

N

O

V

A

Barnehagen - fra selektivt til universelt velferdsgode

Anne Lise Ellingsæter
Lars Gulbrandsen



LUKK PORTEN
BARN LEKER
Påsketoppen 2. April 2004

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*

Rapport 24/03

Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode

ANNE LISE ELLINGSÆTER
LARS GULBRANDSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 24/2003

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2003
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-178-5
ISSN 0808-5013

Forside: © Espen Bratlie / Samfoto
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi/GCS

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Våren 2002 gjennomførte Statistisk sentralbyrå (SSB) tredje runde av de såkalte «kontantstøtteundersøkelsene». Tidligere er to tilsvarende undersøkelser gjennomført, den ene våren 1998, før kontantstøtteordningen ble innført, den andre våren 1999, etter at ordningen hadde trådt i kraft. Ordningen gjaldt familier med ettåringer med virkning fra 1. august 1998, og utvidet til å gjelde også toåringer fra 1. januar 1999.

Undersøkelsene ble gjennomført som ledd i evalueringen av kontantstøtteordningen. Da den andre undersøkelsen ble gjennomført hadde ordningen virket så kort tid i sitt fulle omfang at det knapt var mulig å etterspore virkninger annet enn på helt kort sikt. Det var hele tiden planen at de to første undersøkelsene skulle følges opp av en ny undersøkelse på et senere tidspunkt. I de to første undersøkelsene ble samme utvalg av foreldre spurt. Til 2002-undersøkelsen ble det trukket et nytt utvalg av småbarnsfamilier. Hvert av utvalgene er representative utvalg av barnefamilier med barn under skolepliktig alder, alle med en planlagt overrepresentasjon av familier med barn i kontantstøttealder.

Ved alle tre undersøkelsene har NOVA, ved Lars Gulbrandsen, vært representert i SSBs planleggingsgruppe for undersøkelsene. Dette har vært på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD) som har finansiert de tre undersøkelsene. Etter at den siste undersøkelsen var gjennomført, ble det inngått avtale mellom BFD og NOVA om at NOVA skulle gjennomføre to forskningsoppdrag på grunnlag av disse undersøkelsene, et oppdrag der mødres yrkesdeltakelse stod i fokus og et oppdrag om bruk av barnetilsyn.

Her foreligger rapporten fra prosjektet om barnetilsyn. Prosjektet er gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom NOVA og Institutt for samfunnsforskning. Lars Gulbrandsen og Anne Lise Ellingsæter, som er forskningsledere ved de to instituttene, har tidligere hatt et nært samarbeid om Norges forskningsråds kontantstøtteevaluering. Ved å gjennomføre oppdraget som et samarbeidsprosjekt mellom de to instituttene håper NOVA å kunne utnytte de to forskernes erfaringer fra tidligere samarbeid.

Forfatterne takker forskningsleder Ann-Helén Bay for nyttige kommentarer til rapporten.

NOVA, november 2003

Magnus Rindal
Direktør

Innhold

SAMMENDRAG	7
1 BARNEHAGEN OG DEN NORSKE MODELLEN FOR BARNEOMSORG	9
1.1 Den norske modellen i skandinavisk lys	10
1.2 Europeiske strategier for barneomsorg	17
2 MØDRENE OG ARBEIDSMARKEDET	20
2.1 Norske kvinners yrkesaktivitet	20
2.2 Et tilbakeblikk på mødres yrkesaktivitet	22
2.3 Tid i lønnet arbeid	24
2.4 Mødres utdanning og yrkesaktivitet	27
2.5 Holdninger til yrkesaktive mødre	29
3 «DEFAMILISERING» AV BARNEOMSORGEN: FRA FAMILIE TIL STAT OG MARKED	32
3.1 Barnehager i historisk perspektiv	32
3.2 Barnehagenes sosio-økonomiske profil	39
3.3 Dagmamma-markedet	42
4 «FAMILISERING» OG «REFAMILISERING» AV OMSORG	46
4.1 Fødselspermisjoner: Utvidet varighet, farskvote og tidskonto	46
4.2 Kontantstøtte for barn som ikke bruker barnehage	48
4.3 «Tidsklemme» eller «tilsynsklemme»?	51
5 BARNEHAGER: POLITIKK OG PREFERANSER	54
5.1 Barnehagepolitikk	54
5.2 Foreldres preferanser	56
5.3 Tilbud og etterspørsel på 1990-tallet	57
5.4 Barnehage eller kontantstøtte	59
5.5 Preferanser for barnehager	61
5.6 Etterspørsel og betalingsvilje	65
5.7 Oppholdstid: Heltid eller deltid?	75
6 BARNEHAGEN: FRA SELEKTIVT TIL UNIVERSELT VELFERDSGODE	78
SUMMARY	83
REFERANSER	85

Sammendrag

Barneomsorg er i økende grad blitt et offentlig ansvar. I løpet av de siste 30 år har barnehager endret karakter, fra å være et meget selektivt tilbud til å nærme seg et universelt velferdsgode.

Likestilling mellom kvinner og menn og barns behov er sentrale hensyn som ligger til grunn for barneomsorgens samfunnsmessige omorganisering. Barnehager er uløselig knyttet sammen med mødres inntreden i arbeidslivet. Det var imidlertid ikke barnehagene som gjorde mødres yrkesdeltakelse mulig. Mødres beslutninger om å gå ut i jobb kom «først», og kom til å legge et sterkt og vedvarende politisk press om barnehageutbygging. Økningen i mødres yrkesdeltakelse var imidlertid så sterk at barnehageutbyggingen ikke holdt tritt med denne. I 1965 var bare 14 prosent av småbarnsmødrene yrkesaktive, halvparten på heltid og halvparten på deltid. Nå finner 80 prosent av småbarnsmødrene sin plass i arbeidsstyrken, fortsatt med halvparten på henholdsvis heltid og deltid. I 1965 var det bare barnehageplasser til to prosent av barna under skolepliktig alder. Ved årsskiftet 2002–03 var det plasser til 57 prosent av samme aldersgruppe. Holdes barn under ett år utenfor, blir dekningsgraden 67 prosent.

Fortsatt er det altså et stort gap mellom mødres yrkesdeltakelse og barnehagedekningen. Ved bruk av permisjonsrettigheter er imidlertid de aller fleste mødre til barn under ett år midlertidig fraværende fra arbeidet. Det samme er tilfelle for nesten femteparten av mødre til ettåringer. For førskolebarn som er tre år eller mer, er mødrenes yrkesaktivitet på nivå med barnehagedekningen. Når barna har nådd dette alderstrinnet, er det nesten ingen mødre i det hele tatt som er i permisjon.

De to alderstrinnene der permisjonsbruk ikke bidrar til å fylle gapet mellom yrkesdeltakelse og barnehagedekning, er ettåringer og toåringer, altså de barn som er berettiget til kontantstøtte. Blant foreldre med barn på dette alderstrinnet holder bruken av dagmammaer stand. Blant foreldre til eldre barn er dagmammabruk klart på retur. Siden 1990 har dagmammavirk-somheten vært på retur, noe innføringen av kontantstøtte ikke har endret. Siden 1989 er det blitt 23 000 færre dagmammaer i virksomhet, en nedgang som oppveies av en tilsvarende økning av antall ansatte i barnehagene.

Oppfatningene om verdien av barnehageopphold har stadig endret seg i favør av barnehager. Prinsipiell motstand mot barnehager er så godt som utryddet i befolkningen. Slik motstand finnes nå kun blant de aller eldste.

Dagens småbarnsforeldre er enige om to ting. Nesten alle mener at tilsyn av foreldre er det beste før barn har fylt ett år, og nesten like mange mener barnehage er den beste tilsynsform for barn mellom tre og fem. Småbarnsforeldre er uenige om hva som er best for ett- og toåringer. En tredjedel mener at barnehage er det beste for ettåringer, mer enn to tredjedeler mener det samme om toåringer. Skillet i meninger og det tidspunkt folk skifter mening går altså midt i «kontantstøttealder». Dette gjelder også etterspørsel etter plass. For barn i andre halvdel av kontantstøttefasen, toåringene, er det etablert en barnehageetterspørsel som ikke øker nevneverdig fram mot skolealder.

Så lenge barnehager er et knapphetsgode vil tilgang til og bruk av barnehager ha fordelingsvirkninger på individ- og husholdsnivå. Flere undersøkelser, fra 1980-tallet og til nå, har vist at fordelingen av barnehageplasser har medført en forfordeling av familier med høy sosial status, høy utdanning og høy inntekt. Dette skyldes først og fremst at etterspørselen har vært sosial skjev. Foreldre med høy utdanning etterspør i større grad enn foreldre med lav utdanning barnehageplass på et tidlig tidspunkt i barnas livsløp. De har også en tendens til å etterspørre lengre oppholdstid. Med dagens dekningsgrad er ulikheten, både i faktisk bruk og i etterspørsel, fortsatt stor for de minste barna, men betydelig redusert for tre- til femåringer.

Det er et sentralt barnehagepolitisk mål å tilby barnehageplass til alle som ønsker det. Dette er et mål i bevegelse, og de politiske myndigheter har flere ganger måttet oppjustere dette måltallet, sist gang til å være tilbud om plass til 80 prosent av alle barn mellom ett og fem år innen 2005. Allerede før man kunne registrere noen effekter av Barnehageforlikets løfter om prisreduksjon, var det allerede en etterspørsel som hadde nådd dette nivået.

Etterspørselen antas å øke etter hvert som Barnehageforlikets prisløfter blir realisert. Sett i forhold til nåværende etterspørsel er imidlertid etterspørselsøkningen ved prisnedgang relativt beskjeden. Sett i forhold til et mål om å få flest mulig barn i barnehage, har Barnehageforliket undervurdert folks betalingsvilje for barnehageplass.

Lavere priser vil redusere den sosio-økonomiske ulikhet i etterspørselen, men ikke fjerne denne ulikheten. Selv ikke blant barn mellom tre og fem år, vil forskjellene forsvinne. I den grad barnehage på dette alders-trinn er det første viktige trinn i et utdanningsløp og en viktig del av det man kan kalle den vanlige barndommen, er det et stort problem at ikke alle barn får ta del i de goder som barnehagene kan tilby. Det har tidligere vært lansert forslag om gratis kjernetid til barn mellom tre og fem år. Et slikt tiltak vil kunne fjerne det meste av den ulikhet i barnehagebruk som gjenstår i denne aldersgruppen.

1 Barnehagen og den norske modellen for barneomsorg

Barneomsorg er i økende grad blitt et offentlig anliggende og ansvar i Norge. Barnehager er en viktig del av barneomsorgspolitikken, og hensikten med denne studien er å kretse inn særtrekk og utviklingslinjer i det offentlig regulerte og finansierte barnetilsynet. Det sporet som blir forfulgt i analysen er å belyse noen av de prosesser som i løpet av de siste 30 åra har endret barnehagens karakter: fra å være et selektivt tilbud til svært få barn til å nærme seg en universell ordning. Først og fremst er dette en studie av endringer i foreldres etterspørsel etter barnehageplass og utviklingen i barnehagen som offentlig velferdstilbud, og ikke minst samspillet mellom etterspørsel og tilbud.

En rekke grunner kan anføres for et større offentlig engasjement i omsorgen for barn generelt. Spørsmål om likestilling mellom kjønnene og barns behov er to sentrale hensyn i barneomsorgens organisering. Det at mødre er gått ut i arbeidslivet har vært en viktig forutsetning for omsorgens «defamilisering», der deler av omsorgen flyttes ut av familien.¹ Mødres lønnsarbeid har skapt nye rammer for barneomsorgen i alle vestlige land, men i hvilken grad dette har vært møtt med velferdspolitiske reformer, og hvordan eventuelle ordninger er utformet, varierer. Variasjonen knytter seg til i hvilken grad det overlates til foreldre å finne private/markedsbaserte løsninger, og i hvilken grad staten gir økonomisk støtte til henholdsvis institusjonalisert familie-ekstern omsorg eller familiebasert omsorg. Ulik arbeids- og ansvarsdeling mellom familie, stat og marked i omsorgen for barn skaper dermed forskjellige nasjonale modeller. I norsk sammenheng er det derfor helt nødvendig å forstå utviklingen i det offentlige barnehage-tilbudet i lys av «den norske modellen» for barneomsorg, det vil si i lys av den uformelle sektoren for barnetilsyn, samt ulike former for offentlig økonomisk støtte til familiebasert omsorg.

¹ Se bl.a. Esping-Andersens (1999) skille mellom *familisering* og *defamilisering*. *Defamilisering* er politikk som minsker individets avhengighet av familien, som maksimerer individets kontroll av økonomiske ressurser uavhengig av familierelasjoner. *Familisering* er «pro-familie» politikk som sikter mot å sette inn igjen såkalte «familieverdier», og tildeler familien maksimalt med velferdsforpliktelser.

1.1 Den norske modellen i skandinavisk lys

Ulik fordeling av velferdsproduksjon mellom stat, marked og hushold nedfeller seg i ulike velferdsstatsmodeller (Esping-Andersen 1990, 1999). I komparative studier plasseres vanligvis Norge inn i det *sosialdemokratiske velferdsstatsregimet*, sammen med Danmark og Sverige, kjennetegnet blant annet ved universelle sosialforsikringssystemer og velferdstjenester av høy kvalitet. Det offentliges betydning for kvinners lønnsarbeid er et viktig element i klassifiseringen av ulike velferdsregimer. De høye kostnadene ved det skandinaviske velferdssystemet er knyttet til et høyt sysselsettingsnivå. Velferdsstatens tjenester skaper både arbeidsplasser for kvinner og frigjør delvis kvinners arbeid fra familien. Kvinner har derfor et høyt sysselsettingsnivå innen dette regimet.

Forestillingen om en nordisk velferdsmodell har lenge vært omdiskutert. At det er mange fellestrekk er det ingen tvil om. Men avhengig av hvilke kriterier som legges til grunn fremtrer ikke bare likheter, men også betydelige forskjeller *innen* det sosialdemokratiske regimet. Det gjelder ikke minst på feltet for likestillings- og familiepolitikk (Ellingsæter 1998, Leira 1992, 2002). For eksempel i forhold til forsørgermodeller og omsorgsmodeller; det vil si hvilke prinsipper for fordeling av forsørgeransvar mellom kvinner og menn og for det offentliges ansvar for barneomsorg, som nedfelles i den offentlige politikken. Samtidig må man også forholde seg til eventuelle tendenser til konvergens/divergens over tid, modellene er ikke statiske.

Profilen på den offentlige støtten i forhold til barnefamilier er et element der den norske velferdsstaten skiller seg ut. Det er vanlig å anta at ulike familiepolitiske ordninger støtter opp om ulike familiemodeller. På den ene siden er det ordninger som støtter mødres yrkesaktivitet og dermed toinntektsfamilien. Disse ordningene vil føre til omfordeling av omsorgsarbeidet både på samfunns- og familienivå; ved en omfordeling av omsorg fra familien til offentlige omsorgstilbud, og en omfordeling fra mødre til fedre innen familien (Korpi 2000). Offentlig støttede barnehager og betalte foreldrepermisjoner er eksempler på slike ordninger. På den andre siden er det ordninger som støtter opp under familien som enhet; ordninger som er mer eller mindre nøytrale i forhold til en tradisjonell kjønnsarbeidsdeling. Barnetrygd og betalt familieomsorg (for eksempel kontantstøtte) er eksempler på denne typen ordninger. Korpi hevder at de fleste land som bidrar med offentlig støtte til omsorg har valgt den ene eller den andre modellen. En tredje gruppe land overlater til familiene å finne private

løsninger. I en europeisk sammenheng skiller Norge seg ut ved å score høyt på begge typer ordninger, og representerer slik sett en *tvetydig* familiepolitisk modell (tabell 1). Datagrunnlaget her er fra rundt 1990, men senere familiepolitiske reformer har videreført denne norske dobbeltheten gjennom både utvidelser i foreldrepermisjoner og innføring av kontantstøtte. Modellen har vært omtalt som «ambivalent» og «dobbeltspoet» av norske forskere (se henholdsvis Leira 1992, Skrede 1999).² Dette til forskjell fra Danmark og Sverige, der politikkenes tyngdepunkt ligger klarere over mot toforsørgerfamilien.

Tabell 1. Europeiske land rangert etter nivå på generell støtte til familier og støtte til toforsørger-familier 1985–1990. 1)

Generell støtte til familier	Støtte til toforsørger-familier
1. Belgia	1. Sverige
2. Tyskland	2. Danmark
3. Frankrike	3. Finland
4. Norge	4. Norge
5. Italia	5. Frankrike
6. Østerrike	6. Belgia
7. Danmark	7. Tyskland
8. Irland	8. Italia
9. Sverige	9. Nederland
10. Finland	10. Østerrike
11. Nederland	11. Irland
12. Storbritannia	12. Storbritannia
13. Sveits	13. Sveits

1) Generell støtte til familier inkluderer kontantytelser til barn, skattelette for barn og ikke-yrkesaktiv ektefelle og barnehage for barn fra 3 år til skolealder. Støtte til toforsørgerfamilien inkluderer barnehager for barn 0–2 år, betalte fødselspermisjoner for mødre og fedre og hjemmehjelp til eldre.

Kilde: Utdrag fra Korpi 2000, tabell 2.

En generell tendens er at sosiale omsorgstjenester representerer en voksende del av europeisk velferdspolitik (Anttonen og Sipilä 1996). Skillene mellom ulike lands «tjenesteregimer» går spesielt etter forskjeller i tilbudet på barnehager for de minste barna, barn under 3 år, og hjemmehjelpstjenester for eldre. I motsetning til de andre landene i Skandinavia, som klassifiseres som land med generøse sosiale omsorgstjenester for både små

² Innføring av pensjonspoeng for mødre som er hjemme med barn føyer seg inn i rekken. Opprettholdelse av skatteklasser II er også med på å understøtte en tradisjonell familiemodell.

barn og eldre, er Norge blant de land som har generøse omsorgstjenester for eldre, men mer knapphet på slike tjenester for førskolebarn.

Tilgjengelighet av offentlig støttede tilsynsordninger for *barn under tre år* må betraktes som selve testen på en moderne familiepolitikk rettet mot toinntektsfamilien, ifølge Korpi (2000).

I en skandinavisk sammenheng har utbygging av barnehageplasser for barn under tre år gått tregt i Norge. I 2001 var dekningsgraden for ett- og toåringer henholdsvis 28 og 48 prosent. Avstanden er stor til det barnehage-tilbudet særlig Danmark, men også Sverige er i stand til å tilby: Tilsvarende tall for ett- og toåringer i Danmark er 73 og 84 prosent, og 45 og 85 prosent i Sverige (tabell 2). Begge land ligger altså svært høyt i dekningsgrad for toåringene, Sverige ligger imidlertid mye lavere enn Danmark for ettåringene. Det er for øvrig også interessant å merke seg at barnehager for barn under ett år er nærmest ikke-eksisterende i Norden, med unntak for Danmark. Dette er åpenbart forbundet med eksisterende fødselspermisjonsordninger, der Danmark har de korteste permisjonene. Finland har den laveste barnehagedekningen av de nordiske land, både blant de aller minste og de litt større småbarna.

For de minste barna har offentlige ressurser i Norge i større grad vært kanalisert mot økt foreldrebasert omsorg gjennom utvidede foreldrepermisjoner og innføring av en kontantstøtteordning for barn som *ikke* bruker barnehage. Barnehager for de minste har hatt klart lavere prioritet. At etterspørselen etter barnehageplasser har ligget skyhøyt over tilbudet har vært et velkjent faktum. Før 1990 var det liten politisk interesse for de lange køene for de minste barna. På 1990-tallet ble det tatt tak i problemet, og det var særlig familiebarnehager som ble sett som en løsning. For barna under tre år er mange foreldre fremdeles overlatt til å finne private løsninger på et uregulert, ofte svart marked. Det er imidlertid overraskende at det i forbindelse med revisjon av Barnehageloven i 2003 ikke nevnes at den lave dekningsgraden for de minste er et stort problem. Her fremheves tvert i mot at dekningsgraden for de yngste barna er bedre i Norge enn i flere land i Mellom-Europa (Ot.prp. nr. 76 (2002–2003), s. 11). Dette er land man ellers svært sjelden pleier å sammenligne seg med.

Det norske barnehage tilbudet for barn over 3 år er etter hvert blitt langt bedre. Innføringen av Reform 97 har bidratt mye til «penere» tall for de større barna, da en hel aldersgruppe, 6-åringene, forlot barnehagene og gikk inn i skolesystemet. Men selv for de eldste barna er dekningsgraden en del lavere når man sammenligner både med Danmark og Sverige, og også med flere europeiske land som har innført skole fra 3–4-årsalderen. I Danmark og

Sverige nærmer barnehagene seg en universell ordning, omkring 90 prosent av barn i aldersgruppene 3–5 år har barnehageplass. Norge ligger 8–16 prosentpoeng lavere (tabell 2). Dersom man sammenholder den langt lavere dekningsgraden i Norge, særlig blant de yngste barna, med det danske og svenske nivået, kan dette gi en indikasjon på avstanden til full barnehagedekning i Norge. Det er ingen grunn til å tro at norske foreldre har mindre behov for barnehage enn danske og svenske, til tross for eksistensen av kontantstøtteordningen. Behovet påvirkes dessuten av hvilken pris som settes på barnehagetjenester. Etterspørselen etter barnehage er langt større enn tilbudet i dagens situasjon, selv med et svært høyt prisnivå. Innføring av maksimalsatser på rundt 1500 kroner i måneden vil bety en drastisk reduksjon i prisen, og vil gi priser som er sammenlignbare med dagens danske nivå, men fremdeles noe høyere enn det svenske (se Ot.prp. nr. 76 (2002–2003), s. 12).

Tabell 2. Andel barn i barnehage i ulike aldersgrupper i de nordiske land. 2002 ¹⁾

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
I alt 0–5 år	76	42	53	73
0 år	16	1	2	0
1 år	73	25	28	45
2 år	84	41	48	85
3 år	90	57	74	89
4 år	95	63	81	92
5 år	96	67	85	93

¹⁾ Barn i private barnehager med offentlig støtte er inkludert. Tall for Danmark inkluderer arrangement etter skoletid. Tallene for Norge er fra 2001. Barn i åpne barnehager er ikke medregnet. Som vist i tabell 15 er andelen i 2002 noe høyere.

Kilde: Nordisk statistisk årsbok 2003, tabell 52.

Offentlige barnetilsynsordninger befinner seg i skjæringsflaten mellom flere politikkområder, og har vært betraktet som et velferdspolitisk virkemiddel for økt sysselsetting, for likestilling mellom kjønn og likestilling i barns oppvekstvilkår, samtidig som det skal gi barn omsorg, trygghet og pedagogisk stimulans (Bergqvist og Nyberg 2001). Men det går imidlertid interessante skiller mellom de skandinaviske land etter hvor tyngdepunktet for *begrunnelsen* for barnehager har ligget, og forskyvninger i disse over tid.

Begrunnelsen for norsk barnehagepolitikk har vært dominert av et sosialpedagogisk barneperspektiv. Likestilling mellom kjønn har vært et underordnet hensyn i de offisielle begrunnelser. Historisk sett kan det spores en sterk ambivalens til mødres yrkesdeltakelse (Leira 1992). Dette er slående

også i dagens situasjon. I den siste barnehagemeldingen, Stortingsmelding nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* fremlagt av Bondevik II-regjeringen, fremstår *valgfrihetsargumentet* som overordnet for barnehagepolitikken. Det hevdes at «det er bred enighet om at det er foreldrenes ønsker og behov som skal danne grunnlaget for dimensjoneringen av sektoren. Målet om full behovsdekning innebærer dermed at alle familier som ønsker det skal få et tilbud om barnehageplass.» (St.meld. nr. 24 2002–2003, s. 15). Fire delmål for barnehagepolitikken fastslås: 1) Barnehageplass til alle som ønsker det 2) Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager 3) Lavere foreldrebetaling 4) Kvalitet og mangfold i tilbudet. Det understrekes at full behovsdekning er det fremste målet, med den begrunnelse at dette er en forutsetning for foreldres valgfrihet i omsorgsløsning for barna. Kvalitet og mangfold, og foreldrebetaling på et akseptabelt nivå fremheves som viktig for valgfriheten.

Om barnehager heter det videre bl.a.:

... Barnehagen bidrar til å gi barn bred kompetanse blant annet i språk- og kommunikasjon, noe som er grunnlaget for all senere læring og samhandling mellom mennesker. Barnehagen er viktig i et livslangt læringsperspektiv. Et godt barnehagetilbud er spesielt viktig for barn som trenger særskilt hjelp og støtte. Ved siden av å være et tilbud til barn, legger også barnehagen til rette for omsorg og tilsyn i foreldrenes studie- eller arbeidstid, og således går pedagogikk og omsorg hånd i hånd i den norske barnehagetradisjonen. Målet om barnehageplass til alle som ønsker det er dermed viktig i et barneperspektiv, men også i et familie- og likestillingsperspektiv (St.meld. nr. 24 (2002–2003):7).

Barns pedagogiske behov fremheves her, samtidig som barnehagen som læringsarena i det moderne samfunnet settes i fokus. Dette er rimelige og selvfølgelige begrunnelser. Likestilling kommer imidlertid langt ned på listen, det nevnes kun i en bisetning. Det må man si er påfallende. Interessant å merke seg er at likestillingsargumentet synes å komme tydeligere frem i høringsrunden knyttet til meldingen. Fra flere kommuner oppgis full behovsdekning som et mål blant annet fordi barnehager har betydning for kvinners muligheter i arbeidslivet (Ot.prp. nr. 76 (2002–2003), s. 9).

Omsorgsmodeller og forsørgermodeller er tett forbundet. Den svake vekten på likestillingshensyn i forhold til barnehagetilbudet må ses i sammenheng med at mens norske kvinners «rett» til arbeid har vært et sentralt mål i norsk likestillingspolitikk, har ingen tilsvarende «plikt» til egenforsørgelse vært etablert. Denne «plikten» er fremdeles forbeholdt

menn (Ellingsæter og Solheim 2002). Dagens norske familiepolitikk presenterer det likestilte foreldreskapet som et tilbud, men ikke som en norm (Skrede 2004). Problemet med den tvetydige norske familiepolitikken er først og fremst at den bidrar til å sementere en lett modernisert variant av den kjønnsbestemte arbeidsdelingen, «*likestilling light*», fremholder Skrede. Hun hevder at den opprettholder et sterkt kjønnsdelt arbeidsliv og gir menn tvetydige signaler i forhold til om likestilling er noe som primært gjelder kvinner eller om det også angår dem.

I både Danmark og Sverige har normen om kvinners selvforsørgelse stått langt sterkere, og hensynet til likestilling har derfor også vært langt viktigere i forhold til det offentlige omsorgstilbudet for barn. I Sverige har barnehagetilbudet vært tett knyttet til denne normen, ettersom *retten* til barnehageplass vært begrenset til barn med foreldre som enten studerer eller arbeider, og til barn med spesielle behov (Bergqvist og Nyberg 2001). Dette skapte problemer i den økonomiske nedgangsperioden som fant sted på 1990-tallet, der barn med arbeidsledige foreldre mistet retten til barnehageplass. Men til tross for innstramminger i den svenske velferdsstaten på 1990-tallet som følge av økonomiske nedgangstider, fikk flere barn plass i barnehage. En medvirkende årsak var den nye barneomsorgsloven i 1995 som skjerpet kravene til kommunens plikt til å tilby barneomsorg «utan dröjsmål» for alle barn mellom ett og tolv år (op. cit.). I Sverige er omsorgen i dag nærmest fullt utbygd for barn 1–9 år, vel å merke for barn som har foreldre som enten arbeider eller studerer (Bergqvist og Nyberg 2001). De fleste kan få plass uten lange ventetider, 95 prosent av svenske kommuner oppgir at de kan tilby plass til førskolebarn innen 3–4 måneder. Blant arbeidsløse foreldre og foreldre på foreldrepermisjon, som ikke har rett til plass, finnes det imidlertid fremdeles et udekket behov. Men her er det satt i verk tiltak som tar sikte på å minske dette problemet.

Danmark har den høyeste dekningsgraden for barn under 3 år i hele Europa, og ligger som nevnt også svært høyt blant de eldre barna. Barnehagetilbudet har en universalistisk innretning, barn har langt på vei rett til barnehageplass. Nærmere 90 prosent av alle danske kommuner har innført en barnehagegaranti (Borchorst 2002). Et sosialpedagogisk grunnlag og likestilling mellom kjønn er de to hovedpillarene i den historiske utviklingen av det danske barnehagetilbudet, ifølge Borchorst. Barnehagepolitikken har et klart barnefokus; lovgivningen definerer barnehagetjenester som barnets rettighet. Politikken har imidlertid vært klart understøttet av likestillingsideen, det har blant annet vært lagt vekt på utvikling av heltidsplasser for å tilrettelegge for mødres yrkesdeltakelse. Yrkesaktive foreldre har hatt

prioritet ved tildeling av plasser, det samme gjelder for risikoutsatte barn. Borchorst peker på at barnehagepolitikken helt fra 1960- og 1970-tallet har vært drevet frem under usedvanlig sterk partipolitisk konsensus, under skiftende regjeringskoalisjoner, hvilket innebærer at de ulike politiske partiene ikke har fremmet ulike moderskapsideologier.

Om man ikke bare ser på barnehagene, men også trekker inn kontantoverføringer og foreldrepermisjoner, kommer det frem klare forskjeller mellom de nordiske landene (Borchorst 2002, Ellingsæter 1998, Leira 2002). Danmark og Sverige har i større grad enn Norge vektlagt offentlige løsninger på barns omsorgsbehov, og på kvinners rettigheter som lønnsarbeidende (Borchorst 2002). Danmark har på det ene ytterpunktet vektlagt offentlige barnehagetjenester og integrering av mødre i arbeidslivet, Norge på det andre ytterpunktet har lagt større vekt på familiebaserte løsninger som lange betalte foreldrepermisjoner og kontantstøtte. Sverige faller et sted midt i mellom, med et høyt nivå på barnehagetilbudet, men med de lengste foreldrepermisjonene.

Utviklingen mot slutten av 1990-tallet, både i Skandinavia, og i Europa forøvrig, tyder på at barnehagene tillegges større samfunnsmessig betydning. Barnehagen vektlegges som *pedagogisk arena*. Dette speiler økt fokus på «livslang læring», å utdanne barn og støtte barns utvikling inngår som en sentral del av tilretteleggelsen av det nye kunnskapssamfunnet. Dette peker i retning av en allmenn førskole, med barnehagen som et universelt tjenestetilbud og første trinn i et offentlig utdanningssystem. I Sverige er det flere forandringer som illustrerer et slikt skift: I offisiell terminologi er begrepene «daghem»/«dagis» erstattet med «førskole», og ansvaret for denne omsorgen er fra 1996 overført fra til sosialdepartementet til utdanningsdepartementet (Bergqvist og Nyberg 2001).³ Videre er det utviklet en egen læreplan for barn 1–5 år. Flere tiltak som øker omsorgens universalisme ble vedtatt i 2000: Førskole for barn også til arbeidsløse, gratis førskole til alle fire- og femåringer og innføring av «max-taxa» på foreldrebetalingen (op. cit.). Gjennom dette inkluderes en stadig større gruppe barn, uavhengig av foreldres sysselsetting eller barns sosiale behov.

Det er visse spor av denne utviklingen også i sitatet om barnehager fra St.meld. nr. 24 (2002–2003), referert over. En overføring av barnehage-sektoren fra Barne- og familiedepartementet til Utdanningsdepartementet er for eksempel under vurdering.

³ Førskolevirksomheten omfatter i dag tre kategorier: førskole, familiedaghjem og åpen førskole.

1.2 Europeiske strategier for barneomsorg

Spørsmålet om familie-ekstern omsorg meldte seg tidligere i Skandinavia enn i andre deler av Europa, ettersom veksten i kvinners yrkesaktivitet kom tidligere, allerede tidlig på 1960-tallet i Danmark og Sverige (Leira 1987). I dag berører dette alle europeiske velferdsstater, om enn i ulik grad. Selv om den høyeste yrkesaktiviteten fremdeles er å finne blant skandinaviske kvinner, er avstanden til mange andre europeiske land blitt betraktelig mindre. Organiseringen av omsorgen for barn blir i økende grad sett som et helt sentralt spørsmål i forhold til velferdsstatens fremtidige utforming. Enkelte hevder at det innen EU er i ferd med å utvikle seg et «tykt diskursivt rom» i velferdspolitikken på dette feltet, med potensial for å bringe frem nye ideer som kan komme til å bli «injisert» i de nasjonale regimer (Mahon 2002). Mye tyder på at ideen om barnehager som en sentral komponent i et begrep om livslang læring er i ferd med å slå gjennom på bred front.

Det er flere grunner til at en offentlig barneomsorgspolitikkk fremstår som et integrert element i omformingen av europeiske velferdsstater. Omsorg og utdanning for førskolebarn («early childhood education and care») ble opprinnelig ført opp på agendaen ut fra en økende interesse for likestillingshensyn, men er nå i ferd med å bli en viktig del av EUs sysselsettingspolitikk (Mahon 2002). Bedre kvalitet og bedre tilbud på barnehager omtales som en hovedprioritet innen OECD (OECD 2001). For det første kan man ikke lenger anta at kvinner vil utføre det ubetalte omsorgsarbeidet. For det andre legges det som nevnt økt vekt på «livslang læring», der barnehagen er første trinn i forberedelse til deltakelse i kunnskapssamfunnet. Hjernens utvikling mellom null og seks år antas å danne grunnlag for læring senere i livet. For det tredje står familieeksterne omsorgstjenester sentralt i en postindustriell strategi for full sysselsetting. Toinntekstfamilien (og også enslige forsørgere) er presset på tid, og representerer et potensial for etterspørsel etter flere tjenester.

Barnehager betraktes altså i økende grad som en innsatsfaktor i byggingen av en postindustriell økonomi. Det gjør også økt likestilling i arbeids- og familieliv. Likestillingsspørsmålet angår ikke bare kvinner, men hele samfunnet. Å utvikle en politikk som støtter opp om likestilling blir ansett som en grunnleggende betingelse for et produktivt postindustrielt samfunn (Esping-Andersen 2002). Kvinners arbeidskraft er helt avgjørende i lys av et fremtidsscenario med aldrende befolkninger og fallende fødselsrater; kvinners talenter må utnyttes; kvinners lønnsarbeid har vist seg å være den beste mekanismen for å bekjempe barnefattigdom osv. En slik

«produktivistisk» tilnærming til likestilling blir imidlertid også møtt med kritikk fra enkelte hold (se Lewis 2002).

I en analyse av endringstendenser i barneomsorgspolitikken i Europa, identifiserer Mahon (2002) tre rivaliserende velferdspolitiske strategier som adresserer det «omsorgsunderskuddet» i familien som mødres yrkesaktivitet skaper.⁴ Et hovedpoeng er at strategiene har ulike implikasjoner for *likestilling* mellom kvinner og menn.

Den ene strategien er *den tredje vei*, representert ved Nederland og Storbritannia. Den baseres på en likestillingsmodell som begrenser seg til å tilrettelegge for at mødre kan gå ut (igjen) på arbeidsmarkedet. Det er en ensidig offentlig støtte til familie-ekstern omsorg, en strategi som dermed overser den kjønnsulike delingen av det ulønnede familiearbeidet. Kun korte permisjoner er akseptabelt, for at fraværet ikke skal forringe kvinners «humankapital» for mye. Strategien tar det for gitt at det er *trade-off* mellom det å skape nok arbeidsplasser og likestilling. Det satses ikke på profesjonalisering av den familie-eksterne omsorgen, denne sektoren kan derimot bidra til å skape arbeidsplasser som kan absorbere lavt kvalifisert arbeidskraft. I Nederland spiller deltid en viktig rolle i kombinasjonen jobb/familie, idealet er at både mødre og fedre skal jobbe mindre enn full tid. Men det er stort sett bare mødre som jobber deltid, både i Storbritannia og Nederland, og landene har slik sett innført en en-og-halv-forsørgermodell, med mødre som «juniorforsørgere».

Den andre er *neo-familismen*, representert ved Finland og Frankrike. Dette er land som beveger mot en ny form for familisme. De fjerner seg dermed fra tidligere bestrebelser på å institusjonalisere barneomsorg som en rettighet knyttet til det sosiale medborgerskapet, rettet mot både kjønnsmessig likestilling og like muligheter for barn. Innsatsen for barnehager er blitt underminert av en relativ konsensus om å tilby ulike former for kontantstøtte, begrunnet med at det skal sikre foreldres valgmuligheter. Valg har en dobbel betydning i denne modellen: valg mellom en (midlertidig) status som hjemmearbeidende eller yrkesaktiv, og valg mellom ulike former for foreldre-ekstern omsorg. Dette representerer et brudd med en tidligere likestillingsorientert politikk. En del av forklaringen er den økonomiske krisen som traff Frankrike på 1980-tallet og Finland på 1990-tallet. Familiebasert omsorg er billigere enn barnehager med profesjonelt personale.

⁴ Mahon understreker at hun er mest interessert i å identifisere endringstendenser, og forholder seg derfor ikke så mye til debatten om klassifisering av velferdsregimer.

Den tredje strategien har en *likestillingshorisont*, og er representert ved Danmark og Sverige. I motsetning til de to andre strategiene som har forlatt 1970-tallets egalitære ideer, bygger denne tredje videre på likestillingstanken. Sentralt i denne står det at foreldre skal dele omsorgsarbeidet. Det innebærer generøse foreldrepermisjoner, farskvote osv., koblet med offentlige barnehager. Her er klare paralleller til Korpis (2000) beskrivelse av den familiepolitiske modellen innrettet mot toforsørgerfamilien. Som allerede nevnt foran, er Danmark og Sverige i teten når det gjelder barnehagetilbud for barn under 3 år. Det er bestrebelser mot å gjøre omsorgstjenester for førskolebarn like universell som grunnutdanning.

Disse tre ulike strategiene kan være nyttige som sammenligningsgrunnlag for analysen av endringer i den norske barneomsorgsmodellen, som på mange måter fremstår som en blanding av de to sistnevnte strategiene; «neo-familisme» og «likestillingshorisont».

2 Mødrene og arbeidsmarkedet

Barnehagespørsmålet slik det fremstår i dag, er uløselig forbundet med mødres endrede forhold til lønnsarbeidet. Mødres inntreden i arbeidslivet er en av de vesentligste sosiale og økonomiske forandringene i etterkrigstidens Norge; toinntektsfamilien har skapt nye behov for familieekstern omsorg og tilsyn. En konvensjonell oppfatning er at norske mødres yrkesdeltakelse er et resultat av en offensiv likestillingspolitikk. Men historisk er det mer korrekt å snu denne årsakssammenhengen på hodet: Mødres yrkesaktivitet har presset frem politiske reformer. Den offentlige politikken har ekspandert etter mødres inntreden i arbeidslivet (se også Leira 1992). Utbyggingen av barnehager er svært illustrerende i så måte. Og dette er ikke noe særegent norsk. Også svenske kvinner gikk ut i arbeidslivet *før* barnehagene var på plass, som nevnt har for få barnehageplasser inntil ganske nylig vært et vedvarende problem (Nyberg 2000). Den sterke veksten i mødres yrkesaktivitet de siste 10–15 år i liberale velferdsstater som USA og Storbritannia er heller ikke forbundet med noen ekspansjon i den offentlige barneomsorgspolitikken. Økt yrkesdeltakelse blant mødre er en generell trend i vestlige land, og har en rekke sammensatte årsaker. Mødres praksis formes i et komplisert samspill mellom politikk, økonomiske strukturer, kulturelle normer og historiske tradisjoner (se også Ellingsæter 2003a).

Kronologien viser at barnehagetilbudet verken har vært noen utløsende årsak til mødres lønnsarbeid, eller noe grunnleggende hinder. På den annen side er det gode grunner til å anta at utformingen av den norske barneomsorgsmodellen, og ikke minst samspillet mellom dens ulike komponenter, har påvirket de *former* norske mødres yrkesdeltakelse har tatt.

2.1 Norske kvinners yrkesaktivitet

Yrkesaktiviteten blant norske kvinner generelt har aldri vært høyere enn i dag. Etter tidligere å ha ligget et stykke etter de andre nordiske land, er nivået på yrkesaktiviteten blant norske kvinner fullt på høyde og vel så det (tabell 3).⁵ Det betyr at norske kvinner også er på toppen i verdens-

⁵ Et mye brukt mål på yrkesaktivitet som også blir brukt her er andelen i arbeidsstyrken. De som medregnes i arbeidsstyrken er: personer som er i lønnet arbeid eller midlertidig fraværende i en gitt referanseuke, eller arbeidsledige som aktivt søker arbeid. Datakilden er statistisk representative arbeidskraftundersøkelser.

målestokk. Dette gjelder også i aldersgruppene mellom 25 og 45 år, der de fleste får og har omsorg for barn. Over 80 prosent av norske og andre nordiske kvinner i denne alderen tilhører de yrkesaktive. Kjønnsforskjellene i disse aldersgruppene er minst i Sverige.

Deltidsarbeid har vært mer utbredt blant norske kvinner enn ellers i Norden. Nivået ligger fremdeles høyest; blant sysselsatte norske kvinner arbeider én av tre deltid, mot vel 20 prosent i Danmark og Sverige (tabell 4). Deltidsandelen er imidlertid fallende, som blant kvinner ellers i Skandinavia. Dette er en trend motsatt av hva som har vært tendensen i resten av Europa, der deltidsarbeidet blant kvinner har ekspandert. Finland har den laveste andelen kvinnedeltid i Norden, med 15 prosent, men her har det vært en liten økning.

Tabell 3. Andel kvinner og menn i arbeidsstyrken i de nordiske land. 2002. Prosent

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
I alt, 16–64 år	80	75	80	78
Kvinner, i alt	76	73	77	76
25–34 år	82	81	81	81
35–44 år	87	87	85	87
Menn, i alt	84	76	84	80
25–34 år	92	92	91	88
35–44 år	93	93	93	90

Kilde: Nordisk statistisk årsbok 2003, tabell 75.

Tabell 4. Andel sysselsatte i deltidsarbeid (vanlig arbeidstid mindre enn 30 timer per uke) i de nordiske land. Prosent.

	1990	2002
Danmark, i alt	19	16
Kvinner	30	23
Menn	10	10
Finland, i alt	8	11
Kvinner	11	15
Menn	5	8
Norge, i alt	22	21
Kvinner	40	33
Menn	7	9
Sverige, i alt	15	14
Kvinner	25	21
Menn	5	8

Kilde: OECD, Employment Outlook 2003, tabell E.

2.2 Et tilbakeblikk på mødres yrkesaktivitet

Fra slutten av 1800-tallet og fram til 2. verdenskrig var en tredjedel av alle kvinner over 15 år yrkesaktive. Men de yrkesaktive var først og fremst ugifte kvinner, som i denne perioden hadde en yrkesfrekvens på rundt 60 prosent. Ekteskap kombinert med yrkesaktivitet utenfor hjemmet forekom sjelden blant kvinner. Mellom 1875 og 1950 varierte gifte kvinners yrkesdeltakelse mellom to og fem prosent; i 1960 var 10 prosent yrkesaktive (Ljones 1984). Opplysninger om småbarnsmødres yrkesaktivitet finnes først fra 1965.

At småbarnsmødres tilknytning til arbeidsmarkedet er betydelig styrket i løpet av de siste tiår, er godt dokumentert. De fleste fremstillinger av forandringene vektlegger 1980-tallet. Riktignok var økningen i dette tiåret formidabelt, men bruddet med den tradisjonelle morsrollen startet for alvor allerede på midten av 1960-tallet. Fra å utgjøre en ganske liten gruppe på 14 prosent i 1965, var yrkesaktive mødre vokst til 47 prosent ved inngangen til 1980-tallet, altså til å omfatte nesten halvparten av alle småbarnsmødre (tabell 5). Veksten kom i stor grad i form av deltidsarbeid. Dette fant sted i en periode da barnehagetilbudet var nærmest ikke-eksisterende. Først mot slutten av 1970-tallet kan det registreres en viss vekst i barnehagedekningen.

Tabell 5. Andel i inntektsgivende arbeid blant mødre med barn 0–6 år og dekningsgrad for barnehageplasser 1965–1980. Prosent

	1965	1971	1975	1980
Andel mødre i inntektsgivende arbeid	14	28	30	47
Herav: Heltid	7	12	-	13
Deltid	7	16	-	34
Dekningsprosent for barnehager, barn 0–6 år	2	3	7	20

Kilde: Gulbrandsen 1981, tabell 4.2.2

På 1980-tallet gjorde mødres yrkesaktivitet et betydelig hopp. Fra 1980 til 1987 økte andelen yrkesaktive (i arbeidsstyrken) småbarnsmødre med over 20 prosentpoeng; fra 46 til 67 prosent blant mødre med yngste barn 0–2 år, og fra 57 til 78 prosent blant mødre med yngste barn 3–6 år (tabell 6). Også timetallet mødrene arbeidet økte. Nedgangskonjunktoren fra 1988 til 1993 innebar en midlertidig utflating i veksten. Men selv i disse vanskelige årene da sysselsettingen gikk ned i de fleste grupper, var det faktisk en liten økning blant mødre (Blix og Gulbrandsen 1992b, Ellingsæter og Wiers-Jenssen 1997). Dette tyder på en sterk underliggende preferanse for lønnsarbeid blant mødre. Endringene på 1980-tallet var store, og det høye nivået befestes og fortsetter å vokse noe på 1990-tallet. Men det sier seg selv at potensialet for vekst blir mindre når nivået er så vidt høyt. Andelen mødre

som ikke har noen formell tilknytning til yrkeslivet har altså sunket kraftig. Tall for de siste 20 åra illustrerer dette: I 1980 var litt over halvparten, 54 prosent, av mødre med yngste barn under 3 år utenfor yrkeslivet, i 1999 var andelen 25 prosent. Tilsvarende falt andelen fra 43 til 17 prosent blant mødre med barn i alderen 3–6 år.

Tabell 6. Yrkesaktivitet blant mødre. 1980-1999. Prosent 1)

	1980	1987	1991	1999
<i>Mødre med yngste barn 0–2 år</i>				
I arbeidsstyrken	46	67	70	75
I arbeid	34	46	41	38
Midlertidig fravær	11	18	25	35
Arbeidsledige	2	3	4	2
Utenfor arbeidsstyrken	54	33	30	25
<i>Mødre med yngste barn 3–6 år</i>				
I arbeidsstyrken	57	78	75	83
I arbeid	52	68	62	67
Midlertidig fravær	4	8	10	14
Arbeidsledige	1	2	4	3
Utenfor arbeidsstyrken	43	22	25	17

1) Midlertidig fravær er alle som var midlertidig fraværende hele referanseuka. Brudd i tidsserien i 1988.

Kilde: Kjeldstad og Rønsen 2002, tabell 5.2.1

Mødre med barn under 3 år har i dag noe lavere yrkesaktivitet enn mødre med eldre barn, i den sistnevnte gruppen er forskjellene etter barns alder svært små (tabell 7). Antall barn har også liten betydning for tilknytningen til arbeidslivet. Kun trebarnsmødre med barn under 3 år og over 10 år har noe lavere yrkesdeltakelse. Småbarnsfedres yrkesaktivitet har holdt seg svært høy og svært stabil, mellom 95–98 prosent, i 20-årsperioden 1980–1999 (tabell 8).

Tabell 7. Andel gifte og samboende kvinner i arbeidsstyrken etter tallet på barn under 16 år og alder på yngste barn. 2001. Prosent

	Alder på yngste barn				
	I alt	0–2 år	3–6 år	7–10 år	11–15 år
<i>Tallet på barn under 16 år</i>					
1 barn	84	79	85	84	88
2 barn	86	81	87	88	87
3 barn	79	69	86	83	66
I alt	83	77	86	85	88

Kilde: NOS C748 Arbeidskraftundersøkelsen 2001, tabell 7.

Tabell 8. Yrkesaktivitet blant fedre. 1980–1999. Prosent ¹⁾

	1980	1987	1990	1999
<i>Fedre med yngste barn 0–2 år</i>				
I arbeidsstyrken	96	97	96	95
I arbeid	90	92	83	80
Midlertidig fravær	6	5	10	13
Arbeidsledige	1	1	4	2
Utenfor arbeidsstyrken	4	3	4	5
<i>Fedre med yngste barn 3–6 år</i>				
I arbeidsstyrken	98	98	96	96
I arbeid	92	93	83	84
Midlertidig fravær	5	5	11	11
Arbeidsledige	1	1	3	1
Utenfor arbeidsstyrken	2	2	4	4

1) Midlertidig fravær er alle som var midlertidig fraværende hele referanseuka. Brudd i tidsserien i 1988.

Kilde: Kjeldstad og Rønsen 2002, tabell 5.2.1

2.3 Tid i lønnet arbeid

Denne gjennomgangen har presentert et bilde av mødres *formelle tilknytning* til arbeidsmarkedet. Men dersom man skal beskrive innholdet i utviklingen nærmere, må analysen suppleres. Omfanget av mødres lønnsarbeid, hvor mye tid de bruker til lønnet arbeid, bidrar med viktige nyanser. Nyanser som ikke minst er av betydning for organisering av omsorg for barn. Å skille mellom mødres formelle tilknytning og den tid de faktisk bruker på jobb, er av særlig betydning i de skandinaviske land, spesielt Norge og Sverige, på grunn av lange betalte foreldrepermisjoner og utbredt deltidsarbeid. Kjønnforskjellene i den tid som faktisk brukes på jobben, er langt større enn i den formelle yrkestilknytningen (Ellingsæter 1995, Jonung og Persson 1993, Kitterød og Kjeldstad 2002, Kjeldstad og Rønsen 2002).

Et påfallende trekk ved utviklingen, særlig i det siste tiåret, er den kraftige økningen i det *midlertidige fraværet* blant yrkesaktive mødre med de minste barna. Fra 1991 til 1999 økte andelen midlertidig fraværende blant mødre med barn under 3 år fra 25 til 35 prosent (tabell 6).⁶ Hele det siste tiårets vekst i småbarnsmødres yrkesaktivitet og mer til, «forsvinner» i midlertidig fravær. Utviklingen i andelen mødre som faktisk er på jobb en gitt uke er negativ.

⁶ Visse omlegninger i Arbeidskraftundersøkelsene gjør nivået på det midlertidige fraværet noe høyere for 1990-tallet enn for 1980-tallet. Men forskjeller innen hvert tiår er sammenlignbare.

En mer detaljert oversikt over mødres yrkesstatus etter yngste barns alder, basert på Barnetilsynsundersøkelsen 2002, viser at det først og fremst er utvidelsene i fødselspermisjonene som nedfeller seg i tallene (tabell 9). Slik sett er dette resultatet av en villet politikk. Hele 69 prosent av alle mødre med barn under ett år er på permisjon fra jobben. Andelen er 18 prosent blant mødre med ettåringer og 9 prosent blant mødre med toåringer. For mødre med barn 3 år eller eldre, som ikke har permisjonsrettigheter knyttet til omsorg for barn, er andelen ubetydelig. Arbeidstiden til yrkesaktive mødre med barn ett år eller eldre viser at den relative andelen som arbeider henholdsvis heltid og deltid, er omtrent like høy i alle mødregruppene. Nivået på heltidsarbeidet ligger omtrent ti prosentpoeng lavere blant mødre med 1–2 åringer, sammenlignet med mødre med 3–5-åringer.

Mødres økte formelle tilknytning gir altså ikke nødvendigvis mer tid i jobb. Gjennom foreldrepermisjonen er lønnet barneomsorg blitt en del av arbeidskontrakten (Ellingsæter og Rønsen 1996). Dette bidrar til økt kontinuitet i kvinners tilknytning til arbeidsmarkedet, selv om de faktisk ikke utfører lønnet arbeid i perioder.

Tabell 9. Yrkesstatus blant småbarnsmødre etter yngste barns alder. 2002. Prosent ¹⁾

	Under 1 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Heltid	5	29	30	40	38	39
Deltid	3	30	35	38	42	40
Permisjon	69	18	9	2	1	1
Utenfor arbeidsstyrken	23	23	23	20	19	19
N=	(523)	(629)	(543)	(376)	(291)	(353)

1) Deltid omfatter også mødre som har svart at de er yrkesaktive, men har valgt «student/skoleelev», «trygdet/under attføring/overgangsstonad/annet» på oppfølgingsspørsmål. Dette dreier seg om 4 prosent av mødrene, og andelen varierer ikke med yngste barns alder. Utenfor arbeidsstyrken omfatter mødre som har svart nei på spørsmålet om yrkesaktivitet (om man vanligvis har inntektsgivende arbeid). Midlertidig fravær som ikke er permisjon, registreres ikke i denne undersøkelsen.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Fedre med barn under 3 år har også hatt en liten økning i det midlertidige fraværet, men omfanget er langt lavere (tabell 7). Dette er en av mange indikasjoner på at mødres omsorgsfravær er mange ganger høyere enn fedres. Også når det gjelder ukentlig arbeidstid er det store forskjeller mellom mødre og fedre. Andelen yrkesaktive mødre som arbeider deltid har riktignok gått ned, men andelen er fremdeles betydelig. Småbarnsfedre har på sin side vært kjent for å være den gruppen menn som oftest har arbeidet mer enn vanlig heltidsarbeid. Andelen fedre med overtid har vist en synkende tendens i løpet av 1990-tallet (tabell 10, se også Kitterød og

Kjeldstad 2002). Men Tidsbruksundersøkelser viser at mødre med barn under 3 år bare bruker 35 prosent av den tid fedre brukte på lønnet arbeid, blant mødre med 3–6 åringer var andelen 60 prosent (Kitterød 2002).

Det er også interessant å se på utviklingen i vanlig/avtalt arbeidstid, hvor mange timer mødre og fedre oppgir at de vanligvis jobber. Utviklingen i vanlig arbeidstid over det siste tiåret viser et noe annet bilde. Blant mødre med barn 0–2 år er det en forskyvning fra kort deltid til heltidsarbeid, blant fedre er det en liten forskyvning fra arbeidstid utover normaltid til vanlig heltid. Ifølge fedres avtalte/vanlige arbeidstid er det bare 8 prosent som arbeider 50 timer eller mer per uke (blant mødrene under én prosent). Men andelen med en faktisk arbeidstid som er så lang er 14 prosent, og enda høyere hvis de midlertidig fraværende holdes utenfor beregningen (tabell 10 og 11). Den faktiske arbeidstiden til en del av fedrene til de minste barna er altså langt høyere enn det de oppgir som avtalt eller vanlig arbeidstid.

En samlet vurdering av disse tendensene leder til den konklusjon at den gruppen av foreldre der begge er i heltidsjobb, som man gjerne tenker seg er den typiske bruker av barnehagetjenester, representerer et mindretall. Det kan tenkes at dette blant mødrene til de minste barna iallfall delvis representerer tilpasninger til et magert barnehagetilbud. Verdt å merke seg er også at en stor andel småbarnsmødre arbeider utenom normal dagtid. Dette er en tilpasning som legger til rette for at familien kan greie seg uten utgifter til eksterne tilsynsordninger; det er gjerne far som oftest passer barnet mens mor jobber. I 1999 arbeidet omkring en tredel av yrkesaktive mødre med barn 1–2 år skift, eller hadde fast forskjøvet arbeidstid, men denne formen for foreldreskift synes å være avtagende (Lande 2001, Sture 2003).

Tabell 10. Sysselsatte mødre og fedre etter faktisk/utført arbeidstid per uke. Tall for gifte/ samboende med yngste barn 0–2 år. 1991 og 2000. Prosent.

	Mødre			Fedre		
	1991	2000	Endring	1991	2000	Endring
0 (midlertidig fravær)	38	46	+8	11	13	+2
1–19 timer	17	15	-3	3	5	+2
20–36 timer	24	23	-2	13	16	+3
37–40 timer	16	14	-2	39	39	-1
41–49 timer	4	2	-2	15	14	-2
50 timer +	1	1	0	19	14	-5

Kilde: Arbeidskraftundersøkelser, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11. Sysselsatte mødre og fedre etter avtalt/vanlig arbeidstid per uke. Tall for gifte/samboende med barn 0–15 år og med yngste barn 0–2 år. 1991 og 2000. Prosent¹⁾

	Mødre			Fedre		
	1991	2000	Endring	1991	2000	Endring
<i>Barn 0–15 år</i>						
Kort deltid	27	18	-9	1	2	+1
Lang deltid	31	32	0	3	3	0
Heltid	38	46	+8	73	77	+5
Mertid						
41–49 t	2	3	+1	9	8	-1
50 timer+	2	1	0	15	10	-5
<i>Barn 0–2 år</i>						
Kort deltid	26	20	-6	1	2	1
Lang deltid	26	26	0	3	2	0
Heltid	46	51	+5	75	80	+5
Mertid						
41–49 t	1	3	+2	9	8	-1
50 timer+	1	1	0	12	8	-4

1) Kort deltid=1–19t, lang deltid=20–36t, heltid=32–40t.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelser, Statistisk sentralbyrå.

2.4 Mødres utdanning og yrkesaktivitet

Kvinnens utdanningsnivå betyr en god del for hva slags forhold de har til arbeidsmarkedet når de får barn. Kort sagt, jo mer utdanning, jo sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Blant småbarnsmødre er nærmere halvparten av mødre som bare har grunnskole uten noen tilknytning til arbeidslivet (tabell 12).⁷ Til sammenligning er kun 5 prosent av mødre med det høyeste utdanningsnivået (tilsvarende hovedfagsnivå) utenfor arbeidslivet. Men selv blant så høyt utdannede kvinner er det et knapt flertall som er i heltidsarbeid. Store grupper, nærmere halvparten, er enten i deltidsarbeid eller på permisjon. Mødre med lav utdanning er sjeldnere i permisjon, fordi færre har opparbeidet rettigheter. Retten til fødselspermisjon er ulikt fordelt etter mødres utdanningsnivå, som igjen avspeiler ulikhetene i yrkesaktivitet. Blant mødre uten utdanning utover grunnskolen har noe under halvparten slike rettigheter, mot nærmere 90 prosent av mødre med universitets- og høgskoleutdanning (Danielsen og Lappegård 2003).

⁷ Datamaterialet fra Barnetilsynsundersøkelsen 2002 er for lite til å splittes opp etter barns alder, så tallene er gjennomsnitt for mødre med barn 0-5 år.

Tabell 12. Yrkesstatus blant mødre med yngste barn 0–5 år etter utdanningsnivå. 2002. Prosent.

Yrkesstatus	Mors utdanningsnivå				
	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I ¹⁾	Videre- gående II ²⁾	Universitet og høgskole I	Universitet- og høgskole II ³⁾
Heltid	22	22	25	34	51
Deltid	25	34	34	28	22
Permisjon	9	16	17	27	23
Utenfor arbeidsstyrken	44	29	24	12	5
N=	(162)	(615)	(885)	(862)	(186)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Deltid omfatter også mødre som har svart at de er yrkesaktive, men har valgt «student/skoleelev», «trygdet/under attføring/overgangsstønad/annet på oppfølgingsspørsmål

Kilde. Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Andre studier har vist at kvinner med den laveste utdanningen har beholdt et lang mer tradisjonelt yrkes- og familiemønster (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1997). Dette er analyser som bygger på tidligere generasjoner av mødre, mens tallene som benyttes i denne rapporten er basert på data om dagens mødre. Det interessante er at de store forskjellene mellom utdanningsgruppene synes å vedvare. Men selv blant småbarnsmødre med den aller høyeste utdanningen har ikke flertallet et yrkesmønster som ligner det som er vanlig blant menn.

Betydningen av utdanningsnivå for kvinners yrkesaktivitet varierer noe mellom de nordiske land. Sverige er det landet med minst forskjeller i kvinners yrkesdeltakelse etter utdanningsnivå, mens forskjellen er størst i Danmark og Norge (tabell 13). I Norge er yrkesaktiviteten blant alle kvinner med kun grunnutdanning 66 prosent sammenlignet med hele 89 prosent blant dem med høyere utdanning. Det foreligger dessverre ikke tilsvarende komparative data for småbarnsmødre. Men dersom forskjellene mellom land også gjelder for mødre, kan man bare spekulere over mulige årsaker. Mer stabile forhold i det norske arbeidsmarkedet kan bety jevnere inntekter som øker muligheten for arbeiderklassefamilier å ha mor hjemme. I slike regnestykker er det mulig at omsorgspolitikken kan spille en rolle. Sverige har lengre fødselspermisjoner, samt mindre strenge regler om opparbeiding av rettigheter mellom fødsler, noe som øker insentivene for å ha en formell tilknytning til arbeidslivet. Det store fallet i fertiliteten som skjedde under nedgangskonjunktoren på 1990-tallet var størst hos kvinner med lav utdanning og usikker stilling på arbeidsmarkedet. Men kanskje av like stor

betydning er det faktum at svenske barnehager har vært bedre utbygd, også for de minste barna, samtidig som en barnehageplass har kostet betydelig mindre enn i Norge.

Tabell 13. Andel kvinner og menn i arbeidsstyrken i de nordiske land, etter utdanningsnivå. 2001

	Menn			Kvinner		
	Grunn-skole	Videre-gående	Høyere utdanning	Grunn-skole	Videre-gående	Høyere utdanning
Danmark	75	87	93	57	79	88
Finland	70	86	91	61	79	87
Norge	74	89	94	58	81	89
Sverige	79	89	90	66	83	88

Kilde: OECD, Employment Outlook 2003, tabell D.

2.5 Holdninger til yrkesaktive mødre

Et særtrekk ved den norske befolkningens holdninger til yrkesaktive mødre har vært at de er langt mer kjønnsstradisjonelle enn man skulle vente. Basert på et spørsmål stilt i en undersøkelse fra 1994 fant for eksempel Knudsen og Wærness (2001) at holdningene i Norge var mer tradisjonelle enn i Sverige, noe som kanskje ikke er så uventet, men også i forhold til Storbritannia der kvinners yrkesaktivitet har ligget langt etter de norske kvinnenes. I Norge mente for eksempel 43 prosent av den voksne befolkning at mødre burde være hjemme så lenge barna var under skolepliktig alder. Men dette var en holdning man særlig fant blant de eldste. Oppfatningen ble delt av 30 prosent, uansett kjønn i aldersgruppen 20–29 år, og steg med økende alder til nesten 80 prosent blant de som var mellom 70 og 80 år (Gulbrandsen 1996). Med andre ord har det vært store generasjonsforskjeller i synet på mødres yrkesdeltakelse.

Men et kjennetegn ved denne typen oppfatninger er en kontinuerlig bevegelse mot mer liberale holdninger. Samme spørsmål ble gjentatt i en undersøkelse i 2002, og i løpet av disse åtte åra minket andelen med et tradisjonelt syn (tabell 14). Kjønnsforskjellene er jevnt over små, mens alder fremdeles har stor betydning for holdninger. Menn og kvinner i aldersgrupper som enten er på vei til å bli eller er foreldre har den minst tradisjonelle holdningen, og de eldste er de mest kjønnskonservative. Mer detaljerte analyser viser en tendens til at alle aldersgrupper blir litt mer liberale, men viktigste faktoren bak endringer er kohorteffekter – de eldste gruppene med

konservative holdninger erstattes over tid av unge som er mer radikale enn sine forgjengere.

Tabell 14. Oppfatninger om hva som passer best for kvinner når de har barn under skolepliktig alder etter kjønn og alder. 1994 og 2002. ¹⁾ Prosent.

Kvinner												
	18–24 år		25–34 år		35–44 år		45–54 år		55–64 år		65–79 år	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Heltid	8	13	9	18	9	13	2	13	4	7	1	1
Deltid	53	62	60	60	56	58	57	55	37	56	21	42
Hjemme	32	21	26	14	33	21	39	28	57	35	75	57
Vet ikke	9	4	6	9	2	9	2	4	3	2	3	3
(N=)	(200)	(84)	(236)	(163)	(224)	(164)	(169)	(145)	(115)	(121)	(126)	(95)

Menn												
	18–24 år		25–34 år		35–44 år		45–54 år		55–64 år		65–79 år	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Heltid	12	21	10	22	11	19	9	17	2	4	–	2
Deltid	46	50	51	50	47	52	35	48	24	40	15	41
Hjemme	35	17	31	20	35	24	53	30	73	54	84	53
Vet ikke	8	12	8	9	7	6	3	4	1	3	1	4
(N=)	(145)	(52)	(236)	(123)	(198)	(157)	(169)	(139)	(105)	(114)	(95)	(97)

1) Spørsmålet lød: Mener du at kvinner burde arbeide utenfor hjemmet på heltid, deltid eller ikke i det hele tatt, spørsmålsalternativ b. Når hun har barn under skolepliktig alder.

Kilde: Undersøkelse om familie og kjønnsroller (ISSP), Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

I de fleste aldersgruppene er det flest som mener at deltidsarbeid passer best for småbarnsmødre, selv om det er klar økning i andelen som mener heltidsarbeid er best, særlig blant de yngre. Selve spørsmålsformuleringen krever imidlertid en liten kommentar. Den er problematisk fordi den kun fokuserer på mødre, og ikke tar hensyn til hvordan mødre og fedre kan dele lønnsarbeid og omsorgstid mellom seg. Det kan tenkes at iallfall noen av de som svarer at mødre bør jobbe deltid, ville mene at begge foreldre på redusert tid ville vært best. Det ville i så fall gi en ganske annen tolkning i forhold til kjønnstradisjonalisme. Det underliggende resonnementet kan like gjerne være barns behov for foreldreomsorg, heller enn hva som «passer seg» for dagens småbarnsmødre. Holdninger til hvilken type omsorg for barn som er best for barn i ulike aldersgrupper viser at kun en minoritet mener at mors omsorg i hele småbarnsperioden er best (se tabell 30).

Et interessant spørsmål er hvordan den nokså tradisjonelle norske holdningsprofilen kan forklares. Knudsen og Wærness (2001) forklarer den som et etterslep, forårsaket av den sene starten på norske kvinners inntreden i

arbeidslivet. Dette kan være en del av forklaringen. Men et interessant forhold som er avdekket i andre studier er at det i Norge eksisterer et særegent gap mellom de generelle forventningene som foreldre opplever, og deres egne preferanser (Ellingsæter 1998). På spørsmål om hvilken forsørgermodell foreldre tror at folk flest støtter, er det nærmere halvparten som svarer den tradisjonelle modellen med far som eneforsørger når det er barn under tre år i familien. Når foreldre oppgir sitt eget ideal svarer derimot flertallet en likestilt forsørgermodell. Dette spriket mellom opplevde forventninger og egne holdninger finner man verken i Sverige eller Danmark. Det kan virke som at man ved å stille generelle holdningsspørsmål til hele befolkningen av typen «hva passer best» fanger opp langt mer konservative holdninger enn om man spør foreldre direkte om hvilke idealer de har for egen praksis. Samfunnsnormene synes å være i utakt med foreldres idealer og praksis, og kan reflektere den ambivalente holdningen til yrkesaktive mødre som har preget norsk familiepolitikk. Videre synes norske foreldres preferanser å være sterkere klassesdelt, med særlig fedre i arbeiderklasseyrker som langt mer kjønnsstradisjonelle enn ellers i Skandinavia (op. cit.). Dette kan muligens ses i sammenheng med den noe lavere yrkesaktivitet blant mødre med lav utdanning.

3 «Defamilisering» av barneomsorgen: fra familie til stat og marked

Som allerede nevnt, la ikke den norske velferdsstaten i utgangspunktet til rette for at mødre kunne være yrkesaktive. Helt siden andre halvdel av 1960-tallet fram til i dag har veksten i småbarnsmødres yrkesaktivitet hatt et klart forsprang på barnehageutbyggingen. I Danmark og Sverige ble barnehagepolitikken langt tidligere enn i Norge koordinert med og begrunnet ut fra mødrenes yrkesdeltakelse, og tilbudet om offentlig barnetilsyn derfor raskere utbygd der enn i Norge (Leira 1992).

3.1 Barnehager i historisk perspektiv

Fram til slutten av andre verdenskrig fantes det ingen offentlig barneomsorgspolitik i Norge, kun i ekstreme problemtilfeller var det aktuelt for det offentlige å intervensere i forhold til omsorgen for barn (Leira 1992). Det kollektive barnetilsynet daterer seg tilbake til 1800-tallets barneasyl, et organisert barnetilsyn for arbeiderklasse mødre som måtte arbeide. En annen type institusjon, men med et pedagogisk utgangspunkt vokste også frem, Fröbel-barnehagene. Disse skulle bidra til barns harmoniske utvikling, og var et deltidstilbud for middelklassen (op. cit.). Denne klassebaserte todelingen finner man også i andre land (se for eksempel Borchorsts (2002) analyse av Danmark).

Som normalt tilbud til barn er derfor barnehager en relativt ung institusjon i Norge. Historisk sett var det lenge en nær forbindelse mellom barnehager og barnevern. Barnehager var administrativt plassert inn under lov om barnevern helt fram til 1975. Det er også betegnende at den første utdanningsinstitusjonen for barnehagenes personale fikk navnet Barnevernsakademiet. Administrativt lå barnehagene under Sosialdepartementet, og mellom 1965 og 1976 ble den offisielle statistikken om barnehager presentert sammen med barnevernsstatistikk i Statistisk sentralbyrås årlige publikasjon «Barneomsorg».

I Norge hadde den funksjonsdelte kjernefamilie sin storhetstid på 1950-tallet. Da var det en dekningsgrad for barnehager på knapt to prosent og da var selvsagt barnehager et tilbud til svært få familier. Barnehagen var lenge også nærmest et rent byfenomen. I 1965 var over halvparten av landets

barnehageplasser å finne i hovedstaden, som kunne tilby plass til hvert tiende barn (Gulbrandsen og Tønnessen 1988a).

Rapporten *Daginstitutioner for barn 1964* (Statistisk sentralbyrå 1966) gir et lite glimt av situasjonen for 40 år siden, den gang omlag 2 prosent av alle 0–6 åringer hadde plass i denne typen institusjoner. Betegnelser for ulike former for barnetilsyn i rapporten sier noe om tenkningen rundt den familieeksterne omsorgen på dette tidspunktet. For det første brukes ordet «institusjon», som senere er forsvunnet. «Institusjoner» for barn har en negativ klang, og institusjonalisert omsorg for småbarn har vært gjenstand for sterk motstand og kritikk. På denne tiden gikk det fremdeles et skille mellom institusjoner som primært handlet om tilsyn, og pedagogiske tilbud rettet mot barns utvikling. I rapporten brukes daginstitution som felles betegnelse på «... barnehager, dagheimer og småbarnsstuer. Barnehage er institusjoner eller avdelinger som under ledelse av en godkjent barnehagelærer tar hånd om barn i alderen 3–7 år i inntil 6 timer daglig. Dagheimer skiller seg fra barnehager i første rekke ved lengre åpningstid, nemlig mer enn 6 timer pr. dag. I dagheimene skal det være sengebrisker så barna får hvile... Den tredje type daginstitutioner – småbarnsstuene – er dagheimer for barn under 3 år».⁸ «Dagheim» gir assosiasjoner til den todelte opprinnelsen til den offentlig organiserte barneomsorgen. Dette er tilsyn for barn fra familier der mødre må jobbe, men «heim» illuderer noe familielikt. Det handler først og fremst om foreldres behov for tilsyn som begrunnelse. Barnehagen derimot er basert på deltidsopphold og et pedagogisk innhold.

Mens barnehagene opprinnelig var rettet mot arbeiderklassens barn i industrisamfunnet, ble barnehagene i det postindustrielle samfunnet en nødvendighet for middelklassens to-inntektsfamilie. Etter hvert ble ideer om barnehager som et tilbud til barn flest mer utbredt, med vekt på de generelle sosialpedagogiske og utviklingspsykologiske sider. Vedtaket av *barnehageloven* i 1975 innebar en ny tid for barnehagen i Norge. I utredningen som gikk forut for loven, NOU 1972:39, fikk barns behov på ulike alderstrinn en fremtredende plass i begrunnelsen for utbygging av det man nå hadde begynt å kalle «førskoler». Argumenter basert på barnevernshensyn fikk her til sammenlikning relativt liten plass. Det samme var tilfelle med foreldrenes

⁸ Videre heter det «... Fire femteparter av barna i dagheimer og småbarnsstuer var skaffet plass fordi foreldrene hadde arbeid utenfor hjemmet. I barnehagene hadde snaut en tredjepart fått plass av samme grunn. Storparten av barnehagebarna forutsettes derfor å komme fra flerbarnsfamilier, hvor moren hadde behov for avlastning blant annet for å kunne få bedre tid til vanlig husarbeid.» (s. 4–5). I følge samme rapport hadde 56 prosent plass i barnehager, 37 prosent plass i dagheimer og 7 prosent var plassert i småbarnsstuer.

behov for barnetilsyn. Dette til tross for at utredningen kom like i bakkant av den første markante vekst i småbarnsmødres yrkesdeltakelse, uten at det hadde skjedd nevneverdig økning av barnehagedekningen (Gulbrandsen 1996, Gulbrandsen mfl. 2002).

I barnehageloven ble det fastslått at barnehager skal være et tilbud til alle foreldre som ønsker det (Leira 1992). Barnehagen blir med dette en del av velferdsstatens tjenestetilbud. Barnehagepolitikken får en universell orientering, mens den tidligere hadde vært mer selektivt orientert, hovedsakelig rettet inn mot barn med særlige behov (barn av enslige forsørgere og barn med handikap). Leira gjør rede for at det i forarbeidet til loven kom forslag om at kommunen skulle pålegges plikt til å bygge barnehager. Dette ble det ikke noe av. Først nærmere 30 år senere ble kommunenes plikt til å tilby barnehageplass tatt inn i revisjonen av barnehageloven i 2003.

Det er først med vedtaket av barnehageloven i 1975 at barnehagens dekningsgrad begynner å skyte fart. Fra 1975 til 1980 økte den fra 7 til 21 prosent (tabell 15). Det var imidlertid store geografiske forskjeller. I Oslo nådde for eksempel dekningsgraden i 1981 opp i 47 prosent. Men på nasjonalt nivå gikk utbyggingen sakte. Dekningsgraden var ikke mer enn 35 prosent ved inngangen til 1990-tallet. Bildet av 1990-tallet er sammensatt. Basert på tall for dekningsgrad kan dette betegnes som barnehagens tiår, da *andelen barn med plass* økte med nesten 20 prosentpoeng. I 2002 hadde godt over halvparten av alle barn i alderen 1–5 år, plass. Men utbyggingen på 1990-tallet var nærmest på lavbluss, *antallet* plasser økte langt mindre enn i de to foregående tiårene. En viss andel av de nye plassene var dessuten ikke i ordinære barnehager, men i familiebarnehager. Men en langt større andel av 1–5-åringene fikk altså plass, blant annet på grunn av reformer som «fjernet» store grupper barn fra køen.

Den kraftige forbedringen i dekningsgraden ble godt hjulpet av reformer som reduserte etterspørselen drastisk. Reform-97 med skolestart for 6-åringene fjernet et helt årskull fra barnehagekøen. På samme vis kan man si at utvidede fødselspermisjoner har fjernet barn under ett år fra køen. Det hadde derfor i dagens situasjon vært mest naturlig å måle dekningsgrad som forholdstallet mellom antall barn mellom 1 og 5 år i barnehage og det samlede antall barn i samme aldersgruppe. For 2002 ville dette gitt en dekningsgrad på 67,2 prosent sammenlignet med 56,8 prosent som vist i tabell 15. Tallet på barn med barnehageplass etter deres alder er vist i tabell 16, og her fremgår det at nærmere 24 000 6-åringene forlot barnehagene fra og med 1997. Tallet på barn under 1 år med barnehageplass er svært lite, noe over 1000 barn, som gir en dekningsgrad under 2 prosent, og antall barn er dessuten svakt synkende.

Tabell 15. Barnehager. Dekningsgrad etter barnas alder. 1963–2002.

	0–2 år	1–2 år	0–6 år ¹⁾	3–6 år ²⁾
1963	0,3	0,5	1,9	3,1
1970	0,7	0,9	2,8	4,3
1975	2,3	3,0	7,1	10,6
1980	5,0	6,8	20,9	32,0
1985	6,7	9,4	27,5	43,0
1990	10,7	15,4	35,9	57,9
1995	21,5	31,3	44,3	61,7 ³⁾
1997	27,7	40,0	50,7	74,4
1998	27,2	39,2	51,6	76,9
2000 ⁴⁾	25,6	37,1	52,2	78,1
2002	27,3	40,9	56,8	84,0

¹⁾ Fra 1997: 0–5 år. ²⁾ Fra 1997: 3–5 år. ³⁾ I tillegg hadde 28683 barn i alderen 5–7 år et frivillig tilbud i skolen. Regnes disse inn blir dekningsgraden 73,6 prosent for denne aldersgruppen i 1995.

⁴⁾ Fra og med 1999 er ikke lenger barn i åpen barnehage tatt med i statistikkgrunnlaget. Dette dreide seg om ca. 5000 barn i 2000, og 6200 i 2002. Telles disse med, blir dekningsgraden for aldersgruppen 0–6 år på 55,0 og 58,6 prosent i henholdsvis 2000 og 2002. Åpen barnehage er et tilbud der foreldre eller andre omsorgspersoner møter sammen med barna.

Kilde: Beregnet på grunnlag av diverse publikasjoner fra Statistisk sentralbyrå med årsstatistikk for barnehager.

Tabell 16. Antall barn i barnehage etter barnas alder. 1963–2002.

	Under ett år	Ett år*	To år	Tre år	Fire år	Fem år	Seks år
1963		711		1059	1763	2328	2654
1965 ¹⁾		1089		1749	2495	2577	414
1970		1369		1474	2566	3395	3909
1975	558	1403	2335	4458	6044	7218	8463
1980	749	2549	4484	10256	14683	18930	26538
1985	773	3251	6125	14136	19911	24190	29819
1990	995	6517	11430	22009	28345	31929	38093
1991	1071	7908	14113	25362	30754	34674	36583
1992	1098	9538	16975	29025	34741	37051	34097
1993	974	11004	19587	31643	37678	40477	31653
1994	1105	12892	21655	33619	40202	42728	30131
1995	1139	14000	23664	35164	41815	44758	27173
1996	1248	15394	25551	36560	42682	46316	24179
1997	1589	18723	29776	40794	45012	47691	660
1998	1453	15763	31531	42717	46972	48789	506
1999 ²⁾	1203	16157	28006	43942	47979	49654	671
2000	1150	15995	28087	43513	49711	50753	628
2001	1072	16433	28647	43631	49508	52769	599
2002	1085	17078	30357	46113	50098	52906	625

*) I 1963, 1965 og 1970 er det ikke oppgitt tall for hvert årskull under 3 år.

¹⁾ Aldersinndelingen synes å ha blitt endret i forhold til statistikken for 1963. Gjennomsnittsalderen for barnegruppa synes å være forskjøvet nedover. Dette kan skyldes at man har gått over fra å bruke faktisk alder til fødselsår som inndelingskriterium, men dette er ikke opplyst i statistikken (NOS A162, og NOS A191).

²⁾ Fra og med 1999 er barn i åpen barnehage ikke lenger med i statistikken.

Kilde: Beregnet på grunnlag av diverse publikasjoner fra Statistisk sentralbyrå med årsstatistikk for barnehager.

Den store veksten i familiebarnehagene kom i første halvdel av 1990-åra (tabell 17). Mellom 1990 og 1996 kom det nesten 11 000 nye plasser. Drøyt 20 prosent av den totale økningen av antall barnehageplasser mellom 1990 og 1996 var i familiebarnehager, først og fremst familiebarnehager i privat regi. Etter 1996 har antall barnehageplasser av denne typen blitt redusert med drøyt 4000 plasser.

Tabell 17. Familiebarnehager: Antall hjem og antall barn.

	Antall hjem	Antall barn
1975	190	290
1980	658	1631
1985	802	2474
1990	968	3550
1995	2830	13522
1996	2927	14293
1997	2794	13791
1998	2495	12933
1999	2094	11622
2000	1809	10472
2001	1852	10254
2002	1841	10186

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 18 viser plass i familiebarnehager etter barnets alder. Familiebarnehagene hadde særlig vært et virkemiddel for å øke barnehagedekningen blant de minste barna. I 1996 var det da også ett- og toåringer som tallmessig dominerte. Mens ett- og toåringer på dette tidspunkt la beslag på 21 prosent av alle barnehageplasser i Norge, la de beslag på ca. 60 prosent av plassene i familiebarnehager. Reform 97 bedret tilbudet for eldre barn. Sammenliknet med 1996 ble familiebarnehagene etter reformen i mindre grad brukt av barn fra tre år og oppover, og noe av den ledige kapasiteten ble tatt i bruk av foreldre til ett- og toåringer. Etter innføring av kontantstøtten i 1998, er det først og fremst blant ett- og toåringene at familiebarnehagene har tapt terreng.

Tabell 18. Antall barn i familiebarnehage etter barnets alder. 1990–2000.

	Under ett år	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år	Seks år
1990	130	799	1084	708	370	272	178
1996	309	3650	4801	2550	1575	1062	338
1997	359	4112	4844	2093	1387	988	
1998	311	3006	4854	2312	1418	1029	
1999	459	2830	3755	2150	1409	1011	
2000	234	2597	3309	1934	1420	973	

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Endringene som fulgte Reform97 og kontantstøttereformen kan tolkes som uttrykk for at ordinære barnehager foretrekkes framfor familiebarnehager. Det er i den forbindelse av interesse å se nærmere på endring i bruk i perioden etter at kontantstøtten ble introdusert i august 1998. Tabell 19 viser endringer for barn i ulike aldersgrupper. Vi må her huske på at åpen barnehage er med i tallene for 1997, men ikke i 2000. At åpen barnehage er med i 1997, men ikke i 2000, vil i liten grad påvirke tallene for familiebarnehager. De vil imidlertid påvirke totaltallene slik at den reelle forskjell i utviklingen av plasser i familiebarnehager og plasser i ordinære barnehager blir enda større enn hva tabell 19 viser.

Tabell 19. Barn i alle barnehager og barn i familiebarnehager etter alder. Prosentvis endring. 1997–2000.

	Ett- åringer	To- åringer	Tre- åringer	Fire- åringer	Fem- åringer
Alle barn i barnehager. Prosentvis endring 1997–2000	- 14,6	- 5,7	+ 6,7	+ 10,4	+ 6,4
Barn i familiebarnehager. Prosentvis endring 1997–2000	- 36,8	- 31,7	- 7,6	+ 2,4	- 1,5

Et særtrekk ved det norske barnehagetilbudet i en skandinavisk sammenheng er en langt større andel privateide institusjoner. De første barnehagene var stort sett drevet av private eiere, men siden 1975 har fordelingen variert rundt en fifty-fifty-fordeling (tabell 20). Det offentlige eierskapet var på topp i 1990, da 59 prosent av barnehagene var offentlig eid. 1990-tallets ekspansjon ble først og fremst drevet frem av private aktører; det offentlige eierskapet falt ned til 48 prosent i 1997. Men trenden har så snudd, og offentlig eierskap er økende. I 2002 var 50 prosent av alle barnehager drevet av det offentlige. Av de 2484 private barnehagene ved årsskiftet 2000–2001 var 29 prosent eid av foreldre, og 31 prosent eid av enkeltpersoner. De resterende fordelte seg med 10 prosent på menigheter/trossamfunn, tre prosent på husmorlag/sanitetsforeninger, 2,5 prosent på pedagogiske/ideologiske organisasjoner og 17 prosent ubestemmelig som «andre». Barnehager eid av foreldre er i gjennomsnitt mye større enn de som er eid av enkeltpersoner. I de foreldreide er det et gjennomsnittlig barnetall 33 mot 15 i barnehagene eid av enkeltpersoner. Private familiebarnehager, 1285 hjem med 8358 barn i 2000, befinner seg i den siste kategorien.

Tabell 20. Utviklingen av antall barnehager, antall barn i barnehager, eierskap og antall ansatte. 1963–2002.

	Antall barnehager	Andel eid av det offentlige	Antall barn	Antall ansatte
1963	259	20,8	8 516	1 177
1965	273	21,6	9 053	1 335
1970	402	35,8	12 711	2 292
1975	884	54,4	30 479	6 599
1980	2554	53,6	78 189	16 866
1985	3281	57,7	98 454	23 593
1990	4649	58,9	139 350	35 891
1991	4961	56,2	150 566	40 061
1992	5266	54,1	162 720	43 071
1993	5631	52,1	173 386	46 394
1994	6003	49,8	182 713	49 394
1995	6261	48,1	188 213	51 832
1996	6409	47,7	192 446	52 084
1997	6260	47,5	184 514	51 793
1998	6178	48,7	187 869	52 643
1999 1)	5991	50,3	187 612	52 898
2000	5833	51,1	189 837	52 673
2001	5776	51,6	192 649	53 816
2002	5845	50,4	198 262	55 924

1) Fra og med 1999 er barn i åpen barnehage ikke lenger med i statistikken. I 2002 var det ca. 6200 barn med plass i åpen barnehage

Et annet kjennetegn ved norske barnehager har vært et betydelig innslag av deltids plasser, men andelen har fluktuert over tid. Den gang barnehager var et meget selektivt tilbud, fram til midten av 1970-tallet, hadde nesten 60 prosent av de få barna som var i barnehage en avtalt oppholdstid på mer enn 30 timer per uke (tabell 21). Den første store utbyggingsbølgen i andre halvdel av 1970-tallet var først og fremst utbygging av korttidstilbudet, ikke minst til de eldste barna (Gulbrandsen og Lea 1981). Mellom 1975 og 1980 ble heldagsandelen redusert fra 59,5 til 40,2. Av en tilvekst på nesten 48 000 barnehageplasser var 72 prosent kortids- eller deltids plasser. Deretter har imidlertid innslaget av heltidsopphold økt jevnt, og i 2002 hadde to av tre barn heltidsopphold. Tabellen viser en liten nedgang i 2000, men dette er et resultat av at statistikkgrunlaget ble endret i forbindelse med reglene for utbetaling av delvis kontantstøtte. Barn med oppholdstid på 31 og 32 timer ble «flyttet» til korttidsgruppen. I 1999 var det ca. 2500 færre barn med oppholdstid 33–40 timer per uke enn antall barn i 1998 med oppholdstid 31–40

timer per uke. Det lille «brekk» på stigningskurven i 2000 kan derfor langt på vei forklares som et resultat av at statistikken ble lagt om i forbindelse med kontantstøtten, og er derfor ikke noe brudd i tendensen til at stadig flere har heltidsopphold.

Tabell 21. Barn i barnehager. Antall og prosentandel med avtalt oppholdstid over 30 timer per uke (heldagsopphold) 1964–2000.

	Antall med avtalt oppholdstid mer enn 30 timer	Andel med avtalt oppholdstid mer enn 30 time av alle barn i barnehage	Antall barn i barnehage
1964 ¹⁾	3 897	43,9	8 881
1970	7 358	57,9	12 711
1975	18 133	59,5	30 479
1980	31 431	40,2	78 189
1985	44 477	45,2	98 454
1990	81 603	58,6	139 350
1995	122 278	65,0	188 213
2000 ²⁾	120 368	63,4	189 837
2002	132 390	66,8	198 262

¹⁾ I 1964 og 1970 er det ikke registrert avtalt oppholdstid i timer. Inndelingen er foretatt ut fra statistikkpublikasjonenes definisjoner av de institusjonskategorier som er presentert. Barnehager ble definert som avdelinger i daginstitusjoner som ledes av en godkjent barnehagelærer og som tar hånd om barn i alderen 3–7 år i inntil 6 timer daglig. Dag hjem er åpne mer enn seks timer daglig, men ellers lite forskjellig fra barnehager. Småbarnsstuer er dag hjem for barn under 3 år. Det er summen av barn i de to siste institusjonskategorier som er gjengitt i tabellens første kolonne for 1964 og 1970.

²⁾ Statistikken viser antall og andel med ukentlig oppholdstid over 32 timer. Statistikken ble lagt om fra og med 1999 for å tilpasses reglene for utbetaling av kontantstøtte.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

3.2 Barnehagenes sosio-økonomiske profil

Fordelingen av barnehageplasser, og med dette fordeling av de offentlige barnehagesubsidiene, er et tema som er av liten interesse når nesten *ingen* eller nesten *alle* får plass. Men så lenge barnehager både er et knapphetsgode og et gode der foreldres preferanser er ulike, vil barnehager ha fordelingsvirkninger på individ- og husholdsnivå. Den norske situasjonen har befunnet seg i denne «mellomsituasjonen» ganske lenge. Langs begge disse dimensjonene har det vært viktige endringer det siste tiåret. Selv om avstanden mellom tilbud og etterspørsel over tid er blitt langt mindre, særlig for barn over 3 år, er likevel problemstillingen fortsatt viktig. Men nå langt mer i forhold til hvilke barn som ikke får barnehageplass fordi foreldrene *ikke søker* om plass.

Godt barnetilsyn er en arbeidsintensiv tjeneste som er dyr å produsere. De som får plass til sine barn i barnehager, bruker en tjeneste som normalt koster mer for stat og kommune å produsere enn det brukere selv betaler; differansen øker jo yngre barn det dreier seg om. Samtidig vil de fleste foreldre som får plass til sine barn benytte den frigjorte tida til lønnsarbeid som øker familiens inntekter, men samtidig også deres skatteinnbetalinger. Fordelingen av barnehageplasser har hatt en tendens til å komme foreldre med høy sosial status, høy utdanning og høy inntekt til gode. Dette ble første gang dokumentert på slutten av 1980-tallet. Da slo Gulbrandsen og Tønnessen (1988b) blant annet fast at økt tilbud av barnehager så langt hadde ført med seg økt sosial skjevhet i fordelingen av plassene. En konklusjon var at fordelingen av plasser i økende grad ble styrt av etterspørsel når tilbudet økte. Senere undersøkelser bekreftet en skjev sosial fordeling av plasser i favør av foreldre med høy sosial status. Det ble påvist at barnehagebruk øker med økende utdanning; høyere funksjonærer hadde oftere barnehageplass til sine barn enn lavere funksjonærer og arbeidere (Blix 1993, Kristiansen 1993, NOU 1996:13).

Disse forskjellene var økende på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Flere undersøkelser viste at det var småbarnsforeldre med høyest inntekt som fikk de største barnehagesubsidiene (Blix 1993, Thoresen 1994, Thoresen 1996a). Første runde av de såkalte kontantstøtteundersøkelsene, fra våren 1998, viste fortsatt samme klare forskjell som tidligere i barnehagebruk avhengig av mødrenes utdanningsnivå, til tross for en betydelig ekspansjon i barnehagetilbudet (Gulbrandsen og Hellevik 1998). Forskjellen framkom her i forhold til hvem som hadde fått plass, og ikke som forskjell i søking om plass. Den mest nærliggende forklaring av disse forskjellene var at foreldre med høy utdanning var først ute med å søke plass. Ulikhetene skyldtes derfor sannsynligvis ikke ulik behandling av søkere fra ulike sosiale lag, men at foreldre med høy utdanning hadde en tendens til å være litt tidligere ute enn andre med sine søknader (op. cit).

Rundt 1990 var det først og fremst fordelingen av plassene i de private barnehagene som bidro til den skjeve sosiale profilen. I kommunale barnehager var fordelingen mellom foreldre fra ulike sosiale lag langt mer lik (Gulbrandsen og Tønnessen 1988a, 1989). Private barnehager hadde stått sterk i utbyggingen på 1970-tallet. Korttidstilbud til de eldste barna, i regi av private organisasjoner (ofte med kristen forankring) og menigheter, utgjorde et betydelig innslag (Gulbrandsen og Lea 1981). På 1980-tallet var det antall kommunale barnehager som vokste sterkest, men i andre halvdel av tiåret kom nye private aktører inn på banen, både organisasjoner som

Barnehageforbundet og et utall lokale initiativ. Både aktivitetene og fordelingsresultatene kan tolkes dit hen at man her stod overfor ressurssterke foreldre som ikke ville vente i de kommunale køer. I første halvdel av 1990-tallet økte antall private barnehager sterkt, men det var denne gang private familiebarnehager som stod for en stor del av denne økningen (Gulbrandsen og Hellevik 2000). Private barnehager har vanligvis hatt egne opptakskriterier. Kommunale barnehageplasser har vært fordelt ut fra behovsprøving, men er etter hvert i økende grad blitt fordelt etter andre kriterier enn tradisjonelle behovskriterier.

En sosialt skjev fordeling av barnehageplasser er for så vidt en forventet effekt så lenge det er mangel på plasser, og sosioøkonomiske forskjeller i mødres yrkesdeltakelse. I motsetning til velferdsstatens kontantytelser, som for eksempel barnetrygd, har ikke sektoren vokst ved at alle barn og foreldre har fått noe og gradvis mer, men ved at noen har fått ganske mye og andre lite eller intet.

Men i en prosess der barnehager beveger seg mot å bli et mer universelt gode, endres også den sosioøkonomiske profilen. Det fantes i 2002 fremdeles sosioøkonomiske forskjeller i barnehagebruk, men forskjellene er ikke kolossalt store (tabell 22 og 23). I dag bruker nesten halvparten av mødre med lavest utdanning, kun grunnskole eller 1–2 års videregående utdanning, barnehage. Andelen blant mødre med noe mer utdanning ligger 10–15 prosent høyere. Den høyeste bruken er blant mødre med høy akademisk utdanning, hovedfagsnivå eller høyere, der 60 prosent har barnehageplass. Tallmessig er imidlertid dette en liten gruppe; med kun 7 prosent av mødrene. De beslaglegger derfor en svært liten andel av barnehageplassene totalt. Viktig å merke seg er også at forskjellene i barnehagebruk er langt mindre enn forskjellene i mødres yrkesaktivitet skulle tilsi.

Tabell 22. Barnehagebruk blant mødre med barn 0–5 år, etter mors utdanningsnivå. 2002.1) Prosent

	Mors utdanningsnivå				
	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I ¹⁾	Videre- gående II ²⁾	Universitet og høgskole I	Universitet- og høgskole II ³⁾
Ikke barnehage	51	54	43	36	26
Bruker barnehage	49	46	57	64	74
Alle barn i barnehage	39	35	45	48	60
N=	(155)	(602)	(874)	(857)	(183)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Tabell 23. Barnehagebruk blant mødre med barn 0–5 år, etter antall barn og mors utdanningsnivå. 2002. 1) Prosent

	Ett barn			To eller tre barn		
	Mors utdanningsnivå			Mors utdanningsnivå		
	Lav	Middels	Høy	Lav	Middels	Høy
Ikke barnehage	56	46	41	39	35	21
Bruker barnehage	44	54	59	61	65	79
Alle barn i barnehage	-	-	-	14	24	33
(N=)	(545)	(607)	(658)	(212)	(267)	(382)

1) Utdanningsnivå er målt som høyeste fullførte utdanning. Lav: Grunnskoleutdanning. Middels: Videregående utdanning. Høy: Universitets- og høyskoleutdanning.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002

De økonomiske fordelingsvirkninger som barnehageutbyggingen fører med seg synes å være en kostnad som det er umulig å unngå gitt de rådende forhold på arbeidsmarkedet og ekteskapsmarkedet. Økende utdanning gir økt utbytte på arbeidsmarkedet og tendensene til sosial homogami, dvs. at ekteskap inngås mellom partnere fra samme sosiale lag, gjør seg fortsatt sterkt gjeldende. Kornstad og Thoresen (2003) finner at også det siste Barnehageforliket vil føre til at familier med høyere inntekt vil få mer av de økte overføringene enn familiene med lavere inntekt. Dette skyldes at familier med høy inntekt og høyt utdanningsnivå oftere enn andre etterspør heltidsplass. Den sosiale ulikheten i fordelingen av subsidier til barnetilsyn må veies opp mot ønskede samfunnsmessige konsekvenser som for eksempel økt likestilling mellom menn og kvinner, mer effektiv utnyttelse av velutdannet arbeidskraft og økt skatteinngang. En slik ulikhet i subsidieringsgrad behøver heller ikke å medføre noen tilsvarende ulikhet i det utbytte barn har av å gå i barnehage. I den sammenheng er det av størst betydning at alle barn får nytte godt av barnehageopphold, ikke nødvendigvis på full tid.

3.3 Dagmamma-markedet

Det er tidligere påpekt at økningen i småbarnsmødres yrkesdeltakelse kom før barnehageutbyggingen. Den uformelle private barneomsorgen var en forutsetning for denne veksten i yrkesaktivitet. Gjennom hele 1970-tallet var antall barn som ble passet gjennom ulike former for private løsninger klart større enn antall barn med plass i barnehager. Statistisk sentralbyrås Barnetilsynsundersøkelse fra 1975 viste at 33 prosent av barn under sju år hadde regelmessig tilsyn av andre enn foresatte. Sju prosent hadde plass i

barnehage, mens mellom to og tre ganger så mange, 18 prosent, hadde betalt tilsyn av andre enn foresatte (Gulbrandsen 1981).

I det uformelle, private tilsynsmarkedet sto dagmammavirksomheten sentralt. I 1980 brukte 12 prosent av småbarnsforeldrene dagmamma. Bruken av dagmamma økte gjennom hele 1980-tallet. Toppen ble registrert i 1989 da 22 prosent av foreldrene brukte dagmamma. 20 prosent av barna under skolepliktig alder ble på dette tidspunktet passet av dagmamma eller praktikant (Blix og Gulbrandsen 1992a). Det var særlig behovet for tilsyn av de minste småbarna som ble dekket gjennom dette markedet. Barnehageutbyggingen på 1970- og 1980-tallet hadde særlig vært rettet mot de eldste småbarna. Mellom 1980 og 1990 ble det for eksempel nesten 50 000 flere barnehageplasser for barn over tre år. For barn under tre år, økte antall plasser i det samme tiåret med litt over 11 000.

Fra og med 1990 gikk bruken av dagmamma noe nedover. Høsten 1992 var dagmammabruken redusert til 12 prosent av alle barn i aldersgruppen 0–6 år (Blix og Gulbrandsen 1993). Den beskjedne, men jevne tilbakegangen for dagmammaer fortsatte fram til kontantstøtten ble innført.

Siden kontantstøtten gjorde det mulig å heve kontantstøtte og samtidig kjøpe privat barnetilsyn, ble det antatt at kontantstøtten ville føre til økt dagmammavirksomhet, og sannsynligvis også medføre økt pris på slike tjenester. Potensielle brukere ga også på forhånd uttrykk for at de i større grad ville bruke dagmamma eller praktikant, og at dette i stor grad ville skje på bekostning av barnehagebruk. Den andre kontantstøtteundersøkelsen, i 1999, viste imidlertid uendret bruk av dagmamma (Hellevik 2000). Den offentlige tilsynsform som gikk mest tilbake etter kontantstøttens innføring, var den form som liknet mest på dagmammaer, nemlig private familiebarnehager (Baklien mfl. 2001).

Barnetilsynsundersøkelsen fra våren 2002 viste at dagmammabruken fortsatt holdt seg på det samme nivå som tidligere. På dette tidspunkt var det 12 prosent av familiene som svarte at de brukte dagmamma eller praktikant. I dette totalbildet har praktikanter helt minimal betydning. Andelen totalt sett som brukte praktikant er under én prosent. Totalt sett var det 9 prosent av barna under skolepliktig alder som ble passet av dagmamma. Data er imidlertid veid på en måte som overrepresenterer familier med barn under 3 år, noe som betyr at dette estimatet vil være litt for høyt. Det er nettopp i de overrepresenterte aldersgrupper dagmammabruk er størst (tabell 24). Den aldersmessige fordelingen av bruk var i 2002 den samme som 10 år tidligere.

Tabell 24. Andel barn som passes av dagmamma eller praktikant, etter barnets alder. 1992 og 2002. Prosent

	Barnets alder						
	Under 1 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	Alle 0–5 år
1992	4	27	13	12	9	10	12
2002	2	21	17	7	5	2	9

Kilde: 1992: Blix og Gulbrandsen (1993), 2002: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Tidlig på 1990-tallet var dagmammabruk jevnt fordelt sosialt, etter at dagmammabruk tidligere hadde vært mest vanlig blant foreldre med høy utdanning (Blix og Gulbrandsen 1992a). Våren 1998 var dette fortsatt tilfelle. Uansett om barnets mor har høy eller lav utdanning, var prosentandelen som brukte dagmamma eller praktikant den samme. Som vist i tabell 25 var bruken også i 2002 den samme i alle utdanningsgrupper.

Tabell 25. Andel som passes av dagmamma eller praktikant, etter mors utdanningsnivå. 1) 2002. Prosent

	Mors utdanningsnivå				
	Ungdoms-skolenivå	Videregående I ¹⁾	Videregående II ²⁾	Universitet og høyskole I	Universitet- og høyskole II ³⁾
	10	10	10	10	7
(N=)	(204)	(770)	(1154)	(1213)	(245)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

I 2002 var det som nevnt 12 prosent av foreldrene som brukte dagmamma. Ni prosent baserte seg kun på dagmamma. Dette var i hovedsak familier som hadde ett barn, i og med at disse utgjorde åtte prosent av alle familiene, og 69 prosent av alle dagmammabrukere. Kun én prosent var tobarnsfamilier som brukte dagmamma til begge barna. De som bruker dagmamma til mer enn ett barn, bruker uten unntak den samme dagmammaen.

Det man vet om dagmammamarkedet, er først og fremst basert på opplysninger fra foreldre som har brukt dagmamma. I 1989, på det tidspunkt markedet var på toppen, var 35 000 dagmammaer i virksomhet, og deres årlige omsetning ble beregnet til en milliard kroner per år. Selv om dagmammaens egne barn ble regnet med, passet hver dagmamma i gjennomsnitt ikke mer enn 2,5 barn (Baklien mfl. 2001, s. 18). Tabell 26 viser hvordan de dagmammaer som er rapportert i 2002 fordeler seg med hensyn til hvor mange barn de passer. De fleste drev en virksomhet av relativt beskjedent omfang. Ser vi bort fra egne barn, passer 57 prosent av

dagmammaene bare ett eller to barn. Dette gir et gjennomsnittstall på drøyt 2,6 barn, altså omtrent samme antall som i 1989. Antall dagmammaer er imidlertid blitt betydelig redusert. Ut fra tall over hvor mange barn som passes av dagmamma og hvor mange barn hver dagmamma passer, anslår vi at 12 000 dagmammaer var i virksomhet i 2002. Dette er 23 000 færre enn i 1989. I samme periode er det blitt 22 850 flere ansatte i barnehager.

Tabell 26. Dagmammaer fordelt etter hvor mange barn de passer. 2002. Prosent.

Ett barn	Ett barn pluss eget/egne	To barn	Tre barn	Fire barn	Fem barn	Flere enn fem barn
27	16	14	13	15	6	8

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

I 1992 svarte hver femte dagmammabruker at dagmammaen de brukte betalte skatt. Også i kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999 ble dagmammabrukere spurt om dette. Både i 1998 og 1999 var det en av tre dagmammaer som, i følge opplysninger fra brukerne, betalte skatt. Sammenliknet med tall fra tidlig på 1990-tallet synes innslaget av svart arbeid i denne sektor å være på retur. Opphør av adgangen til inntektsfradrag for ulegitimerte utgifter til barnepass har sannsynligvis redusert etterspørselen etter «svarte» dagmammaer (Baklien mfl. 2001). I undersøkelsen fra 2002 svarte 26 prosent av brukerne at dagmammaen betalte skatt. I åtte prosent av tilfellene får dagmammaen i det hele tatt ikke lønn, mens 11 prosent ikke vet om dagmammaen betaler skatt eller ikke. Blant foreldre som har svart ja eller nei på spørsmålet om dagmammaen betaler skatt, er det 32 prosent som svarer at dagmammaen betaler skatt. Ser vi tallene for den siste ti års periode under ett, er det ingen tegn på at problemet med svarte dagmammaer øker. Siden andelen som betaler skatt er uendret og antall dagmammaer er mer enn halvert, er omfanget av svart arbeid innenfor denne sektor sterkt redusert. «Svart» dagmammavirksomhet er på klart vikende front.

Det kan være flere årsaker, både på tilbuds- og etterspørselssiden, til at dagmammamarkedet ikke økte etter innføring av kontantstøtte. Etterspørselen etter denne type tilbud ble sannsynligvis sterkt overvurdert. Blant småbarnsforeldre som ønsket tilsyn, var det opplagt en sterk preferanse for og betalingsvillighet for barnehager, framfor dagmamma. Preferansen for ordinære barnehager dokumenteres også av at det var små, private familiebarnehager, den barnehageform som har flest likhetspunkter med dagmammatilsyn, som i størst grad ble nedlagt i løpet av det første året med kontantstøtte (Gulbrandsen og Hellevik 2000).

4 «Familisering» og «refamilisering» av omsorg

Det offentlige barnehagetilbudet må ses i forhold til annen offentlig støtte til omsorg for barn. Ordninger rettet mot barn under 3 år er de sentrale i denne sammenhengen. I denne aldersgruppen er barnehagetilbudet fremdeles ganske begrenset, og yrkesaktivitet og tidsbruk blant mødrene er betydelig lavere enn blant småbarnsmødre med større barn. På 1990-tallet kom de store reformene for de minste barna til å handle først og fremst om foreldres rett til *mer tid til barn* – om kraftige utvidelser av foreldrepermisjonen i 1993, og ikke minst om innføring av kontantstøtte i 1998. Ordningene styrker foreldres rett til *betalt tid til omsorg* (Ellingsæter 2001). Slik sett bidrar ordningene i prinsippet til en «familisering» eller «refamilisering» av omsorgen – omsorgen beholdes i, eller flyttes tilbake til familien.

4.1 Fødselspermisjoner: Utvidet varighet, farskvote og tidskonto

I 1993 ble den betalte fødselspermisjonen utvidet til 42 uker med 100 prosent lønnskompensasjon, eller 52 uker med 80 prosent kompensasjon. Det ble innført en farskvote på fire uker som går tapt dersom far ikke benytter seg av retten. En tidskontoordning der permisjonen kan tas ut på deltid over to år ble også innført. Bortsett fra 6 uker etter fødsel som er reservert mor, og de 4 ukene som er reservert far, kan foreldrene fordele permisjonen mellom seg slik de måtte ønske det. Mødres permisjonsrettigheter er knyttet til tidligere yrkesaktivitet; kravet er minst 6 måneders lønnet arbeid i de 10 månedene forut for permisjonen. Fedres rettigheter har det samme kravet, men i tillegg var rettighetene tidligere også avledet av mødrenes yrkesaktivitet før fødsel. Dette ble endret i 2000; nå er det mors aktivitet *etter* fødsel som avgjør fedres rettigheter.

Foreldrepermisjoner klassifiseres som tiltak rettet mot toforsørgerfamilier (se bl.a. Korpi 2000). Fødselspermisjonene har som vist foran hatt stor innvirkning på kvinners tidsbruk i lønnet arbeid. Fra et likestillingsperspektiv kan imidlertid permisjonsordningen fremtre som tvetydige (Bruning og Plantenga 1999). På den ene siden har ordningene bidratt til at mødre kan kombinere jobb og barn. Det har hatt stor betydning for økt

kontinuitet i kvinners yrkesdeltakelse, kvinner med foreldrepermisjon går raskere tilbake til jobb enn kvinner uten (Rønsen 1999). Det store flertall av mødre, tre av fire, har opparbeidet rettigheter til fødselspermisjon, og andelen er ganske stabil (Danielsen og Lappegård 2003). På den andre siden har ordningene vært med på å opprettholde et svært kjønnskjevnt mønster i barneomsorgen.⁹ Det er mødre som tar ut det meste av permisjonen. Andelen mødre som velger den lengste permisjonsmuligheten (52 uker) har økt betydelig på 1990-tallet; fra 58 prosent i 1993 til 79 prosent i 2000, ifølge Danielsen og Lappegård (2003). De peker på sammensatte forklaringer: det kan skyldes at lange avbrekk er mer akseptable, at det anses som best for barnet, at de har råd til det, men også at det offentlige tilbud om barnepass er begrenset.

Det er spesielt interessant å merke seg at kvinner med det høyeste utdanningsnivået noe oftere velger litt lengre fødselspermisjon enn andre mødre. Analyser tyder blant annet på at det kan være mødrenes arbeidssituasjon som påvirker valget; kvinner i jobber med lite fleksibilitet, som er vanskelige å være *litt* borte fra, oftere velger det lengste permisjonsalternativet (op. cit).

Det store flertallet fedre, omtrent 80 prosent, som har rett til permisjon tar ut sin fedrekvote. Få tar ut særlig mer. Ved innføringen av ordningen kunne ikke far ta ut sin permisjon mens mor hadde permisjon. Dette ble senere endret. Hele 35 prosent av mødre var hjemme samtidig med far i 1995 (Brandth og Øverli 1998, nyere tall finnes ikke). Tidskontoordningen derimot brukes nesten ikke; kun 4 prosent av dem som har rett på ordningen bruker den (Rikstrygdeverket 1997).

Permisjonspolitikken styres av en klar norm om foreldrebasert omsorg i barnets første leveår: Målet er at barn skal ha mor eller far hjemme hele det første året. Tidskontoordningen skal bidra til fleksibilitet i mødres og fedres deling av denne tiden i hjemmet (se NOU 1993:12). Hvorfor nettopp 12 måneder er satt som norm for foreldreomsorg, og ikke for eksempel 9 måneder, synes ikke å ha noen bestemt begrunnelse i forhold til barnets behov.¹⁰ Det nærmest totale fravær av barnehageplasser for barn under ett år (under 2 prosent) innskrenker valgmulighetene i forhold til ulike måter å kombinere jobb og omsorg for barn i barnets første leveår. De utvetydige målsetningene har vært med på å etablere normer for hva som betraktes som

⁹ Internasjonale studier tyder på at lengden på permisjoner er av betydning; lange permisjoner er særlig ugunstig for likestillingen (bl.a. Mahon 2002).

¹⁰ Behovet for å amme barn har imidlertid en indirekte forbindelse her. Anbefalingene om hvor lenge mødre bør amme har økt i takt med økte permisjoner.

god omsorg det første leveåret. Men det finnes ingen systematisk kunnskap om hvor mange mødre eller fedre som ser dette som den beste løsningen for dem selv. Dette er et spørsmål som heller ikke stilles i offentlig debatt. Når foreldre, og særlig mødre velger mer tid til barn er det ikke alltid et uttrykk for et positivt valg, beskrankninger i valgmuligheter kan også føre til slike valg, noe som sjelden trekkes frem (Ellingsæter 2003a). Det er grunn til å tro at overgangen mellom endt fødselspermisjon og returen til arbeidslivet er svært problematisk for mange mødre. Det er særlig for ettåringer at gapet mellom tilbudet på barnehageplasser og mødres ønsker om barnehageplass er formidabelt (se avsnitt 5.5).

4.2 Kontantstøtte for barn som ikke bruker barnehage

Kontantstøtteordningen innebærer at foreldre med barn på 1–2 år som ikke har plass i offentlig subsidiert barnehage får utbetalt et månedlig beløp tilsvarende det staten subsidierer en offentlig barnehageplass med.¹¹ Bruk av deltids barnehageplass gir rett til avkortet støtte, barn med oppholdstid i barnehage på mindre enn 33 timer per uke mottar støtte gradert etter antall timer. Det er altså ikke bare dem som passer barna sine selv som har krav på kontantstøtte, men også de som kjøper privatfinansiert barnepass, som dagmamma eller lignende.

Kontantstøttens hovedmål var «å bedre småbarnsfamilienes muligheter til en god barneomsorg» (Stortingsproposisjon nr. 53 (1997–98):5). Følgende tre delmål ble videre beskrevet: For det første skal familiene sikres mer tid til å selv ta omsorgen for egen barn. For det andre skal familiene gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn. Og for det tredje må det bli mer likhet i statlige overføringer til familier uavhengig av hva slags barnetilsyn de velger. Kontantstøtten hevdes å være en fortsettelse og forlengelse av støtteordningene ved fødsel og adopsjon. Retten til avkortet støtte ved bruk av deltids barnehageplass skal gi muligheter for fleksible tilpasninger mellom jobb og omsorg for egne barn.

Praktiseringen av reformen er basert på at familien har en hovedforsørger i tillegg til kontantstøtten. Tradisjonelle familieverdier understøtter valgfrihetsargumentet, idet det bygger på en oppvurdering av den tradi-

¹¹ Fra 1. august 2003 økte full kontantstøtte fra 3000 til 3657 kroner per måned. Økningen tilsvarer det ordinære småbarnstillegget i barnetrygden som ble fjernet i forbindelse med «omdisponering av midler til barnehage og kontantstøtte».

sjonelle hjemmearbeidende husmorrollen. Tradisjonell familieomsorg anses å være best for barn under tre år:

Familien er den grunnleggende sosiale enhet i samfunnet. ... Ingen kan fullt ut erstatte familien i dens kunnskap, kjærlighet og omsorg for egne barn. Vi må derfor ha ordninger som i større grad gjør det mulig for foreldre å være hjemme når barna er små (St. prp nr. 53 (1997–98):8).

Det interessante med kontantstøtteordningen er imidlertid at den har hatt svært beskjedne virkninger på mødres tid i lønnsarbeid. Evalueringen av de kortsiktige virkningene av ordningen konkluderte med at det store flertallet av foreldre mottar kontantstøtte – samtidig som både mødre og fedre arbeider omtrent som før (Baklien mfl. 2001, Ellingsæter og Gulbrandsen 2001). At reformen ikke fikk noen effekt på *fedres* yrkesarbeid var ventet. Men de moderate virkningene på *mødres* tid til lønnsarbeid var derimot høyst uventet. Ett år etter at reformen ble innført var sysselsettingsnivået like høyt som før, mens den gjennomsnittlige arbeidstiden hadde gått litt ned. Sammenholder man tall fra 1999 og 2002 synes andelen yrkesaktive blant mødre med barn i kontantstøttealder å ha holdt seg relativt stabil på rundt 76–77 prosent (tabell 5.1a i Reppen & Rønning 1999 og tabell 5.1 i Pettersen 2003).

Evalueringen inkluderte også studier med metoder som tok høyde for at andre endringer kan ha skjedd parallelt med innføringen av kontantstøtte, der effekter på reformens målgruppe ble sammenlignet med ulike kontrollgrupper. Noen av studiene rapporterer moderate, men signifikante effekter på mødres yrkesaktivitet, og noen predikerer at virkningene vil øke betydelig over tid (Håkonsen mfl. 2001, Knudsen 2001, Rønsen 2001). Analysene tydet generelt på at mødres lønnede timeverk ikke gikk særlig mye ned, men at de sannsynligvis ville ha fortsatt å *øke* noe dersom kontantstøtten ikke var blitt innført. Estimaten som kan si noe om hvordan reformen har slått ut for ulike grupper av mødre er motstridende, ettersom både positive og negative effekter av mødres utdanningsnivå ble rapportert (Knudsen 2001, Rønsen 2001). Schøne (2002) har i en senere analyse brukt mer relevante kontrollgrupper, samt fulgt reformen over lengre tid, og konkluderer med at effektene av kontantstøtten faktisk er mindre enn det estimatene fra de første studiene antyder. Schøne har beregnet at mødre med barn i kontantstøttealder bare bruker 6 prosent mindre tid i lønnet arbeid enn de ville ha gjort dersom kontantstøtte ikke hadde blitt innført. Denne typen estimer er svært følsomme for de kontrollgrupper som velges, og Schøne viser at de første studiene overvurderer reformeffekten fordi de sammenligner mødre med

barn 1–2 år med mødre med barn 3–6 år, som har hatt en sterkere underliggende vekst i yrkesaktiviteten.

Videre er det interessant at andelen foreldre som mottar kontantstøtte viser en klart fallende tendens. Ved utgangen av 1999, det første året kontantstøtten hadde vært tilgjengelig hele året for både ett- og toåringene, mottok 74,8 prosent av alle barn i målgruppen kontantstøtte: 79,0 prosent av ettåringene og 70,7 prosent av toåringene (tabell 27).¹² Andelen barn som mottok støtte hadde imidlertid sunket til 70,7 prosent ved utgangen av 2002. Andelen av støttemottakere som mottar full kontantstøtte har ligger relativt stabilt på litt over 80 prosent.

Tabell 27. Andel barn med kontantstøtte pr. 31.12., 1999–2002

	Alle 1–2 år	1 år	2 år	Andel mottakere med full kontantstøtte
1999	74,8	79,0	70,7	83,7
2000	74,3	79,1	69,5	83,6
2001	73,2	77,9	68,6	83,4
2002	70,7	75,6	65,9	82,6

Kilde: Rikstrygdeverket 2002, 2003.

Kontantstøtteundersøkelsen i 1999 viste at flere mødre foretrakk familiepolitiske reformer som vil gi mer tid til barn fremfor støtte til ulike barnehagereformene. Men her er en særdeles viktig presisering: Det er ikke kontantstøtte, men først og fremst lengre foreldrepermisjoner og kortere arbeidstid mødre anser som best. Bare 9 prosent av mødre anså kontantstøtten slik den i dag er utformet som det beste tiltaket. Det gjaldt også mødre som var hjemmearbeidende på intervju tidspunktet (Hellevik og Koren 2000). Noen flere syntes kontantstøtte er det beste tiltaket dersom støtten kun ble utbetalt til dem som bruker mer tid på egne barn.

Det er imidlertid viktig å være klar over at holdninger ikke er robuste fakta, men følsomme for den kontekst de inngår i. Foreldres holdninger må blant annet fortolkes i lys av den politiske debatt, fordi debattens fortolkningsrammer preger hva som fremstår som sosialt akseptabelt og ønskelig (Ellingsæter 2003a). «Mer tid til barn» fremsto som familiepolitikens fremste mål i 1990-tallets offentlige debatt. Politikere som kappes om å tilby foreldre mer tid til små barn, men med ulike midler, er med på å nære et

¹² Andelene varierer noe over året, gjennomsnittet for alle 12 måneder ligger noe høyere enn desembertallene. Se forøvrig Baklien mfl. (2001, s. 19-20) for en nærmere diskusjon.

ideal og en forventning om at foreldre *skal ønske* å bruke mer tid på barn (op. cit.). Hvor stor betydning den offentlige debatt faktisk har for foreldres holdninger gir funnene fra Barnetilsynsundersøkelsen i 2002 en pekepinn om. Den familiepolitiske debatten har etter kontantstøttens innføring forflyttet seg til barnehageproblematikken – til mangel på plasser og høy pris. Denne dreiningen synes å avspeile seg i foreldrenes preferanser (tabell 28). Andelen mødre som foretrekker kontantstøtte, enten dagens ordning som er utformet som støtte til dem som ikke bruker barnehageplass eller kontantstøtte kun til dem som er hjemme med barna, er redusert med 15 prosentpoeng. Kun 5 prosent foretrekker dagens ordning, mens 10 prosent mener det andre kontantstøtte-alternativet er best. Det interessante er at denne nedgangen følges av en omtrent like stor økning i andelen som mener barnehageplass til alle/reduerte pris er best; andelen som foretrekker en av disse to reformene økte fra 21 til 34 prosent.

Tabell 28. Mødre med barn i kontantstøttealder etter hvilket tiltak rettet mot barnefamilier de synes er best. Prosent

	1999	2003
Kontantstøtte til dem uten barnehageplass	9	5
Kontantstøtte til dem som er hjemme med barnet	21	10
Utvidet fødselspermisjon til 2 år	27	26
6-timers arbeidsdag til foreldre	18	21
Flere ferie-/fridager i året til foreldre	4	4
Barnehageplass til alle som ønsker det	11	17
Lavere foreldrebetaling i barnehager	5	13
Mer fleksible oppholdstider i barnehager	5	4

Kilde: Reppen & Rønning 1999, tabell 4.9; Pettersen 2003, tabell 4.7.

4.3 «Tidsklemme» eller «tilsynsklemme»?

De to reformene, fødselspermisjoner og kontantstøtte, har hatt ulik betydning for mødres yrkesmønstre. Fødselspermisjonene er en respons på mødres økte yrkesdeltakelse, og reduserer problemene med å kombinere jobb og barn. I praksis støtter de derfor opp om pågående endringsprosesser. Kontantstøtten derimot, går på tvers av denne trenden, ved å ville reversere tunge trender som mødres økte tilknytning til lønnet arbeid og stigende preferanser for barnehager. Reformen bygger blant annet på en todeling av kvinner og kvinners interesser; mellom «yrkeskvinner» og «hjemmearbeidende». Av flere grunner er dette en utdatert todeling av kvinner. Inndelingen overser den økte kompleksiteten i kvinners yrkestilpasninger.

Valget til de fleste mødre står i dag ikke mellom å være yrkesaktiv eller hjemmearbeidende, men mellom *ulike strategier for å kombinere jobb og barn* i ulike familiefaser (se Ellingsæter 2003a for videre diskusjon).

Et klassisk skille innen norsk velferdspolitikkk har gått mellom kontantoverføringer og tjenester (se Bay 1988). En fellesnevner mellom Norge og andre europeiske land som har ulike typer kontantstøtteordninger er at alle er innført av sentrum-høyre regjeringer (Morgan og Zippel 2003). En annen fellesnevner er at reformene har vært begrunnet med foreldres valgfrihet, oppvurdering av omsorg og en jevnere fordeling av statlig støtte mellom yrkesaktive og ikke-yrkesaktive mødre. Kristelig Folkepartis betydning for innføringen av kontantstøtten i Norge styrker også tesen om at små, konfeksjonsbaserte partier kan ha stor innflytelse på familiepolitikken (Korpi 2000).

I Norge har både utvidede fødselspermisjoner og kontantstøtte vært ledsaget av en dominerende oppfatning av at barnefamiliene befinner seg i en «tidskrise» (Ellingsæter 2004). Det underliggende resonnementet er at kvinners økte bidrag til egen og familiens forsørgelse skaper et underskudd på omsorgstid i familien, fordi menn ikke har kompensert den «tapte» omsorgen i tilstrekkelig grad. En oppfatning av knapphet på tid som hovedproblemet har bidratt til å understøtte og forsterke prinsippet om at mødre skal kunne *velge* mellom tid til jobb eller barn. Men det rettes til dels andre krav til enslige mødre enn til mødre som er gifte og samboende. I sosialpolitikken har arbeidslinja vært rettesnor for kravet om økt selvforsørgelse blant enslige mødre.¹³

I realiteten ligger foreldres faktiske tidsbruk og tidsorganisering langt fra det man med rimelighet kan betegnes som «krise». Mens mødres formelle tilknytning til arbeidslivet er kraftig styrket, så er dette ledsaget av en tidspraksis som for det store flertall gir et *omfattende rom for tid til barn* (se Ellingsæter 2004), noe beskrivelsen av mødres tid til lønnet arbeid foran viser. Tidsbruksundersøkelser viser at den tid mødre og fedre til sammen bruker på inntektsgivende arbeid i løpet av en uke har endret seg lite de siste 20 åra blant foreldre med barn under 3 år – den økte med i underkant av 1 time per uke (Kitterød 2002). Økningen er noe større, omkring ti timer totalt per uke, blant foreldre med barn i alderen 3–6 år.

¹³ Overgangsstønadene for enslige forsørgere ble strammet inn i 1997, gjennom begrensninger i den totale perioden det er mulig å motta støtte, og begrensninger knyttet til barnets alder. Målet var å øke deltakelsen i lønnet arbeid. Endringen representerer et normativt skifte fra en rett til arbeid til en plikt til arbeid - enslige mødre skal også være forsørgere (Syltevik 1999).

At det er stort rom for tid til barn, kommer til uttrykk i den tid som brukes til aktiv omsorg og samvær med barn. Aktiv omsorg er den tiden foreldre registrerer at det å ta seg av barn er den viktigste aktiviteten. Dette utgjør bare en liten del av foreldres totale omsorg for barn, det meste av foreldres samvær med barn foregår parallelt med andre aktiviteter (Kitterød 2002). Ifølge tidsbruksundersøkelsene brukte mødre med barn under 3 år i gjennomsnitt noe over tre timer per dag til aktiv omsorg i år 2000, omtrent like mye som 20 år tidligere (op. cit.). Fedre bruker derimot noe mer tid til omsorgsarbeid, i gjennomsnitt 20 minutter mer per dag i 2000 sammenlignet med 1980.

En effekt av det ensidige fokus på tidsklemme-problematikken er at det fullstendig overskygger andre kilder til stress i foreldres hverdagsliv, nemlig den klemmen foreldre havner i når tilbudet på offentlige barnehager er sterkt begrenset (Ellingsæter 2003a). Mangelen på *barnehageplass for de minste barna* har vært sterkt underkommunisert i den offentlige debatt.

Forventningen til kontantstøtten var ikke bare at foreldre skulle velge mer tid hjemme, de var også ventet å skulle velge dagmamma fremfor barnehage. Men slik gikk det ikke, og hovedårsaken er foreldres klare preferanser for barnehager som tilsynsordning.

5 Barnehager: politikk og preferanser

5.1 Barnehagepolitikk

Den første barnehageutbyggingen i Norge møtte motstand. Det var sterk motstand i enkelte politiske partier (Lea 1982), og det var også uenighet innad i noen av partiene (Larsen 1999). Dette var også tilfelle for befolkningen, og holdningene gikk mer etter aldersskillelinjer enn etter kjønn. Det var en utbredt oppfatning at omsorg og oppdragelse av små barn var familiens eneansvar.

Over tid er det meste av motstanden forsvunnet. I dagens situasjon er de politiske partiene ikke bare helt enige om målet om full barnehagedekning – de konkurrerer sågar om å gjøre dette på den best mulige måte, gjennom økt kvalitet og reduserte priser. Barnehagepolitikken er dermed et illustrerende eksempel på at et politisk saksområde over tid har endret karakter: fra å være det som statsviteren Tor Bjørklund (2001) betegner som en posisjonssak der de politiske partier er uenige i sak eller om målet, til å bli en valenssak der partiene er enige om sak og mål, men konkurrerer om å være det partiet som best fremmer saken. Derfor har man på dette området opplevd at tradisjonelle politiske antagonister som Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet har fremmet felles forslag om maksimalpriser på barnehager. Våren 2003 ble tilgjengelighet på barnehager til en rimelig pris alle partiers mål. Selv Fremskrittspartiet anerkjente at «småbarnsforeldre flest er i arbeid». I stedet for å stå alene har også Fremskrittspartiet valgt å være med på å «forme familiepolitikken i et moderne samfunn».¹⁴

Det er dermed i dag bred politisk enighet om å oppnå det som kalles full barnehagedekning. Det er også bred enighet om at full dekning er ensbetydende med å tilby barnehageplass til alle som ønsker det. Full behovsdekning ble definert på denne måten allerede i den barnehagemeldingen som kom på slutten av 1980-tallet (St. meld. nr 8 (1987–88)), og ble også gjentatt i senere barnehagemeldinger (se for eksempel St. meld. nr. 27 (1999–2000)).

Barnehageplass til alle som ønsker det har altså vært et politisk mål for flere regjeringer de siste 15–20 år, men hvilken dekningsgrad som har ligget til grunn for full behovsdekning har vært justert flere ganger i løpet av disse

¹⁴ Uttalt av nestleder Siv Jensen i forbindelse med Fremskrittspartiets landsmøte, *Aftenposten* 2.5.2003, s. 2.

åra (St. meld. nr. 24 (2002–2003)). I den forrige barnehagemeldingen anslo den daværende regjering at dette målet ville være nådd med en dekning på 70 prosent for aldersgruppen ett til fem år (St.meld. nr. 27 1999–2000). Målet ble antatt å skulle være nådd i løpet av 2000 for de tre eldste alderskullene, og i løpet av 2003 for barn under 3 år. De målene som den gang ble satt er nå nådd, men uten at man kan si at målet om full barnehagedekning er nådd. Et slikt mål vil nemlig være problematisk, ikke bare å oppfylle, men også å fastlegge eksakt i og med at målet ikke ligger i ro. Andre sider ved barnehagesatsingen, som lavere foreldrebetaling og økt satsing på kvalitet, vil ganske sikkert øke etterspørselen. I budsjettsproposisjonen for 2002 økte regjeringen anslaget for full behovsdekning fra 70 til 80 prosent innen 2005 (St. prp nr 1 2001–2002). Barnehageavtalen i 2003 legger for eksempel til grunn at full behovsdekning vil være nådd ved 80 prosent for barn i alderen 1–5 år. Sammenligner man med barnehagedekningen i Danmark og Sverige, som vist i tabell 2, er det grunn til å tro at også dette anslaget er for lavt.

Målet om full barnehagedekning må ikke forveksles med ett av målene innenfor regjeringens treårige kvalitetssatsing som er formulert som barnehage *for* alle barn. Dette er et mål som dreier seg om barnehagens tilgjengelighet og brukervennlighet for eksempel for barn med funksjonshemming, og ikke barnehage *til* alle barn. Målet om full barnehagedekning har så langt ikke vært formulert som plass til alle barn, men som plass til alle barn som foreldrene ønsker plass til.

De barnehagepolitiske målene fastsettes sentralt, av regjering og storting. Samtidig er graden av måloppnåelse svært avhengig av innsatsen til lokale aktører, det være seg kommuner og private eiere og utbyggere. I følge barnehagelovens paragraf 7 har kommunen ansvar for utbygging og drift av barnehagen. Sammen med øvrige oppgaver kommunen er tildelt innenfor sektoren danner dette rammen for kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet. Kommunene har løst sin utbyggingsoppgave på ulik måte med hensyn til i hvilken grad de selv har valgt å bygge og eie barnehager, og i hvilken grad kommunene har lagt til rette for og økonomisk støttet privat barnehageutbygging.

Lovens paragraf 7 ble endret i juni 2003. Fra denne dato har kommunen plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehager for barn under opplæringspliktig alder. Denne plikten gir imidlertid ingen tilsvarende rett til plass for den enkelte familie eller barn. I følge departementets informasjonsbrev om endringene vil plikten ikke gjelde fullt ut fra ikrafttredelsen, ettersom målet om full behovsdekning ikke er nådd i enkelte

kommuner. Plikten har derfor foreløpig form av å være en målsetning. Det er videre opp til kommunen selv å fastsette hva som er det reelle behovet for barnehageplasser.

I følge forrige barnehagemelding (St. melding nr 27 (1999–2000)) var man på dette tidspunkt kommet i en situasjon der kvalitetssikring og brukertilpasning ville bli viktige utfordringer. Regjeringen la samtidig fram en samlet plan for kvalitetssatsing i barnehagesektoren i årene 2001–2003. Tre temaområder er sentrale i denne satsingen: en barnehage for alle barn, varierte og brukertilpassede tilbud i tråd med behovene til barn og foreldre og et kompetent barnehagepersonale. Innen utgangen av 2003 skal alle barnehager ha etablert et system for utvikling og sikring av kvalitet (Gulbrandsen 2002b)

Økt kvalitet, mer fleksibelt tilbud og redusert brukerbetaling vil imidlertid med stor sannsynligvis føre til at enda flere vil ønske å benytte barnehager, slik at den tallmessige avstand mellom barnehageplass *til* alle barn og barnehageplass til alle barn som det ønskes plass til, blir langt mindre enn i dag.

5.2 Foreldres preferanser

Barnehagen har utviklet seg til å bli en institusjon som nesten alle norske barn og foreldre bruker i løpet av småbarnsperioden. Blant småbarnsforeldre selv mener nærmet alle at barnehagen inngår som en naturlig del av barneomsorgen. Slik har det nå vært i en del år. Dette kan leses ut av surveydata om norske småbarnsfamiliers syn på barnehagen (Gulbrandsen og Lea 1981, Blix og Gulbrandsen 1993). I 1979, og igjen i 1992, ble representative utvalg av småbarnsfamilier bedt om å ta stilling til et utsagn om barnehageopphold.¹⁵ Som vist i tabell 29 ble oppfatningen om at barn ikke burde gå i barnehage – noe hver tiende far eller mor mente i 1979 – nærmest eliminert. Samtidig var det en klar dreining i oppfatningene fra å mene at korttidstilbud er best, til å foretrekke heldagsopphold. Det som fremdeles finnes av uenighet blant norske småbarnsforeldre dreier seg ikke om å være for eller mot barnehager, men om mer pragmatiske spørsmål som hvor gamle barn bør være før de begynner i barnehagen og hvor mange timer de daglig bør oppholde seg der.

¹⁵ Spørsmålet er blitt stilt en gang senere, i 1996, men da hadde det ikke skjedd noen signifikant endring i forhold til 1992.

Tabell 29. Småbarnsforeldres synspunkter på barnehageopphold. 1979 og 1992.
Prosent

	1979	1992
Opphold i barnehage er så fordelaktig for barna at en vesentlig del av dagen bør tilbringes der	21	47
Det er bra at barn går i barnehage noen timer per uke. Men dette skal bare være et ekstratilbud	67	51
Barn bør ikke gå i barnehage. Barnetilsyn og oppdragelse skjer best i hjemmet	12	2

Kilde: Gulbrandsen og Lea (1981), Blix og Gulbrandsen (1993).

Foreldres syn på hvor bra barnehager er for barn under tre år har imidlertid vært delte (se bl.a. Magnussen, Godal og Leira 2001). Men det er sannsynlig at holdningene vil endres i fall tilbudet økes markant også for denne aldersgruppen. Politiske reformer har ikke bare stor betydning for den faktiske mulighetsstrukturen; endringer i barnehagetilbudet endrer også foreldres «forventingshorisont». At holdninger påvirkes av tilbudet er nemlig helt åpenbart når det gjelder barnehager for barn over tre år. Den kraftige ekspansjon i plasser har påvirket holdningene betraktelig, motforestillinger til barnehagen som et godt tilbud for denne aldersgruppen var nærmest utryddet allerede for ti år siden (Gulbrandsen 1996).

Det er få eller ingen tjenestetilbud, det være seg i privat eller offentlig sektor som har samme popularitet som barnehager. I Tns gallups kommuneundersøkelse har for eksempel barnehager kommet på topp med hensyn til brukernes tilfredshet både i 1997, 2000 og 2003.¹⁶ I 2003 deler barnehagene førsteplassen med fysioterapeutttjenesten og folkebiblioteket. På en skala fra 1–6, valgte 79 prosent 5 eller 6, dvs. svært fornøyd eller meget fornøyd (Tns gallup 2003).

5.3 Tilbud og etterspørsel på 1990-tallet

Fram til tidlig på 1990-tallet kan barnehagesektoren beskrives ved hjelp av uttrykk som stort udekket behov og lange køer. På dette tidspunkt kunne man imidlertid observere de første tegn på at behovet, i alle fall for visse aldersgrupper, i visse deler av landet, var i ferd med å bli dekket. Dekningsgraden for aldersgruppen 0–6 år lå på dette tidspunkt rundt 40 prosent. Med en slik dekningsgrad kunne det synes som om man fortsatt var langt unna målet om full barnehagedekning. Men den samlede etterspørsel var langt fra

¹⁶ Tns gallup er tidligere Norsk Gallup.

100 prosent, samtidig som andre reformer som utvidet omsorgspermisjon og senket skolealder etter hvert ville fjerne to hele årskull fra køen. Avstanden mellom det eksisterende tilbud og småbarnforeldrenes faktiske etterspørsel etter barnehageplasser var etter hvert blitt ganske beskjeden, i alle fall for fem- og seksåringer (Gulbrandsen 1991, Blix 1993). I denne situasjonen ble det viktig å få vite mer om foreldrenes etterspørsel, både for å få kunnskap om utbyggingsbehov og om mulig etterspørselssvikt.

Dersom man dekket den eksisterende etterspørsel ville nødvendigvis et betydelig antall barn få oppholde seg lite i barnehage. Ut fra de foreliggende fordelingsanalyser kunne man også konkludere med at barn med foreldre med høy inntekt og lang utdanning fikk oppholde seg betydelig mer i barnehager enn barn med foreldre med lav inntekt og kort utdanning. Med overføringen av 6-åringer fra barnehage til skole fikk alle barn på samme alderstrinn det samme pedagogiske tilbud. Norsk Lærerlag lanserte rundt 1993 slagordet om «Folkebarnehagen» basert på ideen om at de gode som barn fikk del i gjennom barnehageopphold skulle komme flest mulig barn til gode. Ut fra slike betraktninger var mulig skjult etterspørsel av interesse, samt etterspørsel som ville manifestere seg dersom tilbudet ble endret.

En undersøkelse fra 1992 kartla etterspørsel og betalingsvillighet. Her ble det undersøkt i hvilken grad endring av pris ville avdekke skjult etterspørsel som ikke manifesterte seg gitt det rådende tilbud. Ved å konfrontere de som ikke hadde søkt barnehageplass med hypotetiske korttidstilbud til lavere pris enn de foreliggende tilbud, ble det dokumentert at billig eller gratis korttidsopphold ville utjevne de sosiale forskjeller i bruk av barnehager. Skulle man unngå at barnehagegodene ble fordelt på grunnlag av en sosialt sett meget skjev etterspørsel, måtte brukerbetalingen senkes betydelig (Gulbrandsen 1993).

«Longva-utvalget», som utredet overføringer til barnefamilier, tok opp dette forslaget ved å foreslå å tilby gratis kjernetid på inntil 20 timer per uke for alle barn mellom 3 og 5 år (NOU 1996:13). På oppdrag fra utvalget utredet Thoresen (1996b) de inntektsmessige konsekvenser av forslaget om gratis kjernetid for de eldste førskolebarna (tre til seks år), samt tilsvarende konsekvenser av økte overføringer til ett- og toåringer, både av økte overføringer til barnehagedrift og av økte overføringer gjennom en kontantstøttevariant. Konklusjonen var at forslaget om gratis kjernetid til de eldste barna ville gi størst økning av barnehagesubsidier til de barnefamilier som tjente minst. For ett- og toåringer ville økt driftsstøtte ikke i særlig grad påvirke inntektsfordelingen. En kontantstøttevariant ble også analysert, og denne ville ha hatt en viss utjevneende effekt.

Den utjevning man ville oppnå ved gratis korttidstilbud gjaldt vel og merke bare de eldste barna. Blant barn under 3 år, ville ikke et slikt tiltak utjevne ulikhet i bruk i noen særlig grad. Ulikheter i etterspørsel etter barnehagetilsyn var særlig bestemt av ulike oppfatninger av hvor gamle barn burde være før de begynte i barnehage. For barn under 3 år viste det seg heller ikke mulig for Longva-utvalget å komme fram til noen tilsvarende bred enighet som for de eldre barna. På slutten av 1980-tallet var kontantstøtte blitt lansert som alternativ eller supplement til barnehagesubsidier. Dette skjedde i en situasjon da barnehagetilbudet til ett- og toåringer var lavt, men samtidig var det et betydelig innslag av foreldre som overhodet ikke ønsket å gjøre bruk av barnehager så tidlig i barnets livsløp (Blix og Gulbrandsen 1992b). Etterspørselen etter barnehageplasser til ett- og toåringer var også slik sosialt fordelt at en generell økning av overføringene til barnehager for denne aldersgruppen snarere ville øke enn redusere den sosiale ulikhet i bruk av barnehager (Gulbrandsen 1993). I det nevnte overføringsutvalget ville et flertall kanalisere flere midler til barnehagedrift for de minste barna, mens et mindretall ville satse på kontantstøtte.

5.4 Barnehage eller kontantstøtte

Etter valget i 1997 var det politisk flertall for å innføre kontantstøtte. Sett i forhold til tidligere forslag var vedtaket enda klarere basert på prinsippet om likhet i overføringer, ved at størrelsen på kontantstøtte ble bestemt ut fra størrelsen på den statlige subsidiering av den barnehageplass som ikke ble benyttet.

I den omfattende debatten om kontantstøtte var både tilhengere og motstandere av kontantstøtte enige om en ting, nemlig at reformen ville redusere etterspørselen etter barnehageplasser for de minste barna. Særlig blant eiere av private barnehager ble det gitt uttrykk for utbredt frykt for virkningene. Mer enn halvparten av private barnehager ble drevet uten kommunal driftsstøtte, og man fryktet at redusert etterspørsel i mange tilfelle ville fjerne det økonomiske grunnlag for fortsatt drift (Baklien mfl. 2001). Dette ville i tilfelle være noe helt nytt i et samfunn der man i minst 30 år aldri hadde klart å komme etterspørsel og behov fullt ut i møte. Like i forkant av kontantstøtten, i 1997, hadde slutføringen av Reform 97 ført til at man for første gang fikk en reduksjon både av antall barnehager og antall barn med barnehageplass. Tilbudet, dvs. dekningsgraden for barnehagenes aldersbestemte målgruppe (1–5 år) gikk likevel opp fra ca 55 til 60 prosent i det første barnehageåret etter at Reform 97 var satt i verk (Gulbrandsen og Hellevik 2000).

I den første kontantstøtteundersøkelsen som ble gjennomført blant småbarnsmødre våren 1998, like før ordningen trådte i kraft, ga de potensielle brukere klart uttrykk for at det ville bli redusert bruk av barnehager for de yngste barna (Hellevik 1999). Bruken av barnehager blant det første kull av ettåringer med mulighet for å motta kontantstøtte gikk klart ned, men dette viste seg langt mer å være et engangsfenomen enn noen varig endring, og sannsynligvis i noen grad også tilbudsbestemt ved at barnehageeiere justerte tilbudet mot andre aldersgrupper grunnet bekymring for svekket etterspørsel etter plass til de minste barna. Allerede etter andre år med kontantstøtte, ved årsskiftet 1999–2000, var bruken av barnehage blant ettåringer igjen opp på samme nivå som før kontantstøtten ble innført (Gulbrandsen og Hellevik 2000, s. 52). Andre omgang av kontantstøtteundersøkelsen i 1999 viste at det var mellom 20 og 25 prosent av foreldre til ett- og to-åringer som ikke hadde barnehageplass, men som ga uttrykk for ønske om å få plass. Denne andelen var ikke redusert sammenliknet med situasjonen noen få måneder før kontantstøtten ble innført (Lande 2001). Alle disse ønskene var nok ikke like reelle som etterspørsel betraktet i og med at foreldrene ikke ble stilt overfor noen budsjettbetingelser i form av priser. Men likevel kunne man trygt konkludere med at det ikke hersket noen umiddelbar fare for at småbarnsplasser ikke skulle bli etterspurt. I kontantstøtteevalueringen kunne man følge makrotall helt fram til årsskiftet 2000/2001. Ut fra disse data kunne man konkludere med at det aldri noen sinne hadde vært så mange ett- og toåringer med plass i barnehage som på dette tidspunkt (Baklien mfl. 2001).

Siden kontantstøtte per definisjon er bestemt av barnehagebruk, vil nødvendigvis uttak av kontantstøtte gi et inverst bilde av bruk av barnehager. Subsidiene til barnehager hadde så langt i størst grad kommet foreldre med høyere inntekter til gode. Dersom kontantstøtten hadde hatt som virkning at mødre med lav inntekt i hushold med lav inntekt hadde redusert sin yrkesdeltakelse, ville dette ført til økt inntektsulikhet innenfor gruppen av småbarnsforeldre. Men noen slik effekt lot seg ikke påvise. De små endringer som lot seg påvise synes å være mest utbredt blant mødre med høy utdanning (Håkonsen mfl. 2001, Knudsen 2001, Hellevik 2000). De økte overføringer som kom gjennom kontantstøtten, dreide subsidiestrømmen noe mer i retning av familier med lavere inntekter. Et av målene for kontantstøtten var en mer lik fordeling av subsidiene til barnetilsyn. Siden disse subsidiene på forhånd var ulikt fordelt, fikk man, som en mer en eller mindre utilsiktet virkning, økonomisk utjevning blant småbarnsforeldre.

En hovedkonklusjon fra kontantstøtteevalueringen var at småbarnsforeldre lot seg påvirke langt i mindre grad enn på forhånd antatt (Baklien mfl. 2001). Årsakene til dette er flere (Ellingsæter og Gulbrandsen 2001, Ellingsæter 2003a). I de siste 30 åra har en stadig økende andel av småbarnsforeldre ønsket å bruke barnehager. Denne endringsprosessen har sin bakenforliggende årsak i at Norge har blitt et stadig mer likestilt samfunn med hensyn til investering i utdanning og deltakelse i yrkeslivet. Denne trenden er såvidt dyptgående at langt færre yngre kvinner enn antatt lot seg påvirke til å endre sin deltakelse i arbeidsliv eller utdanning på grunn av muligheten til å heve kontantstøtte. Kontantstøtten kom derfor i liten grad til å endre atferd, men til å belønne de relativt få som fortsatt foretok tradisjonelle valg. Dette fikk en utjevningseffekt som i liten grad ble brukt som argument for ordningen og som i liten grad ble erkjent som en mulighet av motstandere av ordningen.

5.5 Preferanser for barnehager

Som tidligere nevnt er motstanden mot barnehager, i alle fall for barn eldre enn 3 år, nærmest utryddet. Det er også påpekt at brukernes tilfredshet er meget høy. I barnetilsynsundersøkelsen i 2002 ble det stilt spørsmål om hva slags tilbud man mente passet best for barn på ulike alderstrinn. Spørsmålet kan ha skapt noe forvirring hos respondentene ettersom det også inkluderer foreldre som en av tilsynsformene. Dette kan for eksempel minske sannsynligheten for svar der man prioriterer tilsyn fra foreldre framfor tilsyn fra andre til ulike tider av døgnet. Vårt fokus er i hvilken grad barnehager i det hele tatt nevnes eller ikke nevnes på ulike alderstrinn. Brukt på denne måten bør spørsmålet kunne gi informasjon, for eksempel om graden av enighet og uenighet om hva slags barnetilsyn som foretrekkes for barn på ulike aldersstrinn.

En slik enighet finner vi for eksempel i spørsmålet om tilsyn for barn som ennå ikke har fylt ett år (tabell 30). Oppfatningen er da nærmest unisont at foreldre er det beste tilsyn. En nesten tilsvarende enighet hersker om barn som er eldre enn tre år. Det beste tilsynet for disse er barnehager, først og fremst ordinære barnehager. Uenigheten dreier seg om hva som er best for ett- og toåringer. En fjerdepart oppgir dagmamma for begge alderstrinn. Oppslutningen om barnehager er sterkt betinget av om det dreier seg om ettåringer eller to-åringer. For ettåringer nevner en tredjedel at barnehager er best, for toåringer er drøyt to tredjedeler av samme oppfatning.

Tabell 30. Småbarnsmødres oppfatninger om hva slags tilsyn de mener er best for barn i ulike aldersgrupper. Prosent. Flere svar mulig.

	Beste tilsyn når barnet er ...					
	Under ett år	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år
Mor	98	85	66	49	45	43
Far	80	73	57	45	41	39
Slektning	11	21	18	14	12	12
Dagmamma	3	21	20	9	5	4
Praktikant	1	3	4	2	2	2
Familiebarnehage	1	11	17	17	14	13
Ordinær barnehage	2	23	53	79	87	89
Barnepark/lekepark	-	2	9	10	10	9
Åpen barnehage	1	3	5	5	5	4

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Tabell 31. Småbarnsmødres oppfatning av hva slags tilsyn de mener er best for barn i ulike aldersgrupper fordelt etter egen yrkestilknytning (utenfor arbeidsstyrken, i permisjon eller i arbeid). Prosent. Flere svar mulig.

		Under ett	Ett	To	Tre	Fire	Fem
		år	år	år	år	år	år
Mor	Utenfor	98	89	71	56	48	45
	Perm	99	87	66	52	45	44
	I arbeid	98	83	64	49	43	41
Far	Utenfor	74	70	57	47	41	39
	Perm	83	77	59	47	42	40
	I arbeid	81	72	57	44	40	38
Slektning	Utenfor	12	22	18	15	13	13
	Perm	11	25	21	17	14	14
	I arbeid	10	20	17	12	11	11
Dagmamma	Utenfor	3	15	16	10	7	6
	Perm	2	23	22	9	6	4
	I arbeid	4	22	20	9	5	4
Praktikant	Utenfor	1	2	4	3	2	2
	Perm	1	5	4	3	2	2
	I arbeid	1	3	4	2	2	1
Familiebarnehage	Utenfor	2	8	13	16	14	13
	Perm	-	9	17	17	14	13
	I arbeid	1	12	18	16	14	13
Ordinær barnehage	Utenfor	2	17	45	71	81	83
	Perm	1	25	58	83	90	92
	I arbeid	2	25	54	80	88	89
Barnepark/lekepark	Utenfor	1	3	10	13	11	12
	Perm	-	2	10	13	11	10
	I arbeid	-	2	8	8	9	8
Åpen barnehage	Utenfor	1	5	6	7	6	5
	Perm	1	4	6	6	5	4
	I arbeid	1	3	4	4	4	4

Kilde : Barnetilsynsundersøkelsen 2002

Tabell 31 viser svarfordelingen etter mors yrkestilknytning. Man skulle ha forventet at yrkestilknytning kunne bestemme hvilke oppfatninger man har om hva som er det beste tilsyn, men det viser seg i liten grad å være tilfelle. Enten mor er i arbeid, i permisjon eller uten tilknytning til arbeidsmarkedet, er oppfatningene om hva som er det beste barnetilsyn svært like.

I spørsmålet som ligger til grunn for tabellene 30 og 31 kan man uttrykke sin preferanse for barnehage på to måter, enten ordinær barnehage eller familiebarnehage. Som vist i tabell 30 er det en relativ stabil andel som nevner familiebarnehage; andelen varierer mellom 11 og 17 prosent. Andelen som nevner ordinær barnehage øker derimot monotont med økende alder; fra 23 prosent for ettåringer til 89 prosent for femåringer. Forholdet mellom de to barnehagetyper er altså klart betinget av barns alder. Når det gjelder ettåringer er det dobbelt så mange som foretrekker ordinær barnehage framfor familiebarnehage. Når det gjelder femåringer er det nesten sju ganger så mange som foretrekker ordinær barnehage framfor familiebarnehage.

Preferanser for barnehager kan best måles ved å spørre foreldrene om de har plass eller om de har søkt om plass. Med barn som enhet kan vi avdekke hvor mange barn som har plass og hvor mange barn det er søkt plass for. I Barnetilsynsundersøkelsen 2002 ble spørsmålet om man har plass i barnehage (familiebarnehage eller ordinær barnehage) stilt med referanse til intervju tidspunktet (april 2002). Spørsmålet om man hadde søkt om eller kom til å søke om barnehageplass ble relatert til det kommende barnehageår, nærmere bestemt til høsten 2002. Undersøkelsen fra 2002 viste at 49 prosent av barna i aldersspennet 0–5 år hadde plass. Det var søkt eller ville bli søkt om plass for 23 prosent av barna.

I tillegg inneholder undersøkelsen et spørsmål om hva slags tilsyn man ville foretrekke for barnet. Betingelsene som angis i et slikt spørsmål er viktige. Det spørres her om hva slags tilsyn man ville foretrekke dersom man fritt kunne velge uavhengig av pris og tilgjengelighet og gitt nåværende arbeidssituasjon. Blant de som ikke har plass eller ikke har søkt om plass er dette trolig uttrykk for en etterspørsel som ikke blir realisert på grunn av tilbudet; enten at det ikke finnes plasser eller at det ikke finnes plasser til den pris foreldrene vil eller kan betale. Størrelsen på den gruppen av barn der foreldrene foretrekker barnehage, men som ikke har søkt barnehageplass, er 8 prosent.

Det gjenstår da 20 prosent av barna som har foreldre som verken har søkt om plass eller som foretrekker barnehage. Som vist i tabell 32 gjelder dette først og fremst de yngste barna. Det gjelder for over halvparten av barna som ennå ikke har fylt ett år. Men denne gruppen skrumper fort i størrelse ettersom barna blir eldre. Allerede for barn i som befinner seg i det

vi kan kalle «siste kontantstøtteår» er andelen helt nede i 14 prosent, og faller bare ubetydelig for de eldre barna. Den mest dramatiske forskjell synes altså å gå midt gjennom gruppen av potensielle kontantstøttemottakere. Blant de barna som tilhører eldste årgang av potensielle kontantstøttemottakere, dvs. fylt to år, men ennå ikke har fylt tre år, gir foreldrene uttrykk for preferanser omkring barnetilsyn som i liten grad endres fram mot skolealder.

Tabell 32. Andel av barn som har plass i barnehage, har blitt søkt plass for, har foreldre som foretrekker barnehage uten å ha søkt eller har foreldre som verken har søkt eller ønsker plass, etter barnets alder. Prosent

	Barnets alder					
	Under ett år	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år
Har plass	1	22	46	69	77	80
Har søkt plass	33	36	32	19	10	6
Ønsker plass	13	12	9	5	4	6
Ikke søkt, ønsker ikke	53	30	14	7	8	8
(N=)	(534)	(669)	(660)	(589)	(557)	(538)

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Det er tidligere beskrevet hvordan etterspørsel etter barnehageplasser har vært sosialt skjev fordelt. Som vist i tabell 33 og 34 er det fortsatt en skjevhet, men denne skjevheten er klart mindre enn tidligere, i det minste blant barn mellom tre og fem år. I denne aldersgruppen vil dessuten den sosiale skjevheten reduseres dersom de som søker plass får plass. Blant de yngste økes derimot skjevheten dersom de som har søkt skulle få plass. Dette avspeiler en ulikhet i etterspørsel som ytrer seg slik at foreldre med høy utdanning, sammenliknet med foreldre med lavere utdanning, søker plass til sine barn når barna er litt yngre.

Tabell 33. Andel av barn i aldersgruppen 0–2 år som har plass i barnehage, har blitt søkt plass for, har foreldre som foretrekker barnehage uten å ha søkt eller har foreldre som verken har søkt eller ønsker plass, etter mors utdanningsnivå. Prosent

	Mors utdanningsnivå				
	Ungdoms-skolenivå	Videregående I ¹⁾	Videregående II ²⁾	Universitet og høyskole I	Universitet- og høyskole II ³⁾
Har plass	21	13	24	29	41
Har søkt plass	27	32	31	36	42
Ønsker plass	15	14	12	10	2
Ikke søkt, ønsker ikke	36	40	33	25	16
(N=)	(101)	(370)	(587)	(648)	(122)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Tabell 34. Andel av barn i aldersgruppen 3–5 år som har plass i barnehage, har blitt søkt plass for, har foreldre som foretrekker barnehage uten å ha søkt eller har foreldre som verken har søkt eller ønsker plass, etter mors utdanningsnivå. Prosent

	Mors utdanningsnivå				
	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I ¹⁾	Videre- gående II ²⁾	Universitet og høgskole I	Universitet- og høgskole II ³⁾
Har plass	65	61	76	84	93
Har søkt plass	16	15	12	9	5
Ønsker plass	7	10	5	3	-
Ikke søkt, ønsker ikke	13	14	8	5	1
(N=)	(102)	(407)	(565)	(566)	(122)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

5.6 Etterspørsel og betalingsvilje

Som nevnt innledningsvis er det i dag bred politisk enighet om å oppnå full barnehagedekning i betydningen å kunne tilby barnehageplass til alle som ønsker det. Hva som er full barnehagedekning vil imidlertid være avhengig av den barnehagepolitikken som føres. Barnehageforliket i 2003 gir løfter om betydelige prisreduksjoner, samtidig som kvalitetssatsingen skal øke kvaliteten av de omsorgs- og tilsynstjenester som barnehagene leverer. Etterspørselen etter en tjeneste vil normalt variere avhengig av pris og kvalitet. Når politikken er innrettet mot å redusere pris og øke kvalitet, er det ikke særlig dristig å spå økt etterspørsel. Særlig når dette skjer samtidig med stadig økende utdanningsnivå blant mødre og økt likestilling i forhold til lønnet arbeid, som også resulterer i økt etterspørsel etter barnetilsynstjenester. Slike forhold spilte nok inn i forbindelse med at regjeringen i budsjettproposisjonen for 2002 valgte å øke anslaget for full behovsdekning fra 70 til 80 prosent innen 2005. Med barnehageforlik og kvalitetssatsing er det imidlertid et spørsmål om dette anslaget er tilstrekkelig?

Som tidligere nevnt førte økt barnehagedekning til at fordelingen av plassene, og dermed av barnehagesubsidiene, i stadig økende grad ble bestemt av den faktiske etterspørsel. Ved å dekke den eksisterende etterspørsel, ville nødvendigvis et stort antall barn få oppholde seg svært lite i barnehager, samtidig som opphold i barnehager var sterkt positivt korrelert med foreldrenes sosio-økonomiske ressurser. Barn med foreldre med høy inntekt og lang utdanning fikk oppholde seg betydelig mer i barnehager enn barn med foreldre med lav inntekt og kort utdanning. Foreldre med høy utdanning skilte seg fra foreldre med lav utdanning ved oftere å søke plass,

ved oftere å søke når barna var yngre og ved oftere å søke om heltidsplass fremfor deltidsplass.

Sett i likestillings- og arbeidsmarkedsperspektiv er ikke dette problematisk. Men det er det så opplagt i et pedagogisk perspektiv, der barnehagen blir sett som første skritt i et utdanningsforløp. Dersom man antar at barnehagen representerer den gode start og det beste utgangspunkt for et utdanningsløp, er det meget problematisk dersom disse godene er sosialt skjevt fordelt. Problemstillinger fra utdanningsforskning om utdanningssystemets bidrag til å opprettholde, øke eller minske den sosiale ulikhet, blir i den sammenheng helt sentrale også innenfor barnehagesektoren. Bakken (2003) har for eksempel påvist den positive betydning av barnehageerfaring på minoritetsspråklig ungdoms skoleprestasjoner.

Siden fordelingen i økende grad viste seg å være etterspørselsstyrt, ble det viktig å kartlegge etterspørselen og betalingsvilligheten. En studie fra 1992 viste at selv om man tilbød de som ikke hadde plass en helt gratis halvdagsplass, ville likevel drøyt 20 prosent av barna ikke komme i barnehage (Blix og Gulbrandsen 1993, Blix 1993). Et annet viktig funn var at tilbud til lavere pris ville jevne ut de sosiale forskjeller som var skapt av etterspørselen gitt det tilbud som den gang eksisterte. Tabell 35 som bygger på data fra 1992 viser hvilke andeler av barna hvis foreldre ville takke ja til tilbud om halvdagsplass til henholdsvis 1000 kroner per måned, 500 kroner eller helt gratis plass. Den sosialt skjeve fordeling av etterspørsel reduseres når prisen reduseres. I den grad man har som mål at flest mulig barn skulle nyte godt av opphold i barnehager, ville billigere eller helt gratis korttids-tilbud være en tilbudsform som kunne bidra til økt utjevning av barnehagebruken. Det senere «Longva-utvalget», som utredet overføringer til barnefamilier, tok opp et slikt forslag ved å foreslå å tilby gratis kjernetid på inntil 20 timer per uke for alle barn mellom 3 og 5 år (NOU 1996:13).

Tabell 35. Bruk av og etterspørsel etter barnehageplasser for barn 3–6 år etter mors utdanningsnivå. 1) 1992. Kumulative prosenttall

	Mors utdanningsnivå		
	Lav	Middels	Høy
Har plass	49	51	71
Etterspør plass	63	65	86
Halvdag 1000 kr	69	72	90
Halvdag 500 kr	81	75	91
Halvdag gratis	86	81	94
(N=)	(102)	(315)	(114)

1) Utdanningsnivå er målt som høyeste fullførte utdanning. Lav: Grunnskoleutdanning. Middels: Videregående utdanning. Høy: Universitets- og høyskoleutdanning.

Kilde: Gulbrandsen (2002a).

Men denne utjevningen gjaldt vel og merke bare de eldste barna i førskolealder. Blant barn under 3 år, ville ikke et slikt tiltak utjevne ulikhet i bruk i noen særlig grad.

Tabell 36. Bruk av og etterspørsel etter barnehageplasser for barn under 3 år etter morens utdanningsnivå. 1992. Kumulative prosenttall.

	Lav	Middels	Høy
Har plass	9	13	19
Etterspør plass	37	42	48
Halvdag 1000	41	46	61
Halvdag 500	45	54	65
Halvdag gratis	46	60	71
(N=)	(68)	(214)	(105)

1) Utdanningsnivå er målt som høyeste fullførte utdanning. Lav: Grunnskoleutdanning. Middels: Videregående utdanning. Høy: Universitets- og høyskoleutdanning.

Kilde: Gulbrandsen (2002a)

Barnetilsynsundersøkelsen som ble gjennomført våren 2002 inneholdt nye spørsmål om etterspørsel og betalingsvillighet. På det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført var det i ferd med å dannes et politisk forlik som ville bety klart reduserte barnehagepriser. Med tanke på etterspørsel og betalingsvillighet er det derfor rimelig sikkert at de som hadde plass eller hadde søkt ut fra de betingelsene som hersket våren 2002, også ville forbli brukere eller være aktive etterspørere under en forespeilt situasjon med lavere priser. Det interessante spørsmålet er hvor mange som ville komme til å søke dersom prisene ble redusert. På samme vis som i undersøkelsen fra 1992 ble alle som ikke hadde plass eller som ikke hadde søkt om plass, stilt en spørsmålssekvens der de ble bedt om å ta stilling til ulike tilbud med hypotetisk pris. Man spurte først om man ville takke ja til et tilbud om heltidsplass som kostet 4000 kroner per måned. De som svarte ja ble klassifisert som villig til å betale denne prisen. De som svarte nei ble stilt et nytt likelydende spørsmål, men hvor prisen var redusert til 3000 kroner. Man fortsatte på samme måte med pris på henholdsvis 2000 kroner, 1500 kroner, 1000 kroner, for å ende opp med å la de respondenter som ennå ikke hadde takket ja vurdere om de ville takke ja dersom de fikk et helt gratis heltidstilbud.

Når en person svarte ja på et gitt heltidstilbud, ble vedkommende stilt overfor en ny spørsmålssekvens om deltidstilbud. Man begynte med 2000 kroner, og fortsatte med 1500 kroner, 1000 kroner, 500 kroner, for å ende opp med tilbud om gratis deltidsplass. Utdrag fra spørreskjema er vist i Gulbrandsen (2002a s 25).

Vårt mål for betalingsvillighet er konstruert slik at det er gitt prioritet til svarene på spørsmålet om heltidstilbud. Det er kun for dem som ikke ville akseptere noe heltidstilbud at det er registrert mulig betalingsvilje for deltidsplass.

I datamaterialet fra undersøkelsen våren 2002 kan det skilles ut fire grupper av barn. Det er for det første de som har barnehageplass. Det er for det andre de barna som våren 2002 ikke hadde plass, men som foreldrene hadde søkt om plass for eller ville komme til å søke om plass for fra og med høsten 2002. Det er for det tredje de barna hvis foreldre ikke hadde søkt eller ikke kom til å søke, men som ut fra nåværende arbeidssituasjon ville foretrekke barnehage dersom de kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet. Den fjerde gruppen er resten av barna.

Man må anta at foreldre som har plass eller har søkt plass, er villige til å betale den pris som for øyeblikket kreves. De to andre gruppene, både de som foretrekker barnehage men som ikke har søkt, og de resterende er en potensiell brukergruppe som vi antar har en betalingsvilje som kan avdekkes ved å variere tilbudet, det vil si variere pris.

Det er ganske sikkert at den siste av disse gruppene ikke gir uttrykk for aktiv etterspørsel, og at foreldre som faller i denne gruppen får anledning til å uttrykke sin oppfatning om pris ved å bli stilt de spørsmålene som er beskrevet foran. En gruppe som kan være mer problematisk å måle er den tredje av gruppene, de som foretrekker barnehage uten å ha søkt. Ettersom instruksjonen på spørreskjemaet kan tolkes slik at disse ikke skal stilles spørsmålssekvensen om pris, står man i fare for ikke å få registrert betalingsviljen hos denne gruppen. Dersom det viser seg å være tilfelle vil man underestimere etterspørsel og betalingsvilje. Det viser seg imidlertid at nær innpå halvparten av denne gruppen har gitt et positivt svar på spørsmålet om betalingsvillighet for heldagsplass.

En annen svakhet ved undersøkelsen er at betalingsviljen avdekkes generelt, ikke for hvert barn som ikke har barnehageplass. I de tilfelle foreldre med for eksempel to barn, har ulik betalingsvilje for hvert av barna, kan man risikere å avdekke betalingsvilje og etterspørsel for flere barn enn det er grunnlag for. Vi kan tenke oss en familie med to barn, for eksempel med en femåring og en ettåring. Det er kun i de tilfelle der femåringen ikke har barnehageplass at det er fare for å registrere en betalingsvilje for ettåringen som i tilfelle ville kunne være en egenskap som ikke kommer til uttrykk her og nå, men i framtida. Etterspørselen kan derfor overvurderes, særlig for de minste barna. Men dette synes heller ikke å være noen stor feilkilde, etter som innslaget av familier med to eller tre barn som overhodet

ikke bruker barnehager kun utgjør 10 prosent av småbarnsfamiliene. Feilen kan maksimalt gjelde halvparten av barna til disse.

En vel så viktig feilkilde som virker til at vi underestimerer den faktiske etterspørsel og betalingsvilje, er at barn under tre år i denne undersøkelsen ikke synes å være blitt vektet så mye ned som de skulle vært. Dette er en aldersgruppe der etterspørsel antas å være lavere enn blant foreldre til de eldre barna. Dette er altså tre mulige feilkilder, hvorav to kan virke til å undervurdere omfanget av betalingsvillighet, mens en kan virke til å overvurdere omfanget.

Tabell 37. Barn 0–5 år og 1–5 år fordelt etter bruk av barnehage, søknad om barnehage og etter foreldrenes betalingsvilje for resten av barna. 2002. Prosent

	0–5 år	1–5 år
Har plass	49,4	56,9
Søkt om plass	22,6	21,6
Akseptere heldags plass til 4000 kr	1,3	0,9
Akseptere heldags plass til 3000 kr	1,9	1,4
Akseptere heldags plass til 2000 kr	3,9	3,6
Akseptere heldags plass til 1500 kr	2,0	1,7
Akseptere heldags plass til 1000 kr	0,6	0,6
Akseptere gratis heldags plass	1,4	1,2
Akseptere deltids plass til 2000 kr	1,3	1,1
Akseptere deltids plass til 1500 kr	0,3	0,2
Akseptere deltids plass til 1000 kr	0,7	0,6
Akseptere deltids plass til 500 kr	0,4	0,4
Akseptere gratis deltids plass	0,5	0,5
Ikke akseptere noe tilbud om plass	13,6	9,3
(N=)	(3652)	(3012)

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Den interessante fordeling er her fordelingen av etterspørsel for barn mellom ett og fem år, en gruppe som i følge oppjusteringen i budsjettproposisjonen for 2002 ville ha en samlet etterspørsel på 80 prosent i 2005. Allerede med prisnivået før Barnehageforliket i 2003 var det 79 prosent som hadde eller søkte å realisere sin etterspørsel, enten ved å ha plass eller ved å ha søkt om plass. Dersom vi forskutterer en maksimalpris på 2000 kroner per måned, avdekker vi våren 2002 en etterspørsel på 86 prosent. Som vi ser er det ni prosent som ikke ville akseptere noe tilbud, selv om det skulle være gratis. Potensialet for å kunne nå flere av barna med redusert pris i forhold til 2000 kroner, blir derfor kun fem prosent av barna mellom ett og fem år.

Den etterspørsel som eksisterte våren 2002, enten i form av faktisk bruk av barnehager, eller i form av søking etter plass, må sees i forhold til det prisnivået som faktisk eksisterte våren 2002. Det er lite sannsynlig at de politiske diskusjoner på dette tidspunkt om en lavere maksimalpris i nevneverdig grad kan ha påvirket folk til å søke alene av den grunn at prisene ville bli lavere. Det er derfor viktig å se etterspørselen i lys av de oppholdsavgifter som faktisk ble betalt våren 2002. Tabell 38 viser fordelingen av oppholdsavgiften som ble registrert gjennom Statistisk sentralbyrås undersøkelse. Oppholdsavgiften varierer rundt et midtpunkt på 3200 kroner per måned for de som har heldagsplass, mens oppholdsavgiften for de som har kortere oppholdstid varierer rundt et midtpunkt på 1800 kroner. Blant dem som våren 2002 etterspurte heldagsplass var det altså godt over 90 prosent som hadde en betalingsvillighet som i betydelig grad oversteg Barnehageforlikets mål om at en heldagsplass skulle koste maksimum 1500 kroner per måned. Selv blant de som hadde redusert oppholdstid var nesten tre av fire villige til å betale fra 1500 kroner og oppover – for en deltidsplass. Vurdert som et virkemiddel for å få flere barn i barnehagen, er det ganske klart at Barnehageforliket sterkt undervurderer betalingsviljen for barnehager.

Tabell 38. Beløp som faktisk ble betalt per barn for heltids- og deltidsopphold i barnehage våren 2002. Kroner

	1. decil (10 %)	1. kvartil (25 %)	Median (50 %)	3. kvartil (75 %)	9. decil (90 %)
Heltid	1900	2620	3200	3600	4000
Deltid	1000	1400	1800	2200	2675

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002

Etterspørsel etter barnehageplass varierer med barnas alder. Det går fram av tabell 39 der etterspørsel og hypotetisk betalingsvilje er fordelt etter barnets alder. Allerede blant foreldre til barn som var mellom ett og to år våren 2003, hadde majoriteten, 58 prosent, enten allerede fått en plass eller de ville søke om opptak fra og med samme høst. Blant toåringene, som alle fortsatt var i kontantstøttealder på intervju tidspunktet, hadde 78 prosent enten plass eller foreldre som hadde eller ville søke om plass. Det som endrer seg for de eldre barna er først og fremst at stadig flere av de barna som det søkes plass for, faktisk får plass. Det meste av etterspørselen etter barnehageplass blant dagens norske førskolebarn er aktiv før barna fyller tre år.

Dersom man tar utgangspunkt i Barnehageforlikets pris på 1500 kroner, kan man bruke tabellen til å gjøre anslag over hvor mange barn det ville bli søkt plass for dersom det var denne prisen ble som avkrevd. De som

er villige til å betale mer, vil rimelig nok også takke ja dersom prisen ble lavere. De prosentandelene i ulike aldersgrupper som ville komme i tillegg med ønske om barnehageplass ved en makspris på 1500 kroner ville være 13 prosent blant ett- og toåringene og varierende mellom 6 og 7 prosent blant tre-, fire- og femåringene.

Tabell 39. Barn fordelt etter bruk av barnehage, søknad om barnehage og foreldres betalingsvilje våren 2002 etter barnets alder. Prosent

	Barnets alder				
	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år
Har plass	22	46	69	77	79
Søkt om plass	36	32	19	10	6
Akseptere heldags plass til 4000 kr	1	1	1	1	1
Akseptere heldags plass til 3000 kr	2	3	-	-	1
Akseptere heldags plass til 2000 kr	5	4	3	4	2
Akseptere heldags plass til 1500 kr	3	2	1	1	2
Akseptere heldags plass til 1000 kr	1	-	1	1	1
Akseptere gratis heldags plass	2	1	1	1	1
Akseptere deltidsplass til 2000 kr	2	2	1	1	-
Akseptere deltidsplass til 1500 kr	-	1	-	-	-
Akseptere deltidsplass til 1000 kr	1	1	1	-	-
Akseptere deltidsplass til 500 kr	1	1	-	-	*
Akseptere gratis deltidsplass	1	1	*	-	-
Ikke akseptere noe tilbud om plass	23	7	3	3	7
	(670)	(660)	(589)	(558)	(539)

: > 0,5 %, *:ingen forekomst

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Av ettåringene ville 23 prosent ikke komme i barnehage, selv med tilbud om gratis plass. Allerede for to-åringene er dette redusert til kun sju prosent, og som vi ser er andelen enda lavere for tre- og fireåringene. At andelen øker litt for den eldste aldersgruppen kan skyldes at det her har kommet med noen få barn uten plass, og som heller ikke vil søke fordi skolestart står for døren.

Tabell 40 og 41 er direkte sammenliknbare med tabellene 36 og 35. Vi vil her kommentere tabellene ut fra hvilke sosialgrupper og hvilke aldersgrupper som påvirkes av en hypotetisk prisreduksjon til å ville uttrykke etterspørsel etter barnehageplass. Som vist i tabell 35 ville en prisnedgang føre til en sosial utjevning i etterspørselen etter plasser for de eldste barna, mens det ikke var mulig å spore noen tilsvarende effekt blant foreldre til barn under tre år (tabell 36).

De to følgende tabeller er prosentuert kumulativt etter morens utdanningsnivå. Tabell 40 viser en betydelig sosial ulikhet i etterspørselen etter plass blant foreldre til de minste barna. Det er litt større bruk av barnehager i den laveste enn i den nest laveste utdanningsgruppen, men deretter stiger det å ha plass jevnt med økende utdanningsnivå. Sammenlikner vi høyeste og laveste utdanningsnivå, er det en forskjell på hele 36 prosentpoeng med hensyn til å bruke barnehage.

Tabell 40. Barn 1–2 år fordelt etter bruk av barnehage, søknad om barnehage og foreldres betalingsvilje våren 2002, etter mors utdanningsnivå. Kumulativ prosenttering

	Mors utdanningsnivå				
	Ungd.-skolenivå	Videre-gående I ¹⁾	Videre-gående II ²⁾	Univ. og høysk. I	Univ. og høysk. II ³⁾
Barn på ett og to år som:					
Har plass	26	18	32	41	62
Søkt om plass	53	54	64	77	93
Akseptere heldags plass til 4000 kr	56	55	65	78	93
Akseptere heldags plass til 3000 kr	61	57	69	80	93
Akseptere heldags plass til 2000 kr	65	67	72	82	94
Akseptere heldags plass til 1500 kr	68	71	75	83	94
Akseptere heldags plass til 1000 kr	72	73	77	84	94
Akseptere gratis heldags plass	72	74	78	86	95
Akseptere deltids plass til 2000 kr	72	75	79	88	96
Akseptere deltids plass til 1500 kr	74	75	80	88	96
Akseptere deltids plass til 1000 kr	74	77	81	88	96
Akseptere deltids plass til 500 kr	74	78	82	88	96
Akseptere gratis deltids plass	75	80	83	89	96
Ikke akseptere noe tilbud om plass	25	20	17	11	4
(N=)	(82)	(269)	(423)	(450)	(81)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Det er interessant at den registrerte etterspørsel, målt som summen av de barn som har plass og de som det er søkt plass for, øker forskjellen mellom mødre i de to nevnte utdanningsgruppene. Prosentdifferansen mellom laveste og høyeste utdanningsnivå er her 40 prosentpoeng. Ved å skaffe plass til alle ett- og toåringer det ønskes plass for, får man med seg litt over halvparten av barna til foreldrene med lav utdanning og så godt som alle barna til foreldre med høyest utdanning.

Iverksettelse av Barnehageforliket, med en maksimalpris på 1500 kroner, vil opplagt redusere den ulikheten som skapes av dagens

etterspørsel/priser. Sammenlikner vi den faktiske etterspørselen med den hypotetiske etterspørsel ved en pris på 1500 kroner, finner vi den største økingen blant foreldre med lavest utdanning. Med økende utdanning er økningen stadig mindre; blant mødre med høyest utdanning er etterspørselen på plass allerede med dagens priser. Prosentdifferansen mellom lavest og høyest utdanning reduseres fra 40 til 26 prosentpoeng når vi sammenlikner dagens etterspørsel med den hypotetiske etterspørsel gitt Barnehageforlikets prisløfter.

Forliket vil altså i betydelig grad redusere, men ikke fjerne den sosiale ulikhet i bruken av barnehagene. Tabellens siste linje viser andelen av ett- og toåringer som ikke ville bli sendt til barnehagen, selv om plassen ble tilbudt gratis. Som man ser er det svært lite å hente med en ytterligere reduksjon utover den pris forliket legger opp til.

Sammenliknet med situasjonen ti år tidligere, vist i tabell 36, er likevel situasjonen blitt betydelig endret siden den gang. For det første er forskjellen mellom lavest og høyest utdanningsgruppe blitt redusert. For det andre er etterspørselen blitt løftet opp på et klart høyere nivå, uansett utdanningsnivå.

Tabell 41. Barn 3–5 år fordelt etter bruk av barnehage, søknad om barnehage og foreldres betalingsvilje våren 2002, etter mors utdanningsnivå. Kumulativ prosentuering

	Mors utdanningsnivå				
	Ungd.-skolenivå	Videregående I ¹⁾	Videregående II ²⁾	Univ. og høgsk. I	Univ. og høgsk. II ³⁾
Barn 3–5 år:					
Har plass	63	60	75	84	93
Søkt om plass	79	76	88	92	98
Akseptere heldags plass til 4000 kr	81	77	89	92	98
Akseptere heldags plass til 3000 kr	81	78	90	93	98
Akseptere heldags plass til 2000 kr	85	85	92	95	98
Akseptere heldags plass til 1500 kr	85	87	93	95	98
Akseptere heldags plass til 1000 kr	86	88	93	95	98
Akseptere gratis heldags plass	89	90	94	96	98
Akseptere deltids plass til 2000 kr	90	91	95	96	98
Akseptere deltids plass til 1500 kr	90	91	95	96	98
Akseptere deltids plass til 1000 kr	91	92	96	97	98
Akseptere deltids plass til 500 kr	91	92	96	97	98
Akseptere gratis deltids plass	91	93	96	97	98
Ikke akseptere noe tilbud om plass	9	7	4	3	2
(N=)	(99)	(382)	(530)	(536)	(116)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Tabell 41 viser tilsvarende etterspørsel og hypotetisk betalingsvilje blant foreldre med barn mellom tre og fem år. Vi ser også her en klar sosial ulikhet i bruk, med en prosentdifferanse på 30 prosentpoeng mellom lavest og høyest utdanningsnivå. Legges søkerne til, de som sannsynligvis vil få plass i det kommende barnehageår, reduseres denne differansen til 19 prosentpoeng. Også her ser vi at Barnehageforliket vil kunne ha en utjevningseffekt på bruken, men egentlig meget begrenset sett i forhold til situasjonen før forliket. Det er en viss økning blant foreldre som tilhører de to laveste utdanningsgruppene hvor andelen som ville søke øker med henholdsvis 6 og 11 prosentpoeng. Men totalt sett ville prosentdifferansen mellom laveste og høyeste utdanning bare reduseres fra 19 til 13 prosentpoeng, gitt dagens søkeaktivitet.

Ut fra et mål om at flere barn skal få del i barnehagens pedagogiske tilbud, er det for barn mellom 3 og 5 år fortsatt litt å hente ved å operere med tilbud som prismessig er enda gunstigere enn Barnehageforliket. Som vist i nederste linje i tabellen er prosentdifferansen blitt redusert til sju prosentpoeng ved gratis deltids plass. Sett i et perspektiv der barnehager er første trinn i et utdanningsløp, kan selv en så liten forskjell være problematisk. Vi har tidligere nevnt forslaget fra Longva-utvalget om tilbud om gratis kjerne-tid for barn over tre år. I undersøkelsen i 2002 ble dette forslaget beskrevet for alle som hadde barn mellom 3 og 5 år, og de ble spurt om de var interessert i et slikt tilbud for sine respektive barn i denne aldersgruppen. Tabell 42 viser hva de som ikke ville akseptere tilbud om plass, altså de som befinner seg i nedre linje i tabell 41, mener om et slikt tilbud for sitt eller sine barn. I tabell 42 er det innen ulike utdanningsgrupper beregnet hvor stor andel det er som ikke ville akseptere noe tilbud ut fra spørsmålssekvensen med prisalternativ, men som ville akseptere et tilbud med gratis kjernetid. Ved å sammenlikne andelene i nederste linje i tabell 41 med tilsvarende andeler i tabell 42 fremkommer et mål for tiltakets utjevningseffekt. Subtraheres tallene i de to linjene fra de to tabellene, fjernes all ulikheten fra tabell 41. Det er nå bare to prosent, det samme i alle utdanningsgrupper, som ikke ville komme i barnehage. Ut fra et mål om at alle barn mellom 3 og 5 år skal nyte godt av i alle fall noe opphold i barnehager, synes forslaget om gratis kjernetid å være et effektivt virkemiddel. Dette er et funn som sannsynligvis er viktig med tanke på integrering av barn med etnisk minoritetsbakgrunn i barnehagene. Evalueringen av forsøket med gratis barnehage i Gamle Oslo, viste for eksempel at nesten samtlige barn takket ja til et gratis tilbud (Nergård 2003).

Tabell 42. Andel av barn 3–5 år som ville akseptere et tilbud om gratis kjernetid, men ikke andre tilbud, etter mors utdanningsnivå. Prosent

Mors utdanningsnivå				
Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I ¹⁾	Videre- gående II ²⁾	Universitet og høgskole I	Universitet- og høgskole II ³⁾
7	6	4	2	-
(98)	(381)	(509)	(536)	(116)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

5.7 Oppholdstid: Heltid eller deltid?

I debatten om Barnehageforliket har spørsmålet om oppholdstid vært lite fremtredende. Maksprisen synes å dreie seg om prisen for et heltidstilbud, men langt fra alle har, og heller ikke alle ønsker heltid. Tabell 43 viser hvordan bruk av heltid og deltid er fordelt etter barnets alder. Totalt sett oppgir drøyt 40 prosent av de som bruker barnehage at de har et deltidstilbud.

Tabell 43. Bruk av barnehage blant barn 1–5 år, etter barnets alder. Prosent.

	Barnets alder					
	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år	Alle 1–5 år
Ikke i barnehage	78	54	31	23	20	42
Heltidsplass	15	27	40	43	45	34
Deltidsplass	7	19	29	34	35	24
(N=)	(688)	(660)	(589)	(588)	(538)	(3119)

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Oppholdstid varierer mye mellom utdanningsgruppene (Tabell 44). Bruk av heltidsplasser øker med økende utdanningsnivå, mens deltidsplassene er relativt jevnt fordelt på utdanningsgruppene.

Tabell 44. Bruk av barnehage blant barn 1–5 år, etter mors utdanningsnivå. Prosent

	Mors utdanningsnivå					Alle
	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I ¹⁾	Videre- gående II ²⁾	Universitet og høgskole I	Universitet- og høgskole II ³⁾	
Ikke i barnehage	53	56	43	35	20	42
Heltidsplass	27	22	32	38	65	34
Deltidsplass	20	22	25	27	15	24
(N=)	(184)	(676)	(988)	(1015)	(204)	(3067)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

De som hadde barnehageplass ble også spurt om de ønsker mer eller mindre oppholdstid eller om de var fornøyd med den oppholdstiden de hadde. I tabell 45 er disse ønskene fordelt etter barnets alder. Flertallet av brukerne ønsker det tilbud de har fått. Vi bør merke oss at det er litt flere som ønsker mindre tid enn som ønsker mer tid.

Tabell 45. Bruk og ønsket bruk av heltids- og deltidsopphold etter barnets alder. Prosent.

	Barnets alder					
	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år	Alle 1–5 år
Heldags plass	13	23	34	36	38	28
Heldags plass ønsker mindre tid	3	5	6	7	7	6
Deltidsplass ønsker mer tid	-	3	4	3	2	3
Deltidsplass	7	16	24	31	32	21
Ikke plass	78	54	31	23	20	42
(N=)	(669)	(660)	(588)	(558)	(538)	(3119)

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Tabell 46 viser de samme ønsker fordelt etter morens utdanningsnivå. Siden hovedbildet er at foreldre oftest har fått det de ønsker, gir tabellen nødvendigvis lite ny informasjon sammenliknet med tabell 46. Men det er verdt å merke seg at ønsket om mindre oppholdstid blant de som har heltidstilbud, har størst utbredelse blant mødre med høyest utdanning.

Tabell 46. Bruk og ønsket bruk av heltids- og deltidsopphold for barn 1–5 år, etter mors utdanningsnivå. 2002. Prosent.

	Mors utdanningsnivå					Alle
	Ungd.-skole-nivå	Videregående I ¹⁾	Videregående II ²⁾	Univ. og høgskole I	Univ. og høgskole II ³⁾	
Heldags plass	21	19	27	31	53	28
Heldags plass, ønsker mindre tid	6	3	5	7	12	6
Deltidsplass, ønsker mer tid	5	3	2	3	1	3
Deltidsplass	15	20	23	25	14	22
Ikke plass	52	56	43	35	20	42
(N=)	(185)	(667)	(989)	(1015)	(205)	(3071)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Så langt har vi bare sett på dem som har plass. Siden de som har søkt også har svart om hvilken oppholdstid de har søkt om, kan også søkerens preferanser for heltid og deltid trekkes inn. I det følgende er preferanse for

henholdsvis heltids- og deltids plass definert slik: Heltids plass inkluderer alle som har heltids plass og de som har deltids plass, men som ønsker lengre oppholdstid. Deltids plass inkluderer alle som har deltids plass og som ikke ønsker lengre oppholdstid, samt de som har heltids plass, men ønsker kortere oppholdstid.

Blant de som har søkt, trekkes skillet mellom heltid og deltid ved 32 timers oppholdstid i uken. De som har søkt om inntil 32 timer defineres som å ha søkt deltid. De som har søkt om mer enn 32 timer, er definert som søkere av heltids plass.

Tabell 47 viser hvordan disse ønskene er fordelt etter barnets alder. I alle alders grupper er det en overvekt av ønske om deltids opphold når brukere og søkere ses under ett. Overvekten er klar for de minste barna, mens den er relativt ubetydelig for de største. Alt i alt synes ønskene å peke sterkere i retning av deltid enn det faktiske tilbudet.

Tabell 47. Ønsket oppholdstid blant brukere av og søkere til barnehageplass, etter barnets alder. Prosent.

	Barnets alder						Alle 0–5 år
	Under 1 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	
Heltids plass	16	29	37	44	42	43	36
Deltids plass	28	39	48	48	49	46	43
Ikke søkt	56	32	15	8	8	12	22
(N=)	(534)	(669)	(660)	(589)	(558)	(538)	(3548)

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Ser vi tidspreferansene i forhold til utdanningsnivå, er det kun en gruppe som skiller seg ut med overvekt av å foretrekke full tid, nemlig mødrene med høyest utdanning (tabell 48).

Tabell 48. Ønsket oppholdstid blant brukere av og søkere til barnehageplass fordelt etter mors utdanningsnivå. Prosent.

	Mors utdanningsnivå					Alle
	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I ¹⁾	Videre- gående II ²⁾	Universitet og høgskole I	Universitet- og høgskole II ³⁾	
Heltids plass	34	29	34	37	59	36
Deltids plass	40	42	44	46	32	43
Ikke søkt	26	30	22	17	9	21
(N=)	(205)	(776)	(1153)	(1214)	(245)	(3593)

¹⁾ Grunnutdanning 11–12 år. ²⁾ Avsluttende utdanning, 13 år + eller påbygging til videregående utdanning 14 år +. ³⁾ Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002

6 Barnehagen: fra selektivt til universelt velferdsgode

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. I løpet av de siste 30 år har barnehagen etablert seg som en sentral institusjon i den vanlige norske barndommen. Endringer både i etterspørsel og tilbud har forandret barnehagens karakter: fra å være et selektivt arrangement til å nærme seg en universell ordning.

I Norge har dreiningen i retning av en universell ordning kommet lengst blant barn som er 3 år eller eldre, der godt over 80 prosent av alle barn har barnehageplass. Langt færre 1–2 åringer går i barnehage. Men for denne aldersgruppen er det avdekket en etterspørsel som raskt vil gå i retning av en nær universell barnehagebruk dersom det gis tilbud om barnehageplass til alle som ønsker det. I første rekke gjelder dette for toåringene. En slik utvikling understøttes av tendenser i Skandinavia forøvrig. Der fremstår den offentlige barneomsorgens universalistiske karakter med stor tydelighet – både i den offentlige politikken tilrettelegging og i foreldres bruk av barnehage.

Sammenlignet med Danmark og Sverige, der andelen barn over 3 år som går i barnehage ligger i overkant av 90 prosent, er det rimelig å tenke seg at det også i Norge er rom for en viss økning i denne aldersgruppen. Norske foreldres bruk av barnehage er forøvrig svært høy om man tar i betraktning at prisnivået har ligget langt over det danske og svenske. Men det er blant barn i «kontantstøttealder», ett- og toåringene at endringene i barnehagebruk vil bli betydelige dersom tilgangen på plasser øker. Her er det dokumentert et stort udekket behov. I denne aldersgruppen ligger det norske tilbudet langt etter det danske og svenske. I Norge har under halvparten av toåringene plass, mot en dekningsgrad på over 80 prosent både i Danmark og Sverige. Ettåringene er en mer sammensatt gruppe med hensyn til norske foreldres preferanser, men over halvparten ønsker barnehageplass. Spriket mellom ønsker om plass og det eksisterende tilbudet er stort. Avstanden til den andel ettåringer som har fått plass i Danmark og Sverige er betydelig. Et utvidet barnehagetilbud, og også lavere pris, vil dessuten endre foreldres «forventningshorisont». Det er ganske sannsynlig at

et økt tilbud vil skape økt etterspørsel. «Full behovsdekning» er derfor et bevegelig mål, og mye tyder på at en dekningsgrad på 80 prosent som ble lagt til grunn for Barnehageforliket i 2003 er for lav. Allerede i 2002 hadde 79 prosent av foreldre med barn 1–5 år enten plass eller søkt om plass, til tross for det høye prisnivået.

Motstanden mot barnehager er mer eller mindre forsvunnet i den norske befolkningen. Norske foreldres tillit til og tilfredshet med den ordinære barnehagen som institusjon er svært høy. Barnehager rangeres høyest i brukerundersøkelser som måler tilfredshet med offentlige tjenester. De nye foreldregenerasjonene som har kommet til det siste tiåret etterspør barnehagetjenester i et helt annet omfang enn tidligere generasjoner. Barnehagen er på topp i foreldres *preferansehierarki* når det gjelder barnetilsyn. Dagmamma er den minst foretrukne ordningen, etterspørselen skrumper inn når barnehagetilbudet øker. Familiebarnehager er foretrukket foran dagmamma, men bortsett fra statsstøtten har denne tilsynsformen store likheter med dagmammaordninger. Det ser ut til at foreldre forlater familiebarnehagen til fordel for ordinær barnehage når de får sjansen. Foreldre som har barnehageplass uttrykker gjennomgående stor tilfredshet med den ordningen de har. Generelt har foreldres klare oppslutning om og tilfredshet med barnehagen som omsorgsform vært undervurdert i offentligheten. Foreldres behov og preferanser for barnehager har hele tiden ligget foran tilbudet.

Utviklingen av den moderne barnehagen er drevet frem av økt likestilling mellom kjønnene i utdanning og arbeidsliv, og av foreldres klare preferanser for barnehage som omsorgsordning. Mødres valg står ikke lenger mellom tid enten til jobb eller til barn, men ulike måter å kombinere tid til begge deler. Dette er en viktig grunn til at færre mødre enn antatt lot seg påvirke til å endre atferd på grunn av muligheten til å heve kontantstøtte. Samtidig har mødre en arbeidstidspraksis som gir rom for mye tid til de minste barna: lange permisjoner og et betydelig innslag av deltidsarbeid. Dette mønsteret reflekteres også i barnehagebruken, der en betydelig andel foreldre både har og ønsker deltidsplass. Holdninger til mødres yrkesaktivitet blir stadig mer aksepterende. Men det finnes fremdeles en viss kjønns-tradisjonalisme som er på kollisjonskurs med mødres praksis og holdninger.

Det store underskuddet på barnehageplasser for de minste barna, det vil si barna i «kontantstøttealder», har lenge vært underkommunisert i den offentlige debatt. Det sterke fokus som har vært rettet mot foreldres «tidsklemme», som var en av begrunnelsene for innføring av kontantstøtte, har undervurdert den «tilsynsklemme» mange foreldre faktisk er i. Tidsproblematikken har skygget for en erkjennelse av det stress yrkesaktive

foreldre har opplevd rundt usikkerheten i forhold til barnetilsyn. Det store udekkede behovet for barnehager viser at foreldres valgfrihet med hensyn til omsorgsform for denne aldersgruppen er svært begrenset.

På mange måter er det et paradoks at det er innføringen av kontantstøtte som har lagt grunnlaget for den storstilte barnehagesatsingen som ble vedtatt i 2003. Kontantstøtten som politisk kontrovers er mer eller mindre stilt i bero, en ny politisk situasjon er skapt der barnehagen som omsorgstilbud blir satt i sentrum. Uten full barnehagedekning er ikke kontantstøttereformens valgfrihetsargument noen reell valgfrihet.

Det kan imidlertid ta tid før en rimelig barnehageplass til alle som ønsker det blir en reell valgmulighet. Barnehagetilbudet i Norge har hatt store geografiske variasjoner. Forskjellene har delvis sammenheng med variasjoner i mødres yrkesaktivitet og dermed foreldres behov for plass. Men barnehagetilbudet handler også om kommunale prioriteringer. Det er kommunene som i stor grad tilrettelegger for foreldres valgfrihet. Innføringen av en plikt for kommunene til å skaffe nok barnehageplasser er en klar markering av at mange kommuner kommer til kort. En slik plikt står imidlertid i et visst motsetningsforhold til den ønskede desentralisering av myndighet som de fleste politiske partier har bebudet, senest i forbindelse med kommunevalget i 2003. Basert på svenske erfaringer er det grunn til å vente fortsatte forskjeller i det kommunale barnehagetilbudet. Der har en desentralisering av myndighet til kommunene når det gjelder barnehager ført til økte forskjeller kommunene imellom (Bergqvist og Nyberg 2001). Bøynen for å nå de ambisiøse målene i Norge, både i forhold til pris og plasser, kan vise seg å bli en svak kommuneøkonomi og kommunale prioriteringer.

Med et godt barnehagetilbud på plass også for de minste barna vil den norske politikkpakken for småbarnsforeldre samlet sett fremstå som en interessant blanding av ulike modeller for barneomsorg. Den norske politikken fremstår som en *familiepolitisk hybrid*, der en blanding av tjenester og kontantoverføringer støtter vidt forskjellige familieformer (Ellingsæter 2003b). I et likestillingsperspektiv er dette en tvetydig modell. Organiseringen av omsorgen for barn har vært ansett som et av de viktigste spørsmålene i arbeidet for kjønnsmessig likestilling (Michel og Mahon 2002). Paradoksalt nok har likestilling aldri vært fremmet som den sentrale begrunnelsen for norsk barnehagepolitikk. Likestillingsargumentet har stått i skyggen av bestemte oppfatninger av barns behov. I praksis har dette vært å overse åpenbare behov som er skapt av at mødre har valgt å være yrkesaktive; en av de vesentligste endringene i det norske samfunnet i de siste tiåra.

Det er dessuten flere grunner til å vektlegge barnehagenes potensial for større sosial likhet. Universell adgang til barnehage har ikke bare et utjevneende potensial for likestilling mellom kjønn, men også mellom ulike sosiale og etniske grupper. Den universaliseringsprosess som pågår i Norge har hatt en klart utjevneende sosioøkonomisk effekt: Jo høyere dekningsgrad, jo større sosioøkonomisk utjevning i sammensetningen av barn som går i barnehage. I Norge har sammensetningen av barnehagebarn hatt en skjev sosial profil. Men universalisering av barnehage tilbudet har bidratt til å bygge ned klasseskillene. I løpet av det siste tiåret førte økningen i tilbudet for barn 3–5 år til en klar reduksjon i sosiale forskjeller i barnehagebruk: Etterspørselen ble løftet på et høyere nivå blant mødre i alle utdanningsgrupper, samtidig som forskjellen mellom dem med mest og minst utdanning ble mindre. Om alle som har søkt plass får plass, vil dette bidra til ytterligere sosial utjevning. Lavere pris vil bidra ytterligere.

Men når nesten alle foreldre synes å bruke en reell valgfrihet med hensyn til omsorgsform til å velge barnehage, kan det komme til å oppstå en ny type problem: en liten gruppe barn som blir stående utenfor. Her kan det oppstå konflikt mellom foreldres valgfrihet og barns behov for utvikling og læring. Men det finnes virkemidler som kan være ganske treffsikre, som gratis kjernetid for alle barn i bestemte aldersgrupper. Offentlig barneomsorgspolitikkk fremstår som et sentralt element i formingen av framtidens velferdsstat. Om barnehagen blir en bredere arena for læring, blir integrering av ulike sosiale grupper viktigere enn noensinne.

Summary

Childcare has increasingly become a public responsibility in Norway. In the past three decades public childcare has been transformed from a selective arrangement for few children to a universal one, both concerning parents' preferences and the availability of services, particularly for the older pre-school age children.

Gender equality and the needs of children are main concerns in the social reorganisation of childcare in Norway. The growth in public childcare is closely associated with mothers entering the labour market. However, it was not public childcare that facilitated mothers' employment, it is rather the other way around. Mothers' paid work «came first», and has constituted a continuing political pressure on expanding public childcare institutions. Mothers' employment has grown much more rapidly than places in public childcare. In 1965 only 14 percent of mothers with pre-school aged children were employed, compared to about 80 percent at present. In 1965 the childcare coverage rate among pre-school children was only two percent, in 2002 it had increased to 57 percent.

There is still a considerable gap between mothers' employment rates and public childcare coverage rates. However, most mothers with children under one year old are temporarily absent from work, on paid parental leave. Almost one out of five mothers with one-year-old children is also on leave. Among mothers with children 3–5 years old, the employment rate corresponds with the childcare coverage rate for that age group.

There is a large gap between mothers' employment and available childcare for children 1–2 years old. These children are entitled to a cash benefit if parents do not use publicly subsidised childcare. The use of private childminders continues for this age group, while this care arrangement is clearly on the decline among older children.

Parents' preferences are increasingly in favour of public childcare. The resistance against this kind of childcare has more or less evaporated, only the oldest population groups are negative. Contemporary parents with pre-schoolaged children agree on two things. Almost all think that parental care is the best for infants and that public childcare is the best for children 3–5 years old. Preferences for children 1–2 years old diverge more. One out of three believes public childcare is the best for one-year-olds, while two out of three think it is best for two-year-old children. Thus preferences are split

between the two age groups that are entitled to the cash benefit. The same pattern is found regarding the demand for public childcare. For the two-year-olds the demand is at a high level, and does not change much with increasing age.

As long as public childcare is a scarce good, the access and use of kindergartens will have distributive effects at the individual and the household level. Several studies, from the 1980s and onwards, have shown that the distribution of public childcare places has benefited families with high social status, high educational levels and high income. This is first of all a result of a socially skewed demand. Parents with higher education more often demand childcare, and at an earlier age of the child, than parents with lower levels of education. They also prefer more hours of childcare. Increasing coverage rates have reduced the social differences in both demand and use among the 3–5 year olds, while the differences among the 1–2 year olds still are considerable.

A main target of present childcare policies is to provide public child places to all that need a place. This is a moving target, however, and the government has had to increase the rate that defines full childcare coverage. The last estimate of «full coverage» is 80 percent of children 1–5 years old before 2005. In 2003 a political agreement was reached in Parliament to introduce a maximum payment, which will lower prices significantly. The demand for places has already exceeded 80 percent, even at the existing high price level. The demand is expected to increase further when the lower prices are in place. The increase due to lower prices is estimated to be rather modest though.

Lower prices will reduce the socio-economic differences in demand, but they will not disappear completely. Not even among the oldest pre-school age children, the 3–5 year olds. If public childcare in these age groups is the first step in an educational trajectory, and increasingly part of an ordinary childhood, it is a social problem that not all children take part in the benefits public childcare has to offer. A proposal that might eliminate most of the social differences is to introduce free «core time» in public childcare for children from the age of three until they start school at six.

Referanser

- Anttonen, A. og Sipilä, J. (1996) European social care services: Is it possible to identify models? *Journal of European Social Policy* 6: 87–100.
- Bakken, A. (2003) Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 3(1): 3–23
- Baklien, B., Ellingsæter, A.L. og Gulbrandsen, L. (2001): *Evaluering av kontantstøtteordningen*. Oslo: Norges Forskningsråd – Kultur og samfunn.
- Bay, A.-H. (1988) *Penger eller barnehageplass? Offentlige overføringer til småbarnsfamilien*. Rapport 1988:7. Oslo: INAS.
- Bergqvist, C. og Nyberg, A. (2001) Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet. I: SOU 2001:52 *Med välfärdsstaten som arbetsgivare*. Stockholm.
- Bjørklund, T. (2001) Det første stortingsvalg i det 21. århundre. *Nytt norsk tidsskrift* 18(4): 343–356.
- Blix, K. W. S. (1993) *Barnehage: Behov, etterspørsel og fordeling*. Rapport nr 93:8. Oslo: INAS.
- Blix, K. W. og Gulbrandsen, L. (1992a) *Norske familiers økonomiske levekår. Rapport fra en intervjuundersøkelse høsten 1991*. INAS-notat 92:3. Oslo: INAS.
- Blix, K. W. og Gulbrandsen, L. (1992b) Småbarnsmødre er ikke noe B-lag på arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidsmarkedet* 9: 17–21.
- Blix, K. W. S. og Gulbrandsen, L. (1993) *Småbarnsfamiliers økonomi og bruk av barnetilsyn*. Rapport fra en intervjuundersøkelse høsten 1992. INAS-notat 93:2. Oslo: INAS.
- Borchorst, A. (2002) Danish Child Care Policy: Continuity Rather than Radical Change. I: Michel, S. og R. Mahon (red.), *Child Care Policy at the Crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*. New York: Routledge.
- Brandth, B. og Øverli, B. (1998) *Omsorgspermisjon med «kjærlig tvang». En kartlegging av fedrekvoten*. Trondheim: Allforsk.
- Bruning, G. and Plantenga, J. (1999) Parental leave and equal opportunities: experiences in eight European countries. *Journal of European Social Policies* 9:195–209.
- Danielsen, K. og Lappegård, T. (2003) Tid er viktig når barn blir født – om ulik bruk av lønnet fødselspermisjon. *Samfunnsspeilet* nr. 17(4), 34–38.
- Ellingsæter, A. L. (1995) *Gender, Work and Social Change. Beyond Dualistic Thinking*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Ellingsæter, A. L. (1998) Dual Breadwinner Societies. Provider Models in the Scandinavian Welfare States. *Acta Sociologica* 41: 59–73.
- Ellingsæter, A.L. (2001) Politics of Time and the Restructuring of Gender Relations. Paper to the 5th European Sociological Association Conference, 28 August – 1 September 2001, Helsinki.
- Ellingsæter, A. L. (2003a) Når familiepolitikk ikke virker... Om kontantstøtte-reformen og mødres lønnsarbeid. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 44(4): 499–527.
- Ellingsæter, A. L. (2003b) The Complexity of Family Policy Reform. The Case of Norway. *European Societies* 5(4): 419–443.
- Ellingsæter, A. L. (2004) Tidskrise i familien? I: Ellingsæter, A.L. og A. Leira (red.) Oslo: Gyldendal Akademisk. Under publisering.
- Ellingsæter, A.L. og Gulbrandsen, L. (2001) Kontantstøtten – reform med små virkninger. *Søkelys på arbeidsmarkedet* 15: 15–25.
- Ellingsæter, A. L. og Rønsen, M. (1996) The Dual Strategy: Motherhood and the Work Contract in Scandinavia. *European Journal of Population* 12: 239–260.
- Ellingsæter, A.L., Noack, T. and Rønsen, M. (1997) Sosial ulikhet blant kvinner: Polarisering, utjevning eller status quo? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 38: 33–69.
- Ellingsæter, A.L. og Solheim, J. (2002) Makt – kjønn – arbeid. Teoretiske landskap. I: Ellingsæter, A.L. og J. Solheim (red.) *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ellingsæter, A.L. og Wiers-Jenssen, J. (1997) *Kvinner i et arbeidsmarked i endring. Integrering, marginalisering, ekskludering*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. mfl (red.) (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gulbrandsen, L. (1981) *Intervjudata for planlegging og evaluering av offentlige tiltak*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
- Gulbrandsen, L. (1988) *Barnehager og fordelingsproblemer*. INAS-notat 88:21. Oslo: INAS.
- Gulbrandsen, L. (1993) *Barnehager: behov og etterspørsel*. Foredrag på LO's og Norsk Lærerlags barnehagekonferanse. Oslo. Mars 1993
- Gulbrandsen, L. (1996) Meninger om barneomsorg og yrkesaktivitet. NOU (1996:13): *Overføringer til barnefamilier*. Vedlegg nr 13: 396–415.

- Gulbrandsen, L. (2002a) Barnetilsyn: Etterspørsel og betalingsvilje. I Gulbrandsen, L. (red.) *Forskning om småbarnsforeldres dagligliv: problemstillinger og data*. Seminnarrapport. Rapport 12/02. Oslo: NOVA
- Gulbrandsen, L. (2002b) *Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport midtveis*. Temahefte 2/02. Oslo: NOVA.
- Gulbrandsen, L. og Lea, J. A. (1981) *Norsk barnehagepolitikk*. INAS-notat 81:5. Oslo: INAS.
- Gulbrandsen, L. og Tønnessen, C. Ulstrup (1988a) Oslo-barnehagene på 1980-tallet. En analyse av fordeling og etterspørsel. *St. Halvard* 66 (2): 33–41.
- Gulbrandsen, L. og Tønnessen, C. Ulstrup (1988b) Barnehageutbyggingens fordelingsmessige virkninger. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 29(6): 539–554.
- Gulbrandsen, L. og Tønnessen, C. Ulstrup (1989) Private barnehager og sosial ulikhet. *Helse- og sosialforum* (8–9): 42–43.
- Gulbrandsen, L. og Hellevik, T. (1998) Barnehager og kontantstøtte i et fordelingsperspektiv. *Samfunnsspeilet* 12(5): 17–23.
- Gulbrandsen, L. og Hellevik, T. (2000) *Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren*. Rapport 16/00. Oslo: NOVA.
- Gulbrandsen, L., Johansson, J.- E. og Nilsen, R. D. (2002) *Forskning om barnehager. En kunnskapsstatus*. Norges Forskningsråd – Kultur og samfunn.
- Hellevik, T. (2000) *Småbarnsforeldres yrkesdeltakelse og valg av barnetilsyn før og etter kontantstøttens innføring*. Rapport 2/00. Oslo: NOVA.
- Hellevik, T. & Koren, C. (2000) *Parents between work and care. Effects of the new cash benefit scheme*. Oslo: NOVA
- Håkonsen, L., Kornstad, T., Løyland, K. og Thoresen, T.O. (2001) *Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Håkonsen, L (2003) Barnehagesubsidier og økonomisk effektivitet. *Økonomiske analyser* 5/2003: 13–24.
- Jonung, C. og Persson, I. (1993) Women and Market Work. The Misleading Tale of Participation Rates in International Comparison. *Work, Employment & Society* 7: 259–74.
- Kitterød, H.R. (2002) Store endringer i småbarnsforeldres dagligliv. *Samfunnsspeilet* 16:14–22.
- Kitterød, H. og Kjeldstad, R. (2002) Endringer i mødres og fedres arbeidstid på 1990-tallet. *Samfunnsspeilet* 16: 78–90.
- Kjeldstad, R. og Rønsen, M. (2002) *Enslige foreldre på arbeidsmarkedet 1980–1999. En sammenligning med gifte mødre og fedre*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Knudsen, C. (2001) *Hvem lot seg påvirke? Kontantstøtten og mødres yrkesaktivitet*. Oslo: NOVA.
- Knudsen, K. og Wærness, K. (2001) National Context, Individual Characteristics and Attitudes on Mothers' Employment: A Comparative Analysis of Great Britain, Sweden and Norway. *Acta Sociologica* 44: 67–79.
- Kornstad, K og Thoresen, T.O. (2003) Barnehageforliket – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling. *Økonomiske analyser* 5/2003: 25–31.
- Korpi, W. (2000) Faces of Inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics* 7: 127–91.
- Kristiansen, J. E. (1993) Barnehagetilsyn. I: *Sosialt utsyn*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lande, S. (2001) *Småbarnsmødres varierende utbytte av barnehager og kontantstøtte*, Hovedfagsoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi.
- Larsen, T. H. (1999) *Barnehagepolitikk på statsrådsplanet*. Hovedoppgave i barnehagepedagogikk. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Lea, J. A. (1982) *Framveksten av norsk barnehagepolitikk. En analyse av interesser på barnehagemarkedet*. INAS-notat 82.12. Oslo: INAS.
- Leira, A. (1987) *Day care for children in Denmark, Norway and Sweden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Leira, A. (1992) *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2002) *Working Parents and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, J. (2002) Gender and welfare state change. *European Societies* 4: 331–357.
- Ljones, O. (1984) Kvinners yrkesdeltakelse i et langsiktig perspektiv. I: Rødseth, T. og K. D. Titlestad (red.) *Kvinner i arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Magnussen, M.-L., Godal, B. og Leira, A. (2001) *Hvem skal passe barna? Kontantstøtte, barnetilsyn og foreldres lønnsarbeid*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi.
- Mahon, R. (2002) Child Care: Toward What Kind of «Social Europe»? *Social Politics* 9: 343–379.
- Michel, S. og Mahon, R. (red.) (2002) *Child Care Policy at the Crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*. New York: Routledge.
- Morgan, K. J. og Zippel, K. (2003) Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe. *Social Politics* 10: 49–85.
- Nergård, T. B. (2003) *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Evaluering av et forsøk*. Rapport 3/02. Oslo: NOVA.

- Nordisk Statistisk årsbok 2003.*
- NOS *Arbeidsmarkedsstatistikk 2001*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 1972:39 *Førskoler*.
- NOU 1993:12 *Tid for barna*.
- NOU (1996:13). *Offentlige overføringer til barnefamilier*.
- Nyberg, A. (2000) From foster mothers to care centers: a history of working mothers and child care in Sweden. *Feminist Economics* 6(1): 5–20.
- OECD (2001) *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Paris.
- OECD (2003) *Employment Outlook 2003*. Paris.
- Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Barne- og familiedepartementet.
- Pettersen, S.V. (2003) *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Reppen, H.K. og Rønning, E. (1999) *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rikstrygdeverket (1997) «*Flere fedre tar ut fødselspermisjon*». Pressemelding.
- Rikstrygdeverket (2002) *Trygdestatistisk årbok 2002*.
- Rikstrygdeverket (2003) *Folketrygden. Nøkkeltall 2002*. Utredningsavdelingen.
- Ringdal, K. og T. L. Mordal (1997) *Variasjoner i behovet for barnehageplasser*. Rapport nr 9. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Rønsen, M.(1999) Assessing the impact of parental leave: Effects on fertility and female employment". I: P. Moss og F. Deven (red.) *Parental Leave: Progress or pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. NIDI/CBGS Publications, Vol. 35: 193–225.
- Rønsen, M. (2001) *Market work, child care and the division of household labour. Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Schøne, P. (2000) Kontantstøtten og effekter på arbeidstilbudet: Hva er en god sammenligningsgruppe?, *Søkelys på arbeidsmarkedet* 19:23–30.
- Skrede, K. (1999) Shaping gender equality – the role of the state: Norwegian experiences, present policies and future challenges'. I: Palier, B. og D. Bouget (red.) *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Countries and France*. Paris: Maison des sciences de l' Homme Ange-Guépin.
- Skrede, K. (2004) Familiepolitikens grense – ved «likestilling light»? I: Ellingsæter, A.L og A. Leira (red.). Oslo: Gyldendal Akademisk. Under publisering.

- Statistisk sentralbyrå (1966) *Daginstitutioner for barn 1964*. Oslo.
- St. meld. .nr 8 (1987–88) *Barnehager mot år 2000*.
- St. meld. nr 27 (1999–2000): *Barnehage til beste for barn og foreldre*.
- St. meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*.
- St. prp nr 53 (1997–98) *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*.
- St. prp. nr 1 (2001–2002): *For budsjettsterminen 2001*. Utgiftskapitler: 0800–0868. Inntektskapitler: 3859–3860.
- Sture, C. Knutsen (2003) *Mødres yrkesaktivitet 4 år etter innføringen av kontantstøtte*. Oslo: NOVA. Rapport under utgivelse.
- Syltevik, L. (1999) Endret velferdspolitik for alenemødre. *Tidsskrift for velferdsforskning* 2: 85–101.
- Thoresen, T. O. (1994) Fordelingseffektene av barnehagesubsidiene. *Økonomiske analyser* (9): 18–23. Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, T. O. (1996a) Simuleringer av skatter og overføringer av særlig betydning for barnefamilier. I NOU 1996:13: *Overføringer til barnefamilier*. Vedlegg nr 2.
- Thoresen, T. O. (1996b) Virkninger på proveny og inntekstfordeling av endringer i skatter og overføringer av særlig betydning for barnefamiliene. I NOU (1996:13): *Overføringer til barnefamilier*. Vedlegg nr 4.
- Tns gallup (2003) *Gallupmagasinet*, nr 2.