

Thore K. Karlsen  
Anne-Cathrine Hjertaas

# NORSK BARNEPOLITIKK OG EF



FAFØ



**Thore K. Karlsen og Anne-Cathrine Hjertaas**

**NORSK BARNEPOLITIKK  
OG EF**

**FAFO-rapport 159**

© Forskningsstiftelsen FAFO 1993

ISBN 82-7422-113-3

Omslagsillustrasjon: Odd Hoff-Petersen

Trykk:

# Innhold

Forord .....	7
<b>1 Bakgrunn og problemstillinger .....</b>	<b>9</b>
1.1 Innledning .....	9
1.2 Barnepolitikk .....	11
1.3 Har EF en barnepolitikk?.....	14
1.4 Internasjonale konvensjoner og chartre om barns rettigheter .....	16
1.5 Rapportens oppbygning .....	19
<b>2 Barns oppvekstvilkår og norsk barnepolitikk i etterkrigstiden.....</b>	<b>22</b>
2.1 Innledning .....	22
2.2 Begrepet barnepolitikk i 1990-årene .....	23
2.3 Hva kreves for å utvikle en egen identitet? Noen sosiologiske perspektiver .....	27
2.4 Forandringer i barns oppvekstvilkår i etterkrigstiden .....	32
2.5 Offentlig barnepolitikk .....	41
2.6 Barnepolitikken ved et veiskille .....	54
<b>3 EFs institusjoner og virkemåte .....</b>	<b>66</b>
3.1 Avgrensning av EFs myndighetsområde .....	66
3.2 EFs institusjoner .....	67
3.3 Beslutningsprosessen .....	69
3.4 Den sosiale dimensjon .....	73
<b>4 Barneomsorg .....</b>	<b>75</b>
4.1 Rammene for EFs barneomsorgspolitikke .....	75
4.2 EFs vedtak om og tiltak for barneomsorg.....	76
4.3 Har EFs tiltak virkning på medlemslandenes politikk? ....	83
4.4 Barnetilsynsordninger i Norge og EF-land .....	86
4.5 Barnetrygdordninger .....	88
4.6 Svangerskapspermisjon .....	91
4.7 Rett til fri ved barns sykdom .....	92
4.8 Den norske omsorgsmodellen sammenlignet med flertallet av EF-landenes .....	93

<b>5 Barn og arbeid .....</b>	<b>95</b>
5.1 Hva er barnearbeid? .....	95
5.2 Barn i arbeid i EF-land og Norge .....	96
5.3 EF-politikk på området .....	98
5.4 Hvilken betydning kan EFs politikk få i medlemsstatene og i Norge? .....	102
<b>6 Rettigheter for barn som flytter innen EF .....</b>	<b>104</b>
6.1 Når foreldre med barn flytter mellom landene .....	104
6.2 EFs politikk på området .....	105
6.3 Vurdering av tiltakenes effekter .....	107
6.4 Hvilke grupper er det som flytter? .....	107
<b>7 Tiltak for funksjonshemmede barn .....</b>	<b>109</b>
7.1 Utgangspunkt for tiltak for funksjonshemmede .....	109
7.2 Tiltak på EF-nivå .....	110
7.3 Hvilken betydning har tiltakene? .....	113
<b>8 Beskyttelse av barn som forbrukere .....</b>	<b>114</b>
8.1 Barn er også forbrukere .....	114
8.2 Antall og typer barneulykker .....	115
8.3 Tiltak på EF-nivå .....	117
8.4 Tiltakenes betydning for medlemslandene og Norge .....	120
<b>9 Konklusjoner og fremtidsperspektiver .....</b>	<b>121</b>
9.1 Forskjeller på en EØS-avtale og et EF-medlemskap .....	121
9.2 Utviklingstrekk i EF .....	122
9.3 Utvikling av barnepolitikk på sikt .....	124
Vedlegg 1 .....	127
Litteratur .....	130

# Forord

Denne rapporten er et resultat av midler Framfylkingen, Arbeiderbevegelsens barne- og familieorganisasjon, fikk tildelt fra NORAS for å utrede EFs barnepolitikk.

Siktemålet med rapporten har vært todelt. Først og fremst har målsettingen vært å få nærmere kjennskap til EFs vedtak om barn. Selv om Norge ikke blir medlem av EF, vil en rekke EF-direktiver bli bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Dessuten ønsket oppdragsgiver også kunnskap om hvordan EF-systemet fungerer: Dersom EFs vedtak får betydning for barns oppvekstvilkår i Norge, blir det viktig med kunnskap om hvordan disse kan påvirkes.

Undersøkelsen viser at det finnes flere aktører i EF-systemet som målbærer det de oppfatter som barns interesser, men de er svake og har som regel liten politisk gjennomslagskraft. Disse er imidlertid de naturlige samarbeidspartnerne for norske aktører som arbeider for barns velferd og interesser.

Underveis viste det seg å bli nødvendig å lage et sammenfattende overblikk over norsk barnepolitikk: Det er jo nettopp forskjellene mellom EFs og norsk barnepolitikk som bestemmer handlingsbehovet fra norsk side. Er vesentlige deler av norsk barnepolitikk truet av EF-direktiver, eller kan EFs vedtekter tjene som et pressmiddel for å forbedre norsk barnepolitikk? Slik er også spørsmålsstillingen for EFs medlemsland.

Arbeidet med den norske barnepolitikken viste seg å bli minst like spennende som gjennomgangen av EFs barnepolitikk. Norsk barnepolitikk har tatt mange skritt fremover på 80-tallet og kan absolutt la seg se internasjonalt. Men den står foran viktige veivalg, så for barnas skyld håper vi at «den Gud gir et embete, gir han også forstand».

Arbeidet ble startet i oktober 1992 og avsluttet høsten 1993. Uten den velvilje vi ble møtt med i Barne- og familiedepartementet, hos Barneombudet og i de allerede etablerte miljøene for barneforskning, ville vi ha trengt atskillig lengre tid for å lage denne rapporten.

Vi ønsker derfor å takke alle som har stilt oss sin tid, sine kunnskaper og – ikke minst – sine meninger til rådighet.

Oppdragsgiver ved Terje Havrøy og Arve Mannfjord vil vi takke ikke bare for et godt samarbeid, men også for mange spenstige og inspirerende samtaler underveis. På FAFO har også mange bidratt med god kritikk og nyttige kommentarer. Vi vil her spesielt få takke Hanne Bogen og Bente Bakken for betydelige bidrag til kvalitets-sikringen.

Anne-Cathrine Hjertaas er ansvarlig for kapitlene om EF og Thore K. Karlsen tegner ansvarlig for kapitlet om norsk barne-politikk.

FAFO i november 1993



# Kapittel 1

# Bakgrunn og problemstillinger

## 1.1 Innledning

Høsten 1992 sendte Norge sin søknad om medlemskap i det Europeiske Fellesskapet (EF). Avtalen om et Europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS) ventes å tre i kraft i løpet av 1994. Hovedmålet med EØS-avtalen er å skape fri bevegelse av personer, varer, kapital og tjenester mellom EF og EFTA-landene.<sup>1</sup> I lys av dette opptar EF en vesentlig plass i den norske politiske debatten. Prosessen med å vurdere de eventuelle virkningene av et medlemskap i EØS og EF er i de fleste organisasjoner og næringer i full gang.

Uavhengig av om Norge blir medlem i EF, vil den politiske og økonomiske utviklingen i EF-landene ha betydelige konsekvenser for norsk næringsliv og norske borgere. En av fire innbyggere i Norge er under 18 år. Fordi barn ikke kan ivareta egne interesser, blir det nødvendig å synliggjøre barnedimensjonen i EFs politikk, slik at politikere, forhandlere, foreldre osv bedre kan ivareta barns behov.

Hittil har problemstillinger rundt barns hverdag i liten grad vært tilstedeværende i debatten om norsk tilpasning til EF. Dette kan ikke ha sammenheng med at barn ikke er en del av det politiske bildet i Norge. Norsk politikk for barn og bevisstheten om barns behov har gjennomgått en vesentlig endring i de siste årene. Barnepolitiske aktører som har vært kontaktet i forbindelse med denne rapporten, har blant annet beskrevet dette som en utvidelse av barnas demokratiske rettigheter. Et sterkere statlig engasjement i barnespørsmål er

<sup>1</sup> EF består i dag av 12 medlemsland: Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland, Luxembourg, Storbritannia, Irland, Hellas, Italia, Portugal, Spania og Danmark. EFTA er forkortelsen for Det europeiske frihandelsforbund, som består av: Norge, Sveits, Sverige, Østerrike, Island, Finland og Liechtenstein. Sveits deltar ikke i EØS. For drøfting av EØS-avtalen, se kapittel 9.

også blitt nødvendig, fordi barns behov ikke lenger i tilstrekkelig grad kan bli ivarettatt gjennom familien alene. Dette kan være en følge av at stadig flere familier blir mindre, økt kvinnelig yrkesdeltakelse eller fysisk planlegging som fortrenger barn. Den økte politiske bevisstheten om barns behov og hverdag er kommet til syne gjennom økte offentlige budsjetter rettet mot barn og barnefamilier, opprettelsen av et barneombud osv.

En mulig grunn til at barns livssituasjon ikke har vært fremme i den norske EF-debatten, kan være at man ikke har innsett at norsk EF-tilknytning ville ha noen innvirkning. Formelt ligger barns velferd utenfor EF-samarbeidet. Samtidig er det slik at EF gjennom den økonomiske politikken som føres, påvirker familiens livssituasjon, og derigjennom barnas.

EF som organisasjon har vært i kontinuerlig endring. Ulike drivkrefter trekker i forskjellige retninger, noe som også er blitt synlig gjennom vedtaket av Maastrichtavtalen og prosessen i kjølvannet av den. Særlig indikerer institusjonaliseringen av subsidiaritetsprinsippet at det ikke er rimelig å forvente en overnasjonal barnepolitikk fra EFs side. Subsidiaritetsprinsippet, også kalt nærhetsprinsippet, innebærer at vedtak skal treffes på lavest mulig beslutningsnivå.<sup>2</sup> Hvaso mer lavest mulig beslutningsnivå, og hvem som skal bestemme dette nivået, er imidlertid uklart. Viktig er at subsidiaritetsprinsippet gav unionsmotstanderne i medlemslandene en politisk/legal hjemmel for å beholde en rekke politikkområder under nasjonal suverenitet. De politikkområdene som faller inn under dette prinsippet, vil derfor sannsynligvis forbli under medlemsstatenes suverenitet i lang tid fremover.

På den andre siden er det drivkrefter innen systemet som ønsker en mer offensiv og felles barnepolitikk. Eksperter og byråkrater i land hvor barns interesser tradisjonelt står svakt, ønsker at EF i det minste står som en garantist for en mer progressiv barnepolitikk. Disse kanaliserer sine aktiviteter mot EF-Kommisjonen gjennom forskjellige typer lobbyorganisasjoner og gjennom enkeltpersoner i Europaparlamentet.<sup>3</sup>

Men hvor stor gjennomslagskraft har de, og er det i det hele tatt ønskelig å løfte ansvaret for barnepolitikk ut av nasjonalstatenes

<sup>2</sup> Se kapittel 9 for en nærmere analyse av subsidiaritetsprinsippet.

<sup>3</sup> For en nærmere beskrivelse av de ulike EF-institusjonene, se kapittel 3.

ansvarsområde og opp på EF-nivå? Disse spørsmålene vil bli drøftet i de kommende kapitlene.

Spørreundersøkelser har vist at det er et stort behov for kunnskap om EFs funksjonsområde, beslutningsstruktur og institusjoner.<sup>4</sup> For norske barnepolitiske aktører er det nødvendig med bedre kjennskap til EFs organisering og beslutningsprosess. Uavhengig av et medlemskap kan internasjonal samhandling øke muligheten for forbedringer i barnepolitikken. I dette ligger også en forståelse av at det innen de ulike politikkområdene i EF vil opptre aktører med ulik styrke og gjennomslagskraft, og at også politikkprosessen kan ta ulik form. Som en følge av dette vil en beskrivelse av prosessen for barnepolitiske saker være forskjellig fra beskrivelser av for eksempel landbruks- eller energipolitiske prosesser.

I kapitlene 4 til 8 behandles vedtak som omhandler barn. Noen er bindende for medlemsstatene, andre signaliserer en ønsket politikk i medlemslandene. Den faktiske forekomsten av vedtakene er interessant i seg selv. Eksistensen av dem innebærer i mange tilfeller en forlengelse eller utvidelse av det opprinnelige hjemmelsgrunnlaget.

## 1.2 Barnepolitikk

Hva er barnepolitikk? For å definere barnepolitikk kan man ta utgangspunkt i målgruppene eller målsettingene for en politikk og hvilke grupper tiltakene er direkte rettet mot. Dette kan fremstilles som i tabell 1.1.

Med utgangspunkt i tabell 1.1 er det prinsipielt mulig å lage forskjellige definisjoner av barnepolitikk. Man kan kreve at både tiltak og målsetting skal rette seg direkte mot barn. Dette ville innebære en smal definisjon som, alt etter politisk sammenheng, ville utelukke enkelte tiltak som direkte treffer barna. Når for eksempel utvidet skoletid begrunnes med behovet for å forbedre et lands internasjonale konkurransevne, ville dette tiltaket falle utenfor området barnepolitikk, selv om barna blir direkte berørt. Dersom begrunnelsen er nødvendigheten av å styrke barnas evne til livslang læring, ville det falle inn under området barnepolitikk. Det synes

<sup>4</sup> *Aftenposten* refererte 16.4.1993 en undersøkelse foretatt av Statistisk sentralbyrå som viste at hver femte norske kvinne ikke kunne oppgi ett eneste navn på medlemsland i EF. Kun 14 % av de spurte kvinnene kunne oppgi mer enn ti EF-land.

Tabell 1.1 Analysemodell for barnepolitikk

MÅLSETTINGER				
		Barns velferd	Barn og andres velferd	Andre mål
TILTAK MOT	BARN	1. Eks: Barnevern	3. Eks: Barnehager	5. Eks: Utvidet skoletid
	ANDRE	2. Eks: Produsenter av farlige leker	4. Eks: Overgangs-stønad	6. Eks: Distriktpolitikk

derfor nødvendig å velge en relativt vid definisjon, med krav om at tiltakene eller målsettingene skal rette seg direkte mot barn. En slik vid og åpen definisjon synes også å være nødvendig i forhold til politisk praksis. Ofte har politiske vedtak mange intensjoner, og det er ikke alltid entydig hvilke interesser som er de primære. Et eksempel på dette kan være den norske debatten om skolefritidsordninger. Er denne ordningen opprettet med tanke på barnas behov? Er den et svar på at foresatte ikke har arbeidsdager som samsvarer med lengden på barnas skoledag? Eller forsøker de politiske tiltakene å ivareta begge behov, og kanskje i tillegg også profesjonsinteresser?

Politikktypene i rute seks derimot har verken til hensikt å berøre barns velferd eller tiltak og virkemidler rettet direkte mot barn. Det er derfor et tilsynelatende paradoks at mange av de politiske vedtakene som påvirker barns velferd sterkest, finnes innen denne kategorien. Men dette skyldes selvsagt at den økonomiske politikken legger sterke føringer på familiens inntekter og utgifter, og at de økonomiske rammene for statlig velferdspolitikken også legger betydelige premisser for barns levekår. I økonomisk politikk og statlig velferdspolitikken er barn som regel bare definert som et vedheng til de voksne familiemedlemmene.

Politikk for barn kan deles inn i ulike grupper, avhengig av barnets alder. For de yngste aldersgruppene retter de politiske tiltakene seg stort sett mot familien. Desto eldre barna blir, desto større andel av barnepolitikken har både virkemidler og målsettinger rettet mot barn.

Om barnepolitikken for én aldersgruppe blir rettet mot barna selv eller familien, er i Vest-Europa også kulturelt betinget. I den ene ytterenden av skalaen finner man den katolskorienterte familie-

*Tabell 1.2 Oversikt over alderstypiske barnepolitiske tiltak i Norge*

Alder	Tiltakstype
0-2 år	Fødselspermisjoner og økonomiske støtteordninger
2-5/6 år	Barnetilsynsordninger, rett til fri ved barns sykdom, forbrukerbeskyttelse
6-15 år	Utdanning, tilsynsordninger, trafikkreguleringer
15 og oppover	Barn blir egne rettssubjekter, rett til arbeid, eventuelt til trygd

politikken som retter hovedtyngden av støttetiltakene inn mot familien og gir barna liten beskyttelse mot sine foresatte. I den andre enden finner man den sosialdemokratisk/protestantisk funderte politikken som for det første i sterkere grad retter støttetiltak mot ufullstendige familier, og for det andre gir det offentlige større inngrepsmuligheter i familiene for å beskytte barna.

Hvorfor er det så interessant å fokusere på de barnepolitiske tiltakene, hvis det er rimelig å forvente at annen politikk, som den økonomiske, legger viktigere premisser for barns levestandard?

- Av hensyn til barnas velferd er det viktig å synliggjøre deres politiske status.
- Fra en barnepolitisk synsvinkel er det interessant å se innen hvilke politikkområder det er lettest å få gjennomslag, på hvilke premisser og hva som er drivkreftene.
- Politikk for barn ligger strengt tatt utenfor EF-samarbeidet, likevel er det fattet vedtak som får konsekvenser for barns velferd. EFs politikk kan også betraktes som en kontinuerlig prosess. Utviklingen i barnepolitiske vedtak kan forstås i en slik sammenheng: Man har vedtatt stadig flere anbefalinger og iverksatt stadig flere programmer som berører barns velferd.
- Denne undersøkelsen kan gi mer og bedre kunnskap om EF – hvilket er en forutsetning for å kunne påvirke – og den danner innfallsvinkel til å belyse svake gruppers muligheter for å få gjennomslag i EF-systemet.

## **De barnepolitiske aktørene**

Rapportens tema er den offentlige, institusjonaliserte barnepolitikken som kommer til uttrykk gjennom politiske vedtak. En rekke aktører prøver å påvirke disse vedtakene, og med ulik grad av styrke og

gjennomslag. Disse aktørene har forskjellig motivasjon og målsetting, og deres interesser vil i varierende grad være li barnas interesser (for eksempel kvinneorganisasjoners og profesjoners interesser) (Midjo 1991).

Evaluering av den offentlige barnepolitikken må ta utgangspunkt i eksisterende problemer, de tiltak som settes inn og de uttrykte målsettingene med tiltakene. Deter problematisk å evaluere bakenforliggende interesser. Det er et faktum at politikken sjelden har drevet fram utviklingen, men heller i ettertid har kommet med praktiske løsninger på folks hverdagsproblemer. Disse løsningene har igjen ofte lagt sterke føringer på videre utvikling av de regulerte områdene. Når det gjelder barnepolitikk, kan denne reaktive tilnærmingen være en indikator på at politikernes vilje til å overta mer av ansvaret for barns velferd og oppdragelse, er liten. Men det kan like gjerne indikere et lavt kunnskapsnivå eller være uttrykk for en holdning om at barns velferd skal være familiens ansvar. Med en viss rett kan man også hevde at all politikk som ikke er delegert til eksperter, er dømt til å være reaktiv, fordi uløste, men synlige, problemer utgjør det beste grunnlaget å mobilisere politisk støtte.

## **1.3 Har EF en barnepolitikk?**

Gjennom flere traktater har de nåværende tolv EF-landene forpliktet seg til å samarbeide på en rekke områder, først og fremst om opprettelsen av det indre marked, som var i funksjon fra 1. januar 1993. Opprettelsen av et felles marked har vært en av hovedmålsettingene for EF siden starten og er delvis nådd gjennom en gradvis realisering av de fire frihetene: fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft mellom medlemslandene. Legalitetsprinsippet er sentralt for å forstå hvilke vedtak som blir fattet, og hvor omfattende de er. Dette prinsippet innebærer at det kun skal fattes vedtak innenfor de områdene og på de premissene medlemsstatene har gitt sin tilslutning til. Barne-, familie- og helsepolitikk er blant områdene som er nasjonalstatenes eget ansvar.

Barns levevilkår har kontinuerlig vært et tema i Kommisjonen, og ofte også i Europaparlamentet, som imidlertid ikke har fått gjennomslag i Ministerrådet. Denne ansvarsfordelingen mellom EF og medlemsstatene er også blitt understreket gjennom subsidiaritetsprinsippet. I kapitlene som følger, vil vi likevel vise til både

vedtak og programmer som retter seg direkte mot barns velferd. Den faktiske forekomsten av disse tiltakene, forklaringen på at de er i verksatt, og vurdering av hvilken betydning de kan ha, er temaet for denne rapporten.

EF kan for eksempel gjennom sosialfondet<sup>5</sup> bidra til konkrete tiltak i medlemslandene. I 1983 ble det vedtatt at unge arbeidsledige skulle prioriteres. 75 prosent av budsjettet i fondet skulle brukes på denne gruppen (Lødemel 1991). Gjennom prosjekter som har som formål å få kvinner ut i arbeidslivet, kan det også gis midler til barnetilsynsordninger. Deltakelse i de ulike programmene som er opprettet, er frivillig, og ikke alle medlemsland benytter seg av mulighetene.

Tiltakene som behandles i de påfølgende kapitlene, kan defineres som barnepolitikk i tråd med analysemodellen i avsnitt 1.2. En vesentlig forskjell ligger imidlertid i bredden av de politiske tiltakene. På bakgrunn av redegjørelsen i forrige avsnitt, er det på EF-nivå ingen barnepolitiske tiltak som kan defineres inn i tabellens rute 1 og 3. Forklaringen på dette er at medlemsstatene ikke har ønsket en felles politikk på disse områdene.

Forklaringen på de barnepolitiske tiltakene på EF-nivå ligger i at de enten er opprettet for å motvirke negative utslag av den økonomiske politikken eller utgjør deler av denne.

Samtidig synliggjør prosessen i forbindelse med disse vedtakene at det er en rekke barnepolitiske aktører både innenfor og på utsiden av EF-systemet som søker å påvirke EF til å ha en mer aktiv rolle.

Som beskrevet i avsnitt 1.2, er sannsynligvis følgene av den økonomiske politikken viktigere for barn enn de enkelte barnepolitiske tiltakene. Dette har sammenheng med den nære koblingen mellom statens inntekter og opprettholdelse av velferdsordningene. Disse er av sentral betydning for de svakeste gruppene i samfunnet, som blant annet mange barn tilhører. I hvilken grad et EF-medlemskap bidrar til å øke eller senke det offentliges inntekter, kan med andre ord bli den mest betydningsfulle konsekvensen av et medlemskap for barn og velferd.

Formelt vil et EF-medlemskap i dag ikke legge betingelser på organiseringen og innholdet av velferdsstaten. Indirekte kan likevel

<sup>5</sup> Sosialfondet er et av tre strukturfond. Målsettingen er å motvirke ulikheter mellom regionene i EF (Lødemel 1991).

den økonomiske politikken skape viktige rammebetingelser for velferdspolitikken. Som vist i de kommende kapitlene, har de ulike medlemsstatene organisert og finansiert sine velferdsordninger på svært ulike måter. Dette utgjør sannsynligvis en relativt stor barriere mot ensretting i organiseringen av velferdsordningene ved et medlemskap. En rekke EF-land har også tilsvarende og bedre utbygde ordninger enn Norge.

Blant annet innen avgifts- og skattepolitikken er det sannsynlig med et reelt press for å endre norsk politikk, på tross av at det i dag er få formelle begrensninger for utformingen av politikken. En FAFO-undersøkelse har beregnet et mulig skattetap som følge av EF-medlemskap til mellom 2 til 11 milliarder (Olsen 1992). Uavhengig av hvor stort et eventuelt tap kan bli, er det en politisk avgjørelse som må tas på nasjonalt plan om dette skal dekkes opp gjennom å svekke den økonomiske støtten til barn og barnefamilier. Det er med andre ord ingen nødvendighet at reduserte offentlige inntekter må føre til svekkede støtteordninger for barn.

## **1.4 Internasjonale konvensjoner og chartre om barns rettigheter**

Hovedtyngden av barnepolitikken vedtas på nasjonalt plan. Gjensstand for behandling i denne rapporten er vedtak på EF-nivå. I tillegg finnes det et tredje nivå for utarbeidelse av barnepolitikk: internasjonalt samarbeid mellom landene ut over rammene av EF-samarbeidet. Dette har blant annet resultert i menneskerettighetskonvensjonene og FNs konvensjon om barns rettigheter.

Dette tredje nivået for barnepolitikk er interessant, fordi barnepolitikk her utarbeides med barns velferd som målsetting, og de foreslåtte tiltakene er rettet mot barn. Samtidig er forekomsten av disse internasjonale avtalene interessant, fordi de innebærer en erkjennelse av at statene kommer til kort på en rekke områder, både når det gjelder å ivareta barnas rettigheter og menneskerettighetene.

Det er gjennom årene vedtatt en rekke konvensjoner og chartre som skal sikre menneskerettighetene. Alle EF-landene har sluttet seg til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Den skal sikre barn, på linje med voksne, en rekke rettigheter.

Til tross for de ulike konvensjoner og chartre statene har sluttet seg til, har det vist seg at barn er en særlig utsatt gruppe som ikke blir



tilstrekkelig beskyttet gjennom de generelle rettighetene. Derfor er det fremmet og vedtatt spesielle uttalelser og konvensjoner om barns rettigheter.

I 1924 ble Geneveerklæringen om barns rettigheter vedtatt. FN vedtok en erklæring om barns rettigheter i 1959. 20. november 1989 vedtok FN konvensjonen om barns rettigheter. Barnekonvensjonen er en menneskerettighetskonvensjon og utarbeidet slik at den også stiller krav til landene som har mest vidtgående rettigheter for barn, og som har utviklet institusjoner for å realisere disse. I april 1992 hadde samtlige EF-land undertegnet barnekonvensjonen, men fortsatt var det få som hadde ratifisert den.

De rettighetene barn tilskrives i EF-systemet, er først og fremst rettigheter alle mennesker har gjennom den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. I 1977 ble det vedtatt en felles erklæring om de grunnleggende rettigheter av Europa-Parlamentet, Domstolen, Ministerrådet og Kommisjonen som understreker at respekten for menneskerettighetene er et av de underliggende prinsippene i EF. Dette ble også poengtert i forordet til Enhetsakten<sup>6</sup>. I all hovedsak er barn gitt rettigheter i EF-systemet via sine foreldre.

Blant EF-institusjonene fremstår Europa-Parlamentet som en drivkraft når det gjelder å heve barns status som politisk målgruppe og for å sikre deres juridiske rettigheter. Gjennom flere vedtak er medlemslandene blitt oppfordret til å ratifisere FNs barnekonvensjon. I desember 1991 vedtok Europa-Parlamentet en resolusjon om barnas problemer i EF.<sup>7</sup> Denne danner en del av bakgrunnen for henstillingen til Kommisjonen om å foreslå et europeisk barnecharter. Arbeidet med å få et barnecharter i EF-regi ble videre fulgt opp med en rapport fra Parlamentet i april 1992, som et forslag til et barnecharter.<sup>8</sup>

På samme tid som det finnes barn i EF-landene som lider under fattigdom, dårlig helsetjenester og manglende utdanning, er forholdene for de fleste barna i Vest-Europa langt bedre enn for barn i den tredje verden.

Parlamentets forslag til charter har derfor som formål også å komme andre typer problemer til livs. Det kan være seksuell

<sup>6</sup> Enhetsakten var den første store revisjon av Romatraktaten. Den blir nærmere behandlet i kapittel 3.

<sup>7</sup> Resolusjon nr. A3-0324/91 om barnas problemer i EF.

<sup>8</sup> Report on a European Charter of Rights of the Child. A3-0172/92.

utnytting, kidnapping, barnearbeid eller etiske spørsmål omkring den bioteknologiske utviklingen.

Forslaget til charter vektlegger også det forholdet at opprettelsen av det indre marked vil få konsekvenser for barn som statene ikke kan løse alene, men som vil kreve samarbeid. Spesielt er det fri bevegelse av arbeidskraft og mulighet til etablering som vil få betydning for barna. Mer mobil arbeidskraft er et ønske innen EF. Om arbeidskraftens vandring tiltar, vil statene få en stadig mindre homogen befolkning med de utfordringer dette medfører for offentlig politikk, blant annet med hensyn til utdanning. Også farene for flere tilfeller av kidnapping av barn har vært nevnt som en mulig konsekvens av opphevelse av grensekontrollene.

På samme måte som EFs vedtak får ulik effekt i de forskjellige medlemslandene, vil også internasjonale avtaler ha ulik betydning. Enkelte stater er raske til å tiltre og ratifisere konvensjoner, men legger liten anstrengelse i å etterleve dem.

Hvilken juridisk status har en ratifisert konvensjon i Norge?<sup>9</sup> I forhold til norsk lovverk er konvensjonenes rettsstatus uklar i de tilfeller hvor det ikke er utarbeidet en norsk lov som skal følge opp konvensjonen.

I praksis har imidlertid Høyesterett i de tilfeller hvor det har vært konflikt mellom norsk lov og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, lagt stor vekt på konvensjonsteksten og uttalt at den er en betydelig rettskilde. Det er ikke uttalt at konvensjonen står over norsk rett, men i konflikter har norske lover blitt tolket innskrenkende i forhold til konvensjoner.

I et gitt tvilstilfelle, for eksempel dersom det blir reist en sak overfor norske myndigheter hvor saksøker mener at han har mer omfattende rettigheter som følge av barnekonvensjonen enn det den norske staten vil tilkjenne ham, kan den norske loven bli tolket innskrenkende. Om Høyesterett ved en eventuell sak vil legge tilsvarende stor vekt på barnekonvensjonen, er ikke mulig å forutsi, men rettspraksis indikerer dette.

Betydningen av konvensjoner er ulik i forskjellige stater. Ikke alle legger like stor vekt på å etterleve konvensjonene; enkelte stater ratifiserer sågar konvensjoner de er innforstått med ikke vil bli etterlevd. De manglende sanksjonsmulighetene er her sentrale.

<sup>9</sup> En konvensjon er en avtale mellom to eller flere stater. Den er ratifisert når Stortinget har gitt sin tilslutning til den.

Brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen kan klages inn for den domstolen som ble opprettet i konvensjonen. Brudd på menneskerettighetskonvensjoner opprettet i FN-systemet, kan ikke klages inn for en domstol. Disse følges opp av ulike komiteer og rapporter fra statene om hvordan de ulike konvensjonene følges opp. Eventuelle brudd på Barnekonvensjonen kan klages inn for en komite som er opprettet for å overvåke oppfølgingen av konvensjonen. Tap av internasjonal anseelse er i realiteten den største trusselen og sanksjonsmuligheten overfor stater som bryter konvensjonene.

Når det gjelder mulighetene for et barnecharter i EF-regi, er de barnepolitiske aktørene kommet til kort. I Kommisjonenens svar til Europa-Parlamentet om forslaget til et europeisk barnecharter, blir Europa-Parlamentet gjort oppmerksom på at Kommisjonen ikke kan fremme forslag på området på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag. Dette er et av områdene hvor statene ikke ønsker en felles politikk.

Dette innebærer imidlertid ikke at barn er rettsløse. Som de kommende kapitlene vil vise, har barn en rekke rettigheter på EF-nivå både med hensyn til utdanning, som forbrukere og om de har funksjonshemninger. Denne listen kan selvfølgelig utfylles med det generelle lovverket statene har for å beskytte barna.

Europaparlamentets aktive holdning for å sikre barns rettigheter kan også bidra til økt oppfølging av barnekonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner på nasjonalt nivå. Gjennom å holde saken politisk og mediamesig varm, kan det legges et moralsk press på de statene som ikke har ratifisert barnekonvensjonen, til å gjøre det.

Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at et europeisk barnecharter hadde bedret barns situasjon. Hadde landene etterlevd de menneskerettighetskonvensjonene og -chartrene de til nå har gitt sin tilslutning, hadde det ikke vært behov for et barnecharter.

## 1.5 Rapportens oppbygning

Siktemålet med denne rapporten er å belyse EFs barnepolitikk. Dette blir gjort ved en gjennomgang av fem politikkområder: Barneomsorg, barnearbeid, barns rettigheter ved flytting, funksjonshemmede barn og beskyttelse av barn som forbrukere. Flere

områder kunne vært behandlet, særlig nærliggende er utdanningspolitikken og de tiltakene EF har gjort på dette området. Da dette er et område som har vært belyst i en rekke tidligere undersøkelser, blir utdanningspolitikk ikke behandlet spesielt i denne sammenhengen, men tatt med i de sammenfattende vurderinger av EFs og norsk barnepolitikk.

Rapportens sentrale problemstillinger er:

- Hvorfor er det fattet vedtak som kan defineres som barnepolitikk når dette formelt sett ikke er en del av EF-samarbeidet?
- De barnepolitiske tiltakene innen EF har kommet som en utvidet fortolkning og forståelse av hjemmelsgrunnlaget. Hvor går grensene for slike utvidelser?
- Er det kun i forhold til spesifikke, klart avgrensede områder det er mulig å få til en politikk? Blir følgende hypotese styrket: Jo mindre viktige barnepolitiske saker som tas opp, desto høyere grad av bindende vedtak blir fattet?
- Hvilken betydning kan disse vedtakene få, det vil si i hvilken grad vil de kunne påvirke eller endre medlemsstatenes og norsk politikk for barn?

Kapittel 2 trekker opp ulike formål og tiltak i norsk barnepolitikk og barneoppdragelse, samtidig som drivkreftene i barnepolitikken blir synliggjort. EFs virkeområde, institusjoner og beslutningsprosesser er temaet i kapittel 3. Fem ulike politikkområder blir behandlet i hvert sitt kapittel, hvor det bli satt søkelys på vedtak og tiltak som er truffet med barn som målgruppe. Kapittel 4 behandler vedtak som er knyttet til barneomsorg. Barnehagepolitikk, barnetrygd, rett til fri ved barns sykdom og fødeslspermisjoner er alle forhold som er av betydning for barns livskvalitet. I kapittel 5 fokuseres det på barn og arbeid. Her er et nytt forslag til direktiv om beskyttelse av unge arbeidstakere særlig viktig. Arbeidstakerenes rett til fri bevegelse mellom landene er et sentralt område innen EFs politikk. Her fikk EF-organene tidlig hjemmel for å fatte vedtak som binder medlemsstatene. Vedtak som er rettet mot barn i denne sammenhengen, blir behandlet i kapittel 6. Barn med funksjonshemninger har enkelte spesielle behov sammenlignet med andre barn. I hvilken grad har EF på felleskapsnivå forsøkt å ivareta disse behovene? Dette er tema for kapittel 7. Barn er, som voksne, også forbrukere. EF har etter hvert fattet en rekke omfattende vedtak til beskyttelse av forbrukerne. I

kapittel 8 er det satt fokus på om EF har fanget opp spesielle behov barn har som forbrukere. I det siste kapitlet vil noen forskjeller på en EØS-avtale og et EF-medlemskap, sett i relasjon til barn, bli vurdert. Samtidig vurderes mulighetene for endringer i barns politiske status i EF-systemet.

## Kapittel 2

# Barns oppvekstvilkår og norsk barnepolitikk i etterkrigstiden

## 2.1 Innledning

En sammenligning av EFs og norsk barnepolitikk *krever* først en bestemmelse av det norske ståstedet: Hvilke elementer er de viktigste i norsk barnepolitikk? Hvilke mål har den og hvilke virkemidler benytter man for å nå dem, hvilke grupper og organisasjoner er dens bærere og hvilke antakelser om barns behov, evner og situasjon bygger den på? Eller har virkemidler og tiltak som er rettet direkte mot barn helt andre mål og en helt annen interessebakgrunn?

Hvilke sosiale og økonomiske utviklinger har i størst grad hatt betydning for barns hverdag og velferd?

Kan det tenkes at vi ikke har noen helhetlig barnepolitikk i betydningen et sett sammenhengende tiltak med barns velferd og utvikling som formål? At vi i stedet har en rekke fragmenterte institusjoner og offentlige tiltak som er oppstått som reaksjoner på konkrete problemsituasjoner?

Noen institusjoner, som for eksempel barneskolen, representerer også historiske overleveringer. Er skolens innhold i dag av en slik art at barna blir satt i stand til å mestre de krav det moderne samfunnet stiller til dem som barn og senere som voksne? Til sist kan man reise spørsmålet om det i det hele tatt er ønskelig og/eller nødvendig med noen helhetlig statlig barnepolitikk.

Det ble relativt tidlig i dette prosjektet klart at det manglet en sammenfattende beskrivelse av norsk barnepolitikk i etterkrigstiden. I forbindelse med forskjellige tiltak og reformer fantes det mange gode undersøkelser og utredninger, men ingen som prøvde å sammenfatte disse i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstsituasjon og offentlig barnepolitikk. En helhetlig beskrivelse av

barnepolitikken er imidlertid nødvendig for å kunne plassere nye tiltak i forhold til allerede eksisterende politikk, slik at de ikke bare blir vurdert på egne premisser: Skolefritidsordninger kan være en god sak på sine premisser, men de kan vurderes annerledes når man betrakter dem i forbindelse med skolestart ved 6 år.

Også i forhold til EF er det viktig å identifisere de viktigste dimensjonene i norsk barnepolitikk for å kunne vurdere hvorvidt disse vil bli berørt av EFs direktiver. Vi valgte derfor å foreta en grundig beskrivelse og analyse av norsk barnepolitikk langs dimensjonene nettverk, omsorg, materielle forhold og fysiske omgivelser, som vi betrakter som grunnleggende for barns oppvekst og utvikling. Det har ikke vært hensikten å følge opp de samme områdene på EF-nivå, blant annet fordi denne politikken fremdeles er medlemsstatenes ansvar. Som utgangspunkt for utvalget av EFs politikk tjente spørsmålet om hva EF i det hele tatt har av barnepolitikk. Derfor er de politikkområdene som er behandlet i dette kapitlet, ikke dekkende for de områdene som er behandlet for EF.

På grunn av de relativt små ressursene dette prosjektet har hatt til disposisjon, har det ikke vært mulig å foreta noen fullstendig kartlegging av forandringene i barns oppvekstvilkår og de politiske svarene på disse i etterkrigstiden. Det har vært nødvendig å konsentrere seg om de viktigste elementene, de største institusjonene og de mest omfattende tiltakene i et barneperspektiv.<sup>1</sup>

## 2.2 Begrepet barnepolitikk i 1990-årene

I kapittel 1 ble barnepolitikk definert som politikk hvor enten målsetningene omfatter barn eller de konkrete tiltakene er rettet mot barn. Dette ble hovedsakelig gjort for å skille ut politiske tiltak og

<sup>1</sup> Det er blitt gjort flere forsøk på å definere barneperspektivet i barneforskningen, ut fra ønsket om at barnas perspektiv på virkeligheten skal ligge til grunn for forskningen, og ikke voksnes perspektiv på barn. Norsk Senter for Barneforskning har i *Barn* nr. 1 1991 gjennomført en7 diskusjon av begrepet barneperspektiv. Dette ble gjort i form av flere ulike og åpne tilnæringer som vektla forskjellige aspekter ved det. M. Gullestad mener at «idealet er å se hele det sosiokulturelle systemet i et nytt og kritisk lys» i «et perspektiv fra barns ståsteder på samfunn og kultur». P.O. Tiller legger også vekt på hvordan «verden ser ut for barn» og på bruken av barn som sakkynndige informanter i barneforskning. Det blir ikke gjort forsøk på å konstruere et logisk sluttet og sammenhengende begrep. M. Gullestad plederer tvert imot for at denne typen begreper fungerer best når de «på en assosiasjonsskapende måte kan inspirere tanken til å vandre i visse retninger».

institusjoner som riktignok kan berøre barns velferd betydelig, men hvor barn ikke eksplisitt er satt på dagsordenen. Fordi offentlig barnetilsyn er rettet direkte mot barn, og selv om målsettingen kan være økt likestilling for kvinner i arbeidslivet, blir som konsekvens den offentlige barneomsorgen en del av barnepolitikken. Distriktpolitikk eller sykepengenes størrelse blir ifølge definisjonen ikke noen bestanddel av barnepolitikken, selv om begge deler kan ha stor betydning for barns oppvekstvilkår.

Politikk som retter seg mot barn, omfatter på den ene siden et element av velferd for barna her og nå, men må samtidig ses i et utviklingsperspektiv. Barn er formbare. De fleste samfunn har da også for sine utdannings- og oppdragsinstitusjoner målsetninger om å forme barna til voksne individer med bestemte egenskaper og ferdigheter. Dette fører igjen til kravet om at barnepolitikken må være kunnskapsbasert. Dersom det ønskede resultatet skal oppnås, må dets forhold til virkemidlene være kjent og virkemidlene må igjen betraktes i forhold til gjenstanden som skal formes: barna. Erkjennelsen av barns behov som barn og deres måte å oppleve virkeligheten på blir derfor av avgjørende betydning for å velge de rette virkemidler i barnepolitikken. Og det er nettopp i denne sammenhengen det nye begrepet «barneperspektiv» har ført til innsikter som legitimerer en omlegning av barnepolitikken og et kritisk perspektiv på norsk barnepolitikk på 50- og 60-tallet.

Den offentlige barnepolitikken på 50- og 60-tallet bestod i hovedsak av skolepolitikk og barnetrygd. Oppdragelsen av barna hadde som oftest deres velferd som voksne som hovedmål. Barna ble betraktet som uferdige voksne som det gjaldt å forme til økonomisk selvbergende og normkonforme voksne individer. I skolen lå vekten på tilegnelse av kunnskaper og ferdigheter og opplæring til plikt og disiplin. Men fordi skolen i praksis var den eneste offentlige institusjon som var involvert i barneoppdragelsen, og denne tok forholdsvis lite av barnas tid og energi, fikk de rikelig med tid og muligheter til å utfolde seg fritt i hjemmemiljøet. Friheten ble også stor fordi husmorrollen den gang i hovedsaken var en husstellrolle, og ikke som i dag, en omsorgsrolle, på grunn av færre hjelpemidler i huset. Ellers var barneoppdragelsen foreldrenes ansvar, og de var henvist til sine egne holdninger og kunnskaper, gjensidig støtte og forhandlinger med hverandre for å fastlegge dens innhold.



I dag har norsk barnepolitikk langt flere elementer av hensyn til barnets velferd her og nå (jf medbestemmelse over bosted ved skilsmisse, forbud mot vold mot barn, barneombud, rett til å bli tatt med på råd av de foresatte i pengespørsmål osv). Dessuten har de rett til å være med å bestemme over deler av samfunnets ressursbruk (jf bygningslovens § 10.2). Men i mellomtiden har også offentlige institusjoner overtatt stadig større ansvar for barneoppdragelsen.

Dagens barnepolitikk sikter *både* mot å ivareta barnas behov som barn og mot å skape harmoniske voksne individer. Bak denne doble målsetningen ligger antakelsen om at det som er godt for barna nå, vil forme dem til harmoniske og dyktige voksne individer. Om denne forutsetningen virkelig holder i alle tilfeller, kan bare avgjøres gjennom empirisk forskning.

I FN-konvensjonen for barn, som ble undertegnet av Norge i 1991, finner man igjen det todelte hensynet til barn som barn og til deres utvikling til voksne individer. Signaturstatene forplikter seg her til å garantere barns fysiske, psykiske og sosiale velferd og utvikling.

Kategoriene fysisk, psykisk og sosial utvikling kan være problematiske å skille analytisk, og det er også åpenbare årsaksforhold dem imellom. Det er imidlertid nødvendig å skjelne mellom dem for å kunne foreta en analyse av de hensyn som blir sterkest vektlagt i norsk barnepolitikk.

*Fysisk velferd og utvikling* omfatter fysisk betinget velvære og utvikling av kropp og kroppslige funksjoner. Dette er først og fremst avhengig av kosthold, boligforhold, fysisk aktivitet og helse. En politikk som sikter mot å oppfylle disse målsetningene vil hovedsakelig måtte basere seg på finansielle og materielle virkemidler – enten i form av overføringer til barnefamilier eller gjennom å finansiere infrastruktur til bruk for barn (lekeplasser, forebyggende legetilsyn osv).

*Psykisk velferd og utvikling* er mer problematisk å definere, siden begge deler er avhengig av interaksjon med andre mennesker og etter hvert også av sosiale ferdigheter. Psykisk velferd er avhengig av emosjonell trygghet i forhold til oppdragerne, spesielt i de første barneårene. For å utvikle denne trenger barna kjærlighet, omsorg og tid fra sine oppdragere. Denne basiske tryggheten er ifølge utviklingspsykologer som Piagét og Eriksson forutsetningen for utviklingen av grunnleggende holdninger og handlings-tilbøyeligheter i forhold til omverdenen. Blant disse kan nevnes

tilbøyeligheten til å rette aggresjon innover mot seg selv eller utover mot dens årsak, tilbøyeligheten til å løse problemer aktivt eller å trekke seg tilbake/gi opp, tilbøyeligheten til å gi andre tillitsforskudd eller vise mistro, tilbøyeligheten til å vise ansvar/ta risikoer eller følge anvisninger fra andre, regler, normer osv.

På et senere utviklingsstadium trenger de bekræftelser på egen identitet for at følelsen av autonomi og mestringsevne skal festne seg. Denne får de blant annet gjennom å prøve ut seg selv uten kontroll fra voksne autoritetspersoner.

En politikk for å sikre barns psykiske velferd og utvikling vil først og fremst måtte baseres på tiltak som gjør det mulig for oppdragerne å gi barna den nødvendige omsorgen. Slike tiltak kan bestå i overføringer til oppdragerne, lovgivning om permisjon etter fødsel og infrastruktur for barneomsorg utenfor hjemmet. Dessuten har flere land en lovgivning som tillater det offentlige å frata oppdragerne barna dersom det kan påvises at de skades eller ikke får den nødvendige omsorgen i hjemmet.

Et åpent spørsmål er ennå hvorvidt en altfor omfattende institusjonalisering og kontroll av barns hverdag fremmer eller hemmer barns psykiske utvikling. Noen norske forskningsresultater tyder på at virkningene av for sterk kontroll og for omfattende institusjonalisering heller hemmer enn fremmer psykisk utvikling (Frønnes 1990, Tiller 1988).

*Sosial velferd og utvikling* er selvsagt avhengig av barnas psykiske grunnstruktur. Men i internasjonale konvensjoner og utviklingslitteratur brukes uttrykket «sosialt» om det videre samfunn utenom kjernefamilien, det vil si for barns vedkommende i forhold til voksne personer utenom familien, forskjellige grupper av jevnaldrende, sosiale institusjoner osv. Sosial velferd vil her avhenge av en del holdninger og ferdigheter hos barnet som kan betraktes som overbygninger over dets psykiske grunnstruktur. Disse holdningene og ferdighetene må læres og mestres for at barnet skal trives i sosiale sammenhenger utenfor hjemmet. Noen grunnleggende holdninger og ferdigheter vil barnet bringe med seg hjemmefra, og disse utgjør så å si dets startkapital i andre sosiale sammenhenger. Er de funksjonelle, konforme eller positivt spektakulære, vil barnet bli akseptert og få muligheten til å utvikle seg videre sosialt. I motsatt fall vil det bli mer eller mindre utelukket fra videre sosial utvikling.

Tilegnelsen av kunnskaper og ferdigheter for arbeidsliv og fritid utgjør en betydelig andel av barnas sosiale utvikling. Disse gir

prestisje både blant jevnaldrende, lærere og foreldre. Og det skaper gode muligheter for høy inntekt og anerkjennelse i jobben i voksen alder.

Offentlig politikk for å sikre barns sosiale velferd og utvikling vil derfor måtte bygge på tiltak som gjør det mulig å lære sosiale ferdigheter og tilegne seg akseptable holdninger til andre. Særlig viktig blir det å gi barn som er kommet skjevt ut hjemmefra, muligheten til omlæring. Tiltakene vil i slike tilfeller måtte omfatte forskjellige typer infrastruktur som gjør sosial læring mulig. Skoler og barnehager er de offentlige institusjonene som til nå i det alt vesentlige har hatt oppgaven med å utvikle barna sosialt. Det kan med en viss rett hevdes at barnehagene i større grad har lagt vekt på utvikling av holdninger, mens skolen har vektlagt læring.

I diskusjoner om forutsetningene for barns utvikling virker det som om man i Norge systematisk vektlegger sosial utvikling sterkere enn psykisk utvikling. Dette kan skyldes at den psykiske utviklingen til nå i høy grad har vært foreldrenes ansvar, at svært mange barn til nå har hatt store muligheter for ukontrollert lek osv. Derfor har diskusjonene vært preget av at barn er lykkeligere jo mer de lærer, og av forutsetningene for at de skal lære mer, få mer ut av skoletiden osv. Det faktum at vi har en enhetsskole med et enhetlig prestisjehierarki, hvor noen elever alltid vil være dårligere enn andre, har ikke vært tematisert i nevneverdig grad. Men barn som taper i den sosiale konkurransen i skolen vil trenge en sterk personlighet for å tåle nederlagene. Derfor synes det nå påkrevet å trekke forutsetningene for barns psykiske utvikling sterkere inn i den pedagogiske diskusjonen. I forbindelse med begrepet handlingskompetanse har denne diskusjonen allerede startet (jf NOU 1991:4, Halvorsen og Olsen 1992 og Karlson 1991).

## **2.3 Hva kreves for å utvikle en egen identitet?**

### **Noen sosiologiske perspektiver**

Ved overgangen fra høymiddelalderen til den moderne tid ble politisk styring og økonomisk kapitaldannelse atskilt og oppdragsessystemet befridd fra religiøs legitimitetstvang (Beck 1983). Denne utdifferensieringen av sosiale subsystemer ble fulgt av en differensiering av sosiale roller som stilte individene overfor nye

krav. Identitet ble ikke lenger tilvist ved fødselen og overført gjennom tradisjoner, men måtte erverves og videreutvikles av den enkelte. Beck kaller denne historiske prosessen den primære individualiseringsprosessen. Ifølge han starter på 50-tallet i vårt århundre en «sekundær» individualiseringsprosess. Denne skyldes for det første vekst i inntekter og fritid. Dette gav store deler av arbeiderklassen mulighet for å individualisere sitt konsum og sin livsstil.

For det andre førte økonomisk modernisering og veksten i velferdsstaten til omfattende forandringer i yrkesstrukturen, til vekst i tjenestesektoren, til forandringer i de sosiale livsrom (urbanisering og avfolkning av store deler av landsbygda) og til en voksende kvinnelig deltakelse i arbeidslivet. Den mobiliteten som fulgte av denne utviklingen, trakk individene ut av tradisjonsbundne omgivelser, blandet klasser og sjikt og oppløste de tidligere entydige sammenhenger mellom utdanning, karriere og livsløp. Kvinnes økonomiske frigjøring førte til avskaffelse av det mannlige lederskapet i familiene og tvang ektepartnere til å finne løsninger på motsatte interesser gjennom forhandlinger uten tidlige forbilder. Slik ble også familiene arenaer for individualiseringsprosesser (Beck 1986).

For det tredje kom utdanningsekspløsjonen. Massekonsumet av høyere utdanning begunstiger ifølge Beck refleksjonsprosesser for selverkjennelse. Dessuten fremmes prestasjonsmotivering og sosial oppdrift gjennom utdanningssystemet. Dette fører til at karriere og livsvei ikke lenger blir tolket som et resultat av tilhørighet til en klasse eller et bestemt miljø, men som et resultat av egne prestasjoner.

De tidligere klassetypiske formene for sosial ulikhet blir tildekket av en individualisering av av den sosiale ulikheten og av en avtradisjonisering av sosialmoraliske miljøer. Individene blir tvunget til en livsførsel og en livsplanlegging med seg selv som utgangspunkt for å overleve. Beck viser til det motsetningsfylte i denne individualiseringsprosessen: På den ene siden blir enkeltindividet trukket ut av tradisjonelle bindinger og forsørgersammenhenger, men blir på den andre siden konfrontert med forskjellige former for tvang som utgår fra sosiale institusjoner det ikke kan influere. Arbeidsmarkedet, utdanningssystemet, offentlige velferdsinstitusjoner overtar mer og mer kanaliseringen av de individuelle livsløp. Livsløpet arter seg som en sekvens av institusjonsstyrte

statuspassasjer som foreskriver både følgen av livsfaser (barn, ungdom, voksne og pensjonsalder) og de daglige atferdskrav. Det motsetningsfylte i individualiseringsprosessen består således i samtidigheten i individualisering og institusjonalisering, det vil si standardisering. I stedet for sosialmorske miljøer og tradisjonelle livsformer, trer nå formelt organiserte institusjoner inn som styrende instanser mellom individ og samfunn (Beck 1986).

Beck betrakter individualiseringsprosessen først og fremst fra et sosiostrukturelt utgangspunkt og neglisjerer dens bevissthetsaspekt: Hvordan det enkelte subjekt takler situasjonen og hvilke følger den får for personlighetsutvikling og emansipasjon. Dette har imidlertid blitt tatt opp av andre sosiologer.

Luhmann hevder at selvbestemmelse, autonomi og selvrealisering utgjør de kravene til enkeltindividene som har utviklet seg av samfunnets differensiering. Enhver får nå oppgaven med å presentere seg som et unikt individ uten noen garanti for at denne oppgaven kan løses. Ettersom differensieringen av samfunn og roller øker, øker også kravet til individualitet. Det blir individets oppgave å overprøve sin egen utvikling med jevne mellomrom: Har jeg realisert meg selv nok, har jeg utnyttet alle mulighetene for å oppnå større autonomi osv? Enhver identitetskonstruksjon valgt på ett tidspunkt viser seg ved neste korsvei som utilstrekkelig og foreløpig. Konfrontert med denne enorme og kontinuerlige refleksjonsoppgaven blir den enkeltes eneste utvei å kopiere andre. Luhmann betrakter det som en stor ironi at individualiseringstvingen fører til masseproduksjon av standardidentiteter eller identitetssjablonger. Fordi oppgaven med å produsere sin egen individualitet ikke er løsbart, bør forskningen ifølge Luhmann fokusere på de strategiene individene utvikler for å leve med dette problemet (Luhmann 1987 og 1989).

Habermas er uenig i Luhmanns pessimistiske konklusjon. Ifølge han innsnevrer både Beck og Luhmann individualisering til en utvidelse av mulighetene til å foreta rasjonelle valg. For dem betyr modernisering bare en utdifferensiering av funksjonelle systemer som fortrenger enkeltindividene ut i periferien av samfunnet og bare avkrever dem funksjonsspesifikke prestasjoner. Individualisering blir da likebetydende med integrasjon av hele personer i funksjonelt spesialiserte delsystemer. Dette perspektivet fokuserer ensidig på de kognitive deler av personligheten og utelukker alle normative aspekter. At situasjonen også krever at enkeltindividet produserer sin egen sosiale tilhørighet, faller ut av det systemteoretiske per-

spektivet. Habermas mener dette krever moralsk og eksistensiell selvrefleksjon, at den ene er villig til å se de andres perspektiver, og at individene anerkjenner hverandre som subjekter med ansvar for kontinuiteten i sitt eget livsløp (Habermas 1988).

Hva er så individualitet eller identitet? Nunner-Winkler har i diskusjonen med Beck med flere skilt mellom tre nivåer for begrepsbestemmelse. På det fysiske nivået i rom og tid betyr individualitet den naturlige erfaring at jeget er et avgrenset og bestemt senter for behandling av erfaringsstrømmen. På det sosiostrukturelle nivået betyr individualitet plasseringen av en selv i et overskuelig nettverk av sosiale relasjoner. Og på det universalistisk/individualistiske nivået betyr individualitet oppfattelsen av seg selv som noe enestående, uerstattelig som ikke kan forveksles osv (Nunner-Winkler 1985).

Bruker man denne begrepsrammen på Becks individualiserings-teorem, blir det mulig å synliggjøre en paradoksal situasjon: Mens den sosialstrukturelle utviklingen har ført til en kraftig utvidelse av individualiseringsmulighetene, fører konfrontasjonen med sosial og geografisk mobilitet, med tiltakende arbeidsdeling, med fragmenteringen av sosial handling og med markedets gjennomtrengning av samfunnet, til en forsterket erfaring av nettopp å være unnværlig og lik de andre. Individualiseringsmuligheter på det ene planet motvirkes således av standardiseringsprosesser på det andre planet. Slik vil alt komme an på hvordan individene opplever sin egen identitet og klarer å hevde seg under de gitte ytre betingelser. Om det enkelte individ skal oppleve seg selv som et standardprodukt eller som unik, vil avhenge av om det vet at det er ansvarlig for sin egen livsførsel. Dette innebærer at det oppfatter seg som opphavet for sine egne handlinger og meninger og ikke som styrt av fremmede krefter og krav i sin livsplanlegging (Heitmeyer og Olk 1991). Det er her opplevelsedimensjonen som i første rekke er av betydning. Opplevelse av autonomi legger grunnlaget for utviklingen av den bevissthet som er nødvendig for å ta ansvar for egen livsførsel og å produsere seg selv som unik.

Baethge mener ungdommens lange opphold i utdanningssystemet i seg selv fører til en tilintetgjørelse av individualitet. Desto lengre ungdommen må oppholde seg i «en skoleverden», desto sterkere svekkes betydningen av sosialiseringen i arbeidslivet med dets normer for økonomisk rasjonalitet og sosialt herredømme, men også med en karakter av nytte og sosialt alvor. De skolemessige

læreprosessene får styrket sin betydning i sosialiseringen. Disse utgjør heller reseptive og praksisfjerne aktiviteter som retter seg mot omgang med symboler. I denne konteksten blir individualistiske og konkurranseorienterte normer og orienteringer belønnet. En konsumistisk sosialiseringstype erstatter etter hvert den produktivistiske. Baethge frykter at den manglende sosialiseringen fra arbeid og hverdagsliv skal føre til at individualistisk sosialisert ungdom mister evnen til å mestre situasjoner som krever kollektiv handling, mot for eksempel forsøk på kollektiv undertrykkelse og utøvelse av sosialstrukturell tvang på en selvbevisst og solidarisk måte. Resultatet vil da bli atomiserte og ensomme individer (Baethge 1989).

Anvendt på den aktuelle situasjonen i det norske utdanningssystemet kan Baethges teori oppfattes som et argument for enten å stoppe Reform '94 som vil øke et betydelig antall ungdommers tid i utdanningsinstitusjonene med to år, eller for å tillate langt mer omfattende former for utplassering av ungdom i arbeidslivet i utdanningstiden.

Den gjengitte diskursen kan oppsummeres på følgende måte: I det moderne samfunnet er den oppgaven barn og ungdom er konfrontert med, ikke mindre enn å produsere sin egen identitet i en stadig mer fragmentert og standardisert virkelighet. Forutsetningen for å lykkes er på den ene siden å kunne å utnytte de individualiseringsmulighetene samfunnet gir og på den andre siden å kunne motstå standardiseringspresset fra institusjonene.

Her er vi tilbake ved samfunnets omsorgs- og utdanningsinstitusjoner. I og med at disse legger beslag på så store andeler av barnas og ungdommens tid og energi vil de på en avgjørende måte konstituere dens utviklingsbetingelser. Dermed vil deres innhold og pedagogikk bli helt utslagsgivende for om ungdommen skal lykkes i å utvikle den selvbevisstheten og den handlingskompetansen som skal til for å utvikle egen identitet og ansvar for eget livsløp. Den tiltakende institusjonaliseringen av barneomsorgen gjør det derfor påkrevd å reise spørsmålet om de institusjonene vi har eller har planlagt, er egnet til å utvikle den kompetansen barn og ungdom trenger for å løse de krevende oppgavene de er stilt overfor.

## 2.4 Forandringer i barns oppvekstvilkår i etterkrigstiden

I den følgende fremstillingen har vi valgt først å beskrive og analysere samfunnsutviklingen i forhold til barns nettverk, omsorg, fysiske oppvekstmiljø og materielle forhold. Dette utgjør innholdet i kapittel 2.4. De politiske svarene på denne utviklingen er beskrevet i kapittel 2.5. Selvsagt kunne vi ha valgt å fremstille hver utviklingsdimensjon med de tilhørende tiltakene i egne kapitler. Men da hadde fremstillingen av integrasjonen i norsk barnepolitikk blitt mindre klar. Og dette er i de senere år et interessant og tydelig utviklings-trekk ved norsk barnepolitikk.

### 50-tallets hele, men tradisjonelle barneverden

På 50-tallet lå ansvaret for barneoppdragelsen hovedsakelig i familiene. Kvinnene var hjemmeværende mødre og husmødre på heltid. Lokalmiljøene var i langt høyere grad enn i dag preget av forskjellige former for økonomisk aktivitet: småbruk, kystfiske og håndverk. I mange av disse sammenhengene var barna ennå av betydning som arbeidskraft.

Søskenflokkene var gjennomgående større, og utenfor byene var det vanlig at større familiefelleskap var bosatt på samme sted. Barnas lokale nettverk var med andre ord både vesentlig større og mer allsidige enn i dag.

Den tradisjonelle arbeidsdelingen mellom kjønnene med hjemmeværende mor og far i lønnet arbeid, utgjorde hovedmønsteret for organiseringen av familiene. Imidlertid lå hovedvekten av mors arbeid ikke på omsorg, men på husarbeid. Dette var før vaskemaskinens og støvsugerens inntog i de fleste familier. Dessuten hadde mødrene gjennomgående flere barn å stelle for. Men mødrene var hele tiden tilgjengelige. Ved siden av lekselesing, gikk mesteparten av barnas fritid til lek og andre aktiviteter utendørs sammen med andre barn i *alle* aldre.

Skolene var ennå ikke sentralisert, og bilimporten var ennå ikke sluppet fri. Gater og veier tjente som møte- og lekeplasser både vinter og sommer. Nærmiljøene var med andre ord tryggere å ferdes i og oppvekstmiljøet oversiktlig.

Familiene kunne leve av én inntekt og ble støttet økonomisk gjennom barnetrygden og opp til 8 skattekassefradrag (til 1970) for



lønnstakeren selv, kone og 6 barn. Den offentlige overføringspolitikken var således familie- og ikke individorientert.

Til de mest negative oppvekstbetingelsene hører autoritetsrelasjonene i hjem og skole. Fedrene var som regel øverste autoritet i hjemmet og avgjorde om barna skulle få ta høyere utdanning eller ikke. Mange fedre var preget av sterkt tradisjonalistiske holdninger til både kjønnsroller og til hva som var nyttig arbeid. Dette førte til at mange jenter ikke fikk utdanning i det hele tatt, selv om de hadde evner til og ønske om det. Tilsvarende ble mange gutter sendt ut i lære eller ufaglært arbeid, selv om de både ønsket og hadde evner til å ta en høyere utdanning. Korporlig avstraffelse av barn representerte heller regelen enn unntaket i barneoppdragelsen både i hjemmet og i skolen.

I det følgende vil noen viktige forandringer i barns oppvekstvilkår i etterkrigstiden samt de politiske svarene på denne utviklingen bli gjennomgått. Bak utvalget av forandringer ligger på den ene siden antakelsen at barn er prososiale og at deres utvikling i høy grad er bestemt av deres relasjoner til voksne og andre barn. På den andre siden antas det at materielle vilkår og muligheter for fysisk utfoldelse i trygge forhold danner viktige grunnlag for barnas fysiske utvikling og trivsel.

## **Forandringer i barnas sosiale nettverk**

Det er alminnelig enighet om at barn trenger allsidige kontakter med mennesker i alle aldre både for å trives og for å få impulser til en allsidig utvikling av sin personlighet. Hvordan de sosiale nettverkene i samfunnet utvikler seg, har således stor betydning for barn og utgjør derfor en viktig dimensjon i barneperspektivet på samfunnsutviklingen. Etterkrigstiden er preget av flere utviklingstrekk som har umiddelbar betydning for barns sosiale nettverk. Den første utviklingen var økonomisk betinget og førte til en storstilt flytting fra utkantområder til tettsteder. Alderstrygden som var blitt innført i 1936, befridde etterkrigstidens ungdom fra forpliktelsen til å bli boende hos foreldrene. Samtidig fant den økonomiske utviklingen sted i tettstedene: Der fantes utdannings- og arbeidsplassene. En stadig voksende andel av barna fikk byen og tettstedet som oppvekstmiljø.

Antallet mellomkommunale flyttinger økte fra 4,5 prosent i forhold til totalbefolkningen i 1946 til 4,9 prosent i 1970. I 1990 var antallet sunket til 4 prosent av totalbefolkningen. Som en følge av

dette økte andelen av befolkningen som levde i tettsteder fra 50 prosent i 1946 til 66 prosent i 1980 og 72 prosent i 1990 (Statistisk sentralbyrå 1968–92). Flytting kan medføre en viss risiko for enkeltindividets sosiale nettverk. Erstatningen av familiære og naboskapsbetingede nettverk fra landsbygda med utdannings- og jobbrelaterte nettverk i tettstedene, kan være en lang og tung prosess for voksne. En nyere undersøkelse ved Senter for barneforskning og Luftkrigsskolen viser at flytting ofte er en betydelig belastning for barn (Gunnberg og Rydningen 1991).

Fruktbarhetsraten<sup>2</sup> lå fram til 1970 mellom 2,9 og 2,7. Deretter sank den fram til midten av 80-tallet til 1,7 for så å stige til 1,9 i 1990 (Statistisk sentralbyrå 1992). Ettbarnsfamilien har nesten tatt igjen tobarnsfamilien som største familiegruppe, og tre- og firebarnsfamiliene er blitt redusert til henholdsvis om lag en tredel og en firedel av det antallet de utgjorde i etterkrigsårene fram mot 1970 (Statistisk sentralbyrå 1970–1992). Dette betyr at stadig flere barn vokser opp med stadig færre søsken.

Neste nettverksrisiko for barn utgjør den økende skilsmisshyppigheten. Fra 1946 til 1972 økte den bare fra 7,7 prosent til 14,1 prosent målt i forhold til antall inngåtte ekteskap. Men fra 1972 til 1990 fant det sted en økning til 46,4 prosent (Statistisk sentralbyrå 1968–1992). Antallet barn som ble berørt av skilsmisse utgjorde i 1990 15 885. I tillegg ble samme året 12 948 barn berørt av separasjoner.

En fjerde nettverksrisiko for barn kan være det å bli født utenfor ekteskap. De siste førkrigsårene ble i gjennomsnitt 6,2 prosent av alle levendefødte barn født utenom ekteskap. I 1946 ble 5,8 prosent født utenom ekteskap. Denne andelen sank utover i 50-årene til et lavmål på 3,5 prosent i 1957. Førsti 1969 nådde man igjen førkrignivå med 6,1 prosent, men fra da av vokste andelen fra 10,9 prosent i 1976 til 38,6 prosent i 1990.

Å bli født utenfor ekteskap trenger ikke å bety noen nettverksrisiko for barn, men det *kan* det. Veksten i fødsler utenfor ekteskap skyldes sannsynligvis to overlappende trender. Først kom den seksuelle frigjøringen på 70-tallet med manglende kunnskap om prevensjon og dårlig utbygde muligheter for abort. Deretter kom

<sup>2</sup> Det gjennomsnittlige antallet levendefødte barn som under gjeldende fruktbarhetsforhold vil bli født av en kvinne som gjennomlever hele den føde-dyktige perioden.

liberaliseringen av samlivsformer. Tallet på samboerpar med barn økte bare i perioden 1987–91 fra 26 767 til 48 339, men blant kvinner i alderen 19, 22 og 27 år oppgav i 1987 henholdsvis 24 prosent, 24 prosent og 14 prosent at de ikke hadde noen form for samliv da det første barnet ble født (Statistisk sentralbyrå 1992). Hvorvidt disse tallene er influert av trygdemessige hensyn (rett til overgangsstønad), er det med det foreliggende tallmaterialet ikke mulig å si noe om.

Da statistikkene tidligere ble ført i forhold til hjemmeboende barn uten noen aldersgrense oppad, er det ikke mulig å få tak i noe godt sammenligningsgrunnlag for den tidligere etterkrigstiden. Men det synes likevel relativt sikkert at den økte skilsmisseraten og den økende andelen barn født utenom ekteskap har ført til en kraftig økning i tallet på aleneoppdragende foreldre og barn som vokser opp med bare en voksen person i husholdningen

En sammenligning av årene 1984 og 1991 (1.1.1991) viser en klar vekst i antallet aleneoppdragende foreldre og antallet barn som bor hos enslige foreldre.

*Tabell 2.1 En sammenligning av antallet aleneoppdragende foreldre og antallet barn som blir oppdratt av en foreldre for årene 1984 og 1991.<sup>3</sup>*

Alene-oppdragende foreldre 1984 med barn under 20 år	Alene-oppdragende foreldre 1991 med barn under 18 år	Antall barn under 20 år i husholdning med en forelder 1984	Antall barn under 18 år i husholdning med en forelder 1991
110 573	157 624	179 685	222 676

Kilde: Statistisk sentralbyrå 1985 og 1992

Til tross for at sambo i de yngre aldersgruppene (opp til 27 år) erstattet ekteskap som den mest populære samlivsformen i disse årene, virker det ikke som om den har ført til noen reduksjon i tallet på aleneoppdragende foreldre. Forskjellen mellom 1984 og 1991 er i virkeligheten større enn hva som vises i tabellen, da 1984-tallene omfatter 2 årskull mer enn 1991-tallene.

<sup>3</sup>Tallene er ikke helt sammenlignbare da de for 1984 omfatter hjemmевærende barn under 20 år og for 1991 hjemmевærende barn under 18 år. Dessuten har vi måttet estimere det totale antallet barn i ufullstendige familier med 3 barn og flere. Disse utgjør imidlertid en relativ liten andel av alle barna i sammenligningen.

Den sosiale og økonomiske utviklingen i etterkrigstiden har således ført til at barns nettverk generelt har skrumpet inn og at risikoen for å vokse opp i familier uten søsken og/eller med bare én voksenperson, har økt. Dette medfører også klare utviklingsrisikoer for barna, hvorav understimulering og problemer med å utvikle en funksjonsdyktig kjønnsidentitet synes å utgjøre de viktigste.

## Utviklingen av omsorgsrisikoen

På grunn av geografisk mobilitet, økende velstand og endrede normer for boligbygging, har familienes sosiale nettverk skrumpet inn. Husholdningene er blitt mindre, flergenerasjonsboliger er blitt stadig sjeldnere og naboskapsnettverkene, som ofte var basert på nødvendighet, har mistet sin funksjon: Barnefamiliene har fått færre muligheter til hjelp og støtte i barneomsorgen gjennom private nettverk.

Mellom 1950 og 1990 har det funnet sted en sterk økning i kvinners yrkesaktivitet. Det er imidlertid i norsk statistikkføring vanskelig å finne gode og sammenlignbare statistikker over kvinners yrkesaktivitet tilbake til 1950. Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser daterer tilbake til 1972. Fra årene før dette er man henvist til de tiårige folketellingsdataene. I folketellingene fra 1970 og 1980 ble det spurt etter yrkesaktivitet fra 1 000 timer per år og mer for kvinner og menn i forskjellig familiesituasjon. Dette lot seg også beregne for 1960. Ved folketellingen i 1950 var imidlertid familiehusholdningen den enheten det ble samlet inn data om, slik at det ikke er mulig å stille opp sammenlignbare data for dette året.

I 1950 var kvinner økonomiske hovedpersoner i 237 310 husholdninger.<sup>4</sup> 123 180 av disse var økonomisk aktive. Det var til sammen 16 050 barn under 16 år i disse husholdningene. Dessuten var det 12 480 barn under 16 år i husholdninger hvor kvinnen var økonomisk hovedperson, men ikke ervervende. I tillegg hadde 23 910 ektefeller i husholdninger hvor mannen var økonomisk hovedperson, egen inntekt. Menn var hovedperson i 1 154 920 husholdninger. I 1950 utgjorde folkemengden 3 278 546 (Statistisk sentralbyrå 1952–68).

<sup>4</sup> Kvinner var mottakere av familiens hovedinntekt. Gruppen setter seg sammen av trygdede og yrkesaktive kvinner som enten var enslige eller levde med barn.

*Tabell 2.2 Yrkesaktivitet blant gifte kvinner over 16 år 1960–80 etter yngste hjemmeværende barns alder<sup>5</sup>*

År		Barn 3 år og yngre	Barn 4-6 år	Barn 7-15 år
1960	Antall yrkesaktive	11 475	8 006	37 104
	Andel av gruppe	5,9%	8,2%	15,0%
1970	Antall yrkesaktive	27 308	15 550	59 400
	Andel av gruppe	13,6%	15,8%	24,8%
1980	Antall yrkesaktive	29 773	21 472	90 024
	Andel av gruppe	19,1%	23,1%	31,7%

Kilde: Statistisk sentralbyrås folketellingsstatistikker. Registrert her er yrkesaktivitet over 1000 timer per år.

Hvordan man enn måler den, var andelen kvinner med betalt arbeid både i 1950 og 1960 svært lav. Til 1970 økte den kvinnelige sysselsettingen langsomt, men sikkert. På dette tidspunktet lå den kvinnelige yrkesdeltakelsen i Norge et stykke bak de andre nordiske land. Men mellom 1973 og 1987 hadde Norge den raskeste veksten i kvinnelig yrkesdeltakelse i samtlige OECD-land (OECD 1987). Per 31.12. 1987 hadde vi nådd 75 prosent.<sup>6</sup> Fra 1976 til 1985 økte yrkesprosenten for gifte kvinner med barn under 16 år fra 53 prosent i 1976, til 62 prosent i 1980 og til 71 prosent i 1985 (Ellingsæter 1987 i NOU 1987:9B). Ifølge arbeidskraftundersøkelsen for 1990 hadde kvinner i alderen 20–24 år i 1990 en yrkesprosent på 67,1, i alderen 25–29 år 75 prosent, 30–34 år 78,2 prosent og 35–39 år 81,0 prosent. Dette året var 915 000 kvinner yrkesaktive i undersøkelsesuken.

Levekårsundersøkelsene, som muligens registrerer en lavere yrkesaktivitet (innteksgivende arbeid av minst 1 times varighet per uke) enn arbeidskraftundersøkelsen, viser for 1991 at 85 prosent av samtlige par med barn i alderen 0–6 år var sysselsatte. For par med barn i alderen 7–19 år var sysselsettingen hele 89 prosent (Levekårsundersøkelsen 1991).

<sup>5</sup> Oversikten er basert på folketellingsdata og registrert yrkesaktivitet omfatter bare fra 1000 timer per år og over.

<sup>6</sup> Kilde for OECD: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse. Her er sysselsetting av forskjellig varighet talt opp uten å være omregnet i hele årsverk. Disse tallene er derfor ikke sammenlignbare med tallene fra folketellingsstatistikken.

Mellom 1976 og 1990 kom den sterkeste veksten i kvinnelig sysselsetting blant kvinner med barn i alderen 0–2 år og 3–6 år (SSB 1991 og -92).

Det voksende tallet på eneforsørgere og barn i husholdninger med eneforsørgere på den ene siden og den raskt voksende yrkesaktiviteten blant gifte og samboende mødre med barn under 16 år, satte familienes tidsbudsjetter og omsorgsevne under et hardt press. Veksten i yrkesaktiviteten var raskest på slutten av 70-tallet, men fortsatte kontinuerlig, om enn langsommere, utover på 80-tallet. Og de yngre kvinnene med små barn ble i langt høyere grad heltidsarbeidende enn sine medsøstre, som debuterte på arbeidsmarkedet tidlig på 70-tallet (Ellingsæter 1987).

Omsorgsrisikoen for barn økte selvsagt tilsvarende. Nøkkelbarn ble et begrep i den barnepolitiske diskusjonen på 70-tallet. For barn under skolepliktig alder og i de første skoleårene kan fravær av voksne omsorgspersoner i store deler av hverdagen medføre en betydelig utviklingsrisiko. Dette gjelder særlig utviklingen av personlig trygghet og egenverd. Under disse omstendighetene ble det helt nødvendig å etablere offentlige omsorgsinstitusjoner. Slik ble det offentliges ansvar for barneoppdragelsen i landet utvidet ut over skole og utdanning. Dermed var barneomsorg blitt et politisk spørsmål med et atskillig videre nedslagsfelt enn barnevernet. Det offentliges svar på den økte omsorgsrisikoen vil bli behandlet i det neste delkapitlet.

## Forandringer i barnas nærmiljø

Flere utviklinger førte til at barnas nærmiljø både ble fattigere på utfoldelsesmuligheter og mindre trygt fra den første etterkrigstiden og til bortimot 1980. Bilen har kanskje i så måte vært barnas verste fiende. Etter hvert som biltettheten økte, ble barna fortrent fra gater og veier, som var deres lekeplasser. I byene ble løkkene omgjort til parkeringsplasser. Det ble sjelden sørget for å bygge alternative lekeplasser.

Tabell 2.3 Bilparkens vekst 1960–1990

	1960	1970	1980	1990
Antall biler totalt	389 913	903 264	1 398 079	1 942 558

Kilde: Statistisk sentralbyrå 1961–91

Den sterkeste relative veksten i bilparken finner sted i tiåret 1960–70, det vil si i tiåret etter at bilimporten ble frigitt. I 1990 fantes det rundt fem ganger så mange biler i landet som i 1960.

Også det å ferdes langs veier og gater for å bevege seg fra et sted til et annet ble farligere: Tallet på drepte og skadde barn i trafikken økte drastisk. De følgende tabellene gir et inntrykk av dette.

*Tabell 2.4 Veitrafikkulykker med drepte eller skadde, etter trafikantgruppe og alder 1961 og 1970*

Alder	1961			1970		
	Sykkel	Fotgjenger	Spark osv	Sykkel	Fotgjenger	Spark osv
0-7 år	71	447	53	72	642	76
8-14 år	232	170	44	342	336	58

*Tabell 2.5 Veitrafikkulykker med drepte eller skadde, etter trafikantgruppe og alder 1980 og 1990*

Alder	1980			1990		
	Sykkel	Fotgjenger	Spark osv	Sykkel	Fotgjenger	Spark osv
0-6 år	26	183	33	35	118	1
7-14 år	407	271	52	277	178	14

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Vegdirektoratet 1961–91

Omkring 1970 kulminerte ulykkesfrekvensene for fotgjengere og spark, rattkjelke og så videre, og fra 1980 også sykkelulykkene. Fra 1980 til 1990 sank de fleste ulykkesfrekvensene betraktelig.

På 60-tallet støtte en hurtig vekst i bilismen sammen med en barnekultur som innebar å bruke gater og veier som lekeplasser. Det tok lang tid å avlære barna denne vanen. Rattkjelken er et godt bilde på denne kulturen: Med sine skarpe meier var denne så å si produsert for bruk på gater og veier. I 1990 var barneulykkene med spark og rattkjelke praktisk talt eliminert, på sparkens og rattkjelkens bekostning: Rattkjelken med skarpe meier er ikke lenger i produksjon i Norge.

Biltettheten har ført til at veier og gater ikke lenger kan brukes som lekeplasser. Den kommunale reguleringen av boligbyggingen

har mange steder ført til fortettet boligbygging med små muligheter for barn til å utfolde seg utendørs. På den annen side har stadig flere barn fått eget soverom og dermed utvidede muligheter til å leke uforstyrret av voksne innendørs (Kildegaard 1987).

Bilismen, forskjellige former for fortettet boligbygging, manglende prioritering av lekearealer ved bygging av boligområder og konsentrasjonen av befolkningen i byer og tettsteder har mange steder lagt sterke begrensninger på barns muligheter for utendørs aktiviteter. Mulighetene for fri lek uten voksenkontroll er i etterkrigstiden alt i alt blitt trengt tilbake, selv om denne utviklingen delvis er blitt snudd det siste tiåret.

## Økonomisk risiko

I 1990 er toinntektshusholdningen blitt den dominerende husholdningstypen. For barnefamilier er det knapt mulig å leve av en inntekt. På den annen side går stadig flere ekteskap i oppløsning og skaper i det minste midlertidig eninntektshusholdninger. Det finnes forskjellige statlige støtteordninger for enslige forsørgere, men det er et åpent spørsmål om de er tilstrekkelige til å sikre de berørte barna en akseptabel levestandard. I 1991 oppgav 130 000 personer eller 4 prosent av befolkningen over 16 år at de bodde i husholdninger som ofte hadde problemer med å klare løpende utgifter i løpet av det siste året (Levekårsundersøkelsen 1991). Blant enslige forsørgere var andelen hele 25 prosent. Enslige mødre med barn under 19 år hadde i 1989 den laveste disponible inntekten av samtlige husholdningstyper (SSB 1991). I tillegg har risikoen for arbeidsledighet økt i de senere år. For en høring om barn og arbeidsløshet i 1992 anslo det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet tallet på barn av arbeidsløse til mellom 100 000 og 150 000 (Karlsen 1992).

Dårlig økonomi *kan* føre til usunn ernæring, dårlig helse og lavere deltakelse i fritidssysler som koster penger, men som av barn oppfattes som nødvendige for å bli akseptert i gruppen av jevnaldrende. Veksten i tallet på enslige forsørgere, spesielt enslige mødre, utgjør en økonomisk risiko for mange av de berørte barna. I tider med høy arbeidsledighet er denne risikoen sannsynligvis større og mer omfattende enn i tider med full sysselsetting.



## Oppsummering

Den sosiale og økonomiske utviklingen i etterkrigstiden har skapt behov for et langt sterkere offentlig engasjement når det gjelder barnepolitikk. For det første er familiene blitt mindre og man har fått en rekke ufullstendige familier med bare én ansvarlig oppdrager. Dagens familier utgjør i mange tilfeller for små univers til at barna kan få det mangfoldet av inntrykk de trenger for å bli allsidig stimulert og få en harmonisk utvikling.

Videre er regelen blitt at begge foreldre er i arbeid. Familiene er dessuten blitt mer stabile, hvilket medfører klare utviklingsrisikoer for barn. Følgene er at familiene i langt sterkere grad enn tidligere trenger offentlig støtte til barneomsorg og barneoppdragelse. Dette blir en fysisk/funksjonell nødvendighet når enslige forsørgere eller begge foreldre er i arbeid. Noen må passe barna, og andre familiære og sosiale nettverk mangler ofte.

Forskjellige undersøkelser av familiers inntekter og utgifter viser at særlig enslige mødre har lave inntekter og i mange tilfeller problemer med å klare de løpende utgiftene. Dette kan bety en risiko for feilernæring, dårlig helse og sosial isolasjon for mange av de berørte barna. I tider med høy arbeidsledighet blir denne problematikken forsterket.

Bilismen har i etterkrigstiden både tatt mye rom fra barn og drept og skadet mange. Det tok lang tid å erkjenne at dette problemet bare kan bekjempes gjennom omprioriteringer i den fysiske planleggingen og en ny måte å organisere eller fordele rommet på. Kostnadene dette medfører, krever en sterkere politisk prioritering av barns sikkerhet og utfoldelsesmuligheter.

## 2.5 Offentlig barnepolitikk

Skal man beskrive rekkefølgen i det offentliges reaksjoner på forandringene i familiers og barns levekår, kan man identifisere tre generasjoner av politiske tiltak. Først kom de sosialpolitiske, deretter de omsorgspolitiske og til sist de trafikk- og arealrelaterte tiltakstypene. Selv om aspekter ved utdanningspolitikken i høy grad er relevante for barns levekår gjennom behovet for omsorg utenfor hjemmet, fikk dette perspektivet på barnepolitikk først politisk gjennomslag omkring 1990. Videre er integrasjonen i norsk barnepolitikk et tydelig utviklingstrekk på 90-tallet. Norge har utvilsomt

en sterkere uttalt og integrert barnepolitikk enn noen av EF-landene. Dette manifesterer seg ikke bare ved at vi har et eget departement med betegnelsen «barn» i tittelen, men også et barneombud, en barnas representant i de kommunale bygningsrådene osv.

## **Overføringer til barnefamiliene**

I rasjoneringsperioden etter krigen ønsket man på politisk hold å sikre barnefamiliene en viss minimal levestandard. Barnetrygden ble vedtatt i 1946 og utbetalt fra 1947. Den omfattet ikke det første barnet. Senere har den vært revidert flere ganger. I 1957 ble den skattefri og i 1970 kom en omfattende revisjon. Da ble skatteklasserfradragene for familier redusert fra 8 til 2, og familienes inntektstap kompensert gjennom høyere barnetrygd. Det første barnet ble inkludert i trygden, og det ble gitt et tillegg til enslige forsørgere for ett barn mer enn de virkelige forsørger (NOU 1993:11). Per dato er barnetrygden en inntekstuavhengig stønad til alle med forsørgeransvar. Utbetalingene per barn øker progressivt opp til fem barn og stopper når barnet er 16 år.

Selv om utdanningslengden stadig har økt og om lag 90 prosent av hvert ungdomskull nå begynner i videregående skole, det vil si må forsørges til de er 18 år, har dette ikke fått noen konsekvens for barnetrygden. Ungdom mellom 16 og 18 år får ingen generell stønad fra det offentlige. I stedet kan de få stipend fra Statens Lånekasse, men her synes det som om noen få hvert år faller utenfor. I 1991 var det 300 elever under 18 år som fikk studielån og 1290 som fikk lån og stipend (Barneombudet 1992). Dersom denne praksisen opprettholdes, betyr det at mellom 1500 og 1600 ungdommer under 18 år hvert år samler seg opp gjeld. Ifølge Barne- og familiedepartementet er det en politisk målsetting at ingen personer under 18 år skal stifte gjeld (intervju i mars 1993), men foreløpig er det ikke etablert noen ordning som forhindrer dette.

En reaksjon fra ungdommen kan være å ta jobb ved siden av skolen. Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde i 1990 48,8 prosent av 16-åringene pensjonsgivende inntekt, mens nesten 90 prosent begynte i videregående skole (SSB 1991 og Arbeidsdirektoratet 1991).

Det gis riktignok et forhøyet forsørgerfradrag i skatten for barn mellom 16 og 18 år, men dette kompenserer ifølge departementet på langt nær bortfallet av barnetrygden for denne gruppen.

Når man vegrer seg for å øke alderen for barnetrygd til 18 år, skyldes dette at kostnadene til barnetrygd allerede er svært høye

(11,5 mrd. i 1993) (NOU 1993:11). Sammenlignet med de andre nordiske landene er den gjennomsnittlige trygden per barn i Norge høyest, kjøpekraften tatt i betraktning (NOU 1993:11). Barnetrygden representerer det nærmeste man kommer en universell stønadsordning for barn i Norge: Den er ikke behovsprøvd og omfatter alle barn i alderen 0–16 år.

Andre ordninger er mer selektive – enten ved å være nettopp inntektsavhengige eller ved å sikte mot foreldre i spesielle situasjoner eller barn i bestemte aldre.

Enker, ugifte, skilte og separerte mødre var inntil 1964 henvist til kommunale stønader og/eller bidrag fra fedre. Enke- og morstrygdloven trådte i kraft i 1965. Overgangsstonaden ble den gang gitt for 6 måneder med mulighet for 6 måneders forlengelse. Med lov om folketrygd ble stønadstiden forlenget, slik at en ugift mor maksimalt kunne motta stønad fra 2 måneder før barnet ble født til ut den måned det fyller 10 år.

Skilte og separerte forsørgere fikk først rett til ytelser da midlertidig lov om stønad til skilte og separerte forsørgere trådte i kraft i 1972. Fra 1.1.1981 ble denne inkorporert i folketrygde (NOU 1993: 11). I tillegg gis det nå utdanningsstønad til ugifte forsørgere som trenger utdanning for å bli i stand til å forsørge seg og barna (universitetsutdanning i inntil 3 år) og nedkomststønad til enslige mødre.

Overgangsstonaden fanger opp en del av de økonomiske risikoer som oppstår gjennom kjernefamiliens ustabilitet og gir enslige forsørgere muligheten til å konsentrere seg om barneomsorg inntil yngste barn er 10 år. Det er imidlertid et åpent spørsmål om ikke denne typen velferdsstatlige virkemidler også influerer selve familiestrukturen. Det faktum at 24 prosent av kvinner i alderen 19 og 22 år og 14 prosent av kvinnene på 27 år (se ovenfor) nå oppgir at de føder sitt første barn uten å ha noe parforhold, kan selvsagt skyldes opportuniste i forhold til trygdesystemet. Men det kan også skyldes at kvinners behov for å få barn er blitt mer utbredt og/eller at den statlige velferdspolitikken gjør det lettere å tilfredsstille dette behovet. Hvor kvinnene tidligere både økonomisk og sosialmorsk var avhengige av en mann for å sette barn til verden, står de i dag i begge henseender langt friere.

Mot den første fortolkningen taler omfanget av overgangsstonaden som er 1 ganger folketrygdens grunnbeløp + 60 prosent. Enslige kvinnelige forsørgere har også den laveste disponible inn-

tekten av samtlige familiegrupper. På den annen side taper de ingen stønadsretter ved å ha en samboer som ikke er far til sine barn (NOU 1993:11). For fortolkningen om sterkere utbredelse av ønsket om barn taler at den emosjonelle verdien av å ha barn sannsynligvis stiger i takt med individualiseringsprosessen i samfunnet, med økte forventninger til, og dermed flere frustrasjoner fra, samliv med voksne partnere og med de økte kravene til sosial og geografisk mobilitet.

En sammenlignende undersøkelse av 13 europeiske land viste at det er en klar sammenheng mellom omleggingen av velferdsstaten fra familierettede til individrettede støttetiltak og beskatning og pluraliseringen eller differensieringen av familiestrukturene. Ifølge denne hadde Sverige kommet lengst i pluraliseringen av familiestrukturene, men de søreuropeiske landene kommer raskt etter (Bloßfeld 1992).

Antallet ugifte stønadmottakere holdt seg relativt stabilt fram til 1981. Deretter begynte det å stige svakt. Fraskilte og separerte stønadmottakere sank svakt i antall fra 1981, da den midlertidige loven ble inkorporert i folketryktdloven, til 1987. Mellom 1987 og 1990 kom det imidlertid en økning i begge kategoriene, som i statistikken ble slått sammen fra 1987, på 45,9 prosent (SSB 1988–1992). Økningen fortsatte i 1990 med 12,2 prosent i forhold til året før. Flukt fra arbeidsmarkedet er utvilsomt én forklaring på den sterke økningen. Men i årene fra 1986 til 1990 ble også samboerformen den mest populære samlivsform blant kvinner i alderen opp til 27 år (SSB 1987–1992). Og økningen i skilsmisser og antallet barn født utenfor ekteskap var også størst på slutten av 80-tallet.

Fra utenlandske undersøkelser vet vi at det er en relativt stor overhyppighet av skilsmisser blant arbeidsløse (Näsman 1983, Bronfenbrenner 1979). Stemmer dette for Norge, vil en arbeidsledighet på bortimot 10 prosent av arbeidsstyrken også føre til en høyere skilsmisserate i befolkningen som helhet og dermed til et høyere behov for overgangsstønad.

## **Utbygging av offentlig omsorg**

Med økningen i yrkesdeltakelsen for kvinner med barn i førskolealder og antallet eneforsørgere, ble det skapt et sterkt behov for offentlig omsorgsstøtte. I prinsippet har man her valget mellom kontantstøtte til foreldrene slik at de for eksempel kan kjøpe

omsorgen selv på markedet eller å stille subsidierte omsorgsplasser til disposisjon.

For 0–2-åringene synes det nå som om det offentlige satser på hjemmeomsorg gjennom en utvidelse og en fleksibilisering av betalt svangerskapspermisjon for yrkesaktive foreldre. På grunn av retningslinjer for bemanning av grupper i barnehager blir en utbygning av omsorgsplasser for de yngste barna svært kostnadskrevende. For landet som helhet var det i 1990 bare om lag 19 000 plasser i barnehager for barn i alderen 0 til og med 2 år. Dette utgjør bare om lag 10 prosent av hvert årskull (SSB 1992). Til sammenligning har Danmark for denne gruppen en dekningsgrad på 48 prosent, Sverige 31 prosent og Frankrike og Belgia mellom 20 og 30 prosent (Barneombudet 1992). En survey utført av INAS i 1991 viste at 1 prosent av 0-åringene dette året var i barnehage, 9 prosent var hos dagmamma og 90 prosent ble passet av foreldrene (Barneombudet 1992). Videre viste en FAFO-undersøkelse i 1987 at 78 prosent av hjemmевærende småbarnsmødre ønsket å være hjemme av hensyn til barnet (Bogen 1987). Det er med andre ord mulig at en bedre svangerskapspermisjon vil redusere eller bremse veksten i behovet for barnehageplasser for de yngste barna. Men blant studerende og yrkesaktive var det et utbredt ønske om flere barnehageplasser.

I mai 1993 utgjorde svangerskapspermisjonen 42 uker med 100 prosent av lønnsgrunnlaget og 52 uker med 80 prosent, opp til 6 x folketrygdens grunnbeløp (om lag 210 000 kroner). Videre foreslår tidskontoutvalget å åpne muligheten for å fleksibilisere permisjonstuttaket med forskjellige andeler full- og deltidspermisjon. Slik vil man for eksempel med en fulltidspermisjon over 16 uker i forbindelse med fødsel kunne ta resten av permisjonen med 75 prosent stilling over 2 år. Betalingen skjer i tilsvarende andeler av lønn og fødselspenger (NOU 1993:12).

For førskolebarna har regjeringen særlig på 90-tallet satset sterkt på utbygging av barnehager. Tabell 2.6 inneholder en oversikt fra midt på 70-tallet til og med 1990.

*Tabell 2.6 Utbygging av barnehageplasser og barnehager i perioden 1976–1990*

	1976	1980	1986	1990
Antall barnehager	1 069	2 554	3 487	4 649
Antall barn 0-2 år	4 846	7 782	10 503	18 942
Antall barn 3-4 år	11 884	24 939	36 211	50 354
Antall barn 5 år og over	19 723	45 468	57 390	70 022
Totalt antall barn	36 529	78 189	104 302	139 350
Antall ansatte totalt	8 290	16 866	25 578	35 891
Antall ansatte med førskolelærerutdanning	2 560	4 773	7 898	10 005

Kilde: Statistisk sentralbyrå 1978–92

Dekningsgraden i forhold til antallet barn i aktuell alder (under 7 år) økte fra 8,6 prosent 1976, til 20,9 prosent i 1980, videre til 29,1 prosent i 1986 og til 35,9 prosent i 1990. I forhold til de aktuelle barnekullene fant således den raskeste veksten sted i årene 1976–80, for så å stagnere stadig sterkere utover mot 1990. Dette skjedde til tross for at yrkesaktiviteten til kvinner med barn i alle aldre økte kontinuerlig i samme tidsrom, og at tallet på barn i ufullstendige familier også vokste raskere enn tidligere.

På 80-tallet var det tallet på barnehageplasser for 0–2 åringene som relativt sett økte mest. Barne- og familiedepartementet regner med at man i løpet av 1993 vil nå en dekningsgrad for barn fra 3 år til skolestart på om lag 60 prosent (intervju mars 1993). Dette betyr at Norge for denne gruppen er i ferd med å komme opp på europeisk nivå. I Frankrike og Belgia får om lag 95 prosent av barna i denne aldersgruppen et barnehagetilbud, mens Danmark og Italia har en dekningsgrad på om lag 85 prosent (Barneombudet 1992).

I Norge har imidlertid krav til barneomsorgens kvalitet ført til et langsommere utbyggingstempo enn i andre vesteuropeiske land. Dette kravet har først og fremst blitt formulert som et krav til barnehagepersonalets utdanning. Retningslinjene fra Barne- og familiedepartementet foreskriver at det for hver barnegruppe i alderen 3 år til skolestart skal være én person med utdanning som førskolelærer per 14–18 barn. For grupper i alderen 0–2 år skal det være én førskolelærer per 7–9 barn. Denne normen gjelder når barnas oppholdstid i barnehagen er lenger enn 6 timer per dag. Fra

1980 til 1990 økte antallet ansatte per barn fra om lag 1 per 5 barn til om lag 1 per 4 barn. Førskolelærernes andel av det totale antallet ansatte sank fra en topp på 30,9 prosent i 1986 til 27,9 prosent i 1990 (SSB 1992). Intervjuer i fem kommuner viste også at det for tiden ikke er mulig å skaffe nok førskolelærere til å oppfylle departementets retningslinjer.

I juni 1993 vedtok Stortinget å senke alderen for skolestart til 6 år fra 1997. Dette betyr også at en del av tilsynet med seksåringene blir overført fra barnehagene til skolen. Normene for bemanning i småskolen – opp til 28 elever i én klasse med én lærer – fører til at tilsynskostnadene for denne aldersgruppen kan senkes betydelig. Utstys- og romkostnader er også lavere i skolen enn i barnehagene, slik at reformen fører til ytterligere innsparinger. Dessuten kan dette årskullets barnehageplasser ryddes for de yngre årskullene. Norge tilpasser seg med denne reformen de andre landene i Norden og Vest-Europa, som alle har 5 eller 6 år som alder for skolestart. En del av den «gammeldagse» barndommen (Tiller 1991) blir herved avskaffet og institusjonaliseringen av barnetilsyn og -oppdragelse ført et betydelig skritt fremover.

Skolen har til nå vært den offentlige institusjonen som har hatt det mest omfattende ansvaret for tilsyn med barna de første skoleårene. Imidlertid er timetallet de tre første skoleårene så lavt – i gjennomsnitt 20 timer i uken – at mange foreldre har kommet undert omsorgspress både når det gjelder den skolefrie tiden på ettermiddagen og barnas lange sommerferie.

En vesentlig årsak til dette har vært den lave politiske interessen av å bygge ut tallet på plasser i fritidshjem for barn i småskolen. I 1979 hadde Norge for eksempel bare 1400 fritidshjemsplasser og i 1984 4000, mens Danmark og Sverige i 1984 hadde henholdsvis 58000 og 67000 (Telhaug 1991).

Men i Norge skulle fritidshjemmene være av høy kvalitet. Det skulle være minst én pedagog og én assistent i en gruppe på 16 til 20 barn. Den pedagogiske lederen skulle ha utdanning som førskolelærer, allmennlærer eller barnevernspedagog. Tilbudet skulle omfatte tilsyn, omsorg og anledning til lek, organiserte aktiviteter og arbeid for barn i alderen 7–10 år. Mot slutten av 80-tallet vokste skolefritidsordninger fram som et alternativ til fritidshjemmene, og fra 1991 forsvant tilskuddet til etablering av fritidshjem fra statsbudsjettet.

Kapasiteten økte til 18 000 i 1990 (Telhaug 1991) og har på 90-tallet økt raskt, til om lag 40 000 høsten 1992. Den politiske målsetningen er at alle barn og foreldre som ønsker det, skal ha et tilbud om plass i skolefritidsordning innen 1997.

Skolefritidsordningene har vært fritatt fra fritidshjemmenes normer med hensyn til lokaler og personalets utdanning, samtidig som de har fått statsstøtte. Dette kan vanskelig betraktes som noe annet enn en politikk for å erstatte fritidshjemmene med andre ordninger og skape større frihet med hensyn til ordningenes innhold. Imidlertid har Regjeringen strammet inn kravet til utdanning for de daglige lederne av fritidsordningene i Stortingsmelding nr. 40 1992–93. Her finnes formuleringen om at daglig leder *bør* ha pedagogisk utdanning. Interessant med skolefritidsordningene er videre at de har vokst fram nedenfra, det vil si fra kommunalt/lokalt hold, og initiativtakere har vært politikere, skoler og foreldre (Telhaug 1991).

Selv om skolefritidsordningene til nå ikke er like standardiserte og profesjonaliserte som fritidshjemmene var det, innebærer den raske utbredelsen av dem at stadig flere norske barn tilbringer stadig mer av sin hverdag i en eller annen form for institusjon. Følgelig tiltar ikke bare institusjonaliseringen av barneoppdragelsen, men av livsløpet til landets innbyggere i det hele tatt.

Dette inntrykket forsterker seg på bakgrunn av reformen i videregående skole (Reform 94). Siden innføring av niårig skole i 1975 har skoleplikten ikke vært endret. Med den nye reformen, som gir alle ungdommer en rett til å fullføre en treårig utdanning i videregående skole, og legger opp til en nedleggelse av lærlingskolene, blir det de facto innført en minst 11-årig skoleplikt. Mulighetene til å fullføre en utdanning fram til fag- eller svennebrev i fag under Lov om fagopplæring blir standardisert til én: Bare 2 års skolegang skal i fremtiden kvalifisere for en lærlingsplass. Den parallelle utdanningen i skole og på arbeidsplass skal forsvinne (Ot.prp. nr. 31 1992–93 og St.meld. nr. 33 1991–92). Anledningen til å la noen tusen av hvert ungdomskull få en tidligere sosialisering i arbeidslivet, blir standardisert bort til fordel for utdanning i offentlige institusjoner. Følgen blir en ytterligere styrking av institusjonenes myndighet til å formalisere innbyggernes livsløp og statuspassasjer. Produksjonistisk sosialisering blir i enda sterkere grad foretrekket av den konsumistiske sosialiseringformen (jf Baethge 1989).



## Trafikk og nærmiljø

Også barnas fysiske oppvekstmiljø er etter hvert blitt et politikum. I samarbeid med Trygg Trafikk, bileierorganisasjonene og trafikk-/utrykningspolitiet ble det på 60- og 70-tallet arrangert kurs i trafikkreglene i grunnskolen. Gjennom informasjonskampanjer og foreldrebrosjyrer ble foreldre ikke bare oppfordret til å lære opp barna til riktig atferd i trafikken, men også til selv å være eksempler for barna gjennom egen atferd. Disse tiltakene hjalp lite og førte kanskje heller til en tilsløring av hvor ansvaret virkelig burde plasseres for å få ned tallet på barneulykker, nemlig hos bilførerne.

Midt på 70-tallet oppstod det en endring i synet på hvordan man best skulle forhindre trafikkulykker hvor barn var involvert. I tillegg til trafikkopplæring ble det nå lagt vekt på atskillelse av gang- og sykkeltrafikk fra biltrafikken. Blant annet på initiativ fra fylkesskolesjefen i Buskerud ble det satt i gang en omfattende bygging av gang- og sykkelveger. Vegdirektoratet anslår at det ved utgangen av 1977 fantes om lag 348 km gang- og sykkelveger langs riksveiene i landet.<sup>7</sup> Utover på 80-tallet ble det bygget om lag 130 km per år. Byggingen kulminerte i 1984 med 165 km. Ved utgangen av 1992 fantes det langs riksveiene 2191 km gang- og sykkelveger (Vegdirektoratet 1978–93).

Undersøkelser om virkningene av gang- og sykkelveger for trafikksikkerheten divergerer noe i sine konklusjoner. En nordisk undersøkelse som omfattet 218 gang- og sykkelveganlegg i Danmark, Finland, Norge og Sverige viste at de gir om lag 45 prosent nedgang i sykkelulykkene og om lag 35 prosent nedgang i fotgjengerulykkene (Vegdirektoratet 1990). En TØI-undersøkelse konkluderer med at det på grunn av statistiske måleproblemer ikke kan sies noe bestemt om virkningene av gang- og sykkelveger for trafikksikkerheten (Elvik 1990). Vegdirektoratet regner imidlertid i sin nyttekalkulasjon for gang- og sykkelveger med en reduksjon i ulykkesfrekvensen på 30 prosent (Vegdirektoratet 1991).

Nye måter å organisere trafikken til boligområder på har sannsynligvis også virket til å øke trafikksikkerheten. Vegdirektoratet har laget en indeks for trafikksikkerheten i boligområder: «De sikreste områdene er de nyeste, med differensierte veinett basert på

<sup>7</sup>Tallene er hentet dels fra budsjetter og dels fra årsberetninger. Per dato vites ikke hvor mange km gang- og sykkelstier det finnes langs kommunale og fylkeskommunale veier.

omkransende hoved- eller samleveger, og med atskilt vegnett for gang- og sykkeltrafikk. Områder bygget opp med et vegsystem som betjener området utenfra viser seg ifølge svenske undersøkelser å ha omtrent halvparten så høy ulykkesindeks som dem med en sentral samlevei» (Vegdirektoratet 1993). Ifølge den samme kilden skjer om lag 40 prosent av trafikkulykker med småbarn mindre enn 100 meter hjemmefra.

Atskillelse av gang- og sykkeltrafikk fra biltrafikken og forlegging av biltrafikken omkring og ikke gjennom boligområder har skapt nye bilfrie soner og dermed trygge møteplasser for barn. Samfunnet har gjennom disse tiltakene skapt fysiske forutsetninger for at noen barn kan ferdes og leke tryggere i sitt umiddelbare nærmiljø. At trafikkulykker med barn de senere år har sunket betraktelig, er en kjensgjerning man ikke kommer utenom (se ovenfor). Til tross for at gang- og sykkelvegene også har ført til en økning i syklismen og derigjennom til høyere absolutte ulykkestall for syklistene, er man fra politisk hold innstilt på å fortsette byggingen av dem (Vegdirektoratet 1993). Alle disse tiltakstypene kan betraktes som forsøk på å rekonstruere den fysiske tryggheten i barnas nærmiljø som fantes før massebilismen.

I 1989 ble det også vedtatt rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og ungdoms interesser ved fysisk planlegging. Plan- og bygningslovens § 10.2 forplikter dessuten kommunestyrene å pålegge en etatsjef eller tjenestemann et særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet. En av hovedmålene med retningslinjene er å: «sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov» (punkt 1.a i retningslinjene). Fra 1989 ble kommunene med bakgrunn i plan og bygningsloven og retningslinjene pålagt å angi lekearealer i byggeplanene.

En foreløpig evaluering av hvordan barnerepresentantene fungerer, viser at de rikspolitiske retningslinjene har hatt en viss virkning, men at de ennå ikke har fått fullt gjennomslag i kommunene (Barstad 1993). 24 prosent av de spurte barnerepresentantene mener retningslinjene har ført til at barn og unges interesser blir tatt bedre vare på. Men 42 prosent av dem oppgir å møte opp sjelden og 53 prosent mener at bygningsrådet sjelden tar opp saker som berører barn og unges interesser.

De viktigste sakstypene som tas opp er trafikksikring, gang- og sykkelveger og lokalisering av barnehage og lekearealer. I Miljøverndepartementet mener man det er lettere å få gjennomslag for barneinteressene i små enn i store byggeprosjekter (intervju i juni 1993). Dessuten har man registrert en tendens til at fylkesmann og fylkeskommune oftere krever retningslinjene oppfylt for å godkjenne byggeprosjekter.

Ivaretagelsen av barns interesser ved utformingen av det fysiske nærmiljøet kan medføre betydelige kostnader. Men det blir i økende grad gjort. Tiltakene fremmer barns velferd som barn og kan vanskelig begrunnes ut fra andre hensyn, som for eksempel likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet og behov for høyt kvalifisert arbeidskraft. Derfor danner de kanskje det beste uttrykket for at det norske samfunnet er i ferd med å oppprioritere barns interesser politisk. Dette innebærer anerkjennelsen av barnas rett til en andel av de felles, politisk fordelte ressursene, det vil si et skritt i retning av likestilling av barn med andre grupper i samfunnet.

## Oppsummering

Norsk barnepolitikk i etterkrigstiden startet med barnetrygd, barnevern og folkeskole. Folkeskolen var imidlertid egentlig å regne som et utdanningspolitisk tiltak, slik at barnetrygden i flere år utgjorde det viktigste barnepolitiske tiltaket. Et av de viktigste målene med barnetrygden var utvilsomt å sikre barna en sunn ernæring i en tid med knapphet og rasjonering. Trygden utgjør fremdeles det mest universelle virkemidlet i en ennå ikke helt integrert og koordinert barnepolitikk. Men den er etter hvert blitt gjort til et atskillig kraftigere virkemiddel i barne- og familiepolitikken. Ved omleggingen av familiebeskatningen og innføringen av merverdiavgiften i 1969 ble ytelsene trappet kraftig opp, trygden ble utvidet til å omfatte også det første barnet, og det ble innført trygd for et ekstra barn forugifte forsørgere. På 80-tallet ble satsene flere ganger hevet, delvis på grunn av andre fordelingspolitiske vedtak (for eksempel for å kompensere for landbrukspolitiske vedtak). Omregnet i kjøpekraftenheter er den norske barnetrygden i dag betydelig høyere enn i de andre nordiske landene og i EF-landene (se ovenfor).

Overgangsstønadene, som ble innført i 1965 for å hjelpe ugifte mødre, ble i 1981 utvidet til også å omfatte fraskilte og separerte forsørgere av begge kjønn. Den gir enslige forsørgere en inntekt på 1 1/2 folketrygdens grunnbeløp i tillegg til barnetrygd og eventuelt

bidrag fra barnets andre forelder. Internasjonalt er dette tiltaket ganske unikt. Det gir enslige forsørgere anledning til å vie seg barneomsorg inntil det yngste barnet fyller 10 år eller å ta utdanning på inntil 3 år. De fleste europeiske land, som for eksempel Tyskland, finansierer enslige forsørgere gjennom en blanding av privat bidragsplikt og sosialhjelp fra det offentlige. Tiltaket har utvilsomt også virket som en katalysator i den pågående differensieringen eller mangfoldiggjøringen av familiestrukturene.

Overføringer til barnefamilier og enslige forsørgere ligger i Norge i internasjonal sammenligning på et høyt nivå. De samlede stønadene ved graviditet og fødsel målt i forhold til kvinnelige industriarbeideres daglige gjennomsnittsinntekt, ligger i Norge på et betydelig høyere nivå enn i de andre nordiske land (NOU 1993:11). I norsk barnepolitikk har man derved alt i alt i høy grad prioritert barnas fysiske velferd.

Økningen i småbarnsmødrenes yrkesaktivitet på 80-tallet gjorde en tilpasning av svangerskapspermisjonen med tilhørende fødsels-penger til en nødvendighet. Dagens standard, som innebærer 42 ukers full permisjon med 100 prosent av lønnsgrunnlaget inntil om lag kr. 210 000, er ingen toppstandard internasjonalt, men den er innført i en tid med lavkonjunktur i økonomien. Et viktig argument for likevel å gjennomføre reformen nå, var at det ville kunne føre til innsparinger for utbygging og drift av omsorgsplasser for de minste barna. Disse plassene er som kjent svært kostnadskrevende, og dekningsgraden er svært lav i internasjonal sammenligning. Derfor representerer dette tiltaket et skritt i retning av en integrert barnepolitikk.

Utbyggingen av offentlig delfinansierte omsorgsplasser for barn i førskolealderen har i Norge gått svært langsomt i forhold til økningen i kvinners yrkesdeltakelse. På den ene siden er dette tilsynelatende uforståelig. Kvinnebevegelsens styrke og innflytelse og kvinners høye representasjon i politiske organer får en til å forvente en større uttelling på dette området. Men en viktig forklaring kan være at svært mange kvinner selv foretok tilpasningen mellom omsorgs- og ervervsarbeid ved å jobbe deltid. Av de yrkesaktive kvinnene i Norge er det en svært høy andel som jobber deltid, og dette mønsteret har ikke endret seg vesentlig de senere år. Fra 1978 til 1991 sank andelen deltidsarbeidende blant yrkesaktive kvinner bare fra 51 til 46 prosent (NOU 1987:9B og Levekårsundersøkelsen 1991). En annen forklaring kan være den høye

standarden Lov om barnehager foreskriver når det gjelder personalets utdanning og antall. Plassene kan da bli så kostnadskrevenne at det blir lettere å prioritere dem bort i politiske beslutningsprosesser. Til sist kan sterke normer på å klare seg selv, eller å oppdra barna sine selv, også ha lettet presset for en forsert barnehageutbygging.

Lignende betraktninger og forklaringer kan gjøres gjeldende for utbyggingen av fritidshjem for skolebarn i barneskolen. Her har Norge vært svært sent ute i forhold til andre land. Først gjennom den avreguleringen av kravene til personalets antall og utdanning som fulgte ved inngangen til 90-årene, har etableringen av denne typen omsorgsplasser skutt fart. I norsk barnepolitikk har man derfor i de senere år i liten grad prioritert hensynet til barnas sosiale velferd og utvikling.

Senkingen av alderen for skolestart til 6 år representerer også et skritt i retning av en integrert barnepolitikk. Gjennom skoleformen blir det ryddet om lag 60 000 omsorgsplasser for førskolebarn, og omsorgskostnadene per barn i den berørte gruppen blir betydelig senket. Dette betyr en koordinering av barnepolitikken imellom to departementers ansvarsområder: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

Når det gjelder utbyggingen av barneomsorgsplasser, er det ingen overdrivelse å konkludere at Norge til nå har vært en sinke sammenlignet med både de andre nordiske land og de fleste vesteuropeiske land. Men vi er nå i gang med en rask innhenting av de andre. Kravene til kvalitet i barneomsorgen har sannsynligvis bremsset den rent kvantitative utbyggingen. Til nå er kvalitet hovedsakelig blitt definert som tettheten av pedagogisk utdannet personell i omsorgsinstitusjonene, det vil si det har nærmest vært satt likhets-tegn mellom profesjonell omsorg og god omsorg.

Den lave dekningsgraden av barnehageplasser, sen skolestart for barna, et lavt timetall de tre første skoleårene og en svært lav utbyggingsgrad av plasser i fritidshjem og skolefritidsordninger betyr imidlertid at norsk barneoppdragelse til nå har vært lite institusjonalisert sammenlignet med de andre nordiske og vesteuropeiske land. En stor andel av barna har vært utenfor institusjoner til de begynte på skolen, og mange har bare tilbrakt en relativt kort tid i barnehager. De første skoleårene innebar mye fritid som for de flestes tilfelle også ble tilbrakt utenfor institusjon. Norske barn har med andre ord hatt rikeligere anledning til å utfolde seg fritt og uten voksenkontroll enn barna i andre vesteuropeiske land. I samsvar

med nyere kunnskap (Beck 1986, Frønness 1991 og Tiller 1991) har derfor norsk barnepolitikk til nå, sannsynligvis ubevisst og historisk tilfeldig, hatt en gunstig virkning på barnas psykiske velferd og utvikling.

Til de tiltak som i sterkeste grad signaliserer en politikk for barns velferd som barn, hører prioriteringen av barns interesser ved fysisk planlegging og opprettelsen av Barneombudet i 1981. Utbygging av lekearealer og skjerming av boligområder for biltrafikk er kostnads-krevende og ikke umiddelbart nyttig for voksne. Det blir i denne sammenhengen således brukt penger på barn uten at barna har sammenfallende interesser med de voksne.

Med barneombudet ble det opprettet en instans som skulle arbeide for «at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder» (§ 1 i instruks for Barneombudet og dets Råd). Selv om ombudet ikke fikk avgjørelsesmyndighet eller myndighet til å omstøte forvaltningsvedtak, ble det her skapt en kontrollinstans med betydelige muligheter for innflytelse i barnepolitiske spørsmål. Dette gjelder ikke minst i tider hvor politikken i høy grad influeres av meningsmålinger og medieoppslag.

## 2.6 Barnepolitikken ved et veiskille

### Dagens valgsituasjon

De reformene som nå forestår, kan få så vidtrekkende virkninger at de politiske beslutningstakere bør se seg tvunget til å ta et mer helhetlig standpunkt til hvilke verdier, ferdigheter og egenskaper norsk barneoppdragelse skal formidle og utvikle. Institusjonene vil nå legge beslag på så store andeler av barnas tid og energi at et slikt valg vil bli nødvendig. Dette innebærer et standpunkt til institusjonenes innhold, organisasjon, bruk av midler og arbeidsdelingen mellom dem.

Samfunn reproducerer seg gjennom produksjon av varer og mennesker. Tidligere var barneoppdragelsen for de fleste et produkt av foreldrenes kulturelt betingede normer og noen få statlige institusjoner. Hver forelder var en beslutningstaker når det gjaldt sine barns oppdragelse og var henvist til sine egne holdninger, sin

kunnskap og eventuelle forhandlinger med sin partner. Beslutningene om barneoppdragelsens innhold og metoder var med andre ord desentralisert til enhver med oppdrageransvar. Men utviklingen har gått i retning av at offentlige institusjoner har måttet overta oppdrageransvar for stadig flere barn og for en stadig større del av barnas hverdag. En statlig reproduksjonspolitikkk synes påkrevd – hvilke elementer bør den inneholde av profesjonell barneoppdragelse og kulturell desentralisme?

Slik barnepolitiske beslutninger i Norge fattes, får vi sjelden eller aldri tatt stilling til dette spørsmålet. Politiske beslutninger som øker barnas tid i institusjoner, blir som regel truffet for å løse problemer som ikke ses i sammenheng med oppdragelsens totale kvalitet og sammensetning. Senking av skolealderen til 6 år blir for eksempel av mange begrunnet med hensynet til vår konkurranse-dyktighet på verdensmarkedet og med behovet for flere offentlige omsorgsplasser for de yngre barna. Skolefritidsordningene blir også begrunnet med muligheten til å styrke undervisningen i enkelte fag og med behovet for omsorgsplasser for yngre barn etter skoletid.

Er det i det hele tatt mulig for et samfunn å produsere voksne mennesker med et sett ønskede egenskaper etter en rasjonell og styrt plan? Eller er man henvist til en mer eller mindre ubevisst reproduksjon av det eksisterende menneskematerialet, så å si som historiens slaver? I Sparta lyktes man gjennom århundrer med en bevisst, men tradisjonsstyrt reproduksjon av landets krigerkaste, i Sovjetunionen og DDR mislyktes man med å produsere det kommunistiske menneske.

Tilhengerne av et samfunn med kulturelt og politisk mangfold frykter at en sterkere institusjonalisering av barneoppdragelsen skal føre til ensretting av barna og en mer totalitær samfunnsstyring i fremtiden. Og de frykter at vi skal lande i en situasjon med uniform barneoppdragelse nettopp gjennom en rekke enkeltbeslutninger som løser praktiske hverdagsproblemer, men som ikke ses i sammenheng. Denne frykten kan være reell og relevant, men på bakgrunn av den høye yrkesaktiviteten blant kvinner og menn, og det tidspresset dette fører til i hverdagen, gir den få anvisninger for nødvendige politiske beslutninger. En mer produktiv tilnærming består i å undersøke hva som har vært typisk i norsk barneoppdragelse til nå og hvordan dette best kan ivaretas i den planlagte institusjonsstrukturen.

## Det typiske i norsk barneoppdragelse

Spør man barneforskerne hva som er typisk norsk når det gjelder barneoppdragelse, blir svaret på tross av alle uenigheter forbausende likt: Det typisk norske består nettopp i at barna uansett den institusjonelle rammen de befinner seg i, får rikelig anledning til å utfolde seg fritt og utenfor de voksnes kontroll. Dette er en type norsk ideologi som deles tvers gjennom alle utdanningssjikt og derfor får ulikelydende, men innholdsmessig svært lik, begrunnelse: «Unger må få lov å være unger uten for mye innblanding fra de voksne», «barn som ikke har fått lov å leke, blir aldri voksne», «barns lek legger grunnlaget for deres senere utfoldelse i arbeids- og samfunnsliv» og «dersom barn ikke får anledning til å leke fritt, kan de ikke utvikle seg til å bli selvstendige, voksne individer».

«I Norge antar man at barn er autonome og kan klare seg selv og at en barndom uten profesjonell innflytelse og utenfor institusjonene kvalifiserer mest» (intervju Frønnes i desember 1992).

Den frie leken i norsk barneoppdragelse betaler vi med en langt høyere frekvens barneulykker enn for eksempel i Sverige (Barneombudet 1992). Mange spør seg om ikke denne prisen er for høy og hva man bør gjøre for å få ned ulykkesfrekvensen. Skal vi begynne å ikle barna styrthjelm og knebeskyttere når de leker, eller skal vi ha dem kontinuerlig under oppsyn fra de voksne? Ingen av delene synes å slå an blant de ressurspersonene som ble intervjuet. En av de intervjuede formulerte det følgende handlingsalternativet: Vi bør satse på å unngå de unødvendige barneulykkene. Det er selvsagt problematisk å definere hva som er unødvendige barneulykker, men det synes å være en del å hente gjennom selve den fysiske utformingen av barns leker og lekeomgivelser. Eksempler som ble anført var erstatning av harde med myke underlag på lekeplasser (bort med asfalten!), bedre sikrede lekeapparater og bedre sikring av farlige innretninger i hjemmet (for eksempel vinduer). Men styrthjelm under lek og kontinuerlig oppsyn fra voksne var ingen tilhenger av.

Norge har i forhold til de andre nordiske og europeiske land med omhu vernet om det man kaller «den gammeldagse barndommen». Det vil si en barndom med en voksen person tilgjengelig (mor) og med stor frihet for barnet til selvforvaltning eller selvorganisering av hverdagslivet (Telhaug 1991). Man har i Norge ifølge Telhaug



hatten utpreget antiinstitusjonaliseringsholdning. Mye av den forskningen som har vært gjort ved Senter for barneforskning har etter hvert fokusert på barns egen kultur og deres behov for ikke-voksenledet aktivitet (Tiller, Mjaavatn). Disse arbeidene har åpnet for nye perspektiver i den pedagogiske diskusjonen. Ifølge Mjaavatn er ideen om at barn trenger selvstendig utfoldelse i ferd med å få stadig sterkere gjennomslag i internasjonal pedagogisk diskusjon (intervju i desember 1992).

## **Konfliktakser i diskusjonen omkring barneoppdragelse**

Diskusjonen bygger på antakelsen at det ikke er likegyldig for resultatet hvilke oppdragelsesmetoder man anvender på barn. Deres metodene er kunnskapsbaserte, vil de stå i et bestemt årsaksforhold til resultatet. Følgelig kan en videregående profesjonalisering og institusjonalisering av barneoppdragelsen heller ikke bli uten konsekvenser.

Den første konflikten gjelder resultatet av barneoppdragelsen på det samfunnsmessige planet. Tilhengere av et samfunn med kulturelt og politisk mangfold (pluralisme) er imot en standardisering av barneoppdragelsen som de frykter kan føre til en kulturell og politisk ensretting. Denne frykten har sitt opphav i oppdragelsespraksisen i totalitære stater og de herav avledede negative utopier (Aldor Huxleys «Brave New World», Karin Boyes «Kallocain» osv). Statens totalitære makt ble her vedlikeholdt og bygd ut ved hjelp av en ensretting av barneoppdragelsen: Barna ble tidlig unndratt foreldrenes innflytelse og barneoppdragelsen ble statsansvar. Etter de totalitære regimene i Øst-Europas fall er motposisjonen til pluralismen, utopien om å skape en bestemt mennesketype gjennom målrettet og kunnskapsbasert oppdragelse i statlig regi, blitt kraftig svekket.

Men frykten for at profesjonelle og derved standardiserte oppdragelsesmetoder skal føre til en sterkere ensretting av barnas utvikling, er blitt hengende igjen. Når foreldre og lekfolk oppdrar barn, vil forskjeller i kulturell bakgrunn og livserfaring umiddelbart bli reproduisert overfor barna som således vil få et rikere voksenunivers å ta stilling til enn dersom de bare blir konfrontert med én pedagogisk oppdragelsesmodell. Foreldre uten pedagogisk utdanningsbakgrunn er henviset til sin «tause kunnskap» uten pedagogiske «filtere» for å takle spontane konflikter mellom barn og mellom seg

selv og barn. Derfor bør barns oppdragelse profesjonaliseres i så liten grad som mulig, ifølge dette perspektivet.

Den neste konflikten utgår også fra en form for profesjonskritikk, men konfliktgjensstanden er her barnas utvikling. Standpunktet er at institusjonaliseringen og profesjonaliseringen av barneomsorgen kan bety en fare for utviklingen av barnas evne til innlevelse og medfølelse (empati) for andre mennesker. Det er sakliggjøringen av oppdragelsen og den ensidige kontaktflaten barna får gjennom profesjonalisering og institusjonalisering som kan få slike konsekvenser. I voksen alder vil dette føre til manglende evner til sosial kommunikasjon og solidarisering med svake grupper i samfunnet. Intervjuede barneforskere (for eksempel Mjaavatn) mener derfor det er av største viktighet å trekke inn «alminnelige mennesker» i barnehager og skolefritidsordninger. Med dette mener de pensjonister, ungdommer og representanter for forskjellige yrker og fritidsorganisasjoner.

Ved gjennomgang av litteraturen var det ikke mulig å finne noen distinkt motposisjon til empatiperspektivet. Den synes derfor ennå ikke å ha blitt tilstrekkelig tematisert i den pedagogiske diskusjonen.

Den tredje konflikten kan fremstilles som en motsetning mellom hensynet til barnas psykiske og sosiale utvikling (for definisjoner av psykisk og sosial utvikling, se kapittel 2.2). Imidlertid blir den sjelden fremstilt slik. Vanligvis blir det ikke gjort forsøk på å skjelne begrepsmessig mellom psykisk og sosial utvikling. Man fokuserer på den sosiale utviklingen og behandler denne som om den automatisk skulle føre til psykisk utvikling. Den psykiske utviklingen fram til et sterkt ego, autonomi og mestringsevne i forhold til eget livsløp krever på den ene siden varme og omsorg i hjemmet på et tidlig utviklingstrinn, og et betydelig innslag av fri utfoldelse uten voksenkontroll på senere stadier. Nyere forskning synes også å vise at fri lek og barns selvforvaltning danner viktige forutsetninger for barnas utvikling av «allmenn sosial handlingsdyktighet» (Frøness 1991). Ønsker man altså at barn skal utvikle denne egenskapen, krever dette nettopp at man skaper kontrollfrie rom for dem: Samfunnets oppdragere må gi avkall på total kontroll over barna for at barna skal få bedre kontroll over sine egne liv som voksne.

På den andre siden krever den sosiale utviklingen fram til de kunnskaper, ferdigheter og holdninger som er nødvendige for å eksistere i et moderne samfunn, både læring og tilpasning til andre i et betydelig omfang. Læringen må nødvendigvis ivaretas av

profesjonelle pedagoger, og tilpasningen må skje gjennom samkvem med andre. Førskolelærerprofesjonen har en utdanning som legger vekt på styring og kontroll av gruppeprosesser blant tilnærmet jevnaldrende barn. Mye av læringen i barnehagene skjer gjennom bevisst igangsatte og kontrollerte gruppeprosesser. Barn har imidlertid også behov for å lære gjennom interaksjon med andre grupper og personer enn jevnaldrende.

I den pedagogiske diskusjonen har forutsetningene for sosial utvikling blitt tematisert og diskutert i langt sterkere grad enn forutsetningene for psykisk utvikling. Formuleringer som «utnytte barnas lærelyst bedre», «satse på å utvikle humankapitalen», «forbedre kvaliteten av undervisningen i skolen for å forbedre vår konkurranseevne internasjonalt», «Norge er et høykostland og vi må derfor satse på kunnskapsintensive produkter» og «en styrking av redskapsfagene i skolen er en nødvendig forutsetning for livslang læring», er hentet fra dagens utdanningspolitiske debatt. De illustrerer godt den sterke prioriteringen av sosial utvikling som for tiden faktisk finner sted i utdannings- og omsorgsinstitusjonene. Med de foreliggende vedtak vil vi i 1994 få 11 års og i 1997 12 års skoleplikt. I tiden fra 1990 til 1992 ble det ukentlige rammetimetallet for en klasserække<sup>8</sup> i barneskolen hevet med 9 timer til 147 timer (jf mønsterplanene). Dessuten ble det, som et svar på internasjonaliseringen i arbeidslivet, innført en uketime i engelsk i småskolen. Disse tilpasningene blir fremstilt som nødvendigheter uten å bli tematisert i forhold til forutsetningene for barns psykiske utvikling. Bare noen få kulturkritikere tar til motmæle.

Enzensberger hevder at utdanning og dannelselse fra midten av det 18. århundre langsomt har erstattet opplysning<sup>9</sup> som mål for oppdragelse og studier. De vestlige demokratier har derved gått over til å produsere skreddersydde konsumenter eller «sekundære analfabeter». Selvsagt var det relativt få personer som nøt godt av studier og

<sup>8</sup> Det ukentlige rammetimetallet for en klasserække innebærer at hvert barn som gjennomgår alle klassene i rekken, til sammen skal ha hatt rammetimetallet i ukentlig undervisning. I dette tilfellet er rammetimetallet 147. Dette tallet må deles på 6 (klasser) for å finne det ukentlige timetallet i hver klasse. Skolene står relativt fritt til å fordele rammetimetallet på de forskjellige klassetrinn.

<sup>9</sup> Motsetningen mellom opplysning og utdanning kan uttrykkes gjennom forskjell i hovedmålsetting. Mens en utdanning sikter mot å formidle et sett med kunnskaper og ferdigheter som blir betraktet som nødvendige for å utføre bestemte oppgaver i en gitt kultur, sikter opplysning mot å utstyre den lærende med redskaper for en kritisk forståelse av en gitt virkelighet/kultur.

skolegang i opplysningstiden, men Enzensbergers påstand er at desto større spredning utdanning fikk i befolkningen, desto sterkere forandret utdanningen karakter.

Den sekundære analfabet vet ikke at han er det. «Han har det godt og plages ikke av den mangel på hukommelse han lider av. At han ikke har noen egen vilje, føles bare som en lettelse. At han ikke vet og ikke forstår hva som skjer med ham, betrakter han som en fordel. Han er mobil. Han er tilpasningsdyktig. Han har et betydelig talent for å få det som han vil . . . Han regner seg som velinformert, kan lese bruksanvisninger, datautskrifter og sjekker og beveger seg i et miljø som beskytter ham fullstendig mot ethvert angrep av tvil og refleksjon. Det er utenkelig at han skulle gå til grunne på grunn av omgivelsene. For det er jo dem som har frembrakt og utdannet ham for å sikre seg en videre eksistens uten forstyrrelser.

Den sekundære analfabet er produktet av en ny fase i industrialiseringen. En økonomi hvis problem ikke lenger er produksjonen, men omsetningen, trenger ikke lenger noen disiplinert reservearmé. Den trenger kvalifiserte konsumenter.» (Enzensberger 1988, forfatters oversettelse)

Dersom Enzensbergers kulturkritikk i noen grad holder stikk, er vi kanskje i ferd med å omstille vår produksjon av mennesker fra kritiske individualister til veldresserte og ukritiske konsumenter som kan bli et lettere bytte for livsstilreklame og skiftende politiske moteretninger. Og dette kan skje uten at vi vil det fordi vi ikke har stoppet opp og tenkt over institusjonaliseringens og profesjonaliseringens virkninger på barneoppdragelsen i et mer helhetlig perspektiv.

## **Holdninger til barneomsorg og barneoppdragelse i det politiske landskapet i Norge**

Holdningene som presenteres i dette avsnittet, ble kartlagt og sammenfattet gjennom intervjuer med et utvalg av ressurspersoner fra barneforskning og barnepolitikk. For det første er partiene fra høyre til venstre relevante og distinkte meningsbærere, og for det andre har flere av profesjonene i barneomsorgen også uttrykt klare preferanser for ansvarsfordeling og organisering av barneomsorgen.

Partiene til høyre fremhever at ansvaret for barneomsorg først og fremst er et familieansvar og at foreldre må få muligheter til å velge mellom alternativer for barneoppdragelse. Staten bør legge opp til støtteordninger som gir familiene reelle muligheter til å velge

mellom institusjonaliserte omsorgsalternativer eller å oppdra barna selv (kontantstøtte). Foreldrenes etterspørsel skal avgjøre hvilken institusjonell struktur vi etter hvert får. Dessuten er foreldre like godt i stand til å oppdra barn som enhver utlært ekspert på dette området.

Partiene midt i det politiske spekteret står for en mer pragmatisk linje: Hovedansvaret for barneomsorg og oppdragelse ligger hos familiene, men et offentlig omsorgstilbud er av hensyn til barna og høy kvinnelig yrkesdeltakelse helt nødvendig. Imidlertid opprettholder partiene et relativt høyt overføringsnivå til enslige forsørgere, slik at i det minste disse får et reelt valg mellom omsorg i institusjon og omsorg i hjemmet. Også når det gjelder institusjonspersonalets kvalifikasjoner finner man her en pragmatisk linje. På den ene siden står de som garantister for barnehageloven med dens kvalifikasjonskrav, men på den annen side har de bidratt til etableringen av skolefritidsordninger i stor skala uten å stille bindende kvalifikasjonskrav.

Partiene til venstre og noen av de involverte profesjonene legger hovedvekten på det statlige omsorgsansvaret. For det første er foreldrenes forutsetninger for å oppdra sine barn svært forskjellige, og for det andre kan profesjonene dette best. For at barna skal få et så godt kvalitativt omsorgstilbud og så like livssjanser som mulig, bør staten ta hovedansvaret for barneomsorg og -oppdragelse.

Det dilemmaet vi befinner oss i, er det følgende: På grunn av en svært høy yrkesdeltakelse blant både menn og kvinner, er det en tvingende nødvendighet å øke institusjonaliseringen av barneomsorgen. Men da står vi i fare for å bryte med det mest verdifulle i norsk barneoppdragelse til nå: Barnas muligheter til fri og selvorganisert lek uten voksenkontroll. Og dette skjer på et tidspunkt da barneforskningen for det første har dokumentert barnas behov for kontrollfrie rom (Tiller) og for det andre den frie lekens betydning for utviklingen av allmenn sosial handlingskompetanse (Frøness).

### **Dilemmaets løsning: Frihet i institusjonene?**

Ønsker man på den ene siden å beholde de viktigste elementene i norsk barneoppdragelse, mens man på den andre siden er tvunget til å institusjonalisere større deler av barneomsorgen, kan løsningen bare bli frihet i institusjonene. Dette alternativet har vært spesielt sterkt fokusert i forbindelse med utbyggingen av de nye skolefritidsordningene og har ikke vært diskutert med samme intensitet når det

gjelder barnehagene. Fordi disse ordningene har vokst fram på lokalt initiativ, har de også hatt stor spennvidde i aktiviteter og innhold – fra heldagsskole til minimalt tilsyn.

I de nye skolefritidsordningene har kommunene fulgt forskjellig ansettelsespraksis. De har i overveiende grad satset på ufaglært personell med forskjellig erfaringsbakgrunn, blant annet fra fritidsklubber (Redd Barna 1992). Noen steder har de valgt lærere eller førskolelærere. Steder hvor man har blandet lekfolk og pedagogisk utdannet personell, har man allerede hatt de første typiske konflikter. Disse går både på innhold, oppdragelsesmetoder og grad av tilsyn.

Personell fra fritidsklubbene mener skolefritidsordningene bør fungere komplementært til skolene, det vil si de bør gi barna det skolene ikke gir dem. Dette er først og fremst fri lek og selvorganiserte aktiviteter uten for mye tilsyn fra voksne. Lærerne legger vekt på hjelp til å gjøre lekser, utfylling av mønsterplanen og å skape sterkere sammenheng mellom barnas institusjonsliv (Telhaug 1991). Førskolelærerne på sin side legger vekt på å kontrollere sosiale prosesser gjennom kontinuerlig tilsyn, mens mange foreldre ønsker å bli avlastet med hjelp til å gjøre lekser.

På lokalplanet synes det imidlertid å være en utbredt politisk vilje til at skolefritidsordningene skal ha betydelige tidsandeler av fri lek. Nesten samtlige målformuleringer for de undersøkte ordningene (Lidén og Moen 1992) har fremhevet dette. Om dette har sin bakgrunn i ønsket om billig arbeidskraft (eller i aktørenes syn på barneoppdragelse, skal være usagt. Konsekvensene for barneoppdragelsen blir de samme.

Fremdeles overlater også de sentrale myndighetene til lokalsamfunnene å fylle skolefritidsordningene med innhold, og de har bare i liten grad prøvd å normere kravene til utdanning blant personalet (jf Stortingsmelding nr. 40 1992–93).

Alt i alt synes det å være en relativt sterk vilje blant politikerne til å gjøre skolefritidsordningene til en type allsidige og lokalt tilpassete antiinstitusjoner basert på barnas egen kultur (Telhaug 1991, Lidén og Moen 1992, Lidén 1992, Øie 1992).

Men faren fra profesjonene truer. I en korporativ stat som den norske vil det alltid være en viss fare for at barnepolitiske avgjørelser blir tatt ut fra hensynet til sterke profesjoners og interessegruppers beskjeftigelsesmuligheter. «De (barna) blir definert som

arbeidsmark og levebrød» og «står i dag i fare for å bli instrumentalisert på alle bauer og kanter» (Tønnesen 1991).

Noen av de evalueringene som har vært gjennomført, utgjør i seg selv gode eksempler på profesjonskamp. I den undersøkelsen som er sitert nedenfor, har forskeren evaluert de ufaglærtes og delvis pedagogenes innsats i fem observasjons- og feltstudier i fire kommuner. Dessuten har forskeren bedt det faglig ansvarlige personalet om å evaluere de ufaglærte. Det fremgår ikke av artikkelen at det ufaglærte personalet ble bedt om å evaluere pedagogenes innsats.

De ufaglærte i skolefritidsordningene er henvist til å bruke sin «tause kunnskap» for å løse problemer og konflikter i gruppene. Dessuten har de en tendens til å gripe inn overfor den enkelte elev i stedet for å manipulere/styre gruppeprosesser. De gir barna direkte tilbakemelding når de har overtrådt grenser ved å bruke kjeft, dele ut negative karakteristika og bruke trusler om sanksjoner hvis den uønskede atferden gjentar seg. På den annen side viser de nærhet og omtanke for enkeltbarn (Øie 1992). Dette førte til at gruppeprosesser ble avbrutt uten at barna fikk anledning til å ordne opp for seg selv.

I den samme artikkelen blir også en pedagogisk leder i en skolefritidsordning sitert: «Nå orker jeg ikke mere, det er tungt å jobbe med ufaglærte. Jeg er sliten av hele tiden å måtte være den som skal påpeke – ta opp situasjoner som ble taklet helt feil. Og noe så elementært som hvordan snakker en til barn, forholdet positiv kontra negativ respons og at det ikke er nødvendig hele tiden å påpeke det negative.» (Øie 1992)

Dette og andre sitater i den nevnte undersøkelsen viser at det allerede pågår en kamp om modellmakten mellom pedagoger og ufaglærte i de nye institusjonene. Sitatet viser også hvordan mange pedagoger mener barn bør oppdras. Det finnes én *riktig* og mange *gale* måter å takle situasjoner på. Og direkte respons på uønsket atferd hører ikke med blant de tillatte instrumentene. For at assistentene skal gjøre arbeidet sitt på «en ordentlig måte», bør lærerne ha instruksjonsmyndighet. Denne artikkelforfatteren fremhever behovet for en høyning av det faglige nivået i skolefritidsordningene, uten å presisere hva hun mener med faglig nivå.

Barn vokser imidlertid opp i et sosialt samspill med både barn og voksne. Betydningen av grensesetting for barns atferd har i de senere år vært sterkt fremhevet i den pedagogiske litteraturen, og den er det de voksne som må stå for. Det synes innlysende at den ikke

bare kan bestå i neglisjering av uønsket atferd, ros av riktig atferd og inndeling av barna i mer homogene eller konfliktfrie grupper når de førstnevnte midlene ikke virker. Videre kan man reise spørsmålet om det ikke nettopper det faktum at voksne er henvist til å bruke sin «tause kunnskap» for å løse konflikter mellom barn, og mellom seg selv og barn, som best garanterer både empatiutviklingen hos barna og et pluralistisk samfunn.

Som en oppsummering kan man fastslå at norsk barneoppdragelse slik den ble konstituert i den første etterkrigstiden, nå er truet fra flere hold. Den er truet av en platt og ukritisk fremskrittstenkning, som blant annet ønsker å «utnytte den læringskapasitet og motivasjon som finnes hos 7-åringene ved gi eleven mer tid på skolen» (Statsråd Kvidal 1988, sitert i Telhaug 1991). Dette vil nødvendigvis føre til at barns hverdag blir sterkere preget av programmerte og standardiserte aktiviteter. Dagens andel av selvforvaltede og ikke-kontrollerte aktiviteter vil følgelig bli redusert.

Og den er truet av de profesjonsinteresser som ønsker å fylle skolefritidsordningene med pedagogisk tilrettelagte og styrte aktiviteter, ikke ønsker å tillate fri lek og prøver å trenge tilbake lekmannsinnslaget.

En mer subtil trusel utgår fra de planleggere som ønsker å foreta en samordning av barnas institusjonsliv for å skape mer trygghet i deres tilværelse. De mener at «den fragmenterte modernitet» medfører en oppsplitting av barnas hverdag i usammenhengende biter, som gjør det umulig for dem å orientere seg. Barna møter én kultur hjemme, én på skolen, én i fritidshjem/-ordning og én i fritiden hjemme. For at de skal føle seg tryggere i tilværelsen, bør myndighetene og de foresatte prøve å utsette dem for mest mulig enhetlig og konsistent påvirkning (Wike 1990, sitert i Telhaug 1991). Det er ikke første gang profesjonsrepresentanter faller for fristelsen til å kreve kontroll med alle virkemidlene de oppfatter som relevante. Noen ganger (som her) skjer det for å skjerme hjelpesløse klienter mot belastninger man ikke tiltror dem å mestre.

Men i en fragmentert og samtidig standardisert virkelighet blir nettopp evnen til selv å konstruere en helhet av fragmentene og produsere seg selv som et integrert individ av den aller største betydning for å mestre sitt liv (Beck 1986, Habermas 1988, Heitmeyer og Olk 1991). Og å skjerme barna for opplevelsen av den fragmenterte virkeligheten gjennom en samordning av den



institusjonelle påvirkningene av dem, synes å være lite egnet til å utvikle den mestringsevnen de vil trenge som voksne.

Tvert imot synes et mangfold av institusjoner med forskjellige innhold, aktiviteter og oppdragsmetoder å være bedre egnet til å utvikle den nødvendige rollekompetanse og mestringsevne hos barna enn en enhetlig påvirkning av dem både hjemme og i alle samfunnets institusjoner.

Norsk barneoppdragelse har til nå, hvor den har vært praktisert og fungert, ved sin lave institusjonaliseringsgrad og sin lave grad av voksenkontroll vært en oppdragelse til kritisk individualisme. Vi er nå i ferd med å bygge ut en ny type omsorgsinstitusjon hvis innhold, metoder og aktiviteter ennå ikke er fastlagt. Dette innebærer muligheten til å styrke den norske oppdragsmodellen ved å institusjonalisere rom hvor barna er fri fra voksenkontroll og får rikelig anledning til selvorganisert lek. Men uten at de nødvendige politiske beslutninger fattes, kan innflytelsen fra forskjellige organiserte interesser lett føre til at de nye institusjonene bare akselererer tilpasningen til standardisert, kontinental barneoppdragelse.

## Kapittel 3

# EFs institusjoner og virkemåte

### 3.1 Avgrensning av EFs myndighetsområde

EF-samarbeidet tar ulike form innen forskjellige politiske områder. På den ene siden fatter EF overnasjonale vedtak på områder hvor medlemslandene har delegert myndighet til EF-organene. Innen enkelte politikkområder, som arbeidsmiljø og arbeidstakernes rettigheter, har EF myndighet til å fastsette minstestandarder for alle medlemsland. EF-landene har mulighet til å ha høyere nasjonale standarder enn minstestandardene, med mindre de virker som en hindring for det indre marked.

Et tredje nivå av EF-samarbeidet er deltakelse i ulike programmer og prosjekter hvor vedtakene vil ha samme juridiske status som samarbeidet i andre internasjonale organisasjoner.

Grovt skissert kan vi si at EF-samarbeidet på ett nivå gjelder områder hvor EF har tilsvarende myndighet som en stat, fordi medlemslandene har overført denne myndigheten til EF-organene. På et lavere nivå inngår EF-landene også et samarbeid hvor ulike vedtak blir fattet, men hvor det er fritt opp til medlemslandene å omsette dem i nasjonal politikk.

Det siste nivået omfatter områder som statene ønsker å holde utenfor begge typene EF-samarbeid, både det overnasjonale og der EF fungerer som andre internasjonale organisasjoner. Barne- og skolepolitikk er blant disse områdene.

Hvilke politiske områder som omfattes av det overnasjonale samarbeidet, og innenfor hvilke områder EF-landene samarbeider som en samling av selvstendige stater, kommer enklest til uttrykk gjennom Romatraktatens artikler. Det er imidlertid medlemsstatene selv som setter grensene for samarbeidet. Traktattekstene må fortolkes og presiseres for å kunne anvendes. Hvilken form samarbeidet

tar, er derfor avhengig av medlemslandenes vilje og ønsker om samarbeid. Ved å tolke innholdet i en artikkel i Romatraktaten videst mulig, og i tillegg vedta resolusjoner og erklæringer, er det mulig å utvide hjemmelsgrunnlaget og opparbeide nye hjemmelsgrunnlag. EFs politikk for likestilling er et eksempel på dette. Romatraktatens artikkel 119 om likelønn blir tolket som en rett til like muligheter på arbeidsmarkedet. Handlingsprogrammene for like muligheter og ikke minst domsavgjørelser av EF-domstolen har bygd på denne fortolkningen og derved bidratt til å styrke den. I forlengelsen av fortolkningen er det igjen blitt vedtatt flere direktiver som skal bidra til like muligheter på arbeidsmarkedet (likestillingsdirektivene).

Romatraktatens artikkel 235 gir anledning til å fatte vedtak på områder som ligger utenfor traktaten, hvis slike vedtak er nødvendige for å ivareta traktatens målsetninger. Vedtak etter denne artikkelen må være enstemmige. Anbefalingen om barneomsorg henviser til denne artikkelen.

I 1986 ble den første store revisjonen av traktatene gjennomført. Gjennom Enhetsakten ble områdene for samarbeidet utvidet til å omfatte flere aktiviteter innen forskning og utvikling, miljøvern og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Enhetsakten la også de traktatmessige forholdene til rette for det åpne indre marked.

## 3.2 EFs institusjoner

Gjennom traktatene er det opprettet fire EF-institusjoner.

### Ministerrådet

(Rådet) er den høyeste besluttede myndighet i EF. Rådet består av medlemsstatenes regjeringsmedlemmer. Når for eksempel saker om landbruk skal behandles, er det landbruksministrene som møter. Rådets arbeidsoppgaver er å samordne medlemsstatenes alminnelige økonomiske politikk og å treffe vedtak i overensstemmelse med EFs traktatgrunnlag.

Arbeidet i Rådet ledes av et formannskap. De enkelte medlemslandene skifter om formannskapet hvert halvår. Under Rådet er det en egen komite som arbeider kontinuerlig med Rådets saker, De faste representanters komite (COREPER). Denne består av landenes EF-ambassadører. COREPER fastlegger blant annet dagsorde-

nen for Rådets møter. Det er også omtrent 200 komiteer og arbeidsgrupper i arbeid under Rådet.

## **Det Europeiske Råd**

er rådsmøter hvor stats- og regjeringssjefene møtes. Rådet trekker opp de politiske linjene for EF-samarbeidet, men har ingen lovgivende kompetanse. Det behandler også utenrikspolitiske saker og har møter omtrent to ganger i året.

## **Kommisjonen**

består av 17 medlemmer som utnevnes for fire år. Fra hvert av de fem store medlemslandene kommer det to kommisjonærer, mens en kommisjonær utnevnes fra hvert av de små landene.<sup>1</sup> Kommisjonens medlemmer skal ivareta EFs interesser, og ikke søke å ivareta interessene til det landet kommisjonærene kommer fra. Kommisjonens oppgaver kan grupperes i tre hovedtyper:

- Initiere politikk, være en drivkraft i integrasjonsprosessen
- Være vokter av avtalene
- Sikre gjennomføringen av vedtak

Som sin administrasjon har Kommisjonen 23 generaldirektorater (fra fransk Direction Générale, DG). Disse tilsvarer de norske departementene. I 1990 var det omtrent 13 000 ansatt i DGene. Av disse var omtrent én av tre tolker. EF har ni offisielle språk.

De fleste tiltakene for barn som er behandlet i denne rapporten, er organisert under DG V, Sysselsetting, arbeidsmarked og sosialpolitikk.

I tillegg til DGene er det en rekke komiteer, utvalg og ad hoc-grupper i arbeid under Kommisjonen. I 1991 fantes det nærmere 1000 slike komiteer og utvalg (Tørres 1992). Utvalgene og komiteene består av uavhengige eksperter, med siktemål å finne fram til hvordan forslagene og tiltakene best kan innpasses i nasjonal lovgivning. Barneomsorgsnettverket som blir omtalt i kapittel 4, er en type ad hoc-gruppe.

<sup>1</sup> Italia, Spania, Tyskland, Frankrike og Storbritannia regnes som de store EF-landene.

## Europaparlamentet

Parlamentet består av 518 representanter. De velges ved direkte valg for 5 år av gangen. Parlamentet er organisert etter partiskillelinjer og ikke etter hvilket land representantene kommer fra. Parlamentets funksjon er i hovedsak rådgivende, men det har fått noe mer innflytelse etter at det ble innført direkte valg. Siden Parlamentet godkjenner EFs budsjett, har det visse muligheter til å utøve politisk innflytelse.

## Europadomstolen

Domstolen i Luxembourg består av 13 dommere og 6 generaladvokater som er oppnevnt for 6 år om gangen. Domstolen er EFs kontrollorgan og har en uavhengig rolle i forhold til de andre EF-institusjonene. Dens oppgave er å dømme i tvister om tolking av EFs regelverk. Den har også til oppgave å vurdere om vedtak som blir fattet i Rådet og Kommisjonen, er i tråd med EFs traktater.

EFs institusjoner, statene og privatpersoner kan klage saker hvor det er tvil eller uenighet om tolkingen av EFs vedtak, eller den nasjonale implementeringen av disse, inn for Domstolen.

I tillegg til de fire institusjonene er det også andre organer som er opprettet gjennom traktatene. Den mest sentrale i forbindelse med temaet i denne rapporten er Den økonomiske og sosiale komite (ØSK). Komiteen har 189 medlemmer fra tre grupper: arbeidsgivere, arbeidstakere og andre interesser (som miljøvern og landbruksinteresser).

ØSK er høringsinstans i enkelte uttalte saker og har siden 1972 hatt rett til å uttale seg i alle saker på eget initiativ. ØSK har imidlertid ingen automatisk høringsrett tilsvarende det Parlamentet har.

## 3.3 Beslutningsprosessen

Det finnes en rekke forskjellige beslutningsprosedyrer i EF-systemet. Hvilken prosedyre som benyttes, er avhengig av hvilken type sak som er til behandling. Prinsippene for dette ervedfolti traktatene Beslutningsprosessen i EF kan fremstilles som tre faser.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> For en grundig gjennomgang av beslutningsprosessen og de formelle og uformelle innflytelseskanalene, se Olsen 1992.

I *forberedelsesfasen* utarbeider Kommisjonen sitt forslag. Ekspertgrupper bestående av nasjonale representanter nedsettes for å belyse den nasjonale situasjonen. Berørte interesseorganisasjoner blir tatt med på høring. På denne måten får Kommisjonen kjennskap til hva som er politisk gjennomførbart. I *forhandlingsfasen* sendes forslaget til Rådet, som deretter videresender det til Parlamentet og ØSK. Samtidig foregår den nasjonale behandlingen av forslaget. På bakgrunn av resultatene av Parlamentets behandling fremmer Rådet et forslag om «felles holdning» som sendes tilbake til Parlamentet. *Beslutningsfasen* innledes. I de tilfeller Parlamentet har endringsforslag til Rådets felles holdning, må Rådet være enstemmig for å gå imot Parlamentets forslag.

De fleste vedtakene som blir behandlet i denne rapporten, er vedtatt etter samarbeidsprosedyren. Denne prosedyren ble innført gjennom Enhetsakten og gir Parlamentet mulighet til å behandle forslag til vedtak to ganger.<sup>3</sup> På denne måten kan Parlamentet få større innflytelse på vedtakene dersom Kommisjonen støtter Parlamentets endringsforslag.

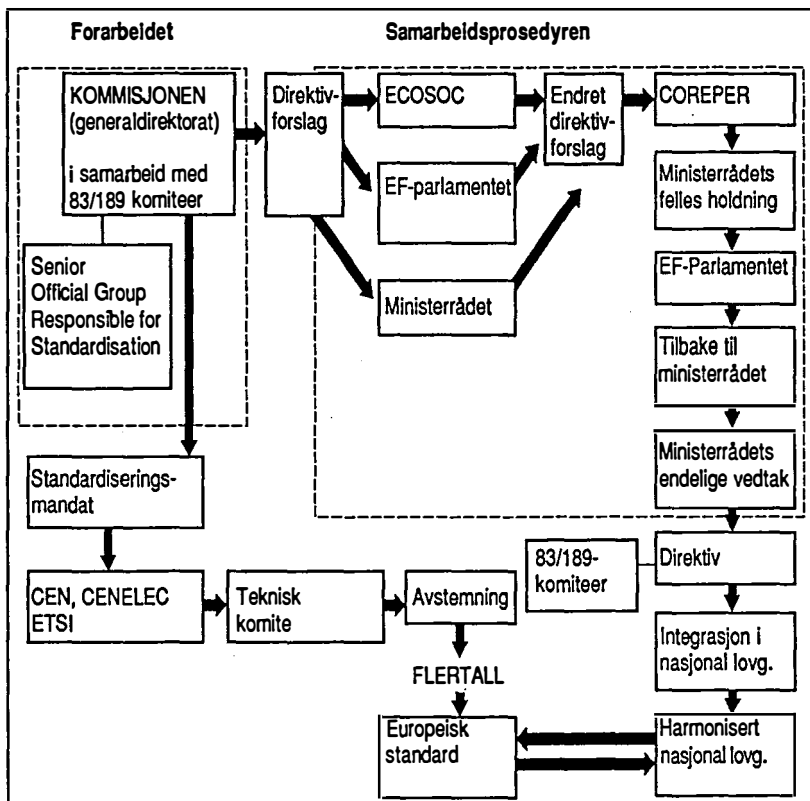
For å synliggjøre prosessen kan den vises ved et eksempel. Forslaget til direktiv om beskyttelse av ungdom på arbeidsplassen, som blir behandlet i kapittel 5 i denne rapporten, ble vedtatt gjennom samarbeidsprosedyren. Dette forslaget var en oppfølging av det sosiale charter og det tilhørende handlingsprogrammet. I forberedelsen til direktivforslaget var blant annet Euro-LO en aktiv pådriver. Kommisjonens første forslag var ferdig våren 1992 og ble oversendt Rådet som viderebefordret det til Parlamentet og ØSK til høring. Parlamentet avga sin innstilling til direktivforslaget i desember 1992. På bakgrunn av Parlamentets og en rekke andre aktørers reaksjoner utarbeidet Kommisjonen et nytt forslag til direktiv som Rådet forventes å behandle i desember 1993. Parlamentet har deretter mulighet til annen gangs behandling av forslaget. Dersom Parlamentet får støtte av Kommisjonen på punkter som Rådet har ignorert, vil Parlamentet sannsynligvis prøve å få disse inn i direktivet igjen.

Gjennom hele denne prosessen pågår den politiske dragkampen. I forberedelsesfasen får Kommisjonen kjennskap til situasjonen på nasjonalt plan, og derved mulighet til å vurdere hvilke forslag som

<sup>3</sup> Samarbeidsprosedyren brukes blant annet på vedtak om gjennomføring av det indre marked.

kan få medlemslandenes tilslutning. Kommisjonen vil ikke komme med forslag som i utgangspunktet ikke kan få gjennomslag. Fordi Parlamentet har fått utvidet innflytelse, er det blitt viktigere å påvirke representantene her. Samtidig er Parlamentet avhengig av støtte fra Kommisjonen og vil dermed avveie sine endringsforslag ut fra hva Kommisjonen kan forventes å støtte. Samarbeidsprosedyren kan illustreres som i figur 3.1.

Figur 3.1 Samarbeidsprosedyren i EF



## Lobbying

Lobbying har sin helt spesielle plass i EF-systemet. Selv om lobbying foregår alle steder hvor det treffes politiske vedtak, er det et påfallende sterkt innslag i beslutningsprosessen i EF. En forklaring på dette kan være det relativt beskjedne antallet saksbehandlere i systemet. De blir derfor avhengige av å bruke den ekspertisen som stiller seg til rådighet. Lobbyistene søker å påvirke både Kommisjonen, Parlamentet, ØSK og den nasjonale behandlingen. Dette er en åpen og akseptert arbeidsform, men den er selvsagt problematisk for interessegrupper uten store økonomiske ressurser. I 1993 forventes det å være omkring

10 000 lobbyister i Brussel (Olsen 1992). Av disse er det et mikroskopisk antall som har som mål å påvirke ut fra barns interesser. Dette kom til syne under behandlingen av anbefalingen om barneomsorg (kapittel 4). Enkelte grupper internt i EF-systemet prøvde å få endret anbefalingen til et direktiv. Blant annet var Parlamentet, Kvinnelobbyen og Barneomsorgsnettverket<sup>4</sup> aktive. Påvirkningen fra interesser utenfor systemet var derimot liten. Ingen interesseorganisasjoner i medlemsstatene prøvde å påvirke beslutningen, verken på nasjonalt plan eller i forhold til EF.

I kapittel 4 behandles European Forum for Child Welfare, som er den eneste lobbyorganisasjonen som kun arbeider for barns interesser.

## Forordninger, direktiver og beslutninger

Disse er rettsakter med bindende virkning. Forordninger er direkte bindende både for medlemsstatene og borgerne. Direktiver skal innarbeides i medlemsstatenes lovverk. I kapittel 5 behandles et forslag til direktiv om beskyttelse av unge på arbeidsplassen. Beslutninger kan rette seg mot stater, bedrifter eller enkeltpersoner.

## Anbefalinger, resolusjoner og handlingsprogrammer

Dette er rettsakter uten bindende virkning. Disse er mer å betrakte som politiske intensjonserklæringer for EF og medlemslandene.

<sup>4</sup> Barneomsorgsnettverket vil bli nærmere behandlet i kapittel 4.



Som det vil fremgå av de neste kapitlene, tilhører de fleste vedtakene om barn denne siste gruppen av rettsakter. Grunnen til dette er at det ikke er hjemmelsgrunnlag for å fatte vedtak på dette politikk-området, og at medlemsstatene hittil ikke har ønsket noen overnasjonal politikk på området.

Men selv om traktatene angir hvilke områder som hører inn under EFs overnasjonale myndighet, er ikke dette å betrakte som et statisk eller fastlåst forhold. Hva som skal være del av det forpliktende EF-samarbeidet, eller hvor langt et hjemmelsgrunnlag går, er gjenstand for en løpende diskusjon. Dette har vist seg både i forhold til arbeidsmiljølovgivning og likestillingspolitikk.

### 3.4 Den sosiale dimensjon

Den sosiale dimensjon ble vedtatt med en intensjon om å sikre EF-borgernes sosiale rettigheter. I dag er det mest riktig å betrakte den sosiale dimensjon som et forsøk på å skape en motvekt mot negative virkninger av de fire friheter.

To elementer står sentralt i den sosiale dimensjon. For det første er det å bedre innbyggernes, og spesielt arbeidstakernes, levevilkår gjennom minstestandarder. Sentralt her er frykten for sosial dumping: at produksjonen av varer flyttes til lavkostland og utløser en konkurranse mellom medlemslandene om å senke produksjonskostnadene ved å redusere sine velferdsgoder. Det andre sentrale elementet i den sosiale dimensjon er å sikre rettighetene til dem som flytter mellom landene, som arbeidstakere eller arbeidssøkende.

Det er viktig å merke seg at det som betegnes som sosialpolitikk i EF-sammenheng, er snevrere enn forståelsen i norsk språkbruk. Tiltakene er hovedsakelig rettet mot arbeidstakernes behov. I hovedsak regulerer de arbeidstakeres rettigheter ved flytting over grenser, og representerer slik i liten grad en tilnærming mellom medlemslandenes sosialpolitikk. Grupper som eldre og barn faller utenfor EF-definisjonen av sosialpolitikk. I forhold til en norsk definisjon av sosialpolitikk vil de vedtakene som er gjort på EF-nivå, tilsvare arbeidsmiljøtiltak og arbeidsmarkedspolitikk. Dette har sammenheng med hvilke områder som omfattes av EF-samarbeidet. Den ordinære velferdspolitikken er et av de områdene hvor medlemslandene *ikke* har ønsket en felles politikk.

Fastsettelsen av innholdet i den sosiale dimensjon har imidlertid ikke funnet sted uten uenighet. Grovt skissert kan en si at det er to oppfatninger. Noen er tilhengere av EFs integrasjonside og ønsker mer omfattende politikk på fellesskapsnivå, hvor arbeidstakerne beskyttes gjennom regler som gjøres like for alle medlemsland (Lange 1992). Andre grupper, derimot, har en minimalistisk tilnærming som fremhever subsidiaritetsprinsippet<sup>5</sup> og at EF-vedtak på området skal være minimumsstandarder.

Den sosiale dimensjon skal i hovedsak følges opp på nasjonalt nivå. Oppfølgingen på EF-nivå skal skje på grunnlag av det sosiale charteret.

I 1989 ble det sosiale charter undertegnet (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers).<sup>6</sup> Dette utgjør den konkrete oppfølgingen av den sosiale dimensjon på fellesskapsplan. Prosessen ble satt i gang ut fra et ønske om et sosialt charter for innbyggerne i EF. Etter politisk dragkamp ble målsettingene med charteret redusert. Målsettingen er, som tittelen antyder, å ivareta arbeidstakernes rettigheter.

Charteret fikk tilslutning fra 11 av de 12 medlemslandene; Storbritannia avstod fra å gi sin tilslutning. Som en følge av at ikke alle landene samtykket, har charteret fått karakter av en intensjonsavtale og politisk viljeserklæring for de statene som har undertegnet den. Senere har de 11 besluttet at de ønsker det skal fattes vedtak gjennom flertallsavgjørelser på det området charteret omfatter.

Gjennom Handlingsprogrammet for gjennomføringen av det sosiale charter<sup>7</sup> ble det vedtatt 47 punkter som skulle iverksettes innen 1992. Flere av de vedtakene og tiltakene som blir behandlet i de kommende kapitlene, er oppfølginger av det sosiale charter og handlingsprogrammet. Dette gjelder blant annet anbefalingen om barneomsorg, som behandles i kapittel 4, og forslaget til direktiv om beskyttelse av unge på arbeidsplassen, som behandles i kapittel 5.

<sup>5</sup> Om subsidiaritetsprinsippet, se kapittel 9.

<sup>6</sup> Det sosiale charter blir også kalt sosialpakten.

<sup>7</sup> COM (89) 568 final.

## Kapittel 4

# Barneomsorg

### 4.1 Rammene for EFs barneomsorgspolitik

Som det ble redegjort for i kapittel 1, er barnepolitikk statenes ansvar. Vedtakene om barneomsorg er derfor ikke av overnasjonal karakter, men det er frivillig for statene å følge dem opp på nasjonalt plan.

På samme måte som likestillingsinteressene har vært blant de sentrale drivkreftene innen norsk barnepolitikk, har de også vært det på EF-nivå. De fleste tiltakene om barneomsorg som blir behandlet i de neste avsnittene, er opprettet gjennom, eller i forlengelsen av, likestillingspolitikken i EF.

EFs likestillingspolitikk har utgangspunkt i Romatraktatens artikkel 119 som omhandler likelønn, og som vi har sett etter hvert er blitt tolket utvidende til også å omfatte like rettigheter og muligheter på arbeidsmarkedet. Det er opprettet tre handlingsprogrammer for likestilling, og med hjemmel i artikkel 119 er det vedtatt flere direktiver for å ivareta likelønnsartikkelen (likestillingsdirektivene).

Anbefalingen om barneomsorg som blir behandlet i neste avsnitt, er en oppfølging av det tredje handlingsprogrammet for likestilling, men er hjemlet i Romatraktatens artikkel 235. Denne artikkelen åpner for at det treffes vedtak der dette er nødvendig for å følge opp traktatene, men hvor andre artikler i traktatene ikke gir tilstrekkelig hjemmel. Det at vedtaket er hjemlet i denne artikkelen, synliggjør at barneomsorg er på grensen av EFs kompetanseområde.

## 4.2 EFs vedtak om og tiltak for barneomsorg

Imars 1992 vedtok Rådet en anbefaling om barneomsorg.<sup>1</sup> Anbefalingen er, som nevnt, en oppfølging av det tredje likestillingsprogrammet<sup>2</sup>, og er også en del av Handlingsprogrammet for gjennomføring av det sosiale charter.<sup>3</sup> Hovedintensjonen i vedtaket er å oppfordre medlemsstatene til å sette i verk og/eller støtte tiltak som gjør menn og kvinner i stand til å forene forpliktelsene i forhold til arbeid, familie og barn.<sup>4</sup>

For å oppfylle intensjonene i anbefalingen, oppfordrer Rådet til initiativ på fire områder (artikkel 2):

- Å sikre barnetilsynsordninger for foreldre mens de er i arbeid, søker jobb eller tar utdanning for å sette seg i stand til å ta arbeid.
- Å sørge for spesielle permisjonsordninger for foreldre.
- ilrettelegge miljøet, strukturene og organiseringen av arbeidet slik at det kan tas hensyn til arbeidstakere med foreldreansvar.
- Deling av ansvaret for arbeid, familie og oppdragelse av barn mellom menn og kvinner.

Om *barnetilsynsordningene* (artikkel 3) uttaler Rådet at det bør være tilgang til barnetilsyn til en overkommelig pris. Dette bør omfatte tilbud som kombinerer helse og sikkerhet og har et oppdragende og pedagogisk innhold, i tillegg til at det blir tatt hensyn til foreldre og barns behov. I artikkelen understrekes det også at det bør være barnetilsynsordninger både i urbane områder og i distriktene, samt at barnehagene skal imøtekomme spesielle behov, som for eksempel hos barn med talefeil. Rådet oppfordrer statene videre til å etablere fleksible tilbud slik at ulike behov og ønsker kan bli imøtekommet.

<sup>1</sup> 92/379/EØF. Anbefalinger er rettsakter som ikke er bindende for medlemsstatene. Se kapittel 3 om de ulike rettsaktene i EF.

<sup>2</sup> Like muligheter for kvinner og menn. Fellesskapets tredje handlingsprogram på mellomlang sikt 1991–1995.

KOM (90) 449 – endelig utgave.

<sup>3</sup> Se kapittel 3 om det sosiale charter og handlingsprogrammet for gjennomføring av charteret.

<sup>4</sup> Oppfordringene i vedtaket vender seg ikke bare til statene, men også til nasjonale, regionale og lokale myndigheter, arbeidslivets parter, relevante organisasjoner og privatpersoner, heretter omtalt som de berørte eller nevnte parter.

Med henvisning til det oppdragende arbeidets sosiale betydning, blir behovet for både grunn-, etter- og videreutdanning av fagpersonell fremhevet. Det blir også oppfordret til samarbeid på lokalt plan, slik at både foreldres behov og spesielle lokale forhold kan tas hensyn til ved utformingen av tilsynsordningene.

De nevnte partene oppfordres til å bidra finansielt til opprettelse eller drift av barnetilsynsordninger hvor kostnadene for tilsynsplass ikke ekskluderer noen foreldregruppe. I anbefalingen blir det også poengtert at det bør være variasjon i tilsynsordningene, slik at de representerer valgmuligheter.

I artikkel 4 oppfordrer Rådet til at det blir tatt realistiske hensyn til kvinners økte inntreden på arbeidsmarkedet. Blant annet oppfordres det til å iverksette *permisjonsordninger* for menn og kvinner, slik at de bedre kan ivareta sine arbeidsmessige og familiemessige forpliktelser. Slike permisjonsordninger bør innebære muligheter for fleksibel benyttelse.

I artikkel 5 påpekes sammenhengen mellom *arbeidsmiljø, økonomiske strukturer og organisering av arbeidet* og mulighetene til å kombinere omsorgsforpliktelser og arbeid. Statene blir henstilt om å, under hensyn til og i samarbeid med de berørte partene, støtte forslag som vil bedre arbeidsmiljøet, strukturene i og organiseringen av arbeidet, slik at foreldres behov blir ivaretatt.

I artikkelen blir det oppfordret til å gi anerkjennelse til de ansatte i barnetilsynsordningene for deres arbeidsmåte og den sosiale verdien av arbeidet deres. Statene oppfordres til å støtte tiltak, spesielt i den offentlige sektor, som kan fungere som eksempler.

Den sjettede artikkelen omhandler det fjerde innsatsområdet: *deling av ansvar* mellom kvinner og menn. Rådet oppfordrer medlemsstatene til, «med respekt for enkeltmenneskets frihet», å oppmuntre menn til å ta større del av ansvaret for barn, omsorg og oppdragelse. Målsettingen er å oppnå mer lik deling av ansvaret, slik at kvinner kan ha en mer effektiv rolle på arbeidsmarkedet.

Avslutningsvis, i prosedyreartikkelen, pålegges medlemsstatene å rapportere til Kommisjonen senest tre år etter at anbefalingen er vedtatt, slik at Kommisjonen kan avgi en rapport om gjennomføringen.

Anbefalinger er ikke bindende EF-rett, men mer å oppfatte som en politisk henstilling om en ønsket politikk eller politisk utvikling. På denne bakgrunn ble det under prosessen fremmet forslag for å få

omgjort forslaget til anbefaling til et direktiv. Blant andre arbeidet Kvinnelobbyen og Parlamentet aktivt for dette.

Anbefalingen er rettet mot statene og andre berørte parter, og siktemålet er å sette foreldre bedre i stand til å kombinere forpliktelsene overfor arbeid og barn. Det er ikke barnas behov for gode tilsynsordninger som er siktemålet. Derimot blir tiltakene for barn en implisitt del av en politikk med andre målsettinger.

Innholdet i vedtaket ble vesentlig svekket i forhold til Kommisjonens forslag. På tross av dette, ble det nedfelt enkelte viktige prinsipper. De viktigste var at barnetilsynsordningene skal kombinere tilsyn med et pedagogisk innhold, og at barnehagene også må være tilgjengelige for barn med spesielle behov. Behovet for fleksible permisjonsordninger for foreldre ble understreket.<sup>5</sup> Det samme gjelder nødvendigheten av videre likestilling mellom menn og kvinner i arbeidslivet og i privatsfæren.

På flere områder reflekterer anbefalingen holdninger og prinsipper som har kjennetegnet de nordiske landenes barnepolitikk mer enn de sentrale europeiske landene, men med ett viktig unntak: Godene og rettighetene knyttes opp til det å være i arbeid. Dermed reduseres målgruppen blant barna også til dem som har foreldre i arbeid.

I tillegg til anbefalingen om barneomsorg, er det iverksatt en rekke barnepolitiske tiltak. Noen av disse vil bli behandlet i de påfølgende avsnittene.

## **EFs barneomsorgsnettverk<sup>6</sup>**

Nettverket ble opprettet av Kommisjonen i 1986 og består av nasjonale eksperter, en fra hvert medlemsland samt en koordinator. Nettverket er organisert under DG V, direktorat B, avdelingen for like muligheter.<sup>7</sup> Hensikten med opprettelsen var å synliggjøre sammenhengen mellom familieforpliktelser og muligheter til å

<sup>5</sup> Det ble i 1982 fremmet et forslag til direktiv om foreldrepermisjon. Beslutningsprosessen var usedvanlig problematisk og forslaget ble i 1985 blokkert i Rådet av Storbritannia. EFs barneomsorgsnettverk har uttrykt behov for at forslaget blir tatt opp på nytt. I denne sammenhengen er det interessant at foreldrepermisjoner er tatt med i anbefalingen. Se Rutherford (1989) om forslaget til direktiv om foreldrepermisjon.

<sup>6</sup> European Commission Network for Children and other Measures for Reconciliation of Employment and Family Responsibilities, heretter kalt Nettverket. For en utfyllende beskrivelse av Nettverkets arbeid, se Sataøen (1992).

<sup>7</sup> Se kapittel 3 om organiseringen av Kommisjonen.

delta i arbeidslivet, som kom fram gjennom det andre handlingsprogrammet for like muligheter.

Nettverkets oppgave er å belyse sammenhengen mellom barne-tilsynsordninger og mulighetene for lik deltakelse i arbeidslivet, hvilket blant annet innbefatter kvinners muligheter for yrkesdeltakelse og menns deltakelse i omsorgen for barna. Nettverket har belyst situasjonene i medlemsstatene gjennom flere rapporter samt gjennom konferanser hvor barns levekår ble satt på dagsordenen.

For å finne gode løsninger for barneomsorg er Nettverket av den oppfatning at det er nødvendig med en bred tilnærming som omfatter skattelovgivning, overføringer og sosial sikring, trafikk og planlegging. Men for å avgrense sitt arbeid, konsentrerer det seg foreløpig om tre områder: barnetilsynsordninger, arbeid og yrkesutdanning og likere muligheter til yrkesdeltakelse for menn og kvinner (Europas Kvinder 1990).

Nettverkets perspektiv på barnetilsynsordningene er todelt: Samtidig som barnetilsynsordninger er viktige av hensyn til kvinners mulighet til å delta i arbeidslivet, understrekes det at «barnetilsyns-politikk må ta utgangspunkt i barnas behov», og det bør utvikles tilbud til alle barn (Europas Kvinder 1990).

Nettverkets prioritering av det kvalitative innholdet, at tilbudet skal være universelt og at barnetilsynsordninger også er et offentlig ansvar, ligger nær opp til hovedmodellen for skandinaviske barnehager. Slik kan en hevde at Nettverkets anbefalinger for offentlig barneomsorg går lenger enn Rådets.

Nettverket er et ekspertorgan og deres synspunkter kan derfor ikke tas til inntekt for Kommisjonen, Rådet eller Parlamentet. I hvilken grad Nettverket har innflytelse, er avhengig av om deres synspunkter blir fulgt opp i vedtak, enten på EF-nivå eller nasjonalt. Det har fremmet flere forslag til Kommisjonen som ikke er blitt fulgt opp. I forhold til anbefalingen om barneomsorg arbeidet Nettverket både for at vedtaket skulle få form av et direktiv, og at innholdet i vedtaket skulle bli klarere enn det som ble resultatet.

Målt ut fra innholdet i anbefalingen kan det se ut som om Nettverket og deres synspunkter får lite gjennomslag. På den annen side er det tydelig at Nettverket har vært med å utarbeide forslaget til anbefaling. Det vil være rimelig å forvente at Nettverkets politiske gjennomslag blant annet vil være avhengig av kvaliteten på dets arbeid.

## «New Opportunities for Women»

Gjennom det andre handlingsprogrammet for likestilling ble sammenhengen mellom kvinners yrkesaktivitet og tilgjengeligheten av barnetilsynsordninger dokumentert. Sammen med Nettverkets arbeid med å vise hvordan sosialfondene kunne benyttes til barnetilsynsformål, forklarer dette hvorfor nettopp støtte til barnetilsyn er ett av flere tiltak under prosjektet «New Opportunities for Women» (NOW).

Det formelle initiativet ble tatt av Kommisjonen 8. juli 1990. Målet er å bidra til at kvinner oppretter egne virksomheter eller kooperativer. NOW støtter også tiltak som skoloring og spredning av informasjon, som kan bidra til å styrke kvinners muligheter på arbeidsmarkedet.

Som støttetiltak for å nå målsettingen, kan det gis midler til opprettelse av barnetilsynsordninger, driftsomkostninger og programmer til faglig utvikling for de ansatte i barnehagene.

NOW er organisert under sosialfondet, som er én av tre typer strukturfond. Tiltak gjennom strukturfondene er ett av EFs virkemidler for å motvirke regionale forskjeller. Tiltakene under fondene er blitt kritisert for å være for prosjektorienterte og mangle overordnede målsettinger. Samtidig er det frivillig å delta i dem, hvilket gjør det vanskelig å vurdere hvilken effekt de kan ha.

Tiltak som er opprettet gjennom NOW, er ikke fullfinansiert gjennom sosialfondet. En gjennomgang av de tiltakene som var iverksatt fram til 1992, viste at statene dekket litt over halvparten av utgiftene (NOW 1992). Dette innebærer at man for å få i gang tiltak også må ha økonomisk støtte på nasjonalt plan.

Hvilken betydning har så bruk av sosialfondene for bedring av barns omsorg? Hvis man ser på hvor stor andel av midlene som går til barnetilsynsordninger fremfor andre tiltak, blir svaret at tiltakene gjennom sosialfondene har *liten effekt*. Rapporten fra 1992 som evaluerer NOW, viste at omtrent 6 prosent av prosjektene hadde som målsetting å starte barnetilsynsordninger.

Men prosjektene under sosialfondet gir medlemsstatene og deltakerne muligheter til å prøve ut nye former for barnetilsyn og opplæring av fagpersonell, som det ellers ville ha vært vanskelig å få finansiert. Prosjekter som er opprettet gjennom programmet kan derfor fungere som modellforsøk eller eksperimenter med mer tidsmessige og bedre tilpassede tilsynsordninger.



## Lobbyorganisasjon for barn

Lobbyvirksomhet er, som nevnt, en vesentlig del av den politiske prosessen i EF-systemet. Det er flere organisasjoner som har som mål å fremme barns interesser, men The European Forum for Child Welfare (EFCW) er den eneste lobbyorganisasjonen for barnepolitiske saker som Kommisjonens støtter økonomisk.

EFCW ble opprettet i februar 1991 og består av organisasjoner fra alle medlemslandene. Alle medlemsorganisasjonene er store i nasjonal målestokk, og partipolitisk uavhengige. EFCWs målsetting er å ivareta barns interesser i EF generelt, og svake gruppers interesser spesielt. Organisasjonens nedslagsfelt er derfor videre enn barneomsorg. Som en følge av EØS-avtalen, er EFCW fra 1993 åpen for medlemsorganisasjoner fra alle EF- og EFTA-land.

Organisasjonen driver lobbyvirksomhet overfor de ulike institusjonene i EF, men en like viktig del av arbeidet er medlemsorganisasjonenes forsøk på å påvirke de nasjonale regjeringene.

Det at organisasjonen anerkjennes som en lobbyorganisasjon og mottar økonomisk støtte til sin virksomhet av Kommisjonen, kan betraktes som en aksept for betydningen av de sakene EFCW arbeider for.

## Fokus på familiens situasjon

Politiske vedtak overfor barn har en tendens til å se familiens og barnas interesser som sammenfallende. Dette medfører ikke alltid riktighet. Samtidig er det slik at det er familien som har hovedansvaret for barns omsorg, og velfungerende familier er en sikkerhet for barns velferd.

I denne sammenhengen fattet Rådet 29. september 1989 et sentralt vedtak om familiepolitiske tiltak. Bakgrunnen for vedtaket var erkjennelsen av endrede demografiske forhold og nye typer familiestrukturer. Samtidig var det et ønske å spre kunnskap om ulikhetene i familieliv og -strukturer i medlemslandene.<sup>8</sup>

Motivasjonen for vedtaket bunnet i bekymring om fallende fødselstall og oppløsning av familiemønstre, som på sikt kan ha betydning for arbeidsstyrken i EF.

<sup>8</sup> KOM (89)363 – endelig utgave. Kommisjonens meddelelse til Rådet om familiepolitikk.

«Felleskapets interesse for familien bunner ikke så meget i en ideologisk holdning som i erkjennelsen av visse kjensgjerninger, slik som familiens økonomiske betydning, familiens ansvar for barnas oppdragelse . . .»

Det ble i Kommisjonens meddelelse til Rådet om familiepolitikk eksplisitt lagt vekt på barns situasjon innen følgende områder:

- Kombinasjon av arbeids- og familieliv og deling av arbeidsoppgavene i hjemmet.
- De virkningene felleskapspolitikken på de ulike områdene har for familien og spesielt for beskyttelse av barna.
- Hva andre internasjonale organisasjoner gjør på dette området.

På det nevnte Rådsmøtet ble det blant annet fattet et vedtak om å følge opp utviklingen på flere områder som fødselstall, husholdningsstrukturer og kvinners deltakelse i arbeidslivet.

For oppfølging av rådsmøtet opprettet Kommisjonen et European Observatory on National Family Policies. «Observatoriet» er organisert under DG V, familieavdelingen. Observatoriet består av nasjonale eksperter og har tilsvarende status som Barneomsorgsnettverket.

Man finner en ulikhet i orientering mellom Barneomsorgsnettverket og Observatoriet, som kan fremstilles som at Observatoriet representerer et katolsk, konservativt familiesyn, mens Nettverket representerer et mer protestantisk, sosialdemokratisk orientert familiesyn.<sup>9</sup> Ulikheten kommer best til uttrykk i oppfatninger om ansvarsfordelingen mellom familien og det offentlige. Observatoriet prioriterer familiens ansvar for barneoppdragelse og barns velferd, mens Nettverket i sterkere grad anbefaler et offentlig ansvar. Dette betyr i prinsippet at Observatoriet anbefaler tiltak rettet mot familiene, mens Nettverket anbefaler flere tiltak rettet direkte mot barna eller mot eneforsørgere. De ulike oppfatningene om familiens oppgaver og rolle kommer også til uttrykk gjennom statenes bruk av familiebegrepet.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Deter et konfliktpotensial til stede mellom Nettverket og Observatoriet, som kom til uttrykk under samtaler med sentrale aktører som representerer både barne- og familieinteressene. Samtidig ønsket ingen å framstille det som en uttalt konflikt mellom de to ekspertgruppene.

<sup>10</sup> Families and Policies, Evolutions and trends in 1989–1990, The European Observatory on National Family Policies.

Til tross for ulike kulturelle, religiøse og politiske syn på grensene for det offentlige og familiens ansvar, og barnas rettigheter overfor familien og det offentlige, er koblingen mellom familiens situasjon og barns omsorg sterk. I denne sammenheng er det interessant at Kommisjonen opprettet Observatoriet.

Observatoriet har vært i virksomhet i så få år at det er for tidlig å evaluere om det vil få innflytelse i barnepolitiske spørsmål. Foreløpig har Observatoriet hatt mindre aktivitet enn Nettverket.

## **4.3 Har EFs tiltak virkning på medlemslandenes politikk?**

Flere forhold er avgjørende for om tiltak vedtatt på fellesskapsnivå får innvirkning på medlemsstatene barneomsorg. Hvilken type vedtak som er fattet, om det er vilje på nasjonalt nivå til å iverksette tiltakene samt om det finnes nasjonale pressgrupper, synes å være de faktorene som har størst betydning.

Flertallet av dem som arbeider med barn innen EF-systemet, betrakter politikken som en prosess hvor barns situasjon blir stadig sterkere vektlagt. Grupper med et mer legalistisk perspektiv fokuserer sterkere på det manglende hjemmelsgrunnlaget, problemene med å få til et sosialpolitisk samarbeid og subsidiaritetsprinsippet. Ut fra den siste gruppens synsvinkel utgjør barn en ikke-sak i EF-sammenheng, og mulighetene til å endre på dette er små.

Hvilken rettslig status et vedtak har, er helt klart av betydning. Dette forklarer hvorfor det ble lagt ned så mye arbeid for å omgjøre forslaget til anbefalingen om barneomsorg til et direktiv. Hvis pressgruppene hadde lyktes, hadde vedtaket vært bindende for medlemsstatene. De som i hovedsak fokuserer på det legale grunnlaget, konkluderer med at anbefalingen vil få liten betydning på nasjonalt nivå.

Selv om anbefalingen ikke er en bindende rettsakt, er det slik at statene er forpliktet til å gi tilbakemelding til Kommisjonen om hvordan vedtaket er fulgt opp nasjonalt. Denne formen for kontroll bidrar til at statene må gjøre opp status innen 1995, og dette blir av flere understreket som viktig for å holde barneomsorg på den politiske dagsordenen. Uansett hvilken type vedtak som blir fattet, er det av avgjørende betydning om det finnes politisk vilje nasjonalt for å etterleve vedtaket.

Peter Moss<sup>11</sup> understreker at anbefalingen er å oppfatte som ett verktøy, og forutsetningen for at den skal kunne endre på noe, er at det finnes nasjonale pressgrupper som bruker den for å påvirke regjeringene.

Også andre forhold kan forklare viljen til å følge opp vedtakene, blant annet økonomi og holdninger til ansvarsdelingen mellom det offentlige og familien. Eller også fordi barneomsorgspolitikken i flere av medlemslandene er kommet lengre enn målsettingen og intensjonene i EF-tiltakene.

Uavhengig av hva som egentlig er grunnen til at en stat ikke ønsker å følge opp de politiske signalene gitt på EF hold, er dette et område hvor deltakelse i de ulike tiltakene er basert på frivillighet. Dermed kan også medlemsstater som ikke ønsker at det skal iverksettes tiltak på området, vise til subsidiaritetsprinsippet.

I flere av Nettverkets rapporter er det slått fast at statistikken om barn er mangelfull i de fleste EF-land. Ved at det blir fattet vedtak, opprettet ekspertgrupper og arrangert seminarer, blir informasjon opparbeidet og spredt mellom medlemsstatene. Nasjonal politikk kan dermed påvirkes ved at politikerne får kjennskap til andre måter å organisere barneomsorgen på.<sup>12</sup> Samtidig vil arbeidet med å synliggjøre barns situasjon gjøre det vanskeligere å unnlate å ta stilling til barns omsorgssituasjon.

Det er videre viktig å ta i betraktning hvilket tidsaspekt som legges til grunn for å måle endringer i statenes politikk. Avhengig av om man forventer raske politiske endringer, eller om man ser på arbeidet for å utvikle en politikk om barns omsorg som en langsiktig politisk prosess, vil konklusjonen bli forskjellig.

Flere barnepolitiske aktører i EF-systemet påpekte manglende realisme hos en del barnepolitiske pressgrupper. Den manglende forståelsen slår ut både i forhold til å innse begrensningene i hva EF har mulighet til å gjøre, men også i manglende innsikt i de handlingsmulighetene som virkelig finnes.

Gjennomarbeid over flere år er behovet for barnetilsynsordninger blitt påvist, samtidig som Nettverket har lagt fram faglig godt dokumenterte arbeider om betydningen av kvalitativt gode ordnin-

<sup>11</sup> Moss er koordinator av Nettverket og seniorforsker ved Universitetet i London, Thomas Coram Research Unit.

<sup>12</sup> P. Humblet, medlem av Nettverket, mente belgisk barnehagepolitikk hadde endret seg som en følge av Nettverkets arbeid.

ger. Dette er et av de barnepolitiske områdene hvor det vil være minst problematisk å argumentere for oppfølging av anbefalingene på nasjonalt plan, da den netypen barneomsorg er nært koblet til EFs politikk for å fremme likestillingen mellom kvinner og menn.

Anbefalingen om barneomsorg oppfordrer til opprettelse av fleksible ordninger med foreldrepermisjon. Forslaget om foreldrepermisjon har en vanskelig forhistorie i EF-sammenheng, da et forslag til direktiv om foreldrepermisjon ble stoppet i Rådet i 1985. Det er derfor lite sannsynlig at det i nær fremtid vil bli mulig å få vedtatt bindende vedtak på området. Muligheten til å påvirke statene på dette området ligger dermed i å synliggjøre barn og foreldres situasjon ved å utarbeide informasjon og statistikk.

En annen måte å tolke EFs politikk på innebærer en bredere innfallsvinkel hvor også politiske signaler og eksplisitt ytrede hensikter har betydning. Kommisjonen bruker en slik vid definisjon av politikkbegrepet i sin meddelelse til Rådet om familiepolitikk.<sup>13</sup> Anbefalingen om barneomsorg, opprettelsen av Nettverket og de andre tiltakene som er beskrevet i forrige avsnitt, kan forstås på denne bakgrunnen.

Tiltakene som er iverksatt, trekker opp ansvarsgrenser mellom det offentlige og partene i arbeidslivet. Samtidig har flere av tiltakene som målsetting å endre forhold innad i familien gjennom at de søker å sikre mer lik fordeling av ansvar mellom kvinner og menn.

Flesteparten av de iverksatte tiltakene er barnetilsynsordninger. Forklaringen på dette er enkel. Det er en nær sammenheng mellom kvinners yrkesaktivitet og omfanget av tilsynsordninger. Dette området er derfor det som ligger nærmest et hjemmelsgrunnlag.

Anbefalingen gikk likevel langt i å fremme krav til barnetilsynsordningene både med hensyn til kvalitet, kvantitet og pris.

Det er interessant å observere at anbefalingen bærer sterkt preg av de synspunktene Nettverket har fremmet. Dette innebærer blant annet at signalene om innholdet i barnetilsynsordningene ligger nærmere de danske barnehagene enn for eksempel de franske. Ekspertenes syn på barns behov synes derfor å være mer lik fra land til land enn politikernes.

<sup>13</sup> Op.cit. side 4 og 17–18. De tiltakene som er iverksatt på EF-nivå, defineres som fellesskapets familiepolitikk.

## 4.4 Barnetilsynsordninger i Norge og EF-land

Det er store variasjoner mellom statene, og innad i statene, med hensyn til hvor stor andel av barna som har plass til barnetilsynsordninger. Ordningene varierer både med hensyn til antall tilsynstimer som tilbys per dag og når det gjelder normene for personalets antall og utdanning. Dette gjør en sammenligning mellom landene problematisk. De internasjonale sammenligningene som foreligger, omfatter dessuten bare offentlig støttede barnetilsynsordninger. For land hvor kirken, frivillige organisasjoner og familiene finansierer betydelige andeler av tilsynsordningene, vil de reelle tallene på plasser være høyere enn det som fremkommer her. Dette gjelder særlig for de søreuropeiske landene.

*Tabell 4.1 Andelen barn i alderen 0–2 år med plass i barnetilsynsordning med offentlig tilskudd, i prosent*

Land	Dekningsgrad i prosent
Danmark	48
Sverige	31
Frankrike, Belgia, Island, Finland	20-29
Norge, Portugal, Italia	5-10
Tyskland, Nederland, Luxembourg, Irland, Spania, Storbritannia	2-4

Kilde: Leira 1991

Forbarn i alderen 0–2 år har Danmark den desidert høyeste dekningsgraden. Også i Frankrike og Belgia hadde flere barn plass i barnehage enn i Norge.

*Tabell 4.2 Andelen barn i alderen 3 år til skolealder med plass i offentlig støttede barnehager, i prosent*

Land	Dekningsgrad i prosent
Frankrike, Belgia	95 +
Italia, Danmark	85
Tyskland, Hellas, Spania, Sverige	60-70
Nederland, Luxembourg, Irland, Finland, Island	50-59
Norge	49
Storbritannia, Portugal	35-40

Kilde: Leira 1991

Antallet barn i tilsynsordninger er svært ulikt for gruppen 0–2 år og for eldre barn. For barn på tre år og opp til skolestart er det Frankrike og Belgia som gir tilbud til flest barn. Utbyggingstakten av barnehager har økt sterkt i Norge i de siste årene. Dekningsgraden i norske barnehager var høyere i 1992 enn det som fremkommer i tabellene. I 1991 fikk omtrent halvparten av alle barn fra 0–6 år som søkte, plass i barnehage med offentlig tilskudd (Barneombudet 1992). I 1992 var dekningsgraden for barn på 3–6 år omtrent 60 prosent.<sup>14</sup>

Hvormange kvinner med barn i førskolealder som er i arbeid, kan være en indikator på behovet for barnehageplasser. Sverige, Norge og Danmark har det høyeste antallet yrkesaktive kvinner med barn under 9 år (Socialministeriet 1992).

På den andre siden er det mange EF-land hvor en større andel av den kvinnelige befolkningen med barn under 9 år er i heltidsarbeid, enn hva som er tilfellet i Norge. Dette gjelder blant annet Belgia, Frankrike, Hellas, Italia, Portugal og Danmark.

I Norge er det en stor andel av sysselsatte kvinner med barn under 9 år som arbeider deltid. Den norske barnehagedekningen er derfor relativt sett bedre i forhold til antallet heltidsarbeidende enn til det totale antallet yrkesaktive kvinner. Imidlertid finner det meste av deltidarbeidet sted på formiddagen, hvor de fleste like vel vil trenge plass i en barnetilsynsordning.

Innholdet i barnetilsynsordningene i Norden er blitt fremstilt som forskjellig fra tilbudene i de fleste EF land. Ifølge Leira (1990) kommer de nordiske verdiorienteringene i forhold til velferdsstaten også til uttrykk i den offentlige barneomsorgen.

Noen kjennetegn ved det som er blitt presentert som den nordiske barnehagemodellen er:

- At tilbudene har søkt å ivareta hensynet både til foreldre og barna.
- At tilbudet skal omfatte alle barn, og har preg av å bli oppfattet som en demokratisk rettighet.
- Integreringen av tilsyn og et pedagogisk innhold.

<sup>14</sup> Barneministeren i artikkel i *Aftenposten*, uke 12, 1993.

Men som vi så av de to forutgående tabellene, hadde Norge en betydelig lavere dekningsgrad enn Danmark og Sverige. Heller ikke innholdet i de nordiske barnehagene er helt ensartet. Vektleggingen av fri lek er blitt fremstilt som et særtrekk ved norsk barneomsorg.<sup>15</sup> Innstillingen til barns rett til fri lek kommer også til syne ved et relativt høyere antall barneulykker i Norge enn i de andre nordiske landene. Det gjelder både for de barna som er hjemme og for dem som er i barnehage, selv om det skjer færre ulykker i barnehagen enn i hjemmene.

Det er i denne sammenheng interessant å notere at mange av prinsippene i Rådets anbefaling om barneomsorg ligger nær opp til innholdet i de skandinaviske barnehagene.

De ulike hensynene som ligger bak barneomsorgspolitikken, gjenspeiles i plasseringen av ansvaret for dette området. I flere av landene er det en nær sammenheng mellom skolepolitikk og barnetilsyn. Frankrike, Belgia og Spania er eksempler på en slik «kvalifikasjonspolitik», hvor barnehagen blir sett på som forberedelse til skolegangen.

Samtidig er det en økende tendens i EF-landene til å plassere ansvaret for barnetilsynsordningene hos arbeidsmarkedsmyndighetene.<sup>16</sup> På denne måten blir sammenhengen mellom foreldrenes behov som foreldre og arbeidstakere understreket, i motsetning til prinsippet om barnetilsyn som et gode for alle barn.

## 4.5 Barnetrygdordninger

Alle medlemsstatene i EF har i dag en eller annen form for økonomisk støtte til familier med barn. Som regel er denne knyttet til det å ha barn under en bestemt alder. I de fleste EF-land kan støtten forlenges ut over aldersgrensen dersom barnet/ungdommen befinner seg i utdanning. På denne måten blir det kompensert for de meromkostningene det innebærer at barn bor lenger hjemme og har reduserte muligheter til å ha egen inntekt.

Tyskland har den ordningen som strekker seg over flest år, med utbetaling av barnetrygd for ungdom under utdanning opp til 27 år. I Belgia og Hellas får alle barnetrygd inntil 18 år. Dessuten gis det

<sup>15</sup> Dette er forhold som ble understreket av flere av de sentrale aktørene i norsk barnepolitikk.

<sup>16</sup> Dette ifølgje samtale med Peter Moss, leder av barneomsorgsnettverket.



i Hellas barnetrygd for studenter inntil fylte 22 år og i Belgia inntil 25 år.

Portugal gir barnetrygd for studenter opp til 25 år, men den generelle ordningen med barnetrygd stopper på 14 år.

Norge, Island, Irland og Storbritannia har alle 16 års aldersgrense på barnetrygden. I Irland og Storbritannia er ordningene utvidet til 18 og 19 år for studenter. Norge har således, i motsetning til mange EF-land, en støtteordning som ikke tar hensyn til det økte utdanningsbehovet i samfunn og arbeidsliv. For første halvår 1992 fikk 1590 elever under 18 år studielån med eller uten stipend i tillegg (Barneombudet 1992).

I de landene som ikke gir utvidet barnetrygd, bør ordningen ses i sammenheng med mulighetene for studielån. Uansett er det klart at aldersgrensen for barnetrygd er lav i Norge og ikke tar hensyn til at det store flertallet av barn bor hjemme etter at de har fylt 16 år.

Størrelsen på barnetrygden er et annet sentralt sammenligningskriterium. En nylig utgitt rapport fra MISSOC<sup>17</sup> gir en oversikt over størrelsen på barnetrygden i medlemslandene og kriteriene for tildeling og unntak. Tallene er ikke korrigert for kjøpekraften i de forskjellige landene, men oppgir størrelsen på ytelsene i ECU<sup>18</sup> som imidlertid representerer en indirekte kontroll av kjøpekraft.

<sup>17</sup> MISSOC er et internasjonalt informasjonssystem opprettet av Kommisjonen for å innhente og utarbeide informasjon om sosialpolitikken i EFs medlemsland. Data er hentet fra Social Protection in the Member States of the Community, situation on July 1st 1991.

<sup>18</sup> ECU = European Currency Unit.

*Tabell 4.3 Den månedlige størrelsen på barnetrygden i EF-landene og Norge i ECU og landenes egen valuta*

Land	Nasjonal valuta	ECU
Belgia	2 403 BFR (et barn)	56,78
	4 446 BFR (to barn)	105,06
	6 638 BFR (tre og flere barn)	156,87
Danmark	625 DKR (barn 0-6 år)	78,72
	475 DKR (barn 7-14 år)	59,83
Tyskland	50 DM (et barn)	24,31
	130 DM (to barn)	63,21
	220 DM (tre barn)	106,97
Hellas	920 DR (et barn)	4,08
	3 170 DR (to barn)	14,07
	6 920 DR (tre barn)	30,72
Frankrike*	615 FF (andre barn)	88,30
	1 402 FF (andre og tredje barn)	201,29
Spania	3 000 PTA (for hvert barn)	23,28
Irland	15,80 IR£ (ett til tre barn)	20,55
Italia	Avhengig av husholdningenes størrelse og inntekt	
Luxembourg	1 940 LFR (et barn)	45,84
	5 914 LFR (to barn)	139,76
	13 012 LFR (tre barn)	307,50
Nederland	120,77 HFL (første barn)	52,14
	148,19 HFL (andre barn)	63,97
	156,13 HFL (tredje barn)	67,40
Portugal	2 000 ESC (for hvert barn)	11,18
Storbritannia	35,75 £ (første barn)	51,13
	31,42 £ (for følgende barn)	44,94
Norge**	851 NKR (et barn)	102,43
	1 742 NKR (to barn)	209,80
	2 753 NKR (tre barn)	331,14
	I tillegg utbetales kr. 450 per mnd. for barn under 3 år	

Kilde: MISSOC 1991. Omregningen er gjort på basis av valutakursen per 1. juli 1991.

\* I Frankrike kan det med utgangspunkt i behovsprøving også gis barnetrygd for det første barnet.

\*\* Tallene for Norge er hentet fra NOU 1993:11. Omregningen er foretatt ut fra kursen for ECU per 1. juli 1993.

I likhet med Norge har Danmark, Hellas, Frankrike, Irland og Storbritannia tilleggsstønader for enslige forsørgere. Oversikten viser at uansett målestokk, ligger Norge på en absolutt og ensom topp i Europa når det gjelder barnetrygd. Dette gjelder også i forhold til de andre nordiske land (jf NOU 1993: 11). Avstanden til de andre landene øker når man tar med småbarnstillegget og ekstra barnetrygd til enslige forsørgere. Sannsynligvis utgjør de høye satsene under de nåværende omstendigheter den viktigste barrieren mot å heve aldersgrensen til 18 år.

## 4.6 Svangerskapspermisjon

De ulike permisjonsordningene er av betydning for foreldrenes mulighet til å ivareta omsorgen for barna. Flere egenskaper ved permisjonsordningene avgjør hvor gode de er. Dette gjelder blant annet hvem som har tilgang til dem, varigheten og størrelsen på lønnskompensasjonen.<sup>19</sup>

Det skilles ofte mellom barsel- og foreldrepermisjon. For enkelhets skyld er de ulike permisjonsordningene her slått sammen til svangerskapspermisjon.

En gjennomgang av permisjonsordningene viser at de nordiske landene og Italia tilbyr de lengste permisjonene. Sverige har den i særklasse lengste svangerskapspermisjonen med 64 uker, selv om lønnskompensasjonen er lav de siste 18 ukene. I tillegg kommer farspermisjonen som også blir økonomisk kompensert.<sup>20</sup> Fra 1. april 1993 er fødselspermisjonen i Norge 42 uker med «full» lønn, eller 52 uker med 80 prosent av lønnen opp til 6 x folketrygdens

<sup>19</sup> Framstillingen er basert på Socialministeriet (1992) og Statssekretærutvalget (1992b).

<sup>20</sup> Den danske ordningen er ikke i utgangspunktet spesielt lang, men det er åpnet for ytterligere 13–36 uker under forutsetning av arbeidsgiverens godkjenning og at en arbeidsledig blir ansatt under permisjonstiden.

grunnbeløp, som tilsvarer om lag 210 000 kroner. Fire uker av permisjonstiden er forbeholdt faren.

I den andre ytterenden er Hellas og Nederland. Svangerskapspermisjonen er i begge landene 6 uker før fødselen og 6 uker etter.

Få av statene har ordninger med farspermisjon. Også her har Sverige en spesielt gunstig ordning, hvor fedre har mulighet til 20 ukers permisjon med 90 prosent lønnskompensasjon. Fra 1. april 1993 har norske fedre rett til 2 ukers permisjon uten lønn. Videre har fedre rett til 4 ukers permisjon avhengig av om barnets mor er i arbeid. Lønnsgodtgjørelsen i de 4 ukene er avhengig av om barnets mor har arbeidet heltid og fars lønn. Danmark tilbyr to ukers farspermisjon, i Finland har fedre mulighet til en ukes permisjon. Belgia og Frankrike tilbyr tre dagers permisjon, mens det i Spania gis to dager til de nybakte fedrene. I de øvrige landene i undersøkelsen er det ingen permisjon som er forbeholdt fedrene.

## 4.7 Rett til fri ved barns sykdom

For eldre barns omsorgssituasjon er mulighetene for foreldre til å være hjemme ved barns sykdom av stor betydning. De ordningene som finnes i EF-landene, er svært forskjellige.<sup>21</sup> Statene kan deles inn i tre grupper etter lengden på permisjonsordningen og hvor omfattende den er. Finland, Sverige, Danmark, Tyskland og Norge tilhører den gruppen med best og mest omfattende ordninger. I disse landene gjelder ordningen med rett til fri ved barns sykdom alle sysselsatte.<sup>22</sup>

I Norge og Tyskland gis det vesentlig færre dager fri enn i Danmark, Sverige og Finland. Disse to landene blir likevel gruppert sammen med de andre statene, fordi ordningene gjelder alle sysselsatte.

Den andre hovedgruppen av stater er Belgia, Frankrike, Hellas og Portugal. Kjennetegnet ved ordningene i disse statene er at rettighetene er knyttet enten til ansettelse i det offentlige eller status som enslig. Det gjelder både retten til å få fri, eller for å få økonomisk kompensasjon. Ordningene er derfor mer selektive enn i den første

<sup>21</sup> Beskrivelsen er basert på Socialministeriet 1992.

<sup>22</sup> I forhold til Danmark er det mest korrekt å beskrive det som to typer ordninger, hvor i første hånd rett til fri ved barns sykdom er avhengig av kollektive ordninger. Hvis derimot barnet er alvorlig sykt, slik at det er umulig å fortsette i jobben, har alle ansatte rett til inntil ett års lønnskompensasjon.

gruppen. I Portugal har foreldre som er ansatt i det offentlige, rett til inntil 30 dager fri ved barns sykdom hvert år.

Den siste gruppen er Irland, Luxembourg, Nederland og Storbritannia, som ikke gir rett til fri ved barns sykdom. For Nederland kan dette ha en sammenheng mellom den lave yrkesdeltakelsen blant kvinner med barn under 9 år. Nederland har færrest sysselsatte kvinner på fulltid av landene som er med i undersøkelsen. Også Irland og Luxembourg har lav yrkesdeltakelse blant kvinner med barn under 9 år (Socialministeriet 1992).

I Storbritannia er det få sysselsatte kvinner med barn under 9 år som arbeider heltid, mens en stor andel kvinner arbeider deltid. Over halvparten av kvinnene i Storbritannia med barn under 9 år er i jobb.

## **4.8 Den norske omsorgsmodellen sammenlignet med flertallet av EF-landenes**

I de foregående avsnittene er det vist store forskjeller mellom landene innad i EF når det gjelder barnehagedekning, innholdet i barnehagen, permisjonsordninger, barnetrygd og rett til fri ved barns sykdom. For barn mellom 0–2 år har Danmark og Sverige høyest barnehagedekning. Frankrike og Belgia, deretter Italia og Danmark er de landene som gir tilbud til flest barn over tre år. I forhold til de fleste EF-landene var barnehagedekningen i Norge høy for aldersgruppen 0–2 år. For barn over 3 år var den i 1991 lavere enn i de fleste EF-land. Bare Portugal og Storbritannia hadde en lavere dekningsgrad enn i Norge.

Bruker man Nettverkets vurdering av hva som er et kvalitativt godt innhold i barnetilsynsordningene, vil de nordiske barnehagene som forener tilsyn og pedagogisk innhold få høy uttelling.

Sammenligningen av barnetrygden viste at Norge er blant landene med lavest aldersgrense, men har det høyeste nivået på ytelsene av samtlige land i sammenligningen.

De lengste svangerskapspermisjonene med en rimelig lønnskompensasjon, blir gitt i de nordiske landene, Tyskland og Italia. Den svenske ordningen er i en særklasse, og full uttelling i den danske er avhengig av å benytte den supplerende ordningen som krever godkjenning fra arbeidsgiver.

Sammenlignet med EF-landene er de norske og tyske ordningene med rett til fri ved barns sykdom mest like. Portugal tilbyr flere dager fri hvert år, men kun til ansatte i offentlig sektor.

Norsk omsorgspolitik i forhold til barn og deres forsørgere må på bakgrunn av de tilgjengelige data få en god karakter i internasjonal sammenligning. Vi scorer høyest på overføringer til barnefamilier, svangerskapspermisjonen hører med til de beste i Europa og retten til fri ved barns sykdom er mer omfattende enn i de fleste andre europeiske land. Antallet plasser i offentlige/offentlig støttede omsorgsinstitusjoner er fremdeles relativt lavt, men i de senere år har vi tatt kraftig innpå landene med de best utbygde omsorgsordningene.

Direkte stønader til familiene synes til nå å ha vært sterkere prioritert enn utbyggingen av en infrastruktur for offentlig omsorg. Hvorvidt dette er uttrykk for en kulturelt betinget prioritering av familiens oppdrageransvar eller heller bør forklares historisk-institusjonelt, kan det i denne sammenhengen ikke gis noe fyldestgjørende svar på. Dette spørsmålet må overlates til neste etappe i forskningsstafetten.

## Kapittel 5

# Barn og arbeid

### 5.1 Hva er barnarbeid?

Ordet barnarbeid gir negative assosiasjoner til barn som blir utnyttet og fratrukket deler av barndommen og kanskje også helse og muligheter til utdanning. Dette har vært utgangspunktet for bekjempelse av barnarbeid. I enkelte EF-land (Italia, Spania, Portugal og Hellas) blir barnarbeid fremdeles betraktet som et problem fordi mange barn blir tvunget til arbeid og således trukket ut av skolen, slik at de ikke får lært seg de kulturelle grunnferdighetene (lese, skrive og regne) ordentlig.

Årsaken er som regel fattigdom. Enten arbeidet foregår på egen bondegård eller som betalt arbeid i fabrikk, er familien avhengig av barnas bidrag til økonomien.

I Nord-Europa har barnarbeid også en betydelig utbredelse, men det skjer her i overveiende grad frivillig og barna arbeider for eget konsum. At arbeidet her kan ha en like negativ virkning på barnas skoleprestasjoner, synes ikke å forhindre dets utbredelse.

Arbeid har likevel ikke bare negative sider. Det virker sosialiserende, ikke minst i de samfunn hvor barna tar lengre utdanning, og det tar lengre tid enn tidligere før de kommer ut i arbeidslivet. Arbeid kan være et positivt bidrag til identitetsutvikling, utvikle evner til å føle tilhørighet til et fellesskap og gi tilfredsstillende av å føle seg til nytte.

Arbeidstakerorganisasjonene har her flere interesser å ivareta. For å ivareta arbeidstakernes interesser generelt, prøver de å bekjempe de typene av barnarbeid som tar form av utbytting. Samtidig har de også en viss interesse av å få barn ut av arbeidsmarkedet av hensyn til sine voksne medlemmer, særlig i perioder med høy

arbeidsledighet. I denne sammenhengen betraktes barnarbeid som en trussel mot de voksnes arbeidsplasser.

På denne bakgrunn er det ikke underlig at det er stor uenighet både om hva som er barnarbeid, og hvilke typer arbeid det er ønskelig eller tolererbart at barn i forskjellige aldre utfører. For det er også en kjensgjerning at mange barn ønsker å tjene penger. Det vil her føre for langt å prøve å bestemme barnarbeid teoretisk. Men diskusjonen i de følgende delkapitlene tillater en viss avgrensning av området.

## **5.2 Barn i arbeid i EF-land og Norge**

Omfanget av barnarbeid er et stort problem i flere EF-stater, uavhengig av hvordan en velger å definere arbeid. Nesten samtlige EF-land har ratifisert ILO-konvensjon nr. 138. Konvensjonen forbyr arbeid for barn under 15 år, og for barn som ikke har fullført obligatorisk skole. Portugal, Storbritannia og Danmark har ikke ratifisert konvensjonen.

I tillegg har samtlige EF-land en nedre aldersgrense for når barn kan være i arbeid på heltid. I Storbritannia er aldersgrensen 13 år. Men samtidig er det obligatorisk skole til og med 16-årsalderen. I Luxembourg, Tyskland, Danmark, Hellas, Belgia, Irland og Italia er den nedre aldersgrensen 15 år. Nederland, Spania, Portugal og Frankrike har en nedre aldersgrense på 16 år for når barn kan være i heltidsarbeid. I flere av statene gjelder også prinsippet om at barna må ha fullført obligatorisk skole for å kunne være i arbeid. Samtidig er det unntak for lettere arbeid barna kan påta seg mens de er under utdanning. Aldersbegrensningene varierer mellom statene. I Norge er den nedre aldersgrensen 15 år, samtidig som grunnskolen må være avsluttet. Fra 13-årsalderen kan barn gjøre lettere arbeid hvis foreldrene samtykker.

På tross av regelverket viser det seg at det er utstrakt grad av barnarbeid i flere av disse statene. Ikke minst Portugal, Italia og Storbritannia blir nevnt som land hvor dette er et vesentlig problem. Fordi en stor del av barnarbeidet foregår utenfor det offisielle arbeidsmarkedet, er det vanskelig å få et riktig bilde av hvor mange barn som er i arbeid. I tidligere Vest-Tyskland ble det gjennomført en undersøkelse som viste at av 13-åringene, hadde omtrent en



tredjedel av barna arbeid, og omtrent to av ti barn var i arbeid som var forbudt, til tross for forbudet mot arbeid for barn under 14 år (Jensen m.fl. 1992).

I Danmark har barn ned til 10 år lov til å ha lettere arbeid. En undersøkelse fra 1987 viste at over en tredjedel av barn på 13 år hadde betalt arbeid utenfor hjemmet, og nesten halvparten av barna på 14 år. For Portugal har det ikke vært mulig å fremskaffe tall på andelen av barn i arbeid. På den andre siden er det slik at andre forhold også indikerer en høy andel barn i arbeid. I et område av det nordlige Portugal er det nesten 60 prosent av barna som ikke fullfører grunnskolen.<sup>1</sup> Undersøkelser har også vist at barn ned til fireårsalderen deltar i produksjon av skotøy i Portugal.

*Tabell 5.1 Antallet barn i aldersgruppen 14–18 år i arbeid i 1990*

Land	Antall i arbeid
Portugal	397 000
Spania	563 000
Storbritannia	2 128 000
Italia	743 000

Kilde: Eurostat<sup>2</sup>

Tabellen viser at en stor andel av barna i disse landene arbeider, samtidig som man må anta at det er store mørketall på dette området. Det er ikke mulig å skaffe tall på hvor stor andel av barna i de ulike landene som faktisk er i arbeid, hvor lange arbeidsdager de har, eller hvilke typer oppgaver de utfører.

Undersøkelser fra Norge viser at en vesentlig del av barna under 16 år også har pensjonsgivende inntekt. I 1990 hadde omtrent 3500 av trettenåringene lønnet arbeid. Det samme gjaldt nesten 8000 fjortenåringene, omtrent 18 000 femtenåringene og nesten 30 000 sekstenåringene (Barneombudet 1992).

<sup>1</sup> Jf Utkast til betenkning til Parlamentets uttalelse til Kommissjonens forslag.

<sup>2</sup> Eurostat er EFs statistiske byrå. Tallene er hentet fra KOM (91) 543 – endelig utgave.

I rapporten som var vedlegg til Parlamentets behandling av forslaget til direktiv om beskyttelse av unge på arbeidsplassen,<sup>3</sup> ble særlig to forhold understreket som nødvendige for å endre omfanget av barnarbeid. For det første ble satsing på utdanning fremhevet, både det kvalitative innholdet i utdanningen og den betydningen utdanning spiller i forhold til syn på barnarbeid. For det andre ble nødvendigheten av en mer konsekvent håndhevelse av lovverket understreket. Der hvor brudd på regelverket ikke innebærer noen kostnader, er det mindre sannsynlig at forholdene vil endre seg.

Norske tall tyder imidlertid på at ungdommen selv har sterk interesse av å tjene penger gjennom arbeid. Sammenholder man andelen 16-åringer med pensjonsgivende inntekt med andelen som går i videregående skole for 1990, blir resultatet at nær halvparten av 16-åringene i videregående skole har pensjonsgivende inntekt (Barneombudet 1992 og KUF 1991). Dette betyr at de enten har jobb ved siden av skolen eller godt betalte feriejobber. Barne- og ungdomsarbeid synes derfor å ha en betydelig utbredelse i de europeiske land, uavhengig av deres materielle velstandsnivå. Det er derfor ikke sannsynlig at fattigdom og nød er tilstrekkelig til å forklare forekomsten av barn og unges arbeid. Dersom det hadde vært mulig å fremskaffe sammenlignbare tall, ville det ha vært et interessant prosjekt i seg selv å undersøke årsakene til variasjonene i utbredelsen av barne- og ungdomsarbeid i de vesteuropeiske land. Med den nåværende kvaliteten på statistikkene er dette imidlertid ikke mulig.

### 5.3 EF-politikk på området

I skrivende stund ligger det et forslag til direktiv om beskyttelse av unge på arbeidsplassen til behandling i Ministerrådet etter annen gangs behandling i Europa-Parlamentet.<sup>4</sup> Forslaget er et minimums-direktiv. Dette innebærer at hvis medlemsstatene har strengere lovgivning på området, skal denne gå foran direktivet. Forslaget til direktiv er hjemlet i Romtraktatens artikkel 118A. Denne artikkelen hjemler at det fattes vedtak i forhold til arbeidsmiljø og beskyttelse av arbeidernes sikkerhet og helse.

<sup>3</sup> Udkast til betænkning om Kommisjonens forslag til Rådets direktiv om beskyttelse af unge på arbejdspladsen, PE 201.700/endr.

<sup>4</sup> KOM (93) 35 endelig utgave – SYN 383, heretter kalt forslag til direktiv.

I det sosiale charters punkt 20 heter det at aldersgrensen for arbeid ikke må være lavere enn minimumsalderen for når skoleplikten er slutt. Og, under ingen omstendighet lavere enn 15 år. Handlingsprogrammet for gjennomføringen av det sosiale charter hadde som ett av 47 punkter å fremme et direktiv om beskyttelse av unge på arbeidsplassen.<sup>5</sup> Forslaget til direktiv er derfor en oppfølging av disse tidligere vedtakene. Det omfatter alle personer under 18 år som arbeider for en eller flere arbeidsgivere (artikkel 1). I forslaget skilles det mellom unge og barn. Med unge menes dem som er fylt 15, men ikke 18 år og som har avsluttet obligatorisk undervisning på fulltid. Barn defineres som dem under 15 år, eller dem som ikke har avsluttet obligatorisk skole.

Medlemsstatene pålegges å forby barnarbeid (artikkel 3). Men direktivet gir også rom for en rekke unntak. Arbeid som er en del av en utdanning, deltakelse i kulturelle, kunstneriske og sportslige arrangementer omfattes ikke av forbudet mot arbeid. Det blir imidlertid foreslått at barn kun kan delta i kulturelle, kunstneriske og sportlige arrangementer etter forhåndstillatelse. Betingelsene for tillatelse skal fastsettes av medlemsstatene (artikkel 4). Barn som er minst 13 år, kan også utføre lettere arbeid over et kortere tidsrom.

Medlemsstatene skal også sørge for at arbeidsgiveren sikrer at de unge ikke skades i deres fysiske og psykiske utvikling. Arbeidsgiverne blir derfor pålagt å ta hensyn til den særlige risiko unge arbeidstakere utsettes for med hensyn til sikkerhet, fysisk og mental sunnhet og de mulige virkningene arbeidet kan ha for de unges utvikling (artikkel 5).

I den forbindelsen pålegges arbeidsgiverne å evaluere hvilken eventuell risiko de unge arbeidstakerne utsettes for, før de settes i arbeid. Arbeidstakerne eller de unges foresatte skal bli skriftlig informert om eventuelle helserisikoer og hvilke tiltak som blir satt inn for å forebygge disse. Om det viser seg at de unge utsettes for risiko, skal arbeidsgiveren forbedre arbeidsvilkårene eller eventuelt sørge for annet arbeid (artikkel 6).

Artikkel 8 i forslaget til direktiv omhandler arbeidstid. Unge mellom 15–17 år, som er i fulltids utdanning, må ikke arbeide mer enn 15 timer i uken og ikke over 3 timer på skoledagene. For unge

<sup>5</sup> For nærmere diskusjon om det sosiale charter og handlingsprogrammet, se kapittel 3.

som ikke er i fulltids utdanning, som deltar i en lærlingeordning eller som arbeider i skoleferiene, er begrensningene i arbeidstid satt til 8 timer hver dag eller 40 timer i uka. Det kan gis unntak fra disse begrensningen av myndighetene, med mindre unntakene er i strid med intensjonen i forslaget.

I artikkel 9 reguleres nattarbeid. Unge skal i hovedregelen ikke være i arbeid mellom kl. 20.00 og 06.00. Samtidig gis det mulighet til unntakelser innenfor visse sektorer der de unge har fylt 15 år og arbeider under oppsyn av en voksen. Under ingen omstendighet skal unge jobbe mellom kl. 24.00 og 04.00. Det fremkommer ikke hvilke sektorer Kommisjonen mener det er rimelig å gjøre unntak for.

Unge som ikke er under fulltids utdanning, eller som arbeider i feriene, har rett til to sammenhengende dagers hvile hver uke og tolv timers uavbrutt hvile hvert døgn (artikkel 10). I artikkel 11 reguleres retten til betalt ferie. Unge som ikke er under fulltids utdanning, skal ha rett til minst fem ukers ferie, og ikke under noen omstendighet ha kortere ferie enn hva voksne har rett til. I artikkel 12 fastsettes det at en arbeidsperiode på uavbrutt fire og en halv time skal etterfølges av minst 30 minutters pause, og at medlemsstatene skal treffe de nødvendige vedtak for at dette skjer. Medlemsstatene pålegges også å treffe tiltak for beskyttelse mot ulykker og sykdommer som kan oppstå som følge av arbeidet. Dessuten skal unge arbeidstakere forsikres mot disse risikotypene i henhold til medlemsstatenes lovgivning (artikkel 13).

Medlemsstatene blir i artikkel 14 pålagt å utarbeide passende sanksjoner for brudd på direktivet. Sanksjonene skal være effektive, stå i rimelig forhold til overtredelsen og ha en avskrekkende virkning. Direktivet skal være etterkommet av medlemsstatene senest 31. desember 1993, og Kommisjonen skal straks informeres. Forslaget til direktiv er hjemlet i Romtraktatens 118A og tidligere vedtak som ligger til grunn for forslaget. Samtidig har det vært sterke pådrivere til stede for å få satt barn og unges forhold på arbeidsmarkedet og i arbeidslivet på dagsordenen.

Den europeiske samorganisasjonen, Euro-LO, har vært én av dem som har kjempet fram direktivet. Ikke minst har de påpekt at direktivet ikke bør være svakere enn den 20 år gamle ILO-konvensjonen om barnarbeid.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> ILO-konvensjon nr. 138 fra 1973.

I EF-sammenheng har Parlamentet arbeidet jevnlig for å få tatt opp barns stilling på arbeidsmarkedet. Blant annet gjennom spørsmål i Parlamentet har det vært forsøkt å belyse og skape offentlighet om bruken av barn som arbeidskraft.

Behandlingen av forslaget til direktiv foregår etter samarbeidsprosedyren.<sup>7</sup> Etter at direktivet ble behandlet for annen gang i Parlamentet, ble det fremmet en rekke endringsforslag. I sitt første forslag hadde Kommisjonen foreslått at barn og unges arbeid for familien skulle være unntatt. Parlamentet foreslo derimot at det må gjelde arbeid uansett hvem som er arbeidsgiver. Dette er et omfattende endringsforslag, som vil gripe direkte inn i privatsfæren hvis det får støtte i Rådet. Mye av det arbeidet barn og unge utfører, skjer nettopp for familien. I forslaget ligger det også implisitt at familien ikke nødvendigvis tar hensyn til barns behov for fritid og hvile fremfor deltakelse i arbeidet.

Parlamentets behandling viste at det også var store forskjeller blant medlemmene i synet på hvilke interesser som burde ivaretas i direktivet. Også oppfatningen av hva som er de beste virkemidlene for å forhindre utnyttningen av barn i arbeidslivet, var delte. De mest radikale kreftene ønsket et strengest mulig direktiv som kunne brukes som en politisk plattform eller brekkstang nasjonalt for å forhindre barnarbeid. Hadde denne gruppen, blant annet representert ved de britiske sosialistene, fått gjennomslag, ville Parlamentets forslag innebåret at også lærlingeordningene hadde blitt vurdert som barnarbeid.

En mer moderat målsetting hadde gruppen som søkte å knytte direktivet om beskyttelse av unge på arbeidsplassen opp til direktivene om beskyttelse av arbeidernes sunnhet og helse.<sup>8</sup> Parlamentets saksordfører J. Rønn, dansk sosialdemokrat, tilhørte denne fraksjonen. Det var den moderate delen som fikk størst gjennomslag i Parlamentet.

<sup>7</sup> Se kapittel 3 for nærmere forklaring på beslutningsprosedyren i EF.

<sup>8</sup> 89/391/EØF.

## 5.4 Hvilken betydning kan EFs politikk få i medlemsstatene og i Norge?

Forslaget til direktiv ligger til behandling i Rådet. Det ble første gang tatt opp på arbeidsministrenes møte i april 1993, hvor det ikke ble behandlet ferdig. Det har siden vært behandlet i juni 1993 og ble nok en gang utsatt. Denne utsettelsen blir forklart med tidspress på rådsmøtene, men også fordi forslaget til direktiv anses som politisk kontroversielt. Etter Rådets behandling høsten 1993 skal forslaget til annen gangs behandling i Parlamentet. Mange endringer kan derfor fortsatt skje med forslaget i denne prosessen. Muligheten for at det ikke blir fattet noe endelig eller bindende vedtak i det hele tatt, er fremdeles til stede.

Kontroversen om barnarbeid kan grovt sett fremstilles som en konflikt mellom EF-landene i sør og nord. Representantene for landene i sør ønsker et mest mulig restriktivt direktiv, mens representantene for landene i nord ønsker et mer fleksibelt vedtak. Forklaringen på dette er for det første at myndighetene i de sør-europeiske landene har vansker med å komme skadelige former for barnarbeid til livs. Et strengt direktiv ville gi dem et sterkt middel for å presse gjennom endringer.

I landene i nord er barnarbeid trolig ikke så utbredt som i sør. Men for det andre er fagopplæring i arbeidslivet her sterkt utbredt. Myndighetene her ønsker derfor et vedtak som ikke utelukker barn fra å delta i aktiviteter en ønsker de skal delta i.

Uavhengig av innholdet i Rådets endelige vedtak er det mulig å gi en generell kommentar til virkningene av direktivet i medlemslandene. I utgangspunktet er et direktiv en bindende rettsakt som krever at innholdet blir innarbeidet i de nasjonale lovverk. På den andre siden utgjør ikke endringer i lovverk noen garanti for at forholdene vil endre seg. Et argumentet mot at direktivet vil ha noen effekt, er at det er for svakt, og at det ikke fjerner de grunnleggende problemene. Flere av statene med store problemer med barnarbeid har også i dag en streng nasjonal lovgivning. Eksempelvis er minstealderen i Portugal 16 år, samtidig som man vet at tusenvis av barn helt ned i fireårsalderen er i arbeid. I forhold til dette kan et direktiv bevirke svært lite. Der hvor man ikke følger opp og sanksjonerer brudd på nasjonal lovgivning, er det lite som taler for at det vil bli vesentlige endringer som følge av et EF-vedtak.

Et annet argument er at forslaget til direktiv gir for mange muligheter til unntak, og dermed mot sin hensikt legitimerer barnearbeid.

Årsakene til barnearbeid blir heller ikke borte med et direktiv. Manglende sosiale sikkerhetsordninger i flere land, som for eksempel det at det ikke er noen ordning med arbeidsledighetstrygd i Italia, gjør at barn likevel vil være nødt til å arbeide for å støtte familien økonomisk.

Det verst tenkelige utfallet presenterte Rønn, som var ordfører da Parlamentet behandlet saken. Hun presiserte at flere politiske grupper og nasjonale delegasjoner er av den oppfatning at Kommisjonens forslag er for svakt og tar utgangspunkt i de dårligste reglene. «Nogle nasjoner frykter tillige, at forslaget vil forringe vilkårene for unge i de lande, hvor den nasjonale lovgivningen er bedre».<sup>9</sup>

Dersom man betrakter arbeidet for å forhindre barnearbeid som en langsiktig politisk prosess, kan direktivet tillegges større betydning. Det kan i en slik sammenheng bli et politisk verktøy for å forhindre barnearbeid på nasjonalt plan. Det blir også understreket av flere EF-parlamentarikere at medlemsstatenes tilbakemeldingsplikt om gjennomføringen av direktivet til kommisjonen bidrar til at saken holdes på den politiske dagsordenen.

Direktivet kan få direkte konsekvenser for norsk lovgivning, da dette området er blant dem som vil bli regulert av EØS-avtalen. Når EØS-avtalen trer i kraft, vil direktivet også bli bindende for Norge. Dette kan blant annet føre til innskrenkninger i skoleungdoms muligheter til deltidsjobb ved siden av skolen (art 2.) og til å ta feriejobber med mer enn fem dagers uke (art. 11).

<sup>9</sup> Fra Rønns innlegg under Parlamentets behandling av forslaget til direktiv 14. desember 1992

## Kapittel 6

# Rettigheter for barn som flytter innen EF

## 6.1 Når foreldre med barn flytter mellom landene

Når foreldre med barn flytter, får dette nødvendigvis også konsekvenser for barna. Barneforskningen har vist at barna er svært avhengige av sitt sosiale nettverk. For små barn er foreldrene den viktigste støtten i hverdagen. For eldre barn er venner ofte vel så viktige.<sup>1</sup> Flytting vil derfor bety store omveltninger for barna, både praktisk og sosialt.

Arbeidstakernes rett til fritt å ta arbeid innen alle medlemsland, er et av de grunnleggende prinsippene i Romatraktaten. Det ble også forsterket ved en forordning fra 1968 om arbeidstakernes rett til fri bevegelse i EF.<sup>2</sup> Dette prinsippet er også innholdet i en av de fire friheter som EF ønsker å realisere ved opprettelsen det indre marked.

Etter hvert viste det seg nødvendig å iverksette tiltak på EF-nivå for å bidra til økt migrasjon og for å finne felles løsninger på de konkrete problemene som oppstod i denne forbindelse. Flytting mellom landene ble betraktet som ønskelig av hensyn til landenes økonomiske og kulturelle integrasjon. Det er derfor vedtatt en rekke forordninger og direktiver som har til hensikt å sikre retten til arbeidsledighetstrygd og tilgangen til andre sosiale støtteordninger for arbeidstakeren og familien både i hjem- og innvandringsland ved flytting.

<sup>1</sup> P.E. Mjåvatn ved Norsk senter for barneforskning viste i samtaler til undersøkelse som understreker betydningen av stabile vennskapsrelasjoner.

<sup>2</sup> 1612/68/EØF.



Nettopp å sikre arbeidstakere som flytter, er en av to hovedmålsettinger i den sosiale dimensjon. Dette er et av de etablerte områdene innen EF, hvor det fattes vedtak med en klar målsetting om å ivareta barns behov. Flere av de vedtakene som er gjort for å sikre arbeidstakerene og familien, bidrar også til en tryggere hverdag for barna.

## 6.2 EFs politikk på området

### Lik rett til utdanning<sup>3</sup>

Gjennom artikkel 12 i forordningen fra 1968 om arbeidstakernes frihet til bevegelse, gis barn av sysselsatte adgang til utdanning på samme vilkår som statsborgerne i landet. Statene skal også bestrebe seg på å gi barna best mulig vilkår for å kunne følge utdanningen. I en rekke domsavgjørelser er det også slått fast at barna skal ha lik adgang til de rettighetene som følger av å ha rett til utdanning; det gjelder blant annet lån og stipender. Domsavgjørelsene har også slått fast at barn av arbeidstakere fra andre EF-land har lik adgang til de tiltakene som iverksettes for å lette deltakelsen i undervisningen.

### Direktiv om skolegang for barn som flytter<sup>4</sup>

I 1977 vedtok Rådet et direktiv som skulle bedre skolesituasjonen for barn som flytter mellom medlemslandene. Statene ble oppfordret til at vedtaket også skulle gjelde for barn som kommer fra land utenfor EF. Rettighetene i direktivet gjelder barn i undervisningspliktig alder og som har foreldre som er i arbeid, eller har vært i arbeid i vertslandet. Direktivet hadde tre mål:

<sup>3</sup> Framstillingen i avsnittet er i hovedsak bygget på opplysninger fra Kommissjonen, DG V, direktorat C, avdelingen for immigrantsaker.

<sup>4</sup> 77/483/EØF, Rådets direktiv av 25. juli 1977 om skolegang for barn av mirgantarbeidstakere.

- Å sikre barna kostnadsfri undervisning i et av vertslandets offisielle språk.
- Å sikre grunn- og etterutdanning for de lærere som underviser barn med et annet morsmål.
- Å fremme undervisning i hjemlandet språk og kultur.

## **Handlingsprogram og prosjekter**

Rådet vedtok på sitt møte 9. februar 1976 et handlingsprogram for arbeidstakere som flytter mellom landene og deres familier. Kommisjonen har støttet en rekke pilotprosjekter på nasjonalt plan. Parlamentet<sup>5</sup> understreker to forhold ved prosjektene som særlig viktige: Nytenkningen prosjektene står for, og at de ligger i forkant av statenes politikk. De landene som tilbyr morsmålsopplæring for barn med et annet morsmål enn landets offisielle språk, har mulighet til å få tilskudd til undervisning gjennom sosialfondet. Opplysninger om omfanget av støtte og detaljer om hvordan ordningen benyttes, er ikke tilgjengelige.

## **Tiltak fra Parlamentet**

Parlamentet har på flere områder vært en pådriver for at det iverksettes tiltak som kan ivareta behovene til barn som flytter innen EF. Det blir særlig fokusert på de problemene etniske minoriteter møter.

For budsjettåret 1991 besluttet derfor Parlamentet en ny budsjettpost som skulle bidra til ytterligere samarbeid om prosjekter for flerkulturell utdanning mellom statene. Som et ledd i dette utarbeides det for første gang av Kommisjonen i samarbeid med medlemsstatene, en helhetlig oversikt over nivået på den flerkulturelle utdanningen i medlemslandene.

## **Konsekvenser for barnetrygden ved flytting**

Gjennomgangen av de ulike barnetrygdordningene i kapittel 4 viste at det er store forskjeller mellom landene med hensyn til hvor lenge barnetrygden utbetales. I de tilfeller hvor familien og en av de foresatte bor i hvert sitt EF-land, kan en i prinsippet velge å benytte den barnetrygdordningen som er mest gunstig.

<sup>5</sup> Fra Parlamentets resolusjon om skolegang for innvandrerbarn, A3-0399/92.

## 6.3 Vurdering av tiltakenes effekter

De tiltakene som er beskrevet ovenfor, er alle knyttet til prinsippet om arbeidstakernes rett til fri bevegelse. Direktivet fra 1977 om lik adgang til utdanning, ble evaluert av Kommisjonen i 1984 og i 1989.<sup>6</sup> Kommisjonen slår fast at undervisning i vertslandets språk for de barna som ikke mestrer det, er en subjektiv rettighet barn har. I sin oppsummering konkluderer Kommisjonen med «visse mangler i forbindelse med direktivets gjennomførelse». Særlig gjelder dette den tredje målsettingen, om å fremme undervisning på barnas morsmål. Opplysningene som ble sendt Kommisjonen fra statene, var svært ulik og i flere tilfeller mangelfull. Enkelte land hadde heller ikke besvart alle spørsmålene. I 1992 hadde fortsatt ikke alle medlemslandene tatt hele direktivet inn i sitt lovverk. I skrivende stund arbeides det i Kommisjonen med den tredje rapporten om gjennomføringen av direktivet fra 1977.

## 6.4 Hvilke grupper er det som flytter?

Det er foretatt en rekke omfattende studier av migrasjon i EF. På tross av dette har det ikke vært mulig å fremskaffe statistikk om hvor mange barn som er berørt. Det gjelder både antall barn som flytter mellom EF-landene, mellom EF-land og Norge og hvor mange barn som har foreldre som migrerer. Det er også av betydning å ha kjennskap til årsakene til flytting. Er det ønsker om bedre sosiale forhold som er årsaken, eller er det i hovedsak ressurssterke voksne med høy eller ettertraktet kompetanse som flytter? Er det slik at de som flytter, blir boende permanent i et annet land, eller vil hovedtyngden flytte tilbake til hjemlandet etter noen år? Hvilke svar som fremkommer, vil også være av betydning for vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendig å iverksette overfor barna.

En rimelig hypotese er at barn av ressurssterke foreldre som flytter i kraft av å være etterspurt arbeidskraft, vil ha andre behov enn barn av foreldre som flykter fra dårligere sosiale kår. Kommisjonen uttalte i sin oppfølging av direktivet om skolegang at det i fremtiden forventes en utveksling av arbeidstakere som er etterspurt

<sup>6</sup> KOM (88) 787 – endelig utgave. Beretning om gjennomførelsen av direktiv 77/486/EØF av 25. juli 1977 – skolegang for barn av migrantarbeidstakere i medlemsstatene.

på grunn av sine kvalifikasjoner, og ikke en masseutvandring mellom landene. En undersøkelse fra European-League<sup>7</sup> bekrefter denne antakelsen. Den viste at bare om lag 1 prosent av befolkningen flytter mellom landene, og i hovedsak høyt kvalifiserte arbeidstakere.

Den lave og stabile arbeidskraftmigrasjonen blir blant annet forklart med en relativt sterk inntektsvekst i de fattigste EF-landene og høyere arbeidsledighet i de velstående.

Ifølge Parlamentets resolusjon og rapport om skolegang for innvandrerbarn, er det om lag 13 millioner mennesker i EF som bor i et annet EF-land enn det som er deres hjemland.

Vedtakene som er omhandlet i dette avsnittet, gjelder for barn av statsborgere og arbeidstakere i EF-land. Det vil si at en i overveiende grad har ivaretatt interessene til en ressurssterk gruppe arbeidstakeres barn.

Den andre gruppen av barn som flytter mellom landene, er det rimelig å anta har andre behov. Direktivet fra 1977 omfatter ikke rettighetene til barn i skolepliktig alder som på lovlig grunnlag oppholder seg i EF-land, men derimot hvis foreldrene kommer fra tredjeland. Erfaringer med innvandrerbarn taler for at det er denne gruppen barn som vil ha størst behov for å få sikret en utdanning. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å bemerke at EF-landenes regelverk utfyller vedtakene på EF-nivå på dette området. Gjennom EØS-avtalen<sup>8</sup> har alle bosatt i EF-landene rett til å søke jobb i Norge på linje med norske statsborgere. Alle arbeidstakere, og deres familier, vil ha adgang til sosiale rettigheter og tjenester på like vilkår med innbyggerne i sitt nye hjemland. Dette innebærer også at retten til utdanning og barnetrygd vil være lik innen EØS-området, det vil si at barna har rett til barnetrygd og utdanning på lik linje med barna i det landet de flytter til. Det betyr ikke at utdanning og barnetrygd blir gjort like i alle medlemslandene.

<sup>7</sup> European-League var forløperen til EF. Undersøkelsen ble foretatt i 1991.

<sup>8</sup> Om EØS-avtalen, se kapittel 9..

## Kapittel 7

# Tiltak for funksjonshemmede barn

## 7.1 Utgangspunkt for tiltak for funksjonshemmede

I handlingsprogrammet for oppfølging av det sosiale charter oppgis det at over 30 millioner innbyggere i EF er funksjonshemmede. Hvor mange av disse som er barn, finnes det ingen sammenfattende statistikk over.

Det er viktig å ha klart for seg at funksjonshemmede ikke er en ensartet gruppe mennesker. I Kommisjonens handlingsplan for funksjonshemmede deles gruppen inn i fem: bevegelseshemmede, hørselshemmede, synshemmede, psykisk utviklingshemmede og de med skjulte funksjonshemninger.

På samme måte som det er ulike typer funksjonshemninger, er det også ulike forståelser av hva begrepet innebærer i forskjellige land.<sup>1</sup> Dette får konsekvenser for hvilke rettigheter funksjonshemmede har i de ulike EF-land i forhold til de nasjonalt etablerte rettighetene. Det får også betydning når en sammenligner ordninger mellom landene. På EF-nivå har det tidligere ikke vært noen felles definisjon av begrepet funksjonshemmede. I de første programmene<sup>2</sup> for funksjonshemmede var definisjonen av målgruppen så generell at den passet til alle medlemslandenes forståelse av hvem som betegnes som funksjonshemmede. I det siste handlingsprogrammet for funksjonshemmede, som ble vedtatt i februar 1993, har

<sup>1</sup> For en oversikt over den ulike bruken av begrepet funksjonshemmede i EF-landene, se Fløtten (1992).

<sup>2</sup> Det er vedtatt tre programmer for funksjonshemmede; disse blir behandlet i avsnitt 7.2. For en nærmere redegjørelse, se Fløtten (1992).

imidlertid Kommisjonen brukt samme definisjon på funksjonshemmede som Verdens helseorganisasjon (WHO) bruker.

Som tidligere redegjort for, er det en forutsetning for å fatte politiske vedtak på EF-nivå at det finnes et hjemmelsgrunnlag. Som for barn- og familiepolitikk, mangler dette også i forhold til funksjonshemmede. Likevel er det fattet en rekke beslutninger vedrørende funksjonshemmede som har hjemmelsgrunnlag i andre sammenhenger. Dette kan være i forbindelse med helse, sikkerhet, miljø eller standarder. Beslutningene har imidlertid ennå ikke direktivstatus, men form av anbefalinger og handlingsplaner.

Artikkel 26 i det sosiale charter omhandler funksjonshemmede. Mennesker med funksjonshemning skal gis rett til at konkrete tiltak iverksettes for at de skal oppnå arbeidsmessig og samfunnsmessig integrering. De tiltakene som iverksettes, må omfatte arbeidstrening, ergonomi, transport og boligforhold, ha høy tilgjengelighet og ha økt mobilitet som en hovedmålsetning.

I handlingsprogrammet for gjennomføring av det sosiale charter ble det foreslått to tiltak for funksjonshemmede. For det første ble det vedtatt et tredje handlingsprogram for funksjonshemmede (HELIOS II). For det andre ble det vedtatt å utarbeide et forslag til direktiv som har til hensikt å bedre mobiliteten for funksjonshemmede. Funksjonshemmedes transportproblemer er sett på som en av hindringene for deltakelse i arbeidstrening eller for å være i arbeid. Direktivet er utarbeidet og forventes å bli behandlet i Ministerrådet høsten 1993.

## **7.2 Tiltak på EF-nivå**

### **Funksjonshemmede barn i ordinær skole**

De tiltakene på EF-nivå som er rettet mot funksjonshemmede barn, har som målsetting å bidra til økt integrering i skolen. I 1984 ble det av Rådet, i utdanningsministrenes møte, vedtatt en uttalelse<sup>3</sup> om integrering av funksjonshemmede barn i ordinære skoler. På Råds-

<sup>3</sup> Uttalelser er ikke-bindende rettsakter. Se for øvrig kapittel 3 om de ulike rettsaktene i EF.

møtet i mai 1987 ble det første europeiske samarbeidsprogrammet for integrering av barn i skolen satt i gang. Målsettingen i programmet var å oppnå maksimal integrering. Dette skulle skje gjennom å fjerne fysiske hindre, forbedre lærerutdanningen og øke engasjementet fra foreldre og lokalsamfunnet. Samtidig ble det understreket at alle tiltakene i samarbeidsprogrammet skulle fokusere spesielt på overgangen mellom skole og arbeidsliv. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe av nasjonale eksperter for å følge opp rådsvedtaket. Og det har vært arrangert flere konferanser rundt temaet. Det er også opprettet et eget nettverk som arbeider med integrering av funksjonshemmede barn i skolen. Nettverket er ett av fire som ble etablert under det andre handlingsprogrammet for funksjonshemmede og består av nasjonale eksperter. Nettverket har arbeidet med spørsmål om tekniske hjelpemidler og videreutdanning av lærere. Dessuten har nettverket fokusert på forholdet mellom funksjonshemmede elever, lærere, foreldre og andre elever (Svensson 1992, Fløtten 1992).

## **Funksjonshemmede barn som flytter mellom landene<sup>4</sup>**

Rettigheter for barn som flytter mellom landene, ble behandlet i kapittel 6. For funksjonshemmede barn gjelder, som for alle andre barn, de samme rettighetene med hensyn til barnetrygd og rett til utdanning på like vilkår som for de barna som er statsborgere. Disse rettighetene gjelder barn av arbeidstakere i vertslandet.

Av spesiell betydning for funksjonshemmede barn som flytter, er de ulike rettighetene som tilbys funksjonshemmede i de ulike EF-land, og hvordan en i lovverkene definerer funksjonshemninger. De nasjonale forskjellene innebærer at barn som er tilgodesett med ekstra ytelser i ett land, ikke nødvendigvis vil få dette i et annet EF-land, med en annen definisjon av funksjonshemning.

## **Tiltak for funksjonshemmede<sup>5</sup>**

Da mange av de tiltakene som gjennomføres for funksjonshemmede generelt, også vil komme funksjonshemmede barn til gode, gis det her en kort oversikt over det som har skjedd på EF-nivå.

<sup>4</sup> For en nærmere beskrivelse, se Stene (1993).

<sup>5</sup> Avsnittet bygger på Fløtten (1992), Svensson (1992), COFACE (1990).

FNs år for handikappede, 1981, var startskuddet for en mer aktiv holdning overfor funksjonshemmede på EF-nivå. Det første handlingsprogrammet for funksjonshemmede ble vedtatt i 1981 og gjaldt for perioden 1983–87. Målsettingen i programmet var i første rekke å skape aktivitet på nasjonalt plan. Det ble opprettet en rådgivende komite som skulle iverksette og støtte tiltak både på nasjonalt og fellesskapsnivå. I 1982 ble det opprettet en egen avdeling under DG V med ansvar for funksjonshemmede.

Det andre handlingsprogrammet for funksjonshemmede ble vedtatt i 1988. Programmet, Handicapped people in the European Community Living Independently in an Open Society (HELIOS) gikk over perioden 1988 til 1991. Målsettingene i dette programmet var tredelt: politiske initiativ i forhold til bedret samfunnsmessig og økonomisk integrasjon, teknisk samarbeid gjennom informasjonsutveksling og opprettelsen av et informasjonssystem (HANDYNET).

HANDYNET er en database som er tilgjengelig for alle medlemsstatene. Databasen inneholder i hovedsak informasjon om tekniske hjelpemidler som finnes på det europeiske markedet. Samtidig finnes det i databasen informasjon om erfaringer fra ulike prosjekter og viktige begivenheter med hensyn til funksjonshemmede. For å bidra til teknisk samarbeid er det opprettet flere nettverk. Nettverkene søker å spre informasjon og kunnskap samt å bidra til aktivitet. Arbeidet kan deles inn i fire områder: sosial integrasjon, økonomisk integrasjon, yrkesutdanning, rehabilitering og integrering i skolen. Nettverkene består av nasjonale eksperter.

I februar 1993 ble det tredje handlingsprogrammet for funksjonshemmede vedtatt av Rådet. HELIOS II går over perioden januar 1993 til desember 1996. Siktemålet i programmet er å bidra til tiltak på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Programmet legger stor vekt på informasjonsutveksling mellom frivillige organisasjoner og landene.

Under behandlingen av forslaget til HELIOS II ble det stilt spørsmål om verdien av HANDYNET. Som følge av dette vedtok Rådet at HANDYNET skal evalueres innen desember 1994 før det tas beslutning om den videre eksistensen av databasen. Det ble dessuten vedtatt at gjennomføringen av HELIOS II skulle evalueres innen desember 1995. På bakgrunn av den evalueringen har Kommissjonen mulighet til å foreslå endringer i programmet. Etter



Parlamentets behandling av forslaget til program ble også budsjettet vesentlig redusert, fra foreslåtte 46,3 mill. ECU til 37 mill. ECU.

## 7.3 Hvilken betydning har tiltakene?

Den juridiske statusen til de fleste vedtakene er på samme nivå som for barneomsorg, som ble behandlet i kapittel 4. Mye har preg av politiske intensjonsklæringer. Ingen av vedtakene som omhandler funksjonshemmede barn, har direkte bindende virkning for statene. Derimot er direktivet om funksjonshemmedes mobilitet bindende. Dette vil også være viktig for funksjonshemmede barn.

På den andre siden gir tiltakene i EF politiske signaler som kan legge et moralsk press på statene. I handlingsprogrammet for gjennomføringen av det sosiale charter gis det uttrykk for at også tiltakene overfor funksjonshemmede på nasjonalt plan har karakter av å være spesifikke og prosjektorienterte. Videre blir behovet for en overordnet politikk for arbeidsmessig og samfunnsmessig integrering av funksjonshemmede, både nasjonalt og på EF-nivå, understreket. Ved at situasjonen for funksjonshemmede gjøres til gjengstand for interesse på EF-nivå, kan det bli lettere å få gjennomslag for endringer i de statene med de svakeste ordningene.

Det er en møysommelig prosess å få hevet statusen til sårbare grupper som barn og funksjonshemmede. Et virkemiddel for å bedre situasjonen på nasjonalt plan er å vise til at området også har støtte og interesse i andre fora. På den måten kan EF-tiltak fungere som drahjelp for nasjonale interesseorganisasjoner.

En kan også forvente at disse tiltakene har svært ulik effekt i medlemsstatene, avhengig av hvor langt de selv er kommet på området, og den generelle viljen til å bedre forholdene for funksjonshemmede. Det har vist seg at på langt nær alle direktiver er blitt implementert i medlemsstatene, og i enkelte tilfeller har landene kun implementert deler av et direktiv. Den statistikken som har vært tilgjengelig fra Eurostat om funksjonshemmede barn, er så ulik for de forskjellige EF-landene at en sammenligning av statene ikke har vært mulig.

## Kapittel 8

# Beskyttelse av barn som forbrukere

### 8.1 Barn er også forbrukere

Forbrukerbeskyttelse er et av de fåområdene hvor det på EF-nivå er fattet vedtak som søker å ivareta barns interesser direkte. EFs interesse for forbrukerbeskyttelse har sin bakgrunn i Romtraktatens artikkel 2, som blant annet sier at én av EFs målsettinger er å øke levestandarden i medlemslandene. Det offensive arbeidet i forhold til forbrukerbeskyttelse startet likevel ikke opp før i 1973, hvor det ble opprettet et organ for «miljø- og forbrukerbeskyttelse». I 1975 ble det første forbrukerprogrammet vedtatt. Gjennom Enhetsakten ble mulighetene til å fatte vedtak om forbrukerpolitikk i EF utvidet. Hvitboken, som har til hensikt å tilrettelegge for det indre marked gjennom vedtak og implementering av nærmere 300 direktiver, ble vedtatt samme år.

Som beskrevet i kapittel 3, finnes det 23 DGer (Direction Générale) som er Kommisjonens administrasjon. Tidligere lå ansvaret for forbrukersaker under ett av disse DGene, men ble i 1989 skilt ut til en egen enhet, «Consumerpolicy service». CPS er plassert horisontalt med DGene og direkte underlagt en Kommisjonær. Den administrative plasseringen av forbrukersaker må ses i sammenheng med et vedtak i Rådet i 1988 om å integrere forbrukerpolitikk i alle politikkområder.

Det er også en nær kobling mellom det å beskytte forbrukerne, og det å fjerne tekniske handelshindringer for å få det indre marked til å fungere.

Samtlige EF-direktiv om forbrukersaker som er behandlet i denne rapporten, er foreslått med den begrunnelsen at de ulike

nasjonale reglene fungerer som handelsbarrierer. I tillegg argumenteres det med at forbrukerne ikke blir tilstrekkelig beskyttet.

## 8.2 Antall og typer barneulykker

I EF blir omtrent 20 millioner barn og unge skadet hvert år. Av disse dør mellom 10 000 og 20 000. Rundt 30 000 barn får livsvarige funksjonshemninger som følge av ulykker.<sup>1</sup> Tabell 8.1 nedenfor er basert på 250 000 registrerte ulykker blant barn mellom 0–14 år i EF-land i perioden 1987–1988.<sup>2</sup>

*Tabell 8.1 Typer av ulykker i prosent av alle barneulykker*

Ulykkestype	Prosent
Fall	51
Sammenstøt	23
Brann og skoldning	3
Forgiftning	2
Andre, forskjellige	21
Total	100

Kilde: COFACE 1991

Ulempen med disse tallene er at de gir et gjennomsnitt for EF-landene. Høyst sannsynlig er det store nasjonale og regionale forskjeller som ikke kommer til uttrykk i disse tallene.

Mellom relativt like land som Norge og Sverige er det også store forskjeller i barneulykker. Det er 37 prosent flere barn som dør som følge av ulykker i Norge enn i Sverige (Barneombudet 1992). Dette skulle tilsi at det også er store forskjeller mellom land som England og Hellas. Denne antakelsen får også støtte i Kommisjonens forslag til kampanje for å begrense antallet barneulykker.<sup>3</sup> Av EF-landene hadde bare Storbritannia og Nederland foretatt en systematisk innsamling av opplysninger om barneulykker i hjemmet i 1987.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Opplysningene om barneulykker i EF-land er hentet fra COM/87/211 og COFACE 1991.

<sup>2</sup> Ulykkene ble rapportert inn til EHLASS (European Home and Leisure Accident Surveillance System), som var et prøveprosjekt vedtatt av Rådet i 1986.

<sup>3</sup> COM/87/211.

<sup>4</sup> Dette ifølge Kommisjonen, COM/87/211.

Mangelen på opplysninger om barneulykker i de ulike EF-landene kan virke tilslørende på situasjonen.

Norge har en høy andel barneulykker. Dette blir gjerne forklart med den norske holdningen til barnas rett til fri lek. Omtrent hvert sjette barn i Norge er utsatt for en ulykke hvert år. For barn over 1 år er ulykker den hyppigste årsaken til dødsfall.

*Tabell 8.2 Barneulykker i Norge, fordelt etter type og alder i prosent*

Ulykkestyper	0-2 år	3-6 år	7-14 år
	Prosent av det totale antallet		
Bolig, hage, gårdsplass	80	50	20
Trafikkulykker	2	9	10
Gateulykker (ikke trafikk)	5	7	7
Barnehage, lekeplass	6	18	
Skole, skolegård			22
Idrett og friluftsliv		8	31
Diverse	7	8	10
Total	100	100	100

Kilde: Barneombudet (1992)

Fordelingen av ulykker har klare forskjeller i forhold til barnas livsmiljø og alderstypiske aktiviteter. Ulykker på grunn av farlige produkter befinner seg hovedsakelig i kategorien bolig, hage, gårdsplass, men er ikke skilt ut som egen kategori. Det synes derfor som om det fremfor alt er de yngste barna som er utsatt for den største risikoen fra farlige produkter.

De store forskjellene i antall barneulykker mellom land, slik det er mellom Norge og Sverige, kan ha flere forklaringer. De kan være av holdningsmessig art, de kan skyldes forskjeller i bosetningsmønsteret og de kan skyldes forskjeller i teknologi, redskaper og politikk. Informasjon og holdningsskapende kampanjer kan derfor til en viss grad bidra til, i tillegg til bindende vedtak, å redusere antallet ulykker. I hvilken grad er det på EF-nivå gjort tiltak for å beskytte barna generelt og forhindre ulykker spesielt?

## 8.3 Tiltak på EF-nivå

Barn som gruppe vil på flere måter ha større fordeler av det arbeidet som gjøres med produktsikkerhet og produktkontroll enn voksne, ettersom barn i mindre grad kan vurdere farene forbundet med forskjellige produkter. Slik er det arbeidet som gjøres for å bedre kvaliteten på produkter, til barns fordel. Dette avsnittet fokuserer i hovedsak på vedtak som spesielt er rettet mot barn.

### Leketøysdirektivet

3. mai 1988 vedtok Rådet et direktiv om lekers sikkerhet (Leketøysdirektivet)<sup>5</sup>. Begrunnelsen for å fremme forslaget var at de ulike nasjonale reglene på området fungerte som en handelsbarriere i forhold til det indre marked. At de nasjonale reglene gav forbrukerne, og da spesielt barn, utilstrekkelig beskyttelse, var også en del av begrunnelsen.

Direktivet gjelder for produkter lagd for, eller ment som, leker for barn under 14 år. Ifølge artikkel 2 i direktivet skal ikke leker som kan skade brukeren eller tredje part, komme på markedet, og det må tas hensyn til barns normale bruk. Under forutsetningen av forventet levetid for leketøyet, må det oppfylle kravene i direktivet til beskyttelse av helse og sikkerhet.

Gjennom artikkel 3 pålegges statene å gjennomføre de nødvendige tiltakene for å forhindre at leker som ikke oppfyller kravene i direktivet, kommer ut på markedet. Statene har på den andre siden ikke mulighet til å hindre at produkter som oppfyller kravene i direktivet, kommer på markedet (artikkel 4). Direktivet inneholder videre en rekke bestemmelser om:

- Hvordan statene skal forholde seg til produkter som er CE-merket<sup>6</sup>, men som de mener ikke oppfyller standardene.
- Hvilken informasjon produsentene av leketøy forplikter seg til å ha tilgjengelig.
- Hvordan leketøyene skal merkes.

<sup>5</sup> 88/378/EØF.

<sup>6</sup> Varer som er produsert i henhold til standard, kan merkes CE. Se mer om dette i neste avsnitt.

I vedleggene er det mer detaljerte krav til produktene og hvilke produkter som skal omfattes av direktivet.<sup>7</sup>

Leketøysdirektivet er utarbeidet som et «ny metode-direktiv». Dette innebærer at Rådet har vedtatt de overordnede sikkerhetskravene til produktene og produksjonsmetoden. Utarbeidelsen av de konkrete kravene (standardene) skjer i standardiseringsorganisasjonene og deres arbeidsgrupper.<sup>8</sup>

Ny metode-direktiv benyttes på områder hvor formålet er å fjerne tekniske handelshindringer. Beslutningsprosessen ved ny metode-direktiv er også tidsbesparende, fordi Rådet og de andre aktørene i beslutningsprosessen ikke behøver å ta stilling til alle tekniske detaljer.

Behandlingsmåten innebærer et nytt ledd i beslutningsprosessen ved at en vesentlig del av arbeidet overføres til standardiseringsorganisasjonene. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om det er mulig å drive politikk ved utviklingen av standardene. Hvordan skal man gå fram for å gjøre standardene forbindtlige? Svaret på dette avhenger delvis av hvor detaljert rammedirektivet er, og delvis av graden av uenighet mellom interessene til dem som er representert i arbeidsgruppene og standardiseringsorganisasjonene.

Leketøysdirektivet var det første direktivet som ble vedtatt etter ny metode-proseduren. Fordi det er lite detaljert, har det gitt stort spillerom for dem som sitter i standardiseringsorganisasjonen og arbeidsgruppene under den, til å tolke Rådets vedtak. Dette kunne ha gitt rom for stor uenighet mellom deltakerne. På den andre siden er det slik at avstanden mellom produsenter og forbrukerinteresser ikke er særlig stor på området, da kostnadene ved å produsere leketøy som ikke er av tilstrekkelig god kvalitet, kan bli for høye for produsentene. Dette gjelder særlig leketøy for de yngste barna.

<sup>7</sup> Vedlegg 1 til Leketøysdirektivet nevner en rekke produkter som ikke skal oppfattes som leketøy, det gjelder blant annet dukker for samlere, luftgevær og puslespill for spesialister. Vedlegg 2 inneholder detaljer om farlige stoffer som ikke kan benyttes i produktene, eventuelt hvor mye det kan være i produktene. Vedlegget omhandler også krav til lekers brennbarhet, eventuelt hvordan de må brenne om de skulle ta fyr.

<sup>8</sup> Det finnes flere standardiseringsorganisasjoner. CENELEC arbeider med elektronisk standardisering, ETSI med informasjonsteknologi og telekommunikasjon, mens CEN utarbeider standarder på de gjenstående områdene. Disse organisasjonene er europeiske, hvilket innebærer at også land som ikke er medlemmer i EF, er representert, deriblant Norge. For nærmere opplysninger om standardiseringsorganisasjonene og vedtaksprosedyren, se Tørres 1992.

Produktene som tilfredsstill standarden, har krav på å være CE-merket. EF og EØS-land kan i hovedregelen ikke nekte CE-merkede produkter adgang til sine markeder.

En begrensning i leketøysdirektivet er at det ikke er tatt hensyn til produkter som kan være psykisk skadelige for barna. Direktivet omfatter kun leker som kan innebære en fysisk fare for brukeren eller tredjeperson. Dette innebærer for eksempel at krigsleketøy som er CE-merket, fritt kan selges på det norske markedet.

## **Beskyttelse mot farlige etterligninger**

I 1987 ble det vedtatt et direktiv som la ned forbud mot produksjon og salg av varer som kunne være en trussel mot forbrukernes helse og sikkerhet ved å gi seg ut for å være noe annet enn det de egentlig er.<sup>9</sup> Et nytenkende ledd i dette direktivet var at det i tillegg til å nedlegge forbud mot import og markedsføring, også forbød eksport av slike produkter. Direktivet gir derimot ikke beskyttelse mot for eksempel godterier som inneholder farlige deler, som for eksempel sjokoladeegg (COFACE 1991).

## **Barnesikre korker**

Ifølge rapporten fra COFACE om beskyttelse av barn, er det mellom 10 000 og 12 000 barn bare i Storbritannia som hvert år blir forgiftet. Av denne grunn ble det i 1988 vedtatt et direktiv som påla barnesikre korker for en rekke farlige produkter. Direktivet la samtidig ned forbud mot at slike farlige produkter gis en form eller et utseende som kan tiltrekke seg barn eller villedde forbrukerne.<sup>10</sup>

Det er et åpent spørsmål om direktivet regulerer den typen produkter som utgjør den største helseisikoen for barn. De fleste forgiftninger skjer ved at barna inntar ordinære husholdningsprodukter (COFACE 1991). Men vedtaket har uansett hatt positive ringvirkninger, ved at også produkter hvor det ikke er påkrevet med barnesikre korker, blir produsert med slike korker. I 1991 ble det vedtatt et nytt direktiv som utvidet omfanget av produkter hvor det er påkrevet med barnesikre korker.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> 87/357/EØF.

<sup>10</sup> 88/379/EØF.

<sup>11</sup> 91/442/EØF.

## Kampanje for bedre sikkerhet

Med utgangspunkt i erkjennelsen av at antallet ulykker over en femårsperiode kostet omtrent 75 milliarder ECU, vedtok Kommissjonen i 1987 å iverksette en bevisstgjøringskampanje om barns sikkerhet.<sup>12</sup> Kampanjen gikk over perioden 1988–1990 og hadde som mål å bidra til aktivitet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Målgruppen var barn fra 0 til 14 år. Både de menneskelige og de økonomiske fordelene medlemsstatene ville ha ved et redusert antallet ulykker, ble beskrevet og begrunnet. Kampanjen ble møtt med politisk motvilje, hvilket medførte at den ble mindre omfattende og ambisiøs enn Kommissjonens første forslag.

## 8.4 Tiltakenes betydning for medlemslandene og Norge

Det er fattet en rekke bindende vedtak om forbrukerbeskyttelse. Som en følge av at dette er et av områdene som ligger innenfor EØS-avtalen, vil vedtektene på området også bli gjeldende for Norge. I hvilken grad tilpasningen vil være en fordel eller en ulempe ut fra et forbrukersynspunkt, vil blant annet avhenge av hvor gode og omfattende ordninger vi har før EØS-avtalen trer i kraft. Det er ikke tilfellet at kravene innen EF til miljø og forbrukerinteresser uten unntak er svakere enn i Norge. Leketøysdirektivet kunne ut fra et barnepolitisk synspunkt kritiseres blant annet fordi det ikke gir rom for å utelukke psykisk skadelige leker fra markedet. Ny metode-direktivet om miljø ville det tvert imot være en fordel å slutte seg til ut fra norske miljøinteresser, da dette stiller høyere miljøkrav enn de norske reglene.<sup>13</sup>

Det er en nær sammenheng mellom kultur, syn på barn og antall barneulykker, noe blant annet de store forskjellene i barneulykker mellom Norge og Sverige viser. Lover og påbud synes ikke å være tilstrekkelige tiltak for å endre dette mønsteret. Minst like viktig synes informasjonsspredning og holdningsskapende tiltak. I denne sammenheng utgjør derfor mangelen på registrering av barneulykker i EF-landene kanskje det største problemet og hindringen for å få til endringer.

<sup>12</sup> COM/87/211 – endelig utgave.

<sup>13</sup> Dette er blant annet bygget på samtale med Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) ved Ulrika von Sydow.



## Kapittel 9

# Konklusjoner og fremtidsperspektiver

### 9.1 Forskjeller på en EØS-avtale og et EF-medlemskap

EØS-avtalen omfatter seks av de sju EFTA-landene og de 12 EF-landene.<sup>1</sup> Målsettingen med avtalen er å sikre fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer (de fire friheter). Dessuten omfatter EØS-avtalen et utvidet samarbeid blant annet innenfor miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål og sosiale spørsmål. Det blir opprettet en rekke institusjoner for å ivareta beslutningsprosessen og for å tolke i tvister. Helse-, sosial- og barneomsorgspolitikken er blant de områdene som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Av de områdene som er behandlet i denne rapporten, er det på områdene forbrukerbeskyttelse, rettigheter for dem som flytter mellom landene og barn som arbeidstakere, at EØS-avtalen vil ha direkte betydning for barn i Norge.

Hvis Norge velger å bli medlem av EF, i hvilken grad vil dette få konsekvenser for de områdene som er behandlet i denne rapporten? En gjennomgang av disse områdene tyder på at konsekvensene for barn vil være tilnærmet de samme med en EØS-avtale som med et EF-medlemskap. Det kan ikke ses bort fra at en EØS-avtale eller et EF-medlemskap kan ha ulike indirekte effekter på barn, blant annet med hensyn til inntekter for staten og press på velferdspolitikken. Men dette temaet ligger imidlertid utenfor rammene for denne rapporten.

<sup>1</sup> Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) består av Norge, Sveits, Sverige, Østerrike, Island, Finland og Liechtenstein. Sveits ønsker ikke å delta i EØS-avtalen, men har søkt EF-medlemskap.

I de tidligere kapitlene ble det vist at tiltakene som er iverksatt som programmer og informasjonsutveksling, kan ha, og har hatt, som målsetting å påvirke statenes politikk. Gjennom arbeidet i nettverksgrupper og andre ekspertgrupper er nasjonale forskjeller blitt synliggjort, og dette kan legge et moralsk press på landene med de svakeste ordningene til å heve nivået på nasjonalt plan. Den økte satsingen på fellesskapsplan for å heve utdanningsnivået gjennom informasjonsutveksling og frivillige støtteprogrammer, indikerer hvordan krefter i EF søker å påvirke den nasjonale politikken.

## 9.2 Utviklingstrekk i EF

### Den Europeiske Union

I desember 1991 vedtok Rådet under sitt møte i Maastricht å utvide samarbeidet mellom EF-landene til også å omfatte utenriks- og sikkerhetspolitikk, justis- og innenrikssaker. Samtidig ble Parlamentets innflytelse styrket. Det økonomiske og monetære samarbeidet ble også vedtatt utvidet. Det er dette utvidede samarbeidet som omtales som EF-Unionen. I tillegg til Maastrichtavtalen ble det også vedtatt en sosial protokoll, hvor de elleve landene som undertegnet, samtykker i at det kan fattes bindende flertallsvedtak på områdene som omfattes av det sosiale charter. Storbritannia reserverte seg mot den sosiale protokollen. I forhold til de områdene som ligger i avtalen, vil dette ikke få konsekvenser for barn i betydningen av at det vil bli et hjemmelsgrunnlag for barnepolitikk.

Utvidelser av samarbeidsområdene mellom EF-landene kan selvfølgelig ha andre konsekvenser for barn. En av intensjonene i unionsplanene er å sikre den alminnelige velstandsutviklingen. Hvis dette lykkes gjennom opprettelsen av en union, vil det også kunne få positive ringvirkninger for barn.

Det er fortsatt en viss usikkerhet omkring fremtiden for unionsplanene. Et knapt flertall i Danmark stemte imot Maastrichtavtalen i juni 1992. Ved en ny folkeavstemning i mai 1993 fikk avtalen støtte, men dansk tiltredelse er moderert på enkelte punkter som følge av resultatene av folkeavstemningen i 1992. Et knappest mulig flertall støttet avtalen i den franske folkeavstemningen i 1992. Den tyske forfatningsdomstolen har på den ene siden skapt større sikker-

het ved å samtykke i at Tyskland kan avgi styringsrettigheter til unionen. Men på den annen side har den skapt ny usikkerhet ved å slå fast Tysklands rett til å definere hva unionen skal omfatte og til å melde seg ut dersom man ikke kan godta unionens innhold.

## **Subsidiaritetsprinsippet**

Maastrichtavtalen kan ikke diskuteres uten at også subsidiaritetsprinsippet bli trukket inn. Prinsippet blir også kalt nærhetsprinsippet og innebærer at vedtak skal treffes på lavest mulig beslutningsnivå, og at vedtak ikke skal fattes på EF-nivå med mindre det er behov for det. Om det er behov for tiltak på EF-nivå, vil være et spørsmål om skjønn. EF-institusjonene er ansvarlige for å bevise nødvendigheten av tiltak på EF-nivå. Ved gjennomføring av Maastrichtavtalen vil subsidiaritetsprinsippet bli tatt inn i Romatraktaten.

Subsidiaritetsprinsippet understreker at den fremtidige integrasjonprosessen er avhengig av statenes vilje, og at enkelte politikkområder ikke tilhører EF-samarbeidet, herunder barne- og utdanningspolitikk. Dette betyr imidlertid at EF-organene har til hensikt å avgi styringsrettigheter som de allerede har. Det er for eksempel helt utenkbart at EF skal delegere avgjørelser som har hjemmel i de fire frihetene.

Ut over dette er det uenighet og usikkerhet med hensyn til hva prinsippet vil innebære. Innebærer det at det er opp til statene å avgjøre på hvilket nivå beslutningene skal fattes, når EF-organene mangler traktatfestede hjemmelsgrunnlag? Eller innebærer prinsippet et ønske om økt desentralisering også på nasjonalt nivå?<sup>2</sup> Den siste forståelsen av prinsippet kan ses i sammenheng med EFs satsning på regionene.

Traktatfestelsen av prinsippet reduserer muligheten for å avlede rettigheter for grupper som barn fra politikk på fellesskapsplan. Hva presiseringen av det nasjonale ansvaret for velferdspolitikken medfører for utviklingen av barns rettigheter og levekår, er uklart. Av de barnepolitiske aktørene innen EF som ble intervjuet i sammenheng med denne rapporten, hadde få, om noen, en klar oppfatning av hva subsidiaritetsprinsippet vil innebære på sikt.

En rimelig antakelse er at statene med de beste velferdsordningene for barn ser seg mest tjent med å holde dette politikkområdet utenfor et samarbeid.

<sup>2</sup> For en nærmere diskusjon om subsidiaritetsprinsippet, se Olsen 1992.

Interessegrupper fra land med svakere sosiale ordninger ville derimot ha mer å tjene på et politisk samarbeid på området. Konflikter mellom land og interessegrupper fra forskjellige land vil imidlertid kunne fastfryses på status quo-stadiet med henvisning til EFs hjemmelsgrunnlag og subsidiaritetsprinsippet.

Den beste løsningen for barn består kanskje av et både-og, felles politikk på enkelte overordnede områder, mens statene har detaljer og gjennomføring. COFACE<sup>3</sup> representerer et slikt syn. Parlamentet har gjennom resolusjonen om barns problemer i EF tatt til orde for det samme; det ber om at det skapes et hjemmelsgrunnlag for barnepolitikk i traktatene, men innenfor grensene av subsidiaritetsprinsippet. Hva dette kan innebære, er imidlertid høyst uklart.

### **9.3 Utvikling av barnepolitikk på sikt**

De foregående kapitlene har vist store forskjeller i barns status og levekår i de ulike landene. En rimelig antakelse vil være at i de landene med de best utbygde ordningene for barn, vil ønsket om overnasjonal politikk være svakest, blant annet av frykt for at egne gode ordninger kan bli svekket. Selvsagt vil det også i disse landene være interesser som ønsker å redusere det offentliges utgifter til barnerelaterte utgifter. Men de negative virkningene av å neglisjere barneomsorg og barneoppdragelse er etter hvert så godt dokumentert at opplyste politiske regimer under press fra utarbeidende foreldre vil ha sterke incentiver til å verne om sine ordninger.

I land med dårligere omsorgsordninger og svakere rettigheter for barn er det ofte en kombinasjon av tradisjoner og økonomi som sperrer for forbedringer. Her vil ofte radikale politiske partier, kvinneorganisasjoner og barneprofesjonenes organisasjoner utgjøre pressgrupper for forskjellige typer barnepolitikk. Disse har gjennom EF-parlamentet gjort flere forsøk på å bruke EF som brekkstang for å forbedre barnepolitikken i sine hjemland, det vil si gjøre barnepolitikken til en del av EFs politikk, slik at de ønskede forbedringene kan tvinges gjennom med støtte i EFs direktiver.

Om overnasjonale barnepolitiske vedtak noen gang fremstår som en reell mulighet, har statene med de best utbygde ordningene

<sup>3</sup>COFACE (Confederation of Family Organisations in the European Community).

valget mellom å verne om egne ordninger, eller å vise vilje til solidaritet med barn i stater som har svakere ordninger.

For politiske aktører som ønsker å fremme barns interesser via EF-systemet, finnes det en rekke kanaler og kilder til påvirkning. Likestillingsinteressene har vært blant de sterkeste barnepolitiske drivkreftene innen EF. Disse er representert i Kommisjonen og godt representert i Parlamentet. De barnerelaterte yrkesprofesjonene har muligheten til å være representert i ØSK<sup>4</sup>. Mulighetene for å etablere slagkraftige allianser for å påvirke EFs barnepolitikk på sikt, er derfor så absolutt til stede.

De barnepolitiske aktørene har også en mulighet til å påvirke EFs politikk ved å prøve å influere de nasjonale regjeringene. Barnepolitiske lobbyister på nasjonalt nivå synes å være den viktigste forutsetningen for at regjeringene skal engasjere seg i barnepolitikk på EF-nivå. Dette ble utførlig behandlet i kapitlet om barneomsorg (kapittel 4).

Den fremtidige utviklingen og graden av integrasjon i EF, avgjøres av medlemslandene. Til nå er det ingen tegn som tyder på at barn vil bli en del av EFs overnasjonale politikk.

Men uansett synes det både på EF-nivå og nasjonalt å være behov for mer kunnskap og høyere bevissthet om hvordan barn blir berørt av politiske vedtak. Statistikk mangelen både når det gjaldt barnearbeid, barneulykker, uføre barn og emigrantbarns skolesituasjon, er en klar indikator på dette. Selv på områdene hvor det finnes EF-direktiver, mangler det statistikker. Dette betyr at EFs organer for flere av medlemslandenes vedkommende ikke kjenner virkningene av egne direktiver. Organisasjoner som representerer barneinteresser, har her et betydelig virkefelt i de kommende år.

De tilpasningene til kontinental barneomsorg som kanskje i størst grad influerer barns hverdag, har imidlertid Norge gjennomført uten noen form for formelle forpliktelser overfor EF. Til disse hører senking av alderen for skoleplikt til 6 år, økningen av time-tallet i småskolen, utbyggingen av barnehageplasser og utbyggingen av skolefritidsordninger. Årsakene til dette er likeartede trender i den sosiale og økonomiske utviklingen i de industrialiserte eller postindustrialiserte land: økt kvinnelig yrkesdeltakelse, oppløsningen av kjernefamilien og økt kunnskapsbehov. Hva *selve samfunns-*

<sup>4</sup> Den økonomiske og sosiale komite. Se kapittel 3 for nærmere redegjørelse.

*utviklingen* vil kreve av barnepolitiske tiltak i fremtiden, synes derfor å være et mer fruktbart spørsmål enn hva *internasjonale forpliktelser* gjennom EF-systemet vil medføre.

# Vedlegg 1

## Historisk oversikt\* over utviklingen av EF-samarbeidet

Oversikten legger vekt på vedtak og hendelser som er vesentlige sett ut fra et barnepolitisk perspektiv.

1951 Traktaten om opprettelse av Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) blir undertegnet av Be-Ne-Lux-landene, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland, også kalt «de seks».

1957 I Roma blir traktatene om Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det europeiske atomenergifellesskap (Euratom) undertegnet. Romatraktaten (EØF) oppretter et felles marked som innebærer de fire friheter.

1960 EFTA (Det europeiske frihandelsforbund) blir opprettet av Storbritannia, Danmark, Norge, Portugal, Sveits, Sverige og Østerrike. Senere blir Island og Liechtenstein medlemmer og Finland assosiert medlem.

1961/62 Danmark, Norge, Irland og Storbritannia søker om medlemskap i EF. Forhandlingene med alle fire landene stopper da Frankrike forårsaker brudd i forhandlingene med Storbritannia.

1965 På bakgrunn av uenighet om bruk av flertallsavgjørelser i Ministerrådet boikotter Frankrike fellesskapsinstitusjonene. Ved «Luxembourg-kompromisset» ble landene enige om at på områder av *spesiell viktighet* for et land, kunne det ikke tas avgjørelser med flertall, men at vedtakene måtte vedtas enstemmig. I realiteten fikk landene vetorett, selv om prinsippet aldri ble nedfelt i traktatene.

1967 Danmark, Irland, Norge og Storbritannia søker på nytt om medlemskap, og blir igjen stoppet av Frankrike. EF får felles Ministerråd og Kommisjon.

1969/70 EF åpner for nye forhandlinger med Norge, Storbritannia, Danmark og Irland. Samme år innleder EF-landene det utenriks-

\* Oversikten er basert på oversikten utarbeidet av Norsk Utenrikspolitisk institutt for Statssekretærutvalget 1992a.

politiske samarbeidet (Det europeiske politiske samarbeid, EPS). Dette samarbeidet foregår på stats- og regjeringssjefs nivå, og vedtakene er ikke del av EFs rettsgrunnlag.

1972 Den norske folkeavstemningen, som gav 52,5 prosent nei til medlemskap.

1974 Det sosiale handlingsprogram vedtas.

1979 For å bidra til stabile valutakurser mellom medlemslandene opprettes Det europeiske monetære system (EMS). Det innføres også en valutaenhet, ECU (European Currency Unit). Samme år ble de første direkte valg til Europaparlamentet gjennomført.

1984 Det første møtet mellom utenriksministre fra EF- og EFTA-land avholdes. I Luxembourggerklæringen går landene inn for å utvikle et europeisk samarbeidsområde (EØS).

1985 EF-landene vedtar en tidsplan for gjennomføringen av det indre marked innen 1. januar 1993. Hvitboken inneholder nærmere 300 direktiver som skal iverksettes før det indre marked trer i funksjon.

1987 Enhetsakten trer i kraft. Traktatsendringen forsterker samarbeidet på områdene forskning og utvikling, miljøvern og utenrikspolitikk. Samtidig forenes de tidligere traktatene og EPS. Gjennom Enhetsakten realiseres også det traktatsmessige grunnlaget for gjennomføring av det indre marked innen januar 1993.

1988 Det blir vedtatt å doble midlene til strukturfondene innen 1993.

1989 11 av de 12 EF-landene underskriver det sosiale charter, som er det politiske programmet for oppfølging av den sosiale dimensjon på fellesskapsnivå. Handlingsprogrammet for gjennomføring av det sosiale charter vedtas også, med 47 konkrete tiltak som skulle iverksettes før opprettelsen av det indre marked.

1990 Rådet vedtar de tre direktivene om Borgernes Europa, som omhandler mobilitet for ikke-yrkesaktive mellom EF-land.

1991 På møte i Det Europeiske Råd, som ble avholdt i Maastricht, gikk landene inn for å etablere en Europeisk Union. Innholdet i unionen er det nåværende EF- samarbeidet og utvidet til også å



omfatte samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk samt justis og innenrikssaker.

1992 Danmark sier nei til Maastrichtavtalen i en folkeavstemning med litt over halvparten av stemmene. I Frankrike gir folkeavstemningen et ja til avtalen, men her med knappest mulig flertall.

Norge sender sin søknad om medlemskap i EF.

1993 Ny dansk folkeavstemning om Maastrichtavtalen gir denne gangen støtte til traktaten.

# Litteratur

Arbeidsdirektoratet (1991), *Ungdomsundersøkelsen 1990. Rapport 1991:2*. Oslo

Arbeidsgruppe nedsatt av Statssekretærutvalget (1992a), *Kultur, media, idrett, utdanning og forskning – norske interesser i et europeisk perspektiv*. Oslo

Arbeidsgruppe nedsatt av Statssekretærutvalget (1992b), *Norsk velferd og europeisk samarbeid*. Oslo

Baethge, M. (1989), *Jugend: Arbeit und Identität*. Opladen: Leske+Budrich.

Barstad, J. (1993), *Barnerepresentantgranskinga 1992/93. Notat 93/2*. Volda: Møreforskning

Beck, U. (1983) «Jenseits von Stand und Klasse?» I: Kreckel, utg., *Soziale Ungleichheiten, Sonderband 2*. Göttingen: Verlag O. Schwartz & CO

Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag

Birkeland, T. og S. Sandvin (1992), *Alle fakta på bordet*. Oslo: Cappelen

Bloßfeld, H.-P. (1992), «Soziale Ungleichheit im Bildungssystem. Neuere Daten aus 13 Ländern». I: Elting-Camus og Meulemann, red., *Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa*. Düsseldorf: Deutsche Gesellschaft für Soziologie

Bogen, H. (1987), *Barnepass – drøm og virkelighet. FAFO-rapport 69*. Oslo: FAFO

Borchardt, K.-D. (1990), *The ABC of Community Law. European documentation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Borgen, M., red. (1992), *Fakta om barn og unge*. Oslo: Barneombudet

Bronfenbrenner, U. (1979), *The Ecology of Human Development*. Massachusetts: Harvard University Press

COFACE (1990), *Families and Handicapped People in a Frontier-free Europe*. Brussels: Confederation of Family Organisations in the European Communities

COFACE (1991), *For the Safety of our Children*. Brussels: Confederation of Family Organisations in the European Communities

Ellingsæter, A.L. (1987), «Ulikhet i arbeidstidsmønstre». I: *NOU 1987:9B: Vedlegg til arbeidstidsutvalgets utredning*. Oslo: Universitetsforlaget

Elster, J. (1989), «Fordeling av barn». I: *Velferdsstatens barn, en konferanserapport*. Oslo: Institutt for sosialforskning

Elvik, R. (1990), *Gang og sykkeslveggers virkning på trafikkulykker. TØI-rapport 0063/1990*. Oslo: TØI

Elvik R. (1990), «Gang- og sykkelveger: Ikke så trafiksikkert som man tror?» *Samferdsel 7*. Oslo

- Enzensberger, H.M. (1988), «Lob des Analphabetentums». I: Enzensberger, *Mittelmaß und Wahn*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag
- Fløtten, T. (1992), *Funksjonshemmede i Europa*. FAFO-rapport 139. Oslo: FAFO
- Frønnes, I. (1990), *Den norske barndommen*. Oslo: Cappelen
- Gullestad, M. (1991) «Mobbing kan sees som barnekulturens vrangside». I: Solli, red., *Barndom i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gullestad, M. m.fl. (1991), «Om «Barneperspektivet».» *Barn* 1. Trondheim: Norsk senter for Barneforskning
- Gunnberg, V. og K. Rydningen (1991), *Barn og flytting – forventninger, opplevelser og anbefalinger*. Trondheim: Luftkrigsskolen
- Habermas, J. (1988), «Individualisierung durch Vergesellschaftung». I: Habermas, *Nachmetaphysisches Denken. Philosophische Aufsätze*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag
- Halvorsen, T. og O.J. Olsen (1992), «Innledning». I: Halvorsen og Olsen, red., *Det kvalifiserte samfunn?* Oslo: AdNotam
- Heitmeyer, W. og Th. Olk (1991), «Das Individualisierungs-Theorem – Bedeutung für die Vergesellschaftung von Jugendlichen». I: Heitmeyer og Olk, *Individualisierung von Jugend*. Weinheim og München: Juventa Verlag.
- Hvoslef, H. (1991), *EEU-kurs: «Trafikksikkerhet». Ulykkessituasjonen i dag*. Oslo: Vegdirektoratet
- Jensen, A.-M. og A. Saporiti (1992), *Do Children Count? Childhood as a Social Phenomenon, A Statistical Compendium*. Østerrike: European Centre for Social Welfare Policy and Research
- Karlsen, T.K. (1991), *Fagopplæring i arbeidslivet*. FAFO-rapport 115. Oslo: FAFO
- Karlsen, T.K. (1992), *Barn og arbeidsløshet*. FAFO-rapport 144. Oslo: FAFO
- Kildegaard, B. (1987), «Barneværelsets kulturhistorie», I: Berentzen og Berggren, red., *Barns sosiale verden*. Oslo: Gyldendal
- Lange, P. (1992), «The Politics of the Social Dimension». I: Sbragia, red., *Euro-politics, Institutions and Policymaking in the «New» European Community*. Washington: The Brookings Institution
- Leira, A. (1990), «Visjonen om barndommen: den nordiske velferdsstatsmodellen.» *Norsk pedagogisk tidsskrift* 6:290–299
- Leira, A. (1991), «Marked, barn og like muligheter. Om EFs politikk for den tidlige barndommen». I: Solli, red., *Barndom i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lidén, H. (1992), «Skolefritiden – organisering av paradokser.» *Barn* 2–3. Trondheim: Norsk senter for barneforskning
- Lidén, H. og I. Moen (1992); «»På sporet av en opplevelse». Småskolebarns lek og skapende virksomhet innen skolefritidsordningene». *Barn* 4. Trondheim: Norsk senter for barneforskning
- Lødemel, I. (1991), *Sosialpolitikken i EF*. FAFO-rapport 111. Oslo: FAFO

Luhmann, N. (1987), «Die gesellschaftliche Differenzierung und das Individuum». I: Olk og Otto, *Sosiale Dienste im Wandel*. Darmstadt/Neuwied: Gesellschaft für Wissenschaftsliteratur

Luhmann, N. (1989) «Individuum, Individualität, Individualismus». I: Luhmann, red., *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*. Band 3. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag

Midjo, T. (1991), *Tanemprosjektet. Om oppvekstperspektiver og utviklingen av barns oppvekstmiljø i et lokalsamfunn*. Trondheim: Norsk senter for barneforskning

Näsman, E. (1983), *Förelärdars arbete & barns villkor*. Stockholm: Arbetslivscentrum

Nemitz, R. (1985), «Familie und Schule als Dispositiv der Erziehung.» *Argument* 149. Berlin: Argument Verlag GmbH

Nöel, E. (1991), *Working together – the Institutions of the European Community*. European documentation. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Nunner-Winkler, G. (1985), «Identität und Individualität.» *Soziale Welt* 5. Göttingen: Verlag O. Schwartz & Co

NOU (1991:4), *Veien videre*. Oslo: Universitetsforlaget

NOU (1992:15), *Vi små en alen lange*. Oslo: Universitetsforlaget

NOU (1993:11), *Mindre til overføringer – mer sysselsetting*. Oslo: Universitetsforlaget

NOU (1993:12), *Tid for barna*. Oslo: Universitetsforlaget

OECD (1988 og 1992), *Employment Outlook*. Paris

Olsen, T. (1992), *Staten som arbeidsgiver, Norsk tilpasning til EF og statens arbeidsgiveransvar*. FAFO-rapport 137. Oslo: FAFO

Ot.prp. nr. 31 (1992–93), *Forslag til endringer i Lov om videregående opplæring og Lov om fagopplæring i arbeidslivet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Redd Barna (1992), *Undersøkelse av skolefritidsordningen*. Oslo

Rutherford, F. (1989), «The Proposal for a European Directive on Parental Leave: some reasons why it failed.» *Policy and Politics* Vol. 17 no. 4

Sataøen, S.O. (1992), *Euro-omsorg, EF's barneomsorgs-politikk i utvikling*. Sogndal: Vestlandsforskning

Socialministeriet (1992), *Parental Employment and Caring for Children, Developments and Trends in EC and Nordic Countries*. København: Det danske socialministeriet

Solberg, A. og G.M. Vestby (1987), *Barns arbeidsliv. En undersøkelse av 800 10–12 åringers arbeidsoppgaver i hjem og nabolag*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning

Statistisk sentralbyrå (1952–1981), *Folketellingsstatistikker*. Oslo

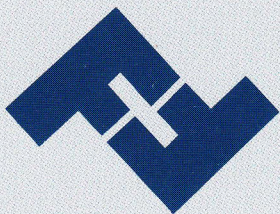
- Statistisk sentralbyrå (1969), *Historisk Statistikk 1968*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1970–1992), *Statistiske Årbøker*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1991), *Arbeidsmarkedsstatistikk 1990*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1992), *Arbeidsmarkedsstatistikk 1991*. Oslo
- Statistisk sentralbyrå (1992), *Levekårsundersøkelsen 1991*. Oslo
- St.meld. nr. 33 (1991–92), *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr. 40 (1992–93), *Skole for 6-åringer*. Oslo: Barne- og familie-departementet
- Svensson, G.M. (1992), *Sverige, EG och barnen*. Rapport skrevet på oppdrag av Rädda Barnen. Stockholm
- Teague, P. (1989), *The European Communities and The Social Dimension*. London: Kogan Page
- Telhaug, A.O. (1991), «Heldagsskole/skolefritidsordninger. Samtidssituasjon og noen analyseperspektiver.» *Barn 1*. Trondheim: Norsk senter for barneforskning
- Telhaug, A.O. (1991), «Skolefritidsordningene – den samtidshistoriske situasjonen.» *Barn 3*. Trondheim: Norsk senter for barneforskning
- Tiller, P.O. (1991), «Barndommen som asylsøker». I: Solli, red., *Barndom i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tønnesen, R.T. (1991), «Om barneperspektivet.» *Barn 1*. Trondheim: Norsk Senter for barneforskning
- Tørres, L. (1992), *Er det europeisk standard over norske myndigheter?* FAFO-rapport 131. Oslo: FAFO
- Vegdirektoratet (1961–1991), *Ulykkesstatistikk for veitrafikken*. Oslo
- Vegdirektoratet (1978–93), *Årsrapporter*. Oslo
- Vegdirektoratet (1990), *Gang- og sykkelveger*. Notat. Oslo
- Vegdirektoratet (1993), *Sammenheng mellom ulykker og trafikkmiljø*. Notat. Oslo
- Øie, A. (1992), «De ufaglærte i skolefritidsordningen.» *Barn 2–3*. Trondheim: Norsk senter for barneforskning

# NORSK BARNEPOLITIKK OG EF

At vi etter hvert har fått en mer helhetlig barnepolitikk i Norge, er noe de fleste er klar over. Men hva denne består i, er ikke like klart for alle.

Denne rapporten tar for seg de sterke og svake sidene ved norsk barnepolitikk og reiser spørsmålet om den kan videreføres ved et eventuelt EF-medlemskap. Den inneholder derfor også en beskrivelse av barnepolitikken på EF-nivå og - på utvalgte områder - i de enkelte EF-landene.

Leserne inviteres både til å ta stilling til den videre utformingen av norsk barnepolitikk og til de konsekvensene som vil oppstå av et EF-medlemskap.



## **FAFO**

Postboks 2947 Tøyen

0608 Oslo

Tlf 22 67 60 00

Faks 22 67 60 22

**FAFO-rapport 159**

ISBN 82-7422-113-3