

## Kønsforsker udnævnt til professor ved Aalborg Universitet



*Anette Borchorst, Professor MSO  
FREIA, Aalborg Universitet*

Da Anette Borchorst i september 2008 holdt sin tiltrædelsesforelæsning som professor MSO ved Aalborg Universitet, Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold var det ingen tilfældighed at den handlede om socialpolitik og mainstreaming.

Forskning inden for socialpolitik med blikket rettet mod kvinder og børns rettigheder og vilkår har gennem hele Anettes karriere været det ene centrale område. Det andet er ligestillingen. Med sit overblik over de sidste 150 års historiske udvikling inden for sine centrale forskningsområder har hun både som forfatter, redaktør og debattør været med til at sætte spørgsmålstejn ved førte politikker bl.a. i artiklen “Er kvinder en underskudsforretning? Om velfærdskommissionens kønspektiv eller mangel på samme.”

Et stort tillykke til Anette Borchorst. *Kvinder, Køn & Forskning* bringer her hendes tiltrædelsesessay.

*Eva Lous*

# Ideers politiske forandringspotentiale:

## Socialpædagogik og kønsmainstreaming

AF ANETTE BORCHORST

*Hvorfor slog en ide om socialpædagogik igennem i dansk politik på en måde, som har skabt en helt unik dansk børnepasningsmodel, når en ide om kønsmainstreaming, som alle nævneværdige internationale organisationer har anbefalet, har haft meget begrænset succes i Danmark? Spørgsmålet om ideers politiske forandringspotentiale har været rejst af nye forskningstraditioner, dels i nyinstitutionelle og dels i socialkonstruktivistiske versioner.*

ESSAY

Gennem de senere år har et nyt og interessant forskningstema været ideer og normers politiske forandringspotentiale. Det er ikke noget nyt empirisk fænomen, at politik præges af ideer. Gennem det forrige århundrede bredte reformer for kvinder sig f.eks. på tværs af landegrænser med afsæt i ideer. Forskningsmæssigt er interessen for ideers betydning for politik blevet stimuleret af to nye indflydelsesrige forskningsstrømninger, og de har på hver deres måde ført til nytænkning om, hvilke dynamikker, der er tale om, når ideer er på rejse. Den ene er ny-institutionalismen, og især de sociologiske, historiske og diskursive varianter af den. Den anden er socialkonstruktivismen, der har vundet indpas i politologien som i så mange andre discipliner. I policy analysen, som har været mit forsknings- og stillingsmæssige afsæt i mange år, samler interessen sig f.eks. om, hvilken betydning problemforståelser og diskurser har for politiske beslutninger.

I dette essay vil jeg først præsentere teo-

retiske tilgange til ideer og normers betydning, og derefter vil jeg diskutere, hvordan socialpædagogiske ideer om småbørns udvikling i samspil med fordelings- og vel-færdspolitiske målsætninger førte til vidtgående forandringer i Danmark. Det i international sammenhæng ret unikke danske forløb sammenholdes med den politiske debat og proces omkring kønsmainstreaming, der blev spredt som ligestillingspolitisk ide via FN, EU samt alle andre internationale organisationer, der er værd at nævne. Danske regeringer har tilsluttet sig målsætningen, og den blev lovfæstet i 2000. I praksis har mainstreaming dog nærmest karakter af symbolpolitik: dvs. pæne målsætninger med begrænset gennemslagskraft. Jeg diskuterer afslutningsvis, hvorfor de to ideer har fået så forskellig politisk skæbne.

#### IDEER OG POLITISKE FORANDRINGER: TEORETISKE TILGANGE

Der findes en ganske omfattende forskning om ideers og normers betydning for politisk forandring. Den komparative og internationale vinkel har været central, bl.a. fordi der er en lang tradition for, at ideer rejser over landegrænser, og for at organisationer, aktivister og eksperter lader sig inspirere af de samme tanker og af hinanden. Martha Finnemore og Kathryn Sikkink nævner retigheder for kvinder som f.eks. stemmeret som eksempler på internationale normer, der spredte sig til at blive globale ideer (1998). De opstiller en livscyklus for ideers udvikling med faserne, lancering (emergence), spredning (cascade) og internalisering. Faserne er præget af forskellige aktører og forskellig dynamik. Lanceringen sker, når norm entreprenører er i stand til at overtale en kritisk masse af aktører til at acceptere nye normer. Ideentreprenører kan være individuelle aktører som f.eks. ledende suffragetter eller kollektive aktører i form af kvindebevægelser og organisationer eller internationale organisationer. I denne forbindelse er problemformuleringer helt afgørende,

og flere normdefinitioner og problemforståelser kan konkurrere med hinanden. I engelsksprogede lande skete der et normgennembrud, da man gik fra at bekæmpe 'female circumcision' til at arbejde mod 'female genital mutilation'. På dansk tematiseres spørgsmålet stadig som 'kvindelig omskæring', mens kønslemlæstelse ikke har vundet indpas. I spredningsfasen udbredes ideerne til resten af befolkningen eller de øvrige nationalstater, hvis der er tale om international politik. Internationalisering finder sted, når normerne får status som givne normer, som der ikke stilles spørgsmål ved. I mange tilfælde sker det, efter de er blevet understøttet af politiske beslutninger. De centrale aktører i denne fase er politikere og embedsværk. Faserne kan have varierende længde. De to første faser varede f.eks. meget længere for kvinders stemmeret, end for ideen om at bekæmpe vold mod kvinder.

Forskere, der har som præmis, at sociale og politiske problemer ikke eksisterer uafhængigt af den måde, vi taler om dem på, fokuserer på betydningen af problemdefinitioner og italesættelser. Mieke Verloo, Emanuela Lombardo m.fl., der har analyseret ligestillingspolitik i EU og dets medlemsstater, har som teoretisk og metodisk præmis, at politiske beslutninger er styret af fortolkningsrammer i form af bestemte 'frames' (Verloo 2007). Carol Bacchis teori, 'What's the problem represented to be' har som sit afsæt, at italesættelser af problemer er helt afgørende for de beslutninger, der træffes (1999). Bacchi illustrerer sine pointer ved at sammenligne problemdefinitioner for forskellige policyområder, der retter sig mod at påvirke kønsulighed. Hun viser, at der er tre forskellige problemdefinitioner for statslig børnepasning i de lande, hun undersøger. Den første problemdefinition handler om at muliggøre kvinders udearbejde; den anden retter sig mod at afhjælpe fattigdom, og den sidste sigter mod fattige børns udvikling (Bacchi 1999: 130-147). De forskellige problemforståelser knytter sig til varierende løsninger for finansiering,

hvem, børneinstitutionerne kan tage imod og med forskellige diskursive konstruktioner af kvinder som mødre.

Alle disse teoretiske bidrag fremhæver betydningen af timing, kontekst og mulighedsstrukturer, i form af økonomiske, politiske og diskursive rammebetingelser.

Den historiske ny-institutionalisme tilføjer spørgsmålet om timing og rækkefølge en vigtig – institutionel – betydning. Nøglebegrebet for denne tilgang er sporafhængighed, og det karakteriserer den situation, at rammebetingelser og aktører på etableringstidspunktet for et politikområde kan have stor betydning for et område senere hen. Vivian Schmidt argumenterer i en variant af ny-institutionalismen, hun betegner diskursiv institutionalisme, også stærkt for betydning af kontekst og timing (2008). Hun skelner mellem forskellige niveauer af politisk forandring og mellem top-down og bottom-up orienterede processer, og om ideerne opstår blandt eliten og spredes derfra, eller bæres frem af individuelle og kollektive aktører i civilsamfundet.

#### SOCIALPÆDAGOGIK SOM BÆRENDE IDE FOR DANSK BØRNEPASNINGSPOLITIK

Som politisk ide opstod den danske version af socialpædagogikken ved, at pædagogisk tankegods om at stimulere småbørns åndelige, intellektuelle og sociale udvikling og fordelingspolitiske målsætninger i tilknytning til den danske velfærdsstat blev flettet sammen i et spor, som kombinerede pasning og pædagogik. Dermed fik Danmark en i international sammenhæng unik udvikling på to måder. Den ene er et omfattende statsligt engagement, hvor især dækningen med børneinstitutioner for de 0-3 årige er relativt høj. Den anden er, at danske småbørn indgår i langt mindre skole- og undervisningsprægede aktiviteter end børn i kontinental-vest-europæiske lande.

I slutningen af 1800-tallet matchede et tosporet og klassebestemt forløb i Danmark i det store hele den tidligere udvikling

f.eks. i England, Tyskland. Udbredelsen af lønarbejdet skabte overalt stor social nød i arbejderfamilierne, og børnenes pasning var et alvorligt problem, som der også kom politisk opmærksomhed omkring, på grund af høj børnedødelighed, og fordi børn uden opsyn kom til skade og stjal mad. Man begyndte derfor at etablere heldagspasning for arbejderklassebørn i de store byer i form af asylter; det første blev oprettet i 1828. Her passede meget få voksne et stort antal børn, og streng disciplin og religiøse værdier stod i centrum for aktiviteterne. Asylterne havde store økonomiske problemer og overlevede ved hjælp af filantropi. Det andet spor handler om pædagogik for borger-skabets børn og var bl.a. inspireret af ideer fra den tyske småbørnspædagog, Friedrich Fröbel. Det bestod i oprettelse af halvdagsbørnehaver, finansieret ved forældrebetaling. Den første danske fröbelbørnehave blev oprettet i 1870 af frøbelpædagogerne Hedevig og Sofus Bagger, der også stod i spidsen for at organisere uddannelse af frøbelpædagoger (Sigsgaard 1978).

Sammensmeltningen af de to spor satte i gang tidligt i 1900-tallet. Baggerne oprettede i 1901 med inspiration fra Tyskland den første folkebørnehave, hvor de pædagogiske ideer også kom arbejderbørnene til gode. Folkebørnehaverne havde imidlertid store økonomiske problemer. Det var mindre institutioner med langt færre voksne per barn end i asylterne, og forældrene kunne sjældent betale. Samtidig var der et stort og udækket behov for dem. Derfor kontaktede ægteparret en ledende socialdemokrat med gode kontakter i Rigsdagen. I modsætning til Tyskland, hvor ideen blev støttet af bl.a. Clara Zetkin, og derfor blev forbundet med socialisme, var der i Danmark meget bred politisk enighed om at støtte børneinstitutionerne. De kom på finansloven i 1919, formentlig som det første sted i verden. Undervisningsminister Keiser-Nielsen, konstaterede, at han aldrig "havde fremsat et lovforslag, der var blevet modtaget med større velvilje" (Rigsdagstidende, Folketin-

gets forhandlinger 21/6 1919, sp. 5996). Alle politiske partier, som under debatterne var repræsenteret ved Rigsdagens relativt få kvinder som ordførere, stemte for loven. De støttede imidlertid forslaget på baggrund af forskellige problemopfattelser. Venstre begrundede tilslutningen med bekæmpelse af fattigdom og kriminalitet og Socialdemokratiet med samfundets ansvar for småbørns udvikling. Det Radikale Venstre lagde vægt på, at man skulle understøtte kvinders beskæftigelse, og de Konservative at man skulle stimulere velgørenhed.

Den afgørende politiske forandring i at tilslutte sig et statsligt ansvar for småbørns pasning var altså ikke baseret i konsensus om de socialpædagogiske ideer. I praksis gik den offentlige støtte imidlertid til de socialpædagogiske institutioner, og der udviklede sig en praksis for, at 2/3 af institutionernes børn skulle komme fra mindre bemidlede hjem. Denne praksis blev indføjet i sociallovgivningen i 1930'erne, hvor der også var bred opbakning til at begynde at støtte oprettelse af nye institutioner. I 1950'erne var der planer om udbygning med børnehaver i statslige betænkninger, men den kolde krig og den økonomiske krise gjorde statslige initiativer upopulære. Det ændrede sig ved skiftet til 1960'erne, hvor økonomiske, politiske og diskursive rammebetingelser var langt mere gunstige for socialpædagogiske børneinstitutioner. Danske Kvinders Nationalråd kick-startede debatten med en høring på Christiansborg om *Hvor må børnene være?* Derefter forberedte to udvalg sammensat af hhv. progressive pædagoger og embedsmænd lovgivning, der lagde op til, at alle småbørn skulle have socialpædagogiske offentlige tilbud. Loven blev vedtaget i 1964, igen med tilslutningen af samtlige partier i Folketinget. Denne gang med en fælles socialpædagogisk problemforståelse, der repræsenterer en fjerde problemdefinition, i forhold til Bacchis tidligere nævnte tre. Det afgørende nye var, at lovgivningen stadfæstede et universelt princip (børneinstitutionerne rettede sig mod alle børn)

samt at socialpædagogikken var den bærende ide for institutionerne (og senere også for uddannelsen af pædagoger) (Borchorst 2005). Loven udløste en markant udbygning med daginstitutioner.

Ideerne om socialpædagogisk statslig børnepasning har ikke været uden konkurrence; det gjaldt både før og efter beslutningen blev truffet. 1950'erne var præget af en stærk husmoridentitet, som også omfattede en dominerende forestilling om, at børn før skolealderen skulle passes af deres mor.

Under indflydelse fra en dominerende britisk diskurs opstod der en debat om børneinstitutioners mulige skadevirkninger for børn. I 1970'erne ændrede de økonomiske, politiske og diskursive rammebetingelser sig radikalt, og der opstod åbenlys modstand mod daginstitutionerne og især småbørns-pædagogerne. Udgiftsudviklingen for området blev også kritiseret i forbindelse med den statslige helhedsplanlægning, og PPII anbefalede modulpasning, hvor børnene skulle skifte opholdssted op til flere gange om dagen. Selvom de socialpædagogiske daginstitutioner kom i modvind fra flere fronter, så var de imidlertid kommet for at blive.

I dag kan man diskutere, om staten og kommunerne har prioriteret hensynet til forældrenes beskæftigelse og kvantitet i form af pasningsgarantier på bekostning af socialpædagogiske ideer. Tilsvarende har de dårlige danske resultater i OECDs PISA undersøgelser formentlig også skubbet mod en udvikling mod mere skoleprægede aktiviteter i børneinstitutionerne. Det rækker imidlertid ikke ved, at de socialpædagogiske ideer fik betydning for etablering af en unik dansk børnepasningsmodel.

#### MAINSTREAMING: EN IDE MED BEGRÆNSET DANSK SUCCES

Mainstreaming har som ide haft et helt anderledes og historisk langt kortere forløb. Som eksplicit princip blev det lanceret på FN's kvindekongress i Beijing 1995 og indgik i slutdokumentet. Herefter spredte

det sig til FN's mange delorganisationer og til Europarådet, Nordisk Ministerråd og EU.

Mainstreamingsideen er imidlertid flertydig. Som udgangspunkt handler det om at inddrage overvejelser om køn og ligestillingsvurderinger i politikens hovedstrøm, således at det indgår i al politik og ikke kun lever i en ligestillingspolitisk niche. Den underliggende ligestillingsforståelse forstås både som inklusion af kvinder på lige fod med mænd (inclusion), at tilstræbe lighed på baggrund af forskel (reversal) eller at tilstræbe en dekonstruktion af køn (displacement) (Squires 2005). Mainstreaming varierer imidlertid fra at blive anvendt som bureaukratisk værktøj og teknik (f.eks. kønskonsekvensanalyser og ligestillingsvurderinger af lovforslag) til en ligestillingsstrategi med transformativt potentiale. Denne uklarhed viser sig bl.a. ved, at ideen defineres meget forskelligt af internationale organisationer og regeringer. De mest vidtrækkende tolkninger fokuserer på forandring som endemålet, mens de mere moderate kun handler om administrative procedurer.

I Danmark blev mainstreaming indføjet i paragraf 4 i den danske ligestillingslov fra 2000 med formuleringen "Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning". Aktivitetsspligten i den første del af paragraffen blev indført i Ligestillingsloven fra 1988, mens den sidste del er udtryk for lovfæstelse af EU og FN's mainstreamingsmålsætninger. Under folketingsdebatten 9. februar 2000 var mainstreaming ikke genstand for stor debat, og det blev hverken klart, hvilken type ligestillingsforståelse, målsætningen skulle basere sig på, eller hvordan målsætningen skulle implementeres og håndhæves. Regeringspartierne S og R var de mest positive fortalere, mens venstrefløjspartierne var utilfredse med betegnelsen og frygtede at indsatsen ville blive for uforpligtende og usynlig. Ordføreren for Venstre, udtalte, at "Mainstreaming af ligestillingsproblematikken er heller ikke noget af det, der er dyr-

ket i Venstres have" (Rikke Hvilshøj, Folketinget 9. februar 2000). Loven var et centrum-venstre projekt. Venstre og Dansk Folkeparti stemte imod, mens de Konservative stemte blankt.

To år senere udgav den konservative ligestillingsminister, Henriette Kjær, efter afslutningen af det danske EU formandskab en pjece med gode råd om, hvordan man skal mainstreame ministerrådsmøder. De socialpolitiske topmøder blev brugt som model (Minister for Gender Equality 2000). Anbefalingerne gik bl.a. ud på, at man skulle starte tidligt, få topledelsen på sin side og underbygge med viden, data og analyser. Spørgsmålet er, om regeringspartierne havde fortaget en kovending og var begyndt at arbejde systematisk med mainstreaming, eller om der var tale om symbolpolitiske manøvrer. Ligestillingsafdelingen har i mange år arbejdet systematisk med mainstreamingsprojekter, men mainstreaming er ikke centralt forankret i ministerierne, og det er ikke integreret i centrale kerneopgaver. Arbejdet med de senere års politiske reformer i Strukturkommissionen, Velfærdskommissionen, Arbejdsmarkedskommissionen og Skattekommissionen afspejler samtidig, at afgørende politisk planlægning og forvaltning gennemføres helt uden forsøg på mainstreaming. Det samme gælder for det opfølgende politiske arbejde. Netværk og kvindeorganisationer har haft begrænset succes med at pege på den manglende implementering af mainstreaming.

Mainstreamingsideens begrænsede politiske forandringspotentiale i Danmark skal ses i forbindelse med det danske ligestillingsprojekts svage start i midten af 1970'erne. Gennem 1980'erne og 90'erne var der imidlertid et stærkt udenomsparlamentarisk pres i form af kvindebevægelser og -organisationer, som førte til et pres for forandringer. Da mobiliseringen klingede af i 1990'erne, var ligestilling imidlertid ikke forankret i de politiske partiers politik, hvilket man kan få bekræftet ved at se på deres programmer. Dertil kommer, at ligestil-



lingsbeslutninger er præget af polarisering. Når der gennemføres ændringer, sker det som et centrum-venstre projekt, med modstand fra de borgerlige partier. En yderligere begrundelse for mainstreamingsprincipets manglende succes, er manglen på ideentreprenører med indflydelse på den statslige politik. Da V-K regeringen i 2002 nedlagde en række udvalg i forbindelse med sit opgør med, hvad der blev betegnet som smagsdommere, blev også det nyoprettede Videnscenter for Ligestilling nedlagt. Dermed fjernede man repræsentationen af kvindeorganisationer og arbejdsmarkedets parter fra ligestillingsarbejdet, for første gang siden etableringen af ligestillingsinstitutionerne. Rammebetingelserne har dermed været ugunstige for, at præcisere mainstreaming som politisk ide, samt for at den kunne udløse politiske forandringer.

## KONKLUSION

Som idepolitisk tankegods har de socialpædagogiske ideer og kønsmainstreaming meget forskellig levetid, idet de blev lanceret med godt 90 års afstand, og nogen vil måske hævde, at der er tale om pærer og æbler. Det er imidlertid ikke den lange historie, som er begrundelsen for, at socialpædagogikken fik så stor og – vil jeg hævde – selvstændig betydning for dansk børneoplysningspolitik, mens kønsmainstreaming mest har fået symbolpolitisk betydning. Fælles for de to ideer er, at de kom udefra. Men de blev spredt med meget forskellig dynamik og opfanget nationalt på særdeles forskellig måde. Socialpædagogikken blev udbredt nedefra af nationale ideentreprenører. For den statslige politik har der været tale om beslutningskæder over et halvt århundrede, hvor de tidligere beslutninger medvirkede til en yderligere institutionalisering med 1964 loven som kulmination. Som ide blev mainstreaming spredt 'oppefra', hvor internationale organisationer stod i kø for at anbefale den. Nationalt har der imidlertid ikke været stærke ideentreprenører

til at sprede den. Der var tale om en enkeltstående beslutning, og den blev institutionaliseret med begrænset succes og uden at blive internaliseret som norm for ligestillingsarbejdet. En supplerende forklaring til de to ideers meget forskellige forandringspotentiale er de meget forskellige rammebetingelser, de har været præget af. For mainstreamingsideen kan man tale om dårlig timing, fordi ideen blev lanceret på et tidspunkt, hvor det danske ligestillingsprojekt havde en svag forankring og begrænset politisk opbakning. Der har været tale om en top-down præget proces uden stærke nationale ideentreprenører til at arbejde for den nationalt. Den stærke forankring i internationale organisationer har altså ikke sikret den nationalt gennemslag, også fordi danske regeringer har været passive medspillere for den internationalt.

## LITTERATUR

- Bacchi, Carol (1999): *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. Sage Publications, London.
- Borchorst, Anette (2005): Nøglen i de rigtige hænder. Lov om børne- og ungdomsforsorg 1964, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.): *13 reformer af den danske velferdsstat*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in *International Organization* 52 (4).
- Minister for Gender Equality (2002): *Good advice on how to gender-mainstream Council formations*, Copenhagen.
- Schmidt, Vivien A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Idea and Discourse, in *Annual Review of Political Science*, 11.
- Sigsgaard, Jens (1978): *Folkebørnehav og socialpædagogik*. Forlaget Børn & Unge, Socialpædagogisk Forlag.
- Squires, Judith (2005): Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation, in *Social Politics* 11 (1).
- Verloo, Mieke (ed.): *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Central European University Press.