



Ola Tremoen

Tilsyn eller pedagogikk?

Barnehagens tradisjonelle grunnlag,
barnevernsinspektørene og
institusjonsutviklingen i perioden 1945–1975

Masteroppgave i historie

Trondheim, desember 2014

Ola Tremoen

Tilsyn eller pedagogikk?

Barnehagens tradisjonelle grunnlag,
barneverinspektørene og institusjonsutviklingen i
perioden 1945–1975.

Masteroppgave i historie

Trondheim, Høsten 2014

Tilsyn eller pedagogikk?

Barnehagens tradisjonelle grunnlag, barneverinspektørene og institusjonsutviklingen i perioden 1945–1975.

Ola Tremoen

Masteroppgave i Historie

Norges teknisk-naturvitenskaplig universitet (NTNU)

Det humanistiske fakultet

Institutt for historiske studier

Trondheim, Høsten 2014

Forord

Det første arbeidet med denne oppgaven tok utgangspunkt i hvordan barn og barndom hadde blitt fremstilt forskjellig gjennom historien. Med dette arbeidet ble jeg mer oppmerksom på hvordan begrepene barn og barndom hadde forandret seg over tid. Jeg begynte også å se på hvordan samfunnet la til rette for barna og barndommen gjennom fremveksten av institusjoner for barn.

Til mitt hell fant jeg raskt frem til arbeidene til Tora Korsvold. Hennes arbeider, tilknyttet NTNU og Norsk senter for barneforskning, ga meg det samme innblikket om hvordan også institusjonene hadde endret seg over tid, og hvordan diskursen fulgte etter. Når jeg først snakket med mine medstudenter om min oppgave, fant jeg raskt ut at det er få som klarer å holde seg på sidelinjen når debatten omhandler barn. Hvis min oppgave kan bidra til at leserne også engasjerer seg innenfor dette feltet, og stiller sine egne spørsmål er jeg godt fornøyd.

Jeg var også utrolig heldig som fikk Øyvind Thomassen som veileder og jeg er veldig takknemlige for all den hjelp og veiledning han har gitt meg. Både gjennom hans prosjekt The Mental Machine og gjennom våre møter. Jeg vil også takke både Statsarkivet i Trondheim og Riksarkivet i Oslo for all hjelpen jeg fikk ved arkivet. I den sammenheng vil jeg takke Sindre Aarsbog ved arkivet i Trondheim for god hjelp.

Til slutt vil jeg takke min egen familie for all støtte og hjelp de har bidratt med. I tillegg vil jeg også takke de flinke medstudentene mine på rom 6381 som har bidratt med utrolige mengder hjelp, kaffe, sukker, kanelboller og masse godt humør. En siste takk går også til alle mine gode barndomsvenner som alltid har vært der.

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1: INNLEDNING	1
PROBLEMSTILLINGER, AVGRENSNING OG DEFINISJONER.....	2
HISTORIOGRAFI.....	3
BARNEHAGENS FUNKSJON OG DEN KVALITATIVE OG KVANTITATIVE UTVIKLINGEN.....	5
METODE OG KILDEGRUNNLAG.....	6
KILDEKRITIKK.....	6
OPPGAVENS OPPBYGGING	8
KAPITTEL 2: BARNEHAGENS GRUNNLAG OG DET STATLIGE INITIATIVET	9
DEN NYE BARNDOMSFORSTÅElsen	9
ROUSSEAU OG ÉMILE	12
JOHANN HEINRICH PESTALOZZI	13
FRIEDRICHE WILHELM AUGUST FRÖBEL	14
HENRIETTE SCHRADER-BREYMAN OG DEN NORDISKE FRÖBEL-TRADISJONEN	16
BARNEHAGENS TRADISJONELLE GRUNNLAG	17
DAGINSTITUSJONENES FUNKSJONSFORMER	19
DET KVINNELIGE BIDRAGET OG BARNESKRITTENE TIL DEN NORSKE BARNEHAGEN	23
DET STATLIGE INITIATIVET	25
DEN SOSIAL DEMOKRATISKE ORDEN.....	26
SAMMENDRAG.....	27
KAPITTEL 3: BARNEVERNINSPEKTØRNE.....	29
OPPRETTELSEN AV BARNEVERNINSPEKTØRENE.....	30
BARNEVERNINSPEKTØRENEs INSTRUKS	32
LOVENDRINGENE.....	34
ENDA ET UTKAST OG DEN ENDELIG INSTRUKSEN.....	35
BARNEVERNINSPEKTØRENEs ARBEID OG VIRKE.	37
TILSYNSREISENE OG TILSYNSARBEIDET.....	39
BARNEVERNINSPEKTØRENEs RAPPORTER.....	41
BARNEVERNINSPEKTØRENEs RETTLEIING OG KONSULENTVIRKSOMHET.....	46
DAGINSTITUSJONENES RETNINGSLINJER.....	47
BARNEVERNINSTITUSJONENE. RETNINGSLINJER FOR TILSYNET 1952.....	47
FORSKRIFTER FOR DAGINSTITUSJONER FOR BARN. FASTSATT I AUGUST 1954.....	51
SAMMENDRAG.....	53

KAPITTEL 4. BARNEHAGENE MOT 1975. ET PEDAGOGISK TILBUD, ET	
SOSIALPOLITISK VIRKEMIDDEL OG ET SOSIALT HJELPETILTAK.	56
UTVALG, NEMNDER, KOMITEER OG LOVARBEID FREM MOT 1975.....	56
MANDATER OG SAMMENSETNING.	57
LOV OM BARNEVERN AV 1953	59
VIRKNINGENE AV DEN NYE BARNEVERNSLOVEN	62
DET SOSIALE BEHOVET OG TILSYNSFUNKSJONEN.....	63
BARNEHAGENS PEDAGOGISKE VIRKSOMHET. DEN KOMPENSERENDE OG SUPPLERENDE	
FUNKSJONEN.....	70
LOV OM BARNEHAGER.	73
BARNEHAGENS TRADISJONELLE GRUNNLAG OG PÅVIRKNINGEN FRA UTVIKLINGSPSYKOLOGIEN.	75
UTVIKLINGSPSYKOLOGIENS OG DE OFFENTLIGE UTVALGENE.	76
VIDEREFØRINGEN AV DET TRADISJONELLE GRUNNLAGET.....	80
SOSIAL PRAGMATISMEN OG DET SAMFUNNSMESSIGE HENSYNET.....	81
SAMMENDRAG.....	83
KAPITTEL 5. AVSLUTNING.....	86
LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT.....	I
BØKER:	I
ARTIKKLER:	II
OFFENTLIGE UTREDNINGER OG STORTINGSDOKUMENTER:	III
KILDER FRA ARKIVET.....	IV

Kapittel 1: innledning

Den historiske utviklingen til den norske barnehagen har mange aspekter og kan vinkles på mange måter. Barnehagen som institusjon har et eget historiske grunnlag og sin egen fagpedagogiske bakgrunn, men barnehagen ble også formet av samfunnsutviklingen. Den norske barnehagens historie er knyttet til en økende strukturering av barnas hverdag. Barnehagene ble også en del av det politiske landskapet og ble et viktig redskap i å oppnå bedre likestilling mellom kjønnene. Barnehagens historie er også en historie om oppfattelsen av barna og barndommen. Likevel er ikke barnehagens historie en historie fra barnas perspektiv. Det er de ”voksene” som argumenterer på barnas vegne med en oppfattelse av hvilke behov barna har og hvilke som må dekkes. Den norske barnehagen har heller ikke oppstått i et kulturelt eller sosialt vakuum. Den hadde røtter i en videre nordisk utvikling og ble gitt et eget innhold på bakgrunn av de forskjellige oppfattelsene av hvilke behov barnehagene skulle dekke og de politiske prioriteringene.¹

Selv om spørsmål og tanker rundt dannelse og læring kan spores tilbake til filosofer og tenkere som Platon, Martin Luther og Johan Amos Comenius er det først ved 1800-tallet at barnehagens idégrunnlag ble utformet. Barnehagens idégrunnlag skulle bidra til å utskille denne institusjonsformen fra de andre småbarnsinstitusjonene.

Idégrunnlaget kom fra Jean-Jacques Rousseau, Heinrich Pestalozzi, Friedriche Wilhelm August Fröbel og Henriette Schrader-Breyman. De lanserte nye tanker om hvordan barn og barndommen skulle oppfattes og hvordan barn skulle ivaretas av og i samfunnet.² Likevel er barnehagen slik vi kjenner den i dag ganske annerledes enn den tradisjonelle barnehagen. Barnehageutviklingen ble påvirket av de samfunnsmessige forholdene og den fremvoksende fagpedagogikken i etterkrigstiden.

Fra slutten av den andre verdenskrig og frem til Lov om barnehager i 1975 ble småbarnsinstitusjonene gjenstand for en debatt hvor den kvantitative og kvalitative utviklingen av barnehagen ble tatt opp. Bakgrunnen var en økt offentlig interesse for disse institusjonene. I debatten ble behovene for barnehagene vektlagt forskjellig i forhold til barnas behov, familiens behov og samfunnets behov.

¹ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2 utgave, Oslo 2005: 30.

² A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 16.

Problemstillinger, avgrensning og definisjoner

Oppgaven handler om utviklingen av den norske barnehagen. Hovedperioden til oppgaven vil være mellom 1945–1975. Likevel vil jeg gjennom en redegjørelse av oppfattelsen av barn og barndommen, barnehagens tradisjonelle grunnlag, og gjennom å studere småbarninstitusjonene som eksisterte før barnehagene gå utenfor denne periodiseringen. Hovedperioden er valgt på bakgrunn av den utviklingen som historikeren Anne-Lise Seip har beskrevet som statliggjøringen av det samfunnsmessige ansvaret for barn, og avsluttes ved innføringen av Lov om barnehager i 1975 hvor barnehagene ble skilt ut som et selvstendig pedagogisk tilbud.³ Det er hovedsakelig innenfor de tre tiårene fra midten av 1940-tallet til midten av 1970-tallet, at barnehagene ble et utbredt fenomen her til lands. Oppgaven svarer på tre hovedproblemstillinger: (1) Hvorfor og hvordan ble barneverinspektørfunksjonen opprettet og hvordan påvirket arbeidet deres utviklingen av barnehagen (2) Hvilke funksjoner ble barnehagen tillaget og hvordan ble disse vektlagt i denne perioden? (3) Kan det spores en videreføring av barnehages tradisjonelle grunnlag i det politiske arbeidet frem mot lov om barnehager i 1975?

Som en del av problemstillingene vil jeg også diskutere psykologiens påvirkning på barnehageutviklingen. Den svenske filosofen Kenneth Hultqvist har vist hvordan barnehagen, og oppfattelsen av barnet ble påvirket av psykologifagets fremvekst i Sverige. Denne oppgaven vil forsøke å vise en lignende utvikling i Norge.

Oppgaven omhandler likevel ikke alle aspektene ved statliggjøringen. Fokuset er rettet mot de aktuelle departementene som arbeidet med daginstitusjonene i perioden 1945–75. Jeg diskuterer også arbeidene til de offentlige utvalgene og arbeidsgruppene i sammenheng med utviklingen av det statlige lovverket. Oppgaven er ikke rettet mot den utviklingen av det generelle barnevernet, selv om disse teamene er sammenflettet.

Oppgaven benytter flere begreper om de forskjellige institusjonene for barn. Dette reflekterer mangfoldet av begreper som ble brukt i de offentlige kildene. Ikke bare er det et mangfold av begreper, men innholdet og betydningen av dem kan variere. Jeg har valgt å holde meg til de

³ A-L. Seip, *Sosialhjelpetaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*, Oslo 1994: 185.

definisjonene som ble gitt i Stortingsmelding nummer 89 (1961–1962).⁴ I retningslinjer for utbygging og drift av daginstitusjoner m.v. for barn blir barnehager definert slik:

”Barnehager tar imot barn i alderen 3–7 år i 4 til 6 timer daglig og ledes av barnehagelærere med godkjent utdannelse Utendørs lekeplass hører til”.⁵

”Dagheimer tar i mot barn i alderen 3–7 år i den tid moren er i arbeid utenfor heimen. De er i alminnelighet åpne 9 timer daglig. I dagheimen har barna som regel eget hvilerom med sengebrisker og får et måltid mat. Ellers er standarden med hensyn til utstyr og personale den samme som i barnehagene”.⁶

Dagheimene er inkludert under barnehagedefinisjonen, og er det vi i dag ville kalt langtidsbarnehager. Når jeg bruker begrepet daginstitusjoner vil dette være som et samlebegrep for barnehagene uavhengig av åpningstid. I de tilfellene jeg benytter meg av begreper der meningsinnholdet viser til en bestemt betydning vil dette bli kommentert. Et annet begrep som vil komme igjen flere steder i oppgaven er sosial pragmatisme. I en politisk kontekst kan begrepet pragmatisme ha negative undertoner. I diskusjonen min er ikke dette meningen og begrepet må forstås i tråd med definisjonen: Pragmatiker – en, –e. Person som legger vekt på hva som er nyttig og praktisk gjennomførlig, og (om nødvendig) ser bort fra prinsipper og ideologi.⁷ Pragmatisme –n. Sans for det praktisk gjennomførlige.⁸ Sosial er definert slik: Sosial –t. Som angår samfunnsforholdene, fellesskapet og forskjellene mellom samfunnslagene.⁹ Som et samlebegrep menes en holdning der det praktisk gjennomførbare blir vektlagt.

Historiografi

I historisk forskning er barnehagens generelle historie i Norge forholdsvis godt dekket. En god og oversiktlig innføring innenfor teamet er boken: *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, av Elisabeth Ruge Tømmerbakke og Per Miljeteig-Olsen (red.) som ble

⁴ St. meld. nr. 89, om retningslinjer for utbygging og drift av daginstitusjoner m.v. for barn, Oslo 1961–62: 4.

⁵ ibid: 4.

⁶ Ibid: 4.

⁷ Norsk Ordbok, med 1000 illustrasjoner, 2 utg. Kunnskapsforlaget Oslo 2005: 893.

⁸ Ibid: 893.

⁹ Norsk Ordbok, med 1000 illustrasjoner, 2 utg. Kunnskapsforlaget Oslo 2005: 1085.

utgitt i 1987. Et interessant aspekt forskningen deres er at bidragsyterne var tungt involvert i den politiske prosessen rundt barnehagene. Blant dem finner vi Tora Grude som arbeidet i flere år som konsulent i Familie- og forbruker departementet og var barnehagekonsulent hos fylkesmannen i Aust-Agder. Innledningen er skrevet av daværende barneombud Målfrid Grude Flekkøy. Jan Eivind Myhre sin bok: *Barndom i storbyen. Oppvekst i Oslo i velferdsstatens epoke* er en god fortolkning av barns oppvekst i storbyen. Når det gjelder den generelle samfunnsutviklingen i denne perioden må Anne-Lise Seips bok: *Veiene til velferdsstaten, Norsk Sosialpolitikk 1920–1975*, som er andre del i hennes forskning rundt utviklingen av den norske sosialpolitikken og Berge Fures bok: *Norsk Historie 1914-2000* nevnes.

Tora Korsvold sine bøker og forskning er viktig som bakgrunn for min forskning og jeg har aktivt brukt hennes arbeider. En mer grundig innføring i barnehagens historie finnes i boken: *For Alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten* som kom i første utgave i 1998. Denne boken er vinklet mot kvinnenes bidrag og innsats for barnehagen. I tillegg har den et fokus på endringene barndommen har gjennomgått. Tora Korsvold har også gjort en sammenlignende studie mellom Norge, Sverige og Tyskland i perioden 1945–2000 i boken: *Barn og barndom i velferdsstatens småbarnspolitik*.

I tett tilknytning til barnehagens utvikling er også historien om fremveksten av utdannelseinstitusjoner for barnehagelæreryrket. Fagpedagogikken hadde sin egen utvikling som har blitt gjenstand for forskningen til de tidligere barnehagelærerne Anne Greve, Turid Thorsby Jansen og Morten Solheim i boken: *Kritisk og begeistret, Barnehagelærernes fagpolitiske historie*. Eva Balke sin bok: *Barnevernsakademiet i Oslo gjennom 50 år* fra 1988 berører utviklingen til den første utdannelseinstitusjonen for barnehagelærere i Norge etablert i mellomkrigstiden i Oslo. Den bygger videre på boken: *Barnevernsakademiet gjennom 25 år*, av den tidligere rektoren ved Barnevernsakademiet Inger Grundt Pedersen.

Fremveksten av barnehageinstitusjonen hviler på flere ideologiske grunnlag. Den bar også med seg en ny forståelse av barnet. Som tidligere nevnt stammer barnehagens grunnlag fra midten av 1800-tallet, representert ved Jean-Jacques Rousseau, Johann Heinrich Pestalozzi, Friedriche Wilhelm August Fröbel og Henriette Schrader-Breyman. En oversiktlig innføring i deres bidrag til pedagogikken kan leses i *Learning from the past, Historical voices in early childhood education* av Jennifer Wolfe. En litt mer grundig innføring finnes i boken: *Pedagogikkens mange ansikter, Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne* fra 2004.

Barnehagene videreførte en ny oppfattelse av barna og barndommen, men denne oppfattelsen ble også påvirket av ny fagkunnskap og sosiale faktorer. Den svenske filosofen Kenneth Hultqvist har forsket i dybden om hvordan barnet ble oppfattet i de statlige dokumentene ved utviklingen av den svenske barnehagen. I tillegg diskuterer han hvordan pedagogikken representerte barna og barnas behov i hans bok: *Förskolebarnet, En konstruktion för gemenskapen och den individuelle frigörelsen*. En videre innføring i hvordan pedagogiske miljøer kan studeres diskuteres i boken: *Pedagogiske miljøer og barns subjektskaping*, av Elisabeth Nordin-Hultman.

Barnehagens funksjon og den kvalitative og kvantitative utviklingen

Som nevnt er Tora Korsvold sin forskning et viktig bakgrunnstykke for oppgaven. Når det gjelder oppgavens utforming og fokus er den påvirket av Korsvold sin avhandling: *Profesjonalisert barndom, Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945-1990* fra 1997. Korsvold sin avhandlingen tar for seg de statlige begrunnelsene for den kvantitative og kvalitative utviklingen av barnehagen med særlig vekt på kvinnenes bidrag helt frem til 1990. Det er likevel viktige forskjeller. Jeg har valgt å fokusere særlig på barneverninspektørene og dere arbeid gjennom en analyse av deres mandat og rapporter. Jeg også valgt å fokusere på hvordan daginstitusjonenes funksjonsform kommer frem i kildematerialet, og hvordan sosial pragmatikken påvirket det politiske arbeidet. Jeg diskuterer også om det finnes en videreføring av barnehages tradisjonelle grunnlag i kildene frem mot Barnehageloven av 1975. Noen begreper og definisjoner som er sentrale i min oppgave blir også diskutert i Korsvold sitt arbeid.¹⁰ Jeg har også brukt noen av de samme kildene som Korsvold, dette er i hovedsak begrenset til Stortingsforhandlingene og de offentlige dokumentene.

¹⁰ Dette gjelder særlig begrepene for de forskjellige funksjonsformene til småbarnsinstitusjonene, eksempelvis; *Den supplerende funksjonen, substituttfunksjonen og den kompenserende funksjonen*. Hentet fra

T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 60-65.

Metode og kildegrunnlag

Dette er en empirisk og tekstanalytisk oppgave. Mitt mål på bakgrunn av kildemateriale og arbeidsmetode har vært å diskutere barnehagens tradisjonelle grunnlag, og utviklingen av institusjonen i det offentlige arbeidet i perioden 1945–1975. Jeg har i tillegg hentet inspirasjon fra kultur- og idéhistorien. Dette feltet har tilført barne- og barndomshistorien flere nye spørsmål og vinklinger, særlig Ellen Schrupf og Philippe Ariés har vært viktige. Jeg har også benyttet meg av statsvitenskapelig teori for å klargjøre prosessene bak nedsettelsen av offentlige utvalg og komiteer.

Et sentralt aspekt ved kultur- og idéhistorien innenfor barn- og barndomshistorien er anerkjennelsen av at det er en forskjell mellom det fortidige barnet og de historiske oppfattelsene av barnet og barndommen. Det vil si barn og barndommen har blitt oppfattet annerledes til forskjellige tider. Ellen Schrupf sin bok: *Barndomshistorie*, er skrevet med et slikt utgangspunkt. Hennes forskning har også en bred innsynsvinkel og tar opp oppfatninger av barnet i forhold til familie, barnearbeidet og utviklingen av skoleverket. I tillegg har hun et mer internasjonalt perspektiv hvor impulsene fra utlandet kommer frem. Phillippe Ariés sin forskning sporer et brudd i oppfattelsen av barn og barndom. Oppfattelsen gikk fra en likegyldig holdning ovenfor både barna og barndommen både fra samfunn og foreldre. Frem mot slutten av 1700-tallet ser Ariés en utvikling der barna gradvis blir hentet frem fra den likegyldigheten han selv fremstiller.

Som nevnt fokuserer oppgaven på barnehagens utvikling i det offentlige arbeidet og oppgavens kildegrunnlag er hovedsakelig offentlige dokumenter og publikasjoner. Det vil si stortingsforhandlinger, odelstingsproposisjoner, departementale rundskriv, lovutkast og komiteinnstillinger. Utover dette har jeg benyttet meg av brev, notater, rapporter, utkast og andre dokumenter fra de aktuelle departementenes arkiv. I tillegg til dette kommer bidragene fra barnehagene og de private organisasjonene, eksempelvis Trondheim Asylselskap sitt privatarkiv ved statsarkivet i Trondheim. Innsamlingen av kilder ble gjort både ved Statsarkivet i Trondheim og ved Riksarkivet i Oslo.

Kildekritikk

Arbeidet med primærkildene har fulgt en kvalitativt og tekstanalytisk forskningsstrategi. Dette innebærer en kvalitativ analyse av tekst fra et hermeneutisk perspektiv.¹¹ Forståelsen

¹¹ H. Grimen, Samfunnsvitenskapelige tenkemåter, 3. Utgave, Oslo 2004: 241.

om at jeg som forsker tar med meg mine egne fordommer inn i kildene har bidratt til at jeg har forsøkt å nærme meg en forståelse gjennom å undersøke flere kilder innenfor samme tema og periode. Jeg har også ved arbeidet med kildene forsøkt å tematisert dem i forhold til min egen problemstilling.

Som nevnt er hovedtyngden av primærkildene offentlige dokumenter. Dette er ikke problemfritt, Offentlige dokumenter kan ofte tolkes både som funksjonsforklaringer og motivforklaringer.¹² Tekstene kan benyttes til å tolke og forstå intensjoner og handlinger. Lovverk har en klar funksjon, ettersom de tilstreber en gitt handlemåte, eller et ønske om endring av tidligere handlemåter. Lovene kan også bidra til å forstå de særegne utviklingstrekkene som ble fokusert i samtiden samt de generelle samfunnsvilkårene. De offentlige dokumentene og publikasjonene kan også både være normative og beskrivende. Ofte beskriver de tidligere politiske prosesser eller skisserer frem en historiskutvikling innenfor det berørte samfunnsområdet. For denne oppgaven er hovedsakelig de fremtidsrettede og normative kildene som vil være de viktigste, siden det normative ofte er meningsbærende i forhold til hvilke aspekter som ble vektlagt.

Arbeidene til de offentlige utvalgene og arbeidsgruppene bør behandles annerledes enn lovverket og andre politiske kilder. Det er klart at disse kildene også ble skapt i en politisk kontekst, men de representerte likevel ikke partipolitikken og hadde ingen åpenbar politisk motivering. Selv om deres arbeider kunne legge grunnlag for videre politisk arbeid var ikke utvalgene en del av den norske sentralforvaltningen. Arbeidsgruppene kan sees på mer som en del av administrasjonen der informasjonsinnhenting og utredelser er vektlagt.¹³ I forhold til administrasjonen skal politikerne skal stå for initiativet, sette fokus på sak og tema, så velge mellom alternativer eller komme frem til et kompromiss.¹⁴ Ved utarbeidelsene av NOU-er (Norsk offentlig utredning) blir utvalgene nedsatt av departementene i forhold til deres samfunnsområde. Arbeidene til komiteene og utvalgene også interessante i forhold til at dette var på mange måter ekspertutvalg, hvor fagkunnskapen innenfor teamet skulle vektlegges.

Selv om fagkunnskapen ble vektlagt var ikke arbeidet til de forskjellige arbeidsgruppene objektiv, i den forstand at den var uten påvirkning. Administrasjonen kan påvirke arbeidet gjennom byråkratens fagkunnskap, og politikerne kan påvirke administrasjonen gjennom

¹² K. Kjeldstadli, *Fortiden er ikke det den engang var: En innføring i historiefaget*, Oslo 1999: 121-122.

¹³ O.B Røste, *Politikk og økonomi –for statsvitere*, Oslo 2008: 68.

¹⁴ D.I Jacobsen, *Administrasjonsnes makt , -om forholdet mellom politikk og administrasjon*, Bergen 1997: 36-

delegering av myndighet.¹⁵ I hvor stor grad administrasjon påvirket de politiske avgjørelsene er vanskelig å avgjøre, på bakgrunn av at skillelinjene mellom administrasjon og politikk er diffuse, men dette aspektet er likevel verdt å nevne.

Oppgavens oppbygging

For å bedre kunne forstå hvordan barnehagens tradisjonelle grunnlag og barndomsforståelsen ble påvirket av samfunn og kultur vil kapittel 2 ta for seg barnehagens tidlige røtter. I kapittel 2 diskuterer jeg også begrepet barnehagens tradisjonelle grunnlag. Jeg avslutter kapitlet med å se på starten til det statelig initiativet for barnehagene og den samfunnsmessige konteksten.

I kapittel 3 diskuterer jeg opprettelsen av barneverninspektørene og utformingen av arbeidshverdagen deres. I tillegg studerer jeg inspektørenes tilsynsarbeid mot barneverninstitusjonene og deres konsulentarbeid.

I kapittel 4 går jeg nærmere inn på diskursen rundt barnehagene av de offentlige utvalgene, nemndene og komiteene. I tillegg diskuterer jeg de to sentrale lovverkene, Lov om barnevern av 1953 og Lov om barnehager av 1975.

Siste kapittel er avslutning hvor jeg vil gå igjennom oppgavens problemstillinger og forsøkte å knytte disse opp med kapitlene i oppgaven.

¹⁵ O.B Røste, *Politikk og økonomi –for statsvitere*, Oslo 2008: 68-70.

Kapittel 2: Barnehagens grunnlag og det statlige initiativet

En utredelse av barnehagens grunnlag er ikke problemfri. Den første utfordringen ligger i begrepet barn. Barn har ikke alltid blitt oppfattet som barn på den måten vi gjør i dag. Meningsinnholdet i begrepet kan settes inn i en kulturell og en historisk kontekst. Det var også dette Philippe Ariés understreket i hans bok *Barndommens historie*.¹⁶ Ariés viste til alle sine lesere at: ”childhood had a history (and) that, over time and in different cultures, both ideas about childhood and the experience of being a child had changed”.¹⁷ Den nye barndomsforståelsen var sentral for utviklingen av småbarnsinstitusjonene og for å klargjøre dette vil kapitlet raskt redegjøre for denne holdningsendringen.

Daginstitutionenes pedagogiske og idemessige grunnlag ble også påvirket av de som videreførte arbeidet med barnehagene. Dette kapitlet vil ta utgangspunkt i et utvalg av bidragsytere i forsøket på å utlede et tradisjonelt grunnlag for barnehagen som vil bli benyttet videre i oppgaven.¹⁸ Som nevnt i innledningskapitlet vil denne oppgaven også studere barnehagens funksjon. Dette kapitlet vil forsøke å redegjøre for de forskjellige funksjonsformene som ble tillagt barnehagene. Disse funksjonsbegrepene vil bli brukt videre gjennom oppgaven. Avslutningsvis vil jeg se på de institusjonene som eksisterte her til lands før barnehagene, og det statlige initiativet ovenfor daginstitutionene som en overgang til perioden etter andre verdenskrig.

Den nye barndomsforståelsen

At barn og barndom har blitt oppfattet forskjellig i tidligere tider kan understrekes med eksempler fra vår egen historie. Før barnene ble definert ut av det allmenne lovverket hadde de ikke noen form for beskyttelse mot straffeforfølgelse. Med andre ord, de ble sett på som myndige, og hadde selv ansvaret for egne handlinger. Mer små voksne enn barn. I Christian V Norske lov fra 1687 kunne barn i alderen 10 til 15 år straffes med ris, tvangsarbeid, eller arvetap. Ved drap ble grensen for straff på lik linje med voksne satt til 14 år. Ofte ble barn

¹⁶ Originaltittel: *L'Enfant et la vie familiale sous L'Ancien Régime*. Først utgitt i Frankrike 1960, på norsk fra 1980.

¹⁷ H. Cunnigham, *Histories of childhood*, *The American Historical Review* 1998, 4: 1197

¹⁸ En bidragsyter som ikke vil bli særlig omtalt er Maria Montessori. Argumentasjonen for dette ligger hovedsakelig i at Montessori-barnehagene er egne etablerte institusjoner med et eget historisk og pedagogisk grunnlag enn de tradisjonelle barnehagene.

henvendt til tukthusene for straff. Tukthusene fungerte i denne perioden som arbeidsanstalter. Opprinnelig som et tiltak mot vagabondene og betleriet. Den samme lovsamlingen legaliserte også fysisk straff av barn i hjemmet, men med noen forbehold: ”Husbond maa refse sine Børn og Tyende [tjenestefolk] med kæp, eller Vond og ej med Vaaben”.¹⁹ At barn og tjenestefolk blir nevnt i samme setning er ingen tilfeldighet. Både tjenestefolk og barn var underlagt fullmakten til faren, embetsmannen eller husbonden og deres status ser ut til å ha blitt sidestilt i lovverket. Heller ikke barndommen var en beskyttet periode. For mange barn ville barnearbeidet markere store deler av barndomstiden. Dette gjaldt særlig for barna på bygdene, men også i byene var det ikke uvanlig at barna arbeidet.

Barnearbeidet i primærnæringene ble oppfattet som en naturlig del av livsrytmen, og denne forståelsen har hatt en særstilling i lovverket.²⁰ Arbeidet for barna i de rurale områdene ble ikke sett på som noe negativt. Eliert Sundt sine mange kommentarer rundt den norske husfliden underbygger den positive holdningen til denne tradisjonen. I hans bok om husfliden i Norge forteller han om ”gjæterbarna” som tar tjeneste i bygdene ved Grimstad og Lillesand:

”Sådanne flinke børn komme hjem med gode klæder og penge til (...) De få meget tidlig interesse for at samle og spare og kunne tale om økonomiske affærer som voxne; ved denne gjæter-tjeneste blandt fremmede øves de for den voxne alders arbejdsvandriger”.²¹

De som vokste opp i mer velstående bondefamilier eller embetsmannsfamilier, med tjenere og husmenn hadde nok færre arbeidsplikter enn for eksempel husmannsbarna. Dette bidro til at forholdet mellom barn og foreldre fikk et helt annet aspekt hos storbøndene enn hos fattigfolket. Ariès peker også på at endringene rundt oppfattelsen av barnet og barndommen først fant gjenklang i de bedre stilte økonomiske samfunnslagene. Med økningen av antall husmenn fra 1700-tallet og utover 1800-tallet økte også antallet barn som måtte ta seg arbeid. En av konsekvensen var at den daglige kontakten mellom barn og foreldre ble brutt.²² Det var ofte lange avstander mellom husmannsplassen og arbeidsplassen. I fare for å overfortolke så

¹⁹ Chr. Vs Norske Lov, *Om Børns forseelse imod forældre, item Husbondes og Hustruies*, 1687 : 6 bok, 5 kapittel. 5 artikkel.

²⁰ I 1892 kom Fabrikktilsynsloven den første norske loven som regulerte arbeidet i industrien, og med det barnearbeidet. Her ble primærnæringene holdt utenfor. Loven ble utvidet i 1936, men også her ble oppgavene tilknyttet jord- og skogbruk, samt naturalhusholdet ekskludert.

²¹ E. Sundt, *Om husfliden i Norge*, Kristiania 1867: 104

²² I. Fløystad, *Vi lærte tidlig å arbeide! Barnearbeid i Norge i de siste 200 år*, Forskningsnytt nr.4 Oslo 1979: 24

kan det tenkes at dette skapte en større følelsesmessig avstand innad i arbeidsklassefamiliene og bidro til å gjøre barnarbeidet mer naturlig.

Barnarbeidet eksisterte også i byene. Dette arbeidet ble derimot ikke oppfattet på samme måte som barnarbeidet i primærnæringene. Barnarbeidet i industrien synliggjorde misbruk og utnyttelse av barna. I tillegg var datidens arbeidsforhold i industrien, ansett som svært skadelig i forhold til primærnæringene. I Norge avtok ikke barnarbeidet før i mellomkrigstiden. Denne utviklingen må trolig tillegges mer realpolitiske hensyn enn ideologiske. Anne-Lise Seip har poengtert skolens rolle ved å skape et politisk press for strengere regulering av barnarbeidet i denne perioden, ønsket var at skolen skulle prioriteres før arbeidet.²³

Frem mot 1700-tallet ser Ariés en utvikling der barna gradvis blir løftet frem fra det han oppfatter som en likegyldighet fra samfunnets side. Nå skulle de nye tankene rundt barn og barndom gjøre seg gjeldende. Ariés finner en gryende følelse av en ny barndom. Barnet ble nå oppfattet som naivt, søtt og artig.²⁴ Han gir eksempler om hvordan ammene arbeidet med å holde barna rene og friske og gledet seg over både barna og arbeidet. Deres fromhet ovenfor de unge barna ble holdt frem i samtiden. Utviklingen av barneportrettet og spesialiseringen av barnedrakten i denne perioden var også fenomener som vitnet om at barnet og barndommen ble gitt mer plass i samfunnet.

Moralistene og oppdragerne, som Ariés kaller de nye tenkerne innenfor barneomsorgen ønsket å trenge inn i barnenes mentalitet for å tilpasse oppdragelsesmetodene bedre.²⁵ Dette innebar en forståelse av barnets og barndommens særegenhet. Det er blant disse vi finner Jean-Jacques Rousseau, Johann Heinrich Pestalozzi og Friedriche Wilhelm August Fröbel. I Sentral-Europa hadde forståelsen av barna som ikke annerledes enn små voksne blitt utfordret fra midten av 1700-tallet. Boken: *Émile – eller om oppdragelsen*, fra 1762 av Jean-Jacques Rousseau, frontet en helt ny oppfattelse av barna og en ny barndomsforståelse.²⁶ Tankene om barnas rett til egen barndom og barndommens egenverdi, som fortsatt er et vesentlig aspekt av den norske barnehagen, kan spores tilbake til Rousseau.²⁷

²³ A-L. Seip, *Sosialhjelpetaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*, Oslo 1994: 115.

²⁴ P. Ariés, *Barndommens historie*, Oslo 1980: 154.

²⁵ Ibid: 158.

²⁶ Originaltittel: *Émile, ou De L'Éducation*.

²⁷ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 18.

Rousseau og Émile

Rousseau var opprinnelig født i Sveits, men tilbragte mesteparten av sitt voksne liv i Frankrike. Han befant seg en brytningstid mellom det eneveldige og reaksjonære monarkiet på den ene siden og opplysningstidens idealer på den andre siden. Émile ble fullført i 1760 og publisert to år senere.²⁸ Idehistorisk ble denne romanen, med tanke på den pedagogiske utviklingen, svært viktig. Émile tematiserte for første gang en mer moderne oppfattelse barn og barndommen. Rousseau fremhevet gjennom Émile de første leveårenes betydning for menneskets danning. Han understreket at barnet måtte få mulighet til å erfare barndommen. Rousseau argumenterte for at barnene ikke var små voksne, de måtte få utfolde sine naturlige anlegg. Barna var gode av natur og de skulle ikke bare på hurtigst mulig måte sosialiseres inn de gjeldende samfunnsnormene.

Det naturlige ble viktig i Rousseau sin pedagogikk. Oppdragelsen skulle knyttes opp mot den menneskelige natur, ikke mot religion eller kultur. Barnas måtte få utvikle seg fritt, uten tvang eller unødvendig disiplinering eller irettesettelser.²⁹ Rousseau forfektet også at barn var av natur forskjellige fra voksne. For Rousseau betydde dette at den voksne oppdrager ikke fullt ut kunne forstå barna, og at barn måtte aksepteres som barn og ikke små voksne. I Rousseau sine tanker om barnas danning skulle de ikke bare fylles med den kunnskapen samfunnet anså som viktig. Kunnskap skulle heller trekkes ut av barna ved bruk av kontrollerte omgivelser der barna kunne få erfaringer de kunne lære av. Rousseau var negativ til det han kalte ”det oppjagede barnet” som ble tvunget for raskt inn i et stadig skiftende og stresset voksenliv med for mye ansvar. Barna måtte isoleres i forhold til det Rousseau kalte korruperte omgivelser. Med Émile ble den moderne barndommen og oppdragelsen for første gang tematisert.

Émile var en roman og Rousseau antok ikke at den ville bli brukt som oppdragsinstruks i samtiden. I hovedsak var det hans ideer han ville synliggjøre. Romanen om Émile bidro i aller høyeste grad til å spre Rousseau sitt tankeunivers når det gjaldt barn og barndom. Boken ble svært utbredt, selv om den ble fordømt og brent i Paris, Bern og Genève.³⁰ Rousseau tok derimot ikke opp tanken om institusjoner for småbarn, eller hvordan de skulle utformes eller modelleres i Émile. Det eksisterte institusjoner tilknyttet kirkene og klostrene i hans samtid.

²⁸ J. Wolfe, *Learning from the past, Historical voices in early childhood education*, Alberta 2000: 38

²⁹ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 17.

³⁰ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 38.

De var derimot var ikke forbeholdt bare barn men også de fattige og vanskeligstilte gruppene. Disse institusjonene fungerte hovedsakelig som hjelpeinstitusjoner og med en hovedsakelig sosial funksjon.

Johann Heinrich Pestalozzi

Hvis Rousseau var arkitekten innenfor skapningen av den nye barndomsforståelsen blir Pestalozzi håndverkeren. Pestalozzi hadde en mer praktisk tilnærming til sin egen viten enn Rousseau, men også han publiserte flere skriftlige arbeider angående utdanning og praktisk pedagogikk. Pestalozzi, også av Sveitsisk opprinnelse, ble født inn i en middelklassefamilie i Zurich. Han fikk et tidlig møte med Rousseau sin *Émile*. I 1781 fullførte han *Lienhard und Gertrud* som i likhet med *Emile* ble skrevet i romansjangeren, men med et klart faglig innhold.³¹ Her understreket han verdien av den moderlige omsorgen for oppdragelsen. Gertrud blir barnenes første lærer og veileder de igjennom deres bruk av sansene og deres første observasjoner av naturen. Pestalozzi tolket barnet som oppdelt i handen, hjertet og hodet. Handen representerte det kroppslige, hjertet en kombinasjon av følelser, moral og interpersonell oppførsel, hodet ble symbolet på det intellektuelle. Sann læring ble først oppnådd når disse elementene ble integrert til en helhet.³²

Pestalozzi utviklet opplæringsmetoder basert på en tilnærming mot objekter, hvor barn gjennom sansene skulle utvikle et kjennskap til forskjellige konsepter. Eksempelvis ved undervisning av matematikk måtte barna få et kjennskap til konseptet om tall gjennom håndfaste objekter. Det samme gjaldt også for kunst og musikk, hvor barnene gjennom sansene kunne forstå oppbygningen fra enkle bestanddeler, toner eller geometriske grunnformer, til komplekse musikkstykker og malerier.³³ Pestalozzi så også det borgerlige hjem som et forbilde for småbarnsinstitusjonene, dette skulle vise seg å bli et viktig aspekt for de nordiske barnehagene.

Pestalozzi arbeidet aktivt med å etablere skoler. I 1771 åpnet han en skole for de fattige barnene i området rundt Neu Hof, ikke langt unna Zurich. Skolen kombinerte praktisk arbeide sammen med læring. Grunnet økonomiske vanskeligheter ble skolen stengt allerede i 1779.³⁴ Det mest vellykkede forsøket var en skole åpnet i 1804 i Yverdon, mellom Bern og Genève.

³¹ J. Wolfe, *Learning from the past, Historical voices in early childhood education*, Alberta 2000: 55.

³² Ibid: 62.

³³ Ibid: 64-68.

³⁴ J. Wolfe, *Learning from the past, Historical voices in early childhood education*, Alberta 2000: 53 og 58.

Denne skolen bidro til å spre både hans ideer og hans omdømme utover Europa og Nord-Amerika. Mange strømmet til for å observere hans ideer i praksis, og for å lære. Blant disse finner vi den britiske sosialreformatoren Robert Owen som var sentral i forhold til asylene, og den tenkeren som trolig fikk størst innflytelse på utviklingen av barnehagen Friedriche Fröbel.

Friedriche Wilhelm August Fröbel

For å fullføre analogien, hvis Rousseau var arkitekten, og Pestalozzi håndverkeren, så blir Fröbel møbelsnekkeren. Han har blitt tolket som grunnleggeren av både barnehagen og barnehagelærerutdanningen og etablerte en egen pedagogisk tradisjon.³⁵ Han opprettet den første moderne barnehagen i Blankenau, Tyskland i 1837.³⁶ Fröbel etablerte egne kursprogram for personalet i barnehagene og han ble overbevist om at kvinnene var de beste lærerne mot barna.³⁷ Kursene var nødvendige for den voksne oppdrager kunne ikke fullt ut forstå barnet. De trengte opplæring i ny kunnskap rundt barn og barndom, og kunnskap rundt de nye pedagogiske metodene. Barnehagene var kontrollerte omgivelser der barna kunne få erfaringer de kunne lære av.

Fröbel videreførte mange av de pedagogiske ideene fra Pestalozzi og bandt de sammen med praktiske oppgaver. Dette skulle lære barnene sammensatte og abstrakte konsepter. Han fremmet leken som særskilt viktig i opplæringen av barnene. Fröbel så på leken som lærerik i seg selv, både for det enkelte barn og for barns betydning for hverandre.

I 1826 ble *Die Menschenerziehung* publisert, dette var Fröbel sitt filosofiske og teoretiske hovedverk når det gjaldt barns dannelse. Her fremlegger han at barn kan kun realisere seg selv gjennom sin egen frie aktivitet. Derfor må all dannelse ta utgangspunkt i barnas lek.

Fröbel var derimot ikke av den oppfatning av at leken skulle være helt uten struktur. Leken skulle få barnet nærmere en forståelse av Fröbel sitt konsept for enhet. Eksempelvis skulle barnene gjennom å dyrke frem egne planter på sine bestemte bed ved barnehagens uteområde, lære seg omsorg for naturen, få et kjennskap til hvordan naturen fungerte, og nærme seg en forståelse for hele prosessen fra frø til plante, altså enheten i naturen. Fröbel innførte også egne leker og metoder som barnene skulle benytte til læring. Lekene, kalt lekegaver, var

³⁵ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie, Bergen 2014: 19.

³⁶ T. Korsvold, For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten, 2 utgave, Oslo 2005: 30.

³⁷ J. Wolfe, Learning from the past, Historical voices in early childhood education, Alberta 2000: 83.

figurer av tre eller tøy og utformet etter matematiske grunnformer, som kuler, kuber, og sylindre.

Gjennom leken skulle barnene bli komfortable med matematiske begreper. Ideen om de elementære formene kommer trolig fra Pestalozzi, som understreket objektene viktighet for og oppnå kunnskap. For Fröbel ble det også viktig å knytte denne kunnskapen opp mot barnenes sanseerfaringer. Det var heller ikke slik at barnene skulle leke fritt med legegavene. Først i en samhandling med en voksen fikk legegavene et utdanningsmessig innhold.³⁸ For at barnene skulle få en følelse av samhold og gruppeidentitet ble hver dag i de Frøbelske-barnehager startet med en morgensamling med sang. Barna hadde bestemte bevegelsesmønstre, for å illustrere sangens tekst og melodi, såkalte bevegelsesleker. Innenfor disse var det også ring- spring- og danseleker.

Frøbels barnehagebevegelse var kontroversiell i samtiden. Det tradisjonelle katolske og protestantiske synet på arvesynden sto i sterk kontrast til Frøbels oppfattelse av barn. I likhet med Rousseau så også Fröbel på barnet som godt av natur.³⁹ Frøbels barnehager hadde også sosialistiske trekk. Familiens økonomi eller sosiale stand skulle ikke avgjøre om barna fikk plass ved barnehagene.⁴⁰ Ambisjonene om en dannelses som skulle føre til reflekterende, frie og tenkende barn, ble sett på som radikal.⁴¹ Særlig i det konservative politiske klimaet etter 1848. Året før hans død ble Frøbels barnehager forbudt av de prøyssiske myndighetene.

I 1852 døde Fröbel etter en kort tids sykdom, han etterlot ingen samlede verker, og ingen materiale som sammenfattet og forklarte hans legegaver. Konsekvensene ble at Fröbelbevegelsen samlet og fortolket mange av hans tekster etter hans død. Den tyske historikeren, pedagogen og filosofen Helmut Heiland har påpekt at mye av Frøbels ideer ville i løpet av denne prosessen bli feiltolket.⁴² Uavhengig av en slik feiltolkning ville utbredelsen av Frøbelske-barnehager, og hans ideer rundt oppfattelse av barn og barndom, være sentrale i forhold til en redegjørelse av barnehagens tradisjonelle grunnlag. Likevel kan ikke grunnlaget

³⁸ J-E. Johansson, *Freidrich Wilhelm August Fröbel: Fritt tänkande och samhandlande barn*, i K. Steinsholt, L. Løvlie(red.), *Pedagogikkens mange ansikter, Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne*, Oslo 2004: 265.

³⁹ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 19.

⁴⁰ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2 utgave, Oslo 2005: 31.

⁴¹ J. Wolfe, *Learning from the past, Historical voices in early childhood education*, Alberta 2000: 85.

⁴² J-E. Johansson, *Freidrich Wilhelm August Fröbel: Fritt tänkande och samhandlande barn*, i K. Steinsholt, L. Løvlie(red.), *Pedagogikkens mange ansikter, Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne*, Oslo 2004: 271.

til den norske barnehagen tillegges Rousseau, Pestalozzi og Fröbel eksplisitt. Som nevnt ble ideene til Fröbel tolket videre etter hans død, og de som videreførte dem påvirket pedagogikken i flere retninger. En av de som fikk mest betydning for barnehageutviklingen i Norden var hans niese Henriette Schrader-Breyman.

Henriette Schrader-Breyman og den nordiske Fröbel-tradisjonen

Henriette Schrader-Breyman skulle bli sentral for utviklingen av de nordiske barnehagene. Breyman etablerte den tidligere nevnte folkebarnehagemodellen. Folkebarnehagen var også forankret i Frøbels pedagogikk selv om Breyman utviklet den videre med elementer fra Pestalozzi. Særlig hentet hun innflytelse fra hans ideer om hjemmet som forbildet for barnehagen. Det var de huslige sysler og den varme hjemlige familieatmosfære som Pestalozzi vektla som Breyman videreførte i hennes reformulering av Frøbels pedagogikk. For Breyman ble også idealet for barnehagelærerinnene de gode mødrene. Likevel var det viktig med opplæring og kunnskaper.⁴³ I forhold til Fröbel vektla også Breyman viktigheten av barns erfaring innenfor forskjellige emner for å utvikle interesser og skaperkraft. Barnehagen skulle ha emnebaserte arbeidsformer hvor barnehagelærerne skulle være aktive.⁴⁴ Den frie leken ble også viktige for Breyman i likhet med Fröbel. Det var også en gjennomgående ide at barnas kunnskaper og ferdigheter utvikles i samhandling med omgivelsene. Dette var også i samsvar med Fröbel-tradisjonen.

Breyman sine ideer fikk også en særlig innflytelse på bakgrunn av etableringen av Das Pestalozzi-Fröbel-Haus i Berlin fra 1883.⁴⁵ Institusjonen var blant de tidligste utdannelsesinstitusjonene for barnehagelærere i Europa. Flere av de norske pionerne innen for barnehagesaken tok sin utdanning her, eksempelvis Valborg Holst Noack og Ruth Frøyland Meise. Begge to var senere aktive ved etablering og drift av Sagne Folkebarnehage som ble åpnet i 1923.⁴⁶

Pestalozzi-Fröbel-Haus skulle også bidra til spre lignende utdanningsinstitusjoner i Norden. I Danmark ved Fröbelhøyskolen i Roskilde etablert i 1906. I Sverige var søstrene Ellen og Maria Moberg, begge utdannet ved Pestalozzi-Fröbel-Haus i Berlin, involvert i etableringen

⁴³ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2 utgave, Oslo 2005: 33.

⁴⁴ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 24.

⁴⁵ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2 utgave, Oslo 2005: 32.

⁴⁶ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 18.

av Fröbel-instituttet i Norrköping. Ella Esp, en sentral kvinnelig forkjemper for barnehagene her til lands tok sin utdanning her.⁴⁷

Utdannelsessituasjonen skapte tette bånd mellom barnehageforkjemperne i Norden. Barnehagelærerne diskuterte barnehagefaget og forskningen som berørte fagfeltet på tvers av de nordiske landegrensene. Fra 1925 ble det arrangert nordiske barnehagemøter hvert tredje år.⁴⁸ Det første barnehagemøtet i Norge ble holdt i 1937. Barnehagemøtene fortsatte på tvers av landegrensene frem mot 1970-tallet. Den gode kontakten mellom de nordiske kvinnelige kollegaene bidro også til å sette et særpreg barnehagens utforming.

Som vist ønsket Fröbel at barnehagen skulle være et forbilde for hjemmet og at barnehagen skulle være grunnlagt på teoretisk kunnskap og pedagogiske ideer. Breyman lente seg mer mot Pestalozzi som så det bergelige hjemmet som et ideal for barnehagen. De nordiske kvinnene tok til seg Breyman sine tanker og ved en resolusjon ved nordiske barnemøte i Sverige i 1931 ble det slått fast at barnehagene skulle støtte opp om hjemmene og at de skulle ha et hjemlig preg med tanke på innredning og møblement.⁴⁹

Barnehagen skapte også nye kvinnelige yrkesmuligheter og utdannelsen satte de i kontakt med et nordisk fagmiljø. Slik sett har den norske barnehagen en særegen nordisk tradisjon. En ting var det idemessige og pedagogiske, et annet spørsmål var hvilken funksjon barnehagen skulle dekke i forhold til barna, hjemmet og familien.

Barnehagens tradisjonelle grunnlag

Jeg har valgt å utlede barnehagens tradisjonelle grunnlag som en kombinasjon av ideene fra Rousseau, Pestalozzi, Fröbel og Breyman satt i sammenheng med påvirkningen fra de nordiske pionerne. Dette innebærer en klargjøring av de sentrale elementene som karakteriserte barnehages grunnlag i forhold til de andre småbarninstitusjonene. Dette er sentralt for å kunne utforske om barnehagens tradisjonelle grunnlag ble videreført i utviklingen av barnehagene mot 1975.

Som nevnt skilte barnehagens pedagogiske grunnlag denne institusjonen fra de andre småbarninstitusjonene som eksisterte side i samtiden. Som vist var det flere forskjellige

⁴⁷ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2 utgave, Oslo 2005: 137.

⁴⁸ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 60.

⁴⁹ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 32.

funksjonsformer innenfor daginstitusjonene som tilsynsfunksjonen, den kompenserende funksjonene og den supplerende funksjonen.

Barnehagen skulle ha en langsiktig pedagogisk motivering hvor fokuset skulle være på barnas hensyn. Innenfor barnehagens tradisjonelle grunnlag skulle den være en pedagogisk institusjon for alle barn. I tillegg til dette kan følgende sentrale elementer hentes ut ifra redegjørelsen rundt ideene til Rousseau, Pestalozzi, Fröbel og Breyman:

- Barna hadde rett til en egen barndom og barndommen hadde en egenverdi. Dette vi si at fokuset skulle være mot barnas behov.⁵⁰
- Viktigheten av den kvinnelige og moderlige rollen. Mødrene kunne derimot ikke bare stole på deres kvinnelige intuisjon, de trengte spesifikk opplæring. Dette innebar et krav om kursing av barnehagelæreren og et krav om en faglig kompetanse fra barnehagens personale.
- Vektleggingen av barnas og barnehagens tilknytningen til naturen. Viktigheten av gode ute- og lekeområder for barna. Eksempler på dette kan være egne plantebed til barna eller godt planlagte lekeplasser.
- Barnehagene skulle være for alle barn uavhengig av sosialstand. Målet var å oppdra de til å bli gode samfunnsborgere. Dette ble særlig et viktig poeng for de nordiske barnehageforkjemperne.⁵¹
- Familiehjemmet som en modell og inspirasjon for barnehagene. Vektleggingen av en hjemlig atmosfære og barnas medvirkning i huslige sysler.
- Leken som særskilt viktig. Barn kunne realisere seg selv gjennom sin egen frie aktivitet, men leken kunne også ha struktur. Vektlegging av forskjellige bevegelsesleker som ring- spring- og danseleker.
- Viktigheten av leke- og sysselsettingsmateriale for barna. Dette kunne være egne leker og metoder som barnene skulle benytte til læring. Eksempelvis lekegavene av tre eller tøy utformet som kuler, kuber, og sylindre.

⁵⁰ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 18.

⁵¹ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 65

Det er på bakgrunn av disse elementene begrepet barnehagens tradisjonelle grunnlag må forstås. Når oppgaven peker på eventuelle videreføring av det tradisjonelle grunnlaget er det på bakgrunn av en vektlegging i kildene av de elementene som er blitt valgt ut her.

Ved overgang til 1800-tallet vokste det frem en ny institusjon som skulle bidra til å forbedre barndommen for barna. Ved disse ble den sosiale og samfunnsøkonomiske funksjonen vektlagt. Målet var å redusere barnedødeligheten og gi barna skoleforbedrende undervisning. Argumentasjonene for de forskjellige småbarnsinstitusjonene gikk ofte på hvilke behovene de kunne dekke. I tillegg ble institusjonene koblet mot andre politiske og filosofiske retninger. Et eksempel på dette kan være venstremannen og barneforkjemperen Johan Castberg. Kjent i sammenheng med ”De Castbergske barnelover”. Castberg var påvirket av progrevismen og tanken om ”national efficiency”.⁵² Her falt nasjonens interesser sammen med barnesaken. Fokuset var på befolkningskvalitet og fødselstall.⁵³ På bakgrunn av dette er det viktig å studere nærmere hvordan funksjonsformene til de forskjellige daginstitusjonene for barn ble oppfattet.

Daginstitusjonenes funksjonsformer

Spørsmålet om daginstitusjonenes funksjon kan virke selvsagt i den forstand at de tilbyr et oppholdssted for barn i de timene hvor foreldrene eller andre foresatte ikke har mulighet til å passe på de. En slik funksjonsform var begrenset til et tilsyn med barna. Fremveksten av de nye småbarnsinstitusjonene på 1800-tallet skulle utvide institusjonenes virksomhet utover en ren tilsynsfunksjon

I 1816 opprettet sosial-reformatoren og fabrikkieren Robert Owen det første barneasylet i sammenheng med tekstilindustrien ved New Lanark, ikke langt unna Glasgow. Hans ”Infant Schools” som de også ble kalt skulle tilby mer enn omsorg og skilte seg fra de rene hjelpeinstitusjoner.⁵⁴ Asylene eller barneasylene hadde som målsetting å bidra med oppdragelse, omsorg og undervisning.⁵⁵ Det var først og fremst for fabrikkarbeidernes barn det var tiltenkt. Slik sett kan det tolkes som en reaksjon på de sosiale utfordringene som hadde åpenbart seg under den industrielle revolusjonen.⁵⁶ Owen la vekt på opplæring. Dette skilte den såkalte engelske-modellen fra asylene på kontinentet, hvor det ikke forgikk noe oppæring

⁵² Sosioøkonomisk bevegelse. Fokuset på effektivisering innenfor både samfunn og økonomi.

⁵³ A-L. Seip, *Sosialhjelpetaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*, Oslo 1994: 194

⁵⁴ T. Grude, *Den historiske bakgrunn for førskolen i Norge*, vedlegg 4 i *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 112.

⁵⁵ *Ibid*: 24.

⁵⁶ T. Grude, *Den historiske bakgrunn for førskolen i Norge*, vedlegg 4 i *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 113.

av barna. Ved Oves asyler lærte barna lesing, skriving, håndarbeid og det ble undervist i religion.⁵⁷

Disse asylene var heldaginstitutioner som var tilpasset arbeidslivet, med tanke på barnas oppholdstid. Tilsynsfunksjonen ble viktig, asylene skulle avhjelpe de foreldrene som hadde behov for tilsyn med barna.⁵⁸ Owen var bekymret for barna som ble etterlatt alene hele dagen. Likevel skulle ikke asylene være en erstatning for hjemmet. Hjemmet og familien sto i en særstilling.

Selv om tilsynet ble understreket fikk asylene i tillegg en viss pedagogisk funksjon i form av oppdragelse og læring ovenfor barna. Ofte var dette i form av yrkesopplærende og praktiske oppgaver. Slik sett kan denne funksjonsformen bli tolket som en sosial pragmatisk løsning. Innenfor den funksjonsformen kan institusjoner som barnekrybber, parktanter trekkes frem i tillegg til asylene selv om de opprettet senere.⁵⁹

Ideen spredde seg også til Norden. I 1829 hadde det blitt opprettet to asyler i København. Initiativet kom fra kongelig hold. De ble riktignok drevet av en kvinneforening: ”Det quinderlige Velgjørenheds Selskab”.⁶⁰ I 1836 ble ”Sällskapet för inrättande af Småbarnskolor” stiftet i Stockholm. Asylene i Sverige hadde et langt større preg av skole med lesebøker og eksamener.

I Norge finner vi det første barneasylet i Trondheim. Det ble stiftet av organisasjonen ”Selskabet De Nødlidendes Venner” som ble stiftet i 1827 og asylet: ”Asyl for fattige smaabørn ble” åpnet ti år senere.⁶¹ Grosserer og skipsreder Fredrik Nilsen Bing fremsatte i 1837, ved sin stilling som formann i Selskabet De Nødlidendes Venner, følgende forslag:

⁵⁷ E.R. Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 24-25.

⁵⁸ Også kalt Substituttfunksjonen.

⁵⁹ Barnekrybbene var hovedsakelig religiøst fundert og for barn under 2 år. Parkanteløsningen, eller barneparkene tok imot barn ved egne parker. Åpningstiden var normalt rundt fire timer. Ved oppstarten av ordningen var det ingen krav til utdanning for parktantene eller krav om et pedagogisk innhold.

⁶⁰ Tora Grude, *Den historiske bakgrunn for førskolen i Norge*, vedlegg 4 i *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 113.

⁶¹ E.R. Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 24-26.

”at åpne et asyl for småbørn hvis fattige foreldre skulde ved arbeide utenfor hjemmet vinde brødet for seg og sine. Det vilde forebygge den skade børnene lide ved at overlades til seg selv eller udsette dem for defordærvelse som ørkesløshet, tiggeri og omgang med vanartede uunngåelig medføre”⁶²

Asylet var klart inspirert av den tidligere nevnte Engelske modellen. Undervisningen i asylet besto av addition, subtraksjon og multiplikasjon.⁶³ I tillegg til dette kom lesing, skriving og praktisk arbeide som snekring, binde fiskegarn eller enkel søm. Asylene la ikke opp til å fremme barnlige aktiviteter, eller barnas frie lek. Ro, orden og disiplin var viktig.

En funksjonsform som var mer i tråd med det idemessige grunnlaget for barnehagen var den supplerende funksjon. Den vektla den pedagogiske stimuleringen mot barna. Her var kvalifisert personale viktig for å kunne tilby riktige pedagogiske elementer i tillegg til oppveksten i hjemmet og nærmiljøet. Det kan trekkes paralleller til de få Frøbelske-barnehagene som eksisterte her til lands. Dette var institusjoner som var utformet etter det pedagogiske og idemessige grunnlaget fra Friedriche Wilhelm August Fröbel som vil bli sett nærmere på senere i oppgaven. Den pedagogiske hjelpen kunne, i tillegg til å gi utdanningsmessige fordeler, bidra til å avlaste mødre selv om det var bare for noen timer. I motsetning til asylene som hadde lange åpningstider var de Frøbelske-barnehagene det vi i dag kaller korttidsbarnehager, med åpningstid på rundt 4 timer.

I tett tilknytning til den supplerende funksjon er den komplementerende funksjon. Tora Korsvold har argumentert for at denne funksjonsformen var barnehagepionernes visjon for den fremtidige barnehagen. Dette innebar i likhet med den supplerende funksjonen at barnehagen skulle bidra med og avhjelpe hjemmene med barnas oppdragelse.⁶⁴ Barnehagen skulle også være for alle barn uavhengig av sosialstand eller foreldrenes betalingsevne. Dette betydde at barnehagen skulle være en pedagogisk institusjon hvor fokuset skulle være på barnas beste.

Et annet viktig poeng ved den komplementerende funksjonen var at det innebar en utbygging av barnehager. Innenfor denne funksjonsformen kan barnehagemodellen folkebarnehagen nevnes. Den skulle være så å si kostnadsfri og det ble vektlagt en hjemlig atmosfære og

⁶² E.R. Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 26.

⁶³ Ibid: 32.

⁶⁴ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 65

huslige sysler. Lærerinne Augusta Stang la frem forslag om opprettelse av kommunale barnehager i Oslo i 1918. I 1920 ble Sagene folkebarnehage opprettet ved lokalene til Effata Menighetshus. Den fikk støtte av kommunen og ble byens første kommunale barnehage. Riktig nok var den forbeholdt barn i det siste år før skolealder.⁶⁵

Daginstitutionene kunne også ha en funksjonsform som skulle bidra til å rette opp forhold som ble oppfattet som mangelfulle ovenfor småbarna. Småbarnsinstitusjonene ble tilknyttet sosialpolitikken, og det mangelfulle var ofte relatert til utfordringer i nærmiljøet. Det ble pekt på hvordan omgivelsen rundt barnene påvirket de negativt. Den kompenserende funksjonen skulle muliggjøre at småbarnsinstitusjonene kunne veie opp for de mangler og endringer som foregikk rundt barnene.⁶⁶ I debattene ble det argumentert med mangler på boliger og de mange farene i bygatene. Det ble pekt på hvordan omgivelsen rundt barnene påvirket de negativt. ”Gata” ble raskt en fellesbetegnelse for trusler mot barna. De uheldige miljøene ble ofte koblet mot fyll, hærverk, tyverier og gjengmentalitet. Forestillingen om den farlige byen og et ønske om samlingsplass for barn med et pedagogisk grunnlag var også mer enn en ren idemessige eller politisk fanesak. Sosialrådmannen i Oslo kunne allerede i 1930 rapportere om at flere mødre ønsket barnene sine inn i daginstitutioner slik at barna kunne unnsnippe den negative påvirkning de var utsatt for i de skumle bakgårder eller på gaten.⁶⁷

I forhold til de småbarnsinstitusjonene som hovedsakelig var rene tilsynsinstitusjoner som skilte barnehagen seg ut. Barnehagen hadde et eget pedagogisk grunnlag og en egen tilknyttet utdanning. Eksempler på at barnehagen ble oppfattet som annerledes kan sees ved de få Frøbelske-barnehagene man finner i Norge fra siste halvdel av 1800-tallet.

De Frøbelske-barnehagene var i all hovedsak tiltenkt barnene fra bedrestilte sosiale lagene og det var hovedsakelig ugifte velstående kvinner som sto bak driften av de private barnehagene. Ved disse institusjonene skulle det helst være kurset personale, korte åpningstider, og en vektlegging av pedagogiske leker og sysler.⁶⁸ I Bergen finner vi annonser i avisene angående Frøbelske-barnehager fra 1888. I Kristiania (Oslo) i 1899 er det oppført fem barnehager og blant dem finner vi ”Rørdam, Thora. Frk (Frøbelsk)” i Josefines gate 28B og så tidlig som 1881 ble det utlyst et ”Fröbelkurs” med kommunal støtte og anbefaling.⁶⁹ I Trondheim finner

⁶⁵ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, Oslo 1998: 69.

⁶⁶ *Ibid*: 61.

⁶⁷ J-E. Myhre, *Barndom i storbyen. Oppvekst i Oslo i velferdsstatens epoke*, Oslo 1994: 44.

⁶⁸ *Ibid*: 61.

⁶⁹ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2. Utgave, Oslo 2005: 63

vi den ”Frøbelske Barnehave” ved Nedre Allé på Singsaker fra år 1900. At de Frøbelske-barnehager ble sett på som noe annet enn de andre småbarninstitusjonene har en sterk tilknytning til idemessige og historiske grunnlaget. Dette grunnlaget kan spores tilbake til Johann Pestalozzi, Friedriche Fröbel og Henriette Schrader-Breyman, men også de kvinnene som videreførte deres arbeid i Norge og Norden.

Barnehagens tradisjonelle grunnlag var som vist basert på pedagogiske teorier og metoder. Dette innebar at kvinnene som tidlig tok sin barnehagelærerutdannelse i utlandet fikk en helt egen kompetanse. Disse kvinne ble også helt sentrale ved utviklingen av den norske barnehagen. Ikke minst skulle kvinnene og de kvinnelige organisasjonene bli sentrale ved utbyggingen av barnehager. I Norge skulle denne prosessen begynne i mellomkrigstiden, men ikke over hele landet. De første barnehagene var hovedsakelig et byfenomen.

Det kvinnelige bidraget og barneskrittene til den norske barnehagen

Kvinnens innsats innenfor barnehagesaken kan vanskelig understrekes nok, og denne oppgaven vil neppe gi dem det omfanget de fortjener. I Norden var det kvinnelige duoer som gikk i spissen for barnehagesaken og opprettet utdannelsesinstitusjoner for barnehagelærere.⁷⁰ Flere norske forkjemperne for barnehagen utdannet seg ved disse utdannelsesinstitusjonene. Etter utdannelsen tok de fatt på oppgaven å omgjøre de foreldede småbarnsinstitusjonene her til lands til barnehager.

I 1937 holdt barnelege dr.med. Lauritz Stoltenberg et foredrag i Oslo. Emnet for foredraget var: ”Hvor skal vi nu anbringe barna?”. Asylene var ikke lenger gode nok. De ble sett på som utdaterte veldedighetsinstitusjoner i forhold til de mer moderne barnehagene. Omgjøringen fra asyl til barnehage hvilte ofte på initiativet til de nyutdannede barnehagelærerinnene som fikk arbeid ved asylene eller ved andre småbarninstitusjonene som eksisterte. I forhold til omgjøringen og utbyggingen av barnehager ble også initiativene til de kvinnelige foreningene og organisasjonene svært viktige.

Et av mange eksempler på innsatsen til kvinnene som var nyutdannede barnehagelærerne i mellomkrigstiden er den tidligere nevnte Ella Esp. Etter hennes utdanning ved Fröbel-instituttet i Norrköping ble hun bestyrerinne ved Bakklandet Asyl i Trondheim. Ved å involvere foreldrene skaffet Esp økonomiske midler til omgjøring av asylet gjennom basarer

⁷⁰ De tidligere nevnte Søstrene Moberg i Sverige, Søstrene Anna og Bertha Wulff i Danmark og venninnene Elisabeth Alander og Hanna Rothman i Finland.

og tombolaer. Den nye barnehagen på Bakklandet ble utformet etter det tradisjonelle grunnlaget. Særlig leker, redskaper og annet materiell ble kjøpt inn.⁷¹ Esp hadde nok barnehageutdannelsen friskt i minnet, og det kan være liten tvil om det det barnehagens tradisjonelle grunnlag hun søkte. Esp vil også sammen med Boysa Edvardsen, Nellie Nilsen og Thoara Lund bli omtalt i kapittelet om barneverninspektørene.

Inger Grundt Pedersen tok også sin utdanning ved Fröbel-instituttet i Norrköping. Hun arbeidet ved den tidligere nevnte Sagene Folkebarnehage og ble senere tungt involvert i utviklingen av den norske barnehagelærerutdannelsen. Hun var medlem av komiteen som arbeidet for utdanning av barnevernsarbeidere som ble nedsatt i mellomkrigstiden. I 1935 ble hun første rektor ved Barnevernsakademiet i Oslo. En stilling hun besatte frem til 1966. Flere kvinner arbeidet også innenfor de mange omsorgsorganisasjonene som ble en viktige aktører for barnehagesaken.

Flere private omsorgsorganisasjoner for barn ble opprettet i mellomkrigsperioden og rett etter krigen. I 1931 ble ”Oslo og Omegns Barnevernslag etablert”.⁷² Organisasjonen var åpen for alle som arbeidet med- eller var opptatt av barnevern. Noen år senere i 1937 ble ”Barnehagekomiteen” opprettet i på initiativ av Oslo Hjemmenes Vel og Barnehagelærerinneforeningen, senere ble også Oslo Krets av Norges Husmorforbund med. Fra 1941 ble navnet endret til: ”Komiteen for Husmødrenes barnehager”. I 1946 ble ”Barnehagekretsen” etablert. Den besto av representanter fra Oslo Hjemmenes Vel av lokallagene av Husmorforbundet i Oslo, Norske Barnehagelæreres landsforbund, Røde Kors Barnehjelp, Menighetspleiernes Landsforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening og Arbeiderpartiets Kvinneutvalg.⁷³

Barnehagekretsen drev barnehager og tilpasset driften på institusjonene etter sine egne kompetanseområder. Røde Kors Barnehjelp fokuserte på syke og funksjonshemmede barn. Norske Kvinners sanitetsforening arbeidet med småbarns-stuer, som var et tilbud for barn under tre år. Selv om Barnehagekretsen internt hadde adskilte arbeidsfelt, utøvde den et samlet press mot de kommunale og statlige myndigheter. Det sto om kommunale tilskudd og

⁷¹ E.R. Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 43.

⁷² A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 79.

⁷³ O.Knutsen, *Offentlig Barneomsorg i Norden. En komparativ studie av utviklingen i de nordiske land*, INAS-Rapport Oslo 1991, 12: 179.

en offentlig garanti for videre drift av småbarninstitusjonene.⁷⁴ Det var behov for et statlig initiativ.

Det statlige initiativet

At de private organisasjonene ledet an i barnehagesaken kan det være liten tvil om. Utenom begrensede bestemmelser rundt tilsynet mot pleiebarn og noe bevilgninger til barnehjemmene eksisterte det ingen støtte eller kontroll fra staten mot småbarninstitusjonene i mellomkrigsperioden. Det eksisterte heller ikke regulering av virksomheten som ble drevet i institusjonene. Dette skulle endre seg i årene etter frigjøringen. De sentrale myndighetene ønsket langt mer kontroll og innflytelse ovenfor småbarninstitusjonene.⁷⁵ I perioden fra 1946–1953 ble det iverksatt flere statlige tiltak for å støtte utbyggingen og for å samle inn mer informasjon om situasjonen for småbarnsinstitusjonene. I 1946 ble det opprettet stillinger for statlige barneverninspektører. Barneverninspektørene skulle bety mye for utformingen av småbarnsinstitusjonene, og da særlig barnehagene. Barneverninspektørens betydning og virke vil bli tatt for seg i neste kapittel.

Flere kommuner etablerte faste økonomiske støtteordninger til småbarnsinstitusjonene i denne perioden. Eksempelvis ved Aker kommune i 1947, Oslo i 1949, Trondheim i 1955 og Stavanger i 1959. I 1948 ble statens barnevernsfond opprettet. Dette ble et viktig økonomisk bidrag fra Sosialdepartementet. Pengene stammet fra en barnetilskuddsordning som ble opprettet under okkupasjonen. Etter frigjøringen ble i overkant av fem millioner kroner overført til Statens Barnevernsfond.⁷⁶

Disse midlene ble brukt til forskjellige barnevernstiltak. Tre millioner av fondet ble brukt til barnehager, daghjem og barnehjem. Resten ble brukt til etablering av flere helsestasjoner for barn og mødre. Midlene bidro til utbygging av 34 barnehager og 25 daghjem. I tillegg kom utbedringer av lokaler, innkjøp av nytt inventar og nye leker. Midlene skulle derimot ikke brukes til driften av institusjonene.

⁷⁴ O.Knutsen, *Offentlig Barneomsorg i Norden. En komparativ studie av utviklingen i de nordiske land*, INAS-Rapport Oslo 1991, 12: 179: 180.

⁷⁵ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, 2 utgave, Oslo 2005: 79.

⁷⁶ E.R Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 54-55.

Den nye statlige interessen rundt småbarnsinstitusjonene var utgangspunktet for en periode som har Tora Korsvold har karakterisert som en: ”inspeksjons- og kontrollfase”.⁷⁷ Stadig flere direktiver og reguleringer ble utarbeidet ovenfor småbarnsinstitusjonene. Ved utarbeidelsen av Barnevernsloven av 1953 ble spørsmålene rundt småbarnsinstitusjonene tatt opp av Barnevernkomiteen, som sammen med Samordningsnemda, skulle tilrettelegge for reformeringen av det statelige barnevernet. ”Lov om barnvern” var et stort lovarbeid som hadde et hovedmål å samordne barnevernslovgivningen og sentralisere barnevernadministrasjonen.

At det kan vises et statlige initiativet i denne perioden er heller ikke unaturlig med tanke på en bredere samfunnsmessig utvikling. Det var ikke bare imot sosialsektoren at staten fikk større innflytelse. Utviklingen kan settes i sammenheng med Berge Furre sitt begrep ”den sosialdemokratiske orden”.

Den sosial demokratiske orden

Norge etter den andre verdenskrig gjennomgikk en økonomisk og samfunnsmessig moderniseringsfase. Berge Furre sitt begrep den sosial demokratiske orden bygger på visse særtrekk ved den politiske utviklingen i perioden 1952–1977.

Ved stortingsvalget i 1945 hadde det norske elektoratet beveget seg til venstre på den politiske skalaen, i likhet med de fleste andre Europeiske land. Einar Gerhardsen styrte et flertallsparti og en ren arbeiderparti regjering.⁷⁸ Arbeiderpartiet dro også fordel av fellesprogrammet. Et politisk initiativ satt frem av Hjemmefrontens ledelse (HL) som skulle sikre normalisering av samfunnet, fellesprogrammet var også et produkt av sin tid, og i likhet med opinion hadde den klare venstrepolitiske trekk.

Det var en nøktern tilværelse for store deler av befolkningen i etterkrigstiden, varemangel og rasjonaliseringskort var en del av hverdagen. Jan Eivind Myhre understreker også rasjonalisering samfunnet, særlig i Oslo på 1950-tallet. Gjennom prispolitikk, tariffreguleringer og nye samarbeidsorganer skulle utjamningspolitikken legge grunnlaget for velferdssamfunnet. Målet var å sikre en regulert og planlagt blandingsøkonomi.⁷⁹ De borgerlige partiene sluttet seg også til fellesprogrammet.

⁷⁷ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997:85.

⁷⁸ B. Furre, *Norsk Historie 1914-2000*, 3. Opplag, Oslo 2006: 123.

⁷⁹ Ibid: 124.

En økende urbanisering fra bygdene var allerede i gang under okkupasjonen og fortsatte i årene etterpå. Hovedsakelig var innflytningen sentrert rundt nye industrisentrene og de større byene. Sysselsettingen innenfor jordbruket hadde i 1946 ligget på 21,6% av yrkesaktive, i 1950 hadde den sunket til rundt 18%.⁸⁰ Det nye demografiske presset skapte et større behov for boliger. Myhre argumenterer for at boligmengden var det fremste materielle problemet i Oslo i etterkrigstiden.⁸¹ Blant folket ble misnøyen uttrykt gjennom nye språklige begreper som ordet ”boligvrak”.

Det er likevel det politiske initiativet, det politiske engasjementet og den politiske viljen som konsoliderer fremveksten av den sosialdemokratiske orden. ”Trua på staten” ble grunnleggende, den skulle være den gode makten med ansvaret for sosial rettferdighet og sosialutjevning. Staten skulle være samordnede og planleggende. Politiske reformer ble muliggjort gjennom et tverrpolitisk fellesprogram og en sterk flertallsregjering. Det var en tro på planlegging og styring av samfunnsutviklingen.

Tilknyttet dette politiske prosjektet var også en ideologisk dimensjon. Fremveksten av de nye sosialvitenskapene, særlig sosialøkonomien, bidro til et bilde av samfunnet som et resultat av komplekse funksjoner som kunne først fungere optimalt når Staten hadde sikret de overordnede samfunnsinteressene.

Sammendrag.

En utredelse av barnehagens grunnlag innebærer mange aspekter. Den første utfordringen ligger i begrepet barn og hvordan barn og barndom ble oppfattet. En nye barndomsforståelse var viktig for utviklingen av småbarnsinstitusjonene.

Tidligere ble barna sett på som mer små voksne enn barn. Moralistene og oppdragerne som Ariés kalte de nye tenkerne innenfor barndomsforståelsen ønsket å tilpasse oppdragelsesmetodene bedre.⁸² Jean-Jacques Rousseau kom med en helt ny forståelse av barna og en ny barndomsforståelse.⁸³ Tankene om barnas rett til egen barndom og barndommens egenverdi er fortsatt et viktig aspekt av barnehagen. Oppdragelsen skulle nå knyttes opp mot den menneskelige natur og barna måtte få utvikle seg fritt. Pestalozzi tolket barna som oppdelt i forskjellige elementer og ønsket å sette delene sammen til en helhetlig

⁸⁰ B. Furre, *Norsk Historie 1914-2000*, 3. Opplag, Oslo 2006: 132.

⁸¹ J-E. Myhre, *Barndom i storbyen. Oppvekst i Oslo i velferdsstatens epoke*, Oslo 1994: 76.

⁸² Ibid: 158.

⁸³ Originaltittel: *Émile, ou De L'Education*.

enhet gjennom dannelsen. Pestalozzi utviklet også egne opplæringsmetoder basert på forskjellige håndfaste objekter. Friedrich August Fröbel, grunnleggeren av barnehagen, var også en av de nye tenkerne rundt barn og barndom og etablerte en egen pedagogisk tradisjon.

Frøbels barnehagebevegelse ble kontroversiell, det tradisjonelle synet i sterk kontrast til den nye oppfattelsen av barna.. Frøbels barnehager skulle føre til reflekterende, frie og tenkende barn. Henriette Schrader-Breyman videreutviklet Frøbels og inkorporerte elementer fra Pestalozzis tenkning. Særlig hans ideer om hjemmet som forbilde og de huslige sysler. Barnehagens tradisjonelle grunnlag er skapt bakgrunn av sentrale elementer fra ideene til Rousseu, Pestalozzi, Fröbel og Breyman.

Fremveksten av de nye småbarnsinstitusjonene innebar også en oppfattelse av institusjonenes funksjoner i forhold til barna og samfunnet. Utviklingen gikk fra de gamle institusjonene som kun hadde en ren tilsynsfunksjon til asylene, utformet etter den ”engelske modellen” med et begrenset pedagogisk tilbud. Barnehagene ble derimot oppfattet som noe helt annet, med et eget pedagogisk grunnlag og med en supplerende funksjon mot hjemmene og en kompensierende funksjon mot barnas nærmiljø.

Kvinnens innsats for barnehagene betydde mye, og dere innsats ble ikke mindre etter frigjøringen. Både i forhold til de mange individuelle barnehageforkjemperne som tok initiativ til omgjøring av gamle småbarnsinstitusjoner og de mange kvinnelige foreningene og organisasjonene som la et press på myndighetene for en videre utbygging av daginstitusjonene.

Fra myndighetens side var det også et ønske om en større sentral regulering og kontroll av daginstitusjonene som må settes i sammenheng med fremveksten av den sosialdemokratiske orden. En indikasjon på det statlige initiativet mot barna og trua på staten kan sees ved opprettelsen av barneverninspektørene. De var et resultat av et politisk ønske om mer kontroll og innflytelse innenfor utviklingen av daginstitusjonene.

Kapittel 3: Barnevernsinspektørene.

Etter krigen ble arbeidet med småbarnsinstitusjonene tatt opp igjen. Både av de private organisasjonene og fra de statlige myndigheter gjennom Sosialdepartementet. Særlig ble behovet for daginstitusjonene et sentralt spørsmål. Både gjennom lovarbeidet og gjennom arbeidene til de offentlige utvalgene. Selve profesjonaliseringen av barnevernsfaget og den offentlige interessen for daginstitusjonene må sees i sammenheng med det statlige initiativet. En prosess som har blitt omtalt som en statliggjøring av barndommen.

Opprettelsen av Barnevernsinspektørene er en indikasjon på en mer aktiv stat, og må sees i den samme konteksten. Ved statsbudsjett forhandlingene i 1945–1946 under ”Kap 426. Barnvern m.m.” la Sosialdepartementet frem flere poster. Særlig to punkter understreket de utfordringene for utviklingen av småbarnsinstitusjonene i etterkrigstiden. Behovet for kvalifisert arbeidskraft og et økende ønske om reguleringer og kontroll av småbarnsinstitusjonene.

Kapitlet vil redegjøre for den politiske prosessen rundt innføringen av barnevernsinspektørene og det statelige initiativet mot daginstitusjonene. I tillegg vil jeg studere barnevernsinspektørenes konsulentarbeid og tilsynsreiser i forhold til om argumentene for daginstitusjonene gikk mot en vektlegging av det pedagogiske representert ved barnehagens tradisjonelle grunnlag eller det sosiale omsynet. Hovedperspektivet innenfor inspektørenes arbeid vil ligge på tilsynsreisene, inspektørens rapporter og utarbeidelsen av retningslinjene for daginstitusjonene. Jeg vil også studere barnevernsinspektørenes rapporter som ble gjort ved andre småbarnsinstitusjoner enn ved daginstitusjonene, dette er hovedsakelig for gi et inntrykk av den generelle standarden ved småbarnsinstitusjonene i etterkrigstiden.

Myndighetene hadde et ønske om mer statlig tilsyn og innflytelse mot småbarnsinstitusjonene. Tora Korsvold poengterer forskjellen ved den sentrale reguleringen mot institusjonene i skoleverket og mot institusjoner som var rettet mot barn under skolepliktig alder. Skolen skulle kvalitetssikres og utdannelsen standardiseres gjennom sakkyndige råd. Regionale skoledirektører utøvde tilsyn ved institusjonene. I tillegg kom lover og læreplaner som ga klare forskrifter i henhold til faglig innhold og arbeidsmåter. I motsetning eksisterte det ingen sentrale reguleringer mot småbarnsinstitusjonene og følgelig

hadde myndighetene begrenset til liten oversikt over disse institusjonene og deres virke.⁸⁴ I hvor stor grad myndighetene manglet oversikt over småbarnsinstitusjonene er vanskelig å kartlegge, men en av konsekvensene av den manglende kontrollen ble opprettelsen av barneverninspektørene.

Opprettelsen av barneverninspektørene.

Arbeiderparti-representanten Rakel Seweriin, som senere skulle bli blant de første kvinnelige statsrådene som leder av Sosial- og helsedepartementet. Utalte seg i 1946 til stortinget som ordfører for "Sosialkomiteen om barnevern m.m." angående bevilgningene foreslått i statsbudsjettet 1945–1946. Barneverninspektørene ble et sentralt punkt.

Det eksisterte en oppfatning hos Sosialkomiteen om en mangelfull oversikt over daginstitusjonene og de andre småbarnsinstitusjonene som i fremtiden kunne bli langt mer problematisk. I stortingsforhandlingene fra 1945–1946 kan det leses: "...behovet vil i den nærmeste fremtid øke meget sterkt, fordi en rekke av våre kommuner nå arbeider med å utvide og forbedre sitt barnevernsarbeid".⁸⁵ Denne forventningen om en økning av antallet småbarnsinstitusjoner understrekte nødvendigheten av politisk handling.

I merknadene til Seweriin blir ikke kvalifikasjonene til barneverninspektør stillingen videre nevnt. I Sosialdepartementets budsjettforelegg blir det derimot satt som en forutsetning at de som blir tilsatt i stillingene skal ha spesialutdanning innen barnevernsarbeidet. Deres fagkunnskap ble understreket siden de skulle bistå departementet i saker som gjaldt det generelle barnevernsarbeid, og gi råd og veiledning til institusjoner og organisasjoner som drev med barnevernsarbeid.⁸⁶ Tilsynet og kontrollen skulle forbedres gjennom egne spesialiserte stillinger.

Virkeområdet til inspektørene fikk ingen geografisk begrensning, barneverninspektørene skulle føre tilsynet med småbarnsinstitusjoner over hele landet. Det ble anerkjent fra politisk hold at inspektørene ville få et stort arbeidsområde og det ble bevilget midler til reisekostnader. Det var et ønske fra departementet om mer sentral styring, og inspektørene ble lagt direkte under sosialkontoret. Helserådene som tidligere hadde hatt ansvaret for tilsynet var en regional administrasjon med lokal tilknytning. Det kunne blitt argumentert for en lignende løsning for

⁸⁴ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 72.

⁸⁵ Stortingstidende, innholdende nittiende ordentlige stortingsforhandlinger, *Bevilgn. til barnverne m.m.*, Oslo 1946: 551.

⁸⁶ *Ibid.*: 551-552.

barneverninspektørene, i sammenheng med et nasjonalt arbeidsfelt. Et slikt alternativ er i det hele tatt ikke nevnt, og i stor grad kan fraværet av alternativer også være politikk. Det kan også tolkes som et ønske om en kompetanseheving fra Sosialdepartementets sin side, særlig med tanke på den rådgivende funksjonen inspektørene skulle besitte. Sett i sammenheng med en regional utbygging av barnevernet ble det viktig at kompetansen ble bygget opp fra sentralt hold og tilknyttet departementet.

Tidsaspektet ble også viktig når det gjaldt barneverninspektørene. Departementet la vekt på å få inspektørene tilsatt så raskt som mulig.⁸⁷ Seweriin utalte at var: "...høyst påkrevet at vi får enhet og plan i tilsynet med (...) småbarnsinstitusjoner".⁸⁸ Barneverninspektørene ble oppfattet som en nødvendig forutsetning for å få en effektiv kontroll med småbarnsinstitusjonene.⁸⁹ Satt i en slik sammenheng hastet det med å få ansatt inspektørene.

I 1946 ble to barneverninspektørstillinger opprettet. Ella Esp og Boysa Edvardsen ble de første statlige barneverninspektørene.⁹⁰ Det bør i denne sammenhengen nevnes, for å unngå forvirring, at noen kommuner opprettet på et tidlig tidspunkt egne barneverninspektører. Oslo kommune ansatte i 1947 Inger Idsøe som kommunalbarneverninspektør.⁹¹ Både Esp og Edvardsen var foretakspersoner for den norske barnehagen og hadde gode fagkunnskaper innen barnehagens tradisjonelle grunnlag. Ella Esp ble utdannet i Sverige ved Fröbelinstituttet i Norrköping.⁹² Dette var den samme institusjonen som også Inger Idsø tok sin utdanning. Ella Esp hadde også erfaring fra hennes stilling som bestyrerinne ved Bakklandets Asyl i Trondheim og hadde selv vært sentral ved omgjøringen av asylet til barnehage.

Barneverninspektørenes arbeidshverdag var likevel ikke ferdig planlagt ved opprettelsen av stillingen. Sosialdepartementet måtte utrede inspektørenes stillingsinstruks og det måtte tilrettelegges for deres tilsynsgjerning i lovverket.

⁸⁷ St. Prp nr. 1 (1945-1946) Kap. 426 *Barnevern m.m.*

⁸⁸ Stortingstidende, *Innholdende nittiende ordentlige stortingetsforhandlinger 1945/1946*, 3. April – Bevilgn. Til barnevern m. m.

⁸⁹ Stortingstidende, *Innholdende nittiende ordentlige stortingetsforhandlinger 1945/1946*, 3. April – Bevilgn. Til barnevern m. m.

⁹⁰ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 72.

⁹¹ Ibid: 74.

⁹² E.R Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 42

Barneverninspektørenes instruks.

Det var utfordrende for Sosialdepartementet å komme frem til en arbeidsinstruks for barneverninspektørene.⁹³ Departementet kom med flere utkast og redigeringer gjennom flere år. Det var utfordringer innenfor lovverket tilknyttet barneverninspektørenes hjemmel i loven for å drive tilsyn mot småbarnsinstitusjonene. Det var også utfordringer innenfor det administrative som ikke ble enklere satt i sammenheng med den store arbeidsmengden til barneverninspektørene. Mot årsslutt 1946 var en foreløpig instruks utarbeidet ved Sosialdepartementet.

Den foreløpige instruksjonen var inndelt etter fem punkter som tok for seg den kontormessige organiseringen, inspektørenes arbeidsoppgaver og inspektørenes myndighet. Selv om instruksjonen var titulert som ”foreløpig” er det likevel interessant at barneverninspektørenes arbeidsoppgaver er lite endret i forhold til ordleggingen som ble brukt ved budsjettforslaget og ved stortingsforhandlingene:

”Inspektørene har til oppgave å føre tilsyn med barneheimer, barnehager, dagheimer, barnekrybber, og andre småbarnsinstitusjoner. Videre tilligger det inspektørene å rettleie helserådene i deres tilsynsarbeid med bortsatte barn og å gi råd og rettleiing til institusjoner og organisasjoner for barnevernsarbeid. Ved siden av dette arbeidet skal inspektørene bistå departementet i saker som gjelder barnevernsarbeid i sin alminnelighet”.⁹⁴

Barneverninspektørenes tilsyns- og konsulentfunksjon ble også fremhevet i arbeidsinstruksjonen som de primære oppgavene. Likevel var instruksjonen forholdsvis diffus. Det ble ikke utbrodert noen fremgangsmåte eller bestemte kriterier når det gjaldt tilsynet, eller hvordan veiledningen mot helserådene skulle fungere i praksis.

Inspektørenes oppgaver etter at tilsynet var gjort kan likevel i gi et lite innblikk i hvordan deres arbeidshverdag ble forestilt. Etter hver tilsynsreise skulle inspektørene forfatte en rapport om forholdene på de institusjonene som ble inspisert og komme med forslag om eventuelle forbedringer.⁹⁵ Selv om dette var en foreløpig instruks og trolig bør det vises

⁹³ Ved gjennomgang av departementets kilder fant jeg 4 forskjellige utkast til instruks i perioden 1946 til 1954.

⁹⁴ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 *Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter*, datert 12.10.1946.

⁹⁵ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 *Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter*, datert 12.10.1946.

forsiktighet i hvor mye det kan leses ut av den, kan det virke som om inspektørens arbeidshverdag i stor grad ble deres eget ansvar. Det kan også tolkes dithen at Sosialdepartementet hadde stor tiltro til inspektørens egen fagkunnskap og kompetanse, siden det ikke ble gitt noen sentrale føringer på hvordan rapportene skulle utformes.

Heller ikke rundt inspektørens reise- og arbeidsplaner ble det gitt noen føringer utenom at Inspektørene måtte legge frem arbeids- og reiseplan til godkjenning av sosailkontorets sjef.⁹⁶ Barneverninspektørene definerte på mange måter sine egne stillinger.

De fikk også en forholdsvis vid beslutningsmyndighet innenfor deres konsulentfunksjon. I instruksens står det oppført:

”Saker av prinsipiell art og saker som det etter gjeldende lover om barnevern tilligger departementet å ta standpunkt til, må alltid legges frem for kontorets sjef. Andre saker av rådgivende og veiledende art kan avgjøres av vedkommende inspektør direkte”.⁹⁷

Ella Esp fikk anledning til å kommentere instruksens. Hun var også enig i at instruksens burde være foreløpig. Arbeidet til barneverninspektørene var ennå i startfasen og det var en aksept for at det kunne komme forandringer og tilføyelser ettersom det praktiske arbeidet tok til. Esp bemerket særlig punkt 2 i instruksens: ”Etter min oppfatning bør her tilføyes inspeksjon av fosterheim og i det hele tatt alle tiltak for barn som kommer inn under benevnelsen pleiebarn”.⁹⁸ Trolig var Esp bekymret for at tilsynet mot fosterhjem og barn bortsatt av vergerådene skulle bli lagt utenfor deres myndighet.

Hennes merknader tatt opp til vurdering, men det ble avgjort at på det daværende tidspunktet kunne ikke instruksens ”...gå lengre enn det forslag (...) som foreligger før barneverninspektørens arbeid får heimel i lov”. Det ble videre lagt til argumentasjonen at flere tilføyelser i instruksens ville ha liten praktisk betydning uten en lovendring. I de tilfeller hvor det skulle føres tilsyn med fosterhjem ble det foreslått at dette kunne utføres sammen

⁹⁶ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørens arbeidsområde og distrikter, utkast til instruks for barneverninspektørene, datert 12.10.1946.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørens arbeidsområde og distrikter, notat fra Ella Esp datert 23.11.1946.

med den aktuelle kommunes tilsynsmann.⁹⁹ Veiledningen av helserådene kunne også gjøres under en felles inspeksjon sammen med barneverninspektørene. Det var fra Sosialdepartementets side åpenbart nødvendig med en lovendring for at tilsynsfunksjonen til inspektørene skulle bli effektiv.

Lovendringene.

Grunnet en fremtidig lovrevisjon var det ønskelig for Sosialdepartementet at lovendringene ble så innskrenket som mulig, men det ble innrømmet at når det gjaldt barneverninspektørene var det enkelte lovendringer det var direkte uforsvarlig å vente med. Den 7. mars året 1947 ble ”Om tillegg til og endringer i lov om tilsyn med pleiebarn m.v. av 29 april 1905 og i lov om forsorg for barn av 10 april 1915” vedtatt.

Daværende sosialminister Sven Oftedal, også han Arbeiderparti-representant, omtalte lovendringene. Nå skulle tilsynet mot barnekrybber, barnehager, dagheimer, parktanter og lignende småbarnsinstitusjoner inn i lovverket. Sosialministeren underbygget også den økende statlige interessen ovenfor småbarnsinstitusjonene og misnøyen med den manglende kontrollen, det hastet med å få også barnevernininstitusjonene inn under offentlig tilsyn.¹⁰⁰

Den midlertidige loven fra 1947 la grunnlaget for inspeksjonsvirksomheten til inspektørene. I tillegg fikk også Barneverninspektørene godkjenningsfullmakt ovenfor de som skulle styre småbarnsinstitusjonene. I lovens paragraf 5 ble det understreket:

”Ingen må gå i gang med barnekrybbe, barnehage, daghjem eller liknende barnevernsinnretninger eller åpne virksomhet som parktante uten etter godkjenning av departementet eller den som departementet gir fullmakt. Den som driver barnevernsinnretninger må når denne loven trer i kraft søke om godkjenning innen 6 måneder.”¹⁰¹

Det er interessant å merke at benevnelsen Barneverninspektør ikke ble brukt i lovteksten. Det er mulig at dette har en viss juridisk begrunnelse, men det kan også tenkes at departementet åpnet for at andre enn kun helserådene og barneverninspektørene kunne få

⁹⁹ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, svar på notat fra Ella Esp datert 02.12.1946

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 15, *Om tillegg til og endringer i lov om tilsyn med pleiebarn m.v. av 29 april 1905 og i lov om forsorg for barn av 10 april 1915*, Oslo 1947.

¹⁰¹ *Midlertidig lov om tillegg og endringer i lov om tilsyn med pleiebarn m.v. av 29 april 1905 og i lov om forsorg av barn av 10.april 1915*, datert 22. August 1947.

godkjenningsfullmakt. Virkningene av den nye loven endret også mandatet til inspektørene, og den nye strukturen måtte innarbeides i en ny instruks.

Enda et utkast og den endelig Instruksen.

I 1953 ble det igjen utarbeidet et nytt utkast av arbeidsinstruksen for inspektørene. Seks år etter den foreløpige instruksen hadde blitt utformet. Trolig var det arbeidet med barnevernloven, som var den forventet fremtidige lovrevisjonen, som var hovedårsaken til at arbeidet med instruksen ble langvarig. Andre årsaker kunne være at daginstitusjonene var lite utbredt og at det var forholdvis lite informasjon tilgjengelig om barnehagene deres virksomhet.

Arbeidsområdet ble i nå inndelt og barneverninspektørene fikk egne regioner. Under det første punktet i instruksen ble det slått fast at departementet skulle bestemme hvilke fylker som skulle høre under den enkelte inspektør.¹⁰² Tilsynet barneverninspektørene skulle føre mot institusjonen ble også utvidet til å gjelde virksomheten til de kommunale organene som hadde ansvaret for småbarninstitusjonene. I tillegg skulle de gi råd og veiledning til nemnder, institusjoner, og organisasjoner som arbeidet innen barnevernsarbeidet. Tilsynsarbeidet skulle skje så ofte tiden tillot det. Det ble også lagt til at arbeidet til inspektørene skulle koordineres med fylkene.

Det ble også foreslått i utkastet fra 1953 at inspektørene kunne tildeles spesielle oppgaver og at de kunne uttale seg i saker som ble lagt frem for dem, hvor de hadde særlig innsikt eller lokalkjennskap. I likhet med utkastet fra 1946 måtte saker av prinsipiell art og saker som departementet burde ha spesiell kjennskap til legges frem for sosialkontoret.

Barneverninspektørene fikk også ved denne anledningen mulighet til å kommentere instruksen. Etter deres oppfatning var det derimot vanskelig å ta stilling til en endelig instruks for barnevernsnemndene og fylkestjenestemennene har begynt sin virksomhet.¹⁰³ Videre ble det lagt til at arbeidet til inspektørene ville være knyttet mot utviklingen til barnevernsarbeidet i kommunene og fylkene, noe man på det daværende tidspunkt hadde lite oversikt over.

Den 14. April 1954 var instruksen for Sosialdepartementets barneverninspektører utferdiget. I forhold til utkastet fra 1946 er det flere endringer, med unntak av de punktene som tok for seg

¹⁰² Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, utkast til instruks for barneverninspektørene, datert 30.12.1953.

¹⁰³ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, notat til instruks for barneverninspektørene, datert 01.06.1954.

den kontormessige organiseringen og inspektørenes rapportering etter endt tjenestereise. De fleste endringene som ble påført utkastet fra 1953 ble også videreført til den endelige instruks fra 1954, selv om ordlyden ble til dels endret.

Det ble lagt til at utover å føre det tilsynet som ble utdefinert i barnevernsloven kunne inspektørene etter nærmere bestemmelse delta i behandlingen av andre barnevernssaker. Dette åpnet for at departementet kunne benytte seg mer av den kompetansen og fagkunnskapen inspektørene hadde opparbeidet seg.

Arbeidsoppgavene innenfor inspektørenes distrikt ble også utredet. De skulle i hvert sitt distrikt føre tilsyn med barnevernsnemndenes og institusjonenes virksomhet. De ble også endret på ordlyden i forhold til hvor ofte tilsynet skulle føres. Tilsynsarbeidet mot institusjonene skulle utføres så ofte som tiden tillot det og i den utstrekning oppgavene gjorde det påkrevd. En ordlyd som var mer pragmatisk og tilpasset inspektørenes arbeidsmengde.

Barnevernsinspektørene hadde også en rådgivende og veiledende funksjon, men deres beslutningsmyndighet i slike saker ble nå formulert mer forsiktig. At saker av rådgivende og veiledende art kunne avgjøres av vedkommende inspektør direkte ble endret. I den endelig instruks skulle inspektørene kun gi opplysninger og veiledning i barnevernsspørsmål til nemnder, institusjoner, organisasjoner og enkeltpersoner.¹⁰⁴ Utover dette ble det tilføyd at saker som det tillegger departementet å ta standpunkt til, legges frem til behandling på vanlig måte uten unødig opphold.¹⁰⁵

Konsulentfunksjonen til inspektørene ville sikre Sosialdepartementet innflytelse i regionene og inspektørene var på mange måter en også en del av en generell sentraliseringsprosess. Likevel bør det utvises forsiktighet ved å sette individer inn i slike rammer. De individuelle inspektørene hadde trolig et reelt ønske om et forbedret barnevern mer enn de ønsket å sikre departementets innflytelse, og det samme kan nok sies om de aller fleste som arbeidet innenfor dette området i etterkrigstiden. For mange var det kanskje en kombinasjon. Uavhengig av Sosialdepartementets motiver må inspektørenes virke analyseres for å kunne si noe om hvordan inspektørene påvirket utviklingen av daginstitusjonene.

¹⁰⁴ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barnevernsinspektørenes arbeidsområde og distrikter, utferdiget instruks for barnevernsinspektørene, datert 14.04.1954.

¹⁰⁵ Ibid.

Barneverninspektørenes arbeid og virke.

Ella Esp og Boysa Edvardsen, de to første barneverninspektørene, begynte med å skaffe seg en oversikt over alle småbarnsinstitusjonene i landet. Institusjonene innenfor hvert fylke ble telt og kategorisert etter hvilken type institusjon det var. At dette var utgangspunktet for inspektørenes arbeid er ikke unaturlig med tanke på planleggingen av tilsynet mot institusjonene. Det underbygger også myndighetens oppfatning om en manglende oversikt.

En tabell utarbeidet av barneverninspektørene i 1947 resulterte i opptellingen av 373 småbarnsinstitusjoner i Norge.¹⁰⁶ De ble fordelt etter: ”B-hjem” (Barne-hjem) ”Daghjem” og ”B.hager” (Barne-hager). Barnehjemmene var den meste utbredte av de tre med 190 institusjoner fordelt over hele landet. Barnehagene utgjorde 136 av de 373 småbarnsinstitusjonene og daghjemmene de resterende 47 institusjonene. Ikke overraskende var de hovedtyngden av institusjonene sentrert rundt de største byene, Oslo, Bergen og Trondheim.¹⁰⁷ Det kan være verdt å merke seg at Oslo kommune, som var så å si den eneste av kommunene som drev småbarnsinstitusjoner i særlig skala, hadde institusjoner på tvers av fylkene Østfold, Akershus og Oslo. Det var store regionale forskjeller når det gjaldt tilbudet på plasser i daginstitusjonene.

Arbeidet med å skaffe oversikt over småbarnsinstitusjonene og utføre tilsynet på landsbasis innebar en vesentlig arbeidsmengde. I tillegg kunne den raskt bli tidskrevende med tanke på transport og kommunikasjon. Barneverninspektørene selv var bevisste på utfordringen med arbeidsmengden, og ønsket midler til avlastning.

I et dokument angående barneverninspektørenes arbeidsområde fra slutten av 1940-tallet er fylkene fordelt mellom inspektørene Nellie Nilsen og Ella Esp. Riktignok er det ikke alle fylkene som er inkludert i inndelingen og det ble slått fast at inspeksjon av Nord-Norge måtte utstå til det blir ansatt en egen distriktsinspektør for dette området.¹⁰⁸

Likevel ble de nordligste fylkene inkludert, riktignok med forbehold om at tilsynet ville bli vanskelig. Vestlandet er også oppført under en egen distriktsinspektør, men den stillingen var heller ikke dekt. Under maskinskriften i dokumentet er det påført i håndskrift: ”Før distriktsinspektøren på Vestlandet tiltrer blir (...) arbeidsområdet delt mellom Nellie Nilsen

¹⁰⁶Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, Oversikt over inspeksjoner datert 17.11.1947.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, dokument merket med Barneverninspektørenes arbeidsområde, ikke datert.

og Ella Esp”.¹⁰⁹ En slik arbeidsmengde fordelt på to personer kan i beste fall omtales som ambisiøs. Ella Esp var også tydelig bekymret over situasjonen. I et skriv til departementet fra mars 1947 uttaler hun seg:

”Jeg burde reist på en øyeblikkelig inspeksjon, men det er umulig. Post fra 2 ½ måned tilbake ligger ennu for stor del ubesvart. Inspeksjoner av barnevernsinretninger skal utføres, underretning om misligheter må øyeblikkelig undersøkes, kartotek over barneverninstitusjoner må føres, forslag til forbedringer ved besøkte institusjoner bør utarbeides, tilskott til barneverninretninger må behandles snarest, planer og veiledning må utarbeides for dem som ber om råd for nye tiltak. Det sier seg selv om en bare skal velge de viktigste og med presserende saker, er dette en arbeidsoppgave som en person ikke kan utføre alene ”.¹¹⁰

Etter 11 måneders virke var bare Finnmark, Troms, Nord- og Sør-Trønderlag og halve Hedmark Fylke inspisert.¹¹¹ Det ble også slått fast at i ”heldigste fall” kunne ikke inspektørene rekke mer enn seks fylker per år. Dette tilsvarte at de enkelte institusjonene ikke ville bli inspisert oftere enn en gang hvert tredje år. Et forhold som i Ella Esp sine ord var ”svært lite tilfredsstillende”.

Til tross debatt innad i Sosialdepartementet angående opprettelsen av flere stillinger ble det Esp sine bekymringer anerkjent. Løsningen ble kunngjort i en liten notis i Dagbladet 10. Mai 1950 med tittelen: ”3 barnevernsinspektører fra 1. Juli.”¹¹² I notisen forteller Ella Esp at konsulentarbeidet mot institusjonene har økt meget sterkt og det var dette arbeidet som tok mest tid, men med tre inspektører kunne institusjonene forvente hyppigere inspeksjoner. Nellie Nilsen hadde tidligere blitt ansatt som inspektør, og fra 1. Juli 1950 ble Thora Lund også ansatt.

¹⁰⁹ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barnevernsinspektørenes arbeidsområde og distrikter, dokument merket med Barnevernsinspektørenes arbeidsområde, ikke datert.

¹¹⁰ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barnevernsinspektørenes arbeidsområde og distrikter, brev fra Ella Esp til departementet, dater 29.03.1947.

¹¹¹ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barnevernsinspektørenes arbeidsområde og distrikter, notat i sammenheng med ansettelse av en tredje barnevernsinspektør, datert 22.09.1947.

¹¹² Dagbladet, *3 barnevernsinspektører fra 1. Juli*, 10. Mai Oslo, 1950.

Det var også enighet fra departementets side om at var liten menig i at barneverninspektørene skulle sitte med kontorarbeid på bekostning av deres tilsynsoppgaver som ble sett på som et viktigere og mer verdifullt arbeide.¹¹³

Tilsynsreisene og tilsynsarbeidet.

Ved tilsynsreisene kom inspektørenes offentlige rolle klarest frem. Dette ble også prioritert fra myndighetens side med særskilte bevilgninger for å dekke reiseutgiftene til inspektørene. Det var perioder hvor bevilgningene minsket. Ved budsjettåret 1957–58 sank den fra 20.000 kroner til 17.500.¹¹⁴ Det ble argumentert med at dette var for lite hvis inspektørene skulle få utført sine oppgaver. Det var en frykt for at hvis inspektørenes reiser ble innskrenket i vesentlig grad, vil deres arbeidskraft ikke fullt ut bli utnyttet.¹¹⁵

Det ble i så stor grad som mulig forsøkt å opprettholde inspeksjonsreisene, og det ble heller søkt om tilleggsbevilgninger enn at inspektørene skulle bli sittende fast på kontoret som ikke hadde tilstrekkelig arbeidsoppgaver for de. Det kan også virke som om inspektørenes besøk var ønsket fra de regionale institusjonene og myndighetene.

På flere av disse reiseplanene blir det understreket av barneverninspektørene at de hadde blitt bedt om å komme eller bedt om gå gi råd.¹¹⁶ Etter innføringen av barnevernsloven i 1953 var det ofte de lokale barnevernsnemndene som tok initiativ ovenfor barneverninspektørene, både når det gjaldt rettleiing og tilsyn. Fylkene hadde også interesse av inspektørene. I et skriv fra fylkesmannen i Sogn og Fjordane kommer det klart frem at fylket var takknemlig for å få dette besøket og ønsket å legge opp en reiserute i fylket som dekket så mange institusjoner og veiledningsmøter som mulig.¹¹⁷

En del av tilsynsarbeidet kunne også utføres ved hjelp spørreskjemaer. Her var det oversiktsarbeidet som var det vesentlige. I juli 1952 ble det sendt ut et skjema til 56 småbarnsinstitusjoner over hele Norge. Spørreskjemaet ble utformet for å innhente de mest nødvendige opplysninger. På skjemaet ble det oppført totalt 27 hovedspørsmål. Seks av de tok for seg det økonomiske grunnlaget for driften. Det ble etterspurt driftsregnskap for siste

¹¹³ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, notat merket med Barneverninspeksjon, datert 31.03.1947.

¹¹⁴ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, dokument merket l.sosialkontor. Reiseutgifter 1957-58, dater 28.02.1958.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, dokument merket tjenestereiser, datert 01.06.1958

¹¹⁷ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, brev fra fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Sosialdepartementet, datert 20.04.1971.

regnskapsår og det skulle komme tydelig frem om institusjonen hadde overskudd eller underskudd.

Flesteparten av spørsmålene tok for seg det rent administrative som institusjonens navn, hvem som drev den, styrets formann, hvor mange barn det var tatt opp og aldersspennet mellom dem.¹¹⁸

Det ble spurt etter spesifikke opplysninger når det gjaldt institusjonens lokaler, om antall rom, rommenes grunnflate og hvordan de ble brukt. I tillegg kom det spørsmål om hvordan ”barnas oppholdsrom” og ”barnas soverom” var utstyrt. Åpenbart hadde inspektørene en interesse av kvaliteten på institusjonen. Hvordan lokalene ble brukt og hvordan rommene ble utstyrt var uten tvil viktige kriterier for en kvalitativ vurdering. Det var også dette som ble gitt den største plassen ved spørreundersøkelsene.

Mer merkelige var spørsmålene som omhandlet om utstyret og inventaret var tilpasset barna og hvilke leker- og sysselsettingsmateriale barna hadde til rådighet.¹¹⁹ Dette var spørsmål med til dels pedagogiske undertoner. At disse spørsmålene i det hele tatt var oppført understreker at dette var informasjon som ble ansett som viktig. Trolig er disse spørsmålene basert på samtidens pedagogiske oppfatning. Barneverninspektørene som hadde utdanning fra de nordiske Fröbel-instituttene videreførte barnehagens tradisjonelle grunnlag. At utstyr og inventar skulle tilpasses barnas alder og høyde kan også sees i sammenheng med barnehagens tradisjonelle grunnlag hvor barna skulle være i fokus.

Det kan være liten tvil om at samtidens ideal for småbarnsinstitusjonene og da særlig daginstitusjonene var tett knyttet opp mot lærdommen fra barnehagens tradisjonelle grunnlag. Et eksempel på dette kan være Inger Grundt Pedersen sitt foredrag fra 1945 til Røde Kors om småbarnsinstitusjonenes plass i oppdragelsen. Her gir hun følgende beskrivelse av barnehagen tilknyttet Fröbel-instituttet i Norrköping:

”La meg forsøke å beskrive for Dem en slike moderne barnehave, i grunnen den mest ideelle jeg har sett. Bygget etter mønster hentet fra Wien, men avpasset etter nordiske forhold. (...) Fra gaten kommer vi inn på en stor lys rommelig gårds plass (...). En innbydende dukkestue står i et hjørne – og da man ved Fröbelinstituttet i så høi grad forstår verdien for barna av de leketøiet de selv har fått være med om

¹¹⁸ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, merket Spørreskjema for barneheimer, datert 29.07.1952.

¹¹⁹ *ibid.*

å lage – har barna, både gutter og piker, vært med å gjøre denne i stand. (...) En del av gårdsplassen er begrenset av et lite stakitt hvor barna gjennom en liten dekorativ port kommer inn i sin egen have til sine egne små bed. (...) Kommer vi så inn finner vi på rad vendt mot syd tre store rommelige værelser – hvor solen riktig flommer inn gjennom høye brede vinduer. (...) Disse rom er barns oppholdsrom. Her finnes må bord og stoler avpasset for barna, lave åpner hyller og skap, hvor alt leketøy – alle billedmaterialer, alt beskjeftigelsesmateriell ligger fremme. (...) Værelset i midten er det største. Her finnes ingen møbler – bare veggfaste lave benker. Åpner vi dem ser vi at de er fulle av byggeklosser i alle størrelser og faconer [fasonger]. I et hjørne står pianoet og på veggen henger forskjellige slags instrumenter, trommer og tamburiner”.¹²⁰

Det er åpenbart at denne beskrivelsen er mer enn en ren nøytral skildring av en barnehage. Eva Balke bemerker at barnehagen i Norrköping fremstår i ”et slags hellig lys”.¹²¹ Her var det barnehagens tradisjonelle grunnlag som ble fremhevet. Frøbels tenking ble representert ved barnas egne hageområder og lekematerialet. Den nordiske tilpasningen kan sees i hjemmets betydning for barnehagen. Det var leken og de huslige sysler som skulle trekkes frem, satt i sammenheng med et kvinneorientert fokus.¹²² I forhold til denne beskrivelsen var virkeligheten her til lands en helt annen, noe som barnevernsinspektørens rapporter skulle tydeliggjøre.

Barnevernsinspektørens rapporter.

I 1949 hadde barnevernsinspektørene besøkt 2/3 av landets barneverninstitusjoner. I alt hadde de utført tilsyn med 89 barneheime, barneherberger, mødreheime og hjem for spebarn, 17 dagheime, 32 barnehager og 4 barnekrybber.¹²³ Under inspeksjonene forsøkte inspektørene å skaffe seg en oversikt over hvordan barna hadde det, utstyret institusjonene hadde til rådighet, og personalets innstilling ovenfor barna. Den pedagogiske kvaliteten ble satt i sammenheng med utdannet personale, på bakgrunn av dette ble personalet innstilling viktig¹²⁴. I tillegg kom det driftsmessige med det økonomiske grunnlaget og personalets arbeidsvilkår.¹²⁵ Rapportene

¹²⁰ Foredrag i ved Oslo Røde Kors 1945 gjengitt i; E. Balke, *Vi kom sent, men vi kom godt! Inger Grundt Pedersen og kampen for barnehagelærerutdanningen*, HiO-rapport nr 25, 2002: 12-13.

¹²¹ Ibid: 13.

¹²² A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 33

¹²³ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barnevernsinspektørene, Dokument merket Barnevernsinspektørens årsrapport 1949, datert 26.02.1949.

¹²⁴ Se kapittel 2. Delkapittel ”Barnehagens funksjon”: 19.

¹²⁵ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barnevernsinspektørene, Dokument merket Barnevernsinspektørens årsrapport 1949, datert 26.02.1949.

som ble utarbeidet i etterkant ble oversendt til både styrer av institusjonene, departementet og kommunene.

I desember 1952 ble flere institusjoner i Haugesund området inspisert av barneverninspektør Ella Esp.¹²⁶ I rapporten er det nevnt to barnehager og et daghjem som hadde ble drevet som kombinert barnehage og daghjem over to avdelinger. I rapporten ble Haugesund Menighets Barnehage den første institusjonen som ble omtalt. Fokuset på institusjonenes lokaler kommer ganske umiddelbart og i rapporten kan det leses:

”Huset som er nyttet til virksomheten er Hvite Bånds sommerkafélokaler i Lotheparken. Her var 1 lekerom, garderobe, 1. w. c. og kjøkken. Da vannet nå var frosset og alt vann som skulle brukes måtte hentes i nærmeste hus (her er det lagt til i parentes ”lang vei”) er det lett å forstå at ikke alt var så rent som det burde være (...) Det gjorde det ikke bedre at kjøkkenet også måtte brukes som lagerrom og vaskerom for barna. På kjøkkenet sto bl.a ved- og kokssekker. Huset var ikke egnet til barnehagelokale”.¹²⁷

I forhold til vår egen samtid ville det neppe ha vært akseptabelt at en barnehage fortsatte sin virksomhet uten at elementære behov som vannforsyning var dekt. Det var heller ikke bare de strukturelle problemene som ble tatt opp.

I samme rapport blir området rundt barnehagen tatt for opp. Særlig var barnehagelæreren bekymret for at lokalet lå så skjult i parken. Trærne rundt barnehagen ble tilholdssted for lyssky individer fortalte hun.¹²⁸ Mot slutten av rapporten ble institusjonens utstyr og inventar nevnt med to setninger, konklusjonen var ble at utstyret var meget mangelfullt. Den ansvarlige barnehagelæreren ble omtalt som ”kjekk og grei” og det ble lagt til at hun hadde gjort sitt beste med de midlene hun hadde til rådighet. Hun var godkjent av departementet som leder for institusjonen noe som tyder på at hun hadde godkjent utdannelse, selv om dette ikke kommer klart frem. Rapporten ble avsluttet med at barna virket aktive og trygge.¹²⁹

¹²⁶ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, Rapport, inspeksjon av barnehager, daghjem og parktante virksomhet i Haugesund, datert 4-5.12.1952.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, Rapport, inspeksjon av barnehager, daghjem og parktante virksomhet i Haugesund, datert 4-5.12.1952.

Det er også tydelig at det er vesentlige forskjeller mellom institusjonene. Rapporten som tok for seg den andre barnehagen i Haugesundområdet gir et mer positivt inntrykk. Det ble likevel bemerket at også her var utstyret var noe mangelfullt. Likevel var det møbler som var tilpasset barna og reoler med skuffer til de største barna. Ved denne barnehagen ble det tatt opp trettifire barn mellom tre til fem år. Lokalet var oppdelt i to lekerom, et kjøkken, en lekegang og et toalett. Ella Esp bemerker i rapporten at antallet barn var for høyt og burde reduseres ned til tjue barn.¹³⁰

Den kombinerte institusjonen Anna Nilsons Minne hadde blitt drevet med støtte fra et eldre legat. Virksomheten hadde blitt tatt opp igjen i 1947. Daginstitusjonen var delt inn i to avdelinger en barnehage og et daghjem. Styret hadde i følge barneverninspektøren jobbet energisk for å få lokalet i god stand, men dette hadde ikke noen enkel sak. Tidligere hadde lokalet vært en forsamlingshall med vinduer plassert høyt på veggene, i rapporten er det bemerket at var utfordrende med tanke på dårlige lysforhold.

En trolig mer pressende utfordring var at institusjonen disponerte kun deler av lokalet. Resterende var bortleid og selv om styret ønsket å benytte hele den ene etasjen hadde det hittil ikke være mulig å få leieboeren ut. Dette var en utfordring som ble nevnt i flere inspeksjonsrapporter og det var trolig ikke uvanlig for institusjonene å leie ut et deler av lokalene. Dette kan bidra til å understreke den vanskelige økonomiske situasjonen for daginstitusjonene.

Førtiåtte barn mellom tre til sju år var fordelt mellom de to avdelingene. Daghjembarna var den største gruppen. Her også var antallet barn for høyt. Styresen hadde ennå ikke søkt om godkjenning selv om hun ble bedt om å sende inn slik søknad for 1 ½ måned siden.¹³¹ Det var også ansatt to barnehagelærere som fikk positiv omtale. Avslutningsvis ble det kommentert at barna virket aktive og positive.

Det forekom at inspektørene kommenterte lokale omstendigheter i forhold til de institusjonene som de inspiserer. I en rapport fra Ceceilienborg barnehage i Trondheim ble det understreket av barneverninspektør Ella Esp at barnehagen var plassert i et voksende boligfelt utenfor byen. I tillegg eksisterte det planer om videre bygging som skapte et sterkt behov for

¹³⁰ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, Rapport, inspeksjon av barnehager, daghjem og parktante virksomhet i Haugesund, datert 4-5.12.1952.

¹³¹ Ibid.

barnehagener.¹³² Selve barnehagen var en omgjort brakke med flere rom. Lokalet var inndelt i et lekerom, garderobe, kontor og vaskerom, men også her var tre rom utleid. Leieboeren var en fraskilt mor med tre barn. Det lokale helserådet hadde bestemt at familien måtte flytte, men dette hadde vært vanskelig å få gjennomført.

Verre var det at det ikke var toalett i barnehagens lokaler. Det var et ”spannklosset” i et uthus som ble benyttet men dette var ganske langt unna. Om vinteren ble det brukt pottar som ble tømt ved det samme uthuset. Med tanke på at barnehagen tok imot tretti barn måtte dette ha ført til en forholdvis stor arbeidsmengde for personalet. I tillegg ble det bemerket at det var behov for isolering og varmeanlegg. Det ble likevel kommentert at utstyret var bra og at barna virket aktive og trygge.¹³³

I rapportene var sjeldent nevnt problemer ovenfor personalet. Som oftest ble de berømmet for sitt iherdig arbeid og evnen til å gjøre det beste ut av de midlene de hadde, de var også svært sjeldent uenige i inspektørens forslag. Likevel var det ikke alltid slik. Fra en rapport gjort ved et barneherberge i Skien av barnevernsinspektør Nellie Nilsen kan det leses:

”Styreren er født i 1893 (60 år) og skal trø tilbake neste år. Hun har sikkert utført et godt arbeid tidligere. Men nu er hun sliten og humørløs - og meget sta. Hun ville ikke høre tale om at forholdene er uholdbare (...) Det øvrige personalet virket også alvorlige å trege”.¹³⁴

Personalets betydning ble vektlagt ved flere anledninger i rapportene. Barnevernsinspektørene la stor betydning i at personalet var utdannet innenfor barnehageyrket. Personalets utdanning og institusjons mangler ble knyttet opp mot hverandre. Dette kommer tydelig frem i en annen rapport fra en parktantevirksomhet som ønsket å drive barnehage, hvor det var mangler både ved drift og utstyr. Dette kunne løses ved ansettelse av en barnehagelærerinne, dette ville sørge for at driften ble tilfredsstillende og at riktig utstyr og lekemateriale blir anskaffet.¹³⁵

¹³² Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barnevernsinspektørene, dokument merket Inspeksjon, Cecilienborg Barnehage, Trondheim, datert 11.11.1952.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barnevernsinspektørene, dokument merket Rapport, Frelsesarmeenes barneherberge Bjørkly Skien, datert 27.10-1952.

¹³⁵ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barnevernsinspektørene, dokument merket, Rapport, Barnas Hus Flekkefjord, datert 17.03.1953.

Lokalet til barneherberget ble beskrevet som uoversiktlig og tungvint. Det ble uttrykt bekymring ovenfor brannfaren. Det var 14 ovner spredt rundt i huset som betydde en betydelig arbeidsmengde og risiko tilknyttet brann. Situasjonen var heller ikke bedre for barna, de ble beskrevet som bleke og gjennomslittige. Inspektøren mistenkte at dett var grunnet mangel på frisk luft og lek utendørs. Det ble bemerket at barna klamret seg til inspektøren og hennes ledsager og at de minste barna så på dem med store forskremte øyne.¹³⁶ Det er interessant at denne beskrivelsen har klare trekk av litterær skildring og er langt fra verdinøytral. Den kan sammenlignes med en annen rapport fra en barnehage som fikk positive bemerkninger i forhold leker, utstyr og lokale. Her var personalet også utdannet barnehagelærere. Her ble barna beskrevet som viltre, åpne, foretagsomme, slik som barna skulle være.¹³⁷ Det ble også lagt til at barna ikke hadde tid til de fremmede damene. De hadde det alt for travelt sine egne oppgaver.¹³⁸ Det bør understrekes at dette var et barneherberge og barnegruppen kom sannsynligvis fra miljøer med større sosiale og økonomiske problemer enn barnegruppene som var normalen ved daginstitusjonene.

Barneverninspektørene var også utdannet barnehagelærere og så helst at institusjonene bygde på barnehagens grunnlag. Det kan legges til at det finnes eksempler hvor inspektørene anbefalte institusjoner som drev andre former for tilsyn å ta skrittet fullt ut å omgjøre institusjonene til en barnehage.¹³⁹ Som oftest kom disse kommentarene i sammenheng med søknadene fra småbarninstitusjonene om økonomisk tilskudd.

Det som er mest iøynefallende ved disse rapportene er likevel de mer alvorlige sakene utenom de materielle- eller byggetekniske utfordringene, som utleierne og de lyssky individene. I en rapport fra et barnehjem er det skrevet utfyllende om en ”menighetssøster” som leide et rom ved institusjonen. I følge rapporten levde søsteren et uansvarlig og utsvevende liv og hadde stadig menn på besøk om natten som kunne være fulle når de kom.¹⁴⁰

¹³⁶ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, dokument merket, Rapport, Barnas Hus Flekkefjord, datert 17.03.1953.

¹³⁷ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, dokument merket Rapport, Gimsøy Barnehage, Langesundsgate, Skien, datert 27.10.1952.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, Rapport, inspeksjon av barnehager, daghjem og parktante virksomhet i Haugesund, datert 4-5.12.1952.

¹⁴⁰ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, dokument merket, Inspeksjon av Høyland menighets barnehjem, Sandnes, datert 22.10.1955.

Badet som ble delt både av barnehjemmet og leieboeren var så skittent at bestyrerinnen ikke orket å gjøre det rent. Det hadde også gått inn på hennes nerver. Barna var også blitt redde for besøk av fulle menn. Det ironiske ved situasjonen ble bemerket av Ella Esp: ”De opplevde nå at på barnehjemmet var det likedan som det hadde vært hjemme”.¹⁴¹

Utfordringene barneverinspektørene rapporterte om i forhold til tilstanden på lokalene, leieboerne og områdene rundt institusjonene gjorde det klart at de økonomiske utfordringene veide tungt. Sosialdepartementet var også klar over dette. I sammenheng med utarbeidelse av retningslinjer for helserådernes tilsyn med barnevernsinstitusjonene fra 1949 kan det kan lese:

”Etter det kjennskap en hittil har fått ved inspeksjon av barnevernsinstitusjonene er forholdene nokså uensartet og til dels lite tilfredsstillende. En stor del av institusjonene arbeider tungt økonomisk. Mange lider ennå av krigens virkninger og det er mangel på nødvendig utstyr. – En må derfor i første omgang søke å bøte på den verste manglen”.¹⁴²

Barnevernsinspektørenes rapporter ble overlevert til departement og storting. Det kan være liten tvil om at barnevernsinspektørenes rapporter satte et fokus på den hvordan det sto til med de eksisterende småbarninstitusjonene ved 1950-tallet. Barnevernsinspektørenes rapporter ble overlevert til departement og storting, og på bakgrunn av de manglene de fant var det ikke unaturlig at de økonomiske, materielle og byggetekniske problemene ble prioritert. Slik sett er det tidlige indikasjoner på en pragmatisme i forhold til hvilke mangler som måtte prioriteres. Likevel var det ikke bare ved tilsynsreiser og rapportering av barnevernsinspektørene skulle bli viktige. Konsulent- og rettleiingsarbeidet til inspektørene var også en del av det statlige initiativet i 1950-årene.

Barnevernsinspektørenes rettleiing og konsulentvirksomhet.

At barnevernsinspektørene hadde en reell interesse for barn og det generelle barnevernet kan ikke betviles. En indikasjon på dette kan sees i brevkorspondansen til inspektørene. Ingen sak var utenom deres interessefelt. Brev fra privatpersoner, organisasjoner og foreninger som hadde spørsmål om alt fra helsefarlige gummileketøy til arbeidssøknader fra nyutdannede

¹⁴¹ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barnevernsinspektørene, dokument merket, Inspeksjon av Høyland menighets barnehjem, Sandnes, datert 22.10.1955.

¹⁴² Gjengitt i, Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 127.

barnehagelærere ble besvart.¹⁴³ Ofte var det snakk om veiledning ved oppretning av institusjoner der spørsmålene omhandlet barneantall, driftsstøtte og hvilke retningslinjer som var aktuelle.¹⁴⁴ Det ble også innrømmet fra barneverninspektørene at konsulentarbeidet hadde økt meget sterkt fra år til år og at 2/3 av deres kontortid gikk til dette arbeidet.¹⁴⁵

Barneverninspektørenes konsulentoppgave ble tatt på alvor. Det ble produsert informasjonsbrosjyrer om opprettelse av nye institusjoner. Driften til institusjonene og forslag til forbedringer ble også tatt opp. Det ble også laget pedagogiske brosjyrer, i tillegg til kursvirksomhet for ansatte ved småbarninstitusjonene. Naturlig nok ble også barneverninspektørene tilknyttet det politiske arbeidet i forhold til det statlige initiativet og deres fagkompetanse ble ofte benyttet innfor de forskjellige utvalgene og komiteene som ble nedsatt frem mot 1975. Inspektørene var også involvert i arbeidet til barnevernsloven av 1953 gjennom komiteene som sto for forarbeidet.¹⁴⁶ Loven, utvalgene og komiteene vil bli studert nærmere i neste kapittel. Det statlige initiativet mot daginstitusjonene på 1950-tallet og barneverninspektørens faglige tyngde ble også tydeliggjort gjennom utarbeidelsen av daginstitusjonenes retningslinjer.

Daginstitusjonenes retningslinjer.

I 1950 årene ble retningslinjer for daginstitusjoner utarbeidet for første gang. Disse retningslinjene skulle bli sentrale for daginstitusjonene og barnehagens utforming. De første føringene fra Sosialdepartementet kom i 1952. I 1954 fulgte departementet opp med et mer utfyllende arbeid. Dette arbeidet skulle holde seg gjeldende til det ble revidert i sammenheng med barnehageloven av 1975.

Barnevernininstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet 1952.

De retningslinjene som ble utarbeidet i 1952 var forholdsvis lite dekkende og så ikke eksplisitt på daginstitusjonene. Retningslinjene fokuserte i all hovedsak på rammene rundt institusjonene som åpningstider, lokaler, hygieniske krav, lekeplasser m.m. og gikk ikke spesifikt inn på virksomheten. Selve den fysiske utformingen av retningslinjene kan tyde på at

¹⁴³ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0260, 6.4.1 Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, brev fra og til Sosialdepartementet, merket Barneverninspektørene, datert mellom 1949-1955.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Riksarkivet, Sosialdepartementet, Serie Da, L0133, 6.3.4 Tilsynsrapporter fra helserådene og barneverninspektørene, Dokument merket Barneverninspektørenes årsrapport 1949, datert 26.02.1949.

¹⁴⁶ Den kommunale barneverninspektøren i Oslo Inger Idsøe ble konsulent til Samordningsnemnda. Ella Esp fikk flere verv, blant annet som medlem av komiteen som skulle utrede utdannelse situasjonen til barnehagelærere.

denne var tiltenkt til informasjons spredning. Ikke større enn 4 sider og i brevformat, mer en pamflett enn et offentlig rundskriv. Ofte ble det etterspurt informasjon fra private og foreninger eller institusjonene selv angående gjeldende lovverk og retningslinjer, trolig var utformingen basert på dette. Retningslinjene måtte også redegjøre for de forskjellige barneverninstitusjoner som eksisterte. Særlig viktig var det å presisere hvilke oppgave institusjonene hadde.

Barnehagene skulle være korttidsinstitusjoner og ta imot barn i mellom 3–7. De ble presisert at barnehagen skulle gi barna mulighet til utviklende lek og sysselsetting.¹⁴⁷ Ved daghjemmene sto det lite om hva de skulle tilby barna. Det ble kun slått fast at de skulle ta imot barn mellom 2–7 år for hele dagen mens mødrene arbeidet utenfor hjemmet. Det ble også lagt til at: "...institusjonene som trer istedenfor barnas heim om dagen, skal gi det samme stell som de ville hatt heime."¹⁴⁸

I forhold til daghjemmene hadde altså barnehagene et pedagogisk innhold som skulle utvikle barna gjennom sysselsetting og lek. At barnehagen ble oppfattet som annerledes i forhold til de andre barneverninstitusjonene kommer også frem i redegjørelsen for Parkantevirksomheten. Her ble det understreket at denne virksomheten ikke måtte forveksles med barnehagene hvor det ble stilt større krav til lokalene og personalets utdanning.¹⁴⁹

Kravene som ble stilt til lokalene fra Sosialdepartementet ovenfor barnehagene gikk hovedsakelig på institusjonenes rominndeling og hvordan rommene skulle brukes. De var også en forholdsvis stor avstand mellom hva som ble krevd og hva som var ønskelig. Dette kan være en refleksjon av de omstendighetene som møtte barneverninspektørene ved tilsynsreisene. Barnehagene måtte ha 1 rom per avdeling med vaskemuligheter og toalett for barna. Det ble anbefalt på det sterkeste at det fantes et kombinert isolasjonsrom og kontor, i tillegg til kokemuligheter på institusjonen.¹⁵⁰ Trolig kom en slik somatisk innsynsvinkel gjennom departementets samarbeid med barnelegene.

Dette er også årsaken til vektleggingen av de hygieniske kravene og legekontrollen som ble viet klar mest plass i denne utarbeidelsen av retningslinjene.

¹⁴⁷ Sosialdepartementet, *Barneverninstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet*, Oslo 1952: 1.

¹⁴⁸ Ibid: 1.

¹⁴⁹ Ibid: 1.

¹⁵⁰ Sosialdepartementet, *Barneverninstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet*, Oslo 1952: 2.

Her ble det tatt et klart hensyn til smittefaren ved institusjonene og det ble ønsket at daghjemmene og barnehagene hadde maksimum 3 avdelinger. Rommene skulle også være lyse, luftige og med gode ventilasjonsmuligheter. I forhold til inventaret og brukstingene skulle disse tilpasses barna, som vasker og toaletter i barnas høyde. Alt utstyret ved institusjonene skulle være lett å rengjøre. Det ble også understreket at desto mindre barna var: ”...jo større krav må det stilles til det hygieniske utstyr”.¹⁵¹

I forhold legekontrollen skulle denne gjennomføres både av brukerne av institusjonene og av personalet. I retningslinjene fra 1952 var brukerne mødrene og barna. Det var de lokale helserådene som fikk ansvaret for disse kontrollene. Helserådene skulle også føre en rutinemessige helsemessige kontroll. Mødrene og barna skulle ha egne helsekort som skulle gjennomgås med jevnlig mellomrom. Ikke overraskende var det tuberkulosen det ble uttrykt mest bekymring over. Særlig for funksjonærene ved institusjonene ble det stilt strenge krav. Ingen måtte ansettes før det hadde blitt fremlagt legeattest som ikke var eldre enn 1 måned. I tillegg ble det stilt som krav at det var tatt røntgengranskning i sammenheng med legeattesten. Det var også lignende krav ovenfor mødrene og barna. Alle som testet negative for tuberkulose skulle tilbys BCG-vaksinering.¹⁵²

Fra departementets side var det ønskelig at barnehagene hadde: ”et sløyd- og bråkerom (eventuelt i kjeller), 1 tekjøkken med kjøkkenkrok for barnas huslige sysler og materialrom til leke- og sysselsettingsmaterialer.” Det ble også fremlagt at det burde være en egen garderobe til barna i hver avdeling og et eget personalrom for de ansatte. Det ble også ønsket at det var en inngang per avdeling.¹⁵³

Retningslinjene for daghjemmenes lokaler var forskjellige fra barnehagen og det ble stilt til dels større krav enn mot barnehagene. Daghjemmene måtte i tillegg til å ha et rom per avdeling med vaskemuligheter garderobe og toalett ha et kjøkken med nødvendig lager og et kombinert isolasjonsrom og kontor. At det ble stilt krav om kjøkken var ikke unaturlig med tanke på at det var vanlig at barna fikk to varme måltider om dagen i fulltidsinstitusjonene, grunnet den lange oppholdstiden. Leker, sysselsettingsmateriell og de huslige sysler ble også vektlagt ved daghjemmene, slik sett lå de to institusjonsformene forholdsvis nærme i forskriftene fra 1952, men det var forskjeller, særlig ved barnas oppholdstid.

¹⁵¹ Sosialdepartementet, *Barneverninstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet*, Oslo 1952: 2.

¹⁵² *Ibid*: 2.

¹⁵³ *Ibid*: 2.

For barnehagene ble den normale oppholdstiden for barna ca 4–4 ½ time. Det likevel lagt til at dersom mødrene arbeidet burde barna ha mulighet til å være i institusjonen i opptil 6 timer. Barnehagene ble også inndelt i avdelinger avhengig av barnegruppens alder. Hvis det var bare en avdeling ved institusjonen burde størrelsen på gruppen ikke være større enn 22 barn i alderen 4–7 år. Hvis barnehagen tok imot barn fra 3 år burde den ha 2 avdelinger hvor barna mellom 3–5 år var i en egen avdeling med maksimum 15–18 barn.¹⁵⁴

For daghjemmene ble det også gitt et særlig fokus på barnegruppens størrelse og oppholdstid. Her ble det lagt til at man burde unngå at oppholdet for barna ved daghjemmene gikk over sju timer. Et lengre opphold enn dette ble sett på som skadelig for barna, hvis det ikke var tatt et ekstraordinært hensyn i forhold til barnegruppenes størrelse.

I tillegg måtte det være flere rom tilgjengelige ved daghjemmene som hadde over 7 timers oppholdstid slik at barna fikk mulighet til å hvile. Den samme inndelingen i avdelinger som i barnehagene ble også ønsket ved daghjemmene, selv om gruppene ble inndelt noe forskjellig i forhold til alder enn i barnehagene. Hovedsakelig ble barna inndelt tettere i forhold til alder slik at det ble egne avdelinger for de minste med færre barn.¹⁵⁵

Det ble også gitt klare retningslinjer for hvor store rommene skulle være ved de forskjellige barneverninstitusjonene. Det ble likevel lagt til at dette skulle kun gjelde for institusjoner som skal være i drift i mer enn 3 måneder. Dette var trolig grunnet de mange midlertidige barnetilbudene som eksisterte i samtiden. For mange bybarn ble sommerkoloniene på landet et kjærkommet avbrekk. For daghjemmene og barnehagenes ble det anbefalt 3 kvadratmeter per barn i leke- og oppholdsrom og 10 kvadratmeter per barn i soverommene. Det ble også anbefalt at alle institusjonene hadde en utvendig lekeplass, eller adgang til løkker eller parker. Selv om dette kravet var innfridd eksisterte det fortsatt utfordringer, som de lysskye individene som rapporten fra Haugesund Menighets Barnehage tok opp.

Retningslinjene avslutter med merknader angående personalets utdanning. Her ble lagt klart frem at styrene og de som særskilt hadde med barna å gjøre skulle ha utdanning innenfor barnevernarbeid eller snarest søkte å skaffe seg en slik utdanning. Det ble også lagt til ”...en til vanlig (bør) stille krav om” at styrene ved barnehager, daghem og barnekrybber hadde en slik utdanning.

¹⁵⁴ Sosialdepartementet, *Barneverninstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet*, Oslo 1952: 1.

¹⁵⁵ Sosialdepartementet, *Barneverninstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet*, Oslo 1952: 2.

Forskrifter for daginstitusjoner for barn. Fastsatt i August 1954.

Hvem som sto bak utarbeidelsen av disse retningslinjene kommer ikke klart frem i kildene.¹⁵⁶

Korsvold poengterer i hennes avhandling at forskriftene:

”Trolig ble til som et resultat av et samarbeid mellom pedagoger, jurister og leger. Barneverninspektørene, det vil si utdannede barnehagelærereinner påvirket trolig resultatet mest siden disse kvinnene hadde inngående kjennskap til institusjonene gjennom sine landsomfattende inspeksjonsreiser”.¹⁵⁷

Fokuseringen på barnas somatiske helse, smittefaren, legetilsynet og de helsemessige undersøkelsene er trolig indikasjoner på barnelegens innflytelse innenfor barnevernet, men barneverninspektørene ble også viktige ved utarbeidelsen av retningslinjene fra 1954.

Som nevnt var forskriftene fra 1952 lite dekkende. En årsak til dette var trolig arbeidet med barnevernloven. I sammenheng med dette lovverket ble det utgitt nye retningslinjer som eksplisitt tok for seg daginstitusjonene fra familie- og forbruker departementet. Disse forskriftene var langt mer detaljerte og inngående, men temaene hadde ikke forandret seg mye siden 1952. Åpningstider, lokaler og helsemessige krav var elementer som gikk igjen.

Likevel ble forskriftene viktig. I større grad ble det fastlagt hvilken funksjon daginstitusjonene ha. Igjen ble den pedagogiske utformingen av institusjonene vektlagt gjennom personalets utdanning, men også tilsynsfunksjonen ble nevnt. Under avsnittet ”Omsorgen for barna” i forskriftene ble det slått fast at daginstitusjonene skulle ha tilsyn med barna og gi de omsorg i den tid de er i institusjonen. Barnehagen skulle gi barna mulighet til lek og sysselsetting under kyndig pedagogisk ledelse. Institusjonen skulle også fremme barnas utvikling og deres sosial tilpasning i samarbeid med foreldrene. Det særlig vektlagt at barna trivdes og følte seg trygge.¹⁵⁸

Trolig var det den supplerende funksjonen som ble vektlagt gjennom denne ordleggingen. Med tanke på barneverninspektørenes utdannelse er ikke dette unaturlig. Den hjemlige ble også sentralt. Det ble ønsket fra departementet sin side at daginstitusjonene skulle være små.

¹⁵⁶ Heller ikke ved gjennomgangen av mappen, ”Daginstitusjoner for barn. Innstillinger, planer og forskrifter” fra Sosialdepartementet arkiver kommer det eksplisitt frem hvem som utarbeidet forskriftene.

¹⁵⁷ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 81.

¹⁵⁸ Sosialdepartementet, *Forskrifter for daginstitusjoner for barn*, Oslo 1954: 1.

Store institusjoner ville vanskelig kunne skape et intimt, heimlig og harmonisk miljø for barna.¹⁵⁹

I forhold til lokalene ble det fastsatt at institusjonene helst burde ha egne hus med god tomt og rikelig med sol og det måtte være gode utendørs lekemuligheter for barna. Lokalene skulle utnyttes på samme måte som ved retningslinjene fra 1952. Hver avdeling skulle ha et eget lekerom, en garderobe, et kontor som også kunne fungere som isolasjonsrom. Det var igjen ønskelig med sløydrom eller tekjøkken.

Daghjemmene lokaler skulle utformes likt som barnehagene, men trengte kjøkken grunnet matserveringen. Det var også behov for et hvilerom for personalet. Mottok institusjonene spedbarn måtte den i tillegg være utstyrt med stellerom, melkekjøkken, solterrasse og oppvarmet barnevognsgarasje. I forhold til de omstendighetene som møtte inspektørene ved tilsynsreisene kan slike krav virke nokså underlige.

Retningslinjene videreførte også at daginstitusjonenes innredning måtte være praktisk, enkel og lett å rengjøre. Det ble også ønsket at institusjonene hadde sentralfyreanlegg. Som vist var lokalens oppvarming et vanlig punkt som dukket på barneverninspektørenes rapporter.

Tilpasningen av inventaret til barna ble også vektlagt. Toaletter, servanter og garderobeinnretninger måtte tilpasses deres høyde. Utstyrt måtte være solid og i likhet med innredningen lett å vaske.

Det enkelte barn fikk ble også vektlagt i retningslinjene. Dette var nytt. Hvert barn skulle ha sin egen skuff til sine personlige eiendeler. I tillegg skulle barnas faste: "...garderobeknagg, håndkleknagg, skuff, hvileseng, etc" merkes. Ved barnehagene skulle man benytte seg av bumerker for hvert barn.¹⁶⁰ Barna skulle venne seg til orden og ansvar ved at leker og sysselsettingsmateriale hadde sin bestemte plass. Dette materialet skulle også være tilpasset barnas alder og stimulere deres fantasi og skapertrang.

Retningslinjene fra 1954 viet også mer plass til personalet ved daginstitusjonene. Ved alle daginstitusjoner skulle det være en leder per avdeling. Det ble satt som krav at lederne var barnehagelærerinner med 2-åring utdanning fra barnevernskole. Ved daghjemmene for barn under tre år måtte lederne i tillegg være utdannet barnepleierske. Lederstillingene i daginstitusjonene ble forbeholdt barnehagelærerinnene.

¹⁵⁹ Sosialdepartementet, *Forskrifter for daginstitusjoner for barn*, Oslo 1954: 1.

¹⁶⁰ *Ibid.*: 2.

Det samme fokuset på helsekontroll og smittefare fra 1952 ble også videreført i de nye retningslinjene. Ved alle daginstitusjonene skulle det være tilsatt en tilsynslege som hadde ansvaret for helsekontrollen av barn og personale. Selve kontrollen mot barna skulle foregå så ofte som helserådet eller tilsynslegen fant det nødvendig. Det var særlig tuberkulosen som departementet ville forsikre seg mot.

Et punkt som var helt nytt var ønsket om at institusjonene skulle ha et kartotek over alle barna hvor de viktigste data skulle være registret. Det ble videre lagt til at det burde føres en journal eller dagbok over hvert barn. Her skulle opplysninger om barnas atferd, fremgang og trivsel ved institusjon noteres, samt deres fysiske og psykiske helsetilstand. Til og med deres spesielle interesser og anlegg skulle påføres dagbøkene. Det kan være liten tvil om at barna skulle nå være i sentrum.

Sammendrag.

Dette kapitlet har studert opprettelsen av barneverninspektørstillingene og deres tilsyns-, rettleiing og konsulentarbeid i sammenheng med det statlige initiativet mot daginstitusjonene i etterkrigstiden. Kapitlet viser hvordan Sosialdepartementets oppfatning om en mangelfull oversikt og kontroll over landets småbarnsinstitusjoner, samt et ønske om en sentralisering av barnevernsektoren og større innflytelse innenfor utviklingen av daginstitusjonene la til rette for opprettelsen av barneverninspektørene.

I sammenheng med det statlig initiativet ble det oppfattet som svært viktig at Sosialdepartementet fikk et enhetlig og planlagt tilsyn med de småbarnsinstitusjonene som var aktive i etterkrigstiden. En slik innstilling kan også sees i sammenheng med ønske om en lovrevisjon innenfor barnevernsektoren og loven om barnevern som vil bli studert i neste kapittel. Barneverninspektørene ble sett på som en nødvendige i forhold til å få en effektiv kontroll med barneforsorgen. Noe som ble enda viktigere grunnet en forventet regional utbygging av flere daginstitusjoner.

Barneverninspektørene representerer også et ønske om en kompetanseheving fra Sosialdepartementet. Det var stor tiltro til inspektørenes egen fagkunnskap og kompetanse.

Deres faglige tyngde var sentral ved utarbeidelsen av retningslinjer for daginstitusjonene. I tillegg kunne inspektørene kunne bli brukt i behandlingen av andre barnevernssaker noe som indikerer et ønske om at kompetansen ble bygget opp fra sentralt hold og tilknyttet departementet.

Fra myndighetenes og Sosialdepartementets side var det et klart ønske om at barneverninspektørene skulle bli et effektivt administrativt verktøy. De skulle føre tilsyn både med det offentlige barnevernet og småbarnsinstitusjonene. Viktigheten departementet ga inspektørenes tilsynsreiser understreker dette. En slik tilsynsfunksjon direkte etablert under departementet må tolkes som et ønske om en økende statlig innflytelse.

Kapitelet viser også et motsetningsforhold ved oppfattelsen av barnehagens funksjon og utformingen av institusjonene. Barneverninspektørene som var utdannet ved nordiske utdannelsesinstitusjoner vektla barnehagens tradisjonelle grunnlag som en pedagogisk institusjon. Denne vektleggingen går også igjen i barneverninspektørenes arbeid. Ved arbeidet med retningslinjene for daginstitusjonene ble det lagt opp til at institusjonene skulle være under pedagogisk ledelse hvor lek og barnas sysselsetting skulle være viktig. Den pedagogiske profilen ble sentral og den supplerende funksjonen vektlagt. Likevel ble det ikke gitt noen konkrete føringer på innholdet i barnehagene. Verken ved utarbeidelsen av retningslinjene, eller i barneverninspektørenes rapporter ble barnehagens pedagogiske innhold særlig vektlagt.

Utfordringene barneverninspektørene rapporterte om i henhold til det bygningstekniske, vann- og kloakkløsninger og forhold som lyssky individer utenfor institusjonene gjorde nok sitt til den pedagogiske virksomheten ble mindre vektlagt. Denne siden ved driften skulle uansett sikres gjennom personalets faglige kompetanse, og det var nok lettere politisk å argumentere for et tyngre statlig initiativ innenfor økonomisk støtte til drift og utbygging av daginstitusjoner på bakgrunn av de umiddelbare behovene enn på bakgrunn av barnas behov av en pedagogisk institusjon på dagtid. Ved informasjons innhenting fra institusjonene var det informasjon rundt driftsregnskap, det administrative og det helsemessige som ble vektlagt.

I forhold til pragmatisme begrepet kan barneverninspektørenes rapporter kan være en mulig forklaring, om ikke annet enn delforklaring på hvorfor de sosiale behovene ble vektige argumenter for en videre utbygging av daginstitusjoner, med tanke på hvordan situasjonen var for mange av institusjonene.

Barnehageinspektørene videreførte mange av ideene fra barnehagens tradisjonelle grunnlag. Indikasjoner på dette kan være deres fokus på at daginstitusjonens utstyr og inventar skulle tilpasses barnas alder og høyde. De var også særlig opptatt av kvaliteten til leke- og sysselsettingsmaterialet til institusjonene, viktigheten av dette materialet for barnas utvikling har tette bånd mot barnehages tradisjonelle grunnlag. Det hjemlige ble også sentralt. Ønsket

fra departementet sin side var at daginstitusjonene skulle være små og skape et hjemlig og harmonisk miljø for barna.

Barneverninspektørene la stor vekt på at personalet var utdannet innenfor barnehageyrket. Personalets utdanning og institusjons funksjon ble knyttet opp mot hverandre. Ønsket om at personalet skulle være utdannet var også viktig ved barnehagens tradisjonelle grunnlag. Utdannede barnehagelærerinner ble sett på som vesentlig i barnehagene i forhold til den pedagogiske ledelsen mot barna og ved at riktig utstyr og lekemateriale ble anskaffet.

Barneverninspektørene representerte et ønske fra Sosialdepartementet og de sentrale myndighetene om en tettere kontroll og innflytelse ovenfor daginstitusjonene. Det statlige initiativet økte mot slutten av 1950-tallet og fikk et tungt moment gjennom 1960-tallet og helt frem til innføringen av Lov om barnehager i 1975. Gjennom arbeidene til offentlige komiteer og gjennom nye lovverk ble både behovene for daginstitusjonene og hvilken funksjon de skulle ha debattert videre. I neste kapittel vil jeg studere dette arbeidet, med de samme spørsmålene i forhold til det statlige initiativet, daginstitusjonenes og en eventuell videreføring av barnehagens tradisjonelle grunnlag. I tillegg vil jeg studere psykologiens påvirkning innenfor barnehageutviklingen.

Kapittel 4. Barnehagene mot 1975. Et pedagogisk tilbud, et sosialpolitisk virkemiddel og et sosialt hjelpetiltak.

Den nye statlige interessen rundt daginstitusjonen var utgangspunktet for en periode som Tora Korsvold har karakterisert som en inspeksjons- og kontrollfase.¹⁶¹ Stadig flere direktiver og reguleringer ble utarbeidet ovenfor småbarnsinstitusjonene. Ved utarbeidelsen av Barnevernsloven av 1953 ble spørsmålene rundt daginstitusjonene tatt opp av Barnevernkomiteen, som sammen med Samordningsnemda, skulle tilrettelegge for reformeringen av det statelige barnevernet. Barnevernsloven var et stort lovarbeid hvor hovedmålet var å samordne barnevernslovgivningen og sentralisere barnevernadministrasjonen. I denne prosessen ble også daginstitusjonene berørt. Barnevernsloven ble gjeldende helt frem til Barnehageloven av 1975. Ved denne loven ble barnehagene skilt ut fra de andre småbarnsinstitusjonene og det ble slått fast at barnehagen skulle være et pedagogisk tilbud.

I dette kapitlet diskuterer jeg spørsmålene som ble tatt opp rundt daginstitusjonene på ved lovarbeidene og komiteinnstillingene fra de forskjellige offentlige utvalgene. Det er barnehagen som institusjon fokuset vil være på, selv om arbeidene tok for seg alle småbarnsinstitusjonene. En gjennomgang av hvordan de ulike komiteene og utvalgene argumenterte for barnehagen får frem funksjonsformene som ble vektlagt i forhold til institusjonenes pedagogiske utforming og det sosiale omsynet. Fra 1950-tallet og utover blir også psykologien langt mer sentral i forhold til daginstitusjonene. Viktige spørsmål blir hvordan denne utviklingen kommer frem i arbeidene til de forskjellige utvalgene og i hvor stor grad barnehagens tradisjonelle grunnlag ble videreført frem mot 1975.

Utvalg, nemnder, komiteer og lovarbeid frem mot 1975.

Daginstitusjonene ble inkludert i reformprosessen av den statlige sosialsektoren i etterkrigstiden. Dette reformarbeidet hadde vært et gammelt krav fra barneverninteresserte kretser.¹⁶² Det var et reelt ønske fra de private organisasjonene og foreningene om det statlige initiativet. Gjennom de tre tiårene forut for 1975 ble det nedsatt flere offentlige arbeidsgrupper som utredet innhold og organisering av daginstitusjonene. Arbeidene deres ble

¹⁶¹ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 85.

¹⁶² Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 6.

viktige for utformingen av de to store lovarbeidene som diskuteres her, Lov om barnevern av 1953 og Lov om barnehager av 1975.

Allerede i 1947 ble Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda nedsatt av arbeiderpartiregjeringen. Dette var de første komiteene som skulle ta opp spørsmål rundt daginstitusjonene, flere skulle følge frem mot 70-tallet. I 1959 ble ”Komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v.” for barn oppnevnt, også kjent som Lysethkomiteen. I 1969 ble ”Utvalget til å vurdere spørsmålet i forbindelse med den fremtidige utbygging og drift av daginstitusjoner m.v for barn” eller Førskoleutvalget nedsatt. Komiteene fikk forskjellige mandater og hadde ulik medlemssammensetning, noe som skulle legge føringer for deres arbeid.

Mandater og sammensetning.

Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda hadde forskjellige mandater som signaliserte hvor deres fokus ville ligge. Samordningsnemnda tok hovedsakelig opp spørsmål rundt organiseringen av folkeskolen, men behandlet likevel spørsmål rundt daginstitusjonene. Barnevernkomiteen hadde et fokus på å samordne barnevernslovgivningen og sentralisere barnevernadministrasjonen. I mandatet til Barnevernkomiteen kan det leses: ”Et (...) punkt i komiteens mandat vil være spørsmålet om å få skapt større enhet i vår barnevernadministrasjon, både lokalt og sentralt”.

Som vist i kapittel 2 hadde barnehagen et eget idemessig og pedagogiske grunnlag som skilte den fra de andre småbarnsinstitusjonene. Barnevernkomiteen skilte også ut barnehagen. Barnekrybbene og dagheimene, som komiteen også nevnte, ble sett på som tilsynsinstitusjoner uten noe form for pedagogisk innhold som kun skulle være en erstatning for barnas hjem om dagen.¹⁶³ Barnehagene skulle derimot gi barna: ”...høve til utviklende lek og sysselsetting under sakkyndig ledelse”. Likevel ble lagt til at barnehagene skulle dekke det samme behov som daginstitusjonene gjorde.

Samordningsnemnda var tilknyttet skoleverket, men fikk som en del av mandatet i oppdrag å se på forbindelsen mellom barnehagen og folkeskolen.¹⁶⁴ Dette medførte at begge komiteene ble sammensatt av medlemmer med svært forskjellig bakgrunn. Samordningskomiteen var sammensatt hovedsakelig av skoledirektører og lærere. Representanten for barnehagelærerne

¹⁶³ Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 6 og 53.

¹⁶⁴ Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 54.

var Inger Idsø nevnt i sammenheng med de kommunale barneverninspektørene. Hun ble oppnevnt som konsulent for komiteen og var utdannet ved Fröbelinstituttet i Norrköping. Barnevernkomiteen var satt sammen av ni medlemmer hvorav fire var kvinner. Blant dem Ruth Frøyland Nielsen, kjent for arbeidet med Sagene Folkebarnehage. Hun var utdannet i Berlin ved Fröbel-Pestalozzi Haus. I så måte var det tradisjonelle grunnlaget til barnehagen representert i begge komiteer.

”Komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v.” fra 1959 ble ledet av sosialrådmann Reidar Lyseth fra Trondheim.¹⁶⁵ På bakgrunn av medlemmenes kompetanse og status var komiteen mer preget av ekspertise innenfor barnehagefeltet enn de tidligere komiteene. Blant de andre medlemmene var Aasny Stoltenberg som hadde erfaring fra Oslo hjemmenes vel Barnehagekomite, og Nellie Nilsen som ble nevnt i kapitlet angående barneverninspektørene. Helge Sivertsen, tidligere motstandsmann og en aktiv skolepolitiker, satt i komiteen frem til han ble utnevnt til ny kirke- og undervisningsminister i 1960.¹⁶⁶ Han ble erstattet av Tora Grude som hadde vært aktiv ved Asylselskapets drift av barnehager i Trondheim, også hun var utdannet ved Fröbel-instituttet i Norrköping. I følge Korsvold hadde både Lyseth og Helge Sivertsen en betydelig politisk innflytelse.¹⁶⁷ I tillegg hadde kvinnene i komiteen stor faglig kompetanse. De hadde også gode kunnskaper om barnehagearbeidet, både når det gjaldt det faglige, det administrative og de praktiske sidene ved driften.

Lysethkomiteen fikk et svært åpent mandat. Komiteens hovedoppgave skulle være spørsmålene om dagheimer og barnehager.¹⁶⁸ I tillegg skulle komiteen vurdere andre institusjonelle ordninger mot barna som parkantevirksomhet og lignende. Komiteen skulle også vurdere barnas lekeplasser og lekemuligheter og utarbeide en oversikt over den eksisterende virksomheten i Norge.

Barnevernkomiteen, Samordningsnemnda og Lysethkomiteen ble alle nedsatt av arbeiderpartiregjeringer. Etter stortingsvalget i 1965 dannet de borgerlige partiene, med støtte fra Venstre, Borten-regjeringen. Førskoleutvalget fra 1969 var det første offentlige arbeidsutvalget som ble nedsatt av en borgerlig regjering. Dette førte til endringer i komiteens

¹⁶⁵ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 88.

¹⁶⁶ Ibid: 88.

¹⁶⁷ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 5.

¹⁶⁸ Ibid: 2.

sammensettingen. Det nye utvalget hadde et større fokus på den politiske og administrative arbeidet. Kvinnene var også i mindretall.

Mandatet til Førskoleutvalget var å vurdere daginstitusjonenes funksjon, behovet for utbygging og vurdere forslag til videre finansering. Førskoleutvalget revurderte i tillegg daginstitusjonenes forskrifter og kom med utfyllende retningslinjer i forhold til utforming og innredning. I motsetning til de tidligere utvalgene var mandatet mer konkret i forhold til hvilke aspekter utvalget skulle ta opp. Utvalget skulle:

”...vurdere om de retningslinjer for bygging og drift av daginstitusjoner som nå gjelder er tilfredsstillende fra et sosialt og pedagogisk synspunkt og i forhold til foreldrenes ønsker bl. a. om sysselsetting utenfor heimen”.¹⁶⁹

I tillegg skulle komiteen vurdere tilgangen på kvalifiserte barnehagelærere og samordningen mellom skoleverket og daginstitusjonene. Mandatet ble utvidet mot slutten av 1969 i sammenheng med at stortinget ba regjeringen legge frem et eget lovforslag for daginstitusjonene. Dette ble grunnlaget for Lov om barnehager av 1975.

Det var heller ikke slik at alle arbeidene til de forskjellige komiteene førte til konkrete etterspill. Som et eksempel, hadde Lysethkomiteen både faglig tyngde og politisk prestisje, men komiteens arbeid førte ikke frem til noen vedtak verken rundt utbygging, eller ved innholdet i barnehagen.¹⁷⁰ Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda var likevel sentrale for den første loven som regulerte daginstitusjonene, Lov om barnevern, eller Barnevernsloven av 1953.

Lov om barnevern av 1953

Barnevernsloven førte både til en sentralisering og en standardisering av institusjonene. På lik linje med innføringen av barneverninspektørene signaliserte også Lov om barnevern et ønske fra Storting og departementet om mer kontroll. Daginstitusjonene ble oppfattet som en del av

¹⁶⁹ Det kongelige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 7.

¹⁷⁰ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 102.

det offentlige barnevernet, og som en naturlig følge av dette, ble de en del av sosialpolitikken.¹⁷¹

Lov om barnevern var et stort lovarbeidet og fikk særlig betydning for utviklingen av den kommunale sosialsektoren.¹⁷² Slik sett var ikke dette en lov som var rettet spesifikt mot barnehagene, men tok for seg alle barnevernsinstitusjonene. Likevel er det utvalgte aspekter som er interessante for diskusjon her.

Innflytelsen fra de nordiske landene var ikke bare tydelig ved fremveksten av de nordiske utdannelsesinstitusjonene og ved utformingen av barnehagens tradisjonelle grunnlag. Lovarbeidet i Norge ble også påvirket av våre naboland. Lignende lovreformer hadde allerede blitt gjennomført i de andre nordiske landene. I Sverige ved ”Lag om samhällets barnevård och undomsskydd” i 1924. Danmark ved Sosialreformen i 1933 og Finland ved ”Lag om barneskydd” i 1936. I en nordisk sammenheng lå Norge to tiår bak våre naboland.¹⁷³ Årsakene til dette er flere. Impulsene fra land som England og Tyskland veide nok tyngre i Danmark og Sverige enn her til lands. Allerede i 1867 finner vi en svensk oversettelse av Fröbel-håndboken: *Barndommens paradis*.¹⁷⁴ De første utdannelsesinstitusjonene for barnehagelærere finner vi også i Sverige og Danmark. Flere av de første norske barnehagelærerne ble utdannet i utlandet. Det bør legges til at den norske Sosialkomiteen fra 1935 arbeidet med de samme spørsmålene. På bakgrunn av dette bør trolig hovedforklaringen til at den norske barnevernloven ble gjeldende først 1. juli 1954 knyttes til den ”politiske pausen” som andre verdenskrig representerte.

Den største omstruktureringen som ble foretatt på bakgrunn barnevernsloven var innføringen av barnevernsnemndene. Barvernsnemndene skulle organiseres i kommunene og det var kommunestyret som fikk ansvaret for å velge nemndas fem medlemmer, blant disse en formann og varamann. Nemnda ble valgt inn for den kommunale valgperioden på 4 år. De tok over oppgavene med bortsetting og tilsyn som forsorgsstyret og vergerådet, de tidligere

¹⁷¹ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 73.

¹⁷² G. Hagen, *Barnevernets Historie – om makt og avmakt i det 20. Århundret*, Oslo 2001: 139.

¹⁷³ Ot. Prp. Nr 56, *Lov om barnevern*, Oslo 1953: 3.

¹⁷⁴ J-E. Johansson, *Freidrich Wilhelm August Fröbel: Fritt tänkande och samhandlande barn*, i K. Steinsholt, L. Løvlie(red.), *Pedagogikkens mange ansikter, Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne*, Oslo 2004: 269.

kommunale organene innenfor barnevernet, hadde hatt. Helserådernes tilsynsoppgaver mot småbarnsinstitusjonene ble også overført til nemdene.¹⁷⁵

Barnevernsnemndene skulle følge nøye med levevilkårene til barn og unge og jobbe for "... tiltak for bedring av barnevernet i kommunen". Nemda skulle også ha tilsyn med alle barneverninstitusjoner, og det ble i parentes påpekt; barneheime dagheime og barnehager. Loven diskuterte til en viss grad også lokalene til institusjonene. Heller ikke her ble gitt klare føringer, kun at de skulle være tilfredsstillende. Trolig var årsaken til de lite utførlige instruksene i loven at Sosialdepartementet og barneverninspektørene allerede arbeidet med dette. Dette var forskriftene for daginstitusjoner for barn fra 1954. Som ble studert i kapittel 3. Barnevernsloven poengterte at daginstitusjonene skulle stå under offentlig kontroll.¹⁷⁶ Myndighetenes rettigheter for å føre tilsyn ble også skjerpet. Ved innføringen av loven ble både barnevernsnemndene og småbarnsinstitusjonene pliktige å gi departementet utfyllende informasjon om blant annet antall barn, institusjoners åpningstider og personalets utdanning.¹⁷⁷ I tillegg hadde departementet: "... adgang til enhver barneinstitusjon som står under tilsyn etter loven". Barneverninstitusjonene trengte en godkjenning fra departementet, eller den departementet ga fullmakt for at driften skulle opprettholdes. Det ble også slått fast at styreren av institusjonen skulle ha en særskilt godkjenning. I tillegg skulle institusjonen stå under et styre eller en tilsynskomite.

Det ble også stilt som krav for å få godkjenning at det forelå en plan for institusjonens virksomhet. Det ble ikke gitt noen form for føringer eller retningslinjer om hvordan denne planen skulle se ut. Instruksene som ble lovpålagt nemdene gikk ut på at de skulle sørge for at virksomheten ble drevet i samsvar med gjeldende lov og forskrifter og slik at barna kan trives og føle seg trygge. Det ble også innført forbud mot kroppslig refsing.¹⁷⁸ At det først i 1953 ble fastlagt i lovs form et forbud mot kroppslig refsing i daginstitusjonene er spesielt. Allerede i 1936 ble dette forbudt i skoleverket.

¹⁷⁵ NOU, Barne- og familiedepartementet, *Barnehjem og spesialskoler under lupen, Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barneverninstitusjoner 1945–1980*, Oslo 2004, 23: 60.

¹⁷⁶ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 80.

¹⁷⁷ Besl. O. Nr. 160, *Vedtak til lov om barnevern*, Oslo 1953: 280

¹⁷⁸ *Ibid*: 280-284.

Virkningene av den nye Barnevernsloven

Barnevernsloven var et uttrykk for en økende statlig interesse for barna og barndommen. Barnevernet skulle samordnes, forenkles og effektiviseres. Kommunene ble ansvarliggjort for det administrative og det økonomiske ansvaret. Kommunestyret skulle velge medlemmene av kommunes barnevernsnemnd og skulle etter behov opprette eller støtte opprettelsen av daginstitusjoner.

Når det gjaldt de praktiske tiltakene til loven, ble ikke disse understøttet av økonomiske bevilgninger. Mangelen på økonomiske ressurser var trolig en vesentlig årsak til at antallet daginstitusjoner var forholdsvis lavt gjennom 1950-tallet. I 1950 var det totalt 5071 plasser for barn ved daginstitusjoner i Norge, fem år senere hadde tallet økt til 5693. En økning på under 11 prosent på landbasis.¹⁷⁹ Kommunene ble sittende igjen med regningen. Kommunenes økonomiske rammer og prioriteringer satte begrensinger for hva som var praktisk gjennomførbart av utbygging og utforming av daginstitusjonene. Dette ble problematisert gjennom økende urbanisering og endringer i arbeidsmarkedet som ga de store kommunene en befolkningsmessig og økonomisk fordel. Ofte ble det sendt refusjonskrav fra de store kommunene til de mindre. Omsorgsutgiftene for barnet skulle dekkes av kommunen som overtok omsorgen, men dette kunne kreves refundert fra barnets hjemstavnskommune. En viktig konsekvens for barna ble at de nyetablerte barnevernsnemndene vegret seg for å overta omsorgen for dem. I de små kommunene kunne et lite antall barn underlagt omsorg bety store økonomiske utfordringer. Forskjellene mellom de små og store kommunene varierte mye. Riktignok var staten oppmerksom på kommunenes dårlige økonomi og innrømmet at det var behov for større statlige overføringer, men dette ble ikke fulgt opp i praksis.¹⁸⁰ Det statlige initiativet var likevel en prosess med et tungt moment og den offentlige interessen rundt barnehagene ble ikke mindre etter Barnevernloven.

De private interesseorganisasjonene som ble nevnt i bakgrunnskapitlet fortsatte å legge press på myndighetene i etterkrigstiden. I tillegg til ville flere komiteer og utvalg videreføre arbeidet til Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda. Det ble også etablert flere økonomiske støtteordninger for barnehagene i denne perioden. I 1963 ble det etablert fast tilskuddsordning for barnehagedrift. Statstilskudd til nybygg av barnehager ble etablert i 1966

¹⁷⁹ T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, Oslo 1998: 85.

¹⁸⁰ G. Hagen, *Barnevernets Historie – om makt og avmakt i det 20. Århundret*, Oslo 2001: 144.

og i 1969 ble det åpnet for finansiering ved lån i Statens Husbank. På bakgrunn av det bildet barneverninspektørens rapporter tegnet av daginstitusjonenes økonomiske situasjon ved inngangen til 1950-tallet er det åpenbart at disse økonomiske støtteordningene var nødvendige. I forhold til utbyggingen av daginstitusjonene ble støtten fra Statens Husbank viktig og førte til at flere barn fikk muligheten for et barnehageopphold. Ved 1963 var det 7 000 barn i barnehagene. Åtte år senere var tallet kommet opp i 14 751 barn.¹⁸¹ Likevel bør det utvises forsiktighet ved disse tallene. Ved innføringen av Lov om barnehager i 1975 var det fortsatt bare sju prosent av alle barn som hadde plass ved daginstitusjoner.¹⁸²

Barnevernloven ble iverksatt 1. Juli 1954 året etter den var vedtatt. Selv om den ikke levde opp til forventningene var den viktig ved at den rettet et politisk fokus på daginstitusjonene. Forarbeidene til loven tok tak i spørsmål og problemstillinger som ville bli videreført ble frem til 1975. Gjennom dette arbeidet berørte utvalgene og komiteene spørsmålene rundt barnehagens funksjonsform i hvilke behov som skulle dekkes.

Det sosiale behovet og tilsynsfunksjonen.

Barnevernkomiteen så et sosialt behov for barnehagene i samtiden der hovedfunksjonen var tilsynet ovenfor barn for de familier som hadde behov for det. Komiteen diskuterte barnehagene som et eget tema og kom frem til at: ”Slik (...) forholdene er i dag må det sies at det i alt overveiende grad er påtrengende sosiale behov som fører til oppretting av barnehager”.¹⁸³ Barnevernkomiteen satte også barnehagen inn i en bredere samfunnsmessig kontekst;

”Særlig det økende antall mødre som tar seg arbeid utenfor heimen gjør behovet for daginstitusjoner stadig sterkere. (...) Det er stor mangel på plasser i dagheimer og barnehager. (...) Det foreligger såleis her et sosialt problem som en må rekne med vil bli stadig mer fremtredende. (...) Etter komiteens mening er spørsmålet såleis først og fremst av sosialpolitisk natur og må sees i sammenheng med familiepolitikken i sin alminnelighet”¹⁸⁴

¹⁸¹ E.R Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 56.

¹⁸² T. Korsvold, *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*, Oslo 1998: 124.

¹⁸³ Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 54

¹⁸⁴ Ibid: 54.

Komiteen var godt innforstått med de nye samfunnsmessige utfordringene. Utover mødrenes økende deltakelse i arbeidslivet ble utviklingen av industrien, urbaniseringen og vanskelige boforhold nevnt.

Samordningsnemnda ønsket å fremme koordinering mellom daginstitusjonene og folkeskolen. De skulle særlig utrede hvilken kompetanse institusjonene kunne gi barna. Medlemmene av utvalget hadde skolefaglig bakgrunn som ga nemnda et mer pedagogisk utgangspunkt. I motsetning til Barnevernkomiteen tok ikke nemnda utgangspunkt i samfunnsmessige forhold, og vektla derfor barnehagens tilsynsfunksjon i langt mindre grad. Likevel ble ikke den sosiale tilsynsfunksjonen til barnehagene helt utelukket.¹⁸⁵ I sammenfatningen for samordningskomiteens arbeid slo også denne arbeidsgruppen fast at barnehagene, og særlig langtidsbarnehagene, hadde en sosial oppgave i form av tilsyn mot barn som hadde behov for det.¹⁸⁶ Det kan riktignok virke som om samordningskomiteen oppfattet de sosiale behovene som mer midlertidige som ville i fremtiden bli løst i sammenheng med utbredelser i sosialpolitikken. Heldagsbarnehagene skulle bare opprettholdes så lenge de hadde en sosial oppgave å løse.¹⁸⁷

Samordningskomiteen pekte også på samfunnsmessige utfordringene som boligknappheten, den lave standarden på leilighetene, og de mange farene i bygatene. Det ble pekt på hvordan omgivelsene rundt barna påvirket dem negativt. En slik argumentasjon er også i tråd med barnehagens kompenserende funksjon. Hvor barnehagene skulle veie opp for endringene i barnas nærmiljø. For samordningsnemnda var det den supplerende og kompenserende funksjonen til daginstitusjonene som ble vektlagt.

Selv om Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda hadde forskjellige mandater og sammensetning hadde begge komiteene en voksende tro på faglig ekspertise, og så fordelene med at barna oppholdt seg i daginstitusjoner heller enn å bruke slektninger og bekjente for barnepasset.¹⁸⁸ Det var også forståelse innad i begge komiteene for at barnehagespørsmålet var et voksende sosialpolitisk problem. Begge komiteene bemerket at stat og kommune i større grad enn tidligere ønsket å avhjelpe de private organisasjonene og foreningene som

¹⁸⁵ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 74

¹⁸⁶ Kirke- og Undervisningsdepartementet, *Samordningsnemnda for skoleverket, XIX Sammenfatning og utsyn*, Oslo 1952: 7.

¹⁸⁷ *Ibid* 7.

¹⁸⁸ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 77.

drev daginstitusjoner. Barnevernkomiteen så på det statlige initiativet ovenfor småbarninstitusjonene som ”... en utvikling i heldig retning”.¹⁸⁹

I Lysethkomiteen ble også den sosiale vinklingen sentral. I komiteinnstillingen er det lagt til under mandatet at komiteen: ”...bør særskilt se på hvordan behovet skal ivaretas i nye boligområder”.¹⁹⁰ En indikasjon på at det sosiale hensynet skulle veie tungt. Komiteen ble nedsatt et drøyt tiår etter Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda og samfunnsutviklingen ble gitt mer plass enn ved de tidligere utvalgene. Igjen ble det pekt på en økende industrialisering som understreket behovet for daginstitusjonene. Den nye arbeidshverdagen utenfor hjemmet bidro til en isolering av familien.¹⁹¹ I den nye familiestrukturen karakterisert av det komiteen kalte ”den lille familieenhet” ble moren alene om omsorgen med småbarna.¹⁹²

Et annet aspekt ved industrialiseringen var den økte urbaniseringen. Konsentrasjonen av befolkningen i byer og tettbebygde strøk bidro til å tydeliggjøre boligproblematikken. Dette var en problemstilling som også hadde blitt tatt opp av de tidligere utvalgene. Det var en bekymring for at de moderne leilighetene som ble bygd i denne perioden ikke bydde på særlig gode lekemuligheter for barna. Omgivelsene utenfor boligene var heller ikke tilfredsstillende. Lekemulighetene for barna i byene og tettbygdestrøk var ble mange tilfeller oppfattet som direkte livsfarlige for barna. Oppfatningen om den ”farlige byen” ble også videreført av Lysethkomiteen og i hovedsak var den økte bilismen som var problemet. Trafikkmengden hadde økt kraftig og omgjort tidligere tumleplasser og lekeområder til parkeringsplasser.

Lysethkomiteen henvendte seg også til flere ekspertutvalg når det gjaldt innhenting av uttalelser og synspunkter. Komiteen lente seg i langt større grad på statistiske undersøkelser enn tidligere og fremhevet at det var nødvendig med omfattende statistisk bearbeidelse av materialet som forelå.¹⁹³ Dette kommer også klart frem ved de mange tabellene i utredningen laget av Statistisk Sentral Byrå.

Lysethkomiteen pekte også på det samfunnsmessige behovet for daginstitusjoner i forhold til kvinnene og deres deltagelse i arbeidslivet. Særlig uttalelsene fra Likelønnskomiteen ble

¹⁸⁹ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997:, 77: 56.

¹⁹⁰ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 5 og 23.

¹⁹¹ *Ibid*: 22.

¹⁹² *Ibid*: 22 og 23.

¹⁹³ Det kongelige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 8.

vektlagt.¹⁹⁴ Denne komiteen ble nedsatt i 1958 og behandlet spørsmål om kvinners deltagelse i arbeidslivet inngående. Det var en bekymring for at den dobbelte arbeidsbyrde ville gjøre det vanskelig for kvinnene å gå ut i arbeidslivet. Likelønnskomiteen argumenterte for at det var behov for å gjøre husmorens hverdag enklere hvis kvinnene skulle velge lønnet arbeid.¹⁹⁵ Det ble også fra Lysethkomiteens slått fast at:

”De kvinner som ønsker å fortsette i sitt erverv etter de har fått barn, er derfor helt avhengig av at det opprettes institusjoner for barn som kan gjøre det mulig for kvinnene å søke ut i ervervslivet. Institusjonene må da ha forholdvis lang åpningstid. Våre dagheimer er i dag stort sett oppe fra kl. 08.00 til kl 17.00. Selv disse institusjonene har en gjennomgående for kort åpningstid for en kvinne med vanlig arbeidstid”¹⁹⁶

Dette var altså ikke de tradisjonelle korttidsbarnehagene hvor den supplerende eller kompenserende funksjonen med et pedagogisk innhold ble vektlagt. Her ble isteden institusjonenes tilsynsfunksjon det primære. I følge Norsk Kvinnesaksforening var opprettelsen av daginstitusjoner: ”... en samfunnsoppgave av første rang. Vi betrakter dagheimer og barnehager som uunnværlige i moderne industrialiserte samfunn”.¹⁹⁷

I forhold til det fremtidige behovet for daginstitusjoner understreket også Lysethkomiteen i likhet med Barnevernkomiteen at flere kvinner ville bli aktive i yrkeslivet. Det ble pekt på samfunnsmessige faktorer som vil bidra til dette, eksempelvis: likere lønn mellom kjønnene, nye skattereguleringer ovenfor kvinnene, flere kvinner under utdanning, rasjonalisering av husarbeidet og kortere arbeidstid. Det ble også vist til svenske og danske studier som viste lignende trender om økt sysselsetting for kvinnene. For Lysethkomiteen ble utbyggingen av daginstitusjonene en naturlig konsekvens hvis det var ønskelig at kvinnene i større grad enn tidligere skulle delta i yrkeslivet.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Oppnevnt som litteratur under komiteens arbeid og arbeidsmateriale. Innstilling fra Likelønnskomiteen 1958. Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 6.

¹⁹⁵ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 23.

¹⁹⁶ Ibid: 24.

¹⁹⁷ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 26.

¹⁹⁸ Ibid: 34.

Den sosiale vinklingen var heller ikke rettet kun mot de yrkesaktive kvinnene. I sammenheng med oppfatningen den nye familien og mødrenes arbeidsbyrde med barna hadde også de hjemmeværende mødrene behov for daginstitusjonene. De trengte avlastning i form av daginstitusjoner hvor barna kan oppholde seg på dagen slik at de fikk tid til seg selv. Det var en forventning om at mange kvinner ville fortsette i husmorsrollen særlig mens barna var små, selv om daginstitusjonene ville bidra til å tilrettelegge for kvinnes yrkesaktivitet.¹⁹⁹

De hjemmeværende mødrene var likevel i en langt bedre situasjon enn aleneforsørgerne. Det var for denne gruppen Lysethkomiteen primært så et sosialt behovet.²⁰⁰ Her ble igjen tilsynsfunksjonen prioritert. For aleneforsørgerne ble daginstitusjonene noe mer enn avlastning, de ble en absolutt betingelse for at de skulle kunne beholde barna.

Det er interessant å merke at under punktet "Uttalelser" ved gjennomgangen av det fremtidige behovet for daginstitusjoner i tilrådingen fra Lysethkomiteen, er det åpenbart den sosiale vinklingen som fikk mest plass. Uttalelsene til Det norske Arbeiderpartis Kvinnesekretariat, Likelønnsrådet, og Norsk Samband for Småbarnoppfostring hadde alle en hovedsakelig sosialpolitisk begrunnelse for daginstitusjonene. Ikke uventet skilte uttalelsen fra Norsk Barnehagelærerinnens Landsforbund seg fra de andre. De understreket enda sterkere enn komiteen det pedagogiske behov for daginstitusjonene. Dette var ikke en unaturlig holdning med tanke på deres egen yrkesstilling.

Når det gjaldt Førskoleutvalget som ble nedsatt i 1969 ble foreldrenes ønsker om sysselsetting utenfor heimen allerede understreket i mandatet. Fokuset på foreldrenes yrkesaktivitet viser at det sosiale og samfunnsmessige perspektivet også var sentralt for dette utvalget. I tillegg ble det uttrykt bekymring for den økende andel av pensjonister i forhold til den yrkesaktive befolkningen.²⁰¹ Det ble også forventet en fremtidig arbeidstidsforkortelse og at lengden på grunnutdanningen ville øke. Den økonomiske veksten og den fremtidige kvaliteten på de sosiale ytelsene ble knyttet til skattebyrden til den yrkesaktive befolkningen. For Førskoleutvalget ble daginstitusjonens betydning for kvinnes yrkesdeltagelse sentral og utvalget satt daginstitusjonene inn i en større samfunnsøkonomisk kontekst.²⁰²

¹⁹⁹ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 24.

²⁰⁰ Ibid: 25.

²⁰¹ Dette må også sees i sammenheng med en endring i Lov om pensjonsordning som ble gjeldende fra årsskiftet 1972–1973 som satte ned pensjonsalderen fra 70 til 67 år.

²⁰² Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 51

Nytt i forhold til de tidligere komiteene var Førskoleutvalgets interesse for trivsel og helse. Småbarnsfamiliens manglende sosialisering i moderne bomiljøer ble sett på med bekymring. Den kollektive transporten tok ikke hensyn til verken barn eller barnevogner. I tillegg var det mange tilflyttere som allerede i utgangspunktet manglet et kontaktnettverk. Dette kunne skape store samlivs- og trivselsproblemer. Det kunne til og med skape psykiske helseproblemer. For å unngå dette måtte et egnet barnetilsyn være tilgjengelig i form av daginstitusjoner og barnehager.

Flere elementer fra Lysethkomiteen ble videreført av Førskoleutvalget, men med en vesentlig endret ordlyd. Som vist ble daginstitusjonenes tilsynsfunksjon sett på som en nødvendighet når det gjaldt muligheten for kvinners økte sysselsetting. Lysethkomiteen hadde særskilt fokus på de gifte kvinnenes yrkesaktivitet.²⁰³ Førskoleutvalget tok ingen slike forbehold og vektla isteden kvinnens økonomiske likestilling. Det ble slått fast at det eksisterte et press fra kvinners side om muligheten til en yrkeskarriere ved siden av å være mor. Dette resulterte i et krav om at de samfunnsmessige forholdene måtte legges til rette, slik at barna kunne sikres fullverdige utviklingsmuligheter den tida foreldrene ikke kan ta seg av dem.²⁰⁴

Viktigheten av tilsynsfunksjonen ble også satt i sammenheng med den økende andelen av kvinner under utdanning. I 1969 var 44 prosent av søkerne til universitetsutdanning kvinner. En slik vinkling var ny og må trolig settes sammen med de samfunnsmessige endringene knyttet til kvinne- og likestillingskamp fra midten av 1960-tallet.

Foreldrenes yrkesaktivitet ble også sentralt i forhold til en annen og stadig viktigere samfunnsendring. Overgangen fra en-inntektsfamilien til to-inntektsfamilien er naturligvis også knyttet sammen med kvinners økte yrkesaktivitet, men utover dette betydde to inntekter en vesentlig forbedret levestandard for familien.²⁰⁵ En anstrengt økonomisk situasjon for foreldrene ville naturligvis også få negative konsekvenser for barna.

Det sosiale behovet for daginstitusjonene med tanke på de enslige foreldrene og de heimeværende mødrene ble også videreført av Førskoleutvalget. I likhet med Lysethkomiteen hevdet også Førskoleutvalget at det fortsatt var en betydelig andel foreldre som ville være hjemme med barna. De hjemmевærende foreldrene etterspurte også daginstitusjoner. Hvis de ikke hadde mulighet til sosialisering og avlastning kunne det virke uheldig på forholdet

²⁰³ St. meld. nr. 89, *om retningslinjer for utbygging og drift av daginstitusjoner m.v. for barn*, Oslo 1961–62: 5.

²⁰⁴ Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 49.

²⁰⁵ *Ibid.*: 50.

mellom barn og foreldre.²⁰⁶ De enslige forsørgerne hadde også lignende utfordringer. I tillegg til den vanskelige økonomiske situasjon kunne isolasjonen skape trivselsmessige og mentalhygieniske problemer.

Daginstitutionenes tilsynsfunksjon ble også sett på som nødvendig for at de enslige skulle kunne delta i yrkeslivet. Hvis barnehagene muliggjorde at de kunne komme seg ut i arbeidslivet ble dette koblet mot en samfunnsøkonomisk gevinst. Hvis ikke ble de sosiale ytelsene store årlige utlegg. Det ble også slått fast at for hver trygdeklient som fikk seg arbeid sparte samfunnet betydelige beløp.²⁰⁷ Tidligere komiteer hadde understreket det samme behovet for daginstitutioner for enslige og hjemmeværende, men heller vektlagt viktigheten i forhold til barna at daginstitutionene muliggjorde at de kunne beholde barna, og ikke den samfunnsmessige gevinsten.²⁰⁸

Riktignok hadde de sosiale hjelpetiltakene blitt betydelig bedre mot midten av 1970-tallet, og lovverket sikret økonomiske tilskudd både til barnepass og hjelp til yrkesopplæring. Likevel ble det understreket at samfunnet måtte hjelpe til når gjaldt tilsynet ovenfor de enslige forsørgerens barn. Det ble argumentert med at det hadde blitt vanskeligere å skaffe privat barnetilsyn.²⁰⁹ En løsning ble en fortsettelse av utbyggingen av daginstitutioner og barnehager. Her var det daginstitutionenes tilsynsfunksjon som ble vektlagt. Det ble også innrømmet, på bakgrunn av de statistiske undersøkelsene som hadde blitt foretatt for å kartlegge behovet for daginstitutionene, at det var denne tilsynsformen som var mest etterspurt.²¹⁰

Det sosiale hensynet og daginstitutionens tilsynsfunksjon ble vektige argumenter for en videre utbygging og utvikling av daginstitutionene. På bakgrunn av beskrivelsen av barnehagens tilstand i barneverninspektørenes rapporter etter frigjøringen er ikke denne vinklingen unaturlig. De samfunnsmessige endringene som fortsatte utover 1980-tallet med flere yrkesaktive kvinner, likestillingskamp og lettere tilgang til utdanning bidro til at vektleggingen av tilsynsfunksjonen ville øke i sterkere grad etter barnehageloven som ble vedtatt i 1975. Likevel var barnehagen på bakgrunn av det tradisjonelle grunnlaget et

²⁰⁶ Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 49: 50.

²⁰⁷ Ibid: 51.

²⁰⁸ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitutioner m. v. for barn*, Oslo 1959: 25.

²⁰⁹ Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 50.

²¹⁰ Ibid: 51.

pedagogisk tilbud og dette aspektet ble også videreført av utvalgene gjennom den supplerende og kompenserende funksjonsformen.

Barnehagens pedagogiske virksomhet. Den kompenserende og supplerende funksjonen.

Selv om Barnevernkomiteen så et sosialt behov for barnehagene og satte institusjonene inn i en samfunnsmessig kontekst var den også oppmerksom på de nye holdningene rundt barn og barndom. I innstillingen som ble tilsendt Sosialdepartementet kan det leses under generelle merknader;

”Her er det ikke sosiale omsyn som er drivfjæren. Heller ikke samfunnsmessige lønnsomhetsomsyn. Det er den følelse som ligger dypt i den menneskelige natur, at barnet i seg selv har og gir verdier, som oppveier strevet, uroen, og utgiftene ved oppdragelsen.”²¹¹

Komiteen prioriterte barnets menneskeverd som et ledende motiv for et nytt lovverk. I sammenligning med tidligere lovverk, hvor familiens hadde blitt vektlagt, og hvor barnet skulle tilpasses omgivelsene. Nå var det omgivelsene som skulle tilpasses barnet. Komiteen var skeptisk til at samfunnsmessige lønnsomhetsomsyn skulle veie tung når det gjaldt barnevernet.²¹²

Som nevnt vektla Samordningsnemnda i større grad barnehagenes pedagogiske funksjon i forhold til Barnevernkomiteen. Samordningsnemnda presiserte at barnehagene burde normalt være oppe 4 timer per. dag, i spesielle tilfeller opptil 6 timer.²¹³ Det var den supplerende funksjon der barnehagene skulle være et pedagogiske tilbud noen timer om formiddagen som ble vektlagt av Samordningsnemnda. Barnehagens virksomhet ble knyttet opp mot pedagogikken og personale med fagutdanning. Et ønske om gode pedagogiske samlingsplasser for barn ble også, som vist, knyttet opp mot oppfatningen av den farlige byen. daginstitusjonene skulle veie opp for de de uheldige miljøene. Den økende biltrafikken ble også et viktig argument for daginstitusjonene. Eksempelvis mistet tretten barn under femten år livet i trafikkulykker i Oslo 1951.²¹⁴

²¹¹ Vedlegg 1, *Innstilling fra Barnevernkomiteen*, I Ot. Prp. Nr 56, *Lov om barnevern*, 1952: 10.

²¹² NOU, Barne- og familiedepertamentet, *Barnehjem og spesialskoler under lupen, Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barneverninstitusjoner 1945–1980*, Oslo 2004, 23: 35.

²¹³ Kirke- og Undervisningdepartementet, *Samordningsnemnda for skoleverket, XIX Samenfatning og utsyn*, Oslo 1952: 7.

²¹⁴ J-E. Myhre, *Barndom i storbyen. Oppvekst i Oslo i velferdsstatens epoke*, Oslo 1994: 45.

Lysethkomiteen fra 1959 hadde en mer nyansert oppfattelse av de ulike funksjonene til daginstitusjonene. Komiteen ønsket å sidestille det pedagogiske og sosiale behovet. Vektleggingen av pedagogikken bidro også her til å markere skillet mellom barnehagene og de andre småbarninstitusjonene. Det var gjennom pedagogikken at barnehagene kunne tilby barn og foresatte noe mer enn et rent tilsyn. I innstillingen fra komiteen ble det understreket at uavhengig av de mange og tungtveiende sosiale grunnene for daginstitusjoner var den pedagogiske siden av dagheim og barnehagearbeidet like viktig.²¹⁵ Med tanke på at komiteen var satt sammen av flere barnehagelærere var ikke denne vinklingen unaturlig.

Lysethkomiteen slo også fast nødvendigheten av at personalet hadde pedagogisk utdanning. Dette var ønsket allerede ved utarbeidelsen av de tidligste retningslinjene for barnevernsinstitusjonene. Barnehagelærerinnen var ikke bare en "leketante", hun skulle også være en pedagog. Barnehagene skulle sikre barna best mulig utviklingsmuligheter, slik at de kunne realisere sine evner og anlegg. Institusjonene måtte være godt utstyrt og gi rikelig adgang til leke- og sysselsettingsmaterialer. Gode muligheter for lek var like viktig som et: "... sunt nærende og riktig sammensatt kosthold".²¹⁶ Leken ble også oppfattet som grunnleggende for å lære barna å sette mål og utføre oppgaver. I tillegg brukte barna leken til å demonstrere oppfatningen sin av omgivelsene. Leken skulle hjelpe barna med og bearbeide og få "avløp" for sine egne følelser og opplevelser. Det var overveiende den supplerende og komplementerende funksjonen som ble vektlagt. Hjemmene måtte: "...suppleres med tumleplass og lekeområder som er godt utstyrt med et variert og utviklende lekemateriale".²¹⁷

Førskoleutvalget tok utgangspunkt i tre perspektiver: barnas behov, familiens behov og samfunnets behov. Utvalget understreket barnehagens supplerende- og kompenserende funksjon sentrert rundt disse perspektivene.²¹⁸ Førskoleutvalget vektla også at barnehagene skulle være et pedagogisk tilbud for barna, men denne funksjonen ble vinklet ut i fra utviklingspsykologien heller enn barnehagens tradisjonelle grunnlag. Dette vil bli studert nærmere i delkapitlet om utviklingspsykologiens påvirkning.

Førskoleutvalget understreket barnehagens kompenserende funksjon, særlig rettet mot de mangler eller endringer som ble opplevd i barnas omgivelser. Her kunne daginstitusjonene

²¹⁵ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 25.

²¹⁶ Ibid: 26.

²¹⁷ Ibid: 25-26.

²¹⁸ Ibid: 13.

utfylle hjemmene og bidra til å redusere virkningene av uheldige miljøer. Daginstitusjonene skulle korrigere for vanskelige omgivelser rundt barna og oppveie for andre negative samfunnsendringer som berørte barna. For Førskoleutvalget fikk barn fra stimuleringsfattige miljøer et særlig behov for daginstitusjoner, selv om utvalget understreket at alle barn skulle ha glede og nytte av et pedagogisk vel tilrettelagt førskole tilbud.²¹⁹ Slik sett var den kompenserefunksjonen også en del av argumentasjonen i forhold til barna som bodde i spredtbygde områder.

I sammenheng med uheldige miljøer trakk utvalget også frem barn som fikk liten eller ingen støtte fra hjemmet. Det ble pekt på forhold som: "...svakt evne- og utdanningsnivå hos foreldrene, sykdom, alkoholisme, eller andre sosiale problemer". Her kunne samfunnet bidra med å gi slike barn et langt bedre startgrunnlag. Opphold ved daginstitusjonene kunne redusere eller eliminere svikt i barnas miljøbakgrunn, men oppnåelsen av dette sosialpedagogiske målet var avhengig av at institusjonen hadde riktig utstyr og at barnets utvikling sto i fokus. Trafikken og bybildet ble også nevnt i denne utredningen, men utvalget nøyde seg med å understreke at daginstitusjonene måtte avskjermes mot trafikk, støy og andre negative miljøfaktorer.²²⁰ Det ble riktig nok lagt til at barna ikke oppfattet gatebilde på lik linje med voksne og at fornuften ikke alltid hadde kontroll over følelsene.

Oppholdet i daginstitusjoner for barn med funksjonshemninger ble tidligere tatt opp av Lysethkomiteen. Førskoleutvalget så positivt på dette. De funksjonshemmede barna ville ifølge utvalget ha godt utbytte av det stimulerende miljøet i daginstitusjonenes.²²¹ I motsetning til hjemmene kunne daginstitusjonene gi barna motorisk trening og sansestimulering. Her ble det igjen understreket at et slikt utbytte var avhengig av kyndig ledelse, riktig leker og annet spesialutstyr. Selv om det sosiale omsynet er tydelig innenfor den kompenserefunksjonen ble også den pedagogiske stimuleringen vektlagt. Vektleggingen av daginstitusjonenes utstyr og personalets kompetanse er kjente elementer fra barnehagens tradisjonelle grunnlaget.

Førskoleutvalgets arbeid skulle også legge til rette for en egen lov om barnehager. Som vist hadde Barnevernsloven fra 1953 omhandlet flere av småbarninstitusjonene, men denne loven

²¹⁹ Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 48.

²²⁰ Ibid: 52.

²²¹ Ibid: 48 og 52.

omhandlet ikke daginstitusjonene eksplisitt. Ikke før vedtaket Barnehageloven ble vedtatt i Stortinget i 1975 ble barnehagene skilt ut som et eget selvstendig pedagogiske tilbud.

Lov om barnehager.

I forhold til Lov om barnevern m. v. av 1953 inneholdt ikke Lov om barnehager m. v. av 1975 større endringer når det gjaldt det offentlige rammeverket. Likevel er Barnehageloven karakterisert som et "veiskille". Barnehagene ble skilt ut i forhold til de andre daginstitusjonene. Loven slo fast at det offentlige, representert ved kommunene, skulle sikre barn gode oppvekstvilkår ved utbygging og drift av barnehager.²²²

Førskoleutvalget som utarbeidet lovforslaget holdt ikke tilbake når det gjaldt utbyggingen av daginstitusjoner. Utvalget satte mål om 65000 daginstitusjonsplasser ved utgangen av 1977 og nesten det dobbelte ved utgangen av 1981. I tillegg foreslo utvalget en utbyggingsplikt for kommunene. Det nyopprettede Forbruker- og administrasjonsdepartementet var delte ikke ambisjonene til Førskoleutvalget.²²³ Departementet nedjusterte antallet plasser til 50000 og 100000 innenfor den samme perioden. Departementet ville heller ikke oppretthold den kommunale utbyggingsplikten, men gikk isteden inn for en utredningsplikt for kommune. Det ble lagt til at utbyggingen kunne tilpasses den enkelte kommunes behov, muligheter og lokale forhold.²²⁴ Slik sett var det også her tegn på en pragmatisk holdning.

Lov om barnehager fikk også konsekvenser for den administrative organiseringen i kommunene og fylkene. De kommunale barnevernsnemndene som ble innført med barnevernsloven av 1953 mistet ansvaret ovenfor barnehagene. Kommunene kunne nå selv avgjøre om de skulle legge dette ansvaret under kommunenes sosialektor, skoleetaten eller opprette en egen barnehagenemnd. I tillegg skulle det opprettes en egen barnehagekonsulent i fylket, tilknyttet fylkesmannen.

Med Barnehageloven ble Barnehagen et fellesbegrep for virksomheter på dagtid for barn under skolepliktig alder og for barn på tilsvarende modningsstrinn.²²⁵ Departementet ønsket ikke å bruke betegnelsen "Førskole" om daginstitusjonene. Departementet ville ikke knytte

²²² Lov nr 30, *om barnehager m. v.*, Oslo 1975: 77

²²³ Departementet for familie- og forbrukersaker som ble opprettet i 1952 ble omstrukturert i 1972 og oppgavene ble overført til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

²²⁴ Forbruker og administrasjonsdepartementet, *Ot. Prp. Nr 23, Lov om barnehager m. v.*, Oslo 1974-75: 19.

²²⁵ *Ibid*: 77.

barnehagen opp mot skoleverket. Departementet slo fast at småbarnsalderen hadde en unik egenverdi og var grunnleggende for langt mer enn skolegangen.²²⁶

I forhold til det økonomiske økte driftsstøtten til barnehagene fra 1963 og myndighetene forpliktet seg til å dekke tjue prosent av brutto drifts- og administrasjonsutgifter til barnehagene, men tilskuddet skulle gis til den enkelte kommune, ikke til institusjonene.²²⁷ På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål i hvor stor grad denne støtten hjalp barnehagene.

Tilsynsmyndigheten og godkjenningsretten for daginstitusjonene ble overført til de kommunale nemndene. Departementet beholdt godkjenningsretten av virksomheten og det var fortsatt departementet som ga forskrifter og retningslinjer om barnehagens utforming og bemanning. Kompetansekravet til lederne i barnehagen ble også opprettholdt. Styrer og avdelingsleder måtte ha utdanning som førskolelærer, riktignok ble det åpnet for at departementet kunne godkjenne andre likeverdige utdannelser og for en dispensasjon mot kravet i sin helhet.²²⁸ Som vist var det utfordringer i forhold til antallet barnehagelærere som var som var tilgjengelig her til lands. På bakgrunn av dette ble kravene lempet og slik sett var også her en pragmatisme i forhold til praktiske løsninger.

I motsetning til tidligere var derimot departementet, ved gjennomgangen av Barnehageloven, oppmerksom på problematikken rundt forholdet mellom barnehagenes pedagogiske virksomhet og de sosiale behovene. Departementet fremholdt at det begge vinklingene var viktige, men at dette kunne innebære et motsetningsforhold mellom hvilke av daginstitusjonenes funksjonsformer som skulle prioriteres. I dette motsetningsforholdet ble barnehagens pedagogiske utforming og dens supplerende funksjon vektlagt i lovverket.

Som vist var barnehageinstitusjonen tradisjonelt sett bundet opp mot institusjoner med kort åpningstider som supplerte hjemmets oppdragelse. En oppfattelse departementet delte. Formålet med loven ble beskrevet slik: ”Det overordnede mål må være barnet og dets behov, slik at der barnets behov kommer i et motsetningsforhold til andre samfunnsmessige behov, må hensynet til barnet være det avgjørende”. Tilsynsproblematikken skulle heller løses ved hjelp av arbeidslivsbestemmelser som redusert arbeidsuke for småbarnsfamiliene og fleksibel arbeidstid.²²⁹ Barnehagene skulle være gode pedagogisk tilbud, heller enn rimelige

²²⁶ Forbruker og administrasjonsdepartementet, *Ot. Prp. Nr 23, Lov om barnehager m. v.*, Oslo 1974-75: 11.

²²⁷ *Ibid*: 20.

²²⁸ *Ibid*: 50.

²²⁹ *Ibid*: 13 og 50.

tilsynsinnretninger. Det ble advart mot at barnehager med dårlig kvalitet kunne være direkte skadelige for barnas utvikling.²³⁰

En vesentlig endring i forhold til de tidligere utvalgs- og komiteinnstillingene var at loven ikke definerte noen grupper barn som skulle prioriteres, uavhengig av handikap eller situasjonene i hjemmet. Lovens formål ble å sikre alle barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter.²³¹ Barnehagene skulle være et pedagogisk tilbud som alle barn kunne dra nytte av. Likevel var det ennå ikke innført en rammeplan for virksomheten i barnehagene og debatten om barnehagene skulle ha en formålsparagraf og utformingen av den ble først et tema i 1980-årene.

Selv om det de sosiale argumentene for barnehager og daginstitusjoner veide tungt, er det tydelig at den pedagogiske vinklingen mot barnas behov ble viktig i lovverket. Likevel er det en klar endring frem mot 70-tallet. Psykologene fikk mer innflytelse innenfor utformingen av barnehagens pedagogiske utforming, og det skjedde på bekostning av barnehagens tradisjonelle grunnlag.

Barnehagens tradisjonelle grunnlag og påvirkningen fra utviklingspsykologien.

Kenneth Hultqvist har vist at i Sverige økte psykologiens betydning innenfor daginstitusjonenes pedagogiske utforming. Hultqvist studerer hvordan barnet blir oppfattet og fremstilt i den sosialvitenskaplige diskursen.²³² Fra 1930-tallet viser han hvordan psykologien får et fotfeste innenfor den svenske barnehagelærerutdannelsen. Tjue år senere, ved 1950-tallet, var psykologien dominerende ved den svenske barnehageutviklingen. Det ble færre og færre referanser til barnehagens tradisjonelle grunnlag i den svenske diskursen. I Norge ser vi den samme trenden hovedsakelig fra slutten av 1940-tallet frem mot 1975. Den norske utviklingen skjedde derfor i etterkant av den svenske.

Likevel bør det nevnes at Barnevernsakademiet i Oslo, den første utdanningsinstitusjonen for barnehagelærere, tidlig hadde psykologi som en del av pensum. Allerede første utdanningskull hadde 70 timer undervisning i småbarnspsykologi og til sammen 80 timer undervisning i pedagogikk.²³³ Utenom den praktiske undervisningen var dette hovedtyngden

²³⁰ Lov nr 30, *om barnehager m. v.*, Oslo 1975: 13.

²³¹ *Ibid*: 77.

²³² K. Hultqvist, *Förskolebarnet, En konstruktion för gemenskapen och den individuella frigörelsen*, Stockholm 1990: 16.

²³³ E. Balke, *Barnevernsakademiet i Oslo gjennom 50 år, Fra privat skole for førskolelærere til statlig pedagogisk høyskole*, Oslo 1998: 32-3

av undervisningen. Selv om Barnevernsakademiet i Oslo tidlig hadde psykologi som en del av opplæringen, var det ikke før Barnevernkomiteen og Samordningsnemndas arbeid med Barnevernloven at psykologi for alvor ble tatt opp i forhold til barnas behov.

Dette var derimot ikke et rent brudd i forhold til barnehagens tradisjonelle grunnlag, og jeg vil vise hvordan visse elementer av dette grunnlaget fortsatt ble videreført. Likevel fikk Psykologien en dominerende posisjon innenfor barnehagens kvalitative utforming i forhold til det tradisjonelle grunnlaget. Denne endringen ble særlig markant fra midten av 1960-tallet og frem mot 1975. Gjennom forarbeidet til Førskoleutvalget og gjennom behandlingen av Lov om barnehager av 1975 ble elementene fra barnehagens tradisjonelle grunnlag nesten ikke nevnt.

Utviklingspsykologiens og de offentlige utvalgene.

Utviklingspsykologien var et forholdsvis nytt fagfelt ved inngangen til 1950-tallet, og det var hovedsakelig mot de vanskelige barna at psykiatrien ble oppfattet som et viktig verktøy.

For Barnevernkomiteen var det var en frykt for at alminnelige leger ikke lenger hadde nok kompetanse til å stille diagnose for noen grupper barn.²³⁴ Det ble heller ikke nærmere spesifisert hvilke barn som skulle undersøkes. Det ble lagt til grunn at det hovedsakelig var barn med antisosiale eller kriminelle tilbøyeligheter, hvor en slik undersøkelse var viktig for en korrekt diagnose.²³⁵ Diagnosen ble spesielt viktig siden den ofte ble lagt til grunn når det gjaldt behandlingen av barna videre.²³⁶

En indikasjon på psykologifagets innmarsj i barnevernet kan sees i at innstillingen fra Barnevernkomiteen ble sendt til Norsk forening for barnepsykologi og barnepsykiatri, Norsk Psykiatrisk forening, Norsk Pedagogisklag, Norsk Seksjon for Ny Oppdragelse og Mentalhygienisk Forening.

Samordningsnemnda så også et lignende behov for psykiatrisk-psykologiske undersøkelser av barn.²³⁷ Samordningsnemnda ga derimot ingen retningslinjer for undersøkelsene og komiteen inkluderte ingen faglige begrunnelser for dem. Komiteen viste bare til at psykologien hadde kunnskaper om barnas evner og reaksjoner og ved et samarbeid mellom psykologen og

²³⁴ Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 56.

²³⁵ Ibid: 42.

²³⁶ Ofte var diagnosen grunnlaget for hvilken institusjon som ble valgt for barnets videre plassering. Det kunne variere mellom flere institusjoner som; skolehjem, psykopatheim, sinnssjukehus, evneveiskoler m.m.

²³⁷ Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 42.

psykiateren var holdningen at man kunne gjøre seg opp en mening om hvor vidt barnets atferd lå innenfor eller utenfor ”det normale”.

I likhet med Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda understreket også Lysethkomiteen viktigheten av barnepsykologien, men Lysethkomiteen var langt mer universell i sin tilnærming. For både Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda ble barnepsykologien et verktøy ovenfor barna som falt utenfor normen, men Lysethkomiteen definerte ikke hvilke grupper av barn som hadde behov for psykologtjenester, men mente at det var noe alle barn kunne ha nytte av.

Lysethkomiteen hadde stor tillitt til psykologien og hevdet at ingen periode i livet hadde så stor betydning for menneskene som alderen fra 0 til 6–7 år. Det ble også videre advart mot at forsømte utviklingsmuligheter i tidlig alder som kunne bli umulig å innhente senere.²³⁸ Det var viktig at barna kunne oppholde seg i institusjoner hvor det var personale som var oppmerksom på skjeve utviklingstrekk. Godt utdannende pedagoger skulle hjelpe de aggressive, sjenerte og tilbakeholdne barna i å komme inn i leken i trygge omgivelser.²³⁹ Det ble videre slått fast at barna kunne bli utsatt for indre spenninger som kunne skape karakterskjevheter og vansker, men en hemmet utvikling kan også rettes opp. Det var stor tro på hva barnepsykologien kunne utrette. En slik ordlegging har klare trekk til den supplerende funksjonen hvor barnehagen kunne bistå hjemmene med en mer riktig oppdragelse. Barna skulle nå ikke bare overlates til seg selv og kameratene.²⁴⁰

En annen vesentlig forskjell når det gjaldt Lysethkomiteen og psykologien av var konkretiseringen av det faglige. Selv om begge de to tidligere utvalgene anerkjente nytten av psykologi mot barn, gikk de ikke særlig inn på den konkrete nytten ved barnepsykologien. Lysethkomiteen hadde flere vedlegg i sin innstilling, de fleste av dem forholdt seg til det administrative som lønnsatser, timestfordeling, regnskap og budsjetter fra eksisterende daginstitusjoner. For denne oppgaven er ”Vedlegg 1.” i innstillingen; ”Barnets psykologiske utvikling i førskolealderen” som er interessant. Vedlegget begynner med et sitat: ”Barnet kan sammenlignes med en plante”.²⁴¹ Veksten til planten var avhengig av jordsmonnet, et samspill mellom anleggene i barnet og de ytre påvirkningene. Det er ingen tilfeldighet at sitat

²³⁸ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 25.

²³⁹ Ibid: 26.

²⁴⁰ Ibid: 25.

²⁴¹ Ibid: 63.

er hentet fra den amerikanske psykologen Arnold Gesell, som var en av hoved-bidragsterne til utviklingspsykologien. I vedlegget ble det skissert en psykologisk utviklingsplan for barn i førskolealder hvor barnets utvikling er delt inn i fire perioder: ”0–2 år avhengighetsperioden”, ”2–3 år nei-alderen”, ”4–6 år barnehagealderen”, ”6–7 år Skolemodenhetsalderen”. Utviklingspsykologien klargjorde behovene til barna ut fra deres alder. Videre fulgte det beskrivelse av karakteristiske trekk i de fire periodene.²⁴²

I den første perioden er det særlig regelmessige og kjærlig stell av en og samme person som primært er viktig, i tillegg til å møte barnet med forståelse. Den neste perioden er kjennetegnet av oppdagervirksomhet og trassalder og at barnets sosialisering blir viktig.

Perioden når barnet var mellom fire til seks år, karakteriseres i vedlegget som den egentlig barnehagealder. Det er interessant at det som skilte barna ut i denne perioden var søken etter identitet og rollemodeller, og at det var i denne alderen at barnehagen best kunne bidra til å gi barna en god utvikling. Det ble også hevdet at utenforstående ofte også kunne bli idealpersoner, trolig refererte de her til de ansatte i institusjonene.²⁴³ Dette var også med å underbygge viktigheten av at de ansatte hadde pedagogisk utdanning. Den siste alderen var karakterisert av forberedelsene til skolealder. Det ble innrømmet at barnet ennå ikke var helt skolemodent, men det var heller ikke småbarn. Den fysiske og mentale utviklingen måtte reflekteres i evnen til å arbeide selvstendig og barnets sosiale modenhet. I innstillingen ble det vist til en prøveskole for barn i denne alderen. Målet var å velge ut de som var moden for skolen og de som burde fortsette i barnehagene eller eventuelt plasseres i en førskole.²⁴⁴

Den svenske psykologen Elisabeth Nordin-Hultman hevder at utviklingspsykologien ble oppfattet som en garanti for at barnet ble møtt på riktig måte og for at barneomsorgen skulle bli barnesentrert og pedagogiske forankret.²⁴⁵ Barnehagelæreren skulle være opptatt av det som var typisk for barnet i forhold til alderstrinnet, og særlig oppmerksom på det barna ikke mestret. Årsaksforklaringene mot barnas karaktorskjevheter ble i større grad lagt til barna i forhold til deres egen aldersutvikling.

²⁴² Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Oslo 1959: 63.

²⁴³ Ibid: 64.

²⁴⁴ Ibid: 64.

²⁴⁵ E. Nordin-Hultman, *Pedagogiske miljøer og barns subjektskapning*, Pedagogisk Forum, Oslo 2004: 167.

For Førskoleutvalget fikk utviklingspsykologien en helt dominerende posisjon sammenlignet med barnehagens tradisjonelle grunnlag. I likhet med Lysethkomiteens innstilling knyttet også Førskoleutvalget barnas behov opp mot deres alder.

Førskoleutvalget tok utgangspunkt i barnas utvikling fra det første år til de fylte ti og delte det inn i fire perioder; ”Det første året”, ”Perioden 1–3 år”, ”Perioden 3–7 år” og til sist ”Perioden 7–10 år”. Her ble barnas karakteristiske utvikling innenfor hver periode beskrevet og det ble diskutert hvordan daginstitusjonen best kunne supplere barna i forhold til en riktig utvikling. Det første året ble barnets fysiske behov vektlagt og særlig tilknytningen mellom barnet og den sentrale mors eller farsfiguren. Hjemmet ble i denne perioden vektlagt, men for barna var det viktigst med stimulerende omgivelser. Det ble også lagt til at læringspsykologene var svært interessert i den tidlige begrepsdannelsen og språkets betydning.²⁴⁶

I alderen 1–3 år var barnet preget av ferdighetsøvelse innen språk og motorikk. Her ble leken viktig og gjennom leken kunne barna utvide å korrigere sine erfaringene, men de voksne måtte være med i leken. I denne tiden kunne det også oppstå konflikter mellom barn og foreldre som bidro til å utvikle barnas normverk og det ble stilt større krav til barnas miljø.

I den neste perioden ble personlighetsdanningen, selvoppfatningen og utviklingen av følelseslivet det primære. I tillegg kom utviklingen av den logiske tankegangen og utdyping av teoretiske kunnskaper gjennom sakorientert erfaring.²⁴⁷ I denne alderen måtte førskolepedagogikken hjelpe barnet til å uttrykke følelser på forskjellige måter, igjen ble lek og kreative aktiviteter understreket. Språkutviklingen ble også oppfattet som viktig. I denne perioden skulle ”gymnastikkpedagoger” følge barnas kroppsutvikling.

Den siste perioden var alderen fra 7–10 år. Hvis utviklingen i de forgående periodene var tilfredsstillende var barna nå skolemodne. Barnets sosialisering med kameratgjengen og felleskapet ble understreket. I disse årene skulle skolen overta barna fra daginstitusjonene og utviklingen av videre ble avhengig av støtten de fikk av miljøet i skolen, hjemmet og nærområdene.²⁴⁸ At Førskoleutvalget tok for seg barn helt opp til tiårsalderen må sees i sammenheng med utvalgets tilknytning til skolesektoren.

²⁴⁶ Departementet for familie og forbrukersaker, *Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn*, Vedlegg 1, *Barnets psykologiske utvikling i førskolealderen*, Oslo 1959:: 43.

²⁴⁷ Ibid: 43-44.

²⁴⁸ Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 46.

Som ble psykologien mer fremtredende mot 1975 på bekostning av barnehagens tradisjonelle grunnlag. Overgangen kan derimot ikke betegnes som et rent brudd. Viktige elementer fra det tradisjonelle grunnlaget, som blant annet idealiseringen hjemmet og vektleggingen av leken, ble videreført i større eller mindre grad både gjennom lovarbeidene og de forskjellige komiteene og utvalgene.

Videreføringen av det tradisjonelle grunnlaget.

Som vist så Barnevernkomiteen et hovedsaklig sosialt behov for barnehagene og vektla daginstitusjonenes tilsynsfunksjon. Her differensierte komiteen seg fra barnehagens tradisjonelle grunnlag. Likevel satt Barnevernkomiteen barnets menneskeverd som et ledende motiv for et nytt lovverk. En språkbruk om barnet som trolig både Rousseau, Pestalozzi, Fröbel og Breymann hadde sagt seg enig i. Til sammenligning hadde eldre lovverk rettet mot barn, tatt utgangspunkt i familien eller farens rettigheter.

I Samordningsnemnda innstilling er videreføringen fra det tradisjonelle grunnlaget enda klarere. Nemnda la vekt på barnehagene burde: "... i reglen være oppe 4 timer per. dag, i spesielle tilfelle opptil 6 timer".²⁴⁹ Det var her snakk om barnehagene som pedagogiske halvdagsinstitusjoner med en supplerende funksjon ovenfor hjemmet i likhet med hvordan barnehageforkjemperne så for seg barnehagene.

Det tradisjonelle grunnlaget kan også spores ved vektleggingen av det pedagogiske materiellet (bl.a. leker, bøker og inventer) som skulle være tilgjengelig ved institusjonene. Materiellet skulle være kunnskapsbyggende og pedagogisk utformet. Dette var også materiell som ikke var lett tilgjengelig for hjemmene. Eksempelvis ble billedbøker, fortellinger, eventyr- og sangbøker nevnt. Fokuset på materiell i barnehagene som pedagogiske verktøy hadde en klar inspirasjon fra barnehagens tradisjonelle grunnlag.

For Lysethkomiteen skulle barnehagene sikre barna best mulig utviklingsmuligheter slik at de kunne realisere sine evner og anlegg. I tillegg skulle barnehagens pedagogikk hjelpe barna til å tilpasse seg samfunnet og bli harmoniske og gode samfunnsborgere. En målsetning tett beslektet med barnehagens tradisjonelle grunnlag.

Lysethkomiteen vektla også som vist leken. Leken og den skapende virksomhet ble oppfattet som verdifullt for barna og deres utvikling. Lysethkomiteen fokuserte også på de huslige

²⁴⁹ Kirke- og Undervisningsdepartementet, *Samordningsnemnda for skoleverket, XIX Sammenfatning og utsyn*, Oslo 1952: 7.

sysler og stellet av planeter og dyr, i tillegg kom rytmelekene med musikk og sang. Veletablerte elementer innenfor barnehagens tradisjonelle grunnlag.

Et annet element fra barnehagens tradisjonelle grunnlag som alle utvalgene videreførte var vektleggingen av utdannet og kvalifisert personale. Ved forskriftene Sosialdepartementet utarbeidet i 1954 som ble gitt med hjemmel i Barnevernsloven ble det gitt klare praktiske krav til både lokalene og til personalet.²⁵⁰ Barnehagene skulle ledes av barnehagelærerinner med toårig utdanning fra barnevernskoler. Kravet om utdanning må også sees i sammenheng med den økende profesjonaliseringen av barnevernsfaget, men et slikt krav kan også spores i barnehagens tradisjonelle grunnlag.

Tora Korsvold har påpekt at barnehagenes oppmerksomhet mot barnas lekeområder og lekemuligheter, og særlig vektleggingen av leken utendørs kan tolkes forskjellig. På en siden kan det være en henvisning til barnehagens tradisjonelle grunnlag med barnets frie lek og utfoldelse med naturen som næromgivelser. På en annen side peker hun på en tilknytning til norske tradisjoner, hvor barns utfoldelse og lek: ”... tradisjonelt (har) foregått utendørs til alle årstider og under klimatiske forhold”.²⁵¹ Jeg vil ikke gå nærmere inn på hvordan norske barnetradisjoner påvirket utformingen av daginstitusjonene.

Sosial pragmatismen og det samfunnsmessige hensynet.

Som nevnt ble barnehagene oppfattet som pedagogiske institusjoner som skulle supplere hjemmets oppdragelse og kompensere for de negative påvirkningene fra barnas nærmiljø. Dette var også i tråd med barnehagens tradisjonelle grunnlag. Likevel kan det fremstå som om de sosiale og samfunnsmessige argumentene fra departementet og Stortinget ble vektlagt, særlig som argumenter for en økt utbygging av barnehagene. Slik sett kan det spores en sosial pragmatisk holdning, der fokuset ble på hva som praktisk ville fungere og hva som var gjennomførbart. I denne pragmatismen ble de sosiale argumentene for barnehagen vektlagt.

Barnevernkomiteen hadde en åpenbar sosial begrunnelse for daginstitusjonene og barnehagen. Komiteen understreket at halvdagsinstitusjoner, slik det var ønsket at barnehagene opererte ut ifra det tradisjonelle grunnlaget, ikke var tilfredsstillende nok. I klare ordelag ble det

²⁵⁰ O.Knutsen, *Offentlig Barneomsorg i Norden. En komparativ studie av utviklingen i de nordiske land*, INAS-Rapport Oslo 1991, 12: 184.

²⁵¹ T. Korsvold, *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*, akademisk avhandling, Trondheim 1997: 95.

understreket at: ”... problemet kan ikke løses med 4 timers barnehage.”²⁵² De sosiale utfordringene ble vektlagt av Barnevernkomiteen i vurdering av det fremtidige behovet for barnehagene. Det tradisjonelle grunnlaget ble mer tilpasset de samfunnsmessige utfordringene slik de ble oppfattet. Samordningsnemnda var også oppmerksom for de sosiale argumentene. I liket med Barnevernkomiteen knyttet Samordningsnemnda det sosiale omsynet til barnehagens åpningstid. Samordningsnemnda så de sosiale utfordringene som mer midlertidige, men ønsket likevel at heldagsbarnehagene skulle være virksomme så lenge det fortsatt eksisterte et sosialt behov for de. Fra Barneverninspektørens rapporter fra 1950-tallet er det åpenbart at dette behovet eksisterte.

Den sosiale pragmatikken også kommer også frem ved hvilke grupper barn utvalgene og komiteene ønsket å prioritere ved institusjonene. Dette kommer bl.a. frem i interessen for de enslige forsørgerne, de hjemmeværende mødre og barna med funksjonshemninger. I innstillingen fra Barnevernkomiteen kom det klart frem at: ”Hvor det av finansielle grunner er nødvendig å velge mellom barnehager og dagheimer, må dagheimene få prioritet, da det er helt nødvendig å imøtekomme den enslige forsørgers behov.”²⁵³

Førskoleutvalget ga det sosiale omsynet mindre plass i utredningen enn den pedagogiske vinklingen. Likevel kan de samfunnsmessige argumentene til Førskoleutvalget tolkes som en videreføring av den sosiale pragmatikken som ble vist både hos Barnevernkomiteen og Lysethkomiteen. Førskoleutvalget presiserte at den fremtidige utbyggingen av daginstitusjonene var av en så stor samfunnsmessige betydning, at det offentlige måtte påta seg ansvaret for at etterspørselen blir dekket.²⁵⁴ I vurderingen av kvinnenes økonomiske likestilling slo Førskoleutvalget fast at barnehagene var en sentral faktor for at kvinnene kunne delta i yrkeslivet.²⁵⁵

Førskoleutvalgets syn på behovene i spredtbygde områder viser også den samme pragmatiske holdningen. I motsetning til tidligere hvor oppveksten på landsbygda ble idealisert ble det nå hevdet at barna på bygdene kunne få problemer med miljøisolasjon ved fraværet av jevnaldrende lekekamerater. Dette kunne bøtes på med daginstitusjoner og det ble foreslått løsninger som ”ambulerende førskoler” hvor personalet og utstyret ikke hadde et fast tilholdssted men holdt førskole noen dager av gangen i det området de befant seg. Det ble

²⁵² Sosialdepartementet, *Innstilling fra barnvernkomiteen*. I lov om barnevern, Oslo 1951: 54.

²⁵³ Ibid: 25.

²⁵⁴ Det kongelige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 65.

²⁵⁵ Forbruker og administrasjonsdepartementet, *Ot. Prp. Nr 23, Lov om barnehager m. v.*, Oslo 1974-75: 13.

også nevnt løsninger som familiedaghjem og plassdeling ved institusjoner der det ikke var et så stort behov for heldagsplassene. Et annet alternativ som ble tatt opp var at personalet skulle ambulere mellom førskoler hvor utstyret ble lagret i lokalene. Det bør nevnes at lignende løsninger innenfor skoleverket ble avskaffet i 1860 og at dette ble forslått som en løsning mot førskolebarna i 1972, er om ikke annet et tegn på utvalgets innstilling var karakterisert av at ”noe var bedre enn ingenting”.

I forskrifter, utstyr og godkjenning kan det også spores en pragmatisk holdning. Det ble fremholdt at daginstitusjonstiltakene uavhengig av lokalisering prinsipielt skulle oppfylle de samme standardkravene når det gjaldt sanitæropplegg, personale og utstyr. Likevel ble det innrømmet at de normer og retningslinjer som utarbeides ikke slavisk kunne følges. Både finansielle og miljømessige hensyn måtte legges til grunn og det ble slått fast at i de tilfellene hvor slike løsninger ble urimelig kostbare, eller hvor andre forhold gjorde det nødvendig med unntak, måtte det gis anledning til å gi dispensasjoner.²⁵⁶ Det ble også innrømmet at mangelen på utdannede førskolelærere gjorde det nødvendig med unntak i forhold til lovverket.

Departementet var også opptatt av de lokale forholdene. Det ble hevdet at kommunenes og lokalsamfunnets behov måtte være avgjørende for den enkelte kommunes utforming av barnehagene.²⁵⁷ Det var den enkelte kommune som skulle dekke småbarnas behov for lek, aktivitet og sosialt samvær. Dessuten hadde yrkesarbeidende foreldres behov for tilsyn av barna.²⁵⁸ Det har blitt hevdet at Lov om barnehager i større grad enn tidligere ga kommunene mulighet til å definere barnehagens innhold og oppgaver.²⁵⁹

Fokuset på lokale forhold og bosetningsmønstre innbar en oppmykning av retningslinjene for daginstitusjonene. Begrepet ”sambruk for flere formål” fikk en betydning i form av at på bygdene ble barnehagene innredet i forsamlingshus, idrettslokaler eller i tilknytning til skolen.²⁶⁰

Sammendrag.

I dette kapitlet har jeg diskutert utviklingen av daginstitusjonene fra 1950-tallet frem mot 1975 gjennom de to store lovarbeidene Barnevernsloven av 1953 og Barnehageloven av 1975.

²⁵⁶ Det konglige Forbruker- og administrasjonsdepartement, *Førskoler*, NOU: 39 Oslo 1972: 80-81.

²⁵⁷ Forbruker og administrasjonsdepartementet, *Ot. Prp. Nr 23, Lov om barnehager m. v.*, Oslo 1974-75: 20.

²⁵⁸ *Ibid*: 20.

²⁵⁹ A. Greve, T. T. Jansen, M. Solheim, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014: 109.

²⁶⁰ E.R. Tømmerbakke, P. Miljeteig-Olssen (red.), *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*, Oslo 1987: 60.

Barnehagene ble en del av den statlige reformprosessen av sosialsektoren i etterkrigstiden. Ved Barnevernsloven ble kommunene i større grad ansvarliggjort, men de finansielle ressursene ble ikke gitt. Ved Barnehageloven ble det slått fast at det offentlige skulle sikre barnas oppvekstsvilkår ved utbygging og drift av barnehager. Barnehagene ble et universelt tilbud.

I løpet av tre tiår ble det nedsatt flere offentlige arbeidsgrupper som fikk i oppgave å utrede spørsmålene rundt barnehagen og daginstitusjonene i forhold til utformingen av institusjonene og behovet for dem. Disse utvalgene hadde ulike mandater og ulike sammensetninger og vektla forskjellige funksjonsformer og forskjellige behov for barnehagene.

Barnevernkomiteen så et sosialt behov for barnehagene og satte de inn i en bredere samfunnsmessig kontekst der hovedfunksjonen var tilsynet med barn som hadde behov for det. Komiteen var også oppmerksom på de samfunnsmessige utfordringene i etterkrigstiden. Komiteen gikk særlig inn på industrien, den økende sysselsettingen, urbaniseringen og vanskelige boforhold. Likevel var komiteen oppmerksom på at daginstitusjonene og barnehagene representerte nye holdninger mot barn og barndom. Det var barnas menneskeverd som skulle sementeres igjennom Barnevernkomiteens arbeid og ved innføringen av lov om barnevern av 1953.

Samordningsnemnda vektla ikke de sosiale behovene for en fremtidig utbygging av barnehagene. Den fremholdt at barnehagene skulle være et pedagogisk tilbud som skulle fungere som supplement til hjemmets oppdragelse. Barnehagens pedagogiske virksomhet ble knyttet opp mot personale med fagutdanning. Foreldrenes oppdragelse ble oppfattet som mangelfull i forhold til det de utdannede barnehagelærerinne kunne tilby barna.

Lysethkomiteen var i større grad enn både Barnevernkomiteen og Samordningsnemnda et ekspertutvalg og forsøkte å sidestille det pedagogiske og sosiale behovet. Barnehagene skulle supplere hjemmene i arbeidet med barnas utvikling og barnas miljø. Det var overveiende den supplerende og komplementerende funksjonen som ble vektlagt. Likevel inkluderte komiteinnstillingen vektige sosiale argumenter. Særlig de mange utfordringene som kom med den økende industrialiseringen understreket behovet for daginstitusjonene for komiteen. Temaene som gikk igjen var boligproblematikken, den nye familiestrukturen, bilismen og den ”farlige byen”. Komiteen var også særlig oppmerksom på kvinnenens økte yrkesaktivitet. For Lysethkomiteen ble utbyggingen av daginstitusjonene direkte vinklet mot en økt andel av kvinner i lønnet arbeid.

Det sosiale og samfunnsmessige perspektivet ble også sentralt for Førskoleutvalget. Utvalget uttrykte bekymring for en forventet reduksjon i den yrkesaktiv befolkningen. Komiteen pekte på arbeidstidsforkortelse og lengre grunnutdanning. Kvinnenes deltagelse i yrkeslivet ble et viktig aspekt. Førskoleutvalget tok også opp trivselen og helsen til småbarnsfamiliene. De samme problemene som de enslige foreldrene og hjemmeværende mødrene opplevde kunne også oppsto i spredtbygde strøk. Både i byene og på landet var det behov for daginstitusjoner som kunne gi barna et pedagogisk tilbud og foreldrene avlastning noen timer på dagen. Egnede barnetilsyn måtte være tilgjengelig i form av daginstitusjoner og barnehager.

Førskoleutvalget innstilling viser også at utviklingspsykologien ble det nye grunnlaget for barnehagens pedagogiske utforming. I all hovedsak kan man spore den samme endringen her til land som Kenneth Hultqvist sporer i Sverige hvor psykologiens betydning ble dominerende selv om den norske utviklingen skjedde noe senere enn den svenske. Likevel var det elementer fra barnehagens tradisjonelle grunnlag som ble videreført, som fokuset på leken, barnas leker og sysselsetting. I tillegg ble hjemmets betydning og personalets utdanningselementer som gikk igjen helt frem til Barnehageloven av 1975.

Kapittel 5. Avslutning.

Denne oppgaven har omhandlet utviklingen av den norske barnehagen. Hovedperioden har vært den norske etterkrigstiden frem mot 1975. Gjennom denne utviklingen forsøker oppgaven på svare på tre hovedproblemstillinger. (1) Hvilke funksjoner ble barnehagen tillaget og hvordan ble disse vektlagt i denne perioden? (2) Hvorfor og hvordan ble barneverinspektørfunksjonen opprettet og hvordan påvirket arbeidet deres utviklingen av barnehagen? (3) Kan det spores en videreføring av barnehages tradisjonelle grunnlag i det politiske arbeidet frem mot lov om barnehager i 1975? Oppgaven har også diskutert psykologiens påvirkning på barnehageutviklingen i sammenheng med Kenneth Hultqvist sin forskning fra den svenske utviklingen. Oppgaven har forsøkt å svare på disse problemstillingene gjennom å diskutere oppfattelsen av barna, barnehagens tradisjonelle grunnlag, barneverninspektørene og de offentlige arbeidene i sammenheng med lovarbeidet fra 1953 til 1975.

Forskningen om barn og samfunnets holdning mot barna er ikke uproblematisk. All historisk forskning rundt barn og barndom må forholde seg til hvordan barn og barndom har blitt oppfattet tidligere. Det var dette Philippe Ariés diskuterte i boken: *Barndommens historie*. Tidligere hadde barna blitt oppfattet mer som små voksne enn barn og de ble holdt ansvarlig for egne handlinger. At barn og tjenestefolk ble behandlet på lik linje i Christian V Norske lov fra 1687 er ingen tilfeldighet. Barndommen ble heller ikke oppfattet som en særegen periode. For mange norske barn ville barnearbeidet karakterisere barndomstiden, særlig gjaldt dette for barna på bygdene. Barnearbeidet på bygdene ble heller ikke oppfattet som en negativ erfaring for ungene, og i den grad det ble kommentert ble det sett på som en positiv erfaring i forhold til å forberede seg på voksenlivet.

En av konsekvensen av barnearbeidet var at kontakten mellom barn og foreldre ble brutt, trolig påvirket dette forholdet mellom barna og foreldrene negativt. Barnearbeidet eksisterte også i byene ved industrien, men dette arbeidet ble ikke sett på som noe positivt for barna. På bakgrunn av en slik oppfattelse av barna og barndommen i samfunnet lå neppe forholdene til rette for at en egen institusjon for barna skulle bli utviklet. Den nye barndomsforståelsen var sentral for utviklingen av småbarnsinstitusjonene. Frem mot slutten av 1700-tallet blir barna gradvis blir løftet frem fra samfunnets side. Nå skulle barnas og barndommens egenverdi bli fremhevet og ikke lenger skulle de bli sett på som bare små, eller ufullstendige voksne. De nye tenkerne innenfor barneomsorgen, representert ved Rousseau, Pestalozzi, Fröbel og

Schrader-Breyman, ønsket å tilpasse oppdragelsesmetodene mot barna og komme frem til en bedre forståelse av barnas mentalitet. Rousseau spredde sine ideer om barnet og barndommen gjennom romanen om *Émile*. For Rousseau var barna av natur forskjellige fra de voksne. Han understreket viktigheten av at barna fikk erfare barndommen som noe annet enn voksenlivet. Med *Émile* tematiserte Rousseau for første gang oppdragelsen og barndommen. Pestalozzi hadde en mer praktisk tilnærming og sto bak opprettelsen av de første institusjonene for småbarna. Pestalozzi utviklet også egne opplæringsmetoder basert på objekter, hvor barn gjennom sansene kunne lære seg forskjellige abstrakte konsepter. Selv om bidragene til Rousseau og Pestalozzi klargjorde grunnen for barnehagen er det Friedrich Fröbel som blir sett på som grunnleggeren av barnehageinstitusjonen.

For å gjenbruke en analogien så var Rousseau arkitekten, Pestalozzi håndverkeren og Fröbel møbelsnekkeren som formet barnehages tradisjonelle grunnlag. Barnehagen var likevel ikke ferdig utformet. Ideene til Fröbel ble tolket videre etter hans død. Barnehagens utforming ble også påvirket av opprettelsen av nordiske utdannelseinstitusjoner og faglig samarbeid over landegrensene. Henriette Schrader-Breyman skulle særlig bety mye for den nordiske Fröbel-tradisjonene. Hun opprettet *Das Pestalozzi-Fröbel-Haus* i Berlin fra 1883 hvor flere av de nordiske pionerne tok sin utdanning. Breyman etablerte også folkebarnehagemodellen. Hun utviklet også Fröbel-pedagogikk til å inkorporere elementer fra Pestalozzi. Særlig hans ideer om hjemmet som forbildet for barnehagen og de huslige sysler. På denne bakgrunnen blir barnehagens tradisjonelle grunnlag en kombinasjon av ideene fra Rousseau, Pestalozzi, Fröbel og Breyman, satt i sammenheng med den nordiske påvirkningen.

Barnehagens tradisjonelle grunnlag skilte den fra de andre småbarnsinstitusjonene. De Frøbelske-barnehagene som eksisterte i Norge var i all hovedsak tiltenkt de bedrestilte og det var velstående kvinner som sto for driften. Ved de Frøbelske-barnehagene skulle barnehagelærerinnene vektlegge pedagogisk lek og sysler med barna noen timer på formiddagen. At det var kvinner som sto bak de Frøbelske-barnehagene er ikke overraskende med tanke på kvinnens bidrag innenfor barnehageutviklingen. I Norden var det kvinnene som gikk i spissen for barnehagesaken og opprettelsen av utdannelseinstitusjoner for barnehagelærere. Ofte var det initiativet til de nyutdannede barnehagelærerinnene, når de returnerte med sine diplomer, som bidro til å sette ting i bevegelse her hjemme. I tillegg var det flere kvinnelige omsorgsorganisasjoner eller interesseorganisasjoner som involverte seg tungt i utviklingen av den norske barnehagen. Både ved organisering av pengeinnsamlinger, ved oppretting og drift av barnehager og ved å utøve et press mot myndighetene ble de private

foreningene viktige. I årene etter frigjøringen bidro dette presset til at staten involverte seg mer i forhold til daginstitusjonene.

Det er også klart at de sentrale myndighetene ønsket mer kontroll og innflytelse og flere direktiver og reguleringer ble utarbeidet. Dette statlige initiativet må også sees i sammenheng med ”trua på staten” og fremveksten av den sosialdemokratiske orden. Staten skulle være samordnede og planleggende og gjennom styring av samfunnsutviklingen skulle velferden sikres. Opprettelsen av Barneverninspektørene var en indikasjon på en mer aktiv stat. Myndighetene var bekymret for en mangelfull oversikt over daginstitusjonene. Denne manglende oversikten kunne også bli langt mer problematisk siden regionene arbeidet med å bygge ut daginstitusjoner.

Barneverninspektørene lagde en oversikt over alle småbarnsinstitusjonene i landet. Institusjonene ble telt og kategorisert etter hvilken type institusjon det var. Dette kan underbygge myndighetens oppfatning om en manglende oversikt. Selv om inspektørene fikk en viktig konsulentfunksjon i forhold utviklingen av de statlige rammene mot daginstitusjonene, var det inspektørenes tilsynsreiser mot småbarnsinstitusjonene som ble prioritert fra myndighetens side. Under inspeksjonsreisene rapporterte inspektørene om hvordan forholdene var ved de forskjellige institusjonene, hvordan barna hadde det, om utstyret institusjonene hadde til rådighet, og personalets holdning ovenfor barna. Barneverninspektørene satte den pedagogiske kvaliteten i sammenheng med utdannet personale, dette ville også gå igjen i arbeidene til utvalgene, nemndene og komiteen frem mot 1975. Rapportene ble i etterkant oversendt til både styrer av institusjonene, departementet og kommunene. Slik sett bidro Barneverninspektørenes rapporter å sette fokus på tilstanden til daginstitusjonene.

Deres rapporter tegnet et blekt bilde over tingens tilstand. Mange av institusjonene hadde store økonomiske utfordringer. Det var mangler som gikk fra det helt primære som ingen tilgang til vann, toaletter som ikke fungerte eller manglende oppvarming. Det var lokaler som var svært lite tilpasset å drive daginstitusjoner, som tidligere hadde vært enkle brakker eller kaféer. I forhold til vår egen samtid ble det avdekket forhold i rapportene som trolig ville skapt et ramaskrik uten like. Det ble rapportert om lyssky individer som oppholdt seg rundt barnehagens lekeplass, om bleke og gjennomsiktede barn som ikke fikk nok frist luft. Trolig var det mest graverende forholdene ved institusjonene som hadde leid ut deler av lokalet, her ble det rapportert om fyll og nattebesøk som skremte barna. Ved flere anledninger var det også vanskelig å kvitte seg med leieboerne. Barneverninspektørenes rapporter ble raskt

fokusert på de økonomiske, materielle og byggetekniske utfordringene til daginstitusjonene. På bakgrunn av deres rapporter, er det ikke unaturlig at det kan spores en pragmatisme i forhold til hvilke utfordringer som måtte prioriteres i de offentlige arbeidene i etterkrigstiden. Den sosial vinklingen mot de samfunnsmessige behovene ble tydelig.

Barneverninspektørene påvirket også utformingen av daginstitusjonen gjennom deres Konsulent- og rettleiingsarbeid. Dette gikk på veiledning, spørsmålene om driftsstøtte og utarbeidelse av retningslinjer. Ved utarbeidelsen av retningslinjene for daginstitusjonene ble også de samfunnsmessige behovene for daginstitusjonene videreført. Særlig var det et fokus mot barnas somatiske helse. Likevel er det interessant at gjennom retningslinjene ble det slått fast at barnehagen skulle være en pedagogisk institusjon, slik den var tenkt ut ifra det tradisjonelle grunnlaget. Barnehagen skulle gi barna mulighet til lek og sysselsetting under kyndig pedagogisk ledelse og fremme barnas utvikling. Her var det barnehagens supplerende funksjonen som ble vektlagt. Slik sett slo Barneverninspektørene tidlig fast at barnehagene skulle være en pedagogisk utformet institusjon for barnas beste. Likevel ble argumentene for daginstitusjonene vinklet utafra fra samfunnsmessige og sosiale behov.

Barnehagene var ikke noe utbredt fenomen i etterkrigstiden, men gjennom 1950-, 60- og 1970-tallet økte antallet daginstitusjoner og flere barn fikk tilbud om plass, særlig i byene. Barnevernsloven førte en sentralisering og en standardisering av institusjonene. På lik linje med innføringen av barneverninspektørene signaliserte også Lov om barnevern et ønske fra Storting og departementet om mer kontroll.

Selv om barnehagene begynte å bli et mer vanlig fenomen i denne perioden var det forskjellig meninger om institusjonens funksjon og hvilke behov den skulle dekke. Oppfatningene rundt daginstitusjonens funksjon varierte og de ulike argumentasjonene for barnehager av de forskjellige komiteene, utvalgene og lovarbeidene understreker at det var motsetninger i forhold til den sosiale vinklingen og barnehagens pedagogiske utforming. Slik sett er det vanskelig å komme med en bastant konklusjon om hvilke funksjonsformer som ble mest vektlagt gjennom denne perioden. Både gjennom arbeidene med Barnevernsloven og Barnehageloven, og gjennom utvalgene, komiteene og nemndene, ble både den pedagogiske og sosiale vinklingen diskutert. Sett i sammenheng med samfunnsutviklingen, med en økende industrialisering og urbanisering fikk barnehagens tilsynsfunksjon mye plass i arbeidene. Samordningskomiteen pekte på samfunnsmessige utfordringer som boligknappheten og de mange farene i bygatene. Lysethkomiteen pekte også på økende industrialisering og en nye arbeidshverdag utenfor hjemmet som argumenter for daginstitusjonene.

Problematikken tilknyttet den ”farlige byen” ble også satt i sammenheng med en sosial vinkling, og sammen med utfordringene tilknyttet den økte trafikkmengden ble dette aspekter som ble videreført i de offentlige arbeidene helt frem til 1975.

Denne sosiale vinklingen kommer også klart frem i forhold til kvinnens innpass på arbeidsmarkedet. Det var en forventning om økt antall kvinner i arbeid og det ble pekt på samfunnsmessige faktorer som vil bidra til dette som likere lønn, nye skattereguleringer, flere kvinner under utdanning og en forventet rasjonalisering av husarbeidet og kortere arbeidstid. Lysethkomiteen og Førskoleutvalget sitt fokus på foreldrenes yrkesaktivitet viser at det sosiale og samfunnsmessige perspektivet ble sentralt og utover 1960- og 1970-tallet. Denne vinklingen og fokuset på barnehagens tilsynsfunksjon ville også øke frem mot 1980-tallet.

Selv om de sosial argumentene for daginstitusjonene ble gitt mye plass ble ikke de andre funksjonsformene utelatt. Særlig daginstitusjonenes supplerende og kompenserende funksjon bli viktig. Daginstitusjonen kunne veie opp for manglene på boligene og de mange farene i bygatene, den kunne sørge for å skape trivsel både for barna og familien og den kunne hjelpe barna fra stimuleringsfattige miljøer.

Samordningsnemnda vektla også den supplerende funksjon der barnehagene skulle være et pedagogiske tilbud noen timer om formiddagen. Lysethkomiteen ønsket å sidestille det pedagogiske og sosiale behovene. Barnehagene skulle sikre barna best mulig utviklingsmuligheter.

Samordningsnemnda, Lysethkomiteen og vektla barnehagens supplerende- og kompenserende funksjoner og oppfattet institusjonen som et pedagogisk tilbud. Førskoleutvalget understreket også barnehagens supplerende- og kompenserende funksjon, men denne funksjonen ble vinklet fra utviklingspsykologien. Likevel ble de sosiale og samfunnsmessige argumentene sentrale i debatten om utbygging av daginstitusjoner. En mulig årsak til denne vektleggingen kan være den sosial pragmatismen. Som vist ble det i rapportene fra barneverninspektørene gjort klart at de største utfordringene i forhold til barnehagene var tilknyttet økonomi, lokalaler eller andre praktiske forhold. Indikasjoner på denne pragmatiske holdningen kan være fokuset hvilke grupper utvalgene og komiteene ønsket å prioritere som de enslige forsørgerne, de hjemmeværende mødre og barna med funksjonshemninger. Det ble også foreslått løsninger som ambulerende førskoler eller at personalet skulle ambulere mellom lokalene. Det ble slått fast at regler og retningslinjer ikke kunne følges punkt for punkt og at det var nødvendig med unntak og dispensasjoner. Særlig

ga Lov om barnehager regionene større muligheter til å definere barnehagens innhold og oppgaver.

Vi være forsiktige med å overtolke den sosialpragmatiske holdningen. Som nevnt i innlednings kapitlet er dette en analyse som trolig kun kan rettferdiggjøres i ettertid. For de mange barneverninteresserte som la ned et enormt arbeid ved utviklingen og utformingen av den norske barnehagen var det et reelt ønske om å forbedre de forholdene og utvide barnehagetilbudet til alle barn.

I tillegg til dette rapporterte departementet om flere typer forsøksvirksomhet i denne perioden knyttet til de forskjellige måtene å drive barnehage på, og departementet ville nødig fastlegge utformingen av disse i lovverket. Slik sett kan dette ha bidratt til at ordleggingen fikk et mer pragmatisk preg.

Departementet vektla også personalets utdanning og det var gjennom dem at barnehagen skulle sikres et pedagogisk grunnlag. Det er mulig at departementet hadde lettere for å foreslå flere typer driftsformer fordi det var personalet som skulle være garantistene for den pedagogiske utformingen, ikke institusjonen.

I forhold til Kenneth Hultqvist sin forskning tar også denne oppgaven opp påvirkningen av psykologien på daginstitusjonene. Allerede ved Barnevernkomiteens arbeid er det indikasjoner på psykologifagets innmarsj, Samordningsnemnda så også et behov for psykiatrisk-psykologiske undersøkelser av barna, men komiteene ga ingen retningslinjer for undersøkelsene og inkluderte få faglige begrunnelser for dem. Lysethkomiteen var også opptatt av psykologien, og så dette som nyttig for alle barn, ikke bare de vanskelige. Lysethkomiteen hadde stor tillitt til psykologien og konkretiserte det faglige i langt større grad. For Førskoleutvalget fikk utviklingspsykologien en helt dominerende posisjon og i likhet med Lysethkomiteen knyttet den barnas behov opp mot deres alder.

Selv om psykologien ble mer fremtredende mot 1975 var det ikke et rent brudd fra det tradisjonelle grunnlaget. Videreføringen av barnehagens tradisjonelle grunnlag kan spores ved vektleggingen av det pedagogiske materiellet som lekegavene, rytmelekene, sanglekene, de huslige systemene, stellet av planeter og dyr, leken og den skapende virksomhet. Et annet element fra barnehagens tradisjonelle grunnlag som alle utvalgene videreførte var vektleggingen av utdannet og kvalifisert personale.

Det var et motsetningsforholdet utover 1960- og 1970-tallet i forhold til den pedagogiske utformingen av daginstitusjonene og de sosiale argumentene. I arbeidene til de mange komiteene og utvalgene frem mot 1975 ble det ikke utarbeidet spesifikt hva det pedagogiske

innholdet i barnehagene skulle være. Det er liten tvil om at både Samordningsnemnda, Lysethkomiteen og Førskoleutvalget vektla barnehagens supplerende og kompenserende funksjoner og i likhet med barnehagens tradisjonelle grunnlag oppfattet institusjonen som et pedagogisk tilbud. Likevel ble de sosiale og samfunnsmessige argumentene for en utbygging av barnehagene tungt vektlagt. En mulig årsak til denne vektleggingen kan være den sosial pragmatismen. Det var samfunnsmessige realiteter utenfor Stortingets vegger som gjorde det vanskelig å argumentere for nødvendigheten av daginstitusjonenes i forhold til et pedagogiske tilbud. Rapportene fra barneverninspektørene etterlot liten tvil om at det var de sosiale og økonomiske utfordringene som var de mest åpenbare problemene for utviklingen av daginstitusjonene mellom 1945 til 1975.

Litteratur- og kildeoversikt.

Bøker:

Ariès, Philippe, *Barndommens historie*, Oslo 1980

Balke, Eva, *Barnevernsakademiet i Oslo gjennom 50 år, Fra privat skole for førskolelærere til statlig pedagogisk høyskole*, Oslo 1998

Furre, Berge, *Norsk Historie 1905–1990*, Oslo 1992

Greve, Anne, Jansen Turid Thorsby Jansen, Solheim, Morten, *Kritisk og begeistret, Barnehagelærerens fagpolitiske historie*, Bergen 2014

Grimen, Harald, *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*, 3. Utgave, Oslo 2004

Hagen, Gerd, *Barnevernets Historie – om makt og avmakt i det 20. Århundret*, Oslo 2001

Hultqvist, Kenneth, *Förskolebarnet, En konstruktion för gemenskapen och den individuelle frigörelsen*, Stockholm 1990: 16.

Jacobsen, Dag Ingvar, *Adminstrasjonsnes makt , -om forholdet mellom politikk og administrasjon*, Bergen 1997

Myhre, Jan Eivind *Barndom i storbyen. Oppvekst i Oslo i velferdsstatens epoke*, Oslo 1994

Korsvold, Tora. *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*. Oslo 1998

Korsvold, Tora. *For alle barn! Barnehagens fremvekst i velferdsstaten*. 2 utgave, Oslo 2005

Korsvold, Tora. *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945–1990*. Trondheim 1997

Korsvold, Tora. *Barn og barndom i veldferdsstatens småbarnspolitik*. Oslo 2008

Kjeldstadli, Knut, *Fortiden er ikke det den engang var: En innføring i historiefaget*, Oslo 1999

Norsk Ordbok, *med 1000 illustrasjoner*, 2 utg. Kunnskapsforlaget Oslo 2005

Schrumpf, Ellen, *Barndomshistorie*, Oslo 2007

Seip, Anne-Lise: *Sosialhjelpetaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo 1994

Seip, Anne-Lise: *Veiene til velferdsstaten. Norsk Sosialpolitikk 1920–1975*. Oslo 1994

Steinsholt, Kjetil, Løvlie, Lard (red.), *Pedagogikkens mange ansikter, Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne*, Oslo 2004

Sundt, Eliert, *Om husfliden i Norge*, Kristiania 1867

Røste, Ole Bjørn, *Politikk og økonomi –for statsvitere*, Oslo 2008

Tømmerbakke, Elisabet Ruge, Miljeteig-Olssen, Per (red.). *Fra Asyl til Barnehage. Barnehager i Norge i 150 år*. Oslo 1987

Wolfe, Jennifer, *Learnning from the past, Historical voices in early childhood education*, Alberta 2000

Steinsholt, Kjetil, Løvlie, Lard (red.), *Pedagogikkens mange ansikter, Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne*, Oslo 2004

Artikler:

Cuningham, Hugh, *Histories of childhood, The American Historical Review* 1998

Dokka, Hans Jørgen, *Barn i skolen*, Forskningsnytt nr.4 Oslo 1979

Fløystad, Inger, *Vi lærte tidlig å arbeide! Barnearbeid i Norge i de siste 200 år*, Forskningsnytt nr.4 Oslo 1979

Offentlige utredninger og stortingsdokumenter:

Besl. O. Nr. 160, Vedtak til lov om barnevern, Oslo 1953

Departementet for familie og forbrukersaker, Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn, Oslo 1959

Det kongelige Forbruker- og administrasjonsdepartement, Førskoler, NOU: 39 Oslo 1972

Departementet for familie og forbrukersaker, Innstilling fra komiteen til å utrede visse spørsmål om daginstitusjoner m. v. for barn, Vedlegg 1, Barnets psykologiske utvikling i førskolealderen, Oslo 1959

Forbruker og administrasjonsdepartementet, Ot. Prp. Nr 23, Lov om barnehager m. v., Oslo 1974-75

Kirke- og Undervisningsdepartementet, Samordningsnemnda for skoleverket, XIX Sammenfatning og utsyn, Oslo 1952

Knutsen, Oddbjørn, Offentlig Barneomsorg i Norden. En komparativ studie av utviklingen i de nordiske land, INAS-Rapport Oslo 1991

Lov nr 30, om barnehager m. v., Oslo 1975

Midlertidig lov om tillegg og endringer i lov om tilsyn med pleiebarn m.v. av 29 april 1905 og i lov om forsorg av barn av 10.april 1915, datert 22. August 1947

NOU, Barne- og familiedepertamentet, Barnehjem og spesialskoler under lupen, Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barneverninstitusjoner 1945–1980, Oslo 2004

Stortingsmelding. nr. 89, om retningslinjer for utbygging og drift av daginstitusjoner m.v. for barn, Oslo 1961–62

St. Prp nr. 1 (1945-1946) Kap. 426 Barnevern m.m

OT.prp nr 18 Justisdepartementet, Udkast til lov om tilsyn med pleiebarn mv, Kristiania 1903

Ot.prp. nr. 15, Om tillegg til og endringer i lov om tilsyn med pleiebarn m.v. av 29 april 1905 og i lov om forsorg for barn av 10 april 1915, Oslo 1947

Stortingstidende, innholdende nittiende ordentlige stortingsforhandlinger, Bevilgn. til barnverne m.m, Oslo 1946

Sosialdepartementet, Barneverninstitusjonene. Retningslinjer for tilsynet, Oslo 1952

Sosialdepartementet, Forskrifter for daginstitusjoner for barn, Oslo 1954

Sosialdepartementet, Innstilling fra barnvernkomiteen. I lov om barnevern, Oslo 1951

Kilder fra arkivet

Sosialdepartementet, Sakarkiv-Langtidsplanen 1954-57 og 1958-61, Boks DA-L003B

Sosialdepartementet, Sakarkiv-Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, Boks DA-L0260

Sosialdepartementet, Sakarkiv-Daginstitusjoner for barn. Utvalg, forarbeider 1955-59, Boks DA-L0147

Sosialdepartementet, Sakarkiv-Daginstitusjoner for barn. Innstillinger, planer og forskrifter, Boks DA-L0407

Sosialdepartementet, Sakarkiv-Barneverninspektørenes arbeidsområde og distrikter, Boks DA-L0260

Sosialdepartementet, Sakarkiv-Departementets tilsyn, generelt, Boks DA-L0260