

”SAMFUNDSBØRN”

- EN ANALYSE AF DE POLITISKE DEBATTER OM BØRNELOVENE 1905 TIL 1933

“SOCIETY-CHILDREN”

AN ANALYSIS OF THE POLITICAL DEBATES ABOUT THE CHILD LEGISLATIONS 1905 TO 1933

Speciale udarbejdet af
Heidi Vad Jønsson

Historiestudiet
Syddansk Universitet, Odense

Vejleder:
Klaus Petersen

April 2008

Indholdsfortegnelse

”SAMFUNDSBØRN”	1
- EN ANALYSE AF DE POLITISKE DEBATTER OM BØRNELOVENE 1905 TIL 1933	1
SPECIALE UDARBEJDET AF.....	1
HEIDI VAD JØNSSON.....	1
INDHOLDSFORTEGNELSE	2
INDLEDNING	4
FORSKNINGSOVERSIGT	6
BARNDOMSHISTORIE.....	6
<i>Holdningernes historie - idéer om barndommens opståen og indhold</i>	6
<i>Sondringen mellem idéer og realiteter – den demografiske barndomshistorie og barnets økonomiske værdi</i>	8
<i>Barnets sociale værdi – barndommens sociale konstruktion</i>	9
VELFÆRDSSTATSFORSKNING.....	11
<i>Familie-, moderskabs- og ægteskabspolitik</i>	12
PROBLEMFORMLERING	14
METODISKE OVERVEJELSER	16
IDÉER OG POLITIK.....	16
DISKURSANALYSE.....	17
MATERIALE OG OPERATIONALISERING	19
FAMILIESTRATEGI – FAMILIEØKONOMI.....	20
BARNDOMMENS SOCIALE KONSTRUKTION	20
FEMINISMEN OG KVINDEBEVÆGELSEN.....	21
FILANTROPIEN OG FORENINGERNE – DET PRIVATE INITIATIV.....	23
EKSPERTERNE.....	23
VELFÆRDSSTATEN – SAMFUNDETS INTERESSER – FORÆLDRE MAGT: RETTIGHED ELLER PRIVILEGIUM.....	24
DET TRANSNATIONALE PERSPEKTIV.....	25
KAPITEL I: OPTAKTEN	26
FAMILIEPOLITIK OG BØRNEFORSORG CA. 1870-1900	26
BØRNEFORSORGEN I 1800-TALLET.....	26
VIDENSKAB: KRIMINOLOGI, STATISTIK, SOCIALMEDICIN.....	27
KVINDERNE OG ÆGTESKABSREFORMERNE.....	28
STATENS DISPONERING OVER BARNETS TID: BARNETS SOCIALE VÆRDI FORÆNDRES.....	29
DEN FØRSTE BØRNEKOMMISSION 1895	30
KOMMISSIONENS SAMMENSÆTNING.....	30
KOMMISSIONENS ARBEJDSOPGAVER OG LEGITIMERINGSGRUNDLAG.....	31
STATENS ROLLE.....	32
LOVFORSLAGETS OVERORDNEDE UDFORMNING OG LEGITIMERINGSGRUNDLAG.....	34
MÅLGRUPPE OG BESLUTNINGSMYNDIGHED.....	34
FINANSIERINGEN	36
FORSLAG TIL LOV OM BEHANDLING AF FORBRYDERISKE OG FORSØMTE BØRN OG UNGE PERSONER, 1895.....	37
BØRNEFORSORGEN DISKUTERES I RIGSDAGEN – TIDEN 1895-1904	40

FORSLAG OM STATSTILSKUD TIL BØRNEINSTITUTIONERNE.....	40
DEBATTEN TAGER TIL: DE KRIMINELLE OG FORSØMTE BØRN.....	43
KAPITEL II: BØRNELOVEN 1905.....	47
LOVFORSLAGET FREMSÆTTES OG BEHANDLES I RIGSDAGEN: OKTOBER 1904 TIL APRIL 1905.....	47
FØRSTEBEHANDLINGEN: PRINCIPPERNE DISKUTERES.....	47
<i>Diskurser: stat, samfund, forældre og børn.....</i>	51
<i>De internationale referencer: intereuropæisk og internordisk konkurrence.....</i>	53
<i>Legitimering gennem "eksperterne".....</i>	55
<i>Udvalgsbehandlingen.....</i>	56
ANDEN- OG TREDJEBEHANDLINGEN.....	56
<i>Børneforsorgens økonomiske aspekter.....</i>	56
<i>Foreningernes stilling og forstandergruppens magt.....</i>	60
<i>Samfundsmoderen: kvinders deltagelse i værgerådene.....</i>	62
<i>Venstres sprængning – det radikale venstre etableres 1905.....</i>	64
<i>Tredjebehandlingen: Barnets tilregnelighed til debat.....</i>	65
LANDSTINGETS ÆNDRINGER: § 10.....	66
KAPITEL III: BØRNESAGEN VOKSER – TIDEN INDTIL SOCIALREFORMEN 1933	68
FORSØG PÅ REVIDERING 1911.....	70
<i>Ændringsforslaget 1911.....</i>	70
LOV OM TILSKUD TIL FREMME AF FOREBYGGENDE BØRNEFORSORG 1919.....	71
<i>Rigsdagsbehandlingerne.....</i>	73
BØRNELOVSREVISIONEN 1922: VÆRGERÅDSLOVEN.....	75
<i>Rigsdagsdebatten: Landstinget.....</i>	78
KAPITEL IV: BØRNEFORSORGEN OG SOCIALREFORMEN.....	80
STEINCKES FAMILIESYN.....	81
BØRNEVÆRN.....	81
BORGERNES FORPLIGTELSE.....	82
<i>Ny målsætning: Barnet bevares længst muligt i eget hjem!.....</i>	83
DEBATTEN I RIGSDAGEN: REFORM FOR BARNETS SKYLD?.....	83
<i>Udvalgsbehandling og andenbehandling.....</i>	85
LANDSTINGSFORHANDLINGERNE.....	87
FRA BØRNELOV TIL FAMILIEPOLITIK.....	88
KAPITEL V: OPSUMMERING, KONKLUSIONER, PERSPEKTIVER.....	89
OPSUMMERING: BØRNELOVENES IDÉGRUNDLAG – 1905 TIL 1933.....	89
FORSKNINGENS KONKLUSIONER – SPECIALETS RESULTATER.....	92
<i>Ekspertene og det transnationale perspektiv.....</i>	92
<i>Barnets forandrede sociale værdi.....</i>	94
<i>Kvindebevægelsens betydning i lovgivningen og den politiske debat.....</i>	95
<i>Filantropien og forstanderne.....</i>	96
<i>Kunsten at bryde den sociale arv: Socialdemokratiet sætter fattiglovens bestemmelser under pres.....</i>	97
<i>Nye indsigter.....</i>	98
<i>"HULLER" I BØRNEFORSORGENS HISTORIE.....</i>	101
SUMMARY.....	103
BIBLIOGRAFI.....	105

Indledning

Det offentliges rolle i forhold til familien er i løbet af det 20. århundrede steget markant. Statens pligt til at forsørge de, som ikke selv kunne klare sig, blev slået fast allerede med Junigrundloven 1849, men retten til offentlig forsørgelse medførte også tab af valgret. Grundlovens § 89 bestemte således følgende:

”Den, som ikke selv kan ernære sig eller Sine, og hvis Forsørgelse ikke paaligger nogen Anden, er berettiget til at erholde Hjælp af det Offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde.”¹

Fra 1856 udskiltes den gruppe fattige, som betegnedes værdigt trængende, der nu kunne modtage supplerende økonomisk hjælp fra De Fattiges Kasse². Fattigloven 1891 indførte mulighed for, at personer over 60 år kunne søge alderdomspension, der blev tildelt efter skøn indtil 1922. Med 1891-loven blev familierne økonomisk set en generation mindre: De ældre blev ideelt set forsørgt af staten, og familien skulle nu kun forsørge to generationer forældre og børn. Det økonomiske sikkerhedsnet for arbejderklassens mænd blev også forstærket i denne periode, først med statsstøtte til sygekasserne fra 1892 og fra 1907 med statsstøtte til arbejdsløshedskasserne.

Sociallovgivningen og socialpolitikken i tiden indtil Socialreformen 1933 handlede dog ikke kun om fattighjælp og fattigdomsbekæmpelse. I samme periode blev ægteskabslovgivningen ændret, således at kvindens retsstilling og økonomiske selvstændighed i ægteskabet og familien blev væsentligt forbedret. Primusmotor bag denne reform var de nordiske kvindebevægelser, der gennem en 50-årig periode havde arbejdet for kvindens ligestilling i ægteskabet.³

¹ Grundloven 1849. Citeret fra Folketingets hjemmeside, url:/ <http://www.ft.dk/default.asp?id={D1F583CE-B03E-4F8B-80AE-D94011350B01}> den 24. Marts 2008

² Fra 1907: Hjælpekassen

³ Kari Melby et.al., 2006.

På børneområdet markerede staten sig ligeledes som en regulerende faktor, og netop dette felt er emnet her. Reguleringen omfattede i første omgang barnets aktiviteter, der med skolelovene 1814 indførte reel skolepligt.⁴ Fra slutningen af 1800-årene blev barnets erhvervsaktiviteter begrænset, og barndommens indhold defineredes gennem principperne skole, leg, sundhed m.v. I denne forandringsproces mistede familierne en væsentlig indtægtsmulighed, fordi børns arbejde blev begrænset og forbudt ved lov. Barnet indtog en ny rolle i samfundet.

I 1905 vedtog rigsdagen en børnelov, der gav staten ret til at tvangsopdrage kriminelle og forsømte børn. Kriminelle børn skulle ikke længere straffes med fængsel e.l., men tvangsopdrages, og de forsømte børn kom for alvor i det offentlige søgelys. Deri ligger en markant ændring af statens relationer til familien.

Principperne om opdragelse i stedet for straf og statens ret til at intervenere i familiesfæren blev bærende i den offentlige børneforsorg gennem hele det 20. århundrede, men er først for nylig blevet sat under politisk pres. Under valgkampen i efteråret 2007 blev spørgsmålet om fængselsstraf for børn rejst af den konservative (senere løsgænger) Pia Christmas Møller, som sammen med partifællen og Justitsminister Lene Espersen argumenterede for at genindføre fængselsstraf for visse grupper af kriminelle børn. Fokusgruppen var børn med anden etnisk baggrund end dansk. Dansk Folkepartis udlændinge- og integrationsordfører Peter Skaarup støttede dette forslag, og gik så vidt som til at foreslå afskaffelse af den kriminelle lavalder eller som minimum sænke den til 12 år.⁵

Dette speciales fokus er på den børnelov, der indførte tvangsopdragelsesprincippet for kriminelle og forsømte børn i 1905. Sigtet er primært at belyse idéerne bag lovens indførelse og forandring gennem politiske debatter i tiden 1905-1933, og hovedspørgsmålet er, hvilke faktorer, der lå til grund for Børneloven 1905. Målet er ikke at levere en egentlig analyse af beslutningsprocesser i klassisk forstand⁶, men at diskutere årsagerne til og idéerne bag lovens tilblivelse. Problemstillingen er derfor, hvilke faktorer, der motiverede de statslige interventioner i familiesfæren? Den kronologiske ramme omfatter tiden fra den første lovs vedtagelse i 1905 til Socialreformen 1933. I denne periode forandredes forsorgen for de kriminelle og forsømte børn gennem lovrevisioner og vedtagelse af en supplerende lov om statstilskud til forebyggende børneforsorg. Disse love implementeredes i Socialreformen, og det nuværende system blev etableret.

⁴ Se Anders M. Aaboer et al., 2004.

⁵ Se tv2 nyhedernes arkiv: [url://http://nyhederne-dyn.tv2.dk/krimi/article.php/id-8720192.html](http://nyhederne-dyn.tv2.dk/krimi/article.php/id-8720192.html). Debatten om, hvorvidt den kriminelle lavalder skulle sænkes, har siden været pågående. Se også [url://http://nyhederne.tv2.dk/article.php/id-10707865.html?rss](http://nyhederne.tv2.dk/article.php/id-10707865.html?rss) samt [url://http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2008/03/06/062333.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2008/03/06/062333.htm). Venstre har hidtil afvist at sænke den kriminelle lavalder.

⁶ For et eksempel på en sådan analyse, se Jørn Henrik Petersen, 2006.

Velfærdsstatens forsorg for socialt udsatte børn og unge udspringer således af de love, der blev vedtaget i tiden indtil Socialreformen.

Forskningsoversigt

Dette speciale fokus ligger reelt indenfor to forskningsfelter, dels barndomshistorie, dels velfærdsstatsforskning. Fælles for disse forskningsområder er, at de begge er relativt nye - historikerne har først i de sidste par årtier koncentreret deres forskning omkring barndommens hhv. velfærdsstatens historie. Dette er især tilfældet i den danske forskning, mens felterne internationalt har haft historikernes bevågenhed i en længere periode. Et andet fællestræk er, at historiske studier af velfærdsstaten og barndommen delvist forudsætter inddragelse af andre videnskaber, herunder især politologi, sociologi, psykologi, pædagogik etc. Velfærdsstaten har traditionelt været statskundskabens fokusområde⁷, mens barndommen er blevet analyseret og diskuteret blandt sociologer og antropologer med inddragelse af psykologi og pædagogik⁸. Udgangspunktet for at studere årsagerne til statslige interventioner på børneområdet i starten af det 20. er derfor en grundlæggende indsigt i forskningens konklusioner indenfor begge forskningsfelter.

Barndomshistorie

I det følgende leveres et kort vue over de af barndomshistoriens forskningskonklusioner, som har betydning for dette speciales emne.

Holdningernes historie - idéer om barndommens opståen og indhold.

Ophavsmanden bag barndomshistorien som forskningsfelt er Philippe Ariés, der med værket *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*⁹ fra 1960 diskuterede barndommens opståen. Ariés hovedkonklusion var, at barndommen først opstod i det syttende århundrede, fordi barnet på dette tidspunkt blev defineret som en afgrænset del af familien og samfundet. Når Ariés værk er væsentligt at fremhæve skyldes det ikke hans konklusioner i forhold til barndommens opståen, men til gengæld at han var pioneren på området. Det var Ariés, der formulerede forskningsfeltets hidtidige udgangspunkt om, at "Forestillinger eller begreber om barndom har ikke været konstante, og de har faktisk en historie."¹⁰

En anden central pointe er sondringen mellem barndomshistorie og børns historie. Mens børns historie omhandler de materielle livsbetingelser for et barn, udgør barndomshistorie forskningen i barndommens indhold, forandring og ikke mindst regulering. Børns historie handler derfor om børns levede liv og opvækstbetingelser, mens barndommens historie omhandler idéer-

⁷ Klaus Petersen, 1997.

⁸ Hugh Cunningham, 2000. Kap. 1.

⁹ Oversat til engelsk med titlen *Centuries of Childhood* i 1962, til dansk med titlen *Barndommens historie* i 1982.

¹⁰ Hugh Cunningham, 2000. s. 20.

ne om barndommens indhold. Sat på spidsen betyder denne sondring, at børns historie handler om børn, og barndomshistorie omfatter voksnes syn på, idéer om og problematisering og regulering af barnets liv. Dette speciale ligger indenfor sidstnævnte gruppering, idet sigtet er at belyse idéer bag børnelovgivningen gennem politiske debatter. Børn optræder derfor kun som ”sociale og regulerbare problemfelter” og ikke som aktører.¹¹

Da socialhistorien fra slutningen af 1960-erne og starten af 1970-erne havde sin oplomstringsperiode, kom Ariés teser om barndommens oprindelse i historikernes søgelys og nye teser og teoridannelser opstod. I værket *The History of Childhood* fra 1974 formulerede Lloyd de Mouse den psykogene historieteori, der betragtede kvaliteten af forældre-barn-relationer som historiens drivkraft. Ifølge de Mouse var samfundets drivkraft hverken teknologi eller økonomi, men ”de ’psykogene’ forandringer i personligheden, som opstår som følge af succesive generationer af forældre-barn-relationer”¹². Mens de Mouse fokuserede på forældre-barn relationer var omdrejningspunktet hos Edward Shorter mor-spædbarn relationen. Shorters forskning handlede om barndommens og den moderne families opståen, og han så forholdet mellem mødre og spædbørn som det afgørende element. Shorters pointe var således at mødres omsorg for og kærlighed til spæde børn (indtil 2 år) var et nyt fænomen, som hørte det nittende og 20. århundrede til for de brede klassers vedkommende.¹³

Den sidste af 1970ernes vigtige barndoms- og familiehistorikere var Lawrence Stone. I sit værk *The Family, Sex and Marriage in England 1500-1800*, pointerede Stone, at de største forandringer i familien indtraf i tiden 1500-1800 for middel- og overklassens vedkommende. Forandringen fra en åben storfamilie (1450-1630) til en lukket kernefamilie (1640-1800) resulterede ifølge Stone i en lukket familiestruktur, der var sammenholdt af en følelsesmæssig tilknytning til de nærmeste slægtninge, herunder især forældre og børn.¹⁴

Sondringen mellem idéer og realiteter – den demografiske barndomshistorie og barnets økonomiske værdi

Disse fire ovennævnte forskere dominerede 1970-ernes barndomshistorie og deres konklusioner blev i eftertiden betegnet som ”holdningernes historie”.¹⁵ Fra 1980-erne skiftede forskningen fokus fra idéer om barndommens opståen til de faktiske forældre-barn relationer. Linda Pollocks

¹¹ Teoridannelsen: *Børneperspektiv*, anvendes ikke her, fordi denne omfatter en tilgang, hvor barnet sættes i centrum for analysen, og hvor dette betragtes som en vigtig aktør for udviklingen på et givent område. Denne tilgang anvendes især af sociologer, men også historikere, heriblandt Ingrid Söderlind, har brugt teoridannelsen i barndomshistoriske studier. Se Ingrid Söderlind, 1999.

¹² Hugh Cunningham, 2000. s. 21. (oversættelse af de Mouse, 1974. s. 3.) Denne teoridannelse har ikke fundet bred tilslutning for eftertidens barndomshistorikere, ikke mindst fordi teorien forudsætter anvendelse af et empirisk materiale, som ikke eksisterer (fx beskrivelser af relationen mellem forældre og børn indenfor familiens intimsfære leveret af familiens egne medlemmer voksne som børn.)

¹³ Edward Shorter, 1976, s. 70 samt 192-196.

¹⁴ Lawrence Stone, 1977. s. 105-07 og 161-74.

¹⁵ Se Hugh Cunningham, 2003. Kap. 1.

værk *Forgotten Children: Parent-Child Relations from 1500 to 1900* fra 1983 blev skelsættende indenfor forskningen i barndommens historie, fordi hun pointerede, at der ikke nødvendigvis eksisterede en sammenhæng mellem idéer om barndommen og de faktiske relationer mellem forældre og børn. Derfor afviste Pollock brugen af opdragelsesskrifter m.v. som anvendeligt kildemateriale. Hendes sigte var ikke at forstå idéerne om barndommen, men at belyse barnets levede liv. Denne sondring mellem idéer og realiteter var Pollocks vigtigste bidrag, fordi hun derved etablerede den forskning, der koncentrerer sig om sondringen mellem idéer om barndommen på den ene side og implementeringen af disse idéer – eller mangel på samme – på den anden. Pollock etablerede derved den forgrening af barndomsforskningen, som belyser hvordan staten regulerede barndommen og børns levede liv. Anne Løkkes publicerede speciale fra 1990 *Vildfarne Børn – om forsømte og kriminelle børn mellem filantropi og stat 1880-1920* er til dels et eksempel på en sådan analyse. I dette værk diskuteres Børneloven 1905 i relation til filantropiens arbejde og fokus er således ved dikotomien stat og filantropi. Gennem et casestudie af Børnelovens betydning for Kristelig Forening for Børne- og Ungdomsforsorgs arbejde konkluderer Løkke bl.a., at staten i stigende grad overtog foreningernes virksomhed. Filantropien var dog stadig af signifikant betydning for børneforsorgens praktiske gennemførelse. I sin disputats fra 1998 *Døden i barndommen. Spædbørnsdødelighed og moderniseringsprocesser i Danmark 1800 til 1900* leverer Løkke en tilsvarende udgave af barndomshistorisk analyse, men inddrager dog et element af 1970-ernes fokus på barndommen som en vigtig del af moderniseringsprocessen. En vigtig pointe i dette værk er, at videnskabsfolk omfattende læger, hygiejnere og statistikere var afgørende aktører i forhold til nedbringelse af spædbørnsdødeligheden.¹⁶ Filantropiens indsats var også særdeles betydningsfuld, og Løkkes pointering af, at det var de filantropiske bevægelser, som leverede udgangspunktet for de senere statslige interventioner¹⁷, er særligt central for dette speciale.

Ingrid Söderlinds afhandling fra 1999 *Barnhem för flickor. Barn, familj och institutionsliv i Stockholm 1870-1920* er ligeledes et væsentligt bidrag til den del af barndomshistorien, der belyser, de statslige reguleringer indenfor det filantropiske virkefelt. Söderlinds sigte er at diskutere, hvordan relationerne mellem forældre, børn og institutioner udviklede sig i en periode, der strækker sig henover den svenske børnelovs vedtagelse (1902). Hendes vigtigste konklusioner er som Løkkes, at videnskaberne og de filantropiske bevægelser spillede en afgørende rolle for forsorgen for de socialt udsatte børn.¹⁸

I antologien *Industrious Children* redigeret af Ning de Coninck-Smith, Ellen Schrupf og Bengt Sandin belyses statens regulering af barndommen gennem børns arbejde. I

¹⁶ Anne Løkke, 1998. Kap 11

¹⁷ Op.cit. kap. 13-16 samt s. 443ff.

¹⁸ Ingrid Söderlind, 1999.

antologien optræder en række artikler, der belyser, hvordan staten regulerede børns arbejde, og hvilke konsekvenser dette havde for familierne og for barndommens indhold. Et gennemgående tema i artiklerne er desuden sondringen mellem reguleringerne i byerne og på landet. Mens byarbejdet gennemgik omfattende statslige reguleringer, blev landarbejdet beskrevet i positive vendinger. De aktører, der fremhæves som væsentlige for reguleringer af børns arbejde især i byerne, omfatter primært skolelærerne, men også filantropiske foreninger tillægges en afgørende betydning.¹⁹ Pirjo Markkolas artikel ”’God wouldn’t send a child into the world without a crust of bread’ Child labour as part of the working class family economy in Finland 1890-1920” adskiller sig i nogen grad fra de resterende, fordi hun gennem en familiestrategisk tilgang søger at belyse den funktion, barnets arbejde havde for arbejderfamiliens økonomi. Konklusionen er, at barnet gennem erhvervsarbejde gav et vigtigt bidrag til familiens økonomi og derfor udgjorde en væsentlig del af familiens eksistensgrundlag. Derfor var de statslige reguleringer af og forbud mod børns arbejde særligt problematiske for arbejderfamilierne og ikke mindst for de enlige forsørgere. Markkola skriver sig i denne forbindelse ind i den del af barndomshistorien, som betoner de demografiske forhold og fokuserer på barnets økonomiske værdi frem for barnets holdningsmæssige værdi.²⁰

Barnets sociale værdi – barndommens sociale konstruktion

I 1994 udkom Vivianna Zelizers banebrydende og paradigmeskabende værk *Pricing the Priceless Child*, der belyser ændringerne i barnets sociale værdi i USA i begyndelsen af det 20. århundrede. Zelizers konklusion er, at børns sociale værdi ændrede sig fra økonomisk til emotionel i denne periode, og udviklingen betragtes som en konsekvens af strukturelle forandringer i byerne. Dette omfattede stigende befolkningstæthed i byen, mere trafik²¹ og mangel på områder, hvor børn kunne lege trygt samt fattige og forsømte børns synlighed i gadebilledet. Derudover peger Zelizer på et helt centralt perspektiv: urbaniseringen og industrialiseringen medførte, at forældrene arbejder væk fra hjemmet og børnenes tidligere funktion som en del af arbejdsfællesskabet i agrarsamfundet forsvandt. Arbejdet i byerne (industrien) blev betragtet som sundhedsskadeligt, fordi socialmedicinen og videnskaben sendte budskaber om at børn blev syge og døde af industriarbejdet.²² Zelizer demonstrerer derved, hvor kompleks ændringen i barndommens sociale værdi er, fordi der ikke kan peges på én årsag til ændringen.

I sit værk *Børn og barndom i den vestlige verden efter 1500* inddrager Hugh Cunningham ligeledes barndommens ændrede sociale værdi. Cunninghams forklaringsmodel adskil-

¹⁹ Se bl.a. Bengt Sandin, 1997. s.17ff.

²⁰ Et andet eksempel på en sådan analyse er Michael Andersons *Approaches to the History of the Western Family 1500-1914* fra 1980.

²¹ Stigning i antallet af trafikdræbte børn

²² Vivianna Zelizer, 1994. Kap. 1.

ler sig dog væsentligt fra Zelizers, fordi han primært peger på romantikkens glorificering af barndommen i direkte kontrast til puritanismen, der betragtede børn som syndige.²³ Cunninghams forklaring tager således ikke sit udgangspunkt i de aktør- og strukturbaserede forandringer, men fokuserer i stedet på ændringer i elitens idégrundlag. Tesen er at udbredelsen af borgerskabets idealer i forhold til barndommen, var den primære årsag til at barndommen forandredes. Disse værdimæssige forandringer motiverede desuden de statslige interventioner i familiesfæren.²⁴

Disse teser om og empiriske studier af barndommens sociale konstruktioner er af sociologerne James Allison og Alan Prout blevet formuleret teoretisk i antologien *Constructing and Reconstructing Childhood*. Her betones især barndommens sociale konstruktioner og erkendelsen af, at barndommens indhold er variabel kronologisk og kontekstuel, fremhæves som barndomshistoriens nye paradigme.²⁵ Den socialkonstruktivistiske tilgang har bevirket, at en række barndomshistorikere har belyst barndommens sociale konstruktioner i forskellige geografiske områder, kronologiske tidsrammer etc. Et eksempel på sådanne studier er foruden Zelizer og Cunningham også Harry Hendricks artikel 'Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretative Survey, 1800 to the Present'. Hendricks belyser her barndommens sociale konstruktioner i tiden fra 1800 til nutiden og pointerer i den forbindelse bl.a., at der mellem staten og familien opstod et tvunget forhold mellem disse parter i forhold til barnets velfærd. Statens interventioner i familiesfæren og det offentliges reguleringer af barndommen blev ifølge Hendricks en væsentlig faktor i forhold til barndommens sociale konstruktion.²⁶

Dette vue over forskningen i barndomshistorie har demonstreret en væsentlig tendens i forhold til den del af forskningen, der har beskæftiget sig med de statslige reguleringer af barndommen og børns liv. Generelt har forskningen især koncentreret sig om, hvordan reguleringerne og interventionerne påvirkede filantropiens arbejde med børn, hvordan barndommens sociale konstruktioner påvirkedes heraf og konsekvenserne af de statslige interventioner for familierne og børnene. Det, der savnes i dette forskningsfelt er emnet for dette speciale, idet årsagerne til at staten overhovedet begyndte at regulere og intervenere i familiesfæren fortsat står relativt ubelyst hen. Anne Løkke, Inge Bryderup og Ingrid Söderlind har pointeret betydningen af de filantropiske bevægelser og videnskaber som statistik, medicin m.v. Vivianna Zelizer og Hugh Cunningham har desuden leveret implicite forklaringer, idet forandringerne i barnets sociale værdi på den ene side og ændringer i elitens idégrundlag på den anden er blevet fremhævet som potentielle årsager til, at

²³ Hugh Cunningham, 1996. S. 96 ff.

²⁴ Op.cit. kap. 6-7.

²⁵ James Allison & Alan Prout, 1997. s. 3ff.

²⁶ Harry Hendrick, 1997. s. 34 og 49. Et tilsvarende, men mere omfattende studie af samme forfatter er *Children, Childhood and English Society 1880-1990* fra 1997.

børnene kom i det offentlige søgelys ved indgangen til det 20. århundred. Det, der savnes er dog en nærmere analyse af motiverne og idégrundlaget bag de statslige interventioner belyst gennem politiske debatter, idet en sådan analyse kan bidrage til en nuanceret og mere præcis forståelse af, hvorfor staten begyndte at intervenere i familiens kerneområde – børneopdragelsen og børnenes opvækst.

Velfærdsstatsforskning

Forskningen i velfærdsstatens historie er ligesom barndomshistorie et relativt nyt forskningsfelt især i Danmark. Feltet er dog blevet belyst af økonomer, politologer, sociologer og historikere og der ligger således en række varierende tilgange og problemstillinger indenfor feltet. Et overblik over denne ganske omfattende forskning findes i Søren Kolstrups artikel i *Historisk Tidsskrift* fra 1994 ”Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller” og i Klaus Petersens artikel i samme tidsskrift fra 1997 ”Fra ekspansion til krise. Udforskningen af velfærdsstatens udvikling efter 1945”. I Kolstrups artikel fremføres en række forklaringer på velfærdsstatens rødder, herunder struktur-, aktør- og ny-institutionalistiske forklaringer.²⁷ Mens strukturforklaringerne har beskrevet velfærdsstaten som et resultat af de socioøkonomiske og strukturelle forandringer i samfundet ved indgangen til det 20. århundrede²⁸, har aktørforklaringerne især peget på Socialdemokratiet som den politiske aktør, der skabte velfærdsstaten.²⁹ Indenfor de studier, der har peget på staten som en selvstændig aktør er konklusionen til gengæld den, at det var statens egne eksperter og embedsmænd, som skabte og frembragte den oplysningsvirksomhed, som de politiske beslutninger blev truffet ud fra.³⁰ Derfor rummer statens institutioner et selvforstærkende og selvforandrende element. I forhold til dette speciale er disse grundlæggende teser over velfærdsstatens rødder centrale, fordi de bl.a. danner udgangspunktet for at belyse motiver for børneforsorgens etablering i 1905.

I Klaus Petersens artikel er fokus på den del af forskningen, der har koncentreret sig om tiden efter 1945. Kronologisk falder artiklen derfor udenfor dette speciales periode, men den rummer ikke desto mindre centrale betragtninger i forhold til velfærdsstatens belysning gennem rationalitets- og professionsstudier. Sådanne analyser har især peget på de sociale ingeniører som skabere af kollektive løsninger på det moderne samfunds problemer. Indenfor denne forsknings-tradition er hovedpointen, at videnskabens udvikling skabte grundlag for en ny samfundsrationa-

²⁷ Søren Kolstrup, 1994. s. 321-29 samt 333-36. Se også Søren Kolstrup, 1996. S. 17ff.

²⁸ Til denne gruppe hører bl.a. Søren Mørchs *Den ny Danmarkshistorie* fra 1982 og Niels Thomsens *Industri, Stat og samfund. 1870-1939* fra 1991.

²⁹ Et eksempel på denne tilgang er Gösta Esping-Andersens *The Three Worlds of Welfare Capitalism* fra 1990.

³⁰ Se bl.a. P.B. Evans m.fl. *Bringing the State Back* fra 1985.

litet.³¹ Det var samtidig eksperternes og videnskabens resultater, der legitimerede kollektive løsningsmodeller og samfundsplanlægning, ligesom fremvæksten af et stort antal nye professioner var betinget af videnskabens udvikling.³²

I relation til dette speciales emne er rationalitets- og professionsstudierne særdeles interessante. Flere barndomshistoriske fremstillinger har netop peget på videnskabens udvikling og professionernes etablering som en vigtig faktor i tilrettelæggelsen af først den private dernæst offentlige børneforsorg.³³ I Inge M. Bryderups *Børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år* lægges fokus ved socialpædagogikkens betydning for børneforsorgens tilrettelæggelse, og værket leverer således vigtige pointer indenfor dette perspektiv. Hovedkonklusionerne i værket er for det første, at filantropien og de private foreninger gennem hele århundredet har været vigtige for den praktiske tilrettelæggelse og udførelse af den offentlige børneforsorg. For det andet belyses socialpædagogikkens placering som et professionelt mellemlid mellem det offentlige og private.³⁴ Vigtigt for dette speciale er det dog, om disse nye videnskaber, eksperter og professioner også udgør en væsentlig referenceramme i den politiske debat.

Familie-, moderskabs- og ægteskabspolitik

Indenfor velfærdsstatsforskningen er en række studier, der endvidere er tematisk relevante for dette speciale. Disse studier omfatter diskussioner af familie-, moderskabs- og ægteskabspolitikken i Norden. I sin artikel ”Milk, Mothers and Marriage. Family policy formation in Norway and its neighbouring countries in the twentieth century” opstiller Inger Elisabeth Haavet fire familiepolitiske rødder; for det første den stigende anvendelse af statistik og videnskab, for det andet filantropi og social velgørenhed, for det tredje befolkningspolitik³⁵ og for det fjerde feministbevægelsens voksende omfang. Disse fire rødder førte tilsammen til, at staten i et vist omfang overtog de opgave, som traditionelt lå indenfor familien.³⁶ Den vigtigste pointe i Haavets artikel i forhold til den generelle velfærdsstatsforskning er, at hun også inddrager kvindebevægelsen som en central aktør. De velfærdsstatsstudier, der især har vægtet de politiske aktører – Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen - inddrager sjældent kvindernes organisationer, fordi fokus ikke er på familiepolitikken. Når emnet skifter fra bl.a. pensionspolitik til familiepolitik synes kvindernes foreninger dog at fremstå som en vigtig aktør.

I Haavets artikel er fokus på den norske moderskabspolitik, hvorfor børneforsorgen kun behandles indirekte. Det samme er tilfældet i Hanne Caspersens værk *Moderskabspolitikken*

³¹ Se bl.a. Cecilie S.F. Banke, 1999 og Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen, 2003

³² Klaus Petersen, 1997. s. 5-6

³³ Se bl.a. Anne Løkke, 1990 samt 1998; Ingrid Söderlind, 1999; Harry Hendrick, 1997 samt Colin Heywood, 2004.

³⁴ Inge M. Bryderup, 2005. Kap. 13.

³⁵ Dette omfatter 1930-ernes befolkningspolitik. Se Cecilie S.F. Banke, 1999.

³⁶ Inger Elisabeth Haavet, 2006. S. 190ff.

I Danmark I 30'erne. Det modsætningsfyldte moderskab, der belyser på forholdet mellem 1930-ernes moderskabspolitik og kvinders erhverv. I sine studier af tidens modsætningsfyldte kvindepolitik i 1930-erne inddrager Caspersen de varierende politiske diskurser, der optrådte i forhold til kvindens rolle som moder og forsørger. En vigtig pointe er desuden, at hun gennem et casestudie af pigeopdragelsesskrifter demonstrerer, hvordan disse forstærkede domesticeringen af kvinderollen. Budskabet var, at pigerne skulle socialiseres ind i et kønsrollemønster, hvor kvinden var husmoder.³⁷ Ingrid Söderlinds arbejde om stockholmske pigebørnehjem er ganske interessant i forhold til Caspersens, fordi førstnævnte konkluderer, at pigerne blev opdraget til en fremtid som tjenestepiger. Periodisk er værkerne ikke ens, idet Söderlinds kronologi ligger i tiåret før Caspersens. Ikke desto mindre er der i disse værkers sammenligning en vigtig pointe, idet begge viser, hvordan børn blev brugt som politiske redskaber. For Söderlinds vedkommende skulle børnehjemspigernes opdragelse løse et strukturelt problem, fordi der i hendes periode var mangel på tjenestefolk, mens Caspersens analyse illustrerer, hvordan moderskabspolitikken og domesticeringen af kvinderolle fik direkte indflydelse på den generelle børneopdragelse. Selvom ingen af disse værker beskæftiger sig med barnet som politisk redskab, er dette dog et implicit resultat af begge analyser.

En anden vigtig pointe i Caspersens værk, er at kvindens arbejde i hjemmet gennemgik en professionaliseringsproces, som bl.a. illustreres gennem videnskabeliggørelsen af kvindens husarbejde. Køkkenet, som var kvindens arbejdsplads, er således et eksempel på, hvordan indretningen af boligerne blev funktionsopdelt. Husmoderens uddannelse på husholdningsskoler er et andet eksempel på samme tendens. Videnskaben kom altså ifølge Caspersen til at spille en stor rolle for familiernes materielle livsvilkår.³⁸

Et andet område, hvor videnskaben kom til at spille et stor rolle var indenfor ægteskabet. Medicinske eksperter fik i starten af det 20. århundrede afgørende betydning for reguleringen af ægteskabets indgåelse. Dette felt er blevet belyst i en nordisk antologi *Inte ett ord om Kärlek* af Bente Rosenbeck, Kari Melby m.fl. I denne antologi fremhæves også kvindebevægelsens rolle som politisk aktør, idet de nordiske feministbevægelser udpeges som primus motor i de nordiske ægteskabsreformer, der blev gennemført i tiden fra 1890 til 1920'erne.³⁹ Kvindernes rolle i etableringen af familiepolitiske love er således en vigtig pointe i forhold til dette speciales fokus.

Ann Taylor Allens værk *Feminism and Motherhood in Western Europe 1890-1970. The Maternal Dilemma* rummer samme pointer, som ovennævnte, men belyser dette gennem

³⁷ Hanne Caspersen, 1985. s. 54-65.

³⁸ Hanne Caspersen, 1985. s. 65- 103. Se også Anette Borchorst og Birte Siim, 1984.

³⁹ Kari Melby et.al., 2007.

komparative studier af de vestlige lande. Allens vigtigste konklusion i denne sammenhæng er således, at selvom kvindebevægelserne ikke havde enslydende dagsordener i forhold til kvindens ligestilling, var de dog alle en vigtig faktor og aktør i etableringen af familiepolitiske og familierulerende love og offentlige institutioner. Dette var ifølge Allen også tilfældet på børneområdet.⁴⁰

Problemformulering

Som ovenstående forskningsoversigt har illustreret, er børnelovene blevet relativt sporadisk belyst i forskningen. Anne Løkkes og Inge Bryderups respektive værker⁴¹ har taget udgangspunkt i lovgivningerne med henblik på at diskutere konsekvenserne for hhv. filantropi og socialpædagogisk arbejde, men en analyse af de politiske debatter og motiverne bag lovgivningen står dog fortsat ubelyst hen. Dette speciale sigter netop mod en belysning af den politiske debat med henblik på en diskussion af idéers indflydelse på politik. Målet er at diskutere, hvilke faktorer, der har haft betydning for de politiske argumenter i forhold til etableringen af den offentlige børneforsorg, og implicit i dette mål ligger derfor også en tese om, at *politics matter*. Overordnet set handler dette speciale derfor om idéers indflydelse på / i politik og en erkendelse af, at politiske debatter er en vigtig kilde til at forstå årsagerne og idéerne bag etableringen af velfærdsstatens forsorg for socialt udsatte børn.⁴² Derved adskiller dette speciale sig fra den traditionelle barn-domshistorie, idet et vigtigt omdrejningspunkt for denne forskning har været, hvordan loven blev implementeret, og hvilken betydning den havde for filantropien, de nye professioner etc. Derfor er spørgsmålet om, hvilke årsager og mekanismer, der lå bag loven, ikke blevet belyst af barn-domshistorikere. Inden for velfærdsstatsforskningen har idéers indflydelse på politik og årsagerne til den offentlige forsorgs etablering til gengæld været centralt, men ikke i forhold til børneforsorgen.⁴³

En afklaret problemstilling omfatter således i første omgang følgende hovedspørgsmål:

- 1) Hvilken udformning havde Børneloven 1905 og hvad var dens formål? Hvordan forandredes loven og dennes formål i tiden 1905-1933?
- 2) Hvordan blev lovene debatteret politisk?

⁴⁰ Ann Taylor Allen, 2005. s. 12.

⁴¹ Anne Løkke, 1990, 1994 samt 1999 samt Inge M. Bryderup, 2003.

⁴² Dette perspektiv defineres yderligere i efterfølgende afsnit Metodiske overvejelser, s. 15ff.

⁴³ Pensionspolitik har været et særligt fyldigt emne i forskningen. Se bl.a. Jørn Henrik Petersen, 2007 samt afsnittet Forskningsoversigt, s. 6ff.

- 3) Hvilke faktorer, motiver og idéer kan på baggrund af den politiske debat udpeges som afgørende for lovens forandring? Hvorfor bliver staten en regulerende aktør på børneområdet?

I perioden 1905-33 blev børneloven revideret i 1922 og implementeret i Socialreformen 1933. Derudover var der allerede 1911 en revisionsbetænkning samt en supplerende lov om Tilskud til Fremme af forebyggende Børneforsorg fra 1919. Børneloven forblev derfor ikke uforandret, og børneforsorgens udformning og målsætninger ændrede og udviklede sig gennem hele perioden. Derfor er lovens baggrund, indhold og forandring en vigtig forudsætning for at kunne belyse de faktorer, der havde betydning for den første lovs tilblivelse og forandring.

Ud over disse redegørende og lovgivningsanalyserende problemfelter er desuden spørgsmålet om, hvordan lovene blev diskuteret politisk. Hvilke aspekter blev fremført som problematiske af de politiske aktører og partier, og hvad var årsagerne hertil? I denne henseende er de politiske debatter afgørende, fordi det er gennem disse, lovgivningens normative principper og statens rolle diskuteres og reflekteres. Spørgsmålet er således hvilke diskurser og moddiskurser, der kan opstilles indenfor lovgivningernes kerneproblemfelter.

For at kunne diskutere årsagerne til og idéerne bag børnelovene i denne periode er sigtet desuden at belyse love og debatter på baggrund af forskningens konklusioner indenfor ovenstående forskningsfelter.⁴⁴ I denne tilgang ligger også en vurdering af forskningens konklusioner i relation til det her anvendte materiale.

Metodiske overvejelser

Idéer og politik

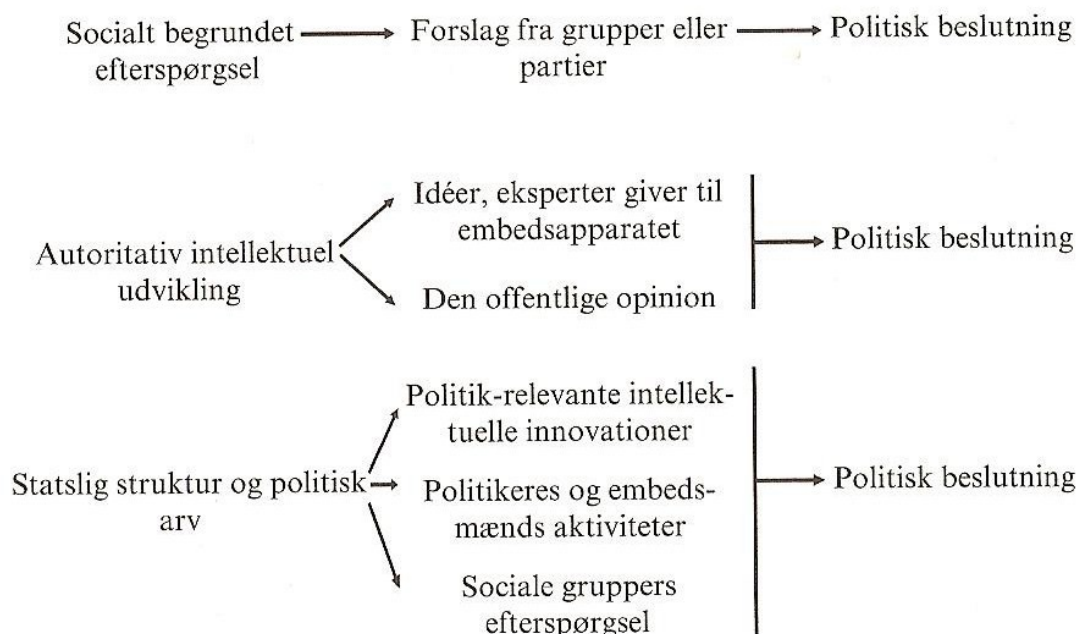
Idéers indflydelse på politiske beslutninger og politiske debatter er blevet berørt i Jørn Henrik Petersens værk *Den danske lovgivning om alderdomsforsørgelse 1891-1933 – fra skøn til ret*. Her anvendes bl.a. Margaret Weir og Theda Scocpols model (figur 1), der illustrerer de faktorer, der har betydning for politiske beslutninger.⁴⁵ I denne sammenhæng er sigtet ikke at levere en regulær beslutningsanalyse, men alene at fokusere på de faktorer, der havde betydning for de politiske argumenter i forhold til børneforsorgens etablering og udvikling. I det perspektiv er modellen dog også anvendelig, fordi det illustreres, hvordan intellektuelle nytænkninger og idéer får indflydelse på den politiske debat og beslutning. At politik ikke skabes af politikere alene er derfor også udgangspunktet, ligesom denne erkendelse er afgørende for analysen af de politiske debatter.

⁴⁴ Se Forskningsoversigt 6ff samt nedenstående afsnit Metodiske overvejelser, s. 15ff.

⁴⁵ Jørn Henrik Petersen, 2006.

Figur 1 Margaret Weir & Theda Scocpols modeller over politiske beslutninger.

Fra Jørn Henrik Petersen: *Den danske lovgivning om aldersforsørgelse 1891-1933 – fra skøn til ret*. Odense, 2006. s. 48.



Diskursanalyse

Diskursanalyse anvendes i denne sammenhæng til at systematisere den politiske debat og definere kerneproblemer samt hovedmotiver i de politiske diskussioner. For at kunne anvende denne tilgang, er en basal forståelse af diskursbegrebets teoretiske betydning dog nødvendig, hvorfor dette aspekt kort præsenteres i nedenstående afsnit.

Diskursbegrebets teoretiske betydning

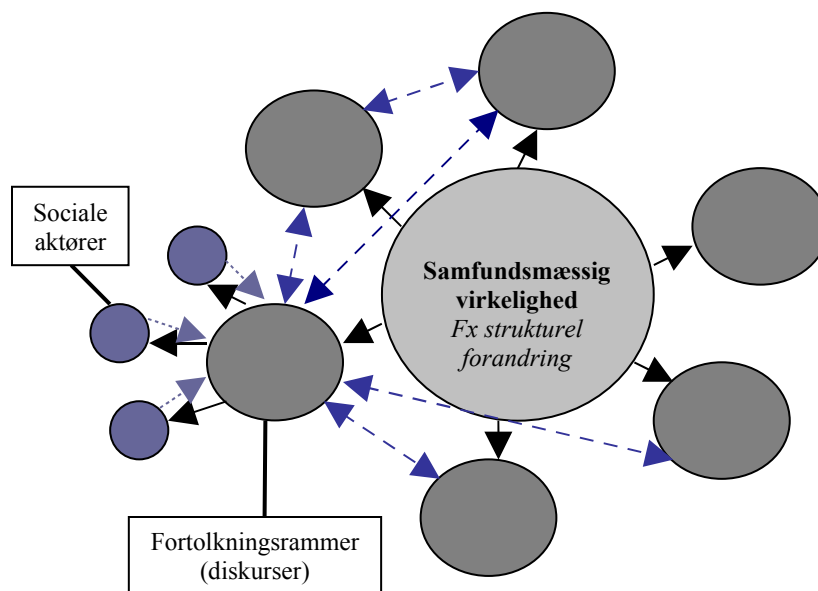
Den britiske diskursanalyse, som Laclau og Mouffe repræsenterer, og som anvendes i denne sammenhæng, definerer begrebet som

”En betydningsramme, indenfor hvilken et bestemt udsnit af den samfundsmæssige virkelighed forbindes med bestemte fortolkninger og heraf afledte handlinger”⁴⁶.

⁴⁶ Svend-Åke Lindgreen, 2003. s. 193.

Denne definition lader sig illustrere med nedenstående figur 2, hvoraf det fremgår, at diskurser defineres som fortolkninger af en ny samfundsmæssig virkelighed fx forårsaget af strukturelle forandringer. En diskurs er dog ikke en fortolkning i sig selv – diskursen betegner den ramme indenfor hvilken, de sociale aktører argumenterer. En helt central pointe er, at den samfundsmæssige virkelighed ikke kun fører til én diskurs, men som figur 1 illustrerer, opstår der typisk en lang række diskurser, der kan danne rammen for modsætningsfyldte fortolkninger af den samfundsmæssige virkelighed. Et andet centralt aspekt er, at de sociale aktører ikke blot er ”produkter” af diskurserne, men at de også selv har indflydelse på betydningsrammerne.⁴⁷

Figur 2 Illustration af diskursers placering mellem den samfundsmæssige virkelighed og de sociale aktører. Konstrueret på baggrund af Jens Peter Frølund Thomsens præsentation af diskursanalyse. Se J.P. FrølundThomsen, 2003.



Til at forstå aktørernes indflydelse på diskurserne er termen *frame semantik* (framing) særligt anvendelig, fordi sproget indenfor denne teoridannelse betragtes som en del af de sociale aktørers kulturelle viden og hverdag. I en politisk debatanalyse er tesen derfor, at de sociale aktører (politikere, embedsmænd, kommissionsmedlemmer, eksperter etc.) anvender sproglige vendinger, som de selv er med til at konstruere under påvirkning fra ændringer i den samfundsmæssige virkelighed. Dette sprog rummer direkte og indirekte etiske konstruktioner. Resultatet er, at de aktører, som får mulighed for at definere politiske problemer og løsninger gennem specifikke termer, også har en stor dagsordensættende magt.⁴⁸

⁴⁷ Se Jacques Donzelot, 1995 for en teoretisk diskussion af statens rolle som intervenerende magt i familiesfæren (i relation til sociale rettigheder). Se især s. 94-102 samt s. 112-122.

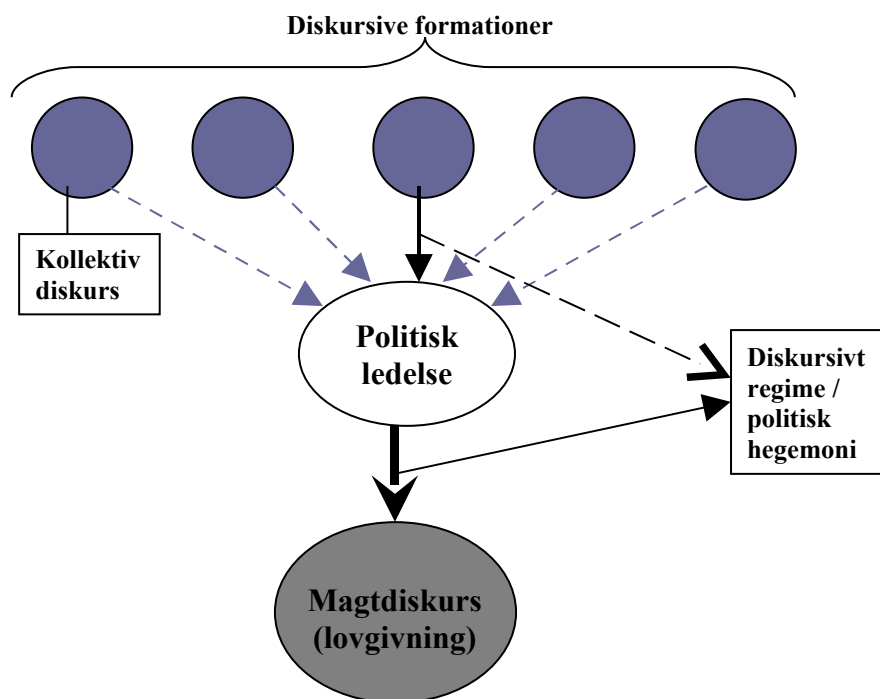
⁴⁸ For en uddybning af framing-teorien se Steven Falkenberg Breunig, 2005. S. 43ff.

Det interessante og metodisk brugbare i diskursteorien er desuden den politisering, som er bindeleddet mellem den samfundsmæssige virkelighed og diskurserne. Ræsonnementet er, at forandringer i den samfundsmæssige virkelighed, gøres til genstand for forskning, social ingeniørkunst og politisk debat, hvorved diskurser og moddiskurser skabes af de politiske og ”videnskabelige” aktører.⁴⁹

Koblingen mellem diskurser og magtdiskurser (fra idéer / løsningsforslag til lovgivning) er desuden illustreret i nedenstående figur 3. Et diskursivt regime opstår her i det tilfælde, hvor én diskursiv formation tager magten over andre diskurser. Derved bliver diskursen en magtdiskurs (oftest i form af lovgivning).⁵⁰

Figur 3: Illustration af politiske idéers og løsningsmodellers forandring fra diskursiv formation til diskursivt regime (lovgivningers tilblivelsesproces).

Konstrueret på baggrund af Ohrlander, 1992. Kap 1 samt Frølund Thomsen, 2003. s. 190ff.



Lovgivningernes udformninger er her et resultat af kompromisser. Den politiske beslutningsproces er diskursivt påvirket / afhængig, men den endelige magtdiskurs er et resultat af en dominerende diskurs med inddragelse af andre kollektive diskurser. Dette skyldes ikke kun, at lovgivninger vedtages med flere partiers støtte, men også at politikere og den politiske ledelse reelt kan tilhøre forskellige diskursive formationer. Diskursanalyse kommer dermed til at omhandle en kort-

⁴⁹ Se bl.a. Cecilie S.F. Banke, 1999. Kap. 1 samt Carl-Axel Gemzell, 1989.

⁵⁰ Kajsa Ohrlander, 1992. s. 27-28.

lægning af de diskursive formationer ud fra argumenter og holdninger (den sproglige vending) re-præsenteret ved forskellige politiske aktører.⁵¹

Materiale og operationalisering

Det materiale, der anvendes til belysning af problemstillingens tre dele udgør for det første lovgivninger for det andet de politiske debatter, som er optrykt i Rigsdagstidende fra perioden 1895⁵² til 1933. Sigtet er at belyse motiver bag børneforsorgen gennem de politiske debatter, og derfor er disse også analysens primære omdrejningspunkt. De betænkninger, der blev afgivet i perioden udgør dog også et vigtigt materiale, fordi de giver mulighed for at belyse de vejledninger og anvisninger, som lovforslagene blev diskuteret på baggrund af. Analysen af den politiske debat sker således på baggrund af disse tre grupper af materiale, som alle er normative. Det betyder, at implementering og effekter af lovgivningen ikke indgår ej heller er mulig på baggrund af dette materiale. Materialets begrænsninger omfatter dog ikke kun dette aspekt, idet det heller ikke er muligt at forfølge de politiske argumenter i partiernes bagland. Motiverne kan således kun analyseres i det omfang, de optræder gennem sproglige vendinger i debatterne i Rigsdagen. Da sigtet her er at tage underkaste debatterne en diskursteoretisk analyse med henblik på en belysning af de bagvedliggende motiver, er materialets synlige begrænsninger dog ikke afgørende for problemstillingens diskussioner.

Til diskussion af motiverne bag børnelovgivningerne anvendes en række forskningsbaserede forklaringsmodeller / teser, fordi der i forskningslitteraturen indenfor felterne barndomshistorie og velfærdsstatshistorie ligger en række konklusioner, som kan anvendes på dette speciales emne. Sigtet er derfor at knytte analysen direkte til forskningens konklusioner indenfor de relaterede områder. Derfor rummer nedenstående afsnit en række stiliserede forskningsbaserede teser⁵³, der optræder som analysens omdrejningspunkt.

Familiestrategi – familieøkonomi

Termen familiestrategi defineres af Pirjo Markkola i hendes bidrag til *Industrious Children*, som ”[...] the way men, women and children acted for the good of the family.”⁵⁴ Denne tilgang benyttes af Markkola til at diskutere familieøkonomiske forhold i Finland i begyndelsen af det 20. århundrede med fokus på betydningen af børns indtægter for familiens overlevelse. Konklusionen er, at for de fattige familier var børns arbejde og løn afgørende for familiens eksistens. I relation

⁵¹ J.P. Frølund Thomsen, 2003 samt Kajsa Ohrlander, 1992. kap. 1.

⁵² Dette år udkom den første kommissionsbetænkning fra Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen

⁵³ Se Forskningsoversigt, s. 6ff.

⁵⁴ Pirjo Markkola, 1997. s. 81-82.

til lovgivningerne udgør familiestrategi en tilgang, der forklarer lovgivningerne gennem en statslig / samfundsmæssig erkendelse af barnets funktion i familiens økonomi.⁵⁵

Et eksempel på sådanne lovgivninger er de økonomiske børnelove, herunder bl.a. fabrikslovene, der begrænsede børns arbejde og dermed også mindskede familiernes indtægtsmuligheder. Dette skabte økonomiske problemer for de fattige familier, og de familiepolitiske love var i denne forklaringsmodel løsninger på disse problemer.

I forhold til Børneloven 1905 og de efterfølgende love er spørgsmålet, om der er indikationer på, at disse fungerede som løsning på de familiestrategiske problemer, der opstod som følge af begrænsninger af børns indtægter?

Barndommens sociale konstruktion

Barndommen var på det tidspunkt, hvor Børneloven vedtoges under voldsom forandring. I løbet af 1800-årene havde barnets sociale værdi i familien og i samfundet ændret sig markant, og der var begyndt at ske et skred i forhold til barndommens indhold. Denne forandring kan defineres ud fra to terminologier. Den første, som er formuleret af den amerikanske forsker Vivianna Zelizer⁵⁶, omfatter en ændring fra økonomisk til emotionel værdi. Dermed knyttes denne forklaringsmodel til den familiestrategiske, fordi forandringerne i den sociale værdi var årsagen til reguleringerne af børns erhvervsaktiviteter og dermed deres indtægtsmuligheder. Ræsonnementet er således, at ændringerne i barndommens sociale værdi medførte en regulering af børns forhold enten gennem oprettelse af statslige institutioner eller via civilsamfundet og de filantropiske foreninger.

En anden definition af dette skred i barndommens indhold og barnets funktion i samfundet omfatter en sondring mellem barnets rolle som objekt hhv. subjekt.⁵⁷ I tiden før det 20. århundrede blev børn betragtet som en ejendel – et objekt. Objektbarnet tilhørte familiens overhoved, og var ligesom hustruen underlagt familiepatriarken. Fra slutningen af 1800-tallet ændrede barnet værdi og status i familien og i samfundet. Barnet blev i højere grad et subjekt – det blev en del af samfundet og fik i løbet af det 20. århundrede internationalt anerkendte rettigheder bl.a. i Folkeforbundets Geneve-erklæring om Barnets Rettigheder fra 1924.⁵⁸

Disse to begrebspar: økonomisk / emotionel og objekt / subjekt dækker i nogen grad over samme forandring. Begge termer knyttes til en socialkonstruktivistisk tilgang og erkender, at hele barndommen er en social konstruktion i konstant forandring afhængigt af kronologi og kontekst.⁵⁹

⁵⁵ Se endvidere Louise Tilly & Joan M. Scott, 1979.

⁵⁶ Vivianna Zelizer, 1994. kap. 1 og 5.

⁵⁷ Lene Hansen, 1999.

⁵⁸ Op.cit. s. 12ff.

⁵⁹ Se bl.a. James Alison og Alan Prout, 1997. Kap. 1, 2, 6 og 10. Om barndommens konstruktion og dekonstruktion. Se desuden Vivianna Zelizer, 1994. Kap. 2 & 6, Hugh Cunningham, 2000. Kap. 5-7, Colin Heywood, 2004. Kap. 8-9, Lene Hansen (ed), 1999. S. 9ff samt Harry Hendrick, 1997.

Der ligger dog en vis nuanceforskel i termerne, idet den emotionelle værdi relateres til familiens og samfundets normer og syn på barndommen. Subjektværdien er til gengæld knyttet til barnet primært og samfundet sekundært. Derfor falder den socialkonstruktivistiske forklaringsmodel i to dele omfattende dels det økonomiske contra emotionelle, dels objekt- contra subjektbarnet. Metodisk bliver sigtet derfor at diskutere betydningen af barnets emotionelle værdi på den ene side og barnets rolle som subjekt på den anden, og spørgsmålet er, om barnet reelt får rettigheder i de danske børnelove i denne periode.

Feminismen og kvindebevægelsen

I den feministiske historieskrivning tillægges kvindebevægelsen væsentlig betydning for, at familiepolitik blev sat på den politiske dagsorden. Tesen indenfor denne model er, at det var gennem kvinders krav om ligestilling og ligestilling i ægteskabet at de familiepolitiske og socialpolitiske problemstillinger blev politiseret.⁶⁰ Feministbevægelserne i Europa og USA argumenterede bl.a. for kvindeemanciperende og ligestilling ud fra en samfundsmoderretorik. Ræsonnementet var, at det var kvinderne, der forestod den moralske opdragelse af børnene, og derfor var moderskabet og mødres stilling i samfundet af afgørende betydning for samfundets fremtid.⁶¹ Kvinderne besad i denne diskurs særlige kvaliteter og egenskaber, som samfundet havde hårdt brug for. Denne retorik formuleres af Ann Taylor Allen som følger:

”Throughout the nineteenth century, feminists had contested the doctrine of ”separate spheres” by insisting that family and the state were organically related. The one-sided dominance of men in public life, they claimed, had led to a catastrophic neglect of the values associated with the family – nurture, compassion, concern for the weak and dependent. And only the entry of women into public life could remedy this injustice.”⁶²

Disse særlige egenskaber, var i den feministiske retorik vigtige for samfundet, og derfor skulle kvinder ligestilles med mændene både i politisk og ægteskabelig henseende. I relation til sidstnævnte betones især de nordiske ægteskabsreformer. Gennem de nordiske kvindebevægelseres kamp for økonomisk ligestilling og ligestilling over børnene, formuleredes kvindens stilling i samfundet af Astrid Stampe Feddersen og Ellen Key gennem en ”samfundsmoderretorik”. I de nordiske lande var argumentationen for ligestilling i ægteskabet, at samfundet var afhængig af kvindernes

⁶⁰ I Inger Elisabeth Haavets artikel ”Milk, Mothers and Marriage” fra 2006 fremhæves kvindebevægelsen som en vigtig aktør i forhold til de familiepolitiske love. Det samme er tilfældet i Kari Melby m.fl., 2007. Her er ægteskabslovgivningen omdrejningspunktet og Dansk Kvindesamfund optræder her som primus motor bag ægteskabsreformerne. Se også Ann Taylor Allen, 2005.

⁶¹ Se Hanne Caspersen, 1985. Kap. 2 samt Drude Dahlerup, 1998.

⁶² Ann Taylor Allen, 2005. s. 12.

moralske dyder. Det var indenfor denne diskurs samfundsmoderen, som skulle frelse samfundet fra sædelig og moralsk forfald, og dette kunne kun lade sig gøre ved ligestilling i ægteskabet og i det politiske liv.⁶³

Ellen Key formulerede dette behov for kvindelig participation i sit værk *Barnets Århundrade* fra 1911:

”[...] kvinnorna skola få rätt att medverka vid lagstiftningen för att kunna höja tillvarons värde för sig själva och för de barn, de föda till världen. [...] För envar som i moderskapet ser kvinnans största samhällsuppgift, liksom hennes största lycka, borde det vara självklart att hennes fullkomliga fyllande av denna uppgift, hennes fullkomliga njutande av denna lycka kräva hennes fulla likställande med mannen.”⁶⁴

I denne sammenhæng optræder samfundsmoderretorikken således som endnu et analyseparameter, og sigtet er at diskutere kvindens (moderens) rolle i forhold til børnelovgivningen. Spørgsmålet er derfor, om og i hvilket omfang kvinder inddrages i debatten – er der krav om kvindelig deltagelse i forhold til børnesagen, og hvilken rolle tillægges kvinder i debatten?

Filantropien og foreningerne – det private initiativ

Ved siden af kvindebevægelsen stod en anden pressionsgruppe i form af filantropien og de private foreninger. I tiden før Børneloven 1905 blev børneforsorgen i høj grad varetaget gennem de private foreninger, og der eksisterede et tæt samarbejde mellem foreningerne og fattigvæsenet.⁶⁵ Børnesagen var i høj grad et felt, som filantropien havde taget til sig, bl.a. fordi børn var gode sociale projekter.⁶⁶ Dette ændrede sig med børnelovgivningerne, fordi staten overtog en lang række af filantropiens opgaver.⁶⁷

Børneloven 1905 indførte således en offentlig børneforsorg og spørgsmålet er derfor, hvilken betydning filantropien fik indenfor denne nyordning. Filantropien og foreningerne anvendes som analyseparameter især i den tidlige periode og er især interessant i forhold til partiernes indstilling. Hvilken rolle kom foreningerne til at spille i lovgivningen, og hvordan var partiernes indstilling til disse?

⁶³ Se Inger Elisabeth Haavet, 2006. S. 189ff, Kari Melby et al, 2006. S. 243-245, Ingrid Söderlind, 1999. Kap. 5 samt Ann Taylor Allen, kap. 2.

⁶⁴ Ellen Key, 1911. S. 96.

⁶⁵ Se afsnittet Børneforsorgen i 1800-tallet, s. 26

⁶⁶ Ingrid Söderlind, 1999. Kap 2, Inger Elisabeth Haavet, 2006. s. 189ff., Bengt Sandin, 1997. S. 17ff. Ellen Schrumps, 1997. s. 47ff., Anne Løkke, 1994. S. 38ff. Tinne Vammen, 1994. S. 17ff.

⁶⁷ Anne Løkke, 1998 samt Inge M. Bryderup, 2003.

Eksperterne

Fra slutningen af 1800-tallet opstod både humanistiske, naturvidenskabelige og medicinske videnskaber. Denne udvikling medførte, at et stort antal eksperter opstod og markerede sig indenfor det sociale felt. Disse eksperter⁶⁸ er i forskningen blevet defineret som centrale aktører i udviklingen af familiepolitiske og socialpolitiske tiltag. Inger Elisabeth Haavet har bl.a. peget på eksperterne som én blandt flere vigtige faktorer bag etableringen af hele det familiepolitiske felt.⁶⁹ I barndomshistoriske værker er eksperternes betydning for den praktiske udformning af både privat og offentlig børneforsorg blevet belyst gennem studier af både foreninger og børneinstitutioner.⁷⁰ Eksperternes stilling i den politiske debat om børneforsorgens etablering er der ikke blevet berørt i de tidligere studier. I artiklen ”Socialdemokratiet og den danske velfærdsstat” fremhæver Niels Finn Christiansen og Klaus Petersen videnskabeliggørelsen af socialpolitikken i efterkrigstiden som et vigtigt led i velfærdsstatens etablering.⁷¹ I samme artikel pointeres eksperternes centrale stilling i socialpolitikken i hele det 20. århundrede, og et oplagt spørgsmål er derfor, om dette også er tilfældet på børneområdet. Hvilken rolle spiller eksperterne i den politiske debat om børneforsorgens etablering? Var de også en vigtig legitimeringsramme for de politiske diskurser på børneområdet i tiden indtil Socialreformen?

Velfærdsstaten – samfundets interesser – forældremagt: rettighed eller privilegium

Denne model er knyttet til forskningen i velfærdsstatens historie og nogle af de principper den, nordiske velfærdsmodel bygger på. Disse omfatter en række normative begreber bl.a. universalisme, solidaritet, ligestilling og rettigheder.⁷² I denne sammenhæng er især rettighedsbegrebet interessant, fordi børnelovene direkte konfronterede forældres (fædres) rettigheder over egne børn. Dermed knyttes rettighedsbegrebet i denne sammenhæng til forældremagten og statens og samfundets interesser i denne magt. Årsagen hertil er, at fratagelse af forældremagten og dermed forældres rettigheder over børnene var en sanktionsmulighed, som blev forstærket med børneforsorgsinstitutionernes (værderådenes) etablering.⁷³

Gennem dette fokus på forældremagten på den ene side og de statslige / samfundsmæssige interesser på den anden er sigtet dermed at diskutere de politiske aktørers syn på forældres rettigheder over egne børn.

⁶⁸ Disse ekspertgrupper defineres i det følgende kapitel. Se s. 26f.

⁶⁹ Inger Elisabeth Haavet, 2006. s. 192.

⁷⁰ Se Anne Løkke, 1990 og 1998, Hugh Cunningham, 2000. Kap.5, Barbro Holmdahl, 2000. Kap. 3-4, Harry Hendrick, 1997. Kap. 2 samt Inge M. Bryderup, 2005. Kap. 1.

⁷¹ Hilda Rømer Christensen, 2003. s. 143.

⁷² Niels Finn Christiansen og Pirjo Markkola, 2006.

⁷³ Børnelovens nye muligheder for at tvangsjerne børn mod forældrenes vilje er delvist belyst i Anne Løkke, 1990 og 1998. Se også Inge M. Bryderup, 2003.

De analyseparametre, der anvendes i denne sammenhæng omfatter i den ene ende forældremagten som en ”juridisk rettighed”, i den anden ende defineres forældremagt til gengæld som et ”privilegium”. Indenfor definitionen juridisk rettighed er forældremagten en slags borgerret – retten til at bestemme over egne børn tilhører forældrene, og derfor kan denne ret kun fratages af domstolene. I den anden ende af skalaen defineres forældremagten som et privilegium i den betydning, at samfundet gennem de offentlige institutioner kan fratage de ”dårlige forældre” magten over børnene udenom domstolene. I relation til sidstnævnte er det desuden staten selv, der definerer, hvornår forældre er ”dårlige” og ude af stand til at opdrage deres egne børn. Denne definition af forældremagten knyttes til statens interesser og rolle i samfundet.

I forhold til dette er især Pauli Kettunens pointe om interesser, rettigheder og samfundets / statens rolle central.

” One might say that the making and establishing of interests – even by means of legislation – has been crucial in the Nordic ideas of social equalisation and democratisation. [...] society has been supposed to put limits on particular and private interests.”⁷⁴

Den statslige regulering af interesser gennem lovgivning har således ifølge Kettunen været et særligt nordisk kendetegn, og i forlængelse heraf betones endvidere betydningen af sammenhængen mellem rettigheder og interesser. Kettunen argumenterer således for en rettighedsdefinition, der er knyttet tæt sammen med statslig interesseregulering.

Spørgsmålet er derfor, hvilken definition af forældremagten og statens rolle, børnelovene indeholder og især, hvordan denne magt defineres af de politiske aktører.

Det transnationale perspektiv⁷⁵

Spørgsmålet om en offentlig børneforsorg blev ikke kun debatteret i Danmark. I de europæiske lande havde denne debat været pågående i løbet af den sidste halvdel af 1800tallet, og den danske lov var langt fra enestående. I Norge blev en lignende lovgivning vedtaget allerede i 1896, mens Sverige fik sin børnelov 1902. Også i England, Frankrig, Belgien, Schweiz og en lang række andre europæiske lande indførtes med tiden lovgivninger, der gav staten ansvaret for samfundet udsatte børn.⁷⁶

⁷⁴ Pauli Kettunen, 2008.

⁷⁵ Det transnationale perspektiv dækker over udvekslinger af idéer, viden og kultur. Et hovedspørgsmål i denne typer analyser er, hvilken type udveksling, der er tale om - er der tale om transfer eller tilpasses fx idéer til den nationale kontekst? For en uddybning af dette, se Christoph Conrad, 2006.

⁷⁶ Se *Betænkning angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen, 1895*. For en diskussion af det nordiske samarbejdes kulturelle og politiske betydning, se temanummer af Den Jyske Historiker *De Nordiske Fællesskaber*. Se også Niels Finn Christiansen et.al. (ed), 2006 samt Max Engman & Åke Sandström (ed), 2004.

De løsningsmodeller, der blev valgt i de europæiske lande, var dog langt fra ens. Mens der i flere kontinentaleuropæiske lande og i USA oprettedes *Juvenile Courts* (børnedomstole), som af juridisk vej skulle træffe afgørelse om, hvilke sanktioner, der skulle være overfor kriminelle og forsømte børn, oprettedes i Norge og Sverige statslige institutioner.⁷⁷ Forældremagtens fratagelse var i de to nordiske lande et spørgsmål, som blev administreret i offentligt regi. I Danmark valgte man med værgerådene at følge den nordiske kurs.

Spørgsmålet er dog, om der i den politiske debat blev foreslået alternative veje og i så fald, hvad årsagerne hertil var. Interessant er også betydningen af de internationale referencer i forhold til de politiske diskurser.

⁷⁷ *Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven*, 1911. S. 129-133 (Bilag 1: Fremmed Lovgivning om offentlig Børneforsorg). Se også Anne Løkke, 1990. S. 28-30.

KAPITEL I: OPTAKTEN

Familiepolitik og børneforsorg ca. 1870-1900

Børneforsorgen i 1800-tallet

Den offentlige børneforsorg i tiden før Børneloven 1905 handlede for det første om de kriminelle børn, for det andet om de børn, hvis forældre var under fattigvæsenets forsorg. Mens de kriminelle børn kunne straffes med fængsel allerede fra 10-års-alderen, havde fattigvæsenet fuld rettighed over børnene, så længe forældrene modtog varig fattighjælp.⁷⁸ Forældremagten var ukrænkelig med mindre forældrene selv var blevet underlagt den offentlige forsorg. I sidstnævnte tilfælde, overtog fattigvæsenet forældrenes rettigheder over børnene.

Disse to grupper af børn var således de eneste, staten havde forpligtelser og rettigheder overfor. De forsømte, vanrøgtede, og nødlidende børn var overladt til filantropien og den private godgørelse, så længe de ikke begik en kriminel handling eller forældrene faldt under fattigvæsenet. I forhold til børn af enlige forsørgere havde staten dog også taget sine forholdsregler. Allerede i 1763 blev det ved kongelig forordning slået fast, at fædre havde forsørgelsespligt over deres uægte børn og at mødre kunne få øvrighedens hjælp til at indkræve bidraget.⁷⁹ Forældres forpligtelser til i fællesskab, uanset barnets ægthed i ægteskabelig henseende, at sørge for deres børn materielle livsbetingelser og opdragelse blev således statueret allerede i 1700-årene. Samtidig blev børn og især de særligt udsatte børn (de uægte) udskilt som en social gruppe, hvis forhold staten nødvendigvis måtte regulere økonomisk, men ikke gennem etableringen af en børneforsorg. Dette felt var endnu overladt til det private initiativ.

Den offentlige børneforsorg, der eksisterede i 1800-årene var således begrænset til en ganske lille del af samfundet. De børn, som ikke sorterede under fattig eller fængselsvæsenet, var filantropiens fokusområde, og det var denne gruppe af børn, staten med tiden begyndte at interessere sig for.

Videnskab: Kriminologi, statistik, socialmedicin

I slutningen af 1800-tallet opstod nye videnskaber, som satte fokus på og forskede i samfundsforbedrende områder. Disse videnskaber omfattede bl.a. kriminologien⁸⁰, hvis forskning bestod i at finde årsagerne til kriminalitet. Fokus for disse videnskabsfolk var især på børn, og hovedbudska-

⁷⁸ Anne Løkke, 1990. S. 25.

⁷⁹ Nina J. Koefoed, 2008. S. 244ff. Forordningen forandrede sig og blev i løbet af de efterfølgende årtier præciseret nærmere. Se også Anette Jensen, 2003. (upubliceret Ph.d. afhandling). Kap. 6.

⁸⁰ Kriminologien var tæt knyttet til sociologiens etablering som videnskab i samme periode.

bet herfra var, at samfundet gennem opdragelse i stedet for straf kunne skabe gode medborgere ud af kriminelle og moralsk fordærvede børn. De børn, der voksede op i kriminaliserende og moralsk fordærvende miljøer skulle ifølge kriminologerne fjernes og underkastes professionel opdragelse (af pædagoger). Resultatet heraf ville være et samfund med yderst begrænset kriminalitet.⁸¹ I denne videnskabs resultater lå således en potentiel legitimering af tvangsfjernelse af børn.

En anden central videnskab var befolkningsstatistikken, som gennem målbare resultater synliggjorde kriminalitetens omfang og stigning. Gennem anvendelse af statistisk materiale blev det muligt at måle effekterne af en given indsats. Materialet kunne ligeledes anvendes legitimerende, fordi statistikken optrådte som en synliggørelse af problemernes omfang.⁸²

Den tredje væsentlige videnskab omfattede socialmedicinen, som argumenterede for forbedring af hygiejnen, fordi dette ville fremme befolknings sundheden og i første omgang mindske spædbørnsdødeligheden.⁸³ Især dette emne var i fokus i tiden fra omkring 1880erne, fordi videnskaben benyttede statistikken til at formidle budskabet om, at ”børn ikke døde af barndom” (ligesom gamle døde af alderdom), men at børnedødelighed var et felt, hvor dødeligheden kunne mindskes væsentligt gennem hygiejniske forbedringer og ved at give mødre mulighed for at tage sig af deres spædbørn frem for at påtage sig erhvervsarbejde.⁸⁴ Moderskabspolitikken var ikke kun betinget af et krav om ligestilling i ægteskabet; den var også et resultat af en målrettet indsats fra socialmedicinen og filantropien (bl.a. Præmieselskabet for Plejemødre⁸⁵), idet disse aktører, og især sidstnævnte, sigtede mod forbedring af børns vilkår, herunder spædbørn såvel som småbørn. Socialmedicinens virksomhed var et resultat af nye forskningsresultater og ikke mindst tidens tro på at videnskab var midlet til at frelse menneskeheden – videnskab var et ubetinget positivt ladet begreb.⁸⁶

Kvinderne og ægteskabsreformerne

Et af de helt afgørende tiltag, der førte til, at familierpolitik kom på den politiske dagsorden i tiden omkring 1900 var de nordiske ægteskabsreformer, fordi disse førte til en ligestilling mellem ægtefællerne indenfor ægteskabet. Dermed fik kvinder ”equal individual rights, but also the responsibility of providing for their family.”⁸⁷ Arbejdsfordelingen mellem mænd og kvinder: mandens økonomiske forsørgelsespligt og kvindens omsorgspligt i hjemmet var normen, og disse to typer

⁸¹ Anne Løkke, 1990. s. 28-31.

⁸² Inger Elisabeth Haavet, 2006. s. 189, Ingrid Söderlind, 1999. kap. 2, Anne Løkke, 1999. kap. 1.

⁸³ Inger Elisabeth Haavet, 2006. s. 190ff.

⁸⁴ Se Anne Løkke, 1998. s. 60ff.

⁸⁵ Se Anne Løkke, 1994.

⁸⁶ Cecilie S.F. Banke, 1999. s. 33

⁸⁷ Inger Elisabeth Haavet, 2006. s. 191.

af arbejde blev ligestillet gennem ægteskabsreformerne.⁸⁸ Hustruen fik ligeledes større økonomisk råderum gennem lovgivningen, fordi hun gradvist fik tildelt råderet over formue og egen indtægt. I 1922 blev hustruens stilling i forhold til forældremyndighedsspørgsmålet styrket, fordi der med Lov om Umyndighed og Værgemål blev indført fælles forældremyndighed. Dette betød, at forældre havde forældremagten i fællesskab, men faderen var dog fortsat ene værge i økonomisk henseende.⁸⁹

Bag ægteskabslovgivningerne var Dansk Kvindesamfund i de nordiske lande hovedaktørerne. Argumentationen i den tidlige periode - 1880'erne – omfattede bl.a. et fokus på moderligheden. Kvinder skulle ikke kun ligestilles i ægteskabet, fordi det var retfærdigt (ifølge Dansk Kvindesamfund), men fordi det ville gavne samfundet med en fremme af moderligheden. Astrid Stampe Feddersen fremsatte således dette argument for at kønnene skulle ligestilles i ægteskabet, fordi hustruer og mødre dermed kunne blive samfundsmødre.⁹⁰ Moderskabet og arbejdet indenfor hjemmet skulle ligestilles med mandens arbejde udenfor: domesticeringen af kvinderollen synes at være normen, og ligestilling i ægteskabet var midlet.

Ægteskabsreformen var i høj grad familiepolitik, fordi lovgivningen dels regulerede forholdet mellem ægtefæller, dels regulerede forholdet mellem forældre og børn. Mandens forsørgelsespligt blev statueret, mens kvindens pligt var at forestå det huslige arbejde og omsorgen for børnene. Feministernes rolle i at sætte familierne på den politiske dagsorden var langt fra en isoleret dansk / nordisk tendens. Lignende krav blev stillet over hele Europa, og flere feministiske forskere har således peget på feministbevægelsen som den afgørende aktør i forhold til etablering af familiepolitiske diskurser og i forlængelse heraf vedtagelse af en lang række børnelove.⁹¹

Statens disponering over barnets tid: barnets sociale værdi forandres

Skoleloven 1814⁹² indførte skolepligt. Allerede på dette tidspunkt begyndte det offentlige dermed at disponere over børns tid og begrænse deres mulighed for at bidrage til familiens økonomi. Undervisningen i skolerne blev dog i høj grad tilrettelagt således at børn havde mulighed for at hjælpe til med bl.a. høsten (efterårsferien). I 1873 blev børns erhvervsarbejde især i industrien begrænset, fordi der med fabriksloven indførtes aldersgrænser for arbejdet. I 1901 blev aldersgrænsen hævet fra 10 til 12 år, ligesom en række andre bestemmelser om afstand fra arbejde til skole blev indført. Problemstillingen i forhold til disponering over barnets tid blev rejst af skolelærerne,

⁸⁸ Inger Elisabeth Haavet, 2006.

⁸⁹ Kari Melby et.al. 2006, s. 273.

⁹⁰ Op.cit. s. 244

⁹¹ Se bl.a. Ann Taylor Allen, 2005. S. 12f og 41ff.

⁹² Den såkaldte ”Store Skolekommissions” betænkning førte i 1914 til udstedelse af to anordninger (skolelove) gældende for hhv. land og byer. Disse anordninger påbød oprettelse af borgerskoler og undervisningspligten blev indført for børn i alderen 7 til 14 år. Se Anders M. Aaboer et.al., 2004. s.19ff.

der argumenterede for en begrænsning af børns arbejde. Ideelt skulle barndommen bestå af leg og især læring, herunder også moralsk opdragelse, og børn skulle ikke være økonomisk uafhængige af voksne: barndommen var uskyldig, og derfor skulle børn ikke opholde sig der, hvor de blev udsat for moralsk fordærv. Deres primære opgave skulle være skolen, og derfor måtte arbejdet i industrien begrænses.⁹³

I samme periode skete en væsentlig forandring i barnets sociale værdi. 1800-tallets barn havde en høj økonomisk nytteværdi for familien og indgik som en aktiv del af familiestrategien. Denne sociale værdi ændrede sig i tiden op til det 20. århundrede til at omfatte emotionelle aspekter. Barndommen blev konstrueret ud fra nogle nye parametre, der i mindre grad tog hensyn til børnenes indtægtsmuligheder og i højere grad så barnet som en emotionel investering.⁹⁴ Helt overordnet synes der at ske et skred i barnets placering i samfundet og familien fra objekt til subjekt; i tiden før 1800-årenes midte var barnet (og hustruen) et vedhæng til familien og underlagt familiepatriarkens magt til at bestemme og pligt til at beskytte. Med industrialiseringen, og de væsentlige samfundsforandringer, der fulgte heraf, blev barnet dog i højere grad end tidligere formuleret som et socialt problemfelt.⁹⁵

Familiepolitik i tiden omkring det 20. århundrede handlede dermed både om forsørgelsesproblemet, forbedring af forholdene for spædbørn og småbørn gennem en styrkelse af moderskabet og kvindens stilling i ægteskabet, begrænsning og i sidste ende afskaffelse af børns arbejde i industrien samt beskyttelse af de socialt udsatte og potentielt moralsk fordærvede børn. De aktører, der var med til at sætte disse aspekter på den politiske dagsorden omfattede både lærerne, filantropien, videnskabsfolk og kvindebevægelserne.

Den første børnekommission 1895

Kommissionens sammensætning

I 1893 nedsattes Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen, hvorved staten for første gang iværksatte initiativer, som på sigt skulle føre til etableringen af en offentlig børneforsorg. Heri lå en markering af, at de socialt udsatte og kriminelle børn var kommet i politikernes søgelys, og ønsket om at få eksperter vurderinger af behovet for statslige tiltag på børneområdet markeredes ved nedsættelsen af denne kommission.

Kommissionsarbejdet blev igangsat, efter at Dansk Skoleforening gentagne gange havde indgivet andragender til såvel Rigsdagen som Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet. Skoleforeningen efterspurgte ”Foranstaltninger til bedste for hjemløse Børn, og navnlig

⁹³ Ning de Coninck-Smith, 1997. 17ff.

⁹⁴ Vivianna Zelizer, 1994.

⁹⁵ Lene Hansen, 2002, s. 12f.

[...] at Børnehjemssagen i sin Helhed og særlig Spørgsmaalet om den Understøttelse fra Statens Side maatte blive taget under Overvejelse.”⁹⁶ I betænkningens indledning noteres det, at ministeriet sigtede mod en statslig finansiering af børnehjemmene, fordi ”denne Virksomhed tjener et berettiget Samfundsformaal, som den ikke vil kunne naa uden pekuniær Støtte ud over, hvad der med Billighed kan forlanges af Kommunen og af den private Godgørenhed.”⁹⁷ Fra ministeriets side handlede det dog ikke kun om øget statstilskud til de private børnehjem, men om, hvorvidt denne praksis skulle opretholdes. I det hele taget blev der lagt op til en vurdering af den eksisterende praksis med henblik på de muligheder, der eksisterede for at redde børn fra ”moralsk Smitte”⁹⁸.

Til afgørelse af dette spørgsmål om behovet for statslig regulering af børneforsorgen og børneopdragelsen nedsattes Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse den 2. juni 1893. De af ministeren beskikkede medlemmer omfattede fra København Birkedommer V Oldenburg, Etatsråd og borgmester Jacobi, Professor, Dr.jur. C. Torp, Politiinspektør Carsten Petersen og Kredslæge Carøe. Fra provinsen var medlemmerne Fængselsinspektør V. Lütken (Vridsløselille), Forstander for Opdragelsesanstalten Holsteinsminde, Cand.mag. Budde, Lærer og Børnehjemsforstander C. Christensen (Ordrup), Overlærer P.G. Møller (Rudkøbing) og Fattiginspektør, Justitsråd J.F. Johansen (Odense). Medlemmerne omfattede således både jurister, børnesagsarbejdere og repræsentanter fra hhv. fængsels- og fattigvæsenet samt en lærer og en læge. Denne sammensætning illustrerer for det første børnesagens omfang. Et omfattende antal professioner blev repræsenteret i den kommission, som skulle diskutere spørgsmålet om en statslig børneforsorg, hvilket markerer, hvor bredt et felt børnesagen egentlig var. For det andet indikerer medlemmernes professioner, at kommissionsarbejdet ikke kun skulle koncentreres om de kriminelle børn.

Kvinderne var ikke repræsenteret blandt medlemmerne, ej heller er der i kommissionens bilag materiale fra kvindelige repræsentanter. Spørgsmålet om kvinders (mødres) rettigheder over deres børn blev diskuteret i Dansk Kvindesamfund⁹⁹, og det kan derfor ikke udelukkes at feministbevægelsen fik indirekte indflydelse på kommissionsarbejde og det lovforslag, der fulgte heraf.

⁹⁶ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s.5.

⁹⁷ Op.Cit.

⁹⁸ Op.Cit. s. 6.

⁹⁹ Kari Melby et al., 2007. s. 241 ff.

Kommissionens arbejdsopgaver og legitimeringsgrundlag

I ”Skrivelse fra Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet af 2den Juni 1893” blev det præciseret, at der ønskedes en afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt

”[...] de foreliggende Samfundsforhold indeholde en Opfordring for Staten til at tilstræbe en videre Udvikling af Foranstaltninger til Opfyldelse af Statens Forpligtelser til at vaage over den opvoksende Slægts moralske Opdragelse [...]”¹⁰⁰.

Kommissionens hovedopgave var at undersøge, om der i samfundet var et behov for statslig indgriben i det, der betegnes den moralske opdragelse. De videre spørgsmål, som ønskedes belyst, demonstrerer, at der primært var fokus på børnehjemmenes statstilskud, hvorfor kommissionsarbejdet i et vist omfang skulle være af økonomisk karakter.

Kommissionsarbejdet var dermed todelt: på den ene side affordrede ministeriet en undersøgelse af de generelle tendenser i forhold til statens rolle, på den anden side ønskedes en nærmere undersøgelse af børnehjemmenes drift og statens forpligtelser i forhold hertil.

Betænkningens anvisninger i forhold til førstnævnte spørgsmål er af særlig interesse i denne sammenhæng, idet de var af principiel karakter i forhold til statens rolle indenfor familiesfæren. Kommissionens konklusion på spørgsmålet om behov for statslig indgriben var entydigt positiv. Argumenterne for statslige tiltag indhentedes i første omgang med henvisning til stigningen i antallet af forbryderiske børn og unge.¹⁰¹ Denne stigning, pointerede kommissionen, havde således fundet sted til trods for, at der i samfundet eksisterede en række frivillige foreninger og enkeltpersoner, der sammen med kirke, skole og lokale kommuner søgte at hindre børns moralske fordærv. Kommissionens generelle betragtning og anvisning til ministeriet var dermed, at forsorgen for de forsømte og forbryderiske børn var for omfattende til, at dette kunne overlades til det private initiativ.¹⁰² Desuden fremhævedes en problemstilling vedrørende forældrenes arbejde, idet det noteres, at

”[...] mange Børn saa godt som den hele Dag ere overladte til sig selv, fordi begge Forældre – muligvis meget hæderlige Folk – maa forlade Hjemmet for Arbejdets skyld.”¹⁰³

I betænkningens indledende afsnit er således to centrale pointer. For det første problematiseredes arbejderklassens behov for to indtægter og i forlængelse heraf de manglende moralsk og fysisk sunde opholdssteder for børn. For det andet påpegedes den ringe virkning, den

¹⁰⁰ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s.7.

¹⁰¹ Op.cit., s. 10-21.

¹⁰² Op.cit. s. 22

¹⁰³ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s.5.s. 22

private godgørenhed havde for nedbringelse af antallet af forbrydelser begået af børn.¹⁰⁴ Argumentationen for statslig indgriben rummer dermed flere perspektiver, idet kommissionens både henviser til statens ansvar overfor de kriminelle og vanartede børn, men også lagde op til en statslig involvering i og regulering af forholdene for de familier, hvor begge forældre arbejdede udenfor hjemmet. Der er således ikke tale om en anvisning, der alene fokuserede på perspektivet straf contra tvangsopdragelse - kommissionens anvisninger synes til gengæld at rumme en problematisering af forholdene for arbejderklassens børnefamilier generelt.

Statens rolle

Udgangspunktet for at levere et løsningsforslag på den moralske fordærvelse af ungdommen og samfundet er de udenlandske lovgivninger. Kommissionen indhentede således inspiration fra de nordeuropæiske lande, herunder især England, Tyskland og Norge. Dette gjaldt både i forhold til nævnte landes respektive lovgivninger og betænkninger på området, men også i forhold til det overordnede idégrundlag. Kommissionens grundsynspunkt omfattede en nytænkning af sanktioner overfor de børn, der var kriminelle og / eller sædeligt fordærvede. Desuden blev aldersgrænsen for barndommen blev hævet i juridisk henseende. Kommissionen påpegede bl.a. at

” Det er forfejlet at anvende Straf overfor Børn [...] Overfor dem, der i moralsk (ikke intellektuel) Henseende ere Børn, er Samfundets opgave, ikke at straffe, men at opdrage [...] Statens Indskriden [må ikke] begrænses til Tilfælde, hvor Forbrydelser ere begaaet. Staten maa have Ret og Pligt til at skride ind overalt, hvor Barnet er udsat for sædelig Fordærvelse, uden Hensyn til, hvorledes dette give sig til Kende, eller hvad der er Aarsag dertil.”¹⁰⁵

For kommissionen skulle statens altså være en aktiv med og modspiller i familien og især i relation til børnene. Men når staten skulle påtage sig denne rolle, var en afgørende forudsætning, at grænsen for, hvornår barndommen ophørte, var præcis. Denne aldersgrænse var i den eksisterende straffelov 10 år – en grænse, som kommissionen foreslog hævet til 15 år. Argumentet for denne væsentlige forøgelse af barndommens længde indhentedes i første omgang i de udenlandske betænkninger, hvor den kriminelle lavalder var blevet fastsat til 14 år.¹⁰⁶ Denne aldersgrænse skulle hæves med yderligere et år for Danmarks vedkommende, fordi de 15 år var ”[...] Grænsen opad for den betingede Tilregnelighed”¹⁰⁷ Hovedargumentet for aldersgrænsen

¹⁰⁴ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s. 16ff..

¹⁰⁵ Op.cit., s. 24.

¹⁰⁶ Dette var dels konfirmationsalderen, dels den alder, hvor barnet som regel blev udskrevet fra skolen. Se Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s. 33f.

¹⁰⁷ Op.cit. s. 33

indhentes dermed i den psykologiske udviklingslære, der angav, at det femtende år var den alder, hvor barnet havde opnået en sådan modenhed, at det var i stand til at "[...] modvirke pludseligt opstaaende forbryderske Drifter [...]"¹⁰⁸

Det, der definerede overgangen fra barn til voksen i Kommissionens optik, var dermed ikke den økonomiske selvstændighed, som fulgte med udskrivningen fra skolen og barnets entre på arbejdsmarkedet, men til gengæld barnets psykiske og mentale udvikling. Videnskabens resultater var derfor afgørende, fordi disse legitimerede statens interventioner i barnets og familiens liv. Ræsonnementet om at barnet var påvirkeligt helt op til 15-års-alderen var desuden afgørende for hele legitimeringen af en hævelse af den kriminelle lavalder.

Kommissionens argumentation for statslig indgriben faldt i flere dele. For det første benyttedes statistikken som argument og bevis for, at den eksisterende praksis, der baseredes på det private initiativ, ikke havde nogen effekt. Kriminaliteten blandt børn var stigende! Derfor var løsningen at staten skulle supplere filantropien, fordi staten og samfundet havde en interesse i at mindske børnekriminaliteten. For det andet henvistes til den internationale praksis og de erfaringer, der var gjort i andre lande. Idégrundlaget i relation til statens funktion og behandlingen af kriminelle børn var primært indhentet fra de tyske kriminalistforeningers konferencer, hvorimod det praktiske element i forhold til lovgivningens konkrete udformning indhentedes fra England, hvor der var erfaringer med statslige opdragelsesanstalter. Det internationale perspektiv primært i form af kundskabsudveksling var derfor af central betydning for den praktiske tilrettelæggelse af de statslige interventioner og hele legitimeringen af dette.

Den sidste centrale referenceramme omfatter de implicite henvisninger til pædagogikken og social- og medicinvidenskaben. Forskningen indenfor disse områder havde væsentlig betydning for kommissionens argumentation, særligt i relation til aldersgrænsespørgsmålet. Sigtet med at hæve aldersgrænsen og forlænge barndommen var for kommissionen at inddrage så stor en gruppe som muligt. Alle de, der var i stand til at forbedre sig gennem "korrekt" opdragelse skulle således falde under børneloven, og kommissionen kunne derfor argumentere for at sætte aldersgrænsen ved 15 år og endvidere inddrage de 15 til 18-årige.

Lovforslagets overordnede udformning og legitimeringsgrundlag

På baggrund af det ovenfor skitserede ræsonnement leverede kommissionens et lovforslag med titlen: "1. Lovforslag til Lov om Behandling af forbryderske og forsømte Børn og unge Personer"¹⁰⁹. I tillæg til dette havde kommissionen udarbejdet et "Forslag til Lov om Forandrin-

¹⁰⁸ Op.Cit. s. 34

¹⁰⁹ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s. 39ff.

ger i almindelig borgerlig Straffelov af 10de Februar 1866 m.m.”¹¹⁰. Det sidste lovforslag var udarbejdet af Professor C. Torp, og rummede ændringsforslag i forhold til straffene for unge forbrydere (personer mellem 15 og 18 år).

Fokus i denne sammenhæng er på det første lovforslag om forsømte og forbryderiske børn og unge. Udgangspunktet for kommissionens formulering af lovforslaget bestod af tre hovedspørgsmål: 1. Hvem skal være omfattet af tvangsopdragelsesmuligheden? 2. Hvilken myndighed skal træffe beslutning om anvendelsen af tvangsopdragelse og hvordan skal tvangsopdragelsen tilrettelægges i praksis? Og 3. Hvilke udgifter fører lovgivningen med sig, og hvem skal finansiere disse? ¹¹¹

Målgruppe og beslutningsmyndighed

I forhold til det første spørgsmål var der tydeligvis tale om to grupper af børn, dels de kriminelle, dels de forsømte. I forhold til sidstnævnte gruppe var kommissionens anvisning, at staten både skulle forebygge og ”behandle” børn, der var moralsk og sædeligt fordærvede. For kommissionen var det statens opgave at opdrage de kriminelle og moralsk belastede børn, men staten skulle også tage de socialt udsatte børn under sin forsorg.

For at staten kunne påtage sig denne rolle som opdrager, måtte den også overtage forældrenes rettigheder over børnene. Dette var ikke helt uproblematisk, fordi staten dermed greb ind i familiesfæren på en måde, som ikke var set tidligere. Kommissionens ræsonnement blev derfor pointeret således:

”At Forældremagten og Forældrenes Adgang til Samliv med Barnet herved indskrænkes eller bortfalder, kan ikke med Grund anses som en Krænkelse af Forældrenes Ret, naar Kendsgerningerne vise, at disse ikke har villet eller kunnet udøve denne Ret paa en for Staten Sikkerhed og Barnets Vel betryggende Maade.”¹¹²

Kommissionens indstilling til statens indgriben i familien var, at staten skulle overtage, når forældrene fejlede. Af særlig interesse er endvidere, at kommissionen med ovenstående bemærkning reflekterer sin generelle indstilling til familiens contra statens funktion i samfundet. Familien havde pligt til at opdrage deres børn til gode samfundsborgere til fællesskabets bedste, og staten stod som garant for den gode barndom: både barnets og hele samfundets beskytter. Statens indgriben i familiesfæren er dermed særligt vidtgående i spørgsmålet om børns moralske opdragelse. Barnet betragtedes som uskyldigt, og det var således statens opgave at overtage opdragelsesar-

¹¹⁰ Op.Cit. s. 89ff.

¹¹¹ Op.Cit. s. 41.

¹¹² Op.cit.. s. 42.

bejdet, når forældrene fejlede. Barnets opdragelse var ifølge kommissionen et samfundsanliggende, og derfor var samfundet i sin gode ret til at overtage rettighederne over barnet. Forældremagten var i denne udlægning et privilegium og ikke en ukrænkelig ret.

I relation til spørgsmålet om hvilken myndighed, der skulle kunne træffe beslutning om sanktioner overfor barnet og familien, foreslog kommissionen oprettelsen af to instanser; dels lokale værgeråd, dels et overværgeråd. Det var disse offentlige institutioner, der skulle administrere og forvalte lovens bestemmelser, og dermed lagde kommissionen beslutningsmyndigheden indenfor de offentlige institutioner frem for domstolene. Kommissionens overvejelse om dette spørgsmål illustrerer både den direkte inspiration fra og vurdering af den internationale praksis i en dansk kontekst og demonstrerer desuden en generel skepsis overfor kommunerne.

Den praksis, kommissionen foreslog, lagde sig i høj grad op ad den norske børnekommissions anvisninger. Den norske model omfattede netop oprettelse af lokale værgeråd, men i den danske kommissions forslag var dog tilført en øvre instans i form af overværgerådet. Dette skyldtes i første omgang kommissionens skepsis overfor kommunernes evne til at administrere børneforsorgen. Ræsonnementet var, at kommunerne, kunne tage hensyn til den kommunale økonomi frem for barnets og samfundets behov. Overværgerådet skulle således sikre, at den offentlige børneforsorg blev både effektiv og ensartet.

En anden årsag var, at der i den norske såvel som tyske lovgivning savnedes en ap-pelinstans, hvortil forældrene, hvis disse følte sig uretfærdigt behandlet, kunne indanke sagen.¹¹³ Den danske kommission valgte dermed en løsningsmodel, der holdt forældremagtsafgørelser og ankesager indenfor det offentlige regi. Domstolene skulle i den danske børnelov ikke træffe afgørelse i dette spørgsmål, men skulle dog være repræsenteret i de offentlige institutioner gennem juridiske medlemmer.

Udover at fungere som ankeinstans skulle overværgerådet have det overordnede tilsyn med børneinstitutionerne for de tvangsfjernede børn. Dette markerede en væsentlig forandring i forhold til den eksisterende praksis, fordi de offentlige institutioner derved blev garanteret for at børneforsorgen indfrie statens krav til denne. Sigtet med lovgivningen var i et vist omfang at fjerne børnene fra de miljøer, der forårsagede børnekriminalitet. Derfor rummede kommissionens forslag nogle rammer for filantropiens institutioner, idet disse fortsat skulle være det bærende element i den offentlige børneforsorg. Driften af børneinstitutionerne skulle fortsat ligge indenfor det private regi, men gennem værgerådene og overværgerådene fik det offentlige mulighed for at få indflydelse på institutionernes drift, ledelse og strukturering. De private børnehjem, opdragelsesanstalter m.v. skulle i det nye system være den ”udøvende myndighed”, fordi det var

¹¹³ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse, s. 43-47.

gennem disse de pågældende børn skulle opdrages til gode samfundsborgere. De private institutioner og filantropien spillede derfor fortsat en afgørende rolle, og det var på intet tidspunkt kommissionens mål at overdrage hele forsorgen til staten. Dog var det afgørende for løsningen af børnekriminalitetsproblemerne, at institutionerne virkede i samfundets tjeneste.

Finansieringen

Det sidste spørgsmål vedrørende finansieringen af de foreslåede tiltag falder i to dele. For det første leverede kommissionen en oversigt over, hvilke udgifter, loven forventedes at indebære. For det andet diskuterede kommissionen spørgsmålet om, hvem der skulle påtage sig finansieringen af udgifterne. Centralt i denne sammenhæng er spørgsmålets del to, idet diskussionen heraf rummer principielle perspektiver. Kommissionen påpegede således indledningsvist at "[...] disse [udgifterne] i første Række for Børn under 15 Aar maa paahvile Forsørgerne."¹¹⁴ Denne indstilling til finansieringen var kun af principiel karakter, fordi kommissionen forventede, at det reelt ofte vil være det offentlige, som må overtage den økonomiske byrde. Dette ledte naturligt videre til en overvejelse af, om udgifter skulle sortere under staten eller kommunerne. Kommissionens indstilling til dette var, at udgifterne primært skulle bæres af staten. Kommunerne havde givet udtryk for et behov for lettelse af disse udgifter frem for tilføjelse af flere. Desuden var det vigtigt at undgå, at der i kommunerne skulle blive taget hensyn til den kommunale økonomi i forhold til børns placering. Kommissionen påpeger endvidere, at de gavnlige virkninger af lovgivningen primært ville komme hele samfundet til gode og i mindre grad kunne mærkes i de enkelte kommuner. Derfor var det mest naturligt at staten påtog sig et større ansvar.¹¹⁵

Kommissionens indstilling var dermed, at staten skulle afholde de merudgifter, der ville komme med indførelse af den foreslåede lovgivning. I praksis ville dette medføre, at udgifterne til anbringelse af børn under 15 år skulle fordeles ligeligt mellem stat og kommune, mens staten skulle påtage sig de udgifter, der ville komme til anbragte børn over 15 år, samt de børn, der uanset alder blev anbragt i det, der betegnes "Opdragelsesanstalter af strengere Art"¹¹⁶

I det følgende afsnit skal indholdet af kommissionens lovforslag kort præsenteres, fordi dette var udgangspunktet for de efterfølgende debatter i Rigsdagen. Kommissionsforslaget dannede ligeledes grundlaget for det lovforslag, som blev fremsat af Justitsminister Alberti (V) i 1904, og et overblik over lovens vigtigste bestemmelser er derfor nødvendig.

¹¹⁴ Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse. s. 52.

¹¹⁵ Op.Cit. s. 52-53.

¹¹⁶ Op.Cit. s. 53.

Forslag til Lov om Behandling af forbryderiske og forsømte børn og unge Personer, 1895

Lovgivningens overordnede formål var at regulere forholdene for de børn og unge mennesker, der hørte under kategorien ”forsømte og forbryderiske”. Aldersgruppen var afgrænset til børn under den kriminelle lavalder (15 år) og unge mellem 15 og 18 år. Præmissen for, at sidstnævnte gruppe kunne falde under Børneloven i stedet for straffeloven, var at deres forbrydelse vidnede om ”sædelig Fordærvelse eller Vanrøgt”¹¹⁷. For de børn, der var under den kriminelle lavalder, kunne loven benyttes i de tilfælde, hvor børnene blev vurderet til at være sædeligt fordærvede uden at have begået en strafbar handling, ligesom de børn, der blev udsat for sædelig fordærvelse af deres forsørgere – forældre, værger etc., kunne underlægges lovens bestemmelser. Derudover sigtede loven mod de børn, der blev udsat for grov misrøgt og forsømmelse især i de tilfælde, hvor ”[...]deres Sundhed eller normale legemlige Udvikling [...] udsættes for alvorlig Fare.”¹¹⁸ Lovgivningen sigtede dermed mod de kriminelle børn og unge, herunder især de sædeligt fordærvede og vanrøgtede, de potentielt sædeligt fordærvede børn, som ikke havde begået en forbrydelse, samt de forsømte børn.

Til håndhævnning og administration af lovgivningens bestemmelse skulle der oprettes lokale værgeråd og et statsligt overværgeråd med medlemmer fra Justitsministeriet og Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet.¹¹⁹ De lokale værgeråds opgaver var at administrere lovgivningen på lokalplan. Disse havde myndighed til at træffe beslutning om et barns fjernelse, mens overværgerådet skulle godkende værgerådets beslutning og afgøre barnets placering. Dermed kom beslutningsmyndigheden om forældremagten til at ligge på lokalplan, med den begrundelse at det var de lokale institutioner, der nemmest kunne lave de nødvendige undersøgelser af et givent barns forhold. Sanktionsmulighederne var for det første at tildele den pågældende familie en tilsynsværge, som havde til opgave at vejlede familien og holde tilsyn med barnets opførelse. I tillæg hertil kunne værgerådet henstille til at skolepligtige børn skulle besøge en dagarbejdsskole, arbejdsstue eller lignende.¹²⁰ For det andet kunne barnet fjernes fra forældre eller værge og anbringes udenfor hjemmet. Barnets placering, der som nævnt ovenfor blev bestemt af overværgerådet, var afhængig af dets ”karakter”. Børn, som ikke var forbryderiske eller sædeligt fordærvede kunne derfor anbringes i familiepleje, hvorimod de særligt vanskelige børn skulle anbringes på en opdragelsesanstalt eller et børnehjem. I tilfælde af akut behov for fjernelse eller ved behov for en nærmere vurdering af barnets karakter, kunne dette anbringes midlertidigt i et optagelseshjem.

¹¹⁷ *Kommissionens Forslag til Lov om Behandling af forbryderske og forsømte Børn og unge Personer, 1895.* (herefter Børnelovforslaget 1895). § 1 stk. a.

¹¹⁸ Op.Cit. § 1 stk. c.

¹¹⁹ Børnelovforslaget, 1895. § 7 og 8.

¹²⁰ Børnelovforslaget, 1895. § 10. Dette gjaldt dog kun i de byer, hvor sådanne anstalter allerede eksisterede, og bestemmelsen omfattede dermed primært København.

Lovgivningen ville medføre behov for et ganske omfattende antal døgninstitutioner, hvorfor lovforslaget endvidere bestemte, at der skulle oprettes mindst to statslige opdragelsesanstalter for særligt vanskelige børn. Institutionerne skulle være [...] særskilte for Piger og Drengene¹²¹. I lovforslaget blev det desuden fastslået, at opdragelsesanstalter af strengere art skulle være statslige.¹²²

Forældremyndigheden over de anbragte børn blev desuden overdraget til overværgerådet, det lokale værgeråd eller til den person eller forening, som forestod anbringelsen. I enkelte tilfælde kunne forældremyndigheden overdrages den ene af forældrene (i reglen moderen), hvis denne var uden skyld i barnet opførsel eller sædelige fordærv.¹²³

Dette var af afgørende betydning for finansieringen af barnets ophold i pleje eller på en anstalt, fordi omkostningerne skulle bæres af den myndighed, person eller forening, som havde forældremagten over barnet (gældende for børn under 15 år). Den myndighed eller forening, som påtog sig finansieringsudgifterne kunne dog stille krav om erstatning fra barnets forældre, når / hvis barnet kom tilbage til disse. I de tilfælde, hvor bidragene til barnets ophold ikke blev betalt, skulle dette dog til gengæld finansieres af forsørgelseskommune og staten.¹²⁴ I forhold til lovens finansiering er tendensen, at udgifterne i første omgang søgtes udredt gennem forældre eller en forening. Derudover leverer lovgivningen i et vist omfang mulighed for at barnet selv kunne være med til at finansiere sit eget ophold, fordi den løn, børn tjente ved evt. arbejde¹²⁵ skulle indleveres til forstanderen på den pågældende anstalt og ”anvendes til Barnets Bedste.”¹²⁶ Spørgsmålet om finansiering er dermed ikke entydigt, fordi der langt fra er tale om en offentlig finansiering af børns anbringelse. Tidligere lokalhistoriske studier har endvidere vist en tendens til, at børnenes ophold skulle være billigst muligt.¹²⁷ Denne tendens tegnede sig også for Sveriges vedkommende. Ingrid Söderlinds studier af det stockholmske pigebørnehjem peger bl.a. på den medfinansiering, der gjorde sig gældende for de piger, der var anbragt på børnehjemmet. Dette omfattede ikke kun overdragelse af den indtjente løn til institutionen, men også produktion af beklædning o.l. til såvel salg som eget forbrug.¹²⁸

Statens rolle i lovforslaget var ikke kun begrænset til økonomisk finansiering. Staten fik gennem overværgerådet en funktion som kontrollerende og tilsynspligtig myndighed i forhold til institutioner, plejefamilier etc. Institutionerne skulle fortsat eksistere som både private og

¹²¹ Børnelovforslaget, 1895. § 28.

¹²² Op.Cit. § 27.

¹²³ Op.Cit. § 13.

¹²⁴ Op.Cit. § 45 og 48.

¹²⁵ Dette omfattede primært børn, som kunne sættes i lære eller tjeneste udenfor den anstalt, hvor det var anbragt.

¹²⁶ Børnelovforslaget, 1895. § 31.

¹²⁷ Se bl.a. Kolding Kommunes Værgeråd, A410

¹²⁸ Ingrid Söderlind, 1999. s. 152 ff.

offentlige, men lovgivningen rummer i forhold til de privat drevne institutioner nogle klare retningslinjer vedrørende indretning m.v. Institutionerne skulle desuden have kongelig¹²⁹ anerkendelse.¹³⁰

Selvom det overordnede ansvar for kontrol og tilsyn var statsligt, skulle de filantropiske foreninger dog fortsat spille en væsentlig rolle. Disse havde bl.a. mulighed for at varetage tilsynet med plejefamilierne i de tilfælde, hvor den pågældende forening havde fået overdraget forældremagten over de anbragte børn. Disse foreninger skulle dog også have kongelig (statslig) anerkendelse, hvorfor den offentlige kontrol også spillede en rolle i denne henseende. Den sociale velgørenhed og filantropien skulle ud fra lovforslaget fortsætte sit virke i samarbejde med de offentlige instanser, der og så havde mulighed for at stille krav til foreningerne. En særligt stor rolle spillede foreningerne i forhold til anbringelse af børn i familiepleje.¹³¹

Tendensen er dermed den, at de statslige myndigheder, bl.a. overværgerådet, havde det overordnede ansvar for tilsyn m.v., mens de frivillige foreninger gennemførte en del af de praktiske opgaver på lokalplan i samarbejde med de lokale værgeråd.¹³²

Lovforslaget rummede også en række sanktionsmuligheder overfor forældre, værger og barnets forsørgere. § 40 gav således mulighed for at idømme forældre, værger etc. fængselsstraf eller tvangsarbejde. Det samme var tilfældet, for de personer, havde hjulpet et anbragt barn med at flygte fra en anstalt¹³³ eller skjult barnet fra myndighederne¹³⁴. Tendensen i lovgivningen var, at børn i et vist omfang betragtedes som uskyldige især i sædelighedsspørgsmål. Skylden tillagdes i stedet de forsørgere, som havde haft ansvar for barnet. Disse straffebestemmelser overfor forældre og værger antyder i høj grad sagens vigtighed for samfundet. Implicit i disse sanktionsmuligheder lå således en manifestering af barnets uskyld og af forældres pligt til at opdrage deres børn, og ikke mindst til at overdrage disse til den offentlige forsorg, når de selv fejlede.

Børneforsorgen diskuteres i Rigsdagen – tiden 1895-1904

¹²⁹ Kommissionens lovforslag blev udfærdiget i tiden før systemskiftet 1901, hvorfor kongen spiller en relativt stor rolle. I den endelige lovgivning, var flere af de funktioner, som kongen blev tillagt i lovforslaget, overdraget til ministeren. (Se Børneloven, 1905)

¹³⁰ En systematisk gennemgang af Lovtidende har vist, at dette var en praksis, som i høj grad blev håndhævet, idet en række børneinstitutioner tildeles statslig anerkendelse. I løbet af perioden fratages indtil flere institutioner dog også denne anerkendelse, hvilket vidner om en tydelig kontrol med børnehjem, opdragelsesanstalter og optagelseshjem. Se *Lovtidende*, 1905-1933.

¹³¹ Konkrete eksempler på samarbejdet findes i Kolding Kommunes Værgeråds Arkiv A410. Se *Lovtidende*, 1905-1933.

¹³² Se Anne Løkke, 1990. Kap. 2.

¹³³ Børnelovforslaget, 1895. § 41

¹³⁴ Op.Cit. § 42

Forslag om statstilskud til børneinstitutionerne

Forud for kommissionens arbejde havde der i Rigsdagen i tiden fra ca. 1870erne været en pågående debat om statstilskuddet til de eksisterende børnehjem. Dette beløb var gennem perioden steget og faldet med hver finanslovsforhandling, men havde fra midten af 1880erne været relativt konstant. Det statslige tilskud havde således været på ca. 8.000-9.000 kr. over en længere årrække. Under finanslovsforhandlingerne i 1896 – året efter kommissionens betænkning var blevet afgivet – blev spørgsmålet om statstilskud til børnehjemmene rejst af Kr. Lohmann (V). Han ønskede en begrundelse for at der endnu ikke var blevet stillet forslag om forhøjelse af tilskuddet. Svaret fra regeringen var, at betænkningen krævede såvel Ministeren for Kirke- og Undervisningsvæsen som Justitsministerens overvejelser, hvorfor disse skulle have betænkningstid førend et forslag til ændring kunne fremsættes. Lohmanns ønske om debat blev dermed udskudt.¹³⁵

Under det efterfølgende års finanslovforhandling blev der dog fremsat et ændringsforslag omfattende en hævelse af statstilskuddet til børnehjemmene på 20.000 kr. Dette blev fremsat af Ministeren for Kirke- og Undervisningsvæsen B. Sthyr (H). Forslaget var blevet formuleret med reference til betænkningen fra Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen, og omfattede tre dele. For det første et generelt tilskud til alle børnehjem på 20 kr. pr. barn. Dette ville i alt beløbe sig på en udgift omfattende 12.000 kr. For det andet en særlig pulje på 7.000 kr., der kunne tildeles de børnehjem, som optog særligt vanskelige børn, og for det tredje en bevilling på 1.000 kr. til en tilsynsmand, der skulle holde halvårslige eller årlige tilsyn med alle børnehjem og bistå disse med råd og vejledning.¹³⁶

Forslaget omfattede således primært kommissionens anvisning i forhold til statstilskud til børnehjemmene, men rummede også en minimal udgave af kommissionens forslag om oprettelse af tilsynsinstans. Ministerens hovedargumenter for forslaget var, at børnehjemssagen adskilte sig væsentligt fra ”den almindelige Forsørgelsesvirksomhed”¹³⁷, fordi børnene kunne reddes før det var for sent gennem en forebyggende børneforsorg med statslig økonomisk støtte. Ministeren støttede således kommissionens forslag om statstilskud til børnehjemmene.¹³⁸ Desuden afviste Sthyr muligheden for at pålægge større udgifter til kommunerne og den private godgørelse, fordi sigtet endvidere var at opnå en vis ensartethed i forhold til institutionernes økonomiske rammer. Som en illustration af, hvor lille en andel staten ydede, pointerede Sthyr desuden, at udgifternes fordeling i 1891 var 35 % fra kommunerne, 62 % fra den private godgørelse og blot 3 % fra staten. Målet med ændringsforslaget var dermed dels at ændre denne fordeling af ud-

¹³⁵ *Rigsdagstidende* 1896-1897, Folketingets Forhandlinger, sp. 1348-1350

¹³⁶ *Rigsdagstidende* 1897-1898. Tillæg B. Sp. 1167-1172.

¹³⁷ Op.Cit. sp. 1169-1170

¹³⁸ Der er endvidere flere passager i ændringsforslaget med direkte overførsel af vendinger fra betænkningen.

gifterne således at staten påtog sig et større ansvar, dels at indføre en statslig kontrolinstans, der dog ikke skulle være nær så omfattende, som den af kommissionen foreslåedes praksis.

Forslaget blev ikke vel modtaget i Finansudvalget, som ikke tilsluttede sig forslaget. Begrundelsen herfor blev fremlagt af formanden for finansudvalget J.C. Christensen (V), som påpegede at det fra hans synspunkt muligvis ville være mere givtigt at yde statsstøtte til plejehjemsforeningerne¹³⁹. Den eksisterende praksis, hvor børnehjemsforstanderne kunne indgive ansøgning om statslige tilskud ønskedes opretholdt frem for en tilnærmelsesvis ensartethed på området, som ændringsforslag nr. 106 lagde op til.¹⁴⁰ Uenigheden i Rigsdagen omhandlede ikke statsstøttens størrelse eller, om staten overhovedet skulle levere økonomiske støtte til børnesagen. Det sprængende felt var til gengæld modtagergruppen med de private plejehjemsforeninger på den ene side og børnehjemsinstitutionerne på den anden. Begge var på dette tidspunkt privat oprettede og blev overvejende drevet i privat regi med primær økonomisk støtte fra den private godgørelse. Tendensen var dog, at ministeriet på den ene side primært sigtede mod støtte til børnehjemmene og ikke mindst foreslog en minimal statslig kontrol med disse. Finansudvalget inddrog på den anden side de private foreninger som en mulig støttemodtager.

I januar 1900 blev sagen endnu engang behandlet under Folketingets finanslovsforhandlinger. Der var denne gang indkommet et forslag til ny bevilling til en række børnehjem. Det særligt bemærkelsesværdige er, at J.C. Christensen, som fortsat var ordfører, noterede, at der i forslaget ikke indgik generelle anvisninger for tilskudstildeling. Udvalget havde således gennemgået de foreliggende andragender, og var nået til en norm, der lød på 20-30 kr. pr. barn pr. år. Det forslag, som blev fremlagt to år forinden, blev dermed delvist indført. Fra regeringens side sigtedes alene mod økonomisk støtte til institutionerne, mens det statslige tilsyn og dermed også den statslige regulering af børneforsorgen blev udeladt. Fra socialdemokratisk side blev en sådan regulering efterlyst af K.M. Klausen. Allerede i 1898 havde partiet fremsat et lovforslag til regulering af børns arbejde og et forslag om børnebespisning på landets skoler, og indstillingen til statens rolle var ikke til at tage fejl af – Klausen og Socialdemokratiet ønskede større statsligt engagement i børnesagen, både i forhold til de direkte forsømte og forbryderiske børn, men også på andre områder, herunder bl.a. indenfor felterne arbejde, sundhed og ernæring.

Klausen efterlyste en lovgivning, der indeholdt konkrete tiltag overfor de kriminelle og forsømte børn med henvisning kommissionens lovforslag.¹⁴¹ Også J.E.C. Høgh-Guldberg (H)

¹³⁹ Betegnelsen plejehjemsforeninger dækker over samtlige frivillige foreninger, hvis arbejde var at finde passende plejefamilier til forsømte børn.

¹⁴⁰ *Rigsdagstidende* 1897-98, Folketingets Forhandlinger. Sp. 4054-4056.

¹⁴¹ *Rigsdagstidende* 1899-1900, Folketingets Forhandlinger, sp. 94

støttede i sit indlæg Klausens efterspørgsel og tilføjede, at en diskussion af den kriminelle lavalders hævelse også var nødvendig.¹⁴² Dette sammenfald af holdninger mellem to væsentlige politiske modsætning demonstrerer således den politiske spredning, der var i forhold til etablering af nye tiltag overfor de forsømte og kriminelle børn. Regeringens problem i forhold til kommissionens lovforslag var dog dets tværministerielle karakter. Forslaget omhandlede ikke kun de kriminelle børn, og den ministerielle tilknytning var derfor uklar. Børneforsorgen var et felt, der greb ind i flere politikområder og derfor også kunne sortere under forskellige ministerier. Derfor var Styhrs svar til Klausen, at der blev arbejdet på sagen, men at han egentlig ikke mente, at børnesagen skulle sortere under Kultusministeren, men under Justitsministeren. Styhr pointerede desuden, at børnesagen var både vanskelig og ville få store økonomiske omkostninger.¹⁴³ Denne bemærkning var sandsynligvis tiltænkt ministerens partifæller, som havde ”støttet” socialdemokratiet.

Debatten tager til: de kriminelle og forsømte børn

Den 18. oktober 1902 holdt den socialdemokratiske Fr. Borgbjerg en længere tale om behovet for at regeringen i forbindelse med en forestående retsplejereform hævdede den kriminelle lavalder til det af kommissionen foreslåede. I tillæg hertil krævede Borgbjerg om, at regeringen skulle sørge for oprettelse af statslige opdragelsesanstalter for de kriminelle børn.¹⁴⁴

Børnesagsdebattens fokusområde ændredes dermed fra finansiering af børnehjemmene til statens forpligtelser i forhold til børneopdragelsen og især behovet for tiltag overfor de kriminelle børn. Justitsminister Albertis (V) udmelding var, at han erklærede sig enig med Borgbjerg i, at børns strafbarhed ideelt skulle afskaffes, men at det ikke var praktisk muligt, førend der var blevet oprettet opdragelsesanstalter eller lignende, som kunne påtage sig opgaven med at opdrage de forbryderiske børn. Alberti udtalte desuden, at han først måtte have afklaret, om de private foreninger ville være i stand til at varetage tvangsopdragelsen af de vanartede børn, eller om det var nødvendigt at oprette statslige anstalter. At Alberti foretrak den førstnævnte løsning var helt åbenbart, og at han var villig til at bevillige økonomiske midler fra statslig side til løsning af problemet, er ganske tydeligt. Der var dog ikke nogen større velvilje til at bruge mere end højst nødvendigt på sagen.¹⁴⁵ Selvom debatten på dette tidspunkt begyndte at bevæge sig væk fra finansieringsspørgsmålet og over mod en principiel debat om børneforsorgens strukturering, spillede det økonomiske perspektiv dog fortsat en stor rolle.

¹⁴² Op.cit. sp. 220-221

¹⁴³ Op.Cit. sp. 331-332.

¹⁴⁴ Rigsdagstidende 1901-1902. Folketingets Forhandlinger sp. 291-300

¹⁴⁵ Rigsdagstidende 1901-02. Folketingets Forhandlinger, sp. 355-360

Den venstregering, der var trådt til efter valget i 1901 var desuden ikke indstillet på at indføre den statslige børneforsorg, som Socialdemokratiet lagde op til. Albertis argumenter antyder således visse forbehold overfor den praksis, som kommissionen lagde op til i sit lovforslag. For Alberti var det umiddelbart mere nærliggende at bevare tvangsopdragelsen og børneforsorgen i privat regi.¹⁴⁶

Da den socialdemokratiske Peter Sabroe fik ordet dagen efter, tog sagen endnu en drejning. De foregående havde især koncentreret sig om de kriminelle børn, men med Sabroes bidrag blev også forholdene for de i hjemmene forsømte og moralsk fordærvede børn bragt i spil. Sabroe fremhævede desuden forskellene i den offentlige administration og forvaltning i byerne og på landet. I sin tale nævnte han således en specifik sag fra Vendsyssel, hvor sognerådet og amtmanden ingenlunde havde været lydhøre overfor biskoppen over Aalborg Stifts krav om at fem børn skulle fjernes. Børnenes mor havde begået mord og da alle børnene var uægte, var de blevet overladt til sig selv.¹⁴⁷

Sabroes bidrag inddrog således yderligere to pointer. For det første, at den statslige involvering i børneopdragelsen også burde omfatte de i hjemmene forsømte børn. For det andet, at der i høj grad var behov for en overordnet (statslig) tilsyns- og forvaltningsinstans, som kunne sikre, at den lokale administration og det lokale styre opfyldte deres forpligtelser. Albertis svar til Sabroe var på den ene side, at loven (vedr. statslig børneopdragelse) også skulle omfatte de forsømte og vanrøgtede børn. På den anden side afsløres i Albertis svar på Sabroes kritik af den offentlige administration (sognerådet), et tydeligt skel i synet på det offentliges indgriben i familiesfæren. Selvom Alberti medgav, at der i den nævnte sag var tale om svigt fra det offentlige, mente han til besindighed i forhold til det offentliges indblanding i forældrenes ret over børnene.¹⁴⁸ Fronterne blev trukket op i spørgsmålet om, den statslige intervention i familiesfæren, når børnene ikke havde begået en strafbar handling.

Debatten om ”børnesagen”¹⁴⁹ handlede i første omgang om størrelsen af det statstilskud, børnehjemmene modtog. Fokus blev senere drejet hen imod de kriminelle børn, og princippet om, at børn skulle tvangsopdrages og ikke straffes med fængsel, var relativt konsensusbelagt. Uenigheden handlede om den praktiske tilrettelæggelse af dette princip. Socialdemokraterne argumenterede for både økonomisk tilskud til de private institutioner, direkte statsligt drevne anstalter og ikke

¹⁴⁶ Op.Cit. sp. 340-495.

¹⁴⁷ Op.Cit. sp. 433-434

¹⁴⁸ Op.Cit. sp. 440-441

¹⁴⁹ Denne term anvendtes i folketinget om debatten vedrørende børns forhold.

mindst statsligt tilsyn og kontrol på området. Målet for partiet var som minimum at gennemføre alle de forslag kommissionen havde fremlagt og reformere hele lovgivningen på børneområdet. På den anden side stod regeringen med justitsminister Alberti i spidsen. Han ønskede en fortsat opretholdelse af forældrenes rettigheder over egne børn, og ville ikke umiddelbart lade staten og det offentlige overtage det ansvar og de rettigheder, som traditionelt var placeret i familiesfæren. Det største problem med børnelovforslaget var altså, at det omhandlede både de kriminelle og de forsømte børn. I relation til førstnævnte var regeringen indstillet på at afskaffe straf og i stedet indføre tvangsopdragelse, hvis dette kunne varetages i privat regi. Med hensyn til de forsømte børn var regeringen dog mindre begejstret for konsekvenserne af kommissionens lovforslag. For Alberti var den største hurdle, at de offentlige myndigheder, som skulle administrere og forvalte loven, kunne fratage forældre deres rettigheder over børnene.

Socialdemokratiet fortsatte med at puste til ilden, og igen i 1903 satte Sabroe børnesagen på dagsordenen. Kravet til regeringen var, at der skulle indledes et arbejde for at forbedre forholdene for alle udsatte børn både de, der var i pleje, på en døgninstitution og i dårlige hjem. Sabroes benyttede ved denne tale en markant socialarvs-retorik¹⁵⁰, og hans pointe var, at mange af tidens ofte forekommende optøjer, kunne undgås gennem statslige tiltag overfor de børn, der i deres voksenliv ville komme til at stå bag den stigende kriminalitet og gadeoptøjer.¹⁵¹ Årsagen til dette nye fokus var den pryglelov, som Alberti havde fremsat tidligere på året.¹⁵² Heri ligger desuden en indikation af, at Socialdemokratiet sigtede mod forebyggende statslige interventioner i familiesfæren, og dermed også sigtede mod etableringen af en forebyggende, regulerende, omfordelende og behandelende stat.

I den politiske debat var børnesagen kun i begrænset omfang et konsensusbelagt felt. Nok var partierne enige om at staten skulle regulere forholdene, men den praktiske løsning var en kilde til konflikt, fordi partierne principielt var splittet i spørgsmålet om statens rolle. For socialdemokratiet var det statens opgave at varetage samfundets interesser, hvorfor det også var staten, der skulle forvalte børneforsorgen. I denne diskurs var det statens rolle at bryde den sociale arv både for de kriminelle og for de forsømte børn ved at fjerne disse fra de skadelige miljøer - hjemmene. For regeringen var der tilslutning til denne løsning, så længe fokus var på de kriminelle børn. For de forsømte børn – de børn, der levede i et usædeligt og moralsk fordærvende miljø, var regeringen holdning dog mere vag og forekom uafklaret i forhold til statens opgave. Hvis staten påtog sig

¹⁵⁰ For en definition af termen ”social arv”, se Gösta Esping-Andersen, 2007.

¹⁵¹ Rigsdagstidende, 1903-04. Folketingets Forhandlinger. sp. 187-191.

¹⁵² Anne Løkke, 1990. s. 37.

denne opgave som moralens vogter overfor familierne, ville det i Albertis optik medføre, at statens funktion i samfundet blev væsentligt forandret.

I løbet af finanslovsforhandlingerne i 1894 blev spørgsmålet om de forsømte børn og unge således sat på dagsordenen adskillige gange. Debatten stod som nævnt primært mellem de to socialdemokratiske folketingsmedlemmer Sabroe og Klausen på den ene side og Justitsminister Alberti på den anden. I tiden efter kommissionsbetænkningen var fokus i den politiske debat flyttet fra de kriminelle børn (mellem 14 og 18 år) til de i hjemmet forsømte og sædeligt fordærvede børn. Her var uenigheden størst, og Albertis bekymring i forhold til oprettelse af værgerådsinstanser er ganske tydelige:

”[...] man skal også tage Hensyn til de fattige Forældres Følelser, hvis Børn blive dem fratagne, og som næsten i alle Tilfælde paastaa og ville paastaa, at det er med Urette, Børnene tages fra dem.”¹⁵³

Modargumentet fra socialdemokratisk side omfattede dels det primære fokus på samfundets behov frem for forældrenes, dels en direkte reference til de lovgivninger, der var blevet indført i andre lande. Klausen fremførte fx, at ”med Hensyn til denne Sag [kan jeg] henvide til Norge, Sverige og England. Man har netop der i nyere Tid faaet en Lovgivning paa dette Område.”¹⁵⁴ Klausens direkte reference til de nordiske lande og England leverede dermed et slagfast modargument overfor Alberti. Fra socialdemokratisk side var holdningen den, at når den foreslåede praksis med værgeråd fungerede i Norge, ville den også fungere i Danmark. Alberti gav ikke svar på tiltale. Til gengæld fremhævede partifællen C.F.H. Zahle (V)¹⁵⁵, at der var ”vanskeligheder” i spørgsmålet om de børn, som burde fjernes fra forældrene. Derfor krævede dette spørgsmål yderligere afklaring. Zahle fortsatte:

”Men det, som nærmest trænger sig frem til Løsning, er dog Spørgsmålet om Forsorg for og Opdragelse af Børn og unge Mennesker mellem 14 og 18 Aar. Her ere Vanskelighederne ikke saa store.”¹⁵⁶

¹⁵³ Rigsdagstidende 1903-04, Folketingets Forhandlinger, sp. 2844.

¹⁵⁴ Op.Cit. sp. 2846.

¹⁵⁵ Zahle blev først ved Venstres sprængning 1905 formand for Det Radikale Venstre.

¹⁵⁶ Rigsdagstidende 1903-04, Folketingets Forhandlinger, sp 2852-2853

Zahle formåede at trække fokus væk fra det mest ømtålelige emne indenfor børnesagen, og debatten derom afsluttedes foreløbigt.

KAPITEL II: BØRNELOVEN 1905

Lovforslaget fremsættes og behandles i Rigsdagen: oktober 1904 til april 1905

Den 11. oktober 1904 blev det lovforslag, som Socialdemokratiet længe havde ventet på, fremsat i folketinget af Justitsminister Alberti. Dermed var det blevet endeligt klart, at børnesagen blev ministerielt forankret i Justitsministeriet. Forslaget var i høj grad affattet i overensstemmelse med det forslag, som kommissionen havde fremlagt ni år tidligere. Dog var der i Albertis lovforslag to væsentlige ændringer. Den første vedrørte relationen mellem forældre og børn. Alberti sigtede mod en høj grad af hensynstagen til forældrenes behov og rettigheder over egne børn. Hoveddår-

sagen til de ændringer, der var lavet i kommissionens lovforslag i forhold til muligheden for at fratage forældre myndigheden over deres børn var Albertis frygt for at forældre fik uretmæssigt frataget deres børn.

Den anden ændring vedrørte oprettelsen af statslige institutioner, der skulle optage de forbryderiske børn og unge i alderen 15-18 år. Alberti havde i lovforslaget formuleret oprettelsen af disse efter et behovsskøn. Der blev således ikke i lovforslaget sat en tidsfrist for institutionernes oprettelse. Med disse bemærkninger blev forslaget sat til debat i Folketinget; en debat, der pågik, indtil lovforslaget blev endeligt vedtaget i Folketinget den 1. april 1905.

Førstebehandlingen: principperne diskuteres

STATENS ROLLE

Justitsminister Alberti gav allerede bolden op, da han fremlagde lovforslaget. Som nævnt ovenfor problematiserede han statens indblanding i familiesfæren, og holdningen var, at staten kun skulle træde til, når der var tale om så grov forsømmelse, at børnenes udvikling, trivsel og sundhed var i fare. Derudover skulle staten skride ind i de tilfælde, hvor børnene var kriminelle. Men mere skulle staten heller ikke blande sig – statens interventioner skulle begrænses til de særligt udsatte og kriminelle børn. For Venstre var børnene et familieanliggende og dette udgangspunkt skulle så vidt muligt opretholdes.

Derfor lagde Alberti op til en administration, der lå i forlængelse af den eksisterende. Ideelt var statens opgave primært at støtte de frivillige foreninger i deres arbejde med børnesagen, og i forlængelse heraf påtage sig de opgaver, som var for omfattende for det private initiativ. Denne indstilling til statens rolle i forhold til familien og de frivillige foreninger blev under debatten støttet af partifællerne Jensen-Knudstrup, Kr. Lohmann og Carl Hansen. Tilsammen udgjorde de den del af Venstre, der dels støttede et forslag med mindst mulig statslig indgriben i familiesfæren, dels sigtede mod bevarelse af den eksisterende privatbaserede varetagelse af børns anbringelse. Dog skulle filantropien også i Albertis udspil arbejde med statslig støtte og kontrol, ligesom staten skulle varetage de særligt vanskelige børn.¹⁵⁷

På den modsatte side stod Socialdemokratiet, der støttede forslaget, men samtidig arbejdede for en statslig overtagelse af børnesagen. Sabroe pointerede således, at de private foreninger og den sociale velgørenhed havde leveret et godt grundlag, som staten kunne bygge videre på. Med Børneloven var man kommet et stykke i den rigtige retning, og den statslige kontrol med og støtte til forsorgen for de kriminelle og forsømte børn blev hilst velkommen. Målet for Socialdemokratiet var dog en egentlig statslig kontrol med og offentlig overtagelse af hele børne-

¹⁵⁷ Rigsdagstidende, 1903-1904. Folketingets Forhandlinger. sp. 1346ff.

forsorgen, fordi dette var i samfundets interesse. I den socialdemokratiske diskurs skulle staten varetage hele samfundets interesser, og dette var muligt gennem den offentlige administration. Derfor var der fra socialdemokratisk side en vis glæde over, at kommissionens lovforslag endelig blev fremsat, men der var ikke desto mindre forhold, hvor partiet ønskede at gå videre. Dette omfattede især den fortsatte forankring i den private godgørende og filantropien.

Særligt overraskende var det, at Højres Ellinger støttede den socialdemokratiske kritik af afhængigheden af de private foreninger. Fra Ellingers side var argumenterne dog af en noget anden karakter. Han fremhævede således den manglende ensartethed, der lå i implicit i dette lovforslag, fordi afhængigheden af og tilknytningen til foreningerne forudsatte, at disses virke og omfang var konstant. En nedgang i antallet af ”børnesagsforeninger” ville ifølge Ellinger få store konsekvenser for børneforsorgens praktiske dimension. Endnu vigtigere var det, at den afhængigheden af foreningerne kunne resultere i en uensartet sagsbehandling, fordi foreningerne ikke var landsdækkende, men primært virkede i de større provinsbyer og købstæder.¹⁵⁸

Både Sabroe og Ellinger sigtede således mod en lovgivning, hvor staten og den offentlige kunne arbejde selvstændigt og uafhængigt af filantropien, men deres motiveringer var forskellige. For Socialdemokratiet var det vigtigt, at børneforsorgen rangerede under de offentlige institutioner og myndigheder, mens Højre argumenterede for en ensartet sagsbehandling.

I spørgsmålet om statens rolle indenfor børnesagsområdet optrådte således flere politiske diskursive formationer. På den ene side var en socialdemokratisk diskurs, der sigtede mod statslig administration af børneforsorgen. På den anden side stod Venstre, som ønskede et tæt samarbejde mellem stat og filantropi, og som sigtede mod minimal statslig intervention i familiesfæren. Højres placering i dette var ganske bemærkelsesværdig, fordi partiets ordfører Ellinger støttede den socialdemokratiske anke mod afhængigheden af de private foreninger. Målet for Højre var dog ikke en statslig overtagelse af børneforsorgen i sig selv, men en ensartet administration af dette. På den anden side gav Ellinger implicit udtryk for, at den kurs, som Venstre havde lagt i forhold til minimal statslig indblanding også fandt støtte i hans parti. I Ellingers argumentation blev børneforsorgen og især forvaltningen af forældremagten betragtet som et juridisk anliggende.¹⁵⁹

KOMMUNE ELLER STAT

¹⁵⁸ Op.cit. sp. 1364-1366.

¹⁵⁹ Se endvidere efterfølgende afsnit om administrationen af forældremagten.

Et andet stridspunkt blandt de politiske aktører omfattede relationerne internt i den offentlige sektor. En gennemgående tendens til mistillid overfor kommunerne (både købstads- og sognekommunerne) var dominerende i argumentationen. Dette perspektiv er især synligt i diskussionerne om værgerådernes sammensætning, hvor der især fra socialdemokratisk side blev sat spørgsmålstegn ved kommunernes evner til at forvalte lovgivningen til bedste for samfundet. Problemet var, at kommunerne kunne opprioritere egen økonomi frem for lovgivningens bestemmelser og derfor træffe de billigst mulige foranstaltninger.¹⁶⁰ Denne primært socialdemokratiske kritik blev ikke afvist, men nuanceredes af Venstres Jensen-Knudstrup og Lohmann, som problematiserede overværgerådets beslutningsmyndighed i forhold til fratagelse af forældremagten.¹⁶¹ Indenfor dette problemfelt tegnede sig to fløje. Dels en gruppering, som betragtede det statslige overværgeråd som en garanti for, at kommunernes egne interesser ikke fik indflydelse på initiativer overfor et givent barn, dels en gruppering, som satte spørgsmålstegn ved overværgerådets evne til at træffe beslutning uden direkte kendskab til lokale forhold. De politiske prioriteringer synliggjordes også her. Socialdemokratiet argumenterede for statsligt tilsyn og beslutningsmyndighed, mens Venstre fastholdt behovet for lokal og kommunal forankring.

SKØNSPRINCIP ELLER FASTE RETNINGSLINJER SAMT FORÆLDRES RETSSIKKERHED

I forlængelse af spørgsmålet om statens rolle i forhold til børneforsorgen og fordelingen af ansvarsområder internt i den offentlige sektor skete også en problematisering af lovens normative principper. Dette blev rejst af Højres Ellinger, der noterede sig, at ordlyden i lovens paragraffer, omhandlende de personer, der kunne falde under lovens bestemmelser, var vage og fortolkningsmæssigt variable. Derved kunne målgruppen blive ganske omfattende, hvorfor "[...] det [ikke] kan undgaas, at der vil komme forskellige Skøn frem fra Værgeraadene"¹⁶²

Ellingers argumenter for en mere præcis definition i forhold til de børn, der kunne falde under lovens bestemmelser, omfattede i første omgang en tryghedsreference. Målet for Højre var, at befolkningen skulle have tillid til en ensartet administration af lovens bestemmelser i de respektive værgerådskredse.¹⁶³ Ellingers anbefaling om faste retningslinjer blev støttet af Poul Sveistrup (V). Også han pointerede den tvetydighed, der var i forhold til de moralske begreber, som var retningsgivende for værgerådernes indskriden.¹⁶⁴ I forlængelse heraf fremhævede Sveistrup nogle af de principielle problemer i relationen mellem værgerådene og overværgerådet. I

¹⁶⁰ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger, sp. 1348ff.

¹⁶¹ Op.cit. sp. 1353 og 1365.

¹⁶² Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 1366.

¹⁶³ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 1366

¹⁶⁴ Op.Cit. sp. 1381-1382.

dette forhold problematiseredes især overværgerådets funktion som ankeinstans. Forældrene havde kun mulighed for at anke en afgørelse for overværgerådet, men denne institution var ifølge Sveistrup en ”naturlig Part i Sagen”¹⁶⁵.

Målet for Sveistrup og Ellinger var en større retssikkerhed for forældrene og befolkningen generelt¹⁶⁶, og derfor lagde de op til at fratagelse af forældremagten i stedet skulle være en juridisk afgørelse. I dette spørgsmål gav de dermed regeringen og Justitsminister Alberti deres støtte i forhold til hans principielle målsætning om, at forældre ikke uretmæssigt fik frataget forældremagten. Men hvor Alberti så overværgerådet som ”garanten” for dette, var der fra Højre og enkelte medlemmer af regeringspartiet et ønske om at lægge afgørelsen i domstolens hænder. Deri adskilte Højre og Socialdemokratiet sig væsentligt fra hinanden og den enighed, der i første omgang var mellem disse to partier ophørte her. Uenigheden i Venstre¹⁶⁷ var også tydelig i dette spørgsmål, hvor enkelte af partiets medlemmer mere end antydede, at de i princippet ønskede en helt anden løsningsmodel end den, der var blevet fremlagt af justitsministeren.

Diskurser: stat, samfund, forældre og børn

De diskursive formationer var særligt tydelige indenfor felterne statens rolle i børneforsorgen, administrativ fordeling af ansvar mellem stat og kommune og beslutningsmyndighed i forhold til fratagelse af forældremagten.

Disse formationer omfattede for det første en *statslig interesse diskurs*. Denne var især markant i den socialdemokratiske retorik, fordi partiet så statsmagten som den eneste myndighed, der kunne forvalte lovgivningen. Det var de offentlige myndigheder – værgeråd og overværgeråd, der skulle forestå sagsbehandlingen og afgørelser om forældremagten skulle ligge indenfor de offentlige institutioner. Årsagerne til dette var, at målet for socialdemokratiet var at bryde den sociale arv gennem offentlig / statslig intervention i familiesfæren.

Målet var altså at fjerne børn fra skadelige miljøer og anbringe dem i institutioner, der gennem professionel opdragelse kunne skabe gode samfundsborgere. Forældremagten var i denne diskurs et ”privilegium” og ikke en rettighed. Barnet var et samfundsanliggende, og staten havde legitime interesser i barnets opdragelse. Af samme grund var det de statslige institutioner, der skulle forvalte denne ”magt”. I denne diskurs ligger desuden en antydning af barnets placering i samfundet. Som udgangspunkt var det ikke barnet, men samfundet, der skulle have rettigheder. Derfor er det relativt problematisk at definere barnet som subjekt i den statslige interesse-diskurs.¹⁶⁸ Barnets overgang fra objekt til subjekt forudsætter, at barnet får rettigheder, og da det-

¹⁶⁵ Op.cit. sp.. 1383.

¹⁶⁶ De svage formuleringer gav desuden meget handlingsrum for en stærk administration. For en uddybning af dette perspektiv se Lars Andersen, upubliceret Ph.d. afhandling (udkommer 2008).

¹⁶⁷ Uroen i Venstre i denne periode førte i 1905 til Venstres sprængning og etableringen af Det Radikale Venstre.

¹⁶⁸ Se afsnittet Materiale og operationalisering: Barndommens sociale konstruktion, s. 20.

te ikke umiddelbart var tilfældet i denne diskurs, må en anden definition anvendes. Den bevægelse, der synes at indtræffe i forhold til barnets placering, er snarere en overgang fra familiens ejendom (objekt) til samfundets ejendom.

Forskningens konklusioner¹⁶⁹ i forhold til barnets overgang fra objekt til subjekt og altså et autonomt individ med rettigheder er således ikke det, der er kendetegnende for denne primært socialdemokratiske diskurs. Til gengæld bliver barnet snarere en slags ”samfunds barn”¹⁷⁰. Rettighederne over barnet tilfaldt samfundet, fordi det var i samfundets interesse, at barnet blev opdraget ud fra præcise normer. Tvangsopdragelsen af de kriminelle, forsømte og usædelige børn tjente i denne diskurs samfundets og ikke barnets interesser, og det var samfundet, der havde ret til at tvangsopdrage barnet.

En anden referenceramme omfattede en *juridisk garanti diskurs*, der især var partimæssigt tilknyttet Højre, men som også havde en vis forankring i enkelte af Venstres folketingsmedlemmer. Det særlige ved denne diskursive formation var, at den i udgangspunktet rummede et element af statslig interesse, men forvaltningen af forældremagten var væsentligt anderledes. I denne argumentationsramme var forældremagten ikke et privilegium, som staten kunne fratage forældre uden at disse have ankemulighed for domstolene. Derfor var ræsonnementet, at beslutningsmyndigheden i første omgang skulle ligge hos de offentlige institutioner, men at der skulle indføres en juridisk garanti for, at forældre ikke fik frataget rettigheder over egne børn uretmæssigt. Deri lå den største adskillelse fra ovennævnte diskurs, fordi forældremagten havde status som en ukrænkelig ret. Den statslige interesse i barnet var indeholdt i denne diskurs, men i modsætning til ovenstående, skulle der indføres en juridisk garanti gennem ankeret til domstolene.

I relation til ændringen i barnets sociale værdi og forandringen fra objekt til subjekt, er det således kendetegnende for denne diskurs, at barnet i udgangspunktet var forældrenes ejendom. Staten kunne overtage ”ejerskabet”, men de statslige institutioner skulle ikke være den øverste beslutningsmyndighed. Dermed skulle domstolene rangere over både forældre og stat, fordi det var her den endelige afgørelse skulle træffes, i de tilfælde, hvor der var tvivl om eller utilfredshed med beslutning om fratagelse af forældremagten. Heller ikke i denne diskurs fik barnet reelle rettigheder – det var ikke barnet, der kunne indanke en beslutning for domstolene, ej heller var det barnet, der havde ret til at leve under andre opvækstvilkår end de eksisterende.

Den argumentationsramme, som lå i tilknytning til Venstre var i modsætning til de to ovenstående langt mere vag, og partiet kan hverken placeres indenfor den statslige interessediskurs eller

¹⁶⁹ Se Vivianna Zelizer, 1994; Helene Brembeck et.al., 2004. s. 29; Mirja Satka & Gudny Björk Eydal, 2004. S. 43ff.

¹⁷⁰ Et barn, som samfundet har interesse i og hvis forhold staten har ret til at regulere.

den juridiske garantidiskurs. Regeringen og nogle af folketingsmedlemmerne stod til gengæld midt imellem, og vægtede på den ene side de statslige interesser, på den anden side forældrenes tryghed. Heri lå en art statslig garantidiskurs, hvor sikkerheden i en retfærdig og ensartet sagsbehandling lå i det statslige og ministerielt forankrede overværgeråd. Det var indenfor de to offentlige instanser, sagsbehandlingen og beslutningsmyndigheden lå, men den ministerielle tilknytning, skulle sikre, at forældremagten ikke blev uretmæssigt frataget, hvorfor ankemuligheden var til overværgerådet. For at sikre forældrene mod uretfærdig sagsbehandling skulle der tilføres juridisk kyndige medlemmer af de offentlige institutioner. Hensigten var at give de offentlige myndigheder en status som både juridisk ”domstol” og offentlig forvaltning. Målet var, at der både i de lokale værgeråd og i overværgerådet skulle ligge en juridisk ekspertise, som kunne sikre forældrene en retfærdig sagsbehandling. Overværgerådets status var i denne diskurs kontrollerende i forhold til værgerådernes afgørelser og denne øvre instans var ligeledes forældrenes garanti.

Heller ikke i denne diskursive formation tildeles børn reelle rettigheder. Også her er det samfundet og især forældrene, der har rettigheder over børnene. Forældremagten var mere en rettighed end et privilegium, men denne definition af forældremagten forudsatte ikke domstolens indblanding. Forældremagten var en rettighed, som staten gennem sine to instanser kunne overtage, og sikkerheden for forældrene var den juridiske deltagelse i institutionerne.

Indenfor disse tre diskursive formationer eksisterede mindst to referencerammer. Disse referencer udgjorde legitimeringsgrundlaget for den motivering, der var indeholdt i de respektive diskurser og omfattede dels den internationale kontekst, dels eksperterne.

De internationale referencer: intereuropæisk og internordisk konkurrence

De internationale referencer blev især anvendt af den socialdemokratiske Sabroe. I sin tale ved førstebehandlingen fremhævede han bl.a., at Danmark havde fået et dårligt ry i udlandet, fordi der ikke eksisterede en statslig forsorg for de forsømte og forbryderiske børn, og fordi man primært overlod dette til det private initiativ.¹⁷¹ Derudover betonedes Sabroe i talen den negative særstilling, Danmark havde i forhold til Sverige og især Norge. De norske erfaringer med værgerådsinstitutionen var ifølge Sabroe overvejende positive, og fra norsk side ansås det for ønskeligt, ”om man i Danmark vilde være lige saa beslutsom, som man har været i Norge, med Hensyn til Fjernelse af Børn fra vitterlig daarlige og slette Hjem og ikke lade det bero ved advarsel til Forældre-¹⁷² Gennem sine internordiske referencer formåede Sabroe at fremhæve vigtigheden af lovens vedtagelse ud fra et konkurrenceperspektiv. Ræsonnementet var, at den danske praksis var foræl-

¹⁷¹ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger Sp. 1344 ff.

¹⁷² Op.Cit. sp. 1345

det og ikke fulgte med den nordiske udvikling. Med henvisning til de norske anbefalinger og erfaringer samt den dårlige status, Danmark havde i Norden, legitimerede Sabroe den type statslig intervention i familiesfæren, som Socialdemokratiet sigtede mod.¹⁷³

Sabroe var ikke ene om at benytte disse referencer. Venstres ordfører Jensen-Knudstrup argumenterede ligeledes gennem henvisninger til den internationale kontekst.¹⁷⁴ Forskellen var dog, at han gennem komparative argumenter og med henvisning til de europæiske lande bredt kunne konstatere, at Danmark var fuldt på højde med de andre (europæiske) lande i forhold til det filantropiske arbejde. Inspirationen fra den europæiske praksis og de idémæssige strømninger, som vandt indpas i Danmark i løbet af 1800årene, havde fundet godt rod fæste i Danmark, og havde skabt et system af filantropiske foreninger, som af Jensen-Knudstrup blev vurderet som følger:

” I 1833 grundlagdes Holsteinsminde, i 1836 Flakkebjerg, og i 1837 stiftedes den store, endnu virkende Forening for forsømte Børn, den, der har Navn efter Aarstallet og kalder sig ”Foreningen af 1837”, maaske den Forening, der har udrettet mest paa dette Omraade blandt os, og som sammenlignet med lignende Virksomheder i andre Lande maaske ogsaa staar med en Hæderskrans, der ikke let kan omtvistes. Alt dette¹⁷⁵ skete som en Udløber fra den stærke filantropiske Bevægelse i Svejts.”¹⁷⁶

Pointen fra Jensen-Knudstrup var, at det sociale velgørehedsarbejde var særligt velfungerende i Danmark sammenlignet med andre lande, og ræsonnementet at staten kun skulle fungere som supplement til dette system. Staten skulle alene overtage arbejdet med de særligt vanskelige børn, men det filantropiske arbejde skulle fortsat være kernen i børneforsorgen.

Disse to typer af internationale referencer tjente til at placere Danmark i en international komparativ kontekst, og anvendtes til enten at fremhæve den danske rangering nederst på stigen i forhold til arbejdet for de socialt udsatte børn gennem statslig intervention, eller til at fremhæve den danske filantropis positive særstilling.

Det bemærkelsesværdige er, at referencerne knyttedes dels til den nordiske, dels den europæiske kontekst, og spørgsmålet var derfor implicit, hvilken retning man skulle gå i; en nordisk eller en europæisk. Partimæssigt var socialdemokratiet fortalere for den nordiske model,

¹⁷³ ”Norden” var generelt en vigtig reference i de nationale moderniseringsprocesser indenfor de nordiske lande. Se Klaus Petersen, 2006. s. 73ff. for en belysning af betydningen af de nordiske socialpolitiske møder, som fandt sted fra 1919. Mht. det nordiske samarbejde, politisk og kulturelt, se også Michael Wagner, 1994 samt Max Engman & Åke Sandström, 2004.

¹⁷⁴ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 1327-1330.

¹⁷⁵ Oprettelsen af private foreninger og statslige institutioner. Se også Poul W. Perch, 1985.

¹⁷⁶ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 1330-1331.

mens regeringen reelt sigtede mod en mere kontinentaleuropæisk udgave af børneforsorgen, dog med inspiration fra de nordiske lande.¹⁷⁷

Legitimering gennem "eksperterne"

Ud over de internationale referencer var også eksperternes og foreningernes anvisninger af central betydning i debatten. Disse eksperter og foreninger omfattede kriminalistforeningerne, Dansk Skoleforening og børnehjemsforstandere. Et særligt karakteristika for disse aktørers betydning i debatten var, at de fordelte sig mellem partierne. Mens Sabroe og Socialdemokratiet især henviste til kriminalistforeningerne¹⁷⁸, optrådte Dansk Skoleforening og forstanderne, herunder især Forstander Budde fra Holsteinsminde som eksperter på børneområdet for Venstre¹⁷⁹.

Referencerne tegner et billede af børnesagens forankring i ekspertkredse, og sammenhængen mellem de politiske aktører og eksperterne var yderst markant. Det interessante i denne sammenhæng er, at eksperterne, analog med den internationale kontekst, anvendtes som legitimeringsgrundlag for de respektive diskurser. Socialdemokratiet fandt således en relevant ekspertgruppe i bl.a. de tyske kriminalistforeninger, som støttede partiets sigte mod større og mere omfattende statslig indgriben i og regulering af børneforsorgen. Dansk Skoleforening og børnehjemsforstanderne optrådte til gengæld som regeringens og til dels Højres væsentligste referenceramme, fordi der i anvisningerne herfra lå en markering af behovet for de private foreningers arbejde.

Eksperterne kom til at spille en vigtig rolle, og i forhold til årsagerne til etableringen af den offentlige børneforsorg, skal videnskaben og de eksperter, der var på børneområdet, fremhæves. I de politiske referencer til forskellige ekspertgrupper ligger en legitimering af holdningerne til den praktiske tilrettelæggelse af børneforsorgen. Dette er et tydeligt eksempel på, at Weirs og Scocpols tese om de videnskabelige innovationers betydning for den politiske beslutning¹⁸⁰, kan belægges empirisk. Den videnskabelige nytænkning og forskningsresultaterne optræder derfor som en vigtig forudsætning for etableringen af en offentlig børneforsorg, fordi der her lå konkrete forslag til, hvordan dette kunne lade sig gøre. De positive effekter, der ville være ved forebyggende statslige interventioner i familiesfæren, herunder en forbedring af samfundsmoralen og begrænsning af kriminalitet¹⁸¹, var ligeledes et vigtigt incitament og dominerede i høj grad den socialdemokratiske retorik.

¹⁷⁷ Se afsnittet Materiale og operationalisering: Det transnationale perspektiv⁷⁵, s. 24.

¹⁷⁸ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 1340ff.

¹⁷⁹ Op.cit. sp. 1388f.

¹⁸⁰ Se afsnittet Metodiske overvejelser: Idéer og politik, s. 15 samt Figur 1 Margaret Weir & Theda Scocpols modeller over politiske beslutninger. Se også Jørn Henrik Petersen, 2007. kap. 1.

¹⁸¹ Se Anne Løkke, 1994. Se også afsnittet Familiepolitik og børneforsorg ca. 1870-1900: Videnskab: Kriminologi, statistik, socialmedicin, s. 26f.

Børnelovsdebatten var i første omgang et konsensusbelagt spørgsmål, og den generelle holdning blandt de politiske aktører var, at det offentlige nødvendigvis måtte indtage en aktiv rolle i forhold til de kriminelle og forsømte børn. Denne enighed blandt partierne ophørte dog, da diskussionen om den praktiske tilrettelæggelse af de statslige interventioner tog til.

Uenigheden kan spores i flere lag omfattede statens principielle rolle, den interne fordeling mellem stat og kommuner samt sagsbehandlingen og fratagelse af forældremyndigheden. De referencerammer, der legitimerede de respektive politiske diskurser omfattede for det første intereuropæiske og internordiske erfaringer og den danske placering i forhold til disse. For det andet blev eksperter og foreningers anvisninger inddraget, hvorved disse fik en autoritativ og legitimerende status. Bevægelsen i debatanalysen går dermed fra en vis konsensus til konflikt. Spørgsmålet var, hvor stor magt staten skulle have i den nye børneforsorg, og hvilken model, man skulle vælge – den nordiske eller den amerikansk-kontinentaleuropæiske. Det mest ømtålelige og afgørende element i lovforslaget var fratagelsen af forældremagten. Denne mulighed blev i lovforslaget væsentligt udvidet og kunne anvendes uanset barnets sociale og økonomiske baggrund. Deri lå den største forandring i forhold til den eksisterende praksis.

Udvalgsbehandlingen

På baggrund af de stridigheder og uoverensstemmelser, folketingsdebatten affødte, nedsattes den 22. November 1904 et udvalg, som fremlagde sin betænkning ved andenbehandlingen den 23. februar 1905. Udvalgets 15 medlemmer omfattede fra Venstre S. Sørensen, Anton Jensen, Lars Jensen, T.P. Nielsen, Jensen-Knudstrup, Slengerik, Sigurd Berg, Laust Jensen, Sveistrup, Stub, Lohmann og K. Bjerre. Fra Socialdemokratiet deltog Sabroe og Borgbjerg og fra Højre Ellinger. Alle partier blev således repræsenteret i større eller mindre omfang. Hvad der foregik i udvalgets forhandlinger er uvist. Aviserne omtalte ikke dette, og i det hele taget var Børneloven ikke et felt, de nationale aviser beskæftigede sig med.¹⁸²

Anden- og tredjebehandlingen

Børneforsorgens økonomiske aspekter

Under andenbehandlingen fremlagde den fungerende ordfører S. Sørensen (V) de ændringsforslag, som blev støttet af hele udvalget. Disse omfattede dels en række redaktionelle ændringer, dels flere indholdsmæssige ændringer. Indledningsvist blev det principielle grundlag for lovforslaget fremlagt. Sørensen pointerede således at

¹⁸² Den offentlige debat om børneforsorgen og børneloven udspillede sig især i faglige tidsskrifter og foreningsblade. Se Anne Løkkes behandling af filantropiens debat i Anne Løkke, 1990. Kap. 2. Kvindebevægelsens diskussioner om børneloven savner fortsat en behandling i forskningen. Debatten her var dog yderst omfattende og rummede en række varierende syn på børneforsorgen og kvindens position. Se Kvinfos digitalisering af kvindebevægelsens tidsskrifter på url: <http://www.kvinfo.dk/side/471/> dat. 24.02.08.

”[...] heri [at udvalgets medlemmer havde tilpasset sig hinandens krav og ønsker] ligger jo en Anerkendelse af, at der er Trang til dette Lovforslag, og at der fra Statens Side bør gøres noget overfor de Børn, som leve under saadanne Forhold i deres eget naturlige Hjem, at de vanskeligt vilde kunne blive gode Borgere til Held for sig og for Samfundet. Over dette er hele Lovforslaget jo bygget.”¹⁸³ [Dette skulle ifølge udvalget gribes an med en vis varsomhed og forsigtighed,] ”[...] idet man jo dog paa en Maade sønderrive det Baand, som er det naturlige, Baandet mellem Forældre og Børn.”¹⁸⁴

Arbejdet skulle også bygge videre på det eksisterende system, hvor den private velgørenhed og filantropien var af afgørende betydning. Endelig fremlagde den fungerende ordfører det sidste princip, der omfattede en ændring fra straffe- til opdragelsesprincip.¹⁸⁵ S. Sørensen noterede desuden vigtigheden i, at denne lov blev opfattet som en hjælp og ikke en straf i befolkningen.

Et af de afgørende principper bag udvalgets arbejde var således, at hverken forældre eller børn skulle betragte disse tiltag som straffemæssige sanktioner, men i stedet som en hjælpende håndsrækning fra det offentliges side. Af denne årsag havde udvalget lavet redaktionelle ændringer af ordlyden, således at lovteksten i mindre grad bar præg af en straffelovsretorik.

Ud over disse principielle bemærkninger, oplyste S. Sørensen, at udvalget havde haft samråd med nogle børnehjemsforstandere, hvis råd og anvisninger var blevet taget til efterretning og i høj grad fulgt af udvalget.¹⁸⁶ Eksperternes betydning i lovgivningens tilblivelsesproces var således ikke kun central under debatten ved førstebehandlingen. Disse havde også haft en central placering i forhold til udvalgsbetænkningens affattelse.

De ændringsforslag, udvalget var enige om, omfattede i første omgang værgerådernes sammensætning. Forslaget fra udvalget var, at hverken politimesteren eller præsten skulle være fødte medlemmer, ligesom værgerådet selv skulle vælge sin formand. Derudover fremsattes forslag om, at værgerådet, når der var tale om fratagelse af forældremagten, skulle tilkalde retskredsens underdommer, som skulle indtræde som midlertidigt medlem af rådet, lede undersøgelsen af sagen og deltage ved afgørelsen. Dermed sikredes, at værgerådet opretholdt sin juridiske indsigt, selvom politimesteren ikke længere skulle være medlem.

¹⁸³ Rigsdagstidende, 1904-05, Folketingets Forhandlinger, sp. 2989

¹⁸⁴ Op.cit.

¹⁸⁵ Dette opdragelsesprincip omfattede tvangsopdragelse af børn og var som nævnt i foregående afsnit et af hovedprincipperne bag kommissionens forslag fra 1895. Se afsnittet Den første børnekommission 1895, s. 29ff.

¹⁸⁶ Dette vedrørte primært de særligt vanskelige børn, som forstanderne ikke ønskede at få under den private børneforsorg. Se Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger, sp. 2988ff.

Årsagen til, at politimesterens deltagelse i værgerådet var blevet fravalgt, var begrundet med, at loven byggede på det nye princip om opdragelse frem for straf. Fravalget af præstens deltagelse var især motiveret af Socialdemokratiet, som allerede under førstebehandlingen havde anket mod at præsten var født medlem. Begrundelsen var, at dette embede ikke nødvendigvis rummede en særlig indsigt i børnenes situation, hvorfor partiet i stedet hellere så at præsten kunne vælges ind i værgerådet på lige fod med andre kvalificerede kandidater.¹⁸⁷

Det næste principielle ændringsforslag omfattede værgerådernes sanktionsmuligheder. Disse ønskedes præciseret ud fra barnets og familiens situation. Værgerådet skulle derfor i første omgang have mulighed for at tildele forældrene en advarsel, bistå med råd og vejledning eller beskikke en mandlig eller kvindelig tilsynsværge, som kunne føre tilsyn med det pågældende hjem. Dette skulle aflaste værgerådene, således at disse ikke behøvede at samles for at holde tilsyn med hvert enkelt hjem.

En interessant pointe i forhold til tilsynsværgens udpegelse er, at udvalget stillede forslag om, at dette hverv skulle betragtes som almindeligt offentligt ombud. Udvalget sigtede derfor mod en forvaltning, der i videst muligt omfang skulle inddrage borgerne i lokalsamfundet. Årsagen hertil er ikke eksplicit formuleret, men at motiveringen grundede i økonomiske overvejelser fra udvalgets side er ikke utænkeligt. En etablering af denne praksis ville dels aflaste værgerådene, dels være en billig metode til at garantere, at en tilsynsværge altid kunne udpeges.

I tillæg til disse sanktionsmuligheder fremhævede S. Sørensen, at udvalget i særlig grad vægtede værgerådets pligt til at vurdere, om barnets uheldige udvikling skyldtes fattige kår i hjemmet. I så fald skulle værgerådet sammen med kommunen være forpligtet til at afhjælpe familiens fattigdom, uden at hjælpen måtte regnes som regulær fattighjælp.¹⁸⁸ Dette forslag ændrede markant Børnehjemkommissionens og Albertis tidligere forslag, fordi familiernes økonomi nu blev inddraget som ét af kerneproblemerne bag børnenes opførsel. Dermed lagde forslaget op til en væsentlig udvidelse af forsorgsområdet, fordi dette kom til at omfatte hele familien. Ophavet til denne ændring fremgår både implicit og eksplicit af den socialdemokratiske Sabroes tale under andenbehandlingen. Her vægtede han især de problemer, fattigdom skabte for børn både i byerne og på landet, og at dette var et socialdemokratisk forslag, blev anerkendt både af Sabroe selv, men også af de to andre partiets ordfører.¹⁸⁹

At denne principielle ændring sandsynligvis kan tilskrives Socialdemokratiet forstærkes yderligere derved, at børnefattigdom og følgerne heraf var en socialdemokratisk mærkesag gennem 1890erne. Dette illustreres bl.a. i et lovforslag om begrænsning af børns arbejde i

¹⁸⁷ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 1519.

¹⁸⁸ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 2993.

¹⁸⁹ Op.Cit. sp.1994. Sabroes tale, se sp. 3001ff.

industrien stillet af Socialdemokratiet i 1898. I tillæg til dette forslag fremlagdes forslag om skolebespisning for de fattigste børn, således at familierne fik kompensation for den tabte indtægt gennem ”naturalieydelse”¹⁹⁰. Den socialdemokratiske linje i forhold til børnesagen er ganske tydelig her, idet målet for partiet ikke kun var at bekæmpe børnekriminalitet og børns moralske forfald gennem tvangsopdragelse, men også rummede et økonomisk tryghedsperspektiv.

Selvom ændringsforslaget fik bred støtte i udvalget, var der dog ikke absolut enighed på området. Venstres P. Sveistrup støttede principielt forslaget om, at fattigdommen skulle afhjælpes, hvis dette var årsagen til problemerne, men fremhævede, at ”Det bliver et Privilegium for fattige og daarlige Hjem i Modsætning til fattige og gode Hjem, at der til førstnævnte gives Understøttelse, som ikke er Fattighjælp [...]”¹⁹¹. Sveistrups pointe var, at de forældre, der lod deres børn lide nød, fik hjælp uden fattighjælpens konsekvenser, mens de forældre, der søgte hjælp i tide, måtte lide under konsekvenserne af at modtage fattighjælp. Sveistrup fremhævede dermed en central problemstilling, fordi resultatet af en lovgivning med økonomisk understøttelse til visse grupper, ville resultere i, at de moralsk dårlige opdragere blev belønnet af det offentlige.

Denne problematik satte den eksisterende fattighjælpslovgivning under pres, fordi den reelt modarbejdede det sigte, som Børneloven havde fået. Fattiglovens tab af borgerrettigheder, der først blev delvist afskaffet med Steinckes Socialreform fra 1933,¹⁹² var, som ovenstående indikerer, problematiske for løsningen af det fattigdomsbetingede aspekt indenfor børneforsorgen.

Med inddragelsen af det økonomiske perspektiv synes loven at tage en form, der forekommer genkendelig for de forhold, der er kendetegnende for den danske / nordiske velfærdsmodel i det 20. århundrede. Både Socialdemokratiets sigte mod etablering af et socialt og økonomisk sikkerhedsnet for de fattigste, og Venstres (Sveistrups) fremhævelse af nævnte problematik indikerer, at børneloven påvirkede en lang række andre lovgivninger, herunder Fattigloven og Straffeloven. Hvis sociallovgivningen skulle fungere præventivt i forhold til børnefattigdommen, var en ændring af det økonomiske understøttelsessystem nødvendigt, og dette var der endnu ikke tilstrækkelig politisk vilje og opbakning til.

Med ovennævnte ændringsforslag blev de fattige børn således udskilt som en social gruppe¹⁹³. Dermed blev børnesagen distanceret fra den traditionelle fattigforsorg, hvilket yderli-

¹⁹⁰ Den del af forslaget, der vedrørte begrænsning af børnearbejde i industrien blev vedtaget med Fabrikloven 1901. Skolebespisningen blev gennemført året efter. Se *Lovtidende* 1901 og 1902.

¹⁹¹ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 2999-3000.

¹⁹² For en uddybning af Socialreformens principper mht. afskaffelsen af fattighjælpsvirkninger, se Jørn Henrik Petersen, 2007.

¹⁹³ De hjemløse børn var allerede på dette tidspunkt blevet udskilt som en særlig gruppe i socialforsorgen, idet de med Købstadskommunalloven 1869 kom til at sortere under byrådenes nyoprettede fattigudvalg. Disse skulle så vidt muligt sætte børnene i pleje frem for at henvise dem til fattiggårdene. 1888 blev loven om tilsyn med plejebørn vedtaget, hvorefter kommunalbestyrelsen skulle godkende plejefamilierne. Der var dog ikke nogen bestemmelser om ad-

gere forstærkes af udvalgets ændringsforlag nr. 30, som bestemte, at hverken børnehjem eller op-tagelseshjem måtte ligge i forbindelse med fattiggårde. De børn, der var omfattet af lovens be- stemmelser, måtte ikke få nogen tilknytning til fattighjælpssystemet eller de institutioner, der var knyttet hertil. Forestillingen om det upolitiske, økonomisk uselvstændige og uskyldige barn, var et af de normative principper. Lovgivningerne generelt og forskningen på området, herunder især Vivianna Zelizers og Ning de Coninck-Smiths forskningsresultater, fremhæver denne tendens fra tiden omkring 1880erne.¹⁹⁴ I relation til de socialt udsatte børn, synes tendensen for alvor at slå igennem i forhandlingerne om Børneloven.

Denne sondring mellem selvforskyldt og uforskyldt var desuden en del af den gene- relle udvikling i perioden. De uforskyldte – herunder ældre, syge, invalide etc. – kom under sta- tens vinger, mens de, der blev betragtet som selvforskyldte (fx de arbejdsuelige, som ikke ”gad”) modtog fattighjælp med de hårde retsvirkninger, der fulgte heraf.¹⁹⁵ Børnelovsdebatten il- lustrerer, hvordan børnene blev en del af de ”uforskyldte”, og derfor var det statens opgave at intervenere. Belyst ud fra gennem denne optik, er der indikationer af, at barnet delvist indtog rol- len som subjekt og rettighedsindehaver, fordi det var uforskyldt i egen nød. En sådan tese kan dog ikke belægges tilstrækkeligt på baggrund af det her anvendte materiale, men ikke desto min- dre kan inddragelsen af termene selvforskyldt / uforskyldt nuancere de anvendte begreber (ob- jekt – subjekt og økonomisk – emotionel).

Børneloven og debatterne om denne illustrerer dermed den gennemslagskraft ”barndommens uskyld” havde i perioden, ligesom debatanalysen viser en forstærkende tendens, idet det oprinde- lige forslag udbygges og omformes, således at barnets uskyld får en markant position i lovgivnin- gen. Barnets sociale værdi havde ændret sig og ændrede sig fortsat i denne periode. I forhold til Børneloven er dette særligt markant, fordi barnet med denne lov blev et samfundsanliggende. ”Samfunds barnet” opstod især i den socialdemokratiske diskurs og manifesterede sig i lovgivnin- gen. Dette udfordrede således det eksisterende forsorgssystem ikke kun på børneområdet, men også i relation til fattigloven og den offentlige økonomiske understøttelse.

Foreningernes stilling og forstandergruppens magt

Selvom lovgivningen generelt lagde op til et større statsligt og kommunalt engagement i børneop- dragelsen og en stigende kontrol med denne, forblev den private velgørenhed og foreningerne fortsat en betydelig faktor i den praktiske administration. I udvalgets ændringsforlag nr. 27 præ-

ministrationen af disse lovgivninger, og ofte uddelegerede kommunerne tilsynet til private foreninger. Se Svend Åge Petersen & Birgitte Dedenroth-Schou, s. 8, 11 og 22 ff.

¹⁹⁴ Se Vivianna Zelizer, 1994; Ning de Coninck-Smith et al. (red), 1997 samt Helene Brembeck et al (red), 2004.

¹⁹⁵ Se bl.a. Klaus Petersen og Klas Åmark, 2006 samt Klaus Petersen og Nils Finn Christiansen, 2001.

ciseres det således, at det offentliges tilsyn med et barn skulle bortfalde, når dette blev overdraget i en anerkendt forenings varetægt med mindre foreningen selv ønskede at bevare tilsynet. Dette blev af S. Sørensen begrundet ud fra et tillidsargument: ”Naar man én Gang har overdraget en saadan Forening et Barn, skal man have den Tillid til den, at den vil sørge godt for Barnets Opdragelse og Undervisning[...]”¹⁹⁶

Dette var ikke en praksis, som Socialdemokratiets medlemmer støttede, men deres mål var i første omgang at få etableret et statsligt tilsyn med børneopdragelsen og at få oprettet statslige institutioner for de særligt vanskelige børn. Fra de andre partiers side var indstillingen overfor filantropien til gengæld positiv. I Venstres folketingsgruppe var således en gruppering¹⁹⁷, der sigtede mod en praksis, hvor staten alene skulle varetage de felter, som filantropien ikke magtede.

Resultatet af udvalgsforhandlingerne blev et kompromis betinget af kravene fra partierne og fra de private børnehjem. Dette omfattede i første omgang oprettelsen af institutioner for særligt vanskelige børn, som pga. forstandergruppens ønske om ikke at modtage denne type børn, nødvendigvis måtte blive statslige. S. Sørensen fremhævede således følgende:

”Gennem de Forhandlinger, der have været ført med de nuværende Forstandere for Børnehjem og Opdragelsesanstalter, har man nemlig faaet det Indtryk, at der er ikke ret mange af dem, der havde Lyst til at komme i Lag med de Individider, man kalder de særlig vanskelige Børn.”¹⁹⁸

Udvalget valgte derfor at imødekomme forstandergruppens krav, fordi flertallet ønskede en fortsat tilknytning til de filantropiske foreninger.

Forstanderne havde desuden en afgørende indflydelse på spørgsmålet om disciplinærstraffe overfor de anbragte børn. De var generelt ikke begejstrede for de sanktionsmuligheder, der var anført i justitsministerens lovforslag¹⁹⁹, hvorfor ændringsforslaget til denne paragraf (§32) i stedet omfattede indførelse af almindelig hustugt i institutionerne. Dermed fik forstanderne samme rettigheder over børnene, som deres forældre havde. Dette blev problematiseret af Justitsminister Alberti i hans kommentarer til ændringsforslagene. Anken fra ministerens side var, at der mellem forældre og børn var følelsesmæssige bånd, som generelt forhindrede, at afstraffelsen gik for vidt, men at sådanne bånd ikke nødvendigvis fandtes mellem forstander og anbragte børn. Ministeren henstillede derfor til, at et velfungerende offentligt tilsyn med institutionerne skulle fore-

¹⁹⁶ Rigsdagstidende 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 2994.

¹⁹⁷ Heriblandt Justitsminister Alberti.

¹⁹⁸ Rigsdagstidende 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 2995

¹⁹⁹ Her blev angivet en række sanktionsmulighed overfor vanartede børn, bl.a. sultestraf m.v. Se Albertis Lovforslag § 32.

bygge dette.²⁰⁰ Denne problematik demonstrerer den balancegang, der synes at have eksisteret mellem de politiske aktører på den ene side og den pressionsgruppe, som forstanderne øjensynligt udgjorde på den anden.

Forstandergruppens position i den politiske beslutningsproces belyser den generelle professionaliseringstendens indenfor børneforsorgen.²⁰¹ Både under første og andenbehandlingen fremhævedes behovet for dygtige forstandere og ansatte på institutionerne. Det pædagogiske arbejde blev tillagt afgørende betydning for, at projektet skulle lykkes. Denne tendens reflekteres bl.a. gennem ændringsforslag nr. 40, der bestemte, at optagelseshjemmene skulle være pligtige at modtage alle børn fra værgerådene til observation i en kortere periode. Hjemmenes ansatte og forstander skulle i den tid, hvor barnet var anbragt her ”[...] lægge Mærke til deres [børnenes] Karakter og til, hvorfra de Vanskeligheder, der ere hos dem, særlig kunne stamme.”²⁰² Forstanderen for pågældende optagelseshjem skulle efterfølgende gøre indstilling til værgerådet om barnets permanente placering.

Med det ansvar, som forstanderne fik, blev der derfor også lagt op til, at der fra statens side lå en forventning om en vis ekspertise indenfor det pædagogiske felt. Selvom der hverken i kommissionens, ministerens eller udvalgets forslag er eksplicit formulerede krav til forstandergruppens baggrund, var en professionalisering af feltet dog en nødvendighed for at institutionerne kunne efterleve lovens bestemmelser og målsætninger.²⁰³

Samfundsmoderen: kvinders deltagelse i værgerådene

Udover de implicite krav til professionalisering af forstanderne og institutionspersonalet, stilledes også krav om kvindelig deltagelse i den offentlige børneforsorg.²⁰⁴ Dette ændringsforslag blev ikke fremsat af flertallet, men af to udvalgsmedlemmer Sveistrup (V) og Laust Jensen (V), som ønskede at ”[...] slaa fas, at der i Værgeraadet skal sidde en Kvinde.”²⁰⁵ Årsagen til dette krav er forholdsvis vagt formuleret, men synes at have forbindelse til det samfundsmoderideal, som bl.a. blev formuleret moralsk af Ellen Key²⁰⁶ og Dansk Kvindesamfunds Astrid Stampe Feddersen²⁰⁷ i denne periode. Hos Key var kvindens betydning for moralen både i ægteskabet og i samfundet af

²⁰⁰ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger sp. 2815f.

²⁰¹ Inge M. Bryderup, 2003, Barbro Holmdahl, 2000 samt Cunningham, 2000. kap. 5 og 6.

²⁰² Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. Sp. 2996.

²⁰³ For en uddybning af socialpædagogikkens etablering som profession, se Inge M. Bryderup, 2003 samt Claus Øgendahl, 2000. kap. 1 og 2.

²⁰⁴ Kvinders deltagelse i den sociale velgørenhed og det kommunalpolitiske arbejde i tiden fra 1880-erne er blevet belyst i Hanne Rimmen Nielsen, 1996.

²⁰⁵ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 2998.

²⁰⁶ Se bl.a. Ellen Key, 1911

²⁰⁷ Kari Melby et.al., 2000. S. 250ff.

central betydning. I denne sammenhæng var kvindens betydning for børneopdragelsen afgørende, fordi hun forestod børnenes moralske opdragelse.

Ellen Key holdt stærkt på familiens treenighed (far, mor og barn), mens ægteskabet var af mindre betydning. Derudover så hun, som én af de første, det 20. århundrede som ”Barnets Århundrede” og dermed også som moderens århundrede. En vigtig pointe hos Key og andre af tidens feminister var, at staten og familien var en enhed. Mænds eneret på politik havde medført negligering af de familierelaterede forhold, og derfor var kvinders deltagelse i det politiske liv af afgørende betydning.²⁰⁸

Samfundsmoderen og behovet for den politisk aktive kvinde var markant i argumentationen for forslaget. Svestrup pointerede dermed følgende:

”[...]Det er af Vigtighed, naar nu Samfundet i visse Tilfælde overtager Opdragelsesmyndigheden, at der da i den af Samfundet instituerede Myndighed [værgerådet], som kommer til at raade over disse Børn, kommer til at sidde en Kvinde.”²⁰⁹

Eftersom kvinder endnu ikke kunne vælges til byrådet, var det nødvendigt at stille denne betingelse i lovgivningen. Forslaget blev støttet af bl.a. Trier (R), hvis argumenter forstærkede indikationen af de feministiske idealers indvirkning. En særligt bemærkelsesværdig kommentar var følgende:

”[...] jeg [Trier] kan ikke indse, at der kan være mere Tvang ved at foreskrive, at en Kvinde skal deltage i Værgeraadens Forhandlinger, end der er ved at foreskrive, at en Læge eller Jurist skal gøre det[...].”²¹⁰

Dermed sidestilledes kvindens kompetencer som moder med to videnskabelige professioner. Fra justitsminister Albertis side blev denne indstilling dog afværget, og han pointerede, at kvinder skulle kunne vælges til værgerådene, men dog kun hvis de ”[...] antages at være skikkede til det paagældende Hvery.”²¹¹

En væsentlig tendens, som synliggøres under andenbehandlingen var dermed, at mindst to grupperinger havde betydning for det politiske arbejde med børnelovens formulering. Den første og

²⁰⁸ Ann Taylor Allen, 2005. S. 11ff og 32ff.

²⁰⁹ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 2998.

²¹⁰ Rigsdagstidende, 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 3020.

²¹¹ Op.Cit. sp. 3029.

mest synlige af disse udgjorde gruppen af forstandere og børnesagsforkæmpere, mens den anden mere indirekte udgjorde tidens feministbevægelse.²¹² At feminismens idealer og retorik vandt indpas i børnelovsdebatten, antyder endvidere feltets omfang. Børneloven omhandlede ikke kun børn, men greb også ind i andre policyfelter, herunder bl.a. kvindens placering i samfundet og ægteskabet.²¹³

Venstres sprængning – det radikale venstre etableres 1905

Debatten om børneloven udspillede sig henover den periode, hvor det Radikale Venstre brød ud af Venstre. Bruddet førte til strid mellem de to partier, og uenighederne var bl.a. fremtrædende under andenbehandlingen i spørgsmålet om forældres retsstilling overfor staten. Det spørgsmål, der gav anledning til denne tilnærmelsesvis polarisering i debatten var spørgsmålet om, hvorvidt forældre skulle have mulighed for at indanke værgerådernes afgørelser for højesteret. Bolden blev givet op, da Sveistrup (R) fremsatte et sådant forslag. Han betragtede forældres ret til opdragelse af egne børn som et retsligt spørgsmål, der skulle behandles af domstolene. Imod denne position stod bl.a. justitsminister Alberti, som fremhævede, at loven havde administrativ karakter på linje med skolelovene. Til Sveistrups støttere hørte partifællen Alfred Christensen (R), men også Laust Jensen og Rasmus Nielsen fra Venstre. På den modsatte side stod Alberti med sine støtter omfattende ordføreren og partifællen S. Sørensen samt Birck fra Højre. Sidstnævntes parti havde således skiftet kurs, og Ellingers forslag om domstolenes funktion som ankeinstans var blevet forkastet. I stedet støttede partiet nu ubetinget Venstre-regeringen.

Debatten demonstrerer, hvor kompleks spørgsmålet om børns opdragelse og statens indblanding i denne var i tiden. Der var stadig ikke enighed om, hvilken karakter, loven skulle have. Efter en ganske omfattende diskussion særligt mellem Sveistrup og Christensen på den ene side og justitsministeren på den anden, blev resultatet til fordel for sidstnævnte. Ved afstemningen stemte 6 for Sveistrups forslag, mens 58 stemte mod.²¹⁴ Dermed blev det slået fast, at denne lovs formål skulle være af administrativ karakter. En indirekte følge heraf var, at forældrenes retsstilling blev underordnet statens rettigheder over barnet.

²¹² Se Ann Taylor Allen, 2005 og Ellen Key, 1911. I Drude Dahlerups *Rødstrømperne* fra 1998 beskrives kvindebevægelsens tre bølger. Periodisk hører børnelovsdebatten til under den første bølge (1880erne til 1906), hvor mærkesagerne var kvinders uddannelse og ophævelse af den gifte kvindes juridiske umyndighed. Den anden bølge (1907 til 1920) havde kvindelig stemme- og valgret som omdrejningspunkt. Kvinders ret til deltagelse i politik og i politiske institutioner samt samfundets behov for kvinderne var dog gennemgående temaer i den første og anden bølge. Se Drude Dahlerup, 1998. kap. 3.

²¹³ Kari Melby et.al., 2007.

²¹⁴ Debatten mellem Venstre og Radikale, Rigsdagstidende 1904-05. Folketingets Forhandlinger sp. 3098-3111. Afstemningsresultatet, sp. 3113.

Tredjebehandlingen: Barnets tilregnelighed til debat

Ved tredjebehandlingen den 1. marts 1905 fremlagde udvalget de ændringsforslag, som var fremkommet på baggrund af andenbehandlingen. Også i denne omgang var parti- og personstridigheder ganske tydelige. Slaget kom ved denne lejlighed til at stå mellem den Sabroe og Ellinger i en debat, der mest havde karakter af personstridigheder, og folketingets formand måtte flere gange afbryde diskussionen.²¹⁵ Selvom dette således ikke var en diskussion om principper, demonstreres dog en tendens i udviklingen fra førstebehandlingen til tredjebehandlingen. Efterhånden som man nærmede sig en løsning, opstod også flere partibetingede uenigheder. Årsagen er, at dette felt, der i starten forekom konsensusbelagt, viste sig at være langt mere kompliceret end først forventet. Partierne havde ikke samme mål, og i relation til de principielle og normative aspekter var der langt fra enighed. Forskellene i de diskursive formationer, som allerede optrådte under førstebehandlingen, blev efterhånden mere markante.

Udover den interne diskussion mellem Sabroe og Ellinger blev især et ændringsforslag debatteret. Det var en tilføjelse til §2, der omfattede værgerådets mulighed for at anbringe et barn i en tvangsskole i op til et halvt år, hvis barnet led af ”dovenskab”²¹⁶. Tilføjelsen omfattede barnets tilregnelighed, idet det blev foreslået, at der ”I første Linie efter ”Dovenskab” indskydes: ”, som er Barnet tilregnelig, ”.”²¹⁷ I diskussionerne om tilføjelsen lå implicit spørgsmålet om et barns bevidsthed om egne ugerninger, og i forlængelse heraf spørgsmålet om skyld og straf. Dermed vendte debatten tilbage til det oprindelige udgangspunkt.²¹⁸ Rammerne var blevet fastsat omkring opdragelse frem for straf bl.a. med den begrundelse, at børn ikke var i stand til at frafiltrere en uhensigtsmæssig indflydelse. Disse rammer blev nu konfronteret på ny, fordi flere aktører pointerede, at tvangsskolerne var ”straffeanstalter” og ikke ”opdragelsesanstalter”²¹⁹.²²⁰ Tilføjelsen af tilregnelighedsaspektet leverede desuden grundlag for at revurdere børns bevidsthed om egne handling og konsekvenserne heraf.

Med denne debat blev paradigmet: ”det uskyldige barn” udfordret, fordi barnet alligevel blev tillagt en vis tilregnelighed i forhold til dovenskab i skolen. Det nittende århundredes ”skyldige barn” var tilsyneladende ikke forsvundet helt. At barndommens uskyld på dette tidspunkt var ble-

²¹⁵ Rigsdagstidende 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp.3226-3229, 3234 ff. samt sp. 3239-3243.

²¹⁶ Denne term blev brugt i debatten som betegnelse for de børn, der var passive og ”ugidelige” i skolen.

²¹⁷ Rigsdagstidende 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 3220.

²¹⁸ Se afsnittet Anden- og tredjebehandlingen: Børneforsorgens økonomiske aspekter, s. 55f.

²¹⁹ Sondringen mellem straffe- og opdragelsesanstalter illustrerer forandringen i synet på den offentlige forsorg for de socialt udsatte børn. At barnet skulle opdrages og ikke straffes ligger implicit i disse termer.

²²⁰ Se bl.a. Triers (V) argumenter mod forslaget. Rigsdagstidende, 1904-05. Rigsdagstidende 1904-05. Folketingets Forhandlinger. sp. 3236f. samt L. Rasmussen (V) sp. 3244ff. Argumenter for børns tilregnelighed, se Jensen-Knudstrups (V) kommentarer sp. 3248.

vet normen, og endog synes at være et paradigme indenfor børnesagens rammer, skal ikke anfægtes. Blot skal det noteres, at Vivianna Zelizers konklusion i denne sammenhæng kan nuanceres.²²¹ Uskylden dominerede ikke ethvert område. Fra politisk side var der konsensus om barnets uskyld i kriminalitets- og sædelighedssammenhæng, men når fokus skiftede til mindre graverende forhold såsom dovenskab i skolen, tillagdes barnet ikke skyld som sådan, men dog en vis tilregnelighed og dermed bevidsthed og medskyld.

Landstingets ændringer: § 10

Efter afslutningen af tredjebehandlingen blev lovforslaget vedtaget enstemmigt i Folketinget, hvorefter det blev tilstillet Landstingets. Efter en kort debat her blev enkelte paragraffer ændret, hvorefter lovforslaget på ny blev behandlet i Folketinget den 1. april 1905. Landstingets ændringer omfattede i første omgang en tilpasning af lovforslaget til den midlertidige straffelovs § 15, der fastsatte den kriminelle lavalder til 14 år

En vigtigere ændring var, at § 10 var blevet redigeret, således at tilsynsværgemål ikke defineredes som offentligt ombud, men måtte varetages af værgerådet selv. En anden, mere principiel ændring af § 10 var, at værgerådets mulighed for at yde udsatte familier økonomisk bistand udenom fattighjælpen blev ændret. Den sidste del (konsekvenserne af at modtage økonomisk hjælp) blev fjernet. Debatten i Landstinget om denne paragraf bar præg af stor uenighed om spørgsmålet. Dette blev rejst under førstebehandlingen af Godsejer Rottbøll (H), som hævdede, at bestemmelsen belønnede de dårlige forældre og straffede de gode²²² – et argument, der også blev fremført i Folketinget af Poul Sveistrup (V).²²³ Derfor skulle denne del af § 10 rettes. Til dette svarede justitsminister Alberti, at den økonomiske hjælp ikke var en ret, men en mulighed, som de kommunale instanser (kommunalbestyrelserne eller fattigbestyrelserne) havde, hvorfor hjælpen beroede på et skøn fra deres side.

Dette argument illustrerer på sin vis sagens kerne. Idéen bag § 10 var ikke at give forældre ret til økonomisk hjælp af hensyn til deres børn, men at give værgerådene mulighed for at sikre gode forhold for børnene på billigst mulig vis.²²⁴ Hvis kommunen kunne yde økonomisk bistand til de familier, hvis børn på sigt ville falde ind under Børnelovens bestemmelser, ville det i sidste ende være den billigste løsning. Under andenbehandlingen²²⁵ var denne pointe blevet taget til efterretning. Forslag nr. 23 til § 10 var, at alene den del, der bestemte, at en given økonomisk hjælp ikke skulle have fattighjælpsfølger, skulle fjernes. Dette forslag blev støttet af et flertal i udvalget, herunder også ordføreren den forhenværende Kultus- og Justitsminister Goos (H), men

²²¹ Vivianna Zelizer, 1994. Om barnets sociale værdi fra økonomisk til emotionel.

²²² Rigsdagstidende 1904-05. Forhandlinger på Landstinget. Sp. 621-622.

²²³ Se foregående afsnit.

²²⁴ Rigsdagstidende 1904-05. Forhandlinger på Landstinget. Sp. 635.

²²⁵ efter loven var blevet behandlet i et udvalg

flere medlemmer ønskede dog at beholde bestemmelsen i sin fulde ordlyd. Til sidstnævnte hørte bl.a. det socialdemokratiske medlem C.C. Andersen.

For C. C. Andersen blev det centrale, at [...] redde adskillige Familier fra at komme ind under det offentlige Fattigvæsen.”²²⁶, hvilket var muligt, hvis § 10 blev bevaret i den form, som Folketinget havde foreslået.²²⁷ Debatten om dette spørgsmål reflekterer et nyt perspektiv i forhold til spørgsmålet om skyld og uskyld. For de argumenter, der talte for ændringsforslaget, er tendensen den, at der lå en implicit skyldiggørelse af forældrene for forholdene i hjemmet, hvorimod modstandernes argumenter synes at rumme andre årsagsræsonnementer, herunder de problemer, den ordinære fattighjælp bevirkede for familierne. Spørgsmålet kom derfor ikke til at handle om, hvorvidt der overhovedet skulle være mulighed for at yde økonomisk bistand til bedste for børnene og samfundet (herunder også kommunekassen), men om hvorvidt forældre var ansvarlige for og selvfor skyldte i deres børns problemer.²²⁸ I dette spørgsmål fremtræder forskellene mellem partierne, Højre og Venstre på den ene side og Socialdemokratiet på den anden, særligt tydeligt.

Ved afstemningen blev § 10 ændret efter udvalgets forslag med 35 stemmer mod 18. Efter behandlingen i Landstinget blev lovforslaget igen tilstillet Folketinget, som behandlede loven den 1. April 1905.²²⁹ Ved denne lejlighed blev Landtingets ændring af § 10 debatteret, og flere medlemmer udtrykte deres generelle utilfredshed med denne ændring. Blandt disse medlemmer var Slengerik (R), Zahle (R) og Sabroe (S), mens Ellinger (H), Lohmann (V) og Alberti (V) betragtede ændringen af § 10 som en bagatel og i stedet roste Landstinget for sin liberale behandling af lovforslaget.

Ved denne sidste behandling af loven tegnede sig både i forhold til § 10 ændringen, men også i relation til andre forhold, en tendens til opdeling i politiske blokke med Venstre og Højre på den ene side, og Radikale og Socialdemokratiet på den anden.²³⁰ Når § 10 ændringen og debatten om denne, fremhæves her, skyldes det, at denne paragraf dels illustrerer, præcist hvor omfattende Børneloven var, og hvor mange andre felter, den greb ind i, dels antyder, at der fra S og R lå en indirekte dagsorden om ændring af hele fattighjælpssystemet. Socialdemokratiet havde gennem hele det årti, der var gået fra kommissionsbetænkningen blev afgivet, til lovforslaget blev fremsat, arbejdet for at fremme denne og andre børnesagslove. Med sprængningen af Venstre og

²²⁶ Op.cit. sp. 1090.

²²⁷ For Socialdemokratiet var dette dobbeltbegrundet, dels med et socialpolitisk princip, dels fordi det især var de socialdemokratiske vælgere, der mistede stemmeret som følge af modtagelse af offentlig hjælp.

²²⁸ Se afsnittet Anden- og tredjebehandlingen, Børneforsorgens økonomiske aspekter.

²²⁹ Se Rigsdagstidende, Forhandlinger på Folketinget. Sp.4793-4818.

²³⁰ Dette var et klassisk socialpolitisk mønster i tiden. Se Søren Kolstrup, 1996.

oprettelsen af Det Radikale Venstre i 1905 fik Socialdemokratiet øjensynligt en alliancepartner, som ønskede at reformere den sociale forsorg.

Trods den heftige debat mellem partierne, blev lovforslaget vedtaget enstemmigt i den form, som Landstinget havde givet det. Lovforslaget blev efterfølgende tilstillet Statsrådet, hvor loven blev underskrevet af Christian IX den 14. April 1905.

KAPITEL III: BØRNESAGEN VOKSER – TIDEN INDTIL SOCIALREFORMEN 1933

I årene efter lovens vedtagelse blev denne implementeret i kommunerne med oprettelse af værgeråd og indførelse af lovens administrative bestemmelser, ligesom der blev oprettet et overværgeråd i København. Værgerådernes arbejde blev hurtigt omfattende og antallet af børn, der kom under værgerådernes forsorg voksede år for år.²³¹ Sagsbehandlingens omfang illustreres i nedenstående oversigt over antallet af forespørgsler og skrivelser tilstillet overværgerådets hovedafdeling.

Tabel 1: Ind- og udgående skrivelser fra Overværgerådet, 1906-1910.²³²

År	Indgående skrivelser	Udgående skrivelser
1906	2711	3055
1907	3942	6110
1908	6296	8347
1909	8179	10.605
1910	8849	11.539

²³¹ Se bl.a. Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven, s. 142ff. Anne Løkke har i sit arbejde inddraget statistisk materiale over Københavns Værgeråd. Se Anne Løkke, 1990. S. 102-105. Se også Inge M. Bryderup, 2005. S. 67ff.

²³² Se Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven, s. 12.

De to statslige opdragelsesanstalter for hhv. drenge og piger: Bråskovgård og Vejstrup Pige hjem blev opført i løbet af 1907 og blev taget i brug i 1908.²³³

Tiden indtil 1911 var i høj grad præget af implementering af lovens bestemmelser. I Lovtidende optræder en stor mængde bekendtgørelser om oprettelse af værgeråd, anerkendelse af foreninger, børnehjem m.v. i 1906 udsendte justitsministeriet et sæt grundregler for de anerkendte institutioners indretning og ledelse, og den 15. oktober 1908 blev det bekendtgjort, at Børneloven i sin helhed var trådt i kraft. Årsagen var, at de to statslige opdragelsesanstalter nu var blevet opført, og at der var blevet oprettet værgeråd i hele landet. Den fabrikslov, der var blevet vedtaget i 1901 var ligeledes i implementeringsfasen.²³⁴ En række bekendtgørelser præciserer således de erhverv, hvor børns arbejde blev begrænset.

Kvindens erhvervsmuligheder blev desuden lovmæssigt udvidet i denne periode i forhold til adgangen til sagførervirksomhed ligesom hun fik mulighed for at få fuldmyndighedsbevilling. Kvinden gennemgik i denne periode en væsentlig emanciperingsproces, som både gav hende adgang til en række nye erhverv, herunder sagførervirksomhed, og til det politiske system med indførelsen af almindelig valgret til de kommunale valg fra 1908 og til Rigsdagen fra 1915.²³⁵ Kvindens retsstilling i ægteskabet blev ligeledes skærpet, og den ægteskabsreform, der ligestillede ægtefællerne i 1920'erne, var allerede i denne periode til debat. Kvinderne havde således fremlagt et lovforslag om ændring i forældremyndigheden for justitsminister Høgsbro i 1908. Forslaget blev dog ikke fremsat i Rigsdagen, fordi ministeren døde i 1909.²³⁶ Ikke desto mindre var der i samfundet en bevægelse hen i mod en ændring af kvindens rettigheder over børnene og familiens økonomi (formue).²³⁷

Allerede i 1910 nedsatte justitsminister Zahle (R) et udvalg til revision af børneloven. Årsagen hertil var, at der i den tid, loven havde virket, havde været såvel intern debat i Rigsdagen som eksternt i offentligheden om flere problematiske forhold i forbindelse med børneloven. Disse forhold omfattede i første omgang tilsynets gennemførelse. Dette var alt for omfattende for én person og systemet fungerede derfor ikke efter hensigten. Regeringen havde desuden fremsat to lovforslag i 1908 om ændring af overinspektørens embede og oprettelse af et særskilt tilsynsembede uafhængigt af formandskabet for overværgerådet. Begge forslag var blevet nedstemt, men da flere med-

²³³ Poul W. Perch, s. 17-18. Samt Betænkning afgivet af Udvalg til Revision af Børneloven, s. 134.

²³⁴ For en belystning af børns arbejde i denne periode, se Ning de Coninck-Smith, 1997.

²³⁵ Jytte Larsen, 2000.

²³⁶ Kari Melby et al., 2006. S. 250-252.

²³⁷ Op.cit.

lemmer af folketinget havde fremsat ønske om at loven blev taget til behandling i sin helhed i et selvstændigt udvalg, nedsattes dette udvalg året efter.²³⁸

Forsøg på revidering 1911

På baggrund af den internationale lovgivning og en større mængde statistisk materiale fra de eksisterende børnehjem, leverede udvalget et lovforslag med titlen ”Lovforslag til Lov om Staten Forsorg for forsømt og vanartet Ungdom”. Ændringen i ordlyden er yderst markant. Udtrykket fra den oprindelige lov ”behandling af forsømte og forbryderiske børn” blev erstattet med ”Statens forsorg”. Dermed blev det dels markeret, at omsorgen for de forsømte børn skulle varetages af staten, dels synes kriminalitetsperspektivet, som var ganske tungtvejende i den oprindelige lov, at få en underordnet betydning i forhold til omsorgssvigt og vanrøgt. Tonen var skiftet fra primært at omhandle de kriminelle børn til i højere grad at fokusere på de omsorgssvigtede børn. I selve lovforslaget spillede kriminalitetsaspektet dog fortsat en stor rolle, men dette var ikke længere det dominerende element.

Ændringsforslaget 1911

De ændringer, som udvalget fremsatte i deres lovforslag, omfattede i første omgang en ændring af aldersopdelingen (§6a, b og c). Der opereredes fortsat med børn og unge under 18 år, men henstillingen fra udvalget var, at de kriminelle lavalder skulle hæves til 16 år. Sigtet var at inddrage den størst mulige gruppe af børn og unge, og dette kunne legitimeres gennem videnskabens resultater, fordi psykologer og pædagoger havde påvist, at barnet var modtagelig for opdragelse indtil 16-års-alderen.²³⁹ En anden ændring omfattede § 7, der præciserede, at uenigheder mellem forstandere og værgeråd, skulle forelægges overværgerådet. Denne bestemmelse er sandsynligvis et resultat af den ganske store magt, folketinget valgte at tillægge forstandergruppen især på optagelseshjemmene.²⁴⁰

Til § 23 havde udvalget gjort en tilføjelse i forhold til de personer, som kunne anerkendes som plejefamilie. I den eksisterende lov, var det muligt at anbringe en pige hos en enlig kvinde, og dette skulle nu også være en mulighed mht. spæde drengbørn. Dette havde reelt været praktiseret med den gældende lov, og derfor blev denne praksis nu tilføjet lovforslaget.²⁴¹ Lovforslaget var således på flere områder tilpasning af lovgivningen ud fra de praktiske erfaringer.

Disse tilpasningsændringer var dog ikke de eneste ændringsforslag fra udvalget. Tværtimod blev der i forhold til tilsynet med institutionerne under §35 tilføjet et tilsyn fra Sund-

²³⁸ Se Rigsdagstidende 1908-1909. Folketingets Forhandlinger. Sp. 3650-3686 samt Tillæg B sp. 2523-2526. Se endvidere Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven, s. 6-8.

²³⁹ Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven, s. 24.

²⁴⁰ Se afsnittet Børneforsorgens økonomiske aspekter, 55ff.

²⁴¹ *Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven*, s. 29 og 66-67.

hedsstyrelsen. Børnehjem m.v. skulle tilses af både overinspektionen²⁴² og en repræsentant fra Sundhedsstyrelsen. Sidstnævnte skulle sikre, at den almene sundhedstilstand levede op til de generelle krav. Forslaget reflekterer således to tendenser. På den ene side at statens kontrol og tilsyn med institutionerne blev væsentligt skærpet, på den anden side at det generelle fokus på befolknings- og børnesundheden også blev mærkbar i børneinstitutionerne.²⁴³

I § 36 blev der stillet forslag om etablering af et Børnenævn. Dette skulle bistå overværgerådet i sager angående oprettelse og ændring af institutioner (børnehjem, optagelseshjem m.v.), ansættelse af forstandere og andre principielle forhold. Desuden skulle nævnet deltage i etablering af foranstaltninger [...]”hvorved der indføres Nydannelser eller sker væsentlige Forandringer i Opdragelsesformer for Børn[...]”²⁴⁴

Børnenævnet skulle bestå af lærere, læger, medlemmer af børnesagsforeninger samt værgerådsmedlemmer og skulle udgøre en professionel enhed, hvis medlemmer havde særlig indsigt i forhold af betydning for de børn, der hørte under børneloven. Sigtet med Børnenævnet var derfor at etablere en gruppe af professionelle mænd og kvinder, hvis viden skulle sikre, at den statslige børneforsorg blev varetaget på bedst mulig vis og med inddragelse af de nyeste forskningsresultater indenfor de børnerelaterede videnskaber og professioner herunder pædagogik, sociologi, medicin etc.

Som tilfældet var med den første kommissionsbetænkning, kom også dette udvalgs lovforslag til at ligge på justitsministerens kontor i flere år, og lovforslaget blev aldrig vedtaget, fordi der ikke kunne skabes flertal omkring det. Ministeren valgte at nedsætte en ny kommission til revision af børneloven i 1918. Denne kommission afgav sin betænkning et par år senere og først i 1922 blev en revideret udgave af børneloven vedtaget. I mellemtiden vedtog Rigsdagen dog en anden lov, som lå i forlængelse af Børneloven.

Lov om tilskud til fremme af forebyggende Børneforsorg 1919

Et par år før børnelovens endelige revidering i 1922 vedtog Rigsdagen som nævnt en lov om ”Tilskud til Fremme af forebyggende Børneforsorg” (1919). Loven omfattede kun 6 paragraffer og omhandlede en bevilling fra statskassen på 250.000 kr. til kommunale og private børneinstitutioner (vuggestuer, børneasylter, børnehaver, dagarbejdsskoler og fritidshjem). Loven var ikke en direkte del af Børneloven, men omfattede til gengæld de institutioner, som lå udenfor værgerådernes ansvarsområde. At loven skulle fungere som et supplement til Børnelovens bestemmelser er dog givet. Motiveringen var, at skabe bedre forhold for de institutioner, der tog hånd om de børn, hvis forældre grundet arbejde måtte forlade hjemmet og overlade børnene til sig selv eller til ældre sø-

²⁴² Overinspektionen skulle desuden inspicere institutionerne to gange årligt i stedet for en.

²⁴³ Se Ingrid Söderlind, 1999 samt Anne Løkke, 1998.

²⁴⁴ *Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven*, s. 32.

skende. Udsigterne for disse børn var jf. bemærkningerne til lovforslaget, at de, hvis det offentlige ikke etablerede de nødvendige institutioner, ville ende under værgerådets forsorg.²⁴⁵

Lovens formål var at mindske det antal børn, der grundet omsorgssvigt, ville ende på en opdragelsesanstalt e.l., hvormed den forebyggende faktor, som i Børneloven af 1905 kun var inddraget i en enkelt paragraf (§10), blev skærpet.

Foreningen Børnesagens Fællesraad havde i den betænkning, der lå forud for lovforslaget udtrykt ønske om, at kommunerne skulle pålægges at oprette det fornødne antal institutioner.²⁴⁶ Heri lå en tydelig indikation af, at ønsket om, at størstedelen af dette felt skulle overgå til det offentlige var markant.²⁴⁷ For ikke at gribe for meget ind i det kommunale selvstyre, blev loven dog vedtaget med en opfordring til kommunerne frem for et påbud. Under alle omstændigheder vidner denne lov om, at børnesagen og det offentliges engagement i børneopdragelsen fik et stadig mere omfattende omfang. Statens kontrol med børneopdragelsen i disse daginstitutioner blev desuden styrket, fordi der med et tilskud fulgte et statsligt tilsyn, som hørte under undervisningsministeren.

I modsætning til Børneloven 1905 var sigtet ikke at mindske børnekriminaliteten, men en minimering af antallet af de værgerådsbørn, der var kommet under offentlig forsorg pga. fattigdom og omsorgssvigt i hjemmet. Børnene skulle have mulighed for at opholde sig i institutioner, hvor de kunne få den fornødne pleje, omsorg og sunde beskæftigelse, som deres forældre grundet erhvervsarbejde var forhindret i at give dem i dagtimerne.²⁴⁸

Lovens motivering belyser således en væsentlig tendens i forhold til udviklingen på området. Den kriminalitetsmindskende retorik, som Børneloven 1905 indeholdt, var i Lov om Tilskud til forebyggende Børneforsorg erstattet af en retorisk referenceramme omfattende trykproblemer og fattigdomsproblemer. Lovens tilskudsbevilling skulle sikre driften af de institutioner, der kunne medvirke til at begrænse antallet af børn under værgerådets forsorg både af hensyn til hele familien og af hensyn til samfundet. Hovedproblemet var fattigdom og en markant stigning i antallet af ”værgerådsbørn”. Daginstitutionerne skulle derfor støttes i et forsøg på skabe gode borgere på trods af vanskelige opvækstvilkår uden at børnene blev fjernet fra hjemmet.

²⁴⁵ I Søren Kolstrups artikel ”Forskningen i Velfærdsstatens Rødder” betones den manglende forskning i forhold til årsagerne til den statslige og kommunale deltagelse i etableringen af daginstitutioner med tilskuddet fra 1919. Se Søren Kolstrup, 1994. s. 335. På baggrund af dette speciales materiale og gennem belysning af tilskudsloven i sammenhæng med Børneloven, kan sigtet mod en forebyggende børneforsorg dog fremhæves som en vigtig årsag til den statslige involvering i etableringen af daginstitutioner. Dette felt savner dog fortsat yderligere belysning i forskningen.

²⁴⁶ *Betænkning fra Udvalget af 18. Marts 1918 for forebyggende Børneforsorg*, 1919.

²⁴⁷ *Rigsdagstidende*, 1919-1920. Tillæg A. sp. 5506.

²⁴⁸ *Betænkning fra Udvalget af 18. Marts 1918 for forebyggende Børneforsorg*, 1919. S. 5ff.

Rigsdagsbehandlingerne

Lovforslaget blev fremsat den 17. juni 1919 af Undervisningsminister Keiser-Nielsen (R), der fremlagde de motiver, som også var anført i lovforslaget: 1. Støtte institutioner i deres forebyggende arbejde, således at børnekriminaliteten kunne mindskes og færre børn og unge på sigt kom under værgerådets forsorg, 2. Yde et tilskud til driftsomkostningerne, således at indtil halvdelen heraf blev betalt af staten. Dette skulle motivere kommunerne til at oprette flere institutioner. Desuden foreslog ministeren, at der indførtes brugerbetaling efter forældrenes formåen, således at kun de, der havde et reelt behov, benyttede sig af tilbuddet om fri institutionsplads.²⁴⁹

Ved førstebehandlingen 21. juni blev lovforslaget genstand for en ganske kort debat, der bar præg af bred politisk enighed og generel tilslutning til lovforslaget. Samtlige af partiernes ordførere fremhævede således behovet for en forebyggende børneforsorg. Dette blev begrundet med, at antallet af værgerådsbørn var steget siden Børneloven blev vedtaget, og der var opstået regulær pladsmangel i døgninstitutionerne. En anden faktor omfattede de socioøkonomiske problemer, som eksisterede i tiden, og som var blevet forværret som følge af Første Verdenskrig.²⁵⁰ Sidstnævnte motivering for den statslige indgriben i familien havde tidligere primært været et socialdemokratisk argument, men blev under debatten om denne lov, fremført af samtlige partier. J.C. Christensen pointerede således, at ”Arbejdsforholdene fører tidt med sig, at Forældre bliver nødt til at gaa hjemme fra, og Børnene bliver henvist til at tilbringe en stor Del af Dagen paa Gader og Stræder [...]”²⁵¹

K.M. Klausens argumenter faldt indenfor samme ræsonnement. For Socialdemokratiet var fokus dog især ved de enlige mødre, der grundet økonomiske vanskeligheder kunne være nødt til at overlade deres børn i værgerådets varetægt. For Klausen blev motiveringen dermed ikke kun at mindske antallet af værgerådsbørn, men også at etablere et offentligt institutionssystem, der gav enlige mødre mulighed for at arbejde uden at miste deres børn.²⁵² Dermed blev de problemer, kvinders erhvervsarbejde medførte for familien og for samfundet, en væsentlig motiveringsfaktor for fremme af den forebyggende børneforsorg gennem småbørnsinstitutioner og fritidshjem. Denne inddragelse af kvinders erhvervsarbejde er særligt interessant, fordi dette perspektiv reflekterer en central problemstilling for de politiske aktører. På den ene side var der et indirekte politiske ønske om at skabe grundlag for, at kvinder kunne passe deres børn i hjemmet. På den anden side var der ikke et politisk ønske om at gennemføre tiltag, der kunne muliggøre dette fx gennem mødreløn. Økonomisk støtte til oprettelse af flere institutioner blev derfor løsnin-

²⁴⁹ Rigsdagstidende 1919-1920. Forhandlinger på Folketinget, sp. 5759-5862.

²⁵⁰ Niels Thomsen, 1991. Kap. 13 og 14. Samt Cecilie S.F. Banke, 1999.

²⁵¹ Rigsdagstidende 1918-1919. Tillæg A, sp. 5980.

²⁵² Op.cit. sp. 5983-84.

gen, fordi målet på dette tidspunkt var, at staten skulle yde hjælp til selvhjælp: give (enlige) kvinder mulighed for at forsørge sig selv og være mødre samtidig.²⁵³

Den kvindelige deltagelse i den politiske beslutningsproces²⁵⁴ betød endvidere, at et andet kønsperspektiv blev tilføjet debatten. Dette vedrørte ikke kvindens stilling i samfundet, men omfattede et ønske om oprettelse af flere institutioner for pigebørn i den skolepligtige alder. Dette blev fremført af den konservative Karen Ankersted, som pointerede, at der for drengebørn eksisterede arbejdsskoler og fritidshjem, men at dette savnedes for piger. Ræsonnementet fra Ankersteds side var, at behovet var lige stort for drenge og piger, og at piger i ligeså høj grad var overladt til sig selv efter skoletid og dermed også udsatte for u hensigtsmæssige påvirkning. Argumentationen hentedes i en ligestillingsretorik, og Ankersteds pointe var, at pigerne skulle have samme muligheder for god opdragelse som drengene.²⁵⁵

Ud over de ligestillings- og kønsrelaterede ræsonnementer, reflekterer debatten også et aldersperspektiv og en professionaliseringstendens. I relation til aldersperspektivet er det ganske tydeligt, at debatten omhandlede tre grupper af børn: 1. Børn op til 2-3 år, 2. småbørn i alderen 3-6 år og 3. Skolebørn fra 6-årsalderen. I Børneloven af 1905 var disse børn grupperet under ét, hvorimod denne lov om tilskudsbevilling vidner om mere omfattende aldersopsplitning. Det interessante er dog ikke denne trindeling i sig selv, men den tendens, at der fra politisk side lægges vægt på hygiejne, omsorg og sundhed for førskolebørnene, mens fokus i forhold til skolebørnene var ved den moralske påvirkning og faren for at børnene skulle ende i kriminalitet.²⁵⁶ Målet med den forebyggende forsorg synes således ikke kun at omhandle kriminalitetsforebyggelse; for de mindste børns vedkommende var målet at etablere trygge og fysisk sunde rammer både af hensyn til børnenes udvikling og af hensyn til forældrenes forhold til institutionerne. Et implicit formuleret mål blev således endvidere at etablere gode relationer mellem det offentlige og de socialt udsatte familier.

Den anden tendens vedrørende professionalisering af børneopdragelsen var allerede markant under børnelovsdebatten i 1905. Dette aspekt blev dog yderligere skærpet under behandlingen af loven om den forebyggende børneforsorg. Behovet for professionelle i institutionerne blev anerkendt af alle partierne, men især fra det Radikale Venstres A.M. Hansen blev dette behov pointeret. Han fremførte således et ønske om statstilskud til pædagogiske uddannelser. Ræsonnementet var, at hvis der skulle etableres gode institutioner for både småbørn og skolebørn,

²⁵³ For en nærmere diskussion af moderskabspolitikens udformning fra 1930-erne, de Caspersen, 1985. Se også Anette E. Hansen & Klaus Petersen, 2000. S. 34-37: om gifte contra ugifte kvinders stilling på arbejdsmarkedet.

²⁵⁴ Kvinder fik almindelig valgret i 1915 (1908 indførtes valgret til lokalvalg).

²⁵⁵ Rigsdagstidende, 1918-1919. Folketingets Forhandlinger. sp. 5994-95.

²⁵⁶ Disse forskellige fokusområder er bl.a. blevet belyst i Ingrid Söderlinds studie af de stockholmske pigebørnehjem. Se Ingrid Söderlind, 1999. Kap. 3.

var det nødvendigt med uddannelsessteder for de mennesker, der ønskede at beskæftige sig med institutionsarbejde. Denne passus i debatten reflekterer både en professionaliseringstendens, men illustrerer også omfanget og konsekvenserne af det statslige engagement i børneopdragelsen og -forsorgen. Dette var et felt, der inddrog en lang række policyområder såsom arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik, socialpolitik etc.²⁵⁷

En sidste tendens, der er værd at bide mærke i, handler om den målgruppe, som loven sigtede mod. At det primært var de fattige familier og en-forsørger-familierne, som kunne drage nytte af et udbygget daginstitutionssystem er tydeligt. I lovens § 3 anføres dog det krav, at forudsætningen for, at en institution kunne modtage statstilskud var, at der opkrævedes forældrebetaling efter disse økonomiske formåen. Der blev således ikke stillet krav om en øvre indtægtsgrænse for de forældre, der kunne anbringe deres børn i institutionen, hvilket ideelt set gav mulighed for, at alle familier kunne anbringe deres børn i disse institutioner. Formålet med denne paragraf var at undgå at forældre af ”Magelighed sender deres Børn i Vuggestuer, Børneasyler og Fritidshjem.”²⁵⁸, men med denne bestemmelse blev muligheden for, at flere mødre kunne optage erhvervsarbejde skabt. Ambitionen med institutionerne var, at de skulle være af ganske høj standard og bestå af gode fysiske rammer og professionelt personale, hvilket skulle skabe gode relationer mellem institution og familie, samtidig med at institutionerne ideelt set kunne optage børn fra alle sociale lag.

Selvom målet med denne lov var at begrænse antallet af børn under værgerådernes forsorg, er der dog tendenser, der peger mod et mere overordnet sigte med loven. I de politiske argumenter ligger implicit den målsætning at ændre relationen mellem stat (institutioner og myndigheder) og familie. Staten skulle indtage en position som den gode samaritaner ved at etablere grundlag for hjælp til selvhjælp. Derved var denne lov aldeles nyskabende, fordi den eksisterende fattiglov medførte tab af borgerrettigheder, mens den eksisterende børnelov lagde op til en statslig ”overtagelse” af forældreskabet. Denne lov medførte i modsætning til de andre lovgivninger ingen sanktioner eller straf for de familier, der benyttede sig af institutionerne, og ideelt set kunne alle familier uanset social stand benytte sig af institutionerne.

Børnelovsrevisionen 1922: Værgerådsloven

Under finanslovsforhandlingerne i 1918 blev børnelovsrevisionen sat på den politiske dagsorden af socialdemokraten K.M. Klausen, der efterspurgte et lovforslag på baggrund af 1911-betænk-

²⁵⁷ De statslige interventioner i familiesfæren og den offentlige tvangsopdragelse af børn medførte et stort behov for professionelle og pædagogisk uddannede børneopdragere, fordi disse skulle sikre, at de pågældende børn kunne blive socialiseret til ”gode samfundsborgere”. Derfor var det dels nødvendigt med uddannelsesinstitutioner for kommende pædagoger, dels nødvendigt at sikre, at det nødvendige antal af professionelle børneopdragere var til rådighed både i de offentlige og private institutioner. Se også Inge M. Bryderup, 2003.

²⁵⁸ Rigsdagstidende 1918-19. Tillæg B, sp. 5509-5510.

ningen.²⁵⁹ Justitsminister Zahles svar var, at grundet forandringer i den forgangne tid, ville han nedsætte et udvalg, som igen kunne behandle Børneloven og fremlægge et lovforslag. Udvalg til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven blev således nedsat den 26. november 1918 med den opgave at gennemgå både Børneloven 1905 og Lov nr. 43 af 1. Marts 1895 om Tilsyn med Plejebørn (herefter Plejebørnsloven).

Udvalget kom til at bestå af Overretsassessor L.C. Brun, formand i overværgerådet og overinspektør for opdragelsesanstalterne – Folketingsmedlem og Redaktør Johannes Fog-Petersen (R) – Overretssagfører Arthur Henriques, formand for KBH 4. valgkreds og Formand for Københavns Værgerådsforening – Folketingsmedlem K.M. Klausen (S), medlem af overværgerådet – Margrethe Nielsen, formand for de Samvirkende Forældreforeninger – Ekspeditionssekretær og senere Kontorchef i Justitsministeriet Aage Svendsen – Forstander for Børnehjemmet Hvidegaard Eske m. Eskesen, formand for Birkerød værgeråd – Folketingsmedlem, lærer A. M. Hansen (R), formand i Tilsynsrådet for Gunslev Pige hjem og sidst, men ikke mindst Landstingsmand, Kontorchef ved Frederiksberg Forsørgelsesvæsen K.K. Steincke (S).²⁶⁰

Udvalget bestod af politiske såvel som fagligt relevante aktører, men der var vel at mærke ingen medlemmer fra Venstre og Højre. Til behandling af revisionsarbejdet benyttede dette udvalg, som de foregående, beretninger fra relevante institutioner, statistisk materiale samt udenlandsk lovgivningsmateriale.²⁶¹ Sigtet var i første omgang at revidere de to love særskilt. Udvalget enedes dog hurtigt om at det ville være mest naturligt at koble de to love sammen i én lov om værgerådsforsorg: Udkast til Lov om Værgerådsforsorg og Tilsyn med Børn. Sigtet for kommissionen var at samle hele børneforsorgen under én myndighed, fordi dette ville give mulighed for at etablere en mere effektiv sagsbehandling, hvor både forebyggende og behandlende aspekter kunne være i fokus.²⁶² Et andet formål var dog også at ændre værgerådernes status i befolkningen i positiv retning. Værgerådene var ifølge kommissionen langt fra populære, og de børn, der var kommet under værgerådernes forsorg, blev stemplet for livet. Derfor var en samling af børneforsorgen den væsentligste ændring i kommissionens lovforslag, og forslagets indhold var generelt blevet tilpasset dette.²⁶³

En mindre, men central ændring, var lovforslagets § 36. Her fremhævedes følgende:

²⁵⁹ Klausen havde sammen med partifællerne Borgbjerg og Sabroe også i forbindelse med den første børnelov sat sagen på dagsordenen. Se afsnittet Børneforsorgen diskuteres i Rigsdagen – tiden 1895-1904, s. 39ff..

²⁶⁰ Steincke var på dette tidspunkt i gang med at udfærdige sin store betænkning: *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, som dannede baggrunden for den senere socialreform. Se bl.a. Jacob Christensen, 1998. Kap. 8.

²⁶¹ *Betænkning fra Udvalget til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven*. S. 5-7.

²⁶² Op.cit. s. 16ff.

²⁶³ Op.cit. s. 21f.

”Børn over den undervisningspligtige Alder bør, naar de ikke kan antages at være sædeligt for-dærvede eller af særlig vanskelig Karakter, i Reglen anbringes i Tjeneste- eller Lærepladser eller paa anden lignende Maade efter dere Anlæg, Evner og øvrige Forhold [...]”²⁶⁴

Sigtet med denne bestemmelse var, at børn, der faldt under Børneloven, skulle opdrages til at for-sørge sig selv og blive gode medborgere. Denne opgave skulle varetages af de lokale værgeråd eller af anerkendte foreninger, som også havde pligt til at føre tilsyn med barnet gennem lære- eller tjenesteperioden.²⁶⁵ Med udvalgets lovforslag sigtedes mod dels at etablere en fast praksis på området, dels at sikre, at børnene fik en uddannelsesmæssig basis for at kunne klare sig i voksenlivet. Under motiveringer for lovforslaget anføres således følgende:

”I Almindelighed bør Værgeraadet ikke anbringe Drengene [...] i rene Budpladser, idet Forholdet til Principalen i saadanne Pladser sædvanligvis er saa løst, at der ikke kan regnes med større Til-syn med den unge, ligesom der i Reglen mangler ethvert Moment af Uddannelse, saaledes at den, der i de unge Aar har været Bud, senere er henvist til at søge sit Udkomme som ufaglært Ar-bejder.”²⁶⁶

Med denne begrundelse er det således tydeligt, at formålet med loven ikke kun skulle være at yde hjælp i øjeblikket, men at sikre barnets fremtid til bedste for barnet selv og især samfundet. Det forebyggende element, som blev betonet i den oprindelige lov, fortsatte i forslaget til lovens revi-sion og blev her formuleret helt eksplicit og med faste retningslinjer for, hvordan dette kunne praktiseres. Lovforslaget lagde således fortsat op til, at børnene med værgerådets (det offentliges) hjælp skulle bryde den sociale arv, både i relation til kriminalitetsperspektivet, men også og især i forhold til deres mulighed for at frigøre sig fra den offentlige forsorg i voksenlivet.

I kommissionens forslag fik værgerådene desuden væsentligt større myndighed, end de havde haft tidligere. Værgerådene skulle ikke længere have godkendt deres beslutninger om fratagelse af forældremagten i overværgerådet, fordi dette blev reduceret til juridisk ankeinstans.

Kommissionens lovforslag blev i høj grad ændret af justitsminister Rytter (V), inden forslaget blev fremsat. Den vigtigste ændring var, at ministeren valgte at dele børneforsorgen i to med Lov

²⁶⁴ *Betænkning fra Udvalget til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven*. S. 22.

²⁶⁵ Denne praksis med at anbringe ældre børn i tjeneste eller lære, eksisterede allerede. Metoden blev bl.a. anvendt på det stockholmske pigebørnehjem, som Ingrid Söderlind har behandlet i sin afhandling. Her blev hele opholdet tilrettelagt ud fra en forventning om, at pigerne skulle forberedes på en tilværelse som tjenestepiger. Se Söderlind, 1999. Kap. 3 og 4.

²⁶⁶ *Betænkning fra Udvalget til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven*. S. 75.

om Værgerådsforsorg og Lov om Tilsyn med Plejebørn. Indholdsmæssigt var lovforslaget om værgerådsforsorg ikke væsentligt anderledes end den gamle Børnelov. Dette var også tendensen i den endelige lov, og forandringerne var ganske minimale. Rigsdagsdebatten om dette er dog særdeles interessant, idet denne illustrerede en række centrale forhold i forbindelse med den senere socialreform.

Rigsdagsdebatten: Landstinget

Stik imod den normale praksis blev lovforslaget om børnelovsrevisionen ikke fremsat i Folketinget, men i Landstinget. Justistminister Rytter havde i sit arbejde med lovforslaget foretaget en række ændringer foruden opdelingen og flere af disse ændringer blev debatteret i Landstinget, da lovforslaget blev behandlet første gang den 6. og 13. april 1922.

I den forbindelse er det særligt påfaldende, at ordførerne med undtagelse af den socialdemokratiske Steincke alle var kvinder. Efter valget i 1920 var 11 % af landstingets medlemmer kvinder²⁶⁷, og de fleste af disse var ordfører netop på børneområdet. Dette betød, at spørgsmålet om kvindelig participation i værgerådene optrådte som en væsentlig faktor for alle ordfører (undtagen den mandlige socialdemokrat).²⁶⁸ Spørgsmålet om, hvordan værgerådene skulle vælges – ved direkte eller indirekte valg – blev et af debattens omdrejningspunkter. Årsagen til at dette spørgsmål blev af så stor interesse var, at hovedformålet med Børnelovens revision var at ”popularisere”²⁶⁹ værgerådene. Disse skulle i mindre grad fremstå som politimyndighed og domstol og i højere grad optræde som ”[...] en Plejefader for de ulykkeligt stillede eller forvildede Børn[...]”²⁷⁰. Midlerne til at nå dette mål var for Steincke og Socialdemokratiet de ændringer, som kommissionen havde foreslået. Herunder var sammensætning af værgerådene ved direkte valg og samling af hele børneforsorgen under værgerådene centrale aspekter.

Disse ændringer fandt ikke støtte hos justitsministeren, ej heller vakte det tilslutning hos den konservative Karen Ankersted²⁷¹ eller fra Venstres Marie Lassen²⁷². Til gengæld blev forslagene støttet af det radikale landstingsmedlem Marie Hjelder, som især talte for en samling af børneforsorgen under én institution.²⁷³ I forhold til en ændring af valg til værgerådene fra indirekte til direkte, blev Steincke dog nedstemt af alle de kvindelige ordførere og af justitsministeren.

²⁶⁷ Jytte Larsen et.al. (red), 2000. S. 186-87.

²⁶⁸ Forklaringen på dette var sandsynligvis ikke, at Steincke var modstander af kvinders deltagelse i politik og i offentlige institutioner, men at han arbejdede for, at værgerådernes medlemmer skulle vælges efter almindelig valgret. Derfor skulle kvindelig deltagelse i værgerådene afgøres af vælgerne.

²⁶⁹ Værgerådene havde i befolkningen fået et dårligt ry, og af hensyn til værgerådernes arbejde og accept i befolkningen på den ene side og børnenes fremtid (disse blev ifølge Steincke mærket for livet som ”Værgerådsbørn”) på den anden, skulle loven revideres så den fik en større folkelig opbakning.

²⁷⁰ Steinckes definition. Rigsdagstidende 1920-21, Landstingets Forhandlinger. sp. 1577.

²⁷¹ Rigsdagstidende 1920-21, Landstingets Forhandlinger. sp. 1706ff.

²⁷² Rigsdagstidende 1920-21, Landstingets Forhandlinger. sp. 1924ff.

²⁷³ Rigsdagstidende 1920-21, Landstingets Forhandlinger. sp. 1715-1717.

Fælles for kvinderne var, at de opprioriterede en bestemmelse om, at der i værgerådene skulle sidde mindst én (og gerne to) kvinder, fordi et indirekte formål var, at forøge den kvindelige deltagelse i de politiske institutioner.²⁷⁴

I forhold til forebyggelsesprincippet gennem økonomisk støtte til især de børnerige familie og de enlige mødre, var Steincke og Hjelmer dog aldeles enige. Mens Steinckes fokus især var de børnerige familier, havde Hjelmer dog en anden dagsorden, der omfattede de dårligst stillede mødre – de enlige. I Hjelmers argumenter for støtte til de økonomisk dårligt stillede familier lå en implicit dagsorden. For hende var det vigtigste, at mødre fik økonomisk frihed til at opprioritere moderskabet frem for erhvervsarbejde, og derfor så hun en løsning i en offentlig økonomisk støtte til mødrene gennem regulær mødreløn.²⁷⁵ Steincke var aldeles enig med Hjelmer i forhold til behovet for at støtte mødrene økonomisk, men for ham var den vigtigste målgruppe ikke kun de enlige kvinder, men især også de børnerige familier.²⁷⁶ 1930-ernes befolkningspolitik var allerede på dette tidspunkt begyndt at tage form, og Socialdemokratiet så i børneforsorgens økonomiske aspekt et potentielt redskab til at vende kurven i forhold til de faldende fødselsrater.²⁷⁷

Resultatet af de politiske forhandlinger medførte ikke de store ændringer, som Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre argumenterede for. De blev først (delvist) realiseret, da Socialdemokratiet overtog regeringsmagten med støtte fra det Radikale Venstre i 1929 og gennemførte en socialreformen i 1933. Debatten om børnelovsrevisionen viser dog en række tendenser, der sætter ændringerne i 1933 i perspektiv. Alliancen mellem S og R på det socialpolitiske område markeredes allerede i debatten om børnelovsrevisionen i 1922, og på flere områder ønskede disse partier at reformere socialforsorgen og især børneforsorgen. Samtænkningen af moderskabs- og børnepolitik blev ligeledes særdeles markant i debatten. At etablere en forebygende børneforsorg gennem økonomisk støtte til de dårligt stillede forsørgere var allerede blevet foreslået og delvist implementeret i 1905-loven. Dette element blev et af de bærende principper i den socialdemokratiske politik og denne kurs fandt især støtte hos Det Radikale Venstre.

²⁷⁴ Her er således et eksempel på, at kvindebevægelsens anden bølge, der koncentrerede sig om kvinders deltagelse i politik, også havde betydning for de kvindelige politikeres stillingtagen på børneområdet. Se Drude Dahlerup, 1998. Kap. 3.

²⁷⁵ Rigsdagstidende 1920-21, Landstingets Forhandlinger. sp. 1718f. Se også Hanne Capsersen, 1985. Om det modsætningsfyldte moderskab og moderskabspolitikken i 1930erne.

²⁷⁶ Rigsdagstidende 1920-21, Landstingets Forhandlinger. sp. 1743ff.

²⁷⁷ Se Cecilie S.F. Banke, 1999.

KAPITEL IV: BØRNEFORSORGEN OG SOCIALREFORMEN

Socialreformen 1933 udgjorde en samling af de sociale love, der var blevet vedtaget i tiden indtil reformen samt en række reviderede og nye lovgivninger. Ophavsmanden bag denne reform var socialminister K.K. Steincke, som fik koblet reformen på Kanslergadeforliget (30. Januar 1933). Dermed blev hele socialforsorgen i Danmark væsentligt forandret, fordi reformens Lov om Offentlig Forsorg gav borgerne ret til at modtage offentlig understøttelse uden tab af borgerrettigheder. Reformen medførte også væsentlige ændringer på børneområdet, fordi Værgerådsloven (den tidligere Børnelov), Lov om Tilsyn med Plejebørn og Lov om Tilskud til Fremme af forebyggende Børneforsorg blev ændret og implementeret i det nye sociallovkompleks.²⁷⁸

Allerede i 1920 udgav K.K. Steincke sin betænkning: *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, der lå til grund for hele socialreformen. I denne fremlagdes de principper, som reformen byggede på med den sociale minimumspolitik og retsprincippet som de mest centrale.²⁷⁹ Racehygiejne og befolkningsforbedrene tiltag var desuden en del af det teoretiske grundlag for den nye ordning.²⁸⁰ Socialreformens administrative formål var desuden at forenkle, samle og ensarte sociallovgivningerne, således at den sociale forsorg blev etableret som et samlet felt. Familien optrådte desuden som et centralt omdrejningspunkt, og det familiesyn, Steincke havde, kom til at præge reformen.²⁸¹

²⁷⁸ Eftersom dette speciales fokusområde, børnelovgivningen, blev en del af socialreformens Lov om Offentlig Forsorg, vil denne del af reformen i det følgende være det primære omdrejningspunkt. Af denne grund inddrages således ikke de øvrige elementer i Socialreformen 1933. For disse se bl.a. Iver Hornemann Møller, 1994; Jørn Henrik Petersen, 2007, Søren Kolstrup, 1996. kap. VIII; Cecilie F.S. Banke, 1999; Klaus Petersen og Klas Åmark, 2006; Cecilie F.S. Banke, 2003; Hilda Rømer Christensen, 2003 samt Jacob Christensen, 1999.

²⁷⁹ Det ligger udenfor dette speciales sigte at levere en indgående skildring af hele socialreformens tilblivelsesproces og forløbet fra udgivelsen af *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* til reformen vedtages. I stedet henvises dog til Iver Hornemann Møller, 1994 samt Banke 1999.

²⁸⁰ K.K. Steincke, 1920. Kap. 21-24.

²⁸¹ Iver Hornemann Møller, 1994. Kap. 6.

Steinckes familiesyn

Steincke var en særdeles central aktør i forhold til Socialreformens forandring af børnelovgivningen, og hans familiesyn kom i høj grad til at præge denne.²⁸² Steincke så som udgangspunkt familien som samfundets kerne, og det var gennem støtte til familierne, samfundet skulle reddes fra modernitetens problemer.²⁸³ Han var til dels inspireret af Ellen Key, der så moderen som familiens kerne, og det var kvinden, der skulle støttes i sit arbejde i hjemmet. Hun skulle have mulighed for at bruge sine kræfter på at holde hjemmet og føde og opdrage familiens børn, og det var således statens opgave at give kvinden mulighed for at udføre dette ”samfunds bærende erhverv”.²⁸⁴ I forhold til tvangsopdragelsesprincippet, var Steinckes principielle indstilling i nogen grad forskellig fra de tendenser, der tegnede sig hos Socialdemokratiet under den første børnelovsdebat. Steincke præsenterede i Fremtidens Forsørgelsesvæsen et princip, som kom til at præge børnelovens implementering i Socialreformen, idet han pointerede følgende:

”Ethvert sundt Samfund maa bygge paa det ordnede Familielivs Klippegrund; thi Samfundets Trivsel betinges af de gode Hjems Antal, men et Hjem uden en Fader og en Moder er ikke et virkeligt Hjem for Børnene, og Kaserneopdragelse kan i ingen Henseende erstatte det egentlige Hjems Værdier, dette være endda temmelig tarveligt.”²⁸⁵

Idealet for Steincke var, at familien omfattede begge forældre, og derfor var han tilhænger af ægteskabets opretholdelse. Vigtigt for Steincke var dog også, at ægtefællerne var ligestillede; derfor havde han støttet de ægteskabsreformer, som blev gennemført i de første par år af 1920'erne.²⁸⁶ Hans overvejelser om tvangsopdragelsesanstalterne reflekterer desuden en principiel indstilling til disse, idet Steincke betonede vigtigheden i, at barnet så vidt muligt blev bevaret i sit ”naturlige hjem”. Derfor var døgninstitutionerne og opdragelsesanstalterne kun en sidste udvej og ikke den ideelle opdragelsesramme. Det var med disse grundsyn, børnelovene blev implementeret i socialreformens Lov om Offentlig Forsorg.

Børneværn

Den del af socialreformen, der er i fokus i denne sammenhæng omfatter som nævnt Lov om Offentlig Forsorgs afsnit II: Børneværn. Allerede i juni 1929 havde socialminister Steincke nedsat et Børneværnsudvalg, som skulle bistå Socialministeriet med udfærdigelse af et børnelovforslag.

²⁸² Nedenstående afsnit rummer alene de overordnede linjer for familiens rolle i Steinckes sociallovkompleks. For en mere omfattende diskussion af dette se K.K. Steincke, 1920. Kap. 1,2, 21-24. Jacob Christensen, 1998. Kap. 15 samt Cecilie S.F. Banke, 1999.

²⁸³ K.K. Steincke, 1920. Kap. 1.

²⁸⁴ Kari Melby et.al. s. 278ff.

²⁸⁵ K.K. Steincke, 1920. S. 303.

²⁸⁶ Kari Melby et.al. s. 281-284.

Udvalgets lovforslag lå færdigt den 4. juni 1930 og var udarbejdet som et kapitel til den samlede Lov om Offentlig Forsorg.²⁸⁷ Forslaget, som kun gennemgik minimale ændringer inden Steincke fremsatte forslaget i folketinget, var en sammenfatning af alle de eksisterende love på børneområdet. Afsnittet om Børneværn bestod af en redigering og tilpasning af eksisterende lovgivninger på baggrund af *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*. Derfor rummede forslaget en række væsentlige ændringer.

Den mest afgørende var nedlæggelsen af værgerådene og de kommunale tilsynsinstanter for plejebørn, der nu skulle lægges ind under kommunernes sociale udvalg.²⁸⁸ Den nye struktur byggede dog i nogen grad videre på den eksisterende. Overværgerådet og overinspektionen blev således erstattet af en ny institution i form af Landsnævnet for Børneforsorg, hvorunder overinspektøren hørte.

De sociale udvalg fik desuden større betydning²⁸⁹, idet de skulle have myndighed til selvstændigt at træffe beslutning i en given sag fx om et barns fjernelse fra hjemmet. Landsnævnet for Børneforsorg havde til gengæld til opgave at føre kontrol med at udvalgenes beslutninger blev truffet i overensstemmelse med lovgivningens bestemmelser. Dermed blev sidstnævnte institutioner en statslig kontrolinstans med juridisk ekspertise. Den funktion som appelinstant, der tidligere havde tilhørt overværgerådet blev også placeret i Landsnævnet. Grundprincipperne blev i et vist omfang bevaret med lovforslaget; det nye bestod dog deri, at hele børneforsorgen og beslutningsmyndigheden blev lagt under kommunernes udvalg, mens Landsnævnet for Børneforsorg kun skulle fungere som kontrol- og appelinstant.

Borgernes forpligtelser

En generel tendens i lovforslaget er desuden, at det omfattede langt mere specifikke retningslinjer for og krav til de offentlige ”samarbejdspartnere”, herunder bl.a. foreningerne og de udpegede tilsynsværger. I relation til sidstnævnte er det bemærkelsesværdigt, at hvervet som tilsynsværger skulle være offentligt ombud.²⁹⁰ Dermed blev befolkningen forpligtet overfor de børn, der var under de sociale udvalgs forsorg, igen skærpet. I forlængelse heraf synes det endvidere påfaldende, at straffebestemmelserne i lovforslaget var ganske omfattende. På de sociale udvalgs eller Landsnævnet for Børneforsorgs begæring kunne personer, der havde undladt at anmelde omsorgssvigt, straffes med bøde eller indtil 3 måneders hæfte. Strafferammen for at skjule et barn, der var stukket af fra en institution blev ligeledes hævet væsentligt, idet dette kunne medføre op

²⁸⁷ Se *Børneværnsudvalgets Betænkning*, Rigsdagstidende 1929-30, Tillæg A.

²⁸⁸ *Børneværnsudvalgets Betænkning*, Rigsdagstidende 1929-30, Tillæg A. Sp. 3213ff.

²⁸⁹ Dette er en generel tendens i forbindelse med Socialreformen og er således ikke særligt for børneforsorgen.

²⁹⁰ *Børneværnsudvalgets Betænkning*, Rigsdagstidende 1929-30, Tillæg A. Sp. 3227-28.

til 2 års fængsel.²⁹¹ Disse forhold leverer således kraftige indikationer af, at den almene befolknings forpligtelser overfor børn havde fået en ganske central betydning.

Ny målsætning: Barnet bevares længst muligt i eget hjem!

Det overordnede sigte med denne lov var at yde familien tilstrækkelig støtte til at denne kunne klare egne problemer og opdrage egne børn, hvorved børnene kunne undgå at blive fjernet fra hjemmet. Dette perspektiv er særligt tydeligt i lovforslagets kapitel II om det forebyggende børneværn, hvor det anføres at de sociale udvalg i trangstilfælde kunne yde familien økonomisk bistand "[...]særlig naar Fjernelse fra Hjemmet herved kan undgaas."²⁹² En andet middel var at beskikke en tilsynsværge eller at pålægge forældrene, at det pågældende barn skulle tilbringe dagtimerne i en anerkendt daginstitution. Lignende muligheder eksisterede allerede i Børneloven 1905 med hensyn til børn i den skolepligtige alder. I udvalgets lovforslag blev der dog tilføjet den mulighed at påbuddet også kunne omfatte børn i førskolealderen.

Disse udvidede muligheder for forebyggende forsorg var et resultat af Lov om Tilskud til fremme af forebyggende Børneforsorg fra 1919, hvor målet var at etablere statslige og privatdrevne småbørnsinstitutioner, der kunne begrænse antallet af børn under værgerådets forsorg. Samlet set synes det forebyggende element at fremstå som det mest centrale.

Kapitel IX, § 2 præsenterede desuden en ny "sanktionsmulighed", hvor forældre, der grundet alkoholisme, ikke kunne tage vare på deres børn, kunne anbringes på et afvænningshjem i stedet for straf. En forudsætning for dette var dog, at "[...] det sociale Udvalg skønner, at en Fjernelse fra Hjemmet af de i dette værende Børn kan undgaas, eller at Børnene kan tilbagegives til Hjemmet, hvis den drikfældige Person fjernes fra Hjemmet."²⁹³ Med denne bestemmelse blev der således lagt op til, at det offentlige forsorg kunne omfatte hele familien og ikke kun børnene. Steinckes grundlæggende familiesyn har givetvist spillet en central rolle i denne nye praksis.

Debatten i Rigsdagen: reform for barnets skyld?

Dette lovforslag blev med ganske få ændringer²⁹⁴ fremlagt for folketinget som en del af Lov om Offentlig Forsorg af socialminister K.K. Steincke den 28. oktober 1930. Over en måned senere, den 2. december blev forslaget sat til førstebehandling.²⁹⁵ Der blev ved denne lejlighed kun gjort

²⁹¹ *Børneværnsudvalgets Betænkning*, Rigsdagstidende 1929-30, Tillæg A. sp. 3275-3276.

²⁹² *Børneværnsudvalgets Betænkning*, Rigsdagstidende 1929-30, Tillæg A. sp. 3225-3226.

²⁹³ Op.Cit. Sp. 3275-3276.

²⁹⁴ Den væsentligste ændring af udvalgets lovforslag omfattede sammensætningen af Børneværnsudvalget i København. I udvalgets betænkning eksisterede to forskellige forslag til dette, idet der foruden udvalgets forslag også var vedlagt et forslag stillet af Københavns Værgeråd. Det lovforslag K.K. Steincke fremlagde i folketinget var således en tilpasset begge forslag.

²⁹⁵ Analysen af debatten i Rigsdagen er sammensat med hovedvægt på den del af debatten, der vedrørte Lov om Offentlig Forsorg, Afsnit II: Børneværn. Men eftersom lovforslaget blev sat til behandling som et samlet forslag, vil også andre aspekter af debatten blive inddraget i det omfang, dette er af betydning for Børneværnsbestemmelserne.

enkelte bemærkninger til børneværnsafsnittet, og dette afsnit var langt fra det primære debateme-
ne. Dog udtrykte Venstres ordførere Krag og Inger Gautier Schmit en vis utilfredshed med ned-
læggelsen af værgerådene. Dette var især tilfældet i sidstnævntes tale, idet Gautier Schmidt rejste
spørgsmålet om, hvorvidt sammenlægningen af hele børneforsorgen under de sociale udvalg også
var til børnenes fordel.²⁹⁶ Kritikken af børneværnsafsnittet var således, at selvom den nye struktur
blev betragtet som en fordel for administrationen og den offentlige forvaltning, var dette ikke
nødvendigvis en fordel i forhold til børneforsorgen. Ifølge Gautier Schmidt forudsatte børne-
forsorgen deltagelse fra professionelle folk med særlig indsigt i børns forhold. Denne ekspertise
var ikke nødvendigvis til stede i de sociale udvalg, hvorfor den praktiske del af børneforsorgen og
hele sagsbehandlingen dermed kunne blive væsentligt forringet.

Et andet kritikpunkt, som også blev rejst af Gautier Schmit var, at den nye admini-
strative struktur nødvendigvis ville medføre en væsentlig forøgelse i omkostningerne, fordi det
nye system kun kunne fungere effektivt, hvis der blev ansat et betydeligt antal ekstra administra-
tivt personale både i kommunerne, men også i de statslige institutioner herunder Landsnævnet for
Børneforsorg og overinspektionen. Steinke afviste kritikken, og selvom han i sit svar gav udtryk
for en vis forhandlingsvillighed i forhold til enkelte punkter, var der ingen vej udenom i forhold
til nedlæggelsen af værgerådsinstitutionerne. Disse kunne ikke bevares i den nye struktur, fordi
sigtet netop var at rationalisere og forenkle den offentlige forvaltning.²⁹⁷

Denne uoverensstemmelse med Venstres Gautier Schmit og Socialministeren de-
monstrerer en væsentlig pointe i forhold til børneforsorgsdebatten. Formålet med at forbedre for-
holdene for de socialt udsatte børn indtog en underordnet stilling i forhold til det overordnede mål
med at omstrukturere den offentlige forvaltning. Hvorvidt ændringerne var til fordel for børnene
blev således ikke kommenteret af ministeren. Implicit heri lå en holdning om, at Socialreformens
forenkling ubetinget ville føre til en forbedret børneforsorg, fordi alle børn ville få samme sags-
behandling med den detaljerede lovtækt.²⁹⁸ På børneområdet kom retsprincippet således også til
at få en vis indflydelse, fordi de børn, der var under forsorgen ville få en ens og lige behandling i
modsatning til de gamle loves skøns- og vurderingsbaserede sagsbehandling. Overgangen til at
betragte sociale ydelser som en rettighed og ikke som en almisse fik dermed den betydning for
børneforsorgen, at der lå helt præcise retningslinjer for de tiltag, der skulle gøres overfor forskel-
lige tilfælde af omsorgssvigt. Hvis årsagen til problemerne var økonomiske, skulle der ydes øko-
nomisk tilskud ligesom børnene kunne pålægges at besøge en daginstitution. Hvis årsagen var
den ene forælders alkoholisme, skulle denne fjernes fra hjemme og behandles. Målet var at beva-

²⁹⁶ Rigsdagstidende 1930-31, Folketingets Forhandlinger. Sp. 2872.

²⁹⁷ Rigsdagstidende 1930-31, Folketingets Forhandlinger. Sp. 3041f.

²⁹⁸ Rigsdagstidende 1930-31, Folketingets Forhandlinger. Sp. 3038-57.

re børnene i deres biologiske hjem og yde hele familien målrettet bistand. Dette indikerer, at børns ret til en god barndom var indeholdt i lovforslaget, hvilket sandsynligvis har været årsagen til Steinckes ræsonnement om, at en forenkling og præcisering af lovgivningen også var til fordel for børnene. Børnene fik efter Steinckes vurdering regulære rettigheder med dels en ensartet sagsbehandling, dels ret til at bevare tilknytning til forældrene.

Statens rettigheder over barnet var dog fortsat et væsentligt element, men det nye fokus bevirkede en nuancering, som delvist reflekterer barnets nye status som subjekt.

Udvalgsbehandling og andenbehandling

Efter førstebehandlingen nedsattes et udvalg på 15 medlemmer til behandling af Lov om Offentlig Forsorg. Dette udvalg arbejdede således henover kriseforligene²⁹⁹ og først i efteråret 1932 fremsatte socialminister Steincke igen Forslag til Lov om Offentlig Forsorg, som blev sat til førstebehandling den 2. december.

Behandlingen af lovforslaget var ved denne lejlighed yderst kortfattet. Eneste taler var Fr. Andersen (S), som foreslog, at lovforslaget igen skulle henvises til behandling i et udvalg. Årsagen var, at der ikke kunne skabes flertal om forslaget på det pågældende tidspunkt, hvorfor regeringen ønskede at nå til enighed mellem partierne gennem endnu en udvalgsforhandling.³⁰⁰ Dermed endte Lov om Offentlig Forsorg med at blive behandlet i et udvalg, indtil det sammen med den resterende del af socialreformen blev en del af Kanslergadeforliget den 30. januar 1933.

I april 1933 blev lovforslaget derfor først sat til andenbehandling i folketinget, hvor samtlige af udvalgets ændringsforslag blev vedtaget efter en kort debat. I denne sammenhæng var det væsentligste af de i alt 250 ændringsforslag forslag nr. 21 b), der bestemte, at der skulle nedsættes underudvalg (børneudvalg) vedrørende børnenævn i samtlige kommuner. I det oprindelige lovforslag var dette kun tilfældet i København, mens børneforsorgen i landets øvrige kommuner skulle varetages af de sociale udvalg.

Børneforsorgen blev derved udskilt som en særlig del af socialforsorgen, men ikke ved en selvstændig institution, som værgerådene havde været. Sigtet var fortsat at etablere en samlet socialforsorg, hvor der var mulighed for at lave en helhedsorienteret sagsbehandling. Ændringen skyldtes primært, at udvalget havde tilpasset loven til de ønsker, der bl.a. var blevet fremsat af Københavns Værgerådsforening.³⁰¹ Dog havde også Venstre med Inger Gautier Schmidt i spidsen givet udtryk for, at den foreslåede løsning var aldeles uacceptabel. Derfor krediterede

²⁹⁹ Om kriseforligene: I oktober 1931 indgik regeringen det første kriseforlig med Konservativ Folkeparti udenom Venstre. Dette forlig omfattede dels støtte til landbruget dels arbejdsløshedsunderstøttelse og beskyttelse mod udenlandske konkurrenter. I juni 1932 vedtoges det andet kriseforlig mellem de fire gamle partier: Venstre, Konservativ, Socialdemokratiet og Radikale Venstre. Linjen fra det første forlig blev videreført, men også den del af socialreformen, der omfattede Lov om Arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring blev vedtaget ved denne lejlighed.

³⁰⁰ Rigsdagstidende 1932-33. Forhandlinger i Folketinget, sp. 1088-1089.

³⁰¹ Rigsdagstidende 1932-33. Forhandlinger i Folketinget, sp. 4623-4624.

Steincke, trods sin tydelige irritation over det kvindelige folketingsmedlem, hende og hendes parti for denne ændring.³⁰²

Ændringerne blev rost af alle støttepartier omfattende V, R og S, mens Det Konservative Folkepartis C.J.F. Sven, der tidligere havde været en energisk fortaler for reformen nu meldte ud, at partiet ville undlade at stemme. Reformens ændringsforslag tilgodeså ikke i tilstrækkelig grad partiets interesser.³⁰³ Retsforbundet og Dansk Kommunistparti havde ikke været ”inviteret” til at deltage i udvalget. Ikke desto mindre erklærede Retsforbundets ordfører Gregeresen, at partiet agtede at stemme for reformen.

Debatten var således generelt præget af tilfredshed med ændringsforslagene. Inger Gautier Schmidt fremsatte dog i sin tale en væsentlig problemstilling i forhold til den kvindelige participation i de sociale udvalg. Disse var i modsætning til værgerådene tæt knyttet til de kommunale råd, og eftersom kvinders repræsentation i kommunalpolitik var overordentlig lav, ville dette kunne medføre en nedgang i antallet af kvindelige repræsentanter i børneforsorgen.³⁰⁴ Kritikken af den sammensætning, de sociale udvalg og dertilhørende underudvalg havde, lå indenfor en ligestillingsretorik. Argumentationen for kvindelige deltagelse i børneforsorgsarbejdet rummede ikke de samfundsmoderlige undertoner, som tilfældet var under debatten om den første børnelov. Til gengæld var ligestillingsprincipperne de dominerende for Gautier Schmidt. Den kvindelige deltagelse en rettighed for kvinderne, og deres repræsentation var ikke begrundet med særlige kvindelige kompetencer.

Socialminister K.K. Steincke kommenterede ikke dette punkt i sit svar, hvilket heller ikke var tilfældet for de øvrige folketingsmedlemmer. Uenigheden mellem Steincke og Gautier Schmidt var dog helt fremtrædende, og årsagen hertil skal sandsynligvis findes deri, at målet med reformens børneværnsafsnit ikke var det samme for de to politiske aktører. Socialdemokratiet og Venstre rummede langt fra samme syn på den offentlige sektor i forhold til børneforsorgen. Mens Socialdemokratiets Steincke sigtede mod en samling, forenkling og helhedsorienteret offentlig forsorg, der ville føre til en mere ensartet og sammentænkende sagsbehandling, sigtede Venstre fortsat mod at bevare en selvstændig børneforsorg. Tendensen var, at Socialdemokratiet med reformen begyndte at etablere en familiepolitik, hvor børneforsorgen blev koblet direkte sammen med andre politikområde med betydning for familierne. Årsagen til at Venstre med Inger Gautier Schmidt ikke gav sin ubetingede støtte til denne væsentlige ændring, skal sandsynligvis findes i den tilknytning pågældende medlem havde til de filantropiske foreninger.³⁰⁵ Disse blev

³⁰² Op.Cit. sp. Sp.4632 & 4636

³⁰³ Det Konservative Folkeparti var i løbet af kriseforligene blevet ”kørt ud på et sidespor”. Derfor er det ikke unaturligt, at C.F.J. Sven kritiserede reformen og at partiet ikke stemte for lovforslaget. Se Iver Hornemann Møller, 1994.

³⁰⁴ Rigsdagstidende 1932-33. Forhandlinger i Folketinget, sp. 4629-4630.

³⁰⁵ Rigsdagstidende 1932-33. Forhandlinger i Folketinget, sp. 4632.

betragtet som kernen i børneforsorgen og som en betingelse for, at denne overhovedet kunne blive vellykket.

Efter vedtagelsen af de ikke mindre end 250 ændringsforslag overgik lovforslaget til tredjebehandling, der fandt sted den 6. - 7. April 1933. Debatten koncentrerede sig ved denne lejlighed om hele socialreformens principper, og den generelle tendens var, at der fra forligspartiernes og Restforbundets side blev udtalt ros til Socialministeren for lovgivningen udarbejdelse. Det Konservative Folkepartis ordfører C.F.J. Sven erklærede til gengæld sin utilfredshed med reformen og pointerede, at partiet ikke havde haft nogen reel mulighed for at få indflydelse på lovgivningens udformning. DKPs ordfører Munch-Petersen erklærede, at reformen reelt var en besparelse, der ville ramme arbejderklassen og at loven byggede på kapitalistiske principper om hjælp til selvhjælp, hvorfor partiet heller ikke støttede reformen.³⁰⁶ Ingen af indlæggene omhandlede afsnit II om Børneværn, sandsynligvis fordi lovforslaget var blevet forhandlet færdigt allerede efter andenbehandlingen, men også fordi børnesagen ikke stod højest på den politiske dagsorden. Socialreformen medførte en lang række mere principielle ændringer på flere andre områder herunder ændringen fra skøns- til retsprincip.³⁰⁷ Derfor kom børnesagen ikke til at dominere debatten ved tredjebehandling. Forslaget blev herefter sat til afstemning og vedtoges med 98 stemmer mod 24, hvorefter lovforslaget blev tilstillet Landstinget.³⁰⁸ Her blev forslaget sat til førstebehandling den 10. april.

Landstingsforhandlingerne

Forhandlingerne i Landstinget var på flere måder lig Folketingets tredjebehandling. Det Konservative Folkepartis ordfører Fritze Teisen beklagede den behandling hendes parti havde fået af forligspartierne. Debatten ved samtlige tre behandlinger bar således præg af et verbalt slagsmål mellem den konservative ordfører på den ene side og de tre andre partiers ordførere inkl. socialministeren på den anden. Ikke desto mindre var det Fritze Teisen, der gennem sit forsvar af partiets indstilling til sociallovgivningen endte med at formulere et konsensusbelagt aspekt af den del af sociallovgivningen, der omfattede børn:

”Vi [Det Konservative Folkeparti] ønsker, at de syge, de gamle og Børnene til enhver Tid skal leve under gode Kaar her i Landet og under saadanne Kaar, at Fattigdom ikke komme til at trykke dem [...]”³⁰⁹

³⁰⁶ Se Rigsdagstidende, 1932-33. Forhandlinger i Folketinget, sp. 4920-4938 & 4940-4990.

³⁰⁷ Se Jørn Henrik Petersen, 2007. kap. 11.

³⁰⁸ Rigsdagstidende, 1932-33. Forhandlinger i Folketinget, sp. 4990

³⁰⁹ Rigsdagstidende 1932-33. Forhandlinger i Landstinget, sp. 1541.

Børnene hørte dermed til blandt gruppen af uskyldige borgere – borgere, som samfundet gennem den offentlige forvaltning havde pligt til at tage hånd om. I denne formulering ligger endvidere implicit børns ret til lige livschancer; barnets fremtid skulle ikke være betinget af de fattige kår, som det havde været underlagt gennem barndomsårene. Dermed spillede den sociale arv fortsat en central rolle i debatten om børneforsorgen, dog med en forandret betydning end tilfældet var i forbindelse med Børneloven 1905. Motiveringen for 1905-loven lå bl.a. indenfor rammerne af børnekriminalitetsbekæmpelse gennem et brud med den sociale arv, hvorimod motiveringen ved Socialreformen faldt under en retorik om lige livschancer uanset baggrund. Barnets ret til en god barndom og til en god opdragelse, som defineret i Folkeforbundets Erklæring om Barnets Rettigheder fra 1924³¹⁰, blev således også statueret i socialreformen og af det parti, der på en lang række andre punkter stillede sig kritisk overfor forligspartiernes lovforslag. Sigtet med børnelovgivningen, der omfattede forebyggelse og beskyttelse af børn synes dermed at være et konsensusbelagt felt i principiel henseende.

Fra Børnelov til familiepolitik

Resultatet af Socialreformens Afsnit II Børneværn var at værgeråd og overværgeråd blev nedlagt og erstattet af hhv. det sociale udvalgs Børneudvalg og Landsnævn for Børneforsorg. Konsekvensen af denne forandring var, at den lokale børneforsorg fik større myndighed og at den blev knyttet direkte sammen med de kommunale bestyrelser, fordi byrådenes medlemmer altid skulle have flertal i børneudvalgene. Deltagerne i børneforsorgen kom dermed primært til at bestå af folkevalgte kommunalpolitikere, som havde indsigt i hele socialforsorgen og –lovgivningen. Ekspertene havde dog fortsat en plads i udvalgene og i hver enkelt sag kunne relevante ekspertgrupper kaldes i samråd. Grunden var dermed lagt til etablering af en folkeligt forankret og familieorienteret sagsbehandling, hvor der var mulighed for at yde støtte til hele familien i stedet for primært børnene. Børnene udgjorde dog kernen i familien, og børnene var det primære omdrejningspunkt for denne del af forsorgen, men ikke desto mindre synes lovgivningen at have bevæget sig over i en ny gruppering i form af familielovgivning i stedet for børnelovgivning.

³¹⁰ Erklæringen er trykt i Lene Hansen, 2003.

KAPITEL V: OPSUMMERING, KONKLUSIONER, PERSPEKTIVER

Efter det foregående kapitels analyse af lovgivningerne og debatterne, skal blikket nu vendes mod spørgsmålet om idéerne bag Børneloven 1905 og dennes forandring gennem perioden. Indledningsvist leveres en kort opsummering af børnelovens forandring og udviklinger i lovens idégrundlag og målsætninger. Dernæst følger en nærmere diskussion af forskningstesterne om forandringer i barndommen, eksperternes betydning m.v. i forhold til det foregående kapitels debatanalyse.³¹¹ Herefter er en diskussion af de nye indsigter, der kan leveres på baggrund af forskningstesterne og debatanalysen. Afslutningsvist er et reflekterende afsnit indeholdende forskningsstrategier og ”huller” i forskningen på børneforsorgsområdet.³¹²

Opsummering: Børnelovens idégrundlag – 1905 til 1933

Den Børnelov, der blev vedtaget i 1905 brød radikalt med den eksisterende praksis i børneforsorgen, fordi det nu blev muligt at tvangsfjerne børn mod forældrenes vilje, selvom disse ikke modtog og vedvarende fattighjælp.³¹³ Til forvaltning af lovens bestemmelser, herunder også administrationen af tvangsfjernelser, oprettedes lokale værgeråd og et statsligt overværgeråd med sæde i København. Værgerådene var sammensat af såvel folkevalgte kommunalpolitikere som børnesagsarbejdere (eksperter), mens overværgerådet havde ministeriel repræsentation fra både Justitsministeriet og Ministeriet for Skole og Uddannelsesvæsen. I denne statslige institution sad også jurister og eksperter på børneområdet, og overværgerådet var ligeledes hjemsted for overinspektionen, hvis opgave var at holde tilsyn med institutionerne. Den statslige institution var derfor både ankeinstans, godkendende myndighed i forhold til værgerådernes beslutninger samt kontrolmyndighed overfor de private og statslige børneinstitutioner.³¹⁴

Målet med denne nyskabende lov var at etablere et system, hvor staten gennem de lokale og kommunalt forankrede institutioner kunne begrænse børnekriminaliteten. Dette var

³¹¹ Udgangspunktet er de spørgsmål, der i afsnittet Materiale og operationalisering (s.19ff) blev anført ved hver forskningstese.

³¹² Analysen af børneforsorgens etablering og udvikling har afdækket en række ”huller” og fremtidige strategier, som kan tegne et langt mere nuanceret billede af idéerne bag forsorgen, end tilfældet er her. Derfor er det også vigtigt at understrege, at konklusionerne i dette kapitel ikke er absolutte, men danner et udgangspunkt for yderligere studier i den offentlige (kommunale såvel som statslige) børneforsorg i tiden før 1950-erne. (Se Søren Kolstrup, 1994 og 1996)

³¹³ Tidligere havde det kun været muligt at fjerne et barn, hvis forældrene hørte under fattigvæsenets forsorg. Se Anne Løkke, 1990 samt afsnitte Børneforsorgen i 1800-tallet, s. 26

³¹⁴ Se afsnittet Forslag til Lov om Behandling af forbryderiske og forsømte børn og unge Personer, 1895. s. 37ff.

lovens oprindelige hovedformål, men dermed var målgruppen dog ikke kun begrænset til de kriminelle børn – loven var ikke en forandring af den eksisterende straffelov, men en ny type lov, som også indeholdt et forebyggende element i relation til de socialt udsatte børn. Sigtet var, at ”forebygge og behandle”; at begrænse kriminaliteten gennem tvangsopdragelse af de kriminelle børn (som erstatning for fængselsstraf) og tvangsfjerne socialt udsatte børn fra ”kriminaliserende” miljøer, placere dem i en institution og gennem professionel børneopdragelse skabe gode medborgere til samfundets bedste.³¹⁵

Disse idéer om opdragelse i stedet for straf på den ene side og forebyggelse gennem tvangsfjernelser på den anden, var aldeles nyskabende i Danmark på dette tidspunkt. De direkte statslige interventioner i familiesfæren og overtagelsen af forældres rettigheder over egne børn, var konsekvenserne af de nye idéer, hvilket betød, at holdningerne til statens rolle i samfundet også blev påvirket og forandret. Staten fik rettigheder over barnet, og børn blev samfundets ejendom – ”samfundsborn”. Samtidig indtog staten en funktion som kontrollerende myndighed overfor de institutioner, der skulle gennemføre tvangsopdragelsen i praksis. Disse institutioner omfattede både statslige og private, hvorfor den statslige kontrol med de private foreninger var en anden effekt af loven.

I 1911 udkom den betænkning - *Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven*, som skulle danne grundlag for en revision af Børneloven af 1905. Ændringsforslagene heri var primært affattet ud fra de erfaringer, som var gjort i de forgangne 6 år.³¹⁶ Et vigtigt ændringsforslag var dog oprettelsen af ”Børnenævn”. Dette skulle fungere som en ekspertgruppe, der skulle inddrages i forbindelse med oprettelse og ændring af børneinstitutioner.³¹⁷ Nævnets formål var at skabe en direkte forbindelse mellem det statslige overværgeråd og eksperter indenfor børnerelaterede videnskaber³¹⁸, og heri ligger således også en udvikling i forhold til lovgivningens idéset. Generelt byggede revisionsforslaget videre på de eksisterende principper, men med et udvidet fokus på eksperternes betydning for en vellykket forebyggende og behandlende offentlig børneforsorg. Idéen om, at det gennem videnskab og eksperter ville være muligt at skabe et system, der kunne forbedre befolkningsmoralen, synes at skinne igennem i revisionsforslaget.³¹⁹

³¹⁵ Se Kapitel II: Børneloven 1905, s 46ff.

³¹⁶ Se afsnittet Forsøg på revidering 1911, s. 69ff.

³¹⁷ Se afsnittet Ændringsforslaget 1911, s. 69

³¹⁸ Dette omfattede pædagogik, socialmedicin, sociologi etc.

³¹⁹ Her er således et eksempel på, at der i tiden før Første Verdenskrig var forsøg på at etablere ekspertbaserede befolkningsforbedringer – idéen om samfundsplanlægning og social ingeniørkunst blev for alvor udbredt efter krigen (Se Cecilie S.F. Banke, 1999. Kap. 1), men havde på børneområdet sine rødder i tiden før..

I 1919 vedtog Rigsdagen loven om statstilskud til daginstitutioner. Formålet med dette tilskud var at minimere antallet af værgerådbørn. Heri ligger en markering af et vigtigt fokusskifte, idet børnekriminaliteten ikke fremstår som den dominerende problematik – det var til gengæld det stadig voksende antal af børn under værgerådets forsorg.³²⁰ Derfor skulle tilskuddet til daginstitutioner sikre, at der blev oprettet flere af disse, fordi de skulle fungere som forebyggende enheder. Idéen bag denne lov var derfor, at udvide det forebyggende element i børneførsorgen med hensyn til de socialt udsatte børn. Dette var indeholdt i den oprindelige Børnelov af 1905, men de nye tanker var, at man gennem professionelles arbejde med børn i daginstitutioner kunne undgå at tvangsfjerne børn og stadig skabe gode medborgere. Tilskudsloven markerede derfor en nytænkning i relation til den offentlige børneførsorg, fordi denne blev stadig mere forebyggende og mindre behandlende, ligesom de professionelle børneopdragere og eksperter på børneområdet fik en markant position i den offentlige børneførsorg.

I 1922 blev Børneloven revideret og blev herefter betegnet ”Værgerådsloven”. Formålet med det kommissionsarbejde, der var blevet igangsat i 1918, var for det første at skabe en mere effektiv sagsbehandling på børneområdet.³²¹ Derfor blev Børneloven af 1905 og Plejebørnstilsynsloven af 1888 revideret samlet i kommissionen. For det andet skulle en revision af disse love skabe et mere positivt forhold mellem befolkningen og værgerådene.³²² Idégrundlaget for denne revision var derfor at effektivisere og ”popularisere” sagsbehandlingen og de offentlige instanser. En anden vigtig forandring i revisionsforslag var, at forsøg på regulering af barnets fremtid også blev indført. Børn, der var under offentlig forsorg, skulle ikke kun opdrages, men også uddannes. Heri ligger en ny statslig funktion, idet denne skulle ”bryde den sociale arv”³²³. Dermed var idéerne skiftet fra forebyggelse (af moralsk og sædeligt forfald) til forhindring af, at barnet i voksenlivet skulle gå i sine forældres fodspor, men i stedet avancere på den sociale rangstige.³²⁴

Da Socialreformen blev vedtaget i 1933, blev børnelovene implementeret i denne. Lov om Offentlig Forsorgs Afsnit II: Børneværn udgjorde en samling af de eksisterende love og tilføjelse af nye bestemmelser. Derved blev børnelovene (inkl. Tilskudsloven fra 1919) samlet og hele børneførsorgen henlagt under kommunernes sociale udvalg, og den forenkling, der allerede lå på tegne-

³²⁰ Se afsnittet Lov om tilskud til fremme af forebyggende Børneførsorg 1919, s. 70ff.

³²¹ Se afsnittet Børnelovsrevisionen 1922: Værgerådsloven, s. 74

³²² Disse havde fået status som ”politimyndighed” i befolkningen. (Se afsnittet Børnelovsrevisionen 1922: Værgerådsloven, s. 74)

³²³ Se Gösta Esping-Andersen, 2007. Om statens rolle og social arv.

³²⁴ Se *Betænkning fra Udvalget til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven*, 1918. § 36 samt afsnittet Se afsnittet Børnelovsrevisionen 1922: Værgerådsloven, s. 74.

bordet i kommissionsbetænkningen fra 1918³²⁵ (der dannede grundlag for børnelovsrevisionen i 1922) blev nu gennemført. Idéen bag lovenes samling i 1933 var at etablere en børneforsorg, der gav rum for at sammentænke børneforsorgen med hele socialforsorgen. En vigtig ændring i reformen var desuden, at lovens bestemmelser lagde op til, at barnet skulle blive længst muligt i eget hjem. Dette kom bl.a. til udtryk i Kapitel IX § 2, der gav mulighed for at fjerne en drikfædig forælder fra hjemmet. Heri ligger en markant ændring i forhold til den gamle børnelov fra 1905, fordi tvangsfjernelser skulle være ”den sidste udvej”.

De større muligheder for gennem økonomisk støtte at forhindre et barns fjernelse fra hjemmet, var desuden en vigtig del af reformen. Allerede i 1905-loven var dette en mulighed, men den offentlige hjælp medførte tab af valgret (§ 10). Denne bestemmelse blev med Socialreformen forandret, og modtagelsen af økonomisk bistand havde ikke længere de tidligere fattighjælpsvirkninger, men forudsatte dog, at tvangsfjernelse af barnet kunne undgås.³²⁶ Idéen om, at det gennem økonomisk understøttelse til fattige børnefamilier, kunne undgås, at børnene kom under den offentlige børneforsorg, havde eksisteret siden den første børnelov blev diskuteret, men blev først endeligt indført med Socialreformen.

Forskningens konklusioner – specialets resultater

De bærende idéer bag den offentlige børneforsorg havde således gennemgået vigtige forandringer. Spørgsmålet er derfor, hvad årsagerne til dels lovens oprindelse, dels dennes forandring var? Hvilke faktorer motiverede udviklingen? Dette er blevet belyst i det foregående kapitels debatanalyser, men skal i dette afsnit kortlægges gennem de indledende forskningstester.

Eksperterne og det transnationale perspektiv

Børneloven 1905 havde sine rødder i en række eksterne faktorer og aktører. I tiden omkring det 20. århundredes begyndelse var en række videnskaber opstået, og flere af disse havde børn som fokusområde. For de kriminelle og forsømte børn, omfattede dette kriminologer, pædagoger og socialmedicinere. Disse eksperter og videnskabsfolk argumenterede på baggrund af deres forskningsresultater for at staten skulle intervenere i barnets opdragelse og livsvilkår bl.a. gennem tvangsfjernelse og -opdragelse. Målet var at minimere antallet af kriminelle børn. Særligt interessant er det, at eksperterne blev brugt i den politiske debat som legitimeringsgrundlag for de forskellige indstillinger til statens funktion i og rettigheder over familien og især børnene. Eksperternes betydning var især markant i forhold til de kriminelle børn, fordi de gav en løsning på børnekriminaliteten.³²⁷

³²⁵ Se afsnittet Børnelovsrevisionen 1922: Værgerådsloven, s. 74

³²⁶ Se afsnittet Ny målsætning: Barnet bevares længst muligt i eget hjem!, s. 82

³²⁷ Se afsnittet Legitimering gennem ”eksperterne” s. 54 samt Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen, 2003.

Et andet element i Børneloven var dog også de forsømte børn. Mens der fra politisk side var bred enighed om, at der skulle indføres forskellige tiltag, der kunne minimere antallet af børneforbrydelser, var de forsømte børn et langt mere ømtåleligt emne. Her var splittelsen størst, fordi statens interventioner i familierne ville blive langt mere omfattede og vidtgående, end hvis man begrænsede sig til de kriminelle børn. Fra politisk hånd var det afgørende spørgsmål, om man ville lægge sådanne forpligtelser og rettigheder indenfor staten. Skulle staten have ret til at tvangsfjerne børn, der ikke havde begået en forbrydelse, men hvor forældrenes manglende opdragelse og omsorg kunne resultere i, at børnene endte i den kriminelle løbebane?³²⁸

I denne problematik lå også spørgsmålet om, hvorvidt det skulle være muligt for staten at fratage forældremyndigheden over deres børn. Dette ville være nødvendigt for at kunne gennemføre de foranstaltninger, som børneloven indeholdt, og derfor blev spørgsmålet om forældremagten det væsentligste debattemne. Her var de internationale referencer af signifikant betydning, fordi der her lå to muligheder. Forældremagten kunne enten forvaltes indenfor statens egne institutioner, som tilfældet var i Norge og Sverige eller efter amerikansk og kontinentaleuropæisk mønster indenfor børnedomstole. I løbet af Børnelovens behandling i Rigsdagen rejstes både fra Højre og efter Venstres sprængning i 1905 også fra det Radikale Venstres side spørgsmålet om, hvorvidt domstolene skulle inddrages i forbindelse med fratagelse af forældremagten. For de radikales vedkommende blev dette spørgsmål fremsat som et egentligt ændringsforslag, men dette fandt kun en minimal støtte i Folketinget.³²⁹

Resultatet blev den nordiske kurs, hvor staten gennem egne institutioner kom til at forvalte fratagelse af forældremagten. Denne model var blevet foreslået af kommissionen med referencer til især Norge. Modellen blev dermed ikke formuleret af de politiske aktører, men af den ekspertgruppe, som kommissionen udgjorde. På den anden side blev loven tilpasset gennem folketings- og landstingsbehandlingerne.³³⁰ Årsagerne til, at der indførtes en model efter nordisk mønster, kan delvist findes i debatterne, og Socialdemokratiet var i den forbindelse en væsentlig aktør.

I den socialdemokratiske statslige interessediskurs lå referencer til både eksperter og de nordiske lande, og målet var at indføre et system, hvor staten selv kunne forvalte forældremagten og dermed kunne få medbestemmelsesret og i sidste ende reelle rettigheder over samfundets børn. Venstre, som var regeringsparti, og hvis justitsminister fremsatte lovforslaget, rummede til gengæld en statslig garantidiskurs. For dette parti var det vigtigt, at forældre havde en ankemulighed til en statslig institution bestående af bl.a. juridiske eksperter. Løsningen på foræl-

³²⁸ Se afsnittet Debatten tager til: de kriminelle og forsømte børn s. 42ff.

³²⁹ Se afsnittet Lovforslaget fremsættes og behandles i Rigsdagen: oktober 1904 til april 1905, s. 46ff.

³³⁰ Se afsnittet De internationale referencer: intereuropæisk og internordisk konkurrence, s. 52

dremagtsspørgsmålet blev i sidste ende overvejende determineret af de socialdemokratiske og Venstres diskursive formationer, og i den forbindelse var de internationale referencer og eksperternes anvisninger det vigtigste legitimeringsgrundlag.³³¹

For de politiske aktører spillede eksperterne dermed en afgørende rolle, fordi der her kunne hentes et legitimeringsgrundlag for den store magt, man nu lagde i offentligt regi. Den nordiske referenceramme tjente samme formål. De største fortalere for denne praksis var Socialdemokratiet, som fremførte slagfaste argumenter for de statslige interventioner og den offentlige beslutningsmyndighed. De forbehold, der blev fremført både fra Venstre og Højre, blev således manet til jorden gennem de socialdemokratiske referencerammer.

Barnets forandrede sociale værdi

Barnets værdi ændrede sig ved indgangen til det tyvende århundrede. Dette er aldeles konsensusbelagt i forskningen, og skal heller ikke anfægtes her. Spørgsmålet er dog, om den emotionelle værdi barnet fik i denne tid, var determinerende for, at børneloven blev indført. Var barnets emotionelle værdi en motivationsfaktor og væsentlig referenceramme for de politiske argumenter? At barnet også ændrede sig fra objekt til subjekt er et anden side af samme sag, og væsentligt er det derfor at overveje, om barnet reelt blev et subjekt med Børneloven – fik barnet rettigheder?

På begge disse spørgsmål, er svaret overvejende negativt. I den politiske debat blev barnet fremført som et uskyldigt offer for voksnes ligestyldighed, for deres opvækstmiljø o.l. I disse fremlæggelser af barnet ligger implicit barnets emotionelle værdi, men det var ikke denne nye sociale værdi, der determinerede og legitimerede statslige interventioner. I de tilfælde, hvor børns kummerlige opvækstvilkår blev fremhævet, blev det også pointeret, at dette var en ”bombe under samfundsmoralen” – de statslige interventioner var nødvendige af hensyn til hele samfundet.³³² Det emotionelle barn eksisterede i debatten, men barnet skulle ikke frelses for sin egen skyld. Medlidenhedsbetingede interventioner var sandsynligvis motiverende i de filantropiske bevægelser, og i de kristne foreninger var næstekærlighedsprincippet afgørende³³³, men dette var ikke tilfældet for de politiske aktører. I de politiske motiveringer for en offentlig børneforsorg var hensynet til samfundets moral den afgørende faktor – det var ikke barnet, men samfundet, der skulle frelses. Heri ligger en væsentlig nuance i forhold til forskningens konklusioner om betydningen af det emotionelle barn og motiveringerne for den statslige indgriben.³³⁴

Det andet led omfattende barnets ændring fra objekt (ejendom) til subjekt (rettighedsindehaver) kan ligeledes anfægtes i forhold til Børneloven 1905. De, der fik rettigheder ved

³³¹ Se afsnittet Lovforslaget fremsættes og behandles i Rigsdagen: oktober 1904 til april 1905, s. 46ff.

³³² Se bl.a. afsnittet Førstebehandlingen: principperne diskuteres, s. 47ff.

³³³ Anne Løkke, 1990. Kap. 2

³³⁴ Se bl.a. Anne Løkke, 1990. s. 38-40, Vivianna Zelizer, 1994 kap. 5, samt Hugh Cunningham, 2000. kap. 6.

denne lejlighed, var ikke børnene. Disse havde ikke ret til bestemte ydelser ej heller til bestemte opvækstvilkår. Til gengæld fik staten rettigheder over barnet, fordi det var staten, der gennem egne institutioner fik ret til at afgøre, om det skulle fjernes. Barnet indtog ikke rollen som subjekt, men som et nyt objekt. Mens barnet i tiden før 1905 havde været familiens (forældrenes) ejendom, blev det nu et statsligt objekt. Sat på spidsen bestod forandringen ikke i tildeling af rettigheder, men i ejerskifte. Det barn, der opstod og implementeredes i Børneloven 1905 var ikke et subjekt, men et samfundsbarn. Forældres rettigheder var blevet reduceret til privilegier, og barnet blev et politisk redskab. Hele tilrettelæggelsen af børneloven med opdragelse som det redskab, der skulle gøre børnene til gode samfundsborgere, afspejler således en tendens til at benytte børn som politiske redskaber.³³⁵

Kvindebevægelsens betydning i lovgivningen og den politiske debat

Kvindebevægelsens betydning for børnelovens tilblivelse er relativt problematisk at afklare på grundlag af det her anvendte materiale. Kvinderne kunne naturligvis ikke selv ytre sig i Rigsdagen før 1915, men ikke desto mindre viser den politiske debat, at feministbevægelsens idéer, herunder især samfundsmoderen, var betydningsfuld i debatten. Kvinderne blev af flere politiske aktører tillagt så central betydning og væsentlige kompetencer i forhold til børneforsorgen, at de blev sidestillet med videnskabelige professioner.³³⁶ Det foregående kapitels analyse af den politiske debat om Børneloven 1905 har således vist, at kvinderne blev betragtet som vigtige aktører på børneområdet. Feministiske samfundsmoderidealer var af betydning for administration og forvaltning, men synes dog ikke at have haft nogen legitimerende funktion i forhold til de statslige interventioner.

I debatterne efter 1915 synes kvinderne at optræde som særdeles partiloyale. Ligestillingsretorikken dominerede dog i et vist omfang,³³⁷ men i forhold til børneforsorgen var der ikke direkte tegn på en særlig ”kvindediskurs”.³³⁸

³³⁵ Dette er særligt markant i 1950-ernes skolepolitik, som for Sveriges vedkommende er blevet belyst af Mats Sjöberg i artiklen: ”Att fostra ett Skolbarn. Den nya skolan och barndomens förändring 1950-1970”. I denne periode blev skolens tilrettelæggelse en del af hele velfærdsstatsprojektet, hvorved børnenes skolegang blev præget af væsentlige forandringer, både i forhold til de kvantitative (forlængelse af den skolepligtige alder) og kvalitative aspekter (timernes indhold, længde etc.) samt i relation til skolens sociale infrastruktur (etablering af skolepsykolog, skolesundhedsplejeordning, indførelse af skolemåltid, børnebidrag etc.). Skolen blev desuden i højere grad styret fra central hånd, for at sikre, at skolen kunne opdrage børnene til gode velfærdsstatsborgere – børnene var helt tydeligt de afgørende elementer i hele 1950-ernes velfærdsstatsprojekt og blev brugt som politiske redskaber. En anden udgave af denne tendens findes i assimileringen af de grønlandske børn, der i 1950-erne blev bragt til Danmark for at blive socialiseret efter danske normer, for derefter at blive sendt tilbage til Grønland og selv fortsætte socialiseringen og fordanskningen af deres grønlandske medborgere. Se Tine Brylids *I den bedste mening*. Disse former for politisk brug af børn til velfærdsstats- og assimileringprojekter var ikke unormale i 1950-erne og kan følges i hele den efterfølgende periode i varierende sammenhænge.

³³⁶ Se afsnittet Samfundsmoderen: kvinders deltagelse i værgerådene, s. 61f.

³³⁷ Se Drude Dahlerup, 1998.

³³⁸ Se bl.a. Kapitel IV: Børneforsorgen og Socialreformen, s. 79ff.

Filantropien og forstanderne

I Børneloven 1905 fik forstanderne og filantropien fortsat overordentlig stor betydning. Dette forhold blev problematiseret af Socialdemokratiet, som reelt sigtede mod en statslig overtagelse af hele børneforsorgen.³³⁹ Resultatet af de politiske forhandlinger og udvalgsarbejdet var dog en fortsat afhængighed af disse frivillige foreninger og de private institutioner. Kun for de vanskeligste børn foreskrev loven oprettelse af statslige anstalter. Filantropiens og især forstandernes rolle er derfor særligt interessant, fordi især sidstnævnte optrådte som en vigtig aktør. De filantropiske foreninger var ikke undergivet statsligt tilsyn, når blot de var statsligt anerkendt, og forstanderne på optagelseshjemmene fik en afgørende betydning for beslutninger om et barns placering. Disse grupper af børnesagsarbejdere fik i loven en væsentlig betydning, og hele professionaliseringen af børneopdragelsen var én konsekvens af det statslige engagement i børneforsorgen. Der blev med denne lov skabt et regulært behov for professionelle børneopdragere, og derfor var det muligt at argumentere politisk for uddannelse af den gruppe frivillige og ansatte, der i privat regi havde varetaget forsorgen for de forsømte børn.³⁴⁰ Gennem debatten og lovgivningen reflekteres en vis gensidig afhængighed mellem stats og forstandere samt foreninger. Filantropien havde brug for de statslige interventioner i forhold til fratagelsen af forældremagten og tvangsfjernelser af børn³⁴¹, mens statens afhængighed af de frivillige og filantroperne markeres i relation til børneforsorgen målsætning: at bryde den sociale arv og skabe gode medborgere ud af en dårlig miljø- og arvsbetinget population. Denne gensidige afhængighed er sandsynligvis årsagen til den relativt store medbestemmelsesret, institutionsforstanderne og de private foreninger fik tildelt i lovgivningen.

Et andet perspektiv i forhold til disse grupperinger er, at de professionelle børneopdragere (pædagogerne) optrådte som autoriteter og eksperter i debatten. Deres anvisninger i forhold til de statslige interventioner blev som tilfældet var med de internationale referencer, anvendt som et delvist legitimeringsgrundlag. Den tendens, der tegnede sig i debatten var, at filantropiens arbejde blev anerkendt som en vigtig faktor i børneforsorgen, men hvis børnekriminaliteten skulle mindskes, var det også nødvendigt med statslige tiltag, støtte og opbakning til disse foreninger. Selvom staten fik en kontrolmyndighed i forhold til børneforsorgens praktiske tilrettelæggelse, er det dog påfaldende, at foreningernes og de private institutioners magt ikke blev svækket, fordi systemet byggede på en gensidig afhængighed.

Dette system blev ikke støttet af Socialdemokratiet og i førstebehandlingen heller ikke af Højre. For sidstnævnte var det vigtigt, at der blev indført en relativt ensartet sagsbehand-

³³⁹ Se afsnittet Foreningernes stilling og forstandergruppens magt, s. 59f.

³⁴⁰ Se især Triers argumentation, afsnittet Foreningernes stilling og forstandergruppens magt, s. 60. Se også Inge M. Bryderup, 2003.

³⁴¹ Se Anne Løkke, 1990. Kap. 1.

ling, mens det for socialdemokraterne var vigtigt at børneforsorgen blev uafhængig af den private godgørelse og de private institutioner. Socialdemokratiets rolle er af stor interesse, fordi dette parti reflekterede en nytænkning af hele børneforsorgen. For Sabroe, Borgbjerg og Klausen var en radikal ændring af hele forsorgen målet. Selvom partiet måtte bøje sig for flertallets ønske om gensidig afhængighed i relation til foreninger og forstandere, fik partiet dog tilføjet et radikalt nyt element i børneforsorgen i form af et fokus på fattigdommens skadelige konsekvenser for børnene.³⁴²

Kunsten at bryde den sociale arv: Socialdemokratiet sætter fattiglovens bestemmelser under pres

§10 er én af børnelovens mest interessante paragraffer, fordi især Socialdemokratiet gennem paragraffens bestemmelser formåede at sætte en ny dagsorden i relation til børneforsorgen. For samtlige partier var det et implicit og eksplicit erklæret mål at ”bryde den sociale arv” for de moralsk belastede børn. Motiveringsgrundlaget var ligeledes konsensusbelagt, idet sigtet som nævnt flere gange var at minimere børnekriminalitet og skabe gode samfundsborgere. For Socialdemokratiet var én metode at mindske børnefattigdom, fordi fattigdommen i partiets diskurs var en væsentlig faktor i forhold til barnets opdragelse. Derfor kom folketingets udgave af § 10 til at indeholde et økonomisk understøttelselement, der vel at mærke ikke skulle have fattighjælpens normale konsekvenser. Heri lå kimen til den børne- og familiepolitik, Socialdemokratiet formulerede i de efterfølgende årtier og til sidst implementerede i Socialreformen.³⁴³ Til stor ærgrelse for partiet og flere medlemmer af regeringspartiet valgte Landstinget at fjerne den vigtigste del af § 10: at den økonomiske understøttelse ikke skulle betragtes som fattighjælp. Årsagen var, at man ikke ville belønne de dårlige forældre, der ikke havde søgt hjælp i tide.³⁴⁴ Selvom paragraffens indhold ikke blev, som Socialdemokratiet havde ønsket, er det dog væsentligt, at fattiglovens bestemmelser blev problematiseret i den politiske debat, fordi disse reelt forhindrede en effektiv børneforsorg.

Det pres, der blev lagt på fattigloven især af Socialdemokratiet, men også fra medlemmer af Venstre (især Trier), er således væsentligt at hæfte sig ved, fordi det reflekterer et nyt perspektiv både i forhold til etableringen af den offentlige børneforsorg, men også i forhold til Socialreformens brud med det gamle system. Den økonomiske understøttelse af fattige familier var et vigtigt led i børneforsorgen, og dette blev, implementeret i reformen tre årtier senere.

³⁴² Se afsnittet Børneforsorgens økonomiske aspekter, s. 55ff.

³⁴³ Se afsnittet Kapitel III: Børnesagen vokser – tiden indtil Socialreformen 1933, s. 67ff.

³⁴⁴ Se afsnittet Rigsdagsdebatten: Landstinget, s. 77f.

Nye indsigter

Grundstenene til det 20. århundredes offentlige børneforsorg blev lagt i 1905, og konsekvenserne af de statslige interventioner var markante. For det første fik statens rettigheder over borgerne i forhold til forældremagten. Staten havde en interesse i barnets opvækst og derfor blev staten en væsentlig aktør i familien.³⁴⁵ Forældremagten blev et ”privilegium” og staten kunne uafhængigt af domstolene forvalte forældres rettigheder over børnene. På børneområdet blev staten derfor en magtfaktor og en central aktør. Filantropien blev dog ikke afskaffet – tværtimod oprettedes et system med gensidig afhængighed, ligesom de professionelle børneopdragere (pædagoger) blev kernen i børneforsorgens praktiske tilrettelæggelse. I den politiske debat om dette yderst ømtålelige felt blev hele fattighjælpssystemet desuden sat under pres, og behovet for at afskaffe systemets iboende konsekvenser omfattende tab af borgerret, blev formuleret af Socialdemokratiet.

For socialdemokraterne var det vigtigt at bryde den sociale arv, afskaffe tabet af borgerrettigheder i forhold til den økonomiske understøttelse, men også at etablere en ny type interesseregulerende stat. Den stat, der gennem retten til at forvalte forældremagten kunne sikre (moralsk) ”velfærd” for hele samfundet. I denne forbindelse skal det dog understreges, at Børneloven ikke var et oprindeligt socialdemokratisk projekt, men at partiet tog børneforsorgen til sig og formulerede en politisk diskurs, der resulterede i et brud med det 19. århundredes private og uensartede børneforsorg. Socialdemokratiet var heller ikke ene om at formulere børnesagen som et politisk problemfelt. Også Højre og Venstre sigtede mod statslige reguleringer af børneforsorgen, men ønskede ikke at bryde med det eksisterende system byggende på filantropi og privat godgørelse. Resultatet af de politiske forhandlinger var, at staten fik rollen som forvaltende, kontrollerende og dømmende myndighed, mens den praktiske del af forsorgen fortsat blev varetaget af civilsamfundets aktører. Afskaffelsen af fattighjælpssystemet blev ikke aktuelt i denne omgang, men problemstillingen var rejst.

De faktorer, der optræder som motiveringsfaktorer for både Børneloven 1905 og de ændringer, der indtraf i forbindelse med dennes tilføjelser, revision og implementering i Socialreformen er relativt omfattende.

Det foregående kapitels lovgivnings- og debatanalyse har demonstreret, hvordan sigtet med at bryde den sociale arv med henblik på at mindske først børnekriminaliteten, dernæst moralsk fordærv var et vigtigt idégrundlag for de politiske aktører. Staten blev i denne forbindelse en aktiv del af familiesfærens traditionelle ansvarsområde, fordi staten fik indflydelse på børneopdragelsen og myndighed til at tvangsfjerne børn. Barnet blev et samfundsobjekt og et

³⁴⁵ Se afsnittet Velfærdsstaten – samfundets interesser – forældremagt: rettighed eller privilegium, s. 23. Se også Jacques Donzelot, 1995.

samfundsbarn. Dette betød desuden, at barnet indtog rollen som politisk redskab i forbindelse med den samfundsregulering, som staten i stigende grad foretog i perioden. Den væsentligste ændring på børneområdet var således i første omgang den direkte statslige intervention og dernæst de præventive tiltag, der blev gennemført i forbindelse med tilskudsloven 1919, børnelovsrevisionen 1922 og især med Socialreformen 1933. Ekspertene kom til at spille en stadig større rolle i relation til disse forandringer, og de professionelle pædagoger blev i stigende grad de aktører, der skulle sikre at barnet blev opdraget til god samfundsborger.

Da Socialreformen blev en realitet efter Kanslergadeforliget 1933, blev børneforsorgen henlagt under de sociale udvalg, dog som et permanent børneudvalg. Dette markerede en væsentlig forandring i forhold til perioden før, fordi barnets forhold nu blev sat i direkte forbindelse med hele familiens sociale og økonomiske forhold. I reformens Lov om Offentlig Forsorg var indbygget en enhedstænkning i forhold til hele den sociale forsorg, og sigtet var at skabe en ensartet og helhedsorienteret forsorg, også på børneområdet. Reformens afskaffelse af den gamle fattiglov og de sanktioner, der fulgte med modtagelsen af fattighjælp, gav desuden nye muligheder for børneforsorgen.³⁴⁶

Allerede i 1905 havde Socialdemokratiet forsøgt at indføre økonomisk støtte til de familier, der alene på grund af fattigdom ikke var i stand til at tage hånd om deres børn. Dette tiltag (§10) blev ikke realiseret, men debatten satte allerede på dette tidspunkt fattigloven under pres. Med Socialreformens rettighedsbaserede understøttelsesprincip, åbnedes også større mulighed for at gennemføre forebyggende børneforsorg gennem den sociale minimumspolitik. Fattigloven var en hæmsko for den børneforsorg, Socialdemokratiet havde sigtet mod i den første Børnelov, men afskaffelsen af dennes sanktioner gjorde det nu muligt at realisere den del af børneforsorgen, der omfattede brydning med den sociale arv gennem økonomisk understøttelse uden fattighjælpsvirkninger. Derfor var denne del af Socialreformen i et vist omfang en forudsætning for, at børneforsorgen kunne udvikles mod et nyt princip om en forebyggende offentlig børneforsorg, hvor barnet så vidt muligt kunne blive i hjemmet. De nye tiltag med ”tvangsfjernelse” af en forælder, der vel at mærke var drikfældig, i stedet for barnet, er således også en effekt af de nye principper.

Debatterne om de respektive lovgivninger har demonstreret, hvor stor betydning, de forskellige ekspertgrupper havde, både i forhold til lovgivningens udformning, men også og især i forhold til legitimeringen af de statslige interventioner. Ekspertene var gennem hele perioden en central magtfaktor og deres anvisninger motiverede til dels lovgivningens forandring. Det samme var til-

³⁴⁶ Se Kapitel IV: Børneforsorgen og Socialreformen, s. 79ff.

fældet med den internationale udvikling, der for det første markerede behovet for statslige interventioner og senere gav barnet ret til statslig beskyttelse³⁴⁷, ligesom staten fik rettigheder over barnet. Kvindens nye rolle i ægteskabet, familien og samfundet synes ligeledes at udgøre en væsentlig drivkraft bag lovgivningens udvikling.

Bag den offentlige børneforsorgs etablering og forandring stod således flere centrale drivkræfter omfattende Socialdemokratiet og enkelte børnesagsforkæmpere fra Venstre, børneforsorgens organisationer samt eksperterne og videnskabsfolkene. Den internationale og især den nordiske udvikling på området var ligeledes en væsentlig faktor. Den model, der indførtes i Danmark, lagde sig i høj grad op ad den norske og svenske, der i modsætning til de andre vestlige lande undlod at involvere domstolene i børneforsorgen. Dermed etableredes en særlig nordisk / skandinavisk børneforsorgsmodel, hvor statens interesser i barnet reflekteredes gennem den offentlige forvaltning af forældremagten. I den politiske debat var det især Socialdemokratiet, der argumenterede for denne model, og partiets diskurs endte med at dominere lovgivningen i principiel henseende. Venstre og Højre var til gengæld afgørende for etableringen af den gensidige afhængighed mellem stat og filantropi.

1905-debatten har demonstreret, at kvindernes samfundsmoderidealer og kravet om deltagelse i det politiske liv, var af betydning for den praktiske tilrettelæggelse af børneforsorgens vigtigste institutioner: værgeråd og overværgeråd. Der er således indikationer af, at Ellen Keys argumenter for kvindelig deltagelse i politik også vandt genklang i debatten om børneforsorgen. Da den kvindelige valgret blev indført i 1915, markerede kvinderne sig desuden i børneforsorgsdebatten. Ligestilling i de offentlige institutioner blev et gennemgående træk i de politiske debatter om børneforsorgens tilrettelæggelse både i forbindelse med revisionen i 1922 og i debatten om Socialreformen i 1933. Det var dog kun på dette felt, kvinderne stod samlet. I andre spørgsmål var kvinderne særdeles partitro, og der tegnede sig ikke umiddelbart en særlig kvindelig diskurs.

Forandringen i barnets sociale værdi fra økonomisk til emotionel synes til gengæld ikke at være en determinerende faktor. Tværtimod optræder samfundets interesser i barnets opdragelse som den afgørende motivation for udviklingen af det nye system. Staten blev ved denne lejlighed den aktør, der gennem forskellige midler (tvangsfjernelse, økonomisk støtte til institutioner og til sidst også forældre m.v.) skulle sikre, at samfundets børn blev gode samfundsborgere. Barnet blev et samfundsbarn og et politisk redskab i forhold til kriminalitetsforebyggelse og forbedring af samfundets moral.

³⁴⁷ Bl.a. gennem Folkeforbundets Erklæring om barnets rettigheder fra 1924. Se Lene Hansen, 2003.

”Huller” i børneforsorgens historie

Dette speciales analyse og konklusioner har demonstreret, at en lang række faktorer var centrale i etableringen og udviklingen af den offentlige børneforsorg i tiden indtil Socialreformen i 1933. Disse faktorer omfattede eksperter, transnational kundskabsudveksling og ”konkurrence” og forskellige grupper af professionelle børneopdragere, herunder især forstandere og socialpædagoger etc.³⁴⁸ Dog har det vist sig, at barnets nye sociale værdi, der i forskningen er blevet defineret som emotionel i modsætning til økonomisk, ikke var et legitimerende element i den politiske debat – børnelovene skulle ikke frelse børn for deres egen skyld, men for samfundets.³⁴⁹

Der er gennem dette speciale blevet dannet grundlag for yderligere studier i børneforsorgens etablering i denne periode, idet de vigtigste aktører og faktorer savner en mere nuanceret belysning. Dette omfatter i første omgang eksperter, der fremstår som et særdeles vigtigt led i etableringen af forsorgen. I forskningen savnes dog fortsat en nuanceret og tilbunds gående belysning af for det første, hvilke videnskaber, der var centrale foruden kriminologi, sociologi, statistik og medicin. For det andet ville en gruppering af disse ekspertgrupper i diskursive formationer³⁵⁰ være vigtig, idet der i dette speciales analyse ligger indikationer af, at eksperterne ikke nødvendigvis arbejdede i samme retning.

Et andet vigtigt casestudie omfatter kvindebevægelsens rolle i børneforsorgen. Et sådant studie ville i langt højere grad end tilfældet er her, kunne levere nuancerede analyser af de feministiske idéers indvirkning på børneforsorgen, idet emnet blev diskuteret i kvindebevægelsesernes tidsskrifter.³⁵¹ Et spørgsmål til fremtidens studier kunne derfor være, om kvindernes idéer og holdninger var afvigende fra de politiske diskurser i Rigsdagen?

Det sidste ”hul”, der her skal fremhæves i børneforsorgens historie, er spørgsmålet om kommunernes rolle. Eftersom lovgivningens forvaltning lå i kommunalt regi – i første omgang med indirekte tilknytning og fra 1933 direkte gennem de sociale udvalg, vil en belysning af kommunernes diskussioner af lovene være af stor betydning. Det spørgsmål, der ikke er blevet inddraget i dette speciale er desuden, om kommunerne udgør en drivkraft i sig selv? En komparativ belysning af kommunale debatter om og tilrettelæggelser af børneforsorgen ville derfor kaste lys over et aldeles ubelyst emne.

Det transnationale perspektiv optræder desuden som en anvendelig strategi for den fremtidige belysning af børneforsorgen. Dette perspektiv er oplagt i forhold til eksperterne, men i relation til en belysning af feministiske diskurser, kunne det transnationale ligeledes være en interessant tilgang. Generelt ligger der i dette speciale et grundlag for at uddybe det nordiske

³⁴⁸ Se **Kapitel II: Børneloven 1905**, s. 46ff.

³⁴⁹ Se afsnitte Diskurser: stat, samfund, forældre og børn, s. 50

³⁵⁰ Se afsnittet Diskursanalyse, s. 16ff.

³⁵¹ Se afsnittet Samfundsmoderen: kvinders deltagelse i værgerådene, s. 61f.

samarbejde indenfor børneforsorgen, idet især kommissionsbetænkninger rummer antydninger af, at et sådant samarbejde har eksisteret iblandt eksperter. På den politiske front ligger dog også indikationer af, at et vigtigt legitimeringsgrundlag for nye tiltag på området netop var de nordiske, europæiske og i begrænset omfang amerikanske erfaringer på området.

Summary

This thesis contains an analysis of the child legislations in Denmark in the period from 1905 - when the first child legislation was passed in the Parliament - to the Social Reform in 1933. Until 1905 the child care system was primarily based on private charity and philanthropy. Criminal children could be punished with prison from the age of ten and the parental right was inviolable unless the parents received poor relief. The child legislation from 1905 introduced a radically new system, where the state through its own institutions (værgerråd and overværgerråd) could remove socially exposed and / or criminal children and place them in institutions where they were to be re-socialised and in the end become “good citizens”.

The main-aim of this thesis has been to analyse the ideas behind this legislation through political debates and furthermore to enlighten and discuss the changes of the public childcare system until it was implemented in the Social Reform of 1933. In doing so, the existing research results from childhood history as well as welfare state history have been the primary guidelines, as these areas in various ways have analysed and discussed the establishment of different social security systems. The ideas and motivations behind the childcare system however have not been discussed thoroughly in the Danish context.

The main principles of the child legislation of 1905 were firstly that criminal children were to be “brought up correctly” (through professional child-pedagogy) rather than punished by imprisonment. Secondly severely socially exposed (and therefore potentially criminal) children were to be removed from the criminalizing environment and placed in an institution or in foster care, where they were to be socialized and brought up according to the “general moral code of society”. The right to direct public intervention and the fact that parental rights were no longer inviolable stand out as the most radical changes. Implicit in this system was a new type of regulating state – a state which had the right to intervene and regulate the family.

An attempt to revise the legislation already occurred in 1911. The adjustments suggested primarily based on the gained experiences. One suggestion however marked a new idea foundation as the idea of a permanent “expert panel” was introduced. This indicated that the child-experts were looked upon as an important part of the public childcare system and furthermore that the state and its institutions (værgerråd and overværgerråd) were dependent on them. The revision from 1911 was never passed in Parliament and the final revision of the legislation did not occur until 1922. In 1919 however another important law on state-subsidies for day care institutions was introduced. The aim of this law was to stimulate the establishment of day care institu-

tions in order to bring down the number of children who were in the public service system. This indicates a shift in focus from minimizing the number of criminal children to minimizing the number of children under public protection.

When the old child legislation was revised in 1922 new ideas were also introduced. The most important new principle was that the child-commission suggested that every aspect of the public child care was to be administered by the new public institutions called “vægeråd”. This attempt to generalize child care was not realized until 1933 when the child care system was placed under the “municipal social boards”. The idea of a child care system, where several aspects of the families’ social and economic situation could be taken into consideration, was however introduced already at the beginning of the 1920ies.

The idea of a preventive public child care was already introduced by the Social Democratic Party during the political debate about the first child legislation in 1905. The main idea was that the state through economic aid for the socially exposed families could prevent crime committed by children as well as moral decay. This idea was not realised until 1933, but the political debates however indicates that the Social Democratic Party aimed at establishing a system where the state through firstly economic aid, secondly direct interventions could prevent and improve the general standard of living.

The results of the debate-analysis are firstly that various expert-groups were significant actors in the establishment and evolvement of the child legislations. Secondly the transnational perspective stands out as an important motivation. On the one hand both Norway and Sweden had introduced child legislations based on a system of “vægeråd” some years earlier. On the other hand the European and American ideas of establishing juvenile courts also had a great impact on the political debate. Therefore the transnational perspective contains both competitive elements as well as knowledge exchange.

Bibliografi

Allison, James & Prout, Alan: *Constructing and Reconstructing Childhood*. 2. ed. New York, 1997.

Andersen, Lars: *Kampen om ansvar : politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i Danmark 1898-1933*. Ålborg, 2006 (P.hd. afhandling, udkommer 2008)

Anderson, Michael: *Approches to the History of the Western Family 1500-1914*. London, 1980.

Ariés, Phillippe: *Barndommens historie*. København, 1982.

Banke, Cecilie Felicia Stokholm: *Den social ingeniørkunst i Danmark. Familie, stat og politik fra 1900 til 1945*. Upubliceret Ph.d.-afhandling fra RUC, maj 1999.

Banke, Cecilie Felicia Stokholm: "Manden som kom cyklende med velfærdsstaten" I: Klaus Petersen (red): *13 Historier om den danske velfærdsstat*. Odense, 2003.

Borchorst, Anette & Siim, Birte: *Kvinder I velfærdsstaten. Mellem moderskab og lønarbejde i 100 år*. Ålborg, 1984.

Brembeck, Helene et.al.: "Introduction" I: Brembeck, Helene et.al. (red): *Beyond the Competent Child*. Roskilde, 2004.

Breunig, Steven Falkenberg: "'Skattelettelse': et fremmedord i velfærdsdebatten – en introduktion til 'frame' semantik" I *Arbejderhistorie*, 4. København, 2005.

Bryderup, Inge M.: *Børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år*. Århus, 2005.

Bryld, Tine: *I den bedste mening*. København, 1998.

Caspersen, Hanne: *Moderskabspolitikken I Danmark I 30'erne. Det modsætningsfyldte moderskab*. København, 1985.

Christensen, Hilda Rømer: "Kvindeorganisationer, magt og velfærdsstat" I: Klaus Petersen (red): *13 Historier om den danske velfærdsstat*. Odense, 2003.

Christensen, Jacob: *K.K. Steincke. Mennesket og politikerens. En biografi*. København, 1998.

Christiansen, Niels Finn & Markkola, Pirjo: "Introduction" I: Christiansen, Niels Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils & Haave, Per: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. København, 2006.

Christiansen, Niels Finn og Petersen, Klaus: "Socialdemokratiet og den danske velfærdsstat" I: Klaus Petersen (red): *13 Historier om den danske velfærdsstat*. Odense, 2003.

Christiansen, Nils Finn & Petersen, Klaus: "The Dynamic of Social Solidarity: The Danish Welfare State, 1900-2000" *Scandinavian Journal of History*. 26:3, 2001.

Christiansen, Niels Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils & Haave, Per: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. København, 2006.

Conrad, Christoph: *Sozialpolitik transnational. Geschichte und Gesellschaft*. Nr. 32, 2006.

- Cunningham, Hugh: *Børn og Barndom I den vestlige verden efter 1500*. København, 2000.
- Dahlerup, Drude: *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag. 1970-1985*. Bd. I. København, 1998.
- de Coninck-Smith, Ning: "The struggle for the child's time – at all times. School and children's work in town and country in Denmark from 1900 to the 1960ies" I: de Coninck-Smith, Ning et.al. (red): *Industrious Children*. Odense, 1997.
- de Mouse, Lloyd (red): *The History of Childhood*. London, 1974.
- Donzelot, Jacques: "Promoveringen af det sociale" I: *Dansk Sociologi*, nr. 3, 1995.
- Engman, Max og Sandström, Åke: *Det nya Norden efter Napoleon*. Stockholm, 2004.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, Gösta: "Equal Opportunities in an Increasingly Hostile World", Konferencenotat, 2007.
- Evans, B.P., D. Rueschmeyer og T. Scocpol: *Bringing the State Back*. New York, 1985.
- Frølund Thomsen, Jens Peter: "Diskursanalyse" I: Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København, 2003.
- Gemzell, Carl-Axel: *Om politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England*. København, 1989.
- Haavet, Inger Elisabeth: Milk, Mothers and Marriage. Family policy formation in Norway and its neighbouring countries in the twentieth century." I: Christiansen, Niels Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils & Haave, Per: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. København, 2006.
- Hansen, Anette Eklund & Petersen, Klaus: "Mellem arbejde og familie – Arbejderbevægelsens syn på forholdet mellem familie- og arbejdsliv ca. 1945-1980." I: SFAH: *Arbejderhistorie*. Nr. 4, København, 2000.
- Hansen, Lene (red): *Børnekonventionen i Danmark*. København, 2003.
- Hendrick, Harry: *Children, Childhood and English Society 1880-1990*. Cambridge, 1997.
- Hendrick, Harry: "Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretative Survey, 1800 to the Present" I: Allison, James & Prout, Alan: *Constructing and Reconstructing Childhood*. 2. ed. New York, 1997.
- Holmdahl, Barbro: *Tusen år i det svenska barnets historia*. Stockholm, 2000.
- Hornemann Møller, Iver: *Velfærdsstatens udbygning. Den anden socialreform 1933 – et studie i klasser, magt og socialpolitik*. København, 1994.

James, Allison & Prout, Alan (red): *Constructing and Reconstructing Childhood*. 2. Udg. New York, 2003.

Jensen, Anette: *Fra selvfølge til symbol – ægteskabet i krydsfeltet mellem stat, kirke og befolkning i 1800-tallet*. Upubliceret Ph.d. afhandling, SDU, 2003.

Jørgensen, Per Schultz: ”Små skuldres bæreevne” I: Hansen, Lene: *Børnekonventionen i Danmark*. Børnerådet, 2002.

Kettunen, Pauli: ”The Power of International Comparison – A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State” I: Christiansen, Niels Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils & Haave, Per: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. København, 2006.

Kettunen, Pauli: Arbejdsrapport, 2008.

Key, Ellen: *Barnets Århundrade*. Stockholm, 1911.

Koefoed, Nina J.: *Besøvede kvindfolk og ukærlige barnefædre. Køn, ret og sædelighed i 1700-tallets Danmark*. Århus, 2008.

Kolstrup, Søren: ”Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller” I: *Historisk Tidsskrift*, nr. 94:3, 1994.

Kolstrup, Søren: *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folke-pension*. SFAH skriftserie nr. 38, København, 1996.

Kommissionen angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse: *Betænkning fra Kommission angaaende Statstilsyn med Børneopdragelse*. København, 1895.

Larsen, Jytte et.al.(red.): *Alle tiders danske kvinder*. København, 2000.

Lindgreen, Svend-Åke: *Michel Foucault*. I: Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København, 2003.

Lovtidende for Kongeriget Danmark, 1900-1933.

Løkke, Anne: *Vildfarne børn – om forsømte og kriminelle børn mellem filantropi og stat 1880-1920*. København, 1990.

Løkke, Anne: ”Præmierede plejemødre – den københavnske filantropi og uægte børn i 1800-tallet”. I: *Den Jyske Historie: Filantropi – mellem almisse og velfærdsstat*. Nr. 67. Århus, 1994.

Løkke, Anne: *Døden i barndommen. Spædbørnsdødelighed og moderniseringsprocesser i Danmark 1880-1920*. København, 1998.

Marten, James (red): *Children and War*. New York University Press, 2002.

Melby et.al.: *Inte ett ord om kärlek. Äktenskap och politik i Norden ca 1850-1930*. Lund, 2006.

Mørch, Søren: *Den ny Danmarkshistorie*. Odense, 1982.

- Nielsen, Hanne Rimmen: "Socialpolitiske karrierer. Kvindelige pionerer i socialt og kommunalpolitisk arbejde 1888-1933" I: *Arbejderhistorie*, 4, 1996.
- Ohrlander, Kajsa: *I barnens och nationens intresse*. Stockholm, 1992.
- Perch, Poul W.: *Træk af de danske borne- og ungdomshjems historie*. Gyldendal, 1985.
- Petersen, Klaus: "Constructing nordic welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919-1955." I: Christiansen, Niels Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils & Haave, Per: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. København, 2006.
- Petersen, Klaus & Åmark, Klas: "Old Age Pension in the Nordic Countries, 1880-2000" I: Christiansen, Niels Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils & Haave, Per: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. København, 2006.
- Petersen, Jens Åge S. & Dedenroth-Schou, Birgitte: *Social- og Sundhedsforvaltningen. Kolding Kommune 1899-1999*. Kolding Stadsarkiv, 1999.
- Pollock, Linda A.: *Forgotten Children: Parent-Child Relations from 1500 to 1900*. Cambridge, 1983.
- Rigsdagstidende*, 1896-1933. København.
- Sandin, Bengt: "In the Large Factory Town – Child Labour Legislation, Child Labour and School Compulsion" I: de Coninck-Smith, Ning et.al. (red): *Industrious Children*. Odense, 1997.
- Satka, Mirja & Eydal, Gudny Björk: "The History of the Nordic Welfare Policies for Children" I: Brembeck, Helene et.al. (red): *Beyond the Competent Child*. Roskilde, 2004.
- Schrumpf, Ellen: "From full-time to part-time: Working Children in Norway from the nineteenth to the twentieth century" I: de Coninck-Smith, Ning et.al. (red): *Industrious Children*. Odense, 1997.
- Shorter, Edward: *The Making of Modern Family*. London, 1976.
- Socialpolitisk Forening: *Familiepolitik – hvorfor, hvordan?*. Socialpolitisk Forenings Småskrifter nr. 32, København, 1962.
- Steincke, K.K.: *Fremtidens Forsørgelsesvæsen I-II*. København, 1920.
- Stone, Lawrence: *The Family, Sex and Marriage in England 1500-1800*. London, 1977.
- Söderlind, Ingrid: *Barnhem för flickor. Barn, familj och institutionsliv i Stockholm 1870-1920*. Lindköping, 1999.
- Taylor Allen, Ann: *Feminism and Motherhood in Western Europe, 1980-1970. The Maternal Dilemma*. New York, 2005.
- Tilly, Louise A. & Scott, Joan W.: *Women, Work and Family*. New York - London, 1987.
- Thomsen, Niels: *Industri, Stat og Samfund 1870-1939*. Odense, 1999.

Udvalget til Revision af Børneloven: *Betænkning afgiven af Udvalg til Revision af Børneloven*. København, 1911.

Udvalget af 18. Marts 1918 for Forebyggende Børneforsorg: *Betænkning fra Udvalg af 18. Marts 1918 for Forebyggende Børneforsorg*. København, 1919.

Udvalget til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven: *Betænkning fra Udvalg til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven*. København, 1920.

Vammen, Tinne: "Ømme punkter – Filantropi og velgørenhed ca. 1780-1930 – et unostalgisk vue" I: Brimnes, Niels et.al. (red): *Den Jyske Historiker*. Nr. 67. Århus, 1994.

Wagner, Michael: *Den Jyske Historiker. De Nordiske Fællesskaber*. Nr. 69-70. Århus, 1994.

Werner, Emmy E.: *Through the eyes of innocents*. Westview, 2002.

Zelizer, Vivianna A.: *Pricing the Priceless Child. The Changing Social Value of Children*. New Jersey, 1994.

Øgendahl, Claus: *Socialpædagogernes Historie*. København, 2000.

Åmark, Klas: *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Stockholm, 2005.

Aaboer, Anders M., Dedenroth-Schou, Birgitte og Pedersen, Jens Åge S.: *Folkeskolen i Kolding fra 1814 til i dag*. Kolding, 2004.