

Samfundsbørn – velfærdsbørn. Den politiske barndomshistorie 1905-1933¹

Af Cand.mag. Heidi Vad Jønsson

I foråret 2008 afleverede jeg det speciale, som jeg havde arbejdet intensivt med i over et halvt år. Emnet var børnelovene 1905 til 1933 og sigtet at diskutere årsager til og idéer bag lovenes tilblivelse. Hvad var det egentlig for principper, der var indeholdt i disse love, som gav samfundet ret til at intervenere i selve kernen af familielivet? Hvordan blev dette diskuteret politisk (nationalt) og hvilke idéer (normative principper) var bærende i lovgivningen og debatterne? Disse spørgsmål havde optaget mig gennem en længere årrække. For det første fordi velfærdsstatens historie og barndomshistorie var de to vigtigste emner gennem hele mit studie, og i det omfang, det var muligt, havde jeg forsøgt at spore mig ind på disse to særdeles omfattende forskningsfelter. At kombinere barndomshistorie og velfærdsstatsforskning var derfor også nærliggende, da jeg skulle i gang med den sidste, store opgave på SDU. For det andet fordi jeg i forbindelse med studier af barndomshistorie, undrede mig over hvor forsvindende lidt det politiske var blevet belyst. Børns arbejde blev jo begrænset og senere forbudt ved lov (industriarbejde, 1913). Dette blev konstateret i flere barndomshistoriske værker, men det blev ikke problematiseret i forhold til partierne, den generelle nationale udvikling osv. I stedet har barndomshistorikerne produceret mange rigtig gode publikationer, som bl.a. belyser forskelle mellem den urbane barndom og den rurale barndom, børns arbejde (hvad lavede de, og hvordan reagerede børnene på lovgivningerne), forandringer i barndommens sociale værdi osv. Det, der optog mig var dog, hvordan partierne reagerede og agerede i forhold til børns arbejde, sociale problemer o.l., og jeg undrede mig over, hvorfor ingen endnu havde sat partierne i spil; det var dog alt andet lige Rigsdagen, der vedtog de love, som blev beskrevet og hvis implementering blev belyst af barndomshistorikerne. Resultatet blev altså at jeg, da muligheden bød sig med specialet, besluttede mig for at kaste mig over den ”politiske” barndomshistorie og kombinere forskningsresultater, metoder og teorier fra både barndomshistorie og velfærdsstatsforskningen. Dette mundede ud i et sandt kludetæppe af teorier: diskursanalyse,

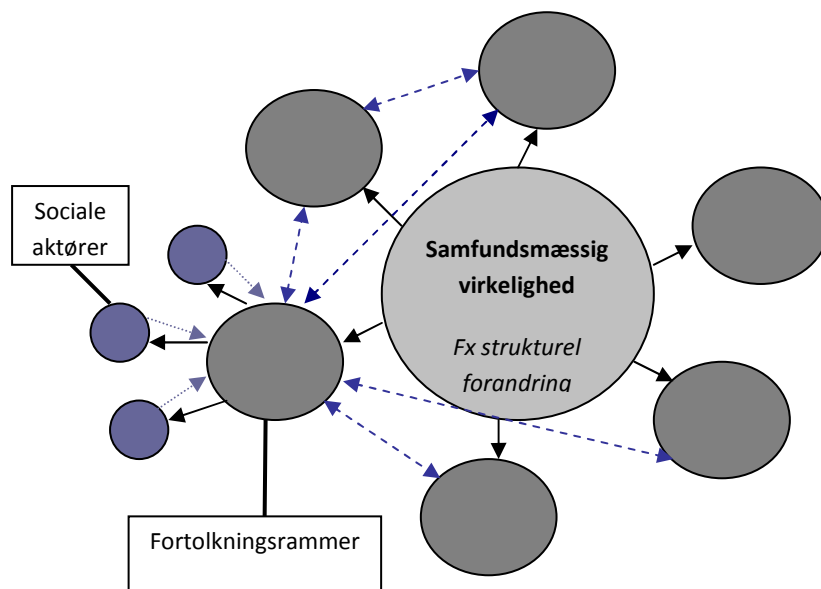
¹ Referencer, litteraturliste osv. er ikke medtaget i denne artikel, dels fordi den i høj grad er selvreflekterende, dels fordi artiklen ikke er en traditionel akademisk artikel, men snarere et forslag til fremtidige studier for kommunalhistorikere. Fulde referencer, forskningsoversigt, litteraturliste osv. kan i stedet findes i specialet, som er tilgængeligt gennem Syddansk Universitetsbibliotek og på Center for Kommunalhistories hjemmeside.

”politics matter”, familiestrategi, barndommens sociale konstruktioner etc., og selvom det til tider så håbløst ud, viste det sig egentlig at være en effektiv og spændende måde at arbejde med materialet på.

Det teoretiske framework – et par kommentarer

Dette er ikke stedet for en omfattende uddybelse af de anvendte samfundsteorier, men én pointe er dog vigtig at få frem: historikere kan faktisk bruge samfundsteorier effektivt og konstruktivt og i kombination med flere forskningsfelter, herunder også barndomshistorie. For mit vedkommende blev disse teorier omsat til et par modeller og en serie forskningstester om barndom og velfærd. Den model, der udgjorde basen i analysen var baseret på en fortolkning af Laclau og Mouffes diskursanalyse, og på det erkendelsesteoretiske niveau var udgangspunktet altså nedenstående model. I denne udlægning af diskursanalyse reduceres diskurser egentlig til ”betydningsrammer”, og tanken er, at forandringer i den samfundsmæssige virkelighed medfører nye fortolkningsrammer og løsningsmodeller. Disse er altså et produkt af forandringer og skabes af de sociale aktører, der dog også selv er påvirket af de selv samme betydningsrammer.

Figur 1 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.



Selvom figuren kan forekomme kompliceret, er det altså langt fra tilfældet. Den beskriver ganske simpelt diskursers placering i forholdet mellem aktør og struktur ud fra et ræsonnement om, at diskurser er betydnings- og fortolkningsrammer og aktører formulerer løsningsmodeller som

reaktion på en given strukturel forandring med udgangspunkt i og reference til de forskellige diskursive formationer. Resultatet er derfor, at der opstår en række diskursive formationer og dermed også en række løsningsmodeller, der gennem den politiske proces (kommissionsarbejde, politiske forhandlinger, fremsættelse af lovforslag i Rigsdagen etc.) resulterer i et ”diskursivt regime”, som typisk konkretiseres gennem lovgivning. Det gode ved denne model er, at den er variabel og ikke lægger begrænsninger i forhold til analyse og fortolkning af materialet. Selvom grundtanken er, at strukturelle forandringer (som jo meget vel kan være helt eller delvist forårsaget af aktører) åbner for nye tiltag. Disse tiltag er dog ikke givet på forhånd, og formuleres og omformuleres af de sociale og politiske aktører. Der er altså ikke tale om en kausalteoretisk tilgang, men en erkendelse af, at aktører og strukturer i samspil forårsager forandringer i samfundet. Og børneloven 1905 kan derfor fortolkes som et resultat af både strukturelle forandringer og problemer og aktørskabte løsningsmodeller.

Jeg skal ikke væve videre på dette teoretiske kludetæppe (de særligt interesserede kan læse mere i specialet), men når det tages med her skyldes det, at denne model (plus et par ekstra) som nævnt udgjorde det teoretiske framework for specialet og derfor også var afgørende for hele analysen af det valgte materiale: lovgivninger, politiske debatter i Rigsdagen, kommissionsbetænkninger osv.

Et overblik...

Specialets problemstilling var altså en belysning af de børnelove, der blev vedtaget i tiden 1905 til 1933. Den nedre grænse kom helt af sig selv, da jeg først havde fået dannet mig et overblik over alle de love, der var blevet vedtaget fra slutningen af 1800-tallet og fremefter. For i 1905 vedtog Rigsdagen en helt afgørende lov i forhold til de socialt udsatte børn med ”lov om Behandling af forsømte og forbryderiske Børn og unge Personer”. Denne lov var aldeles nyskabende og ændrede relationen mellem familie, stat og samfund. Den gav for første gang nogensinde staten ret til at tvangsfjerne et barn! Dette havde ikke været muligt tidligere med mindre forældrene var under fattigvæsenets forsorg. Statens nye rettigheder over børnene betød, at familiernes (fædrenes – kvinder fik først med ægteskabsreformerne i 1920’erne egentlige rettigheder over egne børn) ”opdragelsesmonopol” blev brudt, og at staten og det offentlige tog aktiv del i børneopdragelsen – direkte gennem tvangsfjernelser og tvangsoptagelse og indirekte gennem rådgivning og vejledning. Dette system blev opretholdt gennem hele perioden og eksisterer fortsat – de kommunale sociale udvalg kan gennem børneudvalget beslutte at tvangsfjerne et barn. Den ændring, der indtraf i den tidlige periode (fra 1905 til 1933) var dog at forebyggelse af sociale

problemer blev opprioriteret fordi det hurtigt viste sig, at et flere end forventet blev tvangsfjernet. Derfor vedtog Rigsdagen i 1919 ”lov om tilskud til fremme af forebyggende børneforsorg”, der skulle medvirke til at antallet af private og offentlige daginstitutioner blev udvidet. Hensigten var, at børn, der på sigt kunne risikere at blive tvangsfjernet, kunne ”reddes” gennem dagligt at opholde sig i en institution med professionelle børneopdragere: pædagoger. Dette var således en anden effekt af børneloven, idet det offentlige fik et egentligt behov for borgere, som dels kunne forestå en god opdragelse, dels kunne optræde som forbillede for børnene. Den professionelle børneopdrager (pædagogen) blev derfor også et redskab for det offentlige og snart blev det nødvendigt at udbygge de pædagogiske læreanstalter. Fra 1933 kom kommunerne for alvor til at spille en vigtig rolle, fordi de lokale værgeråd, som havde forvaltet børneloven i lokalområderne blev nedlagt med socialreformen. I stedet oprettedes de sociale udvalg, hvoraf børneudvalget blev permanent. Børneforsorgen skulle nu administreres og forvaltes i kommunalt regi og ikke som tidligere i en instans, der lå mellem kommune og stat, som værgerådende havde været.

Det er ikke muligt på så få sider at komme omkring hele den institutionelle del af den tidlige børneforsorg, men et generelt overblik over de vigtigste lovgivninger og dertilhørende institutioner / modtager- og forvaltningsinstanser kan ikke desto mindre opstilles i nedenstående model.

Tabel 1 Børneforsorgens institutionelle udvikling 1905 til 1933: lovgivninger

År	Lov	Institution	Ministeriel forankring
1905	Børneloven	Værgeråd og Overværgeråd	Justitsministeriet
1919	Tilskudsloven	Kommunale og private daginstitutioner	Kultusministeriet og Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsen
1933	Socialreformen (Lov om offentlig forsorg)	Kommunale sociale udvalg: Børneudvalget	Socialministeriet

Den generelle tendens i børneforsorgens etableringsfase er dermed at den kører i tre bølger: 1905, 1919 og ikke mindst 1933. Dertil kommer den lovrevision, som indtræf i 1922, hvor den gamle børnelov blev erstattet med en ny Værgerådslov. Denne ”begivenhed” er ikke medtaget som en fase eller bølge, fordi revisionens oprindelige formål: at samle børneforsorgen under ét, både institutionsanbringelser og anbringelser i pleje, ikke blev gennemført. Denne samling kom til

gengæld med socialreformen. Reformen havde således også en længere historik i forhold til børneforsorgen, og K.K. Steincke (ophavsmanden bag socialreformen) havde allerede en finger med i spillet under 1922-revisionen. Hans (og andres) vision om en samlet børneforsorg blev dog som nævnt ikke gennemført før 11 år senere.

Idégrundlaget bag lovgivningerne

Hvis vi vender blikket mod idégrundlaget og de normative principper bag lovgivningerne, er det naturligvis selve lovteksten, der står i centrum. Men også de betænkninger, der gik forud for lovenes vedtagelse og de debatter, der blev ført på Rigsdagen står centralt, når man skal forsøge at indfange noget så flygtigt og elastisk som normative principper.

Den første børnelov fra 1905 er især spændende, og det er da også denne samt kommissionsbetænkningen og rigsdagsdebatterne, der fylder mest i mit speciale og derfor også fokus i denne præsentation. Årsagen er, at 1905-loven optræder som et klart brud med den tidlige børneforsorg. Lovens formål var egentligt at begrænse børnekriminalitet og løsningen for den kommission, der blev nedsat 1893 og afgav sin betænkning 1895, var oprettelse af statslige og lokale instanser, som kunne tvangsfjerne børn, der enten var eller var i fare for at blive kriminelle. Disse børn skulle anbringes på døgninstitutioner (børnehjem), og her opdrages til gode medborgere til gavn for sig selv og ikke mindst samfundet. Børn skulle være et samfundsanliggende og det var derfor også ambitionen, at staten skulle være en aktiv medspiller i børneopdragelsen. Efter kommissionen havde afgivet sin betænkning, blev denne liggende i Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsen i adskillige år. Årsagen var jf. debatterne i årene derefter, at der ikke var klarhed om, hvorvidt børneforsorg egentlig hørte under dette ministerium, eller om det skulle sortere under Justitsministeriet. Socialministeriet var endnu ikke oprettet (dette kom først under Staunings første regeringstid fra 1924 til 1926) og hele socialforsorgen var endnu i sin spæde barndom. Derfor blev der først fremsat lovforslag efter kommissionens anvisning i efteråret 1904. Forslaget blev fremsat af justitsminister Alberti (som bl.a. var Pryglelovens ophavsmand!) og børneforsorgen var dermed blevet forankret i Justitsministeriet. Årsagen er sandsynligvis, at lovens formål netop var at begrænse børnekriminalitet og endnu ikke havde det sociale sigte, som den gradvist fik under behandlingerne af lovforslaget. Under især førstebehandlingen blev det dog klart, at særligt de socialdemokratiske folketingsmedlemmer øjnede en mulighed for at få etableret et system, hvor staten kunne spille en særdeles aktiv rolle ikke kun i bekæmpelsen af børnekriminalitet, men også i forhold til forsorgen for forsømte og socialt udsatte børn. Når man

nærstuderer debatterne bliver det således hurtigt klart, at denne lovs oprindelige formål ikke skulle begrænse sig til kriminalitetsbekæmpelse. I stedet skulle det offentlige have ret til at blande sig direkte i familiesfæren – i børneopdragelsen, for at sikre, at samfundets børn blev gode medborgere. Denne nye rolle, som staten skulle påtage sig, betød også, at denne blev et redskab til at bryde den sociale arv, og det er netop denne tendens, som bliver særdeles markant gennem hele perioden. Uanset om midlet var tvangsfjernelser og tvangsopdragelser eller indirekte gennem støtte til daginstitutioner, er det påfaldende, at målet øjensynligt var at forbedre samfundsmoralen. Tanken (hos Socialdemokratiet) var, for det første, at staten mere eller mindre skulle overtage filantropiens arbejde med børneforsorgen, for det andet at staten skulle påtage sig en aktiv rolle i børneopdragelsen og overtage denne, når og hvis forældrene fejlede. Resultatet var, at staten (overværgerådet) og delvist kommunerne (gennem deltagelse i de lokale værgeråd) kom til at rangere over forældrene – over individet. Dermed blev hensynet til kollektivets bedste opprioriteret og det første skridt var taget til etablering af en velfærdsstat, der kontrollerer børns sociale, sundhedsmæssige, adfærdsmæssige og økonomiske forhold og i princippet har rettigheder over samfundets børn. Sat lidt på spidsen blev det offentlige herefter både barnets og samfundets moralske vogter.

Det har kun været muligt at antyde de mange spændende og centrale nuancer og lag, der ligger i hele etableringen og udviklingen af den offentlige børneforsorg. I ovenstående har jeg forsøgt at lægge nogle af kortene på bordet og i første omgang få fremhævet, hvad det egentlig var, der skete i forhold til statens rolle og i relationen mellem stat og familie med børnelovens vedtagelse. Mit speciale har kun fokuseret på det nationale niveau og kommunernes rolle i hele dette spændende felt er slet ikke blevet inddraget. Dette har jeg været bevidst om helt fra starten, og ambitionen var på intet tidspunkt at belyse både det nationale og det kommunale – dertil er pladsen for trang i et speciale. Målet var til gengæld at få taget hul på dette emne, der som nævnt indledningsvist fyldte forsvindende lidt i forskningen både indenfor barndomshistorie og velfærdsstatsforskning. Jeg måtte flere gange klippe en hæl og hukke en tå og holde et skarpt fokus på det nationale og det normative, selvom jeg ofte snublede over spændende perspektiver, som endnu ikke var blevet belyst. Derfor bliver min udgangsbøn også en samling forslag til fremtidige forskningsstrategier og perspektiver, som ligger og venter på at nogen kaster sig over dem.

Fremtidige forskningsstrategier

Da jeg sad og læste de mange debatter, der var på Rigsdagen (især Folketinget), om børneloven i årene 1904 og 1905, opdagede jeg, at de nationale politikere ofte udtrykte skepsis og endda mistro overfor kommunerne. Ville kommunerne overhovedet være i stand til at forvalte en så vigtig lov som børneloven, eller ville hensynet til kommunernes økonomi veje tungere end hensynet til barnets opdragelse og samfundet generelt? Dette spørgsmål dukkede op flere gange under lovens behandling, og den socialdemokratiske Peter Sabroe var især kritisk ikke mindst overfor landkommunerne (sognerådene). Jeg kunne altså konstatere, at der var en vis mistillid overfor kommunerne, men jeg kunne ikke forklare præcist hvorfor. Var det et spørgsmål om klasser og magt indenfor by- og sogneråd? Dette kunne ikke belyses indenfor specialets rammer, men ikke desto mindre savnes et studie af for det første relationen mellem stat og kommune, for det andet forskelle på by- og sogneråd (kommuner) indenfor rammerne af børneforsorg.

Da jeg for et par år siden var i praktik på Kolding Stadsarkiv skrev jeg en lille opgave om ”Selskabet Børnenes Vel”. I den forbindelse faldt jeg over et mødereferat trykt i Kolding Ugeavis, hvor børneforsorgens fremtid blev diskuteret. Der var her tydeligvis to modsatrettede holdninger, hvoraf den første gruppering var tilhænger af en statslig børneforsorg, mens den anden (bl.a. Pastor Kaae, stifter af De Danske Plejehjemsforeninger) mente at opgaven var for stor for staten og i stedet skulle holdes i privat, filantropisk regi. Debatten var ikke lang, men den viser alligevel, at dette spørgsmål blev diskuteret principielt på kommunalt og lokalt plan. Et studie af den lokale og kommunale debat om børneforsorg ville derfor også være oplagt, og kunne i høj grad supplere og nuancere den nationale diskussion.

En tredje helt oplagt strategi er at få lavet et større arbejde om den kommunale børneforsorg før og efter 1905. Et sådant studie kunne anlægges komparativt og inddrage begge af de ovennævnte perspektiver (forholdet mellem det statslige og det kommunale i forvaltningsmæssige og administrativ henseende og den lokalpolitiske debat). At inddrage kvindebevægelsen som en mulig aktør i etableringen af den offentlige børneforsorg ville ligeledes være oplagt. Gennem et sådant arbejde ville muligheden for at afprøve Søren Kolstrups tese om pionerkommunerne være oplagt og en arbejdsspørgsmål kunne således være, om kommunerne var en vigtig drivkraft og pressionsfaktor i forhold til etableringen af den offentlige børneforsorg?

Muligheden for at beskæftige sig med den politiske barndomshistorie er således mange uanset, om man anlægger et kommunalt, nationalt eller transnationalt og komparativt perspektiv. Og dette er da

også et felt, som efterhånden har fået en større bevågenhed blandt danske forskere. Det nationale bliver således belyst af professor Klaus Petersen og professor Jørn Henrik Petersen i deres store værk om Dansk Socialpolitik (finansieret af Carlsberg Fondet), mens lektor Monika Janfelt er medforfatter på en nordisk publikation om barndom og velfærd (udkommer primo 2009). Tilbage er så en samlet belysning af den kommunale børneforsorg; dette perspektiv savner stadig sin historiker!