



**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

**Aalborg Universitet**

## **Legal tvang og dens begrundelser**

*- i forhold til udsatte børnefamilier igennem 100 år*

Harder, Margit

*Publication date:*  
2009

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Harder, M. (2009). *Legal tvang og dens begrundelser: - i forhold til udsatte børnefamilier igennem 100 år*. Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og Organisation, Aalborg Universitet. FoSo Arbejdspapir/Working paper Series Nr. 8 <http://www.socsci.aau.dk/foso/php/Nr8-Margit-Harder-legal-tvang09.pdf>

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LEGAL TVANG OG DENS BEGRUNDELSER  
– I FORHOLD TIL UDSATTE BØRNEFAMILIER  
IGENNEM 100 ÅR

Margit Harder  
e-mail: [margit@socsci.aau.dk](mailto:margit@socsci.aau.dk)  
Tlf: 99408127

FoSo Arbejdspapir/Working paper Series  
Nr. 8, 2009



AALBORG UNIVERSITET

**Legal tvang og dens begrundelser  
- i forhold til udsatte børnefamilier  
igennem 100 år**

**Margit Harder**

## **Legal tvang og dens begrundelser - i forhold til udsatte børnefamilier igennem 100 år**

© Margit Harder, februar 2009

ISBN 87-91710-08-1

Institut for Sociologi, Socialt arbejde og Organisation

Margit Harder er en del af forskningsgruppen FoSo.

# LEGAL TVANG OG DENS BEGRUNDELSER - I FORHOLD TIL UDSATTE BØRNEFAMILIER IGennem 100 ÅR

1. Indledning .....	7
2. Børneloven af 1905 .....	10
2.1 <i>Tanker bag den danske udgave af Børneloven</i> .....	11
2.2 <i>Børneloven i praksis</i> .....	14
2.2.1 <i>Børneforsorgsudgifter</i> .....	14
2.2.2 <i>Anbringelse af børn uden for hjemmet</i> .....	14
2.3 <i>Om retssikkerhed</i> .....	15
2.3.1 <i>Retssikkerhed før Børnelovens ikrafttræden</i> .....	15
2.3.2 <i>Retssikkerhedsovervejelser efter Børnelovens ikrafttræden</i> .....	16
2.4 <i>Retstilstanden forud for Børneloven</i> .....	17
2.5 <i>Børnefamiliers forhold</i> .....	19
2.6 <i>Om periodens forskning</i> .....	22
2.7 <i>Centrale temaer</i> .....	22
2.7.1 <i>Samfundsansvar for børn via kontrol og tvang</i> .....	22
2.7.2 <i>Betydning af retssikkerhed</i> .....	23
2.7.3 <i>Overgreb mod og revselse af børn</i> .....	24
2.7.4 <i>Enlige forsørgere bliver synlige</i> .....	24
3. Værgerådsloven af 1923 .....	24
3.1 <i>Børnefamiliers forhold</i> .....	27
3.2 <i>Centrale temaer</i> .....	29
3.2.1 <i>Lovændringer signalerer en ny kurs</i> .....	29
3.2.2 <i>Retssikkerheden sløres</i> .....	30
3.2.3 <i>Fordomme om enlige forsørgere søges nedbrudt</i> .....	30
4. Forsorgsloven af 1933 .....	30
4.1 <i>'1958-loven'</i> .....	38
4.2 <i>Børnefamiliers forhold</i> .....	40
4.3 <i>Om periodens anbringelsesforskning</i> .....	41
4.4 <i>Centrale temaer</i> .....	44
4.4.1 <i>Lovgivningen i 1933 og 1958</i> .....	44
4.4.2 <i>Retssikkerhed – børn bliver delvist synlige</i> .....	45
4.4.3 <i>Overgreb mod børn</i> .....	46
4.4.4 <i>Holdningen til enlige forsørgere</i> .....	46

5. Lov om børne- og ungdomsforsorg af 1961 og 1964 .....	47
5.1 1964-ændringerne .....	48
5.2 Børnefamiliers forhold .....	49
5.3 Om periodens anbringelsesforskning .....	51
5.4 Centrale temaer .....	53
5.4.1 Anbringelseslovgivningen mildnes .....	53
5.4.2 Retssikkerheden øges? .....	54
5.4.3 Overgreb mod børn .....	54
5.4.4 Enlige forsørgere .....	54
6. Bistandsloven af 1976 .....	54
6.1 Børnefamiliernes vilkår .....	60
6.2 Om periodens anbringelsesforskning .....	62
6.3 Centrale temaer .....	69
6.3.1 Lovgivning – fra adfærdskorrektion til behovsdækning .....	69
6.3.2 Retssikkerheden præciseres .....	69
6.3.3 Overgreb mod børn bliver et offentligt anliggende .....	69
6.3.4 Enlige forsørgere mister vigtig assistance .....	70
7. Serviceloven af 1998 og derefter .....	70
7.1 2001-ændringerne .....	73
7.2 2003-ændringerne .....	74
7.3 Anbringelsesreformen af 2005 .....	79
7.4 Styrkelse af forældreansvaret .....	82
7.5 Kommunalreform 2007 .....	85
7.6 Forældreansvarsloven .....	86
7.7 Børnefamiliernes vilkår .....	88
7.8 Om periodens anbringelsesforskning .....	90
7.9 Centrale temaer .....	98
7.9.1 Lovgivningen ændres i hurtigt tempo .....	98
7.9.2 Balancen mellem børns og forældres retssikkerhed .....	99
7.9.3 Regeringen sætter spotlys på overgreb mod børn .....	101
7.9.4 Flere enlige forsørgere har behov for særlig støtte .....	101
8. Afsluttende diskussion .....	101
8.1 Det retlige spor .....	102
8.1.1 Tvangen til den gode barndom .....	103
8.1.1.1 Sammenhæng mellem lovens 'navn' og funktion? .....	106
8.1.2 Sikring mod statsovergreb .....	107
8.1.3 Niveauet for anbringelsesbeslutninger .....	110
8.2 'Den familiale celle' .....	112

8.3 <i>Samfundsinstitutioner og familier som børnemishandlingens arnested ...</i>	114
8.4. <i>Kontinuitet eller diskontinuitet? .....</i>	118
9. Anvendt litteratur .....	121

## 1. INDLEDNING

Igennem min praksis som socialrådgiver og under min ansættelse på Aalborg Universitet, herunder som medlem af forskningsgruppen FOSO, har jeg igennem adskillige årtier haft et særligt fokus på socialt arbejde og social rådgivning i forhold til udsatte børn og overgreb mod børn, børnenes familier og de(t) samfund, der udstikker betingelserne for intervention i familier, der ikke kan/ikke har kunnet indfri de til enhver tid gældende normer for den 'rigtige' tilrettelæggelse af børns opvækst.

Denne publikation er blandt andet udtryk for den proces. Den handler om den samfundsintervention i (visse) familier, der kan føre til anbringelse uden for hjemmet af familiens børn imod forældrenes (evt. børnenes) ønske og vilje og om, hvornår, hvorfor og under hvilke betingelser en sådan indgriben ses som nødvendig. Den periode, der beskrives og undersøges, tager sin begyndelse i Børneloven af 1905 og slutter i 2008<sup>1</sup>.

Indgriben i en families liv gennem samfundsovertagelse af børns opvækst er af en ganske særlig karakter: dels er der stærke samfundsmæssige forventninger om, at der til rollen 'forældre' er tilknyttet kompetence til selv at drage fornøden omsorg for barnet, dels overskrides den traditionelle opfattelse af grænsen mellem det private og det offentlige. Samfundet – i form af den kommunale forvaltning – har en sådan ret, når forældres eller børns adfærd vurderes at være udtryk for et opvækstmiljø af en karakter, som afviger negativt fra det på et givet tidspunkt acceptable, og som kan medføre, at børn lider nød eller skade. Interventionen medfører radikale ændringer i barn/forældre-relationen. Forældrene mister det daglige samvær med barnet, de mister indflydelse på barnets hverdag og også på væsentlige beslutninger om barnets liv og fremtid.

Anbringelser af børn har altid fundet sted fra familier, som har været/er præget af underprivilegering på mange områder: På antal voksne i familien – det er oftest eneforsørgerfamilier, hvor eneforsørgeren typisk er kvinde - på økonomi, på uddannelse og arbejde. Dertil kan komme fysiske/psykiske lidelser hos forældre, evt. børn, samt andre vanskeligheder. Børn er gennem tiderne blevet anbragt på grund af problemer knyttet til barnet selv, til forældrene eller en kombination af sådanne forhold<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Skriftet er baseret på (men også udbygget og ajourført i forhold til dette) kapitel 6 fra min Ph.D.-afhandling "Anerkendelsesstrategier – som de udøves af foreninger til støtte for forældre til anbragte børn", Institut for Sociologi, Socialt arbejde og Organisation, Aalborg Universitet, 2006.

<sup>2</sup> Som det senere vil fremgå, har jeg særligt fokus på anbringelser af børn fra etnisk danske familier. Årsagen er, at de foreninger til støtte for forældre til anbragte børn, der udgjorde egen empiri (Harder 1997, 2000) i min Ph.D.-afhandling, sjældent eller aldrig (i hvert fald dengang) modtog henvendelser fra etniske minoritetsfamilier.



Det er især samfundets magtanvendelse i forhold til børnene og deres forældre, dets udøvelse af tvang og det dertil knyttede behov for retssikkerhed<sup>3</sup> for forældre og børn (om end retssikkerhed i perioder har været beskeden eller ikke-eksisterende), der er i centrum i dette skrift. Overgreb mod børn og enlige forsørgeres status er temaer, der ligeledes trækkes ind.

Jeg har valgt Børneloven af 1905 som udgangspunkt for den redegørelse, der udgør publikationens 'korpus', idet denne var den første lov, der systematisk regulerede feltet. Forud for Børneloven var lovgivningen på feltet dels placeret i forskellige reglementer og love, dels diffus, fragmenteret og upræcis som grundlag for et mere moderne samfunds intervention i familielivet. Med Børneloven manifesterede staten sin interesse for, behov for indsigt i samt forpligtelse med hensyn til børns opvækstvilkår. Loven indkredsede og udpegede, hvad der på det tidspunkt blev opfattet som særligt udsatte familier (Harder 2006:107). Publikationen viser derefter i kronologisk orden (anbringelses)lovgivningen på feltet. Inden for hver lovs virkeperiode vises desuden periodens børne- og forældresyn med glimt af børnefamiliers og børns hverdag, ligesom periodens anbringelsesformer og forskning på feltet berøres. De kilder, jeg benytter mig af, er udover lovgivningen gennem tiderne, forarbejder og betænkninger til disse, cirkulærer og vejledninger, politiske hensigts-erklæringer, nogle skønlitterære tekster, historiske redegørelser, enkelte doktor-afhandlinger og andre arbejder fra de forskellige perioders tænkere og praktikere.

Jeg søger i dette korpus, inspireret af Michel Foucault, efter større og mindre udsagn om, hvordan tankegangen om anbragte børn/marginaliserede familier har udviklet sig gennem et århundrede, og hvilke samfundsinterventioner/magtformer, der har været tale om. Hvert kapitel afsluttes med 'centrale temaer', som er de allerede skitserede fokuspunkter: magt/tvang, retssikkerhed, enlige forsørgeres status og overgreb mod børn.

I det afsluttende diskuterende kapitel tages disse temaer igen op, men nu i en mere reflekterende form. Jeg benytter mig i dette af nogle af primært Michel Foucault's<sup>4</sup> og sekundært Axel Honneth's<sup>5</sup> teorier. Det centrale tema vedrører ret: Tvangslovgivning, retssikkerhed og niveauet for tvangsanbringelsesbeslutninger. Et Foucault'sk perspektiv her kunne være ikke blot at se tvangsanbringelseslovgivningen etc. som ret, men også som symbol for magtkampe mellem de disciplinerede og de, der har været vanskelige at disciplinere via normers mere eller mindre usynlige

---

<sup>3</sup> Retssikkerhedsbegrebet er gennem tiderne blevet udvidet og nuanceret, således at det i dag både handler om borgerens værn mod vilkårlige overgreb fra statsmagts side (den traditionelle retsstatslige retssikkerhedsdefinition) og om positive krav om ydelser fra det offentlige. Den traditionelle definition er ikke tilstrækkelig i et samfund, som er karakteriseret af det offentlige som monopoludbyder og fordeler af velfærdsydelser (von Hielmcrone 1997).

<sup>4</sup> Foucault i hans egenskab af magt- og diskursanalytiker.

<sup>5</sup> Honneth i hans egenskab af anerkendelsesteoretiker.

magtudøvelse. Et andet tema handler om familien<sup>6</sup>, især eneforsørger-familien. Foucault's 'arkæologisk' baserede overvejelser om 'den familiale celle' (Foucault 2002b) samt Honneth's tanker om 'sociale patologier' (Honneth 2005) vil informere dette tema. Det tredje er børnemishandlingens historie. Anbragte børn er blevet opfattet som farlige for samfundet eller som i fare selv (Egelund 1997). Det sidste har typisk, men ikke udelukkende, handlet om, at de har været udsat for vanrøgt, vold, mishandling eller seksuelle overgreb. Dette punkt omfatter desuden anbringelsens hensigt i forhold til barnet. Hvilke udtryk får magten inden for straf og behandling? I forståelsen af dette tema trækkes også primært på Foucault, hans tanker om hvordan seksualiteten blev forankret i kernefamilien og det dertil knyttede incestforbuds udvikling, og om hvordan og hvornår behovet for synlig pinestraf afløstes af mere 's sofistikerede' disciplinerende former.

Selv om en væsentlig begrundelse for min publikation er et ønske om at formidle mine mange års studier på feltet<sup>7</sup>, er det samtidig min forventning, at en række faggrupper og studerende - og ikke mindst min egen faggruppe - via denne udgivelse dels kan få en dybere forståelse af udviklingen på feltet, dels sammen med mig vil kunne undre sig over, hvor stor en kontinuitet der faktisk er tale om til trods for det store spænd af år, der er gået, og de meget forskelligartede samfund, vi har kendt siden 1905. En af de ret konstante faktorer er det faktum, at de anbragte børn gennem hundrede år har udgjort ca. 1% af børnebefolkningen (Bryderup 2005), hvilket enten tyder på, at der på ethvert tidspunkt har været en uregerlig befolkningsgruppe, eller, som Foucault så det: At majoritetsbefolkningen altid har haft og stadig har behov for et troldspejl af den størrelse til bekræftelse af deres/vores egen normalitet (Foucault 2004).

---

<sup>6</sup> Begrebet 'familie' er et begreb med mange betydninger, afhængig af om det ses i et retligt, et statistisk, et psykologisk eller et (flere) sociologisk(e) perspektiv(er). Her ses 'familie' som den sociologiske variant, der omtaler familien som "den sociale institution og gruppe, som omhandler og tager sig af børns opvækst" (Nielsen 1998:27).

<sup>7</sup> Hundredeårsdagen for 1905-lovgivningen var ikke alene inspirerende for mig. Samtidig med at jeg udarbejdede størstedelen af baggrunden for dette skrift, udkom Inge M. Bryderup's bog om børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år (Bryderup 2005). På den ene side er der tydeligvis i Bryderup's og mit arbejde et fælles fokus på den historiske og aktuelle sammenhæng mellem socialpolitikken og anbragte børn. På den anden side ligger Bryderup's hovedfokus på socialpædagogikkens historiske og aktuelle udvikling og idealer og på børnene i institutionerne, mens mit er rettet mod de processer, der historisk og aktuelt regulerer, udpeger og udgør grundlaget for samfundsintervention i bestemte (marginaliserede) familier, som anses som utilstrækkelige til at varetage deres børns udvikling på en måde, der matcher de til enhver tid gældende normer herfor. Jeg benytter mig i øvrigt i nogen grad af blandt andet Bryderup's indsigt i institutionerne og hendes arbejde med fremskaffelse af tal og statistikker.

## 2. BØRNELOVEN AF 1905

Børneloven (Lov om behandling af forbryderske og forsømte børn og unge personer) var i kraft fra 1905 til 1923<sup>8</sup>. Loven opdelte de 'forbryderske' og 'forsømte' børn i fire kategorier:

De 'forbryderske' var de børn under 18 år, der havde begået en strafbar handling, som vidnede om "sædelig fordærvelse eller vanrøgt" samt børn under 15 år, som ikke havde begået en strafbar handling, men fandtes "sædeligt fordærvede". De 'forsømte' opdeltes i kategorierne: børn under 15 år, som fandtes udsat for "sædelig fordærvelse" på grund af forældres eller andre opdrageres grove forsømmelighed eller manglende evne til at opdrage dem samt børn under 15 år, som havde været udsat for mishandling eller vanrøgt fra forældres eller andre opdrageres side (Ydebo 1988:24). Det var en central betingelse i loven, at hjælpeforanstaltningerne skulle være påkrævet af hensyn til barnets sundhed og udviklingsmuligheder.

Børnelovens foranstaltningsrepertoire var bredspektret: Barnet eller forældrene kunne tildeles en advarsel; der kunne beskikkes en tilsynsværge (som var frivilligt arbejdende); der kunne gives pålæg f.eks. om skolegang eller arbejde (børn) eller anskaffelse af hushjælp (typisk for enkemænd). Skulle disse foranstaltninger vise sig at være uvirksomme, kunne der blive tale om bøder eller fængsel (for forældrene) eller anbringelse uden for hjemmet (for barnet) (Horsten 1970:64). Værgerådene (som havde ansvar for anbringelser af børn) kunne anbringe barnet i en 'pålidelig og hæderlig familie', på børnehjem eller på opdragelsesanstalt – eller på optagelseshjem/iagttagelseshjem til observation (Bryderup 2005:49). Knap halvdelen af børnene var (i perioden 1906-10) anbragt i privat pleje. Herefter faldt de private plejeanbringelser, mens anbringelser på optagelseshjem steg stærkt. Ved Børnelovens ikrafttræden blev de første statslige opdragelsesanstalter oprettet (private fandtes også). Anerkendte børnehjem kunne modtage statsstøtte – afhængig af graden af børnenes vanskeligheder og hjemmets antal af anbragte børn. En række private foreninger og institutioner<sup>9</sup> ydede de anbringelsesmuligheder, som de også tidligere havde stillet til rådighed. Finansieringen af anbringelser var ligeligt fordelt mellem stat og kommune (men ydelserne havde et så beskedent omfang, at private foreninger måtte betale differencen). Forældrene kunne desuden blive pålagt at yde et bidrag til børn under 15 år. Efter barnets fyldte 15. år var anbringelse af børn en rent statslig udgift (op.cit.:56-7). Forældrene mistede i henhold til lovgivningen ikke nødvendigvis forældremyndigheden. I praksis gjorde de (Wegener 1983:13). De lokale værgeråd skulle være i direkte kontakt med familierne og forestå undersøgelse af

<sup>8</sup> Værgerådsloven blev vedtaget i 1922 og trådte i kraft 1923.

<sup>9</sup> De private foreninger, det drejede sig om, var ifølge noter til loven De danske Plejehjemsforeninger, Kristelig Forening til vildfarne Børns Redning, Foreningen til forvildede unge Pigers Frelse og Foreningen af Indre Missions Venner i Vendsyssel til Opdragelse og Pleje af ulykkeligt stillede Børn (Bryderup 2005:49).

forholdene. Det centrale overværgeråd skulle dels godkende værgerådernes tvangsforanstaltninger, dels beslutte, hvor et barn skulle anbringes. Værgerådsinstitutionen blev lagt under Justitsministeriet (Løkke 1990:42).

Loven foreskrev, at børnene (ifølge §136) blev anbragt:

I plejehjem (hvis de var under 14 år og ikke ”af særlig vanskelig Karakter og ikke har vist særlig slet Opførsel”)

I børnehjem (hvis der var særlige omstændigheder eller flere børn i søskendeflokken)

I særlige institutioner (hvis børnene dels var under 14 år, dels hvis ”deres legemlige eller aandelige Udvikling ikke staar Maal med det normale, men som dog ikke er trængende til Særforsorg”)

I skolehjem (børn under 14, evt. 15 år, som har ”en særlig vanskelig Karakter, eller som har udvist meget slet Opførsel, saaledes at der er Fare for, at deres Optagelse i de almindelige Skoler vil have uheldig Indvirkning på andre Børn”)

Børn over 14 år (§137) skulle helst anbringes i lære eller anden form for uddannelse. De vanskelige børn skulle på Ungdoms-, Opdragelses- eller Optagelseshjem. De ”legemligt eller aandeligt” uudviklede børn kom på Fredehjem.

Med hensyn til ”særligt vanskelige Børn” forpligtede staten sig til at oprette dels et hjem for drenge, dels et for piger (Perch 1985:18).

## **2.1 Tanker bag den danske udgave af Børneloven**

Samfundsmæssige årsager til børnenes adfærd blev kun sporadisk berørt i den betænkning fra 1895, som lå til grund for Børneloven. Derimod blev der fokuseret på fremtrædelsesformerne og ”og forargelsen over de elendige forhold, børn voksede op under”. De umiddelbare årsager hertil sås som ”forældrenes forsømmelighed og lastefuldhed” (Wegener 1983:9). Løsningen var opdragelse af barnet, evt. tvangsopdragelse. ”Forældrene var der i sådanne tilfælde ingen grund til at tage hensyn til; deres ret i forhold til barnet var forskertset, når de havde vist, at de ikke kunne udøve den på en for statens sikkerhed og barnets vel betryggende måde”. Man tilstræbte via opdragelsen, at barnet fik en fast karakter. En sådan baserede sig på flid, orden, renlighed, lydighed og disciplin - det opdragelsesideal, der herskede i toneangivende kredse (op.cit.:12).

Blandt de af børnelovskommissionens medlemmer, der formidlede deres tanker om børn, deres familier, børneopdragelse og kriminalitet offentligt, var August Goll, jurist, herredsfoged, politimester, formand for Dansk Kriminalistforening og senest Rigsadvokat fra 1933 til sin død i 1936. Det handlede for ham om at forstå ’forbryderen’ og i stedet for at straffe at søge at forebygge forbrydelsen (Hurwitz 1940). Men også om at forstå relationen mellem individ og samfund. Hans tanker må formodes at have udtrykt nogle af de overvejelser, Børnelovskommissionen gjorde

sig. Om relationen mellem individ og samfund mente Goll, at et samfund måtte forvente at finde forskellige normer i forskellige grupperinger, og at disse normer ofte ville være modstridende. En fælles opfattelse af “alles Vel kan aldrig vente enstemmig Tilslutning” (Goll 1940a, opr. udgivet 1905). Men samtidig skrev han:

“Jeg maa erkende, at det paa en vis Maade staar for mig som en forbavsende Kendsgærning, at det i de bestaaende Samfund i den Grad er lykkedes at faa dette Krav gennemført, at det normale er, at de personlige Interesser overvindes, det abnorme, at Samfundets interesser tilsidesættes” (op.cit.:21).

Dette citat handler om samfundets sammenhængskraft og om solidaritet mellem samfundsmedlemmerne. Det forunderlige for Goll var, at stort set hele befolkningen var i stand til at prioritere den kollektive autonomi over den private. De, der gik imod den herskende orden, var for ham også vigtige samfundsmedlemmer: “De er det Salt, uden hvilket Samfundet vil raadne op i evig Ubevægelighed” (op.cit.:19)<sup>10</sup>

I forhold til børnene troede Goll på arvelighed, også af kriminelle tilbøjeligheder. Men for ham var der ikke tale om en direkte biologisk arv, derimod om en kombination af biologisk og social arv<sup>11</sup>: ”Det gælder imidlertid her om at holde vel ude fra hinanden det medfødte og det erhvervede” (op.cit.:39)<sup>12</sup>

“Naar vi nu véd, at ethvert Barn er Resultatet af Myriader af Slægtleds Anlæg, og véd, at hvert Slægtleds Anlæg gennem Love, vi dels ikke kender, dels ikke kan overskue Rækkevidden af, aflejrer sig ved Siden af hinanden, supplerer hinanden, bekæmper hinanden eller indgaar Forbindelser med hinanden i utallige Kombinationer, saa er det klart, at Barnets Sjæl ikke kan sammenlignes med et enkelt Frø, men med en hel Mark, i hvilken en Uendelighed af Frø er nedlagt, som alle i Livet vil spire frem. Det bliver saa Gartnerens store Opgave at luge bort Ukrudtet, og værne Sædekornet, saa at det sidste tager Væksten fra det første. Det kan være, at de gode Spirer er saa mægtige, at der næsten intet er at luge, og det kan være, at Ukrudtet er overvældende; det kan være, at den hele Mark er saa ufrugtbar, at intet kan spire frem, eller saa usund og giftig, at kun uhyggelige Vantrivninger vokser,

<sup>10</sup> Dette udsagn kan desuden ses som en overvejelse om opkomsten af sociale protestbevægelser.

<sup>11</sup> Der har igennem de senere år (igen) været debat om begrebet ‘den sociale arv’ i dets negative, selvforstærkende form. Miljøets positive eller negative forstærkning har været kendt og kendes fra en række undersøgelser, f.eks. af social mobilitet. Begrebet blev i Danmark for alvor anvendt efter den svenske Gustav Jonsson’s arbejde i Barnbyn Skå (Jonsson 1969). Bl.a. Morten Ejrnæs et al. (2004) og Bo Vinnerljung (1999) har stillet spørgsmålstegn ved Jonsson’s fortolkning af sine data, mens Ejrnæs et al. har fremhævet risikoen for, at myndighedernes fokusering på den sociale arv kan iværksætte en selvopfyldende profeti.

<sup>12</sup> Ikke desto mindre var han fortaler for ”... Forbud mod Ægteskab indgået af Epileptikere, Drankere, Aandssvage, Sindssyge, Forbud, som i det mindste vilde kunne have den Betydning, at der i Samfundet dannede sig en Forstaaelse af de forkastelige i, at slige Mennesker faar Lov til at sætte Børn i Verden” (Goll 1940a:50). I den forbindelse skal det huskes, at Danmark på det tidspunkt så småt var på vej ind i sin racehygiejniske periode.

men som Regel vil det gode og skadelige være saa nogenlunde jævnt fordelt, at det bliver Gartneren, der afgør, hvad der skal trives bedst. Jeg tror fuldt og fast, at det vil vise sig muligt at omplante selv et Barn med udpræget daarlige Anlæg, ja selv et stærkt degenereret Barn til Omgivelser, hvor de gode Anlæg vil kunne vokse stærkest .....” (op.cit.:44).

De metaforer, Goll her benyttede - gartnermetaforen om forældrene, og ‘den spirende marks frø’ om børnene, er traditionelt anvendte metaforer i pædagogikken og bruges stadig<sup>13</sup>. Barnet var for ham et langt fra ubeskrevet blad. Det medbragte fra fødslen anlæg fra familiens mange generationer. Forældreopgaven var derefter at sørge for, at de ‘gode’ anlæg, som han mente kunne findes i ethvert barn (om end de kunne være godt skjulte), blev understøttet og de ‘dårlige’ undertrykt. Kunne forældrene ikke selv, ville andre kunne magte denne opgave.

Han fokuserede ikke alene på de udsatte børn, men også på deres forældre (og andre), idet han så den sociale ulighed som en ”uundgaaelig Konsekvens af den frie Konkurrence”, hvorfor samfundet var pligtig til at søge at ”mildne de altfor skarpe Modsætninger”. Det skulle ske ved:

”Fremdeles Omsorg for Børnene fra de forsømte Hjem, skarpt Tilsyn med alle dem, der tager Børn i Pleje for Betaling, Forbedring af de uægte Børns Kaar, lettere adgang for Statsmagten til i alle Tilfælde og over for alle Forældre at gribe ind i opdragelsen, hvor den forsømmes eller misledes. Herhen hører endvidere ethvert Arbejde, der tilsigter ikke alene at skaffe Børnene, men ogsaa dem, fra hvem Børnene stammer, Samfundets voksne Medlemmer i Underklassen ordentlig Ernæring, gode hygiejniske Forhold, sunde Boliger; desuden Forbedring af den arbejdende Kvindes - Mødrenes - Kaar; - alt dette er at virke mod Degenerationen og dens skæbnesvangre Følger” (Goll 1940a:50). ”Det er ogsaa et arbejde i Retssikkerhedens Tjeneste” (op.cit.:49).

Børnelovskommissionens arbejde fandt sted nogenlunde samtidig med Justitsminister Alberti’s fremsættelse af forslag til lov om pryglestraf. Dansk Kriminalistforening mente<sup>14</sup>, bl.a. under henvisning til det 18. århundredes pinestraf, at “... Pryglestraffen er et kulturelt Tilbageskridt” (Goll 1940b:112, opr. udgivet 1904). Pryglelovsforslaget vandt ikke tilslutning på det tidspunkt, men blev genfremsat, også af Alberti, og vedtaget i Rigsdagen i 1905<sup>15</sup>. Jfr. Goll fik “man Pryglene til at glide ned ved at

<sup>13</sup> F.eks. sammenligner Blakemore & Frith (hjerneforsker og børnepsykiater) det lille barns hjerne med ”en frodig forårshave fuld af utæmmede, saftiggrønne spirer”, hvor ”forældre, pædagoger og senere lærere kommer ind som en slags gartnere” (Blakemore & Frith 2005, ref. i Weekendavisen 15.-21. juli 2005)

<sup>14</sup> Alberti var særdeles utilfreds med Dansk Kriminalistforenings protester mod pryglestraffen. Bl.a. modtog foreningen derefter ikke statstilskud (Goll 1940b:105).

<sup>15</sup> Pryglestraffen forsvandt ud af dansk straffelov i 1911 (Goll 1940b:104).

knytte dem til en Række Reformers...”, hvorefter Kommissionsforslaget af 1895 om de forsømte og forbryderske Børn” var den ene (op.cit.:104).

## **2.2 Børneloven i praksis**

### **2.2.1 Børneforsorgsudgifter**

Nogle tal for statens udgifter til børneforsorg: I perioden 1905-7 var de faktiske udgifter 207.416 kr. “Men allerede i 1915-16 udgjorde Statens Udgifter til den offentlige Børneforsorg omkring 1.200.000 Kr. eller 5 gange det Beløb, som Kommissionens forsigtigste Medlemmer (Kommissions-Betænkningen af 1895 - min bem.) havde regnet med for Statens og Kommunernes samlede Udgifter på dette Omraade” (Boje 1931:297). Inge Bryderup anfører, at udgifterne til foranstaltninger for børn fra år 1900 til 1922 steg fra 60.000 kr. til 4,3 millioner kr. (Bryderup 2005:80).

### **2.2.2 Anbringelse af børn uden for hjemmet**

I det første årti efter Børnelovens ikrafttræden tidobledes antallet af anbringelser af børn og unge uden for eget hjem. I 1906 var der anbragt 579 børn under forsorg. I 1918 var tallet steget til 5.226. Det er sandsynligt, at tallet ville have været betydeligt højere, hvis private anbringelser også havde været inkluderet. Anbringelsesprocenten var i 1918 knap 1% af børnebefolkningen (Bryderup 2005:396). Af Kristelig Forening København’s undersøgelse (vedrørende 1898-1900) fremgik det, at anbringelsesårsagerne var fattigdom, sygdom eller død i familien samt uønskede og/eller mishandlede børn eller børn, som familierne ikke kunne styre. Enlige forsørgere (især mødre) var overrepræsenteret i materialet. Familierne var i social nød og følte sig ofte under pres fra myndighederne (Løkke 1990:62-8). De anbragte børn fik næppe betydeligt bedre forhold på institutioner og plejehjem. Betegnelsen ‘englemager’ anvendtes som udtryk for plejeforældre, hos hvem de små børn døde i særlig stort omfang. I hvert fald én plejemor blev i begyndelsen af 1920-erne dømt for at myrde de spædbørn, hun modtog i pleje (Grønhøj & Pruzan 1974). Af Østre Landsrets behandling af sagen i 1921 lød anklagen på, at Dagmar Overby i 1916 havde dræbt fem børn, i 1917 ét barn og atter to børn i årene 1918 og 1919, samt havde sat sit eget spæde barn ud. Det blev antaget, at hun havde dræbt betydeligt flere børn. Dommen lød, at hun burde straffes på livet. Det var på det tidspunkt 30 år siden, at dødsstraf var blevet faktisk eksekveret i Danmark. Det skete da heller ikke for Dagmar Overby, som senere i 1921 blev benådet og i stedet fik tugthusarbejde på livstid. Hun døde i 1929 på Skt. Hans efter at have pådraget sig en fængselspsykose (Jensen 2004).

På de fleste børnehjem var hverdagen præget af “hårdt arbejde, disciplin, spanskkrø og nøjsomhed” (Løkke 1990:137). Den hårde behandling af børnene var i tråd med

regeringens opfattelse. Bl.a. udsendte Justitsministeriet i 1906 et strafferegulativ gældende for opdragelsesanstalter for særligt vanskelige børn, der for deres forseelser måtte tildeles op til 25 slag med spanskør (Goll & Harder 1986:33). Den var også i tråd med den almene befolknings opfattelse, som ifølge Morten Wegener så egenskaber som lydighed og autoritetstro som væsentlige for familierne, for arbejdspladserne og for staten. Han mente derfor, at Børnelovens "sanktionstankegang og dermed åbenlyse magtanvendelse i forholdet stat-forældre/børn synes at have haft sit sidestykke i, hvad der forventedes af forældrene i forhold til børnene" (Wegener 1983:15).

## 2.3 Om retssikkerhed

### 2.3.1 Retssikkerhed før Børnelovens ikrafttræden

Det fremgik af 1895-betænkningen, at kommissionen anså det for vigtigt, at

"ordningen af spørgsmålet om, hvem der skal kunne tage beslutning om, at tvangsopdragelse skal bringes til anvendelse, på den ene side yder den fornødne garanti for, at en for børnene og forældrene så vigtig afgørelse ikke træffes letsindigt, og at denne derfor er lagt i hånden på en myndighed, der har den størst mulige evne såvel til at skaffe sagen oplyst som til at bedømme spørgsmålet om, hvorvidt sådanne foranstaltninger er nødvendige, og at den på den anden side yder garanti for en virkelig effektiv gennemførelse af lovens regler" (ref. i Haarløv 1952:103).

Der blev fra flere sider rejst kritik af retssikkerhedsgarantierne, bl.a. på grund af tvangsparagraffens "vage og ubestemte formulering af betingelserne for fjernelse", som gav værgerådene (for) store muligheder for at skønne. Det blev anført, at domstolsafgørelser (i stedet for værgerådsafgørelser) ville give større retssikkerhed (op.cit.:104-5). Kommissionen havde faktisk overvejet, om behandlingen skulle henlægges til de almindelige domstole (børnedomstole blev ikke nævnt), men den så domstole som "mindre skikket til at træffe afgørelser, der handler om skøn over forhold, der ofte vanskeligt lader sig oplyse og konstatere aktsmæssigt" og derfor ikke i stand til at kunne "vinde den fornødne tillid". Kommunale råd blev også overvejet og forkastet, bl.a. fordi "de i for høj grad vil lade sig påvirke af hensynet til kommunens økonomiske interesser" (op.cit.:103).

En mindretalsudtalelse til betænkningen anførte, at "Det med grundlovens forskrift og almindelige konstitutionelle grundsætninger bedst stemmende ville være helt igennem at udskille på det foreliggende område den dømmende virksomhed fra den forvaltende" (op.cit.:107). En af personerne bag mindretalsudtalelsen, folketingsmed-



lem<sup>16</sup> af Venstre, Sveistrup, fremhævede i debatten, at man, hvis man virkelig ikke ville lade domstolene behandle disse sager, ”i alt fald (måtte) være omhyggelig for, at man ikke gør garantien for, at forældrenes ret ikke bliver tilsidesat, for ringe” (op.cit.). Justitsminister Alberti svarede bl.a. hertil, at der jo blot var tale om opdragelse af børn og det offentliges indvirkning herpå, og at “det i sig selv ikke er noget retsligt spørgsmål - det behøver i alt fald ikke at være det” (Alberti ref. i op.cit.:108-9). Tanken om eventuelt at kunne indbringe overværgerådets afgørelser for Højesteret blev samtidig lukket. Til gengæld skulle værgerådene i fjernelsessager tiltrædes af retskredsens underdommer, ligesom et af overværgerådets medlemmer skulle være eller have været ansat i et dommerembede (op.cit.).

### **2.2.2 Retssikkerhedsovervejelser efter Børnelovens ikrafttræden**

Børneloven blev forsøgt revideret få år efter sin ikrafttræden, men en betænkning, der mundede ud i forslag til “Lov om Statens Forsorg for forsømt og vanartet Ungdom” førte ikke til ny lovgivning. Måske var forslaget først og fremmest tænkt som et forsøg på at komme bort fra udtrykket “forbryderske og forsømte børn og unge personer” (Boje 1931:194-5). Spørgsmålet om en særlig børnedomstol blev berørt i dette revisionsforslag, men Danmark blev anset for at være for lille til en sådan (Haarløv 1952:112).

Få år efter Børnelovens ikrafttræden blev et udvalg nedsat til revision af loven, men udvalgets betænkning (som udmøntede sig i et forslag til Lov om Statens Forsorg for forsømt og vanartet Ungdom) førte ikke til ny lovgivning (Nielsen 1986:76). I 1918 blev endnu et udvalg nedsat med det kommissorium at gennemgå dels Børneloven, dels Lov af 1895 om Tilsyn med Plejebørn. Betænkningen forelå i 1920 med forslag til “Lov om Værgeraadsforsorg og Tilsyn med Børn”. Den omfattede desuden børn under fattigvæsenet. Hensigten var at imødekomme de ønsker om “Enhed i Samfundets Børneforsorg, som netop i de Aar var kommet til Orde indenfor toneangivende Kredse” (Boje 1931:199). Regeringen fulgte ikke anbefalingen, bl.a. fordi plejehjemsanbringelser kunne vanskeliggøres, når Børnelovens svært opdragelige og Tilsynslovens nemmere børn kom i samme lov (op.cit.:207-8). Andre mente, at en sammenlægning af lovene ville ramme den ugifte moder, “som rimeligvis i Fremtiden vil blive en stadig hyppigere Foreteelse, fordi der er en Tilbøjelighed fremme hos Kvinderne til at følge deres Naturs Tilskyndelse”. Disse kvinder skulle ikke opleve, at deres børn kom i samme bås som Børnelovens børn (Lemche 1929 ref. i Boje 1931:220). Atter her blev børnedomstolsspørgsmålet rejst, men igen afvist, idet udvalget mente, at:

“befolkningens store flertal ville foretrække, at afgørelsen af de i loven omhandlede vigtige spørgsmål træffes af et organ, der på den ene eller den

<sup>16</sup> Fra 1849 (Grundloven) til 1953 (grundlovsændring) var Rigsdagen opdelt i to kamre: Landsting og Folketing.

anden måde fremgår af befolkningens eget valg frem for at se disse spørgsmål henlagt til afgørelse af en administrativ myndighed med mange opgaver eller til en domstol” (Haarløv 1952:113).

Afgørelsen om fjernelse skulle altså forblive i værgerådene og stadig godkendes i overværgerådene.

## 2.4 Retstilstanden forud for Børneloven

Børneloven var den danske udgave af “Den skandinaviske model” på området. Forud for lovens tilblivelse var gået flere årtiers debat i mange kredse<sup>17</sup>, bl.a. i kriminologiske. Debatten fandt sted på dansk, nordisk og internationalt niveau og handlede om forebyggelse og behandling af børns og unges kriminelle adfærd<sup>18</sup>. Denne adfærd var voldsomt stigende<sup>19</sup>, formentlig på grund af byernes vækst. Den norske kriminalretsekspert, Bernhard Getz, blev toneangivende i Norden. Han havde udarbejdet udkast til såvel den norske straffelov (1887) som til den norske lov for børn og unge. Han anså forebyggende foranstaltninger som en nødvendighed, idet han mente, at straf ikke var virksom over for den yngre aldersgruppe. Desuden måtte børn beskyttes “mod den fordærvelse, som forældrenes laster eller mere eller mindre uforskyldte elendighed frembringer” (Getz, ref. i Ydebo 1988:1). Han lagde desuden stærk vægt på forældrenes retssikkerhed, idet afgørelserne burde indeholde “garantier for, at de ikke fattes i overilelse, uden nødvendighed og uden grundigt kendskab til forholdene”, og han advarede mod indgreb i “forældrenes ret til selv at beholde deres børn hos sig og opdrage dem” (Getz ref. i op.cit.:2). Relativt enslydende love blev indført i Norge i 1896, i Sverige i 1902 og i Danmark i 1905, mens Finland og Island først fulgte efter i henholdsvis 1936 og 1947 (Getz, ref. i op.cit.:2-3).

Børneloven kom på et tidspunkt, hvor man netop var begyndt at se ‘befolkningen’ som et økonomisk og politisk problem med:

<sup>17</sup> Beth Grothe Nielsen anfører, at især tre fagkredse forud for vedtagelsen af Børneloven af 1905 havde diskuteret børnesagen: Professionelle opdragere krævede, at “alle hjemløse og vanrøgtede børn burde sikres et hjem og en opdragelse”, samt at staten burde støtte børnehjemmene; kriminalisterne var interesserede i at “dæmme op for den stigende børnekriminalitet”, og præstestanden understregede den “frivillige næstekærlighed” som den egentlige drivkraft (Nielsen 1986:56).

<sup>18</sup> Anne Løkke angiver, at der i 1890 var 269 dømte 10-15årige i Danmark, mens antallet for de 15-28årige var 399 (Løkke 1990:102). Desuden, at der i perioden 1910 til 1915 årligt var anbragt gennemsnitligt 3874 børn (op.cit.:103).

<sup>19</sup> Løkke stiller på baggrund af sin omhyggelige undersøgelse af børns kriminalitet på dette tidspunkt i historien spørgsmålstejn ved, om denne stigning er reel. Hun peger på, at en række nye handlinger i løbet af 1870-erne blev gjort strafbare, og at stigningen i kriminalitet i væsentlig grad “havde sin årsag i 1866-lovens procedurelettelser ved behandlingen af børneforbrydelser og i de talrige politicirkulærer, der gjorde drengestregere strafbare” (Løkke 1990:27). Det er dog også muligt, at en del af stigningen i børnekriminalitet kan være begrundet i udsatte børns og børnefamiliers materielle vilkår. Et børneliv, præget af arbejde, manglende skolegang, udslidte forældre, mange søskende, dårlig familieøkonomi, elendige boliger, sygdom etc. har formentlig kunnet friste nogle børn til illegal indtjening. Det har vel næppe heller kunnet forventes, at forældre i udsatte familier prioriterede deres børns ‘gode’ adfærd højest.

“særegne fænomener og særlige variable: fødselskvotient, dødelighed, levetid, sundhedstilstand, sygdomshyppighed, ernæringsformer og boligforhold. Alle disse variable befinder sig i skæringspunktet mellem livets egne bevægelser og institutionernes særlige virkninger” (Foucault 2002b:34)<sup>20</sup>.

Der var altså nu et særligt behov for regulerende ordninger. Før den tid bekymrede man sig ikke særligt om folket:

“Det er ligegyldigt, hvordan de der folk lever eller dør, de skal jo nok formere sig” (op.cit.:133).

Børneloven gav mulighed for at gribe ind i børns og familiers liv. Et sådan indgriben havde (naturligvis) fundet sted i århundreder forinden. Årsagerne til indgriben havde “været at finde i majoritetsbefolkningens uvilje mod at se på børn, der på grund af fattigdom og dens konsekvenser led af uappetitlige sygdomme, stjal, tiggede etc.” (Harder 2000:147). Men retsgrundlaget var før Børneloven lemfældigt. Som Holger Horsten udtrykker det:

“Allerede fra gammel tid har den danske stat ført et vist tilsyn med og våget over børnenes opdragelse i moralsk og legemlig henseende og draget særlig omsorg for såvel forbryderiske og vanartede som for forsømte og forladte børn. Dels var imidlertid lovgivningsbestemmelserne, som tillod at gribe ind i forældrenes opdragelsesmyndighed, få, spredte og ganske utilstrækkelige, og dels manglede man helt særlige organer til at udøve og gennemføre en tvangsopdragelse” (Horsten 1970:5).

Det drejede sig især om børn, der ikke havde foretaget strafbare handlinger, men ‘udviste meget slet opførsel’, uden at forældrene havde ‘væsentlig skyld’ deri. Desuden kunne gennemførelsen af anbringelsen “strande på ufornuftige forældres modstand” (op.cit.:66). Undtaget var dog modtagere af vedvarende fattighjælp, hvis børn fattigvæsenet havde ret til at fjerne uden videre (Løkke 1990)<sup>21</sup>. De utilstrækkelige lovgivningsbestemmelser, Horsten henviste til, var den praksis, der havde udviklet sig på baggrund af nogle bestemmelser i Christian V’s Danske Lov af 1683 samt i forskellige fattigreglementer, som gjorde det muligt, at “overøvrigheden med anke til justitsministeriet” kunne fratage forældre myndigheden og anbringe børnene uden for hjemmet, når der var tale om “forældrenes lastefulde forhold eller mangel på

<sup>20</sup> Hermed mente Foucault, at regeringerne i de vestlige lande på dette tidspunkt ‘opdagede’, at de ikke blot havde med undersætter at gøre, men med populationer – og at statslig intervention og regulerende kontrol derfor nu var blevet nødvendig (Foucault 2002b:34).

<sup>21</sup> Desuden kunne Justitsministeriet beslutte fratagelse af forældremyndigheden, når forældre, der ikke modtog fattigunderstøttelse, ikke sørgede for, at deres børn gik i skole, ej heller efter ”idømmelse af skolemulkt” (Horsten 1970:66).

evne til at føre tilsyn med børnene” (Horsten 1970:65). Det kunne bl.a. betyde, at forældrene lod deres børn tigge, ikke sørgede for deres skolegang eller lod dem leve i ‘ørkesløshed’ (op.cit.:66). Desuden havde straffeloven af 1866 åbnet mulighed for, at børn mellem 10 og 15 år, som havde begået kriminelle handlinger, kunne anbringes uden for hjemmet. Beth Grothe Nielsen anfører således, at “Mens der i 1870 var 15 større og mindre institutioner med plads til ca. 650 børn og unge, var tallet i 1890 steget til omkring 60 anstalter og mere end 2.000 pladser” (Nielsen 1986:49).

## 2.5 Børnefamiliers forhold

Erik Sigsgaard (1982)<sup>22</sup> beretter om børns forhold i perioden op til og under Børnelovens virkeperiode. I denne periode i Danmarkshistorien (den begyndende industrialisering og dermed befolkningsvandringen fra land til by) var de økonomisk dårligst stillede familier (i København) præget af, at arbejdsdagen var på 12-14 timer fraregnet transport, som kunne vare to til fire timer, og af overforbrug af alkohol. Han refererer følgende passage fra Martin Andersen Nexø's “Et lille kræ”:

“Børnene i ‘Barnets Aarhundrede’ maatte som Regel leve deres Barndom uden at vide, hvad det i menneskelig Forstand ville sige at have en Far. Han - ‘Manden’, som min lille Søster kaldte Far - gik hjemmefra ved Firetiden om morgenen; naar Børnene vaagnede, var han forlængst borte. Og naar han vendte hjem om Aftenen, havde Moderen gjerne sørget for, at de var til Side; man vidste jo aldrig, i hvad Tilstand han var” (Sigsgaard 1982:47).

I dette tilfælde var i hvert fald moderen i hjemmet. I en del familier måtte begge forældre og eventuelt børnene arbejde, for at familien kunne klare dagen og vejen.

Nogle forældre ønskede aktivt at få børnene anbragt. Anne Løkke refererer to sådanne eksempler. Uddrag af værgerådsrepræsentants rapport:

”Faderen ønsker Drengen sendt til Søs, selv kunne han ikke mere paatage sig noget Ansvar overfor Drengen, der er endnu 5 ukonfirmerede Børn, og lang Tid har Faderen gaaet arbejdsløs, hvilket Hjemmet ogsaa bar Spor af, Faderen gjorde Indtryk af at være ædruelig og kun ved Tidernes Ugunst holdt i Uvirksomhed” (Løkke 1990:127).

---

<sup>22</sup> Sigsgaard refererer ikke til Foucault, men benytter sig af en metode, der ligner Foucault's arkæologi. Han samler sine oplysninger om børns forhold gennem 300 år fra ”skønlitteratur, statistik, kirkebøger, regnskaber, aviser, forskellig faglitteratur – og ikke mindst fra børn og ‘forhenværende børn’, der har fortalt om deres liv eller sunget en vise” (Sigsgard 1982:9).

Samt uddrag af politirapport:

”M er en daarlig Pige, som har været tyvagtig i sit Hjem og render med Mandfolk. Moderen har længe ønsket hende anbragt et eller andet Sted, men har ikke kunnet finde et saadant Sted, Stedfaderen vil heller ikke have Pigen i Hjemmet” (op.cit.).

Også skønlitteraturen kan fremvise sådanne eksempler. I Knut Becker's roman ”Det daglige brød”, som er en selvbiografisk skildring i romanform, er der dog ikke tale om en forarmet, men nok en afmægtig familie. Forfatteren bliver anbragt på institution på sin mors foranledning. Som begrundelse angiver hun ”Om min søn Kai”:

”Lyver ofte og angrer ej.  
Lyver mest for sin Bedstemor, Pigen Sine og Skolekammeraterne.  
Gode ord hjælper ej.  
Har også stjaalet 50 Øre af en Dames Æske (var af vort Bekendtskab).  
Vil stadig løbe bort og indvikles derved i ny Løgnehistorier.  
Bander i Skolen og var nær blevet udvist.  
Bander nok igen og vil da blive udvist.  
Vil ogsaa ....”  
(Becker 1962:337, første udgivelse 1932)

Børnearbejde kom på den offentlige dagsorden og blev i en betænkning af et Folketingsudvalg i 1873 vurderet således:

”Udvalget kan dog i det Hele gjøre følgende Ord af Dr. Hornemann til sine: ”I og for sig er Børns Anvendelse i Industriens Tjeneste indirekte et Gode; thi der kan ikke være Spørgsmaal om, at pligtmæssigt Arbeide er sundere end Lediggang. En fattig Familie kan trænge til enhver lille Indtægt, som Børnenes Arbeide kan forskaffe; Børnene selv have godt af nogenlunde tidligt at lære at bruge Hænderne på en nyttig Maade ...” (ref. i Sigsgaard 1982:52).

Børnene arbejdede i industrien, på værksteder og i hjemmene. Om dagen og om natten. På landet og i byen. Med industrialiseringen blev en del af den mandlige arbejdskraft overflødig. Det (billigere) børnearbejde havde konsekvenser: dels øget børnedødelighed, dels at børnene som voksne var mindre egnede (mindre stærke) som arbejdere. Desuden blev skolen ikke passet. Rigsdagen måtte vedtage en lov mod børneindustriarbejde - i 1873. Lovens §2 lød således:

”Børn, som ikke have fyldt det 10de Aar, maa ikke anvendes til det i §1 omhandlede Arbeide (= industriarbejde, min bem.). Børn af Alder mellem 10 og 14 Aar maa ikke anvendes til det i §1 omhandlede Arbeide mere end sex og en halv Time i Løbet af et Døgn, deri indbefattet en Hviletid på mindst en halv Time” (Sigsgaard 1982:56-57).

På ingen andre arbejdspladser, som børn udfyldte, blev deres arbejde lovreguleret.

Også forholdene for mødre ændrede sig. Ved Fabriksloven af 1901 fik kvindelige arbejdere 4 ugers barselshvile, og fra 1913 skulle større virksomheder sørge for et opvarmet lokale til ammende mødre (Boje 1931:65)<sup>23</sup> Holdningen til enlige mødre var dog ”hård og fordømmende”, og barnemord på grund af skam og nød ikke usædvanligt (Skalts & Nørgaard udateret:14-6).

Vera Skalts og Magna Nørgaard citerer fra Nationaltidende (af 21.12.1905) bl.a. følgende:

”Med få dages mellemrum har København haft tre barnemord at opvise. Den ene dag fandt man et ombragt barn i en beværtning i Pilestræde; få dage efter et andet barnelig under en sofa i Øhlenschlægersgade, og nu i forgårs fødes og ombringes et barn i Valby Langgade. Der er ingen grund til at tro, at disse kvinder er mere hjerteløse end andre, mindre forstående over for deres forpligtelser både mod samfund og mod barn. Utvivlsomt er det nøden, som driver dem til ugerningen. Fortvivlelsen over skammen, over at være forladt, over at være ude af stand til at forsørge et barn” (op.cit.)<sup>24</sup>.

Formanden for Foreningen for ulykkeligt stillede mødre (den første mødrehjælpsforening<sup>25</sup> blev stiftet i 1905) skrev i forbindelse med foreningens oprettelse bl.a., at straf ikke var den rette indsats i forhold til

”fødsel i dølgsmål og barnemord” – ”Den eneste mulighed for at forhindre dette er naturligvis at borttage årsagerne til handlingen, med andre ord i tiden før og efter fødslen at skaffe disse kvinder den moralske og økonomiske støtte, som de nu så ofte mangler” (op.cit.:15).

Også andre holdninger til enlige mødre var repræsenteret i tiden. En af stifterne for en anden forening ”Et mødrehjem” skrev således i Politiken 4.4.1906:

<sup>23</sup> Få år senere – i 1915 – fik kvinderne valget til Rigsdagen.

<sup>24</sup> I den forbindelse skal det anføres, at Straffeloven af 1866 (§193) straffede (moderen) for barnedrab ned strafarbejde i indtil 8 år. Også fosterfordriveren var hjemfalden til straf (Boje 1931:56).

<sup>25</sup> Denne forening var en af de foreninger, der arbejdede for offentlig mødrehjælp. Mødrehjælpsloven trådte i kraft i 1937.

”For at nå det resultat, der for os er hovedsagen - bedre sædelige tilstande - må vi begrænse os til den første gangs fødende, hos hvem vi har mere håb om at vække moderkærlighed og ansvarsfølelse” – ”For os - og for mange andre med os - står det som en fare, at mødrene gang på gang kan komme igen og sige: ”Her er vi igen, hjælp os nu over den svære tid”. Vi ser jo, at selv uden denne hjælp føder mange ugifte kvinder med den største letsindighed og ansvarsløshed gang på gang børn, som de på forskellig måde befrier sig for byrden af” (op.cit.:16).

*Om omfanget af børn født uden for ægteskab* viste statistikken, at der årligt mellem 1901 og 1929 blev født mellem 200 og 300 børn pr. 100.000 indbyggere. Statistikken indtil 1925 omfattede også dødfødte børn, mens der herefter alene var tale om levendefødte (Boje 1931:85). I 1931 var i alt 37.538 børn under tilsyn af børneværnet (op.cit.:125).

## 2.6 Om periodens forskning

Omfanget af forskning i truede/anbragte børns vilkår i tiden op til og under Børnelovens virkeperiode var beskedent. Men – udover den allerede nævnte undersøgelse af børn, der er anmeldt for anbringelse til Kristelig Forening København i tidsrummet 1898 til 1900 (Løkke 1990:62-8) nævner Erik Sigsgaard en undersøgelse, foretaget af Indenrigsministeriet i 1870-erne, af arbejderes forhold (kvalitativ interviewundersøgelse af 20 frederiksbergske arbejderfamilier).<sup>26</sup> Det fremgår heraf, at halvdelen af den beskedne indkomst gik til brød, fedt og smør. Der var højst råd til varm mad hver anden dag. Skulle dette niveau blot holdes, måtte også børnene bidrage med en indkomst. De fleste familier var stærkt forgældede, på grund af arbejdsløshed eller sygdom (Sigsgaard 1982:49-50).

## 2.7 Centrale temaer

### 2.7.1 Samfundsansvar for børn via kontrol og tvang

Børneloven havde - som det senere i denne publikation vil vise sig - på væsentlige punkter stærk indflydelse på lovgivningen gennem de følgende hundrede år. Ved Børneloven bekræftede staten på den ene side sit ansvar for samfundets børn. På den anden side udmøntedes ansvaret i form af kontrol med børns vilkår i familierne - eller overvågning. Reguleringen af befolkningen var for alvor startet. Det var vigtigt for lovgiverne at få stadfæstet muligheden for indgriben i familien og i forældremyndigheden og for tvangsfjernelse af børn (om end det samtidig blev understreget, at børn så vidt muligt skulle forblive i deres hjem). Begge typer af indgriben havde i tiden forud været mulige, men på et lovgivningsmæssigt uklart grundlag. De

<sup>26</sup> ”Oplysninger om Arbejdernes økonomiske Vilkaar i Kongeriget Danmark i Aaret 1872” (ref. i Sigsgaard 1982:191).

sanktioner, der kunne tages i brug, var advarsler og pålæg til familierne. Virkede de ikke efter hensigten, var der mulighed for at idømme forældrene bøde- eller fængselsstraffe og for at fjerne barnet fra hjemmet. Anbringelsesmulighederne var varierede: private og offentlige (de sidste dog noget underfinansierede). Sanktionerne var udtryk for misbilligelse af børns og forældres adfærd, som ikke sås som overensstemmende med den af samfundet ønskede. Børnelovens sanktionsrepertoire var af moralsk karakter. F.eks. indgik økonomiske tilskud som bidrag til forbedring af dagligdagen ikke, medmindre familierne da havde 'kvalificeret' sig til fattighjælp. Det må ses som udtryk for, at hensigten var adfærdsændring - af forældrene hvis muligt, alternativt af barnet. At man nu kunne tænke i adfærdsændringer, var begrundet i periodens børne- og forældresyn. Ethvert barn, uanset anlæg, ville kunne opdrages til en god samfundsborger - såfremt barnets 'uheldige' anlæg kunne fjernes eller undertrykkes, og de 'gode' anlæg til gengæld kunne fremmes. Børneloven understregede således forældrenes særlige ansvar for barnets udvikling - og deres skyld, hvis det mislykkedes. Det er et syn på ansvarsplacering, som ganske vist har varieret gennem århundredet, men som i dag atter er stærkt repræsenteret i lovgivningen (se senere).

### ***2.7.2 Betydning af retssikkerhed***

Retssikkerhed lå datidens lovgivere på sinde. Det var vigtigt at søge at afbalancere systemets mulighed for at gennemtrumfe tvangsopdragelse af børn uden for hjemmet med et samtidigt værn om familiens ret til at blive sikret mod urimelig samfundsintervention. Det må ses som udtryk for, at indgreb i familielivet blev opfattet som en (ret) alvorlig sag. Med familie mentes først og fremmest forældre. Det var forældrenes ret til ikke at blive udsat for urimelig intervention, der var i fokus - i hvert fald i ord. Derimod 'fyldte' barnet en del i tvangsparagraffen, både som 'forbrydersk' (kriminelt) og som forsømt/mishandlet. Der var således også tale om at anerkende det enkelte barns ret til en opvækst uden for megen forsømmelse og mishandling, dvs. retsbeskyttelse af barnet. Det gjaldt i hvert fald i teorien, idet mange børn også blev udsat for voldelig opvækst i de børnehjem eller plejefamilier, hvor de blev anbragt. 'Sædelig fordærvelse' var et nøgleord i tvangsparagraffen, som enten henviste til, at børn i kraft af sig selv havde udviklet en sådan personlighed (især de kriminelle børn), eller udviklede en sådan, fordi deres forældre havde været 'groft forsømmelige', 'lastefulde' eller udviste 'manglende evne til at opdrage' (de vanrøgtede og vanartede børn). Disse begreber blev fra flere sider kritiseret for manglende præcision og for at give for meget rum til skønsanvendelse i værgerådene.

I forbindelse med retssikkerhedsdebatten blev domstolsafgørelse, alternativt -prøvelse i stedet for eller som supplement til værgeråd/overværgeråd drøftet flere gange i den periode, Børneloven var i kraft. Rigsdagen afviste af forskellige årsager



behandling ved domstolene, men imødekom ønsket så vidt, at der blev tilknyttet dommere til værgerådene og til overværgerådet.

### ***2.7.3 Overgreb mod og revselse af børn***

Det skal huskes, at revselse af børn på det tidspunkt i Danmarks-historien opfattedes som 'naturligt'. Det ses bl.a. af justitsminister Alberti's pryglelovsforslag fra 1905. Det ses også af de særdeles rummelige muligheder for afstraffelse af børnene, som var til rådighed for de plejefamilier og institutioner, hvor børnene blev anbragt. Mishandling af familiens børn må derfor betyde endda meget grov fysisk afstraffelse, som gik langt ud over de meget rummelige normer herfor (se f.eks. Goll & Harder 1986 og Kongstad & Nielsen 1984 om revselsesretten og dens fortløbende indskrænkning). En af årsagsforklaringerne på mishandling af børn er den strukturelle (Brückner 1976), som inddrager de materielle og immaterielle betingelser, der stilles til rådighed for befolkningen, og som ser underpriviligering som medvirkende til overgreb i familien. Samfundsmæssige årsager til børns adfærd eller til deres forældres uheldige adfærd over for dem var ikke i fokus i hverken Børneloven eller dens forarbejder. Der var ikke forslag om økonomisk eller anden materiel indsats i familierne. Tværtimod var en af lovens sanktioner at give forældrene bøder som straf for deres børns adfærd. En tendens, der nu igen ses i dansk 'børnelovgivning' (se senere).

### ***2.7.4 Enlige forsørgere bliver synlige***

De familier, hvis børn blev anbragt, var fattige familier og familier med enlige forsørgere. De fleste var kvinder. Nogle af disse var formentlig enker, andre ugifte mødre. Som det er fremgået, forventedes det på Børnelovens tid, at det var et fænomen, man ville komme til at se mere til, idet kvinderne i langt højere grad end tidligere syntes at følge 'deres Naturs Tilskyndelse' (Boje 1931). Det er dog sandsynligt, at kvinderne før den tid også havde fulgt sådanne tilskyndelser. Det, der skete på dette tidspunkt, var måske snarere, at der udvikledes en statslig interesse for konsekvenserne.

## **3. VÆRGERÅDSLOVEN AF 1923**

Børneloven var i kraft til udgangen af 1922, hvor den afløstes af Værgerådsloven. Også Værgerådsloven havde barnets sundhed og udvikling som hovedbetingelse for indgriben i familiens liv. Den opererede med tre kategorier:

1. Børn/unge under 18 år, der havde vist sig at have en 'særlig vanskelig karakter' eller havde udvist 'meget slet opførsel',

2. Børn/unge under 18 år, der fandtes at være 'udsat for sædelig fordærvelse' på grund af forældres eller andre opdrageres grove forsømmelighed eller manglende opdragerevne,
3. Børn/unge under 18 år, som havde været udsat for mishandling eller vanrøgt (Ydebo 1988:25).

Det 'forbryderske' blev således nedtonet i Værgerådsloven. Her handlede det i langt højere grad om opdragelse eller mangel på samme, alternativt om overgreb på børn. Forebyggelsen blev i højere grad markeret. Med øget vægt på forebyggelse blev også skønnet<sup>27</sup> markeret. Som Horsten formulerer det:

“Da børneforsorgen imidlertid netop havde til opgave så vidt muligt at virke forebyggende, også når et barn anbragtes uden for sit hjem og søgtes opdraget under nye omgivelser, måtte man nødvendigvis anvende skønnet ved selve afgørelsen angående indgrebet. På dette punkt var der en væsentlig forskel mellem de foranstaltninger, et værgeråd kunne iværksætte og de afgørelser, der træffes af en domstol, idet værgerådet kunne lade sig nøje med meget svagere 'beviser' end domstolen” (Horsten 1970:67)

Ganske vist kom spørgsmålet om børnedomstole op igen i 1931, men dels vedrørte det da alene kriminelle mellem 15 og 18 år, dels blev det atter afvist, bl.a. fordi man ikke ønskede Børnelovens sondring mellem 'forbryderske' og andre børn tilbage (Haarløv 1952:121-2).

Værgerådernes sammensætning ændres med 1923-loven<sup>28</sup>. Der var nu ikke længere krav om, hvem værgerådene skulle bestå af. Under Børneloven skulle præsten, lægen, læreren og kvinden (en ikke nærmere bestemt kvinde) være medlemmer. Medlemmerne skulle nu vælges gennem kommunalbestyrelsen. Juristen fik status som vejleder for rådene. Det passede flere godt, at juristen ikke længere var stemmeberettiget medlem. F.eks. mente Andreas Boje, at:

“Vi har her et Rudiment fra den Tid, da Værgeraadsarbejdet opfattedes som værende først og fremmest af retlig Karakter, en Opfattelse der var meget nærliggende ved Værgeraadsinstitutionens Indførelse som Led i en strafferetlig Reform, men som er principielt uforenelig med Opfattelsen af

<sup>27</sup> Skøn betyder fagligt set, at det, man ser og opfatter, informeres af faglig viden. I juridisk sammenhæng kan man i forvaltningsretten skelne mellem flere mulige betydninger af begrebet: At beslutningstageren kan vælge mellem flere muligheder, at han eller hun kan individualisere og ikke blot følge en generel regel, at beslutningen ledsages af usikkerhed/tvivl, og at skøn foreligger, når retsreglen er meget upræcis eller helt tom. Begrebet er således præget af uklarhed, om end skøn ikke svæver frit i luften, men er bundet til forvaltningsretlige regler (Schultz 2003 ref. i Harder 2006:127-8).

<sup>28</sup> Der kom til at gælde forskellige krav til sammensætning af værgerådene, afhængig af byernes/landsbyernes størrelse, hvilket ikke detaljeres her.

Værgeraadens Virksomhed som værende af pædagogisk og social Karakter” (Boje 1931:204).

Og videre, at:

”de Værgeraad, som kun sjældent har Anledning til at fjerne et Barn, maaske kun een Gang om Aaret eller endnu sjældnere, kan have god Brug for en kyndig Vejleder, er rigtigt nok. Men det synes naturligere, om der dertil benyttedes i Værgeraadets arbejde særlig kyndige Konsulenter. Retten til Indanke for Overværgeraadet giver Forældrene tilstrækkelig Betyggelse mod Overgreb fra Værgeraadets side; og nogen Nødvendighed for, at Indkaldelse og Edsfæstelse af Vidner skal foretages som Led i en Værgeraadssag foreligger ikke....” (op.cit.:203).

Det er vigtige citater, idet det peger på, at anbringelse i Værgerådslovs-perioden skifter karakter fra at være ‘straffelovspræget’ til at blive en pædagogisk og social intervention.

K.K. Steincke var medlem af det udvalg, som udarbejdede den betænkning, der lå til grund for Værgerådsloven. Han mente, at den eneste sagkundskab, der var nødvendig, var “interesse for de børn, som værgerådets arbejde skal komme til gode” (Steincke ref. i Haarløv 1952:116). Derimod foreslog udvalget, at der blev indhentet lægeerklæring og udtalelser fra barnets skole. Morten Wegener anfører:

“Det er tydeligt, at pædagogiske synspunkter i løbet af 20-erne og 30-erne får større gennemslagskraft, og at der herigennem etableres en første overordnet forudsætning for at se den konkrete del af børneforsorgen som bestående af andet end disciplinære reaktioner på uønsket adfærd” (Wegener 1983:20).

Boje uddybte Værgerådslovens muligheder i forhold til Børneloven på denne ‘poetiske’ måde:

“Indtil 1923 var Værgeraadene som et stort Trawl, ved Hjælp af hvilket Overværgeraadet indfangede Børn fra hele Landet; Trawllets Indhold bragtes om Bord i Værgeraadets rummelige Skude og fordeltes derfra ud over Landet. Nu er hvert Værgeraad et selvstændigt Fartøj, der selv bringer sine Passagerer i Havn og senere kan afhente dem paany for at føre dem andet Steds hen. Den Forskel mellem før og nu, som her er udtrykt ved et drastisk Billede, har givet Værgeraadene en hel anden Stilling overfor Forældre og Børn. Deres Domstols-karakter er traadt i Baggrunden, og deres Karakter af pædagogisk Myndighed rykket tilsvarende i Forgrunden. Deres Ansvar er blevet stærkt

forøget; de har faaet Adgang til at gøre deres Virksomhed langt mere personlighedspræget. Der er herved skabt Mulighed for et Tillidsforhold mellem Værgeraadet, Børnene og deres Forældre, som ikke kunde faa Vækst under Loven af 1905 (Boje 1931:200-1).

Men Boje konstaterede også, at Værgerådet nu har fået "tilstrækkelige Magtmidler". Og at:

"Selv om man naar langt i Retning af Tilvejebringelse af Tillidsforhold mellem Værgeraad og Forældre, vil der dog blive nogle Tilfælde tilbage, hvor det vil være nødvendigt med Magt at bryde Forældrenes Modstand mod en af Værgeraadet besluttet Anbringelse" (op.cit.:229).

Værgerådet blev en selvstændig instans med beslutningsret. Overværgerådet blev appelinstans. En dommer (eller en med tilsvarende kvalifikationer) skulle være formand for Overværgerådet (Haarløv 1952:121). Desuden blev der med Værgerådsloven indført et skel – mellem anbringelser med og uden forældrenes samtykke (Socialreformkommissionen 1969:13).

Værgerådsloven omtales i øvrigt ikke i særlig grad i litteraturen, formentlig fordi "de i børneloven givne bestemmelser i det hele blev opretholdt" (betænkning nr. 1212 af 1990, Ydebo 1988).

I 1924 blev den offentlige børneforsorg samlet under det nyoprettede Socialministerium (Boje 1931:204). Jeg har ikke kunnet finde kilder, som overvejer konsekvenserne for området af det nye socialministerium. Det kunne være et interessant undersøgelsesfelt på et senere tidspunkt, specielt i lyset af, at Socialministeriet (som i 2008 blev til Velfærdsministeriet) i begyndelsen af 2000-erne afgav adskillige beføjelser til andre ministerier, først og fremmest til Beskæftigelsesministeriet. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender blev oprettet i 2004. Det er dog rimeligt at antage, at oprettelsen af Socialministeriet i 1924 medførte muligheder for et samlet overblik over bl.a. børnefamilieområdet.

### **3.1 Børnefamiliers forhold**

Forholdene i Danmark i Værgelovs-perioden var præget af den fortsatte industrialisering, af det som følge deraf stigende befolkningstal i byerne og af sociale problemer. Første verdenskrig sluttede kort før Værgerådslovens ikrafttræden. Levealderen faldt på grund af efterkrigs-krisen, fødselstallet ligeså. Der var bolignød og stigende arbejdsløshed. I et lille skrift "Den udstødte", skrevet af arbejdsløse, lyder det således i indledningen:

”Jeg vil her i min lille Skildring søge at gøre den ærede Læser forstaaelig med, under hvilke Forhold, den unge arbejdsløse Mand bliver stillet over for det Valg, enten at gaa paa Fattiggaarden eller gaa ud at betle sig frem mellem fremmede Mennesker, og ofte uvilkaarlig blive tvunget længer ud på denne farlige Bane, og mange Gange ender som Forbryder, blot fordi De ikke havde Hjerte til at hjælpe en trængende Næste med et stykke Mad eller en lille Skilling, ledsaget af et venligt Ord. - De kunde maaske have reddet en Menneskesjæl fra Undergang - tænkt lidt over dette, naar der kommer en Hjemløs til Deres Dør” (Berntsen m.fl. 1930).

Enlige mødres forhold var i fokus for flere foreninger, hvoraf en del i 1924 blev slået sammen i foreningen ‘Mødrehjælpen’ (Skalts & Nørgaard, udateret, Boje 1931:kapitel 2). Foreningen arbejdede for at reducere fordomme mod enlige mødre og for at hjælpe dem praktisk og følelsesmæssigt. Spædbørnsdødeligheden faldt. Mens den i 1901 udgjorde godt 13% af alle børn under 1 år, var den i 1929 faldet til godt 8% af denne aldersgruppe - vel at mærke for børn født i ægteskab og med betydelige differencer afhængig af statuslag. Spædbarnsdødeligheden for børn af enlige mødre var således i 1929 13% (Boje 1931:60-1).

Nogenlunde samtidig (1919) havde Rigsdagen besluttet at indføre årlige statstilskud til ‘fremme af forebyggende børneforsorg’, især i form af forskellige dagforanstaltninger (Socialreformkommissionen 1969:13). Beslutningen havde forskelligartet baggrund. Man ønskede dels at undgå social nød, børnekriminalitet og fjernelse af børn, dels at opnå større kontrol med samfundets dårligst stillede. Desuden var der et begyndende fokus på daginstitutionernes pædagogiske værdi for børnenes udvikling og ønsker om at styrke kvinders muligheder for at kunne forsørge sig selv (Borchorst 2005:135-6).

I forhold til børnene blev der i 1908 oprettet børneplejestationer (i København – og i Aarhus i 1930) til ‘diegivende mødre’<sup>29</sup> (Boje 1931:73-5).

I 1922 blev børns arbejde i håndværks-, industri- og transportvirksomheder forbudt. I landbruget derimod måtte børn arbejde fra det 10. år. Skolepligten blev udvidet, og stadig flere børn gik i skole. En del daginstitutioner var blevet oprettet (Sigsgaard 1982:95-7).

Bryderup skønner, at der i slutningen af 1920-erne<sup>30</sup> var ca. 9.000 anbragte børn svarende til ca. 1% af børnebefolkningen (under 15 år) (Bryderup 2005:397).

<sup>29</sup> Disse børneplejestationer må opfattes som et forstadium til vore dages sundhedsplejerskeordning.

<sup>30</sup> De tilgængelige tal for denne periode er ikke præcise og ind imellem uoverensstemmende. Der er derfor tale om skøn ud fra de foreliggende oplysninger (Bryderup 2005).

Anbringelsesformerne var på det tidspunkt: Børnehjem (bl.a. for ikke særligt vanskelige børn under 14 år samt 'svagelige' børn. Optagelseshjem og iagttagelseshjem (foreløbige eller observerende anbringelser i en kortere periode – for børn under 14 år). Skolehjem (for børn under 14 år med 'særlig vanskelig karakter' eller som havde udvist 'meget slet opførsel' og Ungdomshjem for vanskelige børn over den undervisningspligtige alder, dvs. over 14 år). Dertil kom børn i privat pleje (dette tal faldt gennem 1920-erne) og børn anbragt på uddannelsesinstitutioner og i andre institutionsformer (op.cit.:107). Finansieringen var stort set uændret (og stadig på et lavt niveau) i forhold til finansieringen af anbringelser under Børneloven, dvs. delt mellem stat og forsørgelseskommune og med bidrag fra forældrene – dog med den forskel, at staten nu også ydede halvdelen af udgifterne til foreløbige anbringelser. Alligevel steg det offentliges udgifter ikke set som procentdel af de samlede sociale ydelser i tiåret (op.cit.:112).

I 1931 var i alt 37.538 børn under tilsyn af børneforsorgen (Boje 1931:125). For finansåret 1929-30 var statens udgifter til den offentlige børneforsorg i alt 4.440.000 kr. (op.cit.:297).

## 3.2 Centrale temaer

### 3.2.1 Lovændringer signalerer en ny kurs

Der skete med Værgerådsloven tilsyneladende ikke særlige ændringer i lovgrundlaget, idet de kategorier af børn og forældre, som samfundet med lovgivning i hånd kunne gribe ind overfor, i det store og hele svarede til Børnelovens formuleringer. Dog blev det kriminelle element (de forbryderske børn) nedtonet og erstattet med 'børn, der havde udvist særlig vanskelig karakter eller særlig slet opførsel'. Mishandling/vanrøgt forblev som fjernelsesbegrundelse - og ligeledes forældres grove forsømmelighed eller manglende evne til opdragelse. Men værgerådernes sammensætning ændredes, hvilket må ses som signaler om en helt ny kurs, idet medlemmerne nu skulle vælges af kommunalbestyrelsen, og juristen mistede sin status som stemmeberettiget medlem. Det, der her var ved at ske, var, at feltet var på vej til at blive reguleret, ikke først og fremmest af ret, men af pædagogik. Steincke så dette som en fremhævnning af børnenes (og dermed formentlig en tilsvarende nedtoning af forældrenes) rettigheder. Værgerådene fik selvstændig kompetence og skulle ikke længere søge bekræftelse af anbringelser i overværgerådene, som i stedet blev appelinstant. Det blev af samtiden opfattet som positivt, idet det forventedes (af ikke ganske gennemskuelige grunde), at kontakten og tilliden mellem familie og værgeråd dermed blev forbedret. Staten begyndte at anvende penge på det forebyggende børne/familiearbejde.

### 3.2.2 *Retssikkerheden sløres*

Der blev taget tilløb til en begyndende sondring mellem anbringelser, som forældrene havde givet samtykke til, og anbringelser, som forældrene ikke ønskede. En delvis inddragelse af forældrene forventedes at føre til mindre forældremodstand mod anbringelsen. Magtmidlerne skulle anvendes over for 'ufornuftige' forældre, der ikke ville godkende værgerådernes skøn. Magtudøvelsen blev derigennem sløret/tvetydig. Kunne forældrene tales til rette eller overtales, kunne samarbejdet med de offentlige myndigheder lettes, og kontakten med barnet bibeholdes. Det må formodes, at forældrenes viden herom medførte samtykke til en række anbringelser, som forældrene ellers kunne være uenige i. De pædagogiske synspunkter trådte i forgrunden - og 'domstolskarakteren' i baggrunden, hvilket må ses som et retssikkerhedsmæssigt tilbageskridt for forældrene, og muligvis som et retsbeskyttelsesmæssigt fremskridt for børnene (om end kvaliteten af institutioner og plejefamilier stadig var diskutabel). Også Overværgerådets statusændring fra den instans, der i den tidligere lov skulle bekræfte alle anbringelser til nu at blive appelinstant, kan ses både som et tab af den tidligere 'dobbeltsikring', men også som en mulighed, idet der nu var indført en appelinstant.

### 3.2.3 *Fordomme om enlige forsørgere søges nedbrudt*

Nogle grupperinger (bl.a. Dansk Kvindesamfund) forsøgte at nedbryde fordomme mod enlige forsørgere. Det var dog spæde forsøg. Foster- og barnedrab eksisterede stadig<sup>31</sup>, hvilket kunne have været begrundet i, at unge kvinder ikke ønskede at komme i den enlige mors vanskelige situation. Den private Mødrehjælp blev oprettet i 1924 og gav de enlige mødre praktisk og emotionel støtte. Måske var dette en væsentlig årsag til det følgende fald i børnedødeligheden, om end denne stadig var betydeligt højere for børn af enlige mødre. Der var i det hele taget en begyndende erkendelse af sammenhængen mellem materielle vilkår og børnefamiliernes situation.

## 4. FORSORGSLOVEN AF 1933

Lov om offentlig forsorg var en af fire love<sup>32</sup>, der var en følge af Socialreformen af 1933's forsøg på forenkling af sociallovgivningen. Den afløste 50 hidtil gældende love, "som det selv for praktiske Kommunalråd var en vanskelig Opgave at finde sig tilrette i" (Steincke i Pedersen m.fl. 1934:17-8)<sup>33</sup>. Steincke opfattes som social-

<sup>31</sup> I Straffeloven af 1933 blev straffen for den mor, der ombragte sit barn – og fosterfordriveren – nedsat til for moderen et maximum på 4 år, hvis: "Dræber en Moder sit Barn under eller straks efter Fødselen, og det maa formodes, at hun har handlet i Nød, af Frygt for Vanære eller under Paavirkning af en ved Fødselen fremkaldt Svækkelse, Forvirring eller Raadvildhed, straffes hun med fængsel indtil 4 Aar". Andre formildende omstændigheder kunne nedbringe straffen yderligere (Boje 1931:56-7).

<sup>32</sup> De fire love var: Lov om Offentlig Forsorg, Lov om Folkeforsikring, Lov om Ulykkesforsikring, Lov om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring.

<sup>33</sup> Denne argumentation minder på flere måder om argumenterne ved Bistandslovens ikrafttræden – se senere.

reformens ‘fader’. Han var på det tidspunkt socialminister og socialdemokrat. Han havde længe før 1933 gjort sig til talsmand for regelforenkling og rationalisering, for sociale ydelser efter et retsprincip i stedet for som almisser og for forhindring af kassetænkning. De, der modtog socialhjælp, skulle behandles med “større humanitet, men således at der dog kunne udvises passende strengthed over for personer, der havde udvist ansvarsløs eller asocial adfærd” (Steincke ref. i Socialreformkommissionen 1969). Desuden hvilede reformen med hensyn til sociale ydelser på, at forsikringsprincippet gik forud for offentlig forsorg. Forsorgsloven var tænkt i en delvis økonomisk opgangstid, men trådte i kraft i en økonomisk depressionsperiode.

I forordet til en publikation, hvor flere borgmestre vurderer socialreformen, siger Steincke:

“Men til Gengæld er Arbejdsløsheden og al dermed følgende Nød og Elendighed saa stor, at man jo netop ikke i Tider som disse - i Modsætning til Forholdene i 1929, da Reformen udarbejdedes - kan regne med et Normalbudget ...” (Steincke i Pedersen m.fl. 1934:19).<sup>34</sup>

1933-Socialreformen gjorde i hvert fald delvist op med den indtil da eksisterende sondring mellem ‘værdigt’ og ‘uværdigt’ trængende. Desuden søgtes skønsprincippet indskrænket, idet “Dette Princip gav Rum for megen Vilkaarlighed og for Plattenslageri...” (Steincke 1934:10). Forud for Socialreformen af 1933 havde modtagelse af offentlig hjælp medført tab af forskellige rettigheder, f.eks. til at vælge og til at blive valgt til offentlige forsamlinger samt til at indgå ægteskab uden det offentliges tilladelse. Det skulle være slut - i hvert fald delvist. Hjælp til børn og deres mødre, hjælp i særlige tilfælde og akuthjælp skulle principielt kunne ydes uden retsvirkninger af den anførte type. Uden for dette område kunne der blive tale om tilbagebetaling af økonomisk hjælp. Steincke skrev om offentlig hjælp:

“... men i visse omfattende Tilfælde, naar den gaar over til at blive egentlig Forsorg, kan den medføre Tab af Valgret og Valgbarhed. De virkelige Fattighjælpsvirkninger bliver der derimod først Tale om, naar det drejer sig om egentlig arbejdsmodvillige Personer, groft forsømmelige Forsørgere, Alkoholister, professionelle Vagabonder og prostituerede m.fl. .... naar den trængendes Forhold er saaledes, at man i et ‘ordnet’ Samfund i hvert fald midlertidigt maa sætte ham udenfor en Borgers sædvanlige Indflydelse paa offentlige Forhold og eventuelt - varigt eller midlertidigt - begrænse hans Frihed” (Steincke 1934:17).

---

<sup>34</sup> Også denne argumentation ligner forholdene omkring Bistandsloven – se senere.



Også bidrag til børn i særlige situationer (underholds- og børnebidrag) indgik i lovgivningen. Som Steincke mente om de forudgående ordninger - og citatet giver formentlig samtidig udtryk for hans tids holdninger til ugifte mødre: Det var ordninger,

“der havde en af sine mærkeligste Skævheder i, at det offentlige favoriserede Mødrene til Børn uden for Ægteskab på bekostning af Enkerne, der dog havde rettet sig efter Samfundets Vedtægter og levet i et legitimt Ægteskab” (Steincke 1934:16).

Det var dog en af mange betingelser for at modtage børnebidrag, “at Moderen ikke vitterlig fører et Levned, der i det almindelige Omdømme vækker Forargelse” (Erhverv ved Utugt, Alfonseri eller Rufferi, bevislig Drikfældighed, professionelt Betleri, Mishandling eller grov Vanrøgt af sin Familie eller lign.) (Christensen 1934:221).

Administrationen af lovgivningerne blev samlet i kommunalbestyrelsen, og der blev oprettet et særligt udvalg: socialudvalget, med et særligt underudvalg: børneværnsudvalget<sup>35</sup>. Kommunalbestyrelsen havde pligt til at oprette et sådant udvalg. Det bestod af kommunalbestyrelsesmedlemmer<sup>36</sup> (flertallet) samt personer med særlig indsigt i børneforsorg. Landsnævnet for børneforsorg havde den endelige afgørelse vedrørende beslutninger om børns fjernelse fra hjemmet (Haarløv 1952:129).

Det offentlige Børneværn omfattede a. tilsyn med børn, b. forebyggende foranstaltninger samt c. opdragelse og forsørgelse af børn uden for deres hjem. Et barn blev defineret som en person indtil 18 år, dog i visse tilfælde til 21 år (efterværn). Tilsyn med børn (ifølge §110) gjaldt for børn under 14 år, der mod betaling var anbragt i familie- eller dagpleje<sup>37</sup>, børn under 7 år, der var født uden for ægteskab, hjemmeboende børn under 18 år, hvis forældre modtog kommune- eller fattighjælp samt børn, hvor der af det offentlige blev udbetalt bidrag til dets forsørgelse. Andre børnegrupper kunne inddrages under tilsyn. Hvervet som tilsynsførende var ifølge §112 et borgerligt ombud<sup>38</sup>. De forebyggende foranstaltninger (der kunne være

<sup>35</sup> Når der i den følgende lovgivningstekst står anført 'd.s.U.' = det sociale Udvalg, er der i realiteten tale om Børneværnsudvalget, idet dette udvalg havde afgørelsen på kommunalt niveau i børneforsorgsafsnittet i Lov om Offentlig Forsorg.

<sup>36</sup> I 1937 blev loven ændret således, at formanden for det sociale udvalg skulle være formand for eller medlem af børneværnsudvalget (Haarløv 1952:130).

<sup>37</sup> Fridericia anfører, at der normalt ikke førtes tilsyn med børn, der vederlagsfrit var anbragt i pleje (Fridericia 1935:234).

<sup>38</sup> Der var tale om frivilligt arbejde. Skulle det ikke være muligt at fremskaffe et tilstrækkeligt antal frivillige og kvalificerede tilsynsførende, kunne ministeriet acceptere, at tilsynsførende fik løn (§112,3).

advarsler, beskikkelse af tilsynsværge<sup>39</sup> eller pålæg om barnets pleje) kunne iværksættes, når barnet ifølge loven kunne fjernes fra hjemmet, men hvor det alligevel blev skønnet forsvarligt at undlade fjernelse. Forsørgelse uden for hjemmet handlede (igen) om hensynet til barnets velfærd, om barnets 'særligt vanskelige karakter eller meget slette opførsel', om forældrenes 'lastfuldhed, grove forsømmelighed eller mangel på vilje eller evne' til opdragelse, om at barnet blev udsat for 'vanrøgt eller fordærvelse' eller for mishandling. Desuden kunne børn, der havde behov for (specificeret) særforsorg, og hvis forældre ikke sørgede for den tilstrækkelige hjælp, anbringes. Ligeledes børn uden forsørgere eller børn, hvis forældre ikke kunne sørge for det og havde bedt om det offentliges hjælp hertil (Lov om offentlig forsorg §130).

Der kunne altså ifølge §130<sup>40</sup> kun ske fjernelse af barnet, når dets velfærd krævede det. Børneværnet kunne ifølge Tyge Haarløv ikke skønne frit, idet der "udøves et lovbundet skøn, som dog er af elastisk karakter. Der er derfor forsøgt at lægge yderligere bånd på skønnet" (dette skete igennem pindene 1 til 4 i lovens stk. 1) (Haarløv 1952:139). Især fandt Haarløv, at punktet om særforsorgsbørn var relativt udtømmende beskrevet, idet "man er nået frem til en beskrivelse af situationen, der kun åbner ringe plads for skønnet", selv om "diagnosticeringen af de nævnte tilstande til dels beror på et skøn" (op.cit.). I forhold til punktet om barnets karakter og opførsel fremgik det af §123, at det kunne handle om "usædelighed, betydelig løgnagtighed, vagabondering, mishandling af dyr, voldsom eller brutal opførsel over for forældre eller søskende eller høj grad af uregerlighed i hjemmet" (op.cit.:140-1). Med hensyn til forældrenes adfærd eksemplificeredes dette med, at forældrenes lastefuldhed bl.a. kunne ses ved forsøg på at forlede barnet til strafbare handlinger -

<sup>39</sup> At være tilsynsværge var i modsætning til at være tilsynsførende ikke et borgerligt ombud. Tilsynsværgen skulle bistå hjemmet med "Råd og Vejledning vedrørende Omsorgen for og Opdragelsen af Barnet og paase, at Opdragerne gør deres Pligt overfor Barnet" (§125,3). Desuden skulle denne påse, at evt. pålæg blev overholdt. Indberetning skulle afgives, "naar Barnet udvikler sig i uheldig Retning, eller dets Opførsel volder særlig Vanskelighed, naar der i Barnets Hjem indtræder Begivenheder, som kan have afgørende Indflydelse på Barnets Forhold, f.eks. svære Sygdomme hos Opdragerne, betydelig Forringelse af Hjemmets økonomiske Forhold o.l., samt endvidere hvis Barnet selv bliver alvorligt sygt eller der opstaar Formodning om, at det er trængende til Særforsorg ..." (Min. Bek. 27. november 1933, ref. i Fridericia 1935).

<sup>40</sup> §130's fulde ordlyd: Stk. 1 Naar Hensynet til Barnets Velfærd kræver det, og forebyggende Foranstaltninger i Henhold til Bestemmelserne i Kapitel VIII ikke skønnes tilstrækkelige, skal D.s.U. – efter stedfunden Undersøgelse i Henhold til Kapitel V beslutte Fjernelse fra Hjemmet af et Barn under 18 Aar, naar Barnet 1. har en særlig vanskelig Karakter eller har udvist meget slet Opførsel, og Barnets Forældre eller andre Opdragere ikke skønnes at kunne magte dets Opdragelse, 2. paa Grund af Forældres eller andre Opdrageres Lastefuldhed, grove Forsømmelighed eller Mangel på Vilje til at forsørge Barnet eller på Evne til at opdrage det findes at være udsat for Vanrøgt eller Fordærvelse, 3. af Forældre eller andre Opdragere mishandles eller behandles saaledes, at dets sjælelige eller legemlige Sundhed eller Udvikling udsættes for Fare, 4. paa Grund af legemlige eller sjælelige Mangler er trængende til Særforsorg, der ikke kan iværksættes i Hjemmet, saasom naar det er aandssvagt, sindssygt, epileptisk, døvstumt, talelidende, blindt, vanført eller tuberkuløst, og Forældre eller andre Opdragere ikke sørger for, at Barnet undergives den fornødne Særforsorg i Overensstemmelse med Reglerne i §§252 flg. Stik. 2 Endvidere paahviler det Udvalget at drage Omsorg for Anbringelse, Opdragelse og Uddannelse af et Barn, der staar uden Forsørger, eller hvis Forældre midlertidig paa Grund af Sygdom el. lign. er ude af Stand til at sørge forsvarligt for det og derfor har fremsat Begæring derom.

stjæle eller tigge, og at deres forsømmelighed kunne medføre, at de overlod et lille barn til sig selv uden tilsyn eller ikke modvirkede, at et barn løb ude om natten, og at manglende opdragerevne kunne skyldes f.eks. åndssvaghed, eller *at begge forældre var på arbejde* (min kursivering), og barnets opdragelse således ikke kunne føres igennem. Med hensyn til mishandling og vanrøgt af barnet kunne der være tale om direkte overgreb eller om, at der ikke blev søgt nødvendig lægehjælp til barnet (op.cit.:147). I forhold til bedømmelse af forældrenes adfærd over for barnet måtte det kræves, at forældrene

“afviger væsentligt fra den gængse norm i så henseende. Hvad specielt angår børns fjernelse fra hjemmet må det i denne forbindelse fremhæves, at det ikke i sig selv er tilstrækkeligt grundlag for fjernelse fra hjemmet, at forholdene i dette er af en sådan art, at anbringelse uden for hjemmet ville være bedre for barnet end forbliven i hjemmet; det må yderligere godtgøres, at forholdene ligger som beskrevet ...” (Haarløv 1952:145).

Af §131 fremgik mulighederne for dels at anbringe barnet for en kortere fastlagt periode, dels for at anbringe “et undervisningspligtigt Barn, der har gjort sig skyldig i oftere gentagen Skulken fra Skolen, fortsat betydelig Dovenskab eller meget slet Opførsel i skolen” samt for at anbringe børn, der havde forsømt skolen i betydeligt omfang, og hvor “Anvendelsen af Skolemulkter ikke har formaaet at bringe Forsømmelserne til ophør”. I dette sidste tilfælde kunne anbringelsen højst vare et halvt år. Af §136 fremgik en relativt detaljeret oversigt over, hvilke børn (under 14 år) der skulle anbringes i henholdsvis plejehjem og på institutioner. §137 handlede om børn over 14 år. Forældremyndigheden overgik til børneværnet, så længe forsorgen varede (Horsten 1970:67). Efter Haarløv’s opfattelse var det desuden lettere at fratage forældrene myndigheden, når dette stod i loven - “ellers rammer det dobbelt hårdt” (Haarløv 1952:338).

Før foranstaltningerne blev iværksat, skulle børnenes forhold undersøges: Der skulle aflægges besøg i hjemmet, og der skulle ‘optages Forklaring’ fra forældre, børn og andre, der kendte til situationen. Det kunne være skole, præst, eventuelt læge. Det var Børneværnsudvalgets ret at ‘indkalde og afhøre enhver Person i Kommunen’, og man kunne forlange, at der blev afgivet erklæring under vidneansvar. Enhver offentlig myndighed ‘kan afæskes Erklæring’, eventuelt ved politiets bistand. Forældrene skulle “opfordres til at udtale sig for Udvalget, og de kan søge Bistand hos Tredjemand, der ved Forhandlingen kan give Møde i Udvalget” (Christensen 1934:195-6). Der er her tale om den udtaleret og den ret til bisidder, som stadig eksisterer. Hensigten var ifølge Haarløv, at børneværnet skulle bestræbe sig på at udfolde den objektive sandhed om barnet og dets forhold (Haarløv 1952:167).

Der var sammenhæng mellem Forsorgslovens straffebestemmelser og Straffeloven, hvis børns sundhed eller udvikling blev udsat for alvorlig fare:

“Forældre eller andre Opdragere, som behandler deres egne eller andres til deres Forsorg betroede Børn saaledes, at disses sjælelige eller legemlige Sundhed eller Udvikling udsættes for alvorlig Fare, straffes efter Bestemmelserne i Borgerlig Straffelov §213" (§176 stk. 1).

Hilmer J. Fridericia oplyser, at strengere straffebestemmelser i Straffeloven (§250) kunne bringes i anvendelse. Straffens maximum var “Fængsel indtil 2 Aar eller under formildende Omstændigheder Bøde” (Fridericia 1935:253). Ligeledes kunne Husbond eller Læremester straffes ved faretruende adfærd over for de børn, som var undergivet deres forsorg. Og mennesker, der ikke opfyldte følgende paragraf, kunne straffes:

“Den, som efter at være kommet til Kundskab om, at et Barn er genstand for Forførelse, Mishandling eller Vanrøgt fra Forældres eller andre Opdrageres Side eller hos disse behandles saaledes, at dets sjælelige eller legemlige Sundhed eller Udvikling udsættes for alvorlig Fare, undlader at gøre Anmeldelse herom til d.s.U. eller Politiet, straffes, naar d.s.U. eller Landsnævnet for Børneforsorg begærer det, med Bøde eller Hæfte i indtil 3 Maaneder”<sup>41</sup> (§178).

Med Socialreformen af 1933 fulgte desuden den mellemkommunale refusion, statens overtagelse af særforsorgsinstitutionerne og statsrefusion af kommunale udlæg af faderens bidrag til barnet. I 1935 blev Befolkingskommissionen nedsat, dels for at komme med forslag, der kunne imødegå de faldende fødselstal, dels for at sikre bedre levevilkår for befolkningen som helhed (Børnekommissionens betænkning 1981:117-8). I 1937 blev ‘Mødrehjælpen’ anerkendt som en offentlig institution, idet forvaltningen af Svangerskabsloven af 1939 (aftalt i 1937) blev henlagt hertil (Goll 1998:11).

Retssikkerhed var vigtig for Steincke. Man kan dog i den forbindelse sige, at klageadgang var og er en forvaltningsmæssig arv fra yngre enevælde, dvs. et rodfæstet træk ved den danske retsstat. På det sociale område har klageadgangen eksisteret siden 1708 (betleri-forordningerne) (Jakobsen 2004:54), dog nok mere som princip end som systematiske ordninger. Ikke desto mindre var 1933-reformen fundamentet for en egentlig rettighedsorientering på det sociale område (op.cit.:62). Steincke understregede, at

<sup>41</sup> Straf for at undlade at formidle sin viden om, at børns sundhed eller udvikling vurderes som udsat for alvorlig fare, til rette myndigheder bortfaldt ved revision af Serviceloven i 2001.

“... den trængende kan klage over Afgørelsen til Overøvrigheden, noget Kommunen selvfølgelig ikke bør hindre ham i” (Steincke 1910 ref. i op.cit.:73).

På børneområdet var der stadig ikke interesse for børnedomstole:

“Der har ikke været nogen tilbøjelighed til her i landet at opgive den nordiske værgerådsinstitution til fordel for børnedomstole. Derimod spores der tydelig tendens i retning af at knytte større sagkundskab til børneværnet” (Haarløv 1952:131).

Med hensyn til retssikkerhed konkluderede Haarløv, at der - set med fremmede øjne - er “en tvivl om, hvorvidt retssikkerhedskravet i tilstrækkelig grad er imødekommet”, idet de vage fjernelseskriterier gav mindre retssikkerhed end kriterier, der byggede på bestemte kendsgerninger. Han stillede sig spørgsmålet, om det kunne være anderledes og svarede:

“Det er næppe umagen værd ved sammenligning med tilsvarende bestemmelser i fremmed ret at søge forsorgslovens i og for sig vel-formulerede fjernelseskriterier gjort mere præcise ...” (Haarløv 1952:281).

Tværtimod mente han, at det burde være

“de besluttende myndigheders kvalifikationer og den for sagernes behandling foreskrevne fremgangsmåde, der indeholder de fornødne garantier for de impliceredes retssikkerhed” (op.cit.:282).

Det kan siges at være udtryk for stor tiltro til de offentlige myndigheders objektivitet og neutralitet. Faktisk sagde Haarløv da også senere - i forbindelse med sine overvejelser om fjernelse af barnet mod forældrenes vilje, at der her forelå en konflikt af

“så indgribende betydning for både forældre og barn, at der bør kræves bedre garantier for dens rette løsning, end den nuværende ordning frembyder” (op.cit.:314).

Den senere betænkning nr. 1212 (1990) var uenig med Haarløv i, at nærmere præcisering af fjernelseskriterierne ikke var umagen værd. Her forsøgte man netop at beskrive disse kriterier udtømmende – se senere.

Allerede ved forsorgslovens ikrafttræden var der blevet rejst kritik af børneforsorgen. Kritikken gik bl.a. på, at opdragelseshjem blev drevet af private og foreninger, som så deres fordel i at fastholde børn og unge længst muligt. Desuden var medarbejdernes arbejdsforhold problematiske, institutionskosten for dårlig, undervisningen ikke tilstrækkelig lødig, visitationen af børnene ikke tilstrækkelig kvalificeret og tilsynet ineffektivt (Perch 1985:21-2). Der blev i 1941 nedsat et udvalg til undersøgelse af forholdene. Udvalget anerkendte i noget omfang kritikken. I 1950 blev der nedsat et udvalg til undersøgelse af de opdragelsesmæssige metoder i opdragelseshjemmene (denne kommission udsendte flere betænkninger). Samtidig blev der fra professionel side gjort indsigelse mod bl.a. "Hustugt-reglementet" fra 1937, der opererede med fire 'korrektionsformer': fratagelse af begunstigelser, adskillelse fra andre børn, indsættelse i 'betækningsrum' (børn over 15 år) og legemlig revselse. For børn under 10 år kunne det sidste bestå i slag på kind, slag på sædet med flad hånd, og for drenge mellem 10 og 18 år af slag på sædet med spanskør (op.cit.:43). Desuden kritiseredes børns arbejdspligt på institutionerne og også det for lille personale (op.cit.:31).

I 1952 foreslog det ovennævnte udvalg (nedsat i 1950) i sin betænkning, at man burde arbejde mod afskaffelse af legemlig revselse - dels nyttede det ikke, dels var det skadeligt (Nielsen 1986:83). Arbejds- og socialministeriet udstedte derefter en vejledning (Vejledning vedrørende opdragelsesmæssige metoder i opdragelseshjem) om opdragelse af børnene i institutionerne: "...alle børn, uanset hvor vanskelige og besværlige de end synes at være, må mødes med tillid og venlighed. Et stærkt personligt kontakt- og tillidsforhold mellem barn og voksen er en betingelse for at kunne hjælpe barnet" (uddrag af vejl. ref. i op.cit.:84-5). Desuden skulle børn have det indtryk, at de var medlemmer af et fællesskab og ikke genstande for opdragelse (op.cit.). Samtidig foreslog udvalget, at de gamle straffebestemmelser blev fastholdt. Det vakte nogen opstand. Ministeren forsvarede det med, at

"Udviklingen må, hvis man skal skabe og skaffe tålelige kår for børnesagen, foregå på normal måde, således at den almindelige borger kan forstå og billige den" (ref. i Perch 1985:44).

Et år og en ny minister senere blev 'spanskørbestemmelserne' fjernet, og det blev understreget, at legemlig revselse ikke burde anvendes i institutionerne (op.cit.). Men først i 1967 blev der for alvor brudt med opfattelsen af, at vold i børneopdragelsen i samfundets institutioner var et hensigtsmæssigt middel (Goll & Harder 1986:37).

I 1952 kom desuden en betænkning om forsorgen for børn og unge med særlige tilpasningsvanskeligheder. Den anbefalede et stærkt differentieret, psykiatrisk-

psykologisk-pædagogisk behandlingsapparat for børn og unge (Nielsen 1986:89)<sup>42</sup>. Den linie ses tydeligt i 1958-lovændringerne. Der skulle oprettes børnepsykiatriske klinikker. Opdragelsehjemmene blev yderligere differentieret efter arten af børnenes vanskeligheder. I betænkningen indgik en undersøgelse af anbragte børn af sociallæge Helge Kjems<sup>43</sup>. Han opstillede fem 'typer': 1. børn med overvejende neurotisk udvikling, 2. børn med overvejende asocial udvikling, 3. karakterskadede (psykopatiske) børn, 4. børn med miljøreaktioner, 5. børn, som ikke kunne placeres i de foregående typografier (Perch 1985:33). Som det fremgår, skiftede også beskrivelsen af børn på dette tidspunkt – fra konstateringer af omfanget af børns vanskelige karakter eller slette opførelse til beskrivelse af sociale og psykologiske årsagsforklarende typografier.

Som Perch redegør for udviklingen:

“Institutionerne havde også tidligere modtaget børn og unge, hvis adfærd skulle søges korrigeret på en sådan måde, at det havde varige virkninger. Den korrektive opgave med dens disciplinerende og normdannende træning blev imidlertid i disse år taget op til revision, og korrektion blev lidt efter lidt erstattet med det mindre entydige begreb ‘behandling’, forstået som en individualiserende metode, der i højere grad, end det tidligere havde været tilfældet, tog hensyn til den enkeltes personlige og sociale forudsætninger”. I konsekvens af dette fulgte en gradvist øgende professionalisering af arbejdet samt en begyndende institutionsforskning (Perch 1985:10-1).

I 1957 var der atter debat om børneforsorgen, delvist forårsaget af Grundlovsændringen i 1953, som bl.a. fastslog, at “lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, kan kræves forelagt til prøvelse for de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed” (Perch 1985:50). Dette var en af årsagerne til ændringerne af forsorsloven i 1958.

#### 4.1 '1958-loven'

Ændringerne i forsorslovens børneforsorgsafsnit i 1958 afspejlede væsentlige ændringer i holdningerne til børns anbringelse uden for hjemmet. Selve tvangsparagraffen undergik dog kun beskedne ændringer. 'Tarv'-begrebet fik status som retsgrundlag for hovedparten af de socialpædagogiske anbringelser (Ydebo 1988:26). 'Velfærds'-begrebet blev stort set kun ændret til et mere tidssvarende sprog. Bl.a.

<sup>42</sup> Denne udvikling var startet betydeligt tidligere. Således fik et udvalg om ”forskellige Forhold vedrørende Aandssvageforsorgen, Børneforsorgen m.m.”, nedsat i 1936, bl.a. til opgave at ”fremsætte forslag til gennemførelse af en forsorg for psykopatiske børn (senere kaldt tidligt skadede børn – min bem.), at fremsætte forslag ”til anordning af et særligt psykiatrisk lægetilsyn med frede- og sinkehjem” og at ”undersøge betimeligheden af gennemførelse af obligatorisk mentalobservation af alle – eller bestemte grupper af – børn under offentlig forsorg” (Perch 1985:19-20).

<sup>43</sup> Se desuden det senere afsnit om anbringelsesforskning.

blev udtryk som 'barnets slette opførsel' og 'forældrenes lastefuldhed' fjernet. Derimod blev de to begreber 'tarv' og 'velfærd' ikke stillet op over for hinanden, så det kunne blive klart, hvornår man passerede fra det ene til det andet. Det skete først 6 år senere (op.cit.:28-9). Fratagelse af forældremyndighed ved anbringelse af barnet bortfaldt. Børneværnets virksomhed skulle forbindes med tilbud frem for "det præg af tvangsmyndighed, børneforsorgen gennem mange år havde haft over sig". Man ønskede at opnå, at forældrene selv henvendte sig på et tidligt tidspunkt, og at der blev skabt bedre muligheder for samarbejde mellem forældre og institutioner/-børneværn. Hensigten var at muliggøre det anbragte barns tilbagevenden til hjemmet (op.cit.).

Der blev for alvor skelnet mellem frivillige og tvangsmæssige anbringelser. Denne skelnen bragte i forhold til frivillige anbringelser det med sig:

“at forældrene i princippet kunne tage barnet hjem, hvornår det skulle være. Hvis man ville forhindre dette, kunne kun gode argumenter og overtalelse tages i brug. Det forudsatte et nært og stadig samarbejde med forældrene...” (Perch 1985:55).

Og - fortsætter han:

“...den opgave var børneværn og institutioner næppe helt klar til at løse endnu” (op.cit.).

Retssikkerhedsmæssigt var de frivillige anbringelser problematiske, idet retsgarantierne med 1958-loven alene blev knyttet til tvangsanbringelser (Wegener 1983:26).

Tvangsparagraffen var stadig bundet til 'velfærds'-begrebet og vedrørte børn under 18 år, som:

1. havde udvist tilpasningsvanskeligheder på grund af en 'meget' vanskelig karakter eller 'betydelige' adfærdsvanskeligheder,
2. var udsat for vanrøgt eller fordærvelse på grund af 'alvorlige' brist i familielivet eller forældrenes uegnethed som opdragere,
3. var udsat for mishandling,
4. var trængende til særforborg eller
5. havde gjort sig skyldig i 'alvorlige' skoleforsømmelser, som skyldtes forældrenes forhold.

Der var altså alene tale om sproglig modernisering af paragraffen (Ydebo 1988:29).



Det blev foreslået at oprette en specialdomstol til behandling af børns anbringelse uden for hjemmet, men forslaget blev udeladt ved lovens vedtagelse (Socialreformkommissionen 1969).

Direktoratet for Børne- og ungdomsforsorg blev oprettet med 1958-lovændringerne. Ligeledes et økonomisk og et pædagogisk nævn, begge principielt uafhængige af Direktoratet (Perch 1985:53). Det pædagogiske nævn afgav i 1960 sin første betænkning med vægt på behandlingsmuligheder, især for unge mænd. Et af behandlingsmålene var, at den unge skulle føle ansvar for sine egne handlinger (Nielsen 1986:90). Der var en voksende forståelse af, at psykologiske årsager kunne ligge bag børns vanskeligheder, og at et tiltagende kompliceret samfund kunne skabe vanskeligheder for familier. Det blev nødvendigt at foretage grundige undersøgelser før intervention i familiers liv (Perch 1985:53).

I 1964 afgav det familiepolitiske udvalg sin betænkning. Det blev i Børnekommissionens (senere) betænkning konstateret, at der fra dette tidspunkt til Børnekommissionens arbejde i 1980-erne ikke havde været foretaget samlede overvejelser om børns opvækstvilkår, og at ændringer i lovgivningen ofte havde været motiveret ud fra andre hensyn end hensyn til børnefamilierne. Således blev der i perioden 1964 - 1985 ikke taget eksplicit stilling til, hvilke forpligtelser forældre og samfund havde over for børnene (Børnekommissionens betænkning 1981:125-7).

#### **4.2 Børnefamiliers forhold**

Forsorgsloven strakte sig over næsten 30 år. Det er derfor ikke sært, at de dårligt stillede børnefamiliers vilkår ændrede sig igennem perioden.

Tiden omkring vedtagelsen af Forsorgsloven var præget af lavkonjunktur, bl.a. som følge af den vestlige verdens dybtgående økonomiske krise, udløst af verdensprisfaldet i 1929. Socialreformen i 1933 var et blandt mange forsøg på at overkomme krisen. Desuden førte det faldende børnetal til, at Befolkningsskommissionen blev nedsat i 1935. Kommissionen skulle dels arbejde for at imødegå det faldende fødselstal, dels foreslå foranstaltninger, som i højere grad sikrede bedre leveforhold for befolkningen som helhed. Befolkningsskommissionen antog, at en væsentlig begrundelse for det dalende fødselstal var af økonomisk karakter. Tre delbetænkninger vedrørte derfor børnefamiliers materielle vilkår (1936 om børnehaver, 1937 om lån til boligbyggeri og huslejeafdrag for mindrebemidlede børnerige familier, 1938 om moderens rettigheder ved barnets fødsel samt om seksualoplysning). Kommissionen fik indflydelse på daginstitutions- og boligpolitik

området. Desuden blev Mødrehjælpen<sup>44</sup> oprettet (Børnekommissionens betænkning 1981:117-8) - (og blev nedlagt igen med Bistandslovens ikrafttræden, hvorefter den i 1980-erne genopstod som privat organisering).

Anden verdenskrigs udbrud understregede yderligere arbejdsløsheden - i 1940 var arbejdsløshedstallet 33% (Sigsgaard 1982:132).

Mange børn var under børneværnets tilsyn - i 1938 drejede det sig om 52.000 - “en fjerdedel af dem, fordi de var plejebørn, lige så mange fordi de var født uden for ægteskab, og en del fordi forældrene modtog vedvarende kommunehjælp eller fattighjælp” (op.cit.:114). Staten var blevet opmærksom på ‘familiens begyndende opløsning’. Under besættelsen steg antallet af anbragte børn stærkt. I 1939 var 10.842 børn under børneforsorg. Ved udgangen af 1946 var tallet 14.528, og dette niveau holdt sig frem til 1950. Det var dog en særlig tid. Ifølge Poul W. Perch ønskede nogle forældre at anbringe deres børn for “at beskytte dem mod tillokkelser fra besættelsesmagten” (Perch 1985:24). Nogle blev anbragt, mens deres forældre var på flugt, og i øvrigt var børnefødselstallet stærkt stigende under besættelsen (op.cit.:24-7). Efter krigen dalede fødselstallet, og det samme gjorde anbringelsestallet. I 1954 var 9.685 børn anbragt (op.cit.:28). Institutionsanbringelser af forsørgelsesmæssige årsager trådte i baggrunden efter anden verdenskrig, og institutionerne modtog et stigende antal børn og unge med behov for særlig støtte, “fordi de havde reageret på deres livsforhold med vanskeligheder, som hjemmemiljø og skole ikke kunne tolerere” (op.cit.:10). Man kan sige, at kriminalitet og relationen barn-samfund i stort nedtonedes, mens børns relationer til skole og hjem kom i fokus.

Med hensyn til anbringelsessteder blev familiepleje foretrukket til børn under 14 år med mindre vanskeligheder, mens børn med større vanskeligheder blev anbragt på institution. For de ’lettere’ børn/unge over 14 år blev anbringelse i lære eller tjenesteplasser foretrukket, mens de ’sværere’ børn blev anbragt på institutioner (Bryderup 2005:167).

### 4.3 Om periodens anbringelsesforskning

I 1947 forsvarede Karen Margrethe Simonsen sin doktordisputats. Hun undersøgte godt 300 børn i alderen 1-6 år. Ca. halvdelen af disse var børnehjemsbørn, de øvrige daghjems/daginstitutionsbørn. Hendes hensigt var at undersøge, hvilke resultater anbringelsesforsorgen opnåede – i hvor høj grad børne- og ungdomsforsorgen formåede at opdrage børn og unge under forsorg til gode samfundsborgere. Der viste sig flere forskelle mellem børnehjemsbørn og daghjemsbørn. Bl.a. var børnehjems-

<sup>44</sup> Mødrehjælpen var et resultat af dels Befolkningsskmissionen af 1935, dels Svangerskabskommissionens af 1932's betænkninger. Mødrehjælpen skulle yde social og medicinsk rådgivning samt seksuel oplysning og vejledning. Kravene til den sociale rådgivning fremgik af Mødrehjælpslovens §6. Mødrehjælpen blev således en væsentlig årsag til oprettelse af socialrådgiveruddannelsen, der startede som forsøgsuddannelse i 1937 (Goll 1998).

børn mere vedholdende i deres udførelse af pålagte opgaver (hvilket sås som sammenhængende med større autoritetstro), mens daghjemsbørnene klarede sig bedre ved sproglige prøver. Simonsen mente, det hang sammen med, at børnehjemsbørnene havde et mere beskedent samvær med voksne end daghjemsbørnene, og at børnene på børnehjemmene i højere grad var henvist til at udvikle deres sprog sammen med andre børn, som i lighed med dem selv havde mere begrænsede erfaringer og forestillinger end daghjemsbørnene. Hun anbefalede derfor, at børnehjemsbørnenes forbindelse med omverdenen blev øget, og at hjemmenes personale blev udvidet (ref. i Horsten 1970:373f).

Helge Kjems' undersøgelse for Ungdomskommissionen af børn og unge, som var fjernet fra hjemmet i henhold til Forsorgslovens §130, stk. 1, nr. 1, dvs. børn med særlig vanskelig karakter eller meget slet opførsel, omfatter bl.a. en undersøgelse af barndomshjemmets følelsesmæssige forhold mellem familiemedlemmerne. Hjemmene blev opdelt i kategorier: 1. Åbent aggressive hjem – gjaldt for 20% af de undersøgte (ca. 200) børn. 2. Disharmoniske hjem – 17%. 3. Hjem med bevidst eller ubevidst fjendskab mellem mor og barn – 11%. 4. Hjem, præget af overbeskyttende mor – 9%. 5. Hjem med enlig og deprimeret eller psykisk ændret forsørger – 11%. Desuden var andelen af børn, som flyttede mellem plejehjem og institutioner 6%. Kun 16% af samtlige børn kom fra gennemsnitlige eller gode følelsesmæssige forhold. Hjemmets følelsesmæssige forhold blev sammenholdt med børnenes reaktioner på hjemmet, den praktiserede opdragelse og børnenes udviklingsvanskeligheder. Med forbehold konkluderede Kjems bl.a., at visse miljøer var "farlige" for børn, f.eks. desorganiseret opdragelse, som ofte sås i åbent aggressive hjem, og hjem med ukærlig/streng opdragelse eller uforudsigelige forældrereaktioner, som hyppigt sås i hjem med fjendskab mellem barn og mor samt i disharmoniske hjem. Praktisk måtte der drages den slutning, at de sociale myndigheder i sådanne tilfælde måtte gribe anderledes alvorligt ind end i normale hjem, hvor lettere problemer måtte kunne forventes (ref. i Horsten 1970:121, 126).

Med hensyn til de ældre børnehjemsbørn blev der gennemført (spørgeskema)-undersøgelser i 10-årene 1921/31, 1931/41 og i året 1946/47. Det blev undersøgt, hvordan børne- og ungdomshjemsbørn klarede sig 5 år efter forsorgens ophør. Antallet af undersøgte børn var mellem ca. 900 og ca. 1900 pr. år. Hensigten var at belyse, "i hvilket omfang den samfundsmæssige tilpasning af de større børneværns-elever er lykkedes" (Horsten 1970:374). Horsten anfører, at det er en vanskelig sag at udrede, hvad der skyldes forsorgen selv, barnets personlighed, indflydelse fra anlæg og omgivelser inden forsorgen eller barnets/den unges forhold efter forsorg. Børnene/de unges udvikling blev i spørgeskemaet til institutionerne kategoriseret

således: I God udvikling, II Mindre god udvikling, III Slet udvikling<sup>45</sup>. Der blev skelnet mellem institutionstyperne Optagelseshjem, Børnehjem, Skolehjem, Ungdomshjem, Fredehjem og Lærlingehjem (op.cit.:377). For hele perioden fremgik det, at resultaterne var bedst for de børn, der var anbragt på almindelige børnehjem, idet ca. 70% af børnene her klarede sig godt 5 år efter forsorgens ophør og ca. 10% nogenlunde. Kun få klarede sig ikke godt. For fredehjemmene var resultaterne i begyndelsen af perioden på et mere beskedent niveau, men blev siden bedre - i året 1946/47 nogenlunde svarende til børnehjemsresultaterne. På skole-, optagelses- og ungdomshjem klarede ca. halvdelen sig godt. Dog blev resultaterne for piger anbragt på skolehjem betydeligt ringere i den sidste del af den undersøgte periode, ligesom antallet af piger, hvor forstanderne ikke kendte til, hvordan det siden var gået dem, var stærkt stigende. For drenge på optagelseshjem var der før anden verdenskrig gode resultater (ca. 45% klarede sig godt), mens denne andel faldt til ca. 33% efter krigen (op.cit.:377-8).

Det må forventes, at de sværeste børneforsorgselever blev anbragt på ungdomshjem som Bråskovgård eller Flakkebjerg<sup>46</sup>. Ungdomskommissionens betænkning fra 1952 om den tilpasningsvanskelige ungdom redegør for en undersøgelse af 162 tidligere elever fra disse hjem. Også denne undersøgelse vurderede de unges forhold 5 år efter udskrivning (udskrivningsperiode 1936-1938). 17% havde foretaget småkriminalitet, 68% egentlig kriminalitet (det sidste defineret som efterfulgt af betinget eller ubetinget fængselsstraf). Det var ungdomskommissionens opfattelse, dels at opførelsen var behæftet med usikkerhed, dels at disse hjem ikke var i besiddelse af midler til at løse den vanskelige opgave (op.cit.:379).

Endnu en undersøgelse, foretaget for Direktoratet for børneforsorg af børneværns-elever, udskrevet i 1950/51 fra børne- og ungdomshjem for vanskelige børn og unge og fulgt gennem 5 år (747 børn) fokuserede bl.a. på børnenes hjemmemiljø før anbringelse. Dobbelt så mange af disse børn (i forhold til hele børnepopulationen) var født uden for ægteskab. Lidt over en tredjedel var opvokset hos begge forældre. Med hensyn til forældrenes arbejde/uddannelse kom størstedelen af børnene fra hjem, hvor faderen var ufaglært arbejder, hvis han da var del af familien. Ca. en fjerdedel af mødrene var udearbejdende – typisk ved rengøring eller på fabrik. Knap 40% af børnene havde forældre, som var ”drikfældige” eller ”usædelige”. Det sidste blev bedømt alene ud fra straffelovsovertrædelser. Mere end en tredjedel af børnene kom fra hjem, hvor forældrene havde modtaget offentlig økonomisk hjælp inden for de sidste to år før anbringelsen. Ca. en femtedel af børnene havde forældre med svære sygdomme (sindssygdom eller tuberkulose). Desuden fremgik det af undersøgelsen,

<sup>45</sup> God udvikling var karakteriseret af, at barnet/den unge var i uddannelse eller arbejde og/eller havde en god moral. Mindre god udvikling af svigtende evner eller helbred, svigtende energi eller moral. Og slet udvikling af ”moralisk holdningsløshed, gentagne straffe eller lediggænger, usædelig levevis” etc. (Horsten 1970:376).

<sup>46</sup> Flakkebjerg blev oprettet i 1836 (Perch 1985).

at knap en tredjedel af drengene og godt en tredjedel af pigerne forblev på samme institution under hele anbringelsen. Resten havde et eller flere ophold på andre institutioner. Den gennemsnitlige anbringelsestid var ca. 4 år for drenge, lidt lavere for piger (op.cit.:380-1).

## 4.4 Centrale temaer

### 4.4.1 Lovgivningen i henholdsvis 1933 og 1958

1933 - Med forsorgsloven forsvandt værgerådene, og børneværnsudvalget blev indført. Udvalgets opgaver var omfattende, idet de førte tilsyn, kunne iværksætte forebyggende foranstaltninger og kunne beslutte anbringelser. Børnegruppen under tilsyn blev stadigt større. Forebyggende foranstaltninger betød alene forebyggelse af barnets anbringelse uden for hjemmet<sup>47</sup>. Muligheden for at yde økonomisk bistand til familier med behov blev åbnet. Det konkrete indhold i tvangsanbringelsesparagraffen undergik enkelte sproglige forandringer, mens hovedindholdet i form af barnets 'slette' opførsel, vanrøgt, mishandling og fordærvelse, samt forældrenes manglende evne til opdragelse på grund af lastefuldhed, grov forsømmelighed og mangel på vilje forblev. Også muligheden for anbringelse på grund af skoleforsømmelser forblev. Anbringelsesstederne gradueredes efter barnets adfærd. Undersøgelse af barnets forhold før anbringelse blev understreget. Forældre og 'om muligt' barnet selv skulle forespørges, og erklæringer fra offentlige myndigheder og personer indhentes. Af særlig interesse i dag er de bestemmelser, som gav børneværnsudvalget ret til at 'indkalde og afhøre enhver Person i Kommunen, som kan antages at have Kendskab til forholdene". Indholdet i denne bestemmelse vendte i 2003 tilbage til dansk ret - i Retssikkerhedslovens §11c. Det kommer jeg tilbage til i kapitel 7. Desuden blev det en borgerpligt at underrette kommunen, når man var vidende om, at børns 'sjælelige eller legemlige Sundhed eller Udvikling blev udsat for alvorlig Fare'. Undladelse af underretning kunne medføre straf i henhold til Straffeloven. Denne sanktion eksisterer ikke længere.

Hensigten med forsorgsloven var til dels regelforenkling, - en argumentation, som også blev fremført i forbindelse med bistandsloven af 1976 (se afsnit 6). Den blev ikke omsat helt i overensstemmelse med intentionerne, idet reformen blev tænkt i en opgangstid, men trådte i kraft i en nedgangstid, præcis som det også gjaldt for den senere bistandslov.

1958 - Forsorgsloven undergik i den lange periode, den var i kraft, adskillige ændringer. De vigtigste fandt sted i 1958. Det må formodes, at en del af ændringerne i forhold til børnefamilier til dels var baseret på fundene fra den begyndende

<sup>47</sup> En rapport fra 2003 har sat spørgsmålstejn ved nutidens opfattelse af begrebet forebyggende foranstaltninger, idet de netop ikke nødvendigvis er knyttet til forebyggelse af anbringelse (Socialministeriet 2003).

forskning på feltet. Denne havde et særligt fokus på børneforsorgens (især anbringelsernes) faktiske resultater og i slutningen af perioden også et vist fokus på barnets forhold forud for anbringelsen og det mulige samspil mellem opvækstvilkår og anbringelsesresultater. De frivillige anbringelser blev indført, dvs. anbringelser med forældremyndighedsindehaverens samtykke. Begrebet 'barnets tarv' blev indført. Den bærende idé i 1958-ændringerne var, at børneværnets virksomhed så vidt muligt skulle have præg af tilbud og frivillighed. Hensigten var at opnå, at familierne opsøgte hjælp på et tidligere tidspunkt, og at forudsætningerne for samarbejde med forældrene under en eventuel anbringelse af barnet blev tilvejebragt. Et sådant samarbejde skulle forbedre mulighederne for, at barnet på et tidspunkt atter kunne hjemgives. Det blev opfattet som vigtigt at søge at neddæmpe det præg af tvangsmyndighed, som børneforsorgen siden 1905 havde haft over sig. Selve tvangsparagraffen undergik dog alene en sproglig modernisering. Begreberne 'velfærd' og 'tarv'<sup>48</sup> blev delvist knyttet til henholdsvis tvangsmæssig og frivillig anbringelse<sup>49</sup>, dog således at velfærdstruede børn også kunne anbringes frivilligt, dvs. med forældresamtykke. Børneværnet havde i sådanne tilfælde beslutningsretten til at vælge, hvilken paragraf barnet skulle anbringes efter.

#### **4.4.2 Retssikkerhed - børn bliver delvist synlige**

Med 1933-loven forsvandt de (negative) retsvirkninger af at modtage hjælp fra det offentlige. Det gjaldt dog ikke for arbejdsmodvillige personer, groft forsømmelige forsørgere, prostituerede og andre grupper, som ikke havde gjort sig fortjent til en 'borgers sædvanlige indflydelse på offentlige forhold'. Et ordnet samfund måtte sætte sådanne personer udenfor, i hvert fald midlertidigt (Steincke 1934:17). Børns rettigheder blev udvidet, ganske vist kun i beskedent omfang, idet barnet kunne, men ikke skulle, inddrages i undersøgelsen af sine forhold. Unge anbragte mellem 18 og 21 år havde ikke ret til at bestemme om egne forhold<sup>50</sup>. Forældremyndigheden blev ved anbringelse af barnet overført til børneværnsudvalget. Tvangsparagraffen var stadig upræcis, med undtagelse af punktet om særforsorgsbørn, idet dette punkt i modsætning til de øvrige kun åbnede ringe plads for skøn (Haarløv 1952:139). Børneværnsudvalget kunne indstille beslutninger om anbringelse til Landsnævnet for børneforsorg. Fjernelsesbeslutning via børnedomstole var ikke et emne, der optog folk på dette tidspunkt. Derimod vandt forsøg på at begribe, hvorfor børn trivedes dårligt, indpas. Årsagsforklaringer blev vigtige. De fleste årsager skulle stadig ifølge tvangslovgivningen findes enten i det enkelte barn eller i dets opvækstvilkår. Men en forståelse af, at familiens problemer også kunne være forbundet med ydre forhold, var ved at indfinde sig - hvilket er den rimelige forklaring på at yde økonomisk og

<sup>48</sup> 'Tarv' er i aktuel lov blevet til 'til bedste for barnet'.

<sup>49</sup> Ydebo konstaterer, at 'tarv'- og 'velfærds'-begreberne ikke følger det faktiske sproglige indhold – tværtimod "er det ikke i Ordbog over det danske sprog, man skal hente hjælp til foretagelsen af en sondring på det specielle område, der her er tale om" (Ydebo 1988).

<sup>50</sup> Det skal huskes, at denne alderskategori på dette tidspunkt i historien ikke var myndig.

anden materiel støtte til barnets mulige forbliven i hjemmet. Steincke ønskede generelt at 'undersøge Trangens Aarsager' (op.cit.:13).

I 1953 blev Grundloven ændret, og i den forbindelse blev spørgsmålet om domstolsprøvelse af anbringelser atter debatteret. Der blev foreslået oprettelse af en specialdomstol, hvilket imidlertid ikke blev en del af '1958-ændringerne'. Desuden fik man klager over børneforsorgen i et omfang (ikke alene fra forældre, men også fra foreninger og andre privatpersoner), som foranledigede en undersøgelse af forholdene. Det må formodes, at der længe forinden var blevet klaget over børneforsorgen, men at klagerne ikke var blevet set som et offentligt anliggende. Med forsorgsloven blev der tilsyneladende indvarslet en periode, som gjorde det nemmere ikke alene at tænke kritisk, men også offentligt at kritisere forholdene. Det var ganske vist før sket, bl.a. ved journalisten og MF Peter Sabroe's berømte præsentation i Folketinget i begyndelsen af 1900-tallet af den mad, som institutionsbørn fik at spise (fedtegrever, beregnet til dyrefoder), men først nu syntes det at være muligt i bredere kredse at tænke, tale og handle anderledes.

#### ***4.4.3 Overgreb mod børn***

På de institutioner og i de familier, hvor børnene blev anbragt, var det stadig helt acceptabelt, ja faktisk lovmedholdeligt, at anvende vold over for børn. Volden strakte sig fra 'den lille revselse' til slag med redskaber (spanskrør). I løbet af forsorgslovens funktionsperiode blev der stillet spørgsmålstegn ved nytten af fysisk vold. En vejledning, udarbejdet af udvalget til undersøgelse af de opdragelsesmæssige metoder, klarede 'kunststykket' både at advare mod fysisk vold i opdragelsen og anbefale den. Spanskrørsbestemmelserne forsvandt dog i 1953. Men andre typer af vold gjorde ikke.

#### ***4.4.4 Holdningen til enlige forsørgere***

Forholdene for de enlige forsørgere ændrede sig i positiv retning. Det blev muligt at modtage hjælp uden tab af rettigheder. Der var dog stadig et vigtigt skel mellem 'forskyldt' og 'ikke-forskyldt' status som enlig forsørger. Enkerne havde jo, som Steincke udtrykte det, rettet sig efter samfundets normer, mens de kvinder, der ikke havde haft en (ægte)mand, var i en mere diskutabel situation. Det medførte bl.a., at der blev ført tilsyn med børn (under 7 år), som var født uden for ægteskab, mens det samme ikke gjaldt børn under 7 år, der var født i ægteskab - medmindre familien modtog offentlig hjælp.

## 5. LOV OM BØRNE- OG UNGDOMSFORSORG AF 1961 OG 1964

Ganske vist fik børneforsorgen i 1961 sin egen lov, men indholdsmæssigt var der ikke store ændringer. Det var heller ikke hensigten, idet bemærkningerne til loven netop anførte, at overførslen skulle ske "i så vidt muligt uændret form". Intentionen var derimod at opnå en forenkling og en tydeliggørelse uden realitetsændringer af betydning. Det lå i kortene, at paragrafferne snart skulle revideres. Tvangsparagraffen blev dog igen moderniseret og omfattede nu børn under 18 år, der havde udvist betydelige tilpasningsvanskeligheder, og hvis forældre ikke magtede opgaven, samt børn, der levede under sådanne forhold, at deres sjælelige sundhed eller udvikling led alvorlig skade eller blev udsat for fare herfor, og børn, der ikke blev undergivet nødvendig særforplejning eller anden nødvendig behandling af sjælelige eller legemlige lidelser, fordi forældrene ikke sørgede for dem (Ydebo 1988:30-1).

Først i forbindelse med revisionen af 1961-loven, som førte til Lov om børne- og ungdomsforsorg af 1964, skete der betydelige ændringer. 1964-loven var en konsekvens af overgangen fra den direkte og indgribende tvang som eneste sanktionsmulighed over for utilpassede børnefamilier til den tilbuds- og behovstankegang, som havde vist sig i 1958-ændringerne af Forsorgsloven. Tre tendenser var fremherskende: større vægt på forældrenes samtykke, på frivillighed i stedet for kontroltilsyn med børn, og på styrkelse af den faglige kompetence hos både myndigheder og medarbejdere (Betænkning nr. 1212:23).

Perioden fra 1958 til 1964 kaldes ofte "grødeperioden" i dansk børne- og ungdomsforsorg. Hvorfor kom grødeperioden? I megen litteratur konstateres den blot. Anette Borchhorst har søgt at finde årsagerne til den. Hun ser udviklingen således: De grundlæggende træk var formet lang tid i forvejen (som også Wegener konstaterede - se tidligere). I mange år forud for 1964-lovgivningen havde der i adskillige kredse, bl.a. i kvindesammenslutninger, i frivillige organisationer og i faglige og politiske grupperinger, fundet en række debatter sted - og en række udvalg havde udgivet betænkninger og forslag. Debatterne handlede bl.a. om betingelserne for barnets tilknytning til forældrene, om kvinders arbejde uden for hjemmet, om konsekvenserne heraf for børn og samfund, og om følgerne af børns liv i børnehaver og vuggestuer. Debatterne gødde jorden for en anderledes tænkning om børn og forældre og om familiepolitik. Men først og fremmest ændrede de økonomiske rammebetingelser sig i begyndelsen af 1960-erne. Der blev fuld beskæftigelse, og arbejdsmarkedet havde brug for arbejdskraft, bl.a. for kvindernes. 1964-loven var således et resultat af gunstige økonomiske og politiske rammebetingelser, en heldig timing (af de forskellige debatindlæg etc.) og de rette aktører på rette sted (Borchhorst 2005).



## 5.1 1964-ændringerne

Med 1964-loven samledes og forenkledes reglerne om børneværnets virksomhed. Tilsyn med særligt truede børn blev ophævet, og i stedet blev Familievejledningsordningen indført. Den tidligere lovs advarsler til familierne blev erstattet af vejledning. Uanset anbringelsesform (frivillig eller tvangsmæssig) beholdt forældrene forældremyndigheden. Børneværnsudvalget blev omdøbt til Børne- og ungdomsværnet. Landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg blev ankemyndighed for alle børneværnsbeslutninger. Lov om partsoffentlighed i forvaltningen trådte i kraft samme år, hvorefter familierne kunne få indsigt i børne- og ungdomsværnets forvaltning (Jappe 2004:98). Tvangsparagraffen (§28) svarede med hensyn til stk. 1 til indholdet i 1961-loven. Af stk. 2 fremgik det derimod, at børne- og ungdomsværnet kunne bestemme ikke at hjemgive barnet, "så længe forsorgen er påkrævet". Dette indhold stod tidligere i et cirkulære, men kom nu ind i lovgivningen. Ib Ydebo kaldte det tvang i "en raffineret indpakket version" (Ydebo 1988:31). Han mente, at en pludselig konvertering af en frivillig anbringelse til en tvangsmæssig var urimelig for forældre og børn. Han henviste til, at det tidligere børneværns-cirkulære opfordrede til, at eventuelle forbehold med hensyn til hjemgivelsestidspunktet så vidt muligt burde tages "allerede ved forsorgens begyndelse" (op.cit.:32). Børn fik fra deres 15. år ret til at afgive erklæring i deres egen tvangs-anbringelsessag. Der blev lagt vægt på, at kontakten mellem børn og forældre blev fastholdt under anbringelsen (Wegener 1983:32). Ankegangen var fra Børne- og ungdomsværnet til Den sociale Ankestyrelse, og ifølge §57, stk. 1 kunne forældrene inden 4 uger efter afgørelsen ved henvendelse til Ankestyrelsen kræve dennes afgørelse forelagt for Landsretten. Landsretten skulle tiltrædes af en børneforsorgsmyndig dommer og en dommer, der var kyndig i børne- eller ungdomspsykiatri eller i psykologi. Justitsministeriet kunne undtagelsesvist give tilladelse til at indbringe landsrettens afgørelse for Højesteret (§59).

Tilbudet om familievejledning indebar, at "børne- og ungdomsværnet kan tilbyde familier med børn løbende vejledning og støtte og er forpligtet til at rette sådant tilbud til familier, som må antages i særlig grad at trænge hertil" (Cirkulære om familievejledning af 11.10.1968 punkt 1). Familievejledning var som nævnt afløseren for det tidligere omfattende tilsyn med særlige børnegrupper. Tilsynet skulle afløses "af en positiv vejledning og støtte omfattende hele barnets familiesituation og andre forhold". De tidligere definerede børne- og familiegrupper forsvandt, og i stedet blev tilbudet rettet "til de familier med børn, som efter børne- og ungdomsværnets skøn eller efter almindelige erfaringer må antages at have brug for vejledning og støtte" (op.cit.: punkt 2). Ikke desto mindre indeholdt cirkulæret vejledende forslag til, hvilke familier der kunne tænkes at have et sådant behov. Forslagene mindede stærkt om de tidligere definerede grupper. Familievejledningen var finansieret med henholdsvis 30% (stat) og 40% (mellemkommunal refusion), således at den enkelte

kommune selv finansierede de sidste 30% (op.cit.:punkt 25). Det var børne- og ungdomsværnets pligt selv at skaffe sig kendskab til familier med behov, bl.a. gennem information fra andre (omfattende og konkret definerede) myndigheder. Familien skulle inddrages hurtigst muligt og oplyses om, at der var tale om et tilbud, der kunne afslås. Gjorde de imidlertid det, skulle der følges op med "et eller flere nye forsøg på kontakt, medmindre det er åbenbart, at der ikke er behov for vejledningen" (punkt 12). I punkt 16 nævnes desuden muligheden for etablering af fællesarrangementer mellem familier eller familiemedlemmer med lignende problemer. Der blev ansat børneværnskonsulenter (i henhold til Lovens §5), som blev bindeled mellem det lokale styre og centraladministrationen (Perch 1985:72).

Samtidig med vedtagelsen af 1964-loven nedsatte Folketinget en socialreformkommission med det kommissorium at forberede en samlet reform af 'det danske tryghedssystem' (op.cit.:99). Kommissionens betænkninger var optakten til Bistandsloven.

I 1964 afgav det familiepolitiske udvalg (nedsat i 1960) sin betænkning. Kommissoriet var bl.a. at overveje fordelingspolitikken i forhold til børnefamilier. Udvalgets udgangspunkt var, at "familien har krav på støtte fra samfundets side, forældrene for at de ikke skal blive for dårligt stillede i forhold til enlige og ægtepar uden børn, og børnene for at de fra fødslen kan vokse op under sunde og socialt betryggende kår". De vigtigste familiepolitiske regler blev gennemført i 1970 og vedrørte børnetilskud og andre familierydelse. Desuden gav udvalgets overvejelser anledning til oprettelse af et nyt familieministerium - der eksisterede fra december 1966 til februar 1968<sup>51</sup> (ref. i Børnekommissionens betænkning 1981:118-9).

## 5.2 Børnefamiliers forhold

Perioden var præget af økonomisk fremgang. Arbejdsløshedsprocenten var lav, reallønnen steg, den ugentlige arbejdstid blev nedsat (til 45 timer pr. uge i 1961 - Perch 1985:73). Den økonomiske fremgang og behovet for arbejdskraft medførte bl.a., at der blev åbnet for indvandring fra andre regioner<sup>52</sup>. Den teknologiske udvikling prægede bl.a. husholdningerne. Kvindernes antal på arbejdsmarkedet øgedes kraftigt. Det betød samtidig, at børnene tilbragte stadig mere tid i daginstitutionerne. Retten til fri abort blev indført i 1972, hvilket indebar, at kvinder indtil udløbet af 12. svangerskabsuge kunne fravælge at gennemføre graviditeten.

Børn blev stadig anbragt uden for hjemmet. Det samlede antal anbringelser i 1964/65 var 8003 (Bryderup 2006:208). Tallet inkluderede ikke private anbringelser på

<sup>51</sup> Vi har nu igen et familie- (og forbruger-) ministerium.

<sup>52</sup> Ændrede økonomiske vilkår førte siden (1973) til stop for indvandring. 2000-ernes behov for arbejdskraft har siden atter åbnet for indvandring, men nu af grupper med særlige uddannelser, som Danmark har behov for (Udlændingeloven §9a).

opdragelseshjem eller anbringelser i plejefamilier (op.cit.:213). Det skønnedes, at der i årene 1969 til 1972 skete en stigning i plejhjemsanbringelser fra 14% til 21%, svarende til et samlet antal anbragte børn på ca. 14.000 (op.cit.:214). Antallet af tvangsanbragte børn i 1965/66 blev opgivet til ca. 3600 (Wegener 1983:38). Det var hensigten at indskrænke antallet af spædbørnehjem og også de almindelige børnehjem til gengæld for udvidelse af antallet af observationshjem og behandlingshjem. Der var debat om "glemte" børn på børnehjemmene, dvs. børn, som forblev på børnehjemmene i årevis, og som ikke havde kontakt med egne forældre eller var planlagt 'frigivet' til adoption eller privat pleje. Samtidig var børnehjemmene ikke blevet opnormeret efter arbejdstidsnedsættelsen. Uddannet arbejdskraft i form af socialpædagoger fandtes ikke i tilstrækkeligt omfang, hvorfor institutionerne benyttede sig af uuddannet personale. Anbringelsesstedernes pædagogiske arbejde og psykiatriske tilsyn blev drøftet i ministerielle og i faglige kredse (Perch 1985:73 ff.).

De anbragte børn og unge selv fik en vis indflydelse på deres forhold på institutionerne (via cirkulære om elevråd i 1969 - op.cit.). Totalinstitutionen kom i modvind i begyndelsen af 1970-erne, og alternative institutioner (f.eks. Fjordhøj i 1970 og Majgaarden i 1973) samt professionelle familieplejer opstod. Tore Jacob Hegland fandt, at årsagerne hertil var 'banale': at udviklingen af et urbaniseret industri- og servicesamfund medførte en opsplitning og sektorisering af fundamentale menneskelige funktionsområder, og at sådanne voldsomme forandringer i løbet af et kort tidsrum måtte medføre dramatiske konsekvenser også for børn og unge (Lund & Hegland 1980). De alternative institutioner (som blev godkendt efter 1964-lovens §96) var båret af ønsket om at forbedre den eksisterende børne- og ungdomsforsorg, der ansås som præget af uheldige institutionsanbringelser. Institutionerne modtog især unge med svære sociale problemer. Principperne var fællesskab og solidaritet, hvilket bl.a. betød, at ansatte og indskrevne ('gamle' og 'unge') havde fælles betingelser og fælles opgaver (Gammelpot 1980).

Det var desuden i disse år, der for alvor blev sat fokus på det mishandlede barn. Henry Kempe's bog om "The Battered Child Syndrome" udkom i USA i 1962 og blev introduceret i Danmark af børnelægen Svend Heinild via en kronik i Politiken 1965. Traditionen for fysisk straf i børneopdragelsen blev problematiseret. Derefter fulgte igennem 1960-erne og 1970-erne en række undersøgelser af mishandlede børn. De handlede stort set alle om fysisk mishandling. Undersøgelserne var især udført af læger. Det var gennemgående, at der var tale om små børn, at de blev mishandlet af deres forældre, og at forældrene sås som personlighedsmæssigt afvigende - fund, som er karakteristiske for et lands begyndende accept af børnemishandling som et socialt problem (for nærmere redegørelse - se Goll & Harder 1986: kap.1 og Harder & Pringle 1997:9ff). I 1973 udsendte Socialstyrelsen for første gang en pjece, som

gjorde opmærksom på borgerpligten til at indberette om forhold, hvor børn var truede. Det skal bemærkes, at denne pligt havde eksisteret siden 1933.

### 5.3 Om periodens anbringelsesforskning

I 1963 udkom en rapport om børneværnenes tilsynspraksis (Jordahn m.fl. 1963). Den konkluderede bl.a., at der især i de mindre kommuner var svigtende tilsyn med de børn, der burde have været under et sådant. 'Svigtet' fandt ofte sted i forbindelse med familiernes flytning. Det blev skønnet, at det drejede sig om ca. 25.000 børn på landsbasis. Også instruktionerne til de tilsynsførende lod i en del kommuner noget tilbage at ønske – ligesom det gjaldt for de tilsynsførendes indberetninger. Besøghyppigheden var mindre end det ønskede. De mindre kommuner var af den opfattelse, at regelmæssigt tilsyn ikke var nødvendigt, da man havde et indgående lokalkendskab. Andre mente, at tilsynet omfattede ganske store grupper, og at man især ønskede at fokusere på børn under 7 år, født uden for ægteskab. Rapporten udtrykte bekymring for, om alle familier fik den assistance, de havde behov for (op.cit.:9-16). Den anbefalede bl.a. grundig undersøgelse af tilsynsbørnene og deres behov i forhold til børnebefolkningen i øvrigt, og af omfanget af mulige opvæksttruede børn i den del af børnebefolkningen, som ikke var omfattet af tilsyn (op.cit.:94-95). Denne rapport var formentlig en væsentlig forudsætning for, at familievejledningsbestemmelserne, rettet mod alle familier, som måtte antages at have behov herfor, trådte i stedet for tilsynsbestemmelserne.

I 1968 udkom en rapport om børns opvækstbetingelser (Vedel-Petersen m.fl. 1968). Undersøgelsen udsprang af det arbejde, Socialministeriet i 1960-1961 indledte med henblik på revisionen af lov om børne- og ungdomsforsorg. Især skulle bestemmelserne om tilsyn med børn overvejes – ad ovennævnte undersøgelse.

1968-undersøgelsen<sup>53</sup> (som blev påbegyndt i 1964 og vedrørte Randers amt og Københavns kommune) sammenlignede tre forskellige grupper af familier. Den ene gruppe bestod af familier, hvor et barn i alderen 9-12 år havde vist tegn på dels forstyrrelser i personlighedsudviklingen, dels tilpasningsvanskeligheder; den anden af familier, hvis børn måtte betegnes som 'normale', og den tredje af familier, der havde fået et barn anbragt uden for hjemmet af børneværnet i København (op.cit.:5).

Med hensyn til den første gruppe (kaldet P-gruppen) skønnedes den at omfatte minimum 5-10% af alle børn. Børnene ansås som i farezonen med hensyn til udvikling. Man fandt, at et betydeligt antal af disse familier med hensyn til sociale og økonomiske leveforhold ikke var til at skelne fra normalgruppen (kaldet K-

<sup>53</sup> Denne undersøgelses data gav anledning til flere følgende publikationer: Nord-Larsen, M. & Vedel-Petersen, J. "Tabere i skolen", Socialforskningsinstituttet 1976 samt Nord-Larsen, M. "Tabere i skolen – 7 år efter", Socialforskningsinstituttet 1977.

familierne). Det førte til den konklusion, at udviklingsforstyrrelser og tilpasningsvanskeligheder hos børn måtte ses som udbredt i alle "status-, indtægts- og erhvervsgrupper og såvel i normalt sammensatte familier som i brudte hjem". På den anden side fandtes problembørn forholdsvis hyppigere i familier, der socialt og økonomisk levede under de "mindst gunstige" vilkår, noget sjældnere blandt familier med de bedste vilkår (op.cit.:45-6). En vigtig forskel mellem P- og K-familier kunne være, at P-familierne ikke syntes at "stå i et nært og smidigt forhold til hjælpende organer" (op.cit.:48). Og med hensyn til de anbragte børn (S-gruppen) blev det anført:

"Det er således ikke sikkert, at alle børnene i S-gruppen har meget sværere problemer end alle børn i P-gruppen, de er blot fjernede, fordi det er den bedste hjælp til forældrene" (op.cit.:47)

Rapporten anbefalede vægt på forebyggende arbejde:

"Når mange familier med problembørn således synes at stå temmelig alene med deres vanskeligheder, må årsagerne søges såvel i de hjælpemuligheder, der har stået til rådighed som i det forhold, at familierne kun i begrænset udstrækning gør deres behov gældende. Et forebyggende arbejde, der sigter på at opnå kontakt med den overvejende del af familier med vanskeligheder under udvikling, synes derfor at måtte etablere tilbud, som kan tiltrække og overbevise de tøvende og rådvilde forældre og alle andre, der har lejlighed til at observere truet udvikling hos børn" (op.cit.:48).

En undersøgelse vedrørende børn anbragt i 1967/68 og afsluttet i 1971 (Grønhøj & Pruzan 1974) fokuserede på barrierer for anvendelse af plejeanbringelser. Allerede i 1950-erne havde den tidligere nævnte Ungdomskommission drøftet, hvorfor sådanne anbringelser udgjorde en så beskedent andel af de samlede anbringelser uden for hjemmet (op.cit.:5). Undersøgelsen beskriver bl.a. anbringelsesmønstret historisk: fra Middelalderen, hvor hittebørnene og andre forladte børn blev overladt til den katolske kirke, som opdrog dem i klostrene eller eventuelt bortadopterede dem, over Reformationen (1536), hvor udgiften til forsørgelse og opdragelse af fattige og forladte børn påhvilede staten. Børnene blev i praksis stort set overladt til sig selv. Siden oprettede Christian IV børnehuset (opdragelses- og arbejdsanstalt) i København. Med Forordningen af 1708 kunne forældreløse børn placeres i plejehjem mod betaling. Senere i samme århundrede blev Den Kongelige Plejestiftelse oprettet (1770) med den hensigt bl.a. at forebygge barnemord og udsættelse af spædbørn. Hundrede år senere (1894) etableredes De danske Plejehjemsforeninger. Formålet var at anbringe alle hjemløse børn i gode plejehjem og føre kontrol med disse. Den senere oprettede Kristelig forening til vildfarende børns redning (1898) anbragte 'forbryderiske' børn i private familier, i børnehjem, på opdragelsesanstalter eller i

optagelseshjem. Fra 1905 (Børneloven) kappede man ”tråden over (mellem barn og familie – min bem.) og håbede på ved en fjernelse at få rettet en skæv udvikling op under bedre kår” (op.cit.:15-25).

Undersøgelsen påpegede om plejeanbringelsernes fordele, at:

”Blandt plejeanbringelsens fordele fremhæves, at børnene der bliver følelsesmæssigt nærmest tilknyttet, de modtager der mest omsorg og ømhed, samtidig lærer de bedst almindeligt familieliv at kende...” (op.cit.:191)

Samt:

”Fordelene ved institutionsanbringelse er efter svarene at dømme, at forældrene foretrækker den, og at et samarbejde med forældrene er lettere, når barnet er på en institution. Forældrene kan også bedst holde kontakt med barnet der og får selv bedst støtte der” (op.cit.)

Samtidig anførte rapporten dog, at det ifølge forældrenes oplysninger var en ”meget begrænset indsats”, institutionerne ydede dem. De fleste forældre havde i øvrigt ønske om at være medbestemmende om anbringelsesstedet, men der var ”kun en tredjedel af dem, der overhovedet er blevet spurgt om deres ønsker” (op.cit.:202).

## 5.4 Centrale temaer

### 5.4.1 Anbringelseslovgivningen mildnes

Danmark var på dette tidspunkt et økonomisk rigt samfund. De fleste tog del i velstandsstigningen - og forventede, at den blot fortsatte. Centrale værdier blev taget op til overvejelse. Familiens funktioner ændrede sig - og dermed forholdet mellem forældre og børn. Slutningen af årtiet var præget af ‘revolutioner’: de studerende på universiteterne gjorde oprør mod professorer, mennesker med psykiske lidelser mod behandlingen i de psykiatriske sygehuse, de unge mod ægteskabet og den traditionelle familiestruktur. Også holdningen til de marginaliserede familier begyndte at ændre sig. Dels var der ikke så mange af dem, idet arbejdsløsheden var ekstremt lav, dels betød den gode samfundsøkonomi øget tolerance over for de få ‘afvigere’.

I 1961-lovgivningen sporedes denne udvikling dog ikke endnu. Tvingsanbringelsesparagraffen var - med undtagelse af en vis modernisering af sproget - uændret i forhold til foregående lovgivning. Men i 1964-lovgivningen trådte den direkte tvang i baggrunden, mens tilbudstanken blev fremherskende. Og arbejdet med børnefamilierne blev i højere grad professionaliseret.

Periodens forskning om børns vilkår og anbringelse syntes på den ene side at have haft en vis indflydelse på lovgivningen. På den anden side fremgik det også, at de lovgivende myndigheder nu efterspurgte forskning inden for specifikke områder som basis og argumentation for lovgivningsmæssige tiltag. Bl.a. var der nu efterspørgsel efter begrundelser for en for beskeden anvendelse af familieplejer.

#### **5.4.2 Retssikkerheden øges?**

Indehaveren af forældremyndigheden måtte med Lov om børne- og ungdomsforsorg på den ene side anses som at modtage en højere grad af retlig anerkendelse end med den tidligere lovgivning, idet myndigheden forblev hos de biologiske forældre under barnets anbringelse, og ankemulighederne blev forbedret. På den anden side fik myndighederne ret til at fastholde et barn i en anbringelse, selv om forældrene havde givet samtykke til den. Barnet fik ret til at udtale sig om egen anbringelse. Det fik adgang til indflydelse på såvel de traditionelle som de alternative institutioner. Begge dele må ses som udvidet retlig anerkendelse af barnet. Og beskyttelse af barnet mod overgreb blev i højere grad et offentligt anliggende.

#### **5.4.3 Overgreb mod børn**

fik i slutningen af Forsorgslovens funktionsperiode en ganske særlig status, først og fremmest inspireret af amerikansk forskning. Faglige kredse blev bevidste om, at overgreb i form af fysisk vold og mishandling faktisk eksisterede, også i Danmark. At der fandtes andre former for overgreb, blev en erfaring, som siden kom til (se senere).

#### **5.4.4 Enlige forsørgere**

De enlige forsørgere blev for så vidt ikke fremhævet i samfundsdebatten. Men i familievejledningscirkulæret optrådte enlige forsørgere som den første gruppe, der formodedes at have behov for at få tilbudt en sådan vejledning. Familievejledningen gav på den ene side mulighed for øget bistand (materiel og immateriel) til familierne. På den anden side blev det også forventet, at familierne (specielt de i cirkulæret teksten særligt udpegede) modtog tilbudet. Afvisning af tilbudet var på den ene side tilladt, på den anden side kunne familiens afvisning af de sociale myndigheders tilbud blive fulgt af en nøjere undersøgelse af familiens forhold. I et Foucault'sk magtperspektiv må man sige, at "familien har åbnet sig for den uendelige undersøgelse" (Foucault 2002b:92) - eller at den blev nødt til det.

## **6. BISTANDSLOVEN AF 1976**

Socialreformkommissionen udgav i 1969 sin første og i 1972 sin anden betænkning (Socialreformkommissionen 1969, 1972). Bistandsloven blev anset for reformens flagskib og udgjorde kernen i det 'énstrengede hjælpesystem'. Den samlede en række

tidligere love i én. Blandt andet blev Mødrehjælpen nedlagt og overført til de nye primærkommuner (Kommunalreformen fandt sted i 1970 - som ved Kommunalreformen af 2007 var hensigten at få administrative enheder af en vis størrelse). Bistandsloven blev 'undfanget' i en økonomisk opgangsperiode og 'født' i en nedgangsperiode (gennemslag af den første oliekrise), hvorefter Bistandsloven og for så vidt også velfærdsstaten befandt sig i en finansiell krise. Bistandslovens mottoer var: Forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel. Der blev lagt vægt på rådgivning og vejledning. Familievejledningsprincipperne blev universelle. Udgangspunktet for bistanden var menneskets elementære behov, idet dækning af sådanne kunne forhindre social skade. Behovene blev bl.a. defineret som:

1. behov for forbindelse med andre (kontaktbehovet),
2. behov for bolig og andet fysisk miljø,
3. behov for arbejde eller anden indtægtsmulighed og i sammenhæng hermed for uddannelse og udvikling,
4. behov for fysisk og psykisk sundhed (Goll 1998: kapitel 2.4.1).

Hovedprincipperne bag de tre børneforsorgslovgivninger 1958, 1961 og 1964 blev videreført i Bistandsloven. Børne- og ungdomsværnene blev nedlagt. Deres beføjelser blev overført til de kommunale sociale udvalg. Retsgarantier var stadig knyttet til tvangsmæssige, men ikke til frivillige foranstaltninger (Betænkning nr. 1212:23-4).

Bistandslovens tvangsparagraf §123 havde kapiteloverskriften:

Hjælpeforanstaltninger uden samtykke. Wegener anfører, at Socialministeriet "utallige gange fastholdt, at også anbringelse uden for hjemmet uden samtykke måtte betragtes som et tilbud til familien" (Wegener 1983:35).

Tvangsparagraffen (§123) lød:

"Når det er absolut påkrævet af hensyn til et barns velfærd, kan det sociale udvalg indtil barnets fyldte 18. år uden samtykke fra forældremyndighedsindehaverens træffe beslutning om

1. at anbringe barnet uden for hjemmet
2. at anbringe barnet i en psykiatrisk hospitalsafdeling eller et hospital for sindslidende med tilslutning af hospitalets overlæge, selv om de almindelige betingelser i henhold til lovgivningen om sindslidende personers hospitalsophold ikke er opfyldt
3. at genanbringe barnet inden 2 år efter forsøgsvis hjemgivelse<sup>54</sup>
4. at nægte hjemgivelse eller ændre anbringelsesstedet, uanset at anbringelsen oprindelig er sket med samtykke fra forældremyndighedens indehaver".

<sup>54</sup> Dette punkt bortfaldt i 1990.



Der var blevet tilføjet et ‘absolut’ (absolut påkrævet) i første linie. Hensigten var ikke at stramme hovedbetingelsen, men at understrege, at der var tale om alvorlige indgreb (Ydebo 1988:34). Betænkning nr. 1212 (afgivet af Udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge anførere, at formålet i følge bemærkningerne til bestemmelsen var yderligere at styrke forældrenes retsstilling (1990:71). Retssikkerheden blev desuden styrket i et vist omfang for den, der var fyldt 18 år og under forsorg, idet foranstaltninger nu kun kunne opretholdes med den unges samtykke (§123, stk. 2 (den personlige myndighedsalder var 18 år)). Som det fremgår, blev samtlige betingelser for, hvilke situationer der kunne anses for velfærdstruende for barnet, ikke angivet. De blev flyttet over i et cirkulære. Ydebo anfører da også, at Bistandsloven er

“bemærkelsesværdig i den noget uheldige henseende, at den som den første lovgivning siden 1905, da disse foranstaltninger indførtes herhjemme, har udskilt beskrivelsen af det nærmere indhold af retsgrundlaget til cirkulæretekst” (Ydebo 1988:33).

Han henviser til de senere øgede retssikkerhedsbestræbelser og konstaterer, at

“disse på forhånd var hæmmet af tilbageskridtet i 1976 i retning af en utydeliggørelse af lovens eget retsgrundlag” (op.cit.:34).

De frivillige anbringelser medførte, at de tvangsanbragte børn faldt i antal fra ca. 3600 i 1965/66 til knap 2000 i 1976<sup>55</sup>. De laveste socialgrupper var stadig klart overrepræsenteret (Wegener 1983:38).

Bistandsloven blev revideret flere gange. F.eks. blev retssikkerheden øget i 1982 for forældre, der ikke ønskede at give samtykke til anbringelsen. Og i 1984 blev reglerne om kontaktafbrydelse mellem barn og forældre ændret. Det blev bestemt, at afbrydelse altid skulle ske for en bestemt periode (Betænkning nr. 1212:25).

I 1988 var det nævnte Udvalg om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge blevet nedsat. Kommissoriet omhandlede især øget retssikkerhed inden for tvangsanbringelsesområdet. Jørgen Graversen besøgte som formand for udvalget en række relevante institutioner, miljøer og uddannelsessteder i sin udredning af problemerne på bistandslovens tvangsområde og deres mulige løsninger.

Udvalget havde følgende retssikkerhedsmæssige overvejelser om tvangsparagraffens indhold. I betænkningen blev anført, at den offentlige kritik netop havde handlet om for ringe retssikkerhed, navnlig i forbindelse med tvangsmæssige foranstaltninger.

<sup>55</sup> En oversigt over anbringelsestal fra 1977 (9.780) til 1995 (12.879), opgjort på årets sidste dag, ses i Harder 1997.

1982-ændringerne bragte ikke denne kritik til ophør. Kritikken havde været mangeartet. Der blev i betænkningen bl.a. refereret til Dansk Familieråd, som ikke fandt, at reglerne gav mulighed for "at forsvare familiens integritet over for et adfærdsvidenskabeligt domineret behandlingssystem". Denne forening så lovgrundlaget som for løst, mulighederne for relevant bevisførelse fra forældres side som for små og sammensætningen af kompetente organer inkl. Landsretten som domineret af behandlere (betænkning 1212:57). Andre kritikere havde anført, at kravene til forældresamtykke var for unuancerede, og at der var opstået en 'gråzone', hvor forældrenes tilslutning ikke udgjorde et reelt samtykke. Denne 'frivillige tvang' var for Udvalget af stor retssikkerhedsmæssig interesse. Desuden var det blevet kritiseret, at indsatsen over for truede børn og unge savnede konsekvens og kontinuitet. Således havde flere undersøgelser ifølge betænkningen påpeget, at indsatser blev startet for halvhjertet, at problemerne ikke blev tilstrækkelig afklaret, og at anbringelse blev brugt som allersidste udvej. Ligeledes havde der været for mange dårligt forberedte forsøgsvisse hjemgivelser - med efterfølgende genanbringelser. Udvalget mente, at børn og forældre blev tabere, mens beviserne blev samlet. Desuden var det Udvalgets opfattelse, at bistandslovens børneparagraffer syntes at glide i baggrunden til fordel for organisatoriske overvejelser og overbetoning af tilbudstankegangen. Det mente derfor, at der var behov for at gøre "bistandslovens børneregler mere oplysende og gennemskuelige, at klargøre betingelserne for såvel samarbejde som tvang og at præcisere nogle af de forpligtelser, som påhviler kommunerne" (op.cit.:59).

I retssikkerhedsmæssig forstand lagde Udvalget afgørende vægt på, at barnets muligheder for at blive hørt blev systematisk forbedret. Dels burde sagsbehandleren som en selvfølge have førstehåndskendskab til barnet, uanset dets alder. Børn skulle fra det 12. år altid have lejlighed til at udtale sig, førend der blev truffet afgørelse i en sag, der vedrørte deres forhold. Og endelig burde børn fra det 15. år have egentlig partsstatus i sager om deres anbringelse. I dette var også indlejret, at børn/unge mellem 15 og 18 år kunne anbringes, når de selv ønskede det og i øvrigt havde særligt behov herfor - uden at 'velfærds'-betingelserne behøvede at være opfyldt. Desuden skulle børns og unges ret til rådgivning, uanset deres alder, præciseres. I forberedelsen af en anbringelse skulle indgå en plan for anbringelsen. Denne skulle "præcisere de overordnede forhold vedrørende barnet eller den unge". Den skulle beskrive formålet med anbringelsen og begrundelsen for, at den ville "kunne løse de problemer og vanskeligheder for barnet eller den unge, som kommunens undersøgelse har klarlagt". Den skulle beskrive den egnede type anbringelsessted. Samt særlige forhold ved barnet, forventet varighed af anbringelsen (særligt af hensyn til forældrene) og beskrivelse af, hvilke foranstaltninger til støtte for familien, der skulle iværksættes under, eventuelt efter barnets anbringelse (op.cit.:139ff).

Den gældende bistandslov var ifølge Udvalget “meget lidt oplysende” i forhold til mulige foranstaltninger - udover anbringelse. En oversigt over mulige foranstaltninger burde fremgå af lovteksten (op.cit.:66-7). Derudover satte Udvalget spørgsmålstegn ved, om alle den eksisterende lovs angivelser af anbringelsestilfælde, f.eks. ophold på efterskole, skulle henføres under en anbringelsesparagraf (op.cit.:68).

Udvalget var ikke enig med f.eks. Haarløv (se tidligere) i, at det ikke var muligt at formulere tvangsanbringelsesparagraffen udtømmende. Det var tværtimod et vigtigt formål for udvalgets arbejde (op.cit.:72-3). Det blev foreslået, at ‘tarv’-begrebet blev moderniseret og erstattet med ‘barnets bedste’<sup>56</sup>, mens ‘velfærd’ blev afløst af “alvorlig skade på sundhed eller udvikling”. ‘Udvikling’ indebærer, at der skulle “tages hensyn til såvel barnets øjeblikkelige tilstand som dets fremtidige opvækstbetingelser”. Formodninger om alvorlig skade på sundhed og udvikling var imidlertid ikke tilstrækkeligt. Der måtte derfor kræves, at der forelå en ‘åbenbar risiko’ herfor. Desuden burde det af loven fremgå, hvilke forhold i hjemmet eller hos barnet og/eller forældrene der kunne føre til en sådan åbenbar risiko.

Udvalget foreslog derefter følgende beskrivelse af forhold, der kunne føre til anvendelse af tvang - som en udtømmende formulering:

1. utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet,
2. vold eller andre alvorlige overgreb,
3. misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder for barnet eller den unge eller
4. andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge (op.cit.:75-6).

Denne anbefaling blev fulgt til punkt og prikke af lovgiverne (og omsat til §35).

Det skulle desuden være en udtrykkelig betingelse, at problemerne ikke kunne løses under barnets fortsatte ophold i hjemmet. Tvangsanbringelse ansås som en alvorlig sag og måtte derfor fremstå “som et mindre onde set i forhold til den belastning, det normalt altid vil være for et barn på tvangsmæssigt grundlag at blive udsat for adskillelsen fra hjemmet” (betænkning nr. 1212:78). Samtidig ville tydeliggørelsen indebære den fordel for forældrene, at de i loven kunne se, hvilke forhold i hjemmet der kunne føre til indstilling om tvangsanbringelse. Det blev også forventet, at afgørelsesbegrundelserne ville blive forbedret (op.cit.:79). Og det anbringelses-

---

<sup>56</sup> Som det gjaldt for Ydebo (1988), havde også dette udvalg læst Dansk Sprognævns redegørelse for begreberne *tarv* og *velfærd*. Sprognævnet fandt, at begge begreber var sprogligt misvisende og foreslog dem erstattet med de i teksten nævnte begreber.

besluttende udvalg ændrede igen navn - denne gang fra afsnit VIII-udvalget til Børn og unge-udvalget.

Desuden drøftede Udvalget, hvor afgørelsesniveauet for tvangsanbringelsesbeslutninger burde være placeret, idet tvangsanbringelse af et barn "vil være af særdeles indgribende karakter, hvorfor kravene til retssikkerhed må være tilsvarende store" (op.cit.:112). Udvalget henviste desuden til overvejelser af lignende karakter, som samtidig fandt sted i andre nordiske lande. Udvalgsmedlemmerne var tydeligvis ikke enige om, hvilken løsning de ville pege på for Danmark. Der blev derfor opstillet to modeller i betænkningen.

*Den ene model* omfattede oprettelse af et selvstændigt børne- og ungdomsnævn på amtsplan med den primære opgave - efter indstilling fra kommunen - at træffe beslutning om iværksættelse af tvangsmæssige foranstaltninger. Hensigten var at etablere en partsproces, hvor ligestillede parter kunne fremlægge sagen for en neutral instans. Nævnet blev foreslået sammensat af en byretsdommer, en pædagogisk-psykologisk konsulent og et medlem udpeget af amtsrådet. Nævnet skulle være omfattet af forvaltningsloven, men uafhængigt af de almindelige administrative systemer. Begrundelsen for dette forslag var, at kommunen havde, og stadig skulle have, ansvaret for arbejdet med børnene og deres familier. Kommunen ville derfor være stærkt involveret i sagen, hvorfor det af retssikkerhedsmæssige årsager ville være hensigtsmæssigt at udskille selve vurderingen af, om lovens betingelser var opfyldt, til et uvildigt organ. Et andet argument var, at et nævn på amtsplan ville kunne oparbejde en større ekspertise på feltet end de mange små kommuner. Et tredje, at en sådan løsning ville kunne nedtone konflikter mellem familien og forvaltningens sagsbehandler.

*Den anden model* ville fastholde det allerede eksisterende udvalg i kommunen. Navneforandring til Børn og unge-udvalget blev foreslået. Desuden at byretsdommeren og den pædagogisk-psykologiske konsulent, der var tilknyttet det eksisterende udvalg, blev egentlige medlemmer med stemmeret. Dette blev begrundet med, at børn og forældre måtte ses som en helhed, og at en anbringelse måtte ses som et led i et forløb til løsning af familiære problemer. At bevare udvalget på det kommunale niveau ville derfor indebære mulighed for kontinuitet i indsatsen. En for kraftig retliggørelse af beslutningsprocessen måtte undgås, især på grund af den risiko, som det første forslag kunne indebære - at forældre og barn kunne blive modstående parter. Desuden ønskede fortalere for denne anden løsning at fastholde, at også tvangsmæssige foranstaltninger skulle ses som begrundet i behovet for støtte og hjælp til barn og forældre. Man ønskede heller ikke, at kommunerne skulle blive mere tilbageholdende med at iværksætte tvangsmæssige foranstaltninger på grund af frygt for at tabe sagen ved et eventuelt regionalt nævn. Desuden indebar model to, at

der blev stillet øgede krav til sagsbehandling, dvs. krav om handleplan og større åbenhed og målrettethed i indsatsen samt en rimelig balance mellem retssikkerhed (for forældrene) og nødvendig hjælp (til barnet). Opbygning af ekspertise skulle ske ved, at byretsdommer og pædagogisk-psykologisk konsulent deltog i børn og ungeudvalget i mange kommuner. Desuden argumenterede fortalere for denne model for nødvendigheden af at bevare lægmandselementet i modsætning til model et's ekspertindflydelse (Betænkning nr. 1212/1990:112-23).

I Folketinget blev det sidste forslag valgt. I øvrigt har Norge og Sverige siden ændret deres lovgivninger, så sådanne beslutninger nu træffes enten på stats- eller amtsplan (Hestbæk 1998, ref. i Harder 2000:153). I et historisk lys anfører Ib Ydebo, at det nordiske afgørelsesniveau blev fastlagt på det kommunale plan allerede ved forarbejderne til den første børnelov i de nordiske lande, dvs. i Norge i 1896, og at der dengang ikke eksisterede børne-, ungdoms- eller familiedomstole i andre lande, som man kendte til. Det gjorde der derimod, da den danske Børnelov af 1905 blev udarbejdet, men man lagde sig i Danmark tæt op ad den norske lov, tilsyneladende uden at undersøge feltet yderligere. "Den skandinaviske model påstås hermed mere at skyldes en tilfældighed end at være resultatet af modne overvejelser!" (Ydebo 1988:3).

### **6.1 Børnefamiliernes vilkår**

Som nævnt trådte Bistandsloven i kraft i en økonomisk nedgangsperiode. Den udvikling holdt sig langt ind i de såkaldte 'fattig-firsere'. Ikke desto mindre var levestandarden generelt høj, boligerne af god kvalitet og de fleste voksne på arbejdsmarkedet. Langt flere unge end tidligere fik uddannelser (Sigsgaard 1982:159).

Børneopdragelse indeholdt stadig elementer af vold. Således fandt Tribunalet: Vold mod børn sted i 1976, altså året for Bistandslovens ikrafttræden - med det formål at søge at afskaffe revselsesretten, dvs. den ulovsbestemte ret for forældre til fysisk afstraffelse af deres børn<sup>57</sup>. Tribunalet vakte furore. Tribunalet, de nye tvangs-fjernelsesbestemmelser og den senere nedsatte Børnekommission foranledigede bl.a. Søren Krarup til at skrive "Forsvar for familien" (Krarup 1977).

Spørgsmålet om forældres revselsesret indgik desuden i Børnekommissionens betænkning (nr. 918/1981). Børnekommissionen fokuserede på børns opvækstvilkår og familiernes samfundsmæssige situation. En børnepolitik skulle virke "afbødende over for samfundsendringernes negative virkninger og støttende over for de positive" (op.cit.:17). Kommissionen pegede bl.a. på, at børnenes vilkår, især i en situation

<sup>57</sup> Det første alvorlige skridt i retning af at fjerne revselsesretten blev først taget i 1986 (Goll & Harder 1987:kapitel 1), mens den blev endeligt afskaffet i 1997 (Lov om forældremyndighed og samvær).

præget af lavkonjunktur, skulle overvejes ud fra en fordelingspolitisk synsvinkel, dvs. en rimelig og mere ligelig fordeling af menneskelige og materielle ressourcer (op.cit.:25). Kommissionens børnesyn var, at god identitetsudvikling betød, at barnets fundamentale behov blev dækket, at det med kærlighed blev accepteret og respekteret, og at der var en vis kontinuitet i dets liv (op.cit.:68-74). Der kunne ikke opstilles en bestemt model for børns opvækst, men opvækstmiljøet måtte give barnet forudsætninger for samspil med og relationer til andre børn og voksne og for at kunne udfolde sig (op.cit.:89-90). Et af de problemer, Kommissionen så, var, at store børnegrupper blev kontaktforsømte, dels på grund af overarbejdede og stressede forældre, dels fordi "samfundets almindelige spændinger trænger ind i familien og overbelaster dens indre ressourcer" (op.cit.:137).

I disse år udkom der desuden en række publikationer om børnemishandling. Det drejede sig ikke længere alene om fysisk mishandling. En begyndende erkendelse af, at børn også kunne udsættes for seksuelle overgreb, kan dateres til begyndelsen af 1980-erne. I 1983 udkom den første bog om incest på dansk (red. af Backe 1983), ligesom det første nordiske seminar om børnemishandling (i alle former) fandt sted. Oversættelser af Peter Brückner's bog om voldsformerne i samfundet (Brückner 1979) og Alice Miller's bøger om henholdsvis fysisk vold og seksuelle overgreb (Miller 1984, 1985) viste interessen for øget viden på feltet. En samlet juridisk, teoretisk og handlingsanvisende fremstilling af overgreb mod børn i alle dets former kom i 1987 (Goll & Harder 1986). Så sent som i 1988 kunne Ole Varming konstatere, at forældreholdninger til opdragelse stadig i ret høj grad inkluderede fysisk afstraffelse (Varming 1988). En særlig sag om seksuelle overgreb mod børn skal nævnes, idet den for alvor vakte offentlighedens interesse: den såkaldte 'Roum-sag'. To søskendes psykologiske behandlingsforløb førte til en retssag, hvor familie-medlemmer og naboer blev anklaget for seksuelle overgreb mod børnene. Seks personer blev dømt i sagen i 1990. Året efter blev den appelleret til Den Særlige Klageret, som i 1995 indstillede til genoptagelse af sagen (én blev siden dømt) (Harder 2002:11). En senere sag fra 1997, 'Vadstrupgaard-sagen', understregede, at seksuelle overgreb ikke var reserveret familiesfæren, men også kunne foregå i daginstitutioner og fritidsordninger. Adskillige lignende sager fulgte i dens kølvand (op.cit.:12). Det havde, trods udenlandske anderledes erfaringer (se f.eks. Pringle 1997, 1998) indtil da været opfattelsen, at sådanne overgreb var intrafamiliære. James Bulger-sagen fra Liverpool, hvor to 10-årige drenge i 1993 bortførte, torterede og dræbte den 2-årige James (Smith 1995) åbnede offentlighedens øjne for, at børn kan skade børn.

Fra begyndelsen af 1980-erne voksede antallet af flygtninge/indvandrere til Danmark i hidtil uset omfang. Antallet steg med 50% fra 1980 til 1990 som følge af flere krige og politisk urolige områder rundt om i verden (Skytte 1997:7). Marianne Skytte's bog

om etniske minoritetsfamilier og socialt arbejde udkom i 1997. Fokus lå på socialarbejderes usikkerhed over for kulturelt anderledes familier. Hun havde erfaring for, at dialog om familiens ressourcer og børnenes behov i de sociale forvaltningers indsats i disse familier kunne 'forsvinde' i forestillinger om kultur. Skytte lagde særlig vægt på dels beskyttelse af det udsatte barn, dels nødvendigheden af at fastholde barnets tilknytning til sin familie og etniske minoritetsgruppe. I dette indgik støtte til barnets udøvelse af sin kultur, religion og eget sprog samtidig med fokus på integration i dansk kultur (Skytte 1997:196-200).

Og så skal det fra den sidste del af Bistandslovens funktionsperiode nævnes, at de samlede offentlige udgifter i 1996 til foranstaltninger på børne- og ungeområdet fordelte sig med ca. 4/5 til anbringelse uden for eget hjem, mens forebyggelse tegnede sig for de sidste ca. 1/5. Fordelingen skal ses i lyset af, at der på amtsniveau var sket en opprioritering af den forebyggende indsats på området, bl.a. forårsaget af bistandslovsændringerne i 1993, men også den ændrede børn/ungepolitik i kommunerne. Således steg antallet af børn og unge, der 'modtog en eller flere forebyggende foranstaltninger' med knap 35% fra 1993 til 1995 (Amtsrådsforeningen "Nøgletal på børne- og ungeområdet", Social- og Arbejdsmarkedskontoret, Amtsrådsforeningen 1996 – ref. i Harder 1999).

Bistandsloven lagde vægt på anbringelse i familiepleje (§39, stk. 2), især hvis det måtte forventes, at forsorgen "ikke påregnes at blive ganske kortvarig og hensynet til en påkrævet behandling eller til særlige forhold hos forældre ikke tilsiger andet .." (Socialreformkommissionens 2. betænkning 1972:101). Ifølge samme betænkning havde børne- og ungdomsværnets mange indsatsmuligheder "allerede ført til et faldende behov for anbringelser uden for hjemmet, og der er grund til at regne med yderligere udvikling af denne linie ...". Det fremgik også, at der på det tidspunkt var anbragt ca. 12.000 børn uden for deres hjem, heraf ca. en femtedel i private plejehjem (op.cit.:113). Man anså en yderligere udvikling af denne anbringelsestype som hensigtsmæssig (op.cit.:114).

## **6.2 Om periodens anbringelsesforskning**

Forskningsmæssigt sker der igennem perioden en øgende fokusering på anbringelsesområdet og området: støtte til børn i det hele taget.

I 1977 udkom en litteraturundersøgelse (Lihme & Palsvig 1977), dels vedrørende behandlingseffekten af ophold på døgninstitutioner for børn og unge, dels en sammenligning mellem denne effekt og effekten af alternative behandlingsformer (op.cit.:15). Mens forskningen efter forfatterens opfattelse mest havde koncentreret sig om årsagerne til nødvendigheden af anbringelse af børn uden for hjemmet (op.cit.:13), fandt de kun få danske undersøgelser, som direkte beskæftigede sig med

effekten af behandlingsforanstaltningerne (op.cit.:29). Nogle af disse er allerede nævnt i det foregående afsnit 5.3. De to danske undersøgelser, forfatterne gennemgår, er undersøgelsen af resultaterne på behandlingshjemmet Nebs Møllegård, belyst ud fra ”vurderinger af ændringer i 25 børns sociale adfærd og personlighedsfunktion under og efter ophold på institutionen i 1950-erne” (udkommet 1971/72) samt en undersøgelse af, hvordan elever og personale på to behandlingshjem for unge ”oplever institutionerne og deres behandlingsprogram” (udgivet 1972) (op.cit.). I forbindelse med det beskedne omfang af behandlingseffekt konstaterer forfatterne, at

”den linje, som har været fulgt inden for den danske børne- og ungdoms-forsorg med hensyn til døgninstitutionernes planlægning og udvikling, kun i meget ringe udstrækning har haft rygdækning i empirisk forskning” (op.cit.).

Og desuden, at de intetsteds i officielle dokumenter har kunnet spore forslag til eller bestemmelser om ”en kontinuerlig og videnskabelig evaluering af institutionernes virke”, ej heller har kunnet spore interesse herfor på universiteter eller pædagogiske forskningsinstitutter (op.cit.:29-30).

De refererer desuden til den tidligere nævnte ungdomskommissions betænkning vedrørende den tilpasningsvanskelige ungdom (1952), som inspireret af John Bowlby fremsatte en række anbefalinger, der gav anledning til en omstrukturering af døgninstitutionsområdet (op.cit.:235). Der blev sat betydelige bevillinger bag udbygningen og ’lødiggørelsen’ af døgninstitutionsområdet i perioden fra midten af 1950-erne til udgangen af 1960-erne. Men, som forfatterne anfører:

”Det har været karakteristisk for den samme periode, at det ikke var politisk muligt at afsætte nogen del af de store bevillinger til forskning eller blot til registrering af den praksis, der voksede frem. Udviklingen her i landet har således været præget af på den ene side en faglig debat med stærke formodninger om, hvad der ville være godt for børn og unge, som skulle have en del af deres opvækst borte fra eget hjem, og på den anden side de økonomiske muligheder for at omsætte disse formodninger til daglig praksis” (op.cit.: 236)

Om udviklingen på anbringelsesområdet forventede forfatterne (med afsæt i Socialstyrelsens redegørelse om udbygningsplaner af oktober 1976, som i perioden 1956-75 fandt en stigning i anbringelser uden for hjemmet på 41,5% til i alt godt 15.000 børn og unge), at der med en sådan fortsat stigningstakt i 1982 ville være tale om et antal anbringelser uden for hjemmet på ca. 20.000. Det måtte være en målsætning at få denne stigningstakt brudt, således at anbringelsestallet kunne stabilisere sig på de ca. 15.000, samtidig med at ”de meget kostbare anbringelser på



døgninstitution” helst også skulle stabilisere sig på ca. 6.350 pladser, som det gjaldt ved bistandslovens ikrafttræden. For at opnå en sådan stabilisering ansås det som en nødvendighed at udvide forebyggende foranstaltninger i hjemmet samt ”at prioritere andre anbringelsesformer - ikke mindst den private familiepleje – højt” (op.cit.:277-8).

Forfatterne havde desuden overvejet, hvilke børn der kunne tænkes at have udbytte af specifikke institutioner. Det fremgår, at de ikke var ganske enige i de tendenser, deres undersøgelse havde klarlagt:

”Der vil altid være en tendens til i overvejende grad at henvise hæmmede og angste børn til familiepleje til trods for, at der blandt disse børn ville være temmelig mange, som netop kunne profitere af en kollektiv opdragelsesfase i deres liv, sådan som døgninstitutionen er i stand til at yde; mens netop de børn, som gennem en følelsesmæssig, social og ofte også kulturel forsømmethed har udviklet et meget diffust, ofte udadrettet destruktivt socialt adfærdsmønster, i stort tal henvises til institutionerne, som har særlig vanskeligt ved at yde den konstans og nærhed i kontakten, som netop disse børn trænger til, og som de måske kunne få gennem en vellykket opdragelse i en plejefamilie ...” (op.cit.: 278-9)<sup>58</sup>.

De undersøgelser, Lihme og Palsvig efterlyste, var under forberedelse. Mogens Kjær Jensen (Jensen 1979) var i gang med sin undersøgelse af, om døgninstitutioner formåede at skabe tilstrækkeligt gode opvækstmiljøer for de anbragte børn. Undersøgelsen var tilrettelagt således, at en række af socialforskningsinstituttets medarbejdere i 1976 opholdt sig ca. 1 måned på hver af de undersøgte institutioner.

Det spørgsmål, man søgte svar på, var:

”om institutionerne var kommet længere og havde formået at skabe sociale strukturer, som for det første giver børnene selvfølelse, sikkerhed, rettigheder og ansvar, for det andet stimulerer til udvikling og stiller krav om ydelser til fællesskabet og om social og personlig vækst, og for det tredje giver børnene muligheder for at indleve sig i det almindelige samfund og føle sig som medlemmer af det” (op.cit.:65)

---

<sup>58</sup> Ud fra et Honneth'sk perspektiv, kombineret med det aktuelle børnesyn, kunne det hævdes, at udgangspunktet måske snarere bør tages i barnets egne referencegrupper. Er barnet orienteret mod jævnaldrende (Honneth's solidariske anerkendelsessfære), har det formodentlig især brug for døgninstitutionens betydeligt større jævnalder-gruppe, mens det barn, der er orienteret mod de værdier, en velfungerende familie kan give (Honneth's private anerkendelsessfære), i højere grad ville kunne profitere af familieplejeanbringelse (Harder: Ph.D.-forsvar september 2006).

Man måtte konkludere, at spørgsmålet ikke kunne besvares entydigt, idet:

”Disse opgaver var kun løst delvis, varierende fra institution til institution, men de er ikke opfyldt i en grad, som på afgørende måde ændrede børnehjemsbarnets traditionelle rolle. De befinder sig fortsat i en position, hvor de hverken er under deres forældres omsorg eller med i et socialt fællesskab på institutioner, og udviklingen af deres identitet, selvfølelse og tryghed savner fast tilhørsforhold såvel i den ene som i den anden af disse sociale strukturer” (op.cit.)

Der var ifølge rapporten bl.a. behov for en tættere kontakt til forældrene, eventuelt tilbud om familiebehandling, samt for at medarbejderne måtte engagere sig i højere grad og som konsekvens heraf delvist opløse grænsen mellem arbejde og fritid (op.cit.:69-71).

En anden undersøgelse, der blev indledt i 1984 (Boolsen m.fl. 1986) havde som mål at undersøge fordele og ulemper ved forskellige anbringelsesformer samt årsager til og virkninger af døgnanbringelser af børn og unge. Undersøgelsen omhandlede 107 børn i Københavns kommune, anbragt uden for eget hjem i 1980. Disse børn blev fulgt over en 5-årig periode. Deres forældre sås som ressourcefattige. De var ofte enlige (kvinder) med 1-3 børn. De færreste havde uddannelse ud over folkeskolen, mange var bistandshjælpsmodtagere, og mange havde såvel sociale som psykologiske problemer (op.cit.:18).

”De fleste børn og unge anbringes kort sagt fra familier, der ikke trives. Familier, hvis livssituation er så dårlig, at de ikke magter at drage omsorg for deres børn. En livssituation, der er præget af problemer, der ofte er betinget af forhold i samfundet (bolig- og arbejdssituation bl.a.), og som individualiseres ved at fokusere på børnene, der enten anbringes efter anmodning fra familien selv, som har givet op, eller af socialforvaltningen. I forhold til antallet af forældre med problemer har en mindre del af børnene problemer ved anbringelsen. Det ser ud til, at problemer hos forældrene er den mest udslagsgivende faktor for en anbringelse. De hyppigste problemer blandt forældrene er opdragelsesmæssige problemer, psykiske problemer og misbrugsproblemer” (op.cit.)

Børnenes problemer var typisk af socio-emotionel art (adfærdsproblemer), tæt fulgt af indlæringsmæssige og udviklingsmæssige vanskeligheder. Børnenes adfærd blev set som en reaktion på forældrenes situation og som udsprunget af det miljø, de var opvokset i (op.cit.:19).

Det var forfatterens opfattelse, at:

”Det, der nu ses i disse familier, synes at være typiske eksempler på, hvordan den sociale arv videreføres” (op.cit.:20)

I øvrigt fremgik det, at børnene gennemsnitlig havde haft 3 forskellige ophold uden for hjemmet, og at ca. halvdelen havde været anbragt i familiepleje. Omkring en fjerdedel var kun anbragt én gang. Der var sjældent formuleret noget mål for, hvad anbringelsen forventedes at kunne give af resultater for barnet. Desuden eksisterede der sjældent skriftlig begrundelse for valg af anbringelsesform. Ca. en tredjedel af børnene modtog psykologbistand under anbringelsen. Ca. en tredjedel af forældrene modtog støtteforanstaltninger under barnets anbringelse (op.cit.:22-4).

Børnenes/de unges opfattelse af fordele og ulemper ved familiepleje henholdsvis døgninstitution var:

I døgninstitutionen fik de særlig støtte til skolearbejdet i mindre grupper. Desuden var muligheder for fritidsaktiviteter og eget værelse et aktiv. På den anden side fornemmede de unge ikke, at institutionens medarbejdere var særligt engagerede i dem som personer. Der var enkelte tilfælde af fysisk afstraffelse og tilfælde af mobning mellem børnene/de unge. Nogle unge opfattede dagligdagen som alt for struktureret.

I familieplejen var den tætte følelsesmæssige kontakt med plejeforældrene en fordel. Nogle oplevede forskelsbehandling mellem dem selv og plejefamiliens egne børn. Flere oplevede loyalitetskonflikt i forhold til deres egne forældre.

En del børn gennemgik (ifølge journaloplysninger) en udvikling i positiv retning. I 1980 havde 2/3 af børnene adfærds- og skoleproblemer. I 1984/85 var den andel 1/3. Effekten var bedst for de, der blev anbragt i alderen mellem 4 og 11 år samt for piger (op.cit.: 25-26). For de unge over 18 år gjaldt det, at næsten tre fjerdedele af dem modtog offentlige økonomiske ydelser eller stadig var under forsorg. Meget få var i uddannelse eller i lære. En del havde problemer med misbrug og kriminalitet. For børnene/de unge generelt kunne der af undersøgelsen udledes, at børn med korte anbringelsesforløb (helst ét sted) havde større sandsynlighed for at klare sig godt end dem med lange og flere forløb (op.cit.:96). Med hensyn til forældrene havde lidt over halvdelen stadig problemer i 1984/85, hvilket var færre end ved barnets anbringelse (op.cit.:27-30).

Børns anbringelsesforløb var temaet for Bjarne Hjorth Andersen's registerundersøgelse (Andersen 1989). Rapporten belyste primært udviklingen i anbringel-

sespraksis i Danmark fra 1976 (dvs. fra Bistandslovens ikrafttræden) til 1986/87. I 1976 før Bistandsloven var der anbragt ca. 15.200 børn uden for hjemmet, og ved udgangen af 1977 var der anbragt ca. 12.500. Der var først og fremmest tale om ændret registreringspraksis, ikke om en ændret anbringelsesvirkelighed (op.cit.:12-13). Anbringelsestallet steg derefter. Mens 8,4 ud af 1.000 børn og unge var anbragt i december 1977, var tallet i december 1987 steget til 12,3 pr. 1.000. Men også her skyldtes det stærkt øgende antal bl.a. ændret registrering. I hvert fald halvdelen handlede om særforsogets udlægning til amterne i 1980 (op.cit.:13). Der blev desuden skelnet mellem børn med lettere og sværere problemer. Det blev antaget, at ca. 6.500-7.000 børn var anbragt på grund af særligt belastende opvækstforhold (op.cit.:15).

Undersøgelsen antog – og fik bekræftet – at gentagne anbringelser øger risikoen for en utryk og belastende opvækst. Genanbringelsesrisikoen syntes at være omkring en tredjedel med en mulig faldende tendens (op.cit.:18-9). De forekom overvejende i forbindelse med familiepleje- og døgninstitutionsanbringelser (op.cit.:118).

En følgende rapport (Christoffersen 1993) havde som formål at belyse, hvordan livet formede sig for unge, som havde været anbragt. I den forbindelse blev indkredset tre markante udviklingstræk i anbringelser af børn uden for hjemmet. Det første vedrørte andel af tvangsanbragte børn, som fra 1965 var reduceret fra ca. en tredjedel af alle anbragte til ca. 6% (i 1992). Det andet, at antallet af børn anbragt i familiepleje havde været kraftigt stigende – fra ca. en sjettedel af alle anbringelser omkring 1950 til knap halvdelen i 1992. Og det tredje træk var den ændrede alderssammensætning af de anbragte børn/unge. Mens børn mellem 0 og 6 år omkring 1960 udgjorde ca. en femtedel af de anbragte, udgjorde de i 1992 ca. en tiendedel, mens unge mellem 15 og 17 år i 1960 udgjorde ca. en tredjedel og i 1992 knap halvdelen af alle anbragte børn (op.cit.:15).

Med hensyn til anbringelsessted viste undersøgelsen, at det især var vanskeligt for de anbragte børn at opretholde kontakten med deres forældre, når de var familieplejeanbragt. Forholdsvis flere af børn, anbragt i familiepleje, mistede kontakten set i relation til de børn, der var anbragt på døgninstitution. Men en del af de institutionsanbragte børn mistede forbindelsen til personalet efter anbringelsens ophør (op.cit.:29).

Det blev understreget, at der i indkredsningen af, hvordan de anbragte børn klarer sig siden hen ikke er tale om entydige sammenhænge, men om hvor øget en risiko der er forbundet med opvækst under belastende vilkår. Forholdsvis mange af de tidligere anbragte havde haft en belastende opvækst, som havde sat præg på deres skoleuddannelse, erhvervsuddannelse og arbejdsmarkedstilknytning. De var lige så

hyppigt samlevende/gift som deres jævnaldrende, men relativt mange følte sig ensomme og 'tomme'. Det sidste kunne for en del pigers vedkommende føre til tidligt moderskab. Mange havde flere psykiske problemer og manglende selvværd, herunder selvmordstanker, end deres jævnaldrende (op.cit.:18ff.).

Anne-Dorte Hestbæk's undersøgelse "Når børn og unge anbringes – En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager" (1997) vedrørte børn, der blev anbragt først gang eller genanbragt i 1994. Hun beskrev de anbragte børns forældre som generelt prægede af at være eneforsørgerfamilier, at være uden for arbejdsmarkedet (midlertidigt eller permanent), af at have beskeden økonomi, eventuelt være direkte fattige, af hyppigt forekommende skilsmisse/familieopløsning, ofte af afhængighed af alkohol/stoffer samt af (ofte) at have psykiske/fysiske lidelser. Hun tilføjede, at ca. en femtedel af børnenes forældre selv som børn havde været anbragt uden for hjemmet, samt at andelen af dels mangelbørnsfamilier, dels teenageforældre ved første barns fødsel var henholdsvis en femtedel og en tredjedel. Årsagerne til barnets anbringelse (udover reaktioner på familieforholdene) blev af anbringelsesstederne angivet som svære sociale vanskeligheder (dvs. aggressive, passive og ukoncentrerede børn samt børn med kontaktvanskeligheder), problemer i skolen, ønske om ikke at bo hjemme, udviklingsproblemer (sent udviklede eller umodne børn) samt psykisk lidelse/handicap. For en fjerdedels vedkommende var der anført tre eller flere belastningsfaktorer. Ca. 80% af familierne blev af kommunen tilbudt forebyggende foranstaltninger før barnets anbringelse. En del afslog. Dvs. at ca. 60% modtog forebyggende foranstaltninger, og at den første foranstaltning var anbringelse i ca. 40% af alle familier. Lidt under en tiendedel af anbringelserne var tvangsmæssige. På forespørgsel til forældrene om, hvorvidt de oplevede den frivillige anbringelse som reelt frivillig, svarede over en tiendedel nej (Hestbæk 1997, ref. i Harder 2006:108-12). Med hensyn til kommunernes anbringelsespraksis fremgik det, at de lovpligtige handleplaner i ca. en fjerdedel af sagerne først blev udarbejdet, efter at anbringelsen havde fundet sted. Knap halvdelen af de, der blev udarbejdet før anbringelsen, var mangelfulde (ref. i op.cit.:135). Forældrene blev desuden ikke tilstrækkeligt informeret om deres rettigheder vedrørende aktindsigt og bisidning (ref. i op.cit.:137)<sup>59</sup>.

I 1997 udkom Tine Egelund's doktorafhandling. Den var empirisk baseret på en undersøgelse af børnesagsjournaler i et københavnsk socialcenter. Hun anførte (bl.m.a.), at journalernes oplysninger om forældrene ofte udelod oplysningerne om faderens forhold, at de ofte gav udtryk for en moralsk opfattelse af forældrene (moderen), og at disse oplysninger ikke nødvendigvis blev sat i relation til barnets

---

<sup>59</sup> Året efter foretog samme forfatter en komparativ undersøgelse af tvangsanbringelser i de nordiske lande – se Hestbæk 1998.

forhold. Hun fandt tendenser til, at kulturelt acceptable normer skærpedes for forældre, der var klienter (Egelund 1997:199).

## **6.3 Centrale temaer**

### ***6.3.1 Lovgivning - fra adfærdskorrektion til behovsdækning***

Som det var tilfældet for Forsørgsloven, blev også Bistandsloven tænkt i økonomisk gode tider og trådte i kraft i nedgangstid. Og som for Forsørgsloven var også hensigten med Bistandsloven regelforenkling. Tankegangen bag Bistandsloven var præget af en tro på, at mennesket ved umiddelbar og tilstrækkelig assistance kunne bringes tilbage til god samfundsmæssig funktion. Den åbenlyst tvangsprægede adfærdskorrektion blev afløst af fokus på menneskers udækkede sociale behov. Rådgivning frem for 'ordrer' blev fremtrædende. Anbringelser kunne finde sted som frivillige eller tvangsmæssige foranstaltninger. Også de tvangsmæssige blev betragtet som tilbud. Der blev knyttet en yderligere række af formelle retssikkerhedsgarantier (og flere endnu i de senere ændringer af Bistandsloven) til den situation. Børn på 12 år (og derover) fik høringsret, børn på 15 år (og derover) partsstatus, unge mellem 18 og 21 år fik ret til at bestemme, om de ønskede forsorg/efterværn. Selve tvangs-anbringelsesparagraffen blev ændret ved 1993-lovændringerne.

### ***6.3.2 Retssikkerheden præciseres***

Den offentlige kritik af Bistandslovens 1976-udgave var markant og mangeartet. En del af kritikken vedrørte den upræcise lovtekst, det upræcise skel mellem frivillige og tvangsmæssige anbringelser og behandlingssystemets indflydelse på alle niveauer. Den (latente) trussel om tvangsmæssig anbringelse, hvis ikke forældrene accepterede en frivillig sådan, ansås som retssikkerhedsmæssigt uheldig. Men også for sen indsats med skadede børn som konsekvens blev kritiseret - samt de mange genanbringelser, der sås som udtryk for utilstrækkelig sagsbehandling. En stor del af årsagerne til kritikken blev fjernet med den betænkning, Udvalget for de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge udarbejdede. Udvalgets forslag om en præcis og udtømmende lovtekst i bl.a. tvangsanbringelsesparagraffen, større indflydelse til børn, forbedret retssikkerhed for familierne og mere kvalificeret sagsbehandling førte til lovændringen i 1992, med ikrafttræden i 1993. Behandlerindflydelse på alle niveauer forblev.

### ***6.3.3 Overgreb mod børn bliver et offentligt anliggende***

Det forhold, at børn kunne blive udsat for overgreb, var ikke længere kun et fagligt anliggende. Det blev genstand for offentlig debat. Overgreb mod børn var nu ikke mere alene et fænomen, der fandt sted intrafamiliært og blev udøvet af 'afvigende' forældre. Især den nu tilgængelige viden om, at tilsyneladende 'almindelige' forældre

kunne udøve seksuelle overgreb mod børn, rykkede alvorligt ved den hidtidige opfattelse af, at overgreb kun fandt sted i 'særlige' familier. Da overgrebene yderligere flyttede ud i det offentlige rum - i daginstitutioner og i børnenes fritidsaktiviteter, skærpedes erkendelsen af, at børn kunne være truede i alle de sammenhænge, hvor de færdedes.

#### **6.3.4 Enlige forsørgere mister vigtig assistance**

Børnekommissionens betænkning (1981) pegede blandt sine mange forslag på en mere afbalanceret fordelingspolitik og herunder på behovet for en særlig intensiv støtte til eneforsørgerfamilier. På det tidspunkt var 11% af alle børnefamilier (svarende til 75.000 familier med 107.000 børn) eneforsørgerfamilier<sup>60</sup>. Næsten alle enlige forsørgere var kvinder. "Selv om det ikke længere anses for en hverken moralsk eller økonomisk katastrofe at være alene med et eller flere børn, så er de materielle vilkår for mange af de enlige mødre temmelig ringe". Det gjaldt også i forhold til menneskelig kontakt, idet mange var isolerede, hvilket kunne få uheldige konsekvenser for børnene. Mange var efter Kommissionens opfattelse belastede af at være ene om ansvaret, ligesom mange med fuldtidsarbejde havde dårlig samvittighed over for børnene (op.cit.:210). Betænkningen pegede på denne gruppes behov for særlig støtte, såvel materielt som uddannelsesmæssigt, og mente, at deres "reelle muligheder ... er blevet væsentlig forringet efter indførelse af bistandsloven" (op.cit.:221). Det, der bl.a. skete med Bistandsloven, var, at den offentlige institution Mødrehjælpen blev opløst. De opgaver, Mødrehjælpen havde varetaget, skulle nu indgå i den sociale forvaltnings opgaver. Selv om holdningerne til enlige kvindelige forsørgere således syntes at have ændret sig markant i betydeligt mindre fordømmende retning, havde kvinderne (og deres børn) ikke fået de muligheder og betingelser, som gjaldt for toforsørger-familier.

## **7. SERVICELOVEN AF 1998 OG DEREFTER**

I 1998 blev Bistandslovens børneparagraffer overført stort set uændrede til Lov om Social Service, således også tvangsanbringelsesparagraffen. Men allerede i oktober 1998 udgav Socialministeriet et debatoplæg med den hensigt at forstærke indsatsen på området "for at få brudt den sociale arvs onde cirkel ... for børn, der vokser op i familier præget af omsorgssvigt og manglende støtte" (Socialministeriet 1998). Familierne blev indkredset til "familier, hvor forældrene har alvorlige alkoholproblemer, tager narkotika, er voldelige eller slet ikke magter at vise deres børn omsorg" (op.cit.). I april 1999 forelå udkast til lovforslag ("Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge") til ændring af en række af Servicelovens paragraffer

<sup>60</sup> Ifølge Henning Hansen var der i begyndelsen af 2000-erne 115.000 familier, som bestod af en enlig kvinde med hjemmeboende børn (Hansen 2005).

vedrørende børn og unge. Bl.a. ønskede Socialministeriet et øget fokus på nødvendigheden af tidlig indsats og på barnets behov for en “stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i opvæksten”. Det blev foreslået, at hensigtserklæringen i gældende lov om at tilstræbe at bevare barnet i hjemmet, blev udeladt (dette skete i forhold til tvangsanbringelsesparagraffen, men blev bibeholdt i forhold til børneparagraffernes formålsparagraf). Det blev foreslået, at en anbringelse skulle kunne fastholdes, selv om tvangskriterierne ikke var opfyldt (dette forslag faldt), og også at tvangskriterierne blev mildnet. I 1998-loven kunne tvangsindgreb finde sted, når der var “åbenbar risiko for alvorlig skade på et barns eller en ungs sundhed eller udvikling”. I lovudkastet blev det foreslået, at formuleringen blev, at det var “overvejende sandsynligt, at” (dette forslag faldt). Tvangsindgriben kunne i 1998-loven desuden kun finde sted, når det måtte anses for godtgjort, at problemerne ikke kunne løses i hjemmet. “Når det anses for godtgjort” blev foreslået ændret til “Når der er begrundet formodning om” (dette skete). Udvidelse af Børn og unge-udvalgets kompetence blev foreslået (dette skete). Desuden blev det understreget, at hensigten ikke var at lægge op til flere anbringelser på bekostning af den forebyggende indsats generelt, men at sikre stabile forløb for børn (ref. i Harder 1999:24). Det fremgik desuden, at tvangsmæssige afgørelser i henhold til §48<sup>61</sup> ville kunne fuldbyrdes ved adgang til familiens bolig uden retskendelse. Ifølge Erik Jappe var dette et forsøg på at nedbringe den usikkerhed, politiet havde givet udtryk for i sådanne sager (Jappe 2005:108).

Forud herfor havde Børnerådet været fortalere for en mere radikal indsats på området. I rådets publikation om forslag til styrkelse af indsatsen for truede 0-3-årige sås flere anbringelsesmodeller:

1. øget brug af adoption uden samtykke,
2. åben adoption med samværsret,
3. permanent anbringelse,
4. planlagt længerevarende anbringelse (2-3 år),
5. tidligere og øget brug af tvangsanbringelser,
6. øget brug af mor/far/børn-døgnophold (Børnerådet 1998).

Forslagene indgik ikke umiddelbart derefter i lovgivningen<sup>62</sup>.

I 1998 blev nedsat et udvalg vedrørende anbringelsessteder med kommissoriet: at skabe overblik over eksisterende viden, at redegøre for udviklingen af de forskellige anbringelsesformer samt deres styrker og svagheder, at redegøre for samarbejde mellem de forskellige anbringelsesformer og samspillet med andre tilbud, at vurdere

<sup>61</sup> I dag hedder denne paragraf §64.

<sup>62</sup> Øget brug af tvangsadoption diskuteres nu igen.



behovet for forskning, metodeudvikling, uddannelse, kvalitetsværktøjer m.m. samt at udarbejde forslag til støtte af kvalitetsudviklingen på anbringelsesområdet (Socialministeriet 2000:6).

I Udvalgets arbejde indgik en spørgeskemaundersøgelse, som kunne belyse området fra kommuners, amtskommuners og anbringelsessteders synsvinkel. Familieplejeområdet var svagt repræsenteret. Hverken børn eller forældre blev inddraget i undersøgelsen (op.cit.:8-10).

Med hensyn til kapacitetsbehovet vurderede amter og kommuner samstemmende, at det især rettede sig mod målgrupperne: børn og unge med misbrug, tilbud om anbringelse af forældre og børn sammen, tilbud til og større viden om børn med anden etnisk baggrund end dansk<sup>63</sup>, tilbud til behandlingskrævende børn og unge, som er ”psykisk skrøbelige eller har psykiske lidelser”. Der var regionale forskelle i behovet (op.cit.:10-11).

Interessentgrupperne påpegede ifølge Udvalget, at børnenes og forældrenes problemstillinger havde ændret sig radikalt. Det var derfor vigtigt, at anbringelsesstederne udviklede sig i samme takt (op.cit.:40), og at en ’anbringelsesvifte’ skulle indeholde det rette tilbud til alle børn, der måtte anbringes. En særlig gruppe udgjordes af utilpassede unge (som også var blevet beskrevet i Regeringens ministerudvalg om integration og utilpassede unge, Indenrigsministeriet 1999), som ”kunne være svære at nå”. Disse unge havde ofte mange mislykkede anbringelsesforsøg bag sig (op.cit.:42).

Udvalget anbefalede bl.a., at der blev udviklet en landsdækkende database med specificerede oplysninger om anbringelsesstederne (op.cit.:44). (Det må formodes, at det bl.a. er denne anbefaling, der senere blev til Tilbudsportalen).

Desuden anbefalede Udvalget, at der blev udarbejdet en videns- og dokumentationsoversigt fra dansk og international forskning siden 1980 vedrørende anbringelser (op.cit.:46). Det henviste desuden til Socialforskningsinstituttets tidligere formulerede ønske om en forløbsundersøgelse, som kunne følge anbragte børn og unge i deres barndom, ungdom og voksendom, og anbefalede en sådan iværksat (op.cit.:47) (hvilket også senere skete). Desuden vurderede Udvalget, at der var

---

<sup>63</sup> Der var her næppe i så høj grad tale om børn af de tidligere nævnte indvandrede grupper, men snarere børn af visse grupper af svært integrerbare flygtninge. Flygtninge i Danmark er ifølge Genevekonventionen mennesker, der er forfulgte i deres hjemland på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller på grund af deres politiske anskuelser (Udlændingeloven §7,1). Eller de risikerer dødsstraf, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf af andre årsager. Danmark har påtaget sig en forpligtelse over for mennesker i denne situation gennem den europæiske menneskerettighedskonvention og FN’s konvention mod tortur (Udlændingeloven §7,2). Og Danmark modtager hvert år via FN’s Flygtningehøjkommissariat 500 ’kvoteflygtninge’, som er mennesker, der allerede er anerkendt som flygtninge og derfor ikke skal søge om asyl her i landet.

behov for forbedring af grund- og videreuddannelserne på feltet samt behov for synlig faglig ledelse (op.cit.:48-9). Med hensyn til plejefamilier og kost/efterskoler krævedes der nøjere undersøgelser (op.cit.:50-1).

### 7.1 2001-ændringerne

I 2001 trådte de i foregående afsnit omtalte ændringer i kraft. Udover de nævnte kom en ny paragraf til: §40a<sup>64</sup>, i henhold til hvilken forældremyndighedsindehaveren blev tilbudt en støtteperson i forbindelse med barnets anbringelse uden for hjemmet. Støttepersonen skulle være uafhængig af forvaltningen. Personens opgaver skulle bl.a. være:

”at medvirke til, at forældrene støttes til at blive afklaret i forhold til anbringelsen, og at forældrene under anbringelsen hjælpes til at forbedre forældreskabet, herunder fastholde kontakten til barnet. For forældrene kan anbringelsesforløbet herved blive mindre smertefuldt, og barnet kan opleve en mindre grad af splittelse mellem forældrene og anbringelsesstedet, fordi forældrene har et sted at gøre af deres følelser og frustrationer mod anbringelsesstedet, mod systemet og mod sig selv”

(Socialministeriets vejledning 2006 om særlig støtte til børn og unge, punkt 112).

§42a gav mulighed for, at Børn og unge-udvalget kunne beslutte, at et frivilligt anbragt barn ikke kunne hjemtages i en periode op til 3 måneder, hvis det blev antaget, at hjemtagelsen kunne skade barnet. §42b gav mulighed for - i ganske særlige tilfælde - at fastholde barnet i anbringelsen, hvis det blev antaget, at barnet havde fået en sådan tilknytning til anbringelsesstedet, at hjemtagelse kunne skade det - selv om tvangsanbringelseskriterierne ikke var opfyldt. Desuden blev pligten for særlige grupper af professionelle til at underrette de sociale myndigheder om gravide misbrugere understreget.

Den paragraf, der hjemlede straf i henhold til Straffeloven for borgere, der *ikke* underrettede kommunen om deres kendskab til børn, hvis helbred og udvikling var i fare, forsvandt – som tidligere nævnt – ukommenteret ud af loven.

I 2002 trådte ’Grundtakstmodellen’ i kraft. Den ændrede den hidtil gældende finansieringsmodel på det sociale område, herunder princippet for, hvem der skulle afholde udgifterne til anbringelser af børn. Fra en finansiering, hvor amt og kommune dækkede halvdelen hver, betød grundtakstmodellen, at kommunen betalte hele udgiften, hvis beløbet var under grundtaksten, og at kommunen kunne træffe særlige aftaler med amtet om medfinansiering, hvis beløbet var over grundtaksten.

---

<sup>64</sup> I dag §54.

Socialistisk Folkeparti forsøgte flere gange – forgæves – at afvikle denne model, senest i 2003. Begrundelserne for afvikling var, at modellen ifølge SF medførte forøget bureaukrati, lange ventetider, reducerede tilbud og reduceret retssikkerhed (Forslag til folketingsbeslutning om afvikling af grundtakstmodellen på det sociale område, fremsat den 22. oktober 2003).

Også i 2002 blev introduktions- og startydelsen vedtaget (med ikrafttræden i 2003), rettet mod etniske minoritetsgrupper. Begge ydelser var (og er) betydeligt lavere end den almindelige bistandshjælp.

## 7.2 2003-ændringerne

I 2003 ændredes nogle paragraffer i Serviceloven igen. Blandt andet blev den periode, hvor et barn kunne fastholdes i en anbringelse, selv om tvangsparagraffen ikke længere var opfyldt, udvidet fra de tidligere gældende 3 måneder til 6 måneder (§42a, stk. 2)<sup>65</sup>. Og alle børn, principielt uanset alder, fik ret til at udtale sig, førend foranstaltninger blev sat i værk eller ophørte – med mindre specifikke forhold talte imod det. Hensigten var at øge inddragelsen af børn, også børn under 12 år. Høringen skulle “ske på en kvalificeret og respektfuld måde” (Vejledning om selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen 2003).

Også Lov om Retssikkerhed og Administration blev ændret i 2003. Her skal specielt peges på §11a-c som af særlig betydning for familier med anbragte børn. §11a handler om myndighedernes ret til, efter samtykke fra den det berører, at indhente oplysninger om pågældende, også af rent personlig art, fra en lang række personer og institutioner, mens §11b bestemmer, at myndighederne må behandle sagen på det foreliggende grundlag, såfremt der ikke gives samtykke til andet. §11c handler om, at kravet om samtykke bl.a. kan fraviges i sager om “særlig støtte til børn og unge efter kapitel 8 i lov om social service” (punkt 1). Af stk. 2 fremgår desuden:

“Hvis det er nødvendigt for behandlingen af en sag efter stk. 1 nr. 1, kan myndigheden desuden uden samtykke anmode private, der har kendskab til forholdene, om at give oplysninger, der er nødvendige for at behandle sagen. Myndigheden skal ved anmodningen gøre opmærksom på, at den adspurgte ikke er forpligtet til at svare”.

Det fremgår af stk. 3, at oplysningerne kan indhentes både om den, der er part i sagen og om forældremyndighedsindehaverens samlever eller ægtefælle. Af bemærkningerne til disse paragraffer fremgår desuden, at forsøg på at indhente samtykke kan undlades, hvis dette på et tidligere tidspunkt er forsøgt og myndigheden derfor

---

<sup>65</sup> I dag §60.

formoder, at samtykke vil blive nægtet igen - samt hvis borgeren fra sagens begyndelse generelt har udvist stærk modvilje mod at medvirke.

Desuden fik anbragte børn selvstændig handlekommune under anbringelsen (RSL §9, stk. 4). Det ville få betydning, hvis forældrene flyttede til en anden opholdskommune under anbringelsen.

I 2003 offentliggjorde FN's børnefond UNICEF en rapport om børnemishandling i OECD-landene. Nogle af rapportens konklusioner (vedr. Danmark) var, at der hvert år i gennemsnit døde otte danske børn som følge af mishandling og vanrøgt, at børn under 1 år var mere udsatte for vold med døden til følge end børn mellem 1 og 4 år, der igen var mere udsatte end børn mellem 5 og 14 år, at det i langt de fleste tilfælde var forældre eller stedforældre, der mishandlede børnene, og at Danmark ud af 27 OECD-lande lå på en 11.-plads<sup>66</sup>. Socialministeriet vedtog derefter at iværksætte en kampagne for at stoppe volden mod børn (Socialministeriet 2003).

Desuden kom rapporten: "En god start til alle børn" fra Ministerudvalget for negativ social arv og social mobilitet (Socialministeriet 2003). Det fremgik, at regeringens ønske var at bekæmpe ulighed blandt børn. Målet var ikke et samfund, hvor alle var ens, men hvor alle "har muligheden for selv at forme sit liv, forudsat at de yder den indsats, det kræver" (op.cit.:7). Samtidig blev det konstateret, at ambitionen om at skabe et samfund med større lighed gennem primært social- og uddannelsespolitikken var slået fejl. Fremtiden ville derfor kræve nyorienteringer på en række felter, blandt andet en målretning af hjælpen til dem med størst behov (op.cit.:8-9). Om familiens ret og pligt fremgik det, at:

"Forældre har hovedansvar for og pligt til at tage sig af deres børns opvækst ... at lære børn at fungere sammen med andre børn, lære dem at lytte, udvikle deres sprog, vække deres interesse for at lære og læse lektier sammen med dem".

Det blev konstateret, at nogle forældre har disse evner, at nogle skal motiveres og andre igen slet ikke kan - "Her må samfundet gribe ind i form af f.eks. særlig støtte og evt. anbringelse" (op.cit.:11). I samme afsnit blev den udvidede families muligheder understreget. Desuden var det et ønske, at hele anbringelsespolitikken blev reformeret (op.cit.:26). I den forbindelse blev der bl.a. varslet øget udveksling af viden om udsatte børn samt muligheden for slægtsanbringelser (op.cit.:29-31).

---

<sup>66</sup> Opgørelser, der sammenligner så forskelligartede lande, som der er tale om ved OECD-lande, og som handler om delvist tabubelagte emner, må nok altid tages med et gran salt. Opgørelsesmetoderne er formentlig svært sammenlignelige, metoder til indsamling af oplysninger uens, og f.eks. religiøse og sociale årsager kan influere på identificering af barnets død som resultat af drab.

Ligeledes i 2003 foretog Socialministeriet en 'kulegravning' af området for særlig støtte til børn og unge. Det blev konstateret, at udgiftsvæksten på børne- og ungeområdet gennem de (dengang) seneste år (1993 - 2000) var steget med over 30% - en udvikling, som ikke sås som hverken samfundsøkonomisk eller socialfagligt forsvarlig. Som følge af kommuneøkonomiaftalen 2002 blev det besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle foretage en analyse af feltet. Antallet af børn og unge, der modtog forebyggende foranstaltninger, viste sig at være mere end fordoblet i perioden 1993 - 2000. Samtidig var væsentligt flere børn anbragt i 2000 end i 1993. Stigende udgifter til forebyggende foranstaltninger sås ikke at have nedsat behovet for anbringelser (op.cit.:5-10). Der var ikke sikker viden om årsagerne til den stærke stigning i udgifterne til særlig støtte til børn og unge. Mulige forklaringer blev fremlagt: 1. socialpolitiske prioriteringer, 2. nogle børns voksende behov, 3. stigende enhedsomkostninger. I forhold til socialpolitiske prioriteringer blev der peget på, at sådanne dels havde skabt forventninger blandt familier og andre, dels gjort området vanskeligt økonomisk styrbart. Politisk opbakning fra regering og folketing sås som en absolut forudsætning for at kunne styre området økonomisk (dette opnåede Regeringen og Kommunernes Landsforening da også en vis enighed om ved forhandlingerne i 2003) (op.cit.:39-40). Forebyggelse burde i højere grad målrettes til anbringelsestruede børn og unge, mens ansvaret for lettere problemer blev foreslået genoverført til normalsystemet, familien, netværket etc. (op.cit.:40). Desuden var der ifølge arbejdsgruppen meget begrænset viden om, hvilke børn, unge og familier der blev ydet støtte til, hvilke tilbud der blev givet eller skulle gives til de sårbare børn og deres familier, og hvor mange ressourcer der faktisk blev brugt på at støtte børnene og deres familier. Det gjaldt specielt de forebyggende foranstaltninger (op.cit.:45) - et udtryk, arbejdsgruppen i øvrigt mente var misvisende, idet der ikke nødvendigvis var tale om anbringelsesforebyggende foranstaltninger.

I forhold til de marginaliserede forældre anførte rapporten, at:

“Der er fra centralt hold signaleret et ønske om, at velfærdssamfundet skal indtage en anderledes og mere aktiv rolle i forhold til familierne. Tolerancen eller tålmodigheden med familier, som ikke anses for at kunne leve op til ‘de alment accepterede forældreegenskaber’ er således mindsket...” (op.cit.:46).

Og:

“Det er ikke længere ‘pinligt’ at være social klient - i dag opfattes det mere som et retskrav” (op.cit.:47).

Med hensyn til visse børnegrupper voksende behov kunne der argumenteres for, at samtidig med at samfundsudviklingen havde givet øget velstand og flere udviklings-

muligheder for flertallet, havde “et mere skrøbeligt mindretal” svært ved at klare sig i et samfund under hastig forandring, hvor den enkelte blev stillet over for store krav om omstillingsparathed og selvstændighed. Blandt andet så arbejdsgruppen på gruppen af enlige forsørgere og konstaterede, at der var flere børn med behov for særlig støtte i denne familieform, og at der var sket en markant stigning af antallet af enlige forsørgere med tre eller flere børn (op.cit.:50). Rapporten mundede ud i en række anbefalinger, der kunne støtte en opbremsning af væksten på området.

I 2004 genudkom (revideret i forhold til 1995-udgaven og bl.a. med et nyt afsnit om seksuelle overgreb mod børn – Socialministeriet 2004) “Håndbog om hjælp til børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene”. Den henvendte sig til alle professionelle, der var i kontakt med og dermed havde et særligt ansvar for børn. Det centrale budskab var kontakt med forældrene, idet “kun gennem dialog og samarbejde lykkes indsatsen” (Forordet til Socialministeriet 2004). Håndbogen udpegede en række risikofaktorer hos forældrene, som de professionelle skulle være opmærksomme på, når de formodede, at barnet kunne være omsorgssvigtet (op.cit.:20-21). Det blev understreget, at:

“hvor der er interessekonflikt mellem forældre og barn, skal hensynet til barnet gå forud for hensynet til forældrene, fordi barnet har første prioritet og krav på omsorg, sammenhæng og kontinuitet i tilværelsen. Der skal sættes ind med støtte til forældre, der ikke magter forælderrollen og ikke er i stand til at give deres barn den nødvendige omsorg” (op.cit.:25).

Også i 2004 udsendte Socialministeriet Handlingsplan mod børnemishandling (Socialministeriet 2004). Den fokuserede på fysisk vold og mishandling, især den vold, der blev begået af forældre eller andre omsorgspersoner mod børn under skolealderen. Der blev i den forbindelse henvist til, at omfanget af vold mod børn ikke syntes at have ændret sig siden midten af 1990-erne, samt at risikoen for fysisk mishandling var størst for børn, der voksede op under socialt belastede forhold. Desuden blev det konstateret, at langt fra alle tilfælde kom til de sociale myndigheders kendskab, og at sagsbehandlere ofte var usikre på, hvordan de skulle håndtere disse situationer (op.cit.:5). En oplysningskampagne for at øge befolkningens tilbøjelighed til at underrette de sociale myndigheder var planlagt. Særlige forberedende forældrekurser rettet mod udsatte forældre skulle iværksættes (op.cit.:13). Desuden blev det anbefalet, at viden om overgreb mod børn indgik i de relevante uddannelser; at sygehuse skulle forsynes med relevante fremgangsmåder, og at der skulle sikres et godt og tidligt samarbejde mellem politi og sociale myndigheder (op.cit.:15). Det er i øvrigt alt sammen anbefalinger, som blev fremført ved den begyndende erkendelse af overgreb mod børn i slutningen af 1970-erne/begyndelsen af 1980-erne.

Det blev desuden anført, at:

“En unødigt stram fortolkning af tavshedspligten kan betyde, at fagpersoner vælger ikke at underrette de sociale myndigheder - og det kan betyde, at et barn ikke får den rette hjælp i tide” (op.cit.:10).

Der blev afsat 80 millioner kroner til dette.

Desuden kom i 2004 “Forstærket indsats mod seksuelle overgreb mod børn”. En rapport fra Videnscenter for sociale indsatser ved seksuelle overgreb på børn (SISO 2002-03 – SISO var blevet oprettet af Socialministeriet i 2001) havde vurderet, at kommuner og professionelle havde behov for mere viden og beredskab for at blive i stand til at forebygge og håndtere sager om seksuelle overgreb mod børn, og at det tværfaglige samarbejde ikke fungerede tilstrækkelig godt. Desuden ansås anbragte børn og børn med handicaps som særligt udsatte (Socialministeriet 2004).

Der blev afsat 20 millioner kroner til dette område.

Desuden var det også i denne periode, at kontraktliggørelse af den sociale forvaltnings krav og forventninger til familier blev taget i anvendelse. Niels Åkerstrøm Andersen understregede, at der var tale om en ganske anden type af kontrakter end dem, man almindeligvis kendte til. Der var netop ikke tale om frivillig binding af egen frihed, men om (bl.a.) ”en hyperliberal bevægelse, der samtidigt substantialiserer frihed som pligt” (Andersen 2003:18). Desuden så han kontraktliggørelsen som en forskydning i den måde, hvorpå ret, økonomi, politik og hjælp hidtil havde været sammenkoblet (op.cit.). Åkerstrøm Andersen anførte, at enkelte kommuner inden for området: anbringelse af børn uden for hjemmet havde udviklet ‘psykologiske kontrakter’ mellem forvaltning og borgere (op.cit.:9-13). Det særlige ved disse kontrakter var imidlertid, at det ikke var kontrakter i almen forstand, dvs. mellem i princippet ligestillede individer, men derimod kontrakter mellem “myndighed og undersåt” (op.cit.:14). Sådanne kontrakter kunne række langt ind i familiens private liv. I sin (Luhman-baserede) analyse af fænomenet viste Andersen, hvordan kontraktliggørelsen kunne ses som dels et udtryk for et grundlæggende skift i socialpolitikken, dels en reguleringsmekanisme for in- og eksklusion. Efter hans opfattelse fandt der i perioden 1980 til 2002 en række forskydninger sted:

“forskydninger i socialpolitikken måde overhovedet at være socialpolitik på, i socialpolitikken måde at forholde sig til problemer, ansvar og individ på, en forskydning fra at selvet ikke var på dagsordenen, men kun relevant som ‘aktiv modtagelse af hjælp’, til at selvet er dagsordenen” (op.cit.:85).

Det handler om, at klienten gøres ansvarlig for sin egen skæbne. Og så indsættes socialpolitiske sanktioner, hvis det mislykkes for individet at skabe “et selvskyldiggørende selv” (op.cit.:87). Andersen mente, at der her ikke alene var tale om forvaltningens traditionelle umyndiggørelse/klientgørelse, men om begyndelsen på en ny intensiveret klientgørelse, en hyperliberal bevægelse, et dobbelt formynderi. Frihedsbegrebet sættes på spil og forskydes fra den klassiske opfattelse af, at frihed alene er begrænset af andres frihed til frihed som noget, der er begrænset af selvrefleksionen over egen frihed. Friheden skifter karakter fra at være et handlingens projekt til at være et selvtankens projekt (op.cit.:17-8).

### **7.3 Anbringelsesreformen af 2005**

I 2005 (med virkning fra henholdsvis januar 2006 og januar 2007) blev de ændringer til Serviceloven, der kaldes Anbringelsesreformen, vedtaget. Af forligsteksten (mellem Satspuljepartierne) fremgik det, at:

“Indsatsen i forhold til de mest udsatte børn og unge er ikke god nok. Børn, der har været anbragt, klarer sig dårligere som voksne end andre, både erhvervs-, familie- og sundhedsmæssigt. Samtidig peger en række undersøgelser på, at indsatsen på området ikke lever op til lovgivningens intentioner”.

Reformens hensigt var holdningsændring i synet på børn og på indsatsen for dem, større kvalitet i arbejdet, færre genanbringelser, og en bedre udnyttelse af ressourcerne. Kommunerne skulle forpligtes til en sammenhængende børnepolitik, præget af forebyggelse og tidlig opsporing og indsats. Som led i reduktionen af antallet af genanbringelser skulle plejefamilier i forbindelse med kommunal godkendelse på kursus. Den forudgående undersøgelse af barnet og dets forhold skulle forbedres. Anbringelser for barndommen og tvangsadoption (muligvis inspireret af Børnerådets tidligere nævnte publikation) blev drøftet, men frafaldet på grund af de indlejrede juridiske og socialfaglige problemer. Det indgik desuden, at socialministeren skulle iværksætte et udredningsarbejde om spørgsmålet om forældrenes kontra børnenes retssikkerhed (dette arbejde har fundet sted – se senere i dette afsnit). Desuden skulle Børn og unge-udvalgets sammensætning genovervejes. Andre aftaler vedrørte efteruddannelse af sagsbehandlere (hvilket blev iværksat). Der blev lagt vægt på at inddrage familiens og netværkets ressourcer, f.eks. ved brug af Familierådslagning og ved anbringelser i netværket. Der skulle være særlig opmærksomhed på anbragte børns skolegang og uddannelse. Børns retssikkerhed skulle styrkes - ved at understrege deres ret til bisidder, ved at det barn, der var fyldt 12 år, fik ret til at klage over anbringelsessted og flytning fra anbringelsesstedet, og ved at den, der var fyldt 15 år, fik ret til gratis advokatbistand. Efterværnet skulle forbedres. Desuden skulle plejefamiliers lønforhold overvejes, ligesom der skulle



sigtes imod en mere omkostningseffektiv kommunal indsats, dels via forbedret sagsbehandling, dels via større kontrol med kommunerne. Endelig skulle reformens virkninger følges tæt via forskning og evaluering (Forlig om en forstærket indsats for udsatte børn og familier (anbringelsesreform) 2004).

I lovgivningen blev den tidligere nævnte 6-måneders 'fastholdelses-mulighed' udvidet til også at gælde for børn, der var anbragt *med* deres forældres samtykke. Det Sociale Nævn fik udvidede beføjelser. Slægtsanbringelser blev som oven for nævnt indført som mulighed (§49). Det fremgår af §50, stk. 2, at

“Netværksplejefamilier ... skal have dækket deres omkostninger i forbindelse med barnets eller den unges ophold og kan efter en konkret vurdering få hel eller delvis hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste”.

Der er altså tale om en anden aflønning end gældende for 'fremmed-plejefamilier'. I bemærkningerne til lovforslaget begrundes dette således:

“Økonomi bør hverken være et argument for eller imod at modtage et barn eller en ung fra netværket som plejebarn. Plejebarnet skal vide, at han eller hun ikke er en økonomisk belastning for familien, og at familien ikke har taget imod ham eller hende for at tjene penge. Betalingsordningen for barnets eller den unges ophold hos en netværksplejefamilie skal derfor være økonomisk neutral for netværksplejefamilien”.

Det fremgår desuden af bemærkningerne til lovforslaget, at kommunen skal bidrage med den nødvendige supervision og støtte. Den handleplan, der skal foreligge forud for et barns anbringelse, skal også indeholde plan for støtte til forældrene. Desuden forpligtes kommunen til at sikre, at forældrene informeres om barnets hverdag og til at bidrage til et godt samarbejde mellem forældre og anbringelsessted (§57, stk. 1).

Desuden indebærer Anbringelsesreformen en konkret udvidelse af pligten til at tale med barnet. Samtalerne skal give socialrådgiveren mulighed for at få ”et grundigt indblik i barnets perspektiv” (Håndbog om anbringelsesreform 2006), og barnets opfattelse bør tillægges betydning i den samlede vurdering af, hvilken afgørelse der skal træffes. Hvis barnets udtalelser ikke tillægges vægt, skal det fremgå hvorfor. Og barnet skal informeres derom. Det er en udvikling i børns rettigheder, som må ses som udtryk for, at børn nu i højere grad ses som eksperter i deres eget liv – det nye børneperspektiv:

”Barnets perspektiv kan man forstå på den måde, det enkelte barn beskriver, hvorledes verden ser ud, hvad det ser, hører og oplever og

føler. En voksens perspektiv på, hvordan det er at være barn, behøver ikke at være det samme som barnets eget” (Bo & Gehl 2005 i Håndbog om anbringelsesreform 2006:30).

Med Anbringelsesreformen fulgte også en forpligtelse for Ankestyrelsen til at følge anbringelsesområdet. Af Ankestyrelsens første praksisundersøgelse, som handlede om, i hvor høj grad kommunernes afgørelser om anbringelse af børn og unge var korrekte (især med henblik på børneundersøgelsen og handleplanen) fremgik det – ifølge oplysninger fra tyve tilfældigt udvalgte kommuner – at et gennemgående træk i de indsendte sager (101 sager, hvoraf 3 vedrørte tvangsmæssige anbringelser) var, at ikke alle oplysninger i §38-undersøgelsen (nu §50-undersøgelsen) var tilvejebragt, og at dette afspejlede sig i mangler i handleplanen. Ankestyrelsen vurderede, at knap en fjerdedel af afgørelserne var ”behæftet med så alvorlige sagsbehandlingsfejl, at de samlet set er forkerte” (Ankestyrelsen 2006:6). Det betød dog ikke, at Ankestyrelsen var uenig i behovet for anbringelse, snarere at formalia, især samtykke til anbringelsen, ikke var overholdt. Med hensyn til §38-undersøgelsen var denne ikke udarbejdet i knap en femtedel af sagerne, og i yderligere en tiendedel af sagerne var kravene til en sådan ikke eller kun i ringe grad opfyldt (op.cit.:7). Med hensyn til handleplaner forelå der i 8% af sagerne ingen. I knap en fjerdedel af de sager, hvor der faktisk forelå en handleplan, opfyldte den ikke eller i ringe grad kravene til denne (op.cit.:8)<sup>67</sup>.

Af den første kvartalsstatistik fra Ankestyrelsen (2006:1) fremgik det (foreløbige oplysninger), at halvdelen af de nyanbragte børn i det første kvartal af 2006 blev anbragt uden for hjemmet på foranledning af forældrene – om end kommunerne ofte samtidig modtog underretning fra andre. Statistikken vedrørte 255 af 270 kommuner. Langt de fleste børn blev anbragt med forældrenes samtykke. 8% blev tvangsanbragt, 4% anbragt ved dom (ungdomssanktion). Knap en fjerdedel blev anbragt i plejefamilie og en fjerdedel af disse i netværkspleje.

Ankestyrelsens fjerde kvartalsstatistik (2006:4) omfattede svar fra 267 kommuner ud af 270. Det fremgik, at kommunerne for hele 2006 havde indberettet knap 3.000 afgørelser om nyanbringelser. I fjerde kvartal var der lidt flere tvangsanbringelser i (den på det tidspunkt kommende) Nordjyllands-region og i København end i resten af landet. I knap 30% af nyanbringelserne i fjerde kvartal var disse iværksat efter henvendelse fra barnet eller den unge selv, oftest i kombination med underretninger fra andre eller en forudgående sag om støtte til barnet. Den oftest angivne årsag til

<sup>67</sup> I Ankestyrelsens praksisundersøgelse Januar 2008 (baseret på 11 (efter kommunalreformen større) kommuner og 143 sager) vurderes det, at 64% af de indsendte afgørelser ”er behæftet med så alvorlige fejl, at de vurderes ikke at være i overensstemmelse med lovgivningen”. Vurderingen af de 64% (svarende til 91 sager) differentieres i: 1. at der i 3 sager ikke er grundlag for en anbringelse, 2. at der i 21 sager mangler samtykke til frivillig anbringelse, og 3. at kommunerne i 67 sager ikke har fulgt de særlige sagsbehandlingsskridt.

anbringelse af barnet var (med hensyn til forældrene) 'voldsom disharmoni' i hjemmet og/eller forældres misbrug eller sindslidelse. For 10% af børnene var vold eller trusler om vold mod barnet udslagsgivende, mens det med hensyn til seksuelt misbrug drejede sig om 2%. Årsager, knyttet til barnet selv (udover familieforhold) var adfærds- og/eller tilpasningsproblemer, skoleproblemer samt kontaktproblemer (op.cit.:17). Det var især større børn, der blev anbragt. 28% af børnene, anbragt i løbet af 2006, kom i familiepleje, 1% hos slægten (denne ene procent er inkluderet i de 28%). En lidt større andel blev anbragt på døgninstitution, mens resten fordelte sig mellem socialpædagogiske opholdssteder, eget værelse, kommunalt døgntilbud, kost- og efterskole samt skibsprojekter (op.cit.:15).

Til Anbringelsesreformen blev bl.a. knyttet Vejledning om særlig støtte til børn og unge (Socialministeriets vejledning af 3. februar 2006). Hensigten var at afværge en del af de problemer, der havde vist sig i indsatsen over for udsatte børn og unge, dvs. bl.a. manglende tilpasning af indsatsen til det enkelte barns behov, utilstrækkelig opfølgning, utilstrækkelig effektdokumentation, utilstrækkelig sikring af børns retssikkerhed. Desuden ansås indsatsen for at blive sat ind for sent, dvs. i barnets teenageår. Både danske og internationale undersøgelser pegede på, at anbragte børn statistisk set klarede sig dårligere end jævnaldrende ikke-anbragte, både mht. uddannelse/erhverv, familiedannelse og sundhed (vejledningens side 11).

#### **7.4 Styrkelse af forældreansvaret**

I december 2005 blev forslag til lov om ændring af lov om social service fremsat af socialministeren (L108) – 'Styrkelse af forældreansvaret'. Forslaget blev senere uden ændringer (til trods for en relativt intens høringsdebat, bl.a. om muligheden for fratagelse af børnefamilieydelse) ophøjet til lov (nr. 289 af 7. april 2006). Loven indebærer, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om 'forældrepålæg', når der er 'risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar" (§41a)<sup>68</sup>. Meddelelse af et forældrepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om ulovligt skolefravær, om kriminalitet af et vist omfang, om alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, eller om at forældremyndighedens indehaver nægter samarbejde med relevante myndigheder om løsning af barnets eller den unges problemer (stk. 2). Pålæg skal være konkrete og kan handle om at følge barnet i skole, at deltager i forældremøder og konsultationer, at følge barnet eller den unge til fritidsaktiviteter, at sikre dets hjemkomst på et nærmere fastsat tidspunkt, at deltage i et forældreprogram eller deltage i møder om løsning af barnets problemer (stk. 3). Afgørelsen om forældrepålæg kan højst træffes for en periode af 12 måneder, men kan forlænges med 6 måneder ad gangen (stk. 4). Desuden skal forældrene oplyses om, at overholdelse af pålægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelse,

<sup>68</sup> I dag §57a.

som derfor kan inddrages (stk. 5 og 6). Lov om børnefamilieydelse blev samtidig konsekvensrettet i forhold til denne bestemmelse<sup>69</sup>.

Af bemærkningerne til lovforslaget (som bygger på anbefalinger fra den tidligere nævnte tværministerielle arbejdsgruppe, der blev nedsat i 2003) fremgik blandt andet, at der er forældre, som ikke påtager sig ansvar for børnenes positive udvikling, enten fordi de ikke er sig ansvaret bevidst, fordi de ikke har lært, hvad ansvaret indebærer, eller fordi de har valgt ikke at påtage sig det.

Og at:

”Regeringen ønsker at markere samfundets afstandtagen til forældre, der ikke vil påtage sig ansvaret og samtidig samfundets støtte til forældre, der gerne vil påtage sig ansvaret” (Bemærkningernes punkt 1).

Der blev knyttet retssikkerhedsgarantier for forældre og børn til bestemmelserne. Desuden blev det krævet, at barnets problemer skulle have ”et vist omfang”. Det ville sige, at der skulle foreligge klare oplysninger om barnets eller den unges forhold, der indikerede, at barnets eller den unges udvikling var i fare. Det måtte ifølge bemærkningerne antages, når barnet

”som følge af individuelle vanskeligheder ikke udvikler sig på lige fod med andre jævnaldrende, bl.a. for så vidt angår personlig udfoldelse og opnåelse af gode sociale relationer” (punkt 5).

Med hensyn til (britisk inspirerede) forældreprogrammer var hensigten holdningsændring hos forældrene. Programmerne skulle have karakter af kursusforløb samt indeholde rådgivning og supervision i forhold til forælderollen. Der var ifølge bemærkningerne erfaring for, at programmerne fungerede bedst, når de blev målrettet. Kurser i konflikthåndtering kunne f.eks. henvende sig til forældre, som havde denne type af problemer i hjemmet. Kurser i samfundets sociale normer kunne rettes mod familier, der havde manglende kendskab til disse (punkt 7)<sup>70</sup>. Forældreprogrammer kunne finde sted i forbindelse med forældreoplysning, men også som forebyggende tilbud (op.cit.). Tine Egelund skrev (blandt andet) i denne forbindelse:

<sup>69</sup> Siden – 1. oktober 2008 – har velfærdsminister Karen Jespersen fremsat en skærpelse af denne lovgivning: ”Skærpelse af regler om forældreoplysning og indførelse af ungeoplysning” (lovforslag nr. 979 med ikrafttræden juli 2009). Lovforslaget indebærer bl.a., at kommunerne ikke længere *kan* men *skal* pålægge (visse) forældre konkrete handlepligter og – hvis ikke de følger disse – trække i børne/familie-ydelsen. Desuden forpligtes kommunerne til at give oplysning til unge i alderen 12-17 år, der udviser ’uacceptabel adfærd’ (”Socialrådgiveren” nr. 2/2009).

<sup>70</sup> Det er sandsynligt, at denne formulering især retter sig mod familier af anden etnisk herkomst end dansk.

”... ineffektiv forældreadfærd er i de fleste tilfælde et symptom på mere fundamentale problemer og pres, herunder fattigdom, social eksklusion og strukturelle uligheder. Det er således en individualisering af et samfundsanliggende at se forældres uansvarlighed som den primære årsag til børns antisocialitet” (Egelund i Socialrådgiveren januar 2006).

Desuden udkom i slutningen af 2005 en betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager (Betænkning nr. 1463). Udvalgets kommissorium var blandt andet at vurdere fordele og ulemper ved permanente anbringelser eller opretholdelse af anbringelser, hvor der ikke længere var et anbringelsesgrundlag, men stærk tilknytning mellem barn og anbringelsessted (kontinuitet i barnets liv); at belyse socialfaglige og juridiske problemstillinger i forbindelse med tvangsadoption; at beskrive fordele og ulemper ved at knytte en ‘bisidder’ til barnet (herunder tavshedspligt) - og at belyse fordele og ulemper ved den gældende sammensætning af børn og unge-udvalget. Betænkningen indeholdt forslag om ændring af reglerne om anbringelse og adgangen til tvangsadoption, især for helt små børn og både i form som ‘almindelige’ og ‘åbne’ adoptioner. Den sidste form giver mulighed for begrænset samvær eller kontakt mellem biologiske forældre og barn<sup>71</sup>. Med hensyn til bisidder blev det foreslået, at børn fik ret til at vælge en sådan, og at denne blev pålagt tavshedspligt, og desuden at muligheden for at tilbyde anbragte børn og unge en personlig rådgiver eller fast kontaktperson blev overvejet. I forhold til sammensætning af Børn og unge-udvalget var der ikke egentlige forslag, men der blev peget på, at en jurist fra statsforvaltningen kunne erstatte byretsdommeren, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kunne erstattes af lokale personer med indsigt i børnesager, og at fagligheden kunne øges ved at ændre stemmereglerne og ved at begrænse antallet af læge medlemmer af udvalget. Det blev understreget, at udvalget ikke havde fået til opgave at vurdere, om “kompetencen til at træffe afgørelse i sager om tvangsanbringelser mv. skal henlægges til et organ uden for det kommunale system, således som det sker i de øvrige nordiske lande” (op.cit.:kapitel 4).

I forhold til specielt etniske minoritetsgrupper blev der i henhold til Integrationshandleplanen af maj 2005 (som blev til Folketingets vedtagelse af ”En ny chance til alle” i 2006) indføjet §13, stk. 8 i Lov om aktiv socialpolitik. Paragraffen er i folkemunde blevet kaldt 300 timers reglen, idet kontanthjælp ifølge denne bortfalder, hvis den ene ægtefælle inden for de seneste to år ikke har haft minimum 300 timers ordinært arbejde<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Der synes at være visse overensstemmelser her mellem denne betænkning og Børnerådets publikation af 1998 (se tidligere i afsnittet).

<sup>72</sup> I september 2008 blev de 300 timer gennem aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti foreslået ændret til 450 timer.

Pr. 2007 blev Lov om Social Service redigeret, og paragrafferne skiftede numre, inkl. – som det delvist vil fremgå af de foregående afsnit – de børn- og familierelaterede paragraffer.

### **7.5 Kommunalreform 2007**

Pr. 1. januar 2007 trådte Kommunalreformen i kraft. Den havde tre hovedelementer: et nyt kommunalt Danmarks-kort, en ny opgavefordeling og en finansierings- og udligningsreform (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005).

De to første elementer nævnes her:

\*At Danmark pr. 1. januar 2007 blev opdelt i 98 kommuner og 5 regioner, mens de tidligere amtskommuner blev nedlagt. For offentligt ansatte generelt blev det anslået, at ansatte svarende til ca. 170.000 årsværk skiftede arbejdsgiver som følge af kommunalreformen.

\*At staten (stadig) fastlægger de overordnede rammer samt varetager opgaver som f.eks. politi, forsvar, retsvæsen, udenrigstjeneste, udviklingsbistand, videregående uddannelser og forskning.

Staten har på det sociale område oprettet en national videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), som dels skal skabe et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning, dels skal sikre (gratis) specialrådgivning af borgere, kommuner, institutioner m.fl.. Der er oprettet en national tilbudsportal med oplysninger om kommunale, regionale og godkendte private tilbud på det sociale område. Kommunerne må herefter ikke anvende tilbud, som ikke er registreret i Tilbudsportalen. Staten fører tilsyn med portalen.

Regionerne har fået ansvar for sundhedsvæsenet, regionale udviklingsplaner og løsning af visse driftsopgaver for kommunerne. Kommunerne har bl.a. fået det samlede finansierings-, forsynings- og myndighedsansvar på det sociale område (inkl. socialpsykiatrien) samt varetagelse af de fleste af de borgerrettede opgaver. En række tidligere amtslige institutioner (børn, unge, ældre, handicappede) er overgået til kommunal drift og tilsyn (mens andre er overgået til regionerne).

Der blev skabt en helt særlig konstruktion, nemlig at stat (den statslige arbejdsformidling AF) og kommuner (beskæftigelsesforvaltningerne) på beskæftigelsesområdet indgik i et forpligtende samarbejde i de nye fælles jobcentre, som nu findes i alle kommuner undtagen ø-kommunerne, der i stedet indgår i et kommunalt samarbejde (dvs. at der i alt var 91 jobcentre – [www.bm.dk](http://www.bm.dk) 2007). Jobindsatsen er adskilt fra ydelser i øvrigt, herunder social indsats efter Lov om social service. Den

omfatter mennesker med og uden statsborgerskab. Både stat og regioner (Regionsrådene) overvåger beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene<sup>73</sup>.

Endelig er de tidligere statsamter nedlagt og opgaverne overtaget af den regionale statsforvaltning henholdsvis kommunerne. Nogle af amtskommunernes tidligere opgaver (f.ex. adoption og separation/skilsmisse, tilsyns- og klagesagsbehandling, familie- og personret) er overgået til statsforvaltningerne. Andre til kommunerne (f.eks. indgåelse af ægteskab).

## 7.6 Forældreansvarsloven

Denne lovgivning medtages, selv om den ikke handler om anbringelser af børn, men fordi den i særlig grad understreger både det børneperspektiv, som har fået stadig mere plads i lovgivningen siden slutningen af 1990-erne/begyndelsen af 2000-erne og de krav til adfærd, som forældre forventes at kunne imødekomme.

Pr. 1. oktober 2007 trådte Lov om forældreansvar i kraft (Lov nr. 133 af 31. januar 2007), fremsat af Ministeren for familie- og forbrugeranliggender. Den afløste den tidligere forældremyndighedslov. Der var i 2005 blevet nedsat et Udvalg om Forældremyndighed og Samvær. Dette skulle ikke foretage en fuldstændig revision af lov om forældremyndighed og samvær, idet der allerede var indført en række nye regler. Derimod havde der været rejst en del kritik af regler og praksis på forældremyndigheds- og samværsområdet, bl.a. at lovgivningen i højere grad burde tage udgangspunkt i hensynet til barnets frem for forældrenes behov. Udvalget skulle derfor påse, at børneperspektivet blev klart både i lov og praksis, herunder at barnets krav på samvær med begge forældre - også i tilfælde af 'samværschikane' - blev tydeliggjort. Også tvangsfuldbyrdelse af samvær via Fogedretten skulle overvejes. Dom til fælles forældremyndighed ligeledes samt det dermed sammenhængende: hvordan forældretvister om barnet kunne løses. Eventuel myndighedsafgørelse om 'delt bopæl' skulle indgå i Udvalgets betragtninger. Samt muligheden for retligt reguleret samvær med andre end forældrene. Udvalget blev anmodet om at overveje, hvordan samtaler med børn bedst muligt kunne gennemføres. Og tage stilling til, om større børn skulle have en mere selvstændig rolle i disse sager end i den foregående lov. I den forbindelse skulle Udvalget overveje barnets rettigheder i den sociale lovgivning og om muligt tilnærme de to lovtypers børnerettigheder til hinanden. Selve begrebet forældremyndighed skulle undersøges og eventuelt erstattes med et mere tidssvarende (Betænkning nr. 1475). Som det fremgår af overskriften på dette afsnit, kom loven til at ændre navn til Lov om forældreansvar, mens forældremyndighedsbegrebet er bibeholdt i store dele af lovteksten.

<sup>73</sup> I slutningen af 2008 blev denne fordeling ændret, således at kommunerne nu har det fulde ansvar.

Der var bred politisk opbakning i Folketinget til Forældreansvarsloven<sup>74</sup>. Udgangspunktet for lovgivningen var (ifølge aftalen), at forældre har fælles forældremyndighed, og at dette fortsætter efter en samlivsophævelse. Det var forudgående besluttet dels at øge mulighederne for rådgivning og konfliktmægling, dels at alle sager skulle starte i Statsforvaltningen med henblik på at finde forligsmuligheder. Det måtte derfor forventes, at antallet af forældremyndigheds- og samværssager ved domstolene ville blive reduceret væsentligt. Øvrige elementer var: at børn skal inddrages i egne sager, at forældrene har fælles ansvar for samvær, herunder at de deles om udgifterne i den forbindelse, at der åbnes mulighed for, at samværsordninger, hvor barnet er lige meget hos far og mor, kan fastsættes, at den forælder, der eventuelt flytter sammen med barnet (inden- eller udenlands) skal varsle den anden forældre 6 uger før – og den anden forælder skal kunne bringe sagen op i statsforvaltningen. Statsforvaltningen er i så tilfælde bemyndiget til at træffe en midlertidig afgørelse om barnets bopæl. I særlige tilfælde kan der fastsættes samvær for andre end barnets forældre. Samværschikane skal imødegås, bl.a. ved effektivisering af fogedretternes tvangsfuldbyrdelse af samværssager. Ved afgørelse af, hvilken af forældrene der skal have (alene)forældremyndighed, kan forældrenes evne til samarbejde indgå. Domstolenes afgørelser om forældremyndighed, bopæl eller samvær skal begrundes bedre.

Desuden var aftalepartierne enige om, at der skulle iværksættes et forskningsprojekt, som skulle afgive rapport efter 3 år, samt at eksisterende statistik skulle udbygges<sup>75</sup>.

Der blev derimod ikke taget stilling til andre mulige problemstillinger i forhold til delte familiers økonomi. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender ville udarbejde oversigt over allerede eksisterende viden herom.

I bemærkningerne til lovforslaget blev desuden anført, at det pr. 1. oktober ville

”være muligt for en forælder, der tidligere har haft del i forældremyndigheden, eller ønsker at få del i den efter reglerne i forældreansvarsloven, at indgive anmodning om fælles forældremyndighed efter lovens §14. En sådan sag vil altså ikke kunne rejses over for statsforvaltningen før den 1. oktober 2007”.

Selv om Udvalget for Forældremyndighed og Samvær ikke var blevet bedt om en gennemgribende undersøgelse af hele området, fremlagde det – for overblikkets skyld – forslag til ny lovtekst (Betænkning nr. 1475). En del af denne blev ændret i løbet af

<sup>74</sup> Den blev aftalt mellem Regeringspartierne, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (aftale indgået den 5. december 2006).

<sup>75</sup> Nu, blot et år efter lovens ikrafttræden, diskuterer Folketinget ændringer i Forældreansvarsloven – idet der synes at have vist sig utilsigtede konsekvenser af loven for især børn af underprivilegerede og/eller stærkt konfliktende forældre.



Folketingsbehandlingen. Flere børne- og familieorganiseringer har siden givet udtryk for kritik af og forundring over, at den endelige lov på adskillige punkter blev betydeligt mere vidtgående, end Udvalgets lovforslag angav.

Bemærkningerne til lovforslaget peger i øvrigt på det, der må anses som centralt i loven, nemlig

”at et barn har ret til to forældre. Dette grundlæggende princip indebærer, at forældrene – uanset de ikke lever sammen længere – skal tage ansvar for barnet, dels ved at drage omsorg for barnet, og dels ved at samarbejde omkring væsentlige beslutninger om barnet. Det er også begge forældres ansvar, at der er samvær med den forælder, som barnet ikke bor hos. Lovforslagets titel er således et udtryk for lovens formål – at forældrene har og skal tage ansvar for barnet ved at samarbejde om forældremyndighed og samvær”.

### **7.7 Børnefamiliers forhold**

Efter de såkaldte 'fattigfirsere' vendte udviklingen sig i Danmark, således at landet siden (i det mindste indtil slutningen af 2008, hvor verdensøkonomien ændrede sig dramatisk) har måttet kaldes stadigt mere velstående. Ses der alene på de nordiske lande, viste Nordisk Ministerråds fællesnordiske statistiske årbog for 2006 ganske vist, at Danmark med hensyn til bruttonationalprodukt pr. indbygger, opgjort i købekraftskorrigeret valuta lå som nr. 3 blandt de fem nordiske lande. Det kan hævdes, som Frede Vestergaard gjorde i Weekendavisen (nr. 41, 12. oktober 2007), at det ville være mere retvisende at se på den disponible indkomst pr. indbygger. En sådan opgørelse (som ikke omfatter Island) placerer Danmark i toppen. Som i de øvrige nordiske lande har det offentlige forbrug været stigende – med ca. 23% fra 1995 til 2006, målt i faste priser. Dette placerer Danmark som nr. 3 i sammenligning med de andre nordiske lande. Privatforbruget i Danmark steg nogenlunde tilsvarende. Med hensyn til udgifter til sundhedssektoren ligger Danmark som land nr. 4, idet både Norge, Island og Sverige anvender en større del af bruttonationalproduktet hertil. Med hensyn til middellevetid ligger vi i bunden.

Der er her tale om statistik, hvilket ikke er det samme som, at den økonomiske levestandard har været stigende for alle grupper. Der har været tendens til øget polarisering mellem indkomstgrupperne – formentlig især foranlediget af stigende huspriser og dermed større friværdier for de bedre stillede grupper. Aktuelt synes der at være en vis stagnation<sup>76</sup> inden for dette felt. Tidligere regeringers og i særdeleshed denne regerings stærke fokus på 'alle i arbejde' har formentlig medvirket til en særdeles lav arbejdsløshed. Dette bevirker, at også historisk udsatte grupper (f.eks.

<sup>76</sup> Aktuelt (fra efterår 2008) er der tydelige tegn på mere end stagnation, dvs. recession.

enlige mødre) har fået øget adgang til arbejdsmarkedet (Hansen 2005). Dette gælder ikke i samme omfang etniske minoritetsgrupper, specielt når der er tale om ikke-veluddannede<sup>77</sup>.

Alligevel synes børns forhold ikke at ændre sig påfaldende. Mens Det Tværministerielle Børneudvalg's<sup>78</sup> undersøgelse, iværksat i begyndelsen af 1990-erne (Jørgensen m.fl. 1993) konkluderede, at langt de fleste børn i Danmark havde gode eller meget gode opvækstvilkår, men at en stor minoritet (omkring 15%, som endda var et forsigtigt skøn<sup>79</sup>) ikke delte disse gode betingelser, måtte den samme forfatter, Per Schultz Jørgensen, i senere undersøgelser angive lignende tal for mistrivsel hos børn (Jørgensen 2002). Han understregede desuden i Den Alternative Velfærds-kommissions rapport, at de offentlige indsatser over for de udsatte børn ikke synes at have nedbragt antallet af børn i mistrivsel. Særligt udsatte børn var ifølge forfatteren børn i flygtninge- og asylcentre og børn (både danske og udenlandske) af forældre på kontanthjælp. Han skønnede, at ca. 30.000 børn i Danmark levede i langvarig/permanent fattigdom med de materielle og emotionelle konsekvenser, fattigdom fører med sig (ref. i Social Kritik nr. 103/2006). Den daværende socialminister Eva Kjer Hansen konstaterede derimod (i Nordjyske Tidende den 3. august 2006), at der ifølge en undersøgelse (ikke nærmere angivet) fra Red Barnet var under 30 danske børn, som er relativt fattige gennem hele barndommen.

Med hensyn til direkte overgreb mod børn (fysisk vold) konstaterede en rapport (baseret på litteraturstudier) i 2004 (Christensen & Pedersen 2004), at der ganske vist ikke kunne angives et samlet tal, men at der ikke havde kunnet påvises et ændret omfang af børn, udsat for fysisk vold, inden for en 10års-periode. Med reference til Else Christensen's undersøgelse af overgreb mod 0-1årige børn (Christensen 1992) måtte det desuden forventes, at risikoen for fysisk mishandling ville stige efter det første leveår (Christensen & Pedersen 2004).

I forhold til seksuelle overgreb gjorde 'Tøndersagen' (der startede i efteråret 2005) et dybt indtryk - på offentligheden, på de implicerede myndigheder (og utvivlsomt på de fleste af de direkte involverede familiemedlemmer og krænkere). En dengang 10-årig og (muligvis) en 8-årig pige var af deres forældre blevet udlejet med seksuelt formål til diverse 'købere' og havde sandsynligvis desuden været udsat for bl.a. seksuelle overgreb i deres egen familie. En række mænd samt begge forældre blev tiltalt. Der er blevet afsagt dom over langt de fleste af de implicerede. Det er stadig ikke ganske

<sup>77</sup> Således anførte OECD-rapporten: Trends in International Migration (2000), at bl.a. Danmark's arbejdsløshedstal for indvandrere/flygtninge var tre gange så stor som for den etnisk danske befolkning.

<sup>78</sup> Dette udvalg blev nedlagt ved regeringsskiftet i 2001 (Jørgensen 2006).

<sup>79</sup> Der blev taget forbehold for dette skøn, dels på grund af manglen på tilstrækkeligt repræsentative og metodisk holdbare undersøgelser, dels på grund af tidsmæssig forskydning blandt de anvendte resultater, og endelig fordi det anvendte materiale var baseret på børn i forskellige aldre.

klart, hvilke offentlige myndigheder der havde eller burde have haft mistanke om/kendskab til overgrebene. Der er grund til at formode, at tidspres i den sociale forvaltning forsinkede en hurtigere indsats. Det er en sag, som især har markeret, hvor vanskeligt det kan være for offentlige myndigheder (og det private netværk) at opdage, at børn udsættes for overgreb - og at handle relevant og hurtigt i forhold til det. Desuden viste sagen, at tavshed og hemmeligholdelse blandt de implicerede udgør et stærkt værn mod opdagelse.<sup>80</sup>

Anbringelsestallene i 2007 var som følger:

Ved udgangen af året var 14.960 børn og unge anbragt. Af disse var 12.279 under 18 år (nogenlunde svarende til år 2006). 7% var anbragt ved tvang og 2% ved ungdomssanktion. Derimod oplyste kommunerne til Ankestyrelsen, at afgørelser om anbringelse var faldet, både i forhold til 2006 (9%) og fra kvartal til kvartal i 2007. Dette indikerer, at anbringelserne har længere varighed end i 2006. De mest anvendte anbringelsesformer var døgninstitution, fulgt af familiepleje (Ankestyrelsens Statistikker 2007).

### **7.8 Om periodens anbringelsesforskning**

Det er en stort set umulig opgave at bringe en nogenlunde fair oversigt over den del af periodens forskning, som er knyttet til anbringelser samt udsatte børns vilkår. Der er næppe tvivl om, at sådan forskning på det nærmeste er eksploderet i omfang. Jeg har derfor udvalgt publikationer, der handler om familien generelt, om anbringelser og sammenbrud i disse, om overgreb mod børn, om kommunernes praksis vedrørende udsatte børn og familier, samt om de temaer, Anbringelsesreformen gav anledning til: Familierådslagning og netværksanbringelser.

#### *Om familier generelt:*

I 2004 udkom en oversigt over familiens udvikling i det 20. århundrede (Christoffersen 2004). Der er tale om en omfattende bearbejdning af et stort statistisk materiale. Det fremgår, at familien har gennemgået store forandringer igennem de sidste par hundrede år. Bl.a. er det "ikke længere forbundet med moralsk fordømmelse at få børn uden for ægteskabet", ligesom det samme gælder for skilsmisser (op.cit.:14). Børn/unge flytter – pga. uddannelse - betydeligt senere hjemmefra, end det tidligere var tilfældet (op.cit.:25). Kvinder udsætter det tidspunkt, hvor de begynder at få børn. I 2001 var den gennemsnitlige førstegangs-fødealder 28,3 år. Barndommen/ungdommen er altså blevet forlænget (op.cit.:32). Andelen af børn, født uden for ægteskab, steg kraftigt fra 1970-erne til 1987, hvor den var 45% af alle fødte børn. Procenten ser ud til at have stabiliseret sig på dette niveau (op.cit.:52). Vielser faldt stabilt igennem en årrække, hvorefter de steg igen og tilsyneladende derefter har stabiliseret sig (op.cit.:42). Det skønnes, at ca. en fjerdedel

<sup>80</sup> Claus Jessen gennemgår en stor del af det tilgængelige materiale i "Tøndersagen" (Jessen 2007).

af alle par er papirløst samlevende (op.cit.:44). Skilsmissetallet er stigende. I hvert fald så det ud til, at ægteskaber blev opløst i hurtigere takt end for 50 år siden. F.eks. blev 38% af de ægteskaber, der blev indgået i 1980, opløst i 2001 (op.cit.:103). Med hensyn til enlige forsørgere (mødre) konstaterede Christoffersen, at de i forhold til erhvervsuddannelse var ringere stillet end kvinder i toforsørger-familier, idet de enlige mødre kun for en tredjedels vedkommende havde en sådan uddannelse, mens det gjaldt for tre fjerdedele af kvinder i samlivsforhold (op.cit.:53). Antallet af børn, født af enlige mødre, er dog ret beskedent<sup>81</sup>. Blandt tidligere anbragte piger blev 10% mødre, inden de var fyldt 20 år (op.cit.:87). Med hensyn til spædbarnsdødelighed kunne der helt op til 1990-erne konstateres en forskel mellem børn født af enlige mødre og børn af mødre i samlivsforhold. Ud af 1.000 levendefødte i kernefamilier døde syv inden et år, mens tallet var fjorten for enlige mødre (op.cit.:63). Spædbarnsdødelighed er sandsynligvis også koblet til f.eks. psykosociale belastninger (op.cit.:64). Antallet af årligt fødte børn er ca. 64.000 (i 2004) (op.cit.:70). Antallet af børn, der bor hos enlige forældre, var i 2001 16% af dette antal (op.cit.:115).

Året før var udkommet en forskningsoversigt vedrørende anbringelse af børn og unge uden for hjemmet (Egelund & Hestbæk 2003). Det blev indledningsvist konstateret, at ca. 1% af børnebefolkningen i 2003 var anbragt uden for hjemmet<sup>82</sup>. Aldersmæssigt fordelte de anbragte børn sig således: ca. 4 promille af 0-6årige, ca. 1 procent af 7-11årige, ca. 3 procent af 15-17årige drenge (ca. 2½ procent af piger i samme alder) (op.cit.:13). I øvrigt kunne oversigten (igen) konstatere, at de anbragte børn kommer fra familier, ”som på en række socioøkonomiske områder er dårligt stillede” (uddannelse, arbejde, økonomi samt ofte med ”en ophobning af problemer som misbrug, dårligt psykisk helbred, vold i familien o.l.”) (op.cit.:13-4).

Med hensyn til effekter af anbringelsen sås relativt ens tendenser under og efter denne: de anbragte børn havde flere problemer i skolen (indlæringsmæssigt og socialt), mange havde antisocial adfærd og psykiske problemer samt konfliktfyldte relationer til andre børn og unge. Som unge voksne udgjorde de

”en uforholdsmæssigt socialt dårligt stillet gruppe. De har opnået dårlige skolepræstationer, et ringe uddannelsesnivea, de er oftere arbejdsløse, har

---

<sup>81</sup> Christoffersen henviser til sin egen undersøgelse (1998a), som viser, at ”der relativt sjældent er tale om en planlagt graviditet, når enlige kvinder bliver gravide. De mangler ofte en erhvervsuddannelse. De bor oftere hjemme hos deres egne forældre. De er relativt ofte teenagere. Deres egen opvækst har været præget af forældrenes skilsmisse, og deres egen mor er startet tidligt med at få børn. Men undersøgelsen viser også, at de nybagte mødre får stor opbakning fra deres egne forældre sammenlignet med de øvrige nybagte mødre” (Christoffersen 2004:55).

<sup>82</sup> Med hensyn til børn af etniske minoritetsfamilier konstaterede rapporten, at der manglede landsdækkende, repræsentative tal for disse i Danmark. Forfatterne antog, at anbringelsesfrekvensen kan variere på tværs af forskellige minoritetsgrupper afhængig af integrationsgraden (Egelund/Hestbæk 2003:49).

dårligere økonomi og helbred, flere sociale problemer (misbrug, kriminalitet m.m.), og de risikerer hyppigere at dø i en ung alder” (op.cit.:14).

Det måtte også konstateres, at heller ikke langtidsanbringelser formåede at bringe børnene på niveau med deres jævnaldrende:

”Snarere ser det ud, som om langvarigt anbragte børn efter anbringelsen er bragt på linie med den del af børnebefolkningen, der er socialt dårligst stillet” (op.cit.:14-5).

Desuden fremgik det, at der var sammenbrud i mange anbringelser<sup>83</sup> – specielt når der var tale om teenagere, og at mange børn blev udsat for genanbringelse, således at anbringelser i mange tilfælde ikke var ensbetydende med et stabilt forløb for børnene (op.cit.:16 samt kapitel 4).

Oversigten pegede på områder, der syntes at være forskningsmæssigt (for) beskedent belyst: anbringelse uden for hjemmet generelt, spørgsmålet om hvorvidt ordinære anbringelsesforanstaltninger imødekommer de ekstraordinære behov, som en del af de anbragte børn har, dansk forskning om anbringelse i egen slægt og på lukkede institutioner, genanbringeshyppigheden, betydningen af børnenes kontakt med forældrene under anbringelsen, de anbragte børns relation til søskende og anden slægt, børn af etniske minoritetsgrupper, anbragte børns sundhed samt hvordan børnene selv oplever anbringelsen (op.cit.:14-21).

#### *Sammenbrud i anbringelser:*

I 2006 blev den foranstående forskningsoversigt med hensyn til sammenbrud i anbringelser fulgt op af en forskningsmæssig belysning af temaet (Egelund 2006). Der var tale om en del af forberedelsen til Socialforskningsinstituttets senere undersøgelse om sammenbrud i teenageanbringelser – og i anbringelser i øvrigt. Det blev konstateret, at sammenbrud langt fra er et sjældent fænomen, idet det formodedes at finde sted i imellem 20% og 40% af alle anbringelser af børn i alle aldre. Især anbringelser af unge brød meget hyppigt sammen – ca. 50%. En del tydede på, at en gruppe af unge med en antisocial adfærd har behov for typer af anbringelsessteder, som ikke nødvendigvis er til stede eller findes i begrænset omfang. Sammenbrud i anbringelser kan tværtimod føre til forøgelse af symptomerne. Sammenbrud kan inddeles i tre typer: tydelige sammenbrud, definitionsmæssigt tvivlsomme og mistænkte sammenbrud (efter Sallnäs m.fl. 2004 samt Vinnerljung m.fl. 2001), hvor de tydelige sammenbrud er pludselige og uplanlagte, de tvivlsomme handler om, at samtykke til anbringelse tilbagekaldes og de mistænkte ligner enighed om anden placering, men kan være ’en havareret placering’. I publikationen her

<sup>83</sup> Ankestyrelsens årsstatistik 2007 oplyser, at sammenbrud i anbringelser i 2007 var mindre (19%) end i 2006 (24%).

benyttede Egelund den første type som definition (Egelund 2006:14). Sammenbrud måtte forstås som et komplekst samspil ”mellem et socialt disfavoriseret barn, dets tidligere og nuværende omsorgspersoner og de organisationer, der håndterer det anbragte barns barndom”. Der er behov for yderligere forskning på området (op.cit.:59).

Den opfølgning af teenageanbringelser, der er nævnt i foregående afsnit, har fundet sted (Egelund & Vitus 2007). Der er tale om første del af en kvantitativ forløbsundersøgelse (med et kvalitativt aspekt), hvor 227 unge – mellem 13 og 18 år og anbragt uden for hjemmet i 2004 følges gennem fire år. Hensigten er at analysere deres anbringelseskarrierer og bl.a. undersøge, hvad der adskiller unge, hvis anbringelser bryder sammen, fra unge med stabile anbringelser. Resultaterne viste, at godt en fjerdedel af gruppen havde oplevet mindst ét sammenbrud i anbringelsen, mens næsten 60% havde stabile anbringelser. Resten havde oplevet skift, som ikke kunne karakteriseres som sammenbrud. Når sammenbrud fandt sted, skete det for godt 40% inden for det første halve år og for knap 80% inden for det første år (op.cit.:8 samt 55ff.). Det skønnedes at dreje sig om ca. 2.000 unge (op.cit.:56). De unge, der havde særlig stor sandsynlighed for at opleve et sammenbrud, var især karakteriseret af at have emotionelle problemer. Det var faktisk den eneste signifikante faktor for sammenbrud af anbringelsen – hvad de unge selv angår. Derimod steg sandsynligheden for sammenbrud i anbringelsen for unge fra kommuner med økonomiske begrænsninger. Tilsyneladende var sammenbrud ikke knyttet til anbringelsesformen – om end institutionsanbringelser i højere grad omfatter planlagte skift af omsorgsmiljø. Med hensyn til sagsbehandlingen var den eneste faktor, der kunne identificeres som en faktor, der *reducerede* sammenbrudsrisikoen, at der ikke havde været sagsbehandlerskift, at der havde været forudgående aflastningsophold, at den unge selv havde givet samtykke til anbringelsen, og at der var udarbejdet en handleplan (op.cit.:9-10). Foreløbige forslag til reduktion af anbringelsessammenbrud for unge var: grundig brugerinformation inkl. Konflikt-løsningsprogrammer samt tilstedeværelsen af en plan B, hvis plan A (anbringelse et specifikt sted) bryder sammen (op.cit.:58).

#### *Overgreb mod børn:*

Som tidligere nævnt markerede regeringen(erne) sig særligt i forhold til seksuelle overgreb mod børn fra slutningen af 1990-erne. I 2000 blev der (også som tidligere anført) oprettet et videnscenter og etableret et forskningsnetværk.

Forskningsnetværket udgav i 2005 en antologi, baseret på dets første 6 års arbejde (Mehlbye & Hammershøi 2006). Netværkets formål er overordnet at ”etablere og vedligeholde en integreret tværfaglig forskningsmæssig og praktisk indsats mod seksuelle overgreb på børn og unge...” samt at ”indsamle og sprede viden om

forskningsresultater, at udveksle og koordinere erfaringer og at bidrage til at udvikle og gennemføre forskningsprojekter, der kan fremme en effektiv forebyggelse af seksuelle overgreb mod børn og unge samt forebygge eller mindske følgerne af seksuelle overgreb” (Hammershøi & Mehlbye 2006:7). Der er således tale om en kombination af forskning og konkret vejledning. Med hensyn til omfang fremgår det af Karin Helweg-Larsens og Helmer Bøving Larsens 2002-undersøgelse blandt 6.000 9. klasses elever, at i alt 11% af de unge havde haft seksuelle erfaringer, som er strafbare efter dansk lovgivning. 8% piger og 2% drenge oplyste at have haft seksuelle erfaringer med en mindst 5 år ældre person, og 3% af pigerne og 1% af drengene oplevede det som et seksuelt overgreb (Helweg-Larsen & Larsen 2006:31-2).

Else Christensen trækker med hensyn til de betydeligt yngre børn – børnehavebørnene - på Socialforskningsinstituttets børneforløbsundersøgelse<sup>84</sup>. For 9 børn i denne undersøgelse blev det oplyst, at de havde været udsat for seksuelle overgreb. Knap 2% af alle undersøgelsens mødre oplyste i personligt interview, at der havde været mistanke om seksuelle overgreb fra voksne mod børn i barnets daginstitution. I en tredjedel af tilfældene var de blevet orienteret af institutionen (Christensen 2006:67-8).

I antologiens afsluttende kapitel overvejes den sociale indsats, set fra et barneperspektiv. Det tidligere nævnte nye børnesyn ses dels som afledt af De forenede Staters Børnekonvention<sup>85</sup>, dels som et broget billede i praksis, idet:

”Erfaringerne fra SISO’s rådgivning vidner om, at når det handler om børn og seksuelle overgreb, risikerer barnet at blive efterladt i et tomrum – af årsager, der skal findes såvel fagligt som organisatorisk på trods af lovgivningens intentioner” (Hansen 2006:181).

Og senere:

”Efter kommunalreformen er ansvaret placeret meget decentralt, og udmøntningen af den sociale lovgivning resulterer allerede i dag i store forskelle på trods af børns lighed for loven og lige ret til beskyttelse, udvikling og inddragelse” (op.cit.:196).

*Kommunernes praksis i anbringelsessager:*

Af rapporten Nye regler – Ny praksis om effekten af ændringerne i Servicelovens børneregler i 2001 fremgik det dels, at der var tale om en spørgeskemaundersøgelse

<sup>84</sup> Denne omfatter oprindeligt 6.000 børn født i efteråret 1995.

<sup>85</sup> Ratificeret af Danmark i 1991.

over flere gange samt en case-undersøgelse, dels at der var ”tydelige indikationer på, at kommunerne under ét har arbejdet meget med at omsætte de nye regler til hverdagspraksis ...”, om end der er store forskelle kommunerne imellem (Hestbæk m.fl. 2006:9-10). Børn blev inddraget i højere grad end før (80% i 2005). I over halvdelen af sagerne forelå der ikke en §38(§50)-undersøgelse. 60% af kommunerne havde indført eller ændret deres retningslinier på området. En lige så stor andel havde indført nye foranstaltninger i nærmiljøet siden 2004. Vidensopsamlingen var stigende (op.cit.:10-11). Der syntes at være et særligt fokus på ”systematik, grundighed og ensartethed i sagsbehandlingen” (op.cit.:12).

Fra undersøgelsens mange resultater vil jeg fremhæve nogle få:

Brugen af Familierådslagning, idet denne syntes at være mindsket i perioden fra 1998 til 2001, hvor modellen blev anvendt for ca. 4%’s vedkommende (mod 7% i 1998) (op.cit.:48).

Tvangsforanstaltninger: her så det ud til at være forældrenes problematiske adfærd over for barnet/den unge, der udløste sådanne, ikke barnets adfærd eller følelsesmæssige reaktioner (op.cit.:64-5).

Støttepersoner til forældre: Der blev registreret en stigende anvendelse af disse (men stærkt varierende fra kommune til kommune), svarende til at ca. 900 familier fik en sådan i 2004 (op.cit.:102).

#### *Familierådslagning:*

Familierådslagning<sup>86</sup> indgik i Anbringelsesreformen som en af de modeller, regeringen gerne så taget i anvendelse i børnesager. Det er et møde, hvor et barn og dets udvidede familie træffer nødvendige beslutninger om barnets fremtid. Planen tiltrædes af den sociale forvaltning. Beslutningsmodellen er inspireret af “Family Group Conference”, som siden 1989 har været et lovkrav i New Zealand – uanset etnicitet. Anledningen der var, at der i den oprindelige befolkning Maori var opstået en stærk borgerretsbevægelse, rettet mod den politiske og kulturelle undertrykkelse af Maori og mod den sociale elendighed, der prægede folket som proletariat i storbyernes slumkvarterer (Karpatschhof & Karpatschhof 2004), samtidig med at det måtte konstateres, at Maori var kraftigt overrepræsenteret i børneforsorgsstatistikken, og at det ved anbringelser viste sig, at børnene ofte mistede kontakten med deres slægt (Brønholt 2002). Maori’s egne løsningsmodeller omfattede, at familien, forstået som storfamilien, samledes, debatterede problemet og fandt en kollektiv løsning. Ansvar for løsningens udførelse i praksis var fælles (Saasen 2002). I Danmark er Familierådslagning et tilbud, som familier har ret til at fravælge. Modellen er

<sup>86</sup> Se bl.a. Faureholm & Brønholt 2005 herom.



afprøvet via et forsøgsprojekt i årene 1999 til 2002 (afrapporteret i Rasmussen & Hansen 2002, Hansen & Hansen 2003). Der blev siden (som et led i et fællesnordisk samarbejde) udarbejdet en rapport om omfanget af inddragelse af børn og de for dem relevante temaer i Familierådslagningsprocessen. En af konklusionerne er, at børneperspektivet gerne kunne styrkes yderligere (Mortensen 2007).

#### *Netværksanbringelser:*

Anbringelsesreformen understreger nødvendigheden af inddragelse af barnets netværk, i form af f.eks. Familierådslagning og som muligt anbringelsessted. Der udkom i den forbindelse nogle rapporter om slægtsanbringelser, et tema der allerede havde været nævnt i især Socialforskningsinstituttets forskningsoversigt.

Området havde tydeligvis ikke tidligere været gransket<sup>87</sup>, hvorfor to af de rapporter, der nævnes i det følgende, er pilotundersøgelser, mens den tredje er en opsamling af amerikanske erfaringer.

Den ene pilotundersøgelse (Lindemann & Hestbæk 2004) er ”en mindre kortlægningsundersøgelse, hvor (94) kommuner (dvs. sagsbehandlerne) har besvaret et mindre spørgeskema om hvert slægtsanbragt barn i kommunen” (Forordet). Undersøgelsen skønner, at ca. 5% af alle anbringelser i Danmark er slægtsanbringelser (op.cit.:25). Tendensen til slægtsanbringelse synes at være større i mindre kommuner. De centrale fund er, at børnene, som er anbragt i egen slægt, vurderes at klare sig bedre udviklingsmæssigt end børn i andre anbringelsesformer, at deres problemomfang synes mindre, at denne type anbringelse bryder sjældnere sammen end andre, at børnene i højere grad besvarer kontakten med deres forældre (om end der er knyttet forbehold til dette fund (op.cit.:46)). Det anføres, at Danmark tilsyneladende benytter sig i mindre omfang af slægtsanbringelse end lande, vi almindeligvis sammenligner os med, og at antallet tilsyneladende – ud fra den sparsomme danske forskning - er faldende (op.cit.:8-9)<sup>88</sup>. En stor del af børnene anbringes hos morforældrene, en næsten lige så stor del hos forældres søskende. Ca. 6,5% af slægtsanbringelserne sker hos venner af familien, dvs. netværksanbringelser (op.cit.:33). Rapporten afsluttes med spørgsmålet, om (nogle) sagsbehandlere kan have modstand mod anbringelse i slægten – og i givet fald hvorfor (op.cit.:53).

Det er netop dette tema, der belyses i en pilotundersøgelse fra AKF (Mehlbye 2005). Undersøgelsen er en del af Socialministeriets KABU-projekt. Det er en kvalitativ undersøgelse, hvor data udgøres af interviews med 17 socialrådgivere, 5 slægtspleje-

<sup>87</sup> ”Slægtsanbringelsesområdet (er) stort set uberørt territorium i en dansk forskningsmæssig sammenhæng” (Lindemann & Hestbæk 2004:16)

<sup>88</sup> Således viser rapporten ”Udvidede nøgletal på området for udsatte børn og unge, 2007, 6-byerne (= de 6 største byer i Danmark), at antallet af børn, anbragt af sociale årsager i netværkspleje (som dækker både slægts- og netværksanbringelser), er betydeligt lavere end de skønnede 5% i Lindemann’s og Hestbæk’s undersøgelse.

familier, 3 unge og 1 forælder. Der er tale om i alt 25 anbringelser (op.cit.:10). Undersøgelsen er gennemført i 2004/2005 og omfatter, som den foregående, en litteraturundersøgelse. Desuden forventer forfatteren – på baggrund af Anbringelsesreformens anbefalinger – en fremtidig stigning i antallet af netværksanbringelser. Hensigten med undersøgelsen er at opnå viden om praksis i kommunerne, socialrådgivernes vurderinger af denne form for anbringelse samt familiernes erfaringer (op.cit.:8). Jill Mehlbye konkluderer, at visitationen til slægtsplejefamilier forløber anderledes end til andre former for anbringelser, idet barnet, før beslutningen træffes af myndighederne, allerede kan have opholdt sig midlertidigt eller mere permanent i slægtsplejefamilien (op.cit.:10). Visitationen forløber derfor ikke nødvendigvis efter de formelle retningslinier, idet der (på grund af det førnævnte) ikke altid foretages en grundig undersøgelse. Det kan være problematisk. Ligeledes er godkendelsesprocedurerne (af slægtsplejefamilien) heller ikke på samme niveau som for andre anbringelser, og der er ikke altid udarbejdet en formaliseret samværsaftale med forældrene (op.cit.:11-13). I de fleste tilfælde (men varierende mellem kommunerne) fik slægtsplejefamilien dækket kost og logi, men fik ikke plejevederlag (op.cit.). Samlet opgøres styrker og svagheder således:

*Styrker* – at barnet har lettere ved at bevare kontakten til familie og slægt, at der er tætte følelsesmæssige relationer mellem barn og slægtsplejefamilie, at der kan være mulighed for, at barn forbliver i sit lokalmiljø, at det er lettere for barnet at fortælle sine kammerater, at det bor hos bedsteforældrene, end at det er i plejefamilie.

*Svagheder* – at samværet med forældrene kan blive vanskeligt at styre, at socialrådgiveren ikke nødvendigvis har indsigt i dette, at der kan blive etableret 'alliancer' mellem slægtsplejefamilie og forældre, som socialrådgiveren holdes uden for, at det kan blive svært for slægtsplejefamilien at holde en måske nødvendig følelsesmæssig distance, at konflikter kan bruges mod biologisk mor, at det er svært at afbryde forholdet, hvis det viser sig ikke at være det rette for barnet, at f.eks. bedsteforældre på grund af alder ikke kan magte opgaven barnets barndom igennem, og at tilsynet med slægtsplejefamilien reduceres (op.cit.:70-73).

I Lindemann & Hestbæk's oven for nævnte undersøgelse (2004) blev inddraget forskningsfund fra især Norden og England.

Senere i 2004 undersøgte Socialforskningsinstituttet erfaringer om slægtsanbringelser i USA (Møller & Egelund 2004). Der var tale om et arbejdsnotat, udarbejdet for Socialministeriet – som et supplement til den tidligere udkomne forskningsoversigt over anbringelser (Egelund & Hestbæk 2003). Socialministeriet ønskede at vide, om slægtsanbringelser var særligt egnet til bestemte grupper af børn, hvad de typiske problemer ved slægtsanbringelse var, og hvordan det offentlige kunne bidrage til

løsning af sådanne mulige problemer. Undersøgelsen skulle især handle om de større børn (Møller & Egelund 2004:2).

Det blev indledningsvist understreget, at der i USA er et ganske andet grundlag for intervention i børns vilkår end i Danmark. Lovgivningen giver ikke grundlag for at intervenere ud fra et velfærdsperspektiv, men derimod fra et beskyttelsesperspektiv. Anbragte børn i USA har derfor alvorligere problemer, end de har i Danmark (op.cit.:5). Og de er gennemsnitligt yngre ved anbringelsen (op.cit.:18).

Undersøgelsen viste, at der i USA igennem de senere år var sket en markant stigning i antallet af børn, anbragt i slægten. Den viste også, at ”børn i slægtspleje oftere vokser op hos familier, der økonomisk og socialt er dårligere stillet end traditionelle plejefamilier” (op.cit.:7), at slægtsplejeforældre modtog langt færre ydelser i form af supervision og kurser end andre plejefamilier samt lavere plejeløn, og at der var mindre samarbejde mellem disse familier og de sociale myndigheder, end det var tilfældet i andre plejefamilier (op.cit.:12). Forfatterne anbefalede derfor, at man:

”hvis man socialpolitisk vil styrke anvendelsen af denne anbringelsesform, må sikre, at børn, der anbringes hos slægten, får samme gode opvækstvilkår, som det tilstræbes i andre plejefamilier” (op.cit.:13)<sup>89</sup>.

I øvrigt genfindes nogle af de samme fordele og problematikker, som Jill Mehlbye skitserede (Mehlbye 2004).

Som Møller og Egelund understreger, er slægtsanbringelse

”ikke et vidundermiddel. Det er ikke påvist, at slægtsanbringelse har væsentligt mere positive effekter for børnene end anbringelse under andre forhold. Det centrale er imidlertid, at anbringelse hos slægten tilgodeser børnenes udvikling på samme niveau som andre anbringelser” (Møller & Egelund 2004:19).

## 7.9 Centrale temaer

### 7.9.1 Lovgivningen ændres i hurtigt tempo

Som det tidligere flere gange er sket i ‘børnelovgivningen’, blev også Bistandslovens børneparagraffer overført stort set uændrede til Lov om social service. Det gjaldt også for tvangsanbringelsesparagraffen. Men, som det også er erfaret før, startede debatten

---

<sup>89</sup> Som det er fremgået tidligere i afsnittet, blev aflønningen af slægts- og netværksplejefamilier med Anbringelsesreformen betydeligt lavere end for andre plejefamilier.

om lovændringer lige efter lovens ikrafttræden. Der har siden fundet adskillige og væsentlige ændringer sted. Lovændringerne synes at følge to spor: dels et spor der giver de sociale myndigheder større handlerum i forhold til intervention og anbringelse. Dette er knyttet til øgede krav om større effektivitet i de sociale forvaltninger. Dels et spor, der synes at forstærke den allerede iværksatte udvikling af barnets rettigheder, om end forældrene også har fået enkelte nye rettigheder. Begrundelserne for det første spor er bl.a., at regering og folketing samt amter (der ganske vist ikke siden 1. januar 2007 eksisterer længere) og kommuner mener, at der ikke længere er råd til børne- og ungeområdet i det hidtidige omfang. De forebyggende foranstaltninger er steget i antal og omfang, mens anbringelsesbehovet ikke er faldet. Diskursen om målretning af indsatsen på feltet, dvs. i forhold til de mest truede, bliver stadigt tydeligere. Forebyggelsestanken er vel ikke forladt, men ses mere og mere som specifik og ikke rettet mod børn i 'almindelig' mistrivsel. Desuden ses vidensniveauet, specielt i forhold til det efter nogles mening misvisende udtryk 'forebyggende foranstaltninger' som for beskedent. Til det andet spor, udvidelse af børnenes rettigheder, hører, at alle børn uanset alder får ret til at udtale sig om og blive inddraget i egen sag og de foranstaltninger, der planlægges for dem. De skal høres på kvalificeret og respektfuld måde. Hensigten er, at børnene skal have mere ro i anbringelsen, idet hjemtagelsen, efter at forældrene har begæret denne, kan udskydes i seks måneder. Børnene har fået selvstændig handlekommune under anbringelsen og er dermed blevet mere uafhængige af forældrenes eventuelle flytninger over kommunegrænser. Den, der er fyldt 15 år, kan nu selv søge om 'tvangsanbringelse' – og har ret til advokatbistand. Desuden har forældrene fået nye muligheder: de kan få en støtteperson under barnets anbringelse. Det er blevet understreget, at handleplanen også skal indeholde eventuel materiel og immateriel støtte til forældrene, som desuden får ret til at blive holdt orienteret om det anbragte barns hverdag og til at få støtte til samarbejde med anbringelsesstedet. Der lægges vægt på inddragelse af det familiære netværk.

### ***7.9.2 Balancen mellem børns og forældres retssikkerhed***

Som det fremgår, synes barnets rettigheder i denne periode at blive fremhævet i forhold til forældrenes. Det er i overensstemmelse med socialministerielle udmeldinger om, at barnet 'har første prioritet og krav på omsorg, sammenhæng og kontinuitet i tilværelsen' (Socialministeriet 2004). Mens både retsbeskyttelse og retssikkerhed øges for børnene, kunne (nogle af) deres forældre mene, at deres (forældrenes) retssikkerhed indskrænkes. Politiet behøver ikke længere retskendelse, når det i forbindelse med en tvangsmæssig anbringelse tiltvinger sig adgang til familiens bolig. Det er langt vanskeligere at forudse resultatet af en formulering som, at der er 'begrundet formodning om' frem for formuleringen 'når det må anses for godtgjort' ved myndighedernes bedømmelse af, at barnets problemer ikke kan løses i

hjemmet. Forudseelighedsretssikkerheden<sup>90</sup> er også mindsket for forældre, der har accepteret frivillig anbringelse af deres barn, men som ved ønske om hjemtagelse kan risikere, at barnet tilbageholdes på anbringelsesstedet i op til seks måneder. Tilbageholdelsen kan dels begrundes i antagelse om, at hjemtagelsen kan skade barnet, eller antagelse om at barnets tilknytning til anbringelsesstedet har fået en sådan karakter, at afbrydelse af forholdet vil skade det<sup>91</sup>. Ændringer i Lov om retssikkerhed og administration (fra 2003) har desuden givet myndighederne ret til uden forældresamtykke at indhente oplysninger både om forældremyndighedsindehaveren og dennes ægtefælle eller samlever (som ikke nødvendigvis er barnets far), også fra private. Samtidig understreger Socialministeriet<sup>92</sup> nødvendigheden af en god dialog og et godt samarbejde mellem myndigheder og forældre.

Der ses derimod i disse år tegn på, at offentligt socialt arbejde fokuserer på at skabe solidaritet mellem familiemedlemmer. Beslutningsmodellen Familierådslagning omfatter barn, forældre, deres udvidede familie, nære venner etc. I Anbringelsesreformen åbnes der mulighed for at anbringe børn i deres slægt. Erfaringer med slægtsanbringelse peger dels på disses større muligheder for at skabe mere kontinuitet i barnets liv, end fremmedanbringelser kan give. De peger også på, at slægten modtager mindre støtte, inkl. økonomisk, fra de offentlige myndigheder (Møller & Egelund 2004, Lindemann & Hestbæk 2004). I et anerkendelsesteoretisk perspektiv viser de (ikke alt for mange) undersøgelser, der er foretaget i Norden, at modellen har sin store kraft netop på det solidariske niveau, her forstået som på den udvidede families niveau. Stort set alle udvidede familier havde både lyst til at møde frem og til at give bidrag, også af praktisk karakter, til løsning af barnets situation. Forældrene følte sig mødt med forståelse og interesse af de øvrige familiemedlemmer. De følte, at de fik hjælp med problemerne og hjælp med at finde udveje. At kunne dele problemerne med nærtstående var af central værdi. I forhold til forvaltningen medførte den udvidede families opbakning og forældrenes større selvværdsættelse et betydeligt forbedret samarbejde (Hansen & Hansen 2003). Det er naturligvis interessant - i en solidarisk og anerkendelsesteoretisk optik<sup>93</sup> i et senmoderne samfund - at Familierådslagning synes at være en succes på dette felt. Modellen er som nævnt baseret på New Zealand's indfødte befolkning Maori's måde at løse konflikter gennem slægtens involvering. Konfliktløsningsmodellen er ikke fremmed for os, men vi skal nogle generationer tilbage for at genfinde den i Danmark. Det

<sup>90</sup> Forudseelighedsretssikkerhed består i, at borgerne har forholdsvis let ved at forudse de retlige konsekvenser af bestemte situationer og dispositioner. Det indebærer krav til afgørelsernes normering i lovgivningen (som værn mod vilkårlighed) og til information (omfang og måde) af borgerne om retstilstanden på det pågældende område (Nordskov Nielsen ref. i von Hielmcrone 1997).

<sup>91</sup> Der åbnes måske fremover mulighed for langvarige anbringelser eller tvangsadoption i ganske særlige tilfælde – ad Betænkning om retssikkerhed i anbringelser (2005).

<sup>92</sup> Socialministeriet eksisterede frem til 2007.

<sup>93</sup> Den anerkendelsesteori, jeg her refererer til, er videreudviklet af Axel Honneth (bl.a. på baggrund af GWF Hegel's arbejde).

tyder på, at der i nutidens familier er bevaret traditionelle værdier som ansvarlighed for og engagement i måske fjernere familiemedlemmer (Saasen 2002). På den anden side medfører øget familiær integration også skærpelse af den intrafamiliære sociale kontrol med familien. Når et samfund bliver tættere, snævrer den sociale kontrol mere (Karpatschof & Karpatschof 2004). Men man kan sige, at det er solidaritetens og den gensidige anerkendelses pris - man får og man giver.

### ***7.9.3 Regeringen sætter spotlys på overgreb mod børn***

Forskningsinstitutionen SISO blev oprettet i 2001. To socialministerielle handlingsplaner om henholdsvis fysisk vold og mishandling og seksuelle overgreb mod børn så dagens lys i 2004. Befolkningens tilbøjelighed til at underrette de sociale myndigheder om børn, der blev udsat for overgreb, skulle øges. Forældre, der ikke magtede børneopdragelse på et ønskeligt niveau, skulle på kursus. Vidensniveauet ansås som for lavt, hvorfor der på relevante uddannelser skulle undervises i temaet. Sygehuse skulle oplyses om, hvordan de greb sådanne sager an. Der blev opfordret til et godt og tidligt samarbejde mellem politi og sociale myndigheder. I rapporten om fysisk vold og mishandling blev der advaret mod en 'for stram fortolkning af tavshedspligten' (Socialministeriet 2004).

Det tidligere Socialministerium planlagde desuden iværksættelse af en oplysningskampagne for at øge befolkningens tilbøjelighed til underretning af kommunalbestyrelsen ved formodning om børn i mistrivsel.

### ***7.9.4 Flere enlige forsørgere har behov for særlig støtte***

I en rapport (Socialministeriet 2003) blev det dels konstateret, at der i familier med enlige forsørgere var blevet markant flere med tre eller flere børn, og at børn i denne familietype viste større behov for særlig støtte end børn i andre familier. CASA's rapport (Hansen 2005) bekræfter, at der i den socio-økonomisk meget varierede gruppe af familier med enlige forsørgere findes et ikke ubetydeligt antal fattige familier, både målt som indkomst- og afsavnsfattigdom.

## **8. AFSLUTTENDE DISKUSSION**

I det foregående har jeg beskrevet dele af børneforsorgens udvikling fra 1905 til 2008. Jeg har søgt efter større og mindre udsagn om, hvordan tankegangen om anbragte børn/marginaliserede familier har udviklet sig gennem et århundrede og hvilke samfundsinterventioner, der har været tale om. Mit centrum har været tvangslovgivningen og den retssikkerhed, der har været knyttet til en så indgribende intervention i familielivet (eller i perioder netop ikke har). Tvangslovgivningen er blevet og bliver i praksis anvendt på særlige familier, præget på den ene side af

underprivilegering og på den anden side af manglende evne til opfyldelse af mere eller mindre specificerede normer om forældreadfærd og børns opvækstvilkår. At familierne var underprivilegerede, hørte ifølge Foucault (2000) til det, der ikke ofte blev sagt.

I det følgende vil jeg ud fra det, jeg for hver lovgivningsperiode har kaldt 'centrale temaer', fokusere på kontinuitet og diskontinuitet i udviklingen. Som nævnt i indledningen trækker jeg her på dele af primært Michel Foucault's, sekundært Axel Honneth's teorier til perspektivering af temaerne.

I det lys vil jeg diskutere temaerne ud fra følgende disposition:

- \*Det retlige spor: Tvangslovgivning, retssikkerhed og niveauet for tvangs-anbringelsesbeslutninger. Inden for det spor foretager jeg en lille ekskurs vedrørende lovgivningens 'navne' gennem tiderne.
- \* Det familiære spor, med særligt fokus på eneforsørgerfamilien.
- \* Sporet om børnemishandlingens historie.

### 8.1 Det retlige spor

Dette afsnit handler om samfundets magtudøvelse over for (dele af) befolkningen og om det retssikkerhedsværn, som gennem et århundrede er opbygget til sikring af samfundsmedlemmerne mod myndighedernes magtmisbrug. Foucault's tanker om magt er vigtige her. Han opfattes ofte som magtteoretiker. Selv så han sig som *magtanalytiker* (Foucault 2002b:88). Han var optaget af at analysere magtrelationer, som han anskuede som:

"Den mangfoldighed af styrkeforhold, som er immanente i det område, hvor de udøves, og hvis organisation de konstituerer; spillet, som gennem kampe og sammenstød omformer, styrker og omstiller dem; den støtte, som disse styrkeforhold yder hinanden, så at de kommer til at udgøre kæder eller systemer, eller, tværtimod, de forskydninger, de modsætninger, som isolerer dem fra hinanden; og endelig strategierne, i hvilke de virker, og hvis generelle mønster eller institutionelle krystallisering legemliggøres af statsapparater, af lovformuleringer, af sociale hegemonier" (op.cit.:98)

Foucault så magt som "allestedsnærværende", "den skabes hvert øjeblik, på alle punkter" ... Den er "overalt" ... "det er ikke en struktur, det er heller ikke en bestemt kraft, som visse udvalgte skulle være begavet med: det er det navn, man giver en kompliceret strategisk situation i et givet samfund" (op.cit.:98-9).

Han havde et tvetydigt forhold til retten. På den ene side så han 'det juridiske monarki' som et 'trods alt' forbigående fænomen, idet "det mere og mere (gennemtrænges) af helt nye magtmekanismer, som sandsynligvis ikke kan reduceres til rettens repræsentation" (op.cit.:95), dvs. at han i sine magtrelationsanalyser søgte at se uden om/bag om retten. På den anden side så han retten (som det også fremgår af ovenstående citat om strategier) som en kode for magtens repræsentation (op.cit.:94) eller som magtens (midlertidige) endepunkter (op.cit.:98). I forsøget på at forstå magt måtte man forstå mangfoldigheden af styrkeforhold, spillet om magten og magtens strategier.

Foucault's magtrelationsopfattelse er vigtig her, til trods for hans tro på 'det juridiske hierarki' som et forbigående fænomen. Selv ser jeg ikke alene tvangsanbringelseslovgivningen, spørgsmålet om retssikkerhed og niveauet for tvangsanbringelsesbeslutninger som ret, men også som symbol for en magtkamp mellem de disciplinerede og de, der har været vanskelige at disciplinere via normers mere eller mindre usynlige magtudøvelse.

### **8.1.1 Tvungen til den gode barndom**

Det er en forunderlig, om end ikke ny indsigt, at samfundets tvangsmæssige indgriben over for visse familiers børn i sit væsen ikke har forandret sig fra 1905 til nu. Sprogligt har der ganske vist fundet en løbende modernisering sted. Børnelovens 'forbryderske' og 'forsømte' børn har fået nye betegnelser. De er blevet til børn med 'misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder' og til børn med 'andre adfærds- eller tilpasningsproblemer'. Deres forældres mangler har ligeledes fået nye betegnelser. Forældrene er ikke længere 'groft forsømmelige', men udviser 'utilstrækkelig omsorg'. Børneloven af 1905 ville Foucault formentlig have set som et udtryk for, at reguleringen af befolkningen - 'biopolitikken' - var startet (Foucault 2002b:143).

En enkelt afvigelse i den ellers kontinuerlige udvikling af tvangsparagraffen fandt sted i 1976 med Bistandslovens ikrafttræden. Der var næppe tale om diskontinuitet i Foucault's forstand, idet paragraffens tidligere mere eller mindre konkrete indhold blev flyttet til et cirkulære - en afvigelse, som nok ændrede det retssikkerhedsmæssige grundlag, men i virkeligheden ikke det materielle. Jeg kunne forestille mig, at Foucault ville mene, at dette netop kunne være et eksempel på 'forskydning i styrkeforhold'. Rettens hierarki ændrede sig (om end midlertidigt), idet lov må siges at befinde sig på et højere retsniveau end cirkulærer.

Til trods for denne parentes, som Ib Ydebo dels kaldte uheldig, dels en utydeliggørelse af lovens eget retsgrundlag (Ydebo 1988:33-4), ses der en konstans af det faktiske indhold af tvangsparagraffen fra 1905 til nu. Det kan undre, fordi man kunne



formode, at et århundredes udvikling mod en (med afbrydelser ganske vist) stadig højere levestandard, øget viden om konsekvenserne af menneskers levevilkår og øget materiel og immateriel indsats i forhold til familierne samt omfattende institutionelle forandringer, også ville have ændret lovgivningen om indgriben over for de udsatte børnefamilier.

Langt de fleste børnefamilier har gennem perioden kunnet leve op til de på enhver tid gældende normer om at kunne sørge for sig og sine uden at skille sig ud på negativ vis og om at kunne give børnene den 'rigtige' opvækst. Den rigtige opdragelse var omkring 1905 at lære børnene flid, orden, lydighed og disciplin. Det var dyder, der også gjaldt for de voksne. Her i det første årti i 2000-erne er 'opdragelse' ikke længere et politisk korrekt ord. Børnene skal kunne udvikle sig og realisere sig. De skal kunne samarbejde og tage ansvar for egen læring. Igen gælder dette også for de voksne. Den skjulte og hemmelige disciplinering virker sandsynligvis på langt de fleste. Men i forhold til visse familier er dens succes tilsyneladende begrænset. Der synes igennem perioden og stadig at findes familier, som ikke vil eller ikke kan tilpasse sig de på enhver tid eksisterende normer om f.eks. selvforsørgelse og den rette børneopdragelse. De synes med Foucault's ord hverken at være produktive eller underkastede.

Hvad kunne det handle det om – ifølge Foucault? I Foucault's første forelæsning på Collège de France i 1978 (Foucault 2008) var et af temaerne sikkerhed, forstået som samfundets sikkerhed. Som eksempel anvendte og overvejede han bl.a. straffelovens udvikling. Jeg er helt klar over, at denne lille bogs familier kun undtagelsesvist omfattes af straffeloven (f.eks. når der er tale om svær vanrøgt af samt fysiske, psykiske og seksuelle overgreb mod/mishandling af børn), og at det især er den sociale lovgivning, der er virksom her. Ikke desto mindre mener jeg, at Foucault's tanker i denne forelæsning kan anvendes analogt. Foucault ser udviklingen i tre tempi eller 'moduleringer': Den første er, at loven forbyder noget, og hvis forbuddet overtrædes, straffes overtrædelsen med "f.eks. hængning eller forvisning eller en bøde" (op.cit.:10). Der er tale om en "binær opdeling mellem det tilladte og det forbudte og en kobling, som udgør loven, en kobling mellem en type forbudt handling og en type straf" (op.cit.:11). I anden modulering har vi stadig forbud og straf, men nu er det indrammet af "en række forskellige overvågninger, kontroller, blikke og patruljeringer" (op.cit.:10). Og straffen er også "en lang række behandlinger og bearbejdningsarbejde af den skyldige, et omformningsarbejde i form af det, man simpelthen kalder straffeteknikker som tvangsarbejde, tugt, opdragelse, forbedring osv." (op.cit.). Dette er disciplineringsmekanismen. Den tredje modulering handler om, i hvor høj grad der skal sættes ind over for overtrædelsen, først og fremmest om det er umagen værd, dvs. hensynet til økonomien. Det handler ifølge Foucault om, hvad der kan betragtes som det gennemsnitligt optimale for en given

social funktion (op.cit.). Man sætter ”magtens reaktioner over for dette fænomen i en beregning, som er en omkostningsberegning” .... ”Det er altså en helt anden fordeling af tingene og mekanismerne, som her udkastes” (op.cit.:12). For Foucault er denne udvikling dels en historisk udvikling – fra det arkaiske til det moderne til det samtidige. Dels drejer det sig om ’sikkerhedens orden’ – en orden, som altid har været indlejret i loven. Det, der er det nye/kommer til efterhånden, er det øgende omfang (op.cit.:13)<sup>94</sup>. Det er en ”veritabel juridisk inflation”, dvs. at der under disse sikkerhedsmekanismer myldrer en række disciplinerende tiltag med henblik på at få dem til at fungere (op.cit.:14). Ifølge Foucault er det, der ændrer sig, ”den fremherskende egenskab eller rettere systemet af korrelationer mellem de juridisk-retlige mekanismer, disciplineringsmekanismerne og sikkerhedsmekanismerne” – altså ”historien om selve teknikkerne” (op.cit.).

Jeg ser det, som allerede antydnet, også som et billede af historien om samfundets indsats i forhold til de familier, hvorfra børn bliver anbragt uden for hjemmet. Det er familier, som overvejende ser ud til at være præget af fattigdom - i forrige århundredes begyndelse af absolut og siden af relativ fattigdom<sup>95</sup>.

Samfundsindsatsen bestod i den omhandlede periodes begyndelse (børneloven af 1905) af at fjerne barnet<sup>96</sup>. Der ligger naturligvis også en slags disciplinering i dette – eller et signal til andre familier om konsekvensen af ikke at kunne give børn en opvækst inden for det ’normale’. Måske ville Foucault se det som sin første modulering? Under forsorgsloven (1933) kunne der ydes tilsyn samt en vis økonomisk bistand, dog med en række begrænsninger, først og fremmest baseret på datidens moral. Der kunne dog også idømmes bøder til forældrene, hvis børnene ikke deltog i skoleaktiviteter i acceptabelt omfang<sup>97</sup>. Dette kunne anskues som Foucault’s anden modulering: både straf og overvågning. Først i 1960-erne (Lov om børne- og ungdomsforsorg af 1961 og 1964) veg den direkte og indgribende tvang over for

<sup>94</sup> Her ville Jürgen Habermas (1997) og Michel Foucault have været enige om den stadig øgende retliggørelse.

<sup>95</sup> Absolut fattigdom betyder, at mennesket knap eller slet ikke kan holde sig i live (Red Barnet 2005). I Danmark har vi ikke et fælles aftalt fattigdomsmål, omend det diskuteres. I EU måles fattigdom efter 50%-, oftest 60%-medianen, dvs. at den relativt fattige familie er den, der råder over en indkomst, som ligger under det punkt, hvor 50% i landet/regionen har mere og 50% mindre (op.cit.). UNICEF benytter typisk 50%-medianen. Med hensyn til børns vilkår betyder det, at der i 2002 ifølge UNICEF’s fattigdomsmål levede godt 40.000 fattige børn i Danmark, men der ifølge EU’s 60%-median var ca. 90.000 (Hussain 2004).

Fattigdomsafværge ses i øvrigt af EU som særdeles væsentlig for samfundenes sammenhængskraft. For at mennesker kan føle sig i overensstemmelse med samfundets fælles værdiorisont (den solidariske anerkendelsessfære, Honneth 1995) må det dele kår med de øvrige samfundsmedlemmer. Med hensyn til børn betyder fattigdom, at deres helbred forringes, deres uddannelsesmuligheder ligeså og dermed deres risiko for marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet og til deltagelse i det sociale og samfundsmæssige liv (European Commission 2005).

<sup>96</sup> Jeg har valgt i dette skrift at forholde mig til det offentlige (lovgivning, holdninger og indsats). Den private indsats (herunder den filantropiske) er – sandsynligvis uretfærdigt - kun ganske sporadisk berørt.

<sup>97</sup> Det er en sanktion, som i en lidt anden form vendte tilbage til dansk lov via ”Styrkelse af forældreansvaret” af 2006, idet familien her ganske vist ikke skulle betale, men derimod blev frataget en ydelse (børnefamilieydelsen) – en sanktion, der, som tidligere nævnt, er under skærpelse.

utilpassede børnefamilier til gengæld for tilbuds- og behovstankegangen, som allerede delvist kom til syne i 1958-ændringerne af forsorgsloven. Den tankegang blev fastholdt og udbygget under Bistandsloven (1976), men må siges igen at trække sig tilbage siden Servicelovens ikrafttræden (1998) og til nu (se også senere).

Kan vi i denne udvikling også se i det mindste en delforklaring på, hvorfor indsatsen over for disse familier aldrig har virket i overbevisende grad? Måske har det ikke kunnet betale sig: Omkostningerne har været for store i forhold til den forventede effekt (Foucault's tredje modulering). Denne antagelse kunne måske bekræftes her i slutningen af det første årti i 2000-erne – en periode, som synes præget af en vis opgivenhed iblandet øget tvang, ikke over for børnene selv, men over for deres forældre (se også senere).

### **8.1.1.1 Sammenhæng mellem lovens 'navn' og funktion?**

Inden vi forlader (tvangs)lovgivningen, vil jeg kaste et kort blik på 'Overskriften' på de lovgivninger, der har været i kraft gennem tiderne. I 1905 fik vi Lov om forbryderske og forsømte børn. Det var for så vidt en præcis betegnelse, idet det først og fremmest var disse børn, den handlede om. Den handlede dog også om børnenes forældre og den måde, de svigtede deres opdragelsesmæssige opgaver på. Og den handlede om samfundets interventionsbeføjelser. I 1923 var det tilsyneladende interventionsbeføjelserne, der trådte i forgrunden, idet loven da fik navnet Værgerådsloven. Værgerådene var de organer, der kunne identificere de familier, der blev interveneret overfor, og rådene kunne i høj grad bestemme interventionens art. Men børnene eller deres forældre optrådte ikke i betegnelsen. I den følgende lovgivning, Forsorgsloven af 1933, blev 'børneparagrafferne' en del af et større lovkompleks, som netop afgrænsede betingelserne for den forsorg, der kunne ydes og den befolkningsgruppe, der skulle forsørges. Nogle børn blev 'forsørget' via det offentlige, eventuelt gennem anbringelse. Således kan lovens navn siges at være dækkende for indholdet. Børnene fik igen deres egen lov i 1961 - Lov om børne- og ungdomsforsorg. 'Forsorg' blev bibeholdt, men kredsen indsnævredes til børn og unge. Det er vanskeligt her ikke at foretage en beskedent ekskursion til et lignende begreb: Omsorg. Mens forsorg refererer til 'at forsørge', dvs. er et materielt begreb, refererer omsorg til 'at sørge for', at passe og pleje, og er et både immaterielt og materielt begreb. Man taler i dag stadig om den offentlige børneomsorg, mens børneomsorg snarere ses som en aktivitet, der udøves i privatsfæren. Med Bistandsloven af 1976 blev børneparagrafferne igen en del af et større socialt lovkompleks. Ud fra lovens navn handlede det nu om 'at stå bi' eller at yde bistand, dvs. enten immateriel eller materiel hjælp. Det kan hævdes, at det var den måde, loven var tænkt på. Den lavkonjunktur, der startede nogle år før lovens ikrafttræden (den trådte faktisk i kraft to år senere end planlagt), medførte, at der hurtigt blev lagt låg på lovens materielle ydelsesmuligheder og – i et langsommere tempo – de immaterielle.

Og nu – fra 1998 – har vi så en Servicelov. At servicere nogen betyder at betjene dem. Denne mere distante, men også mindre paternaliserende betegnelse, synes at stemme overens med nye betegnelser for de, der er nødt til at benytte sig af serviceloven. Således er betegnelsen ‘klient’ gledet ud til fordel for ‘borger’ eller ‘bruger’<sup>98</sup>, en ny sprogbrug, som Foucault formentlig ville se som tilsløring af magt. Et af de seneste skud på navnestammen er Anbringelsesreformen af 2005. Der er ikke tale om en selvstændig lov, men om en særlig fremhævelse af Servicelovens børneparagraffer. Den handler, som det fremgår, om den særlige form for samfundsmæssig service, som anbringelser af børn udgør.

### 8.1.2 Sikring mod statsovergreb

I dette afsnit om retssikkerhed vil jeg i noget omfang trække på Axel Honneth til at belyse den fluktuation i den retlige anerkendelse, som har vist sig gennem perioden. Foucault derimod ville formentlig snarere se retssikkerhedsgarantier som en raffineret magtstrategi.

Retssikkerhed har været et vigtigt anliggende siden yngre enevælde, dengang dog mere som princip end som systematiske ordninger (Jakobsen 2004). Ved tvangsmæssige overgreb udgør den et særlig vigtigt værn. Retssikkerhed blev debatteret ved Børnelovens ikrafttræden. Man søgte at opnå en balance mellem på den ene side (alle) familiers garanti for ikke at få samfundet direkte ind i stuerne og på den anden side faktisk at kunne gribe til tvangsfjernelse af (nogle) familiers børn uden for store forhindringer. Børneloven blev kritiseret for, at kriterierne for at fjerne børn var for vage og ubestemte. Det handlede om, at retssikkerhedsgarantierne for forældre var beskedne. Børnenes retssikkerhed blev ‘forbigået i tavshed’. Med Værgerådsloven blev retssikkerhed delvist uinteressant, idet vægten i børneforsorgen begyndte at glide fra det retlige til det pædagogisk/socialt. Det blev begrundet i, at forsorgen ikke alene skulle bestå i disciplinære reaktioner på uønsket adfærd, men på samarbejde mellem familier og børneforsorg. Det medførte en mere usynlig disciplinering (usynlighed er ifølge Foucault disciplineringens ‘varemærke’). I Honneth’s optik kunne det på den ene side betyde en svækkelse af den retlige anerkendelse<sup>99</sup>, men på den anden side en øget solidarisk anerkendelse<sup>100</sup> af familierne, som nu i princippet ansås som værdige til samarbejde. Med Forsorgsloven søgte man at øge omfanget af retssikkerhedsgarantier bl.a. i form af ankemuligheder, især for de tilregnelige borgere, som f.eks.

<sup>98</sup> Ny sprogbrug kan dog ikke ændre, at der er tale om et afhængighedsforhold, som bestemt ikke er gensidigt. De familier, denne publikation handler om, har ikke frit valg, som begrebet ‘bruger’ antyder. ‘Borger’ betyder blot at bo i landet. Disse familier er klienter.

<sup>99</sup> Retlig anerkendelse er ifølge Honneth den almene anerkendelse, der gives i form af rettigheder. I denne sfære anerkendes det enkelte menneske som en ”person, der besidder den samme moralske tilregnelighed som alle andre mennesker” (Honneth 2003:93). Gennem anerkendelse i den retlige sfære opnår mennesket selvagtelse som borger.

<sup>100</sup> Via solidarisk anerkendelse kan mennesket opnå selv værdsættelse. I denne sfære anerkendes dels det unikke individ, der adskiller sig fra alle andre gennem sine særlige karaktertræk og evner, dels er det nødvendigt, at dette særlige menneske er en del af et fællesskab og deler værdier med det (Honneth 1995:121).

arbejdsmodvillige personer og groft forsømmelige forsørgere ikke hørte til (Steincke 1934:17). Det skal i den forbindelse bemærkes, som Honneth siden har anført, at netop egen forsørgelse gennem lønarbejde stadig er et centralt punkt i samfundets anerkendelsesstruktur (Honneth 2003). Under Forsørgsloven var der desuden på børneområdet stor tillid til offentlige myndigheders neutralitet og objektivitet i forhold til fjernelsesafgørelser (Foucault ville formentlig have set dette som et begyndende gennemslag af institutionernes disciplinerende effekt). På dette tidspunkt i historien var alle retssikkerhedsgarantier i forbindelse med tvangsanbringelser rettet mod forældremyndighedens indehaver. Dog skulle børn 'om muligt' forespørges om deres indstilling til foranstaltningerne. I faglige kredse startede overvejelser over, hvorfor nogle børn havde det særlig svært. Staten var blevet opmærksom på 'familiens begyndende opløsning'. Overvågningen af familierne blev udvidet, idet også den almene befolkning via loven blev forpligtet til at holde øje med og informere myndighederne om truede børn. Mens Foucault ville se dette som en disciplinerende magtstrategi, kan denne borgerforpligtelse fra et Honneth-perspektiv ses som en solidarisk anerkendelse af børns ret til en ikke-ødelæggende opvækst. Lov om børne- og ungdomsforsorg understregede tilbuds- og frivilligtankegangen, mens tvangstankegangen blev søgt nedtonet. Familievejledningsbestemmelserne kan ses som udtryk for, hvad 'tilbud' og 'frivillig' betød. De familier, der skulle have tilbud, var detaljeret beskrevet. Afslag på tilbud blev fulgt op af forskellige overtalelsesforanstaltninger. Ifølge Foucault's tankegang kan dette opfattes som en særlig raffineret form for magtudøvelse. Mennesker bliver nødsaget til at åbne sig for 'den uendelige inspektion' og snøres derfor endnu mere ind i et afhængighedsforhold, når den herskende magt fremtræder i en omsorgsfuld skikkelse. Men: "Når den forklædes, er magten udholdelig" (Foucault 2002b:92). Denne udvikling fandt sted gennem årtier samtidig med betydeligt forbedrede økonomiske og ændrede politiske og sociale forhold og en tro på, at de forbedrede forhold ville nedsætte behovet for direkte tvang. Børn fik egne rettigheder. De over 15årige fik ret til (i 1964) at afgive erklæring i deres egen tvangsanbringelsessag, og de fik adgang til indflydelse på de institutioner, de var anbragt på. Forældre beholdt forældremyndigheden under barnets tvangsanbringelse (om end det ikke havde synderlig praktisk betydning), og de fik ankeadgang til Landsretten. Ved Bistandslovens 1993-ændringer blev retssikkerheden yderligere styrket, bl.a. ved forældres ret til advokatbistand i forbindelse med afgørelser om barnets tvangsanbringelse. Alle børn fik ret til rådgivning. De, der var fyldt 12 år, fik udtaleret om de foranstaltninger, der kunne besluttes for dem. De, der var fyldt 15 år, fik partsstatus, og de, der var fyldt 18 år, fik indflydelse på 'efterværnet'. Under Bistandslovens funktionsperiode var der principiel optimisme i forhold til de marginaliserede familier. Gode, omfattende sociale indsatser forventedes at kunne bringe familierne ind i det 'normale' samfund. Ifølge Foucault er en konsekvens af biomagtens udvikling den voksende betydning, som normen tillægges - frem for det juridiske lovsystem. Det skal ikke forstås som udviskning af

lov, eller at de juridiske institutioner forsvinder, men at loven i stadigt stigende grad fungerer som norm og integreres i regulerende apparater (Foucault 2002b:148-9). Lykkes normaliseringsstrategien ikke, iværksættes tvang, som så til gengæld forsøges legitimeret via retssikkerhedsgarantier (som dog bl.a. ifølge Jakobsen (2004) ikke udnyttes i særligt omfang). Serviceloven af 1998 med efterfølgende (mange) ændringer indsnævrede til en vis grad forældrenes rettigheder. Børnene kunne tilbageholdes i anbringelsen - efter 2003 også ved frivillige anbringelser. Fra 2003 fik alle børn uanset alder ret til at udtale sig (og blive hørt), førend påtænkte foranstaltninger blev iværksat. Anbragte børn fik selvstændig handlekommune under anbringelsen. Forældrene derimod blev sat under yderligere overvågning, idet myndighederne via Retssikkerhedsloven (2003) kunne undersøge deres forhold ikke alene ved henvendelse til offentlige myndigheder, men også til private, herunder naboer etc. Dette gjaldt specielt for 'vanskelige' klienter. Det blev varslet, at 'tolerancen med familier, som ikke ansås at leve op til alment accepterede forældreegenskaber' ville mindskes. Økonomiske sanktioner i form af fratagelse af børnefamilieydelsen (Styrkelse af forældreansvaret), når det af myndighederne vurderes, at forældre ikke følger samfundsnormer om den rette opvækst for børnene, blev iværksat. Anbringelsesreformen peger på børns ret til bisidder, på retten for den, der er fyldt 12 år, til at klage over anbringelsessted og på retten til gratis advokatbistand for det barn, der er fyldt 15 år. Adskillige aktuelle signaler fra politikere varslers yderligere begrænsning af forældrenes rettigheder.

Der ses således gennem hele hundredårs-perioden en skiftende balance mellem forældres og børns rettigheder. I den første tredjedel af perioden havde hverken forældre eller børn i praksis særlige rettigheder i forbindelse med tvangsanbringelse. Op til Servicelovens ikrafttræden (1998) udvidedes både forældres og børns rettigheder kontinuerligt. Derefter er der sket en stadig indsnævring af forældrenes rettigheder (om end de også har fået tilkendt beskedne nye) og en stadig udvidelse af børnenes. Børnenes retlige anerkendelse er nu på et langt højere niveau, mens den retlige anerkendelse af forældrene forringes. Som det var tilfældet med Forsorgsloven af 1933, er det nu igen muligt gennem Serviceloven i forbindelse med undersøgelsen af børnesagen at inddrage ikke alene offentlige myndigheder, men også private mennesker i denne undersøgelse, eventuelt uden familiens/forældrenes viden. Der er formentlig tale om et forsøg på en balancegang mellem beskyttelseshensyn (til barnet) og retssikkerhedshensyn (til barn og forældre). Det er en vanskelig balancegang, som også 'Graversen-betænkningen' nr. 1212 (1990) påpegede. Det er ikke utænkeligt, at nogle forældre herigennem vil føle sig yderligere marginaliserede. I et Honneth-perspektiv er der tale om en retlig krænkelse. I et Foucault'sk magt-perspektiv synes de forudgående årtiers skjulte magtstrategier nu at fremtræde betydeligt mere åbne på dette felt. Strategien synes nu at være satsning på barnet som det individ, det kan betale sig at søge 'normaliseret'. Der ses således en fortløbende

udvikling i barnets og forældrenes rettigheder indtil årtusindskiftet og årene derefter, der - som det ses i skrivende stund - synes at repræsentere et brud i udviklingen, idet barnets rettigheder nu prioriteres over forældrenes. Forældre med særlige kendetegn (svarende til den udpegning af særlige familier, der har fundet sted siden 1905) oplystes stadig i ministerielle rapporter og håndbøger.

Alt i alt er der i disse år tale om fremkomsten af en ny diskurs om de anbragte og anbringelsestruede børn og deres familier - i hvert fald en ny diskurs i forhold til de foregående ca. 40 år. Der er samtidig for forældrenes vedkommende tale om et mikts mellem på den ene side tildeling af mindre rettigheder og på den anden fratagelse af andre større. For børnenes vedkommende er situationen anderledes, idet omfanget af rettigheder som nævnt er stadigt stigende. En del af rettighederne løsriver dem i noget omfang fra familietilhørsforholdet. Man kan forestille sig, at den modstand, som er immanent i magten, i disse år er tilbøjelig til at miste fokus mod 'de ydre magter' og i stedet kan blive koncentreret i familierne selv, dvs. i et mere åbent modsætningsforhold mellem børn og forældre. Men børnene risikerer stadig via anbringelse at blive dårligere stillet end den øvrige børnebefolkning. Det er en risiko, der - som den tidligere forskningsgennemgang tydeligt har understreget - altid har fulgt (og stadig følger) de anbragte børn. At forblive i et dårligt fungerende hjem hos de biologiske forældre er heller ikke risikofrit.

At børnenes rettigheder er i kraftig stigning, betyder ikke, at alle rettigheder nu er opfyldt (hvilket de da næppe heller kan blive ifølge Honneth<sup>101</sup>). F.eks. bestræber Danmark sig på at indarbejde Konventionen om Barnets Rettigheder i dansk lovgivning. Selv om Danmark ratificerede konventionen i 1991, er bestræbelserne endnu ikke helt lykkedes, idet NGO-rapporten i forbindelse med den danske regerings 3. rapport til FN's komité for barnets rettigheder om sammenhængen mellem dansk lov og Børnekonventionen peger på, at der endnu mangler en del. Det handler bl.a. om mishandling af børn (8 dør hvert år af den årsag), manglende faktiske handlemuligheder for voldsramte børn, manglende handlingsplan for kommerciel seksuel udnyttelse af børn, beskyttelse af handicappede børn mod unødigt magtanvendelse på institutionerne, uledsagede flygtningebørn som forsvinder i Danmark, og som ikke bliver fundet (NGO-rapporten 2005).

### ***8.1.3 Niveauet for anbringelsesbeslutninger***

Spørgsmålet om, på hvilket niveau tvangsmæssige anbringelser skulle afgøres, er blevet debatteret siden Børneloven. I børnelovsbetænkningen indstillede et mindretal, at den dømmende og den forvaltende magt blev adskilt tydeligt, dvs. via domstols-

<sup>101</sup> Honneth ser som Hegel anerkendelse som et behov/et begær. Det kan næppe opfyldes. Det må ses som et knapt gode. Francis Fukuyama har ifølge Katzenelson udkastet den tanke, at vi ville risikere at kede os ihjel, hvis anerkendelse var en given sag (Katzenelson 1999:55).

afgørelser. Forslaget blev nedstemt i Rigsdagen. Senere i Børnelovens periode blev en særlig børnedomstol flere gange diskuteret og atter afvist - begrundet henholdsvis i landets ringe størrelse og i nærhedsprincippet. Også under Værgerådsloven og under Forsorgsloven kom spørgsmålet op og blev afvist. Der var igen nogen debat i 1957 efter Grundlovsændringen i 1953, som gav ret til at prøve lovligheden af frihedsberøvelse ved domstolene. Forarbejderne til 1958-ændringerne af Forsorgsloven indeholdt forslag om oprettelse af en specialdomstol ved tvangsanbringelser, men dette gled ud ved vedtagelse af loven. Spørgsmålet debatteredes tilsyneladende ikke i den periode, Lov om børne- og ungdomsforsorg var i kraft. Men det gjorde det derimod i den betænkning (nr. 1212, 1990), som udgjorde forarbejdet til Bistandslovens 1993-ændringer. Afgørelseskompetencen blev henlagt til det kommunale niveau, men i et selvstændigt udvalg. Også på dette felt er der tale om en påfaldende kontinuitet i diskursen. Siden er spørgsmålet igen blevet rejst bl.a. af forskellige interessenter, som så domstolsafgørelser som mere objektive og fair. Senest blev det udtrykkeligt understreget, at Udvalget vedrørende retssikkerhed i anbringelsessager netop *ikke* skulle beskæftige sig med, hvorvidt kompetencen til at træffe afgørelse i sager om tvangsanbringelser skulle henlægges til et organ uden for det kommunale system, ”således som det sker i de øvrige nordiske lande” (Betænkning nr. 1463, 2005).

Man kan naturligvis med rimelighed sige, at domstolsbehandling er omgærdet af visse retssikkerhedsmæssige procedurer. Men det er behandlingen i Børn og unge-udvalget også. Dommeren i retten træffer en afgørelse efter afvejning af sagens elementer. I Børn- og unge-udvalget har juristen/byretsdommeren til opgave at sørge for det samme. Dommeren i retten har magt, men denne magt er social og bestemt af såvel juridiske som politiske og retskulturelle forhold (Zahle 2003:123). Og Børn- og unge-udvalget har magt, hvis udøvelse også er bestemt af sådanne forhold. Måske er der ikke så stor forskel? - i hvert fald på det faktiske niveau. Men der kan være stor forskel på det emotionelle niveau, idet de berørte familier kan opleve (og også gør det, ifølge Harder 2000), at domstolsafgørelser er mere retfærdige end lokalt truffene afgørelser. Denne opfattelse indebærer formentlig også, at afgørelse i en retssal menes at udtrykke en større retlig anerkendelse af familierne. Måske bliver afgørelsen ikke anderledes i retssalen, men den kan være nemmere at forlige sig med - den er mere udholdeligt ‘forklædt’, som Foucault (Foucault 2002b:92) siger. Under alle omstændigheder er det da uhyre interessant, at børnedomstolsspørgsmålet har været debatteret i nu mere end 100 år, uden at det på noget tidspunkt er blevet realitetsforhandlet.



## 8.2 'Den familiale celle'

Dette afsnit handler om familien<sup>102</sup>, især eneforsørger-familien. Både mine og andres undersøgelser viser, at en meget stor del af de anbragte børn kommer fra eneforsørger-familier. Især Foucault's overvejelser om 'den familiale celle' (Foucault 2002b) samt Honneth's tanker om 'sociale patologier' (Honneth 2005) vil informere dette tema.

Ifølge Foucault blev 'familien' samfundsmæssig interessant dels i forbindelse med, at befolkningen i det 18. århundrede blev et økonomisk og politisk problem, og dels via den følgende vellykkede installation af seksualiteten i den familiære sfære - og helst kun der (Foucault 2002b). I den familiale celle blev seksualiteten forankret. Familien udgjorde dens fundamentale grundlag. Vigtige elementer i denne installation var muligheden for kontrol med kvindens krop og fødselskontrol. Familien blev det obligatoriske rum for udfoldelse af følelser og seksualitet. Den blev opfattet som to-aksial: mand-hustru akse og forældre-børn akse (op.cit.:114-5). I denne far-mor-børn opfattelse af familien blev eneforsørgerfamilien særlig. Dens mor-børn struktur gjorde den problematisk, idet undfangelsen af barnet jo ville kræve bistand fra en mand uden for familien, måske endda en mand fra en 'rigtigt' struktureret familie. Nogle eneforsørgerfamilier blev alligevel opfattet som delvist acceptable. Det var de familier, hvor forsørgeren var blevet enke, og, som Steincke udtrykte det, derfor havde "rettet sig efter Samfundets Vedtægter og levet i et legitimt Ægteskab" (Steincke 1934). Det var noget helt andet med de kvinder, som blot "fulgte deres Naturs Tilskyndelse" (Lemche 1929 ref. i Boje 1931). Eneforsørgerfamilien blev opfattet som en trussel mod forsøget på at skabe et velordnet og nemt regulerbart samfund. Den er let at identificere og rykker derfor hurtigt ind i problemfeltet. Dens børn bliver samtidig også særligt synlige og dermed i risiko for (eller heldige med) at blive registreret som farlige børn eller børn i fare. Noget tyder på, at det stadig er sådan, i hvert fald når familierne ikke klarer sig selv uden offentlig bistand. Ud over det faktum, at børn oftest anbringes fra eneforsørgerfamilier, bemærker Egelund (Egelund 1997), at enlige kvindelige forsørgere ved henvendelse til sociale myndigheder betragtes med mistro. Som Andersen (Andersen 2003) konstaterer, iværksættes sociale kontrakter bl.a. over for enlige kvinder med børn - og dele af kontrakternes indhold har til hensigt at regulere kvindens seksualitet.

Familiens struktur og hierarki har i de senere årtier gennemgået væsentlige forandringer. Som det fremgår af afsnit 8.1.2, handler det i barn/forældre-aksen blandt andet om ændret vægtning af børns og forældres rettigheder inden for feltet.

---

<sup>102</sup> Begrebet 'familie' er et begreb med mange betydninger, afhængig af om det ses i et retligt, et statistisk, et psykologisk eller et (flere) sociologisk(e) perspektiv(er). Her ses 'familie' som den sociologiske variant, der omtaler familien som "den sociale institution og gruppe, som omhandler og tager sig af børns opvækst" (Nielsen 1998:27).

Dette og andre forhold<sup>103</sup> kan medføre en slags løsrivelse af det traditionelle bånd mellem børn og forældre. På forældre-aksen har bl.a. ligestilling mellem parterne på en række felter, herunder senest i forhold til lovgivningskrav om fælles forældremyndighed, ligeledes bidraget til forandringer i struktur og hierarki i familierne. Der er ikke blot tale om danske fænomener, men om konsekvenser over tid af internationale og europæiske principper og lovgivninger. Ifølge Jürgen Habermas åbnes der ved udvidelsen af retsbeskyttelsen og gennemførelsen af grundrettigheder samtidig for ”bureaukratiske indgreb og retslig kontrol” (Habermas 1996:471) i forhold til familien. Systemet ”trænger stadigt dybere ind i livsverdenens symbolske reproduktion” (op.cit.). Habermas siger videre, at denne formalisering af familiens funktioner har medført objektivering af samlivet, hvilket kan føre til sociale patologier (op.cit.:491). Til dette lægger Honneth, at den nutidige proces mod frihed og selvrealisering for hvert enkelt individ snarere er blevet til friheds- og selvrealiseringstvang, og at der heraf er opstået omfattende former for socialt ubehag og lidelse (Honneth 2005:57-8). Hvis sociale patologier er et vilkår for store dele af befolkningen, må de anbragte børns familier ses som dobbelt udsatte, idet de både er underlagt den generelle proces og i tillæg hertil har deres eget livs særlige belastninger (Harder 2006:215).

I dag (som før) må dele af kategorien kvindelige enlige forsørgere desuden ses som i særlig risiko for indkomst- og afsavnsfattigdom. Kvindelige eneforsørgere er en varieret gruppe med indkomster fra 100.000 til 400.000 kr. pr år, men 6% af kvinderne (med ét barn) havde i 2002 en indkomst, der bragte dem under 50% fattigdomsmedianen, mens 13% var fattige i forhold til 60%-medianen. Det medfører, at disse familier i dagligdagen lider under en række afsavn. Betraget som en samlet gruppe er enlige kvindelige forsørgere relativt lavt uddannede i forhold til kvinder i det hele taget. To tredjedele er på arbejdsmarkedet - for kvinder i toforsørgerfamilier er andelen 90%. Halvdelen af de eneforsørgende kvinder modtog i 2003 sociale ydelser en del af året og en fjerdedel gennem stort set hele år 2003. Eneforsørgerfamilien bliver stadigt mere almindelig. Omfanget af denne familietype er steget med 10% siden 1999, mens børneantallet i disse familier er steget med 14% (Hansen 2005). I et Honneth-perspektiv synes de underprivilegerede eneforsørgerfamilier<sup>104</sup> at lide under utilstrækkelige velfærdsrettigheder. Det er en retsstats ansvar at sørge for, at tildeling af velfærdsrettigheder er af en sådan størrelse, at den muliggør udøvelsen af de øvrige rettigheder. For disse kvinder må det forventes, at deres status desuden

<sup>103</sup> Andre tegn på ændringer i familiens struktur og hierarki er f.eks., at børn fra 15 år har ret til egen advokat (ligesom forældrene har), at den 15årige og derover kan søge anbringelse uden for hjemmet uden forældrenes accept, også selv om tvangsanbringelseskriterierne ikke er opfyldt, og at barnet ved anbringelse bevarer sin opholdskommune, selv om forældrene skulle flytte til en anden. Også markering af børns egne rettigheder via Børnekonventionen er tegn herpå.

<sup>104</sup> Dette gælder også – selv om Honneth ikke nævner disse explicit – de familier af anden etnisk herkomst end dansk, som ikke har haft muligheder for at indplacere sig på arbejdsmarkedet med en rimelig løn.

forringer deres evne til at være gode-nok-forældre<sup>105</sup> og dermed påvirker forholdet til deres børn i et omfang, der tiltrækker de offentlige myndigheders opmærksomhed. Foucault ville formentlig se den magtudøvelse over for/disciplinering af klienten, som der her synes at være tale om, som en udøvelse af 'usynlig magt', der på grund af netop sin usynlighed ikke nødvendigvis registreres som sådan af familierne selv.

En helt særlig facet af det aktuelle samfunds opfattelse af eneforsørgerfamilien viste sig ultimo december 2008 ved lovforslag L57 (ikrafttræden 1. januar 2009). Dette indebærer, at kunstigt befrugtede enlige kvinder ikke længere vil kunne modtage det særlige børnetilskud, idet "de selv har valgt at være alene om at forsørge et barn" (Karen Jespersens skriftlige fremsættelse af lovforslaget den 12. november 2008). Sundhedsstyrelsen skønner, at der i 2008 blev født ca. 300 børn med denne baggrund (op.cit.). Det er vanskeligt at se, at offentlige myndigheder kan spare særlig meget på et tilskud til så få børn. Derimod får kommunerne ifølge Departementets orientering (22. december 2008) ret til at sikre sig oplysninger om, hvordan barnet er undfanget: "gennem folkeregisteret, statsforvaltningen eller på anden måde". Har vi mon som samfund delvist bevæget os mod en slags accept af forskellige familieformer, herunder eneforsørgerfamilien, men sætter den moralske grænse, når faderen end ikke er kendt som et navn på en fødselsattest? I en Honneth-optik kunne denne lov ses som en reduktion af retlig anerkendelse af disse børn. For deres mødre kan tab af solidarisk anerkendelse føjes til. Det bliver interessant at se, om dette lovforslag vil vise sig at være i overensstemmelse med ånden i Konventionen om barnets rettigheder, hvor det bl.a. i artikel 3 angives, at barnets bedste skal komme i første række, og i artikel 2: at børn ikke må forskelsbehandles, bl.a. på grund af fødsel.

### **8.3 Samfundsinstitutioner og familier som børnemishandlingens arnested**

I dette afsnit handler det om børnemishandlingens historie. Anbragte børn er blevet opfattet som farlige for samfundet eller som i fare selv. Det sidste har typisk, men dog ikke udelukkende, handlet om, at de har været udsat for vanrøgt, vold, mishandling eller seksuelle overgreb. Dette spor omfatter desuden anbringelsens hensigt i forhold til barnet. Hvilke udtryk får magten inden for straf og behandling?

Lovgivningen gennem perioden er fortællingen om samfundets magtudøvelse over for børn af familier, der ikke i tilstrækkeligt omfang 'retter sig ind' efter gældende normer for samliv og børneopdragelse. I begyndelsen af perioden var den straffende magt fremherskende. Foucault viser i "Overvågning og straf" (Foucault 2002a) flere århundreders måder at straffe 'afvigere' på. I Middelalderen blev kroppen straffet direkte - gennem pinestraf, som det også var tilfældet i dansk lov i begyndelsen af det 20. århundrede og før da - og som det har været tilfældet i den private børneopdragelse i årtusinder. Motivet var hævn - suverænenens hævn over lovovertræderen.

<sup>105</sup> Et Winnicot-udtryk, som anvendes af Honneth (Honneth 1995).

Den form for straf var ifølge Foucault nødvendig, da suverænen endnu ikke havde midler til uafbrudt overvågning af undersåtterne og derfor i stedet valgte spektakulære magtmanifestationer som afskrækningsmiddel. Det 18. århundrede var strafarbejdets århundrede. Kroppen blev fanget i tætte magtrelationer og pålagt tvang, forbud eller pligter - "en infinitesimal magt over den aktive krop" (op.cit.:152-3). Fra det tidspunkt blev kontrollen med kroppen stadigt intensiveret. Kroppen befinder sig ifølge Foucault i et politisk felt. Den er omringet af magt- og dominansforhold (først og fremmest i dens egenskab af produktionskraft), men disse kan kun sættes igennem, hvis kroppen er fanget i et underkastelsessystem. Den skal på én gang være en produktiv og en underkastet krop. Det er det, Foucault kalder disciplinering. Det er en magtform, der er nøje forbundet med udvikling af viden. Der er ikke tale om, at nogen ejer denne magt. Den befinder sig ikke i relationen mellem magt og borgere. Den befinder sig ikke i relationen mellem klasserne. Magten ér - og er derfor indlejret i et hvilket som helst forhold. Derimod udøves magten – blandt andet - igennem ret i forhold til familierne. Moderne magt søger at normalisere. Foucault's begreb 'eksamen' kombinerer hierarkiets overvågende teknik og sanktionens normaliserende teknik - den gør det muligt at kvalificere, klassificere og straffe. "Den etablerer blandt individerne en gennemsigtighed, hvorigennem man differentierer og sanktionerer dem" (op.cit.:201). Igennem eksamen usynliggøres den disciplinære magt, mens subjekterne bliver synlige. "Belysningen af dem sikrer den magts tag i dem, som udøves over dem" (op.cit.:203). De "indføres i tykke lag af dokumenter, som fanger og fixerer dem", og hvert individ bliver til et 'tilfælde' (op.cit.:203-8). Disciplinen er således teknikker til at ordne den menneskelige mangfoldighed. Den benytter sig af hierarkisk overvågning, kontinuerlig registrering, uophørlig bedømmelse og klassifikation (op.cit.:238). "Mens de juridiske systemer kvalificerer retssubjekterne efter universelle normer, så karakteriserer, klassificerer og specialiserer disciplinen" dem (op.cit.:240). Mens de juridiske dommere efter Foucault's opfattelse får stadigt sværere ved at dømme, er 'normalitetsdommerne' til stede overalt. "Vi lever i et professor-dommer, læge-dommer, lærer-dommer, 'socialarbejder'-dommer<sup>106</sup> samfund. De sørger alle sammen for, at det normatives almengyldighed hersker over hver enkelt i den grad, at han ser, at hans krop, fagter, adfærd, opførsel, evner, præstationer er underlagt denne" (op.cit.:325-6).

I forhold til den magt, der via anbringelse er udøvet over for børn, synes Foucault's middelalderlige pinestraf-magtform at have været i kraft i Børnelovens funktionsperiode. Der var formentlig både tale om en direkte hævn over for de 'forbryderske' børn, og for de 'forsømte' børn en indirekte hævn over for deres 'lastefulde' forældre. Beskyttelse af børnene var ganske vist en del af lovgivningen, men den praktiske udøvelse af den syntes at have baseret sig på ældre traditioner. Pryglestraffen forsvandt da også først ud af Straffeloven i 1911. Den samfundsmæssige udøvelse af

---

<sup>106</sup> Gåseøjnene er Foucault's.

vold over for børnene på anbringelsesstederne fortsatte til midten af 1960-erne, men fik efterhånden stadig større præg af en fysisk måde at indpode sjælelige dyder på. Debatten om at fange barnets sjæl og ikke blot begrænse dets krop var dog startet nogle årtier forinden. Først i 1967 blev fysisk vold forbudt i børneinstitutionerne, bl.a. fordi institutioner i årtierne før nødtigt skulle afstå fra at benytte sig af de opdragelsesmetoder, som blev anvendt i hjemmene. I løbet af 1950-erne blev korrektionsmidlet fysisk straf lidt efter lidt erstattet af behandling, som i højere grad tog hensyn til det enkelte barns personlige og sociale forudsætninger (Perch 1985:10). I den omhyggelige dokumentation af de enkelte mennesker og deres liv blev det i disciplinens periode<sup>107</sup> muligt at karakterisere alle afvigelser og 'organisere pædagogisk kontrol og medicinsk kur' mod dem (Foucault 2002b:45).

Historien om overgreb mod børn i den private sfære strækker sig langt tilbage i historien. Der findes kildemateriale helt tilbage til år 200 e.K., som pegede på risikoen for, at børn kunne udsættes for overgreb. Omkring år 900 blev der beskrevet skader, som formodedes at stamme fra fysiske overgreb, på de persiske haremmers børn. Forfatterne til disse skrifter var læger (Lynch 1985). I dansk historie fremgik forbud mod for voldsomme fysiske overgreb og seksuelle overgreb mod børn i familien af den første nedskrevne lovgivning (Jyske Lov 1241). Men først fra 1970-erne skærpedes den faglige (ikke den alment offentlige) opmærksomhed på overgreb mod børn. Den indledende erkendelse var, at børn kunne udsættes for fysisk vold/mishandling i deres egne familier. For Honneth kan denne type af krænkelser tidligt i livet og i intime relationer være ødelæggende for mennesket/barnet. Honneth anfører specifikt fysisk misbrug, voldtægt og tortur som krænkelser, der forvolder alvorlig skade på den fysiske integritet og den grundlæggende selvtillid (Honneth 2003:18).

I erkendelse af de alvorlige konsekvenser af overgreb mod børn blev den første amtsslige gruppe til forebyggelse af fysisk vanrøgt/vold/mishandling oprettet i Nordjylland i 1978. I årene derefter blev den efterfulgt af lignende tværfagligt sammensatte grupper i alle danske amter. En række publikationer om fysiske overgreb udkom.

I 1980-erne erkendtes det, at børn også kunne blive udsat for seksuelle overgreb. Det burde have været erkendt betydeligt tidligere, idet Emma Westergaard i 1960 udgav en undersøgelse af problemer hos voksne, der som børn havde været udsat for sådanne overgreb (Westergaard 1960). På det tidspunkt var samfundet tydeligvis ikke rede til at modtage den type oplysninger. Som Foucault anfører, er der ting, der kan siges og ikke siges på bestemte tidspunkter. Dette kunne nok siges, men ikke høres.

<sup>107</sup> Disciplinens periode vedvarer stadig, om end Foucault, som nævnt i indledningen til "Forhandlinger 1972-1990", ifølge Gilles Deleuze (2006) forudså snarlige forandringer.

Det kunne det 20 år senere. Erkendelsen af seksuelle overgreb var langt vanskeligere end erkendelsen af andre fysiske overgreb. Det handler formentlig om, at vold i opdragelsen af børn har været alment kulturelt og lovgivningsmæssigt accepteret til langt ind i det 20. århundrede, mens seksuelle forhold mellem blodbeslægtede tværtimod har været forbudt og tabuiseret. F.eks. fremgik det af Danske Lov 1683, at der var dødsstraf for begge parter i sådanne tilfælde (Goll & Harder 1987: kapitel 1). I 1983 fandt det første nordiske seminar om børnemishandling og omsorgssvigt sted. Behovet for internordisk og interfaglig kommunikation var overvældende.

I 1990-erne blev offentligheden for alvor engageret i debatten om overgreb mod børn. Især seksuelle, dernæst fysiske. Psykiske overgreb er dels følgesvende til de nævnte, dels selvstændige typer af overgreb. Men de har indtil nu været særdeles vanskelige at afgrænse fra anden mistrivsel hos børn<sup>108</sup>. Desuden voksede erkendelsen af, at overgreb mod børn ikke alene var et intrafamiliært anliggende, men at de også kunne finde sted i det offentlige rum - i børnehaver, fritidsaktiviteter etc. Det offentlige engagement havde formentlig sin forklaring i en række sager, som blev fokus for omfattende behandling i medierne, f.eks. Roum-, Vadstrupgaard- og Tønder-sagerne. En sag fra England (James Bulger-sagen), som omhandlede to 10årige drenges drab på en 2årig åbnede øjnene for, at børn kan skade børn (Smith 1995, Harder 2002).

Erkendelsen af overgreb mod børn har i Danmark fulgt det i andre lande kendte mønster (Helfer & Kempe 1976): Først ses de alvorligt fysisk mishandlede børn. De er typisk små, og deres skader har et sådant omfang, at de bliver bragt til sygehuset eller måske dræbt. Undersøgerne er typisk læger, kriminologer eller psykologer. De leder efter individuelle årsager (hos forældrene) - og finder da også oftest særlige personlighedsmæssige forhold, evt. kombineret med at skadevolderen i egen barndom selv har været udsat for overgreb. Efterhånden ses flere og flere børn - i forskellige aldre og med flere typer af skader, og de ses af andre faggrupper. Man begynder at lede efter årsagsforklaringer i det sociale miljø - efter belastningsindikatorer. Man søger efter sammenhænge - og finder dem - mellem den enkelte skadevolder, hans eller hendes (det er ofte en 'han') nære miljø og de samfundsmæssige stressfaktorer. I en relativt kort overgangsperiode blev der søgt efter strukturelle årsagsforklaringer. Dette var især inspireret af Peter Brückner (Brückner 1976), som argumenterede for, at samfundet i sin indretning producerede særlige betingelser for vold/mishandling. Han så vold mod børn (og talte især om fysisk vold) som en måde, der tillod mennesket at udlade den aggression, der havde ophobet sig hos den enkelte på grund af samfundets indretning (Goll & Harder 1987: kapitel IV).

Foucault så forbudet mod seksuelle overgreb mod børn som et af resultaterne af udviklingen af det disciplinære samfund og som "enhver kulturs tærskel" (Foucault

---

<sup>108</sup> Se dog f.eks. Garbarino 1987.

2002b:115). I forbindelse med opdagelse af befolkningen (i modsætning til folket/undersåtterne) udformedes et net af observationer om kønnet (op.cit.:35). ”Vegetationen af forskelligartet seksualitet blev bragt frem i lyset”. For de fleste formers vedkommende var det ikke en forbuds-magt, der blev udøvet (op.cit.:50), formentlig fordi den seksuelle kraft næppe kunne forbydes med held, men andre forsøg på beherskelse fandt sted. Seksualiteten, især den afvigende, skulle nu underlægges bekendelsens<sup>109</sup> spilleregler (op.cit.:28). Foucault mente, at ‘forpligtelsen til at sige alt om sit køn’ havde stået på igennem tre århundreder (op.cit.:32). Disse offentlige diskurser blev en måde at regulere seksualiteten på (op.cit.:34). Kønnet blev et anliggende mellem stat og individ. Det gjaldt også i forhold til børnene, både de institutionsanbragte børn (en betragtelig del af institutionernes arkitektur, organisation og reglementer behandlede – om end på relativt usynlig måde – kønnet (op.cit.:37)) og børnene i hjemmet. At få alle til at tale om køn muliggjorde en intensivering af magten. Både læger, psykiatere, strafferettens jurister og den sociale kontrol var involveret heri (op.cit.:39-40), idet seksualitetens vellykkede installation i familien (frem for frit flatterende i samfundet) medførte familiernes behov for bistand fra ‘eksperter’ til de seksuelle problemer, der nu også blev koncentreret der. “Ved sin gennemtrængelighed og ved dette spil af henvisninger til det ydre er familien et af de mest værdifulde taktiske elementer i denne installation” (op.cit.:117). Men nogle former for seksuel udøvelse, bl.a. incesten, er forblevet skjult; den er sjældent blevet genstand for bekendelse. Et flere årtusinder gammelt forbud, først ifølge Freud i ‘urhorderne’ som sikring af ‘de gamle hanners’ status i forhold til de unge og senere i form af religiøse, juridiske og moralske forbud, synes at være så virksomt forankret, at det holder stand mod århundreders forsøg på at få mennesker til at bekende denne form for seksualitet. Det har dog ikke forhindret staten i at forsøge at hindre seksuelle overgreb mod børn. Senest er adskillige regeringsplaner blevet rettet mod både at skærme børn for fysisk vold og mishandling og for seksuelle overgreb. Adskillige millioner kroner er blevet afsat til formålet. Det vil forhåbentlig lykkes. Mine egne erfaringer - efter 30 års arbejde på dette felt på nationalt, nordisk og til en vis grad på internationalt plan - er, at viden om overgreb mod børn, også når den nedfældes i rapporter, håndbøger, vejledninger etc., tenderer mod hurtigt igen at blive forvist til et ukendskabens land.

#### **8.4 Kontinuitet eller diskontinuitet?**

Spørgsmålet om kontinuitet eller diskontinuitet inden for de temaer, der er blevet beskrevet og sammenfattet i kapitlerne 2 – 7 samt diskuteret i dette kapitel, kan sammenfattes således:

---

<sup>109</sup> Ifølge Foucault var samfundsmedlemmernes ‘bekendelse’ et vigtigt element for at sikre de samfundsmæssige foranstaltningers heldige gennemførelse, både på dette og på andre felter. Foucault så bekendelsen (‘at vedkende sig egne handlinger og tanker’) som ‘en af den vestlige verdens højst vurderede teknikker for produktion af sandhed’ (Foucault 2002b:66).

\* Der har vist sig en påfaldende kontinuitet i tvangslovgivningens indhold. Dette har stort set ikke ændret sig, hvis vi ser bort fra sproget, som gennem tiderne er blevet moderniseret. Ser vi på indholdet i Børneloven af 1905 og Serviceloven af i dag, fremgår det, at Børnelovens 'forbryderske' og 'forsømte' børn har fået nye betegnelser. De er blevet til børn med 'misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder' og til børn med 'andre adfærds- eller tilpasningsproblemer'. Deres forældres mangler har ligeledes fået nye betegnelser. Forældrene er ikke længere 'groft forsømmelige', men udviser 'utilstrækkelig omsorg'. De 'mishandler' ikke længere deres børn (selv om det faktisk er et begreb, som Straffeloven stadig benytter) – de udsætter dem for 'vold eller andre alvorlige overgreb'. Lovgivningen opererer stadig med to dimensioner: Børn i fare og farlige børn. Kontinuiteten er særlig interessant, set i lyset af det forhold, at interventionerne siden 1905 har ændret sig fra direkte straffeforanstaltninger (af børns kriminelle og asociale adfærd og forældres forsømmelighed) over pædagogisk prægede tilbud til børn og forældre (integrationsbestrebelse) til den aktuelle understregning af forældres ansvar for deres børns adfærd og fremkomsten af (økonomisk) straf som adfærdsændrende foranstaltning<sup>110</sup>.

\* I forhold til retssikkerhed er forholdet anderledes. Her er der tale om diskontinuitet. Børns og forældres retssikkerhed har bevæget sig fra en stort set ikke eksisterende sådan i 1905 til en betydelig forøget retssikkerhed for både børn og forældre i dag. Udviklingen i retssikkerhed synes i disse år særligt at handle om børnene, som har fået langt flere rettigheder og delvist større beskyttelse, mens forældrenes retssikkerhed aktuelt synes at træde noget tilbage i forhold til børnenes. Således vil den varslede Barnets Reform formentlig indeholde muligheder for anbringelse af helt små børn for en periode på tre år uden genbehandling af anbringelsesgrundlaget og for permanent anbringelse, når barnet har knyttet sig stærkt til anbringelsesstedet<sup>111</sup>. Det forventes desuden, at Justitsministeriet snart vil fremsætte forslag om øget brug af bortadoption uden samtykke. Her er der således tale om diskontinuitet, med fluktuationer.

\* Med hensyn til niveauet for tvangsanbringelsesbeslutninger kan der næppe være tvivl om, at adskillelsen mellem udøvende og dømmende magt på dette felt ikke er ganske klar. Der er dog intet, der tyder på, at der i en overskuelig fremtid vil komme forslag om børnedomstole i stedet for de gældende forhold – at anbringelsesafgørelser finder sted på det kommunale niveau (om end i et selvstændigt udvalg). Så her ses en insisterende kontinuitet gennem perioden 1905 til 2008.

<sup>110</sup> F.eks. via den tidligere nævnte tilføjelse til Serviceloven om forældreplæg, når forældrenes børn ikke følger samfundsnormerne for adfærd.

<sup>111</sup> Velfærdsministeriet har for nylig nedsat en arbejdsgruppe til udredning af disse og andre muligheder. Resultaterne herfra skal danne baggrund for senere forhandlinger i Folketinget om det konkrete indhold af Barnets Reform.



\* Eneforsørgerfamilier: Familiens former har naturligvis ændret sig siden 1905. Der findes mange konstellationer ud over den traditionelle far-mor-børn-struktur. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at den oprindelige opfattelse af 'den rigtige familie' er helt forsvundet. Det er muligt, at den stadig eksisterer som en immanent normsættende reminiscens fra tidligere tider (Harder 2006). I dag som i begyndelsen af det 20. århundrede er børn af eneforsørgerfamilier klart repræsenteret i anbringelsesstatistikkerne. Det er for en stor dels vedkommende samtidig familier, som hører til den del af befolkningen, der i Danmark ses som relativt fattige. Det anslås i en CASA-undersøgelse (Hansen 2005), at 6% af enlige forsørgere i Danmark med ét barn (2002-tal) lå under 50% fattigdomsgrænsen, mens 13%, også med ét barn, lå under 60% grænsen. Det medfører afsavn i dagligdagen. Fattigdom har desuden en emotionel side. Således fandt Kjell Underlid<sup>112</sup> i sin undersøgelse fire kategorier af følelser forbundet med fattigdom: Aggression, ængstelse, depression og følelse af skyld og skam. Det kan betyde, at den mangelfulde forældreadfærd hos forældre til anbragte børn ikke i alle tilfælde kan forklares med deres personlige deficits, men lige så vel kan være en emotionel reaktion på deres materielle levevilkår. Derfor er det næppe en brugbar interventionsmetode at straffe forældrene økonomisk for deres børns samfundsuacceptable adfærd, sådan som lovgivningen om forældrepålæg (og det aktuelle lovforslag om skærpelse af disse regler) indebærer. Tværtimod forringes familiernes økonomi yderligere, hvilket kan forstærke forældrenes negativt prægede følelser og dermed bidrage til forringelse af børnenes vilkår. Tilførsel i stedet for fratagelse af økonomiske ressourcer ville formentlig være mere gavnligt for mødre og børn. Spørgsmålet om kontinuitet eller diskontinuitet på dette område er mangetydigt. Det omgærdes ikke længere med skam at være enlig forsørger, især ikke, når kvinden kan forsørge sig og sine. Og kvinder er ikke længere nødt til at føde barnet, men kan (siden 1972) vælge legal abort. Der er desuden ikke længere tale om absolut fattigdom, men om relativ. Dette sidste handler dog først og fremmest om den almindelige velfærdsstigning i samfundet.

\* Overgreb mod børn er blevet fortolket ganske forskelligt gennem perioden 1905 til nu. Selv om det ifølge Børneloven var muligt at intervenere i familiens liv og anbringe det forsømte, vanrøgtede eller mishandlede barn uden for hjemmet, lå tolerancen dengang for, hvad børn kunne tåle af sådanne overgreb, på et betydeligt højere niveau end i dag. Vold ansås som et ganske brugbart opdragelsesmiddel på det tidspunkt og i ca. et halvt århundrede derefter. F.eks. forsvandt retten til at slå børn med spanskrør i anbringelsesinstitutionerne og i skolerne først i 1953, mens andre former for vold i samfundsinstitutionerne først blev forbudt i 1967. Derimod beholdt

---

<sup>112</sup> Kjell Underlid har gennem interviews og historiske kildestudier undersøgt de psykologiske konsekvenser af manglende behovstilfredsstillelse på grund af økonomisk fattigdom. Det berører det psykiske helbred, trivsel og livskvalitet, psykosocial kompetence og evne til at deltage i samfundet (Underlid 2005:209-10).

hjemmet retten til (ikke for overdreven) vold til 1986/1997<sup>113</sup>. Der er således tale om, at accepten af overgreb mod børn er blevet stadig mindre indtil for en halv snes år siden, hvor samfundsholdningen og lovgivningen endeligt tog afstand fra alle former for vold mod og anden krænkende behandling af børn – i samfundets institutioner og i hjemmene. Overgreb mod børn finder stadig sted, men er strafbart. Dvs. at der her er tale om diskontinuitet.

I indledningen gav jeg udtryk for, at denne publikation blandt andet er henvendt til min egen faggruppe. Det er den faggruppe, der bliver opmærksom på forhold (gennem familierne selv eller gennem andres underretninger), der kan medføre anbringelse af barnet uden for hjemmet. Det er en faggruppe, der er uddannet til at yde materiel og immateriel bistand til familierne. Men det er også en faggruppe, der – på linje med en række andre professionelle med direkte borgerkontakt – er nødt til at anvende en meget stor del af arbejdstiden på dokumentation og andet administrativt arbejde. For at bryde den kontinuitet, der kan konstateres inden for flere af de behandlede temaer, kræves der betydeligt øgede muligheder for direkte samarbejde med de underprivilegerede familier. Ønsker vi som samfund faktisk det? Eller er det sådan, som Foucault mente, at befolkningens majoritet har behov for, at nogle mennesker/familier udgør det trolde spejl, som de/vi øvrige kan bruge til bekræftelse af egen normalitet?

## 9. Anvendt litteratur

Amtsrådsforeningen: ”Nøgletal på børne- og ungeområdet”, Social- og Arbejds-markedskontoret, Amtsrådsforeningen 1996

Anbringelsesreform: Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, Lov nr. 1442 af 22. december 2004

Andersen, B.H. ”Anbringelsesforløb – en registerundersøgelse af børn og unge anbragt uden for hjemmet”, Socialforskningsinstituttet 1989

Andersen, N. Å.: ”Borgerens kontraktliggørelse”, Hans Reitzels Forlag 2003

Ankestyrelsens praksisundersøgelser: ”Anbringelse af børn og Unge”, januar 2008

Ankestyrelsens praksisundersøgelser: ”Anbringelse af børn og unge”, Ankestyrelsen december 2006

Ankestyrelsens statistikker: ”Børn og unge anbragt uden for hjemmet”, Årsstatistik 2007

---

<sup>113</sup> Når der her er opgivet to forskellige årstal med et ret stort spænd af år imellem sig, skyldes det, at der i 1985 i Forældremyndighedsloven blev indført en paragraf mod vold og anden krænkende behandling af børn i hjemmet. Denne blev imidlertid opfattet som tvetydig, og først efter mange års juridiske diskussioner blev paragraffen i 1997 ændret, så den ikke kunne misforstås.

Ankestyrelsens statistikker: "Børn og unge anbragt uden for hjemmet", Kvartalsstatistik 2006:4

Ankestyrelsens statistikker: "Børn og unge anbragt uden for hjemmet", Kvartalsstatistik 2006:1

Backe, L., Leick, N., Merrick, J. & Michelsen, N. (red.): "Incest - en bog om blodskam, Hans Reitzels Forlag 1983

Becker, K. "Det daglige brød", Gyldendals Tranebøger 1962

Berntsen, AA. m.fl.: "Den udstødte – En samfundsskildring", Handels-Trykkeriet Horsens 1930

Betænkning om Barnets perspektiv – Forældremyndighed, Barnets bopæl, Samvær, Tvangsfuldbyrdelse, afgivet af Udvalget om Forældremyndighed og Samvær, nr. 1475, 2006

Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager nr. 1463, 2005

Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, afgivet af udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, betænkning nr. 1212, 1990 (ofte refereret til som "Graversen-betænkningen")

Boje, A.: "Vort Børne- og Ungdoms Værn", Martins Forlag København 1931

Boolsen M.W., Mehlbye, J. & Sparre, L. "Børns opvækst uden for hjemmet – en undersøgelse af døgnanbringelser i Københavns kommune", AKF's Forlag 1986

Borchorst, A.: "Nøglen i de rigtige hænder - Lov om børne- og ungdomsforsorg 1964" i Petersen, J. H. & Petersen, K. (red.): "13 reformer af den danske velfærdsstat", Syddansk Universitetsforlag 2005

Brückner, P.: "Kapitalismens socialpsykologi", Hans Reitzels Forlag 1976

Bryderup, I. M.: "Børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år", KLIM 2005

Brønholm, L.L.: "Familierådslagning i Danmark", Vera 2002

Børnekommissionens betænkning nr. 918, København 1981

Børneloven (Lov om forbrydere og forsømte børn og unge personer) af 1905

Børnerådet: "Anbringelse til barnets bedste - forslag til styrkelse af indsatsen for 0-3årige", november 1998

Cirkulære om familievejledning af 11. oktober 1968

Christensen, E.: "Mistanke om seksuelle overgreb i daginstitutioner" i Mehlbye J. & Hammershøi A. (red.) "Seksuelle overgreb mod børn og unge – En antologi om forebyggelse og behandling", AKF-Forlaget 2006

Christensen, E. & Pedersen, D.A. "Vold mod børn", Arbejdspapir 2:2004, Socialforskningsinstituttet 2004

Christensen, E. "Omsorgssvigt? - En rapport om de 0-3årige baseret på sundhedsplejerskers viden", rapport 92:7, Socialforskningsinstituttet 1992

Christensen, V.: "Lov om offentlig forsorg" i "Socialreformen i korte træk", Hjemmets Bibliotek København MCMXXXIV (1934)

Christian IV's Danske Lov 1683

Christoffersen, M.N. "Familiens udvikling i det 20. århundrede – Demografiske strukturer og processer", SFI 04:07, Socialforskningsinstituttet 2004

Christoffersen, M.N. "Anbragte børns livsforløb", Socialforskningsinstituttet 1993

Deleuze, G.: "Forhandlinger 1972-1990", Samlerens Bogklub 2006

Egelund, T. & Vitus, K.: "Sammenbrud i anbringelser af unge – Risikofaktorer hos de unge, forældre, anbringelsessteder og i sagsbehandlingen", SFI 07:24, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 2007

Egelund, T.: "Sammenbrud i anbringelser – en forskningsmæssig belysning", SFI 06:01, Socialforskningsinstituttet 2006

Egelund, T. & Hestbæk, A.-D.: „Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet – En forskningsoversigt“, SFO 03:04, Socialforskningsinstituttet 2003

Egelund, T.: "Beskyttelse af barndommen", Hans Reitzels Forlag 1997

Ejrnæs, M., Gabrielsen, G. & Nørring, P.: "Social opdrift – Social arv", Akademisk Forlag 2004

European Commission: "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion", 2005

Faureholm, J. & Brønholt, L.L. (red.): "Familierrådslagning", Hans Reitzels Forlag 2005

Forslag til folketingsbeslutning om afvikling af grundtakstmodellen på det sociale område, fremsat den 22. oktober 2003 af Villy Søvnald (SF), Anne Baastrup (SF) og Aage Frandsen (SF)

Forslag til lov om ændring af lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (Ændring af modtagergruppen for særligt børnetilskud) nr. L57 – skriftlig fremsættelse 12. november 2008

Forslag til Lov om ændring af lov om social service og lov om en børnefamilieydelse (Styrkelse af forældreansvaret), L108, 14. december 2005

Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform) nr. L8, 2004

Forsorgsloven af 1933 (Lov om offentlig forsorg)

Foucault, M.: "Galskabens historie", DET lille FORLAG 2004 (oprindelig udgave 1972)

Foucault, M.: "Sikkerhed, territorium, befolkning – Forelæsninger på Collège de France 1977-1978, Gyldendals Bogklubber 2008 (udgivet af Michel Senellart under redaktion af Francois Ewald & Alessandro Fontana)

Foucault, M.: "Overvågning og straf", DET lille FORLAG, Frederiksberg 2002a (oprindelig udgave 1975)

Foucault, M.: "Viljen til viden", DET lille FORLAG 2002b (oprindelig udgave 1976)

- Foucault, M.: "Ordene og tingene", Gyldendals bogklubber 2002c (oprindelig udgave 1966)
- Foucault, M.: "Klinikkens fødsel", Hans Reitzels Forlag 2000 (oprindelig udgave 1963)
- Fridericia, H. J.: "Socialreformen i uddrag til brug for læger, tandlæger, sygehuse", H. Hirschsprungs Forlag MCMXXXV (1935)
- Gammelpot, A.: "Majgården og produktionskollektiverne", Nyt fra Samfundsvidenskaberne 51, 1980
- Garbarino, J. et al.: "The Psychologically Battered Child", Jossey-Bass Publishers 1987
- Goll, A.: "Forbrydelse og Straf" i Borberg S. & Hurwitz S. (red.) "Udvalgte Skrifter", Ejnar Munksgaard København 1940a (oprindeligt udgivet 1905)
- Goll, A.: "Om Pryglestraffen" i Borberg S. & Hurwitz S. (red.) "Udvalgte Skrifter", Ejnar Munksgaard København 1940b (oprindeligt udgivet 1905)
- Goll, O.: "Retlig reguleret velfærd og social rådgivning", Den sociale Kandidatuddannelse 1998
- Goll, O. & Harder, M.: "Handling eller mishandling?", Aalborg Universitetsforlag 1986
- Grønhøj, B. & Pruzan, V.: "Idealiser og praksis", Socialforskningsinstituttet, publikation 63, 1974
- Haarløv, T.: "Administrative opdragelsessanktioner", GEC Gads Forlag 1952
- Habermas, J.: "Teorien om den kommunikative handling", Aalborg Universitetsforlag 1996
- Hammershøi, A. & Mehlbye, J.: "Indledning med introduktion til antologien" i Mehlbye J. & Hammershøi A. (red.) "Seksuelle overgreb mod børn og unge – En antologi om forebyggelse og behandling", AKF-Forlaget 2006
- Hansen, A.M.: "De sociale indsatsers rolle i forebyggelse og håndtering af seksuelle overgreb – set fra et barneperspektiv" i Mehlbye J. & Hammershøi A. (red.) "Seksuelle overgreb mod børn og unge – En antologi om forebyggelse og behandling", AKF-Forlaget 2006
- Hansen, H.: "Fokus på enlige mødre", CASA februar 2005
- Hansen, J. & Hansen, T.H.: "Familierådslagning i Danmark", FC Børn og Unge 2003
- Harder, M.: "Anerkendelsesstrategier – som de udøves af foreninger til støtte for forældre til anbragt børn", Institut for Sociologi, Socialt arbejde og Organisation, Januar 2006
- Harder, M.: "Truede børn - i fortid, nutid og fremtid" i "Overgreb mod børn", Det Kriminalpræventive Råd 2002
- Harder, M.: "Strategier for forandring", Aalborg Universitetsforlag 2000

- Harder, M.: "Truede børn - i fortid, nutid og fremtid" i "Overgreb mod børn", Det Kriminalpræventive Råd 1999
- Harder, M.: "Samfundsmagt – Forældremodstand", Aalborg Universitetsforlag 1997
- Harder, M. & Pringle, K.: "Protecting Children in Europe: Towards a New Millennium", Aalborg University Press 1997
- Helfer, R. E. & Kempe, C. H. (eds.): "Child Abuse and Neglect - The Family and the Community", Ballinger Publishing Company, Cambridge Mass., 1976
- Helweg-Larsen, K. & Larsen, H.B.: "Unge egne udsagn om tidligere seksuelle erfaringer og overgreb" i Mehlbye J. & Hammershøi A. (red.) "Seksuelle overgreb mod børn og unge – En antologi om forebyggelse og behandling", AKF-Forlaget 2006
- Hestbæk, A.-D., Lindemann, A., Nielsen, V.L. & Christoffersen, M.N.: "Nye regler – ny praksis – Ændringerne i servicelovens børneregler 2001 – Afslutningsrapport", Styrelsen for Social Service 2006
- Hestbæk, A.-D.: "Tvangsanbringelser i Norden – en komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning", SFI 98:15, Socialforskningsinstituttet 1998
- Hestbæk, A.-D.: "Når børn og unge anbringes – En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager", SFI 97:6, Socialforskningsinstituttet 1997
- Honneth, A.: "Kamp om anerkendelse", Hans Reitzels Forlag 2006
- Honneth, A.: "Organiseret selvrealisering – individualiseringens paradokser" i Willig R. & Østergaard M. (red.) "Sociale patologier", Hans Reitzels Forlag 2005
- Honneth, A.: "Behovet for anerkendelse", Hans Reitzels Forlag 2003
- Honneth, A.: "The Struggle for Recognition", Polity Press 1995
- Honneth, A.: "The Critique of Power", The MIT Press 1991
- Horsten, H.: "Børne- og ungdomsforsorgen i Danmark", Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck 1970
- Hurwitz, S.: "Forord" til Goll A. "Udvalgte Skrifter", Ejnar Munksgaard København 1940
- Hussain, M.A.: "Børnefattigdom i Danmark 2002 – Tema: fattigdommens dynamik", Red Barnet & Socialforskningsinstituttet 2004
- "Håndbog om anbringelsesreformen", Styrelsen for Social Service 2006
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet: "Kommunalreformen – kort fortalt", 2005
- Jakobsen, T. B.: "Legitimitetens logik - Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem", Ph.D.-afhandling, Sociologisk Institut København 2004
- Jappe, E.: "Tvangsfjernelse", Frydenlund 2004
- Jensen, K.S.: "Englemagersken – Dagmar Overby", Forlaget Ådalen 2004
- Jensen, M.K. "Børn og døgninstitutioner – en undersøgelse af opvækstmiljøet på døgninstitutioner", Socialforskningsinstituttet 1979
- Jessen, C.: "Tøndersagen", 2007

- Jonsson, G.: "Det sociale arvet", Tidens Forlag Stockholm 1969
- Jordahn, B., Rasmussen, K., Skyum-Nielsen, S. & Vedel-Petersen, J. "Børneværnenes tilsynspraksis – En undersøgelse af 45 kommuners administrering af det almindelige børnetilsyn og af tilsynsværgeordningerne", Socialforskningsinstituttets Publikationer nr. 10, 1963
- Jydske Lov af 1241
- Jørgensen, P.S. "Børnevelværd – og manglende børnepolitisk konsekvens", Social Kritik nr. 103, 2006
- Jørgensen, P.S. "Risikobørn i Danmark – status over en 10-årig indsats", Social Kritik nr. 84, 2002
- Jørgensen, P.S. m.fl. "Risikobørn. Hvem er de - hvad gør vi ?", Socialministeriet/Det Tværministerielle Børneudvalg 1993
- Karpatschof, B. & Karpatschof, : "Familierådslagning – den gode vilje og den genstridige virkelighed", Psyke & Logos nr. 4, 2004
- Katzenelson, B.: "Homo Socius", Gyldendal 1999
- Kongstad, A. & Nielsen, B. G.: "Grænser for revselse - Om retssystemets behandling af vold mod børn", Forlaget SOCPOL 1984
- Krarup, S.: "Forsvar for familien", Gyldendal 1977
- Lemche, G.: Indlæg i Dansk Kvindesamfunds blad "Kvinden og Hjemmet", 1929
- Lihme, B. & Palsvig, K. "Effekten af behandling på børne- og ungdomshjem – en analyse af foreliggende undersøgelser", Socialforskningsinstituttet 1977
- Lindemann, A. & Hestbæk, A.-D.: „Slægtsanbringelser i Danmark – en pilotundersøgelse“, SFI 04:21, Socialforskningsinstituttet 2004
- Lund, N. O. & Hegland, T. J.: "En systematisk oversigt over arbejds- og levemiljøer med socialpædagogisk sigte", Forskningsgruppen vedrørende arbejds- og levemiljøer, Aalborg Universitetscenter 1980
- Lynch, M.A.: "Child Abuse before Kempe: A Historical Literature Review", Child Abuse & Neglect, Vol.9, 1985
- Løkke, A.: "Vildfarende børn", Forlaget SOCPOL 1990
- Mehlbye, J. & Hammershøi, A. (red.): "Seksuelle overgreb mod børn og unge – en antologi om forebyggelse og behandling", AKF-Forlaget , Oktober 2006
- Mehlbye, J.: "Slægtsanbringelse – det bedste for barnet? – en pilotundersøgelse", AKF-Forlaget 2005
- Miller, A.: "Du må ikke mærke", Hans Reitzels Forlag 1985/tysk udgave 1981
- Miller, A.: "I begyndelsen var opdragelsen", Hans Reitzels Forlag 1984/tysk udgave 1980
- Mortensen, B.: "Børneperspektivet i familierådslagning", Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service, Odense 2007

Møller, S.N. & Egelund, T.: "Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet hos medlemmer af slægten – erfaringer fra USA", Arbejdsrapport 9:2004, Socialforskningsinstituttet 2004

NGO-rapport i forbindelse med den danske regerings 3. rapport til FN's komité for barnets rettigheder om sammenhængen mellem dansk lov og Børnekonventionen, 2005

Nielsen, B. G.: "Anstaltsbørn og børneanstalter gennem 400 år", Forlaget SOCPOL 1986

Nielsen, L.: "Familiebegrebet i lovgivningen", Udarbejdet for Det Tværministerielle Børneudvalg, september 1998

Nordjyske Tidende 3. august 2006

Nord-Larsen, M. "Tabere i skolen – 7 år efter", Socialforskningsinstituttet 1977

Nord-Larsen, M. & Vedel-Petersen, J. "Tabere i skolen", Socialforskningsinstituttet 1976

OECD: "Trends in International Migration 2000

Pedersen, P. J., Christensen, V. & Johansen, A.: "Socialreformen i korte træk", Hjemmets Bibliotek København MCMXXXIV (1934)

Perch, P. W.: "Træk af de danske børne- og ungdomshjems historie", Gyldendalske Boghandel 1985

Pringle, K.: "Children and Social Welfare in Europe", Open University Press 1998

Pringle, K.: "Child Protection in England and Wales" i Harder, M. og Pringle, K. (eds.): "Protecting Children in Europe: Towards a New Millennium", Aalborg University Press 1997

Rasmussen, B.M. & Hansen, T.H.: "En beslutningsmodel med meget mere", UFC Børn og Familier, Aabenraa 2002

Red Barnet: "Save the Children Europe Group", 2005

Saasen, R.: "Familierrådslag: Nye metoder – Nye muligheder", Nordisk Sosialt Arbeid nr. 4, 2002

Schultz, T.: "Retsanvendelse og skøn – Sondringens anvendelse i prøvelsen af afgørelser på det socialretlige område", Ph.D.-afhandling, Institut for Sociale Forhold og Organisation, Aalborg Universitet 2003

Sigsgaard, E.: "Om børn og deres virkelighed - Set i perioder over 300 år", Hans Reitzels Forlag 1982

Skalts, V. & Nørgaard, M.: "Mødrehjælpens epoke", Forlaget Rhodos (udateret)

Skytte, M.: "Etniske minoritetsfamilier og socialt arbejde", Hans Reitzels Forlag 2007



- ”Skærpelse af regler om forældreplæg og indførelse af ungeplæg”, fremsættelse af Lovforslag nr. 979 af 1.10.2008
- Smith, D.J.: ”Når fornuften sover – Om James Bulger-sagen”, Klim 1995
- Social Kritik nr. 103, 2006
- Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge, 3. februar 2006
- Socialministeriet, pressemeddelelse: ”Ny kampagne skal stoppe vold mod børn”, 2005
- Socialministeriet, pressemeddelelse: ”Forstærket indsat mod seksuelle overgreb mod børn”, juni 2004
- Socialministeriet: ”Håndbog om hjælp til børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældre”, februar 2004
- Socialministeriet: ”En god start til alle børn”, Ministerudvalget for negativ social arv og social mobilitet, juni 2003
- Socialministeriet: ”Handlingsplan mod børnemishandling”, marts 2003
- Socialministeriet: Vejledning om selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen, 2003
- Socialministeriet: ”Rapport om kulegravning af særlig støtte - området børn og unge”, 2003
- Socialministeriets udvalg om anbringelsessteder for børn og unge (anbringelsesudvalget): ”Rapport om anbringelsessteder for børn og unge”, Maj 2000
- Socialministeriet - Forslag til ændring af Servicelovens paragraffer vedrørende børn og unge: ”Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge”, april 1999
- Socialministeriet: ”Ideer til debat om ændring af Servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge”, oktober 1998
- Socialministeriet: ”Cirkulære om børne- og ungdomsværnenes familievejledning af 11.10.1968.
- Socialreformkommissionens 1. betænkning: ”Det sociale trykkesystem - struktur og dagpenge”, 1969
- Socialreformkommissionens 2. betænkning: ”Service og bistand”, 1972
- Socialrådgiveren nr. 2, januar 2009
- Socialrådgiveren nr. 1, januar 2006
- Socialstyrelsen: ”Osse dit ansvar” (pjece), 1973
- Statistisk Årbog 2007
- Statistisk Årbog 2003
- Steincke, K. K.: ”Indledning til Socialreformen” i Pedersen, P. J., Christensen, V. & Johansen, A.: ”Socialreformen i korte træk”, Hjemmet Bibliotek København MCMXXXIV (1934)
- Styrkelse af forældreansvaret: Lov om ændring af lov om social service og lov om en børnefamilieydelse, Lov nr. 289 af 7. april 2006
- ”Udvidede nøgletal på området for udsatte børn og unge”, 6-byerne, 2007

Varming, O.: "Holdninger til børn", Gyldendal 1988

Vedel-Petersen, J., From, A., Løve, T. & Pedersen J.M. "Børns opvækstvilkår – en undersøgelse af de 9-12 åriges problemer og hjemmemiljø", Socialforskningsinstituttet 1968

Vinnerljung, B.: "Den sociale arv" I Denvall, V. & Jacobson, T. "Hverdagsbegreber I socialt arbejde", Hans Reitzels Forlag 1999

von Hielmcrone, N.: "Retssikkerhed er ikke en trussel mod det kommunale selvstyre, men en forudsætning for dets legitimitet", Festskrift, Den sociale Højskole Aarhus 1951-1997, 1997

Weber, M.: "Udvalgte tekster", Bind I, Hans Reitzels Forlag 2003

Weekendavisen 15.-21. juli 2005, s. 4

Wegener, M.: "Sanktion eller hjælp - Om børneforsorgslovgivning og retssikkerhed", Roskilde Universitetscenter, Institut for Statsvidenskab, Skriftserie nr. 12 juni 1983

Westergaard, E.: "Fader – Datter Incest", Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, årg. 48, 1960

Willig R. & Østergaard M. "Sociale patologier", Hans Reitzels Forlag 2005

Winnicott, D.W.: "Spædbørn og deres mødre" i Winnicott C., Shepherd R. & Davis, M. (red.), Hans Reitzels Forlag 2000 (forelæsninger, breve og artikler fra perioden 1957 til 1969)

Ydebo, I.: "Hjælpeforanstaltninger for børn og unge på grund af velfærdstrussel - Lovgivningens baggrund og udvikling samt emnets omfang i København belyst ud fra en analyse af Børne- og Ungdomsnævnets virksomhed i 1983", Del I, februar 1988.

Zahle, H.: "Omsorg for retfærdighed", Gyldendal 2003