

TEMANUMMER

Familiepolitik

INDHOLD

- | | | | |
|-----------|---|-----------|--|
| 2 | Redaktionelt forord
<i>Peter Fallesen & Thomas Høgholm Jørgensen</i> | 30 | Udlændingelovgivning som familiepolitik
<i>Marie Louise Schultz-Nielsen</i> |
| 4 | Familiepolitikens historie i det lange 20. århundrede
<i>Klaus Petersen & Cecilie Bjerre</i> | 40 | Udsatte Familier
<i>Frank Ebsen</i> |
| 13 | Familiens rolle i den moderne velfærdsstat - Hvad skal vi overhovedet bruge en familiepolitik til?
<i>Tine Rostgaard</i> | 48 | Når staten skaber familier – forældreskab, IVF, sæddonation og assisteret reproduktion i Danmark
<i>Sebastian Mohr-Winterberg</i> |
| 21 | Familien som civilsamfundsaktør: Teoretiske perspektiver og empiriske eksempler
<i>Linda Lundgaard Andersen & Helle Hygum Espersen</i> | 58 | Hvor blev børnene af?
<i>Sine Penthin Grumløse</i> |

Redaktionelt forord

Temanummer: Familiepolitik

Redaktionelt forord

Efter at have brugt årtier i de politiske skygger har familiepolitikken igen for alvor meldt sin tilbagekomst. Under protester fra mange sider trådte EU's barselsdirektiv i kraft i 2022 og ændrede måden, hvorpå familien kunne organisere sin afvikling af barsel. Bekymringer om faldende fødselstal og manglende familiedannelse ledte statsminister Mette Frederiksen til i nytårstalen 2024 at love mere adgang til offentligt finansieret fertilitetsbehandling, hvilket senere blev vedtaget til lov. Daværende børne- og undervisningsminister Matthias Tesfayes 2025-udmelding om "pissedårlig opdragelse" sendte rollefordelingen mellem familier og skolen til debat, samtidigt med man fra regeringens side opfordrede til først at hente børn "efter kl. 16". Familiepolitikken står nu som en central del af den politiske debat.

I dette særnummer af Samfundsøkonomen sætter vi fokus på familiepolitikken fra år 1900 og frem til i dag. Fordi selvom den har levet skjult de seneste årtier, er familiepolitikken langt fra et nyankommet eller fast defineret område. I dette nummers første tre bidrag rammesættes familiepolitikken både historisk og i dag ud fra tre forskellige perspektiver. Som det første perspektiv tegner Bjerre og Petersen de store rids over dansk familiepolitik udvikling i det 20. århundrede, samtidigt med at de også giver et bud på, hvordan familiepolitikens ressortområde kan defineres på trods af dets lidt mudrede ophav. Som opfølgning herpå stiller Rostgaards bidrag det lidt provokerende spørgsmål om, hvad vi overhovedet skal bruge en familiepolitik til i dag, og giver et bud på, hvordan familiepolitikens rolle kan reformuleres i en tid, hvor familiebegrebet er under forandring. Som det tredje perspektiv eksemplificerer, diskuterer og problematiserer Andersen og Espersen civilsamfundet og dets institutioner som bindeled mellem familien som privat og offentlig instans.

I nummerets tre næste bidrag fokuseres der på eksempler på nylige familiepolitiske tiltag, som samtidigt har deres ophav fra andre politikområdet. Schultz-Nielsen diskuterer hvordan centrale dele af det 21. århundredes udlændingepolitik også kan ses som familiepolitik under et andet navn, og fremhæver specielt, hvordan 24-årsreglen (2002) fundamentalt forandrede, hvordan indvandrere og efterkommere med ophav uden for EU kunne danne familie. Efterfølgende situerer Ebsen *Barnets Lov* (2024) i den bredere historiske og teoretiske debat om udsatte familier samt diskuterer, hvordan rubricering som 'udsat familie' bliver en nødvendig betingelse for at opnå hjælp fra de sociale



PETER FALLESEN

Professor,
ROCKWOOL Fonden
og Institut for Folkesund-
hedsvidenskab,
Københavns Universitet,
pf@rff.dk



**THOMAS HØGHOLM
JØRGENSEN**

Forskningsprofessor,
ROCKWOOL Fonden
og Lektor, Økonomisk
Institut, Københavns
Universitet,
tjo@rff.dk

myndigheder. Som det tredje bidrag diskuterer Mohr-Winterberg, hvordan adgangen til fertilitetsbehandling i Danmark på den ene side gør det muligt for borgerne at opnå de familier, de ønsker sig, men på den anden side også lovgivningsmæssigt og normativt afgrænser, hvem der anses som værende en legitim familie og derfor kan få hjælp til at få behandling.

Afslutningsvis i særnummeret om familiepolitikken spørger Grumløse ”Hvor er børnene blevet af?” og sætter derved spotlys på paradokset om, at selvom familier ofte er defineret ved tilstedeværelsen af børn, så har børn været overraskende fraværende fra politikken i de seneste årtier. Danmark står i de næste årtier over for en aldrende befolkning, i takt med at de store generationer født i årtierne efter anden verdenskrig går på pension og samtidigt kan forvente at leve længere end nogensinde før. Selvom dansk økonomi står på ganske bæredygtige ben til at imødekomme den udfordring, så kan den robuste økonomi yderligere forstærkes ved at sikre, at kommende generationer bidrager så godt som muligt – og det kræver en familiepolitik, som er villig til at have hele familien for øje, inklusive børnene.

Familiepolitikens historie i det lange 20. århundrede

Temanummer: Familiepolitik

Familiepolitikens historie er ikke kun en historie om gradvise reformskridt, men skal også forstås som resultat af skiftende historiske kontekster. Familiepolitik er i forhold til andre velfærdsområder mere tydeligt præget af skiftende normer. I denne artikel beskrives udviklingen gennem fire hovedfaser: Børnesagen (ca. 1870-1920), befolkningspolitikken (1920'erne til 1940'erne), familiepolitikken (1950'erne til 1970'erne) og en lidt mindre distinkt periode fra 1970'erne til i dag.

Keywords: børneforsorg, børnetilskud, børnepasning, børnehaver, barselsorlov

Indledning

”Ethvert sundt Samfund maa bygge paa det ordnede Familielivs Klippegrund,” skrev socialminister K.K. Steincke i 1920 (Steincke 1920, s. 303). Familiepolitik handler nemlig ikke bare om fordelingspolitik, men også om hvorvidt og hvornår staten kan intervenere i de private liv.

Familiepolitik afspejler den gældende samfundsorden i forhold til fx seksualnormer, ægteskabets betydning eller hierarki mellem mænd og kvinder. Denne normative dimension skabte, og skaber fortsat, en ekstra ofte følelsesladet dynamik udover den fordelingsmæssige diskussion, der generelt har præget velfærdspolitikens udvikling.

Familiepolitik er tillige lidt en rodekasse. Man kan en kende forenklet dele familiepolitiske tiltag op i tre hovedtyper:

- Regulering af familier i form af børneforsorgens interventioner, lovgivning om ægteskab og forsørgelsespligt eller andre former for normativt baseret regulering og indgriben i familier.
- Økonomisk støtte til børnefamilier i form af direkte tilskud, skattefradrag, målrettede ydelser eller sociale sikringsordninger m.v.
- Serviceydelser til børn og børnefamilier fx i form af børnepasning, institutioner til børn og unge, skolebespisning, husmoderafløsning m.v.

Sidst, men ikke mindst, har familiepolitikens historie et mere kulørt aktørgalleri end de øvrige velfærdsområder. Ud over klassiske politiske aktører var



KLAUS PETERSEN
klaus.petersen@sdu.dk



CECILIE BJERRE
cbjerre@sdu.dk

der en vifte af organisationer fra kvindebevægelser, arbejdsmarkedets parter, eksperter (jurister, socialforskere, psykologer, økonomer, pædagoger m.v.) og som det måske væsentligste særkende frivillige aktivister og entreprenører, fx fra den kristne filantropi. Det er især institutionsområdet, som har været (og stadig er) præget af et komplekst samspil mellem statslige og ikke-statslige aktører, som deltog aktivt i politikudvikling og fx drev en stor del af de familiepolitiske institutioner fra børnehjem til daginstitutioner (Bjerre 2022). Efterhånden som staten op gennem det 20. århundrede varetog en større del af finansieringen af familiepolitikken, voksede den statslige regulering af feltet, men kompleksiteten fortsatte.

Familiepolitiske tiltag har derfor ikke overraskende en lang og kompleks historie. Det gør det svært at sammenfatte den familiepolitiske historie i det lange 20. århundrede. Vi vil i denne artikel optegne familiepolitikken i bred forstand med fokus på større områder som børneforsorg, daginstitutioner, børnetilskud, og barselslovgivning. Vi lægger hovedvægten på at beskrive familiepolitikken institutionelle udvikling og mindre på de dynamikker, som førte til den udvikling opdelt i fire hovedfaser.

Børnesagen (ca. 1870-1920)

Bekymringen for børns ve og vel har en lang historie. Men i løbet af 1800-tallet opstod i Danmark såvel som internationalt en voksende bekymring for børns vilkår. Det var især progressive jurister, pædagoger, præster, kvindebevægelsen og filantroper, som var bekymrede for børns tarv i kølvandet på industrialisering og urbanisering, som særligt i København skabte problemer med manglende pasning og omsorg, dårlige boligforhold m.v. (Lützen 2003; Bjerre 2021). Børn blev i stigende grad set som uforskyldte, så når fattige børn fx endte i kriminalitet, tiggeri eller prostitution, skulle det ikke løses indenfor straffelovgivningen (datidens kriminelle lavalder var 10 år), men behandles som et socialt problem.

Børns velfærd var i 1800-tallet primært søgt løst uden om staten. Forældreløse børn eller børn, hvis forældre ikke kunne tage af dem, var en opgave for især filantropiske foreninger, der drev børnehjem eller fandt et nyt privat hjem til barnet (Petersen 2011). Bortset fra Lov om Tilsyn med Plejebørn (1888) og Lov om Underholdsbidrag til Børn født uden for Ægteskab (1888) begrænsede staten længe sin involvering. Mange frygtede, at forbedrede vilkår for børn født uden for ægteskab ville svække incitamentet til at gifte sig og dermed undergrave ægteskabet som samfundets foretrukne familieramme (Rimmen 1992; Rosenbeck 1996). Forældremagten skulle også respekteres. I *Den danske Familieret* fra 1910 kan man således læse, at "[v]ed Forældremagten forstaas Beføjelsen og Pligten til at tage Bestemmelse om Børnenes personlige Forhold, herunder deres Underhold, Undervisning, og Opdragelse ..." (Bentzon 1910, s. 284)

Den forældremagt blev dog udfordret med Børneloven af 1905, hvis forældre ikke blev vurderet til at leve op til deres pligter. Der blev oprettet værgeråd i alle landets kommuner, som fik til opgave at føre tilsyn, give advarsler og i sidste instans fjerne børn fra deres forældre. Frem til 1922 skulle alle anbringelser godkendes centralt af Overværgerådet, men derefter kunne værgerådene selv træffe beslutning om at anbringe børn (Bjerre 2021; Bjerre 2023).

Trods det normative familiepolitiske udgangspunkt, hvor ægteskabet blev opfattet som en af samfundets moralske grundpiller, kan Børneloven ses som et udtryk for et ændret barndomssyn og for en gradvis forskydning i opfattelsen af statens rolle og ansvar over for udsatte børn.

Udover Børneloven af 1905 var familiepolitiske initiativer i denne tidligere periode begrænsede. I kølvandet på industrialiseringen blev der med Fabriksloven af 1901 taget et forsigtigt skridt mod barselsorlov for arbejdende kvinder (Borchorst 2003). Loven, der dog ikke omfattede landbruget, forbød kvinder at arbejde de første fire uger efter fødsel, medmindre de havde en lægeattest på, at det ikke var til fare for mor og barn. I de fire uger kunne der, baseret på trangsvurdering og lokalt skøn, bevilges fattighjælp (fra 1914 og 1915 også med støtte fra a-kasser og sygekasser i de 4 uger).

Allerede fra 1820'erne blev der oprettet såkaldte asyler for arbejdende mødre, og i 1871 kom der en børnehave i København baseret på Friederich Fröbels ideer. Ideen bredte sig dog meget langsomt, og i 1919 blev der med loven om Tilskud til Fremme af forebyggende Børneforsorg meget forsigtigt og symbolsk åbnet for en mere progressiv forestilling om børnepasning som et mere generelt velfærdsgode (Petersen 2011). Det var dog først i 1960'erne, at det blev forankret – indtil da var den meget begrænsede børnepasning med få undtagelser ikke et offentligt ansvar.

Lidt overraskende var skolebespisning nok det mest ideologisk omstridte tema. I 1902 blev der åbnet for, at kommunerne kunne betale for bespisning af børn fra "uformuende hjem" i vintermåneder. Men selv om skolebespisning var en ret begrænset sag, så gav det gang på gang anledning til uforsonlige debatter om statens og familiens ansvar. Noget som blev sat på dagsorden af socialdemokratiske bykommuner, der i perioden udviklede en ambitiøs lokal velfærdsdagsorden, bl.a. på børne- og sundhedspolitiske områder (Kolstrup 1998).

Befolkningspolitik (1920'erne til 1940'erne)

Som i andre europæiske lande kom der i tiden før og efter 1. Verdenskrig en voksende statslig (pronatalistisk) interesse for befolkningens størrelse og kvalitet. I Danmark skete der en modernisering af ægteskabslovgivningen i 1922 og 1925, som bl.a. etablerede formel økonomisk ligestilling og fælles forældremyndighed mellem ægtefællerne samt lovfæstede den allerede etablerede liberale skilsmissepraksis (Vallgård 2020; Melby et al. 2006). I 1922 blev

sundhedsplejerskeordningen oprettet med støtte fra den amerikanske Rockefeller Fond (Buus 2001). Reformbølgen i Danmark tog først for alvor fart i 1930'erne under betegnelsen befolkningspolitik (Caspersen 1985).

Steinckes store socialreform i 1933 medførte også ændringer på det børne- og familiepolitiske område. Mest dramatisk inden for børneforsorgen, hvor de lokale værgeråd, nu kaldt børneværn, blev lagt ind under kommunernes sociale udvalg (Bjerre 2021). Det var udtryk for, at statens ansvar gradvist blev udvidet. Fx blev det gjort muligt for kommunerne at yde forebyggende hjælp til familier, ”særligt naar Fjernelse fra Hjemmet herved kan undgaas” (citater fra Petersen 2011, s. 750). Der kom også mindre forbedringer af den fire ugers barselsorlov, skolebespisning og tilskud til børnehaver.

Socialreformen og dens koordinering af den eksisterende lovgivning var dog kun en del af Steinckes familiepolitiske agenda. Den indeholdt også to andre elementer knyttet til henholdsvis befolkningens ”kvalitet” og dens ”kvantitet” (Koch 2000). Befolkningspolitikken – som advokeret fra tidens fremmeste eksperter – handlede både om kontrol og rettigheder.

Steincke og mange i hans tid var inspirerede af eugeniske strømninger, bl.a. fra USA. I 1920 udgav han *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, hvor han kobkede eugenik og socialreform (Steincke 1920). Ved at sikre flere sociale rettigheder for de fleste måtte det samtidig sikres, at udgifterne til eksempelvis den såkaldte åndssvageforsorg blev inddæmmet. Det førte i de følgende år til nye lovgivningstiltag, støttet med bred politisk opbakning, som kan forstås som *negativ eugenik*, dvs. tiltag med henblik på at begrænse børnefødsler blandt bestemte grupper i samfundet. Her kan nævnes sterilisationslovgivning, først som forsøgsordning i 1929 siden lovfæstet i 1934, samt Lov om Svangerskabsafbrydelse i 1937, hvor en kvinde kunne få bevilliget abort bl.a. ved formodning om arvelig belastning (Koch 2000; Koch 2014).

I 1935 blev Befolkningskommissionen nedsat for at forbedre forholdene for børnefamilierne. Det svenske ægtepar Alva og Gunnar Myrdal udgav bestselleren *Krise i Befolkningsspørgsmaalet*, som udkom på svensk i 1934 og forelå i dansk oversættelse året efter. Den blev et centralt referencepunkt i hele Norden, og Myrdal-parrets løsninger til de, ifølge dem, alarmerende fallende fødselstal bestod især i forbedringen af børnefamiliers vilkår, herunder boligforhold og økonomisk støtte (Banke 1999). Udbruddet af 2. Verdenskrig førte til nedlukningen af Befolkningskommissionen, og den familiepolitiske reformagenda blev sat på pause under besættelsesårene.

Familiepolitik (ca. 1950-1970):

Begrebet ”familiepolitik” er tæt knyttet til velfærdsstatens guldalder i 1950'erne og især i 1960'erne. Perioden tog afsæt i idealer om kernefamilien, men familien begyndte gradvist at ændre karakter. Kvinderne – også de gifte – kom i stigende grad i uddannelse og/eller ud på arbejdsmarkedet. Ægteskabets sta-

tus faldt samtidig med, at skilsmisser blev hyppigere og flere børn blev født uden for ægteskab (Christoffersen 2004, Vallgård 2020). Fødselsårgangene i 1960'erne var generelt høje, selv om p-pillen og en mere udbredt seksualoplysning gav bedre mulighed for at planlægge børn og familie. Politisk blev traditionelle kønsroller og familieværdier i stigende grad udfordret.

Alt dette – og især kvindernes øgede arbejdsmarkedsdeltagelse – skabte nye familiepolitiske behov. I 1970 kunne selv en konservativ politiker som Asger Jensen konstatere: ”I 1930'erne havde socialvæsenet kun mulighed for at yde en beskednen understøttelse til familiens overhoved. I dag er dette ikke tilstrækkeligt for at løse en trængende families problemer. I dag er det vigtigt at se på hele familiens sociale problemer.” (Folketingstidende 1969-70, sp. 3180).

Båret frem af økonomisk fremgang voksede velfærdsstaten målt i sociale udgifter, repertoire og generøsitet – og det samme gjorde familiepolitikken. Eksisterende ordninger og institutioner blev udvidet. Nye tiltag blev sat i verden. Hvor familiepolitik tidligere primært havde fokus på udsatte eller ”problematisk” grupper, blev familiepolitik nu noget for alle. Børnehaver blev det normale, og børnepenge noget alle børnefamilier kunne regne med. Der kom nye faggrupper til som fx familierådgivere eller skolehjælpere, der hjalp børn med at komme i skole. Generelt skete der en professionalisering af det familiepolitiske felt (Petersen 2012).

Med kvindernes indtog på arbejdsmarkedet voksede behovet for pasning uden for familien. De relativt få børnehaver og vuggestuer kunne langtfra løse opgaven, og helt op i 1980'erne var der lange ventelister. Eksperterne var skeptiske over for, om pasning uden for hjemmet overhovedet var en god idé. Flere læger og psykiatere advarede imod det, og både i dele af kvindebevægelsen og langt ind i de politiske partier mente man, at små børn burde passes af moderen (Petersen 2012). Hvis børnene skulle i institution, burde det højst være på deltid. Arbejdsmarkedets behov og kvindernes ønske om økonomisk selvstændighed vandt dog gradvist over bekymringerne. Den nye forsorgslov i 1964 åbnede for en langvarig ekspansion af offentligt organiseret børnepasning finansieret af stat, kommune og forældrenes egenbetaling (Petersen 2013). Det er i store træk den model, der – med mindre justeringer i finansieringsfordelingen – stadig eksisterer i dag. Der blev investeret massivt i vuggestuer, børnehaver, fritidshjem samt, for hurtigt at kunne imødekomme efterspørgslen, i kommunale dagplejeordninger i private hjem.

Børneforsorgen blev moderniseret, men fastholdt sin forankring i lokale børneværn (Bjerre 2021). Der skete dog en professionalisering, hvor sagsbehandling blev formaliseret, ligesom der kom øget fokus på rådgivning og inddragelse af familierne. Med socialminister Julius Bomholts ord, fra revisionen af Børneloven i 1958, var der tale om en lille forandring i organisationen, men en revolution i lovens ånd, idet den ”... har hidtil været en trussel mod forsømmelige hjem, en udpræget fjernelsesinstitution. Den bliver i fremtiden en serviceinstitution, der søger at hjælpe hjem og forældre til rette som en

god rådgiver.” (citeret fra Petersen 2013, s. 608). Med en ny lov om børne- og ungeforsorg fra 1964 blev der taget yderligere skridt i denne retning, og forsorgsområdet blev i højere grad en integreret del af familiepolitikken. Vi ved dog fra forskning og beretninger fra tidligere anbragte børn, at forandringerne ikke nødvendigvis kunne mærkes på anbringelsesinstitutioner, hvor opvæksten fortsat kunne være brutal (Rytter 2011). De familiepolitiske idealer og virkeligheden fulgtes ikke altid ad.

I 1960 fik det store flertal af kvinder, som var medlem af en sygekasse, ret til 14 ugers barsel, og i 1967 blev retten gjort universel (Borchorst 2003). Det var dog stadig sådan, at den enkeltes samlede barselspakke også afhang af overskud (for nogle med fuld løn under barsel), og der var bestemmelser fx om beskyttelse mod fyring af gravide.

Der var i 1950 blevet introduceret et kontant børnetilskud, dog fortsat som en del af skattesystemet, og for mange blev det udbetalt som en skatterabat (Petersen 2012). Ordningen hørte, atypisk for familiepolitikken, under Finansministeriet og blev i løbet af 1950'erne vedtaget årligt. Det lykkedes dog centrum/venstre-partierne via en række små skridt i 1966 at få børnetilskuddet helt løsrevet skattesystem og Finansministerium, så det blev en mere traditionel overførselsindkomst placeret under Socialministeriet (Petersen 2013). Det blev en skattefinansieret og universel men graderet ydelse udbetalt til moderen. Ordningen omfattede dermed også familier udenfor arbejdsmarkedet, og for bl.a. enlige var der mulighed for at få et højere ”særligt børnetilskud”.

Midten af 1960'erne var på mange familiepolitiske områder et slags vendepunkt, hvor sporene blev lagt til det, vi kender i dag. Betænkning om familiepolitik fra 1964, etableringen af et Familieministerium 1966-1968 og Kvindekommissionen 1965-1972 kan ses som en illustration af dette (Petersen 2013). Periodens familiepolitiske reformer blev drevet frem af en alliance mellem reformivrige socialdemokrater, dele af kvindebevægelsen og socialpolitiske eksperter bl.a. i miljøerne omkring Socialpolitisk Forening. 1960'ernes reformbølgen kan ses som udtryk for en generelt voksende accept af statens ansvar for at sikre alle en god opvækst, kombineret med ideer om forebyggelse og et fokus på at styrke – især enlige og arbejdende – kvinders stilling. Det var dog først i 1970'erne, at den ligestillingsmæssige dagsorden og den danske familierévolution for alvor tog fart.

Kvinder, børn og ligestilling (ca. 1970-1990)

Den økonomiske krise i 1970'erne satte en vis dæmper på fortsat ekspansion af familiepolitikken. Reformideer gik hånd i hånd med sparepolitik og nye ideer om, at det offentlige skulle spille en mindre rolle. Det så man fx på daginstitutionsområdet, hvor der frem til 1990'erne var stor efterspørgsel og ventelister på trods af gradvis udbygning. Der var sparetiltag i forhold til normeringer, ønsker om øget forældrebetaling m.v. samt forskellige forsøg på at løse ventelisteproblemerne med nye institutionstyper eller ved at give forældrene mulighed for støtte til pasning i hjemmet.

Det beskrevne mønster fortsatte i de kommende årtier, måske med lidt mere opmærksomhed end før. Det skete fx gennem mediedækning af enkeltsager, pædagogstrejker eller forældrenes blokader af daginstitutioner. Det viste, at ”børnefamiliepolitik” var blevet en integreret del af et moderne familieliv. Det var politikerne også opmærksomme på. Derfor kan man se et øget politisk fokus på familierne, fra Poul Nyrup Rasmussens ”Kan vi ikke gøre det lidt bedre?” i nytårstalen 1. januar 1998 til den borgerlige regerings etablering af et Familie- og Forbrugerministerium i 2004 med konservative Henriette Kjær som minister. Et sådant ministerium havde ikke eksisteret siden 1968. Det holdt heller ikke så længe – efter tre år med tre ministre blev det i 2007 lagt ind under et samlet Velfærdsministerium.

Forsimplet kan man sige, at centrum-venstre ønskede at styrke den offentligt finansierede børnepasning, mens centrum-højre i højere grad ønskede at støtte gennem kontante tilskud til familierne. Resultatet blev et både-og. Det offentlige børnetilskud var en af de udgiftsmæssigt tunge familiepolitiske ydelser. Op gennem 1970’erne og ind i 1980’erne blev ydelsen beskåret af skiftende regeringer (Petersen 2013). I 1987 blev den dog omlagt til den såkaldte børnefamilieydelse, der ikke betød en markant forhøjelse af ydelsen, men til gengæld betød, at den blev gjort universel.

På daginstitutionsområdet blev der længe talt om ventelister og en pasningsgaranti, men det var reelt svært at realisere ude i kommunerne. I løbet af 2000’erne kunne langt de fleste kommuner dog garantere børnepasning (Petersen 2013, 2014).

Vender vi os mod børneforsorgen, havde Bistandsloven i 1976 forankret ansvaret i kommunernes sociale udvalg, der arbejdede med støtte til familier og i sidste instans kunne iværksætte en anbringelse uden for hjemmet på institution eller i en plejefamilie. Den model er grundlæggende blevet fastholdt frem til i dag men ikke uden diskussion og udfordringer (Bjerre 2021). Den første udfordring er stigende udgifter. Den anden udfordring vedrører kvaliteten i anbringelserne. Der har også løbende været eksempler på omsorgssvigt, vantrivsel og overgreb. Desuden har den kommunale sagsbehandling været kritiseret både i tilfælde, hvor der gribes for hurtigt ind og i tilfælde, hvor det sker alt for sent. Den tredje udfordring handler om at sikre både børns og forældres rettigheder i disse ofte svære og komplicerede sager. Mens socialministre er kommet og gået, så bliver disse problemer ved med at bestå.

Også i forhold til barselsorlov var der betydelig reformiver og ønsker om at forbedre ordningen, enten af hensyn til kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet eller med henblik på at styrke familie og moderskab. Samtidig rejste ligestillingsdebatten spørgsmålet om fædres barselsorlov (Borchorst 2003). I 1979 blev der taget et første skridt med en ny barselsorlov, der gav kvinder ret til fire ugers fødselsorlov (før fødslen) og 14 ugers barselsorlov. Allerede i 1984 blev dette fulgt op med en ny reform, der forlængede barselsorloven til 24 uger, mens fædre fik ret til to ugers orlov samt mulighed for at overtage

op til 10 ud af de 24 uger. Spørgsmålet om øremærket barsel til fædre fortsatte med at være omdiskuteret. I 1998 fik fædre yderligere to uger (i alt 4) indenfor det første halve år. De to ekstra uger blev dog efter et regeringsskifte afviklet igen i 2002 (Petersen 2014). Til gengæld betød 2002-reformen, at alle familier fik ret til 52 ugers barsel på dagpenge (Petersen 2014). Fire uger før fødsel og 14 efter var øremærket til moderen, mens faderen fik øremærket to uger. De resterende 32 kunne forældrene dele mellem sig. Spørgsmålet om øremærkning af en større del af barselsordningen til fædre spøjede i debatten ganske længe, men først i 2022, via et EU-direktiv, fik hver forælder mindst 11 ugers øremærket orlov.

En af de få familiepolitiske innovationer var indførelsen af orlovsordninger for forældre: Først forældreorloven i 1992, der gav mulighed for en lønmodtager efter aftale med sin arbejdsplads kunne få orlov med dagpenge (Petersen 2013). Den blev i 1994 udvidet med børnepasningsorloven, der med visse forbehold gav ret til 13-26 ugers orlov til børnepasning (Petersen 2014). Ordningen blev en relativ succes og var med til at mindske ventelisterne til børnepasning. Succesen betød dog, at ordningen, af hensyn til arbejdskraftsudbudet, gradvis blev forringet og i 2004 helt afviklet. Ellers var der mest tale om mindre ændringer indenfor det eksisterende system. Der var dog stadig rum for politiske uenigheder om søskenderabat, størrelsen på forældrebetaling, læreplaner i daginstitutioner, madordninger, og om der skulle være tilskud til hjemmepasning, om udlicitering, eller når familiepolitikken kom i berøring med integrationspolitikken som debatten om børnefamilieydelsen til familier med flere børn (Petersen 2014).

Afslutning

Ellen Key erklærede for mere end 100 år siden, 1900-tallet for "barnets århundrede". Hun fik ganske langt hen ad vejen ret. Samfundets interesse for og interventioner i familien voksede løbende gennem hele århundredet og frem til i dag. Familiepolitikken – børnepasning, barselsorlov, børneforsorg og kontantydelse til familien – blev gradvist udviklet og integreret som en central del af danske familiers hverdag.

Udviklingen skete som på de fleste velfærdspolitiske områder gradvist og via en række reformer og tilpasninger, der byggede videre på hinanden. Denne kontinuitetsbetragtning skal dog ikke skygge for, at familiepolitikken ofte var omstridt. Ud over de klassiske fordelingspolitiske konflikter knyttet til socialpolitikken indeholdt familiepolitikken i høj grad også normative spørgsmål, fx om forholdet mellem stat og familie eller synet på kønsroller.

Vores kronologiske opdeling i fire hovedfaser viser, at statens interventioner i familien ikke kun er små gradvise fremskridt, men også må forstås som resultat af skiftende historiske kontekster. Et kvalificeret bud er, at sådan bliver det også i fremtiden.

Referencer

- Banke, Cecilie Felicia Stokholm (1999). *sociale ingeniørkunst i Danmark, familie, Stat og politik fra 1900 til 1945*. Ph.d.-afhandling, Institut for historie og samfundsforhold, Roskilde Universitetscenter.
- Bentzon, Viggo (1910). *Den Danske Familieret*.
- Bjerre, Cecilie (2021). *Når staten er far og mor – Børneværnets anbringelser af børn i Danmark 1905-1975*. Syddansk Universitetsforlag.
- Bjerre, Cecilie (2022). Making Policies: The History of the Danish Child Welfare System at the Local Level. *Journal of Policy History*, 34(4), s. 529–544.
- Bjerre, Cecilie (2023). *Børneloven 1905*. Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette (2003). *Køn, magt og beslutninger: politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Magtudredningen.
- Buus, Henriette (2001). *Sundhedsplejerskeinstitutionens dannelse. En kulturteoretisk og kulturhistorisk analyse af velfærdsstatens embedsværk*. Museum Tusculanum.
- Caspersen, Hanne (1985). *Moderskabspolitik i Danmark i 30'erne: Det modsætningsfyldte moderskab*. Skrifter udgivet af Det Historiske Institut ved Københavns Universitet, bd. 16. København.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (2004). *Familiens udvikling i det 20. århundrede: demografiske strukturer og processer*. Socialforskningsinstituttet, 04:07. Socialforskningsinstituttet.
- Folketingstidende* (1969/70), Folketingets Forhandlinger, sp. 3180.
- Koch, Lene (2000). *Tvangssterilisation i Danmark 1929-67*. Gyldendal.
- Koch, Lene (2014). *Racehygiejne i Danmark 1920-1956*. 3. udgave. Information.
- Kolstrup, Søren (1998). *Velfærdsstatens rødder: fra kommunesocialisme til folkepension*. 1. udg., 2. opl. SFAH skriftserie 38. København.
- Melby, Kari, Anu Pylkkänen, Bente Rosenbeck og Christina Carlsson Wetterberg (red.) (2006). *Inte ett ord om kärlek: äktenskap och politik i Norden ca 1850 - 1930*. Centrum för Danmarksstudier 11. Makadam Förl.
- Lützen, Karin (2003). Den borgerlige filantropi som forudsætning for velfærdsstaten. I K. Petersen (red.), *13 historier om den danske velfærdsstat* (s. 47–58). Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, Klaus (2011). Børnesagen. Dansk familiepolitik. I J.H. Petersen, K. Petersen, & N.F. Christiansen (red.), *Velfærdsstatens historie. Mellem skøn og ret. Bind II. Perioden 1898-1933* (s. 643–788). Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, Klaus (2012). Fra befolkningspolitik til familiepolitik. I J.H. Petersen K. Petersen & N.F. Christiansen (red.), *Dansk velfærdshistorie. Velfærdsstaten i støbeskeen. Bind III. Perioden 1933-1956* (s. 549–664). Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, Klaus (2012). Familiepolitikens storhedstid. I J.H. Petersen, K. Petersen & N.F. Christiansen (red.), *Dansk velfærdshistorie. Velfærdsstatens storhedstid. Bind IV. Perioden 1956-1973* (s. 579–688). Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, Klaus (2013). Familiepolitik og børnepolitik. I J.H. Petersen, K. Petersen & N.F. Christiansen (red.), *Dansk velfærdshistorie. Velfærdsstaten i tidehverv. Bind V. Perioden 1973-1993* (s. 637–762). Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, K. (2014). Familiepolitik. I J.H. Petersen, K. Petersen & N.F. Christiansen (red.), *Dansk velfærdshistorie. Hvor glider vi hen? Bind VI, andet halvbind. Perioden 1993-2014* (s. 761–861). Syddansk Universitetsforlag.
- Rimmen Nielsen, Hanne (1992). *Debatten Om de Ugifte Mødre i Kvindebevægelsen 1880-1940*. Cevkina.
- Rosenbeck, Bente (1996). Omsorg eller omklamring? Ugifte mødre ca. 1900-1950. I K. Hjorth, G. Ilsøe & M. Kragelund (red.), *BUR. Kan, kan ikke – vil, vil ikke. Kvindeliv i perspektiv*. (s. 92–106). Arki-Varia.
- Rytter, Maria (2011). *Godhavnsrapporten, en undersøgelse af klager over overgreb og medicinske forsøg på Dreng- og Skolehjemmet Godhavn samt 18 andre børnehjem i perioden 1945-1976*. University of Southern Denmark studies in history and social sciences 419. Syddansk Universitetsforlag.
- Steincke, K.K. (1920). *Fremtidens Forsørgelsesvæsen: Oversigt over og Kritik af den samlede Forsørgelseslovgivning samt Betænkning og motiverede Forslag til en systematisk Nyordning*.
- Vallgård, Karen (2020). *Skilsmisser*. 100 Danmarkshistorier. Aarhus Universitetsforlag.

Familiens rolle i den moderne velfærdsstat – Hvad skal vi overhovedet bruge en familiepolitik til?

Temanummer: Familiepolitik

Familiepolitikken har traditionelt handlet om børnefamilien. Men familie og nære relationer spiller en stadig større rolle i velfærdsstaten gennem hele livet. Artiklen argumenterer for et bredere familiepolitisk perspektiv på de relationer og omsorgsforpligtelser, der går på tværs af livsfaser og politikområder.

Keywords: familiepolitik; omsorg; kinship; nære relationer; livsforløb

Indledning

Spørgsmålet kan ved første øjekast virke overraskende – måske endda provokerende. Familiepolitikken har i årtier været en af den nordiske velfærdsstats mest succesfulde politiske satsninger, og har været lidt af en eksportvare i det større udland. Det er bredt anerkendt at udbygningen af daginstitutioner, generøse barselsordninger og økonomisk støtte til børnefamilier har i norden bidraget til høj kvindelig beskæftigelse, relativt høje fødselstal i international sammenligning og en mere ligelig fordeling af omsorg mellem kvinder og mænd (Gauthier 1996; Gornick & Meyers 2003; Eydal & Rostgaard 2011).

Netop derfor er det bemærkelsesværdigt at familiepolitikken i de senere år er blevet en central kampplads for forskellige partier med politiske udspil, der skal imødekomme moderne børnefamiliers behov. Denne gang er det især den faldende fertilitet, der har bragt familien tilbage på den politiske dagsorden – og det sker på tværs af lande. I næsten alle europæiske lande diskuteres økonomiske incitamenter, barselsordninger, og adgang til daginstitutioner som mulige redskaber til at få flere til at få børn. Den nyere forskning peger da også på, at familiepolitik kan understøtte fertiliteten, men især når den reducerer konflikterne mellem arbejdsliv og familieliv frem for blot at tilbyde økonomisk kompensation (Gauthier, 2025; OECD, 2024). Samtidig er befolkningerne aldrende, og stadig flere ældre lever længe med kronisk sygdom eller funktionsnedsættelser. Hvor familiepolitikken tidligere først og fremmest blev begrundet med hensynet til børnefamilier og kvinders tilknytning til arbejdsmarkedet, forbindes den nu også med samfundsøkonomi, demografisk bæredygtighed og velfærdsstatens fremtid.

Det er imidlertid slående, at debatten fortsat bygger på en forståelse af familiepolitik, der stort set er uændret siden 1970'erne. Når der tales om familiepolitik, handler det næsten altid om mennesker med børn under 18 år, og



TINE ROSTGAARD
tiro@ruc.dk

dermed som f.eks. beskrevet i Danmarks Nationalleksikon, som politik om barsel, daginstitutioner, børneydelser og tiltag, der retter sig mod børns trivsel (Lex.dk). Selv de nyeste internationale håndbøger afgrænser familiepolitik som politik rettet mod familier med børn (Daly 2020; Van Lancker & Zagel 2022), mens ældre familiemedlemmer, voksne børn, pårørende og andre omsorgsrelationer behandles under helt andre politikområder.

Det er en bemærkelsesværdig afgrænsning. For samtidig med at familiepolitikken fortsat tager udgangspunkt i småbørnsfamilien, spiller familien en stadig større rolle på en lang række andre velfærdsområder. Når flere ældre skal blive længere i eget hjem, forudsætter det i mange tilfælde hjælp fra voksne børn, ægtefæller eller andre nære relationer. Se f.eks. den nye ældrelov, hvor pårørende, sammen med civilsamfund og lokale fællesskaber netop får en tydelig rolle. Når børn ikke kan blive hos deres forældre, lægges der i stigende grad vægt på familie- og netværksanbringelser frem for anbringelser blandt fremmede. Dette ses i barnets lov og den politiske prioritering af netværksanbringelser. Når ensomhed og mistrivsel skal forebygges, peges der igen og igen på betydningen af sociale netværk og nære relationer, som f.eks. i den nationale handlingsplan mod ensomhed. Og når civilsamfundet fremhæves som en del af løsningen på fremtidens velfærdsudfordringer, sker det ofte med udgangspunkt i de relationer, mennesker allerede indgår i.

Paradokset er derfor, at familien aldrig har været vigtigere for velfærdsstaten, samtidig med at familiepolitikken genstandsfelt fortsat er uklart og i bedste fald snævert defineret. Denne artikel argumenterer for, at familiepolitikken står over for et grundlæggende begrebsligt problem. Den forståelse af familien, som de klassiske familiepolitiske institutioner blev udviklet til at understøtte, svarer ikke længere til den måde, hvorpå familien indgår som væsentlig aktør og forventet bidragsyder. Familiepolitikken har været en stor succes, men netop derfor er tiden kommet til at gentænke, hvem den burde være til for. Hvis fremtidens store velfærdsudfordringer handler om både fertilitet, aldring, omsorg mellem pårørende og nære relationer, ensomhed og sociale fællesskaber, bliver spørgsmålet ikke blot, hvordan staten understøtter familier med børn, men hvordan den understøtter de relationer, hvori familien og nære relationer indgår i og yder omsorg og praktisk og økonomisk støtte til gennem livsforløbet. Det kræver, at familiepolitikken igen bliver et bredt samfundspolitisk projekt – ikke blot et politikområde for børnefamilier.

Da familien ændrede samfundet

Familiepolitikken var et af efterkrigstidens store samfundsprojekter og medvirkede til at understøtte forandringerne i familierne og arbejdsmarkedet. Den blev oprindeligt ikke betragtet som et særskilt politikområde, og den internationale forskning pegede tidligt på, at familiepolitik derfor var vanskelig at afgrænse. Kamerman og Kahn (1978, s. 3) definerede ganske berømt familiepolitikken som "everything that government does to and for the family".

Definitionen er fortsat nyttig, fordi den understreger, at familien påvirkes af langt mere end barselsorlov og børneydelser. Men den er samtidig næsten for bred; hvis alle politikker med konsekvenser for familier betragtes som familiepolitik, bliver begrebet analytisk uanvendeligt. Derfor har forskningen typisk valgt en smallere afgrænsning omkring politikker rettet mod familier med afhængige børn – navnlig kontantydelse, barsel og daginstitutioner (Rostgaard, 2009).

Denne afgrænsning var ikke tilfældig, da det især var børnefamilierne der oplevede forandringerne. Fra 1960'erne og frem stod de europæiske velfærdsstater over for en række gennemgribende samfundsforandringer. Uddannelsesniveauet steg, kvinder kom i stigende grad ud på arbejdsmarkedet, fertiliteten faldt, og med de ændrede kønsroller mistede den traditionelle mandlige forsørgermodel gradvist sin betydning. Familiepolitikken blev udviklet som et svar på disse forandringer. På dette tidspunkt var det dermed ændringerne i familierne og på arbejdsmarkedet, der i den nordiske region var driver for udviklingen i familiepolitikken. Men som Gauthier har vist, skiftede familiepolitikken i de fleste industrialiserede lande over de næste årtier karakter fra primært at kompensere forsørgerfamilien til aktivt at understøtte familier med to erhvervsaktive forældre (Gauthier 1996; 2002).

I Norden fik denne udvikling en særlig form. Hvor mange andre lande fortsat byggede deres familiepolitik på økonomiske overførsler, blev den nordiske model kendetegnet ved en massiv udbygning af offentlige serviceydelser. Universelle daginstitutioner og lange og velkompenserede barselsordninger gjorde det muligt for både kvinder og mænd at kombinere arbejdsliv og familieliv. Familiepolitikken blev dermed ikke alene en politik for familien, men også en central del af beskæftigelsespolitikken, ligestillingspolitikken og den økonomiske udviklingsstrategi (Rostgaard og Fridberg, 1995).

Det er denne sammenhæng, der har gjort den nordiske model internationalt så indflydelsesrig. Gornick og Meyers (2003) beskrev den som et forsøg på at forene høj beskæftigelse med omsorg, mens Leira (2002) og Ellingsæter (2014, 2025) pegede på, at staten ikke erstattede familien, men omformede dens rolle gennem nye institutioner. Familien blev ikke mindre vigtig; den blev organiseret anderledes.

Det kommer måske tydeligst til udtryk i det begreb, der siden er blevet stående som den nordiske models idealtipe: dual earner-dual carer. Ideen var ikke blot, at begge forældre skulle være på arbejdsmarkedet, men at begge også skulle have mulighed for og ansvar for omsorg. Barselsorlov, daginstitutioner og individuelle rettigheder blev udviklet som institutioner, der skulle ændre familiens interne arbejdsdeling – ikke blot understøtte den eksisterende (Gornick & Meyers, 2003; Eydal & Rostgaard, 2011). Som Abrahamson (2010) har påpeget, var der i Danmark gennem flere årtier en bemærkelsesværdig politisk kontinuitet om denne udvikling, selv når regeringerne skiftede politisk farve.

Det er netop denne vedvarende institutionelle ambition, der adskiller familiepolitikken fra mange andre velfærdspolitiske områder. Familiepolitikken har aldrig kun handlet om at kompensere for sociale risici. Den har også handlet om at påvirke adfærd og normer. Udbygningen af daginstitutioner gjorde det muligt for kvinder at arbejde, men bidrog samtidig til at normalisere, at små børn tilbragte en stor del af dagen uden for hjemmet. Øremærket barsel til fædre handlede ikke kun om flere ugers orlov, men om at etablere nye forventninger til faderskab og ligestilling. Kontantydelse til pasning i hjemmet blev omvendt begrundet med valgfrihed, men viste samtidig, hvordan forskellige familiepolitiske instrumenter bygger på forskellige forestillinger om, hvad en familie er, og hvordan omsorg bør organiseres. Det var denne udvikling, der blev analyseret i de nordiske sammenligninger af børnepasningspolitikken, hvor nye mål som forældres frie valg, barnets læring og aktivt faderskab begyndte at supplere – og undertiden udfordre – det oprindelige ligestillingsprojekt (Eydal og Rostgaard, 2011 og 2025).

Familiepolitikken har således aldrig været blot et spørgsmål om service og kontantydelse. Den er en politik for, hvordan samfundet ønsker, at familielivet skal organiseres, og hvordan vi bør være der for hinanden. Og netop derfor er det bemærkelsesværdigt, at forståelsen af, hvad familiepolitik er og kan bidrage med, stort set fortsat tager udgangspunkt i den samme livsfase og den samme familieform, som da de centrale institutioner blev udviklet.

Denne afgrænsning hviler også på en bestemt forestilling om afhængighed. Den klassiske familiepolitik blev udviklet omkring den livsfase, hvor mennesker har ansvar for små børn, og hvor omsorg forstås som en midlertidig opgave. Som Eva Feder Kittay (1999) har argumenteret, er afhængighed imidlertid ikke en undtagelse i menneskers liv, men et grundvilkår. Mennesker bevæger sig gennem forskellige former for afhængighed og gensidig omsorg gennem hele livsforløbet – som børn, som voksne med omsorgsansvar og igen i alderdommen. Set i dette perspektiv bliver det vanskeligt at begrunde, hvorfor familiepolitikken ophører netop dér, hvor nye former for omsorgsafhængighed opstår. Det tager ikke højde for at familien, relationerne og livsforløbene har ændret sig. Og alligevel har familiepolitikken analytiske udgangspunkt kun ændret sig overraskende lidt. Det er denne antagelse, der i dag fortjener et kritisk eftersyn.

Familiepolitik uden egentlig familie?

Paradokset er derfor ikke, at familiepolitikken har mistet betydning. Tværtimod. Familien og de nære relationer er blevet en stadig vigtigere ressource i velfærdsstaten. Det paradoksale er, at familiepolitikken fortsat bygger på en snæver forestilling om familien, som i stigende grad er blevet udfordret – både af samfundsudviklingen og af familiesociologien.

Siden 1990'erne har en række familiesociologer peget på, at familien ikke længere kan forstås som en afgrænset social institution med faste roller og stabile

grænser. Sociologen David Morgan (1996; 2011) argumenterede for, at det giver mere mening at tale om 'family practices' end om familien som institution. Familie er ikke først og fremmest noget, mennesker har, men noget de gør, 'doing family'. Familie skabes og genskabes gennem hverdagslivets praksisser – gennem omsorg, ansvar, kontakt og gensidige forpligtelser. Og disse praksisser varierer i høj grad på tværs af socialklasse, geografi og kulturer.

Carol Smart (2007) gik et skridt videre og foreslog, at forskningen burde flytte fokus fra 'the blood-tied family' til 'personal life' og fokusere mere på den faktiske betydning og de følelser og relationer, der binder (eller ikke binder) os sammen med andre mennesker, også uden for familien. Det afgørende er dermed ikke, om relationer passer ind i en bestemt familieform, men hvordan mennesker skaber betydningsfulde relationer gennem livet.

På tilsvarende vis har Janet Finch (1989; 2007; Finch & Mason, 1993) vist, hvordan familieforpligtelser ikke er givne, men løbende forhandles og legitimeres. Støtte og omsorg er hverken en automatisk konsekvens af biologisk slægtskab eller juridiske relationer; den opstår gennem sociale forventninger, moralske forpligtelser og konkrete handlinger.

Jennifer Mason (2008; 2018) har yderligere peget på, at nære relationer ofte rækker langt ud over kernefamilien og omfatter det, hun betegner som 'affinities' – relationer, der opleves som familiære, uden nødvendigvis at være biologisk funderede.

Samtidig er det blevet stadig vanskeligere at tale om familien i ental. Familier organiseres i dag på mange forskellige måder: enlige forældre, sammenbragte familier, regnbuefamilier, transnationale familier, familier uden børn og mennesker, der lever alene, men indgår i tætte omsorgsrelationer med andre. Det er ikke familieformerne i sig selv, der er afgørende, men de relationer, forpligtelser og praksisser, de giver anledning til.

Netop derfor kan det være frugtbart at vende tilbage til antropologiens 'kinship'-begreb, som dækker over en bredere forståelse for de relationer, hvor gensidige rettigheder, forpligtelser og omsorg udvikles (Carsten, 2004; Sahlins, 2013). Her er slægtskab ikke alene biologisk eller juridisk, men skabes og vedligeholdes gennem hverdagslivets relationer og praksisser. Også denne forståelse peger mod en rekonstruktion af familiepolitikken, så den i højere grad kan rette sig mod relationer snarere end bestemte familieformer.

Og endelig er det vigtigt at, at familien ikke idealiseres. Familien kan være en kilde til tryghed, men også til konflikter, kontrol, vold, omsorgssvigt og ulige magtrelationer. Familiesociologien har længe peget på, at nære relationer rummer både solidaritet, ambivalens og en decideret 'dark side' (Finch & Mason, 1993; Smart, 2007). En bredere familiepolitik må derfor ikke bygge på en forestilling om familien som et ubetinget gode, men på en erkendelse af, at bredere relationer indenfor og udenfor familien både kan understøtte og begrænse menneskers livsmuligheder.

Fra familiepolitik til politik for nære relationer?

Set i dette lys fremstår den klassiske familiepolitik bemærkelsesværdigt konservativ. Den tager fortsat udgangspunkt i en ukritisk fortælling om familien som en relativt velafgrænset enhed omkring forældre og hjemmeboende børn. Det er denne familie, der modtager familiepolitikens kerneydelser, som barselsorlov, børnetilskud og daginstitutionspladser. Men det er langt fra denne familie, der i dag bærer hovedparten af den støtte og om omsorg, som velfærdsstaten bygger på. Lige så mange omsorgsrelationer udspiller sig nemlig indenfor familien senere i livet. De handler om voksne børn, der hjælper alderende forældre; om bedsteforældre, der passer børnebørn; og om søskende, der støtter hinanden gennem sygdom. Samtidig lever flere alene, flere får færre børn, og familier bliver geografisk mere spredte. Det betyder, at omsorg i stigende grad organiseres gennem nære relationer, der kun delvist passer til familiepolitikens traditionelle forestilling om kernefamilien, og hvor tidligere ægtefæller, stedfamilier og nære venner og naboer, der træder til, når den offentlige indsats ikke slår til.

Alligevel behandles disse relationer sjældent indenfor de forskellige sektorpolitiske forståelsesrammer. Når voksne børn yder omfattende hjælp til deres gamle forældre, bliver det i bedste fald til ældrepolitik – men mere ofte overses det politisk. Når pårørende inddrages i behandling og rehabilitering, bliver det til sundhedspolitik. Når lokale fællesskaber og naboskaber mobiliseres for at forebygge ensomhed, bliver det til civilsamfundspolitik. Familiepolitikken ophører tilsyneladende den dag, det yngste barn flytter hjemmefra. Og sektoropdelingen betyder, at vi mister blikket for de relationer, som går på tværs af politikområderne – og for de mennesker, der forventes at få hverdagen til at hænge sammen på tværs af dem.

Det er en bemærkelsesværdig blind plet. For hvis familiepolitikken historisk har handlet om, hvordan samfundet organiserer støtte og omsorg mellem stat, marked og familie, er der ingen principiel grund til, at den skulle ophøre med at være relevant, når mennesker bliver voksne. Tværtimod er det netop i den sidste halvdel af livet, at relationer mellem generationer får afgørende betydning – både for den enkeltes livskvalitet og for velfærdsstatens bæredygtighed.

Hvis dette er rigtigt, bliver spørgsmålet ikke blot, om familiepolitikken bør udvides til også at omfatte svækkede ældre. Det er et mere grundlæggende spørgsmål om, hvad familiepolitikens genstand overhovedet er. Historisk tog familiepolitikken udgangspunkt i en bestemt livsfase – årene hvor voksne etablerer familie og får børn. Men hvis omsorg, støtte og gensidige forpligtelser udspiller sig gennem hele livsforløbet, bliver denne afgrænsning stadig vanskeligere at opretholde.

Det udfordrer samtidig en grundlæggende ambition i den nordiske velfærdsmodel. I årtier var målet at mindske menneskers afhængighed af familiens ressourcer gennem universelle rettigheder og offentlige serviceydelser – det, som Esping-Andersen (1999) og senere Lister (2003) beskrev som en af-fami-

lisering af velfærden. I dag synes udviklingen på flere områder at gå i retning af en ny arbejdsdeling, hvor familien i øget grad forventes at have ressourcer og kunne stå til rådighed. Udviklingen beskrives ofte med kritiske begreber som re-familisering (Leitner, 2003) eller mere positive vendinger som en proces af *co-production* og samskabelse (Brandsen & Pestoff, 2006; Pestoff, 2012), men kan lige så vel forstås som et udtryk for, at familien på godt og ondt er blevet en mere central velfærdsinstitution. F.eks. viser en nylig dansk undersøgelse af omsorgsfattigdom, at familiens ressourcer i høj grad har betydning for, om svækkede ældre får dækket deres behov for hjælp og omsorg (Rostgaard, Ejrnæs & Mortensen, 2025).

Det betyder ikke, at vi er på vej tilbage til den traditionelle familiebaserede forsørgelse. Når omsorgen i dag udfolder sig gennem langt mere sammensatte relationer end tidligere, peger det mod en forståelse af familiepolitik, der retter sig mod relationer snarere end bestemte familieformer. En sådan forskydning ændrer den politiske diskussion, hvor familiepolitik ikke længere alene er et spørgsmål om barsel, daginstitutioner eller økonomiske ydelser til børnefamilier. Den burde blive et spørgsmål om, hvordan velfærdsstaten understøtter menneskers muligheder for at etablere, vedligeholde og udøve omsorgsrelationer gennem hele livet. Det gælder relationerne mellem børn og forældre, men også mellem voksne børn og aldrende forældre, mellem søskende, stedfamilier, venner og de lokale fællesskaber, som i stigende grad udgør en del af omsorgens infrastruktur.

Afrunding

Den nordiske familiepolitik blev udviklet for at gøre det muligt at forene (børne)familie og arbejdsliv. Dens opgave bør i dag være bredere: at skabe rammerne om de nære relationer indenfor og udenfor den biologiske familie, som gør det muligt for mennesker at give og modtage støtte og omsorg gennem hele livsforløbet – samtidig med at omsorg kan forenes med uddannelse, arbejdsliv, ansvar for egen sundhed og andre forpligtelser, som et moderne samfund stiller til borgerne. Men lige så vigtigt er det, at familiepolitikken ikke igen gør omsorg til et privat familieansvar. Dens opgave må være at understøtte relationernes mulighed for at yde omsorg – ikke at overlade omsorgen til relationerne alene.

Referencer

- Abrahamson, P. (2010). *The Nordic welfare model and the family*. I J. Sipilä (red.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006). *Co-production, the third sector and the delivery of public services*. *Public Management Review*, 8(4), s. 493–501.
- Carsten, J. (2004). *After kinship*. Cambridge University Press.

- D'Addio, A.C. & d'Ercole, M.M. (2005). *Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 27.
- Daatland, S.O. & Herlofson, K. (2003). *Lost solidarity or changed solidarity: A comparative European view of normative family solidarity*. NOVA.
- Ellingsæter, A.L. (2014). *Nordic earner-carer models—Why stability and instability?* Journal of Social Policy, 43(3), s. 555–574.
- Ellingsæter, A.L. (2025). *Nordic earner-carer politics: A comparative and historical analysis*. Bristol University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.
- Eydal, G.B. & Rostgaard, T. (red.). (2011). *Fatherhood in the Nordic welfare states: Comparing care policies and practice*. Policy Press.
- Eydal, G.B. & Rostgaard, T. (2025). *Alike but different? Care for children and older people in the Nordic caring states*. I C. Ranci & T. Rostgaard (red.), *Research Handbook on Social Care Policy* (s. 411–430). Edward Elgar Publishing.
- Finch, J. (1989). *Family obligations and social change*. Polity Press.
- Finch, J. (2007). *Displaying families*. Sociology, 41(1), s. 65–81.
- Finch, J. & Mason, J. (1993). *Negotiating family responsibilities*. Routledge.
- Gauthier, A.H. (1996). *The state and the family: A comparative analysis of family policies in industrialized countries*. Clarendon Press.
- Gauthier, A.H. (2002). *Family policies in industrialized countries: Is there convergence?* Population, 57(3), s. 447–474.
- Gauthier, A.H. (2025). *Family policies in low fertility countries: Evidence and challenges*. Population and Development Review, 51(1), s. 125–161.
- Gornick, J.C., & Meyers, M.K. (2003). *Families that work: Policies for reconciling parenthood and employment*. Russell Sage Foundation.
- Kamerman, S.B. & Kahn, A.J. (1978). *Family policy: Government and families in fourteen countries*. Columbia University Press.
- Kittay, E.F. (1999). *Love's labor: Essays on women, equality, and dependency*. Routledge.
- Leira, A. (2002). *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*. Cambridge University Press.
- Leitner, S. (2003). *Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective*. European Societies, 5(4), s. 353–375.
- Lister, R. (2003). *Investing in the citizen-workers of the future: Transformations in citizenship and the state under New Labour*. Social Policy & Administration, 37(5), s. 427–443.
- Mason, J. (2008). *Tangible affinities and the real life fascination of kinship*. Sociology, 42(1), s. 29–45.
- Mason, J. (2018). *Affinities: Potent connections in personal life*. Polity Press.
- Morgan, D.H.J. (1996). *Family connections: An introduction to family studies*. Polity Press.
- Morgan, D.H.J. (2011). *Rethinking family practices*. Palgrave Macmillan.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Society at a glance 2024: OECD social indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Pestoff, V. (2012). *Co-production and third sector social services in Europe*. I V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. Routledge.
- Rostgaard, T. & Fridberg, T. (1998). *Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices*. Copenhagen: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rostgaard, T. (2009). *Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU*. Copenhagen: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rostgaard, T., Bach-Mortensen, A.M. & Ejrnæs, A. (2025). *Svækkede ældre og hjælp i hverdagen*. Roskilde Universitet.
- Sahlins, M. (2013). *What kinship is – and is not*. University of Chicago Press.
- Silverstein, M., Conroy, S.J., Wang, H., Giarrusso, R. & Bengtson, V.L. (2002). *Reciprocity in parent-child relations over the adult life course*. The Journals of Gerontology: Series B, 57(1), s. 3–12.
- Smart, C. (2007). *Personal life: New directions in sociological thinking*. Polity Press.
- Van Lancker, W. & Zagel, H. (2022). *Family policy*. I D. Béland, K.J. Morgan, H. Obinger & C. Pierson (red.), *The Oxford handbook of the welfare state* (2nd ed.). Oxford University Press.

Familien som civilsamfundsaktør: Teoretiske perspektiver og empiriske eksempler

Temanummer: Familiepolitik

I denne artikel udfolder vi, hvordan familien kan bestemmes og karakteriseres i teoretiske perspektiver. Samtidig giver vi empiriske eksempler på en nyere samfundsmæssig projektrendens, hvor familien indskrives som en transformativ agent. Familien har historisk indtaget en paradoksal position i sociologisk teori og civilsamfundsforskning. På den ene side fungerer familien som en grundlæggende socialiseringsarena, der former individers værdier, deltagelseskompetencer og sociale relationer funderet i klasse og social baggrund. På den anden side er familien ofte blevet placeret uden for civilsamfundets domæne, fordi den forbindes med privathed, følelser og hierarki. Denne artikel belyser, hvordan forskellige teoretiske traditioner – fra konstruktivistisk familiesociologi til strukturfunktionalisme, psykosociale teorier og nyere civilsamfundsforskning – positionerer familien som en social institution og en civilsamfundsaktør. Familien må forstås som en kompleks, hybrid og historisk variabel aktør, der både styrker og udfordrer civilsamfundets normative idealer. Vi inddrager empiriske eksempler fra den aktuelle projektarena, som illustrerer og udfolder, hvordan familien i nyere tid både er genstand for og agent i løsningsorienterede forandringsprocesser. Hermed er familien skrevet ind i den institutionelle og forandringsdrevne interventionslogik, hvor samfundsmæssige og menneskelige problemer søges løst.

Keywords: civilsamfund, børnefamilier, interventionsaktør, netværkssvage familier

Familien som social konstruktion og funktionel samfundsbærer

Konstruktivistisk og moderne familiesociologi fremhæver, at familien ikke er en naturgiven og universel enhed, men en social konstruktion, der er historisk, økonomisk og kulturelt formet. Som en kernefamilie, der passer til og bidrager til de industrialiserede samfunds behov for mobil arbejdskraft, og som indholdsmæssigt i sine roller er formet af sin foranderlige samtid. Familieformer varierer på tværs af tid og rum og påvirkes af normer, politik, økonomi, historie og livsformer. Individualiseringstendenser i senmoderniteten betyder, at familien både er en enhed med køns- og aldersdifferentierede roller og i stigende grad bliver et valg frem for en skæbne og at institutionen rummer en mangfoldighed af former – fra kernefamilier til regnbuefamilier, papirløse par og kollektiver. Familien kan derfor ikke forstås som en universel struktur,



**LINDA
LUNDGAARD
ANDERSEN**
Professor, Institut
for Mennesker og
Teknologi, Roskilde
Universitet,
lla@ruc.dk



**HELLE HYGUM
ESPERSEN**
Chefanalytiker,
VIVE,
hees@vive.dk

men som en dynamisk og foranderlig institution, der kontinuerligt omformes af samfundsmæssige udviklinger (Power et al., 2018).

I den strukturfunktionalistiske tradition forstås familien som en central institution, der udfører nødvendige funktioner for samfundets stabilitet (Parsons & Bales, 1955). Familier socialiserer børn, reproducerer normer, tilbyder følelsesmæssig støtte og sikrer samfundets sammenhængskraft. Parsons' analyse af industrisamfundet fremhæver kernefamilien som en specialiseret enhed, der understøtter mobil arbejdskraft og en kønsdifferentieret arbejdsdeling. Selvom denne model i dag fremstår historisk situeret, statisk og normativt begrænset, har den desuagtet haft stor betydning for forståelsen af familiens funktionelle rolle i moderne samfund.

Marxistisk teori tilbyder også en strukturel analyse af familien som en institution, der opstår i takt med udviklingen af privatejendom og klassesamfund. I Engels' klassiske værk *The Origin of the Family, Private Property and the State* (1884) beskrives familien som et historisk produkt af økonomiske forhold, der tjener til at sikre arvefølge, reproducere arbejdskraft og opretholde patriarkalske magtstrukturer. Familien forstås her som en central mekanisme i kapitalismens reproduktion, hvor kvinders ubetalte omsorgsarbejde stabiliserer det økonomiske system. Feministisk teori bygger videre på denne analyse, men argumenterer for, at patriarkatet ikke blot er en afledning af økonomiske forhold, men et selvstændigt magtsystem. Hartmann (1979) beskriver forholdet mellem kapitalisme og patriarkat som et "dual system", hvor familien fungerer som en nøgleinstitution for reproduktion af kønnede magtforhold. Feministiske teoretikere som Chodorow (1978) og Federici (2012) fremhæver, at familien både producerer kønsidentiteter, organiserer reproduktivt arbejde og skaber emotionelle og sociale strukturer, der fastholder kvinders ulige position. Hvor marxismen primært fokuserer på familiens økonomiske funktioner, betoner feminismen familiens rolle som en arena for kønnet magt, intimitet og socialisering.

Selvom disse bestemmelser og beskrivelser af, hvordan familien kan forstås og fungere, kan synes fortidige og måske lidt ude af trit, er deres betydning og rækkevidde stadig markante. På den ene side har nutidens kernefamilie, som nævnt, udviklet og udvidet sig, både hvad angår kønsroller, kvinders og mænds mangesidige roller på arbejdsmarkedet og i familien, moderne forældreskaber og nye familiekonstellationer. På den anden side er forståelse af, hvordan disse skift i roller og funktioner, men også deres oprindelser, vigtig viden, som betoner, at nutidens familie ikke blot er en døgnflue, men har rødder i, hvordan vores samfund i århundreder har udviklet sig. Disse dybere liggende bestemmelser og funktioner kan iagttages i flere offentlige diskussioner. Den aktuelle diskussion af, hvilket ansvar familien har for, hvordan skolens børn formår at leve op til læringskrav og disciplineret samvær, trækker på et bagtæppe om familien som socialiserende enhed for arbejdsmarkedets kommende arbejdskraft. Eller diskussionen af unge som arbejdsmarkedstilpassede eller det modsatte, hvor unges anderledes tilgang til lønarbejdet og

arbejdsidentitet diskuteres. Her diskuteres også fra tid til anden, om familien har et ansvar herfor. Endelig illustrerer denne artikels emne om familien i civilsamfundet de samme dynamikker mellem fortid og nutid. Vi betoner her, at familien må forstås som en kompleks, hybrid og historisk variabel aktør, der både styrker og udfordrer civilsamfundets normative idealer – og at den aktuelle store interesse fra fonde og ministerier kan forstås med baggrund i familiens historiske, strukturelle og symbolske betydning.

Familien i spændingsfeltet mellem civilsamfundets normative idealer og den 'første skole'

Når vi zoomer ind på familien i civilsamfundet, er civilsamfundet traditionelt blevet defineret gennem idealer om frivillighed, rationalitet, offentlighed og demokrati (Espersen, 2024; Egholm & Kaspersen, 2020; Espersen et al., 2018; Boje, 2017). I princippet praktiserer familien ikke disse idealer, fordi den er privat, følelsesstyret, hierarkisk og normativt reguleret og har nogle andre funktioner (jf. afsnittet ovenfor). Dette skaber en teoretisk spænding, hvor familien på den ene side ses som civilsamfundets hjørnesteen – særligt i konservative traditioner, der bygger på forståelsen af familien og civilsamfundet som garant for social sammenhængskraft. Og på den anden side positioneres som civilsamfundets modsætning, fx i liberale og feministiske traditioner (Power et al., 2018). Denne dobbelthed har bidraget til, at familien længe har været marginaliseret i civilsamfundsteori, hvilket flere forskere betegner som en teoretisk blindhed.

Nyere forskning viser imidlertid, at familien fungerer som en mikro-civilsamfundsarena, hvor børn lærer om samarbejde, konfliktløsning, politiske samtaler, tillid og gensidighed. Familien er dermed en grundlæggende socialiseringsinstitution, der former civilsamfundets kvalitet og bæredygtighed. Ginsborg (2008) og Muddiman et al. (2020) fremhæver, at familiens hverdagspraksisser udgør fundamentet for senere civilsamfundsdeltagelse. Familien producerer social kapital og deltagelseskompetencer, som er afgørende for demokratisk engagement.

Der er også andre mere psykologiske vinkler. Familien kan også opfattes som en psykosocial arena, hvor psykologiske og relationelle teorier fremhæver familien som et følelsesmæssigt og relationelt system, hvor tilknytning, konflikter og identitetsdannelse finder sted. Familien rummer både trivsel og mistrivsel, og dens "skyggesider" – såsom hemmeligheder, tabuer og destruktive mønstre – kan have betydelige konsekvenser for individers livsbaner (Christensen, 2022). Dette perspektiv understreger, at familien ikke blot er en social institution, men også en psykosocial arena, hvor grundlæggende emotionelle dynamikker formes.

Selvom familien ofte placeres i den private sfære, indgår den således som aktør i en række gråzoner, hvor den private og den offentlige sfære overlapper.

Forældres deltagelse i skolebestyrelser, omsorgsarbejde i lokalsamfundet, frivillighed gennem børns fritidsaktiviteter og engagement i religiøse og kulturelle fællesskaber illustrerer, at familien fungerer som en hybridaktør. Disse praksisser udfordrer den klassiske idé om civilsamfundet som adskilt fra familien og viser, at familien er dybt indlejret i civilsamfundets institutionelle og sociale strukturer, som en historisk variabel aktør.

Set gennem civilsamfunds- og socialiseringsteori fungerer familien derfor som en (civilsamfunds)aktør på flere niveauer. På mikroniveau socialiserer familien individer til deltagelse. På mesoniveau indgår familier i netværk, foreninger og lokale fællesskaber. På makroniveau påvirkes familien af – og påvirker – samfundets institutionelle rammer. Muddiman, Power og Taylor (2020) argumenterer for, at familien er “overalt og ingen steder” i civilsamfundslitteraturen, og at dens betydning for social og politisk reproduktion er blevet undervurderet.

Familien som genstand for og agent i civilsamfundsbase- rede interventioner

I lyset af disse positioneringer af familien som hybrid civilsamfundsaktør – og de grundlæggende funktioner – er der i de senere år opstået en interesse blandt fonde og offentlige aktører for familiens funktionelle betydning som interventionsaktør i konkrete programmatisk indsatser. I dag finansierer både private fonde, stat og kommuner midlertidige programmer og indsatser i civilsamfundet, hvori familien både er genstand for og agent i ’familieinterventioner i civilsamfundet’. Der er i disse programmer ofte fokus på socialt sårbare børnefamilier, der er indlejret i en kontekst af udfordringer af social, psykosocial, læringsmæssig og psykologisk karakter, og som gennem aktiviteter og indsatser i civilsamfundet forventes at kunne styrkes til større integration på uddannelses- og jobmarkedet, bedre sprogudvikling hos mindre børn og større trivsel. Programmerne trækker derfor tydeligt på både tankegods og normative idealer af familien (jf. ovenfor), som har forandret sig over tid. Familiernes deltagelse i de civile fællesskaber har her ikke – som traditionelt – primært en funktionel demokratisk værdi, men anvendes i stedet som arena for sociale indsatser, der har til formål at skabe positive sociale forandringer i familien (Espersen, 2024; Espersen et al., 2018; Strandby et al., 2024). Familien som funktionel civilsamfundsaktør er her indlejret i en social kontekst og normativt tankegods om familien som enhed, der skaber udfordringer, som familieinterventionerne har til formål at løse. Det vil sige, at familien som civilsamfundsaktør positioneres som både problembærer og problemskaber på den ene side – og ressourcestærk agent for løsninger på egne sociale udfordringer på den anden side, både psykologisk og socialt.

Orkestrering af familiefællesskaber og frivillige i familiens private rum

I det følgende præsenteres en række eksempler på familieinterventioner i civilsamfundet. KFUM's sociale arbejde, og KFUM-spejderne har igennem en årrække udviklet såkaldte 'familieklubber' spredt ud over hele landet, som har samlet 5-10 familier hver 14. dag i eftermiddagstimerne i fællesskaber mellem både børnefamilier i sårbare positioner og mere ressourcestærke børnefamilier (Espersen et al., 2020, Pontoppidan et al., 2022). Familieklubberne har haft til formål at bryde den negative sociale arv for børnene ved at styrke familiernes muligheder for at udnytte egne ressourcer i fællesskabet med andre familier på tværs af sociale skel. Familieklubberne benævnes "Familier hjælper familier". Det indebærer, at familierne gennem fællesskaber med hinanden får adgang til andre ressourcer og muligheder end familiens egne og at alle deltagende familier forventes at bidrage aktivt til at løfte hinanden og fællesskabet gennem et frivilligt engagement. Samtidig med denne positionering af familier som problembærere og problemløsere for hinanden bygger 'familieklubberne' på den faglige og forskningsbaserede indsats De Utrolige År, der har til formål at forebygge adfærdsproblemer hos børn, lære børn sociale færdigheder og problemløsning og at støtte lærere og pædagoger i deres arbejde. I familieklubberne udfoldes således en hybrid kobling mellem det private (familien), civilsamfundet og et fagligt, professionelt og evidensbaseret regime, der legitimerer og omkranser familien som aktiv forandringsagent i eget liv, i fællesskab med andre.

Tilsvarende har Fonden for Socialt Ansvar også igennem en årrække drevet et program ved navn 'Positive læringsmiljøer i familien' for sårbare børnefamilier, hvor familier kontinuerligt mødes i måltidsfællesskaber i eftermiddagstimerne med fokus på læring gennem leg og forskellige former for guidance og uformel rådgivning (Mortensen et al., 2024). Også dette program har haft til formål at løfte sårbare børnefamilier ud af social udsathed gennem fællesskaber, med et større fokus på understøttelse af børnenes skolegang via tilrettelagte aktiviteter for hele familien. Familien som civilsamfundsaktør bliver her positioneret som arena for aktiviteter, hvor sårbare børnefamilier i fællesskab med hinanden kan støtte børns skolegang og bryde den negative sociale arv, gennem trygge læringsmiljøer. I begge tilfælde positioneres familiefællesskaber som kilde til styrkelse af sårbare børnefamiliers håndtering af hverdagsudfordringer og imødekomme af negativ social arv og sociale problemstillinger, hvis årsager og kontekst er indlejret i, men ikke oprindeligt udsprunget af, familierne selv.

Når en række civilsamfundsorganisationer tilbyder børnefamilier frivilligbaseret støtte træder civilsamfundet helt indenfor i de enkelte familiers private liv. Landsorganisationen HOME-START støtter småbørnsfamilier ved at matche dem med en frivillig familieven med det formål at gøre en forskel for familierne gennem besøg i hjemmet, og Mødrehjælpens indsats 'familieven' kombinerer frivillige familievenner med professionel støtte i Mødrehjælpens

rådgivningshuse (Strandby et al., 2024). I begge tilfælde afhænger den konkrete støtte af aftaler mellem den enkelte frivillige, organisationen og familien og kan handle om alt fra praktiske opgaver, styrkelse af netværk, støtte til konflikter mellem børn og forældre, måltidssituationer eller fritidsaktiviteter for hele familien (Strandby et al., 2023). Som i de to indsatser med familiefællesskaber er der her en forventning om, at frivilligbåren støtte og gensidighed mellem familien og den frivillige kan styrke familiernes ressourcer og imødekomme socialt og psykisk betingede udfordringer i familien.

Disse civilsamfundsbase­rede fællesskaber og indsatser har således alle positioneret familien som en funktionel aktør der indgår i interventioner, der har til formål at løfte familier, socialt og læringsmæssigt. 'Familieklubber' og 'Positive læringsmiljøer i familien' er begge familiefællesskaber, der er rammesatte som empowermentprojekter (Eliasoph, 2016), indeholdende en lang række dilemmaer mellem professionelle og faglige mål på den ene side og civilt engagement og partecipatoriske arenaer på den anden side, mellem frivilliges egne agendaer og sårbare borgergruppers behov, mellem at have ambitioner på sårbare børnefamiliers vegne og at skabe arenaer, hvor familierne selv kan byde ind med ressourcer og drømme og skabe ønskede aktiviteter og forandringer. Også HOME-Start og 'Familieven' er både baseret på idealer om gensidighed, tillid, peer-to-peer og uafhængighed af myndighedsansvar – og på objektive udvælgelseskriterier, procedurer, formelle afgrænsninger og forventninger om konkrete output. De civilsamfundsbase­rede familieinterventioner kombinerer familiernes private rum med de civilsamfundsbase­rede og professionelt tilrettelagte programmer og balancerer mellem instrumentalisering af det levede familieliv og civil understøttelse af empowerment og udvikling, præget af tillid, gensidighed, sårbarhed og medmenneskelighed, som vi finder det i både det civile og det private rum. Dertil kommer, at de på den ene side reproducerer kønsidentiteter, der er forankret i traditionelle familiemønstre. Der er stort set ingen fædre i familiefællesskaberne. Samtidig med at de styrker mødrenes rolle som hovedaktører i eget liv med valgmuligheder.

Spændingsfelter i familien som civilsamfundsbase­ret interventionsaktør

Rationaler og praksis i de to familieprogrammer og de hjemmebase­rede indsatser er således tydeligt ambivalente. Familieklubberne tager udgangspunkt i traditionelle narrativer om civilsamfundets egenskaber: Familieklubberne har til formål at styrke den lokale sammenhængskraft, som er afgørende for, at sårbare børn, unge og familier kan opleve ikke (kun) at være et objekt for professionel, offentlig indsats, men derimod (også) at være en bidragende og relevant part af lokale fællesskaber. Ifølge VIVEs evaluering af familieklubberne oplever mange af familierne deltagelsen som et frirum fra krav og forventninger både fra hverdagstrummerum og ulvetime med små børn og fra det offentliges myndighedsbehandling og forventninger om progression og udvikling (Espersen et al., 2020, Pontoppidan et al., 2022).

Men idet programmet er top-down tilrettelagt har familierne reelt ikke meget indflydelse og det er svært at få ambitionerne om fællesskaber på tværs af social klasse til at virke i praksis. Mens de sårbare børnefamilier giver udtryk for, at de gerne vil styrke deres netværk og høste nye venskaber, har de ressourcestærke børnefamilier allerede tilstrækkelig med venskaber og opfatter især familieklubben som et afslappet pusterum i en travl hverdag og som en socialisering af deres børn, der kan lære af at opleve familier, der er anderledes end dem selv. Det er kun enkelte af de sårbare børnefamilier, der høster varige netværk eller oplever mærkbare forandringer gennem deltagelse i familieklubberne. Men de oplever at blive set, mødt og anerkendt i lokalområdet og at have fået en stærkere forankring i det lokalområde, hvor de bor (Pontoppidan et al., 2022).

'Positive læringsmiljøer i familien' har til formål at øge chanceligheden for børn af familier i udsatte positioner gennem fokus på at familier kan støtte hinanden i at skabe rammer og strukturer for et godt familie- og børneliv (Mortensen et al., 2024). Familierne udtrykker i interview, at de har mere brug for uformel dialog og sparring med hinanden end for planlagte aktiviteter, og at de værdsætter et myndighedsfrit rum sammen med frivillige, der bruger deres erfaringsbaserede viden. Familierne lærer af hinanden i forhold til hverdagens udfordringer, men otte forløbsgange er for få til at understøtte varige netværk mellem familierne.

I begge programmer er ambitionen, at civilsamfundet gennem interventioner kan skabe grundlag for, at familiens trygge, private og følelsesstyrede rum kan danne ramme for empowerment, socialisering og læring, der kan løfte familierne og deres børn ud af sociale problemer og samtidig styrke deres demokratiske kompetencer og sociale kapital. Problemløsningskapaciteten i familiefællesskaber i forhold til sociale problemer af strukturel karakter er imidlertid begrænset. Men positiv støtte fra frivillige og ligesindede kan have en afgørende psykosocial betydning for en families tilgange til og forståelser af sociale problemstillinger og dermed bidrage til familiers udvikling.

Konklusion

Igennem vores teoretiske og empiriske eksempler har vi præsenteret familien som en kompleks og flerdimensionel institution, der ikke kan reduceres til enten privat sfære eller til en civilsamfundsaktør. Tværtimod viser forskningen, at familien både kan styrke civilsamfundet gennem omsorg, deltagelse og værdiformidling og svække det, hvis normer er ekskluderende eller reproducerer ulighed. Familien må derfor forstås som en hybrid aktør, der befinder sig i spændingsfeltet mellem privathed og offentlighed, mellem tradition og forandring, og mellem stabilitet og konflikt. At bringe familien tilbage i civilsamfundsteorien er afgørende for at forstå, hvordan sociale fællesskaber, demokratiske kompetencer og social kapital faktisk skabes og reproduceres, og hvordan spændingen mellem privat, civil og professionel resultatoriente-

ring påvirker familiernes levede liv. På den ene side bidrager familien som civilsamfundsaktør til, at sårbare børnefamilier ikke alene er objekt for indsatser, men derimod kan indtræde i et civilt rum af væren uden krav – og på den anden side kan sætte sig selv i centrum som agent for positive forandringer.

Civilsamfundets interventioner er dog ikke tilstrækkelige til at løse sociale strukturelle udfordringer, der er funderet i ulighed, og civilsamfundets fællesskaber har en normativ værdi som fællesskaber på fællesskabernes præmisser uden mål om konkrete output. Som en af de netværkssvage og sårbare børnefamilier i en familieklub fortæller i et interview: hun og hendes families deltagelse i en familieklub handler først og fremmest om at opleve, at hun hører til og bliver set og mødt i lokalområdet (Pontoppidan et al., 2022). Positioneringen af familierne selv som løsning på egne sociale udfordringer kan ikke stå alene, og der er risiko for at instrumentalisere det levede private liv i familierne. Det er netop frirummet fra krav og forventninger, som de sårbare børnefamilier værdsætter i familiefællesskaberne. Når familien som civilsamfundsaktør skrives ind i den institutionelle og forandringsdrevne logik, hvor problemer løses, kræver det således samtidig en balancering af fællesskabernes normative demokratiske betydning. Vores teoretiske placering af familien bidrager både til besindelse og til forandring. Som vi har illustreret, kræver det multimode tilgange af samfundsmæssig, økonomisk, kulturel og privatsfære karakter at ændre eller videreudvikle familiens funktioner og dysfunktioner. Samtidig viser historien og den aktuelle moderne familie, at der netop over tid er foregået en række betydningsfulde forandringer og rekonfigurationer.

Referencer

- Andersen, L.L. (2018). Neoliberal drivers in hybrid civil society organisations: Critical readings of civiness and social entrepreneurship. I Masoud Kamali & J.H. Jönsson (red.), *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work* (s. 43–52). Routledge.
- Boje, T.P. (2017). *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. Hans Reitzel.
- Chodorow, N. (1978). *The Reproduction of Mothering*. University of California Press.
- Christensen, G. (2022). Familieudfordringer: teoretiske bidrag til forståelse af familiens skyggesider. *Kognition & Pædagogik*, 124, s. 50–59.
- Engels, F. (1884). *The Origin of the Family, Private Property and the State*.
- Eliasoph, N. (2016) The mantra of empowerment talk: an essay. *Journal of Civil Society*, Volume 12, 2016 - Issue 3: The Participatory Democracy Turn
- Egholm, L. & Kaspersen L.B. (2020). Civil Society: Between Concepts and Empirical Grounds. In *Civil Society: Between Concepts and Empirical Grounds*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429323881>
- Espersen, H.H. (2024). *Civilsamfundet i den offentlige samskabelsesdagsorden. Deltagelse og styring i udvalgte samskabelsesinitiativer i danske kommuner*. Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet. www.academicbooks.dk
- Espersen, H.H., Andersen, L.L., Olsen, L. & Tortzen, A. (2018). *Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde*. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.
- Espersen, H.H., Friis-Hansen, M., Nygaard Solvang, J., Thorsager Jensen, M., Iversen, K., Prescott Bossano, A. (2020). *Hele Danmarks Familieklub #bedresammen – En analyse af deltagelse, udbytte og organisering af lokale familiefællesskaber*. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.
- Ginsborg, P. (2008). “Only connect”: Family, gender, and civil society in twentieth-century Europe and North America. I K. Hagemann, S. Michel & G. Budde (red.), *Civil society and gender justice: Historical and comparative perspectives* (s. 153–189). New York, NY: Berghahn Book

- Hartmann, H. (1979). The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism. *Capital & Class*, 3(2), s. 1–33.
- Muddiman, E., Power, S. & Taylor, C. (2020). Reframing civil society and the family. *Civil Society and the Family*, s. 177–184.
- Mortensen, N.P., Espersen, H.H. & Andersen, S.F. Andersen (2024). *Positive læringsmiljøer i familien – Et metodeudviklingsprojekt i civilsamfundet for familier i udsatte positioner*. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.
- Parsons, T. & Bales, R.F. (1955). *Family, Socialization and Interaction Process*. Glencoe, IL: Free Press.
- Pontoppidan, M., Thorsager Jensen, M., Friis-Hansen, M., Nygaard Solvang, Arnfred, J. & Espersen, H.H. (2022). *Hele Danmarks Familieklub #bedresammen – Analyser af familier og frivillige efter deltagelse i familieklub*. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.
- Power, S., Muddiman, E., Moles, K. & Taylor, C. (2018). Civil society: Bringing the family back in. *Journal of Civil Society*, 3(14), s. 193–206. <https://doi.org/10.1080/17448689.2018.1498170>
- Strandby, M., Mortensen, N.P. & Mikuta M.I. (2023) *Hjemmebaserede indsatser i civilsamfundet for sårbare og udsatte småbørnsfamilier – Erfaringsopsamling af syv frivillige sociale organisationer og foreningers støtteindsatser*. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.

Udlændingelovgivning som familiepolitik

Temanummer: Familiepolitik

Udlændingelovens bestemmelser om familiesammenføring har stor betydning for tusindvis af mennesker i Danmark hvert år. Siden årtusindskiftet har reglerne gennemgået hyppige og betydelige ændringer, som har medført strammere kravene for indvandrere fra især udviklingslande. Et konkret eksempel er 2002-reformen, som indførte 24-årsreglen og strammede tilknytningskravet. Reformen medførte et markant fald i andelen af unge kvinder med indvandrerbaggrund, der giftede sig og fik børn, og forstærkede en allerede igangværende demografisk udvikling, hvor flere unge med indvandrerbaggrund fandt en partner som – ligesom dem selv – var opvokset i Danmark.

Keywords: familiesammenføring, ægteskab, partnervalg, fertilitet

JEL-koder: J12, J13, J15

Skiftende regeringer har gennem årene formuleret udlændingepolitik, som direkte påvirker retten til familieliv. En ret, som bl.a. er formuleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og påvirker den danske udlændingelov, som fastsætter betingelserne for ophold i Danmark. Netop hensynet til den enkelte familie versus ønsket om at regulere indvandringen har fyldt meget i den offentlige debat.

I denne artikel diskuteres udlændingelovens påvirkning af familielivet, idet der fokuseres på ændringer over de sidste 25 år i kravene ved familiesammenføring og permanent ophold med vægt på konsekvenserne af førstnævnte. 2002-reformen og dens indførelse af 24-årsreglen inddrages som et konkret eksempel på lovgivning, der har haft en markant indvirkning på familielivet for en specifik befolkningsgruppe. I dette tilfælde unge med ikke-vestlig baggrund.



**MARIE LOUISE
SCHULTZ-NIELSEN'**

Seniorforsker,
ROCKWOOL Fonden
Forskning,
mls@rff.dk

1. Hvordan påvirker udlændingeloven familielivet?

For mange danske familier spiller udlændingeloven ingen direkte rolle, da alle familiemedlemmer er danske statsborgere og bosat i Danmark. For familier, hvor dette ikke er tilfældet, kan lovens bestemmelser om familiesammenføring imidlertid være afgørende for, om familien kan leve sammen i Danmark.

I udgangspunktet har danske statsborgere og udenlandske statsborgere med permanent ophold i Danmark ret til at få familiemedlemmer til landet. Ligeledes kan flygtninge uden permanent opholdstilladelse under visse betingelser opnå familiesammenføring, og udlændinge med opholdstilladelse for arbejde eller studier kan søge om at få deres familier med på lempeligere vilkår og med færre rettigheder end andre familiesammenførte. Endelig findes der særlige regler for EU-borgere, som har ret til fri bevægelighed inden for EU/EØS, hvilket også gælder deres familiemedlemmer. Her er det EU-opholdsbekendtgørelsen, der sætter rammerne.

Som hovedregel kan ægtefæller, faste partnere og børn under 15 år blive familiesammenført. I særlige tilfælde kan der dog gives tilladelse til familiesammenføring med andre familiemedlemmer, hvis et afslag ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til familieliv ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

De generelle krav for familiesammenføring af en udenlandsk partner eller ægtefælle for danske statsborgere og udenlandske statsborgere med permanent ophold er, som beskrevet i udlændingeloven, ganske omfattende. I 2026 inkluderer kravene bl.a., at begge parter skal være fyldt 24 år (24-årsreglen), krav om bolig af passende størrelse og beliggende udenfor bestemte boligområder i Danmark, at der kan stilles en bankgaranti, krav om beskæftigelse, uddannelse og beståelse af sprogsprøve for den familiesammenførte ægtefælle samt forsørgelseskrav og integrationskrav for både den herboende og ægtefælle. For EU-borgere er betingelserne mindre omfattende og inkluderer for eksempel ikke 24-årsreglen, bankgaranti eller danskprøve – uanset om deres familiemedlemmer er EU-borgere eller ej.

Antallet af årlige opholdstilladelser med henblik på familiesammenføring (børn som voksne) har i perioden fra 2000 og frem til i dag svinget mellem knapt 3.000 og 12.000. Flest tilladelser blev givet i de tidlige år samt under flygtningekrisen i 2015, jf. Danmarks Statistik (Statistikbanken, VAN66). Siden 2010, hvor opgørelsen underopdeles, er det i gennemsnit ca. halvdelen af tilladelserne som i et givent år er tildelt til personer, der familiesammenføres til en dansk eller nordisk statsborger, mens ca. 30 % er givet til familiesammenføring med flygtninge og ca. 20 % til andre indvandrere. Ukrainere, der er ankommet efter særloven i 2022, indgår ikke i disse tal.

2. Hvilke ændringer i udlændingepolitikken siden 2000 har haft afgørende betydning for familiepolitikken?

2.1. Familiesammenføring

De danske regler for familiesammenføring har ændret sig ganske meget siden årtusindskiftet. Da reglerne er komplekse, opridses her alene nogle hovedtendenser i ændringerne over tid, især relateret til krav til den herboende og æg-

tefællens opholdstid, alder og kvalifikationer, mens f.eks. justeringer i bankgarantibeløb udelades.² Familiesammenføringsreglerne er i store træk ens for ægtefæller og faste partnere derfor omtales de to grupper for nemheds skyld i det følgende under ét: som ægtefæller.

Reglerne om familiesammenføring tager udgangspunkt i begreber som dansk statsborgerskab og tidsubegrænset (permanent) ophold. Kriterierne for at opnå permanent ophold reguleres også i udlændingeloven og er kort beskrevet i afsnit 2.2. Reglerne for at opnå dansk statsborgerskab er derimod reguleret i sin egen lov (indfødsretsloven) og er ikke gennemgået nedenfor. Men det kan tilføjes at andelen af borgere uden dansk statsborgerskab i Danmark er steget fra 5 % i 2000 til 12 % i 2026, jf. Danmarks Statistik (Statistikbanken, FOLK2). Det sker både som følge af, at flere indvandrere er kommet til Danmark, og at reglerne på en række områder er skærpet.

Ved årtusindskiftet omfattede reglerne for familiesammenføring af børn mindreårige under 18 år. Familiesammenføring ved giftermål krævede at begge ægtefæller var fyldt 18 år. Der stilledes også krav om, at den herboende ægtefælle havde haft permanent ophold i Danmark i minimum 3 år, svarende til 6 års ophold i Danmark i alt. Herudover blev der bl.a. stillet krav om forsørgelsespligt for den herboende ægtefælle, og at der ikke var tale om et proformaægteskab.

I maj 2000 blev reglerne for familiesammenføring skærpet med indførelsen af det såkaldte tilknytningskrav, hvorefter begge ægtefællers samlede tilknytning til Danmark mindst skulle svare til tilknytningen til et andet land. Samtidig blev der stillet krav om, at den herboende ægtefælle skulle råde over en bolig af rimelig størrelse. For flygtninge kunne disse krav dog fraviges, hvis de fortsat risikerede forfølgelse i deres hjemland.

Efter VK-regeringens tiltrædelse i 2001, blev der i juli 2002 indført yderligere stramninger, da tilknytningskravet blev skærpet, og den såkaldte 24-årsregel blev indført. Denne regel krævede, at begge ægtefæller skulle være fyldt 24 år, før familiesammenføringen kunne finde sted, dog igen med visse undtagelser for flygtninge.

Fra januar 2004 blev 28-årsreglen indført, hvilket betød, at tilknytningskravet kunne fraviges, hvis den herboende ægtefælle havde haft dansk statsborgerskab eller bopæl i Danmark i 28 år – en regel, der især havde betydning for danske statsborgere, herunder udenlandsdanskere. Samtidig blev aldersgrænsen for familiesammenføring af mindreårige nedsat fra 18 til 15 år, mens flygtninge fortsat kunne få familiesammenført mindreårige op til 18 år, hvis et afslag ville stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

I april 2007 blev kravene yderligere skærpet, idet den familiesammenførte nu også skulle bestå en integrationsprøve, der testede viden om dansk sprog og danske samfundsforhold. Også her kunne der dog ses bort fra betingelserne,

hvis et afslag ville stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

I juli 2011 blev der indført et pointsystem, som betød, at den familiesammenførte ægtefælle ud over øvrige betingelser også skulle opfylde et pointkrav. Ligeledes skærpedes tilknytningskravet fra ”større” til ”væsentligt større”.

Efter tiltrædelse af regeringen bestående af S, SF og RV blev pointsystemet og integrationsprøven afskaffet i maj 2012, og i stedet blev der indført en ny danskprøve, som den familiesammenførte ægtefælle skulle bestå inden for 6 måneder. Samtidig blev kravene for ægtefællers samlede tilknytning til Danmark lempet igen (fra ”væsentligt større” til ”større”). Desuden blev 28-årsreglen ændret til en 26-årsregel, så der kunne dispenseres fra tilknytningskravet efter 26 års dansk statsborgerskab eller bopæl i Danmark.

I lyset af den øgede tilgang af asylansøgere til Danmark fra især Syrien indførtes fra februar 2015 en ny beskyttelsesstatus, som betød, at flere flygtninge blev tildelt midlertidigt ophold i Danmark. I første omgang for 1 år ad gangen. Efter V-regeringens tiltrædelse i juni 2015 strammedes reglerne for familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus. Det skete i februar 2016, hvor personer med midlertidig beskyttelsesstatus ret til familiesammenføring blev udskudt med to år, hvorved karenperioden blev forlænget til i alt tre år.

På foranledning af en dom ved Menneskerettighedsdomstolen ophævedes 26-årsreglen i maj 2017. I stedet indførtes en ny opholdsordning, der skulle sidestille hjemvendte udenlandsdanskere med udenlandske arbejdstagere i Danmark.

I juni 2018 afskaffedes tilknytningskravet, i stedet indførtes et integrationskrav, som udover krav til den herboende partners danskkundskaber (dokumenteret ved danskprøve) også krævede, at mindst 3 ud af 5 integrationsbetingelser var opfyldt. Kravene relaterede sig både til den herboende og ægtefællens uddannelse, beskæftigelse og sprogkundskaber.

I juli 2024 lempedes sprogkravet for den herboende partner, så sprogkravet i stedet for danskprøve kunne opfyldes ved mindst 5 års arbejde i en virksomhed, hvor der overvejende tales dansk.

2.2. Permanent ophold

Parallelt med ændringerne i familiesammenføringsreglerne ændres også kravene til opnåelse af tidsubegrænset (permanent) ophold for udenlandske statsborgere i Danmark. Permanent ophold kan som nævnt være en afgørende betingelse både for at kunne søge om familiesammenføring og om dansk statsborgerskab.

Ved årtusindskiftet var kravene for at opnå tidsubestemt (permanent) ophold primært, at ansøger havde 3 års lovligt ophold i Danmark. I juli 2002 blev pe-

rioden forlænget fra 3 til 7 års lovligt ophold i Danmark, og der blev indført et sprogkrav. Allerede året efter, i juni 2003, blev der dog indført en mulighed for hurtigere adgang til permanent opholdstilladelse – efter blot 5 år, og i nogle tilfælde endda 3 år – forudsat at man havde været fast tilknyttet arbejdsmarkedet i hele perioden. I april 2007 blev betingelserne for permanent ophold igen skærpet, idet det nu krævedes, at man opfyldte en integrationseksamen, som bestod af et krav om 2½ års fuldtidsbeskæftigelse samt en godkendt danskprøve (eventuelt kombineret med engelskprøve).

I marts 2010 blev det besluttet at børn ikke længere skulle have mulighed for at opnå permanent ophold. For de børn, som var født eller opvokset i Danmark, blev det i stedet muligt at søge om permanent ophold på gunstigere vilkår i perioden mellem det fyldte 18. og 19. år.

I 2010 blev der også indført et pointsystem for at opnå permanent ophold efter minimum 4 års ophold. Dette pointsystem blev dog afskaffet igen i juni 2012. I stedet blev der nu stillet krav om mindst 5 års ophold i Danmark samt krav om fuld beskæftigelse eller uddannelse i mindst 3 af de foregående 5 år. Derudover skulle man aktuelt være i beskæftigelse eller uddannelse – dog med undtagelse for pensionister. Flygtninge kunne under visse betingelser opnå permanent ophold efter 8 år, selvom de ikke opfyldte de øvrige krav.

I februar 2016 blev kravene skærpet yderligere, det betød bl.a., at opholdstiden blev forlænget til 6 år, og der kom krav om 2½ års beskæftigelse inden for de seneste 3 år – også for flygtninge – samt et højere niveau af danskkundskaber. Samtidig blev karenstiden for visse former for kriminalitet forlænget. Hertil kommer, at man mindst skulle opfylde 2 af 4 supplerende betingelser. Hvis alle 4 supplerende betingelser var opfyldt, var opholdskravet dog 4 år.

Året efter, i maj 2017, blev opholdskravet igen forlænget, denne gang fra 6 til 8 år. Samtidig blev kravene til selvforsørgelse skærpet og beskæftigelseskravet blev hævet fra 2½ års beskæftigelse inden for de seneste 3 år til 3½ års beskæftigelse inden for de seneste 4 år, og kravet om ikke at begå kriminalitet skærpedes også. Det sker igen i april 2024, idet det nu ikke kun er, hvis man er dømt, men også hvis man er sigtet eller tiltalt for visse typer af kriminalitet, at det kan hindre opnåelse af permanent ophold.

Som det er fremgået, er reglerne for familiesammenføring og permanent ophold i Danmark komplekse og generelt strammet ganske meget siden årtusindskiftet. Reglerne bærer også præg af et politisk ønske om at have meget stramme regler, når det gælder familier til indvandrere fra især udviklingslande (eller MENAPT, som der har været i politisk fokus på i de senere år), mens der er etableret undtagelsesregler for udenlandsdanskere i det omfang det lader sig gøre uden at bryde med Danmarks internationale forpligtigelser. For EU/EØS-borgere er reglerne generelt mere lempelige, fordi det her er den fælles EU-lovgivning, som sætter rammerne.

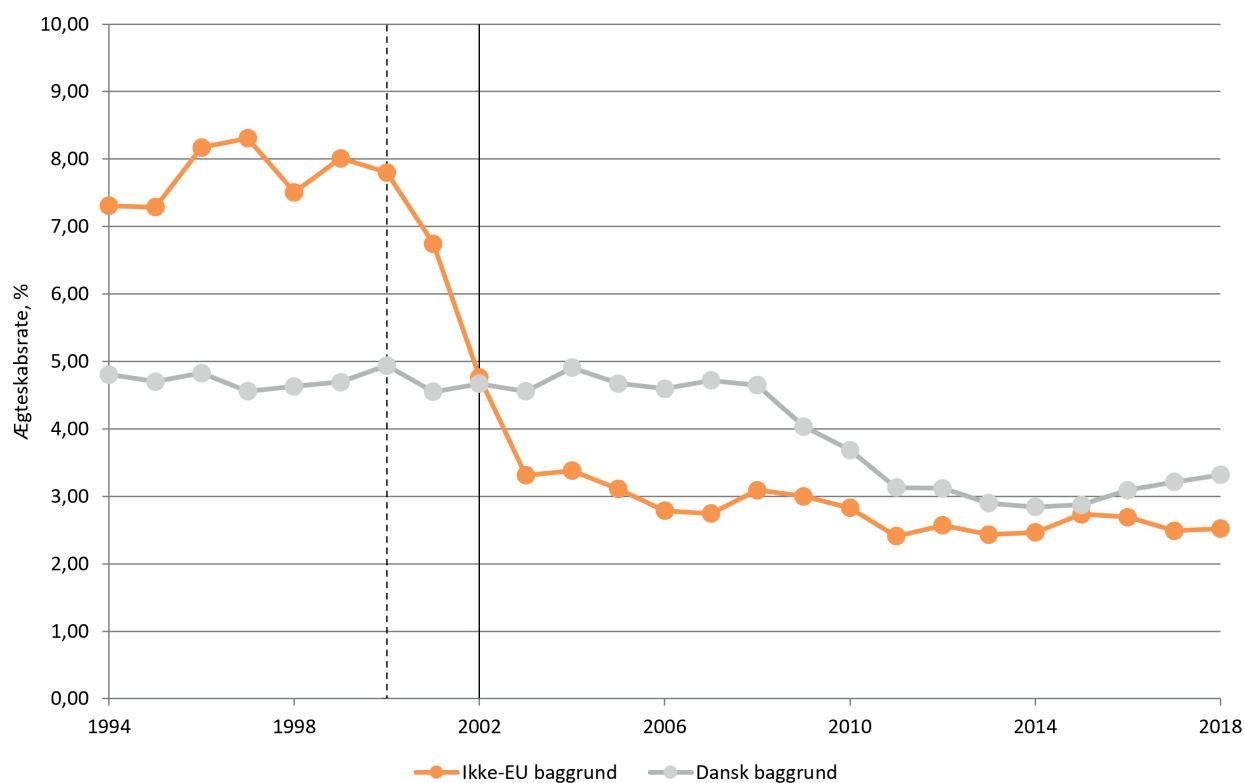
3. Virkninger af 2002-reformen på ægteskabsmønstret

Blandt de mange ændringer i udlændingeloven, står reformen i 2002 som en af de mest markante og omdiskuterede. Reglerne for familiesammenføring blev strammet ikke mindst med indførelsen af 24-årsreglen og stramningen af tilknytningskravet og med de ændrede krav for permanent ophold. Især for unge med ikke-vestlig baggrund, som ofte har giftet sig i en ung alder og fundet en ægtefælle i udlandet, var regelændringerne i 2002 så afgørende, at man efterfølgende har kunnet måle effekten på de unges gifteadfærd, jf. Cuzulan med flere (2025). Undersøgelsen fokuseres på kvinder, som oftest er yngre end deres partner, hvorved det bliver deres alder, som er afgørende for, om f.eks. 24-årsreglen kan opfyldes.

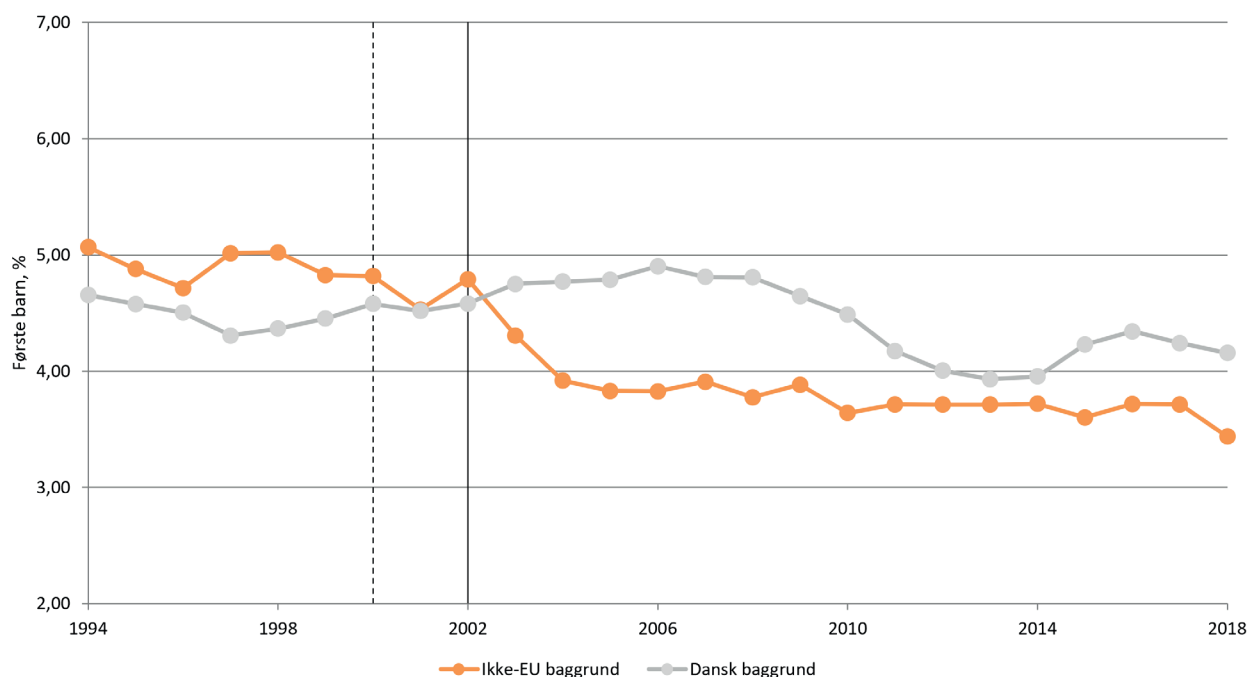
Figur 1 viser udviklingen i, hvor mange unge kvinder med henholdsvis dansk og ikke-EU-baggrund, der gifter sig og får børn. Den grå linje repræsenterer kvinder med dansk baggrund, mens den orange linje repræsenterer kvinder, som er opvokset i Danmark med baggrund fra lande uden for EU og Norden. Figuren dækker perioden fra 1994 til 2018 og inkluderer dermed også årene op til de kraftige stramninger af familiesammenføringsreglerne i begyndelsen af 2000'erne.

Figur 1. Andel, som gifter sig og får første barn blandt 18-32-årige kvinder med dansk og ikke-EU-baggrund

1.a) Andel nygifte



1.b) Får første barn



Note: Den fuldt optrukne linje markerer året (2002), hvor 24-årsreglen blev indført, mens den stiplede linje markerer året (2000) for indførelsen af tilknytningskravet. Kvinder med ikke-EU baggrund er efterkommere og indvandrere med oprindelse uden for EU, som var yngre end 15 år ved indvandring til Danmark. EU inkluderer også samtlige nordiske lande. Kilde: Cuzulan med flere (2025).

Før 2000 giftede 7-8 % af de 18-32-årige sig årligt, som det ses i figur 1.a. Indførelsen af tilknytningskravet i 2000 medførte en mindre ændring, mens andelen faldt markant til tæt på 3 % fra 2002, hvor 24-årsreglen trådte i kraft, og tilknytningskravet blev strammet. En opgørelse for forskellige aldersgrupper viser desuden, at faldet i andelen af nygifte især gælder kvinder under 24 år, hvilket tyder på, at det især var 24-årsreglen, der begrænsede giftermålene.

Kvinder med dansk baggrund gifter sig sjældent, før de fylder 24 år – og endnu sjældnere med en person, der skal familiesammenføres. Derfor var andelen af nygifte blandt kvinder med dansk baggrund uændret omkring år 2002. Til gengæld ses en nedgang i andelen af nygifte kvinder med dansk baggrund efter 2008-09, hvilket kan tilskrives finanskrisen, jf. Johansen (2026).

Figur 1.b viser, at nedgangen i andelen af nygifte kvinder med ikke-EU-baggrund herefter medførte en lavere fertilitet, idet der blev færre blandt de 18-32-årige, der i et givet år fik deres første barn. Før 2002 var andelen 5 %, mens den i de følgende år faldt til lidt under 4 %. For unge med dansk baggrund var andelen svagt stigende frem til finanskrisen, hvorefter den faldt.

Samlet set viser undersøgelsen, at 2002-reformen havde varige effekter på ægteskabsmønstre blandt unge kvinder med ikke-EU-baggrund, jf. Cuzulan med flere (2025). Reformen forsinkede både de unge kvinders ægteskab og hvornår de får børn.

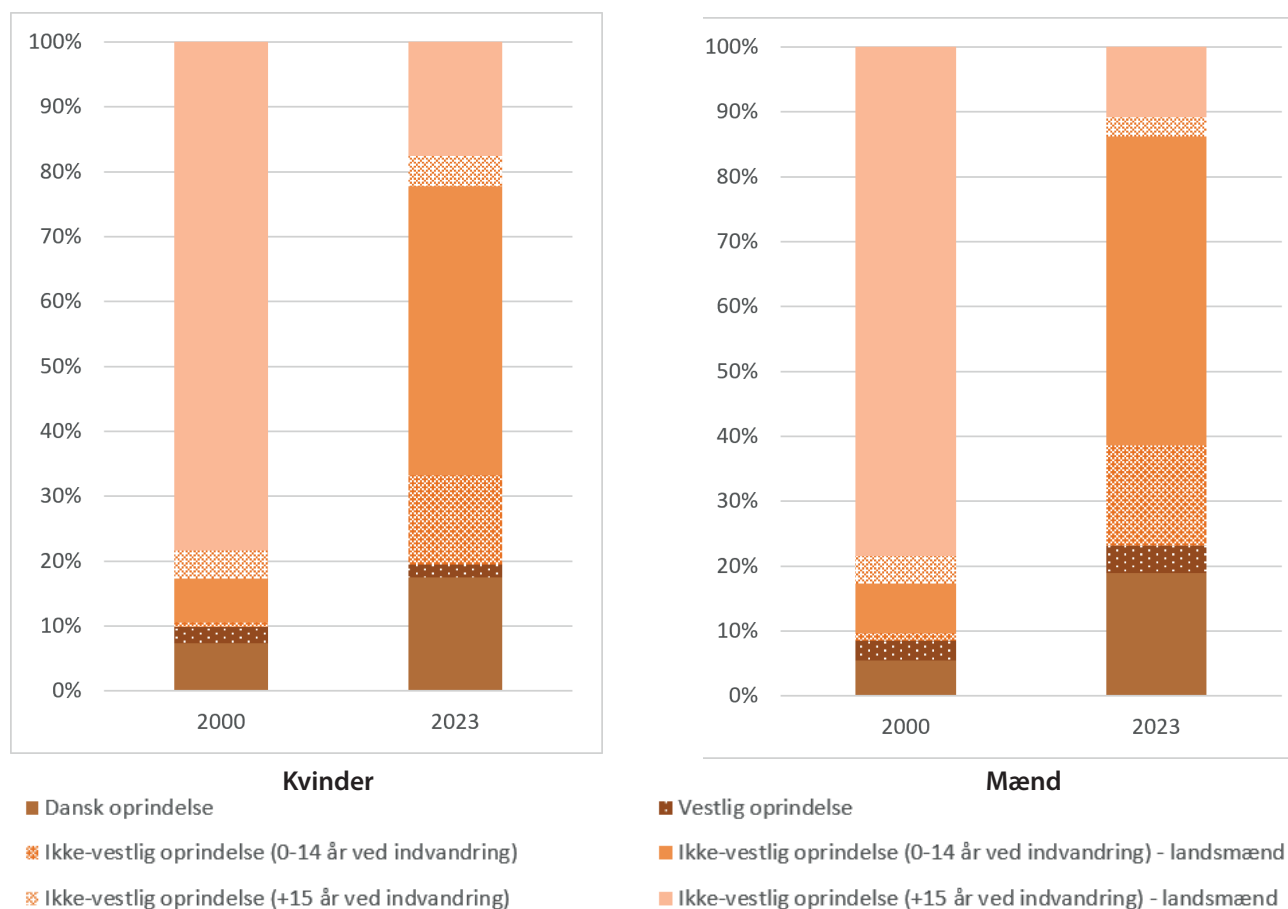
Også på længere sigt havde reformen en effekt. Årgangene født i 1985-1987 var de første, hvor 24-årsreglen i det væsentlige havde været gældende fra det tidspunkt, de fyldte 18 år, og indtil de blev 24 år. De unge kvinder med baggrund uden for EU havde som 25-årige en 19 procentpoint lavere sandsynlighed for at være gift sammenlignet med kvinder fra årgangene før indførelsen af 24-årsreglen. Da kvinderne blev 30 år, var forskellen mindre, men stadig på 6 procentpoint. Dette gælder, selvom der er taget højde for andre forskelle, herunder personkarakteristika og generelle tidstrends. Samtidig så reformen også ud til at øge chancen for, at kvinder med ikke-EU-baggrund får en længere uddannelse, og påvirke valget af ægtefælle, men evidensen for, at det kan tilskrives reformen, er lidt mindre stærk.

Helt sikkert er det imidlertid, at der over de seneste 25 år er sket en klar ændring i sammensætningen af ægtefæller til unge med indvandrerbaggrund opvokset i Danmark. Det fremgår af figur 2, som viser en ny opgørelse af herkomst blandt ægtefæller til unge med indvandrerbaggrund i år 2000 og 2023, inspireret af Schultz-Nielsen (2021). Det er her unge med ikke-vestlig baggrund som er i fokus.

Blandt gifte unge mellem 29 og 32 år med ikke-vestlig baggrund opvokset i Danmark havde 84 % i 2000 – uanset køn – en ægtefælle med ikke-vestlige baggrund, der ikke var opvokset i Danmark. I 2023 var andelen faldet til 22 % for kvinder og 14 % for mænd. Over perioden 2000-2023 ses således et markant skifte, hvor unge med ikke-vestlig baggrund i stigende grad finder en ægtefælle, der ligesom dem selv er opvokset i Danmark.

Selvom et flertal fortsat gifter sig med en person fra samme oprindelsesland, er også denne andel faldet: for kvinder fra 86 % i 2000 til 62 % i 2023, og for mænd fra 87 % til 58 % i samme periode. Andelen der gifter sig med en person af dansk oprindelse, er samtidig steget: for kvinder fra 7 % til 18 % og for mænd fra 5 % til 19 %. Vestlige ægtefæller udgør mellem 2 og 4 % begge år. Så fra at ægtefællen tidligere i høj grad var en familiesammenført ægtefælle fra hjemlandet, er ægtefællen i dag i højere grad en person, som er opvokset i Danmark og er i mindre dominerende grad fra samme oprindelsesland som den unge selv.

Figur 2. Ægtefælles baggrund blandt 29-32-årige gifte unge med ikke-vestlig baggrund i 2000 og 2023



Note: Unge med ikke-vestlig baggrund er efterkommere og indvandrere, som var yngre end 15 år ved indvandring til Danmark. Definitioner følger Danmarks Statistik (2025).
Kilde: Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik. Ny opgørelse inspireret af Schultz-Nielsen (2021).

Ændringerne i sammensætningen af ægtefæller kan forklares med flere forhold. For det første har ændringer i familiesammenførselsreglerne som beskrevet gjort det sværere at få en udenlandsk ægtefælle til Danmark. For det andet er gruppen af unge med ikke-vestlig baggrund blevet større, hvilket har øget udbuddet af potentielle ægtefæller med samme baggrund, som allerede bor i Danmark. Desuden har den demografiske sammensætning ændret sig, blandt andet med en stigende andel af efterkommere, der er født i Danmark. Til sidst kan uddannelsesniveaue spille en rolle, idet flere får en længere uddannelse og også af den grund gifter sig senere.

4. Sammenfatning

Reglerne for familiesammenføring har stor betydning for familielivet for tusinder af mennesker i Danmark hvert år. Siden årtusindskiftet har udlændingeloven gennemgået betydelige ændringer. Faktisk er ændringer af udlændingeloven mere blevet reglen end undtagelsen. Ændringerne bærer

præg af et politisk ønske om at have meget stramme reglerne, når det gælder familiesammenføring til indvandrere fra især udviklingslande (eller MENAPT), mens der i videre omfang er indført undtagelsesbestemmelser for udenlandsdanskere.

Et konkret eksempel på, hvordan ændringer i udlændingelovgivningen kan påvirke familielivet er vist for unge indvandrerkvinder, hvor antallet der blev gift og fik børn fald markant efter 2002-reformen som bl.a. indførte 24-årsreglen og en stramning af tilknytningskravet. Lovgivningen skubbede på den demografiske forandring, som allerede var i gang, hvor flere unge med indvandrerbaggrund fandt sig en ægtefælle, som også var opvokset i Danmark. Den udvikling vil af mange fra politisk hold formentlig opfattes som positiv, men samtidig kan de komplekse regler og de mange stramninger for både danske statsborgere og ikke-EU-statsborgere medføre betydelig usikkerhed for de berørte familier, mens de venter på en afgørelse. Ligesom prisen ved et afslag kan være stor.

- 1 En stor tak til Liv Bjerre og Jacob Nielsen Arendt for kommentarer til artiklen. En stor tak skal også lyde til Andreas Reese Lindbjerg, som har bistået med beregninger
- 2 For dybdegående beskrivelser af udlændingeloven, se Christensen med flere 2006, Christensen med flere 2017, Starup 2021 samt Larsen med flere 2026. For en kort oversigt for familiesammenførte til flygtninge, se Hvidtfeldt og Schultz-Nielsen 2017

Referencer

- Cuzulan, B., M.L. Schultz-Nielsen og P. Fallesen (2025). The Demographic and Socioeconomic Consequences of Restricting Access to Marriage for Young Immigrant Women in Denmark. *Demography* 1 February 2025; 62 (1): s. 87–112. doi: <https://doi.org/10.1215/00703370-11791081>
- Christensen, L.B., Hallberg, K., Homann, G., Kjær, K.U., Koch, I.E., Lassen, N., Vedsted-Hansen, J. (2006). Udlændingeret (3. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Christensen, N.H., Homann, G., Kjær, N.E. Hansen, P.B. Mikkelsen, K. Hallberg, K., H. Thomassen, L. Wendland, E.B. Jørgensen, M. Kjærum, L.B. Christensen, I.E. Koch, B.D. Jacobsen, N.H. Larsen, N.M. Lassen, J. Lindholm og J. Vedsted-Hansen (2017). Udlændingeret (4. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Danmarks Statistik. 2025. "Indvandrere i Danmark 2025". København. www.dst.dk/publ/indvandrereridk
- Hvidtfeldt og Schultz-Nielsen (2017). "Flygtninge og asylansøgere i Danmark 1992-2016". Arbejdspapir nr. 50, ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed.
- Johansen, S.N.V. (2026). Who drove the marriage rate decline in the wake of the Great Recession? *Journal of Family Research*, 38, s. 178-198.
- Larsen, N.H., E.O.R. Khawaja, U.I. Nørgaard, E. Ersbøll, P. Starup, B.D. Jacobsen, T. Gammeltoft-Hansen, J. Lindholm (red.), J. Vedsted-Hansen (red.). 2026. Udlændingeret. København: Djøf Forlag. (Udkommer snart).
- Schultz-Nielsen, M.L. (2021). "Ægteskabs- og uddannelsesmønster blandt unge med indvandrerbaggrund – udviklingen i 25 år". Arbejdspapir nr. 59, ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed.
- Starup, P. (2021). "Grundlæggende udlændingeret – udvalgte emner". København: Djøf Forlag.
- Udlændingestyrelsen (2025). "Tal og fakta på udlændingområdet 2025".

Udsatte familier

Temanummer: Familiepolitik

Artiklen handler om familier, hvor børn ikke udvikler sig som andre børn, og hvor det offentlige griber ind. Pointen er, at familien har stor betydning for et barns udvikling og ikke blot kan splittes mellem forældre og børn. Det sikres ikke ved at opsplitte rettigheder i to grupper, men i stedet at vurdere og forholde sig til, hvordan familien praktiserer afhængighed, gensidighed og forpligtelse. Det er ikke nok med det overvågende og underrettende lys i Barnets lov, men nødvendigt lokalt inddrage velfærdsinstitutionernes arbejde, markedets mange tilbud og ikke mindst arbejdsmarkedets indretning, når et barn skal støttes.

Keywords: udsatte børn, udsatte forældre, udsatte familier, kommuner, journaler, barndom, familiepleje, anbringelser, praktisere familie, underretninger.

Indledning

Der blev i 2024 anvendt knap 21 milliarder kr. på området for udsatte børn og unge (Socialpolitisk Redegørelse 2024, 2025), og i de senere år er beløbet steget mere end udviklingen i den samlede aldersgruppe. I 2024 modtog 44.000 børn under 18 år indsatser i hjemmet, og 12.000 børn var anbragt på en bestemt dato i året (Statistikbanken.dk – BUU tabellerne, 2026). Siden 2015 har tal om indsatser i hjemmet handlet om det enkelte barn og betegnes mindre som familieindsatser. Det reflekterer, at et barn ses som et selvstændigt individ og i mindre omfang som del af en familie.

Der er flere begreber og ord for udsatte børn og unge. Det kan være børn og unge i udsatte positioner, hvor det er positionerne mere end børn, der er i fokus. Det kan være børn, som ikke udvikler sig som sammenlignelige børn. De bliver i juridiske lovtermer til børn med behov for særlig støtte. Begreberne kan imidlertid også handle om processer, hvor børn udsættes. De kan findes tilbage til 1300-tallet, hvor et fattigt barn blev sat ud i håb om, at rige fremmede kom forbi og tog sig af det (Boswell, 1988). Senere kunne børn lægges i fødselsstiftelsens anonyme vugge, som vippede barnet ind til fødselsstiftelsens nonner (Ebsen, 2012). Det er i dag blevet til børn, som påvirkes, rådes, genopdrages, vejledes, tales med osv., og illustrerer de processer, som dels skal hindre dels minimere, at børn kommer over de tærskler, der gør dem til børn med behov for særlig støtte.



**FRANK CLOYD
EBSEN**
freb@kp.dk

Uagtet hvad der vælges af begreber, handler fx Barnets lov om børn, som har vanskeligt ved at klare sig. Nogle gange fordi forældre ikke evner i tilstrækkeligt omfang at tage sig af dem, og andre gange fordi deres funktioner er nedsatte sammenlignet med andre børn. Det udtrykker en karakteristisk, som i Danmark udløser en offentlig vurdering, evt. fulgt af professionel social støtte og i nogle tilfælde anbringelse et andet sted end i den oprindelige familie. Udsathed bliver lig behov for støtte – altså en indgangstærskel (Turney et al., 2024). Men for at nå dertil gennemgår barnet en proces, hvor det undersøges, vurderes og visiteres til støtte. Der tales med forældre og barn, men også personale i daginstitution/skole, i børne-familieafdelingen, sundhedsplejen, psykiatrien osv. Hvert sted er der et sæt af regler for, hvad der skal undersøges, hvad der skal skrives, hvornår det skal skrives, og hvem der skal have noget at vide, hvoraf nogle af kravene er beskrevet og begrundet i lovgivning. Processen er således ikke blot samtaler, men også en blanding af objektive undersøgelser, og ikke mindst professionelles skøn, hvor den samlede vurdering ideelt set er påvirket af, hvad forældre og børnene selv mener.

Det påfaldende er, at tærskelværdi og proces vurderes konkret individuelt for hvert barn og hver forældre samtidig med, at det sker relationelt, når der samles viden om familiens (barn og forældre) relationer til andre. Det er relationer, som leder frem til en beslutning om, hvorvidt et barn overstiger tærsklen for støtte, og for hvilken støtte, der skal ydes. Det rummer et skøn over, hvilke relationer som er centrale, hvor ikke mindst familiens forhold i barndommen spiller en vigtig rolle.

Barndom

Den moderne familie etableres som en ”forsørger-familie” (bread-winner) i løbet af 1800-tallet, hvor far er ”breadwinner” og mor tager sig af hjem og børn (Ebsen, 2012; Løkke, 1998; Løkke & Jacobsen, 1999; Rose, 1999). Etableringen af ”bread-winner”-familien ses som en måde at samle arbejderklassen i familieenheder og derved tage vare på dels den eksisterende produktion, dels på den fremtidige ved at opbygge hjemmet som alternativ til gaden, dels sikrer samfundet mod arbejderklassens oprør. Rose (1999) gør opmærksom på, at familien oprindeligt var et sted, hvor især mor og barn var fredet for statens involvering, og faren kunne rekreere sig til næste dags arbejde.

I slutningen af 1900-tallet er barndommen en anden end 100 år tidligere. Kvinder er i stort omfang kommet på arbejdsmarkedet, og børn i skole. Det er nemmere at blive skilt, og etablere sig i en ny tilværelse (se fx Fallesen & Jensen, 2025). Staten har udbygget en lang række velfærdsinstitutioner (daginstitutioner, ældreinstitutioner, sygehuse, plejehjem, m.m. (Fallesen & Jensen, 2025; Rold Andersen, 1973). Opdragelsen påvirkes af mange produkter, institutioner, råd, rådgivere m.m., som via talrige markedsmekanismer påvirker forældres opfattelser af, hvad der er rigtigt (Akselvoll, 2022; Dencik et al., 2008). Markedet medvirker til at fastholde familien som et centrum,

men ser i stigende omfang barnet som et selvstændigt segment. Udbygningen af velfærdsinstitutioner giver familiens medlemmer større frihed på arbejdsmarkedet, men fører også til, at velfærdsinstitutionerne bliver en større part i opdragelsen af børn. Familien er fortsat et sted, hvor alle medlemmer har en form for frirum fra konkurrence, og kan være noget andet end deltagere på arbejds- eller forbrugsmarkedet (Rosa, 2021). Medlemmerne kan opføre sig uden konkurrence, som de opfatter sig selv og hinanden. Det er et sted – et hjem – hvor børn handler i relation til omverdenen, og tænker over, hvad de kan referere, og hvordan de som medlem af familien fremtræder udadtil (Henze-Pedersen, 2023). Rose (1989) peger på, at nutidens forældre har fået en opdragende rolle uden den lønbetaling, som tidligere gjorde det muligt både at forsørge børn og en hjemmegående voksen.

Defineringen af, hvilke børn kommunen skal tage sig af, og familiens relationer skabes i dag på andre måder end tidligere. Familien er udspændt mellem arbejdsmarked, marked og statens forskellige institutioner, hvoraf en del er rettet mod børn. Det betyder, at hver tid har sin barndom, som noget særligt og tidstypisk (Qvortrup, 2009). Forældre står overfor nye ukendte opgaver sammenlignet med deres egen. Et af de nye fænomener er, at børn i højere grad overvåges, hvilket kan illustreres med de underretninger, som får stor betydning med ”overgrebspakken” fra 2014.

Underretninger

Børns udvikling og udsathed har siden 1905-loven om Forsømte og forbryderske børn og unge været en central del af velfærdsstaten (Bjerre, 2020). Samtidig er langt hovedparten af børn kommet i skole og i daginstitutioner. Familien indgår i dag i tætte relationer med daginstitutionen, skolen og andre forældre, fx formidlet af det digitale system Aula (Akselvoll, 2022). Institutionerne får mulighed for at sammenligne børn og se om nogle adskiller sig fra andre. Det var netop det, som blev fremmet med ændring af Serviceloven fra 2013 (”Overgrebspakken”). Loven forpligtede alle professionelle og kommuner til at underrette om deres bekymringer. Kommunale børne-familieafdelinger skulle følge en række procedurer for behandling, dokumentation og vurdering/kontakt til forældre ved en underretning. Det blev senere fulgt af indførelse af en strafmulighed for ledere, hvis afdeling ikke handlede, når de bekymrede sig om et barn. Målet var at sikre, at de børn, som havde behov for støtte, blev identificeret hurtigere og mere omfattende, end det hidtil var tilfældet.

Iflg. Statistikbanken i Danmarks Statistik (BUU-tabellerne, 2026) er antallet af børn under 18 år, som der underrettes om, steget kraftigt fra 59.000 i 2015 til 98.000 i 2024. Underretninger foregår især mellem offentlige instanser, som aktuelt udgør 73% af underretningerne. Det er 8% af alle børn i alderen 0-18 år, som på et år modtager en underretning. Udfra en særlig kørsel i Danmarks Statistik på underretninger kan det konstateres at 22% af alle børn, som er

født i 2015, har modtaget mindst en underretning de første 10 år af deres liv. En andel, som vil blive større, i takt med at børn fra 2015 bliver mere end 10 år.

Det stigende antal underretninger kommer iflg. Danmarks Statistik primært fra skole og sundhedsvæsen, og som derved gør børn- og ungeforvaltningen opmærksom på et barn. Tallene viser, at der i mindre omfang sker en stigning i sociale indsatser, som foregår i hjemmet, mens barnet bor der – både korte og langvarige indsatser. Derimod ser antallet af anbringelser ud til at være nogenlunde konstant, men dog med et skifte siden år 2000 fra døgninstitutioner/opholdssteder til familiepleje, som godt 2/3 aktuelt befinder sig i.

Underretninger illustrerer en overvågning, hvor velfærdsinstitutioner i højere grad end før trækker linjer for, hvornår et barn adskiller sig så meget fra andre lignende børn, at de har behov for særlig støtte. Måske er det udtryk for en stigning i eksklusionsmekanismer, som udspringer af de mange forandringer, skole og daginstitutioner har været udsat for i de seneste årtier. Måske har udviklingen i psykiatrien haft betydning. Institutionerne ser ud til at flytte normalitetsgrænser ved, at der udtrykkes bekymringer for stadig flere børn. Det er uklart, om forandringen kan tillægges børn og forældre hver for sig, eller skyldes, at familien ændrer sig.

Familien

Der er individuelle partsrettigheder til børn og forældre dels i Barnets lov dels i andre love, og der skal tages stilling til, hvad de i fællesskab som familie magter. Familien er ikke længere en bio-far-mor-børn konstruktion. Der er forældre, der forsvinder, bliver enlige forsørgere, bliver forældre for andres børn, m.m. Familien med børn er ikke kun én type, men mange, som kan forandres gennem et barns barndom (Grumløse & Marschall, 2020). Den bliver mere flydende, hvor rollerne kan fordeles på flere personer. Familie bliver noget, der gøres, og hvor flere kan bidrage. Fx har det betydning, hvis bedsteforældre bidrager på nye måder ved at indgå som netværksplejeforældre for udsatte børn. I England vender tidligere anbragte unge hyppigt tilbage til familien, som kan være en søster, en fætter, en moster og nogle gange også den mor barnet blev anbragt fra (Boddy et al., 2023)

Forældre og børns forskelligartede adfærd, de flydende rollefordelinger og en udvidet familieforståelse, betyder, at det er umuligt at fastlægge familien som en fast størrelse af voksne og børn. I stedet er det at være familie en proces, hvor forskellige bidrager på forskellige tidspunkter. Familien er noget der gøres. Familien bliver til en praksis, som britiske forskere har indkredset med begrebet ”doing family” – praktisere familie (May, 2025; Morgan, 2011). Begrebet kan analytisk opdeles i afhængighed, gensidighed og forpligtelse (Morgan, 2019). I den følgende beskrivelse af, hvad de tre elementer indeholder, tilføjes under hvert punkt eksempler fra en journalundersøgelse af 25 journaler fra 2024-

2025 i projektet ”Hørt eller ej” om inddragelse i beslutning om anbringelser med samtykke (den forventes afleveret i slutningen af 2026).

- Afhængighed er normer, som gør familiens medlemmer afhængige af hinanden (fx ved børneopdragelse, skilsmisser etc.). Afhængigheden er forbundet med forældremyndighed, som giver forældre ansvar for barnets opvækst, og som nogle gange er delt i to som følge af en skilsmisse. Barnet er afhængigt af forældres evne til at sikre og støtte dets udvikling, så det følger andre børn/unge på samme udviklingstrin. Forældre er afhængige af den kærlighed, de udvikler til barnet, og af overfor omgivelserne at vise, at de kan tage sig af det og fungere som andre familier.

I journalundersøgelsen er 18 af de biologiske forældre skilte, og i fem er faren forsvundet. I de langt de fleste har moren ansvaret for barnet. Der er flere eksempler på, at andre slægtninge i den udvidede familie bidrager til at støtte barnet, hvor især bedsteforældre får en rolle fx i 4 tilfælde som netværksplejere.

I gruppen er også forældre, som har så mange udfordringer fx i relation til misbrug, nye kærester og psykisk sygdom, at det hindrer en adækvat støtte til barnet. I nogle tilfælde kan et barns nedsatte funktionsevne øge afhængigheden af forældre og stille større krav til dem, skole og kammerater.

Generelt gælder, at anbragte børn bliver afhængige familieplejere og pædagoger på institutioner, som de ikke kender, og som skal fylde de roller ud, som normalt fyldes ud af forældre.

- Gensidighed er at indgå i uegennyttige relationer til andre. Det kan være ægtefælle, børn, søskende, venner o.l. Det rummer et valg af, hvilke relationer der opfattes som private og vigtige, og er et sted, hvor man har frihed til at vise sig indadtil – være sig selv. Gensidighed viser sig på måder, som ikke vises i andre sammenhænge. Det kan være som fysisk berøring, praktisk hjælp, samtale, spil, gestik, udseende m.m. Det handler om familiemedlemmernes handlinger indenfor et hjemms fire vægge.

For de udsatte børn kan der ses en opdeling, hvor de mindreårige formulerer et ønske om at blive sammen med forældre, og hvor forældre overfor barnet viser deres sorg over ikke at kunne tage sig af dem, når de anbringes. Forældre udtrykker en kærlighed og gensidighed, hvor de ubetinget søger at drage omsorg for deres barn.

For de unge, der anbringes, er der tale om et opgør, hvor forældre gennem deres levevis har gjort det svært for de unge at få lov til at leve deres eget liv. De unge er oprørte over forældrenes manglende gensidighed og evne til at støtte og vejlede dem ud i et selvstændigt liv. De er ofte vrede på kommunen for ikke at gribe ind og støtte dem og familien i tide. Nogle kæmper selv med forskellige ungdomsproblemer som misbrug og ensomhed, men vil for de fleste væk fra forældrene, da gensidigheden er forsvundet.

- Forpligtelser er, når familiens medlemmer forpligtes til at støtte og vejlede, og nogle får betydning afhængig af typen af udfordringer, som skal løses.

For de udsatte børn forpligter nogle bedsteforældre sig ved at blive netværksfamilieplejere, samtidig med at de fortsætter kontakten til deres søn eller datter. I et tilfælde, hvor et barns far er væk, bor et barn i to måneder på skift hos et halvt dusin forskellige familiemedlemmer, inden en familiepleje falder på plads i familien. Andre måder at forpligte sig på er, når en kæreste tager med til møder med kommunen, eller når et barn tages med på ferie af andre familiemedlemmer, ses en gang om måneden m.m.

De tre dele anskueliggør, hvordan familie praktiseres. Det fremgår af journalerne, at kommunen og socialrådgiverne ikke kun undersøger forældre og barn, men undersøger familiens evne til at virke som familie, der kan støtte et barn i tilstrækkelig grad. Journalerne viser, at der ses på relationer. Hvis familiens praksis ikke vurderes tilstrækkeligt for et barns udvikling og trivsel, tilrettelægges en proces, hvor dens medlemmer på forskellig vis informeres og inddrages. Beslutningen om anbringelse søges på den måde begrundet i journalerne, som netop derfor må siges at give et billede af myndighedernes opfattelse. Den behøver ikke at være i overensstemmelse med forældre og barns oplevelse, men er grænsen for, hvad der kan uddrages af journalerne.

Familie, tærskelværdi og relation

Den praksis, vi har haft adgang til, viser, at socialrådgivere ser på udfordringer med at praktisere familie, når sagens informationer samles til beslutninger i forhold til tærskelværdier først om adgang og dernæst om adgang til hvilke indsatser, herunder anbringelse. Det er familiens evne til at fungere som familie og især evnen til at sikre, at et barn trives og udvikles, som vurderes, når der evt. efterfølgende træffes beslutning om mulig støtte i hjemmet eller anbringelse.

Det er afhængighed, gensidighed og forpligtelse, der undersøges og forbindes med mulige løsninger. Der sker en sammenkobling mellem en families relationer og evne til at fungere for barnets bedste. En af de relationer, som trådte frem i journalmaterialet, var bedsteforældre som en del af den udvidede familie, som stort set var de eneste, der forpligtede sig og påtog sig et ansvar, når de blev netværksfamilie. Det var ikke naboen, andre slægtninge eller professionelle. Det betyder, at det er socialrådgiveren og kontaktpersonen (til familie eller barn), som spiller en rolle for at vurdere familien i relation til skole, daginstitution, fritid, naboskab m.m. Det er ikke familiens relationer til andre, men i høj grad til sig selv, der kommer i fokus, og en relation, der dels skaffer information til tærskelværdierne, dels kan være udviklende i sig selv og i bedste fald støtte børn og forældre i at blive sammen som familie (se fx Ferguson, 2026)

Samspeilet mellem tærskelværdier og relationer er ikke enkelt. Tærskelværdier kan variere afhængigt af kommunens økonomi, hvilke sociale indsatser kommunen politisk og økonomisk giver adgang til. Det bliver kombineret med socialrådgivere og kontaktpersoners holdninger og forståelser. Kommunens myndighed skal dokumenteres, når beslutningen om anbringelse træffes, hvilket giver en særlig type relationer til familie og barn. En anden type relationer udspringer af familiens egne handlinger, som udvikler sig parallelt med og lovmæssigt udenfor kommunens børne-familiearbejde. Det er relationer til den øvrige omverden, som kan være arbejdsmarkedet, herunder indkomster og fattigdom. Det handler om adgang til forbrugermarkedets boliger, madvarer, fritid, tøj, elektronik o.l. Og det handler om staten og markedets talrige anbefalinger af, hvad det gode børneliv er. Begge typer af relationer har stor betydning for familier med børn, som ikke trives og udvikles som andre børn. Det er imidlertid kommunernes opgave, at sikre barnets bedste gennem støtte og samarbejde med familien, og de bruger hvert år 21 milliarder kroner på at få det til at lykkes. Spørgsmålet er, om det er tilstrækkeligt? Men også om det er muligt, når Folketinget løbende ændrer love, øger kravet om underretninger og laver en barnets lov på 214 paragraffer, der primært fokuserer på barnets rettigheder frem for forældrenes. Måske skal der i stedet sigtes på at føre og formulere en familiepolitik, som tager højde for, hvad det vil sige af at gøre – praktisere – familie i et moderne samfund nu og fremover.

Referencer

- Akselvoll, M.Ø. (2022). *Det grænseløse forældreskab*. Dansk Psykologisk Forlag, København.
- Bjerre, C. (2020). *Når staten er far og mor . Børneværnets anbringelser af børn i Danmark , 1905-1975*. SDU Forlag og Ph.d. afhandling Syddansk Universitet.
- Boddy, J., Hannahan, F. & Wheeler, B. (2023). *Thinking through family - Narratives of care experienced lives*. Bristol University Press.
- Boswell, J. (1988). *The kindness of strangers - the abandonment of children in western europe from late antiquity to the renaissance*.
- Dencik, L., Jørgensen, P.S. & Sommer, D. (2008). *Familie og børn i en opbrudstid*. Hans Reitzels Forlag.
- Ebsen, F. (2012). *Udsat til børneforsorg - om etablering af familiepleje, børneanstalter og indsats i hjemme for udsatte børn i Danmark* (Lund dissertations). Mediatryck, Lunds universitet.
- Fallesen, P. & Jensen, B. (2025). *Hvad ved vi om familien og dens betydning for samfund og trivsel*. Rapport fra ROCKWOOL Fonden.
- Ferguson, H. (2026). *Making child protection work*. Policy Press.
- Grumløse, S.P. & Marschall, A. (2020). *Familie i medgang og modgang*. Hans Reitzel, København.
- Henze-Pedersen, S. (2023). Ethical Practices of the Family Child. *Sociology*, 57(4), s. 733–748. <https://doi.org/10.1177/00380385221112246>
- Løkke, A. (1998). Døden i barndommen - Spædbørnsdødelighed og moderniseringsprocesser i Danmark 1800 til 1920. Gyldendal, København.
- Løkke, A. & Jacobsen, A.F. (1999). *Familieliv i Danmark fra 1550-2000*. Systime, Århus.
- May, V. (2025). *Familjer*. Studentlitteratur.
- Morgan, D.H.J. (2011). *Rethinking Family Practices*. Palgrave-Macmillan.
- Morgan, D.H.J. (2019). Family Troubles, Troubling Families, and Family Practices. *Journal of Family Issues*, 40(16), s. 2225–2238. <https://doi.org/10.1177/0192513X19848799>
- Qvortrup, J. (2009). Childhood as a structural form. I J. Qvortrup, W.A. Corsaro & M.S. Honig (red.), *The Palgrave handbook of childhood studies*. Palgrave.
- Rold Andersen, B. (1973). *Grundprincipper i socialpolitikken*. Nyt Socialt Bibliotek. Det danske Forlag.
- Rosa, H. (2021). *Resonans - En sociologi om forholdet til verden*. Eksistensen.
- Rose, N. (1999). *Governing of the soul - The shaping of the private self* (2. udgave). Free association books, London.
- Socialpolitisk Redegørelse 2024* (2025).

Turney, D., Alfandari, R., Taylor, B.J., Ghanem, C., Helm, D., Lyons, O., Leary, D.O., Ebsen, F. & Bertotti, T. (2024). Threshold Decisions in Social Work : Using

Theory to Support Practice. *British Journal of Social Work*, s. 1–18.

Når staten skaber familier – forældreskab, IVF, sæddonation og assisteret reproduktion i Danmark

Temanummer: Familiepolitik

I artiklen undersøger jeg, hvordan assisteret reproduktion i Danmark både gør familier mulige og sætter grænser for, hvem der kan få adgang til familiedannelse. Når staten hjælper mennesker med at få børn, handler det ikke kun om medicinsk behandling men også om, hvilke familier og former for forældreskab, der anses som mest ønskværdigt. Jeg argumenterer for, at fertilitetsbehandling er et rum, hvor forestillinger om den gode forælder og den ønskværdige familie bliver formet og forhandlet. Dette blik muliggør at se på hvordan samfundets normer om krop, køn, alder, ansvar, stabilitet og omsorg former reproduktion. Artiklen bygger på min forskning i IVF's historie i Danmark, vurderinger af forældreuegnethed ifm. IVF, danske sædbanker og sæddonorer samt på aktuel lovgivning og regulering.

Keywords: Danmark, familie, fertilitet, forældreskab, IVF, normer, reproduktion

1. Når et barn bliver til

Når et barn bliver til ved assisteret reproduktion, begynder historien ofte med et ønske. En kvinde eller et par ønsker at få et barn, men har brug for hjælp – måske fordi en graviditet ikke kan opstå uden medicinsk behandling, måske fordi der er brug for doneret sæd eller æg, eller måske fordi selve familiedannelsen ikke passer ind i den forestilling, hvor et barn bliver til gennem heteroseksuelt samleje. Samtidigt er reproduktion og adgang til medicinsk hjælp når det er nødvendigt også et centralt politisk spørgsmål. Med sin prioritering af fertilitetsbehandling som en del af sundhedsvæsenet handler den nye firkløverregering i tråd med mange af deres politiske forgængere (Statsministeriet 2026).

Assisteret reproduktion bliver derfor tit beskrevet som en hjælpende teknologi. Den gør noget muligt, som ellers ikke ville kunne ske. Den kan give adgang til forældreskab, hvor kroppen, sygdom, alder, seksualitet eller livsform sætter grænser. Den kan åbne en vej til familie for mennesker, som tidligere ville have været afskåret fra at få børn.

Men et barn bliver ikke kun til gennem teknologiske løsninger. Det bliver også til gennem lovgivning, kliniske procedurer, administrative vurderinger, donorprofiler, samtykkeerklæringer, journaler, testresultater og institutionelle beslutninger. Assisteret reproduktion er ikke bare et møde mellem et ønske



**SEBASTIAN MOHR-
WINTERBERG**
semo@hum.ku.dk

om et barn og en medicinsk mulighed. Det er også et møde med et system, der både hjælper og sorterer.

Spørgsmålet om assisteret reproduktion er nemlig ikke kun teknisk: Hvordan kan man skabe en graviditet? Det er også socialt og politisk: Hvem får adgang til hjælp? Hvem vurderes som egnet til at blive forælder? Hvilke former for familie bliver lettere at skabe, og hvilke kræver flere forklaringer, godkendelser eller undtagelser? Og hvilke forventninger stilles der til de donorer, hvis sæd eller æg gør andres familiedannelse mulig?

Denne tekst samler viden og indsigter fra min forskning om assisteret reproduktion, IVF og sæddonation i Danmark. Den bygger således på analyser af IVF's sociale og kulturelle historie i Danmark (Mohr & Koch, 2016), på forskning i administrative vurderinger af forældreegnethed og adgang til IVF (Mohr & Herrmann, 2022), på etnografisk forskning i danske sædbanker og sæddonorerers erfaringer (Mohr, 2018) samt på den aktuelle lovgivning på området. Jeg har ikke skrevet teksten som et resumé af disse publikationer, men som en selvstændig formidling af de centrale indsigter min forskning tilsammen giver.

Teksten er bygget op i seks dele. Først forklarer jeg den aktuelle lovgivning, fordi loven sætter de formelle rammer for, hvad assisteret reproduktion er, hvem der kan få behandling, og hvilke grænser der gælder. Derefter sætter jeg lovgivningen ind i en historisk sammenhæng: Hvordan gik assisteret reproduktion fra at være en kontroversiel teknologi til at blive en del af dansk hverdagsliv? Herefter følger en analyse af adgang, afslag og vurderinger af forældreegnethed. Her fokuserer jeg på, hvordan et ønske om et barn i særlige tilfælde bliver gjort til genstand for myndigheders vurdering af fremtidigt forældreskab. Derefter flytter jeg blikket til sæddonorer og donorvalg for at vise, at regulering også former dem, der gør donorbaseret familiedannelse mulig. Til sidst samler jeg trådene i en bredere pointe om, at familier bliver til gennem teknologi, lov og normer på samme tid.

I Danmark er assisteret reproduktion blevet en almindelig del af måden, familier kan blive til på. Hvert niende barn født i Danmark blev til ved hjælp af fertilitetsbehandling (DR 2026). Samtidig er området tæt reguleret. Loven fastlægger, hvad der må gøres, hvem der må behandles, og under hvilke betingelser behandling kan finde sted. Sundhedspersoner skal ikke kun tage stilling til medicinske forhold, men i særlige tilfælde også til, om der er tvivl om en persons eller et pars evne til at drage omsorg for et barn. Sæddonorer skal ikke kun kunne levere sæd; de skal også godkendes, testes og fremstå som acceptable bidragydere til andres familier.

Denne tekst handler om denne dobbelte bevægelse. På den ene side har assisteret reproduktion åbnet familiedannelse for flere mennesker i Danmark. På den anden side handler adgangen til assisteret reproduktion ikke kun om ønsker, kærlighed eller biologi. Det handler også om regler, normer og vurde-

ringer. Når samfundet hjælper mennesker med at få børn, er det samtidig med til at definere, hvem der kan blive forældre, hvem der kan bidrage som donor, og hvilke familier der fremstår som legitime.

2. Loven og regulering som ramme for familiedannelse

For at forstå, hvordan assisteret reproduktion både åbner og begrænser familiedannelse, må vi først se på loven og gældende regulering. Det er her, området får sin formelle ramme og reproduktion bliver et sundhedsfagligt, juridisk og normativt spørgsmål (Folketinget 2024; Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a, 2004b, 2015, 2019, 2025).

Til at begynde med afgrænser loven, hvad det overhovedet er, der reguleres. Assisteret reproduktion handler i lovens forstand om situationer, hvor graviditet søges etableret på en anden måde end ved heteroseksuelt samleje, og når det sker under en sundhedspersons ansvar. Det kunne være ægudtagning, befrugtning uden for kroppen, oplægning af befrugtede æg eller insemination. Her definerer loven altså, hvornår reproduktion bliver et sundhedsfagligt og retligt anliggende.

Loven og reguleringer på området bruger samtidig bestemte kropslige definitioner. En kvinde forstås som en person med livmoder eller æggestoksvæv, og en mand som en person med mindst én testikel. Dertil kommer, at behandlingsregler udelukker kvinder med en BMI større end 35 (Body Mass Index) (Dansk Fertilitetsselskab 2023). Kvinder, der er ældre end 41 år, er også nægtet adgang i det offentlige system ifølge Danske Regioners behandlingsregel (Heissel 2018), og loven sætter den øverste aldersgrænse på 46 år, også når man behandles privat. Fra 2027 vil der også være en aldersgrænse på 55 år for mænd. Loven begrænser samtidigt adgang til fertilitetsbehandling i det offentlige til enlige kvinder med maks. et barn og par, der maks. har et fælles barn i forvejen. Hvis man kan betale typiske omkostninger på 25.000-30.000 kr. per IVF-cyklus i det private, så kan man undgå disse begrænsninger. Lovgivningen og reglerne og ikke mindst økonomisk formåen organiserer reproduktion dermed gennem bestemte forestillinger om køn, krop og alder. Det er et eksempel på, hvordan sundhedsfaglige, retlige og normative vurderinger flettes sammen i reguleringen af familiedannelse.

Loven sætter også grænser for, hvordan æg og sæd må bruges. Assisteret reproduktion må som udgangspunkt kun ske ved at forene en genetisk uændret ægcelle med en genetisk uændret sædcelle. Der er forbud mod bestemte former for manipulation, og der må ikke etableres assisteret reproduktion, hvis sundhedspersonen ved, at æg og sæd stammer fra genetisk nært beslægtede personer. Hvis både æg og sæd kommer fra donorer, og ægget ikke stammer fra den kvinde, der skal føde barnet, og sæden ikke fra hendes partner, kræver loven, at brugen af både doneret æg og doneret sæd er sundhedsfagligt begrundet, og at enten ægget eller sæden er doneret i ikke-anonym form.

Derudover er også donation og opbevaring af kønsceller detaljeret reguleret. Æg og sæd kan ikke bare cirkulere frit som biologisk materiale. Der kræves information og skriftligt samtykke, og der er regler for, hvor længe æg kan opbevares, hvornår de skal destrueres, og til hvilke formål de må anvendes. Donorer kan være anonyme eller ikke-anonyme, men også anonymitet er reguleret gennem bestemte begrænsninger for, hvilke oplysninger der må videregives. Sæd og æg bliver dermed ikke kun biologiske ressourcer; de bliver materialer, som loven gør sporbare, kontrollerbare og anvendelige inden for bestemte formål.

Endelig indeholder lovgivningen også en central bestemmelse om forældreuegnethed. Hvis den ansvarlige sundhedsperson vurderer, at der er tvivl om en enlig kvindes eller et pars evne til at drage omsorg for et barn efter fødslen, skal sagen sendes videre til regionsrådet. Hvis kvinden eller parret ikke giver samtykke til det, skal behandlingen afvises. Hvis der foreligger samtykke, kan regionsrådet træffe afgørelse om, hvorvidt behandling må iværksættes, og afgørelsen kan påklages til Ankestyrelsen.

Den danske lovgivning om assisteret reproduktion gør altså mere end at beskrive, hvilke behandlinger der er tilladt. Den skaber en samlet ramme, hvor kroppe, kønsceller, alder, samtykke, donorforhold, sygdomsrisiko og omsorgsevne bliver en del af samme regulerede felt. Loven muliggør familiedannelse, men den gør det ved samtidig at opstille betingelser. Den hjælper nogle mennesker tættere på forældreskab, men den fastlægger også, hvornår ønsket om et barn møder en grænse.

Når loven i dag fremstår som en samlet ramme, kan det se ud, som om reguleringen altid har været sådan. Men det har den ikke. De nuværende regler er resultatet af en længere historisk udvikling, hvor assisteret reproduktion gradvist blev gjort legitim som medicinsk behandling, som velfærdsydelse og som måde at stifte familie på.

3. Fra kontroversiel teknologi til dansk hverdag

De regler, der i dag organiserer assisteret reproduktion, er ikke opstået i et tomrum. De er vokset frem sammen med ændrede forestillinger om medicin, familie, velfærd og lighed. For at forstå, hvorfor loven både hjælper og afgrænser, må vi derfor se på, hvordan assisteret reproduktion blev en accepteret del af danskernes hverdag (Mohr, 2018; Mohr & Koch, 2016).

Assisteret reproduktion har ikke altid været en selvfølgelig del af dansk familiedannelse. Da det første danske barn efter IVF-behandling blev født i 1983, var teknologien ny, omdiskuteret og forbundet med betydelig usikkerhed. Den gjorde det muligt at befrugte et æg uden for kroppen og flyttede dermed noget, der tidligere blev forstået som privat, kropsligt og intimt, ind i politik, velfærdsstaten og den offentlige debat.

Bekymringerne handlede ikke kun om medicinsk sikkerhed. De handlede også om, hvad der skete med forestillinger om familie, slægtskab og forældreskab, når reproduktion kunne hjælpes på vej gennem teknologi. Donorinsemination havde allerede tidligere rejst lignende spørgsmål. Når et barn blev til med sæd fra en donor, blev forbindelsen mellem biologi, socialt faderskab og familieliv mere kompleks. Det udfordrede den traditionelle forståelse af familien som bygget op omkring et heteroseksuelt par og deres fælles biologiske barn.

I begyndelsen blev både donorinsemination og IVF derfor forsøgt gjort acceptable ved at placere dem så tæt som muligt på den kendte familiemodel. Behandlingerne blev først og fremmest forstået som hjælp til barnløse heteroseksuelle par. Donoren skulle helst forsvinde ud af fortællingen, og teknologien skulle ikke fremstå som en ændring af familien, men som en måde at reparere et problem inden for familien. På den måde kunne medicinsk hjælp til reproduktion fremstilles som støtte til en allerede legitim form for familiedannelse.

Alligevel blev IVF et vendepunkt. Teknologien gjorde det tydeligt, at læger og klinikker ikke længere alene kunne afgøre, hvordan menneskelig reproduktion skulle håndteres. Spørgsmål om befrugtede æg, forskning, etik og adgang til behandling skabte et behov for eller ønske om bredere politisk og samfundsmæssig regulering. Med etableringen af Det Ethiske Råd og den efterfølgende lovgivning blev assisteret reproduktion derfor gradvist flyttet fra et område præget af lægelig praksis og selvregulering til et område, hvor staten tydeligere satte rammerne.

Samtidig ændrede sig forståelsen af hvem der skulle have adgang til assisteret reproduktion. Hvor IVF i begyndelsen blev legitimeret ved at blive knyttet til den heteroseksuelle kernefamilie, blev udelukkelsen af andre familieformer senere i sig selv et problem. Enlige kvinder og lesbiske par blev først placeret uden for den legitime adgang til behandling, men denne grænse blev efterhånden udfordret. Da adgang til donorinsemination og IVF blev åbnet for enlige og lesbiske kvinder, markerede det et vigtigt skifte: Assisteret reproduktion blev ikke længere kun forstået som hjælp til bestemte par, men som en del af en bredere ligheds- og velfærdslogik.

Denne udvikling betyder ikke, at alle grænser forsvandt. Tværtimod blev grænserne omformet. Hvor de tidlige debatter især handlede om, hvorvidt teknologien overhovedet var acceptabel, kom senere debatter til at handle om, hvem der skulle have adgang til den, og på hvilke betingelser. Assisteret reproduktion blev normaliseret, men netop fordi den blev normal, blev reguleringen af adgang også mere central.

I dag fremstår assisteret reproduktion i Danmark som en almindelig måde, familier kan blive til på. Den er ikke længere kun et ekstraordinært medicinsk indgreb, men en del af den sociale virkelighed, hvor børn, forældre, donorer, klinikker og myndigheder indgår i samme reproduktive kontrakt. Den histo-

riske udvikling viser derfor en vigtig dobbelthed: Teknologien har gjort flere familier mulige, men den har samtidig gjort spørgsmålet om legitim familiedannelse til et offentligt og reguleret anliggende.

Det leder videre til et af de steder, hvor denne dobbelthed bliver særlig tydelig: vurderingen af, hvem der ikke blot ønsker et barn, men anses for at kunne tage vare på det.

4. Vurderinger af forældreuegnethed – den gode forælder bliver til

Når assisteret reproduktion er blevet almindelig, bliver adgang til behandling et afgørende spørgsmål. Det er ikke længere kun teknologien selv, der skal legitimeres. Det skal de kommende forældre i nogle tilfælde også. Her bliver lovgivningens bestemmelser omsat til konkrete vurderinger af menneskers liv (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2019).

Når mennesker søger hjælp til at få et barn gennem assisteret reproduktion, skal den ansvarlige sundhedsperson overveje, om der er tvivl om den enlige kvindes eller parrets evne til at tage vare på et kommende barn. Hvis en sådan tvivl opstår, skal sagen sendes videre til regionsrådet, som skal træffe afgørelse om, hvorvidt behandling med assisteret reproduktion kan iværksættes. I denne afgørelse kan regionsrådet inddrage anden sagkundskab, hvis der gives samtykke til det. Dette kunne være viden om misbrugsproblemer, mental helbred, eller forhold der kan eller har ført til, at et barn skulle anbringes/har været anbragt uden for hjemmet. Hvis regionsrådet ikke giver lov til behandling, kan afgørelsen overklages til Ankestyrelsen inden for fire uger.

Vurderingen af forældreuegnethed gør assisteret reproduktion til noget mere end behandling af barnløshed. Den etablerer et punkt, hvor staten og sundhedsvæsenet ikke kun vurderer kroppen, men også det liv, barnet forventes at blive født ind i. Den kommende forælder vurderes dermed ikke blot som patient, men som mulig omsorgsperson. Dvs. her bliver spørgsmålet om, hvem der kan få hjælp til at blive forælder, ikke kun et spørgsmål om reproduktiv teknologi, men også om tillid, ansvar og myndigheders vurdering af et endnu ikke eksisterende barns fremtid. Og i praksis handler vurderingerne også om idealer: om hvilken slags voksen der fremstår som tryk, ansvarlig og egnet til at få hjælp til at blive forælder. Det har en gennemgang af forældreuegnethedsvurderinger vist og som det her kapitels argumenter bygger på (Mohr & Herrmann, 2022).

Når en myndighed vurderer, om en person eller et par er forældreuegnet eller ej, skal der formelt set etableres beviser for, at disse personer ikke kan drage omsorg for et barn. Men som min forskning viser, så handler disse vurderinger i praksis faktisk mere om at så tvivl omkring en persons egnethed til at være forælder. Og det er i denne proces, at bestemte idealer om den

gode forældre træder frem. Det er nemlig ikke nok at ønske sig et barn eller at kunne gennemføre en fertilitetsbehandling. Den kommende forælder skal også fremstå som et menneske, der kan tilbyde barnet stabilitet, ansvarlighed og et liv uden social eller personlig usikkerhed.

Et gennemgående ideal i forældreugenetshedsvurderinger er psykisk og medicinsk stabilitet. Psykiske diagnoser, tidligere eller igangværende psykiatrisk behandling og brug af medicin kan få betydning, fordi de kan blive forstået som tegn på, at en persons dømmekraft, overskud eller omsorgsevne er usikker. Det betyder ikke nødvendigvis, at personen konkret har vist sig ude af stand til at tage vare på et barn. Men når en diagnose foreligger, så ses den kommende forælder ikke kun som et menneske med en behandlingshistorie, men som en mulig risiko for det endnu ikke fødte barn.

Et andet ideal handler om selvstændighed. Den gode forælder forventes at kunne klare hverdagen, tage initiativ, skabe struktur og håndtere praktiske og følelsesmæssige krav uden omfattende støtte. Hvis en person har brug for hjælp til daglige opgaver, lever med fysisk funktionsnedsættelse, har kroniske smerter eller på anden måde beskrives som afhængig af støtte, kan det så tvivl om forældreegnethed. Her bliver omsorgsevne tæt forbundet med forestillingen om at kunne mestre sit eget liv, og om personen fremstår som handlekraftig, uafhængig og robust.

Et tredje ideal handler om social ansvarlighed. Arbejde, uddannelse, økonomisk selvforsørgelse og evnen til at fastholde aftaler kan komme til at fungere som tegn på, om en person investerer i en stabil fremtid. Omvendt kan arbejdsløshed, afbrudte uddannelses- eller aktiveringsforløb, kontakt med sociale myndigheder eller konflikter med behandlingssystemet blive tolket som tegn på manglende ansvarlighed. På den måde bevæger vurderingerne sig fra spørgsmålet om omsorg for et barn til en bredere vurdering af, om en persons liv fremstår ordnet, forudsigeligt og samfundsmæssigt produktivt.

Det er netop her, reguleringen bliver betydningsfuld. Den handler nemlig ikke kun om enkelte risikofaktorer, men om hvordan forskellige forhold lægges sammen. Psykisk helbred, medicin, økonomi, uddannelse, arbejde, kropslig funktionsevne, tidligere familiehistorie og kontakt med myndigheder kan tilsammen skabe et billede af en person, der ikke lever op til idealet om den gode forælder og derfor får afslag på sin anmodning om behandling med assisteret reproduktion.

Det rejser et vanskeligt spørgsmål. For selvfølgelig har samfundet en interesse i, at børn fødes ind i hjem, hvor de kan få omsorg, tryk og stabilitet. Men vurderingen af forældreegnethed kan samtidig komme til at bygge på normer om, hvordan et rigtigt voksenliv bør se ud. Den, der har en psykisk diagnose, modtager offentlig forsørgelse, har brug for støtte i hverdagen eller ikke passer ind i idealet om den selvstændige og produktive borger, fremstår som en usikker og dermed uønsket forælder.

På den måde bliver assisteret reproduktion et særligt tydeligt sted, hvor samfundets forestillinger om forældreskab bliver synlige. Mange mennesker får børn uden nogensinde at skulle dokumentere deres omsorgsevne over for en myndighed. Men når et barn ønskes gennem assisteret reproduktion, er ønsket underlagt en vurdering af, om den kommende forælder fremstår som egnet, stabil og ansvarlig, nok. Her bliver adgang til forældreskab ikke kun et spørgsmål om reproduktiv mulighed, men også om at blive anerkendt som den rette slags voksen. Og denne vurdering kan også ses, når donorerne kommer i spil.

5. Genetisk virksomt, socialt acceptabelt og følelsesmæssigt håndterbart – den gode donor bliver til

Spørgsmålet om, hvem der kan blive forælder, hænger sammen med spørgsmålet om, hvem der kan bidrage til andres forældreskab. I donorbaseret reproduktion bliver sæddonoren en figur, der både skal være til stede og træde i baggrunden. Hans bidrag er afgørende, men hans rolle skal også gøres socialt håndterbart (Graham et al., 2015; Mohr, 2010, 2013, 2016, 2018). Uden donorer ingen donorinsemination, ingen behandling med donorsæd og ingen af de familier, der bliver til gennem denne form for hjælp. Men donorens rolle er samtidig vanskelig, fordi han både er central og helst ikke må fylde for meget.

Sæddonation skal derfor hele tiden gøres legitim. Donoren skal ikke fremstå som en tilfældig mand, der har afleveret en kropsvæske. Han skal fremstå som en passende bidragsyder til andres familiedannelse. Hans sæd skal testes, håndteres, opbevares og gøres anvendelig. Hans krop og helbred skal vurderes. Hans oplysninger skal præsenteres, så sæden ikke blot fremstår som anonymt biologisk materiale, men som noget, der kan indgå i en ansvarlig reproduktiv proces.

Det betyder, at sæd i sædbankens praksis bliver gjort til mere en bare sæd. Den er ikke bare en kropsvæske forbundet med seksualitet, intimitet og den mandlige krop. Den bliver gjort til en reproduktiv ressource. Det sker gennem laboratoriets rutiner, gennem prøver, tal, beholdere, registrering og kvalitetsvurderinger. På den måde bliver donorsæd løsrevet fra den konkrete situation, hvor den er produceret, og gjort til noget, der kan bruges i behandling, transporteres, opbevares og vælges af andre.

Men denne løsrivelse er kun den ene side af processen. For når donorsæd skal vælges af en modtager, skal den samtidig forbindes med en person igen. Sædbanken må på én gang adskille sæden fra donorens krop og genforbinde den med en socialt genkendelig figur. Det sker gennem donorprofiler, hvor oplysninger om donorens udseende, helbred, interesser, familiehistorie, personlige beskrivelser og i nogle tilfælde barndomsbilleder eller sammenligninger med

kendte personer kan indgå. Disse profiler gør donorsæd lettere at forestille sig som del af en fremtidig familie.

Donorvalget er dermed også en følelsesmæssig og social praksis. Den person eller det par, der vælger en donor, skal kunne forbinde det biologiske materiale med en forestilling om et kommende barn, en familie og måske en form for genkendelighed. Donoren bliver ikke nødvendigvis tænkt som far, men han bliver heller ikke helt betydningsløs. Han træder frem som en figur, der kan gøre donationen mindre fremmed og mere acceptabel.

Her viser reguleringen sig igen som mere end lov. Hvorimod der findes formelle regler om donation, samtykke, sikkerhed og anvendelse, så findes der også en række uformelle normer. Den gode donor skal fremstå sund, stabil, ansvarlig og kontrolleret. Han skal kunne forbindes med ønskværdige egenskaber, men uden at forstyrre den familie, der skal blive til. Han skal være nærværende nok til at skabe tillid, men fraværende nok til ikke at true forældreskabet hos dem, der modtager sæden. Sædbankens arbejde består derfor i at gøre donorens bidrag passende: genetisk virksomt, socialt acceptabelt og følelsesmæssigt håndterbart.

6. Når familier bliver til – teknologi, lov og normer

Assisteret reproduktion har gjort det muligt for flere mennesker at stifte familie. Den har åbnet veje til forældreskab, hvor graviditet ellers ikke kunne opstå, og den har gjort donorbaseret familiedannelse til en del af dansk hverdagsliv. Men teknologierne har ikke kun flyttet grænser i medicinsk forstand; de har også flyttet sociale grænser for, hvem der kan blive forældre.

Netop fordi assisteret reproduktion hjælper familier med at blive til, bliver den også et sted, hvor samfundet tager stilling til, hvilke familier der kan blive til. Loven, klinikkerne, sædbankerne og myndighederne arbejder ikke uden normer. De vurderer, afgrænser, godkender og afviser. De gør det ofte med henvisning til barnets tarv, sundhed, sikkerhed og ansvarlighed. Men i disse vurderinger ligger der også forestillinger om den gode forælder, den acceptable donor og den ønskværdige familie.

Derfor er assisteret reproduktion aldrig kun et spørgsmål om teknologi. Det er heller ikke kun et spørgsmål om individuelle ønsker. Det er et felt, hvor biologi, medicin, ret, økonomi, seksualitet, køn og social orden mødes. Et æg eller en sædcelle er ikke bare biologisk materiale. Det bliver en del af et reguleret system, hvor det skal kunne spores, opbevares, anvendes, doneres, vælges eller destrueres efter bestemte regler. På samme måde er den kommende forælder ikke kun patient, og donoren ikke kun donor. De bliver begge vurderet i forhold til bestemte forventninger om ansvar, stabilitet og legitimitet.

Det gør området vanskeligt, men også vigtigt at forstå. Assisteret reproduktion kan både være inkluderende og ekskluderende på samme tid. Den kan

give adgang til familiedannelse for mennesker, der tidligere ville have været udelukket. Men den kan også fastholde grænser for, hvem der anses som egnet til at blive forældre, hvem der kan bidrage som donor, og hvilke former for slægtskab der fremstår mest acceptable.

Svaret på spørgsmålet, om assisteret reproduktion enten frigør eller begrænser, er derfor heller ikke hverken eller. Den gør begge dele. Den skaber nye muligheder, men den gør det gennem regler, procedurer og normer, som ekskluderer. Når et barn bliver til gennem assisteret reproduktion, bliver det derfor ikke kun til gennem medicinsk hjælp. Det bliver til gennem et helt system af lovgivning, institutionel praksis og sociale forestillinger om, hvad en familie er, hvem der kan tage ansvar for et barn, og hvilke liv der får lov at blive begyndelsen på en ny familie.

Referencer

- DR (2026). Hvert niende barn kommer nu til verden efter fertilitetsbehandling. Danmarks Radio, 29.04.2026. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/mere-end-hvert-syvende-barn-kommer-nu-til-verden-efter-fertilitetsbehandling>
- Folketinget (2024). Lov om assisteret reproduktion i forbindelse med behandling, diagnostik og forskning m.v.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004a). Bekendtgørelse om anvendelse af præimplantationsdiagnostik i særlige tilfælde.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004b). Bekendtgørelse om indberetning af IVF-behandling m.v. samt præimplantationsdiagnostik og svangerskabsreduktion.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2015). Vejledning om sundhedspersoners og vævscentres virksomhed og forpligtelser i forbindelse med assisteret reproduktion.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2019). Bekendtgørelse om vurdering af forældreuegnethed i forbindelse med behandling med assisteret reproduktion.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025). Bekendtgørelse om assisteret reproduktion.
- Graham, S., Mohr, S. & Bourne, K. (2015). Regulating the 'good' donor: The expectations and experiences of sperm donors in Denmark and Victoria, Australia. I S. Golombok, R. Scott, J.B. Appleby, M. Richards & S. Wilkinson (red.), *Regulating Reproductive Donation* (1. udgave, s. 207–231). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316117446.011>
- Heissel, A. (2018): Aldersgrænsen for fertilitetsbehandling bliver ændret. Ugeskrift for Læger. Nyhed. 01.06.2018. <https://ugeskriftet.dk/nyhed/aldersgraensen-fertilitets-behandling-bliver-aendret>
- Mohr, S. (2010). What does one wear to a sperm bank? Negotiations of sexuality in sperm donation. *Kuckuck - Notizen Zur Alltagskultur*, 25(2), s. 36–42.
- Mohr, S. (2013). Ordrede forhold: Sæddonorer og sæddonation i danske medier. *Kritik*, 46(209), s. 72–83.
- Mohr, S. (2016). Containing Sperm—Managing Legitimacy: Lust, Disgust, and Hybridity at Danish Sperm Banks. *Journal of Contemporary Ethnography*, 45(3), 319–342. <https://doi.org/10.1177/0891241614558517>
- Mohr, S. (2018). *Being a sperm donor: Masculinity, sexuality, and biosociality in Denmark*. Berghahn Books.
- Mohr, S. & Herrmann, J.R. (2022). The politics of Danish IVF: Reproducing the nation by making parents through selective reproductive technologies. *BioSocieties*, 17(2), s. 297–319. <https://doi.org/10.1057/s41292-020-00217-1>
- Mohr, S. & Koch, L. (2016). Transforming social contracts: The social and cultural history of IVF in Denmark. *Reproductive Biomedicine & Society Online*, 2, 88–96. <https://doi.org/10.1016/j.rbms.2016.09.001>
- Statsministeriet (2026). Det politiske grundlag for firkløverregeringen. Juni 2026.

Hvor blev børnene af?

Temanummer: Familiepolitik

Dansk familiepolitik havde i 1960'erne og 1970'erne interesse for børns hverdagsliv. På Christiansborg diskuterede man, hvilke behov børn i førskolealderen har, og hvordan man fra politisk hold kunne indrette samfundet børne- og familievenligt. Familiepolitiske dialoger handlede ganske ofte om, hvordan samfundet skulle tilrettelægges, hvis man skulle tilgodese børnene. Siden er perspektivet gradvist forskudt. Med devisen om, at man ikke skal blande sig i familiernes private anliggender – medmindre det er nødvendigt – er interessen for børnene med årene gledet i baggrunden. Artiklen følger udvikling fra 1960'erne til i dag og spørger, om børnene igen har mulighed for at få en plads i familiepolitikken.

Keywords: familiepolitik, børneliv

Indledning

Familiepolitik i Danmark har historisk set haft stor interesse for børnene. Tilbage i tid var det økonomisk dårligt stillede børn og børn, der voksede op i det, som blev beskrevet som åndelig fattigdom, der fik politisk bevågenhed (fx Kommissionen angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen, 1895; Lov om Behandling af forbryderske og forsømte Børn og unge Personer, 1905). Interessen for netop disse børn medførte et pænt stykke op i 1900-tallet en familieinteresseret politik, der havde til hensigt at reducere antallet af børnefødsler i visse familier. Herunder så lovgivning om ægteskabsforbud og sterilisering dagens lys (Banke, 1999; Koch, 2000). Perioden fra 1920'erne til 1940'erne bød desuden på overvejelser om, hvordan man kunne få flere børn i de familier, man betragtede som gode (fx Befolkningskommissionen, 1938).

I 1960'erne ændrede dansk familiepolitik imidlertid karakter. På Christiansborg handlede det ikke længere først og fremmest om, hvilke børn man ønskede færre eller flere af. Det handlede i stigende grad om de almindelige børn og familier; hvilke vilkår levede de under? I det politiske arbejde kom nye spørgsmål til. Herunder spørgsmål som: Hvilket hverdagsliv er godt for det lille barn? Og: Hvordan kan man fra politisk hold sikre forældrene gode betingelser, så de kan varetage omsorgen for deres børn? Således handlede datidens familiepolitiske dialoger ganske meget om børnene og det, vi kan kalde den almindelige barndom.



SINE PENTHIN
GRUMLØSE
sipg@pha.dk

I denne artikel skal vi se nærmere på, hvilken plads børn har haft i dansk familiepolitik. Begyndende med netop 1960'ernes politiske nysgerrighed på børns hverdagsliv og sluttende i dag, hvor politikken bærer præg af, at det i en årrække er blevet betragtet som uhensigtsmæssigt, hvis man går "for tæt" på børnefamilierne. Hvor man i 1960'erne og 1970'erne diskuterede, *hvordan* man fra politisk hold kunne sikre, at børnefamilierne havde gode vilkår, er den familieinteresserede politik i dag kendetegnet ved, at man ikke vil blande sig i familiernes hverdag. Dvs. så længe forældrene varetager deres forældreskab godt nok. Tidlig opsporing og indsats er i dag kernebegreber i familiepolitikken, som ikke interesserer sig ret meget for det almindelige børne- og familieliv, men i høj grad for de bekymringsvækkende familier. I denne artikel skal vi se nærmere på nogle få men væsentlige forskydninger i den familieinteresserede politik. Artiklen spørger således: Hvor blev børnene af?

Forskningen bag

Som forsker har jeg hjemme i etnologien og er optaget af samspillet mellem hverdagslivet, som det leves og familiepolitikken, som den tilrettelægges og får betydning for familierne. Kernespørgsmål i mit arbejde er: Hvordan etableres familiepolitik i samspillet mellem problemforståelser og meningsforhandlinger? Hvilke forhold i relation til familielivet betragtes som politisk relevante? Hvordan forstår man *det gode liv* for et barn og en familie, og hvordan ændres forståelsen heraf over tid?

Baggrunden for artiklen er min ph.d.-afhandling, hvori jeg undersøgte den familiepolitiske diskurs i perioden 1960-2010 med fokus på forståelsen af, hvad der betragtes som et godt hverdagsliv for et lille barn (Grumløse, 2014) samt en række analyser af de børne- og familiepolitiske forhold i Danmark (fx Grumløse, 2017; Marschall & Grumløse, 2019; Grumløse & Marschall, 2024; Marschall & Grumløse, 2024; Grumløse, 2026; Grumløse & Marschall, 2026). Fælles for analyserne er det analytiske greb, hvormed det undersøges, hvordan børnefamiliers hverdagsliv adresseres og søges håndteret i landspolitiske sammenhænge. Analysen er informeret af forskning, der med inspiration fra Michel Foucault (fx Foucault, 2001, 2003) arbejder med diskursbegrebet (fx Damsholt, 1996; Otto, 1998; Schmidt & Kristensen, 1986). Med en kvalitativ læsning af "den familiepolitiske diskurs" undersøger jeg, hvordan udsagn om børnefamiliers hverdagsliv understøtter hinanden eller strider, og således virker sammen som det, der på et givent tidspunkt finder frem til en konsensus og fremstår som "sandt" at sige om børn, familier og forholdet mellem børnefamilie og stat (Grumløse, 2014, 2016, 2017, 2026). Dette analytiske greb benyttes i denne artikel til at kaste lys over, hvordan almindelige børns hverdagsliv træder ind og ud af den familieinteresserede politik. Som formidlingsmæssigt greb vil jeg lægge ud med at vise, hvordan børn og børns hverdagsliv i en længere årrække blev betragtet som helt centrale tematikker i familiepolitikken for senere at blive mere perifere.

Børnene i fokus

Som nævnt er 1960'erne interessant, når emnet er dansk familiepolitik. På dette tidspunkt var hverdagen under forandring i en del af landets børnefamilier. Flere småbørnsfamilier indrettede sig med to udearbejdende forældre, og arbejdsmarkedet havde behov for mere arbejdskraft. På Christiansborg talte man om, at man skulle søge at få "(...) *de eksisterende arbejdskraftreserver inddraget i beskæftigelsen, og at disse reserver først og fremmest repræsenteres af gifte kvinder*" (Det familiepolitiske udvalg, 1964, s. 43). Gifte kvinder var ofte mødre, og som et naturligt led i datidens familiepolitiske arbejde var en opmærksomhed på børn i førskolealderen. Således nedsatte Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet i 1965 Udvalget vedrørende familiens og børnenes tilpasning, der skulle undersøge "(...) *familiens og børnenes vilkår i den nuværende samfundsmæssige situation, hvor kvinder i stigende grad deltager i erhvervslivet (...)*" (Udvalget vedrørende familiens og børnenes tilpasning, 1970, s. 7).

I arbejdet med at finde svar på samfundsudviklingens betydning for de yngste inddrog udvalget en række børnelæger og -psykologer. Hvilken viden om børn havde de, der kunne informere det politiske arbejde? Fem år senere formulerede udvalget blandt andet:

Jo yngre barnet er, des større er betydningen af, at det har en direkte og stadig kontakt med et enkelt voksent menneske, som naturligt er moderen. Af særlig betydning synes denne kontinuerlige nære kontakt at være i de første 2 leveår. Fra omkring 3-års-alderen er barnets behov for udvidet social kontakt så stor, at det er gavnligt, at det også uden for hjemmets snævre rammer daglig omgås andre børn og voksne og efterhånden også kommer ud for en systematisk pædagogisk påvirkning, som for eksempel kan gøre en anbringelse i børnehave nogle timer daglig ønskeligt. (Udvalget vedrørende familiens og børnenes tilpasning, 1970, s. 20)

Den viden om børn, der her gengives, var helt central i datidens familiepolitik. Udover at være refereret i en række betænkninger, blev børnelægernes viden om børn gentaget i de politiske dialoger. I Socialdemokratiet argumenterede man fx i en årrække for, at børn skulle passes i hjemmet i det første halvandet år, mens man i Det Konservative Folkeparti mente at vide, at der var videnskabeligt belæg for, at det drejede sig om barnets første tre leveår (Grumløse, 2014, s. 70 f.). Retrospektivt er det interessante ikke så meget længden af tiden, der blev argumenteret for, men den enighed, der var på tværs af partierne om, at det var meningsfuldt og nødvendigt at gå helt tæt på familierne i det familiepolitiske arbejde. Uanset om man argumenterede for, at børnene burde være i hjemmet i halvandet eller tre år, mente man at have videnskabeligt belæg for at sige, at det gode liv for et lille barn krævede nogle bestemte rammer for familierne, som det var en politisk opgave at understøtte. Dette medførte blandt andet et lovforslag om statsfinansieret moderskabsydelse (fx Folketingstidende 1965-66, Forhandlingerne II, spalte 3982 ff. Grumløse, 2014, s.

35) og en række politiske dialoger om, hvorvidt det var muligt at undgå, at der blev etableret for mange vuggestuepladser, fordi vuggestuen alene burde være et tilbud til de forældre, der ikke kunne passe barnet selv. I 1970 var det godt og vel 5% af børnene i alderen 0-3 år, der var i vuggestue (Folketingstidende 1970-1971, Forhandlingerne II, spalte: 4420).

I 1975 etablerede regeringen Børnekommissionen. Koblingen mellem en børneinteresseret familiepolitik og fagprofessionelles viden om børn stod også centralt i Børnekommissionens arbejde. Alle forhold med betydning for børn i førskolealderen skulle undersøges. Det handlede om hverdagen og de steder, som et førskolebarn opholdt sig. Det handlede om de samfundsmæssige forhold og om børnefamiliernes betingelser for at kunne indrette hverdagen, så den fungerede godt for børnene. Seks år senere udgav Børnekommissionen sin hovedrapport. Konklusionen var klar, der skulle gøres noget, for: *"Småbørn har uacceptable vilkår i dagens Danmark. Samfundsudviklingen har ladet dem i stikken"* (Børnekommissionen, 1981, s. 3). Efterfølgende lagde daværende socialminister, Ritt Bjerregaard (S), i sin fremlæggelse af kommissionens betænkning i Folketinget vægt på to forhold, der skulle have politisk opmærksomhed. Det var børns daglige liv i familien: Mange forældre arbejdede for meget, og tiden sammen som familie var for trang. Og det var familiernes relationer til andre familier: Børnenes behov taget i betragtning var fællesskaberne ofte få og skrøbelige (Folketingstidende 1981-1982, R2, Redegørelse om børnekommissionens betænkning, spalte 73-74: Redegørelse om børnekommissionens betænkning, spalte 73-74). Familierne skulle altså have bedre tid til hinanden og have overskud til at være en del af andre gode fællesskaber. Det var det, børnene havde behov for.

I Børnekommissionens betænkning argumenteredes da også for, at småbørnsforældre skulle arbejde seks timer dagligt (Børnekommissionen, 1981, s. 171). Sammen med solide daginstitutioner skulle den nedsatte arbejdstid sikre børnene en god hverdag. Hermed er det også sagt, at Børnekommissionen og partierne til venstre for den politiske midte nu havde en anden forståelse af, hvordan samfundet skulle tilrettelægges, hvis det skulle være godt for børnene. Man mente fortsat, at familiepolitikken skulle etableres på baggrund af viden om børn, men man konsulterede andre børneeksperter end tidligere (Grumløse, 2014, s. 83 ff.). Et eksempel herpå er, at Børnekommissionen i sit arbejde henviste til psykolog Arne Sjørunds *Børnehavens og vuggestuens betydning for barnets udvikling* (Børnekommissionen, 1980 s. 110) og til børnehavelærer Vagn Michelsens *Vuggestuen – et supplement til hjemmet* (ibid., s. 139). Det betød, at mens man i partierne til højre fortsat arbejdede for, at de yngste børn skulle være i hjemmet, talte man i partierne til venstre og i Børnekommissionen om børns risiko for at lide "jævnaldrende-savn", hvis ikke samfundet blev tilrettelagt på en sådan måde, at alle børn havde deres daglige gang i en daginstitution (fx Børnekommissionen, 1981, s. 84). Således var man på Christiansborg fortsat enige om, at familiepolitikken skulle være informeret af viden om børn, men man var ikke længere enige om, hvilken viden der er korrekt. En fløj mente at vide, at børnelægerne, der blev inddraget i

1960'erne, vidste, hvilket hverdagsliv børn har behov for, mens en anden fløj mente at vide, at Børnekommissionens vidensgrundlag var korrekt.

Det skal være godt at være barn i Danmark

I 1988 slog regeringen fast, at: *"Det skal være godt at være barn i Danmark"*. Det var titlen på regeringens handlingsplan for børn (Socialministeriet, 1988). Men måske fordi det havde vist sig at være en lidt rodet affære at finde ud af, hvilken viden om de små, der er sand, blev det lidt uklart, hvad der kendetegnede "et godt hverdagsliv" for et lille barn. Det blev samtidig mere almindeligt at argumentere for sine familiepolitiske synspunkter ved *at mene* noget om børn fremfor *at vide*. Ligeledes knyttede familiepolitikken stærke bånd til forståelsen af, at viden om hverdagslivet er noget, det enkelte barn eller forælder har. Derfor gav det også mening at spørge til børn og forældres synspunkter og erfaringer i det familiepolitiske arbejde (fx Det Tværministerielle Børneudvalg, 1990; Regeringens Børneråd, 1996) og i mindre grad betragtet som relevant at inddrage børnelæger og -psykologer (Grumløse, 2014). I de følgende år informerede forældre således familiepolitikken gennem blandt andet Socialforskningsinstituttets undersøgelser (fx Det tværministerielle Børneudvalg, 1990). Socialforskningsinstituttet havde lavet lignende undersøgelser blandt forældre i 1960'erne og 1970'erne (fx Bertelsen og Ussing, 1974; Bertelsen, 1980), men nu blev forældrenes besvarelser trukket tættere på den familieinteresserede politik, da man fra politisk hold spurgte: *"Hvad ønsker familierne?"* (Socialministeriet, 1988, s. 23). Folketinget ratificerede Børnekonventionen, og etablerede en række nye udvalg herunder Det tværministerielle Børneudvalg og Regeringens Børneudvalg og få år senere også Børnerådet. Børnerådet skulle sikre, at der var *"(...) lytteposter i børneverdenen"* (Børnerådet, 1996, s. 159).

Med intentionen om at lytte til børn og forældre ændredes argumentationen. Betragter vi fx det politiske ønske om at sikre, at små børn har god tid sammen med deres familie, blev dette i 1960'erne og 1970'erne begrundet med, at det var bedst for barnet, hvilket man vidste fra børnelæger og psykologer, mens samme synspunkt i 1990'erne blev begrundet med, at det var det, forældre og børn efterspurgte. Som daværende socialminister Karen Jespersen formulerede det i 1996:

Mange af de børn, der fulgte opfordringen for et par år siden om at skrive til Socialministeren som led i kampagnen "Sæt ord på dit liv" skrev, at et godt liv for børn ville være, hvis mor og far var mere hjemme hos dem. (Karen Jespersen (S), Formand for Regeringens Børneudvalg i: Regeringens Børneudvalg 1996, s. 7 f.)

Efterfølgende konkluderede ministeren, at: *"(...) Daginstitutioner og skoler er klart et stort gode for vores børn, men det kan altså også blive for meget af det gode"* (Ibid.). Således var der fortsat familiepolitisk opmærksomhed på bør-

nene men altså også grundlæggende forandringer i den familieinteresserede politik.

Fokus på forældrene

Det kan lyde paradoksalt, men samtidig med at der var en tydelig politisk opmærksomhed på børnene, blev behovet for at have fokus på børnene reduceret i kraft af en samtidig interesse for forældrene. Sagt med andre ord kom den familieinteresserede politik til at handle ganske meget om forældrene og noget mindre om børnene. Et eksempel er Venstres politik om, at pengene skal følge barnet, og man fra politisk hold ikke skal blande sig i, hvordan børnefamilierne indretter sig. Dette synspunkt startede i Venstre i slutningen af 1980'erne, men var i løbet af få år at finde i først Det Konservative Folkeparti og dernæst i Socialdemokratiet (Grumløse, 2014, s. 128). I en sådan logik var det forældrene og ikke politikerne, der skulle sikre familiens rammer. Dette gav nogle markant anderledes dialoger om børn i den familieinteresserede politik, hvor det nu handlede om, at forældrene skulle tage ansvar og tilrettelægge hverdagen godt. Som det fx blev formuleret af den socialdemokratiske politiker René Skau Björnsson i forbindelse med en forespørgsel til statsministeren om samspillet mellem børnefamiliernes familie- og arbejdsliv, hvor Björnsson sagde:

Endnu en gang har børnefamilierne også her et ansvar for deres børn, hvor de så må prioritere: Hvad er det, de selv vil, og hvad er det, de vil med deres børn? Det er et valg, de selv må foretage, og ikke et, som vi skal animere til med yderligere støtte fra Folketingets side (1999-2000 - F 6 BEH1 torsdag 2 december 1999, Tale (NB), Samtlige taler: 8) Forespørgsel nr. F 6: Forespørgsel til statsministeren)

Med formuleringer om, at forældrene skal tage ansvar og finde ud af, hvad de vil med deres børn, var retorikken en ganske anden, og den familiepolitiske nysgerrighed var væk. Det var forældrenes ansvar at tilrettelægge hverdagen godt, og det blev ikke længere betragtet som en politisk opgave at undersøge, hvad der var bedst for børnene og søge at finde politiske løsninger på familiernes forhold. Når man diskuterede familiepolitik, handlede det om ikke at være formynderisk – et begreb der i løbet af kort tid var blevet en term i den familiepolitiske retorik. Som Eva Kjer Hansen (V) formulerede det: "Og vi synes i Venstre, at vi ikke skal være så formynderiske over for børnefamilierne, men netop give nogle valgmuligheder" (1999-2000 - L 56 BEH1 torsdag 11 november 1999, Tale (8), Første behandling af lovforslag nr. L 56). Der var naturligvis fortsat nuancer i den familieinteresserede politik, men i de store partier – herunder Venstre, Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti – gav det ikke længere mening at rette fokus på børnene i familiepolitiske sammenhænge. Når det handlede om familiernes hverdag, var det forældrenes ansvar at tage sig af børnene og en politisk opgave at træde til, når forældrene fejlede (Grumløse, 2014).

I en nyliberal forståelse af forældreskabet forskød familiepolitikens interesse for børnene sig således. Politiske dialoger om familierne kom i høj grad til at handle om forældrene, og de valg de kunne eller måske snarere burde træffe. På Christiansborg sås således en skærpet interesse for det bekymringsvækkende familieliv, der efter år 2000 blandt andet viste sig som en række lovændringer, der satte fokus på forældres pligt, ansvar og evner i forhold til deres forældreskab (Grumløse, 2014, s. 158 f. Juhl, 2014). Det betyder også, at det i de seneste årtier er nogle bestemte børn, der har fået opmærksomhed i den familieinteresserede politik. Børn, der er bekymring for.

I familiepolitiske sammenhænge har ikke bekymringsvækkende børns hverdagsliv i selvsamme periode haft ganske lidt bevågenhed. Familiepolitiske tematikker som fx forholdet mellem en families familieliv og forældrenes arbejdsliv har i langt de fleste henseender været tonet af logikken om, at forældrene selv skal beslutte, hvordan hverdagen skal tilrettelægges (den øremærkede barsel gældende fra 2022 dog som en undtagelse).

Familiepolitisk fremtid

Den politiske interesse for børnefamilierne, som den etablerede sig i 1960'erne, havde "almindelige børn" og deres hverdagsliv i fokus. Familiepolitikken var åben og nysgerrig i og med, at børnelæger og -psykologer blev bedt om at bidrage med deres faglige viden om børn. De politiske dialoger afspejlede, at man var videnssøgende, nysgerrig og reflekterende. På tværs af Folketingets partier diskuterede man betydningen af samfundets tilrettelæggelse for børn og familier. Det gav således mening at have en fælles og undersøgende dialog om, hvordan man kunne etablere et samfund, hvor det var godt at være barn og familie.

Senere blev man nysgerrig på børnenes egne perspektiver og bad dem om at bidrage med erfaringer og fremtidsperspektiver. Det tværministerielle Børneudvalg, Regeringens Børneudvalg og Børnerådet fik til opgave at sikre børnenes perspektiver. Socialministeren spurgte sågar børnene selv, og svarene blev formidlet i udgivelsen *Sæt ord på dit liv – breve fra børn til Socialministeren* (Børnerådet, 1996). Det gav altså mening at interessere sig for børnene, også når det handlede om børnefamiliens hverdag. Sagen var bare den, at den samtidige politiske interesse for forældrene nedtonede behovet for at lytte til børnene. Medmindre der var grund til bekymring for et barn, var barndommen langt hen ad vejen et privatanliggende for forældrene at skabe rammerne for.

Vi har i de seneste år set en voksende politisk interesse for børnefamilierne (se også Grumløse, 2026). I flere partier tales om nødvendigheden af at etablere bedre vilkår for familierne. Også i dag er en del af den familieinteresserede politik præget af forståelsen af, at familiepolitik skal give forældrene valgmuligheder og undlade at gå for tæt på familierne. Tonen er i dag mindre skarp, end den var omkring årtusindeskiftet, men grundtanken er den samme. Ansvar for barnet bor hos forældrene. Men vi ser samtidig en tydelig børne-

fokuseret familieinteresseret politik, der peger på behovet for at tilrettelægge samfundet anderledes og finde fælles løsninger fx på en travl hverdag og på børns vilkår ved sygdom. Her sættes fokus på det politiske ansvar for børn og familiers trivsel, og børns rettigheder fx til at blive raske, inden de sendes i vuggestue og børnehave.

Hvordan samspejlet mellem den mere forældrefokuserede og den børnefokuserede familiepolitik vil udfolde sig i de kommende år, må fremtiden vise. Det er i dag godt 20 år siden, at den daværende Familie- og arbejdslivskommission fremlagde 31 forslag til familiepolitiske løsninger, der kunne sikre børnefamilierne bedre vilkår (Familie- og arbejdslivskommissionen, 2007). Dengang var tiden ikke moden, og udover at undlade at behandle kommissionens forslag politisk fremlagde regeringen kort tid efter sin familiepolitik, der understregede forældrenes individuelle ansvar. Det familiepolitiske klima er dog et andet i dag. Dels er tonen mindre skarp, dels har enkelte partier rykket sig. I et parti som Socialdemokratiet har et begreb som ”børnetid” set dagens lys i foråret 2026, mens man i fx Det Konservative Folkeparti taler om stress og trivsel i familierne som (også) et samfundsanliggende (Grumløse, 2026). Det synes derfor heller ikke at være urealistisk, at dialoger om fælles familiepolitiske løsninger vil blive ”genoptaget” i de kommende år. Det bliver i den forbindelse ganske interessant at følge, hvilke argumenter der vil få plads. For hvis vi skal have børnene tilbage i fokus i den familieinteresserede politik, med hvilken begrundelse skal dette så ske?

Referencer

- Banke, C.F.S. (1999). *Den sociale ingeniørkunst i Danmark*. Ph.d.-afhandling, Roskilde: Roskilde Universitet
- Befolkningskommissionen (1938). *Moderens rettigheder i anledning af fødsel samt angaaende seksualoplysning*. Befolkningskommissionens betænkninger Nr. 3.
- Bertelsen, O. og Ussing, J. (1974). *Familiestørrelse og livsstil*. Socialforskningsinstituttet publikation nr. 60.
- Bertelsen, O. (1980). *Den unge familie i 70'erne*. Socialforskningsinstituttet publikation nr. 99.
- Børnekommissionen (1980). *Småbørn, daginstitutioner og dagpleje*.
- Børnekommissionen (1981). *Børnekommissionens betænkning*.
- Børnerådet (1996). *Sæt ord på dit liv – breve til socialministeren*.
- Damsholt, T. (1996). *Fædrelandskærlighed og Borgerånd*. Ph.d.-afhandling, December 1996, København: Københavns Universitet.
- Det familiepolitiske udvalg (1964). *Betænkning om familiepolitik*. Betænkning nr. 359
- Det tværministerielle Børneudvalg (1990). *Børnefamilien 1990*.
- Familie- og arbejdslivskommissionen (2007). *Chance for balance*.
- Foucault, M. (2001). *Talens forfatning*. København: Hans Reitzels Forlag
- Foucault, M. (2003). *The Archaeology of Knowledge*. London and New York: Routledge.
- Folketingstidende (1954-2010): *Folketingstidende, Forhandlingerne i folketingsåret*. Albertslund: Schultz Grafisk
- Grumløse, S.P. (2014). *Den gode barndom: dansk familiepolitik 1960-2010 og forståelsen af småbarnets gode liv*. Institut for Psykologi og Uddannelsesforskning, Roskilde Universitet.
- Grumløse, S.P. (2016). Fra børns behov til forældres valg: et kritisk blik på de sidste 50 års danske familiepolitik. *Nordiske udkast*, 44(1), s. 100-113.
- Grumløse, S.P. (2017). *Den gode barndom*. Hans Reitzels Forlag.
- Grumløse, S.P. (2026). Fødsel, fald og genkomst: Dansk familiepolitik 1960-2024. *Fokus på Familien*, 54(1), 2-21. Artikel 1. <https://doi.org/10.18261/fokus.54.1.2>
- Grumløse & Marschall, 2024. Familie-tid: En historisk og nutidig slagmark i Danmark. *Barn*, 42(3-4), 28-43. <https://doi.org/10.23865/barn.v41.6012>

- Grumløse & Marschall, 2026. Selvfølgelig må du ikke slå dine børn: et endeligt opgør med revselsesretten. *Fokus på familien*. 3-26 doi.org/10.18261/fokus54.3.2
- Koch, L. (2000). *Racehygiejne i Danmark*. København: Gyldendal.
- Kommissionen angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen (1895). *Betænkning fra Kommissionen angaaende Statstilsyn med Børneopdragelsen*. København: Centraltrykkeriet
- Lov (nr. 72) om Behandling af forbryderske og forsømte Børn og unge Personer. Stadfæstet af H.M. Kong Christian d. IX. Den 14. April 1905. København: Forlagt af V. Pios Boghandel 1916.
- Marschall & Grumløse, 2019. Skilsmisse og barnets bedste: før og nu, mellem hverdagsliv og politik. *Barn*, 37(3-4), s. 55-67. Artikel 3. https://doi.org/10.5324/barn.v37i3-4.3379
- Marschall & Grumløse, 2024. Tidsmestring i familien: en undersøgelse af forældres ulige vilkår for indflydelse på hverdagen. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 2024(3), 55-70. https://dpt.dk/temanumre/2024-4/tidsmestring-i-familien/
- Otto, L. (1998). *Rask eller lykkelig – Sundhed som diskurs i Danmark i det 20. århundrede*. Komiteen for Sundhedsoplysning
- Regeringens Børneudvalg (1996). *Tid til børn – tid til arbejde*. København: Regeringens Børneudvalg.
- Schmidt, L.-H. & Kristensen, J.E. (1986). *Lys, luft og renlighed*. København: Akademisk Forlag
- Socialministeriet (1988). *Det skal være godt at være barn i Danmark*. Regeringens handlingsplan for børn
- Udvalget vedrørende familiens og børnenes tilpasning (1970). *Betænkning vedrørende familiens og børnenes tilpasning*. Betænkning nr. 575