



Køn, magt og beslutninger

Politiske forhandlinger om
barselsorlov 1901-2002

Anette Borchorst

Magtudredningen

**Køn, magt og beslutninger.
Politiske forhandlinger om
barselsorlov 1901-2002**

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Anette Borchorst

**Køn, magt og beslutninger.
Politiske forhandlinger om
barselsorlov 1901-2002**

Magtudredningen

*Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov
1901-2002*

© Magtudredningen og forfatteren, 2004

ISBN: 87-7934-849-1

Omslag: Svend Siune

Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Universitetsparken
8000 Århus C
Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk
www.magtudredningen.dk

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Forord

Dette bidrag til Magtudredningen sætter fokus på køn og beslutningsmagt, der er et område, som hidtil ikke har påkaldt sig voldsom stor forskningsmæssig interesse i Danmark, og det område, jeg har valgt at fokusere på, nemlig barselsorlov, er også uopdyrket ud fra en politologisk vinkel. Bogen er et af resultaterne fra Magtudredningens delprojekt om *Kønsmagt i forandring*.

Analysen beskæftiger sig med politiske beslutninger om barselsorlov gennem godt 100 år. At finde materiale for så lang en periode er krævende og udfordrende. I den forbindelse er jeg stud.scient.pol. Sidsel Homann Jørgensen stor tak skyldig. Hun har været en meget stor hjælp ved fremskaffelse og systematisering af materialet og har fundet nye veje, når det tilsyneladende var umuligt at komme videre.

Endelig Tak til Anna-Birte Ravn, Ann-Dorte Christensen, Birte Siim samt til Lise Togeby og Peter Munk Christiansen fra Magtudredningens forskningsledelse for gode og konstruktive kommentarer til første udgave af manuskriptet.

Anette Borchorst, september 2003

Indhold

Kapitel 1. Problemstilling og metode	9
Kapitel 2. Den klassiske magtforskning og beslutningsprocesperspektivet	15
Kapitel 3. Kønsforskningens magt- og politikopfattelse	21
Kapitel 4. Politiske problemer som sociale konstruktioner	29
Kapitel 5. Barselsorlov som dansk velfærdsydelse	35
Kapitel 6. De lange linjer i barselsorlovens historie	44
Kapitel 7. Tvang eller beskyttelse? Fabriksløven 1901	58
Kapitel 8. Ællinger, abebørn og menneskebørn. Lov om børnetilskud 1967.....	69
Kapitel 9. Militær, broprojekter eller barselsorlov? Lov om barselsorlov og lov om dagpenge 1980.....	80
Kapitel 10. Ligestilling eller nederlag til fædre? Lov om barselsorlov og lov om dagpenge 1983.....	93
Kapitel 11. Et folkekrav? Lov om ligebehandling og barselsorlov og lov om dagpenge 1997.....	102
Kapitel 12. Tvang eller valgfrihed? Lov om dagpenge og lov om ligebehandling og barselsorlov 2002.....	109
Kapitel 13. Øremærkede fædreperioder – en skandinavisk sammenligning	118
Kapitel 14. Køn, magt og beslutninger om barselsorlov	131
Litteratur	140
Om forfatteren	148

Kapitel 1

Problemstilling og metode

Det er med parlamentariske forhandlinger som i H.C. Andersens eventyr, Klods-Hans, hvor alt, hvad frierne sagde, blev skrevet op. Efter junigrundloven blev alle forhandlinger i Folketinget og Landstinget nedfældet ordret i *Rigsdagstidende* og siden 1953, da Landstinget blev nedlagt, er folketingsforhandlingerne blevet registreret i *Folketingstidende*. Og som i Klods-Hans er det ikke alle folketingspolitikere, der er lige godt skåret for tungebåndet. Klods-Hans vandt kongedatteren, selv om han kom ridende på en gedebuk med mudder i lommerne, og på trods af at han ikke kunne det latinske leksikon og aviserne for de sidste tre år udenad. Han havde ikke de ressourcer, man skulle tro, var nødvendige for, at en mand af folket kunne få en kongedatter. Men hans muligheder blev forbedret af, at prinsessen på forhånd havde kundgjort, at hun ville tage den, der var bedst til at tale for sig. Hun havde dermed defineret spillereglerne på en måde, der begunstige en slagfærdig frier. Men eftersom kvinder i vid udstrækning har været udelukket fra politikens magtcentre, så har de normalt ikke bestemt spillereglerne for politiske beslutninger – heller ikke når der var tale om lovgivning, der var af afgørende betydning for deres livsvilkår.

Spørgsmålet er også, om aktører – det være sig enkelte politikere, organisationer eller politiske partier – kan præge politiske beslutninger gennem den måde, de formulerer sig om politik på, eller om helt andre faktorer er afgørende for udfaldet. Det er ikke på forhånd antagelsen her, at magten til at forme de politiske forhandlinger sprogligt er det eneste eller det mest afgørende for resultatet af beslutningsprocesserne. Analysen forholder sig åbent til betydningen af økonomiske og politiske rammebetingelser, konkrete aktørers rolle og succes med at etablere alliancer.

I denne analyse beskæftiger jeg mig med den betydning, køn og ligestilling har haft for forhandlingerne om barselsorlov, og dermed er min overordnede interesse den politiske betydning af køn. Et nøglespørgsmål er, hvad der har påvirket forhandlingerne om grænsen mellem statens og familiens område gennem de 100 år, analysen spænder over. Har den stigende inddragelse af kvinder i elitepolitik påvirket beslutningerne, og hvilken betydning har køn i forhold til fx klassebetingede og højre-venstre betonedede konflikter? Et andet nøglespørgsmål er, hvordan køn konstrueres og forhandles i de politiske debatter som forestillinger om moderskab, faderskab og ligestilling mellem kønnene? Magtspørgsmålet anskues både i forhold

til aktørers handlinger og strukturers og institutioners betydning for den kønsbetingede fordeling af omsorg og forsørgelse. Det er med andre ord samspillet mellem politikkenes deltagelsesside, beslutningsprocessen og politikkenes indholdsside, der er analysens fokus. Jeg fokuserer på nationale parlamentariske debatter, fordi jeg mener, at de på afgørende vis præger den kønsbestemte fordeling af omsorg og forsørgelse. Dertil kommer, at disse debatter afspejler tidsbestemte forestillinger om denne fordeling.

Som empirisk case er valget faldet på barselsorlov, fordi kvinder i de fleste samfund gennem historien har haft det primære ansvar for småbørn, også ud over det biologiske moderskab. Selv om kvinder altid har befundet sig på arbejdsmarkedet, så har det været opfattet som sekundært i forhold til deres primære omsorgsansvar. Mænd er derimod primært blevet opfattet som skaffedyr og forsørgere, og deres omsorgsrolle har i vid udstrækning været ignoreret. Disse traditionelle forestillinger om køn har både været dominerende ideologiske forestillinger og fremherskende social praksis, men begge dele har forandret sig radikalt gennem de sidste 100 år. Mest gennemgribende har ændringerne været for kvindernes vedkommende. Langt hovedparten af dem tager i dag uddannelse og befinder sig i arbejdsstyrken i hovedparten af deres liv, også mens de har små børn. Der er imidlertid også sket betydelige ændringer i mænds faderrolle.

Det foranderlige og det bestandige i småbørnsomsorgens kønsbestemte fordeling gør politiske forhandlinger om barselsorlov særligt interessante at beskæftige sig med. Selv om barselsorlovspolitikken afgjort ikke er den eneste forklaring på ændringerne i den kønsbestemte fordeling af omsorg og forsørgelse, så er det veldokumenteret, at de forskellige velfærdsmodeller, der findes i Vesten, har skabt meget forskellige samspil og arbejdsdelinger mellem familie og stat og mænd og kvinder omkring disse spørgsmål.

Jeg diskuterer indledningsvis forskellige teoretiske perspektiver på beslutningsmagt. Wayne Parsons opregner fem forskellige forskningsretninger i studiet af beslutningsprocesser ud fra et magtperspektiv: elitisme, pluralisme, marxisme, korporatisme, professionsmagt og teknokrati (1995). Jeg kommer ind på de to første, og dertil følger jeg en tredje og for Parsons sjette tradition, nemlig kønsforskningen¹. Den spænder over meget forskellige positioner og har fx inkluderet marxistiske positioner, men jeg mener, at det er velbegrundet at betragte den som en selvstændig retning, fordi dens magt- og politikforståelse adskiller sig afgørende fra de øvrige traditioner. Kønsforskningen og de klassiske magtforskningspositioner har levet et adskilt liv frem til de senere år, hvor konstruktionen af politiske problemer er blevet en fremherskende forskningsinteresse hos begge. Analysen af

den klassiske magtforskning og kønsforskningens debatter om magt og beslutninger er udgangspunkt for de begreber, der anvendes i den empiriske analyse, og de temaer, den beskæftiger sig med. Et særskilt afsnit om barselsorloven som velfærdsydelse konkretiserer forståelsen af analysens genstandsfelt.

Dernæst tilvejebringes et overblik over hovedændringer i politiske beslutninger om barselsorlov, hvorefter jeg går i dybden med seks forskellige beslutningsdebatter. Den første er vedtagelsen af fire ugers obligatorisk barselsorlov i 1901, og den sidste er beslutningen om udvidelsen af barselsorloven til 52 uger i 2002. Jeg fokuserer på rammebetingelser og kontekst for de enkelte beslutninger, hvordan beslutningsforløbet har været, hvilken problemopfattelse der er styrende for beslutningerne, og de forestillinger om køn, som kan lokaliseres i forhandlingerne.

Endelig sammenligner jeg de danske beslutninger om øremærkede barselsperioder til fædre med tilsvarende beslutninger i Sverige og Norge. De øremærkede fædreperioder er valgt, fordi den kønsbestemte fordeling af barselsorlovsperioderne tangerer et nøgletema i kønsforskningen, nemlig kønnes politiske betydning. Jeg interesserer mig for, om problemopfattelsen og måden, man argumenterer for og imod øremærkning af fædreorlov i Sverige og Norge kan perspektivere de danske beslutninger. Afslutningsvis sammenholder jeg resultaterne fra min historiske og komparative analyse og diskuterer, hvem og hvad der har formet de politiske beslutninger om barselsorlov, samt hvilken rolle køn har spillet.

Materialer

For de enkelte beslutninger er hovedkilden *Rigsdagstidende* og efter 1953 *Folketingstidende*. Netop fordi skrivelserne som i Klods-Hans systematisk har registreret alt, hvad der er blevet sagt, giver materialet en enestående mulighed for at analysere beslutningsprocesserne, og hvordan opfattelsen og italesættelsen af politiske problemer har ændret sig over tid. Ved at læse *Folketingstidende* får man imidlertid kun en del af historien om disse beslutningsprocesser. Der går en proces forud for, at et spørgsmål kommer i Folketinget, og når det er kommet på Folketingets dagsorden, så forhandles der ofte i partikontorerne og på Christiansborgs gange. Dertil kommer, at beslutningerne kan være led i finanslovsaftaler eller andre aftaler, der ikke forhandles i åbenhed. Debatten i medierne kan også have betydning for forløbet – også i forhold til vinklingen af politiske problemer. Derfor anvendes også i analysen af nøglebeslutningerne supplerende materiale i form af fagblade, aviser samt anden forskning om de politiske beslutninger. Jeg ind-

drager også betænkninger og rapporter, der afspejler det politikforberedende arbejde i udvalg og kommissioner. I et enkelt tilfælde indgår også en film fra Statens Filmcentral. I filmen dokumenteres en del af arbejdet i et forberedende udvalg. Det supplerende materiale giver desuden mulighed for at vurdere den rolle, som aktører uden for Folketinget har haft for beslutningsprocesserne.

De politiske beslutninger om barselsorlov fra 1901-2002 er registreret ved gennemgang af *Folketingets Årbog*, og nøglebeslutningerne er udvalgt ud fra to kriterier. Det ene er, at de har ført til væsentlige ændringer i rettigheder til barselsorlov. Det andet er, at forhandlingerne op til beslutningerne rummer en substantiel diskussion med angivelse af problemopfattelsen, således at debatterne tydeliggør den bagvedliggende opfattelse af køn og omsorg. For de fleste beslutningers vedkommende er de to kriterier sammenfaldende, således at der ved de afgørende ændringer også er en substantiel diskussion. Men der er undtagelser. I 1960 udvides barselsorloven for lønmodtagere, der var omfattet af sygesikringen, til 14 uger. Det var den første store udvidelse af orlovens længde siden 1901, men den omfattede kun en meget begrænset del af befolkningen. Beslutningen blev truffet som led i efterkrigstidens første store ændring af sygesikringen, og forhandlingerne drejede sig om de generelle principper for ydelser ved sygdom og barsel. Barselsorloven blev imidlertid stort set ikke diskuteret i den forbindelse. Derimod var der en omfattende og principiel debat, da man i *Lov om børnetilskud og andre familieydelse* fra 1967 fastholdt samme længde, men udvidede modtagerkredsen for orloven. Det er baggrunden for, at jeg kun analyserer 1967-beslutningen.

I flere tilfælde analyserer jeg debatter om forslag, der i første omgang ikke fører til vedtagelse, hvorefter der kommer en beslutning. Fabriksløven af 1901 er det første eksempel herpå, idet forslaget kom op under en debat om forbud mod børnearbejde i 1898 og blev fremsat i 1900 uden at blive vedtaget. Derefter blev det genfremsat og vedtaget i 1901. Vedtagelsen af *Lov om børnetilskud* i 1966 er et andet eksempel, hvor stort set samme lovforslag fremsættes to gange, hvorefter det vedtages efter tredje fremsættelse. I begge tilfælde er det oplagt at anskue hele forløbet i en sammenhæng, og dertil kommer, at nogle af de principielle og overordnede synspunkter ofte er afklaret under de indledende debatter. De konservatives ordfører, Asger Jensen udtalte således ved tredje fremsættelse af *Lov om børnetilskud og andre familieydelse*, at der ikke var nogen grund til at trække ret mange principielle synspunkter frem, fordi lovforslaget havde været behandlet tidligere (jf. *Folketingstidende* 1965-1966, A: 290). En tredje situa-

tion gælder perioden fra begyndelsen af 1970'erne op til udvidelsen af barselsorloven i 1980, hvor barselsorloven kontinuerligt var på den politiske dagsorden. Selv om forhandlingerne om 1980-beslutningen er kortfattede og rummer relativt få principielle tilkendegivelser, har jeg valgt at gå i dybden med dem, da den endelige beslutning lå temmelig langt fra alle de forslag, der var blevet foreslået i årene forud. De forslag, der ikke blev vedtaget, omtales i forbindelse med en diskussion af, hvad der blev frasorteret fra beslutningsdagsordenen.

I nogle tilfælde indgår regler om barselsorlov i love, der ikke kun drejer sig om barselsorlov, og spørgsmålet forhandles derfor sammen med andre spørgsmål. Jeg har her koncentreret mig om debatterne om orlovsbestemmelserne og set bort fra temaer med begrænset relevans for min problemstilling. Derimod analyserer jeg forhandlinger om spørgsmål, der er centrale for det overordnede tema om køn, omsorg og forsørgelse i bredere forstand. For Fabriksloven i 1901 har disse kriterier fx medført, at jeg ikke beskæftiger mig med diskussionerne om børnearbejdet, men derimod ser jeg på overvejelserne om særbeskyttelse af kvinder i forbindelse med natarbejde og længden af arbejdsdagen. I 1966-loven om børnetilskud beskæftiger jeg mig også med forslagene om kontant støtte til hjemmearbejdende kvinder.

I debatterne deltager konkrete personer som ordførere, men er repræsentanter for partierne, og man må gå ud fra, at deres synspunkter bakkes op af baglandet. I analysen om beslutningsprocessens forløb fokuserer jeg på partiidmeldinger, men i analysen af problemdefinitioner og køn og ligestilling synliggør jeg de enkelte politikere, fordi det personlige element også spiller en central rolle for måden, der tales om politik på. Det viser sig også ved, at argumentationen i flere tilfælde ændrer sig markant, når partier skifter ordfører undervejs i beslutningsprocessen. Et eksempel herpå er, da Klavs Birkholm overtog Venstresocialisternes ordførerskab fra Steen Thinning ved beslutningen om at udvide barselsorloven i 1980.

Afgrænsning

Enhver analyse bygger på fravalg af perspektiver, der kan være nok så interessante. Men man må hugge en hæl og klippe en tå og fokusere på det, man vurderer, er mest væsentligt for det valgte perspektiv. De parlamentariske nationale debatter er fokus for analysen, og dermed spiller politikernes og de politiske partiers argumenter og problemopfattelser en fremtrædende rolle i analysen. Dette fokus er valgt, fordi udformningen af barselsorloven i det væsentligste er fastlagt ved parlamentariske beslutninger og ikke på

baggrund af forhandlinger i det korporative system, og fordi forhandlingerne afspejler grundlæggende synspunkter om statslige forpligtelser i forbindelse med graviditet og barsel. I en række overenskomster er der ganske vist gennemført supplerende lovgivning fx om fuld lønkomensation under barsel, men spørgsmålet har frem til i dag primært været forhandlet inden for de typiske kvindeområder og har ikke været højt prioriteret i hovedorganisationerne. Disse har været mest tilbøjelige til at opfatte barselsorlov som et familiepolitisk emne og et mere marginalt arbejdsmarkedsspørgsmål. Arbejdsmarkedets parter, kvindeorganisationer og -bevægelser har imidlertid været aktive i forhold til at præge de parlamentariske forhandlinger, især i forbindelse med processerne forud for forhandlingerne i Folketinget. Som sådan indgår de også i analysen. Derimod har det ikke været muligt at kombinere det lange historiske perspektiv, som jeg mener er frugtbart for analysen, med en systematisk analyse af, hvordan organisationernes problemopfattelse og italesættelse af barsel har været, bl.a. fordi de ikke er registreret systematisk ligesom folketingsforhandlingerne.

Mit valg af fokus indebærer, at især de indledende faser i beslutningsprocessen, forhandlingerne og selve beslutningen står i centrum. Derimod beskæftiger jeg mig kun lidt med iværksættelse eller implementering af beslutningerne, men effekterne af dem indgår, hvis det spiller en rolle som feedback til de efterfølgende beslutningsforløb. Jeg har også fravalgt debatter om lovgivning for særlige grupper som fx funktionærer og tjenestemænd, selv om der også fastlægges regler for barsel her.

Note

1. Jeg benytter konsekvent betegnelsen ”kønsforskning”, selv om forskningsfeltet i de første årtier gik under betegnelsen kvindeforskning, og i starten af mange blev betegnet som forskning i, for og af kvinder. Betegnelsen kønsforskning har imidlertid vundet frem i takt med løsgørelsen fra kvindebevægelsen og som en konsekvens af, at der i stigende grad fokuseres på begge køn.

Kapitel 2

Den klassiske magtforskning og beslutningsprocesperspektivet

Aktører, beslutninger og ikke-beslutninger

Magtforskere har ofte været optaget af politiske beslutningsprocesser og deres indhold både som empirisk genstandsfelt og som teoretisk indfaldsvinkel til forståelsen af magt. I dette afsnit vil jeg se på, hvordan og hvor væsentligt studiet af beslutningsprocesser indgår i den klassiske magtforskning, og kommentere de perspektiver, der adskiller forskellige magtforståelser. Formålet med dette og de følgende tre kapitler er at etablere en teoretisk platform for den empiriske analyse.

I 1950'erne og 20 år fremover engagerede en række amerikanske politologer sig i en intensiv debat om magt. Selv om tiden på flere måder er løbet fra de videnskabelige positioner, der var dominerende dengang, så er disse debatter fortsat udgangspunkt for præcisering af forskellige magtforståelser. I 1950 definerede Harold Lasswell og Abraham Kaplan magt således, at G har magt over H, hvis G deltager i udformningen af beslutninger, der vedrører H's værdier (1963/1950: 75), og både her og med Lasswells berømte afgrænsning af politik som: "Who gets what, when and how" (1950/1936), blev aktører, beslutningernes indhold og beslutningsprocesser kædet sammen. Ifølge Lasswells og Kaplans definition skulle magt forstås og studeres som en relation mellem aktører, hvor eliten kan bestemme udfaldet af beslutninger, der influerer på massens livsvilkår (1963/1950: 74ff.). Udgangspunktet er, at der foregår en kamp om at kontrollere prioriteringen af knappe ressourcer, og dermed det, som politik grundlæggende handler om. Magtspørgsmålet relateres dermed både til aktørerne i beslutningsprocesserne og til udfaldet af dem. Med dette perspektiv bliver både politikens deltagelses- og indholdsside relevante for forståelsen af politisk magt, og Lasswells politikdefinition kan med dette udgangspunkt betragtes som et godt bud på en magtdefinition.

Et andet klassisk bud på en magtdefinition kom fra Robert A. Dahl, der skrev sig op mod fortolkninger af politik som et fænomen styret af eliter. I et studie af lokalområdet New Haven i 1950'erne koncentrerede han sig om aktørers indflydelse på tre nøgleområder: politiske nomineringer, uddannelse og byplanlægning. Han fandt, at både elite og masse havde magt, hvilket fik ham til at konkludere, at området var præget af pluralisme (1961). New Haven-studiets behavioralistiske udgangspunkt medførte en forkærlighed

for at studere iagttagelig adfærd og aktørers kontrol med konkrete beslutningsprocesser, frem for fx at se på deres potentielle ressourcer og adfærd. Dahls magtdefinition handlede imidlertid ikke om beslutninger, men derimod om adfærd. Han definerede nemlig magt som A's evne til at få B til at gøre noget, som han ellers ikke ville have gjort (1967/1957: 80).

Beslutningsmagt fik større teoretisk bevågenhed med Peter Bachrach og Morton Baratz' reaktion på Dahls konklusioner. De mente, at Dahl overså, at magten havde et andet ansigt, som ikke kom til udtryk i observerbar adfærd. For dem handlede magt om A's forsøg på at styrke sine egne sociale og politiske værdier ved at begrænse de sager, som er genstand for politisk regulering, til for A relativt harmløse emner (1962: 948). Magtanalyserne skulle ikke kun beskæftige sig med trufne beslutninger. De var her inspireret af følgende meget citerede konklusion af Elmer Schattschneider:

A conclusive way of checking the rise of conflict is simply to provide no arena for it or to create no public agency with the power to do anything about it. There are an incredible number of devices for checking the development of conflict within the system. Selectionalism is a device for submerging a whole order of conflicts. All legislative procedure is loaded with devices for controlling the flow of explosive materials into the governmental apparatus. All forms for political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because *organization is the mobilization of bias*. Some issues are organized into politics while others are organized out (1960: 71).

Schattschneiders udgangspunkt var, at konflikter er afgørende for valget mellem alternativer, som han så som den ultimative mekanisme for magt-udøvelse (1960: 66). Bachrach og Baratz præciserede synspunktet om, at konflikter og politiske sager bliver sorteret på deres vej mod den politiske dagsorden med begrebet "ikke-beslutninger". Med henvisning til Laswells politikdefinition spurgte de både, "hvem får hvad og hvordan?", og "hvem udelukkes og hvordan?" (1970: 105). De mente, at magtfulde aktører ved trusler om sanktioner kan begrænse den politiske dagsorden til at omfatte emner, som er ukontroversielle for dem selv. Ikke-beslutninger omfattede også krav til politisk forandring, som ikke når at blive artikulert, før de bliver frasortet. Sanktionstruslerne kan fx bestå i at fratage personer samfundsmæssige goder, og ko-optering, ved at oppositionelle kræfter inddrages og får en illusion om at opnå indflydelse. Endelig kan man holde emner væk fra den politiske dagsorden ved at nedgøre dem som illegitime, socialistiske, upatriotiske eller umoralske (1970: 44f.). I deres bog om fattigdom i Baltimore opstillede de en model for, hvordan institutionelle mekanismer i

form af værdier, myter, politiske institutioner og procedurer filtrerer emner væk (1970: 52ff.). Disse barrierer virker som stopklodser på forskellige stadier i beslutningsprocessen ved dagsordensfastsættelsen, i forbindelse med selve beslutningsprocessen og under implementeringen. Derfor er det ikke korrekt at karakterisere Bachrach og Baratz' magtopfattelse som dagsordenskontrol, som det undertiden gøres (jf. Heywood, 1997: 11), fordi det signalerer, at barriererne kun virker i første del af beslutningsprocessen.

Dagsordensmagt

Fastlæggelsen af dagsordenen er imidlertid et område, som mange forskere mener er afgørende for magten over politiske beslutninger, og det er blevet genstand for et omfangsrigt forskningsfelt. Et væsentligt bidrag kom fra Cobb og Elder (1972), som argumenterede for, at de indledende faser af politikprocessen ofte spiller den afgørende rolle for, hvilke spørgsmål der bliver opfattet som relevante at forholde sig til, og hvilke der frasorteres. De indledende faser har dermed stor betydning for indholdet af beslutningerne i sidste ende. Udtryk på en anden måde er inputtet fra den formelle dagsorden styrende for outputtet (1972: 12, 26). I forlængelse af Bacrach og Baratz' magtforståelse argumenterede de for, at udvælgelse og frasortering af emner er udtryk for magtudøvelse, og det foregår bl.a. ved hjælp af kontrol over information og kommunikation. Politiske spørgsmål frasorteres mellem den systemiske dagsorden, der omfatter emner, som offentligheden i bred forstand mener, bør have politisk bevågenhed, og den institutionelle dagsorden, som er mere snæver end den systemiske. Dens udformning fastlægges ofte senere end den systemiske dagsordens, men de fleste sager her har tidligere optrådt på den systemiske dagsorden (1972: 85ff.).

John Kingdon bidrog også til begrebsudviklingen om dagsordensfastsættelse (1995/1984). Han skelnede mellem en regeringsdagsorden og en beslutningsdagsorden bl.a. med henblik på at markere en forskel mellem de politiske spørgsmål, som leder frem til beslutninger, og dem, der ikke gør. Det svarer til en underopdeling af Cobb og Elders institutionelle dagsorden.¹ Samtidig udviklede han en teori om rammebetingelsers betydning for politiske sagers skæbne. Med metaforen "policy windows" beskrev han, hvorledes det politiske system åbner sig, og konkrete forslag kommer på dagsordenen. Det udløses af forskellige anledninger som fx nye problemdefinitioner eller konkrete politiske begivenheder, og det sker som regel kun kortvarigt. En væsentlig pointe hos Kingdon, som dog ikke arbejdede med et eksplicit magtperspektiv, er derfor, at timing er helt afgørende for emners skæbne på dagsordenen. Kingdons perspektiv er umiddelbart for-

eneligt med Cobb og Elders forståelse af dagsordensmagt som frasortering af emner mellem de forskellige dagsordener (1972: 22ff.).

Med Steven Lukes' bud på magtens tredje dimension i form af bevidsthedsmanipulation blev også magtens latente former og situationer, hvor der ikke er åben konflikt, inddraget i magtanalyserne (1974: 23f.). Lukes definerede magt ved, at A udøver magt på en måde, som står i modsætning til B's interesser (1974: 34). Hans bud på en radikal magtoptik lagde op til, at også interaktion og ubevidste former for magtudøvelse var relevante for magtforståelsen, men også han tog udgangspunkt i konflikter (1974: 44f., 50f.). Ud over bevidsthedskontrollerende aspekter omfattede Lukes' tredje magtdimension indflydelsen på beslutninger såvel som på ikke-beslutninger (1974: 25). Han gennemførte ikke selv empiriske undersøgelser og mente muligvis ikke, at magt kunne dokumenteres empirisk. Bl.a. derfor forblev det uklart, hvilken rolle han forestillede sig, beslutningsprocesser havde teoretisk og metodisk. Betoningen af interesseforskelle indebærer nødvendigvis et fokus på politikens indholdsside, medmindre man vil hævde, at nogle aktører er drevet af et ønske om at afgøre beslutninger uafhængigt af, hvilke konsekvenser de har for konkrete samfundsgrupper.

Aktør- og beslutningsmagt

Opsummerende kan det konstateres, at elitisterne og pluralisterne havde forskellige grundantagelser om magtens karakter. Elitisterne fandt, at nogle grupper systematisk blev favoriserede; det afviste pluralisterne. Laswell, Dahl samt Barach og Baratz var enige om at betragte magt som et relationelt fænomen mere end som et spørgsmål om ressourcer, og deres magtforståelse var centreret om individuelle aktører, bevidst adfærd og beslutninger præget af åben konflikt. Alle de klassiske magtteoretikere var i en eller anden grad præget af behavioralismen, som var fremherskende i amerikansk statskundskab i efterkrigstiden. Som Lukes anfører, så var Bachrach og Baratz på trods af deres kritik af Dahl ikke anti-behavioralister, fordi de stillede krav om, at også ikke-beslutninger skulle have form af observerbare beslutninger (1974: 18f.). Til forskel fra Dahl interesserede Bachrach og Baratz sig imidlertid også for institutionelle spilleregler som barrierer, forstået i bred forstand som formelle og uformelle normer og værdier. Lukes forkastede derimod behavioralismen som udgangspunkt.

Interessen for konkrete beslutningsprocesser og deres indhold indgik altså hos alle de nævnte magtteoretikere. Dahls klassiske magtdefinition drejede sig om aktører og adfærdskontrol, men konsekvenserne for politikens indholdsside var mere udtalt i New Haven-studiet af tre nøgletemaer.

Beslutningsmagt var mere fremherskende i Laswell og Kaplans samt Bachrach og Baratz' magtdefinitioner. Det gjorde ikke nødvendigvis spørgsmålet om "who" mindre interessant, men spørgsmålet om "what" and "how" blev inddraget i kernen af magtbegrebet. Sagt på en anden måde, så blev politikens *output* og *outcome*, altså det indholdsmæssige resultat af beslutningsprocesserne og virkningerne for bestemte grupper, i højere grad medtaget som nøgle spørgsmål for magtforståelsen. Dahls hovedinteresse rettede sig derimod mere mod aktørerne og deres politiske aktivitet, hvilket antageligt blev forstærket af hans opgør med elitismen.

Debatterne mellem de forskellige skoler aktualiserede også spørgsmålet om interessebegrebet. Lukes opsummerer forskellene således, at Dahl arbejdede med et liberalt interessebegreb; Bachrach og Baratz' var reformistisk, mens han karakteriserede sit eget som reelt. Det liberale tager persons behov, som de selv udtrykker dem, for givet; det reformistiske lægger op til, at interesser kan blive påvirket indirekte af systemer. Det reale er derimod mere radikalt, i og med at det lægger op til, at folks behov kan være styret af systemer, der muligvis arbejder mod deres interesse (1974: 34f.). Lukes' begreb læner sig dermed op af et marxistisk interessebegreb om objektive interesser, som i højere grad betoner et strukturelt grundlag for fastlæggelsen af interesser. Forskellen mellem interessebegreberne drejer sig bl.a. om, hvorvidt man kan bestemme gruppers interesser uafhængigt af deres egne opfattelser eller ej. Dermed er det ikke kun Lukes, der knytter magt- og interesseproblematikken sammen.

Aktører, strukturer og institutioner

Disputterne mellem de forskellige magtforståelser bidrog til en afklaring af forskellighederne mellem de forskellige retninger. Selv om forskningen om magt og beslutninger har flyttet sig milevidt siden disse diskussioner, så er uenighederne om interessebegrebet og valget mellem individuelle og/eller kollektive aktører fortsat et væsentligt omdrejningspunkt for magtdiskussionerne. Dertil kommer den tilbagevendende debat i samfundsforskningen om vægningen af aktør- og strukturforklaringer. Pluralisternes optimistiske syn på magt og elitisternes mere pessimistiske kan delvis ses i sammenhæng med, at de tillagde aktører, strukturer og institutioner forskellig betydning. Dahl beskæftigede sig overvejende med individuelle aktører. Det gjorde Laswell og Kaplan samt Bachrach og Baratz også, men deres antagelser om aktørers magtstræben var mere udtalt end Dahls, og de inddrog også institutioner. For Lukes var også kollektive aktører og strukturelle aspekter afgørende for udøvelsen af magt.

Forskellene mellem de forskellige magtpositioner kan opsummeres således, at jo mere magtforståelsen fjernede sig fra det behavioralistiske ståsted, og jo mere komplekst det blev opfattet som fænomen, desto større udfordring blev det at kortlægge magtens former og udtryk empirisk (jf. Thomsen, 2000: 52ff.). Opgøret med behavioralismen har derfor også udløst en række metodiske diskussioner, der er højst nødvendige at tage, når man skal arbejde med de forskellige magtbegreber i praksis.

Siden de klassiske magtdiskussioner har magtproblematikken fået tilføjet utallige nye vinkler. I forhold til beslutningsproblematikken skal her kun nævnes den væsentlige nyorientering, der er sket med statskundskabens nyinstitutionelle drejning gennem de sidste årtier. Institutioner i bred forstand eller spillets regler tillægges i denne tradition selvstændig betydning for udfaldet af beslutningsprocesser. Det tilføjer en ny kritisk vinkel på den overbetoning af aktørernes rolle, der lå i den behavioralistiske magtforskning.

I den foreliggende analyse er udgangspunktet, at samspillet mellem aktører, strukturer og institutioner må inddrages, hvis man vil forstå ”who gets what, when and how”, og herunder at frasortering af emner på den politiske dagsorden er et væsentligt aspekt for koblingen mellem politikens aktør- og indholdsside. Der er store metodiske problemer forbundet med at analysere Bachrach og Baratz’ ikke-beslutninger, og deres definition af dem er heller ikke krystalklar. En snæver og bogstavelig tolkning indebærer, at ikke-beslutninger ikke når frem til beslutningsdagsordenen, men det fremgår af deres analysemodel, at ikke-beslutninger kan nå et stykke vej i beslutningsprocessen, inden de frasorteres. I denne analyse diskuteres det i bred forstand, om og hvornår barselsorlov blev holdt helt væk fra beslutningsdagsordenen, og dertil kommer, at jeg inddrager beslutninger, som fremsættes, men ikke besluttes. Fra de klassiske magtdiskussioner inddrager jeg desuden spørgsmålet, om kun få eliter er afgørende for beslutningerne, eller om processerne kan siges at være præget af pluralisme.

Note

1. Der findes mange forskellige dagsordensbegreber. I denne analyse benyttes følgende begreber: *befolkningens dagsorden* (de spørgsmål, der optager befolkningen), en *mediedagsorden* (de sager, som optager medierne), og *den offentlige dagsorden* (emner af interesse for offentligheden i bred forstand). Sidstnævnte kan opdeles i en *politisk administrativ dagsorden*, som omfatter de sager, der fanger offentlige beslutningstagers opmærksomhed, og *beslutningsdagsordenen*, der omfatter de emner, som fører til beslutninger. Begrebet ”den politiske dagsorden” bruges som samlebetegnelse for alle disse dagsordener.

Kapitel 3

Kønsforskningens magt- og politikopfattelse

Kvindens magt og afmagt

Magtspørgsmålet har nydt stor bevågenhed i kønsforskningen siden dens tidligste begyndelse i 1960'erne og 1970'erne, fordi hovedambitionen fra starten var at forklare mandlig dominans og kvinders undertrykkelse. Magt har også været et nøgletema i de analyser, der beskæftigede sig med effekterne af de markante forandringer i kvinders placering på arbejdsmarkedet og i politik. I mange år var der næsten vandtætte skotter mellem den konventionelle politologiske magtforskning og kønsforskningen. Den åbenlyse kønsskævhed i samfundets eliter betød, at den pluralistiske tradition ikke havde stor appel hos kønsforskerne, men her er det formentlig også afgørende, at kønsforskningen voksede frem 20-30 år efter pluralisme-elitisme-debatten havde sin glansperiode i USA. Dertil kom, at de magtteoretikere, der prægede diskussionen i 1950'erne, 1960'erne og 1970'erne, var påfaldende tavse om mænds overvældende dominans som beslutningstagere. Hvad enten de hørte hjemme i den elitistiske eller pluralistiske tradition, så indgik køn og kvinder ikke i deres diskussioner af magtens former og udtryk. Ekskluderede gruppers magtesløshed var ganske vist udgangspunkt for Bachrach og Baratz' samt Lukes' kritik af pluralismen, men de beskæftigede sig med de fattige og de sorte i deres egne analyser. Schattschneider noterer ironisk, at pluralismens idylliske billede af interessegruppers åbne muligheder for indflydelse i det politiske system synges af et kor med en stærk overklasseaccent (1960: 35). Men i forlængelse af samme metafor kunne man også bemærke, at koret kun bestod af tenorer og basser!

Ifølge Jane Jaquette skyldes den konventionelle magtforsknings begrænsninger på dette område, at den på forhånd definerede kvinder helt ude af de politiske magthaveres univers (1982: 9). Med et lignende udgangspunkt var Beatrice Halsaa kritisk over for den første norske magtudredning fra slutningen af 1970'erne. Den var lavet af mænd og for mænd og understøttede en patriarkalsk samfundsforståelse, bl.a. ved ikke at tematisere magtforholdet mellem køn. Kvinder blev ekskluderet fra analyserne, fordi udredningen ikke beskæftigede sig med forholdet mellem familieliv og markedet/det offentlige liv (1981). Tilsvarende kritiserede den svenske historiker Yvonne Hirdman i sit bidrag til den svenske magtudredning i 1990 svensk magtforskning for ikke at fange de systematiske mønstre i kønsrelationerne og for at undlade at analysere dem i magtterminer (1990: 74f.)

Den tidlige kønsforsknings respons på magtforskningens kønsblindhed var et synliggørelsesprojekt. Der blev gennemført talrige undersøgelser, der dokumenterede kvinders placering, aktiviteter og værdier, og kønsforskerne diskuterede implikationerne af, at samfundsforskningen hidtil stort set havde negligeret køn. Kønsforskerne fremhævede, at den konventionelle magtforskning overså kvinders magtesløshed, men nogle forskere pegede på, at den også ignorerede kvinders faktiske magt (Elsthain, 1981). De såkaldte maternalister, typisk med anglo-saxisk baggrund, hævdede, at denne magt var forankret i familien (Jaquette, 1982; Elsthain, 1992). Andre distancerede sig fra den idyllisering af moderskabet og familien, der ofte var forbundet med denne opfattelse, og en del forskere lokaliserede kvinders magtpotentiale i staten (jf. Siim, 2003). Dermed har der været forskel i opfattelsen af staten som potentiel magtbase for kvinderne, hvorimod der har været enighed om, at kvinders indflydelse på markedet var begrænset.

Men gjorde det så meget, at den konventionelle magtforskning ignorerede køn som eksklusionsmekanisme? Var det ikke blot udtryk for et valg mellem flere empiriske eksempler på ekskluderede grupper, og kunne køn ikke blot tilføjes som et supplerende perspektiv i analyserne? Svaret er, at kvinder repræsenterer en uorden for især politisk teori og dens måde at se verden på, hvilket den australske politolog Carole Pateman markerede med titlen på sin bog *The Disorder of Women* (1989). Med kønnet som optik kom nye tematiseringer af magt og politik på banen, og kønsforskningen anfægtede nogle af magtforskningens grundbegreber. Frem for alt kom der spot på de magtmæssige implikationer af opdelingen mellem offentligt og privat og på, hvorfor nogle emner defineres som offentlige anliggender, mens andre opfattes som private og staten uvedkommende.

Wollstonecrafts dilemma

Den grundlæggende dikotomi mellem offentligt og privat, som især liberal politisk teori og praksis har bygget på, var en central tematik for mange kønsforskere, heriblandt Pateman (1989: kap. 6). Hun pointerede, at kvinder under henvisning til deres biologi er blevet henvist til den hjemlige sfære og ekskluderet fra politik, mens mænd i forlængelse af en patriarkalsk ideologi opfattes som dominerende i både den offentlige og den private sfære. Ifølge Pateman har opdelingen mellem offentligt og privat reproduceret og fastholdt kvinders status som underordnet manden, og dermed har det været en grundpille i en patriarkalsk samfundsorden.

Feminismen har både som teori og bevægelse udfordret adskillelsen mellem offentligt og privat, men har været præget af det, Pateman har døbt

Mary Wollstonecrafts dilemma med henvisning til en britisk feminist. Det knytter sig til de to strategier, kvinder har forfulgt for at opnå lige rettigheder med mænd. Den ene løsning er krav om lighed i forhold til mænd i den offentlige sfære, men ifølge Pateman forudsætter det, at kvinder skal opgive deres sociale erfaringer som kvinder. Den anden er kvinders krav om anerkendelse af deres særart med udgangspunkt i deres placering i familien, men det indebærer, at de må give afkald på lighed i den offentlige sfære. Samfundsmæssigt nedvurderes kvinders arbejde i familien, samtidig med at de målt på en mandlig norm klarer sig dårligt i den offentlige sfære. Hverken argumenter om kvinders særart eller deres enshed med mænd anfægter derfor patriarkatet som grundlæggende magtstruktur. Pateman er imidlertid blevet kritiseret for at lægge op til en essentialistisk opfattelse af kønnenes grundlæggende forskelligheder og en dualistisk opfattelse af kønnenes opdeling på den private og den offentlige sfære (jf. Siim, 2003). Uanset fortolkningerne har dilemmaet mellem særart og lighed været et umuligt valg, og det har været en vedvarende udfordring for kvindebevægelsen, der gennem historien på skift har prioriteret de to strategier (Ravn, 1989). Den lange erfaring har vist, at det er vanskeligt på én gang at fastholde, at kønne er forskellige, og at de ikke skal være ulige. Gennem det seneste årti har der også været fokuseret på problemet med at synliggøre fælles vilkår for kvinder (og for mænd) uden at se bort fra de forskelle, der findes blandt kvinder (og mænd).

Fælles kvindeinteresser?

Med køn som analytisk perspektiv kan man stille det grundlæggende spørgsmål, om kvinder konstituerer en gruppe med fælles interesser, eller om klasse, generation, etnicitet er mere eller lige så afgørende. Kønsforskningen har insisteret på, at kvinder på en række områder deler fælles vilkår og har fælles interesser, også selv om kvinder og kvindeorganisationer langt fra er enige om nøglespørgsmål, som fx abort, børnepasning og kvinders udearbejde (Borchorst, 1989). Den nye kvindebevægelses gennemslag i 1970'erne medførte en stærk betoning af kvinder som politisk relevant kategori. Både i USA og Skandinavien har der været diskussioner om interessebegrebets anvendelighed i kønsforskningen. Nogle forskere har afvist muligheden for at tale om fælles kvindeinteresser, mens andre har forsøgt at præcisere, hvordan de kan fastlægges. For den sidste gruppe var spørgsmålet, hvad der konstituerer fælles interesser for kvinder, og hvorledes de adskiller sig fra mænds interesser?

Den svensk-islandske forsker Anna Jónasdóttir foreslog i 1985 at forbinde et objektivt og et subjektivt interessebegreb ved at skelne mellem et form- og et indholdsaspekt, hvor det første gik på krav på deltagelse eller at være i blandt, der også ligger i begrebet interesse. Det andet var et indholdsaspekt, der gik på krav på politikens indhold og kampen om fordelingen af ressourcer (1985). For kvinder var det primære at være til stede og have indflydelse på de beslutninger, der former kvinders valgmuligheder. Hun kobledede dermed politikens deltagelses- og indholdsside sammen, men understregede først og fremmest deltagelsens betydning. Jónasdóttir mente ikke, at man objektivt kunne bestemme, hvad der indholdsmæssigt var i kvinders interesse. Det fik den norske politolog Beatrice Halsaa til at kritisere hende for at indtage en enten-eller-position frem for en både-og (1987). Hun fandt, at kvinder har kollektive deltagerinteresser, fordi de befinder sig i samme situation, men at deres objektive interesser også må være substantielle. Eftersom mænd også har interesse i at være til stede, hvor de politiske beslutninger træffes, er det meningsløst at tale om særlige kønsinteresser kun med dette afsæt. Indholdsmæssigt må kvinders interesser knytte sig til omsorgspolitikens udformning både i objektiv og subjektiv forstand, men førstnævnte må udledes af det principielle kvindearbejde i form af graviditet, fødsel, amning, dvs. det, der forbindes med biologi. Subjektive kvindeinteresser relaterede hun til faktisk kvindearbejde, der knytter sig til den historisk betingede kønsarbejdsdeling, som giver kvinder ansvaret for reproduktionen og mænd for produktionen. Spørgsmålet er, om form- og indholdsmoment kan forbindes ved at lægge vægt på kvinders deltagelse i elitepolitik og den betydning, det har for at træffe politiske beslutninger, der forøger kvinders valgmuligheder (Borchorst, 1994). Det rejser imidlertid et nyt spørgsmål, om hvad der konstituerer valgmuligheder.

Kønforskningen har gennem det sidste årti i stigende grad fokuseret på, hvordan køn interagerer med andre forskelssættende kategorier som fx alder, klasse og etnicitet, samtidig med, at man har fastholdt, at køn er en grundlæggende samfundsmæssig struktureringsdynamik. Spørgsmålet er imidlertid også, i hvilken grad politiske organiseringer har formået at indoptage flere forskelssættende dynamikker i deres politik. Argumenter om fælles kvindeinteresser har gennem historien givet anledning til mange diskussioner, om og i hvilken grad formulering af fælles kvindekrav sker med afsæt i særligt privilegerede kvindegrupper. Det har fx været et tilbagevendende tema, om den tværpolitiske og i perioder overvejende borgerlige kvindebevægelse ignorerede vilkårene for arbejderklassens kvinder. Men det har også været diskuteret, om fx arbejderbevægelsens fokus på klasse-

problematikken førte til nedtoning af kønskonflikterne og i realiteten sigtede mod at gavne mændenes interesser. Et spørgsmål, jeg vender tilbage til, er, hvilken betydning forestillingen om fælles kvinde- og mandeinteresser har haft i de politiske debatter, og hvordan de er blevet formuleret.

Strukturer eller aktører?

Kønsforskningens magtanalyser er frem for alt udsprunget af patriarkatsteoriene, hvis formål har været at teoretisere over mænds magt og dominans over kvinder på tværs af tid og rum. I 1970'erne og 1980'erne dannede en sammentænkning af patriarkatsteorier og marxisme skole blandt mange kønsforskere, og en central forestilling var, at patriarkatet og kapitalismen var to indbyrdes forbundne samfundssystemer (Hartmann, 1981). Patriarkatsteoriene blev kritiseret for at ignorere kvinders rolle som aktører og for manglende begrebsliggørelse af ændringer. Det fik nogle forskere til at opgive teoriene og andre til at revidere dem.

Systembetragtningen blev videreudviklet i skandinavisk magtforskning med Hirdmans bidrag til den svenske magtudredning (1990). Hun talte ikke om patriarkatet, men om genussystemet som en grundlæggende samfundsstruktur. Dette begreb er bredere end patriarkatsbegrebet, der á priori lægger op til mandlig kønsdominans. Ifølge Hirdman blev kønssystemet reproduceret ved to grundlæggende dynamikker. Den ene var den mandlige norms primat. Den anden logik var adskillelse mellem mandligt og kvindeligt. Teoriens styrke var, at den med udgangspunkt i kønshierarkisering og -segregering gav et bud på de mekanismer, der reproducerede mandlig dominans og tilbød en forklaring på den påfaldende kontinuitet i mandlig kønsmagt. Svagheden var, at systemtankegangen overbetonede de strukturelle faktoreres betydning for opretholdelsen af kønssystemet, og at Hirdmanns teori ligesom patriarkatsteoriene forudsatte tilstedeværelsen af patriarkalsk magt som et uforanderligt fænomen i tid og rum. Hirdman formulerede dog en magtdefinition i aktørtermer. Mænds strategiske interesse var at holde kvinderne ude. Denne definition var imidlertid svagt koblet til teorien om kønssystemets strukturelle dynamik, og selv om Hirdman pegede på aktørvinklens betydning, var hendes teori ikke gearret til at fange aktørers handlinger og opfattelser som dynamik i kønssystemet, og hun reducerede både det og spørgsmålet om forandring til et empirisk spørgsmål. De videre implikationer var, at hun malede et overvejende mørkt billede af udviklingen. Selv om hun også tegnede konturerne af et lyst fremtidsscenario, gav Hirdman en ganske pessimistisk tolkning af udviklingen i efter-

krigstidens Sverige, hvilket også skal ses i sammenhæng med, at hun analyserede den svenske udvikling helt isoleret fra andre lande.

En anden strømning i kønsforskningen har i et mere eller mindre eksplisit opgør med systemtankegangen betonet kvinders rolle som aktører. En meget omfattende forskningsinteresse har knyttet sig til kvinders kollektive organiseringer i kvindeorganisationer og kvindebevægelser i det civile samfund og deres betydning for politiske beslutninger. En del historikere har fx peget på, at kvindeorganisationerne spillede en væsentlig rolle for opbygningen af velfærdsstaterne og gennemførelse af sociale rettigheder for kvinder, også før kvinderne fik stemmeret og blev valgbare (jf. Borchorst, 1998: 115ff.; Christensen, 1999). Og der har især i Skandinavien været betydelig interesse for, hvilken betydning kvinders inddragelse som aktører i det offentlige liv har haft for politiske beslutninger.

De mere optimistiske tolkninger fandt teoretisk forankring i en nytolkning af magtbegrebet som *empowerment*. I et forsøg på at fremhæve magtens positive muligheder og som reaktion på patriarkatsteoriene voksede denne magtforståelse frem med afsæt i kvindebevægelsens praksis. Begrebet er bl.a. udviklet af Michel Foucault og betoner magtens transformative kapacitet og individers og kollektivers muligheder for at forbedre deres egen situation (Christensen & Siim, 1990: 11). I kønsforskningen var Rosabeth Moss Kanter en af de første, der på denne måde vendte magtbegrebet på hovedet. Ifølge hende er magt evnen til at få ting gjort og mobilisere ressourcer til at opnå bestemte mål (1977: 166). Kathy Ferguson definerede det som evnen til at handle sammen med andre for at gøre, hvad man ikke kunne have gjort alene (1987: 221). Inspireret af kvindebevægelsens praksis brugte hun begrebet normativt med betoning af proces, lighed, deltagelse og intuition. Dermed ville hun gøre op med en patriarkalsk magtforståelse, forbundet med resultater, hierarki, centralisering og teknik (1987: 16f.).

Empowerment-begrebet har også haft et vist gennemslag i forskning om socialt arbejde og om den tredje verden, men særlig stor betydning har det haft i kønsforskningen. Dahl og Mouritsen kritiserer det for at være idealiserende i forhold til kvinders fællesskab og problematiserer, om man kan forestille sig kollektiv handlingsevne uden konflikt. De kritiserer Ferguson for at være uklar med hensyn til, om begrebet refererer specifikt til kvinder eller også gælder andre grupper (1995).

Empowerment-vinklen har haft stærkere gennemslag i danske forskningsdiskurser om køn og magt end i norske og svenske, og det har muligvis betydet en underbetoning af kønsmagtens strukturelle aspekter og mere negative sider i Danmark (Borchorst, Christensen & Siim, 2002). Man kan

også rejse spørgsmålet, om den store interesse for forskning i kvindemobiliseringens betydning har medvirket til at usynliggøre de strukturelle og mere stabile mønstre i kønsmagten (jf. Caewood, 2002). For at undgå enten-eller-positionerne og betoningen af magtens mørke eller lyse sider er det vigtigt at indfange både magtens transformative og reproducerende aspekter. En sådan magtforståelse må fokusere på samspillet mellem strukturer, politiske institutioner og aktører (Borchorst, Christensen & Siim, 2003).

Kønsforskningen og politikens indholdsside

Fraværet af kvinder i den offentlige sfære har været set som en væsentlig forklaring på, at køn blev overset som magt- og allokeringssdynamik, samt at kvindetypiske emner knyttet fx til reproduktion og familie var fraværende på den offentlige dagsorden til langt hen i det 20. århundrede. Kønsforskningen har derfor været optaget af at analysere betydningen af politisk deltagelse for politiske beslutninger. Sammenhængen mellem politisk deltagelse (eller mangel på samme) og politikens indholdsside er blevet undersøgt i bred forstand, men har også udmøntet sig i mere detaljerede analyser af beslutningsprocesser. I det følgende opridses hovedpositioner og hovedresultater i begge typer undersøgelser.

I Skandinavien udløste de markante samfundsmæssige ændringer i kvinders placering fra 1960'erne og fremefter helt nye problemstillinger for forskningen om kønsmagt. Især norske og danske forskere beskæftigede sig med konsekvenserne af den omfattende politiske mobilisering af kvinder og af inddragelsen i den politiske elite for velfærdspolitikken i bred forstand. Et nøglespørgsmål for de skandinaviske forskere var således: Hvad var effekten af, at kvinderne gik fra at være objekter for politikken til at blive subjekter i Skandinavien, manifesteret fx ved Gro Harlem Brundtlands såkaldte kvinderegering fra 1986. Med 44 pct. kvinder havde den den højeste kvindeandel, man hidtil havde set i noget land. Det katalyserede en radikal nytolkning af forholdet mellem køn, magt og politik og forholdet mellem offentligt og privat, der ikke længere blev karakteriseret som en uforanderlig dikotomi. Det blev nu i stigende grad analyseret som et fænomen, der stod til forhandling og bl.a. kunne influeres af kvindelige aktører. Det var dog også klart, at udviklingen ud fra et kvindeperspektiv langt fra var entydig, og at fx velfærdsstaten havde modsatrettede effekter for kvinder i den forstand, at der blev skabt reformer for kvinder sideløbende med, at nye kønsdifferentieringer opstod (Borchorst & Siim, 1987).

Kønsforskere har også engageret sig mere indgående i analyser af beslutningsprocesser, og specielt har kontrollen med den politiske dagsorden

været et nøgletema. Analyserne har vist, hvorledes kvindebevægelsen har påvirket den politiske dagsorden og politiseringen af spørgsmål, der tidligere blev henregnet til familien. Barbara Nelson (1984) og Jan Pahl (1985) har peget på, at vold tidligere fik tillagt helt forskellig politisk relevans, alt efter om det fandt sted i familien eller i det offentlige rum. Med børnemishandling og hustruvold som cases viste de, hvorledes det i mange år var legitimt at opfatte familiebetonet vold som noget, det offentlige ikke skulle gribe ind i. I 1970'erne og 1980'erne fik kvindebevægelsen, bl.a. i forlængelse af parolen om, at "det private er politisk", held til få spørgsmålene på dagsordenen. Det skete med støtte fra andre aktører, herunder eksperter, og de politiske institutioner og medierne fungerede som en afgørende arena for formidling af deres synspunkter. Dermed bekræftes Patemans argumentation om, at grænsedragningen afspejler kønsbetingede magt- og dominansprocesser. Samtidig viser disse studier, at denne grænse er foranderlig, og udfordrer dermed hendes konklusioner om en statisk dikotomi.

Den klassiske magtforskning har ikke haft stort gennemslag i kønsforskningen. Bachrach og Baratz' teori om frasortering af emner på den politiske dagsorden har dog haft en vis udbredelse, men kønsforskere har som hovedregel distanceret sig fra teoriens afsæt i metodologisk individualisme og betoningen af aktørers observerbare adfærd. Et eksempel på anvendelse af teorien er Drude Dahlerups analyse af kvinders stemmeret som politisk sag i Danmark. Det var i en lang periode en ikke-beslutning, før det endelig gik igennem i 1915; 66 år efter mænd fik politiske rettigheder. I forlængelse af Bachrachs og Baratz' institutionelle dimensioner ser hun en række faktorer som fx kvinders socialisering, de politiske institutioners struktur og korporativ interesserepræsentation som filtre, der holdt emnet væk fra dagsordenen eller hindrede dets vedtagelse (Dahlerup, 1984).

Alt i alt har politikens indholdsside været et yndet tema i kønforskningen, og interessen har både samlet sig om mekanismerne bag eksklusionen af kvindetyperiske emner på dagsordenen og de politiske drivkræfter for de markante ændringer i kvinders økonomiske selvstændighed. Såvel kontinuitet og forandring har været genstand for forskningsinteresse; men ofte med en klar arbejdsdeling mellem analyser, der betoner det første, og andre, der fokuserer på det sidste. Den svenske og norske forskning om kønsmagt har været mere polariseret i struktur- eller aktørbetingede forklaringer end den danske, men polariseringen har stimuleret en omfattende debat i de to lande i 1990'erne. Det gav en vis afsmitning i Danmark, hvor der imidlertid ikke har været noget opgør mellem forskellige tolkninger, og hvor kønsmagt også har været genstand for en begrænset forskningsmæssig interesse.

Kapitel 4

Politiske problemer som sociale konstruktioner

Politik og magt som brug af argumenter

Gennem det seneste årti har måden, man taler om politiske problemer på, nydt stigende bevågenhed i forskningen om politiske beslutningsprocesser. Sprogets betydning som indfaldsvinkel til magt er langt fra ny. Lasswell noterede sig således allerede i slutningen af 1940'erne, at de gamle grækeres fascination af sproget som middel til at søge sandheden, som overtalelsesmiddel og som kunstnerisk udtryksform også havde relevans for politologien (1949). Selv analyserede han sprogets betydning for magtudøvelse, herunder hvilken rolle symboler som fx lighed, frihed, demokrati og retigheder spiller for retfærdiggørelsen af magtpraksisser. Maurice Edelman har siden 1960'erne argumenteret for, at brugen af argumenter er af afgørende betydning for udfaldet af den politiske kamp og for "who gets what", og han har frem for alt fokuseret på den rolle, symboler spiller (1964).

Et afgørende skridt mod det, der er kaldt "the argumentative turn" i analysen af politiske beslutninger, dvs. udviklingen mod at tillægge brugen af argumenter selvstændig betydning, blev taget i slutningen af 1980'erne (Fischer & Forester, 1993). Traditionen udspringer af socialkonstruktivismen som videnskabsteoretisk approach og indebærer et brud med forestillingen om, at politiske problemer er objektivt givne. Denne skoles indpas i policy-analyseforskningen har medført interesse for den betydning argumenter, symboler og metaforer har for udfaldet af politiske beslutningsprocesser. Traditionen findes i mange tolkninger, hvoraf de mest radikale ikke anerkender, at der findes en virkelighed uden for sproget. I analyser af politiske beslutninger har en moderat tolkning fået størst udbredelse. Synsvinklen er her, at sprog og social praksis gensidigt påvirker hinanden.

Socialkonstruktivismens gennemslag har bidraget til et opgør med forestillingen om, at politiske beslutningsprocesser består af en række successive faser, der starter med, at de politiske beslutningstagere anerkender et problem, dernæst opstiller de en række alternative løsninger, der vurderes i forhold til deres konsekvenser, hvorefter man vælger den bedste løsning (jf. Majone, 1989). En sådan næsten karikeret opfattelse af politik som en rational proces, hvor forskere og eksperterets betydning drejer sig om at være neutrale og uafhængige deltagere, har også stået for skud i andre dele af policy-analyseforskningen. Den såkaldte skraldespandsmodel gjorde for alvor op med en sådan opfattelse med sin påvisning af, at politiske beslutninger

kan være præget af tilfældigheder og anarki. Sommetider starter processen med en løsning, hvorefter man finder et problem, der passer til den (Cohen, March & Olsen, 1972). Opfattelsen af politik som et tilfældighedernes spil har været dokumenteret for konkrete beslutningsforløb, men der er bred enighed om, at relativt få beslutningsforløb udvikler sig helt anarkisk og skraldespandsagtigt. Derfor har dette perspektiv også kun fået et begrænset gennemslag i forskningen.

Derimod har der været langt større genklang for synspunktet, at måden, vi taler om politiske problemer på, har betydning for, hvad der besluttes. Sproget er ikke neutralt og afspejler ikke passivt virkeligheden, og politiske problemer eksisterer ikke uafhængigt af den måde, man taler om dem på (Edelman, 1988; Fischer & Forester, 1993). Politiske problemer formes af bestemte diskurser, der kan defineres som en bestemt måde at tale om og forstå verden på, og nogle perspektiver vælges ud og fremhæves som væsentlige, mens andre skubbes i baggrunden. Synsvinklen trækker på forskelligt teoretisk tankegods, såsom kritisk teori, poststrukturalisme og forskellige diskursteoretiske skoler, og i policy-analysen er den også udviklet til brug for empiriske undersøgelser og er her også kombineret med det tidligere omtalte institutionelle perspektiv på politiske beslutningsprocesser.

Det afgørende nye er, at den sproglige dimension tildeles en selvstændig betydning for politiske beslutningsprocesser, og at magt over politiske beslutninger også drejer sig om at kunne afgøre, hvilke diskurser der bliver de dominerende. Med denne optik kommer den politiske kamp til at dreje sig om konkurrerende fortolkninger af politiske emner, og det rejser spørgsmålet om, hvordan argumenter kan bruges strategisk til at forfølge bestemte mål (Stone, 1988). De fortolkninger, der vinder, har betydning for, hvilke emner, der kommer på den politiske dagsorden, og hvad der besluttes i sidste ende. Som tidligere omtalt inkluderede Bachrach og Baratz også sproglig nedgørelse af konkrete forslag som en metode til at holde emner væk fra den politiske dagsorden (1970: 44f.).

Det socialkonstruktivistiske perspektiv tillægger problemforståelsen særlig stor vægt i beslutningsprocesanalyserne. Udgangspunktet er, at alle lovforslag eksplicit eller implicit rummer en problemdiagnose, og i den proces, hvor aktører forsøger at få sager på den politiske dagsorden, er problemdefinitionen helt afgørende for, om et politisk problem får autoritet og status og kan udløse økonomiske ressourcer. Problemopfattelsen kan også anvendes til at retfærdiggøre bestemte løsninger (Edelman, 1988; Rochefort & Cobb, 1993).

Socialkonstruktivismen har tilføjet magtforskningen nye dimensioner, og dens indtog i beslutningsprocesforskningen kan bidrage til at bringe forskningen ud af struktur-aktør dødsvandet, fordi dette perspektiv hverken tildeler struktur- eller aktørsiden forrang i forklaringerne. Perspektivet indebærer først og fremmest et opgør med forestillingen om politiske problemer som objektivt givne fænomener, og det tilskriver det sproglige element en central placering i magtanalyserne. Med fokus på magt som en diskursiv kamp om argumenter har forskningen bevæget sig meget langt væk fra det behavioralistiske udgangspunkt, der indledte magtdiskussionerne i 1950'erne og 1960'erne.

Den sociale og politiske konstruktion af køn, moderskab og faderskab

Socialkonstruktivismen er blevet en fremherskende tradition inden for kønsforskningen, ikke kun i forhold til dens politologiske grene, men også eller snarere frem for alt som indfaldsvinkel til forskningsfeltets kerneområde nemlig: Hvad konstituerer køn? Der er bred enighed om, at køn er en social konstruktion. Heller ikke denne tankegang er ny. Simone de Beauvoir skrev allerede i 1949, at ”man fødes ikke som kvinde – man bliver det”, og gjorde dermed op med forestillingen om, at køn først og fremmest er biologisk bestemt. Beauvoir viste, at køn er kulturelt skabt, og at det for kvinders vedkommende altid sker som en forestilling om ”den anden” ud fra manden som norm (Beauvoir, 1999/1949, bd. 2: 13). Store dele af den kønsforskning, som voksede frem i 1970'erne, lagde vægt på en skelnen mellem det biologiske køn (på engelsk *sex*) og det sociale køn (på engelsk *gender*), og betonedes dermed, at kønsforskelle både var funderet i et kropsligt udtryk og var forment af sociale processer. På det seneste har den sociale konstruktion af køn vundet betydelig indflydelse i kønsforskningen i forlængelse af en poststrukturalistisk position, og inden for denne tradition er både det biologiske og det sociale køn blevet analyseret som sociale konstruktioner i sig selv. Køn analyseres i tråd med Beauvoirs position som noget, ”man gør”, frem for noget, ”man er” (jf. Fenstermaker & West, 2002). Synsvinklen fornægter ikke eksistensen af biologiske kønsforskelle, men lægger vægt på, at disse ikke er essentielle og uforanderlige størrelser, men forhandles og skabes socialt og kulturelt. Den socialkonstruktivistiske kønsforskning er således også knyttet til et opgør med forestillingen om køn som noget uforanderligt. Endelig har traditionen fremhævet, at køn er et relationelt fænomen, idet forestillinger om mandligt og kvindeligt kon-

strueres i forhold til hinanden og er forbundet med magt og dominans, som bl.a. udfolder sig som en sproglig proces (Lorber & Farrell, 1991).

Den socialkonstruktivistiske tradition er frugtbar med henblik på en analyse af beslutningsmagt over barselsorlov, fordi et nøgletema er forestillingerne om køn og den politiske konstruktion af moderskab og faderskab. Et spørgsmål er således, om der over tid er sket en forandring i forestillinger om moderskab, og i hvilken grad mødre konstrueres som de primære eller eneste omsorgsgivere. Jeg fokuserer også på, om disse forestillinger bygger på biologiske argumenter, og hvordan de legitimeres. En ny forskningsmæssig interesse for den sociale konstruktion af maskulinitet og faderskab er også frugtbar som analytisk perspektiv for analysen af barselsorlovsforhandlingerne. Perspektivet er langt mere uopdyrket end spørgsmålet om konstruktionen af moderskab, men har været genstand for stigende forskningsmæssig og politisk bevågenhed i takt med forandringer i faderrollen gennem de sidste par årtier. Et interessant spørgsmål er, om konstruktionerne af faderskab er modsatrettede og ambivalente, og i hvilken grad de udfordrer traditionelle forestillinger om maskulinitet (Højgaard, 1997). I den foreliggende analyse er spørgsmålet, hvornår faderskab gøres til en politisk kategori, og om det konstrueres ud fra forestillinger om en kvindelig omsorgsrolle eller som noget særegent. Analysens sammenlignende skandinaviske perspektiv åbner desuden mulighed for at undersøge forskelle og ligheder i den politiske konstruktion af faderskab i de tre lande.

Ud over konstruktionen af køn og forældreskab kan det socialkonstruktivistiske perspektiv på frugtbar vis bidrage med særlige synsvinkler på i hvert fald tre relevante temaer i analysen. Det første retter sig mod det tidligere omtalte valg mellem argumenter om særart eller lighed. Flere kønsforskere, herunder den amerikanske historiker Joan Scott, har vist, at særarts- og lighedsdiskussionen har været funderet i en konstruktion af en dikotomi, der har skabt et umuligt valg for feminister (1988). I sin dekonstruktion af denne dikotomi argumenterer hun for, at den er falsk og bygger på sproglig manipulation: Det modsatte af lighed er ikke særart, men ulighed, og det modsatte af særart er ikke lighed, men enshed (*sameness*), men alligevel har feminister gennem historien ofte været tvunget til et umuligt valg mellem argumenter om lighed og forskel. Udfordringen for feministen både som teori og politisk praksis består i at insistere på at stille det forskellige lige ved at formulere krav om lighed mellem kønnene med udgangspunkt i deres forskellighed.

Det andet tema, som på frugtbar vis kan anskues med en socialkonstruktivistisk optik, er grænsedragningen mellem offentligt og privat.

Grænsen kan analyseres som noget, der konstrueres politisk og er genstand for diskursive magtkampe og konstant forhandling. Udfaldet afhænger af nogle befolkningsgruppers magt til at definere andres krav som politisk uvedkommende. Den amerikanske filosof Nancy Fraser argumenterer for, at det er udtryk for mandlig kønsdominans, når nogle spørgsmål depolitiseres med henvisning til, at de har privat og personlig karakter og ikke er offentlige og økonomiske anliggender (1989: 166ff.). Synspunktet udfolder Schattschneiders perspektiv om, at magt drejer sig om kontrollen over alternativer, men med særlig betoning af det sproglige element. Grænsen mellem offentligt og privat er således ikke objektiv givet, og det viser sig i praksis, at der er store variationer i tid og rum i, hvad der defineres som politiske problemer. Kvindebevægelsens succes med at få emner, der tidligere blev opfattet som private og staten uvedkommende på den politiske dagsorden, kan i denne forbindelse fortolkes som *empowerment* af kvinder på et kollektivt plan og knytter sig til én af bevægelsens hovedparoler om ”det private som politisk”.

Et tredje tema har overvejende relevans som et fraværende perspektiv på danske velfærdsydelser, og det drejer sig om forskellen i den rolle begrebet *afhængighed* har spillet i danske og amerikanske debatter om velfærdsydelser, der retter sig mod mødre. Fraser og Linda Gordon har påvist den centrale betydning, begrebet har haft i amerikanske debatter om velfærdspolitik, herunder især for diskussionen om enlige forsørgeres afhængighed af sociale ydelser. De viser, hvordan den politiske brug af begrebet har ændret sig frem til nyere tid, hvor det er blevet synonymt med sorte ugifte teenagemødre og tegn på svaghed, og hvor brugen af begrebet har fået et stærkt moralsk islæt. Begrebets modpol, uafhængighed, forbindes med hvide personer af hankøn og med en stærkere samfundsmæssig position (Fraser & Gordon, 1994). For en dansk betragtning er det mest interessant, at den politiske betydning af begrebet afhængighed er markant anderledes i Danmark. Forestillingen om, at statslige ydelser i særlig grad skaber afhængighed, eller at dette især skulle gælde kvinder eller enlige mødre, har ikke været fremherskende i Danmark i efterkrigstiden. Det skal ses i sammenhæng med betoningen af velfærdsydelser som fx barselsorlov og børneinstitutioner som rettigheder knyttet til medborgerskab (jf. næste kapitel). Spørgsmålet er imidlertid, om afhængighedsdiskursen var fremherskende i de politiske debatter om barselsorlov, før universalismen for alvor slog igennem som dominerende princip i den danske velfærdsstat.

Endelig har jeg valgt at lade spørgsmålet om, hvordan man identificerer og definerer de problemer, som er udgangspunkt for beslutninger om at

ændre den statslige regulering af barselsorlov, stå i centrum. Det sker med inspiration fra den australske kønsforsker Carol Lee Bacchi, som med det, hun kalder for ”hvad er problemet?”-metoden, ser på, hvornår spørgsmål bliver opfattet som relevante politiske problemer, og hvorledes problemet defineres. Hun antager, at det er afgørende for de politiske løsninger, der vælges. Bacchi fremhæver det væsentlige i også at beskæftige sig med, hvad der ikke problematiseres, og hvad konsekvenserne kunne være af alternative problemdiagnoser. Hun præciserer, at hendes metode er forskellig fra spørgsmålet om udvælgelse og fravælgelse af temaer på den politiske dagsorden. Et afgørende omdrejningspunkt i hendes metode er, hvordan subjekter konstitueres i diskurserne, og specielt hvilke rammer der udstikkes for opfattelsen af kvinder og mænd. Det kalder Bacchi for ”gender framing”, hvilket der ikke findes noget præcist dansk udtryk for. Jeg bruger betegnelsen ”kønsforestillinger”, men det betoner ikke i samme grad som det engelske begreb betydningen af den sproglige proces.

Bacchis perspektiv er analytisk frugtbart, men hendes antagelse om en kausalsammenhæng mellem problemdiagnose og valget af politiske løsninger må modificeres. Politiske beslutninger kan have karakter af symbolpolitik, der ikke nødvendigvis lægger op til konkrete politiske løsninger, men snarere skal signalere, at noget opfattes som politisk relevant at beskæftige sig med, uden at der nødvendigvis vælges konkrete politiske instrumenter. Det kan illustreres ved Bacchis eget empiriske interessefelt nemlig politik, der påvirker kvinders uligestilling. Selv om ligestillingspolitik bl.a. som følge af den internationale påvirkning har udviklet sig til et etableret politikfelt med særlige love og institutioner i Danmark, så har området været præget af en meget uafklaret forestilling om, hvad både ligestilling og uligestilling indebærer (Borchorst & Dahlerup, 2003). Bacchis komparative analyser af sammenhængen mellem problemdefinition og valget af løsninger for syv policyområder i syv lande illustrerer imidlertid ganske godt pointen om betydelig variation i valget af løsninger på ensartede politiske problemstillinger, der bl.a. kan føres tilbage til forskellige problemdefinitioner. Hendes analyse viser også, at den konkrete historiske, politiske og institutionelle kontekst og de dominerende politiske forestillinger har betydning for problemdefinition og valg af løsninger. Disse faktorer inddrages i den efterfølgende analyse, ligesom der også spørges til konkurrerende problemopfattelser og deres betydning for udformningen af barselsorloven.

Kapitel 5

Barselsorlov som dansk velfærdsydelse

Kontinuitet og forandring i småbørnsomsorg

Spørgsmålet er så, hvorfor valget er faldet på småbørnsomsorg i en analyse af køn og beslutningsmagt. Det skyldes, at det er en krumtap for den kønsbestemte arbejdsdeling, og at den har været præget af bemærkelsesværdig kontinuitet. Samtidig har orlovens kønsbestemte optik også været kendetegnet af gennemgribende forandringer.

Det stabile først: Over tid og på tværs af de fleste kendte samfund har kvinderne taget sig af omsorgen for afhængige personer som ældre, syge, handicappede og frem for alt småbørn, mens forsørgelse har været mændenes gebet. Denne kønsarbejdsdeling har givet sig udslag i den tidligere omtalte opdeling af kvinder på den private og mænd på den offentlige sfære. Moderskabet har således været set som den helt afgørende bestemmelse i kvinders liv, uanset at der gennem historien altid har været kvinder på arbejdsmarkedet. Mænds forsørgerrolle har været næsten lige så stærk som forestilling, og det har bl.a. ført til argumenter om, at mændene skulle have familieløn og dermed højere løn end kvinder, uafhængigt af om de faktisk var forsørgere, eller om kvinderne var enlige mødre.

For nogle patriarkatsteoretikere som Zillah Eisenstein er den primære bestemmelse af kvinden ud fra moderskabet konstituerende for patriarkatet. Det biologiske moderskab i form af graviditet og amning er kun den ene side af sagen; den anden er det, hun kalder det institutionelle moderskab. Det består i, at kvinder fastholdes på omsorgen for og opdragelsen af børnene også ud over det biologiske moderskab. Kvinders omsorgsrolle er altså ikke naturgivet; den er bevidst organiseret og sociale konstrueret, men den legitimeres via biologien og fremstilles dermed som uforanderlig (Eisenstein, 1981: kap. 2). Ifølge Eisenstein spiller staten en aktiv rolle i opretholdelsen af patriarkatet ved at reducere kvinders valgmuligheder i forhold til deres reproduktive evner og fastholde dem i moderskabet, og det sker, fordi staten medierer mellem kapitalismen og patriarkatet som sociale systemer (1981: kap. 10). Statslige politikker er dermed helt afgørende for opretholdelse af det institutionelle moderskab.

Patriarkatsteoriene og de øvrige strukturelle teorier om kønsmagt er som omtalt tidligere dårligt rustet til at forstå forandringer, og derfor kommer de til kort i forhold til at forklare de markante ændringer på dette område i efterkrigstiden. I alle vestlige lande er der sket en storstilet integration

af kvinder på arbejdsmarkedet og i uddannelse. Det er blevet fulgt af en række andre ændringer: Kvinder føder færre børn, færre bliver gift, og de bliver det senere; flere bliver skilt, og endelig har antallet af enlige mødre været stigende. Nogle af disse nye dynamiske mønstre i familiestrukturerne har knyttet sig til overgangsfaser, indtil der er sket en tilpasning til toforsørger-familiestrukturen, andre har været mere permanente. Mænds faderrolle har også ændret sig, men senere og ikke så vidtgående som forandringerne i kvinders forsørgerrolle. Udviklingen kan også beskrives som en ændring fra en mandlig forsørgermodel til en toforsørger-familiemodel.

Kombinationen af det bestandige og det foranderlige gør det oplagt at analysere politiske beslutninger om småbørnsomsorg, bl.a. fordi sammenlignende analyser af forskellige lande har vist, at den statslige politik i nogle lande har virket i retning af at opretholde en mandlig forsørgermodel, mens man i andre lande har søgt at stimulere integrationen af kvinder på arbejdsmarkedet via offentlig politik.

Lighed, særart og barselsorlov

Barselsorlov som social ydelse er også interessant, fordi den i særlig grad har eksponeret særarts- og lighedsdilemmaet, men der er store variationer i, hvordan dette dilemma har manifesteret sig i forskellige kulturer. Bacchi (1990: kap. 5) viser på baggrund af en analyse af barselsorlovsdebatter i USA, Storbritannien og Australien, at det har været størst i USA, hvor barselsorlovskravet har splittet feminister i to lejre. Én gruppe har kæmpet for barselsorlov på baggrund af en enshedsargumentation. Den har slået på, at kvinder kan klare det samme som mænd på arbejdsmarkedet, og at graviditet og barsel kan sidestilles med anden sygdom. Den anden position har argumenteret for barselsorlov med udgangspunkt i graviditet, fødsel og amning som betingelser, der grundlæggende adskiller kvinder fra mænd. Den knytter sig til den tidligere omtalte maternalistiske tradition, der har tendret mod romantisering af moderskabet.

Begge positioner har været problematiske, for uanset argumentationen så har kvinders evne til at føde børn været brugt imod dem. Bacchis konklusion er, at det afgørende ikke er, om kvinder og mænd grundlæggende er ens eller forskellige, men at deres arbejds- og levevilkår ikke er de samme. Konstruktionen af barselsorlov som et valg mellem forskel og enshed mellem kønnene har afledt opmærksomheden fra det afgørende spørgsmål, om samfundet er indstillet på at indrette arbejdsmarkedet og lovgivningen efter, at man skal kunne få børn. Hun giver to forklaringer på, at særarts- og lighedsdilemmaet har været langt mere intrikat i USA end i Australien og

Storbritannien. Den ene er, at der ikke har været nationale barselsorlovsretigheder i USA, hverken med eller uden økonomisk kompensation¹. Den anden er, at fortolkningen af antidiskriminationslovgivningen i sager om sygesikringsdækning ved amerikanske domstole har gjort det meget problematisk at argumentere for kønnenes forskellighed.

Forløbet af debatterne viser, at det ikke er forskellene mellem kønnene i sig selv, der er afgørende, men *hvilke* forskelle der får betydning. Ligesom Scott og flere andre fastholder Bacchi, at det største problem er, at forskel gøres til ulighed, og at kvinders reproduktionsevne er udgangspunkt for, at de diskrimineres på arbejdsmarkedet. Hun konkluderer, at valget mellem at fokusere enten på forskelle eller ligheder mellem kønnene er et umuligt valg, der opstår på grund af de samfundsmæssige livsvilkår (1990; 1991). Hvis konklusionen kan generaliseres, kan man forvente, at modstillingen mellem kønnenes grundlæggende forskellighed og enshed er blevet mindre markant i Danmark i takt med forbedringer i barselsorloven.

Køn og velfærdsmodeller

Der er altså mange indikationer på, at variationer i statens rolle og i velfærdspolitikkerne påvirker den kønsbestemte fordeling af omsorg og forsørgelse. Dette er siden 1980'erne blevet gjort til genstand for voksende forskning. Et nøgletema i denne forskning har været, at "politics matters". Det har ført til en forestilling om divergens i form af forskellige velfærdsstatsregimer, knyttet til forskellige politiske ideologiers dominans (Esping-Andersen, 1990). Interessen for at forstå sammenhængen mellem udbygningen af velfærdsstaten og integrationen af kvinder på arbejdsmarkedet startede naturligt nok i Skandinavien, fordi offentliggørelsen af reproduktionen var mest markant her.

Den norske politolog Helga Hernes' meget citerede konklusion om de skandinaviske velfærdsstaters kvindevenlige potentiale (1987) lå milevidt fra Eisensteins og Patemans konklusioner om staten som blot og bart redskab for kapitalisme og patriarkat. Metaforen om kvindevenlighed var imidlertid mere journalistisk fængende end analytisk funderet. Den havde ikke stor forskningsmæssig værdi i sig selv (Borchorst & Siim, 2002), men den bidrog til radikal nytænkning af statens rolle i kønsforskningen. Ifølge Hernes var det den kombinerede effekt af kræfter "fra neden" i det politiske system i form af den brede politiske mobilisering af kvinder fra 1970'erne og påvirkning "fra oven" i form af integration af kvinder i elitepolitik og etablering af statsfeminisme, der var drivkraften for kvindereformerne og institutionaliseringen af kønslighed. Den politiske mobilisering af kvinder

var ikke et særegent nordisk fænomen, men den var mere omfattende her, og i forhold til de øvrige vestlige lande var det unikt, at det også blev ledsaget af en inklusion af kvinder i elitepolitik. I en årrække lå fire ud af fem nordiske lande således i kvinderepræsentationens verdenstop.

Inspireret af den komparative velfærdsstatsforskning engagerede kønsforskningen sig i at opstille idealtypiske modeller over forskelle og ligheder mellem velfærdsstater, hvor velfærdspolitikernes påvirkning af den kønsbetingede fordeling af omsorg og forsørgelse var en nøglefaktor. Lewis og Ostners (1994) skelnen mellem stærke, medium og svage mandlige forsørgermodeller er et velkendt eksempel herpå. Udgangspunktet var spørgsmålet om, i hvilken grad velfærdssystemet bygger på familielønsprincippet med manden som hovedforsørger og kvinden som ubetalt omsorgsgiver. I de stærke mandlige forsørgermodeller (som fx USA, Storbritannien, Tyskland og England) har kvinders sociale rettigheder ofte været indirekte og afledt af deres mænds tilknytning til arbejdsmarkedsbaserede forsikringsordninger, og politikken har grundlæggende hvilet på en forudsætning om, at kvinders primære rolle var at tage vare på samfundets svage og afhængige personer. De svage mandlige forsørgermodeller er baseret på universelle medborgerskabsrettigheder, og her har kvinder haft adgang til sociale ydelser på lige fod med mænd.

Omsorg og dekommodificering

Kønsforskningens typologier har været udviklet som modsvar på den såkaldte magtressourceskole, der betoner klassekoalitioner og politiske ideologers betydning for forskellene. Utallige kønsforskere har kritiseret teorien for at være kønsblind og for at overse betydningen af familien som en afgørende velfærdsproducent. Gøsta Esping-Andersens meget citerede typologi over liberalistiske, konservativt-korporative (eller kristeligt demokratiske) og socialdemokratiske velfærdsstater havde relationen mellem stat og marked som sit væsentligste perspektiv, og et afgørende kriterium for opdelingen på disse tre modeller var spørgsmålet, om staten via sine indkomstoverførsler gør individer uafhængige af markedskræfterne. Spørgsmålet var altså, om staten via sine ydelser svækker arbejdskraftens varestatus, hvilket var essensen i Esping-Andersens fortolkning af begrebet dekommodificering (eller afkommercialisering). Han opstillede et mål for dekommodificeringsgraden med henblik på at differentiere mellem de forskellige velfærdsstatsmodeller. Dette mål tog også højde for, i hvilken grad sociale ydelser kompenserede for løntab. Udgangspunktet var personer, der havde været kommodificeret, dvs. inddraget i arbejdsstyrken. Esping-Andersen konkluderede, at

derede, at velfærdsstater, der tilhørte det socialdemokratiske regime havde den højeste, og de liberale den laveste dekommodificeringsgrad (Esping-Andersen, 1990).

Teorien var gearet til at forklare velfærdsydelseernes konsekvenser for mandlige arbejdere, men den forudsatte implicit, at den mandlige arbejder havde en kone, der tog sig af husarbejde og børnepasning således at reproduktionen af arbejdskraft blev sikret, både på en dag til dag-basis og i et generationsperspektiv. En række kønsforskere hævdede imidlertid, at hvis man inddrog omsorgsarbejde og analyserede statslige serviceydelser, som fx børnepasning, så gav det helt andre konklusioner angående dekommodificering end Esping-Andersens (se fx Sainsbury, 1994). De skandinaviske velfærdsstater havde den højeste dekommodificering af mandlige arbejdere målt ud fra ydelser ved sygdom, arbejdsløshed, ulykker og alderdom, men de havde samtidig via bl.a. deres serviceydelser som fx børneinstitutioner stimuleret en gennemgribende integration af kvinder i lønnet arbejde. Dermed havde de kommodificeret kvinderne, der desuden ligesom mændene blev dekommodificeret som følge af indkomstoverførslerne. Problemet med Esping-Andersens fortolkning af begrebet var, at det udelukkende drejede sig om forsørgelse og indkomstoverførsler og ignorerede, at omsorgsopgaver for småbørn, syge og ældre nødvendigvis skal varetages og påvirker placeringen på markedet. Dertil kom, at det fokuserede på statsmarkedsrelationen og ikke tog stilling til familiens rolle som velfærdsproducent.

Efter mange års kritik for at have udviklet kønsblinde begreber, supplerede Esping-Andersen i slutningen af 1990'erne sin teori med begrebet familisering, der fokuserer på varetagelsen af omsorgsopgaver, og hans fortolkning indebærer, at så mange velfærdsopgaver som muligt overlades til familien. Defamilisering refererer omvendt til, at staten via sine serviceydelser gør individer uafhængige af familien. Esping-Andersen fandt, at variationerne i defamiliseringsgraden var lige så store og svarede til, hvad han havde fundet for dekommodificering. De skandinaviske lande scorede således også højest med hensyn til defamilisering (1999: kap. 4 og 5).

En ligestillingssucces?

I de senere års velfærdsstatsforskning har der været lagt stigende vægt på betydningen af velfærdsstaternes institutionelle design. Den nyinstitutionelle forskningstradition har argumenteret overbevisende for, at institutionelle dimensioner er væsentlige, når man skal forklare, at velfærdsstater udviser en bemærkelsesværdig resistens over for nedskæringer og forandringer

(Pierson, 1994). Fx er der ofte kontinuitet i velfærdspolitikernes udformning, selv om der kommer helt nye politiske konstellationer til magten. Begrebet "path dependency" eller sporafhængighed sigter mod at fange denne type inerti, og pointen med det er, at beslutninger ved politikens tilblivelse ofte viser sig afgørende for den senere udvikling, således at man fortsætter af samme spor, som man er begyndt på (Thelen, 1999). Dermed bliver en central pointe, at "institutions matters", men også, at "history matters". Endelig betyder denne position, at "context matters", idet rammevilkårene kan få vidtrækkende betydning for udformningen af konkrete politikker. Inden for denne historiske ny-institutionalisme har der gennem de senere år været fokuseret på, hvorfor der også sker afgørende sporskifter i velfærdspolitikkerne. Det institutionelle perspektiv er ikke nødvendigvis en alternativ forklaring til magtressourceforklaringen, men kan bruges supplerende. Det gælder fx i Walter Korpi's tilgang (2002). Han mener, at institutioner er mellemkommende variable, men tilslutter sig i øvrigt opfattelsen af politik som den afgørende forklaring på forskelle mellem velfærdsstater. Han har udviklet en model til at indfange velfærdsstaters institutionelle design med fokus på deres konsekvenser i forhold til lighed. Sidstnævnte inkorporerer både et køns- og et klasseperspektiv.

Kønsforskningens, magtressource-teoriens og de nyinstitutionelle forklarings konklusioner om den danske velfærdsstat er i store træk overensstemmende. Den karakteriseres som en svag mandlig forsørgermodel, mange individualiserede ydelser rettet mod borgerne og i vid udstrækning finansieret via skatterne. Graden af dekommodificering og defamilisering er høj. Til forskel fra velfærdsstater, der overvejende har bygget på forsikringsprincipper for de sociale ydelser, så har den danske velfærdsstat sikret en høj grad af omfordeling mellem både klasser og køn. Således viser sammenlignende analyser af enlige forsørgeres fattigdomsrisiko, at den er meget lavere i Danmark (og Sverige og Norge) end i USA, Tyskland og England (Esping-Andersen, 1999: 161ff.). Denne gruppe er en god kritisk målestok for velfærdsstaters lighedsorientering, fordi dens vilkår til en vis grad afspejler både klasse- og kønsbetinget lighedsorientering i velfærdsstaterne.

Den relative ligestillings succes bekræftes også af Korpi, der konkluderer, at den danske velfærdsstat klarer sig bedre med hensyn til køns- end til klassebetinget lighed. Det første måles ved udbygningen med børneinstitutioner, orlov til fædre og mødre og hjemmehjælp til de ældre. Korpi konkluderer, at den danske velfærdsstat er en unik blanding af det, han kalder en basistryghedsmodel. Den har ikke så omfattende ydelser som de øv-

rige skandinaviske lande, men den fremmer i høj grad en toforsørger-familiemodell.

Ligestilling måles dermed ud fra devisen, jo flere kvinder på arbejdsmarkedet og jo mere statsligt ansvar, desto større ligestilling. Hvis man derimod måler ligestilling som et spørgsmål om rettigheder til at yde familie-baseret omsorg og mænds inddragelse i omsorg, så er konklusionerne om den danske velfærdsstat mindre positive. Knijn og Kremer (1997) konkluderer med udgangspunkt i en vurdering af omsorgsrettigheder, at den danske velfærdsstat i høj grad sikrer børns (og ældres) ret til at modtage omsorg, men derimod er langt dårligere rustet til at sikre retten til at give omsorg. De mener, at danske kvinder på det nærmeste har haft pligt til at være på arbejdsmarkedet og ikke har haft mulighed for at vælge at klare omsorgen for børn og ældre selv.

Dekommodificering, familisering og barselsorlov

Vurderingen af den danske ligestillingssucces afhænger altså af, hvilke mål man bruger. Det gælder også for barselsorloven. Et forholdsvis enkelt bud kunne være, at desto længere barselsorlov og jo højere økonomisk kompensation, desto lettere er det for kvinder at kombinere arbejds- og familieliv og dermed sikre sig økonomisk uafhængighed. Pointen er imidlertid, at orloven både påvirker omsorg og forsørgelse, fordelingen mellem stat og familie og kønsarbejdsdelingen. Problemerne kan illustreres med Esping-Andersens begreber om dekommodificering og defamilisering. Barselsorloven dekommodificerer arbejdskraften, fordi den gør det muligt at holde fri fra jobbet før og efter barsel. Den kommodificerer også arbejdskraften gennem orlovsrettighederne og afskedigelsesbeskyttelsen, men denne type rettigheder ligger ud over Esping-Andersens definition af begrebet, der udelukkende ser på de økonomiske ydelser. Med hensyn til defamiliseringseffekterne, så er effekten af orloven at familisere omsorgen for de yngste børn, men den økonomiske kompensation er udtryk for en defamilisering af forsørgelsen. Begreberne er ikke velegnede til at vurdere lighed mellem køn, bl.a. fordi defamiliseringsbegrebet er udviklet med afsæt i opfattelsen af familien som enhed og ikke på baggrund af en individualbetragtning. Et væsentligt problem er desuden, at hverken dekommodificering eller defamilisering tager stilling til fordelingen af det ubetalte arbejde. Dermed ses der bort fra, at velfærdsydelser i sig selv kan uddybe uligheder mellem kønnene, som det fx kan være tilfældet med virkningerne af barselsorlov eller andre typer børnepasningsorlov, der næsten udelukkende tages af kvinder.

En lang barselsorlov kan selv med en høj økonomisk kompensation være et tveægget sværd for kvinderne. Kvinders hovedansvar for småbørnsomsorg påvirker deres tilknytning til arbejdsmarkedet og den måde, kvinder i den fødedygtige alder opfattes som arbejdskraft på. Helena Skyts Nielsen, Marianne Simonsen og Mette Verner (2003) har påvist, at der eksisterer en "børnestråf" for kvinder i den private sektor, når det gælder løn og karrieremuligheder, mens mulighederne for at kombinere arbejdsliv og familieliv er langt mere optimale i den offentlige sektor. Den i international sammenhæng meget stærke kønssegregering af det danske arbejdsmarked kan således bl.a. ses som en sideeffekt af den kønsbetingede opdeling af omsorg og forsørgelse. Dertil kommer, at sociale rettigheder, der bindes til lønmodtagerstatus, vil afspejle en kønsbetinget fordeling af ulønnet og lønnet omsorgsarbejde. Dermed reproduceres kønsbetingede uligheder i betalt og ubetalt arbejde som ulighed i optjeningen af arbejdsmarkedsrelaterede sociale ydelser. Udviklingen i det danske alderspensionssystem mod en større betoning af arbejdsmarkedspensioner vil således medføre øgede kønsforskelle i pensionsopsparingen, fordi kvinder i højere grad end mænd tager orlov uden at være sikret.

Der er forskellige mulige løsninger på de ulighedsproblemer, der knytter sig til den kønsbestemte fordeling af omsorg og forsørgelse. Fraser opstiller tre forskellige feministiske ligestillingsvisioner for, hvordan ulighedsproblemer som fattigdom, udbytning, marginalisering, tidspres m.m. kan løses i det postindustrielle samfund (1997). Den første model, som hun kalder *en universel forsørgermodel*, lægger frem for alt vægt på at ligestille kvinder og mænd via inddragelse af kvinder i forsørgelse. En forudsætning herfor er at lette kvinders ubetalte omsorgsarbejde lettes, fx ved etablering af børneinstitutioner.

Den anden model kalder hun *omsorgslighedsmodellen*, og den stiler imod en opvurdering af det ubetalte omsorgsarbejde. Den første model er overvejende funderet på en ensheds- og den anden på en forskelstankegang. Begge modeller har et begrænset potentiale i forhold til at skabe kønslighed, fordi de er forbundet med Wollstonecraft-dilemmaet (jf. kapitel 4). og begge har indbyggede svagheder. Den universelle forsørgermodel giver bl.a. problemer i forhold til tidspres og dobbeltarbejde og kønssegregering af arbejdsmarkedet, og den anden tenderer mod at gøre kvinder økonomisk afhængige og marginalisere dem.

Fraser opstiller en tredje ligestillingsvision, som hun mener transcenderer svaghederne i de to første strategier. Hun kalder den for *en universel omsorgsmodel*, og den sigter mod at integrere mænd i omsorgsarbejde og

kvinder i forsørgelse. Det overordnede mål er at opløse modsætningerne mellem omsorg og forsørgelse.

Opsummerende kan man konstatere, at de ligestillingsmæssige konsekvenser af barselsorlov er komplekse at vurdere, fordi man både skal se på konsekvenserne for den familiebaserede omsorg og for tilknytningen til arbejdsmarkedet. I den efterfølgende analyse fokuserer jeg på, om forhandlingerne om barselsorloven sker med et kønsneutralt udgangspunkt, og om de er baseret på selvfølkelige antagelser om mødres ansvar for omsorg og fædres for forsørgelse, og jeg ser på den betydning, ligestilling spiller som argument i forhandlingerne, herunder hvilke af Frasers tre ligestillingsvisioner, argumenterne er baseret på. Begreberne anvendes også i sammenligningen af de skandinaviske landes omsorgspolitik (jf. kapitel 13).

Spørgsmålet er endelig, om Frasers feministiske ligestillingsvisioner imødekommer mænds interesser. Mænd er blevet kaldt ”det ekstreme køn”, fordi der er store og antagelig større forskelle på de bedst og de dårligst stillede mænd end på forskellige kvindegrupper. Derfor kan det være nødvendigt at udvikle en differentieret ligestillingsstrategi for mænd (Christensen & Larsen, 2003). Dette rejser spørgsmålet, om konkrete konstruktioner af barselsorloven opfattes som *win-win*-strategier, hvor både mænd og kvinder vinder. Alternativt er spørgsmålet, om konkrete løsninger fremstilles som nul-sums løsninger, hvor nogen taber og andre vinder. Endelig er det også et åbent spørgsmål, hvordan politikerne vurderer børnenes interesser.

Note

1. Det blev indført i 1993 under Clinton-administrationen, dog uden økonomisk kompensation.

Kapitel 6

De lange linjer i barselsorlovens historie

Politiske beslutninger gennem 100 år

Som velfærdsydelse har barselsorloven undergået store forandringer gennem de 100 år, hvor staten har reguleret pligt og ret til orlov, hvilke grupper, der har været omfattet af lovgivningen og den økonomiske kompensation under orloven. Formålet med kapitlet er at give et overblik over, hvornår disse ændringer er sket, og hvilke aktører, der var afgørende for den politisk-administrative proces op til de parlamentariske beslutninger. Jeg diskuterer også kort de konkurrerende diskurser, der har præget den statslige politik. Spørgsmålet om konflikter belyses dernæst på baggrund af partiernes stemmeadfærd ved behandlingen af afgørende ændringer i barselsorloven, og denne synsvinkel udbygges til sidst med fokus på de forslag til ændringer i barselsorloven, der er fremsat, men ikke er blevet vedtaget.

Fabriksloven af 1901 rummede den første statslige regulering af barselsorlov i Danmark. Her blev barselshvile i fire uger efter nedkomsten gjort obligatorisk for kvinder, der arbejdede på industri- eller håndværksvirksomheder med mere end fem ansatte, med mindre en lægeerklæring godtgjorde, at arbejdet ikke skadede mor og barn. Desuden fastslog loven, at det ikke skulle være forbundet med fattiglovsvirkninger at få offentlig hjælp i denne periode. Da fabriksloven blev ændret i 1913, blev det præciseret, hvordan økonomisk hjælp under den tvungne barselshvile skulle udbetales, og det blev bestemt, at der skulle stilles et opvarmet lokale til rådighed for ammende kvinder. Ifølge sygekasseloven fra 1892 var det ikke obligatorisk for kasserne at yde barselshjælp, men fra 1915 skulle de kasser, der omfattede mindrebemidlede, udbetale hjælp i ti dage efter fødslen. Det skete bl.a. efter pres fra Dansk Kvindesamfund. Imidlertid var relativt få arbejderkvinder dækket af bestemmelserne, og både kvindeorganisationerne og kvindelige politikere forsøgte at forbedre forholdene. De henviste bl.a. til, at kvinderne opfattede den hjælp, der kunne fås via fattigloven, som krænkende på grund af trangsvurderingen, der fulgte med (Lemche, 1939: 289; *Rigsdagstidende* 1932-1933, A, Landstinget: 1577f.).

Som optakt til socialreformerarbejdet i 1930'erne blev der i 1929 under Socialministeriet nedsat et udvalg, der skulle overveje hjælp i anledning af fødsel. I den forbindelse gennemførte to kvindelige fabriksinspektører, Kirsten Gloerfelt-Tarp og Ragna Schou, en undersøgelse af, hvordan forbudsbestemmelserne virkede i København og provinsen. Det viste sig, at mange

kvinder i Københavnsområdet gik på arbejde i denne periode, mens den obligatoriske barselsperiode i højere grad blev overholdt i provinsen. Fabrikinspektørerne forklarede de geografiske forskelle med, at tilværelsen var mindre hård i provinsen. Udvalget foreslog i sin betænkning, at forbuddet skulle sættes ned til tre uger, men til gengæld skulle det håndhæves kraftigere, og flere kvindegrupper fx avis-koner og rengøringskoner skulle være dækket af det. Desuden foreslog man, at flere kvinder skulle dækkes via sygeforsikringen, bl.a. fordi kvinderne hellere opgav at søge fattighjælp på grund af trangsvurderingen. Hjælpen under sygesikringen skulle desuden sættes op, fordi den stort set kun svarede til det, som jordmoderhjælp kostede (*Rigsdagstidende* 1932-1933, B: 3386-3536).

Socialreformens *Lov om Folkeforsikring* fra 1933 imødekom nogle af udvalgets forslag om at øge den økonomiske støtte og udvide adgangen til den. Retten til økonomisk kompensation under barsel for kvindelige sygekassemedlemmer blev hævet fra ti til 14 dage, og der blev åbnet mulighed for dagpenge ud over de 14 dage både før og efter fødslen, hvis lønarbejdet skadede mor og barn. Dette gjaldt dog kun for kvinder, der var omfattet af forbuddet i fabriksloven. Med reformen blev forsikringselementet i sygeforsikringen styrket, idet sygekasserne nu kunne forsikre alle, og der blev indført pligt til at forsikre sig. Det andet spor i sociallovgivningen, den transbestemte hjælp, blev fastholdt i *Lov om Offentlig Forsorg*. Kvinder, der var dækket af den tvungne barselshvile, men ikke var forsikrede og ubemidlede grupper kunne fortsat få økonomisk støtte efter trangsvurdering, og de fik adgang til hjælp fra jordmoder og læge.

Barselsorlovsspørgsmålet blev også taget op i midten af 1930'erne i forbindelse med Befolkningsskommissionens arbejde. Det faldende børnetal gav anledning til voldsom bekymring ikke bare i Danmark, men i alle vestlige lande, og kommissionen, der var nedsat i 1935, skulle komme med forslag til at "modvirke affolkningstendenserne". Derfor lagde man op til etablering af et nyt statsligt politikfelt, nemlig befolknings- eller familiepolitik. Inspireret af svensk befolkningspolitik foreslog man en kvalitativ indfaldsvinkel til befolkningspolitikken, idet kommissionen skulle give anbefalinger til at sikre bedre, sundere og sikrere leveforhold for befolkningen. Kommissionen nedsatte et udvalg om fødsel og barsel, der skulle komme med forslag til ændringer i barselsorlovslovgivningen. Fire forskellige kvindeorganisationer forsøgte at påvirke udvalget til at arbejde for, at moderskabet ikke blev gjort til en hæmsko for kvinder. Baggrunden for deres henvendelser var, at der samtidig var diskussion, om man på grund af den høje arbejdsløshed skulle indføre forbud mod gifte kvinders erhvervsarbej-

de. Udvalget tilvejebragte statistik, der viste, at udearbejdende kvinder fødte væsentligt færre børn end andre kvinder, men det gik imod et forbud mod gifte kvinders arbejde. Man foreslog i stedet, at de offentlige ydelser i forbindelse med moderskab skulle forbedres, og at der skulle indføres en moderskabsydelse (*Befolkningss Kommissionens Betænkninger nr. 3, 1938*).

Det væsentligste element i den statslige barselsorlovspolitik var fortsat barselshvileforbudet, der med en udvidelse af fabrikslovens område i 1953, også kom til at gælde for kvinder, der var beskæftiget med lager- og pakhusarbejde. Derimod var handels- og kontorarbejde, skovbrug, landbrug og gartneri fortsat undtaget. Dermed havde kvinder inden for disse områder også ringere adgang til økonomisk hjælp. Den hjælp, de dækkede grupper kunne opnå, svarede imidlertid kun til ekstraudgifterne ved at få et barn.

I 1960 skete der en afgørende ændring med gennemførelsen af en ny *Lov om den offentlige sygeforsikring*. Her blev barselsorlovsbestemmelserne udstrakt til alle kvindelige lønmodtagere, som var tilsluttet en obligatorisk dagpengeforsikring. Der blev åbnet mulighed for økonomisk støtte i 14 fra tidligst otte uger før forventet fødsel. Disse ændringer fik dog kun betydning for det mindretal af kvinder, der var med i forsikringens lønarbejderordning. De øvrige grupper under forsikringen havde fortsat kun økonomisk dækning i 14 dage. I 1967 kom reglerne om barselsorlov med i *Lov om børnetilskud og andre familieydelser*. I denne forbindelse fik kvinder, der havde udført lønnet arbejde i mindst seks måneder inden for det sidste år, ret til dagpenge af samme størrelse som sygedagpenge. Barselsorlovsreglerne dækkede nu en meget stor del af kvinderne i arbejdsstyrken.

Som en udløber af Socialreformkommissionen, der var blevet nedsat i 1960, vedtog man i 1972 *Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel*. Dagpengefinansieringen blev nu ændret, idet der blev indført en arbejdsgiverperiode på fem uger. Som led i augustforlig II i 1977 overtog det offentlige igen betalingen for syge- og barselsdagpenge i uge fire og fem. Med dagpengelovens ikrafttrædelse 1. april 1973 ophævede man det hidtil gældende familielønprincip i form af en niveauopdelt udmåling af ydelser til forsørgere og ikke-forsørgere. Derefter fik gifte mænd og kvinder ensartede ydelser. Næste ændring kom i 1977, da bestemmelsen om fire ugers obligatorisk barselshvile bortfaldt med vedtagelsen af arbejderbeskyttelsesloven.

I 1980 blev adgangen til orlov reguleret selvstændigt med *Lov om barselsorlov*, der blev placeret under Arbejdsministeriets ressort. Kvindelige lønmodtagere fik nu ubetinget ret til orlov i fire uger før og 14 uger efter fødslen. I loven indgik en bestemmelse om, at det var forbudt at afskedige en arbejdstager under graviditet eller barsel. Bestemmelserne havde ud-

gangspunkt i EF's ligebehandlingsdirektiv, der var blevet implementeret med vedtagelsen af *Ligebehandlingsloven* i 1978, men blev formentlig medtaget her, fordi spørgsmålet havde givet anledning til konflikt i det lovforberedende arbejde. Især Dansk Arbejdsgiverforening havde været stærkt imod en afskedigelsesbeskyttelse (jf. kapitel 9). Retten til økonomisk kompensation blev reguleret i *Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel*, der som hidtil blev administreret af Socialministeriet.

I 1984 blev barselsorloven udvidet til 24 uger, og her fik fædre for første gang orlovsrettigheder i to uger umiddelbart efter fødslen sammen med moderen. Dertil kom, at uge 15-24 kunne deles mellem faderen og moderen. Fædrenes rettigheder var afledt af mødrenes tilknytning til arbejdsmarkedet. I 1989 blev der som opfølgning af et socialdemokratisk beslutningsforslag fra 1987 indført omvendt bevisbyrde ved afskedigelse under graviditet, barsel og adoption. Reglen betød, at arbejdsgiveren skulle løfte bevisbyrden for, at afskedigelse ikke var begrundet i disse forhold. Reguleringen af barselsorlov blev nu integreret i *Lov om ligebehandling*.

I 1990 blev der vedtaget en mindre ændring, hvorefter faderens ret til barselsorlov i to uger frit kunne placeres i de første 14 uger efter fødslen, og i 1991 blev fædres orlovsrettigheder gjort uafhængige af moderens dagpengestatus. Dermed fik fædre til børn, hvis mødre var studerende eller hjemmearbejdende, også adgang til barselsorlov. I 1994 blev der indført 14 dages obligatorisk barselshvile som følge af et EF-direktiv fra 1992 om sikring af gravides rettigheder. Der var tale om et minimumsdirektiv, hvis bestemmelser Danmark allerede opfyldte, bortset fra den obligatoriske barselshvile. I 1997 øremærkede man to uger til fædre i slutningen af orloven. Det skete i forbindelse med en udvidelse af orloven fra 24-26 uger. I begyndelsen af 2002 vedtog folketinget enstemmigt et beslutningsforslag fra de radikale, som pålagde regeringen at undersøge mulige modeller for en barselsfond, således at barselsudgifter fordeles jævnt blandt arbejdsgiverne. Den seneste ændring skete i marts 2002, hvor orloven blev forlænget til i alt 52 uger med de fire ugers graviditetsorlov og de to ugers fædreorlov efter fødslen indregnet. Orloven var nu sammensat således, at kvinder havde fire ugers graviditetsorlov, og pligt til orlov i to uger efter fødselen. De følgende 12 uger var øremærket til kvinderne, og resten af orloven kunne deles mellem fædre og mødre. Dermed var de to øremærkede uger til fædre afskaffet.

Sammenfattende kan man beskrive ændringerne i de politiske beslutninger om barselsorlov således, at barselsorlov i stigende grad er blevet genstand for statslig regulering. Udviklingen er for det første gået fra for-

bud til sikring af rettigheder til orlov. Her er der dog den undtagelse, at den obligatoriske barselshvile blev genindført på grund EF-direktivet om forældreorlov. For det andet er den økonomiske hjælp ændret fra transbestemt til rettighedsbaseret hjælp. For det tredje er den lovbestemte økonomiske kompensation blevet forbedret. Den fjerde udviklingstendens er, at orloven er blevet forlænget, og flere grupper er blevet dækket af lovgivningen. Først regulerede man kun for kvinder på visse fabrikker, men siden er flere og flere lønmodtagergrupper kommet med, og dernæst fik uddannelsessøgende, medhjælpende hustruer, selvstændige og hjemmearbejdende husmødre også orlovsrettigheder. Fra 1901 til 1984 omfattede reguleringen udelukkende mødre. Efter 83 års statslig regulering fik fædre derefter adgang til barselsorlov, og 13 år senere fik faderen selvstændige rettigheder, der ikke kunne overføres til moderen. Den seneste ændring er det eneste eksempel på afskaffelse af rettigheder i barselsorlovspolitikken. Det skete dog samtidig med en udvidelse af fædres og mødres samlede rettigheder.

Der har ikke været tale om nogen gradvis udbygning af den statslige regulering. Især hvad angår rettigheder til økonomisk kompensation, har udviklingen været karakteriseret ved et markant nybrud i 1960'erne. Fra dette tidspunkt og fremefter bliver der også tale om langt hyppigere ændringer i lovgivningen end i de første fem årtiers barselsorlovshistorie.

Diskursive kampe som afsæt for den statslige politik

Det er ikke muligt på rimelig vis at udtale sig om, hvilke diskurser der har været styrende for den statslige politik gennem disse 100 år, men jeg vil dog knytte nogle overordnede kommentarer til de diskursive kampe, der har været afgørende for den statslige regulering. Nogle af dem uddybes i de følgende kapitler om de enkelte forhandlinger. Den første generelle kommentar er, at småbørnsomsorg i den første halvdel af 1900-tallet opfattes som kvinders selvfølgelige ansvar, men at der derudover har været konkurrerende diskurser vedrørende, om moderskabet skulle være kvindens eneste bestemmelse, og om det offentlige via sin politik skulle fastholde en traditionel mandlig forsørgermodel. Der var særligt i tre perioder diskursive kampe med konkurrerende forestillinger om kvindens rette placering.

Den første diskursive kamp var tematiseret som særbeskyttelse af kvinder, og den fandt sted omkring vedtagelsen af fabriksloven i 1901. Den behandles i det følgende kapitel. Her skal det blot understreges, at udgangen på de omfattende debatter om forbud mod kvinders natarbejde m.m. blev, at kvinders ret til at være tilknyttet arbejdsmarkedet blev styrende for den statslige politik.

Under krisen i 1930'erne opstod der en ny diskursiv kamp om kvinders placering mellem omsorg og forsørgelse. Den var udløst af den høje arbejdsløshed og var tematiseret som gifte kvinders ret til selverhverv. Som nævnt blev den også aktualiseret af den faldende fertilitet. Det var afgørende i denne etableringsfase for familiepolitiske overvejelser, at Befolkningsskommissionen og dets udvalg vedrørende fødsel og barsel udfordrede forestillingen om, at den statslige politik skulle forsøge at hæmme gifte kvinders adgang til selvforsørgelse og præmiere fødsler, således som man gjorde i en række kontinentaleuropæiske lande. Der var imidlertid mere tale om diskursive tilkendegivelser end om konkrete handlinger, for det var meget få af Befolkningsskommissionens forslag, der materialiserede sig i konkrete initiativer. Det fik imidlertid stor betydning for de kommende års dominerende forestillinger om gifte kvinders rette placering, at man ikke lagde op til, at den statslige politik skulle understøtte moderskabet som kvinders primære eller eneste bestemmelse.

1960'erne er den tredje periode, der var præget af konkurrerende forestillinger om kvinders placering. Det kom bl.a. til udtryk i debatten omkring beslutningen i 1967, der analyseres i kapitel 8. Valget stod mellem at forbedre barselsorloven eller at give støtte til hjemmepasning af børn i form af en beskeden økonomisk ydelse. Fra omkring midten af 1970'erne kan der ikke længere identificeres store konflikter, om den statslige politik skulle bygge på en forestilling om kvinders primære rolle som mødre eller som både forsørgere og omsorgsgivere. I midten af 1990'erne aktualiseredes en diskurs om mænd som omsorgsgivere; men dels var der ikke tale om en omfattende diskurs i Danmark, i hvert fald ikke i sammenligning med Norge og Sverige (jf. kapitel 13), og dels var den ikke særlig konfliktfyldt. Derimod blev en tangerende diskurs om ligestilling som en integreret del af den statslige regulering af barselsorloven højpolitiseret ved beslutningen i 2002. Det analyseres i kapitel 12 og 13.

Udfaldet af disse diskursive kampe har været medvirkende til at forme den statslige politik, der som nævnt i kapitel 5 har været karakteriseret som en svag mandlig forsørgermodel. Jeg mener, at der til en vis grad har været tale om sporafhængighed i den forstand, at fastholdelsen af kvinders dobbelte rolle som forsørgere og omsorgsgivere, som blev markeret med den første beslutning, fik afgørende betydning for politikken i de kommende år. Man indførte ikke et forbud mod voksne kvinders natarbejde, men vedtog regler om beskyttelse i forbindelse med barsel, der også åbnede mulighed for økonomisk støtte fra staten. Disse principper fungerede som ledetråd for de kommende års politik, mens USA fx omvendt indførte et forbud mod

natarbejde, men ikke regler om barselsorlov. Den danske position blev også understøttet af det forhold, at man ikke som i England, Tyskland og senere USA udviklede en tradition for at bruge kvinder som arbejdskraftreserve i forbindelse med verdenskrigene. Det skyldes, at Danmark ikke var aktivt krigsførende. Modstanden mod at forbyde gifte kvinders selverhverv i 1930'erne afspejlede imidlertid, at heller ikke svingninger i behovet for arbejdskraft blev accepteret som legitimation for at rokere rundt med kvinderne. Kvinders ret til lønnet arbejde blev styrket af, at kvindeorganisationerne, kvindebevægelsen og centralt placeret kvindelige politikere i første halvdel af 1900-tallet var aktive for at præge gældende forestillinger om kvinders placering, samt at det lykkedes dem at få en vis indflydelse på udformningen af den statslige politik.

Konflikt og konsensus

Spørgsmålet er så, om dansk barselsorlovs politik i øvrigt har været præget af konflikter, eller om den ligesom en række andre områder af dansk velfærdspolitik i etablerings- og udbygningsperioden i begyndelsen og midten af 1900-tallet har været præget af konsensus. Det undersøges ved at se på partiernes stemmeafgivning. Det giver også mulighed for at vurdere, om konflikterne har været karakteriseret ved en højre-venstre betonet skillelinje, eller om der har været konsensus over midten i dansk politik om barselsorloven. Sidstnævnte er også en indikator på, om der er tale om et højpolitiseret emne i dansk politik. Partiernes stemmeafgivning ved de væsentligste ændringer i barselsorlovslovgivningen 1901-2002 er vist i tabel 6.1.

Oversigten viser, at hovedparten af beslutningerne er truffet med konsensus. Frem til 1980 støttede stort set alle partier de ændringer, som blev gennemført. Venstre og Konservative stemte mod loven om offentlig sygesikring i 1960, fordi de foretrak fortsættelse af en frivillig forsikringsordning og et tosporet socialsystem med opdeling af økonomisk støtte baseret på forsikring og forsorg. De ville heller ikke støtte øgede offentlige tilskud til sygeforsikringen. De to partier udtalte sig imidlertid ikke imod den udvidelse af dækningen ved barsel til 14 uger, der i det hele taget fik meget begrænset opmærksomhed under forhandlingerne.

Jordskredsvalget i 1973 førte til en ændring i politikens konsensuspræg, idet Fremskridtspartiet i de følgende år stemte mod stort set alle ændringer i barselsorloven. Ændringen i dagpengeloven i 1980 fik kun opbakning fra partierne over midten. Venstre og Konservative ønskede ikke at give økonomisk støtte under den forlængede barselsorlov. Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne stemte hverken for eller imod ændringen,

Tabel 6.1. Partiermes stemmeafgivning ved de væsentligste ændringer i barselsorlovlovgivningen

Lov	DKP	VS	EL	SF	S	CD	RV	KRF	LC	DR	H/KF	V	FRP	DF
Fremstættelse-vedtagelse					+						+	-		
Lov om arbejde i fabrikker 1901 (2.10.1900-30.3.1901). Fire ugers obligatorisk barselhvile, offentlig hjælp i perioden uden fattighjælpsvirkninger					+						+	+		
Lov af 10.6.1960 om offentlig sygeforsikring (27.11.1959-1.6.1960). Barselsorlov på 14 uger for alle kvinder, der omfattes af lønlønarbejdsordningen	+				+		+			+	+	+		
Lov nr. 236 af 3.6.1967 om børnetilskud og andre familielejdelser (7.12.1966-30.5.1967). Barselsorlov på 14 uger for alle kvinder op til otte uger inden fødslen				+	+		+		+		2	+		
Lov nr. 234 af 4.6.1980 om barselsorlov m.v. (6.5.-29.5.1980). Barselsorlov til kvinder fire uger før fødslen og 14 uger efter, forbud mod afskedigelse		+		+	+	+	+	+		+	+	+	+	
Lov nr. 233 af 4.6.1980 om dagpenge ved sygdom eller fødsel m.v. (6.5.-29.5.1980). Dagpenge i overensstemmelse med Lov 234		s.i.		s.i.	+	+	+	+		+	+	+	+	
Lov nr. 573 af 7.12.1983 om barselsorlov (7.10.1983-29.11.1983). Indfører to ugers omsorgsorlov til fædre og ti ugers forældreorlov til deling		+		+	+	+	+	+			+	+	+	
Lov nr. 572 af 7.12.1983 om dagpenge ved sygdom eller fødsel (7.10.1983-29.11.1983). Ret til dagpenge i overensstemmelse med retighederne i lov 573. Fædres rettigheder betinget af, at begge forældre har dagpengegivende indtægt		+		+	+	+	+	+			+	+	+	
Lov nr. 244 af 19.4.1989 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. (26.10.-16.12.1988) Omvendt bevisbyrde ved afskedigelse af gravide				+	+	+	+	+			+	+	+	

Lov	DKP	VS	EL	SF	S	CD	RV	KRF	LC	DR	H/KF	V	FRP	DF
Fremstættelse-vedtagelse														
Lov nr. 366 af 6.6.1991 om dagpenge ved sygdom eller fødsel (10.1.-21.5.1991). Faderens rettigheder uafhængige af moderens				+	+	+	+	+			+	+	+	
Lov nr. 412 af 1.6.1994 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. (20.1.-17.5.1994). To ugers obligatorisk barsel, ret til fravær ved graviditetsundersøgelser			+	+	+	3	+				+	+	+	
Lov nr. 1111 af 29.12.1997 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. (3.12.-19.12.1997). Fortælgelse til uge 25 og 26, fødeperiode			+	+	+	+	+				+	+	+	+
Lov nr. 141 af 25.3.2002 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. (9.1.-20.3.2002). 52 ugers barsel, afskaffer børnepasningsorlov og fødeperiode i uge 25 og 26			+	+	+		+				+	+		+

Noter: 1. Inklusive stemmer fra repræsentanter fra Venstreformpartiet. 2. Lis Møller stemte hverken for eller imod. 3. Inklusive Bente Juncker, som var gået ud af Centrumdemokraterne.

Kilder: 1901-1952: *Rigsdagsårbog*; 1953-1985: *Folketingsårbog*; 1986-2003: *Folketingsårbog*. *Årbog og Register*.

fordi de ønskede mere vidtgående ordninger. Alle disse partier stemte dog for en udvidelse af retten til orlov, som var fastlagt i lov om barselsorlov.

Ved de efterfølgende ændringer gennem 1980'erne og første del af 1990'erne var man tilbage til et mønster, hvor kun det yderste højre i form af Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti stemte imod beslutningerne. Ved de sidste to ændringer i 1997 og 2002 skete der en markant ændring i den parlamentariske opbakning, idet der opstod en skarp venstre-højre-opdeling i tilslutningen til ændringer i barselsorloven. Det er ydermere iøjnefaldende, at uenighederne havde omvendt fortegn ved de to beslutninger. Ved udvidelsen af orloven med to øremærkede uger til fædre i 1997 stemte de borgerlige partier imod, og ved udvidelsen af orloven i 2002 stemte Socialdemokratiet og Radikale for første gang ikke for en politisk beslutning om barselsorlov. Det var også første gang, at de og venstrefløjen stemte imod beslutninger om ændringer i barselsorloven.

Samlet giver det et billede af overvejende konsensus omkring de politiske beslutninger om barsel frem til 1973. Den uenighed, der har været, har knyttet sig til den økonomiske finansiering, og den har været præget af en højre-venstre betonet uenighed, hvor de borgerlige partier har været skeptiske over for øgede offentlige udgifter til området. Fra 1973-1997 var der en periode, hvor det yderste højre stemte imod udvidede statslige forpligtelser. Med de seneste to beslutninger er der gået blokpolitik i barselsorlovs politikken, og det indikerer, at barselsorloven er blevet politiseret og er rykket højere op på den politiske dagsorden.

Ikke-beslutninger

En anden indfaldsvinkel til spørgsmålet om konflikt og konsensus er at se på, hvilke lov- og beslutningsforslag som er blevet fremsat, men ikke er blevet vedtaget. Det kan tages som udtryk for et meget begrænset fokus på ikke-beslutninger i Bachrach og Baratz' forstand. Kravene er gået gennem mange frasorteringsfiltre, før de når frem til beslutningsdagsordenen, og selv hvis de når dertil, vil partier i mange tilfælde undlade at fremsætte forslag, for hvilke de ved, der ikke kan skabes flertal. Man skal også være opmærksom på, at fremsættelsen af forslag kan være udtryk for en symbolsk handling for at markere politiske synspunkter, som måske ikke afspejler reel politisk handlingsvilje. Jeg antager alligevel, at sorteringen af emner fra den offentlige dagsorden frem til beslutningsdagsordenen kan belyse spørgsmålet om beslutningsmagt, fordi det i bredere forstand kan ses som udtryk for kampen om at kontrollere alternativer, jf. Schattschneider.

Tablet 6.2. Lov- (L) og beslutnings- (B) forslag, som ikke er vedtaget

Fremsættelse	Fremsat af	Indhold	Behandling
Jan 1909	VRF	Udvidet ret til lægehjælp ved barsel for sygekassemedlemmer (L)	Beretning
Mar 1947	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	Ingen beh.
Jan 1948	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	1. beh.
Dec 1948	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	1. beh.
Nov 1949	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	1. beh.
Febr 1951	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	1. beh.
Okt 1951	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	1. beh.
Dec 1952	DKP	8 uger før og 8 uger efter. Forbud mod afskedigelse (L)	1. beh.
Febr 1958	DKP	Barseldagpenge til alle med indtægter under sygekassegrænsen (L)	1. beh.
Nov 1963	SF	Barseldagpenge til alle lønarbejdere (L)	1. beh.
Juni 1971	S	Tre måneder (L)	Ingen beh.
Mar 1974	DKP	21 uger med 100 pct. kompensation fra fond (B)	1. beh.
Okt 1974	KRF	20 uger (L)	1. beh.
Dec 1974	SF	Oprettelse af barselsfond (B)	Beretning
Dec 1974	KrF	Dagpenge til medhjælpende hustruer (B)	1. beh.
Aug 1976	K, V, KrF	Nedsættelse af arbejdsgiveperiode (L)	2. beh. forlig med reg.
Jan 1977	VS	Ekstra orlov ved sygdom, udvidet barselord og 100 pct. kompensation (B)	1. beh.
April 1977	SF	Ni måneder Tre til hver af forældrene og tre til deling. To uger til faderen ved fødslen. Finansieres af det offentlige og en fond (B)	1. beh.

Fremsættelse	Fremsat af	Indhold	Behandling
Okt 1977	SF	Ni måneder Tre til hver af forældrene og tre til deling. To uger til faderen ved fødslen. Finansieres af det offentlige og en fond (B)	1. beh.
Nov 1977	KRF	26 uger med dagpenge + 26 uger med halve dagpenge (L)	1. beh.
Jan 1978	DKP	Otte uger før fødslen, 26 uger efter – også for forældre under uddannelse (B)	1. beh.
Febr 1978	FP	Arbejdsgiverperioden sænkes til én uge (L)	1. beh.
Jan 1978 Mar 1978	V, K, CD, Krf	Retigheder for selvstændige (L)	Forkastet v. 3. beh.
Okt 1978	RV	Fire uger før, 14 efter fødslen (B)	Beretning
Okt 1978	DKP	26 uger, 100 pct. kompensation (B)	Beretning
Okt 1978	FP	Arbejdsgiverperioden sænkes til én uge (L)	1. beh.
Okt 1978	V, K, Krf, CD	Selvstændige får dækket efter tre uger i stedet for fem (L)	1. beh.
Nov 1978	SF	Ni måneder. Tre til hver af forældrene og tre til deling. To uger til faderen ved fødslen. Finansieres af det offentlige og en fond (B)	Beretning
Okt 1979	DKP	26 uger (B)	Trukket
Febr 1980	V	Ret til orlov med dagpenge for selvstændige og hjemmegående (L)	1. beh.
Mar 1980	SF	Ni måneder Tre til hver af forældrene og tre til deling. To uger til faderen ved fødslen. Finansieres af det offentlige og en fond (B)	1. beh.
Mar 1980	RV	Fire uger før, 14 efter fødslen (B)	Trukket
Mar 1980	VS	Otte uger før (L)	1. beh.
April 1986	S	Vikardækning ved barsel og refusion af udgifter for off. arbejdsgivere (L)	1. beh.
April 1986	RV	Ligestilling ml. adoptiv- og biologiske forældre (L)	1. beh.
Nov 1986	S	Tvungen vikardækning ved barsel og refusion af udgifter for off. Arbejdsgivere (L)	1. beh.

Fremsejttelse	Fremset af	Indhold	Behandling
Okt 1987	SF	Forlængt barsel ved barns sygdom (L)	Betænkning – valg
Okt 1989	SF	12 uger ekstra forbeholdt faderen (L)	1. beh.
Okt 1990	KrF	Dagpengeret til studerende på SU (L)	1. beh.
Okt 1990	SF	Fædres ret til dagpenge under orlov uafhængig af moderen (L)	1. beh.
Jan 1991	SF	12 uger ekstra forbeholdt faderen (L)	1. beh.
Febr 1991	KrF	Dagpengeret til studerende på SU (L)	Betænkning
Okt 1995	SF	Fædre: fire uger v. fødsel og fire uger særskilt orlov. 16 uger i alt til deling, dog max 24 uger i alt til kvinden (B)	1. beh.
Febr 1996	SF	Barselsfond (B)	1. beh.
Nov 1997	SF	42 uger i alt – 10 forbeholdt faderen (L)	Ingen beh.
Maj 1999	SF	Statslig indbetaling til pensionsopsparing under orlov (B)	Ingen beh.
Febr 2000	SF	Statslig indbetaling til pensionsopsparing under orlov (B)	1. beh.
Febr 2001	F. Dahlsgaard	52 uger (B)	Forkastet v. 2. beh.
Mar 2001	SF	14 uger mere i første omgang – senere større udvidelse (B)	1. beh.
Maj 2001	SF	48 uger i alt – 14 forbeholdt kvinden, resten til deling (L)	Ingen beh.
Maj 2001	V+K	52 uger + afskaffelse af børnepasningsorlov (B)	Ingen beh.
Okt 2001	V+K	52 uger + afskaffelse af børnepasningsorlov (B)	Ingen beh.
Okt 2001	KrF	52 uger, fastholdelse af fædreorlov. Fleksibilitet (B)	Ingen beh.
Dec 2001	KrF	52 uger, fastholdelse af fædreorlov. Fleksibilitet (B)	1. beh.
Dec 2001	S	6 ugers selvstændig ret til fædreorlov (B)	1. beh.

Kilder: 1901-1952: *Rigsdagsårsbog*; 1953-1985: *Folketingårsbog*; 1986-2003: *Folketingstidende. Årbog og Registre*.

Tabel 6.2 omfatter både beslutningsforslag og lovforslag, og den viser, at især venstrefløjspartierne, Socialistisk Folkeparti og Danmarks Kommunistiske Parti har stillet forslag, der ikke er blevet vedtaget. Emnemæssigt har forslagene primært drejet sig om forlængelse af barselsorloven og forbedring af den økonomiske compensation samt barselsrettigheder til fædre. Dertil kommer forslag om forbud mod afskedigelse under graviditet og orlov. En række forslag om sikring af selvstændigt erhvervsdrivende, medarbejdende ægtefæller, hjemmearbejdende samt adoptivforældre har især været fremsat af de borgerlige partier. Endelig har en central barselsfond indgået i mange af de forslag, som ikke er blevet vedtaget, men det er nu under overvejelse. Tidsmæssigt er 1970'erne uden sammenligning den periode, hvor barselsorloven hyppigst har været genstand for politiske forhandlinger, der ikke ledte frem til beslutninger om at ændre lovgivningen.

Nogle af disse ikke-beslutninger inddrages som baggrund for beslutningsforløbene for de seks nøglebeslutninger, som jeg analyserer i det følgende. Jeg ser på ændringerne i 1901, 1967, 1980, 1984, 1997 og 2002. Disse beslutninger er udvalgt ud fra to kriterier. Det ene er, at beslutningerne har ført til de mest væsentlige ændringer i lovgivningen i perioden, og det andet er debatternes substans i forhold til køn, omsorg og barselsorlov. Disse to kriterier har med en enkelt undtagelse været sammenfaldende (jf. kapitel 1).

Beslutningerne analyseres med afsæt i min overordnede problemstilling om den betydning, køn og ligestilling har haft for forhandlingerne om barselsorlov. Alle kapitler indeholder en redegørelse for kontekst og rammebetingelser. Dernæst følger en kortlægning af beslutningsprocessens forløb og herunder spørgsmålet om timing og dagsordensfastsættelse. Dertil kommer problemdefinitioner og konstruktion af køn, faderskab og moderskab. Endelig spørges der ved hver enkelt beslutning om, hvad der var afgørende for dens udformning, og hvem og hvad der har haft beslutningsmagt, samt om der er en sammenhæng mellem diskurs og social praksis ved de konkrete beslutninger.

Kapitel 7

Tvang eller beskyttelse? Fabriksloven 1901

Og nu hvad Kvinderne angaar, som jeg til sidst skal tale lidt om, saa vil jeg sige, at den Bestræbelse, der dog har været her i Landet som i mange andre civiliserede Lande, for at faa Kvinderne til at blive saa lige, som Naturen tillader det, med Mandfolkene, kun daarligt passer med, at man nu sætter Kvinderne under det Formynderskab, man vil sætte dem under ved denne Lovs Bestemmelse. Et af to: enten ere Kvinderne i deres formueretlige Forhold, i deres personlige Ret til at tage Tjeneste og Arbejde, hvor de ville, lige med Mandfolkene, og saa skulle de ikke beskyttes frem for dem, eller ogsaa maa man vende fuldstændig op og ned paa hele de to sidste Menneskealdres udvikling i den Henseende...

Ja, mine Herrer, det kan være en udmærket Ting fra et hygieinisk Standpunkt betragtet, at Kvinderne ikke maa arbejde mere end 10 timer, at de ikke maa arbejde på Helligdage, at de ikke maa arbejde, naar de have faaet Børn, og maaske endogsaa heller ikke, inden de faa Børnene, og det kan være en udmærket Ting, at Arbejdslokalerne skulle gøres saa luftige og renlige etc. etc. som muligt; hvem vil nægte det? Men det, man nægter er, fordi det er en god Sag, skal den fremtvinges ved Lov. Det ene følger ikke af det andet, ikke paa nogen Maade. Det skal først bevises, at der virkelig er en Fare for Samfundet i friheden, før kan der efter min Mening ikke være Tale om, at man bør give Lov. *Jacob Scavenius, Højre, Folketinget d. 21. december 1899 (Rigsdagstidende 1899-1900, A, Folketinget: 2105f.)*

Det er mig bekendt, at der er Medlemmer her i denne Sal, som ikke uden Føje regne sig som hørende til Demokratiet, som frisindede Demokrater, for hvem denne Lov i sit Væsen er en Vederstyggelighed, som ikke kunne lide denne Lov, som kalde den for en tyrannisk lov, en Tvangslov. Jeg tror, at denne Opfattelse beror paa et skævt Syn på Tidens Udvikling og paa det som Tiden nødvendigvis fører med sig. Jeg tror, at efterhånden som et Samfund bliver ældre og opsamler mere og mere Kapital, efterhaanden som det menneskelige Samfund i stedse stigende Grad tager Naturkræfterne i Beslag, sætter Maskinen i Menneskets Sted, bør den naturlige Følge deraf være, at naar det samfundsnødvendige Arbejde kan udføres med et mindre og mindre Antal Kræfter, så bør dette give sig Udslag i, at Arbejdstiden bliver forkortet, og at man udelukker fra Arbejdet saadanne Kræfter, som ikke naturlig høre hjemme i Fabrikker og lignende Virksomheder. Hvis man ikke vil gøre Indskrænkninger paa disse Omraader, saa vil det i Virkeligheden betyde, at man tillader en forholdsvis snæver Kreds af stedse og stedse rigere Mænd at udnytte det store Flertal af Samfundets medlemmer til bedste for sig. Derfor tror jeg at have den almindelig Opinion på min Side, naar jeg udtaler, at en Lov som denne kun formelt er en Forbudslov og en Tvangslov, men i Virkeligheden er en Beskyttelseslov og en Fri-

hedslov. *Gustav Philipsen, Venstrereformpartiet. Folketinget d. 1. marts 1901 (Rigsdagstidende, 1900-1901, A, Folketinget: 3706).*

Rammebetingelser: parlamentariske konflikter og klassekamp

Den første politiske beslutningsproces om barselsorlov fandt sted omkring forrige århundredskifte i den periode, hvor industrialiseringen for alvor slog igennem i Danmark (Hansen, 1972: 286ff.). Lovgivningen fik i første omgang betydning for et begrænset antal kvinder. Ifølge Fabrikstilsynets beretninger fra perioden arbejdede godt 13.000 kvinder på fabrik, især i hovedstaden, men tallet havde været jævnt stigende gennem 1890'erne (Mikkelsen, 1975: 18-29), og lovgivningen havde stor principiel betydning, fordi det var den første statslige regulering af barselsorlov. Perioden var præget af voldsomme konflikter mellem arbejde og kapital, der kulminerede i en stor lock-out i 1899. Den fandt sin løsning med septemberforliget mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Forliget stadfæstede på den ene side arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet, og på den anden side førte det til opbygning af et sæt institutionaliserede spilleregler for løsning af arbejdskonflikter med staten som afgørende neutral mægler.

Perioden var også præget af parlamentariske konflikter mellem partierne Højre og Venstre og store kontroverser om forsvarsspørgsmålet og skatpolitikken. Jacob Estrup, der fra 1877 havde regeret via provisoriske love, var gået af som Konseilspræsident i 1894, og en ny Højre-regering med Hugo Egmont Hørring i spidsen var blevet udnævnt i 1897, men først i juli 1901 kom systemskiftet, hvorefter regeringen kom til at afspejle sammensætningen i Folketinget.

Beslutningsprocessen om arbejderbeskyttelseslovgivningen blev afsluttet under Højre-Ministeriet Hannibal Sehested. Spørgsmålet var ikke højpolitiseret, og derfor var forhandlingerne relativt åbne og kravet om partidisciplin ikke stærkt. Der var ganske mange rigsdagspolitikere, der deltog i debatterne, og der viste sig betydelig variation i synspunkterne i Venstrereformpartiet og nogen forskelle inden for det forhandlende Venstre og Højre. Socialdemokratiets rigsdagsmedlemmer fremstod derimod i det store og hele som enige. Det skal også ses i sammenhæng med, at lovgivning om arbejderbeskyttelse og fastlæggelse af en maksimalarbejdsdag for alle arbejdere allerede var del af partiets program.

Kønskonflikter

Perioden var også præget af kønskonflikter, og det gav sig bl.a. udtryk i, at kvinder over hele landet organiserede sig i den tværpolitiske kvindeorganisation Dansk Kvindesamfund, der var blevet etableret i 1871. Denne organisation forsøgte på forskellig måde at påvirke lovgivning af relevans for kvinders vilkår. Dens formålsparagraf knyttede sig til vilkårene for alle kvinder, men både ledelse og medlemsskare var domineret af kvinder fra borgerskabet, middelklassen og landbruget. Man forsøgte imidlertid at oprioritere arbejderkvinderne, da man i 1899 fik en medredaktør for foreningens blad, *Kvinden og Samfundet*, som havde særlig indsigt arbejderkvindernes vilkår. Hun skrev i den følgende periode en række artikler om vilkårene i arbejderklassen, og fabrikslovsdebatterne blev også grundigt dækket (Lemche, 1939: 111ff.; Mikkelsen, 1975: 34-47). Dermed udfyldte man noget af det tomrum, som var skabt af, at det socialdemokratiske parti og fagbevægelsen havde den holdning, at kønsspørgsmålet var irrelevant i arbejderklassen. De støttede en mandlig forsørgermodel, hvor kvinderne først og fremmest skulle være husmødre og mødre, og derfor gjaldt det om at minimere ikke blot børnearbejdet, men også kvindearbejdet. Mange fagforeninger ville ikke organisere kvindelige arbejdere, hvorefter kvinderne dannede deres egne forbund, som fx Kvindeligt Arbejderforbund, der organiserede de ufaglærte kvinder (Sandvad, 1968).

Forslag om at give kvinder politiske rettigheder blev i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet afvist gentagne gange og kan ses som en beslutning, der blev filteret fra beslutningsdagsordenen i en række år, bl.a. på grund af institutionelle barrierer (jf. kapitel 3). Dansk Kvindesamfund fandt imidlertid stemmeretskravet for vidtgående, og det førte i 1886 til udspaltning af Kvindeligt Fremskridtsforening. Foreningen arbejdede først og fremmest for stemmeretskravet, men beskæftigede sig også med andre politiske spørgsmål (Petersen, 1965; Dahlerup, 1998, bd.1: 124), og det tog, som det vil fremgå senere, også spørgsmålet om beskyttelseslovgivning og barselshvile op.

Kvindens forhold blev sjældent debatteret af den mandlige elite i Rigsdagen i disse år, men ni måneder før forslaget om tvungen barselshvile blev fremsat første gang i Rigsdagen, var der blevet vedtaget en lov om formueforhold mellem ægtefæller. Gifte kvinder var før denne lov umyndige, men de fik nu personlig myndighed ligesom ugifte kvinder havde fået det i 1857¹. Mandens rådighed over den fælles formue blev også lettere indskrænket. Debatten om gifte kvinders myndighed smittede, som det vil fremgå senere, af på forhandlingerne om tvungen barselshvile.

Da de parlamentariske debatter før kvinders stemmeret blev gennemført i rene mandeforsamlinger, havde kvinder ikke direkte indflydelse på beslutningsprocessen, men fabrikslovforslaget blev drøftet blandt kvindegrupper uden for Rigsdagen. Dansk Kvindesamfund havde, som man selv udtrykte det, en forpost på Tinge, idet folketingsmand Svend Høgsbro fra Venstrereformpartiet var bestyrelsesmedlem i organisationen (*Kvinden og Samfundet*, 20.6.1901). Da lovforslaget var blevet trykt, sendte han det til organisationen, der nedsatte et udvalg og indledte en debat i *Kvinden og Samfundet* om forslaget. Den fremherskende holdning i organisationen var imod særbeskyttelse af kvindelige arbejdere. Man gik ind for, at kvinder skulle have adgang til så mange erhverv som muligt, og mente, at forbud mod kvinders natarbejde og begrænsning af deres arbejdsdag ville udelukke dem fra dele af arbejdsmarkedet og forringe deres livsvilkår (*Kvinden og Samfundet*, 6.2.1900). Der var i starten også skepsis over for forslaget om tvungen barselshvile, men organisationen gik ind for forslaget under forudsætning af, at staten støttede kvinderne økonomisk under barselshvilen.

Kvinderne var altså placeret på sidelinjen af den politiske beslutningsproces om fabriksloven, men forsøgte at påvirke debatten i Rigsdagen. Forskellige kvindeorganiseringer arrangerede møder, hvor lovens konsekvenser for kvinderne blev diskuteret. Kvindelig Fremskridtsforening arrangerede et møde d. 9. februar 1900, og Dansk Kvindesamfund afholdt et andet møde d. 21. februar 1900. Endelig stod de københavnske kvindelige fagforeninger for et tredje møde d. 7. marts 1900. På møderne blev der holdt oplæg af forskellige eksperter og debattører, og enkelte rigsdagsrepræsentanter fra Venstrereformpartiet og Socialdemokratiet deltog. Det sidste møde mundede ud i vedtagelsen af en resolution. Den støttede beskyttelse af børn og kvinder under forudsætning af, at det snarest ville blive gennemført for alle, da kvinder ellers ville blive afskåret fra forskellige håndværk. Man gik også ind for forslaget om tvungen barselshvile, ”Dog med den bestemte Fordring, at der ydes disse Kvinder økonomisk Hjælp, ikke Fattighjælp i nævnte Tidsrum” (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 3713). Synspunktet var, at et forbud ikke ville afhjælpe arbejderkvindernes problemer, hvis det forringede deres forsørgelsesmuligheder.

Forskellene mellem det socialdemokratiske parti og kvindeorganisationerne blev tydeliggjort, da Nina Bang, som var ledende socialdemokrat, gik ind i debatten og kritiserede kvindebevægelsens argumenter mod særbeskyttelse af kvinder. Hun fandt modsætningen mellem arbejde og kapital helt afgørende, hvorimod kønsspørgsmålet havde begrænset relevans i ar-

bejderklassen. Dette var i overensstemmelse med synspunkterne i partiets top (*Social-Demokraten*, 3.2.1900; 8.2.1900; 9.2.1900; 18.2.1900).

Forslaget kommer på dagsordenen

Da arbejderbeskyttelse kom på den politiske dagsorden i Danmark, havde en række andre lande gennemført tvungen barselshvile og særbeskyttelse af kvinder, og nogle af rigsdagspolitikere havde deltaget i internationale konferencer om arbejderbeskyttelse og henviste til andre landes lovgivning. Den direkte anledning til, at Rigsdagen tog spørgsmålet op, var to socialdemokratiske lovforslag, et om offentlig bespisning af skolebørn og et andet om forbud mod børnearbejde. Voksne kvinder var ikke nævnt i disse forslag. Begge blev afvist af venstregrupperingerne og Højre, som fandt dem for vidtgående.

Der var imidlertid tilslutning til at revidere den første fabrikslov fra 1873, som havde sat grænser for børnearbejdet. Indenrigsminister Wilhelm Bardenfleth og Venstrereformpartiets ordfører, Gustav Philipsen, mente begge, at der var behov for også at gennemføre beskyttelse af voksne kvindelige arbejdere (*Rigsdagstidende* 1898-1899, A, Folketinget: 1300; 1301; 1307). Det efterfølgende udvalgsarbejde mundede ud i forslag til en motiveret dagsorden om, at regeringen skulle forberede lovgivning.

I december 1899 fremsatte en ny indenrigsminister, Ludvig Bramsen, forslag til en ny fabrikslov. Bramsen var ligesom Gustav Philipsen stærk tilhænger af arbejderbeskyttelseslovgivning og lagde stor vægt på, at dansk lovgivning haltede efter andre "civiliserede" lande. Han havde skrevet guldmedaljeafhandling på Københavns Universitet om emnet og havde været dansk delegeret ved en international konference om arbejderbeskyttelse i Berlin i 1890. Forslaget rummede et forbud mod natarbejde og begrænsning af arbejdsdagens længde for børn under 14 år samt for voksne kvinder. Det fastslog også fem ugers barselshvile, hvoraf mindst de fire skulle være placeret efter fødslen. Loven gjaldt for fabrikker og fabrikslignende virksomhed med over fem arbejdere.

Under 1. behandlingen i december 1899 var stemningen i Rigsdagen overvejende positiv over for særbeskyttelse af kvinder og især over for tvungen barselshvile. En del politikere, herunder Philipsen, mente dog, at bestemmelsen om, at mindst fire uger skulle ligge efter nedkomsten, var umulig at administrere, eftersom det var uforudsigeligt, hvornår en nedkomst ville finde sted (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2050). Under forhandlingen viste to politikere sig at være markante modstandere af lovforslaget. Den ene var tidligere minister under Estrup, Jacob Scaveni-

us fra Højre, som var mod enhver form for statslig regulering på dette område. Han havde også været mod beskyttelse af børn under den første fabrikslov. Den anden var Holger Rørdam, Philipsens partifælle, som repræsenterede partigrupperingerne på landet. Han var læge og udtalte, at man lige så godt kunne forbyde kvinder at arbejde, mens de var gravide, eller når de havde menstruation. Han karakteriserede forslaget som et brud på den fri konkurrences princip og mente, at det begunstigede arbejderne i byerne. Det var urimeligt, fordi arbejdet i roemarkerne var mange gange strengere end fabriksarbejdet (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2071f.).

Folketingets to arbejdsgiverformænd fra Højre var derimod relativt positive over for arbejderbeskyttelse. Formanden for Arbejdsgiverforeningen af 1860, Heinrich Ellinger, mente dog ikke, at det var nødvendigt med lovgivning. Han fandt, at en lægeerklæring var tilstrækkeligt til at afgøre, hvornår en kvinde kunne genoptage sit arbejde efter fødsel (*Rigsdagstidende*, 1899-1900, A, Folketinget: 2060). Formanden for Arbejdsgiverforeningen, Niels Andersen, var åben over for regulering, hvis kvinderne selv ønskede det, hvilket han dog ikke forventede (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2095f.). Socialdemokraterne forholdt sig primært til det spørgsmål, de selv havde bragt på dagsordenen, nemlig skolebørnenes vilkår. De var fortalere for regulering for voksne kvinder, bl.a. ud fra den betragtning, at det kunne tjene som en mulig løftestang for regulering af de mandlige arbejders arbejdsvilkår, herunder specielt for indførelse af en normalarbejdsdag på ti timer.

Lovforslaget ændres

Lovforslaget blev genfremsat i oktober 1900 uden forbudet mod kvinders natarbejde og begrænsning af deres arbejdstid. Ændringerne blev begrundet med modstand blandt de arbejdende kvinder, og den tidligere omtalte resolution fra arbejderkvindernes møde blev citeret af Philipsen ved 2. behandlingen i marts 1901 (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 3713). Kvindernes forslag om at inkludere en bestemmelse om, at offentlig hjælp under barselshvilen ikke skulle have fattiglovsvirkninger var også taget med, og det gav anledning til, at der nu også opstod konflikt om barselshvilebestemmelserne. Fire medlemmer fra det forhandlende Venstre og et fra Venstrereformpartiet gik ind for, at den udgik, fordi de var imod, at fabrikskvinder under barsel skulle kunne få økonomisk hjælp fra staten, mens kvinder på landet ikke havde den mulighed. Søren Svendsen fra det forhandlende Venstre mente, at adgangen til offentlig hjælp kunne give kvinder lyst til at blive hjemme. Han fandt det også urimeligt, at kvinder med

almindelig "uforskyldt" sygdom blev henvist til fattigvæsenet, mens fabrikskvinder, "som ved usædeligt levned havde bragt uægte børn til verden", kunne få offentlig hjælp (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 3738f.). De moralsk betonedede synspunkter skal ses i forlængelse af hans tilknytning til Indre Mission.

Da forsørgelsesansvaret blev bragt ind i debatten, blev fædre nævnt for første gang. Svendsen foreslog med henvisning til en lov om fædres økonomiske bidrag til "uægte børn", der var vedtaget i februar samme år, at deres forsørgeransvar ved barsel også skulle nævnes i fabriksloven (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 3740). Det vandt tilslutning hos flertallet, og Philipsen mente, at "fædres forpligtelser kunne man ikke udstrække nok" (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 4032). Derfor blev man enige om en formulering om, at barnefædre til ugifte kvinder skulle være forpligtet til at støtte økonomisk i den obligatoriske barselsperiode. Formuleringen kom ikke med i loven, fordi Justitsministeren vurderede, at det ikke hørte under denne lovgivning.

Forsørgelsesproblematikken var også fremme i Landstinget, hvor nogle af politikerne udtrykte forståelse for fabrikskvindernes problemer med at sikre økonomisk hjælp under barselsperioden. J.F.H. Stilling fra Højre mente, at det burde finansieres via ulykkesforsikringen, fordi der var tale om "en hændelig skade", som kvinderne ikke skulle lide under (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Landstinget: 1470). William August Carstensen fra Højre støttede bestemmelserne om offentlig hjælp uden fattiglovsvirkninger ud fra den begrundelse, at mændene ofte havde skylden for de udenomsægte-skabelige børn (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Landstinget: 1494).

Der var fra flere sider irritation over, at kvinderne uden for Rigsdagen havde fået indflydelse på lovforslaget, og socialdemokratiske rigsdagsmedlemmer stillede spørgsmålstegn ved, om arbejderkvinderne selv var i stand til at vurdere deres egne interesser. Ifølge Indenrigsministeren var det de mandlige rigsdagspolitikeres opgave at afgøre sagen. Kvinderne havde netop ikke stemmeret, og dem, der ville spørge dem, ville vist ikke give dem lejlighed og ret til at stemme om det (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2117). Socialdemokratiske rigsdagsmedlemmer hævdede, at borgerlige kvinder uden kendskab til arbejdende kvinders vilkår havde fået overbevist arbejderklassekvinder om, at særbeskyttelse truede deres interesser (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 3750f.). Indenrigsministeren var enig, men gav også socialdemokraterne en del af skylden for forløbet, fordi de med deres ønske om en normalarbejdsdag for alle havde

skabt en stemning imod forslaget om begrænsning af kvinders arbejdsdag (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Landstinget: 1450f.).

Problemdefinition og strategisk argumentation

Den dominerende problemopfattelse bag forslaget om særbeskyttelse af kvindelige arbejdere var, at lønarbejdets udbredelse truede samfundets svage grupper, der skulle beskyttes mod markedskræfterne. Denne opfattelse katalyserede konflikter om grænsen mellem offentligt og privat og en diskursiv kamp om forslaget som frihed eller tvang. Modstanderne af lovgivningen, som Scavenius, konstruerede en modsætning mellem arbejderbeskyttelse og personlig frihed, men Philipsen formulerede en moddiskurs. Loven var ikke udtryk for tvang, men for beskyttelse, og regulering sikrede fabriksarbejdernes frihed fra rovdrift fra kapitalens side (se indledningscitateme; *Rigsdagstidende*, A, Folketinget: 1899-1900: 2055).

Socialdemokraternes problemopfattelse rettede sig mod bevarelsen af familien. Flere socialdemokratiske rigsdagspolitikere mente, at familien blev truet af kvinders lønarbejde, og derfor skulle man holde kvinderne væk herfra. Landstingsmedlem Carl Christian Andersen udtalte fx, at når man først havde trukket kvinder ud af hjemmene, ville de gå i opløsning. Derfor skulle og burde mænds beskæftigelse øges ved at indskrænke kvinders og børns (*Rigsdagstidende*, A, Landstinget, 1900-1901: 1499). Også han konstruerede en kønbestemt opdeling af omsorg og forsørgelse:

Forholdene ere jo ofte saaledes, at Hustruen og Børnene maa gå ud for at tjene mindre Summer til Familiens Underhold, medens Manden gaar ledig, da han ikke kan finde Arbejde. Spørgsmaalet bliver da om ikke Bestemmelser, der indskrænkede Børns og Kvinders Arbejde, vilde bidrage til det mere naturlige Forhold, at Arbejdet og Forsørgelsespligten i højere Grad kom til at hvile paa Manden, end den gør i øjeblikket (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Landstinget: 1520f.).

Under forhandlingerne blev der etableret en modstilling mellem lighed og særart. Det kom mest tydeligt til udtryk hos Scavenius, der hævdede, at enten skulle man arbejde for at gøre kvinder så lige med mænd som muligt i forhold til adgangen til arbejde, eller også skulle man gennemføre beskyttelse af kvinder. Han mente således ikke, at man både kunne vedtage lovgivning om kvinders formueretlige ligestilling med mænd og samtidig forbyde deres natarbejde, begrænse deres arbejdsdag eller gennemføre tvungen barselshvile (se 1. indledningscitat). Arbejderbeskyttelse ved lov var ensbetydende med umyndiggørelse af kvinderne. Denne modstilling af lighed og særart blev imødegået af Philipsen, som ikke så nogen modsætning

mellem at stræbe efter en gunstig stilling for kvinder i det offentlige liv og at indskrænke hendes arbejde inden for grænser, som naturen anviste (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2168f.). Han blev bakket op af indenrigsministeren, der karakteriserede regulering som udtryk for respekt for kvinderne, fordi det beskyttede dem mod udnyttelse af deres arbejdskraft (*Rigsdagstidende*, A, Folketinget: 1899-1900: 2118).

Under debatterne forsøgte nogle politikere at nedgøre og andre at opvurdere forslaget ved hjælp af strategisk brug af argumenter. Rørdam forsøgte at nedgøre forslaget som socialistisk, men både Philipsen og Bramsen anfægtede dette ved at henvise til lovgivningen i lande med konservative regeringer. Indenrigsministeren forsvarede individers frihed med henvisning til Adam Smiths lære, men argumenterede for samfundets interesse i at forsvare de svage over for stærkere (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2109), og han forsøgte sig også med en opvurderingsstrategi ved at betegne lovforslaget som en reform og et fremskridt (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2154). Også argumentationen om, at Danmark holdede bagefter alle civiliserede lande, er udtryk for strategisk brug af argumenter (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2118).

Forestillinger om køn og moderskab

Fortalerne for generel særbeskyttelse af voksne kvinder mente, at kvinder først og fremmest var mødre og først derefter arbejdere.

Philipsen argumenterede således for, at

hvor meget, man end kan tiltræde Tanken om, at Kvinden skal være ligeberettiget med Manden paa Arbejdsmarkedet, saa hverken kan eller bør man dog se bort fra, at Kvinderne ere først og fremmest de kommende Generationers Mødre, og paa Kvinders Sundheds- og Helbredstilstand beror i høj Grad, hvorledes de kommende Slægter ville udvikle sig (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget, A: 3883f).

Undervejs i beslutningsprocessen ændrede han imidlertid synspunkt, efter eget udsagn især under indtryk af kvindegruppernes synspunkter (*Rigsdagstidende* 1900-1901, A, Folketinget: 3713f.). Han mente nu, at kvinder kun behøvede beskyttelse i forbindelse med det biologiske moderskab, og hvis man beskyttede moderen ved barsel, beskyttede man også barnet (*Rigsdagstidende* 1899-1900, A, Folketinget: 2051; 3788).

Hovedparten af debatterne byggede dog på en præmis om kønnenes grundlæggende forskellighed, hvor kvinder blev fremstillet som svage i sammenligning med mænd og uegnet til i hvert fald visse typer lønnet arbejde. Dette var især tydeligt i en ekspertudtalelse af R.B. Schierbeck fra

Københavns Universitets hygiejniske laboratorium. Ifølge udtalelsen, som var legitimeret med de biologiske kønsforskelle, var det i arbejdernes og samfundets interesse at beskytte kvinderne, fordi de lettere bukkede under for sundhedsfarlige faktorer, og dertil kom, at de var uegnet til åndeligt og legemligt arbejde:

Fra naturens Side har Kvinden faaet tildelt en helt anden Opgave i Henseende til Slægtens Forplantning end Manden og en hermed følgende Forskellighed i fysiologiske Forhold. Hendes maanedligt tilbagevendende Perioder medføre, at hendes Organisme er Svingninger underkastet i henseende til Arbejdsevne og Modstandskraft til hvilket intet tilsvarende findes hos Manden. At derfor Modstandskraft mod vedvarende og ensartet legemligt eller aandeligt Arbejde i Almindelighed viser sig langt ringere hos Kvinden end hos Manden, er saaledes ganske naturligt og er ogsaa et almindeligt anerkendt Faktum (*Rigsdagstidende* 1900-1901, B: 906).

Der var derfor behov for at beskytte kvinder mod lønarbejde generelt, og i særdeleshed i forbindelse med det biologiske moderskab. Den tvungne barselshvile var særligt nødvendiggjort af hensyn til barnet, fordi stærkere legemligt arbejde eller anstrengelser umiddelbart efter fødslen kunne have skæbnesvangre følger for mor og barn og bidrog til den høje spædbørnsdødelighed (*Rigsdagstidende* 1900-1901, B: 907f.).

Argumentationen om kvinder som svage og uegnede til lønarbejde blev ikke dominerende i debatten, men graviditet og fødsel blev først og fremmest italesat som sygdomslignede tilstande, som gjorde, at kvinder kom til kort som arbejdskraft målt ud fra en mandlig norm. Det var derfor frem for alt det biologiske moderskab, som var udgangspunkt for reguleringen.

Beslutningsmagt: en afgørende aktør med talegaverne i orden

På trods af mange kontroverser under forhandlingerne blev reglerne om tvungen barselshvile vedtaget i marts 1901. På den baggrund er det overraskende, at forslaget blev vedtaget enstemmigt. Udfaldet af beslutningsprocesserne kan især tilskrives Philipsens evne til at præge forhandlingerne og hans brug af argumenter. Han vendte Scavenius' argumenter på hovedet og fastholdt, at beskyttelse var lig med frihed, hvorimod fri konkurrence ville føre til frihedens undergang. Han modgik også forsøget på at opstille lighed og særligt som uforenelige modsætninger.

Resultatet var, at forbud mod kvinders adgang til natarbejde og begrænsning af deres arbejdstid blev fjernet fra lovforslaget, men den tvungne barselshvile blev fastholdt ud fra en sundhedsbetonet problemopfattelse om

behov for beskyttelse af mor og barn umiddelbart efter fødslen. Det var sejr for kvindegrupperne uden for Rigsdagen, og det var også lykkedes for dem at få bestemmelsen om adgang til økonomisk hjælp uden fattiglovsvirkninger med i loven.

Det var utvivlsomt også afgørende for udfaldet, at Philipsen forstod at manøvrere mellem de mange synspunkter i Rigsdagen og skabe alliancer for at få sine synspunkter igennem. Dette på trods af, at hans eget parti var præget af en land-by konfliktlinje, hvor han selv repræsenterede byvenstre. Man skal heller ikke se bort fra, at udfaldet af forhandlingerne var præget af, at Rigsdagens arbejdsgiverformænd ikke var markante modstandere af tvungen barselshvile og dermed ikke støttede partifællen Scavenius' synspunkter. Endelig blev det afgørende, at socialdemokraterne ikke fik stor indflydelse hverken på dagsordensfastsættelsen eller på beslutningsforløbet. Partiet stod svagt parlamentarisk og formåede ikke at skabe alliancer med andre partier. Dertil kom, at hverken det eller den mandligt dominerede fagbevægelse var lydhyre over for kvindegruppernes modstand mod generel beskyttelse, heller ikke over for grupper inden for deres egne rækker.

Kvindebevægelsen og fagforeningskvindernes indflydelse på forløbet er bemærkelsesværdigt i betragtning af, at de var ekskluderet fra selve beslutningsprocessen. Den skal ses i sammenhæng med Philipsens rolle og den unikke alliance mellem kvindegrupper på tværs af classeskel, men det spillede også ind, at forslaget ikke var højpolitiseret. Det blev ikke opfattet som så vidtrækkende som fx forslaget om stemmeret, der blev afvist adskillige gange i perioden. På dette område havde kvinderne afgjort ikke beslutningsmagt.

Forløbet omkring den senere revision af Fabrikloven i 1913 viser, at alliancen mellem den borgerlige kvindebevægelse og fagbevægelsen holdt stand og blev styrket, da man denne gang arrangerede fællesmøder mod særbeskyttelse af kvindelige arbejdere ud over barselsorlov (Ravn, 1995). Her kan man formentlig også argumentere for, at beslutningerne omkring beskyttelseslovgivningen skabte sporafhængighed, idet Danmark i modsætning til en lang række andre lande aldrig vedtog forbud mod kvinders nat-arbejde. Den obligatoriske barselshvile blev derimod fastholdt frem til 1977. Barselsorloven blev først ændret afgørende 50 år senere.

Note

1. I perioden 1857-1899 blev kvinderne først fuldt myndige, når de blev 25 år, men hvis de giftede sig derefter, blev de igen umyndige som børn.

Kapitel 8

Ællinger, abebørn og menneskebørn.

Lov om børnetilskud 1967

Jeg tror, jeg er helt i pagt med al moderne børnepsykologi, når jeg og mit parti gerne vil gøre en særlig indsats for at holde mor og barn sammen den første tid, f.eks. i halvandet år. Det lille barn skal have mulighed for at have nær kontakt med ét menneske, og så er moderen nærmest. Får det ikke denne nære kontakt, er der stor fare for, at det bliver usikkert, nervøst, rastløst. Det gælder sådan set alle unger; det gælder ællinger, abebørn og også menneskebørn, og mange penge kan der jo ikke være i denne sag. Vuggestuepladser koster i dag 8.000-9.000 kr. årligt, og vi er vel alle enige om, at enlige mødres småbørn må vi da skaffe plads til i vuggestuer eller ved privat dagpleje, hvis mødrene ikke selv kan passe dem. *Astrid Skjoldbo, Socialdemokratiet, Folketinget d. 26. maj 1967 (Folketingstidende 1966-1967, A: 4685).*

I anledning af drøftelser om særlige ydelser i tilfælde, hvor moderen afholder sig helt eller delvis fra at arbejde uden for hjemmet for at passe barnet en vis tid, må socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget tilføje: Man nærer dyb bekymring for, at det skal forringe kvindens stilling på arbejdsmarkedet, hvis man tilstræber at give adgang til årelangt fravær på grund af fødsel. Man er ligeledes bekymret for, at den pågældende kvinde vil have vanskeligheder ved at gentilpasse sig arbejdsmarkedet efter i en længere periode at have været ude af erhverv. Revalideringsarbejdet viser, at er fravær fra arbejdspladsen på ca. 2 år kan medføre komplikationer ved gentilpasning. Endvidere frygter man, at samfundet ikke vil magte at yde tilstrækkelig store beløb (folkepensionens grundbeløb for enlige mødre er nævnt), således at man ikke kan udelukke, at moder og barn kan komme til at føre en særdeles fattig tilværelse. *Socialistisk Folkeparti i Betænkning afgivet d. 18. maj 1967 (Folketingstidende 1966-1967, B: 1276)*

Rammebetingelser: højkonjunktur og brydninger om kvinderollen

Med *Lov om børnetilskud og andre familieydelser* fra 1967 fik hovedparten af kvinderne i arbejdsstyrken rettigheder til barselsorlov med økonomisk kompensation. Alle lønarbejdende kvinder fik adgang til 14 ugers barselsorlov med dagpenge, og de kunne påbegyndes otte uger før fødslen. Orlovslængden svarede til, hvad der var besluttet for personer under den offentlige sygesikring i 1960. Loven gav desuden hjemmearbejdende kvinder og medhjælpende hustruer under den frivillige sygeforsikring ret til økonomisk hjælp i fire uger. Dertil kom, at arbejdsgiverfinansieringen blev lempet.¹ Beslutningen kan ses som et resultat af en gradvis proces, hvor fle-

re og flere kvindegrupper havde fået adgang til længere barselsorlov med stigende økonomisk kompensation. Det nye var, at der ikke længere var en opdeling på trans- og forsikringsløsninger og, at reglerne blev kodificeret i én lov. Dermed lå beslutningerne i forlængelse af de forandringer, man i øvrigt vedtog for de danske velfærdsydelser. Således blev grænsen mellem offentligt og privat forrykket væsentligt. Statens rolle som rettighedsgenerator blev styrket, og dertil kom en udvidelse af den økonomiske støtte.

Vedtagelsen fandt sted i en periode med relativt stabile parlamentariske vilkår. Socialdemokratiet havde gennem det foregående årti dannet forskellige mindretalsregeringer, dog med en vis udskiftning på statsministerposten som følge af dødsfald og sygdom. Jens Otto Krag dannede efter folketingsvalget i 1964 en socialdemokratisk mindretalsregering. Den fik imidlertid problemer med at skaffe tilslutning til sine forslag om moms og kildeskat. Regeringens redning blev, at to medlemmer af Venstres folketingsgruppe i 1965 etablerede et nyt parti, Liberalt Centrum, og det støttede Krag-regeringen. Partiet kom i Folketinget med fire mandater ved valget i 1966. Valget gav socialistisk flertal og et såkaldt "rødt kabinet", men Socialistisk Folkeparti kom ikke ind i regeringen, bl.a. på grund af uenighed om forsvarsspørgsmålet. I stedet dannede Krag en socialdemokratisk mindretalsregering. Den havde to kvindelige ministre, hvoraf den ene, Camma Larsen-Ledet, blev udpeget som minister "for familiens anliggender".

I Folketinget udgjorde kvinderne fortsat en lille minoritet. Kvinders stemmeret i 1915 havde i første omgang ikke ført til de store forandringer. Først i 1954 kom kvinderepresentationen over fem pct., og derefter steg den langsomt. Ved valget i 1966 kom 19 kvinder ind i Tinget, hvilket svarede til en kvindeandel på 13 pct. Kvindeorganisationerne var fortsat aktive i forhold til at påvirke politiske beslutninger om formel uligestilling, kvinders uddannelse og arbejde. En del kvinder var både aktive i de politiske partier og i kvindeorganisationerne.

Der førtes i perioden en omfattende debat om, hvilke grundprincipper, der skulle være styrende for velfærdsydelserne. Spørgsmålet var, om det transprincip, der fortsat var fremherskende for socialpolitikken, skulle opgives og erstattes af universalisme i form af ensartede rettigheder og ensartede ydelser for alle borgere. Princippet var for alvor slået igennem med indførelse af folkepensionen i 1956, og blev nu også overvejet for ydelser til familier med småbørn. Argumentet var, at universalismen kunne og skulle sikre horisontal omfordeling, dvs. udjævning af udgifterne ved at have børn over livsløbet. Der var fortsat tilslutning til, at man skulle sikre verti-

kal omfordeling mellem bedre og dårligt stillede familier i form af forhøjede ydelser til de mest udsatte børnefamilier, herunder især de enlige mødre.

1960'erne var karakteriseret ved højkonjunktur og mangel på arbejdskraft, der stimulerede markante ændringer i familieformerne og kvindernes placering. Umiddelbart efter anden verdenskrig var antallet af husmødre begyndt at stige, og i 1950'erne blev den mandlige forsørgermodel for første gang også udbredt i arbejderklassen. I slutningen af dette årti var tre fjerdedele af alle gifte kvinder registreret som fuldtidshusmødre. Denne familiemodell fik imidlertid en kort glansperiode i Danmark, for i begyndelsen af 1960'erne begyndte antallet af kvinder på arbejdsmarkedet at stige. I 1967 var knap halvdelen af alle voksne kvinder i arbejdsstyrken. Mange og især småbørnsmødrene arbejdede på deltid. Integrationen af kvinder i arbejdsstyrken blev forstærket af udbygningen af velfærdsstatens uddannelses-, sundheds- og socialektorer, der beskæftigede et stort antal kvinder.

Ændringerne i familieformerne blev fulgt af stærke diskursive brydninger om kvinders rette placering og børnenes pasning. I 1950'erne var det en fremherskende forestilling, at kvindens plads var i hjemmet, og moderskabet hendes væsentligste bestemmelse. Dette ideal blev udfordret af en moderne kvinderolle, der betonede økonomisk uafhængighed og forpligtelsen til at bidrage til samfundets økonomiske udvikling. Disse brydninger mellem "ude eller hjemme" positioner antog indimellem en meget skinger tone. De udearbejdende kvinder blev anklaget for at være dårlige mødre, og de hjemmearbejdende for at være snyltere på samfundet. Dansk Kvinde-samfund var tæt på splittelse, fordi husmororganisationerne, der organiserede et stort antal kvinder primært i foreningens landkredse, var utilfredse med, at organisationens top prioriterede integration af kvinder i arbejdsstyrken (Biza, Lange & Lous, 1982; Borchorst, 1989).

Socialdemokratiet var også præget af flertydige signaler med hensyn til familieformerne og kvindernes placering (Markussen, 1980; Biza, Lange & Lous, 1982; Hansen & Petersen, 2000). På den ene side ønskede man at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet for at dække behovet for arbejdskraft, og det imødekom delvis de kvindepolitisk aktive kvinder i partiet. På den anden side var der kræfter i partiet, der talte for, at kvinderne skulle passe børnene hjemme de første år af deres liv. Denne modsætning blev ikke afklaret, og der kom hverken markeringer om familien eller kvindernes placering i partiprogrammet. Det mest synlige initiativ på området var, at man oprettede danmarkshistoriens første familieministerium i december 1966.²

Den relativt begrænsede opmærksomhed om disse spørgsmål afspejler sig i Jens Otto Krag og K.B. Andersens partihistorie for perioden 1955-

1971, hvor hverken køns- eller familiespørgsmål er omtalt, og Kvindekommissionen også forbigås i tavshed (1971). Den kvindepolitiske og ligestillingspolitiske linje blev formuleret af enkelte kvinder, men den manifesterede sig ikke organisatorisk i partiet. Partiet havde kvindeudvalg, men opgaven var at rekruttere kvinder og formidle partiledelsens holdninger til kvinder, snarere end omvendt (Dahlerup, 1977). Der eksisterede derfor ikke nogen organisatorisk platform for kvindepolitiske diskussioner i partiet.³

Politikforberedende arbejde om familie- og kvindepolitik

Ved overgangen til 1960'erne kom der stigende fokus på familien som modvægt til den hastige tekniske og økonomiske udvikling. Et familiepolitisk udvalg nedsat i 1959 af Dansk Kvindesamfund og Socialpolitisk Forening mente således, at styrkelse af familien på intet tidspunkt havde været så påkrævet "som nu i det effektive, følelseskolde konkurrencesamfund" (Socialpolitisk Forening, 1962), og socialminister Julius Bomholt udtalte, at der var behov for en positiv og samlet familiepolitik (1960: 115). Han nedsatte i 1960 et familiepolitisk udvalg med embedsfolk fra forskellige ministerier. Det skulle overveje en mere rimelig fordeling af ydelserne samt en forenkling af bestemmelserne om ydelser til familier med småbørn (*Betænkning om familiepolitik*, 1964: 7). Udvalget afgav betænkning i 1964 med forslag om, at en række familiepolitiske indkomstoverførsler blev samlet i en lov, herunder også økonomisk støtte under barsel. Man anbefalede, at regler om barsel for forskellige grupper blev gjort mere ensartede, men forholdt sig ikke til den konkrete længde af barselsloven og satsernes størrelse, som man mente skulle afklares politisk (s. 50). Derimod forholdt udvalget sig til det stærkt omdiskuterede tema om pasning af børn hjemme eller i børneinstitutioner. Man udtalte, at hensynet til barnet krævede, at moderen kunne tage sig af det, og at børneinstitutioner ikke var nogen tilfredsstillende erstatning for moderens pasning (s. 43). Endelig foreslog udvalget en moderskabsydelse som dækning for ekstraordinære udgifter ved fødsel. Ydelsen skulle i overensstemmelse med udviklingen i sociallovgivningen være uafhængig af indkomst og skulle erstatte den naturalieydelse, der var indført i 1946 i form af mælkehjælp (s. 51ff.).

En anden aktør var Kvindekommissionen, som statsminister Jens Otto Krag på opfordring af kvinder i sit eget parti havde nedsat i 1965. Den skulle vurdere, hvor langt den formelle og reelle ligestilling var kommet, og overveje forslag til lovgivning set i lyset af kvindernes stigende erhvervsdeltagelse. Krag havde lovet sit parti en hurtigtarbejdende kommission, men den kom til at sidde i ni år. Det hang sammen med, at kommissionen

var blevet meget stor med repræsentanter fra utallige organisationer. Både kommissionens formand, socialdemokraten Edel Saunte, og Inga Dalsgaard⁴ har berettet, at Krag til deres store fortrydelse ikke kunne modstå presset fra de mange organisationer, der pressede på for at komme med i kommissionen. I denne forbindelse blev kommissoriet også mere og mere udvandet. De socialdemokratiske kvinder havde forestillet sig en lille slagkraftig kommission efter svensk og norsk model, hvor ligestilling var i centrum (Kvindehistorisk Samling, interviewbånd; Borchorst, 2003: kap. 3). For at få gang i arbejdet opdelte Saunte kommissionen i en række underudvalg, der arbejdede relativt autonomt. Udvalget foranstaltede et omfattende og enestående udredningsarbejde om kvinders situation, herunder en betænkning om familiens og børnenes tilpasning til forandringerne i kvinders situation samt en beretning angående sociale forhold.

Moderskabsydelse, barselsorlov og børneinstitutioner

Der var i de statslige udvalg forskellige forslag til respons på forandringerne i kvindernes situation og familieformerne, og det afspejlede den ambivalens, der prægede de politiske overvejelser i disse år. Forslagene omfattede indførelse af forhøjede børnetilskud til kvinder, der selv passede deres børn, udbygning af børneinstitutioner og forbedring af barselsorloven. Det første sigtede mod at holde kvinderne hjemme; det andet tog afsæt i, at kvinder befandt sig i arbejdsstyrken, men forbedrede deres muligheder for at passe de yngste børn selv; det tredje aflastede kvindernes omsorgsrolle i familien og stimulerede deres integration i arbejdsstyrken. Alle tre forslag var genstand for overvejelser i de politikforberedende udvalg, men blev kun i begrænset udstrækning set og diskuteret i sammenhæng. Kvindekommissionens socialudvalg støttede i november 1965 familieudvalgets forslag om en universel moderskabsydelse med den begrundelse, at det kunne bidrage til større økonomisk ligestilling mellem kvinder og mænd og mellem fødende og ikke-fødende (*Beretning fra udvalget vedr. de sociale forhold*, 1973: bilag 1). Kommissionen overvejede også at spille ud med anbefalinger om forholdet mellem de forhøjede børnetilskud og barselsorloven. Edel Saunte åbnede i et brev til Socialministeriet fra december 1965 mulighed for, at kommissionen senere ville tage stilling til, om den omdiskuterede ydelse til kvinder, der passede børn, skulle være en del af børnetilskuddet, eller om det skulle være led i en arbejdstabserstatning (*Beretning fra udvalget vedr. de sociale forhold*, 1973: Bilag 2) og dermed reelt en udvidet barselsorlov. Kommissionen kom imidlertid aldrig med input til dette spørgsmål, og ved

aflutningen af kommissionsarbejdet var der blandt udvalgenes 187 forslag ingen, der vedrørte barselsorlov (jf. *Betænkning nr. 715*, 1974: 97-104).

Udvalget vedrørende familiens tilpasning var indbyrdes uenige om kvindernes placering og børnenes pasning og forsøgte at komme uden om det ved at udtale, at det forholdt sig neutralt til, om kvinderne arbejdede ude eller hjemme (*Betænkning nr. 575*, 1970: 9). Spørgsmålet om børnenes pasning spillede man videre til eksperterne. Det lægevidenskabelige og det filosofiske fakultet ved Københavns Universitet blev bedt om udtalelser angående konsekvenser for børns udvikling af moderens tilknytning til hjemmet (*Betænkning nr. 575*, 1970: bilag 3; 4). Man fik imidlertid ikke løst den gordiske knude, for konklusionerne i disse udtalelser var langt fra entydige. Dette var også tilfældet for Socialforskningsinstituttets gennemgang af undersøgelser om konsekvenserne af vuggestuer og børnehaver for børns udvikling. (Sjølund, 1969). Undersøgelsen blev sat i gang efter henvendelse fra budgetudvalget i Københavns borgerrepræsentation, og tog afsæt i ”mistanken til institutioner om, at børn ikke blev passet så godt i institutioner som af deres mødre”. De danske eller internationale undersøgelser kunne imidlertid hverken afkræfte eller bekræfte en sådan konklusion.

Kompromisset mellem de modsatrettede forestillinger om kvinders placering blev at fremhæve muligheden for frit valg mellem at være ude og hjemme, eller som en alternativ løsning, at kvinderne arbejdede deltid, og børnene var i halvdagsbørnehave (jf. *Betænkning nr. 575*, 1970: 33ff.). Denne løsning blev kritiseret af Inga Dalsgaard, der var medlem af udvalget vedrørende familiens tilpasning. Hun markerede i en særudtalelse, at hun var imod, at udvalget havde stillet sig neutralt til kvinders ude- eller hjemmearbejde, fordi hun mente, at økonomisk selvstændighed var helt afgørende for ligestillingsproblematikken. Desuden problematiserede hun betegnelsen ”frit valg”, som hun fandt uklar (*Betænkning nr. 575*: 70f.).

For børnepasningens vedkommende var der allerede i 1964 truffet politiske beslutninger, der viste sig at få store konsekvenser for, hvor børnene blev passet. Det skete med *Lov om børne- og ungdomsforsorg*, og set i lyset af diskussionerne om hjemmepasning er det bemærkelsesværdigt, at denne lov blev vedtaget i fuldstændig enighed i Folketinget. Den hidtil gældende transbestemte statslige børnepasning⁵ blev nu erstattet med universelle tilbud rettet mod alle småbørn under den skolepligtige alder. Lovgivningen indførte en helt ny terminologi på området og udskiftede betegnelsen ”forebyggende børneforsorg” med ”socialpædagogiske dagforanstaltninger”. Beslutningerne var forberedt af det pædagogiske nævn, der bl.a. bestod af en række progressive pædagoger. Der var stort set ikke noget overlap til det

familiepolitiske udvalg og Kvindekommissionen (jf. Borchorst, 2000). Loven gjaldt fra 1965, men fik først betydning efter ophævelsen af det statslige byggestop i 1966. Derefter begyndte antallet af børnehaver og vuggestuer langsomt at stige, overvejende i form af heldagsinstitutioner.

Forskellige udvalg og kommissioner var altså gennem 1960'erne i gang med politikforberedende arbejde af betydning for kvindernes og børnenes placering, men deres arbejde var ikke koordineret; deres fokus var forskelligt og anbefalingerne pegede i flere retninger. Familieudvalget og Pædagogisk Nævn beskæftigede sig med børnenes behov, men drog vidt forskellige konklusioner med hensyn til deres pasning. Kvindekommissionen tog afsæt i kvindernes situation, og i de forskellige udvalg var der både anbefalinger, der gik i retning af at lette kombinationen af moderskab og forsørgelse, og forslag, der søgte at fastholde kvinderne i hjemmet.

En beslutningsproces med større og mindre knaster

Lovforslaget var en direkte udløber af anbefalingerne fra familiepolitisk udvalg, og det blev vedtaget efter et par tilløb. Det blev fremsat to gange i 1966 af socialminister Kaj Bundvad, hvorefter folketingsvalget satte en stopper for det. I december 1966 blev det fremlagt tredje gang som Camma Larsen-Ledets første lovinitiativ. Venstres ordfører, P.E. Eriksen foreslog ved alle tre fremlæggelser, at forhandlingerne skulle koordineres med arbejdet i Kvindekommissionen og Socialreformkommissionen, og mente derfor, at arbejdet der skulle fremskyndes (*Folketingsstidende* 1965-1966, A: 3979). Han var selv medlem af Socialreformkommissionen, og derudover deltog fire andre folketingsmedlemmer i det lovforberedende arbejde. Den radikale Grethe Philip og Gunhild Due fra Socialistisk Folkeparti var medlemmer af Kvindekommissionens udvalg om sociale forhold, og de var også ordførere i folketingsdebatten.

Det mest kontroversielle spørgsmål knyttede sig til børnetilskuddene, der blev ændret fra skattefradrag til kontante tilskud, udbetalt til alle mødre, suppleret af særlige tilskud til udsatte grupper. Diskussionen drejede sig om, hvorvidt man skulle indføre en ydelse for kvinder, der passede deres børn hjemme. Det var socialdemokraten Astrid Skjoldbo, der stillede forslaget, og hun fastholdt det gennem hele forløbet. Hun fik opbakning i de fleste andre partier, men der var nogen uklarhed om, det især skulle gælde enlige forsørgere eller skulle være en generel ydelse. Hun udtalte, at hendes eget parti nærmest var stemt for, at tilbudet skulle gives til enlige mødre (*Folketingsstidende* 1966-1967, 2. samling, A: 4684), men hendes partifælle, socialministeren, fandt, at de enlige mødre ikke kunne være tjent med at

blive stabiliseret på et så lavt økonomisk stade. Størst modstand mødte forslaget i Socialistisk Folkeparti (jf. indledningscitat 2). Forslaget blev efter vedtagelsen af børnetilskudsloven lagt i et hurtigarbejdende udvalg.

Der var i det og store hele enighed om barselsorlovsbestemmelserne, og orlovens længde var stort set ikke til debat. To politikere talte dog for at udvide orloven. Hanne Reintoft fra Socialistisk Folkeparti mente, at alle kvinder burde have ret til tre til fire måneders orlov med lønkomensation (*Folketingstidende* 1966-1967, 2. samling, A: 4695), og Grethe Philip mente, at målet på længere sigt var en udvidelse af barselsorloven med offentlig støtte (*Folketingstidende* 1966-1967, 2. samling, A: 4698). Alle ordførere fandt det positivt, at reglerne blev mere ensartede for de forskellige grupper af kvinder på arbejdsmarkedet. Venstre kritiserede imidlertid, at vilkårene for hjemmearbejdende kvinder var dårligere end for de lønarbejdende og pegede sammen med Liberalt Centrum på, at de medhjælpende hustruer også var dårligere stillet. Den radikale Grethe Philip foreslog en alternativ finansieringsform for arbejdsgivere, der beskæftigede funktionærer. Forslaget blev sendt videre til Socialreformkommissionen.

Ændringerne i lovtæksten i løbet af beslutningsprocessen var beskedne, og paragrafferne om barselsorlov var stort set uændrede ved vedtagelsen. Loven blev vedtaget enstemmigt, bl.a. fordi de kontroversielle spørgsmål var sendt videre til forskellige udvalg. Den konservative Lis Møller stemte hverken for eller imod, fordi hun var imod, at moderskabsydelsen skulle være universel. Det mest skeptiske parti, de Uafhængige, var gledet ud af Folketinget ved valget i 1966 og var derfor ikke repræsenteret ved tredje runde af forhandlingerne. Loven blev vedtaget i maj 1967.

Problemdefinition

Den overordnede problemopfattelse var familie- og børnepolitisk. Astrid Skjoldbo begrundede forslaget med, "at sunde, dygtige børn er samfundets bedste aktiv" (*Folketingstidende* 1965-1966, A: 3976). P.E. Eriksen fandt, at "Investering og forebyggelse i den yngste generation er en investering i og for fremtiden, og børnene er landets fremtid og familien det centrale led" (*Folketingstidende* 1966-1967, 1. samling, A: 468). Inger-Lise Bech Hansen, der var ordfører for Liberalt Centrum, mente, at rimelige vilkår til hjemmegående, børnepassende kvinder ville komme rigeligt tilbage til samfundet i form af færre neurotiske mennesker (*Folketingstidende* 1966-1967, 2. samling, A: 4700). Også Skjoldbo argumenterede ud fra samfundsøkonomien og sparede udgifter til vuggestuer (jf. indledningscitat 1).

For barselsorlovens vedkommende var der enighed om, at arbejdsgiverfinansieringen var et problem. Den betød, at kvinder blev diskrimineret med hensyn til løn, ansættelse og afskedigelse, fordi især små arbejdsgivere var belastet hårdt af orlovsfinansieringen. Venstre mente, at der var forskelsbehandling af forskellige kvindegrupper, fordi de hjemmearbejdendes adgang til barselsorlov var ringere end lønarbejdende kvinders. Også de medhjælpende hustruer var dårligere stillet. De involverede ministre fastholdt imidlertid, at det grundlæggende princip bag reglerne var, at der skulle kompenseres for tabt arbejdsfortjeneste, og da hjemmearbejdende kvinder ikke havde indkomst, var der ikke tale om diskrimination.

Debatten om grundprincipper i familiepolitikken afspejlede forskellige problemopfattelser i forhold til det offentliges opgave. Både de Uafhængiges ordfører, Johan Asmussen og Lis Møller var mod en universel moderskabsydelse og mente, at ”giver vi til alle, så hjælper vi ikke nogen, og de dårligst stillede bliver ved med at være de dårligst stillede”. Der udfoldede sig en kontrovers om ”universalitetsprincippet”, om det var et gammeldags princip, der var på retur, eller om det var fremtidens socialpolitik. Asmussen forsøgte at mobilisere modstand mod princippet ved at hævde, at det var ved at blive opgivet i ”moderlandet” England. Han henviste også til, at kommunisten Jørgen Dich havde kritiseret universalismen, og noterede, at han netop ikke kom fra højresiden (*Folketingstidende* 1965-1966, A: 3993f.). Bundvad fremhævede, at besparelser på moderskabsydelsen ikke kom de dårligst stillede til gode, og Hanne Reintoft problematiserede Lis Møllers socialpolitiske tilgang ved at sige, at hun ville have genindført privat småveldædighed (*Folketingstidende* 1966-1967, 2. samling, A: 4702).

Forestillinger om køn og moderskab

De politiske forhandlinger afspejlede de modsatrettede diskurser om kvinders placering. Den dominerende kønsforestilling byggede på en særarsargumentation om, at kvinderne primært var husmødre og mødre og ikke forsørgere. Mænds omsorgsansvar blev ikke italesat under forhandlingerne, og ligestilling blev kun drøftet som et spørgsmål om at sidestille forskellige kvindegrupper. Mødres omsorgsansvar for små børn blev dermed set som noget selvfølgeligt, som Skjoldbo begrundede biologisk med henvisning til abebørn, ællinger og menneskebørn. Hun søgte også at legitimere sin opfattelse med henvisning til eksperterne og ”al moderne børnepsykologi” (jf. 1. indledningscitater). Tilsvarende mente de konservatives ordfører, Asger Jensen, at forskningen havde vist, ”at ingensinde i et menneskes tilværelse

trænger det så hårdt til en moders omsorg som i de første leveår" (*Folketingstidende* 1965-1966, A: 3982).

Den mest direkte moddiskurs til særartstankegangen blev formuleret af Hanne Reintoft. Hun argumenterede ud fra sine personlige erfaringer som socialrådgiver for, at tilknytning til arbejdsmarkedet var væsentligt for kvindernes og børnenes velfærd og kombinerede dermed et klasse- og et kønssynspunkt (jf. 2. indledningscitater). Skjoldbos henvisning til biologiske argumenter imødegik hun ved ironisk at konstatere, at hun hverken havde gennemtænkt problemet for ællingers eller abers vedkommende, men derimod for kvindernes (*Folketingstidende* 1966-1967, 2. samling, A: 4695).

Forhandlingerne berørte spørgsmålet om fædres rolle i familien i forbindelse med forslaget om, at børnetilskuddene skulle udbetales til moderen. Socialministeren mente, at det normale var, at moderen puslede om barnet, og henviste til, at man havde udbetalt tilskud til moderen i Norge og Sverige i 18-20 år og var tilfredse med denne løsning (*Folketingstidende* 1966-1967, 1. samling, A: 483). Johan Asmussen udtalte imidlertid, at det ville anfægte mandes autoritet i familien. Det ville skabe en underlig diskrimination ikke alene af faderen, men også af de gode og normale ægteskaber. Han mente således, at det ville være underligt for en far at stå ved siden af en 17½ års dreng, når der kom en postanvisning til moderen, uden at han havde noget med det at gøre (*Folketingstidende* 1965-1966, A: 3992). Socialistisk Folkeparti Gunhild Due mente, at det ville være rart for kvinderne ikke at skulle stå og tigge deres mænd om penge til deres fælles børn, fordi faderen ikke fulgte med i priserne og ikke kunne forstå, at der skulle bruges penge (*Folketingstidende* 1966-1967, 1. samling, A: 473).

Mange aktører i en brydningstid

Debatten om lovforslaget afspejlede, at spørgsmål om familien og kvindernes placering for alvor var kommet på den politiske dagsorden, bl.a. foranlediget af de ændringer, der var på vej i familiemønstrene. Samtidig havde det stigende antal kvinder i elitepolitik utvivlsomt også betydning for politiseringen af kvinderollen. Der var mange aktører, der prægede beslutningsprocessen, bl.a. fordi flere kommissioner og udvalg var i gang med at forberede lovgivning. Både de politiske forhandlinger og det lovforberedende arbejde afspejlede en ambivalens om kvinders placering og børns pasning, der gjorde sig gældende i 1960'erne, også blandt kvinderne selv. Man forsøgte at spille de intrikate spørgsmål over til eksperterne, men da de ikke udtalte sig entydigt, fik de ikke afgørende indflydelse på beslutningerne.

Kvindekommissionen fik bl.a. på sine uklare og forsinkede input til forhandlingerne kun begrænset indflydelse på beslutningen, og kvindepolitisk aktive kvinder i Socialdemokratiet havde ikke nogen platform til at formulere substantielle synspunkter. De var formentlig også svækket af, at der også var stor uenighed mellem kvinderne. Barselsorlovsbestemmelserne var i det store hele ukontroversielle, selv om de førte til afgørende ændringer af den statslige politik. Det var formentlig styrende for beslutningerne, at der var sket en række gradvise ændringer, der ledte frem til beslutningerne, og dermed kan man tale om en sporafhængighed i beslutningerne.

De dominerende kønsforestillinger gik under debatten i retning af at fastholde en traditionel kvinderolle, men disse argumenter fik ikke større betydning for udfaldet. Den statslige politik i forhold til småbørnspasningen og barselsorloven vendte pilen i retning af løsninger, der tilpassede sig og stimulerede inddragelsen af kvinderne på arbejdsmarkedet snarere end at fastholde kvinderne i hjemmet. En afgørende drivkraft for denne udvikling var det udækkede behov for arbejdskraft, der blev forstærket af den omfattende udbygning af velfærdsstaten i disse år.

Afgrænsningen af familiepolitikken som selvstændigt ressortområde blev ophævet igen i februar 1968, da VKR-regeringen med Hilmar Baunsgaard som statsminister nedlagde Familieministeriet. I løbet af det kommende årti blev den mandlige forsørgermodel eroderet med et massivt indtog af kvinder på arbejdsmarkedet og i uddannelsessektoren. Samtidig meldte en ny aktør sig på banen i form af den nye kvindebevægelse. Den engagerede sig i et markant opgør med den traditionelle kvinderolle.

Noter

1. Funktionærernes barselsorlov var reguleret i funktionærloven, og den var fastsat til fem måneder, hvilket ikke blev påvirket af loven om børnetilskud. Derimod fik lovforslagets forslag til øget offentlig finansiering også konsekvenser i form af nedsat arbejdsgiverbetaling for denne gruppe.
2. Der havde dog tidligere været en minister for familiens område. Fra 1947-50 var Fanny Jensen udpeget som minister uden portefølje for "Hjemmenes, Husførelsens og Børnenes Interesser, inden for sociale og forsyningsmæssige Områder og paa de selverhvervende Kvinders Interesser".
3. Man diskuterede i disse år, om de skulle nedlægges, hvilket også skete i 1969.
4. Inga Dalsgaard har bl.a. berettet, hvordan udkastet til kommissionens kommissorium blev skrevet hjemme i hendes og Erik Ib Schmidts dagligstue.
5. For at få offentlig støtte skulle børneinstitutionerne have to tredjedele af deres børn fra mindre bemidlede hjem.

Kapitel 9

Militær, broprojekter eller barselsorlov?

Lov om barselsorlov og lov om dagpenge 1980

Det af ministeren fremsatte forlag til lov om ændring af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel ligger så tæt op ad kommissionsarbejdet, som fællesudvalget under børnekommissionen og ligestillingsrådet er kommet frem til, og som den nuværende situation har givet os mulighed for at finde økonomisk dækning for. Det er ikke for meget at sige, at det er med beklagelse, at vi i socialdemokratiet ikke har kunnet opfylde mere af de rimelige og saglige krav fra det førnævnte kommissionsarbejde. Specielt må vi nok beklage, at det store arbejde for ligestilling mellem mænd og kvinder ikke har kunnet overbevise mange, specielt mændene om, at det er en rigtig tanke at lave lovgivning, så mænd også får mulighed for barselsorlov. Som bekendt var forslaget kun på 1 uge. Men det må man tage til efterretning og så håbe, at man på arbejdspladserne eller via overenskomsterne kan få sådanne ordninger igennem. Vi tager lovforslaget som første fase i en forbedring af den nuværende lov og vil vente en anden fase, hvor der vil blive mulighed for at tage stilling til de ikke opnåede forbedringer fra det før omtalte kommissionsarbejde. *Ole Thomsen, Socialdemokratiet, Folketinget d. 9. maj 1980 (Folketingstidende 1979-1980, A: 9173f.*

Da vi fremsatte vores forslag første gang, var det i samarbejde med nogle kvindegrupper, men nu har det bred tilslutning i hele kvindebevægelsen og langt ud over kvindebevægelsen, også i fagforeninger, sågar mandligt dominerede fagforeninger. Dertil kommer, at flere og flere ekspertudtalelser meget kraftigt har understreget, hvor vigtigt det er især for hårdt arbejdende kvinder og deres børn, at der sker en forbedring og en reform på dette område, fordi forholdene er alt for ringe, og det er skandaløst især over for en bestemt gruppe af befolkningen. Det er også et tegn i tiden, at det får mere og mere opbakning fra yngre fædre, og der er ingen tvivl om, at selv om vi ikke kan få vores forslag igennem denne gang med det, som vi ønsker, så arbejder tiden for det. Det er vigtigt at holde fast i det både i og uden for Folketinget, og det er også vigtigt at presse socialdemokraterne til at forstå, at selv om de er venlige og imødekommende over for vores forslag, kan vi jo ikke leve alene af venlige og velmenende råd; der skal også handling bag venligheden.

Vores forslag er identisk med det, der kommet fra både ligestillingsrådet og børnekommissionen; dette være sagt til oplysning også for fru Lone Dybkjær, som egentlig omtalte vores forslag ret positivt – og det er vi da glade for – men det ved fru Lone Dybkjær jo godt, da fru Lone Dybkjær tidligere har været formand for børnekommissionen. *Birthe Nielsen, Socialistisk Folkeparti, Folketinget d. 9. maj 1980 (Folketingstidende 1979-1980, A: 9142).*

Rammebetingelser: parlamentarisk jordskred og økonomisk lavkonjunktur

I 1980 blev barselsorloven udvidet, og reguleringen blev opdelt i en lov om orlovsret og loven om den økonomiske kompensation. Det blev indført ret til graviditetsorlov på fire uger uafhængigt af 14 ugers orlov efter fødslen. Selvstændige kvinder og medhjælpende hustruer blev ligestillet med lønmodtagere, og adopterende fik rettigheder på lige fod med fødende. Ligebehandlingslovens formuleringer om forbud mod afskedigelse under graviditet kom med i orlovslovgivningen, og barselsorlov skulle nu indregnes i anciennitet. Finansieringen blev lettet for mindre arbejdsgivere og ved nyanstillinger.

Perioden var præget af store økonomiske problemer med høj udlandsgæld, inflation på op mod 10 pct., høj rente, stort underskud på betalingsbalancen og en gennemsnitlig arbejdsløshed på seks-syv pct., og finansminister Knud Heinesen udtalte, at Danmark var på vej i afgrunden. Under SV-regeringen, der var tiltrådt i august 1978 med Anker Jørgensen som statsminister, arbejdede to udvalg med at forberede ændringer i barselsorloven. De politiske forhandlinger skete under Anker Jørgensens fjerde regering, en socialdemokratisk mindretalsregering, der var etableret i oktober 1979.

De parlamentariske vilkår var blevet drastisk ændret med jordskredsvalget i 1973. De fire gamle partier (S, K, V, R), der havde domineret dansk parlamentarisk politik i mange år, gik fra at have 90 til 60 pct. af mandaterne. Den helt afgørende ændring var, at Fremskridtspartiet var stormet ind i Folketinget med 28 mandater. Partiet var meget kritisk over for offentlige udgifter i almindelighed og børneinstitutioner og småbørnspædagoger i særdeleshed, og det ytrede samtidig åbenlys modstand mod statslig ligestillingspolitik. Et andet nyt parti i Folketinget i 1973, var Kristeligt Folkeparti. Det var blevet etableret i 1970 som reaktion på pornografiens frigivelse og indførelse af fri abort. Partiet gik ind for, at små børn skulle passes i hjemmet. Det var skeptisk over for udbygning af børneinstitutionerne, men støttede forbedringer af barselsorloven. Et tredje nyt parti, Centrumdemokraterne, markerede sig ikke væsentligt om familiepolitik eller barselsorlov. De parlamentariske forandringer medførte, at de politiske forhandlinger om barselsorlov blev præget af større uenighed om det offentliges forpligtelser i forbindelse med barselsorlov. Uden for Folketinget skete der en omfattende politisk mobilisering af kvinder, der bl.a. fik et kollektivt udtryk i Rødstrømpebevægelsen, som primært arbejdede udemomsparlamentarisk.

Ved jordskredsvalget gik kvinderepresentationen tilbage, men ved 1977-valget begyndte den for alvor at stige igen. Efter 1979-valget var 23,5

pct. af Folketingets medlemmer kvinder, og dermed var de tæt på at udgøre en fjerdedel af Danmarks parlamentariske forsamling. Regeringen havde tre kvindelige ministre, hvilket svarede til 14 pct. I de politiske partier var der kvindepolitiske udvalg, der formidlede nogle af kravene fra den nye kvindebevægelse ind i Folketinget. Det gjaldt især for Socialistisk Folkeparti og i mindre grad for Venstresocialisterne og Socialdemokratiet (Dahlerup, 1998, bd. 1: 191ff.). Kvinder var dermed kommet til stede i de politiske fora, og sammenstødet mellem arbejdsliv og familieliv og de problemer, det gav kvinder, var en velkendt og velomtalt problemstilling.

Med økonomiske problemer og høj arbejdsløshed var der i den offentlige debat fokus på, om kvinder ville blive sendt "hjem til kødgrdyerne", men integrationen af kvinder på arbejdsmarkedet var blevet et irreversibelt fænomen. Uddannelse og forventninger om vedvarende tilknytning til arbejdsmarkedet var nu de fleste kvinders livsperspektiv. Knap 70 pct. af de voksne kvinder var i arbejdsstyrken. En genetablering af den mandlige forsørgermodel og gifte kvinder som fuldtidshusholdere var ikke længere mulig, også fordi arbejdsmarkedet var stærkt kønsopdelt. Derfor kunne man ikke uden videre substituere kvinder med mænd. Kvindearbejdsløsheden var imidlertid højere end mandarbejdsløsheden; i 1980 var mændenes arbejdsløshed således 6,4 pct. og kvindernes 7,8 pct., og kvindernes arbejdsløshed var også gennemsnitligt længere end mændenes.

Når kvinderne ikke blev sendt tilbage til kødgrdyerne, hang det også sammen med, at hovedparten af dem var medlem af arbejdsløshedskasser, og det var også afgørende, at deltidsarbejdende i 1970 havde fået mulighed for arbejdsløshedsforsikring. Dagpengesystemets regler gav arbejdsløse mulighed for at blive relativt længe i dagpengesystemet, og der blev flere gange gennemført ændringer, der forlængede fristen for, hvornår langtidsarbejdsløse faldt ud af dagpengesystemet. På et punkt kom kvinderne imidlertid i klemme. Børnepasningscirkulæret fra 1978 medførte, at arbejdsløse kvinder med børnepasningsproblemer kunne idømmes karantæne, og cirkulæret afspejlede dermed, at Bistandslovens formuleringer om kommunernes forpligtelser til at sørge for børnepasning blev tolket mindre stramt end de arbejdsløses rådighedspligt. Udbudet af daginstitutioner var steget siden midten af 1960'erne, men der var fortsat ventelister til børneinstitutioner over hele landet.

Familiemønstrene var blevet mere dynamiske og uformelle, og mange par etablerede sig som papirløse ægteskaber. Derfor blev det diskuteret, om lovgivningen skulle være neutral i forhold til samlivsformer. Et stort antal parforhold endte med skilsmisse, men i sagens natur var det kun opløsning

af formelle ægteskaber, der blev registreret i skilsmissefrekvensen. Socialforskningsinstituttets skilsmisseundersøgelse fra 1980 viste, at det ofte var kvinderne, der tog initiativ til skilsmisse, og at mænds og kvinders oplevelse af opløste ægteskaber var meget forskellig. Mange kvinder oplevede, at de havde taget sig af småbørnsomsorgen og husarbejdet alene, mens mange mænd mente, at de havde været fælles om det (Koch-Nielsen, 1983). I 1980 satte børnetallet bundrekord. Forbedrede præventionsformer og den frie abort fra 1973 havde givet kvinder øget kontrol med deres reproduktive evner, men den lave fertilitet var næppe et udtryk for en fødselsstrejke.

Nye aktører: Ligestillingsråd, Børnekommission og Barselsorlovskampagne

I midten af 1970'erne var der kommet to nye politikområder ind i dansk politik, og det betød, at nye aktører kom til at præge barselsorlovsspørgsmålet på den offentlige dagsorden. Som det mest synlige resultat af kvindekommissionens arbejde havde Anker Jørgensen i september 1975 oprettet *Ligestillingsrådet*, der blev sammensat af repræsentanter for kvindeorganisationerne og arbejdsmarkedets parter. Rådet fik det socialdemokratiske folketingsmedlem Karen Dahlerup som formand, men det fik en svag start, fordi der ikke var parlamentarisk flertal for det. Det blev imidlertid styrket, da det i 1978 blev lovfæstet og fik sine egne ressourcer (Borchorst & Dahlerup, 2003: kap. 3). Dertil kom, at *Lov om ligeløn* fra 1976 og *Lov om ligebehandling* fra 1978 skabte et sæt formaliserede spilleregler som platform for ligestillingsarbejdet. Begge havde udgangspunkt i EF-direktiver. Ifølge loven måtte der ikke finde forskelsbehandling sted på grund af køn og graviditet, og afskedigelse under graviditet var ét af de områder, som Ligestillingsrådet fik flest henvendelser om i 1980 (Ligestillingsrådet, 1981: 124).

En anden ny aktør var *Børnekommissionen*, der også var blevet nedsat af Anker Jørgensen-regeringen i 1975. Organisatorisk var den Kvindekommissionens modstykke. Det var en lille kommission, der bestod af markante personligheder, og den var ikke sammensat efter repræsentationsprincipper, der ellers var normen for statslige kommissioner. Som noget usædvanligt var arbejdsmarkedets parter fx ikke repræsenteret i kommissionen. Børnekommissionen markerede starten på et andet nyt politikområde, der gik under betegnelsen børnepolitik. Til forskel fra familiepolitikken i 1960'erne var den ikke funderet på en modsætning mellem et børneperspektiv og ligestillingspolitiske hensyn. I sin afsluttende betænkning fra 1981 opstillede kommissionen således ligestilling mellem kønnene som det første af i alt

fem overordnede grundprincipper. Begrundelsen var bl.a., at børn ville få forringede udviklingsbetingelser, hvis kvinderne blev pålagt hele byrden med børnenes omsorg og opdragelse (*Betænkning nr. 918*, 1981: 142).

Uden for det parlamentariske system var der i disse år mange kræfter, der arbejdede for at få forlænget barselsorloven. Med afsæt i 8. marts arrangementer i 1979 blev der etableret en *barselsorlovskampagne*, der bestod af et meget stort antal kvindegrupper, politiske partier og grupperinger på venstrefløjten. Kampagnen omfattede en række fagforeninger eller grupper og udvalg under dem, som fx Grafisk Kartel, HK-bog og papir, pædagogisk medhjælperforbund, BUPL og Dansk Sygeplejeråd. Dertil kom de tre venstrefløjspartier DKP, Venstresocialisterne og Socialistisk Folkeparti samt venstrefløjsgrupperinger i tilknytning til venstrefløjsbevægelser som fx studenterbevægelsen og endelig Rødstrømpebevægelsen med tilknyttede grupper.

Rødstrømpebevægelsen havde længere barselsorlov som mærkesag i disse år, og den lagde især vægt på, at obligatorisk barselsorlov til mænd skulle indgå i kampagnekravene. Disse omfattede desuden udvidelse af barselsorloven før og efter fødslen, bedre økonomisk compensation, sikring mod fyring, optjening af feriepenge og anciennitet under orloven, nedsat arbejdstid m.m. (Barselsorlovskampagnen, 1980). Kampagnen resulterede landet over i kampagneaviser, høringer og møder i foråret 1980¹.

Barselsorloven kontinuerligt på den politiske dagsorden

Den nye lovgivning om barselsorlov og ændringerne af reglerne om dagpenge under barsel blev besluttet i en periode, hvor barselsorloven hyppigt var på dagsordenen; faktisk var den stort set ikke af den offentlige dagsorden i 1970'erne (jf. tabel 6.2). I 1971 havde Socialdemokratiet i deres oppositionsperiode under VKR-regeringen stillet forslag om, at orlov inden fødslen skulle gælde som sygeorlov. Derudover skulle der indføres tre måneders barselsorlov til kvinder efter fødslen samt sikring mod afskedigelse. Adskillelsen af graviditetsorlov og barselsorlov var begrundet med hensynet til de kvinder, der havde det hårdeste og tungeste arbejde, og som derfor ofte blev nødsaget til at bruge af deres orlov inden fødslen (*Folketingstidende* 1970-1971, A: 7238). Da den Socialdemokratiske regering med Jens Otto Krag som statsminister i juni 1972 ændrede dagpengelovgivningen, skete der imidlertid ingen ændringer af orlovens længde; derimod blev der indført fem ugers arbejdsgiverfinansiering af sygedagpenge og dagpenge under barselsorlov, hvilket skabte diskussion de kommende år. De borgerlige partier mente, at det belastede arbejdsgiverne, og partier over hele det

politiske spektrum pegede på, at det førte til afskedigelse af gravide kvinder. Under Poul Hartlings Venstre-regering, der sad fra december 1973 til september 1975, blev et par lovforslag om udvidelsen af orloven og fuld offentlig finansiering afvist under henvisning til, at hverken tiden eller økonomien var moden (*Folketingstidende* 1973-1974, A: 4634; 1974-1975: 1678). Samme begrundelse blev givet af de efterfølgende socialdemokratiske mindretalsregeringer, og fra efteråret 1977 blev der desuden henvist til, at man afventede resultaterne af lovforberedende arbejde (*Folketingstidende* 1976-1988, A: 5127ff.; 1977-1978, A: 1761ff.; 6620ff.; 7262ff.; 1978-1979, A: 1591f.; 1600f.; 3017; 6918f.).

To lovforberedende udvalg

To udvalg arbejdede med et års mellemrum med at forberede ny lovgivning. I juli 1977 nedsatte Ligestillingsrådet og Børnekommissionen et Fællesudvalg, der skulle beskæftige sig med barselsorlov. Ifølge kommissoriet, der var underskrevet af Rådets formand, Karen Dahlerup og Børnekommissionens formand, Lone Dybkjær, skulle udvalget overveje ordninger både for graviditets- og barselsperioden og ordninger for erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. Ligestilling blev nævnt som en målsætning både i forlængelse af børnenes og forældrenes interesser. Økonomiske beregninger skulle indgå, men man skulle ikke behandle finansieringen af forslagene i øvrigt (*Betænkning nr. 846*, 1978: 67).

Medlemmerne kom fra de to instanser, og omfattede også Ligestillingsrådets arbejdsmarkedsrepræsentanter. I slutningen af året forlod Dansk Arbejdsgiverforenings repræsentant, Aage Tarp, udvalget med de begrundelser, at udvalget havde for lidt arbejdsmarkedsekspertise, for kort tidsfrist og fokuserede for entydigt på lovgivning frem for regulering via overenskomster. Endelig var foreningen utilfreds med, at udvalget ikke ville gå ind på en udredning og motivering af forslaget om forbud mod afskedigelse, som arbejdsgiverforeningen mente var et brud med den hidtidige retstilstand (*Betænkning nr. 846*, 1978: 68). Det resterende udvalg nåede i januar 1978 frem til et forslag, der bl.a. omfattede en orlovsperiode før fødslen på otte uger, en restitutionsperiode til moderen efter fødslen på 13 uger, en omsorgsperiode for moderen på 13 uger og en omsorgsperiode for faderen på 13 uger. Dertil kom otte uger, der kunne deles mellem forældrene og placeres efter eget ønske frem til barnets niende år, mulighed for deltidsorlov og ret til fravær ved børns sygdom med dagpenge indtil barnet var fyldt ni år (*Betænkning nr. 846*, 1978: kap. 10).

Forslagene var inspireret af andre landes lovgivning og frem for alt den svenske forældreforsikring, der var indført i 1974, og tog udgangspunkt i, at barselsorlov var en moralsk pligt for begge forældre, samt at det var en samfundsmæssig opgave at sikre reel ligestilling mellem kønnene, både i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og i hjemmet. Orlov til fædre skulle både sikre ligestilling mellem kønnene og give fædre mulighed for at knytte sig til det spæde barn (*Betænkning nr. 846, 1978: kap. 6*). Ligestillingsrådets kommentarer til forslagene fra april 1978 bar præg af de tre repræsenterede gruppers ønsker om at få indflydelse på den efterfølgende proces. Man mente ikke, at de samfundsøkonomiske og arbejdsmarkedspolitiske konsekvenser havde været overvejet dybdegående nok, og foreslog, at arbejdsmarkedets parter blev inddraget i kommende drøftelser. Desuden anbefalede Ligestillingsrådet, at Danske Kvinders Nationalråd, der var repræsenteret i rådet med tre medlemmer, skulle inddrages i drøftelser om medhjælpende ægtefællers forhold (*Betænkning nr. 846, 1978: 56ff.*). Børnekommissionen foreslog i juni 1978 en prioritering af forslagene set i lyset af de økonomiske problemer. Et flertal mente, at moderens og faderens omsorgsperiode skulle prioriteres på lige fod, et mindretal gik ind for, at moderens skulle prioriteres af hensyn til amningen. Kommissionen udtalte endvidere, at hvis der skulle prioriteres, så skulle man først gennemføre retigheder til orlov uden økonomisk compensation. Endelig ønskede man, at småbørnsfædre skulle sikres mod diskrimination på arbejdsmarkedet, ligesom kvinder i mellemtiden var blevet sikret med ligebehandlingsloven (*Betænkning nr. 846, 1978: 61ff.*).

Efter godt et år, hvor forslagene havde været sendt til høring nedsatte Socialminister Erling Jensen i april 1979 et embedsmandsudvalg med deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Begrundelsen for at nedsætte udvalget var, at det var nødvendigt at prioritere fællesudvalgets forslag, og det blev bedt om at opdele forslagene i flere etaper. Desuden skulle man overveje forholdet mellem lovgivning og overenskomster. Ret til orlov skulle reguleres selvstændigt, fordi en del overenskomster ikke gav ret til frihed i den periode, man kunne få dagpenge. Udvalgets medlemmer bestod af embedsfolk fra en række forskellige ministerier, hvortil kom de to repræsentanter for DA og LO, der havde deltaget i fællesudvalgets arbejde. En repræsentant fra Ligestillingsrådets sekretariat deltog som observatør (*Rapport om ændrede barselhvilebestemmelser, 1979*).

Udvalgsarbejdet blev dokumenteret i en video, *9 måneder en beslutningsproces* (Giese, 1979)², og den viste, at Finansministeriet mente, at Fællesudvalgets forslag havde været overbudspolitik, og ministeriets repræ-

sentant udtalte, at man nu skulle ”begrænse denne gennemgang af alt godt fra havet”. Der var imidlertid forskellige opfattelser af udvalgets opgaver. Socialministeriet, der ledede udvalgsarbejdet, mente, at arbejdsmarkedets parter var inddraget til teknisk konsultation, mens LO’s Lone Christensens opfattelse var, at der skulle ske en prioritering af forslagene. Samtidig var hendes forestilling, at udvalget skulle diskutere rettigheder (og loven om barselsorlov), men ikke finansieringen (og dagpengelovgivning).

Udvalget fulgte et forslag fra Lone Christensen om at prioritere rækkefølgen ”kvinder, børn, mænd”. Det dækkede over højest prioritering af otte ugers graviditetsorlov, dernæst ret til frihed med sygedagpenge ved børns sygdom, og endelig en uges barselsorlov til mænd. Der var imidlertid konflikter i fagbevægelsen og det socialdemokratiske parti om disse prioriteringer. Af filmens optagelser fra et internt møde i LO i september 1970 fremgår det, at de socialdemokratiske kvindelige folketingsmedlemmer længe havde forsøgt at presse et forslag om orlov til mænd frem i folketingsgruppen. Lone Christensen fastholdt, at faderens adgang til orlov ikke måtte ske på bekostning af graviditetsorloven, der skulle prioriteres af hensyn til kvinder med hårdt industriarbejde, og hun fik opbakning hertil af LO’s top. Folketingskvinderne støttede denne prioritering, men ønskede desuden også orlov til fædre. Dansk Metal støttede også kravet om orlov til fædre, bl.a. med den begrundelse, at en undersøgelse af synspunkterne hos forbundets tillidsmænd i aldersgruppen 20-40 år havde vist, at 54 pct. mente, at det var et udmærket forslag (*Information*, 31.12.1979). Undersøgelsen dementerede LO-formand Thomas Niensens udtalelse på LO-kongressen i oktober 1989 om, at hvis man gav barselsorlov til mænd, ville de bruge den til at tage på fisketur. Lone Christensen lå imidlertid på linje med Thomas Niensens, og hun var ikke enig med ”såkaldt privilegerede ligestillingsdamer” om, at det nu skulle være manden, det drejede sig om. Hun var også kritisk over for, at de kvindelige folketingsmedlemmer fremsatte forslag om orlov til mænd som supplement til forslaget om graviditetsorlov. I udvalget støttede DA og LO gensidigt hinandens krav. LO mente således, at beskyttelse mod afskedigelse ville bryde med aftaler om, hvem der skulle afskediges først, og DA gik imod højere prioritering af mænds orlov. I stedet kunne mændene bruge en uge af deres ferie.

Arbejdsmarkedets parter og især LO satte dermed et tydeligt fingeraftryk på udvalgsarbejdet, men efter afslutningen af udvalgets arbejde i december 1979 tog Socialministeriet rettigheder til frihed ved børns sygdom af bordet igen, fordi det var for dyrt. Dermed var kun forslaget om de otte ugers graviditetsorlov og fædres orlov på en uge tilbage. Ritt Bjerregård,

der var blevet socialminister efter valget i oktober 1979, var positiv over for, at man ud over graviditetsorloven på otte uger støttede forslaget om en uges barselsorlov til fædre (Giese, 1979).

Tre lov forslag fremsættes

I det lange dagsordensforløb var der sket en løbende reduktion af forslagene til forbedret barselsorlov. Omkring årsskiftet i 1980 sendte socialminister Ritt Bjerregård et forslag om otte ugers graviditetsorlov og 14 ugers barselsorlov til kvinder til høring i organisationerne og Københavns borgerrepræsentation. Regeringen tog dette forslag af bordet i marts, men det fremgik af pressen, at en række kvinder i partiet mente, at barselsorloven skulle prioriteres og fx måtte komme før en udbygning af Kastrup lufthavn. De truede med at fremsætte forslaget, hvis regeringen ikke tog det med. Socialdemokratiets ligeretsudvalg i Århus Amt, Kvindeligt Arbejderforbund samt Den almindelige danske Lægeforening protesterede også over, at regeringen ikke ville fremsætte forslag om forbedret barselsorlov (*Information*, 14.1.1980; 28.2.1980; 10.3.1980; 13.3.1980; 18.3.1980; *Socialistisk Dagblad*, 1.-2.3.1980).

I marts fulgte Socialistisk Folkeparti presset op ved at genfremsætte sit forslag om ni måneders barselsorlov til deling mellem fædre og mødre med fuld lønkompensation, og Venstresocialisterne fremsatte Socialdemokratiets tidligere forslag om otte ugers graviditetsorlov og 14 ugers barselsorlov til kvinder, skønt partiet principielt ønskede at gå videre. I maj fremsatte regeringen forslag til ny lov om barselsorlov og revision af sygedagpengeloven. Forinden var der indgået forlig mellem regeringen, Det radikale Venstre og Centrumdemokraterne om milliardbesparelser på de offentlige udgifter. Barselsorloven indgik også i forligsaftalen, men nu kun på fire ugers graviditetsorlov og uden orlov til mænd.

Venstresocialisternes manøvre med at fremsætte Socialdemokraternes tidligere forslag gav anledning til en del opmærksomhed. De begrundede det med, at partiet var sluppet for billigt om ved først at lave et forslag og så tage det af bordet (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9194) og slog på uenighederne inden for partiet. Den socialdemokratiske ordfører fastholdt imidlertid, at han havde en enig gruppe bag sig (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9175). Retsforbundet kaldte manøvren elegant, taktisk betragtet, mens Socialistisk Folkeparti mente, det var udtryk for idéfattigdom (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9183; 9119).

De efterfølgende forhandlinger var præget af en klar venstre-højrebetinget konfliktlinje. De borgerlige partier var helt afvisende over for yder-

ligere forbedringer. Midterpartierne og Socialdemokraterne udtrykte sympati for mere vidtgående udvidelser, men mente ikke, at de økonomiske omstændigheder tillod yderligere udvidelser. Venstrefløjens ønskede forbedringer af orloven og orlov til mænd.

Under forhandlingerne opstod der diskussion af den konservative Grethe Fenger Møllers dobbeltposition som konservativt folketingsmedlem og formand for Dansk Kvindesamfund. I sidstnævnte funktion havde hun sendt et brev til socialministeren om en uges orlov til mænd, men i Folketinget afviste de konservative blankt forslag om udvidelser. Det gav anledning til kritik fra regeringen, de radikale og venstrefløjspartierne. Grethe Fenger Møller fastholdt, at Dansk Kvindesamfund var en tværpolitisk organisation, hvis holdninger og synspunkterne ikke var identiske med det Det Konservative Folkeparti. Hun henviste til, regeringen selv stod i den situation, at økonomiske prioriteringer stod i modsætning til at gøre noget for kvindesagen og paralleliserede sin situation med andre folketingsmedlemmer, der havde tilknytning til flere organisationer (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9200f.; 10134f.).

Udgangen blev, at alle partier undtagen Fremskridtspartiet stemte for orlovsordningen. Ændringerne i dagpengeloven blev derimod kun vedtaget med midterpartiernes stemmer. Venstre, Konservative og Fremskridtspartiet stemte imod, og Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne stemte ikke. Det var første gang, at der ikke var bred konsensus om en barselsorlovsbeslutning.

Problemdefinition

Problemdefinitionen tog som tidligere afsæt i børnefamiliernes vilkår. Ved fremlæggelsen udtalte socialministeren, at udgangspunktet var at sikre sundhed og trivsel for kvinden og barnet og for familien (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 8755). Venstrefløjspartierne lagde tillige vægt på inddragelse af begge forældre i omsorgen for de nyfødte. Socialistisk Folkepartis Lilli Gyldenkilde udtalte, at det vigtigste var, at børnene havde det godt den første tid, og derfor skulle mænd også lære at passe dem (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9183). Den dominerende problemstilling drejede sig imidlertid om samfundsøkonomien, der var udgangspunkt for en polariseret diskussion. Regeringen henviste til, at man ville tage stilling til fællesudvalgets øvrige forslag i en senere fase (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 8755). På Socialistisk Folkepartis forespørgsel udtalte socialminister Ritt Bjerregård, at et rigtig godt politisk svar på, hvornår en næste etape ville komme, var, "når der bliver mulighed for det" (*Folketingstidende* 1979-

1980, A: 9209). Blandt midter- og venstrefløjspartierne udviklede der sig en diskussion om, hvem og hvad der havde ansvaret for, at man ikke gik videre. Ole Thomsen tillagde især mændene skylden for, at mænds barselsorlov ikke var blevet prioriteret (jf. 1. indledningscitat).

De borgerlige ordførere fremstillede Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne som økonomisk uansvarlige partier. Venstres Peter Brixtofte mente, at deres forslag bar præg af, at de mente, ”at vi selv trykker pengene herinde”, og det var overbud for at genere Socialdemokratiet (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9177). Fremskridtspartiets Pilgaard Andersen udtalte, at Socialistisk Folkeparti ikke havde nogen økonomisk sans, når det drejede sig om, hvordan Danmark skulle bestå, og at partiet kun kørte på kræve-mentaliteten. Motivet bag Socialistisk Folkepartis og Venstresocialisternes forslag var at forsøge på at få samfundet ned på knæ for på den måde at få indført socialisme (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9181f.).

Socialistisk Folkepartis to ordførere, Birthe Nielsen og Lilli Gyldenkilde fastholdt, at det ikke handlede om at have råd, men om at ville, og at der var tale om prioriteringer (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9193f.). De foreslog besparelser på forsvaret, broprojekter og på energi, og samtidig mente, de, at man kunne indrette lovgivningen således, at man ikke først og fremmest tilgodeså arbejdsgiverne. Partiet legitimerede sit forslag med henvisning til den brede folkelige mening og til eksperternes synspunkter, og forsøgte at fastholde Socialdemokratiet og de radikale, herunder Lone Dybkjær som tidligere formand for Børnekommissionen, på indstillingen fra fællesudvalget (jf. 2. indledningscitat). Lone Dybkjær karakteriserede forslaget som bedre end ingenting, og hun fandt det meget meget lykkeligt, at barselsorloven ikke var gledet ud i sidste runde, sådan som det næsten altid var sket de sidste år (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9202f.). Hun mente, man kunne takke alle de kvinder, der stemte på kvinder ved valget, for udfaldet (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 10139).

Blandt de borgerlige partier var der uenighed om, hvem der havde været mest aktive i forhold til at få medhjælpende hustruer og selvstændige kvinder med. Peter Brixtofte mente, at regeringen omsider havde bøjet sig for partiets krav (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9176), men Lone Dybkjær betegnede det som hykleri, fordi hendes parti og ikke Venstre havde fremsat flere forslag om det (*Folketingstidende* 1979-1980, A: 9186).

Ændringerne i forholdet mellem arbejdsgiverfinansiering og offentlig finansiering affødte en kamp om, hvorvidt forslaget var udtryk for forbedringer eller forringelser for erhvervslivet. Regeringen fastholdt, at lempel-

serne for små arbejdsgivere og orlov for nyansatte var positive (*Folketings-tidende* 1979-1980, A: 8755f.), mens de borgerlige partier mente, at man belastede erhvervslivet, fordi en tidligere beslutning om, at det offentlige skulle overtage finansieringen i fjerde og femte uge ophørte i slutningen af 1980 (*Folketings-tidende* 1979-1980, A: 9175f.; 9179). Fremskridtspartiet fandt, at forslaget diskriminerede erhvervslivet, og betegnede det som en uforkammethed at betegne det som en forbedring (*Folketings-tidende* 1979-1980, A: 9179ff.). Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne mente, at orlovsfinansieringen skulle være en offentlig opgave, men ønskede, at arbejdsgiverne skulle betale til en dagpengefond.

Der var især i forbindelse med det forberedende arbejde sket en bevægelse i retning af, at den statslige politik skulle lægge op til en aktivisering af fædrene i forhold til omsorg, og en sådan udvikling blev fremstillet som en gevinst både for mænd, kvinder og børn. Under de parlamentariske forhandlinger blev orloven imidlertid hovedsageligt italesat som et kvindeanliggende. Venstrefløjspartierne og Socialdemokratiet fremhævede betydningen af ligestilling mellem kønnene i fordelingen af småbørnsomsorgen, og Socialistisk Folkeparti pegede på de uheldige konsekvenser for kvindernes arbejdsmarkedstilknytning med en kvindedomineret barselsorlov. For de borgerlige partier drejede ligestilling sig primært om at stille forskellige grupper af kvinder lige i adgangen til orlov.

Kontrollen med alternativer

Ugunstige økonomiske rammebetingelser og parlamentariske forandringer betød, at timingen til at forbedre barselsorloven ikke var optimal, og under den lange forberedelsesproces lukkede policy-vinduet sig. I det lange beslutningsforløb blev det vitalt at få kontrol over prioriteringen af alternativer. Der havde aldrig før været så mange kvinder til stede i elitepolitik, og uden for Folketinget var der en bred politisk mobilisering af kvinder, og mange grupper og fagforeninger pressede på for at få forbedret barselsorloven. Der var parlamentarisk velvilje over for ønskerne om at forbedre barselsorloven, men barselsorloven gled bagud i prioritetsrækken til fordel for andre udgiftsområder, hver gang man indgik politiske forlig (jf. Philip, 1980). De aktører, der arbejdede for forbedret barselsorlov i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, fik derfor begrænset indflydelse på beslutningsprocessen.

Børnekommissionen og Ligestillingsrådet havde i fællesskab dagsordensmagt, og det betød, at forbedringerne var baseret på en sammentænkning af børnepolitik og ligestillingspolitik. Med den ugunstige økonomiske

situation svækkede det imidlertid deres input, at der ikke var foretaget en økonomisk prioritering af deres forslag. Dermed blev ligestillingssynspunkterne også svækket i de senere beslutningsfaser. Arbejdsmarkedets parter var kritiske over for forskellige dele af forslagene. De havde held til at sætte dagsordenen i de forberedende udvalg, bl.a. ved at støtte hinandens synspunkter. Imidlertid blev arbejdsgivernes modstand mod forbud mod afsked under barsel overhalet af EF's ligestillingsbestemmelser, og LO's prioritering af frihed ved børns sygdom gled ud, hvorimod LO's ønske om graviditetsorlov frem for orlov til mænd blev imødekommet.

Fagbevægelsen og Socialdemokratiet var præget af køns- og klassebetingede konfliktlinjer. Forslaget om mænds barsel blev i det socialdemokratiske parti primært støttet af kvinder, og i barselsorlovs-kampagnen var Rødstrømpebevægelsen også en stærk fortaler for det. I fagbevægelsen var det Metal, der støttede forslaget, mens kvinderne fastholdt, at man skulle prioritere graviditetsorloven. Der var dermed en klassebetonet konflikt mellem kvinderne, og det svækkede deres mulighed for at gå imod partilinjen. Konflikterne blev primært udkæmpet bag lukkede døre, men de blev omtalt i pressen.

De alvorlige økonomiske problemer satte deres præg på de diskursive kampe, der fandt sted omkring barselsorloven. Periodens markante fokus på kvinders vilkår og på modsætningerne mellem arbejdsliv og familieliv gled i baggrunden til fordel for en økonomisk retorik. Der var meget begrænset fokus på forandringer i manderollen og fædres omsorgsansvar i forhandlingerne. Dermed var barselsorloven fortsat et anliggende mellem staten og kvinderne.

I regeringen og Socialdemokratiet forsvarede man gabet mellem idealer og praksis med, at man i en senere fase ville gennemføre yderligere forbedringer i barselsorloven. Der blev imidlertid ikke foreløbig lejlighed til at materialisere disse løfter. I september 1982 gik Anker Jørgensen af, og de næste ti år var der borgerligt styre i Danmark.

Noter

1. Ifølge materiale fra kampagnen på Kvindehistorisk Samling, Statsbiblioteket.
2. Udvalgets arbejde blev også dokumenteret i en rapport, som ikke er offentliggjort (*Rapport om ændrede barselhvileregler*, 1979). Flere af de konfliktspørgsmål, som filmen dokumenterer, fx om udvalgets opgaver, blev ikke synliggjort i rapporten.

Kapitel 10

Ligestilling eller nederlag til fædre?

Lov om barselsorlov og lov om dagpenge 1983

Det, det handler om, også for at skabe ligestilling er, at mændene får et eneansvar for børnene. I øvrigt vil jeg også godt tilføje i denne sammenhæng, at vi skal passe på ikke at gøre det til en lidt sygdomslignende situation at få et barn. Det er faktisk en sund og almindelig handling, og man er ikke fuldstændig ødelagt i månedsvi oven på en fødsel, selv om man naturligvis har brug for rekreation ... Ligestilling [skal] efter min mening ikke ske på bekostning af børnene, og.. jeg synes, at det nu må være op til fædrene at sikre ligestilling gennem, at de tager deres del af den forlængede barselsorlov, som der her er skabt muligheder for, navnlig i de tilfælde, hvor moderen ikke ammer så længe, og jeg synes, at den appel man i virkeligheden skal rette, er en appel til fædrene om ... at de nu tager deres del af ansvaret. I virkeligheden er fædrene, mændene, jo de eneste, der kan rette op på den nuværende situation. *Lone Dybkjær, Det radikale Venstre, Folketinget d. 24. november 1983 (Folketingstidende 1983-1984, 1. samling, A: 2169f.)*.

Socialistisk Folkeparti mener at fremme den reelle ligestilling mellem kønnene. Det lyder jo meget smukt, men det bygger ærlig talt ikke på virkeligheden i ret mange børnefamilier. Virkeligheden er sådan, at hvis faderen sendes på job 2 uger efter fødselen, har han ikke en jordisk chance for at overtage hovedansvaret, når moderen har kørt løbet i 3 måneder. Konsekvensen vil være, at næsten ingen fædre vil benytte sig af tilbuddet om at tage orlov. Isolationsbestemmelser afskærer dem fra det. Der ligger ligesom underforstået i SF's argumentation, at man ønsker at udøve en slags mild tvang over for faderen ved at pålægge ham hele ansvaret uden at have moderen i baghånden. Det kunne jeg endda forstå, hvis det forholdt sig sådan, at SF havde foreslået, at begge forældre først fik 3 måneders fælles orlov, og at faderen – og alene faderen – derefter fik mulighed for at tage 3 måneders barselsorlov. Men som lovforslaget nu er udformet, opnår man kun et nederlag for faderen, der vil bekræfte, at manden ikke kan bevæge sig ind på de omsorgsområder, som altid historisk har tilhørt kvinden. *Klavs Birkholm, Folketinget d. 24. november 1983 (Folketingstidende 1983-1984, 1. samling, A: 2172f.)*.

Rammebetingelser: Firkløverregering og økonomisk påholdenhed

I 1983 fik danske fædre for første gang adgang til orlov. De fik ret til fravær i to uger efter fødslen sammen med moderen, og uge 14-24, som orloven blev forlænget med, kunne deles mellem faderen og moderen. Fædrenes

rettigheder var betinget af, at begge forældre havde dagpengegivende indtægt.

Vedtagelsen skete under firkloverregeringen (K, V, CD og KrF) med den konservative Poul Schlüter som statsminister. Det var en mindretalsregering, som var tiltrådt, da Anker Jørgensen-regeringen trak sig tilbage i september 1982 uden udskrivelse af nyvalg. Den nye regering lagde op til omorganisering og modernisering af den offentlige sektor samt omfattende offentlige besparelser for at løse betalingsbalanceproblemerne. Perioden var fortsat præget af arbejdsløshed, som i 1982 var nået op på ti pct. Firkloverregeringen havde fire kvindelige ministre, hvilket svarede til 19 pct. I Folketinget var kvinderepræsentationen nået op på 24 pct.

Udviklingen mod toforsørger-familiemodellen fortsatte. Kvindernes erhvervsfrekvenser var stigende, og mændenes faldende eller stagnerende, bl.a. på grund af den stigende uddannelsesligestilling. Kønsforskellen i erhvervsfrekvenserne var omkring 16 procentpoint. Arbejdsmarkedet var fortsat præget af segregering, som bl.a. gav sig udslag i, at kvindernes arbejdsløshed i 1982 var på 10,6 pct., mens mændenes var på 9,6 pct. Dertil kom, at langt flere kvinder end mænd arbejdede på deltid. Kvinders deltidsfrekvens lå stabilt omkring de 43 pct., den havde ligget på siden 1970'erne; mændenes var let stigende, men var kun på syv pct. Dette afspejlede, at nok var kvinderne blevet inddraget i forsørgelsen, men de var fortsat hovedansvarlige for omsorgen i familien, mens mændene fungerede som hovedforsørgere. Socialforskningsinstituttets undersøgelser af fordelingen af husarbejde bekræftede, at kvinder varetog hovedparten af arbejdet, men siden 1970'erne havde der været et betydeligt fald i kvinders tidsforbrug, især til praktisk husarbejde. I samme periode var mændenes andel af husarbejdet steget en smule. Den statslige varetagelse af børnepasning var øget; siden 1980 især for de 0-3 årige børn. Samtidig var udviklingen med faldende børnetal og færre vielser fortsat, mens skilsmissefrekvensen havde stabiliseret sig.

Regeringen og mange partier lavede udspil til børnepolitik og fremlagde børnepolitiske pakker. Det skal også ses i sammenhæng med, at partierne forsøgte at appellere til børnefamilierne, fordi de udgjorde en stor og synlig vælgergruppe. De var præget af store indbyrdes forskelle, men forskydningen mod toforsørger-familiemodellen betød, at der var omfattende diskussioner om disse familiers problemer med at harmonere arbejdsliv og familieliv, og det blev reflekteret i elitepolitikken.

Den nye kvindebevægelse var fortsat synlig, men kvindemobiliseringen var ved at klinge af, og radikale kvindepolitiske krav blev ikke fremført

med samme styrke som i 1980. Der var stort set ikke mandeorganisationer, der politiserede manderollen med undtagelse af Foreningen Far, som var etableret i 1970 (inaktiv 1975-77). Den var aktiv i forhold til at stille krav om forældremyndighed til mænd og fraskilte fædres samværstret til børn, og appellerede til politikerne i forhold til at sikre fædres rettigheder efter skilsmisser. Derimod var foreningen ikke aktiv i forhold til fædrerettigheder inden for parforhold og ægteskab og heller ikke til krav om barselsorlov til mænd.

I midten af 1980'erne var ligestillingspolitikken blevet konsolideret, og Ligestillingsrådet var en om ikke meget indflydelsesrig, så i hvert fald synlig aktør. Udpegningen af socialdemokraten Helle Degn som formand i januar 1982 havde ført til fornyelse af rådets arbejde, og forholdet mellem arbejdsliv og familieliv blev opprioriteret i rådets aktiviteter. Som fritstående organ stod rådet imidlertid ikke stærkt i forhold til at få indflydelse på de politiske beslutninger, og dertil kom, at arbejdsmarkedets parter, som havde relativt stor indflydelse i rådet, var en stopklods for initiativer, der relaterede sig til arbejdsmarkedet. Et flertal i rådet ønskede fortsat at få realiseret fællesudvalgets forslag til forbedringer i barselsorloven, men Dansk Arbejdsgiverforening var ikke positivt indstillet over for yderligere forbedringer, og foreningen var kritisk over for begrænsningerne i ledelsesretten. Siden 1980 var parterne og især LO imidlertid blevet mere positive over for orlov til mænd. I oktober 1982 besluttede LO's ligestillingsudvalg sig for at prioritere orlov til mænd før længere orlov til kvinder af ligestillingsmæssige årsager. Denne markering var udtryk for, at der var enighed om, at yderligere forlængelser af orloven til kvinder kunne give bagslag i forhold til deres placering på arbejdsmarkedet.

Ligestillingsrådet fik stadig henvendelser om afskedigelser under graviditet, men bevisbyrden angående fyringer på denne baggrund var svær at løfte. Der var også en del sager om manglende vikardækning under barselsorlov, og Ligestillingsrådet havde i oktober 1982 skrevet til indenrigsministeren og bedt hende om at henstille til kommuner og amtskommuner om at anvende dagpengerefusion til ansættelse af barselsvikarer (Ligestillingsrådet, 1983: 24ff.; 131ff.).

Politikvinduet åbner sig: de radikale i en nøglerolle

På grund af de finanspolitiske stramninger blev forbedringer af barselsorloven ikke prioriteret højt i disse år, men Det radikale Venstre var udslagsgivende for, at forslaget alligevel kom på dagsordenen. Partiet gik i efteråret 1983 med i firkløverregeringens finanslovsaftale, der blev indgået i forbin-

delse med det såkaldte Rio Bravo-forlig med Fremskridtspartiet. De radikale havde fået løfte om at få en mærkesag igennem og valgte barselsorloven, som Fremskridtspartiet imidlertid under ingen omstændigheder ville prioritere. Lone Dybkjær kontaktede derefter Ebba Strange fra Socialistisk Folkeparti for at sikre sig flertal for forslaget. Denne betingede sig, at mændene kom med (Dahlerup, 1998, bd. 2: 251f.). Regeringen var positiv over for forslaget; ifølge socialministeren fordi der var anvist finansiering af forslaget (*Jyllands-Posten*, 6.10.1983). Dybkjær var forslagsstiller og ordfører for lovforslaget, der gik ud på at udvide orloven til 26 uger, hvoraf de sidste 12 uger skulle kunne deles mellem faderen og moderen. Finansieringen af forslaget skulle ske ved en forhøjelse af det personlige bidrag til dagpengefondens fra 1,00 til 1,95 pct.

Socialminister Palle Simonsen og arbejdsminister Grethe Fenger Møller udtrykte under 1. behandlingen sympati for intentionerne bag forslaget, men sagde, at de fandt det for vidtgående. Samtidig mente begge, at en længere orlov kunne virke diskvalificerende for kvinderne på arbejdsmarkedet. Derudover spillede regeringspartierne en tilbagetrukket rolle under debatterne. Dette var især påfaldende for Kristeligt Folkepartis vedkommende, eftersom familiepolitik var en mærkesag for partiet.

Under første behandlingen var især økonomien i forslaget til diskussion, og de radikale blev kritiseret fra begge fløje. Partiet havde beregnet, at det øgede personlige bidrag ville mere end opveje udgifterne til en forlængelse af orloven, hvorved der ville blive tale om budgetforbedring. De havde inkluderet besparelser til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp i forbindelse med inddragelse af vikarer for personer på orlov (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 581f.). De to ansvarlige ministre problematiserede beregningerne og især forudsætningerne om en fortsat høj arbejdsløshed. Arbejdsministeren foreslog, at man eventuelt kunne gennemføre rettigheder uden økonomisk dækning eller med lavere ydelser (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 476-481).

Centrum-Venstre partierne kritiserede de radikale for at føre politik, som strittede i forskellige retninger med hensyn til børnefamilierne. Socialdemokraterne udtalte, at de radikale havde støttet besparelser, der slog alle rekorder (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 481). Socialistisk Folkeparti mente, at forslaget om det forøgede bidrag belastede de mindste indkomster mest. De foretrak som tidligere en deling af udgifterne mellem det offentlige og arbejdsgiverne, eventuelt ved indbetaling til en fond (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 487). Venstresocialisterne fremhævede, at en række af finanslovaftalens besparelser ramte børnefamilierne og førte til forringelser

af kvindernes vilkår. De refererede undersøgelser fra dagspressen, der viste, at en familie med ufaglærte ville få en direkte lønnedgang på 11.000 kr. som følge af finanslovaftalen (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 490).

Forholdet mellem offentlig og privat finansiering og regulering blev også rejst, idet arbejdsministeren beklagede, at arbejdsmarkedsparterne ikke blev inddraget. Hun udtrykte også undren over, at forslaget gik videre end fagbevægelsens forslag om en uges fædreorlov (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 480). Lone Dybkjær mente imidlertid ikke, at man ville få så frygtelig meget ud af at inddrage parterne, eftersom de i så høj grad var dikteret af fordomme (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 495f.).

Førstebehandlingen viste, at både Konservative, Socialdemokratiet, Venstresocialisterne og CentrumDemokraterne var kritiske over for at placere fædrenes orlov sidst i orlovsperioden, og de talte for en ordning med en parallel orlovsperiode lige efter fødslen både af hensyn til mor og barn, der kom hjem fra hospitalet, samt faderens mulighed for tidligt at få tæt kontakt til barnet. Lone Dybkjær foreslog derfor, at forslaget blev ændret på den måde, at den samlede orlovsængde blev forkortet fra 26 til 24 uger, mod at mændene fik to ugers orlov ved fødslen. Der var flertal for dette forslag ved udvalgsbehandlingen, men også for, at fædres og mødres orlov i den resterende periode skulle adskilles, og at fædrenes orlov skulle placeres efter mødrenes (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 493).

Undervejs i beslutningsprocesserne skete der en del ændringer i lovforslaget. I forbindelse med udvalgsarbejdet blev forslaget om forhøjelse af det personlige bidrag fjernet, eftersom regeringen havde skaffet flertal til en generel forhøjelse af dette bidrag til 1,85 pct. i sygedagpengelovgivningen. En henvendelse fra Den almindelige danske Lægeforening havde endvidere ført til, at der blev lavet særlige regler for forældre til nyfødte børn, der var indlagt på sygehus. Under udvalgsarbejdet diskuterede man også problemerne med manglende vikardækning, og herunder også Ligestillingsrådets henvendelse til indenrigsministeren, der blev støttet af Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti (*Folketingstidende* 1983-1984, B: 71). Endelig førte udvalgsbehandlingen på foranledning af regeringspartierne og de radikale til den ændring, at fædres orlovsrettigheder blev gjort afhængige af moderens dagpengestatus. Denne beslutning betød, at fædre til børn af studerende og hjemmearbejdende ikke fik ret til orlov.

Forhandlingerne viste også, at de ændrede samlivsformer gav anledning til særlige overvejelser. Venstresocialisterne rejste ved førstebehandlingen spørgsmålet, om rettighederne skulle gives til biologiske fædre, eller om de kunne gives til andre, hvis den biologiske far var ude af billedet (*Folke-*

tingstidende 1983-1984, A: 501). Lone Dybkjær mente imidlertid, at rettinghederne skulle bindes til de biologiske fædre (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 497). Kristeligt Folkeparti savnede stillingtagen til, om lovforslaget skulle rette sig mod ægtefæller, og om der var samliv mellem forældrene (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 502).

Som i 1980 var det magtpåliggende for flere partier at markere, at de havde været udslagsgivende for, at orlov til mænd nu var blevet en realitet. Socialistisk Folkepartis Birthe Hansen henviste til, at de radikale ofte havde stemt deres forslag om forbedret orlov ned under henvisning til, at der ikke var råd til dem. Hun mente, at de radikale havde lært af Socialistisk Folkeparti at lave reformer for småbørnsfamilier i krisetider, og det nuværende forslag var en miniudgave af Socialistisk Folkepartis forslag (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 485f.; 500). Lone Dybkjær imødegik denne argumentation ved at fremstille de radikale som et realpolitisk parti, der havde sørget for resultater i modsætning til Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne. Disse partier havde ganske rigtigt foreslået mere vidtgående løsninger, men de var ikke interessante, fordi ingen af dem var kommet igennem (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 493). Endelig udtalte Socialistisk Folkepartis Asbjørn Agerschou, at Socialdemokratiet uretmæssigt forsøgte at tage æren for forslaget og dermed forsøgte at besmykke sig med fjer, der var hugget fra andre. Han mente, det var lodret usandt, som partiet havde udtalt til dagspressen, at forslaget kun var kommet igennem med Socialdemokratiets hjælp. Ifølge ham var partiets stemmeafgivning uden betydning og havde kun partihistorisk interesse (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 2273).

Forslaget blev vedtaget af alle partier mod Fremskridtspartiets stemmer. Det blev undervejs vedtaget at gennemføre ændringerne etapevis d. 1. juli 1984 og 1. juli 1985, bl.a. på den måde at der først blev forlænget til 20 og dernæst til 24 uger.

Problemopfattelse

Som udgangspunkt var problemopfattelserne stort set i overensstemmelse med det problembillede, der havde været dominerende i 1967 og 1980. Politikerne lagde vægt på, at barnets første leveår var af afgørende betydning for dets videre udvikling, samt at en tæt tilknytning til forældrene i de første måneder var særlig vigtig (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 298f.). Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne mente imidlertid, at forslaget ikke løste problemerne i børnefamilierne, fordi udvidelsen var utilstrækkelig, og den økonomiske dækning for dårlig. Begge partier ønskede en orlov på ni måneder.

Venstres ordfører, Henrik Toft, lagde vægt på det lave børnetal som en del af problemforståelsen og pointerede, at hans parti fandt, at det at få børn var en livsværdi, der kendetegnede et varmt og positivt samfund. Man skulle først og fremmest have gang i barnevognene ved, at man hver især skulle gøre noget ved det lave børnetal. En forbedret barselsorlov indgik imidlertid også i partiets løsning på problemet (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 484). Dermed var Venstre langt mere positive end de konservative over for lovforslaget. De Konservatives skepsis over for en udvidet barselsorlov var imidlertid legitimeret mere med en samfundsøkonomisk problemforståelse end med principiel modstand mod øget offentligt ansvar (*Folketingstidende* 1983-1984, B: 75). For Fremskridtspartiet var problemet ifølge ordfører, Tove Niemann, at det høje danske skattetryk tvang begge forældre til at arbejde ude, frem for at den ene passede børnene selv (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 1980). Derfor var løsningen skattelettelser til børnefamilierne frem for en orlovsudvidelse (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 489).

Skal far læres op?

Forhandlingerne afspejlede bred politisk accept af, at fædre skulle have et omsorgsansvar for nyfødte, og at det offentlige skulle støtte dette via orlovsrettigheder. Dermed var der også sket en nedtoning af særartsargumenter om kvindens eneansvar, og Lone Dybkjær gjorde op med en forestilling om kvinder som svage og fødsler som noget sygdomslignende (jf. 1. indledningscitater).

Uligestilling var en del af de fleste partiers problemopfattelse, og ligestilling mellem kønnene i fordelingen af omsorgsansvaret var et mål, som alle partier bortset fra Fremskridtspartiet tilsluttede sig. Der var imidlertid ikke enighed om midlerne og specielt ikke om den mest optimale sammensætning af orloven. Socialdemokraten Mette Groes fandt, at gode arbejdsrutiner og samarbejde omkring barnet bedst kunne tilgodeses, hvis forældrene kunne tage orlov sammen (*Folketingstidende* 1983-1984, 2164), mens Lone Dybkjær og Birthe Nielsen mente, at det ville fremme den reelle ligestilling mellem kønnene, hvis faderen var eneansvarlig i en periode (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 2167-2170). Socialdemokraterne foreslog under udvalgsbehandlingen, at forældrene skulle have mulighed for at tage al orlov samtidig. Dette blev især problematiseret af Socialistisk Folkeparti, fordi den samlede orlovperiode så ville blive kortere. Partiet kritiserede Socialdemokraterne for ikke at tillægge amning tilstrækkelig stor betydning (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 2167).

Venstresocialisterne skiftede mellem første og anden behandling ordfører fra Steen Tinning til Klavs Birkholm, hvorefter partiet placerede sig på linje med Socialdemokraterne i holdningen til orlovens konstruktion. Birkholm var uenig i de radikales og Socialistisk Folkepartis forsøg på at adskille moderens og faderens orlov for at gøre den så lang som muligt. Sammen med partifællen Preben Wilhjelms stillede han tre ændringsforslag der var formuleret som et stærkt kritisk opgør med flertallets forslag. Især problematiserede de, at hovedparten af fædrenes orlov skulle ligge efter moderens orlov. Birkholm kaldte adskillelsen af mødres og fædres orlov som isolationsbestemmelsen, der ville give mændene nederlagsfølelse, og det ville understøtte kvindernes kontrol med omsorgen, at faderen først kunne få orlov til sidst (jf. 2. indledningscitater; *Folketingstidende* 1983-1984, A: 2176). Dermed fremstillede han fædrene som uøvede omsorgsudøvere, der havde brug for at være sammen med moderen for at lære omsorg, og orlovskonstruktionen blev tolket som en straf for mændene, hvorimod Birthe Nielsen og Lone Dybkjær mente, at orlovskonstruktionen skabte en *win-win*-situation, der ville gavne både børn, mænd og kvinder. Birkholm og Wilhjelms hævdede også, at de radikales forslag var begrundet i et ønske om at sminke de katastrofale sociale følger af manglen på vuggestue- og dagplejepladser (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 2162).

Kvindernes interesse i barselsorlov til mænd blev tematiseret med udgangspunkt i Grethe Fenger Møllers dobbeltplacering som borgerlig politiker og hendes tilknytning til Dansk Kvindesamfund. Lone Dybkjær var meget skuffet over ministerens argumenter om, at barselsorloven ville virke diskvalificerende for kvinder, og hun mente, at det afspejlede, at der fortsat var brug for kvindesagspolitikere. Regeringen og måske navnlig en kvindelig arbejdsminister skulle i stedet have sagt, at det ville være godt for ligestillingen på arbejdsmarkedet, hvis fædrene også begyndte at benytte sig af mulighederne for at være hjemme (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 494f.).

De radikale blev selv angrebet for at være useriøse i deres ligestillingsbestrebelse. Birkholm mente, at partiet med beslutningen om, at fædres rettigheder skulle udledes af mødrenes dagpengestatus viste, at partiets ligestillingsretorik blev dementeret af dets praksis. Det cementerede kønsundertrykkelsen, og han kaldte det for en uanstændig og urimelig diskrimination af børnefamilier, hvor kun manden arbejdede (*Folketingstidende* 1983-1984, A: 2172f.).

Aktører og timing

85 år efter den første regulering af barselsorlov for mødre, fik fædre nu adgang til barselsorlov, og det skete efter flere årtiers pres fra især Socialistisk Folkeparti og kvindebevægelsen. Forslaget var blevet frasorteret i forbindelse med prioriteringen af de offentlige udgifter, og det blev begrundet i de trange økonomiske forhold. Det var overraskende, at forslaget gik igennem under en borgerlig regering, der var skeptisk over for orlovsudvidelse, og det var også lidt tilfældigt, at forslaget blev prioriteret på et tidspunkt, hvor der var stor fokus på at holde de offentlige udgifter i ro. Når det alligevel skete, var det udtryk for, at den rette aktør på det rette sted fik forslaget igennem som led i en byttehandel. Timing og aktører, der greb chancen på det rigtige tidspunkt var derfor afgørende for beslutningen. Tværpolitiske personlige kontakter spillede også ind. Beslutningsprocessen varede kun syv uger, hvilket skal ses i sammenhæng med, at beslutningen var led i et økonomisk forlig. På den anden side afspejlede de 23 ændringsforslag til det oprindelige forslag, at der var stor uenighed om konstruktionen af orloven.

Ud over de radikale var det først og fremmest Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne, der prægede debatterne, hvorimod socialdemokraterne ikke spillede en central rolle for beslutningsforløbet og på det nærmeste var placeret på sidelinjen. Partiet var ikke afgørende hverken for dagsordensfastsættelse eller for den konkrete udformning af orloven. Regeringspartierne indspark til debatten bar præg af, at der var tale om en byttehandel, som man forholdt sig relativt pragmatisk til. De forskellige forestillinger om faderskab og moderskab skabte uenigheder om orlovskonstruktionen, men de blev først og fremmest debatteret mellem centrum-venstrepartierne, og først efter ordførerskifte hos Venstresocialisterne. Med Venstresocialisternes ordførerskift kom fædrenes interesser i centrum, og der opstod strid mellem de to venstrefløjspartier, om konstruktionen af orloven skulle ske med udgangspunkt i mændenes eller børnenes interesser.

Spørgsmålet om omsorg, magt og ligestilling var imidlertid ikke et nøgletema i forhandlingerne, der heller ikke afspejlede, at der var tale om en epokegørende ændring i dansk barselsorlovs politik. Overvejelserne over statens rolle i forbindelse med politisering af manderollen var også begrænsede og koblet fra de oprindelige debatter i Børnekommission og Ligestillingsråd. I den forstand havde forhandlingerne også en pragmatisk karakter, idet ændringerne primært blev set i relation til en tilpasning til ændrede familiestrukturer frem for et forsøg på en aktiv ligestillingspolitik.

Kapitel 11

Et folkekrav? Lov om ligebehandling og barselsorlov og lov om dagpenge 1997

Det er et godt signal til kommende fædre ... så siger vi til mændene, at det er i orden, at de tager et medansvar for deres børn, og vi deler ansvaret mellem fædre og mødre mere lige ... Det, vi derfor er i gang med ... med det forslag, vi behandler, er en proces, hvor vi prøver at tilpasse det danske samfund til et familiemønster, som er ganske anderledes end det, vi havde for 10, 20, 30 og 40 år siden. Vi indretter os nu med et familiemønster, hvor begge forældre er udearbejdende, og vi indretter os på et forhold mellem forældre og børn, som gør, at både fædre og mødre tager og skal tage et mere og mere lige ansvar. ... Jeg håber hermed også, at vi har indledt en proces også i de næste år, hvor vi i højere grad får fokus på de mange positive holdninger, fædre har til deres børn, og kan bakke dem op. *Jan Petersen, Socialdemokratiet, Folketinget d. 5. december 1997 (Folketingstidende 1997-1998, A: 1978f.).*

Det Konservative Folkeparti er tilfreds med, at der allerede i 1980'erne blev indført mulighed for fædreorlov, og vi ved, at det er blevet mere almindeligt, at også fædre tager del i samværet med børnene og tager del i pligter, og hvad der ellers hører med i børnefamilierne. Det er også generelt blevet mere anerkendt fra omverdenens side, og det er jo en vigtig del, for der er meget holdning i denne sag. Men når ministeren kommer med et forslag om at udvide forældreorloven, er vi skeptiske. Har vi overhovedet et dokumenteret behov for det her? Det gør, at jeg mener, at hvis fædreorloven på det nuværende grundlag skal udvides, må det være gennem en aftale mellem arbejdsmarkedets parter. Jeg mener, at det vil være vigtigt under udvalgsarbejdet at få beskrevet, i hvilken udstrækning de gældende orlovsmuligheder benyttes af fædre; jeg tænker både på fædreorloven og forældreorloven. Jeg mener ikke, det er dokumenteret, at der er et yderligere behov i forhold til lovgivningen i dag. *Karen Højte Jensen, Folketinget d. 5. december 1997 (Folketingstidende 1997-1998, A: 1979).*

Rammebetingelser: Ligestillingspolitisk turbulens

I 1997 blev der for første gang nogensinde gennemført en ændring, der udelukkende drejede sig om mænds orlovsrettigheder. Orlov ved barsel og adoption blev udvidet med to uger til i alt 26 uger, og disse to uger blev øremærket til fædrene. Beslutningerne førte til ændringer af sygedagpenge-loven og ligebehandlingsloven, da barselsorloven var blevet inkorporeret i denne lov i 1989.

Forslaget om to ugers fædreorlov blev vedtaget under en SR-regering med Poul Nyrup Rasmussen som statsminister. Det var hans tredje rege-

ring, siden Poul Schlüter gik af i kølvandet på Tamil-sagen i januar 1993. Efter folketingsvalget i 1994 havde Nyrup dannet en mindretalsregering bestående af Socialdemokratiet, CentrumDemokraterne og de radikale. CentrumDemokraterne forlod imidlertid regeringen i december 1996. I regeringen var en tredjedel af ministrene kvinder, og kvinderepræsentationen var ved valget i 1994 kommet op på 34 pct. Kvinderne udgjorde nu en stor og synlig minoritet i parlamentarisk politik.

Perioden var præget af faldende arbejdsløshed og relativt gode økonomiske nøgletal. Inflationen var under to pct., og i 1993 satte en finanspolitisk lempelse gang i økonomien. Det skete bl.a. med vedtagelse af en arbejdsmarkedsreform, der fik arbejdsløsheden til at falde gennem udbygning af forskellige orlovsordninger. Kvindernes uddannelses- og erhvervsaktivitet var fortsat stigende. Der var kun ti procentpoints forskel i mænd og kvinders erhvervsfrekvens, og kvinder tog nu længere uddannelse end mænd. Med en arbejdsløshedsprocent på ti i 1996 var kvindernes arbejdsløshed imidlertid fortsat noget højere end mænds, der var på 7,6 pct.

I midten af 1980'erne var børnetallet begyndt at stige igen, og daginstitutionsdækningen var næsten nået op på 50 pct. for 0-3-årige og på 83 pct. for de 3-6-årige. Dette skal bl.a. også ses i sammenhæng med, at regeringen havde vedtaget en pasningsgaranti i 1995 og givet kommunerne økonomiske incitamentter til at implementere den.

Arbejdsliv og familieliv var i 1990'erne stadig politiseret, og temaet dukkede jævnligt op på den offentlige dagsorden, fx i forbindelse med undersøgelser, der viste, at danske småbørnsmødre og -fædre havde rekordhøj arbejdstid i Vesteuropa. Det udløste politisk respons og flere debatter om småbørnsfamiliers vilkår og tidspres. I juni 1992 havde Folketinget som led i et aktiveringsforlig enstemmigt vedtaget indførelsen af en forældreorlov. Ordningen var frivillig og aftalebaseret og gjaldt fuldtidsbeskæftigede, fuldtidsforsikrede og dagpengeberettigede lønmodtagere. Som led i arbejdsmarkedsreformen under Nyrup Rasmussen udvidede og omdøbte man i juni 1993 ordningen til børnepasningsorlov, og nu blev også arbejdsløsheds- og kontanthjælpsmodtagere med børn under ni år inkluderet. Da orloven blev indført, lagde man især vægt på dens beskæftigelsesmæssige virkninger, samt at den kunne lette tidspreset i småbørnsfamilierne. Opgørelser over brugen af orloven viste, at over 90 pct. af orlovsmodtagerne var kvinder, men køns- og ligestillingsmæssige perspektiver var stort set ikke til diskussion ved forhandlingerne om orloven gennem 1990'erne¹. Med finanslovsaftalen for 1995 blev den økonomiske kompensation under orloven sat ned fra 80 til 70 pct. Fra april 1997 blev den yderligere reduceret til 60 pct.

I 1990 publicerede Socialforskningsinstituttet den første større undersøgelse af mænds brug af barselsorlov. Tallene viste, at ca. halvdelen af mændene tog orlov lige efter fødslen. Derimod tog kun tre pct. af fædrene noget af den delelige periode sidst i orloven. Undersøgelsen viste også, at i næsten en fjerdedel af familierne havde man overhovedet ikke overvejet, at faderen skulle tage orlov. Derimod var der meget få fædre, der ikke syntes, de kunne klare at tage sig af et nyfødt spædbarn (Christoffersen, 1990). I midten af 1990'erne begyndte man systematisk at opgøre og offentliggøre tal for mænds brug af orlovsordningerne. De viste, at andelen af fædre, der tog fædreorlov lige efter fødslen, var steget. I 1996 lå tallet på 56,5 pct. Derimod var der stort set ingen ændring i den beskedne andel af fædrene, som tog noget af den orlov, der kunne deles med moderen. For børnepasningsorlovens vedkommende var syv til otte pct. af orlovsmodtagerne mænd, og de mænd, der benyttede sig af ordningen, tog gennemgående kortere orlov end kvinderne (Pedersen, 1996; Ligestillingsrådet, 1997: 96).

Den stærkt kønsbestemte brug af både barsels- og børnepasningsorlov blev genstand for offentlig debat, og der blev også sat spot på de ligestillingsmæssige implikationer af det. I foråret 1995 afsatte Ligestillingsrådet, Socialministeriet og Arbejdsministeriet en pulje på en million kroner til en kampagne for at få mænd til at bruge orlov. Midlerne blev brugt til en række forskellige aktiviteter. Ligestillingsrådet konkluderede som opsamling på kampagnen, at der hovedsageligt var tre grunde til, at så få mænd tog orlov. For det første medførte finansieringen af ordningerne, at familierne mistede flere penge, ved at mændene tog orlov, end når kvinderne gjorde det. For det andet indebar børnepasningsorlovens konstruktion, hvor minimum 13 uger skulle holdes på fuld tid, at færre mænd ønskede at tage orlov. For det tredje var der negative holdninger på arbejdspladserne hos ledelse og kolleger til mænd, der tog orlov (Ligestillingsrådet, 1997).

Ligestillingsrådet var en synlig aktør i debatterne om modsætningerne mellem arbejdsliv og familieliv, og Ligebehandlingsloven afstak et sæt spilleregler for arbejdsgivernes adfærd i forhold til gravide og barslende kvinder. Ligestillingsrådet blev hørt angående mulige brud på Ligebehandlingsloven i sager om afskedigelse under graviditet og barsel ved de almindelige domstole og arbejdsretten. I begyndelsen af 1990'erne kom rådet imidlertid ind i en turbulent periode, der svækkede dets gennemslagskraft. Grethe Fenger Møller havde i januar 1987 afløst Helle Degn som formand. I marts 1993 gik hun af, efter at et flertal i rådet havde nægtet at samarbejde med hende som følge af hendes rolle i Tamil-sagen. Under hendes efterfølger, Anne Grete Holmsgaard, opstod der personstridigheder i rådets sekretariat,

der kulminerede med Holmsgaards afgang. I januar 1995 overtog det socialdemokratiske folketingsmedlem Ingrid Rasmussen formandsposten. Stridighederne om rådets ledelse og sekretariat var genstand for en del negativ presseomtale.

Det blev også eksponeret i pressen, at den idégruppe for mænd, som rådet havde nedsat i slutningen af 1994, opløste sig selv i slutningen af 1995 med den begrundelse, at den ikke fik tilstrækkelig med økonomiske ressourcer. I den efterfølgende pressedebat kritiserede formanden, Hans Bonde, den manglende repræsentation af mænd i rådet. Han hævdede, at ligestilling stort set var opnået for kvinderne, og at mænd nu havde de største ligestillingsproblemer (*Information*, 19.12.1995). Konflikten var en spejling af konflikter om mandespørgsmålets placering i den danske ligestillingsdebat. "Kvindesiden" kritiserede mændene for primært at fokusere på rettigheder til børn ved skilsmisse og for at nedtone spørgsmål om mænds vold mod kvinder og fordelingen af omsorg i familien. "Mandesiden" mente, at ligestillingsapparatet ekskluderede mænd og bagatelliserede deres ligestillingsproblemer. Ligestillingsrådet blev i løbet af 1990'erne også kritiseret for manglende ekspertise til de mange forskelligartede opgaver, det havde fået gennem årene. Dansk Arbejdsgiverforening udtalte fx, at rådet ikke havde tilstrækkelig juridisk ekspertise til sine høringsudtalelser om Ligebehandlingsloven. Der blev foreslået meget forskellige løsninger på problemerne. En række borgerlige politikere mente, at rådet skulle nedlægges, mens venstrefløjten og fagbevægelsen ønskede en revitalisering og styrkelse af ligestillingsarbejdet. Ligestillingsrådet var under alle omstændigheder en stækket aktør, og den socialdemokratiske regering valgte at lægge op til en reorganisering af ligestillingsarbejdet. I 1996 nedsatte statsministeren et udvalg, der fik til opgave at overveje organiseringen af ligestillingsarbejdet.

Beslutningsproces: lavprofileret blokpolitik

Forslag om øremærkning af fædretigheder var blevet fremsat mange gange af Socialistisk Folkeparti siden slutningen af 1970'erne (jf. tabel 6.2), men det havde hidtil ikke kunnet tilslutning. I oktober 1997 annoncerede statsministeren imidlertid i åbningstalen, at regeringen agtede at fremsætte forslag om to ugers forlængelse af barselsorloven for mænd. Senere på året indgik forslaget i finanslovsaftalen med CentrumDemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Jacob Haugaard. Ved vedtagelsen i december 1997 stemte også Kristeligt Folkeparti for, men Konservative, Venstre, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet stemte imod. Dermed var barselslovgivningen for første gang præget af blokpolitik.

Der var altså politisk uenighed om barselsorloven, men spørgsmålet var ikke højpolitiseret og var kun genstand for begrænset debat i folketingssalen. Barselsorloven var stort set uomtalt under finanslovsforhandlingerne, og ved behandlingen af lovforslaget om barselsorlov var der kun debat ved første behandling. Beslutningsprocessen blev også kort: Med sine 16 dage er det den korteste for de væsentligste orlovsbeslutninger (jf. tabel 6.1).

Ved førstebehandlingen dominerede to debatter forhandlingerne. Begge drejede sig om finansieringen. Den ene, der især involverede Socialdemokratiet, Konservative og Socialistisk Folkeparti, gik på forholdet mellem lovgivning og aftalestof eller mellem offentlig finansiering og arbejdsmarkedsbetalt orlov. Den kom også til at dreje sig om, hvor stort ønsket i befolkningen var for en udvidet fædreorlov. Den anden drejede sig om, hvorvidt barselsorlov var et offentligt ansvar eller ej og kom til at handle om det betimelige i horisontal omfordelingspolitik. Denne debat involverede primært Fremskridtspartiet, Socialdemokratiet og de radikale.

Ligestilling som en del af problemopfattelsen

Lovforslagets problemopfattelse knyttede ligestillingspolitik og familiepolitik sammen. Det overordnede mål var ”at give fædre mulighed for at være mere sammen med deres børn for derigennem at forbedre ligestillingen mellem forældrene i ansvaret for de helt små børn” (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 2428). Det blev også opfattet som et ligestillingsproblem, at fædre hidtil ikke i særlig høj grad udnyttede orlovsrettighederne.

Der var imidlertid kun lidt debat om, hvilke politiske løsninger der kunne stimulere fædrenes brug af orlov. Dog problematiserede CentrumDemokraternes ordfører, Sonja Albrink, konstruktionen i den hidtidige barselsorlov og børnepasningsorlov, hvor hun specielt kritiserede kravet om, at man skulle holde minimum 13 ugers orlov på fuld tid. Hun mente, at det var en god løsning at sikre mændene muligheden for en kort orlov, og fremhævede, at forbedringen af fædrenes barselsrettigheder ville betyde, at forældrene bedre kunne prioritere og praktisere ligestilling i hjemmet (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1984f.). Enhedslistens Bruno Jerup fandt konstruktionen, hvor fædrenes rettigheder skulle ligge nøjagtig i forlængelse af moderens orlov for bastant, og foretrak større valgfrihed for forældrene ved placeringen af orloven (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1984f.).

Uenighederne mellem Venstre og Konservative og centrum-venstre partierne drejede sig først og fremmest om det offentliges opgaver og mindre om opfattelsen af fædrolleren. De borgerlige partier anfægtede ikke det positive i, at fædre tog del i børneomsorgen, men problematiserede, at man

skulle stimulere det ad lovgivningens vej. Jan Petersen mente, at barselsorloven i modsætning til børnepasningsorloven var traditionelt lovstof, mens de konservatives Karen Højte Jensen mente, at yderligere udvidelser skulle ske gennem aftaler med arbejdsmarkedets parter.

Uenighederne mellem blokkene drejede sig også om fædrenes ønsker om fædreorlov. Højte Jensen henviste til, at kun 50-60 pct. af fædrene brugte de 14 dages fædreorlov. Derfor mente hun ikke, at der var tale om en stærk folkestemning eller et dokumenteret behov for udvidelsen. Det ville være op ad bakke at få fædrene til at tage de to ugers fædreperiode (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1981). Jan Petersen mente, at der var tale om et folkekrav med henvisning til undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet, der viste, at kun ganske få pct. af mændene ikke var positive over for barselsorlov til fædre, samt at de fleste havde positive oplevelser med det. (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1980).

Socialistisk Folkepartis Anne Baastrup pegede på, at der heller ikke havde været en folkestemning for indførelse af fædrerettigheder ved ændringen i 1983 under den konservative regering. Dengang havde LO's formand talt om statsfinansieret fisketur. Hun begrundede også forslaget med en interessekonflikt mellem mødre og fædre på grund af amning (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1980).

I forhold til de tidligere debatter var fokus blevet forskudt fra børn og kvinder til fædrene, og der var relativt begrænset diskussion af forholdet mellem mødres, børns og fædres interesser i orlovens udformning. Jan Petersen argumenterede for, at lovgivningen skulle tilpasse sig toforsørgerfamilieformen, men han lagde også vægt på signalværdien over for fædrene (jf. indledningscitater 1). Dermed italesatte han implicit problemerne med de få fædre, der holdt orlov, og de negative holdninger, de blev mødt med. Samtidig lagde han op til, at konstruere fædre som særlige omsorgsgivere, der bidrog på en kvalitativ ny måde til børneomsorgen.

Forhandlingerne tematiserede også spørgsmålet om det offentliges opgaver i forhold til horisontal omfordeling men ud fra en kønsneutral synsvinkel. Debatten blev udløst af Fremskridtspartiet, hvis problemopfattelse fortsat var, at Danmark havde verdensrekord i skattetryk. Ifølge ordføreren Tom Behnke var det så højt, at forældrene ikke havde råd til at få børn, og de, der fik børn, havde ikke råd til selv at passe dem. Derfor var det blevet sådan, at dem, børnene så mindst til, var deres forældre (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1980). Han mente heller ikke, det var rimeligt, at hans nabo skulle betale for, at han selv fik børn. Det mente Jan Petersen imidlertid, for der skulle også være nogen til at betale naboens sygehus- og plejehjemsfa-

ciliteter, når han blev gammel. Han henviste også til, at fødselshyppigheden var stigende og ikke faldende, og til de politiske beslutninger, der havde gjort det muligt at have to udearbejdende ægtefæller og alligevel tid til børn (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1982ff.). Enhedslistens ordfører Bruno Jerup udtalte, at børn repræsenterede samfundets fremtid, og derfor skulle det også være et kollektivt ansvar at sikre dem, herunder at sørge for at udgifterne ved det at have børn ikke bare blev udjævnet hen over samfundet, men også over livsløbet (*Folketingstidende* 1997-1998, A: 1984).

Øremærkningen blev kritiseret for at hæmme familiernes valgfrihed, men blev ikke italesat som tvang; tværtimod fandt Behnke det positivt, at forslaget ikke lagde op til at tvinge nogen til at gå på barselsorlov.

Beslutningsmagt

Beslutningen om at øremærke en del af orloven til fædre var epokegørende, men folketingsbehandlingen blev gennemført med den hidtil korteste beslutningsproces siden 1901 og med en meget begrænset substantiel debat til at udfolde partiernes argumenter for at ændre grundlæggende kønsforestillinger, som orlovspolitikken hidtil havde været baseret på. Samtidig var det første gang, at en beslutning omkring en væsentlig barselsorlovslovgivning delte Folketinget næsten ligeligt i 64 stemmer for og 51 stemmer imod. Der var imidlertid ikke stor opmærksomhed i medierne om beslutningen. Det skal også ses i sammenhæng med, at aftalen på forhånd var fastlagt i et forlig, der kunne mønstre et flertal i Folketinget.

Forhandlingerne forløb uden inddragelse af synspunkter fra eksterne aktører som kvinde- eller mandeorganisationer, hvilket skal ses i sammenhæng med, at der ikke længere var en synlig massemobilisering af kvinder. Foreningen Far var blevet en markant aktør omkring forældreskab, men den forholdt sig ikke til barselsorlov. Ligestillingsrådet var svækket af de mange konflikter omkring dets arbejde, og det spillede heller ikke nogen rolle i beslutningsprocessen.

Den begrænsede opmærksomhed om et forslag, der på afgørende vis brød med tidligere beslutninger, skal formentlig ses i sammenhæng med, at barselsorloven ikke var højpolitiseret. Det blev den imidlertid tre år senere.

Note

1. Det følgende bygger på en analyse af de politiske forhandlinger om børnepasningsorloven gennem 1990'erne, der er gennemført for Magtudredningen (Borchorst, 1999a).

Kapitel 12

Tvang eller valgfrihed? Lov om dagpenge og lov om ligebehandling og barselsorlov 2002

Man får for det første forlænget orloven meget væsentligt i uger. Det er en forbedring til hele familien, også til fædrene. Man får fleksibiliteten, som i høj grad, tror jeg, vil være med til at understøtte fædrenes lyst til at bruge en væsentlig større part af orloven – det, at man kan kombinere job og orlov, vedligeholde sine faglige kompetencer. Det er også den mulighed, kvinderne i langt højere grad får med det forslag, der ligger her, at man kan vedligeholde sine faglige kompetencer. Jeg tror, og det er jeg overbevist om, at det er et af de punkter, der vil være med til at sikre, at fædrene nu tager en væsentlig større del af den orlov, der er til rådighed. Og glem ikke, at nu er orlovsperioden altså mange, mange gange længere. Det eneste, som Kristeligt Folkeparti og fru Mette Frederiksen går ind for, er, at vi skal tvinge fædrene hjem på orlov. Det kommer der ikke noget godt ud af. I regeringspartierne lægger vi meget stor vægt på, at man i den enkelte familie har frihed til at indrette sig, som det passer bedst. Det kunne jo godt ske i nogle familier, at det dér bliver fædrene, der tager den største del af orloven. I andre familier vil det blive mødrene, der tager den største del af orloven. Det skal familierne selv bestemme. Vi skal ikke komme her og være smagsdommere for den enkelte familie og sige, hvad der nu lige er bedst for dem. *Jens Vibjerg, Venstre, Folketinget d. 19. marts 2002 (Folketings-tidende 2001-2002, 2. samling, A: 3632).*

Både debatten i dag og ved første behandling samt den offentlige debat, der har været om regeringens forslag til forlængelse af barselsorloven, taler faktisk sit helt eget sprog. Lovforslaget er sjusket, og ideen, altså valgfrihed og tid til børnefamilier, drukner i regeringens mange forbehold. Fædrenes rettigheder indskrænkes, ledige udstyres med færre rettigheder end forældre i beskæftigelse, og så var der det med varslingen, at, kan man sige, frontalt angreb på den retssikkerhed, vi møjsommeligt har fået opbygget omkring kvinder og graviditet ... Regeringen ønsker at nedprioritere, måske helt droppe indsatsten for ligeløn på det danske arbejdsmarked, muligheden for at kræve kønsopdelte lønstatistikker blev sendt til hjørnespark, og intet blev sat i stedet. Lægges alt det sammen, er der ikke meget at være glad for ved en forlængelse af barselsorloven; derfor stemmer Socialdemokratiet nej i dag – desværre. I Socialdemokratiet vil vi nemlig gerne give vores børnefamilier noget mere tid, og vi vil også gerne give flere valgmuligheder. Det er lige præcis det med valgmuligheder, der er problemet med regeringens forslag. Regeringen ønsker ikke at gøre en indsats for at sikre ligeløn, regeringen ønsker ikke at sikre fædres rettigheder i barselsøjemed. Dermed bliver en forlængelse af barselsorloven til en forlængelse af moderens barselsorlov, og det er der jo simpelthen ikke ret meget valgfrihed ved. Socialdemokratiet ønsker som sagt en udvidelse af barselsorloven, men det skal

være som en mulighed for vores børnefamilier. Mulighed og varighed afhænger især af, om vi som forældre har adgang til pasningsmuligheder. *Mette Frederiksen, Socialdemokratiet, Folketinget d. 19. marts 2002 (Folketingstidende 2001-2002, 2. samling, A: 3637f.).*

Rammebetingelser: Ligestillingspolitisk polarisering

I 2002 blev der åbnet mulighed for i alt 52 ugers barselsorlov. De første 14 uger var reserveret til moderen, og i den periode fik faderen fortsat også ret til 14 dages orlov. Hver af forældrene fik derefter ret til 32 ugers fravær, der kunne placeres sammen eller hver for sig. Denne periode kunne forlænges til 40 uger med reduceret økonomisk kompensation. Mellem 8 og 13 uger af orloven kunne udskydes til barnet fyldte ni år, men skulle afholdes samlet. Børnepasningsorloven blev samtidig afskaffet. Forslaget var fremsat af VK-regeringen, der tiltrådte efter valget i november 2001 med Anders Fogh Rasmussen som statsminister. Denne regering kunne med støtte fra Dansk Folkeparti mønstre et flertal i Folketinget. Ved regeringsdannelsen skete der et markant fald i kvindeandelen for første gang siden i 1987. Kvinderne udgjorde 28 pct. af ministrene mod 43 pct. i den sidste Nyrup-regering. Kvinderepræsentationen i Folketinget var steget moderat til 38,3 pct.

De økonomiske nøgletal var gunstige, både med hensyn til inflation, betalingsbalance og udlandsgæld. Arbejdsløsheden havde været faldende siden 1994, og lå i 2001 på godt fem pct., med en kvindeledighed på 6 pct. og en mandeledighed på 4,5 pct. Kvinder var nu på det nærmeste integreret på lige fod med mænd i arbejdsstyrken. Deres erhvervsfrekvenser lå i 2001 kun godt syv pct. points under mænds, og deres uddannelseslængde var højere. Kvinders deltidsfrekvens havde været faldende, men ligeløns-gabet var steget, og nye kønsdifferentieringer opstod med udviklingen mod mere arbejdsmarkedsbestemte velfærdsydelse. Dette blev især tydeligt med den stigende betoning af arbejdsmarkedspensioner, idet kvinderne både som følge af lavere løn, kortere arbejdstid og mere barsels- og børnepasningsorlov haltedede efter mændene i pensionsindbetalinger.

I året forud for folketingsvalget var der blevet vedtaget en ny ligestillingslov og en væsentlig omstrukturering af ligestillingsarbejdet, men det skete på baggrund af en hidtil uset polarisering omkring det statslige ligestillingsprojekt. Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde havde i sin betænkning fra 1999 foreslået en ny struktur og en revitalisering af ligestillingsarbejdet. Ligestillingsrådet skulle nedlægges, og dets opgaver fordeles på tre nye instanser, og der skulle udpeges en ligestillingsminister (*Betænkning nr. 1370, 1999*). Folketingets flertal fulgte disse forslag, og der

blev oprettet en departemental enhed for ligestilling, der skulle bistå ligestillingsministeren. Et ligestillingsnævn, der blev oprettet på forsøgsbasis, skulle tage sig af de juridisk håndhævende opgaver, og endelig blev der etableret et Videnscenter for ligestilling i form af en selvejende institution.

Den nye lov fastslog som de tidligere, at alle offentlige myndigheder skulle arbejde for ligestilling, men tilføjede, at ligestilling skulle indarbejdes i al planlægning og forvaltning. Dermed blev det såkaldte mainstreamingsprincip, som Danmark havde tiltrådt i en række internationale organisationer, udmøntet i lovgivning. Venstre, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet stemte imod denne lov; Konservative stemte hverken for eller imod, mens resten af Folketingets partier stemte for. Dermed var der sket et brud på mange års praksis for bred politisk konsensus om ligestillingspolitikken. Tidligere havde kun Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti stemt imod ligestillingspolitiske beslutninger (*Betænkning nr. 1370*, 1999, bilag: 25).

Poul Nyrup Rasmussen havde allerede i juli 1999 udpeget boligminister Jytte Andersen til også at være ligestillingsminister. I december 2000 overtog Lotte Bundsgaard de to ministerposter. I VK-regeringen fik socialminister Henriette Kjær ligestilling som en del af sit ressortområde. Regeringen nedlagde kort efter sin tiltrædelse videnscentret og placerede nogle af dets opgaver i ligestillingsenheden.

Der var i perioden op til beslutningen fortsat debat om børnefamilier og mænds brug af orlovsordninger. Opgørelserne viste, at der var en let stigning i andelen af mænd, der tog orlov omkring fødslen, men ingen ændring for den sidste delelige periode af orloven. Derimod holdt en stigende del af fædrene orlov i uge 25 og 26. Andelen var steget fra 7,2 pct. i 1998 til 21 pct. i 2000.¹ For brugen af børnepasningsorloven lå mandeandelen uændret på syv pct. Poul Nyrup Rasmussen havde i sin nytårstale 1997-1998 tematiseret børnefamiliernes problemer under overskriften "Kan vi ikke gøre det lidt bedre?", og nogle unge nyvalgte socialdemokratiske folketingsmedlemmer, herunder Lotte Bundsgaard, dannede en kaffeklub, der forsøgte at holde regeringen fast på løfterne. De foreslog en barselsorlov med en 3-3-3 konstruktion, dvs. tre måneder til moderen, tre til faderen og tre til deling. Forslaget var inspireret af den islandske orlovsmodel. Desuden blev der ført forhandlinger med arbejdsmarkedets parter om at gøre børnepasningsorloven mere fleksibel og øge den økonomiske dækning via overenskomsterne.

Debat om barselsorloven som forløber for valgkampen

I 2001 blev barselsorloven genstand for en omfattende debat, der dannede optakt til det folketingsvalg, som blev udskrevet i oktober 31.10.2001. Fra

dette tidspunkt blev flygtninge- indvandrerspørgsmålet det centrale tema i valgkampen, hvorimod barselsorloven ikke spillede nogen større betydning. Det indledende forløb frem til beslutningen var langt, og en stor del af det foregik i medierne. De store linjer var afgjort, inden lovforslaget blev behandlet i Folketinget i foråret 2002.²

I foråret 2001 blev et forslag om forlængelse af barselsorloven flere gange bragt op i medierne. I februar foreslog LO's næstformand, Tine Auvig Brøndum, at mændenes orlov skulle udvides med henblik på at løse problemet med kvindernes manglende ligeløn og mændenes manglende ansvar for børnene (*Aktuelt*, 5.2.2001). Forslaget gav ikke anledning til mange reaktioner. Derimod gav det stor mediemæssig genlyd, da Venstres leder Anders Fogh Rasmussen i en artikel i *Politiken* 8. marts 2001 talte for en etårig barselsorlov (*Politiken*, 8.3.2001). Fogh Rasmussen fastholdt forslaget i modstrid med meldingerne fra hans partis politiske ordfører, Ulla Tørnæs, 14 dage tidligere. Hun havde da afvist det med, at det ville føre til mangel på arbejdskraft og give kvinderne problemer med at vende tilbage til arbejdsmarkedet (*Kristeligt Dagblad*, 17.2.2001). Interviewet med Fogh Rasmussen var placeret på *Politikens* forside, og den store medieomtale skyldtes også timingen til kvindernes internationale kampdag.

Det var til dels en tilfældighed, at Venstre kom til at stå for et krav om orlovsforlængelse, og at emnet rykkede så højt op på dagsordenen. Fogh Rasmussen kunne imidlertid bruge forslaget strategisk i den tilstundende valgkamp. Han profilerede sig som ordholden over for Poul Nyrup Rasmussen, der var blevet anklaget for løftebrud i forbindelse med ændringerne i efterlønnen. Dertil kom, at forslaget kunne profilere Venstre som et parti, der ville sikre et velfærdskrav, og give Venstre en mere feminin profil.³

I det efterfølgende forløb bakkede alle partier uden om regeringen op om en orlovsforlængelse. Regeringspartierne, Socialdemokratiet og radikale udtrykte sympati for en udvidelse, men mente, at det skulle finansieres via overenskomsterne, bl.a. fordi det stred mod regeringens målsætninger om at holde de offentlige udgifter i ro og øge udbudet af arbejdskraft. Regeringen blev imidlertid kritiseret af partier på både venstre- og højrefløj samt af fagbevægelsen for ikke at ville gøre noget for børnefamilierne. I maj meddelte den, at en forlænget barselsorlov ville blive taget med i finanslovsforhandlingerne til efteråret. Situationen var nu den, at alle partier støttede en orlovsudvidelse.

Der var imidlertid uenighed om konstruktionen af barselsorloven, og det mest kontroversielle spørgsmål var fædrenes orlovsrettigheder. Nyrup udtalte sig positivt om en 3-3-3 model, og ligestillingsminister Lotte Bunds-

gaard pegede på de uheldige konsekvenser for kvinderne af lange orlovsperioder. Det viste sig imidlertid, at den socialdemokratiske folketingsgruppe var splittet om øremærket fædreorlov. Lotte Bundgaard blev af flere partifæller kaldt for betonagtig og ligestillingsfundamentalist. Også radikale, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten var splittede i holdningen til øremærkning til mænd. Uenighederne blev eksponeret i pressen, hvor flere forskellige ordførere udtalte sig, bl.a. fordi spørgsmålet vedrørte både arbejdsmarkeds-, social-, familie- og ligestillingspolitik. Dermed blev det synligt, at der var tale om en kønskonflikt. Det var kvinder og nogle få mænd, der gik ind for særlige fædrerettigheder, og mænd, der udtalte sig imod den. I de borgerlige partier var der enighed om at betegne særlige rettigheder til fædre som tvang og formynderi, og stats- og ligestillingsministeren blev kaldt gammeldags, fordi de tilsluttede sig en 3-3-3 model.

Barselsorloven blev bragt op i Folketinget flere gange i løbet af foråret og efteråret 2001. Den konservative løsgænger Frank Dahlgard havde fremsat et beslutningsforslag om en etårig barselsorlov, inden mediedebatten for alvor startede, og Socialistisk Folkeparti fremsatte endnu et beslutningsforslag umiddelbart efter interviewet med Anders Fogh Rasmussen. Partiet forsøgte dermed med en taktisk manøvre at bringe forslaget fra mediernes søgelys ind i folketingssalen og få forslaget vedtaget. Forsøget på at afpolitisere emnet inden det kommende folketingsvalg mislykkedes imidlertid. Da de to forslag blev debatteret samlet i april, ville Venstre ikke stemme for nogle af forslagene med den begrundelse, at man først ville foretage økonomiske beregninger. Det førte til en voldsom kritik fra ordførerne fra regeringspartierne og venstrefløjens, der foreholdt Venstre deres løfter i medierne. Der var stor uenighed om fædreperioden og de ligestillingspolitiske aspekter af orloven. Venstres ordfører fastholdt, at naturen og Vorherre nu engang havde bestemt, at det lille barn var mest optaget af moderen (*Folketingstidende* 2000-2001, 2. samling, 19.4.2001).

I maj stillede Socialistisk Folkeparti lovforslag om 48 ugers barselsorlov og Venstre og Konservative et beslutningsforslag om et års fleksibel barselsorlov. I begyndelsen af oktober genfremsatte Venstre og Konservative deres beslutningsforslag og Kristeligt Folkeparti stillede beslutningsforslag om et års barselsorlov. Efter folketingsvalget og regeringsskiftet var der opstået enighed mellem venstrefløjspartierne, radikale og Socialdemokratiet om at øremærke længere orlov til fædrene, og de to sidstnævnte partier stillede i december et beslutningsforslag om seks ugers fleksibel orlov til fædrene. Endelig blev Kristeligt Folkepartis forslag genfremsat i december. Barselsorloven var dermed med beskæftigelsesminister Claus Hjorth

Frederiksen ord ét af årets mest omdiskuterede og gennemdebatterede emner (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 273).

Højpolitiseret polarisering

I januar 2002 fremsatte regeringen forslag om en etårig barselsorlov, og det blev vedtaget med stemmer fra Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti. Socialdemokratiet, Radikale, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod. Dermed var barselsorloven ligesom i 1997 præget af en markant højre-venstre-konflikt, men denne gang med omvendt fortegn. Med undtagelse af Kristeligt Folkeparti, der stemte for udvidelserne begge gange, skiftede alle partierne synspunkt. Det var første gang, at de borgerlige partier foreslog en generel udvidelse af barselsorloven, og det var også første gang, at midterpartierne stemte imod en udvidelse.

Førstebehandlingen bar præg af, at der endnu ikke var sikret flertal til forslaget, idet man var i gang med finanslovsforhandlinger med Dansk Folkeparti. Oppositionen forsøgte at fastholde partiet på, at det havde udtalt sig imod en ophævelse af børnepasningsorloven. Der var uenighed om, hvorvidt forslaget var udtryk for forbedringer eller forringelser. Venstre udtalte, at både børnefamilierne, arbejdsmarkedet og økonomien ville vinde ved forslaget. Oppositionspartierne, især Socialdemokratiet og venstre-fløjspartierne, argumenterede for, at forslaget var en forringelse set i sammenhæng med regeringens manglende prioritering af pasningsgaranti til børneinstitutioner og forslag om at afskaffe børnepasningsorloven. Desuden kritiserede oppositionen forslagets bestemmelser om bortfald af orlovsretten, hvis varslingsbestemmelserne ikke blev overholdt, samt at ledige ville blive dårligere stillet end beskæftigede. Endelig var man imod fjernelse af fædreperioden.

Kristeligt Folkeparti var også stærkt kritisk over for forslaget og mente ikke, at der var tale om en tidsmæssig forbedring. I nogle tilfælde ville det også give forringet økonomi (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 1030). Imidlertid valgte partiet at støtte forslaget ved andenbehandlingen med henvisning til, at det forbedrede økonomien, men det beklagede, at der ikke blev mere tid til omsorg, samt at det ville forringe kvindernes stilling på arbejdsmarkedet. Derfor gik man ind for at finde løsninger, der kunne fremme fædrenes brug af orlov (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, B: 47: bilag 53).

Der blev gennemført en høring i forbindelse med udvalgsarbejdet, og den viste en omfattende kritik af lovforslaget. Den generelle holdning i høringssvarene var, at forslaget var for kompliceret og uigennemskueligt. De

offentlige og private arbejdsgiverforeninger udtrykte desuden bekymring over virkningen for arbejdskraftudbudet, og fagforeningerne pegede på de uheldige ligestillingsmæssige konsekvenser (*Folketingstidende* 2001-2002, B: 47: bilag 3). Ved andenbehandlingen var der indgået aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, og dermed var flertallet sikret. Varslingsbestemmelserne var blevet modereret, og forslaget var blevet justeret på andre områder, men var ikke blevet væsentligt ændret. Andenbehandlingen og tredjebehandlingen fokuserede først og fremmest på de ligestillingsmæssige aspekter af orloven, fædres rettigheder til barsel og familiernes valgfrihed.

Problemdefinition

Den overordnede problemopfattelse rettede sig mod tidspresset i børnefamilierne, og den var hermed i overensstemmelse med udgangspunktet for de tidligere forslag. Venstres ordfører, Jens Vibjerg, udtalte, at det var hårdt og stressende at være småbørnsfamilie og have fuldtidsarbejde, og forslagets formålsbestemmelse rettede sig mod at forbedre børnefamiliernes vilkår og specielt tiden til at give de mindste børn den nødvendige omsorg og nærhed. De konservatives ordfører, Lars Barfoed fremhævede, at gode vilkår for børnefamilierne var en investering i fremtiden (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 1043). De øvrige partier anfægtede ikke denne problemopfattelse.

Derimod var der en markant tolkningskløft mellem blokkene i forhold til ligestilling og spørgsmålet om valgfrihed og tvang, og det gav sig udslag i stor uenighed om de rette løsninger og konsekvenserne af dem. Socialdemokratiets ordfører, Mette Frederiksen mente, at den udvidede orlov ville blive en forlængelse af moderens orlov, og den ville ikke forbedre børnefamiliernes valgmuligheder. Der ville blive tale om tvungen orlov for mødre, fordi regeringen ikke ville sikre en børnepasningsgaranti, og samtidig ville det økonomiske pres på kommunerne øge børnepasningsproblemerne. Det var virksomhedernes frihed til at give børnefamilier orlov, der blev sikret med lovforslaget, og ikke forældrenes orlovsfrihed (jf. 2. indledningscit; *Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 3639).

Frederiksen beklagede, at fædreperioden var blevet fjernet og pegede på, at Danmark bevægede sig af en fundamentalt anden vej end det øvrige Norden (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 3631f.). De Radikales Elisabeth Arnold begrundede primært sit partis modstand mod forslaget i de ligestillingsmæssige aspekter. Når en del af orloven ikke forlods var reserveret til fædrene, ville det svække kvindernes stilling på arbejdsmarke-

det. Dernæst problematiserede hun, at der ikke var forslag om at etablere en barselsfond til at udligne udgifter mellem forskellige arbejdsgivere, samt at der manglede pasningsgaranti. Derfor var konsekvensen af forslaget, at der ville blive tale om tvang, og kvinderne ville komme til at tage hele barselsorloven (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 3867). Dansk Folkeparti gav udtryk for en nulsumsbetragtning, i og med at partiet mente, det var mindre væsentligt at se på ligestilling, end på hvad der var bedst for barnet (*Folketingstidende* 2001-2002, 2. samling, A: 3869).

Kamp på argumenter

Selve beslutningsforløbet i Folketinget varede godt tre uger, men der var et langt forudgående forløb, der for en stor dels vedkommende fandt sted i medierne. Disse fungerede mere som arena end som med- og modspillere. De afgørende aktører i forløbet var de politiske partier, mens synspunkterne i fagbevægelsen, kvinde- og mandeorganisationerne spillede en begrænset rolle for beslutningsprocessen.

Det var to afgørende og sammenhængende faktorer, der var afgørende for udfaldet af beslutningsprocessen, som var præget af polariseringen mellem partierne. Det ene var, at spørgsmålet blev højpolitiseret som led i en profileringskamp mellem især Venstre og Socialdemokratiet om barselsorloven som en central velfærdsydelse op til valget i 2001. Det var formodentlig lidt af en tilfældighed, at barselsorloven blev et nøgletema i denne ”forvalgkamp”. Timingen af Anders Fogh Rasmussens udmeldinger d. 8. marts 2001 gav optimal opmærksomhed og det gav Venstre mulighed for at distancere sig fra sit minimalstatslige image og at profilere sig som et parti, der prioriterede centrale velfærdsydelser, som også kunne give partiet et mere feminint image. Den anden afgørende faktor var kampen om at fastlægge betydning, hvor specielt fædres orlovsrettigheder og koblingen eller adskillelsen mellem ligestillingspolitik og familierpolitik blev et stridspunkt mellem de to blokke.

I forløbet inden folketingsvalget var den dominerende diskurs, at øremærkning af fædrerettigheder var udtryk for tvang og formynderi og at en udvidelse af den delelige periode af orloven sikrede valgfrihed. Diskussionen i medierne, afdækkede stor uenighed i regeringspartierne (S og R) og i de øvrige centrum-venstrepartier om dette spørgsmål. Efter valget, hvor barselsorloven var gledet længere ned på den politiske dagsorden, blev der skabt enighed i disse partier, der under folketingsdebatterne udfordrede argumenterne om tvang og valgfrihed og adskillelsen mellem familierpolitiske

og ligestillingspolitiske problemopfattelser, men her blev de nye parlamentariske vilkår afgørende for udfaldet.

Noter

1. I 2001 var andelen på 24 pct.
2. Jeg har analyseret forløbet omkring dagsordensfastsættelsen i Borchorst (2002). Analysens hovedkonklusioner inddrages i det følgende.
3. Ifølge *Weekendavisen* var det Frank Dahlgaard, som gjorde *Politiken* opmærksom på Fogh Rasmussens løfte om længere barsel i debatbogen (*Weekendavisen* 23.5.2001), og ifølge *Politiken* var det Venstres presserådgiver, som så en chance for at appellere til de kvindelige vælgere, som partiet havde svag gennemslagskraft over for. Ulla Tørnes var i 1998 blevet nedstemt på et forslag om etårig barsel, men nu blev det hendes linje, der sejrede (*Politiken* 24.3.2002).

Kapitel 13

Øremærkede fædreperioder – en skandinavisk sammenligning

Skandinavien – ensartet og forskellig

I slutningen af 1990'erne øremærkede både Norge, Sverige og Danmark barselsorlovsperioder til mænd.¹ De norske og svenske fædre fik på denne måde ret til én måneds og de danske til to ugers orlov ud over adgangen til at dele orlovsperioder med moderen. I de seneste par år har landene imidlertid bevæget sig i forskellige retninger i deres fædrepolitik. Sverige har udvidet sin "pappamånad" til to måneder, mens Danmark har afskaffet de to ugers særlige fædrerettigheder. I Norge er fædres rettigheder blev styrket, og "fedrekvoten" på en måned er bevaret. Spørgsmålet er, hvorfor de tre lande, hvis barselsorlovs politik hidtil har lignet hinanden, har bevæget sig i forskellige retninger.²

Analysen går i første omgang lidt bredere til værks end de foregående kapitler, idet der gives et overordnet billede af børnepasningspolitik, konstantstøtte til hjemmepasning og barselsorlov i de tre lande. Først karakteriseres de skandinaviske landes kønspolitiske modeller og ligestillingspolitik som kontekst for analysen.

De tre landes ligestillingspolitik har mange lighedspunkter, hvilket fremgår af oversigterne over milepæle i skandinaviske (og nordiske³) kvinders historie. Siden slutningen af 1800-tallet er mange civile, politiske og sociale medborgerskabsrettigheder for kvinder blevet gennemført i alle tre lande inden for perioder af 5-10 år (Bergqvist et al., 1999: 270). Konvergen i de skandinaviske landes ligestillingslovgivning er bl.a. et resultat af bevidste bestræbelser på at koordinere politiske beslutninger. Fx samarbejdede jurister og kvindeorganisationer i begyndelsen af 1900-tallet om at forbedre kvindernes rettigheder ved ægteskab og skilsmisse. Det førte til, at alle landene efter 1. verdenskrig vedtog ægteskabslovgivning, der styrkede kvindens ligestilling med manden (Rosenbeck, 2002).

Også bredere politiske debatter om familie- og ligestillingspolitik har gennem tiden haft et tværskandinavisk islæt. Den kvalitative befolkningspolitik i 1930'erne var fx inspireret af ægteparret Myrdals tanker. Nedsættelse af Kvindekommissionen i 1960'erne og oprettelse af Ligestillingsrådet i 1970'erne skete med henvisning til norske og svenske initiativer. Fra midten af 1970'erne fungerede Nordisk Råd som ramme for samarbejde mellem ligestillingsapparaterne i de nordiske lande. Det har virket som plat-

form for erfaringsudveksling om politiske initiativer, bl.a. med afsæt i en række fællesnordiske ligestillingsprojekter. I 1994 igangsatte rådet fx et projekt om mænds brug af orlov, der fik til opgave at komme med forslag til, hvordan man kunne øge fædres småbørnsomsorg (Carlsen, 1995).

Siden 1970'erne har europæiseringen fået stigende betydning som referenceramme for politisk regulering i Danmark. I dag fungerer EU som et mere forpligtende samarbejds- og koordineringsforum for dansk politik end Nordisk Råd, men som bekendt er Norge ikke medlem af EU, og Nordisk Ministerråd er fortsat ramme om skandinavisk (og nordisk) samarbejde om køn og ligestilling. Rådet har initieret flere nordiske forskningsprojekter, herunder analyser af forskelle og ligheder i køn og politik.

Kønspolitiske modeller i Skandinavien

To nordiske undersøgelser, *Det uferdige demokratiet* (Haavio-Mannila, 1983) og *Likestilte demokratier?* (Bergqvist et al., 1999) har afdækket et samspil mellem kvindemobilisering "fra neden" og elitepolitikken "fra oven", der er unikt for Norden. Resultatet i form af institutionaliseret kønslighed, etablering af ligestillingsapparater og ansættelse af bureaukrater, der arbejder med ligestilling, er blevet karakteriseret som statsfeminisme (Hernes, 1987). Imidlertid har der også været forskelle inden for Norden i samspillet mellem "fra neden" og "fra oven". *Likestilte demokratier?* konkluderede, at landene har hver sin kønspolitiske model.

Forskellene mellem modellerne manifesterer sig især som variationer i den rolle, udenomsparlamentariske kvindebevægelser og politiske partier har spillet for institutionaliseringen af kønslighed. Danmark har haft den mest bevægelsesorienterede mobilisering af kvinder og den svageste institutionalisering af ligestilling. Det er bl.a. kommet til udtryk i en forholdsvis svag forankring af ligestillingsspørgsmålet i de politiske partier og på regeringsniveau. Omvendt har den udenomsparlamentariske kvindemobilisering været begrænset i Sverige, mens institutionalisering af kønslighed har været udtalt i partier og regering. Det har ført til en karakteristik af Sverige som et land med feministisk politisk politik uden feminister. Denne konklusion ser imidlertid bort fra, at de kvindepolitiske organiseringer inden for det politiske system har spillet en afgørende rolle i forhold til mobiliseringen af kvinder. Norge har placeret sig mellem de to andre lande med stærke kvindeorganiseringer i det civile samfund, men også med et synligt statsligt ligestillingsapparat med en central placering i offentlig politik (Borchorst, Christensen & Raaum, 1999). Både svenske og norske partier profilerer sig langt mere på ligestilling end danske, og de særlige kvindepolitiske organi-

seringer i partierne, har skabt en platform til at formulere kønspolitiske krav og præge partiernes politik (Borchorst, 1999b; Christensen, 1999). Det har imidlertid også givet stof til uenighed mellem kvinder.

Forskellen mellem de kønspolitiske modeller blev forstærket i 1990'erne, og i Danmark eksponerede fragmenteringen af kvindebevægelsen den danske kønspolitiske models svaghed. Da det udenomsparlamentariske pres blev reduceret, fik ligestillings- og kønsspørgsmål en langt mere perifer placering i elitepolitikken, end de havde haft i 1970'erne (Christensen & Siim, 2001: kap. 2; Borchorst & Dahlerup, 2003: kap. 9), og ligestillingspolitik har i dag primært opbakning blandt centrum-venstrepartierne.

I samme periode var ligestillingsprofileringen i Sverige blevet skærpet i en sådan grad, at en række partier med Vänsterpartiet som det første kaldte sig feministiske. Også statsministeren har betegnet sig selv som feminist. I 1990'erne var der også iøjnefaldende forskelle i diskurserne om køn, magt og ligestilling i de tre lande, både hvad angår omfang og indhold. Forestillingen om, at ligestilling er opnået, har været fremherskende i Danmark, og der har været en forholdsvis stor betoning af kvinders *empowerment*. Den svenske diskurs har derimod været præget af en opfattelse af, at kvinder er undertrykt (Dahlerup, 2002; Borchorst, Christensen & Siim, 2002).

Sverige: partipolitisk konkurrence og genussystem

De svensk-danske forskelle rækker længere bagud end det sidste årti. I det svenske socialdemokrati gik ligestilling i midten af 1900-tallet fra at være et marginalt spørgsmål til at blive et profileringstema. I 1960'erne var der ligesom i Danmark omfattende debatter om kvinders stilling, men de fik større gennemslag i toppen af det svenske parti end i det danske (jf. kapitel 8). Det svenske partis kongres i 1972 blev et gennembrud for "jämställdhet", og det kom bl.a. til udtryk i statsminister Olof Palmes tale til kongressen. Det blev også et mål for den statslige politik at gøre mænd til gode fædre (Florin & Nilsson, 2000; Klinth, 2002).

En række faktorer kan forklare, at ligestillingsprojektet fik en fremtrædende plads i Sverige. Ifølge Florin og Nilsson var der gunstige rammebetingelser på grund af stigende behov for arbejdskraft. Konkrete aktører fik også betydning for forløbet. Socialdemokratiets kvindeforbund stillede krav til partiledelsen om indflydelse på partiets politik i forhold til en række nøglespørgsmål af betydning for kvindernes situation. Karlsson konkluderer, at forbundet spillede en rolle som den besværlige Pippi Langstrømpe, der anfægtede den mandligt dominerede partitops magtposition og forhindrede deres forsøg på at lægge låg på kønskonflikterne (1996).

I 1970'erne opstod der åbenlyse konflikter mellem partitoppen og forbundet angående prioriteringen af krav om 6 timers arbejdsdag og øremærket barselsorlov til mænd. Forbundets krav blev afvist af partitoppen. Uden for partiet forsøgte svensk LO at trække partiet i den modsatte retning. Fagbevægelsen modarbejdede politiske beslutninger om ligestilling, der rakte ind over arbejdsmarkedet. Dens synspunkt var, at problemerne skulle løses via overenskomsterne. Sverige fik alligevel en "jämställdhetslag", fordi den borgerlige regering, der tiltrådte i 1976, profilerede sig på kønsspørgsmål og ligestillingspolitik. En afgørende aktør i regeringen var vicestatsminister Bengt Westerberg fra Folkpartiet. På venstrefløjen har Vänsterpartiet Kommunisterne forsøgt at udvide den ligestillingspolitiske dagsorden. De svenske særtræk skal også ses i sammenhæng med fraværet af åbenlys modstand mod ligestillingsprojektet i det parlamentariske system. På yderste højrefløj er partiet Ny Demokrati kritisk overfor statslig ligestilling, men det var kun repræsenteret i Riksdagen fra 1991-1994.

I begyndelsen af 1990'erne blev ligestilling igen højprofileret. Da den svenske magtudredning i 1990 publicerede Yvonne Hirdmans bidende karakteristik af kontinuiteten i det svenske folkehjems kønsmagtsystem (jf. kapitel 3), igangsatte det en omfattende debat om køn, magt og ligestilling. Analysens konklusioner var kontroversielle, men Hirdmans begrebsapparat om "genussystemet" fik bredt gennemslag i den offentlige debat. Året efter katalyserede nedgangen fra 38 til 33 pct.s kvinderepræsentation ved rigsdagsvalget en omfattende diskussion. En række politiske partier oprustedede deres kvindepolitik, bl.a. fordi en hemmelig feministisk gruppe, "Stödstrumperna" truede med at oprette et kvindeparti, hvis ikke den faldende kvinde-repræsentation blev taget alvorligt. I anden halvdel af 1990'erne blev det besluttet at gennemføre en særlig kvindemagtudredning, som i offentlige rapporter dokumenterede, at ligestillingen var ufuldstændig i stort set alle samfundets sektorer (*SOU:1998:6*).

Kontroverserne bidrog til at holde ligestilling højt oppe på den politiske dagsorden, og ligestilling er i dag en alment accepteret norm i Sverige, der ikke møder åbenlys modstand i det parlamentariske system.

Norge: husmoderland og forskelsretorik

Udgangspunktet for den norske politik var væsentlig forskelligt fra den svenske og danske, fordi Norge i langt højere grad har været et "husmoderland" med relativ stor vægt på den tertiære sektor. Dertil kom, at den norske politiske kultur har et stærkere religiøst islæt end de sekulariserede nabolandes kultur. Dette har ført til, at brydninger mellem traditionelle og mo-

derne kvinderoller udfoldede sig et par årtier senere, og at den har været længere end i de to andre lande. Ligestilling spillede ikke nogen central rolle i elitepolitik i 1940'erne og 1950'erne, men fik et løft i midten af 1980'erne efter dannelsen af Gro Harlem Brundtlands kvinderegering (Hagemann, 2002). I denne periode blev mange kvinder inkluderet i elitepolitik, men det skete ikke som i Sverige og Danmark sideløbende med en stor tilgang af kvinder til arbejdsmarkedet. Der var en forventning om, at de kvindelige politikere repræsenterede en forskel, og at de skulle og ville varetage særlige kvindeinteresser. Det var et nybrud, at forskelsmandatet blev gjort til et argument for inddragelse og ikke eksklusion af kvinder i den politiske magt (Skjeie, 1999). Det norske eksperiment udfordrede dermed nogle af kønsforskningens grundlæggende antagelser om, at forskelsretorik førte til marginalisering af kvinder.

Forskelsmandatet blev udmøntet i praksis. Hege Skjeie har vist, at regerings- og stortingsmedlemmer af begge køn i slutningen af 1980'erne var enige om, at det stigende antal kvinder i elitepolitik havde ført til øget prioritering af omsorg på den politiske dagsorden (1992). Dog var der markante uenigheder mellem partierne til højre og venstre om, hvorvidt man skulle støtte kvinders varetagelse af omsorg i familien, eller om de statslige børneinstitutioner skulle udbygges. Arnlaug Leira konkluderer, at norsk politik har været præget af langvarig ambivalens over for kvinders beskæftigelse. Resultatet var en kombination af politiske løsninger, der støttede en traditionel mandlig forsørgermodel, og foranstaltninger, der stimulerede en toforsørgermodel (1998; 2002). Især Kristelig Folkeparti ønskede at støtte en traditionel familiemodel, bl.a. via kontantstøtte til familier, der selv passede deres børn. Partiet blev allerede etableret i 1930'erne, og det har haft langt større parlamentarisk gennemslag end det danske søsterparti.

Ligesom Danmark fik Norge i 1973 et Fremskrittsparti, der var meget kritisk over for offentlig regulering og skeptisk over for ligestilling. Det norske partis parlamentariske gennembrud var ikke så markant som det danske, og dets modstand mod ligestillingsprojektet blev artikulert med en mere afdæmpet retorik. Det norske ligestillingsprojekt har haft bred politisk opbakning, men Skjeie og Mari Teigen (2003) viser, at det primært har haft socialdemokratiske fingeraftryk, og at det overvejende bakkes op af kvinder. Der er derfor klare grænser for dets rækkevidde. De argumenterer for, at ligestilling som princip har vigepligt over for andre principper. Således modereres ligestillingslovens diskriminationsforbud af trosfriheden; ligelønsprincippet må vige i mødet med forhandlingsfriheden, og retten til politisk deltagelse indskrænkes på grund af organisationsfriheden.

Forklaring af de danske særtræk

Dansk ligestillingspolitikens svage indlejring i offentlig politik kan forklares med flere faktorer. For det første har den overvejende bevægelsesorienterede kvindemobilisering og kvindebevægelsens udenomsparlamentariske karakter medført, at radikale kvindekrav først og fremmest blev artikulert uden for det formelle politiske system, mens elitepolitikkenes kønsdebat var langt mere afdæmpet. Rødstrømperne gik ikke i kritisk dialog med elitepolitikkerne om udformningen af ligestillingslovgivningen, således som de norske nyfeminister gjorde (Skjeie, 1982). For det andet fik den danske ligestillingspolitik en svag start på grund af ugunstige økonomiske og politiske rammebetingelser, der fulgte med oliekrisen og jordskredsvalget. Inden for det politiske system indebar den totale omkalfatring af parlamentarisk politik efter 1973, at det blev en langt større udfordring end tidligere at sikre flertal om statslig ligestillingspolitik. I de kommende årtier blev ligestillingsapparatets udformning, ligestillingsprojektets forankring på regeringsniveau og prioritering i forhold til andre politikområder ikke ændret afgørende, og det smalle danske ligestillingsprojekt kan ses som et udtryk for sporafhængighed. Som overordnet statslig målsætning var ligestillingens fremdrift betinget af et internationalt handlingsimperativ, og politikken har langt hen ad vejen haft symbolkarakter (Borchorst & Dahlerup, 2003).

En tredje forklaring er manglen på organisatorisk platform i partierne til at formulere kvindekrav, og det har medvirket til at usynliggøre kønskonflikter omkring prioriteringen af politiske krav (jf. kapitel 8 og 9). De danske partier har også været langt mere mandsdominerede end de svenske og norske, og de har haft, og har stadig, problemer med at tiltrække især yngre kvindelige vælgere (Togeby, 1992; Christensen, 1999).

For det fjerde var den danske ligestillingspolitik i de første år hverken genstand for systematisk evaluering eller forskning, der kunne bidrage til kvalificering af indsatsen. Modviljen fandtes på begge sider, og distancen mellem statsapparat og kønsforskning reproducerede den gensidige berøringsangst i den nye kvindebevægelse og statsfeminismen. Dette til forskel fra Norge og Sverige, hvor kønsforskningen løbende har kastet et kritisk blik på den statslige ligestillingspolitik og opretholdelsen af kønsmagtstrukturer. En del af denne forskning er gennemført på opdrag fra ministerier og publiceret i offentlige betænkninger (NOU og SOU rapporter).

En sidste forklaring på de danske særtræk er, at det danske EU-medlemskab skabte en ny referenceramme for vurderingen af dansk ligestilling. Det betød en stærkere orientering mod Kontinentaleuropa, når der skulle gøres status over ligestillingssituationen. Med det sammenlignings-

grundlag var Danmark på forkant af udviklingen, mens det ofte var efternøleren i Skandinavisk sammenhæng. Medlemskabet blev imidlertid også den direkte anledning til flere ligestillingslove, der blev gennemført som opfølgning af EF's ligestillingsdirektiver. Det skete nogenlunde samtidig med, at Norge og Sverige gennemførte ligestillingslovgivning, der dog var mere vidtgående end den danske (Borchorst, 1999c).

Børneinstitutioner, kontantstøtte og barselsorlov

I modsætning til ligestillingspolitikken skiller Danmark sig ikke iøjnefaldende ud fra Norge og Sverige på velfærdspolitikken. Alle tre lande bruger i et internationalt perspektiv mange ressourcer på børnefamilierne (Esping-Andersen, 1999: 71). De har imidlertid prioriteret forskelligt mellem børneinstitutioner, barselsorlov og kontantstøtte til hjemmepasning af børn.

Siden begyndelsen af 1900-tallet har den statslige politik i Danmark været på forkant med hensyn til etableringen af *statslig børnepasning*. Børneinstitutioner kom på finansloven i 1919 som et af de første steder i Verden, og Danmark gennemførte relativt tidligt universalisme i sin børneinstitutionspolitik. Det skete allerede i 1964 med støtte fra alle de politiske partier. Sverige fulgte efter i 1972 og Norge i 1975. Den norske lovændring førte ikke til samme ryk i udbygningen med børneinstitutioner som i de to andre lande, bl.a. fordi de borgerlige partier var langt mere skeptiske over for offentlige udgifter til børnepasning end de danske og svenske. De danske dækningsgrader har, siden man begyndte at registrere dem, været lidt højere end de svenske og væsentligt højere end de norske. Forskellene har været størst for de yngste børn. Danmark nåede i 1979 op på 40 pct. dækning med statslige børnepasningstilbud for de 1-3 årige. Sverige nåede dette niveau i 1983, mens Norge først kom tæt på i 2000 (Blom-Hansen & Henneberg, 1998; NOSOSCO, 2003).

I alle tre lande har der desuden været indført *kontantydelse for hjemmepasning*. I Sverige gav valget mellem ”vårdnadsbidrag” til hjemmepasning og børneinstitutioner anledning til konflikter i 1960'erne (Bergqvist, 1999; Klinth, 2002). I 1994 vedtog den borgerlige regering at indføre en sådan ydelse, men den blev afskaffet samme år af den netop tiltrådte socialdemokratiske regering. I Norge blev ”kontantstøtten” vedtaget i 1998, efter at Kristelig Folkeparti havde arbejdet for forslaget i 20 år. Nu blev det gennemført af en borgerlig regering, ledet af dette parti. Det består i en skattefri kontantydelse, der er betinget af, at der ikke benyttes et pasningstilbud med statsligt driftstilskud. I Danmark blev det også diskuteret at støtte hjemmepasning i 1960'erne (jf. kapitel 8), men det blev ikke vedtaget.

Det blev imidlertid realiseret i 2002, hvor den borgerlige regering, Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti vedtog et tilskud til pasning af egne børn. Støtten kan maksimalt gives et år, og målgruppen er personer, der ikke har arbejdsindkomst og ikke modtager overførselsindkomster.

For *barselsorlovens* vedkommende viser internationale sammenligninger, at de skandinaviske lande har gennemført relativt lange orlovsordninger med høj kompensation, og at antallet af kvinder i regeringen og centrum-venstre partiernes parlamentariske styrke er udslagsgivende for orlovsordningernes længde og økonomiske dækning (OECD, 1995; Ferrarini, 2003). Blandt de tre lande var Sverige først til at gennemføre en væsentlig forlængelse af barselsorloven til seks måneder. Det skete i 1974, hvor den tidligere ”moderskapsforsikring” blev ændret til ”föräldreförsäkring”, og hvor mænd også fik orlovsrettigheder. Orloven var i princippet helt kønsneutral, idet den hverken havde øremærkede perioder til mødre eller fædre. I Norge fik mænd rettigheder til ”omsorgspermisjon” i to uger efter fødslen i 1978, og den samlede orlovs længde kom op på 18 uger i alt. Seks uger efter fødslen er reserveret til kvinderne. Danmark øremærker den længste periode til kvinder. Ud over de to ugers orlovspligt er 12 uger i dag øremærket til kvinderne.

Norge var det første land i Verden til at reservere en periode af barselsorloven til mænd. Den fire ugers fedrekvote, der gjaldt fra 1993, blev gennemført samtidig med en større samlet udvidelse af barselsorloven til 42 uger med fuld lønkompensation eller 52 uger med 80 pct. kompensation. Svenskerne indførte deres pappamånad i 1995, og tre år senere fik danske fædre to ugers særlige rettigheder. Fra 2002 fik svenske fædre to pappamånader (og det samme gjaldt kvinderne), norske mænd har stadig en måneds fedrekvote, mens danske mænd ikke længere er sikret ret til barsel, som moderen ikke kan overtage. Den samlede længde af barselsorloven er i Sverige på 480 dage, i Norge på 42 eller 52 uger og i Danmark på 52 uger. I alle tre lande kan noget af orloven udskydes.

Ingredienserne i den statslige politik vedrørende småbørnsomsorg har altså været den samme, men blandingen har været forskellig. Det kan bl.a. tilskrives højre-venstre betonedede politiske uenigheder om, hvem der skal yde omsorg. De borgerlige partier har foretrukket hjemmepasning, mens centrum-venstre har advokeret for statslig børnepasning og som helhed har været mere indstillet på øgede offentlige udgifter.

Øremærkning af fædreperioder fører ikke nødvendigvis til øget fædreansvar, og svenske og norske forskere har peget på, at målsætningerne om delt forældreskab undermineres af orlovs konstruktionerne i disse lande

(Åstrøm, 1990; Bergqvist, 1999; 2002; Brandth & Kvande, 2003). Her vil fokus imidlertid være på forskellene i de kønsforestillinger, som orlovspolitikken konstrueres ud fra og dermed om grundlaget for den statslige politik.

Den underliggende kønspræmis har i alle landene været, at mødre er de primære omsorgsgivere, men forestillingerne om mødres og fædres ansvar har ændret sig over tid. De forskellige blandinger af kontantstøtte til hjemmepasning, børneinstitutioner og barselsorlov kan perspektiveres ud fra Frasers tre ligestillingsvisioner (jf. kapitel 5). Den universelle forsørgermodel har især haft gennemslag i dansk politik, men også i svensk politik. Omsorgslighedsmodellen har frem for alt været betonet i norsk politik og i mindre udstrækning i dansk. Den universelle omsorgsmodel fremhæves som ideal for den norske og svenske fædrepolitik, men kun i mindre udstrækning for den danske. Spørgsmålet er så, hvorfor dansk politik i mindre grad sigter mod at inddrage mænd i småbørnsomsorgen.

Hvem fik de øremærkede fædreperioder på dagsordenen?

Forslag om at kvotere orlovsperioder til fædre blev først artikuleret som politisk krav i Sverige. Det skete i begyndelsen af 1970'erne. Socialdemokratiets kvindeforbund foreslog i 1972, at orlovsreglerne ikke skulle kunne bruges udelukkende af den ene forælder. Forslaget var også blevet fremsat af to kvinder fra Centerpartiet i 1973 samt i en statslig betænkning om familiedydelser (*SOU:1975*; Bergqvist, 1999). Det socialdemokratiske kvindeforbund forsøgte i 1976 at få partiet (og regeringen) til at gennemføre otte måneders barselsorlov, hvoraf den ene måned skulle være forbeholdt fæderne. Partitoppen afviste forslaget, og derefter fremsatte halvdelen af kvinderne i den socialdemokratiske rigsdagsgruppe i 1976 et forslag om en pappamånad uden om regeringen. Dette "kvindekup" vakte stor fortørrelse i partitoppen, fordi den socialdemokratiske regering stod lige med den borgerlige blok i "lotteriksdagen" (Karlsson, 1996). Der blev imidlertid enighed om at fremsætte et forslag om kvoteret fædreorlov, men før vedtagelsen mistede socialdemokraterne regeringsmagten. I den følgende borgerlige regeringsperiode var der ikke tilslutning til øremærkning af fædreperioder.

Den socialdemokratiske regering, der tiltrådte i 1982, gjorde forandringer i faderrollen og mænds deltagelse i småbørnsomsorg til en politisk satsning. Arbejds- og ligestillingsminister Anita Gradin nedsatte i 1983 en idégruppe om mansrollen, som fik til opgave at foreslå ændringer, der kunne stimulere ligestillingen mellem kvinder og mænd. Gruppen foreslog, at föräldraförsäkringen skulle deles lige mellem mødre og fædre, uden mulig-

hed for at overdrage rettighederne til den anden part (Arbetsmarknadsdepartementet, 1984; Arbejdsgruppen om mansrollen, 1985).

Efter valget i 1991 blev dette forslag gennemført i modereret form af den borgerlige regering. Socialminister Bengt Westerberg erstattede mandsrollegruppen med en pappagruppe, der skulle undersøge forhindringerne for en ligelig deling af barselsorloven. Gruppen anbefalede en obligatorisk opdeling af barselsorloven (Regeringens Pappagrupp, 1993). Der var uenighed mellem regeringspartierne om forslaget, men Westerberg indgik en byttehandel med de tre andre partier (Moderaterne, Kristdemokraterne og Centerpartiet), således at han fik tilslutning til forslaget om en øremærkning mod, at regeringen også fremsatte forslag om et vårdnadsbidrag. Forslaget blev fremlagt og forhandlet som en del af ligestillingsplanen ”delad makt – delat ansvar” og fik tilslutning fra alle partier i 1994. En noget anderledes situation gjorde sig gældende ved udvidelsen af den øremærkede periode til to måneder, der blev fremsat af den socialdemokratiske regering i 2001. På dette tidspunkt gik alle de borgerlige partier imod udvidelsen, der blev vedtaget af Socialdemokraterne, Vänsterpartiet og Miljøpartiet.

I Norge var det ligeledes et mandsrolleudvalg, der bragte forslaget om fedrekvoten frem. Det blev etableret i 1986 under Gro Harlem Brundtlands første regering med den motivation, at ligestillingsarbejdet ikke ville komme længere, hvis indsatsen udelukkende drejede sig om kvinder (*NOU:1991:5*). Udvalget foreslog en væsentlig udvidelse af barselsorloven til 18 måneder, hvoraf fædre og mødre skulle have mindst seks måneder, fordi mænds inddragelse i den daglige omsorg for familien kunne dæmme op for ”slitasje og frustration” hos kvinderne, samt modvirke det stigende antal skilsmisser. Rettighederne skulle for begge køn tage udgangspunkt i egen indtægt (*NOU:1991:9*). Også i den socialdemokratiske regerings langtidsprogram for 1990-93 indgik et forslag om at udvide barselsorloven til et år samt øremærke en del til fædrene (*St. melding 1988-89: 32*),

I 1992 fremsatte Arbejderparti-regeringen forslag om en fædreperiode i forbindelse med en udvidelse af orloven. Forlængelsen var dog noget kortere, end de tidligere forslag havde lagt op til, og fædrenes orlovsrettigheder var bundet til mødrenes status. Forslaget blev vedtaget i december 1992 med støtte fra Sosialistisk Venstreparti, der dog ønskede at gå længere endnu. Også Senterpartiet støttede forslaget og sikrede dermed et flertal. Høyre stemte imod forslaget, men understregede, at der var tale om en samfundsøkonomisk prioritering og ikke om principiel modstand (*Forhandlinger i Stortinget*, 4.11. 1992: 959). Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet stem-

te imod ud fra en argumentation om, at man ikke skulle begunstige forældre, der fik deres børn passet ude, frem for dem, der passede dem hjemme.

I de følgende år gav det anledning til en del kritik og klager til ligestillingsombudet, at fædrenes rettigheder var afhængige af mødrenes. Et offentligt udvalg, der bl.a. skulle diskutere, hvordan man kunne øge fædres omsorgsansvar, anbefalede i sin betænkning ”Pappa kom hem”, at fædre skulle have rettigheder uafhængig af mødrenes arbejdsmarkedstilknøytning (NOU:1995:27). I 2001 besluttede man at gøre fædrenes rettigheder uafhængige af mødrenes; dog ikke hvis mødre arbejdede på deltid.

De politiske beslutninger i Sverige og Norge har været baseret på grundig dokumentation af mænds og kvinders orlovsbrug i offentlige udredninger, og dertil kommer en omfattende sociologisk forskning af konsekvenserne for familiemønstre og kønsrelationer (jf. Oftung, 1996; Bekkingen, 1996; 2002; Brandt & Kvande, 2003). I Danmark har Socialforskningsinstituttet samt enkeltstående forskere analyseret brugen af orlovsordningerne (Christoffersen, 1990; Olsen, 2000), ligesom de overordnede træk i orlovsbrugen har været dokumenteret via Danmarks Statistik. Den danske barselsorlov har imidlertid ikke været genstand for offentlig udredning siden midten af 1970’erne, og dokumentation og forskning er langt mere begrænset end i de to andre lande.

Problemopfattelser

Problemopfattelsen bag forslagene om øremærkning i de tre lande bestod af de samme tre hovedelementer. For det første var udgangspunktet børne- og familiepolitisk. For det andet var forslagene begrundet i ligestillingspolitiske argumenter, og for det tredje blev brugt samfundsøkonomiske argumenter imod øremærkning. Vægtningen mellem disse tre elementer fulgte højre-venstreopdelingen. De borgerlige partier understregede først og fremmest den familiepolitiske og samfundsøkonomiske problemopfattelse, mens centrum-venstre lagde vægt på en familiepolitisk og en ligestillingspolitisk argumentation. Familiepolitiske og ligestillingspolitiske problemopfattelser er imidlertid blevet sammenkoblet i Norge og Sverige, mens det kun i mindre udstrækning har været tilfældet i Danmark.

En fællesnævner for de borgerlige partier i alle tre lande er betoningen af valgfrihed som argument imod øremærkning. Både i den svenske og norske debat har valgfriheden mellem fædre og mødre været et nøgleargument, men øremærkning er ikke blevet betegnet som tvang. I Norge bruges tvangsmetaforikken positivt, idet fedrekvoten betegnes som statens milde eller kærlige tvang over for fædrene. I Sverige har argumenter om tvang

stort set kun været fremført af Ny Demokrati i 1994 (*Protokoll 1993/94*: 113). I stedet betegnes øremærkning som individualisering af rettigheder. Argumentet blev først brugt af Folkpartiet i 1994. I Danmark var tvangsmetaforikken fremherskende i Venstres og Konservatives argumenter mod fædreperioderne. Derimod har øremærkning af perioder for mødre ikke været italesat som tvang, selv om Danmark i sammenligning med de andre lande har reserveret en relativt lang periode til mødre og som det eneste land også har to ugers orlovspligt for kvinderne.

Forestillinger om køn, forældreskab og ligestilling

Udgangspunktet for de norske og svenske orlovsbeslutninger har været, at integrationen af mænd i omsorg var et naturligt skridt efter integrationen af kvinder i forsørgelse, samt at et aktivt faderskab var en forudsætning for fuld ligestilling. Forslaget om indførelsen af den svenske pappamånad i 1994 tog afsæt i den ligestillingsmålsætning, at kvinder og mænd skulle have samme rettigheder, pligter og muligheder inden for alle væsentlige områder af samfundslivet (*Proposition 1993/94*, 17: 11).

Roger Klinth identificerer tre forskellige perspektiver på manderollen i de politisk-administrative og parlamentariske debatter om fædrepolitikken i Sverige 1960-95 (2002). For det første fokuseres på mænds holdninger og deres "i princip" indstilling til ligestilling, der lå i forlængelse af 1960'ernes kønsrolledebatter. For det andet tematiseres mænds magt og kvinders underordning i forlængelse af genusteorien. For det tredje betones diskriminationen af mænd og børns længsel efter far. Over tid er der sket en stigende nuancering i argumentationen om fædrenes omsorgsansvar, og dette har bl.a. været resultat af intellektuelles indflydelse på politikudformningen. Også i Norge har der været en udstrakt politisering af manderollen og stigende fokus på mænds omsorgsrolle, der over tid er blevet nuanceret, også med input fra mandeforskningen.

De forskellige positioner kan også genfindes i de danske forhandlinger, men langt mere sporadisk og mindre udfoldet. Socialistisk Folkeparti, de Radikale og Socialdemokratiet har argumenteret for vigtigheden af at inddrage mændene, og disse partier har også pointeret de ligestillingsmæssige perspektiver. For de danske borgerlige partier har spørgsmålet om inddragelse af mænd i omsorg derimod været underordnet spørgsmålet om familiernes valgfrihed. Gennem de sidste fem år er denne argumentation blevet skærpet og modstillet spørgsmålet om statslig regulering.

Beslutningsmagt

Det er et paradoks, at den danske orlov har den mest kønsbestemte konstruktion, men den forhandles i langt større udstrækning ud fra en familiepolitisk og kønsneutral forståelsesramme. Det ligger i forlængelse af tendenserne til at nedtone kønnets politiske betydning i Danmark i 1990'erne. Omvendt fokuserer de svenske debatter om den kønsneutrale forældreforsikring i udstrakt grad på køn.

At Danmark til forskel fra Sverige og Norge ikke længere har en særlig fædreperiode, samtidig med at man øremærker en noget længere periode til kvinder, afspejler en klar forskel i de tre landes omsorgspolitik. Forestillingen om kvinders omsorgsansvar er stærkere som præmis for de politiske beslutninger i Danmark, men den gør sig gældende som en implicit norm. En afgørende forskel mellem især Danmark og Sverige er, at styringsoptimismen og -viljen i forhold til statens forpligtelse og mulighed for at påvirke fordelingen af omsorgsansvaret er langt mere begrænset i Danmark.

I alle tre lande har mikset mellem statslige og private løsninger og betoningen af ligestillingsperspektiver været præget af højre-venstre betonedede konfliktdimensioner, og de seneste beslutninger har været karakteriseret af blokpolitik. Variationer i de tre landes fædrepolitik kan imidlertid ikke reduceres til et spørgsmål om parlamentarisk styrke. Analysen har afdækket nationale forskelle i den retorik, der bruges af de borgerlige partier i de tre lande. Den stærke betoning af øremærkede fædreperioder som tvang og umyndiggørelse er et dansk særtræk, der bl.a. skyldes højpolitiseringen af barselsorloven i forbindelse med valgkampen i 2001.

Politiseringen af faderrollen blev en integreret del af svensk og norsk ligestillingspolitik i 1980'erne, bl.a. fordi de statslige mandsrolle- og fædreudvalg med markante mandlige politikere i spidsen spillede en nøglerolle i at få spørgsmålet på dagsordenen. Dertil kom et omfattende forsknings- og udredningsarbejde om manderollen, som fik betydning som grundlag for de politiske forhandlinger.

Noter

1. Der ses i det følgende bort fra fædres rettigheder til barselsorlov sammen med moderen umiddelbart efter fødslen.
2. Analysen bygger på betænkninger og forhandlinger om indførelse og udvidelse af fædreperioderne i Rigsdagen og Stortinget. Materialet er hentet fra de to parlamenters hjemmesider. Sidetallene refererer til de printede udgaver.
3. Jeg koncentrerer mig i dette kapitel om de tre skandinaviske lande, men lighedspunkterne gælder i en vis udstrækning også de fem nordiske lande.

Kapitel 14

Køn, magt og beslutninger om barselsorlov

Mellem den første statslige regulering af barselsorlov og den seneste ændring er der gået godt 100 år, og i denne periode er der sket betydelige forandringer i det, som Laswell karakteriserede som "who gets what, when and how?"

Aktørers betydning

Hvem og hvad har så haft magt over de politiske beslutninger om barselsorlov? Et nærliggende bud er, at den parlamentariske sammensætning har været styrende, og at vælgerne og deres stemmeafgivning dermed har været afgørende for, om, hvornår og hvordan barselsorloven er blevet reguleret. Så er alt som det skal være i et repræsentativt demokrati, og nogle vil i det tilfælde ikke tale om magt, men om indflydelse og demokrati. Analysen har vist, at den konklusion må nuanceres af en række grunde. Politik handler om prioriteringer, og kontrollen over alternativer er ifølge Schattschneider udtryk for ultimativ magtudøvelse. Konsekvensen er, at nogle gruppers interesser og behov frasorteres. Kønforskningen har vist, at det har konsekvenser for politikens indhold at være fraværende fra magtens centre. Da barselsorloven blev reguleret første gang var det en mandlig elite, der traf beslutningerne, og den var ikke indstillet på at give kvinder stemmeret og valgbarhed. Kvinderne forsøgte at præge processen fra sidelinjen, og det lykkedes dem at få fjernet den beskyttelseslovgivning, der formentlig ville have begrænset deres mulighed for "selverhverv", som det hed dengang. Tilbage var en beslutning om tvungen barselshvile, hvor kvindernes krav om økonomisk støtte uden fattiglovsvirkninger blev imødekommet. Historien afspejler, at det kunne lade sig gøre at præge beslutningsprocesserne i Rigsdagen udefra, når man var godt hjulpet på vej af en nøgleaktør indenfor, der var åben for kvindernes synspunkter. Det spillede også ind, at spørgsmålet ikke var højpolitiseret. Endelig er det ikke uvæsentligt, at kvinderne havde dannet en for den tid unik alliance på tværs af klasser, der styrkede deres mulighed for indflydelse.

Analysen giver imidlertid også eksempler på, at et massivt pres og omfattende mobilisering for bedre barselsorlov ikke får konsekvenser for de politiske beslutninger. Gennem slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne blev barselsorlovskravet gang på gang sorteret fra i kampen om

de knappe ressourcer. Ved beslutningen i 1980 var det mænds orlovsrettigheder, der ikke slap gennem nåleøjet til forskel fra beslutningen om udbygning af Kastrup Lufthavn. Det var primært kvinderne, der mente, at det var væsentligt at stimulere mænd til at tage del i småbørnsomsorgen, og det kan ses som udtryk for en erkendelse af, at integration på arbejdsmarkedet og i forsørgelse ikke skabte ligestilling.

På et kollektivt plan har kvindeorganisationer og -bevægelser gennem årene præget udformningen af barselsorlovspolitikken, bl.a. har de gamle kvindeorganisationer haft en lang tradition for at henvende sig til politikerne med forslag og krav til lovgivningens udformning. Flere nøglepersoner i disse organisationer var også folketingspolitikere, og indimellem etablerede de alliancer på tværs af partierne. I mange betænkninger og i forbindelse med udvalgsbehandlingen af lovforslag forsøgte organisationerne at få deres synspunkter igennem. Den nye kvindebevægelse havde utvivlsomt også stor betydning for, at grænserne mellem privat og offentligt rykkedes sig i disse år, men mest ved deres påvirkning af de kulturelle opfattelser af køn. Over tid er kvindebevægelsens indflydelse mindsket, men til gengæld er kvinder i stigende grad blevet inkluderet i elitepolitik. Samlet set må placeringen af barselsorloven på den politiske dagsorden også ses som et resultat af kvinders *empowerment* til at påvirke deres egen situation.

Det er påfaldende, at mandeorganisationer stort set ingen betydning har haft som aktører i forhold til mænds barsel. Det skal ses i sammenhæng med, at få mænd organiserer sig på deres køn, og de, der gør, har primært stillet krav til mænds ret til tid til omsorg efter skilsmisse, dvs. i forbindelse med forældremyndighed, samværsret og børne- og hustrubidrag. Det samme er tilfældet i Norge og Sverige, men her fik de statslige mandsrolle- og fædreudvalg, der blev etableret i 1980'erne, afgørende betydning for udformningen af en statslig fædrepolitik. I Danmark har der ikke været tilsvarende forsøg på at udvikle en samlet mande- og fædrepolitik.

Blandt de politiske partier har først og fremmest Socialistisk Folkeparti været aktiv for forlængelser af barselsorloven og sikring af mænds orlovsrettigheder, men også de Radikale og Kristeligt Folkeparti har stillet mange forslag til ændringer i lovgivningen.

Betydningen af institutioner og spilleregler

Børnekommissionen og Ligestillingsrådet fik ikke stor betydning for 1980'erne orlovspolitik, bl.a. fordi deres mange forslag blev frasorteret i forbindelse med de stærke økonomiske besparelsesimperativer. I slutningen af 1980'erne blev barselsorloven inkorporeret i Ligebehandlingsloven, men

sammenligningerne af de skandinaviske lande viser, at det var mere formelt end reelt, og at det danske ligestillingsprojekt har været langt smallere end det norske og svenske. Både ligestillingspolitikken og barselsorlovspolitikken er i dag præget af blokpolitik, således at der kun er opbakning til at sammentænke de to politikområder i centrum-venstrepartierne i Danmark. Den norske og svenske ligestillingspolitiske dagsorden har været langt mere ekspansiv og offensiv, og det er karakteristisk, at den også opfattes som legitim i de borgerlige partier. Det viser sig bl.a. på den måde, at det svenske Folkpartiet taler om en helt kønsopdelt barselsorlov som *individualisering* af barselsorloven. Derimod er tvangsmetaforikken stort set fraværende i både svenske og norske forhandlinger.

De skandinaviske sammenligninger tydeliggør, at institutionelle forhold har betydning for ligestillingsperspektivernes svagere forankring i offentlig politik i Danmark. En supplerende forklaring er forskelle i de politiske partiers organisatoriske prioritering af kønsspørgsmål. Tilstedeværelsen af kvindeforbund i norske og svenske partier har medvirket til at synliggøre kønskonflikter omkring prioriteringen af offentlige midler. Forløbet omkring det svenske kvindeforbunds krav om barselsorlov til mænd i 1970'erne og den danske debat i 1980 illustrerer forskellen ganske godt. Det svenske kvindeforbund udgjorde en platform til at præge partiets politik, og kvinderne var rebelske og trodsede partitoppen med deres kvindekup. Det blev også overvejet blandt de danske kvinder, men de havde ikke et institutionelt handlingsrum i partiet. Samtidig var de hæmmet af, at kønskonflikten i LO havde omvendt kønsfortegn. Metal prioriterede orlov til mænd, mens Lone Christensen, der var LO's repræsentant i de politikforberedende udvalg, gik imod det. De socialdemokratiske folketingspolitikere var enige i hendes prioritering af graviditetsorlov af hensyn til de hårdest arbejdende industriarbejderkvinder.

Det afsluttende beslutningsforløb i 2002 kunne give anledning til at kræfte en hyppigt fremført tese om, at medierne spiller en stigende rolle i forhold til at præge og vinkle de politiske beslutninger i det postindustrielle samfund. Det kan man imidlertid ikke slutte på baggrund af analysen i dette skrift. Det er rigtigt, at deres rolle her var langt større end sædvanligt. De politiske forhandlinger udfoldede sig på det nærmeste i medierne, og barselsorloven blev højpolitiseret som forløber for valgkampen. Det var imidlertid politikerne, der styrede timingen, således at spørgsmålet fik optimal opmærksomhed, og det var dem og ikke journalisterne, der var de helt afgørende aktører i debatten.

Folketingsvalget skabte en særlig ramme om diskussionerne om barselsorlov. Når temaet blev så "hot", skyldes det også, at børnefamilierne er en synlig vælgergruppe af betydelig størrelse, som mange partier appellerer til, bl.a. fordi partiernes klassemæssige forankring stort set er forsvundet eller i hvert fald minimeret. Denne konkurrence om børnefamiliernes gunst er også kommet til udtryk i partiernes kamp om at tage æren for de enkelte forbedringer. Derimod er ligestilling ikke så "hot".

Også kontekst, rammebetingelser og det konkrete forløb af beslutningsprocesserne har vist sig at have betydning for beslutningerne. Den rette aktør på det rette tidspunkt med de rette alliancer kan gøre en stor forskel, som det fx skete i 1984. Omvendt kan dårlig timing, også have stor betydning. Det gjaldt som nævnt for situationen i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne. Politiseringen af barselsorloven i 2001 og 2002 illustrerer, at konteksten og herunder også tilfældigheder kan få betydning for udfaldet. Endelig skaber tidligere beslutninger også sporafhængighed, som fx har vist sig ved (den manglende) særbeskyttelse af kvinder. Ligeledes hænger den svage kobling mellem ligestillingspolitik og orlovs politik sammen med beslutninger i ligestillingspolitikens startfase.

Grænsen mellem offentligt og privat

Analysen har vist, at forholdet mellem offentligt og privat har flyttet sig betragteligt gennem de godt 100 års barselsorlovshistorie. Staten har i stigende grad sikret rettigheder til orlov i forbindelse med fødsel og barsel og økonomisk kompensation i forbindelse hermed. Man kan på det nærmeste tale om en lineær udvikling mod flere rettigheder til længere orlov for flere grupper med højere økonomisk dækning og en bedre beskyttelse mod fyringer. Der er dog snarere tale om rykvisse ændringer og brud end om gradvise forandringer, og der er også eksempler på modsatrettede udviklings-træk. Den tvungne barselshvile blev indført i 1901, afskaffet i 1977 og genindført i 1994. Et andet eksempel på zig-zag kurs er ophævelsen af øremærkede fædreperioder 2½ år efter, at de var indført.

Overordnet set er tendensen imidlertid ikke til at tage fejl af: Staten er blevet mere involveret i reguleringen af barselsorlov. Markedet har også fået stigende betydning, fordi mange overenskomster, især på det offentlige arbejdsmarked og specielt inden for typiske kvindeområder, giver løn under barsel. Det er imidlertid en anden historie, som jeg har ladet ligge her, hvor det centrale har været parlamentariske beslutningsprocesser.

Barselsorloven som velfærdsydelse og kønsinteresse

Konsekvenserne af de statslige beslutninger har været, at kvinder har fået flere valgmuligheder i balancen mellem arbejds- og familieliv. Netop kvinders valgmuligheder i forhold til omsorg og forsørgelse var omdrejningspunkt for metaforen om kvindevenlighed, som Helga Hernes i 1987 knyttede til de skandinaviske velfærdsstater. Hun lagde vægt på, om kvinders valg blev begrænset mere end mænds, eller om de skulle betale en større pris end mænd for at for at få børn. På den baggrund er det måske indlysende, at hun ikke talte om kvindevenlighed som et faktum, men som et potentiale for disse velfærdsstater. Der er fortsat mange forbehold over for denne karakteristisk, bl.a. på grund af den stærke kønssegregering af de skandinaviske arbejdsmarkeder, men der er ingen tvivl om, at der er meget langt fra især den anglo-saxiske kønsforsknings billede af en patriarkalsk og kvindeundertrykkende stat til nutidens danske velfærdsstat og dens barselsorlov. Samtidig har orlovs konstruktionens kønnede optik understøttet det, patriarkatsteoretikeren Zillah Eisenstein kalder et politisk moderskab – men et, som har været foreneligt med lønarbejde.

Som velfærdsydelse påvirker barselsorloven både omsorg og forsørgelse. Kvinderne (og i nogen grad mændene) har fået mulighed for at yde omsorg for de nyfødte i familien, og staten bidrager til forsørgelsen i orlovsperioden. Det betyder, at barselsorloven ikke umiddelbart passer ind i begreber om defamilisering og dekommodificering. Man kan således argumentere for, at barselsorloven både dekommodificerer (under orloven) og kommodificerer (på længere sigt), og at den på én gang er udtryk for defamilisering (af forsørgelse) og familisering (af omsorg) (jf. kapitel 5). Og måske man snarere skal tale om refamilisering af omsorgen. Carole Patemans konklusion, at kvinder skaber rod i begreberne i politisk teori, holder dermed også stik for velfærdsstatsforskningen.

Den kønsblindhed, der har præget velfærdsforskningen i dens analyser af samspillet mellem stat og marked, gælder også for mænd, og hvordan de placerer sig i samspillet mellem familien, staten og omsorgen. Dette er forskningsmæssigt underbelyst og underteoretiseret i Danmark. I de politiske forhandlinger om barselsorlov har mændene også været fraværende. De første 85 år var fædre stort set ikke-eksisterende set ud fra en omsorgsbehandling.

Konklusionerne om virkningerne af børneinstitutioner for forandringer i kvinders placering har været relativt entydige både i forskning og politik, men barselsorloven er langt mere kompleks i sine virkninger for kønsarbejdsdelingen og ligestillingen mellem kønnene. En lang barselsorlov kan

være et tveægget sværd for kvinder og eksponerer det, der er blevet betegnet som Wollstonecraft-dilemmaet. Både hvis man forsøger at sikre kvinders omsorgsvaretagelse og deres integration i forsørgelse, risikerer de at komme til kort, målt ud fra en mandlig norm. Tilsvarende kan man argumentere for, at de mænd, der deltager i småbørnsomsorg, møder normer, der er konstrueret ud fra moderskabet. Samtidig har de problemer med at leve op til traditionelle mandlige arbejdskraftnormer på arbejdsmarkedet og skal takle negative holdninger på grund af deres prioriteringer.

Problemopfattelser

Analysen af de problemopfattelser, der har gjort sig gældende i beslutningsprocesserne om de seks nøglebeslutninger fra 1901, 1967, 1980, 1984, 1997 og 2002 om barselsorlov, afspejler, at køn, moderskab og faderskab ligesom forholdet mellem offentligt og privat er foranderligt og har været til forhandling. I 1901 blev kvinder af nogle politikere og eksperter fremstillet som svage og uegnede til lønarbejde med henvisning til deres biologi. Lønarbejde for kvinder måtte bl.a. ifølge socialdemokratiske rigsdagsmedlemmer betragtes som en nødløsning og en trussel mod familien. Beslutningsdebatterne i midten af 1960'erne afspejler det opbrud, der var i traditionelle kønsforestillinger i perioden, og i forhandlingerne blev det fremhævet, at børn på linje med ællinger og abebørn skulle passes af deres mor – helst i tre år. 15 år senere var dette ikke længere en dominerende forestilling. Nu kom far på banen både i problemforståelsen og i løsningerne. For de fleste partier blev fædrenes integration i omsorg set som en *win-win*-situation til gavn både for børn, mænd og kvinder, og man henviste sjældent til biologien og eksperterne for at legitimere moderskabet som en institutionel faktor, der rakte ud over graviditet, fødsel og amning.

Også opfattelsen og vurderingerne af det offentlige opgaver og konsekvenserne af statslig regulering for det enkelte individ er skiftet. I beslutningsprocessen omkring vedtagelsen i 1901 stod to synspunkter skarpt over for hinanden. Det ene gik ud på, at lovgivning om beskyttelse af kvinder ved barsel (og i øvrigt) var udtryk for et fundamentalt indgreb i den personlige frihed, og det andet tematiserede det som frihed og beskyttelse fra markedets tyranni. I dagens gennemregulerede samfund tages statslig regulering som en selvfølge på mange områder, eller det ses som uundgåeligt. Men gennem de seneste år har der været en bevægelse mod igen at italesætte en grænse for regulering ved familiens dør, i hvert fald når det gælder mænd og ligestilling. Tvang var igen et dominerende tema i debatten op til beslutningen i 2002, og særlige fædretligheder blev tolket som indgreb i

familiens frihed til at vælge, hvem der skulle tage orlov. Da de blev indført i 1997, var der ingen partier, der karakteriserede dem som tvang. De to ugers obligatoriske og de efterfølgende 12 ugers valgfrie orlovsrettigheder, der er reserveret til kvinder, har heller aldrig været italesat som tvang. Forskellen mellem de forskellige debatter illustrerer, hvordan det politiske spil udfolder sig som diskursive kampe, der både er bestandige og foranderlige over tid.

Sammenligningerne med de to øvrige skandinaviske lande viser, at der er betydelig forskel i den partipolitiske profilering omkring køn, ligestilling og omsorg. Hovedparten af de svenske partier kalder sig selv feministiske, og de norske partiers markering af ligestilling som en central politisk målsætning afspejler den forskellige betydning, køn og ligestilling har fået i de tre landes politiske kultur inden for de seneste 10 år. Der er også en meget synlig forskel i diskurserne om køn, magt og politik, specielt mellem Danmark og Sverige. Ligestilling opfattes som noget, der næsten er opnået i Danmark, mens det er en dominerende forestilling i Sverige, at kvinder er undertrykte. Der er langt mere fokus på, i hvilken grad kvinder er til stede i de politiske beslutningsprocesser end i Danmark, hvor det fx stort set gik upåagtet hen, at den seneste regeringsdannelse førte til en væsentlig nedgang i kvindeandelen i forhold til den forudgående regering.

De problemopfattelser, der har været artikulert i de danske forhandlinger om barselsorlov kan i kort form opsummeres som beskyttelse af kvinder og børn, tid til omsorg for småbørn, økonomi, ligestilling i omsorg og ligestilling i forsørgelse. I disse problemopfattelser har det været synligt, at omsorgsdebatterne har været præget af højre-venstre betonedede konfliktlinjer, men positionerne har ikke været fastlåste, og der har været variationer i partiernes markeringer undervejs.

Det har været et stabilt element i den overordnede problemforståelse for den danske orlovspolitik, at småbørnsfamilierne led under tidspres og havde brug for mere omsorgstid, især for de yngste småbørn. Denne problemopfattelse har ofte været knyttet til argumenter om børnene som samfundets fremtid. Der har været konsensus om dette udgangspunkt på tværs af det politiske spektrum, men centrum-venstre partierne har i højere grad betonet det offentliges ansvar, mens de borgerlige partier har været mere tilbageholdende. Størst betænkelighed er formuleret af Fremskridtspartiet og i 1997 også af Dansk Folkeparti. Deres problemopfattelse har været, at det høje skattetryk skabte tidsproblemer og forhindrede familierne i selv at passe deres børn.

Politiske problemer som sociale konstruktioner

Jeg har i analysen spurgt forholdsvis åbent om måden, der tales om politiske problemer og om køn, barsel og ligestilling på, har betydning for beslutningsprocesserne og deres indhold. Det var ikke på forhånd synspunktet, at det er den eneste faktor, der har betydning. Mit udgangspunkt har været en antagelse om en gensidig sammenhæng mellem social og politisk praksis og diskurser.

Der er ingen tvivl om, at den stigende opmærksomhed omkring den kønsbetingede omsorg afspejler de markante forandringer i de materielle vilkår, der er sket i perioden, hvilket det lange historiske perspektiv har været frugtbart til at illustrere. Jeg mener også, at man kan bekræfte Carol Bacchis pointe om, at dikotomien mellem særart og lighed i debatten om barselsorlov er mest udtalt i de lande, der gør det særligt vanskeligt at kombinere omsorg og forsørgelse for kvinderne. I Danmark blev denne dikotomi artikulert meget klart af Scavenius i den første debat i 1901, hvor han opstillede en modsætning mellem at give gifte kvinder personlig myndighed og beskytte kvindelige arbejdere via lovgivningsinitiativer. Argumentet blev imidlertid anfægtet af Philipsen, der vendte det på hovedet, og Scavenius' ræsonnement fik ikke betydning for forløbet – heller ikke i hans eget parti. Siden har særarts- og lighedsargumenter ikke i nogen større udstrækning været opstillet som uforenelige i barselsorlovsforhandlingerne. Hvis Bacchi har ret, kan man dermed også konkludere, at social og politisk praksis indvirker på den diskursive praksis.

Det omvendte, dvs., at diskursive strategier spiller en rolle for beslutningsprocessernes udfald, gør sig imidlertid også gældende. Når konkrete forslag tematiseres ved begreber som frihed eller tvang, eller karakteriseres som konservative eller socialistiske, moderne eller gammeldags, så er der tale om diskursive strategier, der anvendes strategisk til at tale forslag op eller ned. Jeg mener også, at analysen har afdækket eksempler på, at de, der er godt skåret for tungebåndet, som Klods-Hans kan præge beslutningernes indhold. Forhandlingerne i 1901 og 2002 er eksempler på, at magten til at præge beslutninger også handler om at fastlægge betydning.

Et ligestillingsparadoks

Den danske orlovskonstruktion bygger i langt højere grad end den svenske og norske på en antagelse om kvinders ansvar for omsorg. I Danmark har man den længste øremærkning af orlov til kvinder og ingen øremærkning til mænd. De to ugers fædreorlov til mænd i uge 25 og 26 blev afskaffet i 2002 med den begrundelse, at det var udtryk for tvang og formynderi – selv

om ordningen var en veritabel succes. Samtidig diskuterer et flertal i Folketinget orloven som en kønsneutral familiepolitisk ydelse. Dette ligestillingsparadoks forstørres af, at Danmark i stort set alle væsentlige internationale sammenhænge har tiltrådt de sidste årtiers dominerende ligestillingsstrategi – nemlig mainstreamingsstrategien. Den går ud på, at køn skal indarbejdes i al politik og planlægning, men strategiens grundlæggende elementer efterleves ikke, når der udformes politik fx om barselsorlov. De seneste forhandlinger blev gennemført uden forsøg på at afdække den kønsbestemte brug af orloven eller med inddragelse af forskning om, hvordan orlovsstrukturen påvirker kønnenes placering, og køn blev afvist som et legitimt reguleringskriterium. Paradokset forstærkes af, at barselsorloven siden 1989 har været integreret i ligestillingslovgivningen.

Konklusionen på 100 års barselsorlovshistorie er derfor flertydig. Staten har sikret ret til en stadig længere orlov; den økonomiske kompensation er blevet forbedret, og gravide og barslende har opnået større beskyttelse mod afskedigelse. Den danske politik for barsel og børnepasning har imidlertid først og fremmest påvirket kvinders placering mellem omsorg og forsørgelse, mens der ikke har været udviklet en sammenhængende politik for fædre og mænd. På trods af den kønsneutrale retorik hviler de politiske beslutninger på en underliggende præmis om, at det primært er kvinder, der skal håndtere de modsætninger, der er forbundet med at forene arbejdsliv og familieliv. I den forstand kan man kun tale om en amputeret ligestillingssejr, der afslører, at de grundlæggende kønsmagtstrukturer på trods af store forandringer fortsat er karakteriseret ved en kombination af kønssegregering og kønshierarki.

Litteratur

- Arbetsmarknadsdepartementet (1984). *Drömmen om pappa. Rapport från arbetsseminarium 28. mars 1984 om papprollen*. Stockholm: Arbetsgruppen om mansrollen.
- Arbetsgruppen om mansrollen (1985). *Mannen i förändring. Idéprogram från arbetsgruppen om mansrollen*. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Tiden.
- Bacchi, Carol Lee (1990). Same difference. Feminism and sexual difference. Allen & Unwin
- Bacchi, Carol Lee (1991). "Pregnancy, the Law and the Meaning of Equality", pp. 71-87 i Elizabeth Meehan & Selma Sevenhuijsen (eds.). *Equality Politics and Gender*. London: Sage Publications.
- Bacchi, Carol Lee (1999). *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, 56:947-952.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1970). *Power & Poverty. Theory & Practice*. New York: Oxford University Press.
- Barselsorlovskampagnen (1980). *Bedre barselsorlov* (Kampagneavis).
- Befolkningsskirkens Betænkninger nr. 3 (1938). Betænkning afgivet af Befolkningsskirkens af 1935 angaaende Moderens Rettigheder i Anledning af Fødsel samt angaaende Seksualoplysning. København: Schultz Bogtrykkeri.
- Bekkingen, Lisbeth (1996). *Mäns föräldraledighet – en kunskapsöversikt*. Högskolan i Karlstad: Jämställdhetscentrum.
- Bekkingen, Lisbeth (2002). *Man får välja - om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och familjeliv*. Malmö: Liber.
- Beretning fra udvalget vedr. de sociale forhold* (1973). Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet. København.
- Bergqvist, Christina (1999). "Modeller för barnomsorg och föräldraledighet", pp. 113-128 i Christina Bergqvist et al. (red.). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget, Nordisk Ministerråd.
- Bergqvist, Christina et al. (red.) (1999). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget, Nordisk Ministerråd.
- Betænkning nr. 575* (1970). Betænkning vedrørende familiens og børnenes tilpasning, Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet. København.
- Betænkning nr. 715* (1974). Betænkning vedrørende kvinders stilling i samfundet. Slutrapport afgivet af den af statsministeren nedsatte kommission vedrørende kvindernes stilling i samfundet. København.
- Betænkning nr. 846* (1978). Betænkning om barselsorlov, afgivet af et af Ligestillingsrådet og Børnekommissionen nedsat fællesudvalg og kommenteret af de to organer. København.

- Betænkning nr. 918* (1981). Børnekommissionens betænkning. København.
- Betænkning nr. 1370* (1999). "Betænkning om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organiserings". København.
- Betænkning om familiepolitik* (1964). Afgivet af et af socialministeren nedsat udvalg. København: Socialministeriet.
- Biza, Lars Christian, Benedikte Krebs Lange & Eva Katarina Lous (1982). *Ude og hjemme*. Speciale. Århus: Historisk Institut, Aarhus Universitet.
- Blom-Hansen, Jens & Stig Henneberg (1998). *Børnepasningsdækning i de skandinaviske lande. En ajourført opgørelse*. Århus Universitet: Institut for Statskundskab.
- Bomholt, Julius (1960). "Moderne socialpolitik", pp. 104-115 i Frederik Nielsen & Ole Hyltoft Petersen (red.). *Hug og Parade*. København: Forlaget Fremad.
- Borchorst, Anette (1989). "Kvindeinteresser og konflikter". *Nyt forum for kvindeforskning*, 9, 3:21-33.
- Borchorst, Anette (1994). "Welfare State Regimes and Women's Interests, in Western Europe and the EC", pp. 26-44 i Diane Sainsbury (ed.). *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications.
- Borchorst, Anette (1998). "Feminist Thinking about the Welfare State", pp. 99-127 i Beth Hess, Judith Lorber & Myra Marx Ferree (eds.). *Revisioning Gender*. Sage Publications.
- Borchorst, Anette (1999a). "Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat", pp. 113-132 i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Borchorst, Anette (1999b). "Ligestillingsinstitutionerne", pp. 156-175 i Christina Bergqvist et al. (red.). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget, Nordisk Ministerråd.
- Borchorst, Anette (1999c). "Ligestillingslovgivningen", pp. 176-191 i Christina Bergqvist et al. (red.). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget, Nordisk Ministerråd.
- Borchorst, Anette (2000). "Den danske børnepasningsmodel – kontinuitet og forandring". *Arbejderhistorie*, 4:55-69.
- Borchorst, Anette (2002). "Længere barsel på den politiske dagsorden", pp. 101-114 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratiske set. Festskrift til Lise Togeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette & Drude Dahlerup (2003). *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*. København: Samfundslitteratur.
- Borchorst, Anette & Jørgen Elm Larsen (2000). "Enlige mødre – velfærdsstatens kritiske målestok?", pp. 157-187 i Jørgen Elm Larsen, Jens Lind & Iver Hornemann Møller (red.). *Kontinuitet og forandringer – kontinuiteter og forandringer i samfundets differentierings- og integrationsformer*. Gylling: Samfundslitteratur.
- Borchorst, Anette & Birte Siim (1987). "Women and the Advanced Welfare State – a New Kind of Patriarchal Power?", pp. 128-157 i Anne Showstack Sassoon

- (ed.). *Women and the State. The Shifting Boundaries of Public and Private*. London: Hutchinson.
- Borchorst, Anette & Birte Siim (2002). "The Women-friendly Welfare States Revisited". *NORA. Challenges to Gender Equality in the Nordic Welfare States*, 10, 2:90-98.
- Borchorst, Anette, Ann-Dorte Christensen & Nina Raum (1999). "Ligestillede demokratier? Opsamling og perspektivering", pp. 253-265 i Christina Bergqvist et al. (red.). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget, Nordisk Ministerråd.
- Borchorst, Anette, Ann-Dorte Christensen & Birte Siim (2002). "Diskurser om køn, magt og politik i Skandinavien", pp. 246-266 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Borchorst, Anette, Ann-Dorte Christensen & Birte Siim (2003). "Magtens kønnede ansigter", pp. 61-73 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Brandth, Berit & Elin Kvande (2003). *Fleksible fedre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Caewood, Sarah Højgaard (2002). "Social Consequences of Gender Discourses". *NIKK magasin*, 3:9-11.
- Carlsen, Søren (1995). "Når menn får barn: om menns bruk av omsorgspermisjon osv". *Kvinneforskning* 1:68-85.
- Christensen, Ann-Dorte (1999): "Kvinder i de politiske partier", pp.62-81 i Christina Bergqvist et al. (red.). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Ann-Dorte & Birte Siim (1990). "Køn, magt og demokrati – mod et dynamisk magtbegreb", pp. 7-25 i Linda Andersen et al. (red.). *Livsmagt. Nye perspektiver på kultur, magt og køn*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Ann-Dorte og Birte Siim (2001). *Køn, demokrati og modernitet. Mod nye politiske identiteter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Ann-Dorte & Jørgen Elm Larsen (2003). "Mænds ligestilling – om behovet for en differentieret ligestillingsforståelse", pp. 125-144 i Anette Borchorst & Drude Dahlerup (red.). *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*. København: Samfundslitteratur.
- Christensen, Hilda Rømer (1999). "Med kvinderne til velfærdsstaten". *Kvinder, køn og forskning*: 6-20.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (1990). *Barselsorlov*. Rapport 90:18. København: Socialforskningsinstituttet.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bason, Inc.
- Cohen, Michel D., James G. March & Johan P. Olsen (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25.
- Dahl, Hanne Marlene & Per Mouritsen (1995). "Magt og subjektivitet i feminis-men". *GRUS*, 45:50-73.

- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1967/1957). "The Concept of Power", pp. 79-93 i Roderick Bell et al. (eds.). *Political Power. A Reader in Theory and Research*. New York : The Free Press.
- Dahlerup, Drude (1977). *Udviklingslinier i kvinders organisering i danske politiske partier, med særlig henblik på spørgsmålet om separate kvindeorganisationer*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Dahlerup, Drude (1984). "Overcoming the Barriers: An Approach to the Study of How Women's Issues are Kept from the Political Agenda", pp. 31-66 i Judith H. Stiehm (ed.). *Women's Views of the Political World of Men*. New York: Transnational Publishers.
- Dahlerup, Drude (1998). *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970-1985. Bd. 1 og 2*. København: Gyldendal.
- Dahlerup, Drude (2002). "Er ligestillingen opnået? Ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige", pp. 226-246 i Anette Borchorst (red.). *Køns-magt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Edelman, Maurice (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Edelman, Murray (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eisenstein, Zillah (1981). *The Radical Future of Liberal Feminism*. New York: Longman.
- Elshtain, Jean Bethke (1981). *Public Man, Private Woman. Woman in Social and Political Thought*. Oxford: Martin Robertson.
- Elshtain, Jean Bethke (1992). "The Power and Powerlessness of Women", pp. 110-125 i Gisela Bock & Susan James (eds.). *Beyond Equality and Difference. Citizenship, Feminist Politics and Female Subjectivity*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2001). *A New Welfare Architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union*. Bruxelles.
- Fenstermaker, Sarah & Candace West (eds.) (2002). *Doing Gender, Doing Difference. Inequality, Power and Institutional Change*. New York: Routledge.
- Ferguson, Kathy E. (1986). "Work, Text, and Act in Discourses of Organization". *Women and Politics* 7, 2:1-21.
- Ferguson, Kathy E. (1987). "Male-Ordered Politics: Feminism and Political Science", pp. 209-29 in Terence Ball (ed.). *Idioms of Inquiry – Critique and Renewal in Political Science*. Albany: New York University Press.

- Ferrarini, Tommy (2003). *Parental Leave Institutions in Eighteen Post-war Welfare States*. Swedish Institute for Social Research 58, Stockholms Universitet.
- Fischer, Frank & John Forester (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham & London: Duke University Press.
- Florin, Christina & Bengt Nilsson (2000). "Något som liknar en oblodig revolution ...". *Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen*. Umeå: Umeå Universitet.
- Folketingstidende* (diverse årgange).
- Forhandlinger i Stortinget*.
- Fraser, Nancy (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy (1997). *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge.
- Fraser, Nancy & Linda Gordon (1994). "'Dependency' Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State". *Social Politics*, 1, 1:4-31.
- Goul Andersen, Jørgen (1999). "Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme?" *GRUS*, 56/57:40-62.
- Hagemann, Gro (2002). "Citizenship and Social Order: gender policies in twentieth-century Norway and Sweden". *Women's History Review*, 11.
- Halsaa, Beatrice (1981). "Hva med patriarkatet? Maktudredningen – keiserens nye klær!", pp. 195-215 i Kristian Andenæs et al. (red.). *Maktens ansikter. Perspektiver på makt og maktforskning*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Halsaa, Beatrice (1987). "Har kvinner gemensamme intressen?". *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 4:42-56.
- Hansen, Anette E. & Klaus Petersen (2000). "Mellem arbejde og familie. Arbejderbevægelsens familiepolitik 1945-1890. *Arbejderhistorie 2000*, 4:55-69.
- Hansen, Svend Aage (1972). *Økonomisk vækst i Danmark, bd. I: 1720-1914*. København: G.E.C. Gads Forlag.
- Hartmann, Heidi (1981). "The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism: Towards a More Progressive Union", pp. 1-42 i Lydia Sargent (ed.). *Women and Revolution*. Boston: South End Press.
- Hernes, Helga (1987). *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Vojens: Norwegian University Press.
- Heywood, Andrew (1997). *Politics*. Bath: Macmillan.
- Hirdman, Yvonne (1990). "Genussystemet", pp. 73-116 i *Demokrati och Makt i Sverige. Maktudredningens huvudrapport*. Stockholm: SOU 1990:44.
- Højgaard, Lis (1997). "Working Fathers – Caught in the Web of the Symbolic Order of Gender". *Acta Sociologica*, 40, 3:245-261.
- Haavio-Manila, Elina (1983). *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Jaquette, Jane S. (1982). "Power as Ideology: A Feminist Analysis", pp. 7-29 i Judith H. Stiehm (ed.). *Women's Views of the Political World of Men*. New York: Transnational Publishers.

- Jónasdóttir, Anna (1985). "Kvinnors intressen och andra värden". *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2:17-33.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Karlsson, Gunnel (1996). *Från broderskap til systerskap. Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Lund: Arkiv förlag.
- Kingdon, John W. (1995/1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Klinth, Roger (2002). *Göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1960-95*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Knijjn, Trudie & Monique Kremer (1997). "Gender and the Caring Dimensions of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship". *Social Politics*, 4, 3:328-361.
- Koch-Nielsen, Inger (1983). *Skilsmisser*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab*. Århus: Magtudredningen
- Krag, Jens Otto & K.B. Andersen (1971). *Kamp og fornyelse*. Gentofte: Fremad.
- Kvindebiografisk Leksikon*. København: Rosinante.
- Kvinden og Samfundet* (diverse år.)
- Laswell, Harold D. & Abraham Kaplan (1963/1950). *Power and Society*. New Haven and London: Yale University Press.
- Laswell, Harold D. (1949). "The Language of Power", pp. 3-19 i Harold D. Lasswell & Nathan Leites (eds.). *Studies in Quantitative Semantics. Language of Politics*. Massachusetts: The M.I.T. Press.
- Laswell, Harold D. (1950/1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Peter Smith.
- Leira, Arnlaug (1998). "Caring as Social Right: Cash for Child Care and Daddy Leave". *Social Politics*, 5, 3:362-378.
- Leira, Arnlaug (2002). *Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge University Press.
- Lemche, Gyrithe (1939). *Dansk Kvindesamfunds Historie Gennem 40 Aar*. Gyldendals Boghandel, Nordisk Forlag.
- Lewis, Jane & Ilona Ostner (1994). "Gender and the Evolution of European Social Policies". *Zes-Arbeitspapier nr 4*. Universität Bremen.
- Ligestillingsrådet (1997). *Far på orlov. Om mænds brug af orlov*. København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (diverse år). *Årsberetning*. København: Ligestillingsrådet.
- Lorber, Judith & Susan A. Farrell (eds.) (1991). *The Social Construction of Gender*. Newbury Park: Sage Publications.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London: Yale University Press.

- Markussen, Randi (1980). "Socialdemokratiets kvindeopfattelse og politik fra 1960-1873". *Den jyske historiker*, 18:13-169.
- Mikkelsen, Birthe (1975). *En undersøgelse af spørgsmålet om den særlige beskyttelse af kvindelige arbejdere, specielt i forbindelse med udformningen af den anden fabrikslov i 1901*. Upubliceret specialeopgave. København: Historisk Institut, København Universitet.
- Nelson, Barbara J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Nielsen, Helena Skyt, Marianne Simonsen & Mette Verner (2003). "Does the Gap in Family-Friendly Policies Drive the Family Gap?" *Working Paper No. 2000-01*. Århus: Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- NOSOSCO (2003). <http://www.nom-nos.dk/nososco.htm>.
- NOU:1991:3. "Mannsrolleutvalgets slutrapport". Oslo: Statens forvaltningstjeneste seksjon, statens trykning.
- NOU:1995:27. "Pappa kom hjem". Oslo.
- OECD (1995). *Employment Outlook*. Paris: OECD
- Oftung, Knut (1996). *Fedrekvote – et virkemiddel for likestilling*. Arbeidsnotat 14/1996. Høgskolen i Lillehammer.
- Olsen, Bente Marianne (2000). *Nye fædre på orlov – en analyse af de kønsmæssige aspekter ved forældreorlovsordninger*. Københavns Universitet: Sociologisk Institut.
- Pahl, Jan (ed.) (1985). *Private Violence and Public Policy. The Needs of Battered Women and the Responses of the Public Services*. London: Routledge.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Gheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Pateman, Carole (1989). *The Disorder of Women*. Cambridge: Polity Press.
- Pedersen, Lisbeth (1996). *Orlov, ledighed og beskæftigelse*. Rapport 96: 10, København: Socialforskningsinstituttet.
- Petersen, Ellen Strange (1965). *Kvinderne og valget*. København: J.H. Schultz Forlag.
- Philip, Grethe (1980). "Sparekniv og barselshvile". *Ny politik*, 3:25-26.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Proposition 1993/94*: 17.
- Protokoll 1993/94*: 113.
- Rapport om ændrede barselshvileregler* (1979). Socialministeriet: Udvalget vedrørende ændrede barselshvileregler.
- Ravn, Anna Birte (1989). "Mål og midler i den gamle og den nye kvindebevægelse". *Nyt forum for kvindeforskning*, 9, 3:8-20.
- Regeringens Pappagrupp (1993). *För barnens skull*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Rigsdagstidende* (diverse år).
- Rocheft, David A. & Roger W. Cobb (1993). "Problem Definition, Agenda

- Access, and Policy Choice". *Policy Studies Journal*, 21, 1:56-71.
- Rosenbeck, Bente (2002). "En værdigere stilling i ægteskabet som hustru og moder". Ligestilling i begyndelsen af det 20. århundrede", pp. 34-53 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Sainsbury, Diane (ed.) (1994). *Gendering Welfare States*. London: Sage.
- Sandvad, Karin (1968). *Den kvindelige fagbevægelse i København*. Specialeopgave, Historisk Institut, Københavns Universitet.
- Schattschneider Elmer E. (1960). *The Semi-sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Scott, Joan W. (1988). "Deconstructing Equality-versus-Difference: Or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism". *Feminist Studies*, 14, 1:33-50.
- Siim, Birte (2003). "Feministisk politisk teori", i Lars Bo Kaspersen & Jørn Loftager (red.). *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Sjølund, Arne (1969). *Børnehavernes og vuggestuernes betydning for barnets udvikling*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation nr. 38.
- Skjeie, Hege (1982). *Ligestillingsloven som beslutningsproces eller "de som LO først LO best"*. Oslo Universitet: Hovedopgave i statsvitenskap.
- Skjeie, Hege (1992). *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk toppolitikk*. Oslo: Institut for Samfundsforskning.
- Skjeie, Hege (1999). "Ligestillingsprosesser og kjønnsnærmakt", pp. 94-114 i Øyvind Østerud m.fl. (red.). *Mot en ny maktutredning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Skjeie, Hege & Mari Teigen (2003). *Men imellom*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Socialpolitisk Forening (1962). *Familiepolitikk – hvorfor, hvordan?* Småskrift nr. 32, København: Det danske Forlag.
- SOU:1975:34. "Familjestöd". Stockholm.
- SOU:1998:6. "Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige". Stockholm.
- St. melding 1988-89*: 32.
- Stone, Deborah (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Harper Collins.
- Stortingsmelding nr. 70, 1991-92*.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, 2:369-404.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Togebj, Lise. (1992). "The Nature of Declining Party Membership in Denmark: Causes and Consequences". *Scandinavian Political Studies*, 15, 1:1-19.
- Åström, Gertrud (1990). "Föräldraförsäkring och vårnadsbidrag – om förhållandet mellan ideologi och verklighet". *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*:37-48.

Andet

- Giese, Janne (1979). *9 måneder en beslutningsproces* (video distribueret via Statens Filmcentral).
- Diverse materiale fra *Kvindehistorisk Samling*. Statsbiblioteket.

Om forfatteren

Anette Borchorst er lektor ved Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold ved Aalborg Universitet. Har arbejdet med køn og magt under Magtudredningen og har i den forbindelse redigeret bogen *Kønsmagt under forandring*, Hans Reitzels Forlag, 2002, og har skrevet flere artikler om kønsmagt (med Ann-Dorte Christensen og Birte Siim). Til de seneste udgivelser hører *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis* (med Drude Dahlerup), Samfundslitteratur, 2003. Bogen er et af resultaterne fra forskningsprojektet GEP (Gender, Empowerment and Politics), som blev støttet af Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Udgivelser fra Magtudredningen pr. 30. november 2003

Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik - streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus University Press.

Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus University Press.

Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus University Press.

Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partioorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? - om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.

Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.

Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.

Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.

Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.

www.magtudredningen.dk