

Det svenska utredningsväsendet har varit en central institution i den svenska politiken. Åsa Lundqvist ställer frågor om hur denna institution formade både innehållet i begreppet "familj" och i den familjepolitik som bedrevs under framväxten av den svenska modellen. Vilka aktörer var centrala, vad genererade konflikter och hur skapades konsensus?

## FAMILJENS KRIS

### Fem decennier av svensk familjepolitik

ÅSA LUNDQVIST

Den feministiska välfärdsstatsforskningen har under en längre tid rest viktiga teoretiska frågor om förhållandet mellan genus, jämställdhet och välfärdsreformer. Dit hör nya insikter om exempelvis inbörden i medborgarskapsbegreppet, om föräldraskapets betydelse för jämställda relationer, variationer i försörjningsmodeller, sambandet mellan arbete och familj, ensammas mödrars situation, samt förhållandet mellan betald och obetald omsorg.<sup>1</sup> På senare tid har också analyser av etnicitet/"ras" tillfogats, som i princip dittills varit helt frånvarande inom välfärdsforskningen.<sup>2</sup> Andra perspektiv lyfter betydelsen av religion för hur olika välfärdsstatliga arrangemang och genus- och familjerelationsideologier mejslats fram över tiden.<sup>3</sup> Det finns med andra ord en betydande kunskap om hur skilda välfärdsregimer griper in i människors var-

dag genom att forma sociala hierarkier som genus, etnicitet och religiös tillhörighet.

I denna debatt har familjen som institution och relationell plats varit ett viktigt forskningsområde.<sup>4</sup> Många studier visar hur olika typer av välfärdsstatliga arrangemang påverkar kvinnors och mäns liv. Vilken syn på familjen som dominerar i politiken styr alltså hur människor organiserar sina liv. Det familjepolitiska området är utan tvekan ett betydelsefullt politikområde: här linjeras villkoren för hur materiella resurser fördelas mellan kvinnor och män, och hur dessa omsätts i praktisk handling. Analyserna visar också hur familjepolitiska reformer i hög grad anger de ramar som (oftast) begränsar, men emellanåt möjliggör för kvinnor att delta i det offentliga livet, men även hur politiken på olika sätt binder många kvinnor till sysslor inom hemmet.<sup>5</sup>

Denna artikel berör emellertid en annan aspekt på familjepolitiken. I det följande ska nämligen de *institutionella förutsättningarna* för svensk familjepolitik granskas. Mer specifikt argumenterar

### **Vilken syn på familjen som dominerar i politiken styr alltså hur människor organiserar sina liv.**

jag för att dagens svenska familjepolitik har vuxit fram genom ett samspel mellan (i) samhällsvetenskapliga analyser av familj och könsrelationer, (ii) det offentliga utredningsväsendets idéer och förslag som därefter tagit form i social- och arbetsmarknadspolitiska förslag och reformer – en sfär med sin egen dynamik, naturligtvis, men som utvecklats i en tät relation med samhällsforskning och utredningsväsende.<sup>6</sup>

Jag vill belysa följande frågor genom en analys av samspelet mellan vetenskaplig kunskapsproduktion och politisk reglering av familjestrukturer: Vilka institutionella arrangemang ligger bakom utformningen av familjepolitiken? Vilka diskursiva ordningar byggde politiken på och vilka argument filtrerades bort? Och vilken roll spelade olika teoretiska antaganden för den förda politiken?<sup>7</sup>

Artikeln bygger på en genomgång av familjepolitiska förslag avgivna inom ramen för Statens offentliga utredningar och hur dessa mottagits i riksdagens debatter och beslut mellan åren 1930 och 1975.<sup>8</sup> Genomgången tematiseras i tre övergripande och kronologiskt avgränsade idéblock: ”Kartläggningens tide-

varv” (1930-1940), ”Ambivalenta familjeideal” (1940-1960) samt ”Könsneutrala familjeideal” (1960-1975). I det följande kommer innebörden av denna strukturering av det familjepolitiska materialet att fördjupas.

### **Institutionella ordningar**

Alltsedan 1930-talet har samhällsvetenskapliga studier använts för att underbygga och förbereda politiska reformer. Politiken sökte och fick stöd i vetenskapliga studier av hur familjer fungerade. Vetenskapen mötte sålunda en mäktig bundsförvant när kartläggningar och teoretiska undersökningar fogades in i statsmaktens breda reformsträvanden. Så utvecklades familjepolitiken i gränslandet mellan forskning och politik.

Förändringen av den moderna familjepolitiken antas ha varit nära förbundet med moderniseringen av det svenska samhället under den aktuella perioden. Familjepolitikens ambitioner i den svenska modellen står i centrum för denna framställning. Den svenska modellen utgör därför en viktig institutionell ordning i analysen av familjepolitiken.

Den svenska modellen kan ges många innebörder. Här används den som ett samlingsbegrepp för en politisk ambition att modernisera det svenska samhället från 1930-talets mitt fram till 1970-talets första år.<sup>9</sup> Modellen handlar med andra ord om kopplingen mellan en viss typ av tillväxtmodell och en stödjande institutionell reglering. Sålunda utgår jag från att den svenska modellen i sig är dynamisk: målsättningarna vidgas, liksom potentiella intressentgrupper. Mängden

av stödjande institutioner vidgades också efterhand och alltfler politikområden integrerades i modellen.

Den svenska modellen antas alltså ha haft stor betydelse i formandet av familjepolitiken. För just familjepolitikens del utgör också det statliga utredningsväsendet en viktig institutionell faktor. Det svenska utredningsväsendet har en unik position i svensk politik. Ingen annanstats, förutom möjligen i Finland, har statliga utredningar en så stor inverkan på de politiska beslutsprocesserna.<sup>10</sup> Statliga utredningar har oftast varit resultatet av brett sammansatta kommittéers arbete (även om det finns undantag, bland annat de så kallade expertutredningarna med smalare representation). Historiskt har kommittéerna inkluderat representanter från de politiska partierna och intressegrupper, men också departementstjänstemän, ämbetsmän och universitetsforskare. Genom kommittérepresentationen har företrädare för politik, organisation, förvaltning och akademi engagerats i ett tidigt stadium av reformarbetet. I utredningarna möttes så expertisen och politiken.

Det statliga utredningsväsendet har ibland fungerat som en experimentverkstad för nya koncept inom ett starkt värdeladdat område. Samtidigt har det fungerat som arena för reformtekniska diskussioner och för manifestering av politisk konsensus. Alla dessa funktioner har gjorts möjliga av bland annat utredningsväsendets form och funktion i svensk politik.<sup>11</sup>

Perioden mellan 1930 och 1975 har i tidigare forskning beskrivits som en tid i

vilken politiken präglats av pragmatism och förhandlings- och kompromissvilja. Utredningsväsendet har i sådana sammanhang beskrivits som en institution som skapar samförstånd på basis av expertkunskap.<sup>12</sup> Utredningsväsendet förkroppsligade därför inte enbart samförstånd kring mål och medel i politiken; det utgjorde också en inflytelserik ”mötesplats för forskning och politik”.<sup>13</sup>

De statliga utredningarnas karaktär förändrades i takt med att den svenska modellen omvandlades.<sup>14</sup> När utvecklingen gick från reformiver och kraftig expansion av de offentliga åtagandena ökade också spänningarna och konflikterna kring politiska mål. Samtidigt förändrades också utredningarnas form och funktion. Under den period som studeras här var utredningsväsendet emellertid en stabil institution i det politiska systemet. Det var en institution som fungerade som en bro mellan politik och vetenskap: den producerade kunskap, förberedde framtida reformer och fyllde en konsensusbyggande funktion i svensk politik. Mitt huvudsakliga argument är att denna expertroll och denna konsensusskapande funktion var särskilt framträdande och viktig i formandet av den svenska familjepolitiken från 1930-talet och framåt.<sup>15</sup>

### **Kartläggningens tidevarv, 1930-1940**

En vetenskaplig behandling av socialpolitiken är ännu föga försökt. Men eftersom socialpolitik måste bli en alltmer genomgripande social planering och eftersom social planering borde göras under rationell kontroll och icke endast i form av politiskt

trevande, är tiden nu inne för socialvetenskapernas företrädare att mycket djävare än hittills träda ur sin isolering. De måste nu ta steget från det blotta registrerandet av fakta och analyserandet av kausalsammanhang till uppställandet av rationella planer för ändamålsstyrda förändringar.<sup>16</sup>

Orden är Alva Myrdals, som med dessa förmanade socialvetenskapens kvinnor och män att gå i allians med en reformistisk politik.

Idén om att socialpolitiska reformer skulle knytas till vetenskapliga studier är utgångspunkten för 1930-talets utredningsväsende. De teoretiska utgångspunkterna hämtades i samtida socialvetenskapliga teorier. I de mer generella beskrivningarna av "samhällets tillstånd" utgick utredningarna från funktionalistiska (ekonomiska och sociala) teorier om industrialiseringens konsekvenser, samtidigt som interaktionistiska perspektiv

### **Idén om att socialpolitiska reformer skulle knytas till vetenskapliga studier är utgångspunkten för 1930-talets utredningsväsende.**

nyttjades i diskussionerna om familjens position. I dessa diskussioner utgjorde den heterosexuella kärnfamiljen det idealtypiska familjeidealet, inte minst på grund av dess påstådda inneboende förmåga att generera jämlika och demokratiska familjer. I dessa diskussioner hämtades teoretisk och metodisk inspiration från USA, framförallt importerade via Alva Myrdal, men också av andra experter med kontakter och skolning i USA.<sup>17</sup>

En utgångspunkt för utredningarna under 1930-talet var att familjen befann sig i kris, och i denna familjekrisens era materialiserades även en helt ny ideologi i vilken mannen blev försörjare och "så småningom vande man sig vid det under industrialismens huvudsakligen gängse systemet, att försörjningsbördan för familjen flyttades över på en enda person, familjefadern".<sup>18</sup>

Den moderna kärnfamiljen sågs i utredningsväsendet som socialt konstruerad: det var, enligt utredarna, framväxten av industrisamhället som hade skapat den, och därmed kunde dess form och funktion också förändras.<sup>19</sup> Och en förändring mot en mer "jämlik och demokratisk" familjeform – utredningarnas ideal – skulle alltså ske genom socialpolitisk styrning och reglering av just kärnfamiljen. Detta var naturligtvis en delikat fråga, och en stor mängd empiriska studier av framförallt arbetarklassens förhållanden genomfördes för att ge ett stabilt underlag till sådana ingripanden. I dessa kartlades familjernas sociala och ekonomiska villkor. Ackompanjerade med funktionalistiska teorier om ekonomisk och social förändring och interaktionistiskt inspirerad familjesociologi (utifrån bland annat Edward W. Burgess, William Fielding Ogburn och Robert Lynd), skapade utredningarna därmed en tidig modell för hur familjen skulle förstås och hur den skulle regleras i politiken.

I 1930-talets riksdagsdebatter är det uppenbart att teorierna om både industrisamhällets organisering och sociala konsekvenser och de interaktionistiska perspektiven fått fotfäste, inte minst i diskussionerna om befolkningsfrågan.

Särskilt hade riksdagens ledamöter anammat föreställningen om att den industrialiserade och specialiserade produktionen de facto hade lösgjort familjemedlemmarna från den traditionella storfamiljen, framförallt eftersom mannens arbetsuppgifter förlagts utanför hemmet (det tidigare s.k. ”mångförsörjaridealet” hade sålunda upplöst). Familjen hade således mist sin funktion som ekonomisk enhet, och ersatts av ett manligt försörjarideal där kvinnans roll konstruerades som den konsumerande och omsorgstagande parten. I riksdagsdebatten accepterades också uppfattningen att industrialiseringen resulterat i en kris för familjen, och denna kris skulle alltså avväjas med hjälp av socialpolitiska reformer.

**Familjen hade således mist sin funktion som ekonomisk enhet, och ersatts av ett manligt försörjarideal där kvinnans roll konstruerades som den konsumerande och omsorgstagande parten.**

Emellertid fanns tydliga politiska motsättningar inom ramen för denna samsyn på familjens predikament. I dessa motsättningar synliggörs också skillnader i synen på könsrelationer: även om man exempelvis var överens om att kvinnor utgjorde en utsatt grupp, var man inte överens om vilka kvinnor det handlade om, hur utsattheten påverkade deras liv, eller för den delen vilken roll männen hade i denna process.<sup>20</sup>

Också sexualiteten inkorporerades i de politiska ambitionerna under perioden. I befolkningskommissionens arbete introducerades studier av befolkningens sexuella vanor. Utgångspunkten var en oro över ungdomens syn på sexualitet och det ökande antalet könssjukdomar. Som motvikt föreslogs en omfattande sexualupplysning i skolor och folkbildning, men också genom föräldrarnas försorg. På så sätt tilldelades redan etablerade institutioner nya ansvarsområden, och ett tidigare icke-institutionaliserat område – sexualiteten – fogades in i statsapparaten. I detta arbete inkluderades också fäderna, för det var båda föräldrarna som skulle uppfostra morgondagens vuxna till ansvarsfulla medborgare. Allt i syfte att bereda väg för ett ökat barnafödande. Emellertid föreslogs också åtgärder för att begränsa barnafödandet för vissa grupper i samhället, och här återfinns förslagen om sterilisering som metod.<sup>21</sup>

Det var sålunda en mycket sammansatt syn på sexualiteten som presenterades, där man å ena sidan sökte en väg bort från ”osund” sexualsyn och graserande könssjukdomar, men där det samtidigt var endast ”friska” och ”starka” kvinnor och män som skulle bära upp det moderna samhället.<sup>22</sup>

Hur kom då den ”moderna familjen” att etableras som begrepp och praktik? I en jämförelse mellan diskussionerna om å ena sidan det kvinnliga förvärvsarbetet och å den andra sidan om moderskapspenningens utformning framträder redan under 1930-talet en intressant diskrepans. I försöken att avväja den kris

familjen antogs befinna sig i utvecklades två något motsägelsefulla strategier. Det fanns en vilja att öka det statliga stödet till havande och nyförlösta kvinnor, vilket delvis genomfördes i reformeringen av moderskapspenningen och införandet av fri förlossningsvård. Samtidigt som reformeringen av gravida och nyförlösta kvinnor pågick genomfördes en anpassning av arbetslagsstiftningen eftersom allt fler kvinnor förvärvsarbetade. Därmed tycks det som om arbetsmarknadspolitiken prioriterade ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, medan socialpolitiken riktades mot villkoren att öka möjligheterna för gravida och nyförlösta kvinnor att lämna arbetsmarknaden, för kortare eller längre perioder. Det var helt enkelt parallella diskurser om kvinnans roll och ställning i familje- och arbetslivet, vilka också var nära knutna till mer övergripande politiska förhållningssätt. Dessa parallella diskurser möttes emellanåt, inte minst i riksdagsdebatterna. Ett exempel handlar om de utdragna diskussionerna om moderskapspenningen. Vid 1937 års riksdagsdebatt om ett förändrat ersättningssystem för gravida och nyförlösta kvinnor fanns ingen oenighet i själva sakfrågan. Snarare tenderade frågan om moderskapspenningen att handla om andra, mer övergripande politiska och ideologiska frågor. Hur skulle en socialdemokratiskt präglad socialpolitik förhålla sig till arbetar- respektive medelklassens behov? Vilka grupper skulle definieras som behövande i bidragssammanhang, utan att man provocerade fram ett folkligt motstånd mot det ”familjevårdande” politikområdet?, som socialministern Gustav Möller framhöll. Hur skulle vägen från understödslinjen till obligatoriska försäkringssystem se ut? Eller skulle socialdemokratin välja en väg mot generella bidragssystem? Hur skulle då de borgerliga upprätthålla idén om att endast den fattiga delen av befolkningen borde ha tillgång till statliga bidrag? Dessa svåra och komplicerade frågor flätades alltså samman med andra aktuella frågor, så som moderskapsstö-

**Barn och förvärvsarbete blir  
/.../, såsom någon sagt, till två  
magnetiska poler, vilka från var  
sin sida dra i modern.**

det. Sålunda kom frågan inte enkom att handla om gravida och nyförlösta kvinnors rätt till statliga bidrag, utan också om utformningen av den framtida social- och familjepolitiken där diskussioner om kvinnors (gifta och ogifva) plats och position – i hem och i förvärvsarbete – diskuterades flitigt.<sup>23</sup>

I skärningspunkten mellan socialpolitiska ambitioner, utvecklingen på arbetsmarknaden och den socialvetenskapliga forskningen skapades så en idé om ett modernt familjeideal. Det var utan tvekan ett sammansatt ideal som växte fram, där motstridiga och emellanåt konfliktyllda uppfattningar konfronterades med varandra.

**Ambivalenta familjeideal, 1940-1960**  
1930-talets perspektiv levde kvar i 1940-talets reformarbete, om än något modifierade. Fram växte i efterkrigstidens Sverige nämligen ett allt tydligare ambivalent familjeideal: å ena sidan föreslogs reformer som skulle underlätta för kvinnor att förvärvsarbeta (ofta ogift eller före äktenskaps ingång), och å den andra sidan framhölls vikten av att skapa förutsättningar för kvinnor att stanna hemma.

**Kvinnans (ofta mödrarnas) roll i hemmet var viktig: det var hon som skapade stabilitet, trygghet och kärlek.**

De analytiska utgångspunkterna var förvisso de samma: i grund och botten fanns i utredningsväsendets betänkanden ett moderniseringsperspektiv på familjens omvandling och struktur. Därtill underströks familjens politiska betydelse ytterligare: social- och familjepolitiska reformer skulle understödja strukturomvandlingen i ekonomin – och i 1940-talets utredningsväsende framhölls alltså å ena sidan den förvärvsarbetande kvinnan som en nödvändighet, samtidigt som staten i möjligaste mån borde reducera hennes vedermödor som förvärvsarbetande. I den förstnämnda visionen, som alltså mejslades fram i betänkanden och i debatter, kom också männens deltagande i hemarbetet att inkluderas, även om det var modern (kvinnan) som i första hand analyserades:

Barn och förvärvsarbete blir /.../, såsom någon sagt, till två magnetiska poler, vilka

från var sin sida dra i modern. Ofta tas dessa yttre tecken på familjernas anpassningsproblem i det moderna samhället till intäkt för påståenden om en missanpassad kvinnlighet på väg mot ångest, neuroser och otillfredsställelse och till skräckskildringar om 'familjebandens upplösning' etc. Med förkärlek frammanas istället bilder från hemmet och familjen 'i den gamla goda tiden'. Det är emellertid meningslöst att drömma om en återgång till flydda tider. Det enda rimliga är att söka mildra och komma till rätta med de problem för kvinnorna och hemmen som industrialismen, stadssamhället och kvinnornas förvärvsarbete medfört. Vägen ur dilemmat för de moderna kvinnorna är emellertid inte att göra om familjeinstitutionen såsom sådan eller att 'ta bort barnen' från mödrarna. Däremot behövs en förutsättningslös diskussion om kvinnornas svårigheter att delta i samhällslivets differentierade funktioner, en diskussion, som följaktligen måste beröra såväl de hemarbetande som de förvärvsarbetande kvinnornas problem. På grundval av en sådan diskussion om kvinnornas attityder och värderingar kunna vi söka oss fram till praktiska reformförslag, t.ex. vad beträffar olika gemensamhetsanordningar för att underlätta kvinnornas arbete i hem och förvärvsliv. Och självfallet måste en sådan diskussion även tänga den allmänna uppfattningen om vad som är manliga och 'kvinnliga' roller i våra hem.<sup>24</sup>

Det fanns dock, som sagt, ytterligare ett familjeideal i utredningsväsendet. I detta hämtades utgångspunkterna i de tidigare fastslagna moderniseringsteorierna, sam-

tidigt som de försiktigt kritiserade dem för att ligga på en alltför generell nivå. Istället borde analyserna kompletteras med en förståelse av individens drivkrafter. Till studiet av familjen fogades därmed mer uttalade psykologiska perspektiv. Här framhölls också vikten av att skapa goda förutsättningar för den nya generationen att uppfostra sina barn: ”ytterst hänger allt på de personliga faktorerna, på föräldrarnas allmänna psykiska balans, på deras livsinställning, på deras sinnesart och på den bakgrund de ha i egna barnomsupplevelser”.<sup>25</sup>

**Å ena sidan fanns det företrädare som hävdade kvinnors rätt till förvärvsarbete, å andra sidan pläderade vissa grupper för vikten av att skapa förutsättningar för kvinnor att stanna kvar i hemmen.**

I dessa studier understöddes föreställningen om att kvinnors arbete huvudsakligen borde förläggas till hemmen. Kvinnans (ofta mödrarnas) roll i hemmet var viktig: det var hon som skapade stabilitet, trygghet och kärlek. Och för att möjliggöra för kvinnorna att förverkliga sig själva i hemmet föreslogs att själva hemmet skulle konstrueras som en plats för fritidssysselsättning:

Inom hemmet skall skapas en fritidsmiljö som ger motvikt mot monotoni och ensidighet i det dagliga arbetet för de familjemedlemmar, som ha sitt arbete utanför hemmet. För mödrarna och de små bar-

nen, som ha hela sin vardagliga tillvaro förlagd inom hemmet, är det ännu mera betydelsefullt att hemmet ger utrymme för skapande arbete. /.../ Sådana uppgifter på matberedningens område som bakning och konservering, där man gör större mängder på en gång och får ett synligt resultat i fulla skåp och källare, ger en särskild tillfredsställelse.<sup>26</sup>

Den socialvetenskapliga interventionen – i samklang med den framväxande arbetsmarknadspolitiken – tycks alltså under 1940- och 1950-talet ha bidragit till att skapa en kluven hållning till familjen. Det fanns två konkurrerande perspektiv på det kvinnliga förvärvsarbetet, båda med förankring i socialvetenskaplig forskning. Å ena sidan fanns det företrädare som hävdade kvinnors rätt till förvärvsarbete, å andra sidan pläderade vissa grupper för vikten av att skapa förutsättningar för kvinnor att stanna kvar i hemmen.<sup>27</sup> Men det är samtidigt en komplex bild. För i exempelvis diskussionerna om barnomsorgens organisation är utredarna emellanåt kluvna: å ena sidan önskar de en väsentligt utbyggd barnomsorg, samtidigt som de tydligt markerar att de på inga villkor vill ”ersätta” familjens roll med en institution: ”Meningen skall inte vara att ’ersätta’ hemmen eller taga barnen från mödrarna till några kollektiva anstalter av modell 1984 (sic!)”.<sup>28</sup>

Uppenbart är också tidens avståndstagande från 1930-talets radikala idéer om kollektiva samlevnadsformer. 1940- och 1950-talets utredare ville på intet sätt bli förknippade med 1930-talets radikaler. Exempelvis vände sig utredarna i den i



övrigt förhållandevis progressiva utredningen om daghem explicit mot 1930-talets ledande programskrift *Acceptera*. Det var framförallt idén om ”en helt ny familjetyp” där såväl rutinarbete som moderns ansvar för barnuppfostran skulle försvinna, som man nu vände sig emot. ”Med all kraft”, skriver utredarna, ”värja vi oss också mot en sådan utveckling hän mot ett genomkollektiviserat samhälle. Av starka psykologiska skäl samt ofta med full insikt om att barnen behöva moderns vård och tillsyn stannar majoriteten av svenska mödrar för närvarande i hemmen, så länge barnen äro små”.<sup>29</sup>

I 1950-talets utredningsväsende förstärktes bilden av kvinnor som omsorgstagande, och män som försörjare. Dock finns det öppningar och spänningar också i detta decenniums förståelse av familjen. Allt fler aktörer inom såväl utredningsväsendet som inom politiken höjde sina röster för ett ökat kvinnligt förvärvsarbete, samtidigt som samhället ännu inte var utformat på ett sätt som kunde underlätta samma förvärvsarbete.

Man sökte därför lägga grunden för en fördjupad diskussion om kvinnors och mäns roller i industrisamhället. Samtidigt var periodens reformer, såsom barnbidragets införande (1948) eller för den delen reformeringen av den ständigt diskuterade moderskapsförsäkringen, riktade endast mot kvinnor. Det finns sålunda en diskrepans mellan idé och praktik. I utredningsväsendets betänkanden presenteras ett slags vision, där både kvinnor och män har ansvaret för det obetalda omsorgsarbetet, men i de konkreta reformförslagen är det kvinnorna som ska ”åtgärdas” i försöken att skapa en mer jämlik familj, och i förlängningen ett jämlikare samhälle.

### Med den så kallade könsrollsdebatten förändrades diskussionsklimatet om kvinnors och mäns roller i Sverige.

#### **Könsneutrala familjeideal**

1960-talet utgör en omställningsperiod i familjepolitiken. Tidigare uppfattningar omkullkastades och ersattes av nya. Som en parallell till 1930-talets familjepolitiska utveckling kom den socialvetenskapliga forskningen att agera avantgarde. Sociologer, psykologer och pedagoger analyserade och beskrev de sociala processer som bidrog till att upprätthålla skillnader och ojämlika förhållande mellan kvinnor och män.<sup>30</sup> Dessa socialt konstruerade ”könsroller” skapade, hävdade man, ett samhälle i vilket kvinnor var underordnade – ett radikalt perspektiv som varit frånvarande i debatten och i politiken under delar av 1940- och hela 1950-talet. Med den så kallade könsrollsdebatten förändrades diskussionsklimatet om kvinnors och mäns roller i Sverige. Det blev gradvis mer vedertaget att det var sociala processer som bidrog till att upprätthålla de skillnader som fanns mellan könen, med kvinnor i den underordnade positio-

nen. Samtidigt hävdades det alltmer att antalet kvinnor på arbetsmarknaden måste öka för att tillgodose en ständigt växande efterfrågan på arbetskraft.<sup>31</sup> Ideologiska och instrumentella argument vävdes samman i kritiken av den existerande familjepolitiken.

Men även om debattens vågor gick höga och inläggen var många förändrades inte den inslagna familjepolitiken över en natt. Fram till slutet av 1960-talet var det fortfarande kvinnor (och barn) som upptog reformarbetets intresse.

Den familjepolitiska diskussionen var samtidigt fortfarande förankrad i empiriska studier: enkätundersökningar av hushållsarbetets omfattning, surveyundersökningar av antalet förvärvsarbetande eller företagets inställning till den kvinnliga arbetskraften användes för att empiriskt underbygga argumenten om att den fastlagda familjepolitiska agendan skulle bibehållas. I 1960-talets familjepolitiska utredningar var det emellertid en blandning av rättvisa, omfördelning och valfrihet som var de bärande argumenten för en höjd ambitionsnivå. Men fortfarande var det alltså kvinnornas livsvillkor som analyserades:

Att göra valfriheten fullständig innebär att ge familjerna ekonomisk trygghet för de barnantal de väljer, även om det blir större än ”normalfamiljens”. Likaså att låta kvinnan slippa välja mellan barn och yrke, utan möjliggöra för henne ett både/och som kan tillfredsställa henne både som kvinna och individ.<sup>32</sup>

**I stället för ett val mellan hem och barn å den ena sidan (för kvinnan) eller förvärvsarbete å den andra (för mannen) diskuteras nu att dubbla roller – att ha rätt att vara både förvärvsarbetande och aktiv förälder – är något positivt som alla människor borde ha rätt till.**

Efterhand utvecklades dock ett språkbruk i utredningarna som var alltmer könsneutralt (exempelvis talade man i flera sammanhang om ”föräldrar”, snarare än om modern), och därefter tycks också mer konkreta förslag ha genomsträvt av könsneutrala ideal, inte minst med utgångspunkt i orden ”jämslälldhet mellan män och kvinnor” (exempelvis i föräldraförsäkringsreformen).

Språkbruket omsattes också i konkreta reformer. I den utredning som

föranledde föräldraförsäkringsreformen (1973) behandlas särskilt några av de samhällsförändringar som utredarna ansåg vara av vikt vid utformandet av en framtida familjepolitik. För det första pekade man på att förvärvsarbetet bland gifta kvinnor hade ökat kraftigt. Dessutom genomgick barnen en längre utbildning. Förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetslivet hade samtidigt drastiskt förändrats bland annat på grund av utbildningspolitiken. Det reformerade skattesystemet, där sambeskattningen slutligen hade avfärdats och

individuell (sär-) beskattning hade införts (1971), spelade, enligt utredarna, en avgörande roll för familjepolitikens utformning. Samtidigt påverkade fluktuationer i fertiliteten det faktum att kvinnor i allt högre utsträckning skaffade barn före äktenskapet politikområdets inriktning. Slutligen togs en helt ny aspekt i familjepolitiska sammanhang upp, nämligen immigrationen:

Sverige har blivit ett invandrarland. Invandrarbarnen är /.../ en grupp som i storleksordning närmar sig gruppen barn i enförälderfamiljer (8-9%). Det är viktigt både för familjerna själva och för hela samhället att dessa familjer får likvärdiga möjligheter att ge barnen en god uppväxtmiljö och att de inte isoleras i vissa boendeområden. /.../ Det är viktigt att de snabbt och utan diskriminering får del av samma ekonomiska stöd som svenska familjer får i motsvarande situation.<sup>34</sup>

”Invandrarbarn” skulle alltså i socialpolitiska sammanhang behandlas på samma sätt som ”svenska barn”. Därmed befästes, på samma sätt som gjorts beträffande genusrelationer, skillnader mellan barn – samtidigt som utredarna strävade efter jämlikhet.

Under 1960-talet tycks förslag och idéer som tidigare framförts men lagts på is införlivas i det politiska reformarbetet. Därmed kan det hävdas att tidigare icke accepterade idéer kom att implementeras under 1960-talet. En sådan var daghemsutbyggnaden. Flera av de förslag som framfördes i 1951 års utredning genomfördes först under 1960-talet. Även den segdragna frågan om ”kvinnors dubbla

roller” gick mot en sorts lösning genom att individuell beskattning och den könsneutrala föräldraförsäkringen infördes. Samtidigt stod det klart att mycket återstod att göra innan reell jämställdhet kunde uppnås:

Barn och förvärvsarbete är fortfarande en olöst konflikt för många människor. Denna konflikt har främst att göra med bristen på barnomsorg och många föräldrar måste lita till otillfredsställande lösningar på barntillsynen. Den har också att göra med arbetstiderna. /.../ Förr ansågs det som naturligt att konflikten mellan barn och förvärvsarbete drabbade kvinnornas och speciellt de ensamstående mödrarna. Man diskuterade då olika lösningar för att skydda modersrollen och göra det möjligt för en familj att leva på en inkomst – mannens. Nu är inriktningen en annan med dubbla roller för båda föräldrarna. I stället för ett val mellan hem och barn å den ena sidan (för kvinnan) eller förvärvsarbete å den andra (för mannen) diskuteras nu att dubbla roller – att ha rätt att vara både förvärvsarbetande och aktiv förälder – är något positivt som alla människor borde ha rätt till. Den dubbla rollen läggs ännu oftast på kvinnan ensam och blir därvid ganska betungande. Därför börjar man nu inse att mannens ansvar för hem och barn måste öka.<sup>35</sup>

Denna brasklapp framhölls återkommande i det tidiga 1970-talets utredningar, och samhällsforskarnas mest bestående bidrag bestod i ett (åtminstone försiktigt) införlivande av allt mer konstruktivistiska förhållningssätt till kön.

Tiden för familjens roll som en mer eller mindre avgörande aspekt i samhällsorganisationen var förbi. Det var inte heller de teorilösa empiriska studierna som dominerade föreställningarna om familjen, utan snarare hade bland annat den nya kvinnoforskningen, men också nya rön inom psykologin, socialpsykologin och pedagogiken visat att samhället var obegripligt om man inte analyserade såväl kvinnors som mäns deltagande i samhällsbygget.

**Kvinnorörelsens olika organisationer användes flitigt som remissinstanser, men var sällan representerade i utredningskommittéerna**

År 1975 fanns en utbredd vilja – och tro – bland utredare och politiker att jämlika förhållanden mellan kvinnor och män, mellan olika etniska grupper och mellan olika inkomstgrupper kunde utjämnas med hjälp av politiken.

Det fanns en vision om ett jämlikt samhälle, i vilken alla medborgare skulle leva på lika villkor. Denna vision fanns redan vid 1930-talets mitt. Det som skiljer 1970-talets förespråkare för jämlikhet från deras föregångare är att man vid 1970-talets mitt ansåg att man kommit en bra bit på väg. År 2000 förutspåddes det ojämlika Sverige vara ett minne blott.<sup>36</sup>

**Familjen mellan vetenskap och politik**

Ambitionen med denna artikel har varit att diskutera några aspekter på framväxten av svensk familjepolitik mellan åren 1930 och 1975. Min utgångspunkt har varit den täta kopplingen mellan socialvetenskap och stat: en reformorienterad stat sökte allierade som kunde underbygga de politiska ambitionerna – i sig kontroversiella – med vetenskapliga argument.

Vetenskapen fungerade här som konsensusbyggare, men också som introduktör av nya begrepp och synsätt på politikens former och innehåll. Det kanske mest spektakulära exemplet låg inom den ekonomiska politiken, där keynesianismen förändrade det traditionella synsättet på ekonomins utveckling och politikernas förmåga att rå på dessa; den var också ett uttryck för hur vetenskapliga studier och teorier kunde ge politiken nya instrument och en ny grund att stå på. Rationalitetens grepp kopplades också i den kanske mest privata av samhällets alla sfärer, familjen. Även familjen hade länge setts som en naturkraft, som ett fenomen som politiken varken borde eller kunde förändra. Men, som vi sett, kom en mängd faktorer att driva fram en ny förståelse av relationen mellan familj och politik, exempelvis utvecklingen på arbetsmarknaden, den socialpolitiska inriktningen och samspelet mellan sociala rörelser/organisationer, staten och socialvetenskapliga studier. Det är förvisso svårt att fastställa en drivande aktör i denna process, men klart är att socialvetenskapernas betydelse

för utredningsväsendet var betydelsefull för de familjepolitiska förslag som presenterades.

I de förslag som presenterades kan man tydligt se hur viktig den akademiska liksom den administrativa expertisen var, inte minst för att legitimera förslag, förankra dem i dagsaktuell forskning och ge dem en rimlig administrativ form. De sociala rörelsernas (t.ex. kvinnorörelsens) inflytande är mer indirekt, inte sällan kanaliserad genom den akademiska expertisens bedömningar av attityder och opinioner. Kvinnorörelsens olika organisationer användes flitigt som remissinstanser, men var sällan representerade i utredningskommittéerna (även om enskilda individer visst kunde vara medlem i ett kvinnoförbund eller liknande).

Det finns därför ett teknokratiskt drag i utredningarna; deras sammansättning filtrerar intryck, formuleringar och förslag, inkluderar somliga intressen, utesluter andra. Den debatt som fördes utanför de etablerade kretsarna hade inte alltid så lätt att göra sig gällande i utredningsväsendet. Det syns bland annat i 1960-talets könsrollsdebatt, som länge marginaliserades inom politiken. När väl denna radikala hållning accepterades gick utvecklingen snabbt och flera reforminitiativ såg dagens ljus. Här ligger kanske också förklaringen till utredningarnas minskade betydelse. I takt med allt snabbare politiska konjunktursvängningar och opinionsskiften, minskade också utrymmet för den långsamhet och förankring som blev utredningsväsendets signum. Akademikerna sökte sig i gengäld mer mot interna arenor och fann inte längre den politiska estraden och dess styrande logik lika lockande.

Familjepolitiken har också präglats av detta större skifte i politisk förankring och beslutsfattande i Sverige. Under undersökningsperioden låg dock utredningarna tryggt i politikens mittpunkt, som kartläggare, konfliktlösare och kartritare för framtiden.

### Noter

- 1 Se till exempel: Anne Lise Ellingsæter och Arnlaug Leira: *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*, Policy Press 2006; Barbara Hobson (red.): *Making men into fathers. Men, masculinities and the social politics of fatherhood*, Cambridge UP 2002; Arnlaug Leira: *Working parents and the welfare state*, Cambridge UP 2002; Jane Lewis: *The end of marriage. Individualism and intimate relations*, Edward Elgar 2001; Jane Lewis: "Gender and welfare regimes. Further thoughts", *Social Politics*, 1997: 2; Julia O'Connor: "Gender, citizenship and welfare state regimes", i Patricia Kennett (red.), *A handbook of comparative social policy*, Edward Elgar 2004; Birte Siim och Judith Squires (red.): *Contesting Citizenship*, Routledge 2006.
- 2 Anne Morrissens och Diane Sainsbury: "Migrant's social rights, ethnicity and welfare regimes", *Journal of Social Policy*, 2005:4; Birte Siim: "Dilemmas of citizenship – tensions between gender equality and respect for diversity in the Danish welfare state", in Kari Melby m.fl. (red.), *Gender Equality and Welfare Politics in Scandinavia*, Policy Press forthc. March 2008; Fiona Williams: "Race/Ethnicity, gender and class in welfare states: A framework for comparative analysis", *Social Politics*, 1995:2.
- 3 Kimberly J. Morgan: *Working Mothers and the welfare state. Religion and the politics of work-family policies in Western Europe and the United States*, Stanford UP 2006.
- 4 För en utmärkt genomgång av forskningsläget se exempelvis Mary Daly: *The gender division of welfare. The impact of the British and German welfare states*, Cambridge UP 2000.

- 5 Göran Ahrne och Christine Roman: *Barnen, hemmet och makten*. SOU 1997: 47, Fritzes 1997; Ulla Björnberg och Anna-Karin Kollind: *Att leva själv tillsammans. Jämställdhet, autonomi och gemenskap i parrelationer*, Liber 2003; Ulla Björnberg: "Tvåförsörjarfamiljen i teori och praktik", i Joan Acker m.fl. (red.) *Kvinnors och mäns liv och arbete*, SNS Förlag 1992; Anne Lise Ellingsæter och Arnlaug Leira, 2006; Helga Hernes: *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*, Norwegian UP 1987.
- 6 För en fördjupad diskussion kring ett liknande angreppssätt se exempelvis: Ellen Immergut: *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*, Cambridge UP 1998; Ann Shola Orloff: *The politics of pensions. A comparative analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940*, University of Wisconsin Press 1993; Bo Rothstein och Sven Steinmo (red.): *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, Palgrave MacMillan 2002; Ditmar Rueschmeyer och Theda Skocpol (red.): *States, social knowledge, and the origin of modern social policies*, Princeton UP 1996; samt Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (red.): *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge UP 1992.
- 7 En fördjupad analys av dessa frågor och de teman som bearbetas i artikeln återfinns i Åsa Lundqvist: *Familjen i den svenska modellen*, Boréa bokförlag 2007. Utgångspunkterna i artikeln knyter vidare an till ett perspektiv inom välfärdsstatsforskningen där "many scholars argue that the programs enacted during the welfare states "golden age" - the period of rapid economic growth and public sector expansion between 1945 and 1975 - still affect the politics of social policy today" (Morgan, 2006, s. 2-3).
- 8 Följande diskussion bygger på en analys av drygt femtio utredningar med efterföljande politiska beredning samt riksdagsdebatter i första och andra kammaren. Samtliga utredningar berör familjepolitiska spörsmål på olika sätt. För en fullständig förteckning av de utredningar som använts samt materialet från riksdagsprotokollet hänvisas till Lundqvist, 2007.
- 9 Lars Magnusson: *Sveriges ekonomiska historia*, Tiden Athena 1996; Lennart Schön: *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*, SNS förlag 2000; Göran Therborn: *Borgarklass och byråkrati i Sverige*, Arkiv 1989; Klas Åmark: *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Boréa bokförlag 2005.
- 10 Jan Johansson: *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*, Stockholms universitet 1991.
- 11 Det finns naturligtvis fler institutionella sammanhang som påverkat den familjepolitiska utvecklingen. Exempelvis har forskningen om sociala rörelser visat att utomparlamentariska rörelser, t.ex. kvinnorörelsens olika förgreningar, varit en mycket viktig drivkraft i skapandet av familjepolitiska reformer. Se exempelvis Christina Carlsson: *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati 1880-1910*, Arkiv 1986; Gunnel Karlsson: *Från broderskap till systerskap. Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*, Arkiv 1996; Kjell Östberg: *Efter rösträtten. Kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*, Symposion 1997. Här har jag dock valt att rikta intresset främst mot utredningsväsendets funktion och roll för den familjepolitiska utvecklingen.
- 12 Walter Korpi: *The democratic class struggle*, Routledge & Kegan Paul 1983; Göran Therborn: "Arbetarrörelsen och välfärdsstaten", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 1987: 41-42; Klas Åmark: *Solidaritetsens gränser. LO och industriförbundsprincipen under 1900-talet*, Atlas 1998.
- 13 Olof Ruin, citerad i Jan Johansson, 1991, s. 12.
- 14 Under 1970-talets ekonomiska kris och ökade politiska motsättningar förändrades de grundläggande förutsättningarna för de statliga utredningarna, eftersom deras traditionella funktion, konsensuskapandet, och vanligaste form, det fylliga kunskapsunderlaget, tycktes ha spelat ut sin roll. Reformutrymmet krympte sålunda samtidigt som de politiska motsättningarna växte (Johansson, 1991).
- 15 Det är viktigt att påpeka att "konsensuskapande funktion" inte innebär att samtliga parter i varken betänkannden eller i politiken var överens. Självklart fanns det personer som motsade sig beslut och förslag.
- 16 Alva Myrdal: *Folk och familj*, Kooperativa förbundets bokförlag 1944, s. 20.
- 17 Yvonne Hirdman: *Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik*; Carlssons 1989; Jan Olof Nilsson: *Alva Myrdal. En virvel i den moderna strömmen*, Symposion 1994, s. 141 f.f.; Christine Roman: *Familjen*

- i det moderna. Sociologiska sanningar och feministisk kritik*, Liber 2003, s. 21 f.f..
- 18 SOU 1938: 47. *Betänkande ang. gift kvinnas förvärvsarbete mm. Avgivet av kvinnoarbetskommitténs betänkande*, s. 53.
- 19 I t.ex. SOU 1936: 59. *Betänkande i sexualfrågan. Avgivet av befolkningskommittén*, och SOU 1938: 47. *Betänkande ang. gift kvinnas förvärvsarbete mm. Avgivet av kvinnoarbetskommitténs betänkande* diskuteras och presenteras en tidstypisk analys av kärnfamiljen.
- 20 Analysen bygger på riksdagsprotokoll från första och andra kammaren mellan åren 1930 och 1940. För en fördjupad analys se: Lundqvist, 2007.
- 21 SOU 1936: 59. *Betänkande i sexualfrågan. Avgivet av befolkningskommittén*.
- 22 För en fördjupning av debatten se: Maija Runcis: *Steriliseringar i folkhemmet*, Ordfront 1998; Mattias Tydén: *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*, Acta Universitatis Stockholmiensis 2002.
- 23 Mina reflektioner bygger bland annat på en genomgång av Första kammarens protokoll, nr. 29 1937 samt Andra kammarens protokoll, nr. 29 1937. Vid dessa båda sessioner diskuterades de förslag som presenterats i SOU 1936:15 *Betänkande angående moderskapspenning och mödranhjälp* samt regeringens efterföljande proposition nr. 38, 1937.
- 24 SOU 1951:15. *Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barntillsyn*, s.53.
- 25 SOU 1947: 46. *Betänkande angående familjeliv och hemarbete. Avgivet av utredningen för hem- och familjefrågor*, s. 21.
- 26 SOU 1947: 46, s. 30.
- 27 Jämför också Ann-Katrin Hatje: *Från treklång till triangeldrama. Barnträdgården som ett kvinnligt samhällsprojekt under 1880-1940-talen*, Historiska media 1999, s. 233 f.f.
- 28 SOU 1951: 15, s. 10.
- 29 SOU 1951:15, s. 54.
- 30 Annika Baude m.fl. (red.): *Kvinnors liv och arbete. Svenska och norska studier av ett aktuellt samhällsproblem*, Prisma 1962.
- 31 Se exempelvis *Långtidsutredningen* 1962.
- 32 SOU 1964: 36. *Ökat stöd till barnfamiljer*, s. 42.
- 33 Roger Klinth: *Att göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1965-95*, Boréa bokförlag 2002.
- 34 SOU 1972: 34. *Familjestöd. Betänkande avgivet av Familjepolitiska kommittén*, s. 202
- 35 SOU 1975: 58. *Målet är jämställdhet. En svensk rapport med anledning av FN:s kvinnoår*, s. 62-3.
- 36 SOU 1975: 37. *Barn och föräldrars arbete*, s. 126.

## Nyckelord

Välfärdsstat, social- och familjepolitik, statens offentliga utredningar (SOU), socialvetenskap, familj.

## Keywords

Welfare state, social- and family policy, governmental commission, social sciences, family.

## Summary

This article analyses the history of the Swedish welfare state, with a special emphasis on the development of Swedish family policy between 1930 and 1975. It is argued that a coalition between state officials and state-appointed experts was active in the shaping and legitimising of the concept of family as well of family politics. The underlying assumption of the paper is that the concepts of the family and of family relations are constructed through the intertwining relationship between the state (exemplified through social and family politics) and social science academics, employed as experts in governmental commissions.

Thus, the main object is to explore the arguments behind family policy recommendations that were put forward in governmental commission reports between the 1930's and the mid 1970's. This period is marked by several policy ruptures. In its early period, the main goals was to simultaneously strengthen the functionality of the nuclear family and creating equality between men and women. It was followed by a period marked by ambivalence, where the dual roles of women were highlighted at the same time as the nuclear family was made the cornerstone of family policy. In the 1960's, elements of a gender neutral family policy emanated.

## Åsa Lundqvist

Lunds universitet

Centrum för genusvetenskap

Box 117

221 00 Lund

E-post: Asa.Lundqvist@genus.lu.se