

Fra Castberg til Solberg: Aleneforsørgernes vekst og fall i norsk sosialpolitikk

Anne Skevik Grødem

Institutt for samfunnsforskning

I 2015 var det 100 år siden de såkalte Castbergske barnelovene ble vedtatt. Hensikten med denne artikkelen er å gjennomgå utviklingen fra 1915 til 2015 med vekt på konfliktdimensjoner, verdier og vurderinger i ulike perioder. Hva sto på spill da de første spede ordningene for ugifte mødre ble etablert i 1915, og hvordan har dette endret seg gjennom 100 år? Hva – om noe – taler for at vi fortsatt trenger et eget sett av ordninger for enslige foreldre i 2015? Det første spørsmålet belyses gjennom en historisk gjennomgang av ordningene, det siste gjennom en diskusjon av moderne familiepolitikk og familiemønstre, med et særlig blikk på utfordringene i minoritetsfamilier.

Nøkkelord: enslige foreldre, familiepolitikk, sosialhistorie, fattigdom, integrering

From Castberg to Solberg: The rise and fall of lone parents in Norwegian social policy

100 years ago in 2015, the Castbergian Children Acts were passed. The Acts secured a minimum of social security for unmarried mothers and their children, and are often seen as the starting point for modern Norwegian family policies. The aim of this article is to review the development of welfare benefits for single mothers (later: single parents) between 1915 and 2015, emphasizing the changing conflict dimensions over time. What were the main concerns when the first arrangements for unmarried mothers were established, and how has this changed over 100 years? What, if anything, indicates that we still need a separate set of benefits for lone parents in 2015? The first question is illuminated through a historical review, the second through a discussion of modern family policies and family patterns, with an emphasis on the challenges faced by immigrant families.

Key words: lone parents, family policies, social history, poverty, inclusion

Innledning: Jubileumsåret 2015

I 2015 var det 100 år siden de såkalte Castbergske barnelovene ble vedtatt. Barnelovene fra 1915 oppfattes på mange måter som startpunktet for den moderne barne- og familiepolitikken i Norge: lovene styrket barns rettigheter, og innebar også en tidlig anerkjennelse av samfunnsansvaret for vanskeligstilte barn. Gjennom 100 år har barns og familiers rettigheter blitt styrket gjennom en rekke sosiale reformer. Dette gjelder ikke minst for den gruppen 1915-lovene særlig rettet seg mot, nemlig ugifte mødre og barna deres. Hensikten med denne artikkelen er å gjennomgå utviklingen gjennom 100 år, fra 1915 til 2015, med vekt på hvilke konflikt dimensjoner og sentrale hensyn som har dominert i de ulike historiske periodene når politikere har utviklet politikken for familier med bare en forelder i husholdningen. Hva sto på spill da de første spede ordningene for ugifte mødre ble etablert i 1915, og hvordan har dette endret seg gjennom 100 år? Hva står på spill i dag, 100 år etter? Hva taler for at vi fortsatt trenger et eget sett av ordninger for enslige foreldre i 2015, og hva taler for at disse ordningene har utspilt sin rolle?

Det ble skrevet mye om enslige mødres situasjon på andre halvdel av 1990-tallet, som en del av diskusjonen som oppsto etter publiseringen av Gösta Esping-Andersens bok *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Esping-Andersen, 1990). Boka ble kritisert for å beskrive tre verdener *for menn*, mens kvinners situasjon kom i bakgrunnen. Kritikerne argumenterte for at sammenliknende studier av velferdssystemer også må reflektere i hvilken grad de ulike systemene sikrer kvinners sosiale rettigheter, inkludert kvinners autonomi og mulighet til å leve uten å være avhengig av en mann. En svært mye sitert artikkel av Ann Orloff (Orloff, 1993) argumenterer for eksempel for at «muligheten til å skape og opprettholde autonome husholdninger» bør være en sentral dimensjon i sammenliknende velferdsstudier. Enslige mødre er kvinner som lever med barn, men uten en mann – deres situasjon blir dermed helt sentral (se også Lewis, 1997; Skevik, 2001). Inn i dette knyttes en eldre debatt om *hvordan* velferdsstater bør beskytte kvinner: gjennom å sikre dem adgang til arbeid og arbeidsbetingede stønader på lik linje med menn («likhetsfeminisme»), eller gjennom å tilkjenne rettigheter basert på kvinners tradisjonelle sysler som hjemmearbeidende og mødre («forskjellsfeminisme») (Bay, Pedersen og Teigen, 2015). Når velferdsstaten møter alenemødrene, er det med andre ord en rekke videre problemstillinger som ulmer, knyttet til statens rolle overfor familien, kvinners autonomi, barns rettigheter og idealer for det gode familielivet. Historien om stønadsordningene for alenemødre er også en historie om skiftende idealer på disse områdene.

Jubileet for de Castbergske barnelovene har vært markert med flere akademiske

bidrag, blant annet en redigert bok (Andersland, 2015) og et spesialnummer av *Tidsskrift for velferdsforskning* (4/2015). Begge disse samlingene inneholder historiske bidrag om Castberg, hans samtid og samarbeidspartnere, og om barnelovens effekt i de første årene etter at de var vedtatt. Flere av kapitlene i Anderslands bok følger utviklingen framover i tid, men da hovedsakelig med vekt på utviklingen i barns rettslige stilling. Historiker Ida Blom og sosiolog Liv J. Syltevik, begge i *Tidsskrift for velferdsforskning*, konsentrerer seg derimot om sosialpolitikken etter Castberg. Blom (2015) er mest opptatt av perioden rundt 1915 og av å gjøre en sammenlikning av politikken i ulike nordiske land. Historien hennes om utviklingen i Norge er dermed ganske knapp. Syltevik (2015) forteller historien i større bredde, men konsentrerer seg om de største reformene og supplerer med redegjørelse for forskningsbidrag om enslige mødres situasjon på de gitte tidspunktene for å få et videre blick på «problemforståelsen». Hensikten med den foreliggende artikkelen er dermed å gi en mer detaljert framstilling av de offentlige inntektssikringsordningene for ugifte mødre (etter hvert: enslige mødre og fedre) og barna deres gjennom 100 år, der også barnebidragene berøres, og å fortelle denne historien med vekt på konfliktdimensjonene – hva man har vært opptatt av å oppnå, hvilke uønskede virkninger man har fryktet. Denne måten å fortelle historien på innebærer at den generelle samfunnsutviklingen, inkludert familiepolitikken mer generelt, kommer i bakgrunnen, og bare vises til i den grad det er nødvendig for å forstå endringene i politikken for enslige foreldre.

I det følgende skal jeg først gi en kort diskusjon av hvilke konfliktdimensjoner som historisk har vært viktige i utviklingen av stønader for ugifte mødre og andre grupper av enslige kvinner med barn. Deretter gjennomgås utviklingen av disse stønadene kronologisk: fra barnelovene i 1915 til de aller siste endringene som trådte i kraft 1.1.2016. Jeg skal argumentere for at politikken fra 1915 og fram til slutten av 1990-tallet i hovedsak manøvrerte mellom de samme hensynene, men at det fra tidlig 2000-tall har kommet inn nye spenninger som må tas hensyn til. De «gamle» spenningene forklarer oppbyggingen, men også vendepunktet – det at man for alvor begynte å bygge stønadene ned. De nye spenningene kan forklare hvorfor særstønadene til enslige mødre og fedre nå er i ferd med å bli helt avviklet. Dette reiser naturligvis spørsmålet om hvorvidt en avvikling av disse stønadene er på sin plass. Er det slik at de ikke lenger trengs, gjør de under dagens forhold mer skade enn gagn? Dette diskuteres i artikkelens siste del.

Sentrale avveininger i politikken for enslige mødre

Historien om utviklingen av stønader for ugifte mødre, og etter hvert andre kategorier av enslige foreldre, gjennom det 20. århundre kan stort sett summeres opp i fire konfliktdimensjoner:

- Rene kvinnestønader versus kjønnsnøytrale ordninger
- Stønader for «verdige trengende» versus likebehandling av behovssituasjoner
- Privat ansvar versus samfunnsansvar for forsørgelse for barn
- Tradisjonelle kjønnsroller versus forventning om lønnsarbeid for mødre.

De to første dimensjonene var viktigst i den tidlige perioden. Som gjennomgangen nedenfor vil vise har ikke skillet mellom «verdige» og «uverdige» trengende vært særlig framtrødende i den norske politikken rettet mot disse gruppene, men det kan argumenteres for at denne dimensjonen har vært viktig i andre land (se for eksempel landstudiene i Lewis, 1997). De tidligste ordningene var rene kvinnestønader, mens menn er blitt inkludert gradvis over tid.

De to sistnevnte dimensjonene har vært både sentrale og omstridte gjennom hele perioden. Spørsmålet om arbeidsdelingen mellom familien og staten blir særlig sentralt når man diskuterer bidragsplikten og forholdet mellom den private forsørgelsen (typisk faren) og den offentlige forsørgelsen (ulike stønadsordninger). Men denne dimensjonen kan også komme opp når selve kategorien «enslig» skal avgrenses. Stønadsretten faller bort når man gifter seg, men hva med samboerskap? Samboere kan dele på utgiftene, men de har ingen formell plikt til å forsørge hverandre. Så skal man ekskludere samboere fra ordninger for enslige forsørgere, og på hvilke betingelser skal det eventuelt skje? Denne diskusjonen har gått igjen i ordningene for enslige mødre og fedre siden tidlig på 1970-tallet, da samboerskap begynte å bli mer vanlig.

Den fjerde konfliktdimensjonen dreier seg om på hvilke betingelser man skal kunne fritta enslige foreldre for plikten til å forsørge seg selv og sin egen familie. Det vanlige i moderne samfunn er at man forventer at voksne, friske mennesker er i jobb og tjener egne penger. Over tid har denne normen blitt utvidet til å gjelde både kvinner og menn. Det å utbetale stønad til livsopphold til enslige forsørgere, slik man gjør med overgangsstonaden, innebærer å «frikjøpe» dem fra denne normen i den perioden retten til stønad varer. Hvor lenge er det rimelig å gi et slikt «frikjøp», og på hvilke betingelser skal man si at retten til stønad bør opphøre? Dette er den konfliktdimensjonen som sterkest har preget debatten siden tidlig på 1990-tallet, og som fortsatt ikke er ferdig debattert.

I den følgende gjennomgangen av utviklingen fra 1915 til 2015 brukes disse fire dimensjonene til å strukturere framstillingen. Historien starter med en beskjeden støtte til en gruppe kvinner som ofte ble sett på som lite «verdige trengende», og ender i et samfunn der støtten til familiene er omfattende og nye sosialpolitiske hensyn tvinger seg fram.

1915–1919: Radikale strømninger

De Castbergske barnelovene var egentlig seks lover som regulerte forholdet mellom barn, foreldre og staten (se appendiks). Den andre av de seks lovene, Lov om forandringer i arveloven, var særlig kontroversiell: denne loven ga barn rett til å arve faren, uavhengig av om foreldrene var gift eller ikke. Denne retten omfattet retten til å bruke farens familienavn. I tillegg fastslo den første loven, Lov om barn hvis foreldre ikke har inngått ekteskap med hverandre, at fedre skulle betale barnebidrag for barn de hadde utenfor ekteskap. Sett i sammenheng ble de to lovene anklaget for å viske ut forskjellene mellom ektefødte og uektefødte barn, og dermed for å undergrave ekteskapet (Seip, 1984: 193 ff). Kvinneorganisasjonene var langt framme i debatten om barnelovene, både blant tilhengere og motstandere (Bjørnson og Haavet, 1994: 119). Prinsippet om likestilling av barn sto mot respekten for den gifte kvinnen og ekteskapets særstilling.

Den sjettede av barnelovene var derimot lite kontroversiell – både tilhengere og motstandere av de to første lovene kunne samle seg om den. Denne sjettede loven het Lov om forsorg for barn, og ga mødre rett til å kreve forsorg av kommunen hun oppholdt seg i perioden rundt fødselen og inntil seks måneder etterpå. Hvis det var mulig, kunne kommunen kreve refusjon for utgiftene fra barnefaren. Slik sett var støtten etter Lov om forsorg for barn å forstå som et forskottert barnebidrag.

Det er en sterk historisk tradisjon i Norge for at kommunene tar et sosialt ansvar for sine innbyggere, og dette var også nedfelt i fattiglovene på 1800-tallet. Et viktig kommunalt initiativ kom bare fire år etter at barnelovene ble vedtatt: den kommunale morstrygden i Oslo i 1919. Initiativet til morstrygden kom fra kvinnebevegelsen i Arbeiderpartiet, og utredningsarbeidet i forkant ble ledet av Emil Stang, som tilhørte den radikale delen av partiet. Oppdraget var å utrede en enkepensjon (Bjørnson og Haavet, 1994: 121), men Stang og komiteen han ledet utvidet selv mandatet og foreslo en pensjon for alle kvinner som var alene med barn: ugifte, «forlatte»/skilte og enker. Forslaget ble heftig diskutert i bystyret, og Stang argumenterte aktivt for at det måtte være behovssituasjonen, ikke årsaken til at situasjonen hadde oppstått, som måtte være førende. På denne bakgrunnen ble

den kommunale morstrygden vedtatt og skulle dekke alle ugifte, separerte, skilte og etterlatte mødre med barn under 15 år. Mange andre kommuner etablerte enkepensjoner i mellomkrigstida, men den inkluderende løsningen som ble valgt i Oslo var lite utbredt. Nivået på trygden var lavt, særlig for mødre med få barn, og det var lagt til grunn at mødre med ett og to barn burde kunne jobbe og i alle fall delvis forsørge familien selv. Bidrag fra faren kom til fratrekk i trygden. Stønaden var inkluderende, men signaliserte samtidig at den private forsørgelsen, og morens egen inntektsevne, skulle være det primære.

Etter 1919 skjedde det ikke noe konkret med stønadsordningene til enslige mødre før etter andre verdenskrig. De spede stønadene som ble innført i 1915 og 1919 var rene kvinnestønader, og det er ikke gitt at de hadde svært stor praktisk betydning: Lov om forsorg for barn ble i alle fall brukt bare i begrenset grad mange steder (Bjørnson og Haavet, 1994: 118). Men de tidlige lovene knesatte noen prinsipper som la føringer for tida framover, blant annet at barn har selvstendige rettigheter både overfor foreldrene og samfunnet (Skevik, 2003), og at det ikke var naturgitt at enker med barn skulle privilegeres framfor andre grupper av kvinner som var alene med barneomsorg. Hatland (1987) har argumentert for at «Oslotrygden» fra 1919 la grunnlaget for at Norge fikk en nasjonal trygd for enker og ugifte mødre i 1964, en trygdeordning som ikke noe annet europeisk land har (Grødem, 2010).

1945–64: Barnetrygd og minstesikring

En generell tilskuddsordning til alle barnefamilier ble diskutert i mellomkrigstida, men det ble aldri konkludert hvordan en slik ordning eventuelt skulle se ut (Bjørnson og Haavet, 1994: 208 ff; Seip, 1994: 180 ff). Quisling-regimet innførte en begrenset barnetrygd, men denne ble avskaffet umiddelbart etter frigjøringen: delvis på grunn av assosiasjonene med okkupasjonsregimet, og delvis fordi denne ordningen ekskluderte store deler av befolkningen. På dette tidspunktet var imidlertid saken overmoden, og Lov om barnetrygd ble vedtatt i 1946 som del av en skattereform. Barnetrygden skulle utbetales til par med to eller flere barn. Enslige foreldre, og par der den ene parten mottok uføretrygd, skulle få barnetrygd fra første barn. Begrunnelsen for denne fordelaktige behandlingen av enslige og uføre var at man tenkte at to arbeidsføre voksne greit burde kunne forsørge ett barn, mens dette kunne være vanskeligere for enslige og uføre.

Barnetrygden skulle utbetales til mødre, eller til den som hadde ansvar for barnet hvis moren var død. Utformingen den fikk, der den ikke skulle utbetales for

første barn til par, gjenspeilte forventningen om at par hadde andre inntekter. Det mest slående med barnetrygden, i lys av konfliktdimensjonene ovenfor, er likevel hvordan den helt tilsidesatte spørsmålet om verdig og uverdigg trengende. I 1946 var spørsmål om krigsbarnas skjebne høyt på agendaen: krigsbarn var barn av norske kvinner og tyske soldater, og var uglesett i mange lokalmiljøer. Mødrene til disse barna var som oftest ugifte, og den fordelaktige behandlingen av ugifte kom også krigsbarnas mødre til gode. Dette ble ikke eksplisitt diskutert, verken i forarbeidene eller i Stortinget, men det er klart at politikerne visste hva de gjorde da de utformet stønaden på denne måten. Dermed sendte de også et sterkt signal om at det skulle være familiens behovssituasjon og barnas behov for forsørgelse som sto i sentrum, og ikke foreldrenes moralskeandel.

1915-lovene var en milepæl, og de ble stående ganske uendret i svært mange år. Prinsippet om kommunenes plikt til å betale et tilskudd til moren i perioden rundt fødselen, ble ikke tatt opp igjen før i 1957 (Skevik, 2001: 262 ff). Da ble det innført en statlig ordning rettet mot barn som ikke bodde sammen med begge foreldrene. Lovgiverne i 1957 mente det var behov for å gi et tilskudd til alle barn i denne situasjonen, men man måtte skille mellom to prinsipielt ulike situasjoner: situasjoner der den andre forelder hadde kjent identitet og var i live, og situasjoner der denne forelder var ukjent, forsvunnet eller erklært død. I det første tilfellet skulle det foreligge bidragsplikt, i det andre ikke. På denne bakgrunnen vedtok Stortinget to «tvillinglover»: lov om bidragsforskott og lov om forsørgertrygd. Bidragsforskott skulle utbetales i situasjoner der det fantes en person å inn drive bidrag fra, i andre situasjoner skulle familien ha forsørgertrygd.

Forskottet barnebidrag finnes fremdeles i Norge, men forsørgertrygden ble en kortlivet ordning. Når revisjonene i 1957 likevel framstår som viktige, er det på grunn av den prinsipielle vurderingen som ble gjort: barn som bodde sammen med bare én av foreldrene ble inndelt i to grupper, og det var åpenbart ikke foreldrenesandel som styrte inndelingen. Forsørgertrygd ble utbetalt til den gruppen som tradisjonelt betraktes som aller mest verdigg trengende – barn som har mistet en forelder ved dødsfall – og til barna som vel sto aller lavest på rangstigen, nemlig barn av ugifte mødre som ikke kunne eller ville oppgi hvem faren var. Også krigsbarna, hvorav de yngste ville være 11–12 år i 1957, skulle få forsørgertrygd. Denne ordningen er dermed et sterkt uttrykk for at «verdigg vs. uverdigg trengende» ikke har vært noen sentral dimensjon i utformingen av stønader for ensligg foreldre og barna deres i Norge. Man har gjort kutt og avgrensninger, men disse har ikke vært styrt av moralske overveielser. Dette står til en viss grad i motsetning til ordninger i mange andre land, der det typiske er at enker og deres barn har en særligg beskyt-

telse, mens andre enslige foreldre henvises til sosialhjelpsordninger hvis de trenger offentlig støtte.

1964–1966: Det moderne stønadssystemet tar form

Det ble vedtatt en rekke særlover om sosiale stønader til ulike grupper i årene etter andre verdenskrig. Lov om enke- og morstrygd i 1964 var en av de siste før alle disse ordningene ble samlet i Lov om folketrygd i 1966. Lov om enke- og morstrygd etablerte, som navnet antyder, et sett av rene kvinnestønader rettet mot enker, familieenker¹ og ugifte mødre. Enker med små barn og ugifte mødre fikk rett til overgangsstønad. «Dette var en stønad som skulle være tilgjengelig for 'den som mellombels er ute av stand til å syta for seg sjølv ved eige arbeid [...] fordi ho har omsorg for barn' (Lov om enke og morstrygd, §5)». Den var altså tidsbegrenset og knyttet til omsorgsoppgaver, men ikke klart avgrenset til et gitt antall år. Det ble opp til lokale sosialstyrer å avgjøre om omsorgen for barnet faktisk var til hinder på denne måten. Overgangsstønaden ble supplert av en «hjelpstønad» for å dekke utgifter til barnetilsyn om moren skulle begynne i jobb, og en utdanningsstønad hvis hun trengte å kvalifisere seg videre. Det lå med andre ord en forventning om lønnsarbeid i dette settet av stønader, men også en erkjennelse av at lønnsarbeid ikke var en del av kvinners forventede livsløp i 1964. Kvinner som ble alene med barn ble innvilget en overgangsperiode (av udefinert varighet) til omstilling og støtte til utdanning og barnetilsyn.

Lov om folketrygd ble vedtatt bare tre år etter lov om enke- og morstrygd. Stønadene fra 1964 ble videreført, men mottakerkategorien ble brukket opp: enker og «familieenker» ble omtalt i ett kapittel, ugifte mødre i et annet. Denne delingen fulgte av innrettingen på det nye systemet: mens pensjonene tidligere hadde vært like for alle, innførte folketrygdloven et opptjeningsbasert system med pensjonspoeng og tilleggspensjoner. Også etterlattepensjoner skulle beregnes med utgangspunkt i avdødes opptjening. Overgangsstønaden til ugifte mødre derimot, skulle ha en flat sats og bare graderes mot mottakerens egen inntekt. Dermed var det to ulike prinsipper som styrte de to ytelsene, og det var ikke lenger hensiktsmessig å samle dem i samme kapittel. Enkepensionen ble for øvrig til «etterlattepensjon» i 1966, da dette kapitlet var kjønnsnøytralt og også enkemenn hadde rett til støtte når ektefellen falt fra. For ugifte var det ingen kjønnsnøytralitet – dette kapitlet gjaldt bare enslige mødre.

1966–1980: Avgrensning og inkludering

Formuleringen «ugift mor» begynte å bli problematisk allerede på slutten av 1960-tallet. Den norske rettssituasjonen til ugifte samboere på dette tidspunktet var mildt sagt merkelig: en paragraf i straffeloven fra 1902 som aldri var blitt opphevet, slo fast at ugift samliv var ulovlig (den såkalte «konkubinatarparagrafen»). Denne paragrafen var å finne i kapitlet som regulerte offentlig orden, side om side med paragrafene mot fyll og uro på offentlige steder, og var egentlig ikke en regulering av familielivet (Skevik, 2004a). Folketrygdloven slo på sin side fast at ugifte mødre hadde rett til overgangsstønad, uten å inneholde noen unntaksbestemmelser for samboere. Ugift samboerskap var med andre ord forbudt, men om man likevel levde på denne måten og hadde barn, kunne man få støtte fra folketrygden. Folketrygdloven ble endret i 1970, slik at ugifte mødre som bodde sammen med mannen som var oppgitt som barnefar, mistet retten til stønad. To år senere, i 1972, ble også straffeloven endret, slik at ugift samboerskap ikke lenger var forbudt.

Også lov om barnetrygd ble endret i 1970. Par fikk rett til barnetrygd fra første barn, mens foreldre som var alene med barna skulle få barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk hadde.

En gruppe som fremdeles helt manglet beskyttelse i folketrygden, var skilte og separerte foreldre. Årsaken til dette lå i de vanskelige avveiningene mellom privat forsørgeransvar og rett til offentlige ytelser: i ekteskapsloven het det nemlig at hvis ekteskapet hadde ført til at en av partene var varig ute av stand til å forsørge seg selv, skulle den andre parten betale kompensasjon i form av ektefellebidrag. Dette kom i tillegg til barnebidraget. Skilte og separerte foreldre skulle dermed, nærmest per definisjon, falle i én av to kategorier: enten var de i stand til å forsørge seg selv gjennom betalt arbeid, eller de fikk et romslig ektefellebidrag. Dette var likevel ikke realiteten, heller ikke rundt 1970, og kravene økte om at noe måtte gjøres også for denne gruppen. I 1970 kom en særlov som sa at skilte og separerte foreldre skulle ha stønad på samme nivå som ugifte mødre, men de skulle henvende seg til sosialkontorene med dette kravet og få stønaden som økonomisk sosialhjelp (Terum, 1993). Dette var en mellomløsning som sto i kontrast til hvordan systemet for øvrig var utformet: noe av poenget med å tilby økonomisk sosialhjelp var nettopp at stønaden skulle utmåles etter skjønn, og gjerne gis i forbindelse med andre tiltak for å hjelpe mottakeren til et bedre liv. Ingen andre grupper hadde rett til å få økonomisk sosialhjelp utmålt etter en statlig fastsatt norm. Dette var heller ikke tenkt som en varig løsning for de skilte og separerte, og loven hadde bare midlertidig varighet. Den ble imidlertid forlenget flere ganger gjennom 1970-tallet, og ikke endelig avviklet før i 1980.

I 1980 ble stønadssystemet for ulike grupper av enslige forsørgere revidert. Den første viktige endringen i 1980 var at skilte og separerte endelig ble innlemmet i folketrygden og fikk rett til ytelser etter folketrygdloven på lik linje med ugifte mødre. Denne reformen var overmoden, etter ti år med forlengelser av en midlertidig særordning. Samtidig ble lovteksten gjort kjønnsnøytral, slik at de få ugifte fedrene som fantes også fikk samme stønadsrett. Kategorien i folketrygdloven ble dermed endret: fra «ugift mor» til «enslig mor eller far». Dermed er det først i 1980 at kategorien som ofte omtales som «enslig forsørger» endelig etableres i folketrygdloven.

Som nevnt ble det overlatt til lokale trygdefunksjonærers skjønn å avgjøre hvor lenge mødre skulle kunne motta overgangsstønad. Dette førte til forskjellsbehandling fra ett lokalmiljø til et annet, noe som ble oppfattet som uheldig. En arbeidsgruppe ble oppnevnt i 1974 for å se på denne problematikken (Skevik, 2001: 230). Arbeidsgruppen argumenterte for at det var sterke grunner til å gi en ubetinget stønadsrett til foreldre med barn under tre år, men at grunnene ble svakere jo eldre barnet ble. Småskolebarn hadde ofte kortere skoledag enn eldre barn, og arbeidsgruppen mente at det burde være akseptabelt om enslige foreldre ønsket å jobbe mindre for å være hjemme og ta imot barn etter skoletid. Etter at barnet hadde fylt ti, mente imidlertid arbeidsgruppen at det skulle sterke grunner til for at forelderen ikke skulle forventes å skaffe seg en arbeidsinntekt.

Arbeidsgruppen argumenterte prinsipielt, men spørsmålet ble likevel oppfattet som kontroversielt. I stortingsdebatten i 1980 ble ikke temaet eksplisitt diskutert, og Stortinget gjorde aldri noe vedtak om å innføre aldersgrenser. Det ble overlatt til regjeringen å innføre aldersgrenser gjennom forskrift, noe regjeringen gjorde allerede samme år. I forskriften het det at retten til overgangsstønad skulle falle bort når yngste barn fylte ti år, eventuelt fullførte tredje skoleår.

1990-årene: Innstramming og arbeidslinje

Både skilsmisse og ugift samboerskap ble mer vanlig gjennom 1980-årene. Dette utfordret bidragssystemet: foreldre kunne be fylkesmannen fastsette bidrag, men det fantes ingen retningslinjer for offentlig bidragsfastsettelse. Avgjørelsene ble dermed helt ut skjønnsbaserte, noe som var arbeidskrevende for fylkesmannen og dessuten skapte lite forutsigbarhet. I 1989 kom en forskrift til barneloven som fastsatte normer for bidragsfastsettelse for første gang (Skevik, 2004b). Hovedprinsippet var at den av foreldrene som ikke bodde sammen med barna, skulle betale en prosentandel av inntekten sin til den forelderen som hadde hovedom-

sorgen. Bidragsforskottet ble beholdt som en fast, flat sats, i tråd med loven fra 1957.

Hvordan samboerskap skulle behandles i stønadsordningene for enslige forsørgerere, ble en stadig mer akutt problemstilling etter hvert som samboerskap ble mer utbredt. Kvinner som bodde sammen med barnefaren hadde ikke rett til stønad som enslig forsørger, mens det å bo sammen med en annen enn barnets andre forelder ikke hadde betydning for retten til stønad. Barnetrygdloven ble endret i 1994, slik at foreldre som levde i stabile samboerskap ikke lenger hadde rett til stønad. Fra 1999 kom samme justering i folketrygdloven. Kriteriet for å betrakte samboerskapet som «stabilt» var i begge tilfeller at paret hadde felles barn, eller at samboerskapet hadde vart i ett år eller mer. Samboere fikk dermed indirekte en plikt til å forsørge hverandre og hverandres barn, selv om samboere ikke har noen gjensidig forsørgelsesplikt gjennom lovverket. Dette kan ses på som et juridisk ingenmannsland, men ønsket om å likebehandle ektepar og samboerpar trumfet eventuelle bekymringer på det området (Skevik 2001: 324).

Den store diskusjonen om stønadssystemet for enslige forsørgerere kom i forbindelse med den nye folketrygdloven, som trådte i kraft 1. januar 1998. En sterkere vekt på arbeidslinja var signalisert i flere sentrale politiske dokumenter tidlig på 1990-tallet, blant annet i den sentrale Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994–95)) som også inneholdt en grundig diskusjon om nettopp stønadene til enslige mødre og fedre. Siden stønadssystemet ble vedtatt i 1980 var både barnehagedekningen og foreldrepermisjonene bedret, og kvinner deltok i økende grad i arbeidslivet. Det ble stadig vanskeligere å begrunne at enslige forsørgerere skulle kunne motta støtte til å være hjemme på full tid helt til yngste barn var ti år. På denne bakgrunnen ble overgangsstønaden endret i 1998. Det skulle stilles krav om aktivitet når yngste barn hadde fylt tre år, og det ble innført en maksimumsperiode for stønadmottak på tre år. Overgangsstønaden skulle i større grad bli en *overgangs*-stønad. Samtidig ble stønaden økt noe for de som fortsatt kunne motta den.

Reformen i 1998, som ble faset inn over tre år og fikk full effekt fra 2001, illustrerer særlig den fjerde konfliktdimensjonen som ble nevnt innledningsvis: på hvilke betingelser voksne mennesker kan fritas fra normen om å forsørge seg og familien selv. Tradisjonelt har denne normen vært svak for gifte kvinner – kvinners oppgaver var i stor grad knyttet til hjemmeproduksjon, hjemmearbeid og barneomsorg. Men etter hvert som lønnsarbeid ble mer vanlig for kvinner, og sosialpolitiske ordninger støttet opp om dette, ble et slikt generelt fritak vanskelig å begrunne. Reformen i 1998 kan oppfattes som et uttrykk for dette. Igjen kan det sies at dette ikke representerer et brudd med tenkemåten i den «gamle» overgangsstønaden. Som navnet antyder har dette alltid vært tenkt som en støtte i en overgangsfase, der

selvforsørgelse var målet på sikt. Fram til 1998 var det imidlertid en aksept for at overgangsfasen kunne være relativt lang.

Kritikere av 1998-reformen tolket endringens rasjonale annerledes. Både kvinneaktivister og politikere på venstresida søkte å knytte den til synet på alenemødre som uverdige trengende som ble straffet med betydelige stønadskutt. Linjene ble trukket bakover til valgkampen før stortingsvalget i 1989, da den daværende formannen i Fremskrittspartiet hadde lansert et kraftig angrep på brukere av velferdstjenester generelt og enslige mødre spesielt.²

Hvis man leser forarbeidene, er det likevel liten støtte til denne tolkningen. Forarbeidene er systematiske og grundige i sin vektlegging av kvinners yrkesaktivitet. Støtte til yrkesaktive kvinner var også en hjertesak for suksessive arbeiderpartiregjeringer under Gro Harlem Brundtlands ledelse. Det virker ikke rimelig å anta at statsminister Brundtland og daværende sosialminister Hill-Marta Solberg var motiverte av et ønske om å stigmatisere enslige foreldre og gjøre livet deres vanskeligere gjennom å kutte i stønadene.

Etter 2000: Nye problemstillinger

Reformen i 1998 fikk følge av en ny forskrift for bidragsfastsettelse i 2001 (Skevik, 2004b). I 2001 ble bidragene i stor grad privatisert. Mottakerne skulle ikke lenger skatte av dem, bidragsyterne fikk ikke lenger skattefradrag, og det ble innført et gebyr for å be om offentlig fastsettelse. Hovedbudskapet var klart: barnebidrag er i utgangspunktet ikke et offentlig anliggende. Bidragsforskottet ble likevel beholdt, og mottakere som fikk forskott måtte la Nav ta hånd om innkrevingen av bidraget fra den andre forelderen. Også måten bidraget ble fastsatt på, hvis nå foreldrene ba om offentlig fastsettelse, ble endret: Beregningen skulle ta utgangspunkt i beregnede kostnader ved å ha barn, og bidraget skulle reduseres for samvær. Det ble sett på som urimelig at foreldre som ikke hadde hovedomsorg, men som hadde mye samvær, måtte bære utgiftene to ganger: de betalte bidrag, og de hadde utgiftene forbundet med barnet i samværsperiodene. Foreldre som avtalte bidraget selv kunne velge i hvor stor grad de ville forholde seg til disse prinsippene, men dette var de nye offentlige signalene.

Etter bidragsreformen forsvant overføringsordningene til enslige foreldre fra den politiske agendaen i ti år. Da de ble hentet opp igjen, skjedde det – kanskje overraskende – i kjølvannet av en utredning om migrasjon som en utfordring for velferdsstaten (NOU 2011:7, Brochmann-utvalget). Utvalget uttrykte bekymring for situasjonen til enslige mødre med innvandrerbakgrunn. Mange av disse hadde

lang vei til arbeidsmarkedet, og så lenge de hadde en ubetinget rett til stønad i tre år, prioriterte ikke Nav dem i arbeidet med veiledning og kvalifisering (jf. Kavli, Nielsen og Sandbæk, 2010). Brochmann-utvalget argumenterte for at det var viktig at kvalifiseringstiltak ble satt inn tidlig for denne gruppen og at det derfor burde innføres aktivitetskrav fra yngste barn fylte ett år, ikke tre år som tidligere. Utvalget argumenterte samtidig for at norskopplæring burde telle med som en form for aktivitet. Utvalgets anbefaling om å skjerpe aktivitetskravet var en av anbefalingene som raskest ble tatt opp og implementert (Prop. 7L (2011–2012)), men regjeringen Stoltenbergs proposisjon videreførte ikke anbefalingen om å utvide forståelsen av når aktivitetskravet var oppfylt.

Koalisjonsregjeringen ledet av Erna Solberg foreslo i sitt første budsjett å redusere den maksimale perioden for mottak av overgangsstønad fra tre år til ett år (Prop. 14L (2014–15)). Dette ble avvist i budsjettforhandlingen i Stortinget. Regjeringen Solberg arbeidet videre med å endre overgangsstønaden, og en ny proposisjon ble framlagt for Stortinget våren 2015 (Prop. 115L (2014–2015)). Under stortingsbehandlingen ble det vedtatt en rekke endringer i overgangsstønaden som trådte i kraft i januar 2016. Etter de nye reglene vil retten til stønad falle bort hvis man oppholder seg i utlandet i mer enn seks uker innenfor en tolv-månedersperiode. Den tidligere grensen var seks måneder innenfor samme periode. For det andre strammer de nye reguleringene inn retten til å motta stønad når man er samboer. Siden 1999 har kriteriet vært at samboerskapet skulle ha vart i ett år eller mer, etter 2016 skal stønadsretten falle bort fra dag 1. En tredje endring er at retten til overgangsstønad bortfaller hvis mottakeren får barn med en mann hun har barn med fra før, en fjerde at stønadsretten bortfaller hvis mottakeren sier opp jobben eller nekter å ta tilbudt arbeid.

Endringene som gjelder samboerskap og forholdet til barnets andre forelder ble i hovedsak presentert som endringer for å gjøre lovkapitlet mer ryddig og lettere å forstå (ASD, 2014). Høringsnotatet gjør et poeng av at det er den som søker stønad som har bevisbyrden for at vedkommende virkelig er enslig mor eller far. Endringen som gjelder adgang til opphold i utlandet er begrunnet i at stønadseksport vanskeliggjør kontroll og oppfølging, og det påpekes at overgangsstønaden ikke omfattes av EØS' trygdeforordning, slik at Norge på egen hånd kan bestemme vilkårene for eksport (op.cit.: 8). Bortfallet av stønadsrett for den som sier opp jobben eller ikke tar tilvist arbeid, understreker ytterligere kravet om selvforsørgelse.

Forslaget om at stønaden skal bortfalle hvis stønadmottakeren får et nytt barn med samme partner hadde en underlig vei fram mot vedtak: forslaget var tatt opp i høringsnotatet (ASD, 2014), men ble ikke nevnt i proposisjonen (Prop. 115L (2014–2015)), og heller ikke i innstillingen til Stortinget (Innst. 353L (2014–2015)).

Forslaget kom opp «over bordet» i Stortinget den dagen innstillingen skulle behandles, fremmet av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, og ble vedtatt. Med en slik saksbehandling er det vanskelig å få grep om hvordan tiltaket er begrunnet, ut over det generelle hensynet til «et enklere og mer tilgjengelig regelverk» (ASD, 2014: 2). Det er likevel nærliggende å gjette at anta at denne lovendringen er et forsøk på å møte det som har vært framhevet som en utfordring i enkelte innvandremiljøer: nemlig at paret skiller seg formelt etter norsk lov, men fortsetter å være gift etter islamsk lov og også fortsetter å få barn sammen (se f.eks. Siyad, Bildsten og Hellevang, 2006; Aden, 2010). Bekymringen for at samlivsbrudd kan være pragmatiske og motivert av ønsket om å få rett til stønad er like gammel som overgangsstonaden, men har fått ny aktualitet med bekymringene knyttet til det norsk-somaliske miljøet.

Aleneforsørgernes vekst og fall

Historien om sosialpolitikken rettet mot enslige mødre og fedre mellom 1915 og 2015 er en historie om vekst og fall: fram til 1980 pågår en utbygging. Rettighetene styrkes og blir mer formaliserte – ugifte mødre løftes i større grad ut av fattighjelpen, fedrenes plikt til å betale bidrag strammes opp, bidragsforskottet utvides. Etter 1964 løftes nye grupper inn, og denne utviklingen når sitt topp-punkt i 1980 da «enslig mor og far» etableres som en kategori i folketrygdloven. Etter 1990 har det skjedd betydelige innstramminger, og 100 år etter Castberg kan det argumenteres for at enslige forsørgeres rett til stønad omtrent er tilbake til start: man kan få overgangsstonad uten betingelser så lenge man har barn under ett år, deretter gjelder aktivitetskrav. Maksimal stønadsperiode er tre år. Det at stønadsretten bortfaller hvis man får barn med en mann man har barn med fra før, fra første dag hvis man inngår nytt samboerskap, og hvis man oppholder seg i utlandet i mer enn seks uker, indikerer også at kontrollen med stønadsmottakernes privatliv trappes opp (jf. Brækhus, 2009).

Ovenfor argumenterte vi for at politikken på dette området i det 20. århundre har manøvrert mellom fire konflikt dimensjoner. To av disse – verdig versus uverdigg trengende, og kjønnsnøytralitet – ble stort sett parkert i 1980 eller tidligere. Synet på ugifte, skilte og separerte mødre som «uverdig trengende» har nok eksistert i Norge som i mange andre land, men utformingen av politikken i Norge har i liten grad vært preget av noe behov for å straffe kvinner for eventuelle overtredelser mot seksualmoralen. Dette var etablert politikk da lov om enke- og morstrygd kom i 1964, og gjorde Norge til det eneste landet i Europa som hadde en egen målret-

tet ordning på nasjonalt nivå for ugifte mødre (Grødem, 2010). Med lovendringen i 1980 ble denne loven gjort kjønnsnøytral, og dermed parkerte man også endelig denne dimensjonen.

De to andre konfliktdimensjonene – mellom offentlig og privat forsørgelse, og graden av fritak for normen om å forsørge seg selv – er fortsatt aktuelle. Når det gjelder spørsmålet om privat forsørgelse, gjelder dette både i forhold til den andre forelderen og i forhold til nye samboere. Spørsmålet om barnets andre forelder er stort sett satt i bero: ektefellebidrag idømmes nå uhyre sjelden, og folketrygdloven stiller ikke krav om at dette skal være prøvd før en skilt forelder får støtte som enslig. Barnebidrag har siden 2001 vært ansett som en privat ordning og påvirker ikke stønadsretten i folketrygden. Nye samboerskap har derimot betydning for stønadsretten. Her har regelverket gradvis blitt strammet inn: stønadsretten falt bort hvis man bodde sammen med barnefaren i 1970, hvis man bodde sammen med en ny partner i ett år eller mer (eller fikk barn med ny samboer) i 1999, og fra første dag i nytt samboerskap i 2016. Ved alle disse lovendringene har man vært opptatt av å likestille samboerskap og ekteskap.

Reformene i 1998 og 2010 dreide seg om å stramme inn adgangen til å velge bort lønnsarbeid for foreldre som var alene med barn: i 1998 ble det innført aktivitetsplikt i overgangsstonaden for mottakere med barn eldre enn tre år; i 2010 ble dette kravet skjerpet til å gjelde foreldre med barn over ett år. De største diskusjonene om overgangsstonadens utforming siden 1980 har stått her – om perioden man skal kunne få støtte til å stå utenfor arbeidslivet – og disse diskusjonene er neppe over.

Innledningsvis antydet vi at to nye hovedproblemstillinger har kommet sterkt inn i diskusjonene om overgangsstonad og bidrag etter årtusenskiftet. Den ene er at stønadene skal oppmuntre til et likestilt foreldreskap, også etter samlivsbrudd. Visjonen om det likestilte foreldreskapet har stått sterkt i norsk sosialpolitikk siden 1990-tallet, noe som ikke minst viser seg i de mange utvidelsene av fedrekvoten i foreldrepermisjonen. Bidragsreformen i 2001, der det ble knesatt som prinsipp at bidrag skal reduseres for samvær, bærer klart denne tenkemåten i seg. Man skulle bort fra bildet av familien der mor er omsorgsgiver og forsørget, mens far går på jobb og betaler utgiftene knyttet til barna. Den andre nye, overordnede problemstillingen er at stønadene til enslige forsørgere skal bidra til inkludering av innvandrere. Innstrammingen i 2012 var eksplisitt begrunnet i dette, med utgangspunkt i NOU 2011:7, og noen av endringene i 2016 må også antas å springe ut av en bekymring for innvandreres stønadsbruk og konsekvensene for inkludering. Dette gjelder både innstrammingen i retten til å eksportere stønaden ut av landet, og bortfallet av stønad hvis man får nye barn med samme partner.

Støtte til barnefamilier i 2015: Hva ville Johan gjort?

Det kan oppleves som symbolsk at regjeringen Solberg brukte 2015, jubileumsåret for de Castbergske barnelovene, til å jobbe fram innstramminger som ytterligere reduserer den allerede kraftig beskårne overgangsstonaden. Likevel kan man spørre – hvis Johan Castberg hadde vært minister i dag, og han ønsket å gjøre en innsats for de mest utsatte barna, ville han rettet oppmerksomheten mot de ugifte mødrene? Eller mer generelt, mot foreldre som lever alene?

I 1915 sto idealet om kjernefamilien sterkt: seksualitet og barneavl hørte i prinsippet hjemme i ekteskapet, og kvinners hovedoppgaver var knyttet til hus, hjem og barn. Pålitelig prevensjonsteknologi fantes ikke, og abort var forbudt. Det å være ugift mor var uvanlig og i mange miljøer stigmatisert. 100 år senere er alle disse faktorene endret. Ikke minst er det i dag normalsituasjonen at kvinner har utdanning og er i jobb, aktivt støttet opp av sterkt subsidierte barnehager, rett til barnehageplass fra barnet er ett år, og lange foreldrepermisjoner som også deles med fedrene. I 2014 var 90,2 prosent av alle barn i alderen 1–5 år i barnehage, inkludert 80,1 prosent av 1–2-åringene (Statistisk sentralbyrå, 2015a). Samfunnets støtte til barnefamilie er med andre ord betydelig, selv om den i mindre grad gis som stønad til livsopphold for enslige mødre og fedre. Med hjelp av offentlige tilsynsordninger og permisjonsordninger forventes også denne gruppen å forsørge seg selv.

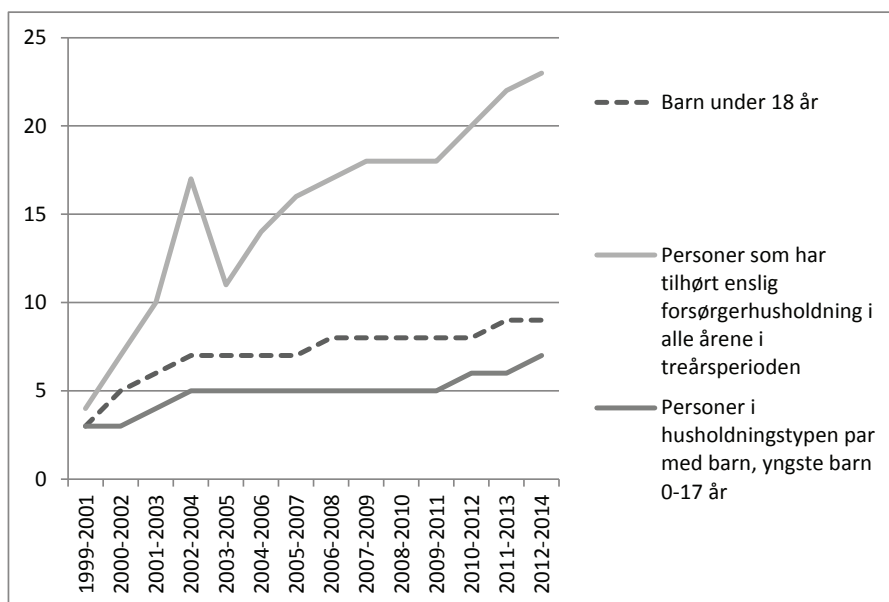
Det er nok ganske trygt å anta at en Castberg i 2015 ikke ville vært opptatt av foreldres ekteskapelige status. Med den store variasjonen som finnes i samlivsmønstre i dag, kan det argumenteres for at selve kategorien «enslig mor eller far» i noen grad går i oppløsning. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at når barn fødes – ved 0 års alder – har nesten 90 prosent gifte eller samboende foreldre (Statistisk sentralbyrå, 2015b). Ved 17 års alder derimot, lever bare 61 prosent sammen med begge foreldre. Nesten 40 prosent av barn i Norge vil altså på et tidspunkt i oppveksten oppleve foreldrebrudd og en periode der de bor sammen med bare en av foreldrene. Mange av disse barn opplever at foreldrene etablerer seg på nytt, slik at de får en stemor eller stefar. Det å være «enslig mor eller far» i en periode er verken uvanlig eller stigmatisert.

Minst like viktig er at praksisen etter samlivsbrudd er i endring. En surveyundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå med data fra 2012 (Lyngstad, Kitterød og Nymoen, 2014) viste at 25 prosent av foreldrepar som bodde atskilt praktiserte delt daglig bosted, altså at barnet eller barna bor omtrent like mye sammen med begge foreldre. Andelen i 2004 var 10 prosent. En svært høy andel av de som til enhver tid er «enslig mor eller far» er med andre ord ikke «enslige» i den tradisjonelle betydningen av ordet. De er snarere deltidforeldre (Thuén, 2004), i kort eller lang del-

tid, og det samme er deres eks-partnere. Hvis ingen av foreldrene har varig klart mer av omsorgen for barnet enn den andre, har ingen av dem rett til stønad som enslig mor eller far. I lys av denne utviklingen er det lett å argumentere for at støtte til familier ikke kan ta utgangspunkt i prinsipper fra 1915.

Til tross for mangfoldet av familiepraksiser, kvinners økte yrkesaktivitet og den statlige investeringen i barneomsorg, er det trekk i vår tid som peker i retning av at likestilling og modernitet ikke helt har eliminert de risikoene som følger med å være enslig mor eller far. Figur 1 viser utviklingen i andelen barn i lavinntektsfamilier i Norge. Figuren viser for det første at andelen barn i lavinntektsfamilier øker, noe som i seg selv er urovekkende, gitt at perioden som vises, 1999–2014, var en periode med svært gode tider i norsk økonomi. Likevel økte andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt (treårsperioder) fra 3 prosent i perioden 1999–2001 til 9 prosent i perioden 2012–2014. Det er imidlertid svært store forskjeller mellom personer i eneforsørgerhusholdninger og personer i parfamilier med barn. Andelen med lavinntekt blant toforeldrefamilier var 7 prosent i 2012–2014, blant eneforsørgere var den 23 prosent. Barn som lever sammen med enslige forsørgere var med andre ord mer enn tre ganger så utsatte for å ha vedvarende lavinntekt som barn i toforeldrefamilier, og den økte lavinntekten blant enslige forsørgere bidrar også til å trekke opp fattigdomsandelen for barn generelt.

Figur 1. Barn i familier med vedvarende lav inntekt, etter familieform. 1999–2014, treårsperioder



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tall fra Statistikkbanken.

Tallene for enslige forsørgere med lavinntekt er urovekkende, men dette tallet er likevel ikke det mest oppsiktsvekkende hvis man ser på lavinntektsandelen blant barnefamilier. Den aller største opphopingen finner vi i enkelte innvandrergupper: 34 prosent av barn med innvandrerbakgrunn levde i en familie med lav inntekt i perioden 2010–2012 (Epland og Kirkeberg, 2014, samme definisjon av lavinntekt som over). Aller mest utsatt er barn med bakgrunn fra Afghanistan (49 prosent), Irak (54 prosent) og Somalia (70 prosent) (op.cit.). Blant de somaliske barnefamiliene er det mange enslige mødre (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2009; Henriksen, 2010: 231), men i andre innvandrergupper er denne familieformen uvanlig. Barnefattigdom er i økende grad et innvandrersproblem snarere enn et eneforsørgerproblem: 50 prosent av alle barn i lavinntektsfamilier i Norge i perioden 2011–2013 hadde innvandrerbakgrunn, selv om innvandrerbarn bare utgjorde 12 prosent av hele barnebefolkningen i samme periode (Epland og Kirkeberg, 2015).

Sårbarheten for fattigdom blant barnefamilier med innvandringsbakgrunn viser seg også når vi ser på de aller fattigste alenemødrene – de som har økono-

misk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Samlet er det om lag 4000 familier som hvert år er i denne situasjonen, og dette tallet har vært stabilt siden 2002 (cf. Grebstad og Tønseth, 2012, tabell 3.11 og 3.12; Tønseth, 2014: 25). Hvem disse 4000 familiene er, har imidlertid endret seg: i 2012 hadde 52 prosent av disse innvandringsbakgrunn. I 2002 var andelen 29 prosent. Dette er i begge tilfeller en sterk overrepresentasjon, gitt hvor få innvandrerkvinner som er enslige mødre. De aller fleste innvandrerkvinner som er i denne situasjonen har bakgrunn fra Afrika og Asia, og det er andelen med bakgrunn fra Afrika som øker (Tønseth, 2014, tabell 6).

Så, på bakgrunn av denne kunnskapen om Norge i 2015, er det gode grunner til å fortsette å målrette stønader mot enslige mødre og fedre? Sagt på en annen måte, er det grunn til å ta til barrikadene for å få gjeninnført overgangsstonaden slik den var fram til 1998? Hovedargumentene for å redusere overgangsstonaden har vært at staten investerer store beløp i tiltak som skal gjøre det mulig å kombinere jobb og familieliv, og at disse investeringene også kommer enslige forsørgere til gode. I samfunn der det normale er at småbarnsforeldre jobber, må eventuelle stønader til friske mødre og fedre som lever alene begrunnes i noe annet enn at de mangler en «forsørger». Det er ikke gitt hvilke hensyn som skulle begrunne slike stønader i dag.

Det argumenteres også for at det å tilby en ubetinget stønad til enslige foreldre under moderne forhold har direkte negative konsekvenser. Det ene argumentet kjenner vi best fra debatten om barnebidragene, særlig i perioden før reformen i 2001, men er også relevant for debatten om overgangsstonaden: samlivsbrudd er ofte konfliktfylte, særlig når barn er involvert. Som nevnt er det et vilkår for å få støtte at den ene av foreldrene varig har klart mer av den daglige omsorgen. Det har neppe virket konfliktdependende at det å «få barna» i noen situasjoner utløser relativt betydelige offentlige stønader. Det at familien samlet sett kan tape store beløp på å velge delt daglig bosted, bidrar heller ikke til å oppmuntre denne løsningen. Hvis man ønsker å støtte opp under utviklingen mot at flere velger delt daglig bosted etter samlivsbrudd, kan man ikke knytte offentlige stønader til at den ene av foreldrene skal ha en vesentlig større del av omsorgen enn den andre.

Den høye andelen fattige barnefamilier med innvandringsbakgrunn illustrerer den andre grunnen til at særstønader til eneforsørgere kan ha uheldige virkninger. De aller fleste av disse utsatte familiene er toforeldrefamilier med svak arbeidstilknypning. Fattigdomsratene tyder på at disse familiene trenger mer hjelp fra fellesskapet enn de får i dag, men det er neppe hensiktsmessig å gjøre denne hjelpen avhengig av at foreldrene må skille lag først. Hvis hovedmålet er å bekjempe bar-

nefattigdom i de gruppene der fattigdommen er aller høyest – blant innvandrere fra land i Asia og Afrika – er ikke sterkere rettigheter for enslige forsørgere veien å gå.

Alt i alt er det vanskelig å argumentere for at overgangsstonaden, i den formen den hadde, bør få en renessanse i norsk sosialpolitikk. Det er likevel ikke sikkert at vi skal slå oss helt til ro med antakelsen om at enslige forsørgere ikke lenger har noen særskilte problemer. Den offentlige investeringen i barnetilsyn og kvinners økte yrkesaktivitet har utvilsomt kommet også enslige forsørgere til gode, men paradoksalt nok er enslige foreldre samtidig ofre for denne politikkenes suksess: normalsituasjonen i Norge i dag er at barnefamilier har to inntekter. Enslige mødre og fedre er eneforsørgere i et samfunn der toforsørgerfamilien er normen. Dette gir andre utfordringer enn å være uforsørgede mødre i et samfunn der den mannlige forsørgermodellen var normen – men det er fortsatt en utfordring, noe den økende andelen med lavinntekt blant enslige foreldre understreker. Svaret på denne utfordringen er neppe å gjeninnføre en stønad til enslige mødre og fedre som ikke er i jobb, men det kan være et argument for å styrke barnetrygden. Enslige forsørgere har fortsatt fordel av å motta barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk har, men siden barnetrygden ikke har vært økt i takt med kjøpekraften siden 1997, har denne fordel blitt langt mindre verdt over tid (NOU 2009:10, s. 299 ff). Epland og Kirkeberg (2014) beregner at barnetrygden utgjorde om lag en femtedel av inntekten til lavinntektsfamiliene i 1998, mens den i 2012 bare utgjorde 8 prosent. En oppjustering av barnetrygden, med den ekstra fordel den ville gi enslige mødre og fedre, kunne i noen grad kompensere for ulempen med å være aleneforsørger.

Forståelsen av aleneforeldreskap som sosialpolitisk problem har endret seg betydelig siden Castbergs tid. I 1915 var den sosialpolitiske ambisjonen begrenset – barselbidraget skulle gi et minstemål av trygghet til spedbarn som ellers hadde stor risiko for å dø i småbarnsalderen. I etterkrigstida vokste ønsket om å lage ordninger som lot staten tre i ektemannen og farens sted når mødre og barn manglet en forsørger, noe loven i 1964 ga uttrykk for. I 2015 er idealet at mødre og fedre skal være likestilte, både for forsørgere og som foreldre, og det er vanskelig å argumentere for at foreldre som lever alene bør «kjøpes fri» fra lønnsarbeid i lange perioder. Eventuelle særordninger for enslige foreldre i dag bør ta utgangspunkt i de utfordringene det kan skape å være aleneforsørgere i et toforsørgersamfunn, og det må vurderes om begge foreldre eventuelt bør støttes i situasjoner der begge har omfattende omsorg for barn. Økningen i barnefattigdommen i Norge tyder på at det er behov for bedre sosiale ordninger for lavinntektsfamilier med barn, men det framstår i dag som lite treffsikkert å rette

disse mot foreldre som lever alene. En moderne Castberg ville kanskje rettet blikket mot store barnefamilier der foreldrene har små muligheter på arbeidsmarkedet.

Om artikkelen

Artikkelen er basert på fire foredrag holdt vinteren 2015/våren 2016 i ulike forsamlinger: Trygdeforskningsseminaret 2015, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Barnefamilieutvalget. Takk til deltakerne i alle disse forsamlingene for innspill. Artikkelen er skrevet med støtte fra prosjektet Trygd i kontekst. Rettferdighet. Effektivitet. Fordeling (TREff), finansiert av Norges forskningsråd/VAM i perioden 2010–2016 (bevilgning 199836).

Om forfatteren

Anne Skevik Grødem er dr.polit. (2001) fra Universitetet i Oslo og forsker I/forskningsleder (Gruppe for velferdspolitik) ved Institutt for samfunnsforskning. Forskningsinteressene hennes inkluderer familiepolitikk, barnefattigdom og velferdsstatens utfordringer i lys av migrasjon. Doktoravhandlingen hennes fra 2001 var en sammenliknende studie av politikk rettet mot enslige forsørgere i Norge og Storbritannia i perioden ca. 1915–1997. I perioden 2009–2011 jobbet hun i sekretariatet til Velferd og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7), og høsten 2016 har hun permisjon fra ISF for å jobbe i sekretariatet til Utvalg om langsiktige konsekvenser av høy innvandring (INKO-utvalget).

E-post: a.s.grodem@samfunnsforskning.no

Noter

- 1 Familieenker, i senere lovgivning omtalt som «etterlatt familiepleier», var kvinner som hadde stelt huset for foreldrene gjennom hele livet og som sto uten livsgrunnlag når foreldrene falt fra.
- 2 Carl I. Hagen, daværende formann i Fremskrittspartiet, sa blant annet følgende på en pressekonferanse 4. august 1989: «Alenemødre som ved uansvarlig livsførsel har seg selv å takke for at de har kommet i denne situasjonen, får i dag for mye hjelp fra det offentlige. En kvinne som for eksempel blir gravid i ung alder med flere menn og velger å bære fram barna, må selv ta konsekvensene».

Referanser

- Aden, A. (2010) *Se oss: bekymringsmelding fra en ung norsksomalisk kvinne*. Oslo: Aschehoug.
- Andersland, G. K. (2015) *De Castbergske barnelover 1915–2015*. Oslo: Cappelen Damm.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) *Somaliere i Norge – en arbeidsgrupperapport*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- ASD (2014) *Endringer i folketrygdloven kapittel 15 om stønader til enslig mor eller far*. Høringsnotat 14.10.2014. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Bay, A. H., Pedersen, A. W. og Teigen, M. (2015) 'En kvinnevennlig pensjonsreform? Likestillingsperspektiver i den norske pensjonsreformdebatten', *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(3): 164–178.
- Bjørnson, Ø. og Haavet, I. E. (1994) *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894–1994*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Blom, I. (2015) 'Ugifte mødre – fra moralsk avvik til anerkjent familieform', *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(4): 318–327.
- Brækhus, H. (2009) 'Folketrygdens ytelser til enslig mor eller far', *Jussens venner*, 44(3): 181–209.
- Epland, J. og Kirkeberg, M. I. (2014) *Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt*. 18. mars 2014. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt> (lesedato 16. april 2016).
- Epland, J. og Kirkeberg, M. I. (2015) *Utvikling i vedvarende lavinntekt: Flere økonomisk utsatte barn*. 5. februar 2015, <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn> (lesedato 19. april 2016).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Grebstad, U. B. og Tønseth, H. (2012) 'Sosialhjelpsmottak – utviklingstrekk', i Grebstad, U. B. (red.) *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Grødem, A. S. (2010) 'Enslige forsørgere, enker og enkemenn', i Bay, A. H., Hatland, A., Hellevik, T. og Koren, C. (red.) *De norske trygdene: framvekst, forvaltning og fordeling* (2. utg.) (s. 311–324). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hatland, A. (1987) *Oslotrygden: fra nasjonal modell til lokal fortidslevning*. Rapport 1987:10. Oslo: INAS.
- Henriksen, K. (2010) *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*. Rapport 6/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Innst. 353L (2014–2015) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere).
- Kavli, H. C., Nielsen, R. A. og Sandbæk, M. L. (2010) *Stønadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?* Rapport 2010:32. Oslo: Fafo.
- Lewis, J. (1997) *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*. London: J. Kingsley Publ.
- Lyngstad, J., Kitterød, H. og Nymoene, E. H. (2014) *Bosted og samvær 2002, 2004 og 2012: Endringer i ansvar og omsorg for barna når mor og far bor hver for seg*. Rapport 2014/2. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2009:10. *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- Orloff, A. S. (1993) 'Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States', *American Sociological Review*, 58(3): 303–328.

- Prop. 7L (2011–2012) Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011). Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Prop. 14L (2014–2015) Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 115L (2014–2015) Endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Seip, A.-L. (1984) *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740–1920*. Oslo: Gyldendal.
- Seip, A.-L. (1994) *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920–75*. Oslo: Gyldendal.
- Siyad, A., Bildsten, C. og Hellevang, C. (2006) *Somaliere i Norge. Noen erfaringer*. Oslo: Somalisk utviklingsforum, Mølla kompetansesenter og Leieboerforeningen.
- Skevik, A. (2001) *Family Ideology and Social Policy: Policies towards Lone Parents in Norway and the UK*. Rapport 2001:7. Oslo: NOVA.
- Skevik, A. (2003) 'Children of the Welfare State: Individuals with Entitlements, or Hidden in the Family?', *Journal of Social Policy*, 32(03): 423–440. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/s0047279403007013>.
- Skevik, A. (2004a) 'A Gilded Cage? Help and Control in Early Norwegian Social Policy', *Journal of Family History*, 29(3): 211–224. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0363199004266848>.
- Skevik, A. (2004b) 'The New Family's Vulnerable Vanguard: Child Maintenance Reform in Norway', *Social Policy and Society*, 3(01): 11–19. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/s1474746403001453>.
- Statistisk sentralbyrå (2015a) Barnehager, 2014, endelige tall. Publisert 4. mai 2015. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige/2015-05-04#content> (lesedato 6. mai 2016).
- Statistisk sentralbyrå (2015b) Barn og unges familier. Andelen husholdninger med barn synker. <https://www.ssb.no/a/barnogunge/2015/familie/> (lesedato 6. mai 2016).
- St.meld. nr. 35 (1994–1995), *Velferdsmeldingen*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Syltevik, L. J. (2015) 'Enslig mor – forståelse av «problemet» og trygd gjennom 100 år', *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(4): 328–338.
- Terum, L. I. (1993) *Stønad, samliv og sjølvforsørging. Om korleis eineforsørgarane brukar overgangsstonaden frå folketrygda*. Rapport 1993:1. Oslo: INAS.
- Thuen, F. (2004) *Livet som deltidsforeldre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tønseth, H. (2014) 'Flere alenemødre avhengige av sosialhjelp', *Samfunnsspeilet*, (1): 23–29.

Appendiks: Relevante lover

De Castbergske barnelovene av 10. april 1915:

1. Lov om barn hvis foreldre ikke har inngått ekteskap med hverandre.
2. Lov om forandringer i arveloven.
3. Lov om forandringer i formuesforhold mellom ektefeller.
4. Lov om forandringer i skilsmisseloven.
5. Lov om foreldre og ektebarn
6. Lov om forsorg for barn

Lov om barnetrygd av 24. oktober 1946 nr. 2

Lov om forsørgertrygd for barn av 26. april 1957

Lov om bidragsforskott av 26. april 1957 nr. 4

Lov om enke- og morstrygd av 20. juni 1964 nr. 1

Lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12

Midlertidig lov om stønad til skilte og separerte av 17. desember 1971 nr. 119

Lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7

Lov om bidragsforskott av 17. februar 1989 nr. 2

Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19