



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 29

(2002–2003)

Om familien – forpliktende samliv
og foreldreskap

Innhold

1	Familiepolitikken verdigrunnlag	5			
2	Forpliktende samliv	9			
2.1	Familien i endring	9			
2.1.1	Færre gifter seg – flere velger samboerskap	9		3.4.4	Nærmere om innholdet i en ny meklingsordning
2.1.2	Samboerskap mindre stabile enn ekteskap	10		3.4.5	Obligatorisk mekling for samboere
2.2	Ekteskapet den beste samlivsform	10		3.4.6	Styrke foreldreveiledningen
2.2.1	Bedre informasjon om konsekvenser av valg av samlivsform	10	4	3.4.7	Utvikling av adopsjonsfeltet
2.2.2	Er det for enkelt å skille seg?	10	4.1	3.4.8	Er offentlige overføringer til enslige forsørgere tilpasset delte omsorgsløsninger?
2.2.3	Deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller	11	4.1.1		
2.3	Styrking av det forebyggende familiearbeidet	12	4.2		
2.3.1	Styrke tilbudet om samlivskurs	12	4.3		Fedres rett til fødselspenger
2.3.2	Styrke familieverntjenesten	14	4.3.1	4.1	Dagens fødselspengeordning
3	Forpliktende foreldreskap	17	4.3.2	4.1.1	Fedres uttak av fødselspermisjon .
3.1	Barna i sentrum – foreldreskap et livslangt prosjekt	17	4.4	4.2	En mer likestilt fødselspengeordning
3.2	Farsrollen	19	4.5	4.3	Selvstendig opptjeningsrett til pappapermisjon
3.3	Drøfting av delt bosted som et virkemiddel	19	4.6	4.3.1	Fedre bør gis rett til lønnkompensasjon basert på egen opptjening under fedrekvoten
3.3.1	Likere muligheter til å være foreldre	20	4.3.2	4.4	Alle fedre bør gis rett til 4 ukers pappapermisjon basert på egen opptjening
3.3.2	Vil en ordning med delt bosted fungere konfliktdepende?	21	4.4	4.5	Utvidelse av fedres permisjonsrett
3.3.3	Hva er best for barnet?	22	4.5	4.6	Forslag om å styrke fars rett til fødselspenger – avslutning
3.3.4	Regjeringens vurdering	23	5	4.6	Selvstendig næringsdrivendes rett til fødselspenger
3.3.5	Domstolens rett til å pålegge delt bosted	23	5.1		
3.3.6	En drøfting av felles avgjørelsesmyndighet uavhengig av hvem barnet bor fast hos	23	5.2	5.1	Økt valgfrihet for småbarnsforeldre
3.4	Andre grep for å styrke foreldrerollen	24	5.2.1	5.2	Kontantstøtte – alternativ og supplement til barnehager
3.4.1	Fastsetting av farskap for barn av samboere	24	5.2.2	5.2	Bruk av kontantstøtte og barnetilsynsordninger
3.4.2	Felles foreldreansvar til samboere	25	5.2.3	5.2.1	Bruk av kontantstøtte
3.4.3	Styrking av meklingsordningen ...	26	5.3	5.2.2	Hovedtilsynsordninger
			5.3.1	5.2.3	Ønsket tilsynsordning, hvis man kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet
				5.3	En ytterligere styrking av småbarnsforeldres valgfrihet
				5.3.1	Største statlige satsing på barnehager noensinne

5.3.2	Økning av kontantstøtten	45	7.1.2	Forholdet mellom barn og foreldre	62
5.3.3	Bedre tilpasning av kontantstøtten til bruk av deltidsbarnehage	45	7.1.3	Trygd og sosialhjelp	63
5.3.4	Bedre pensjonsrettigheter ved omsorgsarbeid	46	7.1.4	Skatt	63
6	Utvikling av positive familiestrukturer – bekjempelse av vold i nære relasjoner	47	7.1.5	Andre områder	64
6.1	Økt satsing på bekjempelse av menns vold mot kvinner og barn i familien	47	7.2	Samboerutvalget	64
6.2	Vold og overgrep i familien	48	7.2.1	Høringsinstansenes syn	65
6.2.1	Innledning	48	7.3	Prinsipper for den videre lovregulering av samboerskap	66
6.2.2	Politiets rolle i møtet med familier der det utøves vold	49	7.4	Kontroll av opplysninger om samboerskap	67
6.2.3	Hva kjennetegner menns vold i familien?	50	7.4.1	Samboerutvalgets forslag	67
6.2.4	Myter om vold i familien	50	7.4.2	Høringsinstansenes syn	67
6.3	Barn som vokser opp i familier der det utøves vold	51	7.4.3	Regjeringens drøfting og anbefaling	68
6.3.1	Oppfølging av barn på krisesentrene	52	7.5	Nærmere om enkelte rettsområder	70
6.3.2	Oppfølging av barn i familier med vold – barnevernets særlige ansvar	52	7.5.1	Forslag om endringer innenfor arveretten	70
6.3.3	Mistanke om vold og overgrep i barnefordelingssaker	54	7.5.2	Husstandsfellesskapsloven	72
6.4	Vern av trusselutsatte kvinner og deres barn	55	7.5.3	Forslag om endringer i barneloven	72
6.4.1	Voldsalarm	55	7.5.4	Trygd og sosialhjelp	72
6.4.2	Besøksforbud	55	7.5.5	Skatteloven	74
6.4.3	Fiktiv identitet	55	7.5.6	Forsikringsretten – forslag om presisering av samboerdefinisjonen	75
6.5	Styrking av innsatsen mot vold i familien	56	7.5.7	Forslag om endringer i straffeloven – samboers rett til å begjære påtale	76
6.5.1	Koordinering av hjelpetilbudet	56	7.5.8	Forslag om endringer i straffeprosessloven – samboers rett til å anke etter at siktede er død	76
6.5.2	Synliggjøring	56	7.5.9	Fritak for vitneplikt	77
6.5.3	Kunnskaps- og kompetanseutvikling	56	7.5.10	Gjeldsforfølgning – forslag om presisering av samboerdefinisjonen	77
6.5.4	Søkelys på mannen som overgriper	57	7.5.11	Oppsummering av endringsforslagene	77
6.5.5	Tilrettelagt oppfølging av voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn	58	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	81
6.5.6	Handlingsplaner og utvalg	59	Vedlegg		
7	Regulering av samboeres rettigheter og plikter	61	1	Familie og samliv	82
7.1	Dagens rettighetssituasjon for samboere	61	2	Barns familier	93
7.1.1	Økonomiske forhold mellom partene	61	3	Barnefamiliers inntektsutvikling 1990–2000	102



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 29

(2002–2003)

Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 30. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Familiepolitikkenes verdigrunnlag

Det finnes ikke noe mer verdifullt enn mennesket, som individ og som deltaker i et fellesskap. Menneskets verdi kan ikke graderes. Dets liv, prioriteringer og betydning synliggjøres og påvirkes i samvær og fellesskap med andre mennesker. Familien er samfunnets grunnleggende sosiale enhet – den viktigste arena for tilhørighet, nærhet og fellesskap og den beste ramme rundt barns oppvekst. Det er generasjoners erfaringer – uavhengig av kultur og religion. Familien som sosial institusjon er universell, den finnes i en eller annen form i alle samfunn vi vet noe om. De aller fleste samfunn har også ritualer knyttet til ekteskapsinngåelse; det familiære samliv mellom en mann og en kvinne er mer enn en privatsak. Verdiundersøkelser viser at det er stor oppslutning om familien og ekteskapet i det norske folk (jf. kap. 2). Både barn og voksne har mye av sin identitet knyttet til familien. Stabile og trygge familierelasjoner – og det motsatte – får ringvirkninger både i og utenfor familien.

Familien omfatter ektepar med og uten barn, samboere med og uten barn, homofile partnere med og uten barn, aleneforeldre som bor sammen

med barn, samværsforeldre, familier med fosterbarn og enslige, aleneboende. Etter skilsmisser og samlivsbrudd oppstår nye familiekonstellasjoner med særkullsbarn og fellesbarn. Det kan være utfordrende for en familie å skulle organisere et hverdagsliv med «mine, dine og våre barn», der steforeldre er daglige omsorgspersoner, samtidig som kontakt og samvær med biologiske foreldre skal opprettholdes og videreutvikles. Når vi ser at mange mennesker legger ned store ressurser og mye tid for å løse disse utfordringene på en god måte, illustrerer dette familiens betydning for oss som enkeltmennesker.

Vi lever i en tid som til tross for stor oppslutning om familien, også er preget av ensomhet, oppløste samliv og brutte relasjoner. Det er økning i skilsmisser og samlivsbrudd. Derfor trenger vi en offensiv familiepolitikk. Vi har neppe noe bedre virkemiddel i arbeidet for å bygge slitesterke relasjoner og samliv som sparer både individer og fellesskap for store omkostninger. En god familiepolitikk er også et virkemiddel mot en samfunnsutvikling preget av overdreven individualisering og selvpptatthet. En politikk for å styrke familien vil

gjøre storsamfunnet bedre å leve i og virke forebyggende i forhold til sosiale problemer og sosial utstøtning.

Familie- og samlivsmønsteret har endret seg mye i løpet av de siste tiårene. Det er blitt et større mangfold av samlivsformer. Familiebegrepet må derfor være bredt og inkluderende. Innenfor dette mangfoldet vil regjeringen understreke at barn er selvstendige individer som har rett til å kjenne sitt biologiske opphav. Barn har rett til en mor og en far. Men der en omsorgsperson mangler, har fellesskapet (privat og offentlig) medansvar for å støtte både barnet og den som står alene med omsorgen.

Begrepet «inkluderende familier» bør også omfatte våre nye landsmenn og andre som trenger et fellesskap.

Familiepolitikken skal basere seg på kunnskap. Det er nødvendig å styrke forskningen om familien for å fange opp endringene i familie- og samlivsmønsteret, årsaker til og virkninger av samlivsbrudd, barnas situasjon og forholdet mellom kjønnene. Som grunnlag for en treffsikker politikk på dette området, trenger vi mer kunnskap om barn og foreldre i en ny tid.

Både innenfor pedagogikk og psykologi omtales familien som den primære oppdragelsesarena, «personlighetens vugge»:

«Familien representerer barnets første samspillarena, der særlig foreldrene formidler og levendegjør kulturens og samfunnets verdier, normer og roller. Foreldrene er vanligvis de første og mest stabile tilknytningspersoner og modeller i barnas tilværelse. Gjennom det de sier, men enda mer gjennom det de gjør og er, legemliggjør foreldrene sitt utvalg og sin visjon av samfunns- og kulturverdiene. I første omgang er det også gjerne foreldrene som velger hvilke andre påvirkningsfaktorer barnet etter hvert skal møte og ha kontakt med.»¹

Regjeringen vil sette barna i sentrum for familiepolitikken. Familien har potensial til å være et sted der barn blir sett, elsket og regnet med og der de har stabile voksne å forholde seg til. Dette har fundamental betydning for den enkelte og samfunnet. En godt fungerende familie ivaretar viktige funksjoner som omsorg, læring, sosialisering, solidaritet, egenutvikling, ansvarsutvikling og verdiformidling. Forskning viser at det ulønnede om-

sorgsarbeidet som utøves i familien har et betydelig omfang. Professor Kari Wærness var en av de første som bidro til å skape oppmerksomhet om verdien av det ulønnede omsorgsarbeidet i forhold til samfunnets totale produksjon.² Tidsnyttingsundersøkelsene gir også verdifull informasjon om omfanget av det viktige arbeidet som blir ivaretatt av familien.

De voksne har, og skal ha, frihet til å velge samlivsform. Denne friheten har ikke barna. Mange barn opplever hvert år at foreldrene går fra hverandre og at familien splittes. Det er langt høyere bruddfrekvens blant samboere enn blant ektefeller. Regjeringen kan ikke være likegyldig til at det er tre til fire ganger større sjanse for at samboerbarn opplever samlivsbrudd enn barn i ekteskap. Ekteskapet representerer en forpliktelse som samboerskapet mangler, og erfaring viser at ekteskapet gir den beste og mest stabile ramme rundt barns oppvekst. Når friheten for voksne og tryggheten for barna kolliderer, bør barnas beste ha forkjørsrett. Derfor må vi både våge å si hva som er det beste valget og forebygge samlivsbrudd uavhengig av samlivsform. Foreldre som lever i gode og varige samliv er forbilder for de unge når de selv skal etablere seg i voksensamfunnet.

Dagens foreldregenerasjon er mer opplyst og kunnskapsrik når det gjelder barn og barns utvikling enn foreldre noen gang har vært, og de aller fleste foreldre ønsker å gjøre det beste for sine barn. Det har vært en betydelig vekst i levestandarden, som gjør at både barn og voksne har fått nye muligheter. Det har også skjedd en positiv utvikling i samfunnets syn på barn og unge. De unge blir tatt på alvor på en annen måte enn i tidligere tider; dette kommer til uttrykk i måten voksne kommuniserer med barn, både i familien, på skolen og andre steder hvor barn og voksne samhandler. Barn har på mange måter fått mer innflytelse. Til tross for disse positive utviklingstrekkene, er det mange barn og unge som får problemer i oppveksten. Professor Frode Thuen har pekt på mulige forklaringer: hurtige og komplekse samfunnsendringer, en mer utydelig kultur, økt familieoppløsning og økt individualisering og konkurranse.³

Disse utviklingstrekkene sammen med økende bruk av rusmidler, materialisme og forbrukerpress utgjør noen av de sentrale utfordringene som barn og unge og deres foreldre står overfor i dag. I Verdikommisjonens sluttrapport rykkes det ut mot kommersialiseringen og seksualiseringen av barn og unges hverdag:

«Spesielt bør vi bekjempe den seksualiserte reklamen som stadig mer aggressivt rettes mot stadig yngre barn. Mediene, moteindustrien og

¹ Evenshaug og Hallen (1997): Familiepedagogikk. Ad Notam Gyldendal

² Wærness, Kari (1975): Kvinners omsorgsarbeid i den ulønnede produksjon. Arbeidsnotat nr. 26 Levekårsundersøkelsen.

³ Thuen, Frode (2002): Den tøffe barndommen. Utfordringer for barn og foreldre i vår tid. I Barn i Norge 2002 Årsrapport om barn og unges psykiske helse, utgitt av Voksne for Barn.

popindustrien slipper for billig unna sitt ansvar for seksualiseringen av barndommen. Vi setter barnas frihet til å være barn høyere enn reklameindustriens mulighet til å tjene penger. Selvfølgelig vet vi at barna må lære å si nei. Men barna må også beskyttes – fordi de er barn. Vi har ikke rett til å legge inn over dem ansvaret for de valg de verken evner å se rekkevidden eller ta konsekvensene av. Det er ikke frihet, men manipulasjon.»

Seksual- og samlivsundervisningen i skolens regi er et viktig bidrag til å utvikle kritiske normsett hos ungdom og sette dem i stand til å foreta sunne valg i forhold til det åpenbare seksualiseringspress de utsettes for.

Økende tidspress, arbeidspress og kjøpepress og kommersialisering av stadig større deler av den private sfære kan lett bli en trussel mot familiens samhold.

Forbruket av kommersielle underholdningstjenester, spill, massemedia osv. er i ferd med å fortrengte mange sosiale og kulturelle aktiviteter. Økende krav i arbeidslivet bidrar til at det blir mindre tid til fellesaktiviteter i familien og i nærsamfunnet. Mange er blitt «tingrike, men tidfattige», og har derfor større behov for mer fritid enn for høyere inntekt. Undersøkelser viser at økt inntekt og kjøpekraft over et passelig nivå neppe gir større livskvalitet.⁴

Gjennom reklame og markedsføring bidrar anonsører, reklamebransjen og media til å påvirke de unges forbruk, men også deres holdninger mer generelt, herunder forholdet til kropp, utseende, seksualitet, rusmidler og vold. Det er regjeringens mål å redusere det kommersielle presset mot barn og unge, og bevisstgjøre barn og foreldre slik at de blir bedre i stand til å møte den påvirkning som barn og ungdom utsettes for. Regjeringen la i april 2003 frem en tiltaksplan på dette området.⁵

Mange barn utsettes for mobbing. Skolene og barnehagene har startet et viktig arbeid på dette området. Mobbing berører imidlertid også familiene både til de som mobber og til de som utsettes for mobbingen. Det er helt nødvendig at foreldre-

ne engasjerer seg dersom vi skal komme dette alvorlige samfunnsproblemet til livs.

Det er krevende å være foreldre i dagens samfunn, og det er legitimt å ha problemer med å mestre foreldrerollen. De foreldre som spesielt trenger det, skal få hjelp og støtte. Erfaring viser at det er de hjemmebaserte tiltakene som viser best resultater når det gjelder barn og unge med atferdsvansker.⁶ Samtidig er det viktig å alminneliggjøre behovet for støtte og veiledning. Foreldrene er de viktigste personene i barnas liv, og barn trenger tydelige og verdibevisste foreldre som praktiserer toleranse, utfordrer til medansvar og er tilstede som støttemannskap og «navigatorer». Foreldreskapet er ikke tidsbegrenset; det å få barn er et livslangt prosjekt.

Et ansvarlig, forpliktende foreldreskap gjelder begge kjønn; det betyr at både mor og far er viktige omsorgspersoner for barnet. Regjeringen vil føre en familiepolitikk som bidrar til å styrke likestillingen i samfunnet og gir kvinner og menn reelle muligheter til å delta på lik linje i familielivet og i arbeids- og organisasjonslivet. Det er viktig å gi fedre rettigheter som styrker deres rolle i barneomsorgen. Regjeringen legger vekt på at småbarnsforeldre skal ha valgfrihet i forhold til omsorgsform for barna. Samtidig er tydelige politiske signaler om nødvendige holdningsendringer i forhold til omsorgsarbeid, også viktig. Dette må styrkes, bl.a. ved at omsorgsarbeidet som samfunnsinnsats blir bedre verdsatt.

Selv om barnet har sin tilhørighet i kjernefamilien, representerer den utvidede familien også en stor verdi. Den utvidede familien omfatter besteforeldre, tanter og onkler og andre voksne som kan være viktige personer i barns liv. I de fleste kulturer er kontakten mellom besteforeldre og barn et viktig element i oppdragelse og sosialisering, og besteforeldre kan tilby barn et «rom» for trygghet og for formidling av erfaring, opplevelser og verdier. Storfamilien bor sjeldnere sammen, men moderne kommunikasjonsmidler og tilrettelegging for en «utvidet» familie kan gi god støtte, avlastning og glede både for barn og voksne i en hektisk hverdag hvor begge foreldrene er yrkesaktive. På grunn av økt levealder er besteforeldregenerasjonen en viktig ressurs i flere år enn tidligere. Riktignok er dagens besteforeldre også ofte yrkesaktive, og «heltidsbestemødrene» er sjeldnere, men det handler om at barn har flere trygge voksenpersoner å forholde seg til og kunne samtale med. Regjeringen ønsker en familie- og oppvekstdebatt som tar dette inn over seg.

Familiepolitikken skal basere seg på respekt og verdivalg. Regjeringen respekterer at voksne

⁴ Samfunnsforsker Ottar Hellevik har analysert store intervjuundersøkelser i perioden 1985–2002. Undersøkelsene indikerer at en markert økning i mengden av eiendeler ikke gjorde oss mer fornøyde og at den økt velstanden ikke førte til at flere følte seg lykkelige. I perioden økte gjennomsnittlig reallønn med over 30 prosent, mens lykkefølelsen forble omtrent som før. Undersøkelsene indikerer også at det siden slutten av 80-tallet har skjedd en dreining i materialistisk retning i folks holdninger, og spesielt i de yngre aldersgrupper.

⁵ Nei til kommersielt press mot barn og unge – Tiltaksplan

⁶ Jf. nye behandlingsmetoder i barnevernet, for eksempel MST og PMT

gjør ulike samlivsvalg, og en god oppvekst trenger ikke stå og falle med familieform eller foreldrenes samlivsvalg. Det viktigste er at barn blir verdsatt og opplever tilhørighet og trygghet, og lærer seg sosial mestring i alle de sammenhenger barn og unge deltar i. Samtidig kan vi ikke si at alle typer samliv gir barn samme trygghet. Der begge foreldre er til stede og lever et stabilt, forpliktende og varig samliv, øker barnets opplevelse av trygghet. Denne tryggheten omfatter også foreldrenes seksualitet og kjærlighetsforhold til hverandre. En trygg seksualitet som har i seg både de psykologiske, sosiale og biologiske dimensjoner og utgjør en moden og varig voksenrelasjon, virker positivt inn på barna i familien.

I en utfordrende og kritisk artikkel i Verdikommisjonens *Midtveisrapport* utfordres alle på både troskap og ærlighet i samlivet. Samlivseksperten og forfatteren Per Arne Dahl advarer blant annet mot å la forbrukerkulturen og seksualiseringen i samfunnet få ødelegge seksualiteten i samlivet.

Å styrke det varige samliv og gi foreldrene mulighet til å være aktive og positive omsorgs- og voksenmodeller, er en fellesskapsutfordring og ikke bare et privat anliggende. Regjeringen prioriterer dette arbeidet høyt. Når ektepar velger å skille seg og samboerpar går fra hverandre kan imidlertid beslutningen i mange tilfeller være en god og riktig løsning. Barnets beste må ivaretas også i delte familier og foreldrene må fortsette å være foreldre selv om de ikke bor sammen.

Unge samboere som ikke er etablert på bolig- og arbeidsmarkedet, kan komme opp i økonomiske problemer hvis de får barn. Det må ikke være slik at valget da står mellom abort eller det å bli enslig mor; det bør være mulig for paret å få den nødvendige hjelp slik at de kan ta et felles ansvar for barnet. I denne sammenheng vises det bl.a. til regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom og Folkehelsemeldingen. Å forebygge uønskete svangerskap og hindre abort gjennom god veiledning, samlivsundervisning og informasjon, er også et viktig mål for regjeringen, og det vises til handlingsplanen *Førebygging av uønskt svangerskap og abort 1999–2003*.

Vold i familien er ikke et privat anliggende. En mobilisering av oss som medborgere og naboer må til for å bekjempe familievolden. Man bør «bry seg» og melde fra om familievold til politi og/eller hjelpeapparatet. Frivillige organisasjoner kan også bistå i å synliggjøre og ta fatt i dette temaet slik som for eksempel Røde Kors har gjort i sitt medlemsblad «Tankekors» nr 5–2000 hvor hovedtemaet var «Vold i hjemmet».

Vi har et mangfold av familietyper i Norge. I

denne stortingsmeldingen er det først og fremst familier med barn som er i fokus. Meldingen presenterer regjeringens politikk for å styrke forpliktende samliv og foreldreskap. I kapittel 2 drøftes det forebyggende familiearbeidet med vekt på familievern og samlivstiltak. Kapittel 3 drøfter tiltak for å styrke foreldrerollen, herunder foreldreveiledning og meklings. Kapittel 4 setter søkelys på fedres rett til fødselspenger og behovet for å få far sterkere inn i barneomsorgen. I kapittel 5 drøftes valgfrihet for småbarnsforeldre i forhold til barnetilsyn og omsorgsløsninger. Kapittel 6 handler om utvikling av positive familiestrukturer og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Kapittel 7 omhandler regulering av samboeres rettigheter og plikter. Økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i kapittel 8. I vedlegg til meldingen er det redegjort for utviklingen i familie- og samlivsmønsteret, barns familier og barnefamilienes inntektsutvikling.

Denne stortingsmeldingen må sees i sammenheng med andre barne- og familierelaterte dokumenter som er lagt fram for Stortinget. 11. april 2003 la regjeringen fram en stortingsmelding om barnehagepolitikken, St.meld. nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet, og Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) om endringer i barnehageloven. St.meld. nr. 39 (2001–2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge ble lagt fram i juni 2002 og St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet i juli samme år. I oktober 2002 fulgte Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) med forslag om at fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet overføres til staten. I desember 2002 ble Ot.prp. nr. 29 (2002–2003) om nye saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker for domstolene mv. lagt fram. Regjeringen Bondevik I la fram St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge i juni 1999. Når det gjelder lesbiske og homofile levekår og livskvalitet er dette behandlet i en egen stortingsmelding, St.meld. nr. 25 (2000–2001). Stortinget har endret adopsjonsloven slik at det er åpnet adgang for stebarnsadopsjon i registrert partnerskap, jf. Ot.prp. nr. 71 (2000–2001). Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2002. Stebarnsadopsjon i registrerte partnerskap er omtalt i retningslinjer utgitt av Barne- og familiedepartementet i desember 2002 *Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon*. I 2001 ble forslag til nye bidragsregler lagt fram i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001). Forslaget ble vedtatt i juni 2001. De nye bidragsreglene trer i kraft 1. oktober 2003.

2 Forpliktende samliv

Familiens sentrale posisjon i det norske samfunnet underbygges av data fra den norske verdiundersøkelsen. I undersøkelsen fra 1996 svarte 88 prosent at familien er svært viktig for dem. En analyse av utviklingen fra 1982 til 1996 viser at familieverdiene ikke har blitt svekket i denne perioden. 85 prosent svarte i 1996 at et barn trenger et hjem med både mor og far for å få en lykkelig oppvekst. Et overveldende flertall avviser i 1996 som i 1982 at ekteskapet er en umoderne institusjon.¹

En nylig utført undersøkelse i regi av Modum Bads Samlivssenter viser at tre av fire tenåringer sier at de ønsker å gifte seg når de ser 15 år fremover og åtte av ti mener at et livslangt ekteskap er best.²

Homofile og lesbisk kamp for retten til å kunne inngå partnerskap, kan også ses som uttrykk for ønsket om et forpliktende samliv.

Idealet om det livslange parforholdet basert på kjærlighet står sterkt, men ikke alle velger ekteskapet som samlivsform. Det er en nedgang i inngåtte ekteskap. I dag er det nesten like uvanlig å starte første samliv med å gifte seg, som det tidligere var å innlede med et samboerforhold. Nesten halvparten av barna blir født av foreldre som er samboere. Utviklingen viser at flere enn tidligere forblir samboere også når de får barn nummer to.

Et annet trekk ved familiemønsteret er økningen i skilsmisser og samlivsbrudd. Skilsmisene og samlivsbruddene berører mange barn og voksne hvert år og gir grunn til bekymring. Det er de senere år dokumentert at samboerskap er mindre stabile enn ekteskap.

Det er en stor familiepolitisk utfordring å legge til rette for at flere skal kunne realisere idealet om

et stabilt familieliv. Regjeringens syn er at ekteskapet er den beste samlivsform fordi ekteskapet forplikter mer enn samboerskap. Trygghetsgevinsten gjelder både barn og voksne. I tillegg synliggjør ekteskapsinngåelsen at et forpliktende samliv også er et samfunnsanliggende. Og forpliktelsene utløser da også juridiske rettigheter og trygghet som kommer alle parter til gode. Regjeringen vil styrke det forebyggende familiearbeidet og legge til rette for at både ektepar og samboere med felles barn skal kunne få hjelp til å håndtere konflikter og mestre samlivet.

2.1 Familien i endring

Familien er i forandring. Mange velger å leve i samboerforhold uten å inngå formelt ekteskap, særlig blant unge mennesker. Halvparten av barna blir født av foreldre som ikke er gift. De aller fleste av disse har samboende foreldre. Stadig flere bor alene og lever ikke i samliv. Økningen er aller sterkest blant de yngste. Mens skilsmissetallene stabiliserte seg på 1990-tallet, øker antallet ved inngangen til det nye årtusenet og ny statistikk bekrefter at samboerforhold er mindre stabile enn ekteskap. De fleste barn bor i dag sammen med begge foreldrene, men dersom utviklingen i samlivsbrudd (det vil si skilsmisser og brutte samboerskap) fortsetter i samme takt, vil et økende antall barn ikke bo hele oppveksten sammen med begge foreldre, jf. vedlegg 1.

2.1.1 Færre gifter seg – flere velger samboerskap

Blant dem som lever i samliv (samboere og gifte) er $\frac{1}{4}$ samboere og hele $\frac{3}{4}$ er gifte. I 2001 var det 23 000 par som giftet seg. Det var langt færre enn året før. Folk er eldre når de gifter seg og framskrivninger viser at færre vil gifte seg og at flere aldri vil ha vært gift ved fylte 50 år. Andelen samboere har økt radikalt på 30 år. Blant kvinner og menn mellom 20 og 34 år er 1 av 3 samboere.

¹ Listhaug, Ola (1998): Sentrale verdier endrer seg sakte. Samfunnspeilet 1/98. Verdiundersøkelsen er en del av et internasjonalt forskningsprosjekt som studerer de langsiktige verdiendringene i samfunn over hele verden. I Norge er data samlet inn av Statistisk sentralbyrå i form av personlige intervjuer med et representativt utvalg av den voksne befolkning 18–79 år. Undersøkelsene ble gjennomført i 1982, 1990 og 1996.

² Hareide, B.J og A. Emanuelsen (2002): Det er jo DETTE livet handler om! UNGFAM-prosjektet. Samliv nr. 1/2002. Modum Bads Samlivssenter, Vikersund

2.1.2 Samboerskap mindre stabile enn ekteskap

Etter en nedgang i siste halvdel av 90-årene, økte skilsmisene fra 1999 til 2000. Nærmere 10 100 ekteskap ble oppløst ved skilsmisse i 2000, vel 900 flere enn i 1999. Økningen fortsatte i 2001.

Langt flere samboerpar går fra hverandre enn ektepar. En undersøkelse for å få samboerne mer innpasset i statistikken fant at av i alt 88 500 samboerpar med felles barn gikk 5 500 fra hverandre (6 prosent). Dette tilsvarer 62 av 1 000 samboere med felles barn. Til sammenligning var det 19 av 1 000 ektepar med barn som separerte seg.³ Det betyr at barns risiko for å oppleve samlivsbrudd er mer enn tre ganger større i samboerfamilier.

Den samme undersøkelsen viste at det er flere unge samboere enn unge ektepar som går fra hverandre (20–24 år). Forskjellen er mindre for dem som er eldre, men uansett alder går samboerne langt oftere fra hverandre enn de gifte.

Videre viste undersøkelsen at av samboerparenes 130 000 barn opplevde 7 481 barn at foreldrene gikk fra hverandre. Dette tilsvarer 57 av 1 000 barn. Av ekteparenes 670 033 barn, opplevde 13 915 barn at foreldrene ble separert. Dette tilsvarer 21 av 1 000 barn. I tillegg skjer foreldrebrudd i samboerskap tidligere i barns liv enn brudd for barn født i ekteskap.⁴

2.2 Ekteskapet den beste samlivsform

Regjeringen mener at ekteskapet er den beste samlivsformen hovedsakelig av to grunner: formalisering av gjensidig forpliktelse og stabilitet. Ekteskapet har vist seg å være mer stabilt enn samboerskapet. Det har antakelig en sammenheng med at ekteskapet er den mest forpliktende samlivsformen. Både inngåelse og oppløsning av ekteskap er offentlige handlinger, et samfunnsanliggende, hvor partene må forholde seg til bestemte formkrav. For samboerskap er det ingen formalisering knyttet til verken inngåelse eller oppløsning. Terskelen for å gifte seg er antakelig høyere enn for å bli samboer. Fyllingsdalen menighet har tatt konsekvensen av dette. De tilbyr på en bestemt dato i 2003 samboende foreldre kostnadsfritt bryllup og bryllupsfest.

³ Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB Rapporter 2001/40.

⁴ Jensen, An-Magritt (1999): Barn og samboerskap: Et utforsket minefelt? I Tidsskrift for Velferdsforskning nr. 2, 1999

For ektepar finnes et omfattende regelverk som automatisk kommer til anvendelse både i ekteskapet og når det oppløses ved død eller separasjon/skilsmisse. Dette lovverket, som er en juridisk pakkedøsning, skaper en trygg og forutsigbar ramme rundt samlivet og kan redusere konflikter ved oppløsning, noe som har betydning for den enkelte og samfunnet.

Samboere har ikke i dag den samme beskyttelse i lovverket som ektepar og regjeringen foreslår heller ikke at samboere skal likestilles med ektefeller på generell basis, jf. kapittel 7. Juridisk vil ekteskapet fortsatt være i en særstilling som samlivsform. Større forpliktelser slår ut i større rettigheter.

I Sem-erklæringen står det at:

«Samarbeidsregjeringen mener ekteskapet er den beste ramme om barnas oppvekst, og vil verne og styrke ekteskapet som samlivsform».

2.2.1 Bedre informasjon om konsekvenser av valg av samlivsform

Det er mange misforståelser knyttet til samboeres juridiske rettigheter og plikter. Mange tror at de etter et visst antall års samboerskap har oppnådd de samme rettigheter som ektepar. Det er ikke riktig, og noen får problemer i forbindelse med brudd eller når den ene dør fordi de ikke har kjent til regelverket. Knappt to av ti samboerpar, både de med og uten barn, har formell og undertegnet avtale om hva som skal skje i tilfelle brudd og død. Regjeringen mener det er behov for mer informasjon om regelverket på dette området og vil følge dette opp. Informasjonen bør legges vekt på at man ved å gifte seg oppnår en lovregulering rundt samlivet som det ikke er mulig å få på annen måte.

2.2.2 Er det for enkelt å skille seg?

Som nevnt innledningsvis står idealet om varige samliv sterkt i befolkningen. Når det likevel er så mange ekteskap som ender med skilsmisse er det grunn til å stille spørsmål om det er for enkelt å skille seg.

Tidligere (før nåværende lov av 1992) måtte man ha en grunn for å skille seg: det kunne være utroskap eller at det var oppstått uenighet eller uoverensstemmelser mellom ektefellene slik at det ikke kunne forlanges at ekteskapet skulle fortsette.

Inngåelse av ekteskap er basert på frivillighet. Ved revisjonen av ekteskapsloven ga Ekteskaps-

lovutvalget⁵ uttrykk for at separasjons- og skilsmisereglene også burde bygge på frivillighet, dvs. at begge må kunne separere eller skille seg uavhengig av om den andre er enig. Ekteskapslovutvalget la klart til grunn at varige ekteskap og stabile familieforhold er det beste både for samfunnet og den enkelte. Utvalget viste imidlertid til at det ikke var grunn til å tro at strenge skilsmiseregler styrker ekteskapet.

En ektefelle som ikke lenger ønsker å være gift, har rett til å kreve separasjon. Det er ingen vilkår for å få separasjon. Ektefeller med felles barn under 16 år må imidlertid møte til mekling før det fremsettes krav om separasjon. Formålet med meklingen er at foreldrene skal komme frem til en ordning når det gjelder barna.

Hver av ektefellene kan kreve skilsmisse dersom partene har vært separert i minst ett år. Det er en betingelse for å få skilsmisse at ektefellene har levd adskilt i separasjonstiden. Separasjonstiden er både en betenkningstid og en prøvetid på å leve hver for seg. Begrunnelsen for separasjonstiden er å unngå overilte skilsmisser. Samtidig er tiden en påminning om at et samlivsbrudd berører flere enn to voksne.

Skilsmisse kan også kreves dersom samlivet har vært brutt i minst to år uten at ektefellene har krevd separasjon, såkalt faktisk separasjon. Skilsmisse uten forutgående separasjon kan også gis av retten i tilfeller der en av ektefellene har forsøkt å drepe sin ektefelle eller barna eller har utsatt dem for trusler, eller dersom ekteskapet er inngått i strid med forbudet mot ekteskap mellom nærstående personer eller bigami.

Bevilling til separasjon og skilsmisse gis av fylkesmannen i de aller fleste tilfellene. Det er ikke et vilkår for å få separasjon eller skilsmisse at ektefellene har avtalt hvor barna skal bo eller hvordan felles formue skal fordeles mellom dem. Dersom ikke ektefellene blir enige om disse spørsmålene i ettertid, må de eventuelt reise separat sak om dette.

I Sverige og Finland er separasjonsordningen opphevet. Hver av ektefellene er gitt en rett til å kreve skilsmisse. Dersom ektefellene ikke er enige om å skilles, eller den ene av ektefellene bor sammen med et barn under 16 år som han eller hun har omsorgen for, blir skilsmissen underlagt en betenkningstid. Hver av ektefellene kan da kreve skilsmisse etter seks måneders betenkningstid. Partene må ikke leve fra hverandre under betenkningstiden. Skilsmisse gis ved domstolene.

Danmark har regler om separasjon forut for en endelig skilsmisse. I tillegg er det rett til umiddelbar skilsmisse i enkelte situasjoner for eksempel der en av ektefellene har vært utro eller har utøvet vold mot ektefellen eller barna. Separasjon og skilsmisse gis i de fleste tilfellene ved administrativ bevilling.

I andre land er det vanlig at skilsmisse gis ved domstolene uten noen form for betenkings- eller separasjonstid. Det er vanligvis også slik at spørsmål om skifte mellom ektefellene, underholdsbidrag, bosted og samvær for barna blir avgjort i skilsmissesaken.

Regjeringen mener at ekteskapet er den beste samlivsform og at det er et problem både for samfunnet og enkeltmennesker at så mange ekteskap i dag oppløses. Det er likevel viktig å understreke at ekteskap bygger på frivillighet og at begge ektefeller derfor må ha en rett til å gå ut av ekteskapet dersom de ikke lenger ønsker å være gift. Regjeringen mener at den ordningen vi har i dag med et års separasjonstid er god fordi den sikrer at begge ektefellene får en mulighet til å tenke seg godt om før den endelige beslutningen om å oppløse ekteskapet tas. Dette gir også god anledning til å høre barnas stemme og behov. Ektefeller med barn er pålagt mekling som kan gi støtte og veiledning, slik at samlivsbruddet kan bli minst mulig belastende for barna, jf. kap. 3. Ektefeller som ønsker det kan også oppsøke familievernnet for å få hjelp med problemer i samlivet slik at samlivsbrudd kanskje kan unngås, jf. 2.3.2.

Regjeringen foreslår ikke endringer i skilsmisselovgivningen.

Spørsmålet om høyden på terskelen for å gå inn og ut av ekteskapet berører også individualiseringen i samfunnet og vårt forhold til troskap og forpliktelse. Her ønsker regjeringen å stimulere til en verdidebatt.

Tvangsekteskap er forbudt ved norsk lov (jf. straffeloven § 222). Regjeringen vil bekjempe tvangsekteskap. Barne- og familiedepartementet arbeider derfor med å utrede nærmere forslag som skal gjøre det lettere å få oppløst ekteskap som er blitt til ved tvang, jfr. 6.5.6.

2.2.3 Deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller

Det er i stor grad kvinner som velger å avstå fra lønnet arbeid for å være mer hjemme sammen med barna. Dette reduserer deres inntekt med den følge at de også får lavere pensjon. Mor og far har et likestilt ansvar for å ta omsorg for sine barn. Hvis man har valgt at en av foreldrene i en periode

⁵ NOU 1986:2 Innstilling til ny ekteskapslov del 1

skal være mer hjemme for å ta seg av barna, mens den andre er i inntektsgivende arbeid, er det ikke rimelig at den som har vært hjemme skal bære hele tapet dette medfører i forhold til pensjonsrettigheter. Deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller kan være aktuelt i forhold til målet om forpliktende samliv og foreldreskap. Ut fra et likestillings- og solidaritetsperspektiv kan også en deling av pensjonsrettigheter være viktig. Spørsmålet om deling av pensjonspoeng i dagens folketrygd har blitt vurdert en rekke ganger, men er til nå avvist fordi en slik ordning vil være både kostbar og komplisert. Pensjonskommisjonen skal vurdere hvilken betydning endringer i familie- og samlivsmønsteret kan ha for utformingen av pensjonssystemet og hvordan pensjonsordningene kan bidra til å ivareta fordelings- og likestillingshensyn. I forbindelse med en eventuell pensjonsreform vil spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter bli vurdert. Regjeringen ønsker å avvente Pensjonskommisjonens holdning til dette spørsmålet før man foretar en nærmere vurdering.

2.3 Styrking av det forebyggende familiearbeidet

Samlivsbrudd kan i mange tilfelle føre med seg problemer både psykisk, fysisk, økonomisk og sosialt. Mye tyder på at samlivsbrudd går sammen med økt hyppighet av problemer som lav selvfølelse, liten sosial kontakt, ensomhet og depresjon.⁶ En undersøkelse ledet av professor Dag Bruusgaard ved Universitetet i Oslo har vist at et samlivsbrudd dobler risikoen for å bli langvarig sykmeldt.⁷ En del bedrifter tar konsekvensen av at det er en sammenheng mellom hvordan arbeidstakerne har det hjemme og yteevne på jobb. Kongsberggruppen tar de ansattes parforhold på alvor og tilbyr samlivskurs. De ser at trivsel, motivasjon og overskudd er viktig for at medarbeiderne skal yte sin maksimale kompetanse når de er på jobb, og at

medarbeidere som trives godt hjemme i større grad trives på jobb.⁸

Regjeringen ønsker å bidra til at færre ekteskap og samliv skal gå i oppløsning og vil derfor styrke det forebyggende familiearbeidet. Det er en stor utfordring å nå familiene før samlivsbruddet eller skilsmissen er et faktum. Forskningen viser at det nytter å forebygge. Gode samliv kan langt på vei læres. Par kan lære å styrke det positive i forholdet gjennom bl.a. arbeid med forventninger og bevisstgjøring på verdier. Og par kan lære ferdigheter som reduserer det negative i samspillet og gir mer positiv kommunikasjon. Regjeringen ønsker å satse på et mer helhetlig forebyggende familiearbeid gjennom å utvide ordningen med samlivstiltak, styrke familievernets kompetanse og kapasitet og videreutvikle foreldreveiledningsprogrammet (jf. kap. 3). Det vil også være naturlig å se disse tre områdene mer i sammenheng.

Formålet med det forebyggende familiearbeidet er å hjelpe familier til å leve bedre sammen, forebygge samspillsproblemer mellom foreldre og barn og hindre familieoppløsning. Dette vil gi positive ringvirkninger også for samfunnet for øvrig, både i menneskelig og økonomisk forstand.

2.3.1 Styrke tilbudet om samlivskurs

Tilskottsordningen til samlivstiltak⁹ ble innført i 1994. Frivillige organisasjoner, institusjoner og kommuner kan få tilskudd til lokale samlivskurs. Målet med samlivstiltakene er å styrke ekteskap og samliv og forebygge familieoppløsning. På bakgrunn av den økende etterspørselen og et ønske om å redusere antallet samlivsbrudd, ønsker regjeringen å styrke tilbudet på samlivskurs. De lokale samlivskursene er et lavterskeltilbud til par og fokuserer på såkalte «vanlige problemer» i samlivet; for eksempel på hvordan bedre kommunikasjon og dialog, hvordan ta bedre vare på og utvikle parforholdet, spørsmål omkring samarbeid og arbeidsfordeling, konflikter og konfliktløsning. Kursene er kortvarige samlinger, gjerne weekenkurs, og følger et program som er utviklet for formålet. Siden 1998 har antallet kurs som benytter seg av PREP-metoden (Prevention and Relationship Enhancement Program) økt og er i dag dominerende. Det gis også støtte til kurs for par med funksjonshemmede barn, for familier med sykdom, for stefamilier eller for par med ulik kulturell bakgrunn. Foreldreveiledning har vært en del av opplegget, også gjennom egne fedretiltak. Det er i hovedsak kirkelige, humanitære og helserelevante organisasjoner som arrangerer kurs. Men også offentlige instanser, familievernkontorer, kommu-

⁶ Gähler, Michael: (1998): Life After Divorce. Swedish Institute for Social Research, Stockholm.

⁷ VG Nett 24.9.99

⁸ NRK1 – Puls 17. mars 2003

⁹ Tilskottsordningen ble opprettet i 1994 på statsbudsjettets kap. 830 Foreldreveiledning og samlivstiltak og omfatter økonomisk støtte til to typer tiltak; lokale samlivskurs/samlinger for par og til utviklingsarbeid på samlivsområdet. Støtten til lokale kurs og tiltak administreres fom. 01.01.2001 av Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), tidligere Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK). Barne- og familiedepartementet forvalter midlene til utviklingsarbeid. 2/3 av midlene går til lokal kursvirksomhet.

ner og fylkeskommuner har engasjert seg sterkere de senere årene. Mange kommuner ønsker å knytte samliv som tema sammen med foreldreveiledning med sikte på å få til et mer helhetlig forebyggende familiarbeid i kommunen.

Det gis også økonomisk støtte til utviklingstiltak som skal sikre kvaliteten, øke kompetansen og kunnskapen på feltet. Utviklingsarbeidet skal blant annet bidra til å utvikle faglig gode samlivsprogrammer, tilpasset familienes situasjon, og til å skolere kursledere.

Interessen for å sette i gang samlivstiltak har steget jevnt etter hvert som tilskuddsordningen har blitt mer kjent. I perioden 2000–2002 steg det totale antallet søknader fra 195 til 238. Samlet søknadsbeløp økte fra 12,5 til 16 mill. kroner. Den årlige summen til fordeling var imidlertid uendret; rundt 3,6 mill. kroner. I 2003 er det bevilget 1 mill. ekstra slik at bevilgningen nå utgjør i alt 4,6 mill. kroner. Men dette er fremdeles utilstrekkelig til å dekke etterspørsel og behov.

Barne- og familiedepartementet igangsatte høsten 2002 en evaluering av tilskuddsordningen til samlivstiltak. Evalueringsprosjektet utføres av Møreforskning, og rapport skal foreligge høsten 2003. Den vil blant annet se på fordelingsprofilen innenfor samlivstiltakene (kriterier for tildeling av midler, hvem har fått støtte, hvor, søkerens bakgrunn, hvilke temaer som tas opp mv.) og spørre kursdeltakerne hvordan de har opplevd kursene. Foreløpige resultater viser at, selv om alle fylker i landet har søkt i perioden 1994–2002, har det vært flest søknader fra tettbygde fylker (Oslo og Akershus, Rogaland, Hordaland), mens spredtbygde fylker med lavt innbyggertall og med få store byer (Finnmark, Troms, Sogn og Fjordane) har hatt lav søknadsmengde.

I Norge er det foretatt få evalueringer av samlivstiltak. Internasjonalt er det imidlertid gjennomført evalueringsstudier som viser at tiltakene kan ha en positiv effekt. Amerikanske og tyske studier av PREP-kurs fire til fem år etter kurset, viser at par som har deltatt på kurs er mer fornøyde med parforholdet og har bedre evne til problemløsning enn par som ikke har vært på kurs.¹⁰ Men når det

gjelder å kunne styrke parforholdet og forhindre samlivsbrudd er den forebyggende effekten av samlivskurs mer usikker og vanskelig målbar. For å kunne måle eller konkludere om tiltakene har varig forebyggingsseffekt, bør kursdeltakerne derfor følges opp over relativt lang tid. Det er sannsynlig at den forebyggende effekten av samlivskurs vil kunne økes gjennom tilbud om regelmessige «oppfriskningskurs» i årene etter det første gjennomførte kurset.

Evaluerer av kurset «Du og jeg og vi to» i regi av Nasjonalforeningen for folkehelse viste at de fleste hadde positive erfaringer med samlivskurset.¹¹ Men samtidig gikk det fram at 60 prosent av deltakerne hadde utdanning på høyskole/universitetsnivå. Dette er en mye større andel enn blant befolkningen generelt (ca. 22 prosent). Dessuten vet vi at det er en svak tendens til høyere skilsmiseprosent blant de med lavest utdanning. Det er ikke grunn til å tro at utdanningsnivået fordeler seg annerledes blant deltakere som følger andre typer samlivskurs. Dette kan tyde på at det i dag er en skjevfordeling mellom ulike gruppers deltakelse på slike kurs. Det er også sannsynlig at de som har valgt å være med på samlivskurs, i utgangspunktet er svært innstilt på og motiverte for å prøve og forbedre samlivet.

Målet er å medvirke til at samlivskurs kan bli et mer etablert tilbud til nyetablerte par tilknyttet det lokale forebyggende familiarbeidet. Det er et mål for regjeringen at samlivskurs kan bli tilgjengelige over hele landet for å nå flest mulig. Kurstilbudet bør mangfoldiggjøres og det må utvikles ulike modeller for kursvirksomheten slik at flere vil delta. Samlivskurs er et lavterskeltilbud og må ikke oppfattes som et behandlingstilbud. Det er et tilbud til de som vil forebygge konflikter og investere i et varig og forpliktende samliv.

Det er også viktig å bedre informasjonen om og markedsføringen av samlivstiltakene på aktuelle og kanskje andre arenaer enn tidligere (for eksempel gjennom familievern og helsestasjoner, i ulike media, gjennom frivillige organisasjoner, offentlige kontorer, arbeidsliv, ved utdanningssteder osv). Om antallet samlivstilbud skal økes, vil det også være behov for flere kursledere og for videre kvalifisering av dem.

Blant annet på bakgrunn av resultatene av evalueringen av tilskuddsordningen og pågående forskning på området, vil regjeringen vurdere nærmere hvordan man kan få til en bedre spredning slik at samlivstiltakene kan utvikles til å bli et mer allment tilbud – både overfor nyetablerte og mer etablerte par.

¹⁰ Markman, H., Renick, M.J., Floyd, F., Stanley, S. & Clements, M. (1993). Preventing marital distress through communication and conflict management training: A four and five year follow-up. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 62, s. 1–8. Samt Thurmaier, F., Engl J. & Hahlweg K. (1999): Eheglück auf Dauer? Methodik, Inhalte und Effektivität eines präventiven Paarkommunikationstrainings – Ergebnisse nach fünf Jahren. *Zeitschrift für Klinische Psychologie* 28, 54–62.

¹¹ Halvorsen, Anne (1996) : «Du og jeg og vi to». FOU-rapport 10/96, Agderforskning

2.3.1.1 Tilbud om gratis samlivskurs til alle

Samlivstiltakene har en viktig forebyggende oppgave i det å forhindre at kriser oppstår og at de får utvikle seg. Forskning tyder på at samlivskurs kan være et viktig incentiv til å bedre kommunikasjonen og dialogen i parforholdet og til å bryte med dårlige kommunikasjonsmønstre. Den forebyggende effekten mht. samlivsproblemer synes å være størst hvis samlivskurs settes inn i en tidlig fase av parforholdet, helst i løpet av det første året, dvs. før samhandlingsmønstre og måter å håndtere konflikter på har blitt for automatiserte og vanskelige å påvirke.¹²

Som et bidrag til bedre og mer varige samliv vil regjeringen arbeide for at alle ektepar og samboere får tilbud om et gratis samlivskurs når de får sitt første barn. Et samlivskurs inneholder sentrale elementer om hvordan det positive i parforholdet kan styrkes, som for eksempel forpliktelse, vi-tenkning, langsiktighet, oppgjør, vennskap. Slike verdier får ofte mer innhold og mening når man har fått et barn sammen. Gode og varige parforhold er noe det offentlige bør satse mye på, fordi det grunnleggende sett angår barns oppvekstvilkår. Vi vet at foreldres evne til å være gode rollemodeller for barn henger sammen med hvordan de to har det som par.

Helsesøster kan på sitt første hjemmebesøk etter fødselen (hvor normalt begge foreldrene er til stede) gi paret et gavekort på et endags samlivskurs. Ved at invitasjonen formidles av helsestasjonene alminneliggjøres tilbudet. Dessuten er dette et viktig anliggende i det forebyggende helsearbeid. Samliv er folkehelse. Helsesøster har en mulighet til kontinuitet og oppfølging.

Gjennom slike kurs kan en samtidig formidle tilrettelagt faktainformasjon om rettigheter og forpliktelse i samboerskap og ekteskap.

Et endagskurs, til forskjell fra et helgekurs, vil

gjøre det praktisk mulig for spebarnsforeldre å komme av gårde. Erfaring tilsier at en kan få formidlet vesentlig kunnskap i løpet av et dagskurs samtidig som en når langt flere. Et endagskurs vil være en god forebyggende investering.

Barne- og familiedepartementet vil sette ned en prosjektgruppe som kan jobbe fram et opplegg med et mål om i løpet av to år å ha regelmessige tilbud om endagskurs for nybakte foreldrepar i første omgang i halvparten av landets kommuner.

2.3.2 Styrke familieverntjenesten

Familievernet arbeider med relasjonelle problemer i familien. Familievernkantorene har to lovpålagte oppgaver. De skal gi tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. For å ivareta barns behov er kontorene pålagt å foreta mekling etter ekteskapsloven og barneloven. I tillegg har kontorene en tredje, frivillig oppgave: Å drive utadrettet virksomhet i form av informasjon og veiledning til publikum og det øvrige hjelpeapparat.

Det finnes familievernkontorer i alle landets fylker, 65 til sammen hvorav 27 er private/kirkelige og 38 er offentlige. Departementet ønsker et slikt mangfold i tilbudet, og har understreket dette i Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) hvor det står:

«Når det gjelder familievernet, vil departementet opprettholde forslaget om at det private tilbudet etter en statlig overtakelse fortsatt skal utgjøre en viktig del av det samlede tjenestetilbudet».¹³

Fylkeskommunene har ansvar for å planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten i sine respektive fylker. Fra 01.01. 2004 skal staten overta de fylkeskommunale oppgavene på familievernområdet.¹⁴

Familievernet er en lavterskeltjeneste. Klientene kan oppsøke familievernkantorene uten henvisning og tilbudet er gratis både når det gjelder familiebehandling og mekling. Familievernkantorene har en viktig rolle i å løse ekteskapskonflikter og forebygge skilsmisser og samlivsbrudd. Videre kan de bidra med rådgivning og terapi ved oppløsning av parforhold. Familievernet gir også tilbud til enslige og enslige forsørgere som opplever familierelaterte problemer enten i form av generasjonsproblemer, samlivsbrudd eller samarbeidskonflikter om felles barn.

Familievernet er en etterspurt tjeneste. I løpet av 2001 har familievernkantorene arbeidet med 24 300 saker.¹⁵ Problemstillinger rundt parforholdet er oppgitt som viktigste grunn for henvendelse

¹² Thuen, Frode (2003): Samlivsbrudd og psykisk helse: Forebyggende tiltak. Tidsskrift for Norsk Psykologforening. Januar 2003, s. 12–22.

¹³ Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkantorer (familievernkantorloven) mv.

¹⁴ Innst.O.nr.64 (2002–2003) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkantorer (familievernkantorloven) mv.

¹⁵ Dette er første året det publiseres offisiell statistikk for familieverntjenesten i regi av Statistisk Sentralbyrå. Statistikken baserer seg på tall fra alle familievernkantorene i landet, med unntak av kontorene i Finnmark. Statistikken inneholder fremdeles enkelte svakheter.

i rundt halvparten av sakene. Foreldre-barn-relasjon er også en hyppig henvendelsesgrunn. I hele 87 prosent av sakene tok partene selv kontakt med familievernnet. I nesten syv av ti saker var en kvinne den som henvendte seg først til familievernkontoret. Barn under 18 år oppgis sjelden å være primærklient eller samtalepartner. Imidlertid var det barn i alderen 0–5 år i husholdningen i drøyt 9 800 av sakene familievernnet arbeidet med i 2001, og barn i alderen 6–12 år i 10 500 saker.

Barne- og familiedepartementet har økt ressursene til kompetanseformål både i 2002 og 2003 og har nylig lagt fram rapporten *Kompetansetiltak i familievernnet*.¹⁶ Det er behov for en styrking av midler til gjennomføring av tiltak i kompetanseplanen i årene framover. Målsettingen er å gjennomføre en systematisk og helhetlig kompetanseutvikling for ansatte i tjenesten, til beste for familienes behov. Planen tar opp de utfordringene familievernnet står overfor, og lanserer tiltak for å sette tjenesten i bedre stand til å møte dem. Planen inneholder både kortsiktige og langsiktige tiltak. Arbeidet med iverksetting av kompetansetiltakene startet i 2002. Planen er ment å være «rullerende» og skal vurderes og oppdateres jevnlig.

Som et ledd i arbeidet med å forebygge brudd i familier og forebygge fastlåste konflikter mellom foreldre er det spesielt viktig at familievernnet videreutvikler sin utadrettede informasjon overfor allmennheten, dvs. øker sitt pedagogiske ansvar for å formidle hva som skal til for å få samliv og familieliv til å fungere, og hva som er nødvendig i forhold til avtaler og samarbeid om barn ved brudd mellom partnere. Det er viktig å synliggjøre at samlivsproblemer er et allment fenomen, og at det finnes tilbud som kan gi hjelp i slike situasjoner.

Det er videre viktig at familievernnet synliggjør sin profesjonelle kompetanse overfor andre faggrupper og etater, og videreutvikler samarbeidet med andre og beslektede tjenester. Dette gjelder ikke minst barnevernet, men også psykisk helsevern, deler av rusomsorgen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og andre. Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig at flere familievernkontorer enn i dag holder samlivskurs og gir foreldreveiledning.

Tjenesten har behov for ytterligere å utvikle sin kompetanse på barn og relasjoner barn – voksen. Det tradisjonelle perspektivet der paret har vært behandlingsenheten, er nå utvidet til familien som

helhet. En slik perspektivutvidelse er nødvendig av hensyn til, men også som følge av den økte oppmerksomhet barnet og barnets situasjon har fått i familiepolitikken generelt.

Det er et mål å kvalifisere fagpersoner som kan arbeide med sterkt konfliktfylte relasjoner, slik at man raskt kan få etablert et tilbud til familier som i dag ikke selv greier å takle forholdet til barna med vanlig mekling. I den forbindelse må man styrke utviklingen av meklingsmetodikk i saker som preges av fastlåsthet (jf. 3.4.4).

Stadig nye grupper etterspør familievernets kompetanse. Det gjelder for eksempel familier med funksjonshemmede barn. Disse familiene opplever gjerne spesielle vanskeligheter, og trenger derfor tilpassede tilbud. Det er igangsatt et prosjekt som i løpet av en treårsperiode skal kunne gi et landsdekkende tilbud om samlivsveiledning for foreldre med funksjonshemmede barn, forankret ved utvalgte familievernkontor.

En spesiell utfordring er å komme i dialog med og gi et tilbud til familier som har sin kulturelle referanseramme for samliv og oppdragelse fra et annet samfunn enn det norske. Familievernnet må øke kompetansen på, og styrke tilbudet til, familier med minoritetsbakgrunn. Det er behov for å utvikle tilpassede familierapeutiske tilbud, men familievernnet må også kunne møte mer spesiell problematikk som for eksempel tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og traumer. Samarbeid med aktuelle kompetansemiljø er både utfordrende og ønskelig.

Regjeringen ser et behov for å øke kapasiteten i familievernnet. En økning både i forhold til kompetanse og kapasitet i familievernnet vil gjøre tilbudet om rådgivning og behandling tilgjengelig for flere og dermed også imøtekomme behovet for en mer rettferdig fordeling av en etterspurt tjeneste.

En rekke familievernkontorer har lang ventetid for familier som ønsker hjelp til å takle ekteskap, samliv og foreldreskap. Dette kan resultere i at hjelpen til familien kommer for sent. Et moment her er personellressursene i forhold til hvor mange innbyggere familievernkontorene er ment å betjene. Kapasiteten ved familievernkontorene i de ulike fylkene varierer mellom 4 074 innbyggere per årsverk, slik situasjonen er i Finnmark, til 16 855 innbyggere per årsverk slik situasjonen er i Sør-Trøndelag.¹⁷

Det er videre grunn til å anta at arbeidet med å synliggjøre familievernets kompetanse overfor andre faggrupper, etater og allmennheten generelt vil øke pågangen til kontorene ytterligere.

Skal man klare å innfri målet om en mer utadrettet virksomhet, krever også det kapasitetsøkning. Erfaringen viser at utadrettet virksomhet ofte

¹⁶ Kompetansetiltak for familievernnet. Rapport utgitt av Barne- og familiedepartementet i 2002

¹⁷ Tall innhentet fra fylkeskommunene per 15.04.02

blir nedprioritert, noe som til en viss grad skyldes for liten kapasitet ved kontorene.

Også i en rapport fra Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR)¹⁸ ble behovet for å styrke eksisterende kontorer og etablere nye, understreket. Det har ikke skjedd noen vesentlig kapasitetsøkning i familievernnet etter denne kartleggingen. Pågangen på familievernkontorene og beho-

vet for familievernets tjenester har økt siden kartleggingen.

Regjeringen vil derfor gradvis tilføre familievern tjenesten økte ressurser for å styrke kompetanseutviklingen i familievernnet, for å etablere nye kontorer der det er behov for dette, samt tilføre nye stillinger ved noen eksisterende kontorer der ventetiden er lang.

¹⁸ Prosjektrapport 1997:9 Kapasitet i familievernnet

3 Forpliktende foreldreskap

3.1 Barna i sentrum – foreldreskap et livslangt prosjekt

Det er bra for barn å leve sammen med både mor og far slik de aller fleste barn i Norge gjør, men det er selvfølgelig ikke alltid mulig. 76 prosent bor med både biologisk mor og far, hvorav 62 prosent med gifte foreldre og 14 prosent med samboende foreldre. 17 prosent bor med mor alene. Dette er den mest utbredte familietyper for barn å bo i etter gifte foreldre. Tre prosent bor med far alene og fem prosent med mor eller far og stefar/stemor. Foreldre har stor betydning for barns liv og utvikling. Verken økt kvinnelig yrkesdeltagelse eller økt bruk av barnehage svekker foreldrenes betydning og foreldrene er de viktigste rollemodellene. Både menn og kvinner bruker mye tid til samvær med barn, men det er store forskjeller mellom familier. Et ansvarlig foreldreskap gjelder begge kjønn og alle familietyper.

Økningen i kvinners yrkesaktivitet har ikke blitt motsvart av en tilsvarende nedgang i menns yrkesaktivitet. Tiden hvor en av foreldrene er tilstede hjemme sammen med barnet har dermed gått noe ned. Det betyr ikke at tiden til aktiv omsorg for barn har gått ned. Det var en klar økning for mødrene i perioden 1971–1990. Etter 1990 kan det imidlertid se ut til at denne utviklingen er snudd. Både for dem med de minste barna og for dem med noe større barn var det en viss nedgang i tiden til aktiv omsorg på 1990-tallet. Som for mødre, finner vi blant fedre en betydelig økning i tiden til aktiv omsorg for barn siden 1971. Ulikt hva som er tilfelle blant mødre, ser det ikke ut til å ha vært noen nedgang i omsorgsarbeidet på 1990-tallet blant fedre. Nivået er omtrent det samme i dag som i 1990 (jf. vedlegg 2). Fedrene har blitt viktige omsorgspersoner. De ønsker å utvikle en mer aktiv og nærværende farsrolle, og har i stor grad liknende prioriteringer som mødrene. I familier

med de minste barna er det allikevel fortsatt stor forskjell mellom mor og far i tid brukt til omsorg, dette til tross for fedrekvoten i fødselspengeordningen. Forskjellen jevner seg ut etter hvert som barnet blir større.

Regjeringen mener at ekteskapet er den beste ramme om barns oppvekst, jf. Sem-erklæringen. Samtidig mener regjeringen at det må legges til rette for at foreldreskapet skal bestå også når foreldrene ikke bor sammen. Tall fra 1999 viser at i alt 21 400 barn under 18 år var berørt av samlivsbrudd mellom foreldrene dette året.¹ En skilsmisse virker gjennomgripende inn i barns liv. Ikke bare det faktum at mor og far skal flytte fra hverandre, men også de vanskelige familieforholdene som har gjort en slik løsning nødvendig, medfører at barna er i en belastende livssituasjon, en livskrise. De fleste barn kommer godt gjennom krisen. Men både i den hverdagslige livssituasjonen og på dypere følelsesmessige plan blir tilværelsen mer komplisert.²

Det er i de fleste tilfeller til barnets beste å beholde kontakten og ha samvær med begge foreldrene. På den måten kan endringen i livssituasjonen til barna mildnes ved at de får ta del både praktisk og følelsesmessig i familiens nye liv. Etter regjeringens syn er det ikke sosialt akseptabelt at foreldre til felles barn slutter å samarbeide om barnets ve og vel. Et ansvarlig foreldreskap er ikke tidsbegrenset.

Moderne familieformer omfatter i stor grad også «særkullsbarn» og steforeldre er daglige omsorgspersoner samtidig med at kontakten og samværet med biologisk forelder skal opprettholdes og videreutvikles. Utfordringene kan være betydelige for par som har omsorgen for «mine, dine og våre barn», og barnas medbestemmelse i tilrettelegging av familielivet er grunnleggende. Barns beste, uansett foreldres valg av samlivsform, er i fokus for regjeringens samlivs- og oppvekstpolitikk.

Gifte foreldre har automatisk felles foreldreansvar (jf. 3.4.2). En undersøkelse om meklingsordningen viste at 96 prosent av de foreldrene som var gift fortsatte å ha felles foreldreansvar etter samlivsbruddet. Ett år etter at de hadde vært til mek-

¹ Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB Rapporter 2001/40. Undersøkelsen var den første som ved hjelp av offentlig statistikk kartla antallet samboerbarn berørt av brudd mellom foreldrene.

² Schau, Morten (1988): Barnet i skilsmisken. I Fokus 3/1988

ling i forbindelse med separasjonen, var det 84 prosent av foreldrene som fortsatt hadde felles foreldreansvar.³ Foreldre har i utgangspunktet en rett til å bestemme over sine barn og til å ha dem hos seg. Denne retten kan ikke uten videre tas fra dem. Barnets velferd er primært foreldrenes ansvar. Begrunnelsen er at foreldrene etter vanlig oppfatning er bedre i stand til å ivareta barnets interesser enn det offentlige.

Foreldre med foreldreansvar har rett og plikt til å gi barnet omsorg og omtanke og til å ta avgjørelser i personlige forhold. Dette gjelder blant annet barnets oppdragelse og avgjørelser om skolegang og religion. Også foreldre uten del i foreldreansvaret har rettigheter og forpliktelser i forhold til sine barn. Alle foreldre har i utgangspunktet en plikt til å bidra til barnets underhold og en rett til samvær med barnet. De har også rett til å få opplysninger om barnet fra den/de som har foreldreansvaret og fra offentlige instanser. Foreldres rettigheter og forpliktelser overfor barnet følger både av norsk rett (blant annet barneloven) og av internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av (blant annet Barnekonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og økonomiske rettigheter, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen). I konvensjoner om menneskerettighetene er det i første rekke foreldrenes rettigheter som kommer til uttrykk: Foreldrenes rett til å ha barnet hos seg, til å være sammen med barnet og til å bestemme over utdanning og religiøs oppdragelse. Foreldrenes rett til å bestemme over barnet begrenses av barnets rett til å være med å ta avgjørelser og rett til å bli hørt, og av det offentliges rett til å gripe inn for eksempel ved barnevernet.⁴

Sentralt i FNs barnekonvensjon står prinsippet om barnets beste. Ifølge konvensjonens artikkel 3 skal det ved alle handlinger som vedrører barn først og fremst tas hensyn til hva som gavner barnet best. I artikkel 9.1 heter det at barnet har rett til å holde kontakt med begge sine foreldre, dersom dette ikke strider mot barnets beste. I artikkel 18.1 fremgår videre at begge foreldre har et felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling, og barnets beste skal være hovedsaken. Det kan oppstå motsetninger mellom hva som er best for barnet

og hva foreldrene ønsker, selv om samsvar naturligvis er det vanligste. FNs barnekomité uttaler at barnets beste bør tillegges stor vekt ved slike interessekonflikter, og det ligger en stor utfordring i å lytte til barnets egne synspunkter. I barnekonvensjonens artikkel 12 heter det at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har rett til fritt å uttrykke disse. Det heter også at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Regjeringen har nylig lagt fram Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov. I proposisjonen foreslås det å inkorporere barnekonvensjonen i norsk lov ved å føye den til listen over menneskerettskonvensjoner som etter menneskerettsloven (lov 21. mai 1999 nr. 30) skal gjelde som norsk lov. Det foreslås også endringer flere steder i lovverket for å synliggjøre konvensjonen bedre, og konkretisere hvilke rettigheter og plikter som følger av barnekonvensjonen i ulike sammenhenger. Dette innebærer bl.a. forslag om endringer i barneloven, barnevernloven og adopsjonsloven for å synliggjøre og presisere barnets rett til å bli hørt, jf. artikkel 12.

Barneloven slår fast barns rett til samvær med begge foreldrene etter samlivsbrudd. Foreldrene kan avtale at barnet skal bo like mye hos begge selv om mor og far ikke bor sammen. Ulike undersøkelser antyder at mellom 4 og 10 prosent av barna deler bosted mellom mor og far, mellom 8 og 12 prosent bor fast hos far, og mellom 78 og 88 prosent av barna bor fast hos mor. I følge en fersk undersøkelse om samværsfedre har ca. 60 prosent av samværsfedrene såkalt vanlig samvær med barnet⁵, dvs. en ettermiddag i uka, annenhver helg og 14 dager i sommerferien og jul eller påske. Dersom en ser på lagmannsrettsavgjørelser om fast bosted i årene 1998–2000, ser bildet annerledes ut. I 49,6 prosent av sakene fikk mødrene medhold i at barna skulle bo fast hos dem, i 7 prosent av sakene ble søsken delt. Far fikk medhold i at barn skulle bo fast hos ham i 43,4 prosent av sakene.⁶ En gjennomgang av behandlingen av barnefordelingssakene der en av foreldrene påklager fylkesmannens avgjørelse til Barne- og familiedepartementet, viser at av totalt 59 saker er resultatet blitt at far skal ha barnet boende fast hos seg i 29 av sakene, mens mor skal ha barnet boende fast hos seg i 30 av sakene.

Når de fleste barna bor fast hos mor etter samlivsbrudd, kan en ikke av det slutte at så mange foreldre ser denne ordningen som den ideelle. Vi vet at mange innenfor samlivet vektlegger samarbeid og fellesskap om foreldrerollen og kanskje også definerer arbeidsfordelingen som relativt

³ Tor-Johan Ekeland og Vidar Myklebust (1997): Foreldremekling – Brukarperspektivet. Møreforskning Volda

⁴ Lucy Smith: Foreldremyndighet og barnerett. Universitetsforlaget. Lucy Smith og Peter Lødrup: Barn og Foreldre.

⁵ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA-rapport 15/02

⁶ Skjørten, Kristin (2002): Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 2998–2000. Notat til Barne- og familiedepartementet juni 2002. Se også vedlegg 2.

likestilt på tross av at hun i praksis prioriterer familiefellesskapet høyere enn ham og han prioriterer jobben høyere enn henne.⁷ Når man skal bestemme hvem barn skal ha fast bosted hos, kan en slik ulikhet i fordeling av ansvar i familien bli et forhandlingskort. Det kommer kanskje ikke så langt som til en reell diskusjon om bosted fordi begge ser det som den naturlige løsning at barn blir boende hos mor. I undersøkelsen om samværsfedrene svarte hele 60 prosent at de ønsket en annen fordeling av hvor barnet skal bo enn det foreldrene faktisk praktiserte. Av disse ønsket 12 prosent å ha barnet boende fast hos seg, og 47 prosent ønsket delt bosted. Den samme undersøkelsen viste at 62 prosent av fedrene gjerne skulle hatt mer samvær med barnet. 70 prosent tror at barnet ønsker mer samvær.

I tillegg til at det fortsatt finnes en generell ulikhet mellom kvinners og menns faktiske tidsbruk og prioriteringer i familien, er det også mye som tyder på at spørsmålet om hvor barnet skal bo etter samlivsbrudd rører ved dype forestillinger om roller og identiteter knyttet til morskap og farskap. Slike forestillinger kan kanskje i noen tilfeller også leve videre uavhengig av den arbeidsdelingen foreldrene faktisk praktiserer i samlivet. I en undersøkelse gjort i 2000 svarer bare en og en halv prosent av norske kvinner at de kunne tenke seg:

«å overlate omsorgen for barna til faren i tilfelle et samlivsbrudd».⁸

Kanskje er det slik at det å la barna ha fast bosted hos far kan oppleves som uforenlig med å være en god mor og leve opp til vår kulturs definerings av kvinnelighet.

I den offentlige debatt har både politikere, institusjoner, interessegrupper og privatpersoner drøftet årsaken til at overvekten av barn bor hos mor og at samværet mellom fedre og barn er mindre omfattende enn en kunne ønske. Man må heller ikke undervurdere ringvirkningene av det rollemønster som skapes gjennom naturgitte forskjeller som svangerskap, fødsel og amming ved omsorgsstart.

⁷ Haavind, Hanne (1984): Fordeling av omsorgsfunksjoner i småbarnsfamilier. I: Rudie (red.): Myk start, hard landing. Universitetsforlaget, Oslo.

⁸ Norsk Gallup Institutt (2000): Kvinne hva vil du? Markedsundersøkelse for bladet Henne. Trine Lund, Norsk Gallup A/S.

⁹ Brandth, Berit og Elin Kvannd (1996): Nye fedre i likestilte familier. I Familie for tiden. Stabilitet og forandring. Redigert av Berit Brandth og Kari Moxnes

¹⁰ Skirbekk, Sigurd (2002): Kampanjejournalistikk og politisert forskning. Et eksempel fra norsk «homoforskning». I Inter Medicos 1–2:2002

I dette kapitlet drøftes hvordan en kan styrke kontakten mellom barn og foreldre etter samlivsbrudd, herunder hvorvidt delt bosted kan være et egnet virkemiddel. Videre kan samboerfedres svake juridiske stilling i forhold til barnet sammenlignet med gifte tenkes å ha betydning. Videre drøftes meklingsordningen og foreldreveiledningen samt adopsjonsfeltet. Til slutt drøftes hvorvidt offentlige overføringer til enslige forsørgere er tilpasset løsninger der barn bor omtrent like mye hos hver av foreldrene.

3.2 Farsrollen

Det siste tiåret har vært en periode med stor oppmerksomhet rundt farsrollen. Det har blitt en alminnelig og styrket oppfatning at fars medvirkning i barns liv er viktig. Det er viktig for barn å ha en mannlig rollemodell å identifisere seg med, og her har far en særstilling. Derfor finnes bl.a. egne forskrifter til likestillingsloven om kvotering av menn til arbeid i barnehage og skole. Far har fått nye og forbedrede rettigheter i forbindelse med fødsel og de fleste som har slik rett, benytter muligheten til å være hjemme med barnet. Imidlertid er det ikke så mange som er hjemme mer enn de fire ukene som fedrekvoten varer, jf. 4.1.1. Fødselspermisjonen brukes til å være aktive fedre, mindre til å ta del i husarbeidet.⁹ Far bruker mer tid på omsorg for barn enn noen gang tidligere, spesielt sammen med de litt større barna. Fedre bruker samtidig betydelig mer tid i yrkeslivet enn mor. Etter skilsmisse og samlivsbrudd ønsker stadig flere fedre å fortsette å utøve sitt farskap. Vi har fått aktive fedreforeninger, blant annet fordi en del enslige fedre føler seg diskriminert i forhold til praktisering av samvær. Det kan være innvendinger mot lovverket eller påstått undergraving av eksisterende rettigheter eller avtaler. Amerikansk forskning om barn som er vokst opp uten fedre viser at de kommer dårligere ut økonomisk, helsemessig, atferdsmessig, fullfører sjeldnere høyere utdanning og gjør gjennomgående en dårligere yrkeskarriere enn de som er blitt stimulert av to foreldre.¹⁰ Funnene peker på viktige spørsmål, men det må tas et forbehold med å overføre dem til norsk virkelighet. Det trengs mer forskning om disse sammenhengene i Norge.

3.3 Drøfting av delt bosted som et virkemiddel

Regjeringen er opptatt av at barnet skal ha så god

kontakt som mulig med begge foreldrene etter et samlivsbrudd. Det førende prinsippet er imidlertid selvbestemmelsesretten til foreldrene. Utgangspunktet er at foreldrene har full frihet til å avtale seg imellom hvor barnet skal bo og omfanget av samvær. Bor barnet fast hos den ene av foreldrene er det denne forelderen som kan ta avgjørelser om valg av skole, barnehage, flytting innenlands og større avgjørelser om dagliglivet uten at den andre forelderen kan sette seg imot det (avgjørelsesmyndighet). Dersom foreldrene er enige om å ha bostedsmyndigheten sammen og barnet bor mye hos begge foreldrene kalles det en ordning med «delt bosted». Med denne ordningen er foreldrene likestilte med hensyn til retten til å ta beslutninger på barnets vegne, så som valg av skole, barnehage, flytting innenlands og større avgjørelser om dagliglivet. Delt bosted kan imidlertid ikke pålegges av retten eller fylkesmannen i en barnefordelings-sak. Det er altså en frivillig ordning som bare gjelder så lenge partene er enige om den. Dette vil si at dersom partene blir uenige om spørsmål som faller inn under den avgjørelsesmyndigheten som er knyttet til barnets bosted som for eksempel flytting innenlands, eller hvorvidt barnet skal gå i barnehage, og reiser sak for retten eller fylkesmannen, må retten/fylkesmannen avgjøre at barnet skal bo fast sammen med en av foreldrene. Det er da bostedsforelderen som har denne avgjørelsesmyndigheten alene.

Etter hvert som barnet utvikles og modnes, er det også viktig at foreldrene og andre hører på hva barnet har å si før de tar en avgjørelse om hvor barnet skal bo.

I 1999 fremmet stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet et forslag om å endre barneloven.¹¹ Forslaget gikk ut på at begge foreldre skulle gis lik rett til samvær med og foreldreansvar for sine barn. Lovforslaget innebar at barna skulle bo en uke hos hver av foreldrene inntil noe annet var avtalt eller fastsatt. Dersom en av foreldrene hindret at felles omsorg kunne gjennomføres, skulle den andre ved dom kunne få omsorgen for barnet alene i en periode på inntil seks måneder.

I Innst.O.nr.44 (2000–2001) tilrådte flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen Odelstinget ikke å bifalle forslaget:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er behov for en mer grundig behandling av et slikt forslag på grunnlag av bedre og bredere dokumentasjon enn i det foreliggende Dok.nr.8-forslaget og ber departementet komme tilbake med egen sak».

I innstillingen er komiteen enig med forslagsstillerne i at det som hovedregel er barnets beste å beholde kontakten og ha samvær med begge foreldre etter et samlivsbrudd. De erkjenner at barn ofte mister eller får redusert sitt samvær med far etter et samlivsbrudd, selv om det har vært en politisk målsetting i mange år å gi barna mer kontakt med far. De mener det er viktig med god kontakt med far for å skape rollemodeller for barna. Komiteen mener derfor at menn i større grad må likestilles med kvinnene i forhold til omsorg for barna for å sikre barna god kontakt med begge foreldrene. Dagens lov legger premissene for hvilken kontakt barna har med begge foreldre etter et samlivsbrudd. Det er derfor viktig at departementet ser på om dagens lovverk fungerer etter de politiske målsettinger som gjelder, og om det er behov for endringer for å sikre barns kontakt med begge foreldre.

Komiteen mener at foreldrene fortsatt skal ha full avtalefrihet med hensyn til hvor barnet skal bo og hvor omfattende samværsordningen bør være. Komiteen mener at det er barnets beste som må være utgangspunktet for loven, og at det i de fleste situasjoner vil bety mest mulig samvær med begge foreldrene.

Delt bosted er en ordning som betyr maksimal kontakt og samvær med begge foreldrene. Mange har god erfaring med ordningen. Men ordningen innebærer at barnet har to hjem og når man skal vurdere om delt bosted skal inn i loven som en hovedregel, kan det bli en vanskelig avveining mellom disse to hensynene.

3.3.1 Likere muligheter til å være foreldre

Noen fedre føler at de etter et samlivsbrudd mister mye av kontakten med barna fordi barna blir boende hos mor og har begrenset samvær med far. Fedrene føler at kontakten i hverdagen går tapt og at de dermed får en perifer stilling i forhold til oppdragelse og omsorg for sine barn. En ordning der barna bor like mye hos hver av foreldrene ville kunne gi begge tid sammen med barna og innflytelse på barnas oppdragelse, utvikling og hverdag.

Det har vært hevdet at selv om barneloven i sin ordlyd er kjønnsnøytral, virker den i praksis slik at barn stort sett blir boende hos mor etter et sam-

¹¹ Forslaget ble framsatt i følgende dokument: Dok.nr.8:44 (1998–1999) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold og Siv Jensen om lov om endringer i lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova). (endring av kap. 5 og 6 – Begge foreldre gis lik rett til samvær/foreldreansvar for sine barn).

livsbrudd. En hovedregel som sier at barna skal bo like mye hos hver av foreldrene blir derfor av noen sett på som et virkemiddel for å gjøre foreldre mer likestilt i lovverket. Forskning viser at hvilke bosteds- og samværløsninger som velges etter et samlivsbrudd nøye henger sammen med hvilken ansvarsdeling partene hadde under samlivet. Dersom fedre skal få en mer aktiv omsorgsrolle i forhold til barn etter et samlivsbrudd, er det derfor også viktig å se på forhold som ligger utenfor barnelovens virkeområde, som for eksempel fordelingen av yrkesarbeid, husarbeid og omsorgsarbeid som i dag er skjev mellom mødre og fedre, selv om det har skjedd en utjevning av forskjellene de siste tiårene.

I de tilfeller der konfliktnivået er så høyt at foreldrene må ha hjelp fra det offentlige for å avgjøre hvor barna skal bo fast og hvor omfattende samværsordningen skal være, kan de henvende seg til retten eller fylkesmannen¹². Det vil gå noe tid før avgjørelse foreligger. Dersom barnet i perioden etter bruddet har bodd sammen med en av foreldrene, kan det få avgjørende betydning for den endelige avgjørelsen av hvor det skal bo i fremtiden også. En hovedregel med delt bosted ville føre til at foreldrene i utgangspunktet ville stille mer likt og at en avgjørelse i stor grad måtte bygge på andre momenter enn hvor barnet har bodd i perioden etter bruddet. Dette argumentet kan imidlertid ikke alene være avgjørende for vurderingen av om en slik hovedregel bør innføres.

3.3.2 Vil en ordning med delt bosted fungere konfliktdependende?

Det er anslått at i 15 – 20 prosent av familiene er det langvarige og fastlåste konflikter om barna etter samlivsbrudd.¹³

For nesten alle par som skiller seg går konflikten ned etter hvert, men tiden det tar til konflikten demper seg varierer. En undersøkelse rapporterer at konfliktnivået har stabilisert seg på et

moderat nivå 18 måneder etter en turbulent periode før, under og etter separasjonen. En annen undersøkelse viser at 25 prosent av konfliktene er levende etter tre og et halvt år. En tredje undersøkelse viser at konfliktene var tilstede 30 måneder etter.¹⁴ Hvor mye av konfliktene som skyldes uenighet knyttet til barna er uklart.

En påstand er at en hovedregel om at barna skal bo like mye hos hver av foreldrene vil kunne virke konfliktdependende. Ingen av foreldrene ville oppleve å føle avmakt ved å bli definert som en «reserverforelder» som må innrette seg etter de rammer bostedsforelderen setter. I stedet kan foreldrene oppleve at de i utgangspunktet står likt innenfor et fortsatt reelt foreldrefelleskap.

Mye tyder på at til tross for at den reelle forskjellen i foreldrenes avgjørelsesmyndighet rent juridisk ikke er så stor, føles den i mange tilfelle som betydelig i praksis, ved at samværsforelderen opplever å være definert som en nummer to-forelder. Forskjellen i avgjørelsesmyndighet kan for eksempel føre til at samværsforelderen opplever at bostedsforelderen har mer reell innflytelse over organisering av samvær og kontakt med barnet selv om loven i seg selv ikke etablerer noen formell forskjell i forhold til dette spørsmålet. I en undersøkelse oppga så mange som 35 prosent av de fedrene som ikke hadde truffet barnet sist måned at grunnen var at mor til barnet ikke ville.¹⁵

En undersøkelse om barnefordelingssaker ved lagmannsretten viser at ca. 23 prosent av foreldrene hadde praktisert delt fast bosted forut for rettskonflikten. I 4 prosent av disse sakene hadde partene inngått midlertidig rettsforlik om delt fast bosted inntil det forelå rettskraftig dom. I tillegg var det ca. 3 prosent som reiste sak rett etter samlivsbrudd, og praktiserte delt fast bosted inntil det forelå dom. I de fleste sakene var avtalen inngått frivillig, og praktisert en tid før den ene parten ville ha en annen løsning på barnas bosted (ca. 15 prosent). Undersøkelsen oppsummerer med at delt fast bosted ikke ser ut til å være noen garanti for en stabil løsning på barnefordeling.¹⁶

En undersøkelse om meklingsordningen inkluderer noe forskjellig fra denne. Forskerne fant at ordningen delt bosted i seg selv så ut til å skape mindre konflikt mellom partene, men foreldrene i dette utvalget hadde valgt delt bosted selv.¹⁷ Undersøkelsen sier dermed ikke noe om hvordan delt bosted ville fungere i familier der den ene parten i utgangspunktet ønsker at barnet skal ha fast bosted ett sted.

Ut fra en undersøkelse av 74 saker ved Oslo byrett som gjaldt foreldreansvar, fast bosted og samvær blir det konkludert med at domstolen i

¹² Opphevelse av fylkesmannsbehandlingen av barnefordelingssaker er foreslått i Ot.prp. nr. 29 (2002–2003) som blir behandlet i Stortinget i slutten av mai/juni 03

¹³ Thuen, Frode. Barn som hater sin far eller mor. Dagbladet 28.9.02

¹⁴ Andenæs, Agnes (2001): Delt bosted for barn etter skilsmisse – en gjennomgang av relevant forskning. NOVA, 26.4.01

¹⁵ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA-rapport 15/02

¹⁶ Skjærten Kristin, notat til BFD juni 2002. Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000

¹⁷ Tor-Johan Ekeland og Vidar Myklebust (1997): Foreldremekling – Brukarperspektivet. Møreforskning Volda

barnefordelings- og samværssakene må vurdere en rekke konkrete spørsmål for å kunne ta beslutninger i disse sakene og at barnet i mange saker må beskyttes fra forhold som har negative konsekvenser for oppvekst og utvikling. Det kan dermed være riktig noen ganger å begrense barnets tilgang til den andre av foreldrene, i en prioritering av barnets generelle utvikling framfor foreldrekontakten. I disse sakene var konfliktnivået mellom foreldrene gjennomgående svært høyt. Konflikten var ikke bare et resultat av samlivsbruddet, men hadde sammenheng med ulike belastninger og problemer en eller begge av foreldrene hadde hatt over lang tid og relativt uavhengig av bruddet. I 70 prosent av sakene hadde en eller begge over lengre tid vært i kontakt med det psykiatriske hjelpeapparat, politiet, barneverntjenesten eller hatt forholdsvis omfattende rusproblemer.¹⁸

En ordning med delt bosted stiller store krav til foreldrene, både når det gjelder evne og vilje til kommunikasjon og samarbeid. Det er grunnlag for å tro at en ordning med delt bosted vil være for krevende for foreldre som har en dyp konflikt relatert til bruddet og fordeling av barnet.

3.3.3 Hva er best for barnet?

Noen vil hevde at barnet i sitt første leveår er så knyttet til mor at en løsning med delt bosted vil være uheldig. Praktiske problemer for eksempel knyttet til amming og fødselspermisjon vil gjøre det umulig å praktisere en slik ordning det første året etter at barnet er født. Ikke alle mødre ammer barna sine, og hvor lenge mødre ammer varierer. Noen fortsetter å amme også etter at barnet har fylt ett år. Det er fortsatt slik at mor tar ut mesteparten av fødselspermisjonen i de fleste tilfellene og det vil være vanskelig å finne private eller offentlige omsorgsløsninger før barnet er fylt ett år. Fødselspermisjonen kan deles mellom foreldrene med unntak av de første 6 ukene som er forbeholdt mor og fire uker som er forbeholdt far. Det er imidlertid mor som har det siste ordet når det gjelder hvordan fødselspermisjonen eventuelt skal deles. Noen foreldre praktiserer en deling av permisjonen også når barna er små. En del foreldre,

og særlig mødre, tar i tillegg ut ulønnet permisjon etter at fødselspermisjonen utløper. En generell aldersgrense nedad for når delt bosted vil være en praktisk god løsning vil derfor være vanskelig å sette.

I en undersøkelse om barnefordelingssaker ved lagmannsretten framgikk barns ønsker om fast bosted i 48 av 129 saker. I mange av disse sakene ble mer enn ett barn spurt. I alt fikk 64 barn si sin mening om bosted. Dette tilsvarer 32 prosent av samtlige barn. De aller fleste av disse valgte fast bosted hos den ene av foreldrene. I følge forskeren kan dette være et uttrykk for at barn selv ønsker fast bosted ett sted, og ikke to steder.¹⁹

I en undersøkelse om samværspedres situasjon oppgir 58 prosent av fedrene at enten de selv har flyttet fra hjemkommunen, moren har flyttet eller begge har flyttet. Dette indikerer en omfattende flytteeffektivitet blant foreldre etter samlivsbrudd. Det er like vanlig at faren flytter (22 prosent) som at moren flytter (22 prosent).

Den samme undersøkelsen viser at mange allikevel bor nært barnet. Drøyt halvparten av samværspedrene har mindre enn en halvtimes reisevei til barnet sitt: 13 prosent bor i samme nabolag slik at barnet selv kan gå mellom boligene, og 40 prosent bor en kort kjøretur (mindre enn ½ time med buss eller bil) unna. 24 prosent av fedrene bor inntil to timers reisetid unna.²⁰

Svært mange barn reiser alene mellom foreldrene, for eksempel frakter NSB på det meste 200 alenereisende barn under ti år på en dag. Med Nor-Way Bussekspress reiser 20 000 barn i året. Transportselskapene rapporterer om engstelige barn og foreldre som ikke henter barna på bestemmelsesstedet og påstår at dette er et økende problem.²¹ Det kan bety at det ikke er uproblematisk at foreldrene flytter langt fra hverandre. I følge en undersøkelse opplever noen barn det som tungt å reise mellom foreldrene. De føler det som en tvang, og uttrykker det som at de skal «på samvær». Hvorvidt dette er knyttet til selve reisen, eller til det å bo vekselvis hos mor og far fremkommer ikke.

Dersom en ordning med delt bosted skal fungere må foreldrene bo i rimelig nærhet av hverandre. Ikke alle foreldre ønsker eller kan bosette seg i nærheten av hverandre. Det kan være vanskelig for den av foreldrene som ikke skal beholde tidligere bolig å finne en bolig i nærheten. Det kan tenkes at begge ønsker, eller er tvunget til å flytte fra tidligere bolig. Dersom en av foreldrene flyttet til den andres hjemsted, eventuelt arbeidssted ved etableringen av parforholdet, kan behovet for nettverk og bedre tilgang på jobber eller utdannel-

¹⁸ Katrin Koch (2000): Når mor og far møtes i retten. Barnefordeling og samvær. NOVA-rapport 13/00

¹⁹ Skjorten, Kristin, notat til BFD juni 2002. Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000

²⁰ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværspedres situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA-rapport 15/02

²¹ Aftenposten 3.8.02

sesmuligheter gjøre det nødvendig å flytte ved samlivsbrudd.

Hva som er en god bosteds- og samværsordning for barnet vil være avhengig av konkrete forhold i den enkelte familie som barnets alder, avstanden mellom foreldrenes hjem og barnets tilknytning til foreldrene for å nevne noen av mange momenter.

Departementet vil bidra til at det settes igang et forskningsprosjekt som tar sikte på å kartlegge barns og foreldres erfaringer med delt bosted. Det er et stort behov for å innhente mer kunnskap på dette feltet, ikke minst med tanke på at barnas behov i forhold til bosteds- og samværsordning skal bli ivaretatt.

3.3.4 Regjeringens vurdering

Foreldrene har full frihet til å avtale hvor barna skal bo fast og omfanget av samværet. Barnet skal få si sin mening, og avgjørelser om bosted og samvær skal rette seg etter barnets beste. Dette er prinsipper som det er bred enighet om å opprettholde.

Regjeringen ønsker ikke at delt bosted for barna skal være hovedregelen når foreldrene ikke bor sammen. Det foreslås derfor ikke å endre barneloven på dette punkt.

3.3.5 Domstolenes rett til å pålegge delt bosted

Barnefordelingsprosessutvalget foretok en grundig vurdering av spørsmålet om adgang for domstolene til å pålegge delt bosted i NOU 1998:17. Flertallet i utvalget var av den oppfatning at det ikke burde innføres en bestemmelse som gir domstolene myndighet til å pålegge delt bosted mot en av foreldrenes ønske. Flertallet la vekt på at det er grunn til å tro at i de tilfellene partene ikke klarer å komme frem til en avtale vil konfliktnivået være så høyt at delt bosted ikke vil fungere til barnets beste. Utvalget forslo endringer i saksbehandlingsregler og utvidet mulighet for mekling og sakkyndig bistand slik at flere skal kunne komme til enighet om hvor barnet skal bo fast. Utvalgets forslag til endringer i saksbehandlingsreglene i barnefordelingssaker er fulgt opp i Ot. prp. nr. 29 (2002–2003) som ble oversendt Stortinget i desember 2002. Utvalget la videre til grunn at domstolene kan pålegge inntil 50 prosent samvær og at det derfor ikke er behov for å pålegge delt bosted for å sikre barnet god kontakt med begge foreldre. Utvalgets flertall viste også til vurderingen av spørsmålet om delt bosted i Ot. prp. nr. 56 (1996–97) om endrin-

ger i barneloven, og at et overveldende flertall blant høringsinstansene mente at det ikke burde være adgang til å pålegge delt bosted.

Utvalgets mindretall var ikke enig med flertallet i at en ordning med delt bosted aldri vil være til barnets beste dersom foreldrene motsetter seg det. Mindretallet fant det kunstig å skille mellom ordninger som gir en av foreldrene 50 prosent samvær, og ordninger med delt bosted. Mindretallet fant at det ikke kan utelukkes at det i særlige tilfeller kan være slik at delt bosted kan være det beste for barnet og ønsket derfor en snever adgang til å pålegge delt bosted.

Et stort flertall av høringsinstansene støttet utvalgets flertall. Blant dem som støttet mindretallet ble det lagt vekt på at det bør være en mulighet for å pålegge delt bosted fordi det ikke kan utelukkes at det kan være en god løsning i sjeldne tilfeller.

Regjeringen er enig i at domstolene ikke bør kunne pålegge foreldrene delt bosted og vil derfor opprettholde dagens ordning som innebærer at det ikke er adgang for domstolene og fylkesmannen til å pålegge delt bosted.

3.3.6 En drøfting av felles avgjørelsesmyndighet uavhengig av hvem barnet bor fast hos

Den som har barnet boende fast hos seg har større avgjørelsesmyndighet overfor barnet enn samværsforelderen. Vedkommende kan ta avgjørelser om valg av skole, barnehage, flytting innenlands og større avgjørelser om dagliglivet uten at den andre forelderen kan sette seg i mot det.

Det er et spørsmål om det at en av foreldrene har denne avgjørelsesmyndigheten alene virker slik at den andre forelderen føler seg utdefinert eller opplever å måtte utøve sitt foreldreskap på dennes vilkår. Det kan hevdes at felles avgjørelsesmyndighet ville kunne bidra til et reelt foreldrefellesskap.

En implikasjon av avgjørelsesmyndigheten er at den forelderen som har denne myndigheten bl.a. har anledning til å flytte hvor de vil med barnet innenlands. Felles avgjørelsesmyndighet ville bl.a. bety at de måtte være enig om flytting. I realiteten ville en ved å innføre felles avgjørelsesmyndighet også innføre et flytteforbud for foreldre med felles barn.

Det er viktig å være klar over at de fleste har legitime grunner for å flytte etter et samlivsbrudd, og at de færreste bruker dette som et ledd i kampen om barna. En bestemmelse om flytteforbud reiser mange spørsmål som det vil være vanskelig å regulere i loven og håndheve i praksis: Hvor

langt skal det være lov til å flytte, hva er legitime grunner til flytting, skal det også være restriksjoner knyttet til flytting for den av foreldrene som ikke har barnet boende fast hos seg, hvem skal håndheve bestemmelsen etc.

På denne bakgrunn har regjeringen kommet fram til at en ordning der foreldrene i utgangspunktet har lik avgjørelsesmyndighet i forhold til små og store spørsmål knyttet til barnet uavhengig av hvor mye barnet bor hos hver av foreldrene, ikke er gjennomførbart. Regjeringen mener at strenge restriksjoner på flytting er et alt for alvorlig inngrep i folks privatliv som også kan være i strid med menneskerettighetene.

Regjeringen ønsker at mekler i den obligatoriske meklingen skal formidle barnas behov og legge vekt på at foreldrene bør bosette seg nært hverandre. Slik kan barnet ha mye kontakt med begge foreldre og slippe å reise over lange strekninger (jf. 3.4.4).

3.4 Andre grep for å styrke foreldrerollen

Foreldreskapet avvikles ikke med et samlivsbrudd. Kontakten er viktig for begge parter. Foreldrerollen kan styrkes selv om man ikke har en pålagt ordning med delt bosted.

3.4.1 Fastsetting av farskap for barn av samboere

Regjeringen foreslår en endring i måten farskapet erkjennes på for samboende fedre.

Fastsettelse av farskap danner grunnlag for en rekke forpliktelser og rettigheter. Barnets far har en plikt til å være med å forsørge barnet, barnet får arverett etter ham og han får en tilknytning til barnet som i utgangspunktet gir ham en rett til å være sammen med barnet og muligheten til å få del i foreldreansvaret for barnet.

Når barnets mor er gift, regnes mannen hun er gift med ved fødselen som barnets far. Dette er pater est-regelen. Farskapet følger direkte av loven. Er barnets mor samboer følger det ikke automatisk av loven at han er far til barnet. Far må erkjenne farskapet enten under svangerskapet eller etter at barnet er født. Erkjennelsen må godtas skriftlig av mor. Det samme gjelder ugifte menn som ikke bor sammen med barnets mor. Det er mest vanlig at erkjennelse gjøres sammen med

fødselsmeldingen ved fødselen²² (på blankett Erkjennelse av farskap). Farskapet kan også erkjennes ved personlig fremmøte for folkeregisteret, fylkestyngdekontoret, dommer eller til en jordmor eller lege ved svangerskapskontroll (etter 1.4.03).

3.4.1.1 Samboerutvalgets forslag

Samboerutvalget mente at det ikke er mulig å etablere automatisk farskap for samboerfedre uten at samboerforholdet skriftlig tilkjennegis, fordi samfunnet ikke har opplysninger eller kriterier som uten videre kan benyttes for å skille ut hvem som er samboer med gravid-fødende kvinne. Samboerutvalget mente videre at det ikke var nok for partene å erkjenne at de bodde sammen fordi den mannen mor bor sammen med når barnet blir født, sannsynligvis vil være barnets far i færre tilfeller enn der partene er gift. Utvalget foreslo følgende:

«Utvalget foreslår en lovendring hvorved farskap og morskap til barn som fødes av foreldre som ikke er gift, etableres gjennom en felles skriftlig erklæring hvor de tilkjennegir at det er deres felles barn, og at de lever sammen».

Fordelen ved en slik erklæring er at den også kan danne grunnlag for «direkte» foreldreansvar for begge foreldre.

Utvalget foreslo ingen endringer for gruppen enslige mødre som får barn uten at de er samboende. Utvalget la til grunn at den faktiske situasjonen for denne gruppen vil variere, fra de som ikke har noen kontakt med barnets far, til der det er nær kontakt mellom foreldrene uten at de er samboende. Etter utvalgets syn er det ikke mulig å finne frem til praktikable kriterier som kan skille ut de tilfellene som kunne reguleres etter tilsvarende regler som foreslås for samboere. Utvalget la til grunn at farskapet til barn som alene bor sammen med mor, skal følge de nåværende regler i barneloven.

3.4.1.2 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene som uttalte seg om dette spørsmålet, var det mange som støttet utvalgets forslag.

Rikstrykdeverket påpekte imidlertid at:

«for øvrig kan [det] synes uheldig å legge opp til tre typer farskapsfastsettelser med ulik sosial status, barn født i ekteskap, barn født i samboerskap og andre barn. Det er et spørsmål om dette ikke er med på å skape nye forskjeller, mens man tidligere har gått inn for i størst mulig grad å skape likhet.»

²² Melding om fødsel sendes av sykehus ved fødselen til folkeregisteret i morens bostedskommune.

3.4.1.3 Regjeringens forslag

Regjeringen er enig med Samboerutvalget i at det er en stor fordel ved en erklæring som kan danne grunnlag for automatisk felles foreldreansvar. Regjeringen mener imidlertid at det vil være uheldig, slik Samboerutvalget foreslår, at morskapet erkjennes på lik linje med farskapet. Barneloven inneholder en klar regel om at den som har født barnet er barnets mor. En bestemmelse om at morskapet skal erkjennes, vil kunne skape unødvendig uklarhet om morskapet. Regjeringen mener at det fortsatt skal være slik at en mann som blir far i samboerskap må erkjenne farskapet og at erkjennelsen må godtas skriftlig av mor. Det nye er forslaget om at paret på den samme blanketten der farskapet erkjennes i tillegg skal erklære at de bor sammen.

Det foreslås ingen endringer i måten farskapet erkjennes på for gifte menn og for ugifte menn som ikke bor sammen med barnets mor.

3.4.2 Felles foreldreansvar til samboere

I dag er det en forskjell mellom gifte og samboende foreldre når det gjelder foreldreansvaret for barn. Gifte foreldre har felles foreldreansvar for barn de har felles. Etter en separasjon og skilsmisse har foreldrene fortsatt felles foreldreansvar, inntil avtale, vedtak eller dom fastsetter at en av dem skal ha det alene. Når foreldrene er samboere har mor i utgangspunktet foreldreansvaret alene. Det samme gjelder enslige mødre. Dersom foreldrene ønsker felles foreldreansvar eller at far skal ha det alene, må dette avtales. Avtalen må sendes til folkeregisteret for å være gyldig. En slik avtale kan gjøres på samme skjema som erkjennelse av farskap.

Foreldreansvaret innebærer en rett og en plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold. Den avgjørelsesmyndighet som ligger til foreldreansvaret er blant annet: Vergemål, medisinsk behandling, utstedelse av pass, valg av type skole, samtykke til adopsjon, navnevalg, samtykke til ekteskapsinngåelse, innmelding i trossamfunn, samtykke til medisinske inngrep og flytting utenlands.

3.4.2.1 FrPs forslag

I Dok 8:44 (1998–99) (jf. kap.3.3 Drøfting av delt bosted som et virkemiddel) går et av forslagene ut på at foreldre skal ha felles foreldreansvar for felles barn, og at det bare er i tilfeller hvor sterke grunner taler for det, at det kan treffes avgjørelse om at en av dem skal ha foreldreansvaret alene.

3.4.2.2 Samboerutvalgets forslag

Samboerutvalget mente at:

«Den mest negative følge av ikke å ha del i foreldreansvaret er at den forelderen som har foreldreansvaret alene ensidig kan beslutte å flytte til utlandet med den konsekvens at den andre forelderen og barnet avskjæres fra stabil og løpende kontakt».

Samboerutvalget gikk inn for følgende:

«Utvalget foreslår at samboerforeldre som skriftlig bekrefter at det er deres felles barn, og at de lever sammen, i kraft av loven får felles foreldreansvar.»

Gjennom avgivelsen av en felles erklæring og sin signatur bekrefter foreldrene at de faktiske forutsetninger er til stede. Utvalget påpekte at dagens regel ikke gir far foreldreansvar hvis ikke mor samtykker eksplisitt til dette ved sin underskrift, selv om hun både erkjenner at mannen er barnets far, og at de er samboere. Utvalget la til grunn at det ikke er til barns beste at samboermødre har en slik særlig rett til å nekte, i motsetning til gifte mødre.

Samboerutvalget ville ikke anbefale en regel der foreldre som ikke er samboere får felles foreldreansvar direkte i kraft av loven. Utvalget mente at den faktiske situasjonen til mødre som ikke lever sammen med barnets far er svært forskjellig fra situasjonen til gifte og samboende. I noen tilfeller har ikke moren hatt kontakt med faren utover et tilfeldig møte. I andre tilfeller har partene kanskje vært kjærester gjennom flere år, barnet er planlagt, men de har aldri vært samboere. Hovedansvaret for barnet vil utvilsomt ligge på moren, skrev utvalget. Delt foreldreansvar som hovedregel ville pålegge disse mødre søksmålsbyrden for å erverve foreldreansvaret alene. Utvalget mente at dette ikke kunne være riktig etter som mange av mødrene allerede ville være tungt belastet på grunn av aleneansvaret. Fedrene til disse barna vil få del i foreldreansvaret der mor samtykker. Alternativt må de ta initiativ til å fremme sitt krav med bakgrunn i barnelovens regler.

3.4.2.3 Høringsinstansenes syn på forslaget

Ingen høringsinstanser var uenig i at samboende skal ha felles foreldreansvar for felles barn, og intensjonen om å styrke forholdet far/barn gis stor støtte.

På spørsmålet om foreldreansvar for barn født utenfor samboerforhold uttalte Likestillingsombudet:

«Utvalget foreslår videre at dagens regel opprettholdes for foreldre som ikke er samboere. ... Tar man utgangspunkt i barnets behov for, og rett til, kontakt med begge foreldre også i disse tilfellene, og den alminnelige enigheten om fedres viktige rolle som omsorgspersoner, er det etter mitt syn ikke gitt at regelen bør opprettholdes i sin nåværende form.»

Advokatforeningen uttalte imidlertid:

«Det anses også riktig å opprettholde foreldreansvaret alene for mor der foreldrene ikke bor sammen. Noe annet vil være konfliktskapende og tidvis direkte krenkende for mødrene.»

3.4.2.4 Regjeringens forslag

Regjeringen foreslår å innføre felles foreldreansvar for samboere når farskapet er erkjent og godtatt skriftlig av mor og paret har erklært at de bor sammen. Dette er i tråd med Samboerutvalgets forslag.

Foreldreansvar er en grunnleggende foreldrerettighet. En samboende far har en like nær relasjon til barnet som en gift far. Manglende foreldreansvar vil i en del tilfelle sette samboende fedre i en meget vanskelig posisjon etter samlivsbrudd. Mor har all avgjørelsesmyndighet og kan også flytte utenlands med barnet uten farens samtykke. Ved å innføre felles foreldreansvar unngår en at mor kan nekte far del i foreldreansvaret og at far kan unndra seg foreldreansvaret. Alle barn bør i utgangspunktet ha juridisk tilknytning til begge sine foreldre.

Reelt enslige mødre ved fødselen bør som i dag i utgangspunktet ha foreldreansvaret alene. Begrunnelsen er at moren i de fleste tilfeller vil ha hovedansvaret for barnet. Felles foreldreansvar som hovedregel ville pålegge mor søksmålsbyrden for å få foreldreansvaret alene. I dag er det far som må reise sak for å få del i foreldreansvaret. Slik bør det fortsatt være. Det er også mulig at flere ville nekte å oppgi farens navn hvis farskap automatisk ville føre til del i foreldreansvaret.

3.4.3 Styrking av meklingsordningen

Regjeringen ønsker å foreta endringer i meklingsordningen blant annet for å skreddersy ordningen inn mot de par som trenger meklings mest. Dette er i tråd med Barnefordelingsprosessutvalgets forslag. En bedre utgang på de vanskelige meklings-

sakene vil sannsynligvis kunne resultere i at flere barn og fedre opprettholder kontakten etter samlivsbrudd.

Formålet med meklingen er at foreldrene skal få hjelp til å inngå avtaler om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og samværrets omfang. Familievernkontorene er grunnstammen i meklingsapparatet og familievernet har for øvrig en viktig rolle i forhold til ekteskapskonflikter og har en viktig skilsmiseforebyggende rolle, jf. kap. 2.3.2. Det er et mål at partene under meklingen kommer frem til en skriftlig avtale. Avtalen skal legge vekt på barnets beste. Partene skal informeres om de viktigste økonomiske konsekvenser av en slik avtale. Mekler skal i tillegg kunne henvise partene til rette instans for andre spørsmål angående konsekvenser av samlivsbruddet, og gi informasjon blant annet i form av brosjyrer. Foreldrene skal gjøres oppmerksomme på barns rett til å uttale seg, men det må legges vekt på at barna ikke skal tvinges til å velge mellom foreldrene. Hvorvidt barna skal trekkes inn i meklingen er opp til den enkelte mekler og gjøres etter det departementet kjenner til, i liten grad.

Foreldrene får i dag tilbud om meklingsinntil fire timer. Meklingsattest skrives ut når foreldrene er kommet frem til en avtale, eller dersom en av dem krever det etter tre timer. Den av foreldrene som har krevet meklings får meklingsattest dersom den andre ikke møter etter tre innkallinger.

3.4.3.1 Fakta om meklings etter dagens ordning

I 2001 ble det utført totalt nesten 13 000 meklingsaker som fordelte seg med 9 000 i saker om separasjon eller skilsmisse (mekling etter ekteskapsloven) og 4 000 der barnefordelingssak skal reises for fylkesmannen eller retten (mekling etter barneloven)²³. Meklingen ble i 8 000 av tilfellene utført av familievernet og i 5 000 tilfeller av eksterne meklere. Blant de eksterne meklere blir ca. 2 400 meklingsaker utført av en sosial- eller helseinstitusjon, ca. 900 av advokater, ca. 560 av pedagogisk psykologisk rådgivningstjeneste, ca. 430 av prest og ca. 300 av privatpraktiserende psykolog. I halvparten av alle meklingsaker etter ekteskapsloven ble meklingsattest utskrevet etter en times meklings (i ca. 4 500 tilfeller).

I en undersøkelse om meklingsordningen ble det blant annet konkludert med at meklingsordningen burde gjøres mer fleksibel og tilpasses de enkelte sakene slik at det kan brukes mindre tid på foreldre som ikke har utbytte av meklings, og mer tid på foreldre med store konflikter. Det ble stilt spørsmål ved om meklings bør være obligatorisk i

²³ I dette tallet (4000) er inkludert samboere som frivillig mekler ved samlivsbrudd.

saker om separasjon og skilsmisse i familier med barn under 16 år. Forskerne foreslår blant annet at det første møtet kan være et informasjonsmøte og at det deretter mekles etter foreldrenes behov. Mekling bør etter forskernes oppfatning fremdeles være obligatorisk når barnefordelingssak skal reises for fylkesmannen eller retten.²⁴

3.4.3.2 Barnefordelingsprosessutvalgets forslag til endringer i meklingsordningen

Barnefordelingsprosessutvalget foreslo i NOU 1998:17 at dagens obligatoriske mekling skulle avløses av obligatorisk veiledning kombinert med etterfølgende frivillig mekling. Bakgrunnen er at det etter utvalgets mening er lite å hente ved mekling der en av partene ikke ønsker å delta. Foreldrene har imidlertid behov for informasjon om hvordan samlivsbrudd kan gjennomføres slik at barna skånes mest mulig, og om rettsregler angående foreldreansvar, bosted og samvær. De bør også etter utvalgets mening oppfordres til å mekle.

Utvalget foreslår at den obligatoriske veiledningen skal være en time med mekler, med muligheten for ytterligere en time dersom det er ønskelig. Formålet med veiledningen skal være å gi foreldrene råd og informasjon. Den frivillige meklingen skal i utgangspunktet være tre timer slik som i dag, men med muligheten til å utvide med ytterligere tre timer dersom mekler mener at det kan lede til en avtale. Formålet med meklingen er å få foreldrene til å komme frem til en avtale om barnefordelingsspørsmålene. Etter utvalgets syn bør mekleren legge frem forslag til løsninger der det er grunnlag for det og gi foreldrene råd om tvistepunktene mellom dem.

Utvalget foreslår at veiledning også skal gis samboere med barn under 16 år når den ene av samboerne krever slik veiledning. Utvalget uttaler at dersom det skulle komme en registreringsordning eller lignende for samboere, kan det bli aktuelt å la ordningen få anvendelse for samboere på lik linje med ektefeller.

3.4.3.3 Høringsinstansenes syn

Blant de høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag om en obligatorisk veiledningstime og påfølgende frivillig mekling, er det omtrent to tredjedeler av instansene som slutter seg til forslaget og en tredjedel som går imot. Det er i første rekke meklerne som er kritiske. Det påpe-

kes at frivillighet med hensyn til mekling ikke vil tjene barna i de sakene hvor foreldrene har store samspillsproblemer og situasjonen er fastlåst. De hevder at foreldre som møter til mekling før domstolsbehandling vil avta, dersom meklingen blir valgfri. En følge av dette vil være at antallet barn i fastlåste konfliktsituasjoner vil øke. Noen av høringsinstansene viser også til at Møreforskning i sin evaluering av meklingsordningen konkluderte med at den obligatoriske meklingen før domstolsbehandling bør beholdes.

Forslaget om å utvide meklingstilbudet støttes av nesten alle som har uttalt seg om det. Forslaget om at samboere også skal omfattes av plikten til å møte til veiledning dersom en av dem ønsker det, støttes også av mange. Utvalgets forslag når det gjelder samboerne støttes for øvrig også av Samboerutvalget. En del av høringsinstansene mener at mekling bør være obligatorisk for samboere på lik linje med ektefeller. Dette gjelder blant annet Kirkens Familievern og Norsk barnevernsamband.

Noen av høringsinstansene påpeker at forslaget om obligatorisk veiledning i stor grad tilsvare dagens praksis: foreldre som er enige om barna møter i én eller to timer for å gjennomgå avtalen og får aktuell informasjon.

3.4.3.4 Regjeringens forslag

Regjeringen ønsker å beholde en ordning med obligatorisk mekling. Regjeringen foreslår at foreldre skal ha plikt til å møte til en time mekling. Regjeringen foreslår at foreldrene deretter kan få tilbud om tre timers mekling dersom de ønsker det. Dersom mekler mener det kan føre til at foreldrene kommer fram til en avtale, kan de få tilbud om ytterligere tre timer. Det foreslås at mekleren skal kunne legge fram forslag til løsninger på tvistepunkter mellom foreldrene og komme med konkrete råd der det er grunnlag for det. Dette er i tråd med intensjonene i Barnefordelingsprosessutvalgets forslag.

3.4.4 Nærmere om innholdet i en ny meklingsordning

Den obligatoriske timen bør blant annet brukes til å gi foreldrene informasjon om regelverk som gjelder barn ved et samlivsbrudd. Regelverket i barne-loven om foreldreansvar, bosted, samvær og bidrag, og regelverket for offentlige ytelser for enslige forsørgere er viktige i denne sammenhengen. Foreldre som skal til mekling vil også på forhånd motta informasjon om dette i form av brosjyrer.

²⁴ Tor-Johan Ekeland og Vidar Myklebust (1997): Foreldremekling – Brukarperspektivet. Møreforskning Volda

Målet med den obligatoriske timen skal være å gi foreldrene et grunnlag for å lage en skriftlig avtale enten hos mekler eller senere. Foreldre som allerede er blitt enige om en avtale, kan også ha ulike behov for informasjon ut fra den situasjonen de er i.

Innholdet i meklingen skal blant annet dreie seg om økonomiske forhold mellom partene. Her må mekler kunne henvise til det organ som har kompetanse på området (for eksempel trygdekontoret/bidragfogden). Mekler skal oppmuntre foreldrene til å inngå privat avtale om barnebidrag.

Foreldrene skal også få råd om hvordan samlivsbrudd kan gjennomføres med minst mulig skadevirkninger for barna. Det bør formidles kunnskap om hvordan foreldrene bør opptre i forhold til barna og hvordan de kan takle eventuelle problemer barna måtte få i forbindelse med bruddet. Det er svært naturlig at mekler tar opp problemstillinger relatert til flytting og hvilke konsekvenser det at foreldrene evt. bosetter seg langt fra hverandre kan få for forholdet mellom barn og foreldre og foreldrene imellom. Omfattende reising til og fra samvær kan være problematisk. Det kan også føre til sjeldnere samvær, noe en bør unngå. Det bør i denne sammenhengen også orienteres om regelverket for deling av reiseutgifter ved samvær.

Mekler skal gi informasjon om fordelene ved at foreldrene kommer frem til løsninger seg imellom, og oppfordre til å møte til videre mekling dersom det er behov for hjelp til å komme frem til en avtale.

Dersom paret har fått tilbud om ytterligere tre timer mekling etter den første obligatoriske timen bør hovedregelen være at meklingen deretter avsluttes selv om det kan gis en mulighet til å tilby inntil tre timer i tillegg. Formålet må være å få foreldrene til å komme frem til en skriftlig avtale vedrørende barnet. Mekleren skal være upartisk og la partene selv arbeide seg frem mot en avtale. Mekleren bør legge frem ulike forslag til avtaleløsninger og gi råd til foreldrene der det er grunnlag for det. Det må imidlertid vises varsomhet når det gjelder å gi konkrete råd om hva som kan være gode løsninger for familien, med mindre begge parter ber om det. Mekler skal for eksempel ikke presse frem bestemte løsninger. Det skal i meklingen selvsagt legges vekt på hva som vil være den beste ordningen for barna.

Barn har behov for informasjon om hvilke konsekvenser samlivsbruddet mellom foreldrene kan få. Informasjon er en forutsetning for at barnet skal kunne si sin mening før det blir tatt en avgjørelse om personlige forhold for barnet, for eksempel om hvor det skal bo. Det er imidlertid viktig at barn

ikke involveres i de voksnes konflikter og tvinges til å ta stilling. Utgangspunktet må være at det er foreldrenes plikt og rett å gi barna nødvendig informasjon. I tilfeller der foreldrene er i sterk og vedvarende konflikt med hverandre kan den informasjonen barnet får bli preget av dette. Det kan i slike tilfeller være en god løsning at foreldrene tar med seg barna til mekling. Mekler kan hjelpe dem med å gi barnet nødvendig informasjon tilpasset barnets behov, og legge til rette for at barnet kan få uttale seg dersom det ønsker det. Det må være opp til mekler å vurdere hvorvidt det er en god løsning å bringe barnet inn i meklingen.

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 29 (2002–2003) Om lov om endringer i barneloven mv. foreslått endringer i saksbehandlingsreglene i barnefordelingssaker som gir store muligheter for mekling også etter at saken er brakt inn for retten. Regjeringen har samme sted foreslått en ubetinget rett for barn til å uttale seg i personlige forhold fra 7-års alderen, blant annet i sak om hvem av foreldrene det skal bo hos. Det skal legges stor vekt på barnets mening fra 12-års alderen.

På oppdrag fra departementet har Offentlige Familievernkontorers Organisasjon (OFO) foretatt en kartlegging av meklingsfaglige og meklingsrelaterte opplæringsressurser i Norge 2002 – 2003. Kartleggingen konkluderer med at opplæringstilbudene har god faglig standard og nødvendig kvalitet, og anser tilbudene som gode tiltak innen meklingsfeltet.

Det er imidlertid et stort behov for å utvikle meklingsmetodikk i saker preget av fastlåsthet og sterk konflikt. Dette er også presisert i planen om kompetansetiltak for familievernet. Departementet vil i løpet av 2003 få laget en kunnskapsstatus på området mekling i kompliserte familiesaker, i form av en gjennomgang og presentasjon av aktuell faglitteratur. Det vil også bli satt i gang en kartlegging av erfaringer og synspunkter blant landets familiemeklere i forhold til de kompliserte meklingene – der hyppighet, kjennetegn, behov for videre kompetanse m.m. vektlegges.

Departementet vil i forlengelsen av dette bidra til at det settes igang et forskningsprosjekt som skal utvikle bedre metodiske verktøy i de kompliserte meklingssakene.

3.4.5 Obligatorisk mekling for samboere

Et ankepunkt mot dagens meklingsordning er at den ikke i tilstrekkelig grad fanger opp samboende foreldre som skiller lag. Samboere med felles barn under 16 år har siden 1995 hatt muligheten til å få mekling dersom begge parter ønsker det. Dersom

ikke begge partene ønsker å mekle, har man i dag ingen effektive midler til å tvinge den samboeren som ikke ønsker å møte til mekling. Gifte foreldre med felles barn under 16 år må møte til mekling før de kan søke om separasjon eller skilsmisse. Foreldre som ønsker å reise sak for fylkesmannen eller retten om foreldreansvar, bosted og samvær må også møte til mekling. Dette gjelder selv om foreldrene aldri har bodd sammen eller om de har vært gift eller samboende. Mekling er nødvendig for å kunne reise sak.

Regjeringen mener at også samboere med felles barn under 16 år bør være forpliktet til mekling ved samlivsbrudd. Barns behov må behandles likt uavhengig av om foreldrene har valgt ekteskap eller samboerskap.

En utfordring blir å få foreldrene til å møte til mekling, ettersom samboere kan flytte fra hverandre uten formaliteter. Gifte foreldre kan riktignok også flytte fra hverandre uten formaliteter, men for å få separasjons- eller skilsmissebevilling må de ha meklingsattest.

Et virkemiddel kan være å gjøre retten til *utvidet barnetrygd* til personer som blir enslig forsørger etter oppløsning av samboerskap, betinget av at det fremlegges meklingsattest.

Etter barnetrygdloven foreligger det rett til utvidet barnetrygd i de tilfeller der barnets foreldre er ugift, skilt eller separert og ikke bor sammen i en felles husholdning. Dersom foreldrene er gift, får den av foreldrene som bor sammen med barna etter samlivsbruddet rett til utvidet barnetrygd etter først å ha vært til mekling og deretter fått separasjon. Utvidet barnetrygd kan på visse vilkår også gis selv om foreldrene ikke har tatt ut separasjon. Dette gjelder blant annet når samlivet mellom ektefellene har vært hevet i minst 6 måneder (faktisk separasjon). Vilkåret om at den faktiske separasjonen skal ha vart i seks måneder er satt av bevis hensyn. Det er et vilkår for rett til utvidet barnetrygd på dette grunnlaget at det foreligger et reelt brudd. Utvidet barnetrygd utbetales fra og med den syvende måned etter samlivsbruddet.

For samboere som flytter fra hverandre, gjelder i dag ingen tilsvarende frist. Det betyr at retten til utvidet barnetrygd i praksis inntreffer fra måneden etter at samboerforholdet opphører.

En konsekvens av at retten til utvidet barnetrygd gjøres betinget av fremlagt meklingsattest,

er at det kan ta noe lenger tid før retten til utvidet barnetrygd inntreffer. SSBs statistikk over mekling i 2000 viser at det i over 60 prosent av tilfellene tar under 4 uker fra begjæring om mekling blir fremsatt til meklingsattest blir utstedt. I 18,6 prosent av tilfellene tar prosessen mer enn 6 uker. Dette illustrerer at det i flertallet av sakene er snakk om en begrenset tidsperiode.

3.4.5.1 Regjeringens forslag

Regjeringen foreslår å endre barneloven slik at det innføres obligatorisk mekling for samboere med felles barn ved samlivsbrudd, tilsvarende det som gjelder for ektepar. For ektepar utstedes i dag meklingsattest selv om bare den som ønsker skilsmisse møter til mekling. Regjeringen ønsker at det samme skal gjelde for samboere. Regjeringen foreslår at det lovfestes i barnetrygdloven at samboere i forbindelse med et brudd skal legge frem meklingsattest for å bli tilkjent rett til utvidet barnetrygd.

3.4.6 Styrke foreldreveiledningen

Program for foreldreveiledning²⁵ er et forebyggende tiltak som skal gi tilbud om støtte til foreldre i omsorgs- og oppdragerrollen og bidra til å motvirke utvikling av negative handlingsmønstre og psykososiale vansker hos barn og unge. Det legges vekt på å utvikle kommunikasjon og samhandling som fremmer opplevelse av egen mestring og egenverd både mellom barn og foreldre og mellom foreldre og fagfolk. Tilbudet søker å ta utgangspunkt i foreldrenes egne ressurser og behov for støtte, slik at de kan stole på egen betydning, intuisjon og følelser i samhandling med barna. Ikke minst er dette viktig av hensyn til barnas sosiale utvikling og evne til å mestre dagens og fremtidens samfunn. Å fange opp foreldrenes spørsmål om barns utvikling og gi svar som bygger på foreldrenes egen kompetanse, vil være viktige bidrag i forebygging av psykososiale vansker hos barn og unge.

Da programmet startet opp var hovedarenaene helsestasjon og barnehage, men i den videre satsingen vil også skole, familiesentre, familievernkontor og andre hjelpetjenester stå sentralt.

Regjeringen ønsker å understreke familiens avgjørende betydning for barns utvikling og opplevelse av tilhørighet og trygghet. Å kunne gi et tilbud som foreldre kan nyttiggjøre seg av er derfor sentralt. Et tilbud om foreldreveiledning gjennom kommunale instanser og utforming av aktuelt materiell vurderes derfor som viktig. Regjeringen

²⁵ Program for foreldreveiledning ble i 1995 igangsatt som et samarbeidsprosjekt mellom Barne- og familiedepartementet og daværende Sosial- og helsedepartementet. Utdannings- og forskningsdepartementet har senere deltatt i samarbeidsprosjektet.

vil styrke foreldreveiledning gjennom innsats knyttet til videre implementering og utvikling av programmet.

3.4.6.1 Familier med minoritetsbakgrunn

Foreldreveiledningsprogrammet har som utgangspunkt å nå alle foreldre. Dette innebærer at utviklingsarbeid og materiell må utvikles og tilpasses ulike målgrupper. Blant annet er det behov for å styrke tilbudet til foreldre med minoritetsbakgrunn. Mange barn og unge med minoritetsbakgrunn kan oppleve forholdet mellom kultur og tradisjon i hjemmet og forventningene ute i samfunnet som vanskelig. I tillegg til de vanlige problemstillingene som foreldre møter i samspillet med sine barn, vil derfor foreldre med minoritetsbakgrunn også møte andre problemstillinger i det de selv er vokst opp i en annen kultur enn den deres barn vokser opp i. Disse foreldrene har sannsynligvis behov for mer grunnleggende kunnskap enn andre foreldre, som for eksempel kunnskap om barn og unges rettigheter i Norge. Økt kunnskap vil være et viktig bidrag for å forebygge samspillproblemer mellom foreldre og barn.

Med støtte fra departementet er det allerede satt i gang et prosjekt overfor innvandrerfamilier basert på foreldreveiledningsprogrammet. Hensikten er å utvikle metoder, tiltak og materiell tilpasset familier med minoritetsbakgrunn. Som et resultat av pilotprosjektet vil det foreligge nytt materiell, både til bruk for veiledere og for foreldre med minoritetsbakgrunn som deltar i prosjektet. Erfaringene fra dette prosjektet blir viktige i neste fase av satsingen overfor minoritetsfamiliene. Departementets og kommunenes utfordring ligger i å mobilisere det lokale hjelpeapparatet, som for eksempel helsestasjoner, barnehager, skole og familievern. Også frivillige organisasjoner med tilknytning til minoritetsgrupper må trekkes inn. Regjeringen vil arbeide for at dette blir et permanent tilbud til foreldre med minoritetsbakgrunn.

3.4.6.2 Mobilisere lokalt hjelpeapparat

Kommunen skal ha et overordnet ansvar for igangsetting av foreldreveiledningstiltak lokalt. I og med at dette ikke er en lovfestet oppgave ligger det en stor utfordring i å mobilisere det lokale hjelpeapparatet. Som en støtte til kommunene ble det ved programmets start utdannet «fylkesveiledere»

som skulle bistå kommunene i forbindelse med igangsetting og oppfølging av programmet og bruken av veiledningsmateriellet. Fylkesveilederne er tilknyttet eksempelvis familievernkontorene, helsestasjonene og pp-tjenesten og tar oppdrag ved behov. Aktiviteten har vært variabel, men de siste to årene har aktiviteten blant annet rettet seg mot familier i flyktningemottak. En del fylkesveiledere har også fått spesialtrening som har gitt dem kompetanse til å trene nye veiledere.

Etablering av flere foreldreveiledningsgrupper på helsestasjoner, i barnehager, i skolen, ved familievernkontor etc. er avhengig av både mobilisering på lokalt nivå og økt kompetanse blant veiledere.

I regi av *Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2006* er det i gang forsøk med familiesentre i 6 kommuner for å styrke arbeidet rettet mot barn, unge og deres familier. Familiesentrene skal være et lavterskeltilbud og skal blant annet støtte og styrke foreldrene i deres omsorgs- og oppdragerrolle.²⁶ Familiesentrene blir derfor også en viktig møteplass for foreldre og barn, der foreldreveiledningsprogrammet bør implementeres.

Eksempler på gode lokale tilbud

I kommunene rundt om i landet finnes det mange gode tilbud til foreldre. For eksempel har Porsgrunn kommune et tilbud om familierådgivning til småbarnsfamilier. Rådgiveren kan treffes på helsestasjonen eller kan komme hjem til familiene. Foreldrene kan ta opp vanskelige tema som utfordringer ved å være foreldre eller steforeldre, spesielle behov hos barnet som skaper uro og bekymring, kommunikasjonen mellom foreldrene, vanskeligheter etter skilsmisse osv.

Helsestasjonen i bydel Grefsen-Kjelsås i Oslo er et eksempel på en helsestasjon som har et utvidet tilbud til alle nybakte foreldre. Tilbudet består av både individuelle samtaler og gruppekonsultasjoner fra barnet er 0 til 10 måneder. Foreldrene får støtte og veiledning i foreldrerollen og det inviteres til konkrete diskusjoner om hva omsorgsgivere kan gjøre overfor barnet i forskjellige situasjoner. Målet er å få frem foreldrenes egne ressurser som omsorgspersoner i samspillet med barnet. Når barnet er seks måneder inviteres både mor og far til en gruppesamling på ettermiddagen der tema er utfordringer i samlivet i forhold til det å ha blitt foreldre. Tilbudet gis i samarbeid med familievernkontoret. På 10-måneders kontrollen inviteres fedrene alene med barnet til en samling der farsrollen er tema.

Kristiansand er et annet eksempel på en kom-

²⁶ St.meld. nr. 16 (2002–2003) Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken

mune som har gjort noe ekstra for barnefamiliene. De fire bydelene har såkalte familiesentre, en lokalt forankret og samordnet virksomhet rettet mot barn og foreldre. Dette er et lavterskeltilbud i familiens bomiljø som det skal være enkelt å ta kontakt med. Sentrene er tett knyttet til helsestasjonen som eventuelt kan henvise videre ved behov. Familiesentrene er små enheter der de ansatte har barnevernfaglig eller helsefaglig bakgrunn. De er skolelert i ulike metoder, veiledning og konsultasjon og tilbyr veiledning både i grupper og enkeltvis. Ordinære tjenester som for eksempel barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) tilbyr også bistand ved familiesentrene.

3.4.6.3 Samarbeid mellom skole og hjem

Et godt samarbeid mellom skole og hjem er avgjørende blant annet for å fange opp eventuelle problemer hos barn og unge på et tidlig tidspunkt. Det er allerede utviklet videoer, DVD og veiledningshefter som tar for seg samspillet i skolen mellom lærer og elev, mellom lærer og foreldre og samspillet mellom foreldre og skolebarn.

I det videre arbeidet med foreldreveiledning blir satsingen i skolen spesielt viktig. I tillegg til allerede eksisterende materiell til bruk i skolen, er det også utviklet et intervensjonsopplegg rettet mot lærere hvor en fokuserer på bevisstgjøring og samspillet mellom lærere, elever og foreldre. Barne- og familiedepartementet vil i samråd med Utdannings- og forskningsdepartementet arbeide videre med dette.

3.4.7 Utvikling av adopsjonsfeltet

Regjeringen ser adopsjon som en god og fullverdig måte å danne en familie på. Det er ofte vanskelige skjønnsmessige avveininger myndighetene skal foreta, når det skal vurderes om vilkårene for å gjennomføre adopsjon er tilstede. Adopsjon er svært inngripende ved at den med endelig virkning bryter alle familierettslige bånd mellom barnet og biologiske foreldre og deres familie. Ved adopsjonen får adoptivbarnet samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes egne fødte barn.

I de senere årene har arbeidet med å videreutvikle adopsjonsfeltet vært et prioritert område

i departementet. Haagkonvensjonen for vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, trådte i kraft for Norges vedkommende 1. januar 1998, og danner et viktig rammeverk for at internasjonale adopsjoner kan gjennomføres på en forsvarlig måte i samsvar med barnets grunnleggende interesser.

I kjølvannet av ratifiseringen av Haagkonvensjonen er viktig nasjonalt lov- og regelverk lagt på plass ved at det er tatt inn et nytt kapittel i adopsjonsloven som regulerer adopsjonsformidling. Departementet har videre utarbeidet retningslinjer både for saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen ved uten- og innenlandsadopsjon som vil lette arbeidet med adopsjonssakene (desember 2002). Når viktig regelverk nå er utarbeidet, vil styrking av kunnskap og informasjon om adopsjon være et prioritert område.

3.4.7.1 Nærmere om det videre arbeidet på adopsjonsfeltet

Myndighetene har et ansvar for å gi søkerne tilstrekkelig informasjon om hva en adopsjon innebærer slik at de får et bedre grunnlag for å vurdere om adopsjon er et egnet alternativ for dem. Departementet har derfor tatt initiativ til å utarbeide et opplegg for adopsjonsforberedende kurs. Det er nedsatt en arbeidsgruppe bestående av ulike fagpersoner til å utvikle et eget opplegg for adopsjonsforberedende kurs. Kurset skal bidra til at søkerne forberedes på en god måte til det å adoptere et barn. Kursene vil blant annet omhandle de utfordringer som man gjennom forskning er kjent med vil kunne komme til å møte adoptivforeldre og adoptivbarnet.

Undersøkelser utført i flere land, inkludert Norge, viser at majoriteten av utenlandsadopterte barn og unge klarer seg godt i sin nye familie og i sitt nye land. Forskning viser imidlertid at en drøy fjerdedel av de utenlandsadopterte får en del problemer knyttet til språklæring, identitet og etnisitet.²⁷

Adoptivbarn og adoptivfamilier må få hjelp for de utfordringer og problemer som forskningen viser at de kan møte. Å integrere kunnskap i de instansene alle familiene møter, vil være en sentral del av den kompetanseplan om utenlandsadopsjon som departementet vil utarbeide. Stortinget har nylig behandlet stortingsmeldingen om barne- og ungdomsvernet. Under behandlingen av meldingen ble det understreket at tverrfaglig samarbeid og forebygging er viktig satsingsområder for å bedre situasjonen for barn og unge. Bedre samarbeid mellom PPT, barne- og ungdomspsykiatrien,

²⁷ Dalen, Monica og Barbro Sætersdal (1999): Kunnskapsstatus om utenlandsadopsjon. En sammenfatning av resultater fra sentrale forskningsprosjekter gjennomført i Vest-Europa og Nord-Amerika, Institutt for spesialpedagogikk Universitetet i Oslo nr. 1–1999

helsestasjoner, barnevern, sosialkontor, barnehage, skole og andre lokale etater, vil gi et bedre tjenestetilbud som også adoptivfamilier vil dra nytte av.

Etter departementets oppfatning er det behov for å utvikle mer kunnskap i tiden som kommer om alle sider ved adopsjon. Departementet vil i denne forbindelse arbeide for å utvikle et bedre og mer nyansert statistikkgrunnlag på adopsjonsområdet. En særlig utfordring blir å styrke kunnskapen om de familiene som sliter med til dels store problemer. Forskning som kan gi oss mer kunnskap om dette, slik at barna og deres familier kan bli bedre ivaretatt av hjelpeapparatet blir derfor viktig å prioritere i tiden som kommer.

Ved gjennomføring av en adopsjon er det viktig at barnet får tilstrekkelig mulighet til å uttale seg. Departementet har derfor i tilknytning til innarbeidingen av FNs barnekonvensjon foreslått at dagens 12 års-grense for barns ubetingede rett til å bli hørt ved behandlingen av søknad om adopsjon, senkes til 7 år, men slik at også yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal gis anledning til å bli hørt. Videre ble det foreslått en bestemmelse om at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Justisdepartementet fremmet 21.3.03 Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. der de ovennevnte forslag om nye lovbestemmelser er inntatt.

For mange adopterte vil det før eller senere i livet bli svært viktig å få svar på spørsmålet om hvem som er de biologiske foreldre. I følge adopsjonsloven § 12 annet ledd har den adopterte fra fylte 18 år krav på å få opplyst hvem de opprinnelige foreldre er. I dag utgjør utenlandsadopsjon hoveddelen av det totale antall adopsjoner, og de første barna som kom på 70-tallet er nå blitt voksne. Det er derfor mye som tyder på at de fleste henvendelsene om biologiske foreldres identitet i tiden framover vil komme fra utenlandsadopterte. Henvendelser fra adopterte som søker sin biologiske opprinnelse er saker av sensitiv karakter der sterke menneskelige hensyn inngår. Departementet vil derfor utarbeide retningslinjer for behandling av saker som gjelder den adoptertes rett til opplysninger om biologiske foreldre. Til tross for at det er ulikheter mellom innenlands- og utenlandsadopsjon på dette området, tas det sikte på å utarbeide et felles rundskriv.

Siden 1992 har vi hatt en ordning hvor adoptivforeldre ytes engangsstøtte ved adopsjon av barn fra utlandet. Det er utarbeidet egne retningslinjer for tildeling av engangsstøtten og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen forvalter tilskudds-

ordningen. Stortinget fastsetter størrelsen på tilskuddet hvert år. Størrelsen på engangsstøtten har vært endret flere ganger. I inneværende år er støtten på kr. 23 400. Det har vært mye diskusjon rundt størrelsen av beløpet. Støtten som i dag ytes, dekker lite av de reelle kostnadene som påløper for adoptivforeldrene i forbindelse med adopsjonen. Det er imidlertid viktig å motvirke en skjev sosial fordeling av adopsjoner knyttet til foreldrenes økonomi på grunn av de høye kostnadene ved adopsjon fra utlandet. Den økonomiske belastningen for foreldrene blir også ekstra stor for de som adopterer flere ganger. I Sem-erklæringen fremgår det at regjeringen vil:

«heve adopsjonsstøtten i løpet av perioden»

Departementet har igangsatt et arbeid for å vurdere en ny organisering av klagesakene ved behandling av søknader om adopsjon. Departementet er i dag klageinstans for vedtak som gjelder søknad om adopsjon truffet av Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat om ny organisering av klagesakene ved søknad om adopsjon i løpet av kort tid.

3.4.8 Er offentlige overføringer til enslige forsørgere tilpasset delte omsorgsløsninger?

Retten til ulike stønader som enslig forsørger kan ha betydning når foreldrene skal ta stilling til hvor barna skal bo etter samlivsbrudd. Det er den av foreldrene barnet bor fast hos som vanligvis har rett til overføringer som enslig forsørger. Den av foreldrene som har samvær med barnet, har normalt ikke rett til overføringer. Dersom barna bor vekselvis og omtrent like mye hos hver av foreldrene er overføringsordningene i ulik grad tilpasset en slik situasjon. Enkelte ytelser kan deles mellom foreldrene, mens noen vil falle bort. Hvis foreldre med flere barn lar minst ett av barna bo hos hver av dem, kan begge foreldrene få rett til offentlige overføringer.

Hvilke omsorgsløsninger foreldrene velger kan altså gi store utslag for retten til offentlige overføringer. De økonomiske forholdene kan på den bakgrunn være ett av hensynene foreldrene legger vekt på ved sine valg. Likestillingsombudet har i brev til Barne- og familiedepartementet vært opptatt av at overføringsordningene er til hinder for at foreldrene inngår avtale om delt bosted samt oppmuntrer foreldre til å splitte søskenflokkene.

Behovet for bedre tilpasning av støtteordningene ved delte omsorgsløsninger ble påpekt allerede

i Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994–95) s. 127–128). Etter den tid har det skjedd tilpasninger i regelverket om barnebidrag (Ot.prp. nr. 43 (2000–2001)) som trer i kraft høsten 2003. Etter de nye bidragsreglene skal offentlige overføringer regnes med ved bidragsfastsettelsen. Etter ny barnetrygdlov (Ot.prp. nr. 57 (2000–2001)) som trådte i kraft 1. januar 2003, skal retten til å dele utvidet barnetrygd gjelde ved avtale om delt bosted.

Overføringsordningene til barnefamilier bygger på at ulike omsorgsløsninger skaper ulike behov, og at det derfor er rimelig at de (ulike omsorgsløsninger) utløser ulike rettigheter. Retten til overføringer bør fortsatt ha en slik forankring. Spørsmålet er om overføringene er tilpasset ulike omsorgsløsninger på en god nok måte.

3.4.8.1 Økonomiske overføringer til foreldre

I tabell 3.1 vises hvilke offentlige overføringer foreldre har rett til når de bor sammen og ved skilsmisse og samlivsbrudd. Når foreldrene ikke bor sammen er rettighetene avhengig av hvor barna bor. Oversikten omfatter stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kap. 15 som er overgangstønad, stønad til barnetilsyn og utdanningsstønad. Videre omfattes personfradrag i skatteklasser 2, foreldrefradrag i inntekt, utvidet barnetrygd og ekstra småbarnstillegg i barnetrygden. Kontantstøtte og bidragsforskott er også tatt med.

Tabell 3.1 viser at enslige forsørgere har flere økonomiske rettigheter fra det offentlige enn en barnefamilie der begge foreldrene bor sammen.

Tabell 3.1 Økonomiske rettigheter ved ulike omsorgsløsninger

	<i>Foreldrene bor sammen</i>	<i>Barna bor fast hos en av foreldrene, samvær med den andre</i>	<i>Delt fast bosted</i>	<i>Delt søskenflokk</i>
Folketrygdloven kap. 15 – stønad til enslig mor eller far (overgangstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad)		Stønad til den av foreldrene barnet bor fast hos	Ikke rett når barnet ikke bor varig klart mer hos en av foreldrene	Begge <i>kan</i> ha rett til stønad som enslig mor eller far
Skatteloven (skatteklasser 2, foreldrefradrag i inntekt)	Skattefordeler til foreldrene	Skattefordeler til den av foreldrene barnet bor fast hos	Hvis barna bor 50 % av tiden hos hver, skattefordeler annet hvert år til hver	Begge <i>kan</i> ha rett til skattefordeler
Barnetrygdloven 1.1.2003 (utvidet barnetrygd)	Ordinær barnetrygd til foreldrene	Utvidet barnetrygd til den av foreldrene barnet bor fast hos	Ved avtale om delt bosted, kan utvidet barnetrygd deles 50/50 mellom foreldrene	Begge <i>kan</i> ha rett til utvidet barnetrygd
Ekstra småbarnstillegg i barnetrygden		Hvis full overgangstønad		Hvis full overgangstønad
Kontantstøtte	Ja	Utbetales den av foreldrene barnet bor fast hos	Ved avtale om delt bosted, kan kontantstøtten deles 50/50 mellom foreldrene hvis enighet om deling	Retten til kontantstøtte følger barnet
Bidragsforskott etter nye regler fra 1.10.2003		Kan utbetales den av foreldrene barnet bor fast hos	Ved avtale om delt bosted, kan begge foreldre ha rett til forskott. Dette kan gi en dobbel kostnad for staten	Retten til forskott følger barnet

Tabell 3.2 Rett til overføringer når barna bor fast hos mor og har samvær med far. Barna er 2 og 6 år, og går i barnehage (kr 35 000 per år) og SFO (kr 15 000 per år). Foreldrene er begge i arbeid med inntekt på kr. 250 000 per år hver, og har ikke rett til overgangsstønad.

<i>Overføringer (2003)</i>	<i>Til far per år</i>	<i>Til mor per år</i>	<i>Totalt</i>
Utvidet barnetrygd inkl småbarns-tillegg ¹	0	42 876	42 876
Folketrygdloven kap.15: Stønad til barnetilsyn ²	0	33 000	33 000
Fordel skatteklasser 2 ³	0	8 848	8 848
Foreldrefradrag (tilsynsutgifter)	0	4 760	4 760
Sum		89 484	89 484

¹ Småbarnstillegget på kr 7 884 per år bortfaller per 1. august 2003

² Stønaden til barnetilsyn dekker 66 prosent av tilsynsutgiftene for enslig mor eller far med inntekt under 6G (325 020 kroner).

Stønaden halveres ved inntekt mellom 6G og 8G (433 360 kroner). Stønaden faller bort ved inntekt over 8G.

³ Fordelen av skatteklasser 2 er angitt som differansen mellom fordelene av skatteklasser 1 og skatteklasser 2. Den totale fordelene av skatteklasser 2 utgjør kr 17 696 per år (2003).

Når foreldrene ikke bor sammen, er det den av foreldrene barnet bor fast hos som har rett til overføringene. Ved avtale om delt bosted faller retten til stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kap. 15 bort. Foreldrene gis samtidig adgang til å fordele skattefordeler, utvidet barnetrygd og kontantstøtte etter noe ulike vilkår. Hvis en søskenflokk er delt, har begge foreldrene rett til overføringer som enslig forsørger.

I kapittel 3.4.8.2 til 3.4.8.5 vises eksempler på hvor mye penger disse rettighetene utløser sett i forhold til hvor barna bor.²⁸ Ulike undersøkelser viser at mellom 78 og 88 prosent av barna bor fast hos mor, mellom 8 og 12 prosent fast hos far, og mellom 4 og 10 prosent deler bosted mellom mor og far.

3.4.8.2 Barnet bor fast hos mor og har samvær med far

Tabell 3.2 viser at mor, som har barnet boende fast hos seg mottar overføringene; i dette eksempelet 89 484 kroner per år. Far, som har samvær med barna, mottar ikke offentlige overføringer.

Etter de nye barnebidragsreglene, skal overføringene telle med når bidraget for forsørgelse av barnet skal fastsettes. Overføringene kommer den som betaler bidrag indirekte til gode ved at bidra-

get settes lavere. Bidragsreglene bygger på at kostnadene til barnets forsørgelse skal fordeles mellom foreldrene. Ordinær barnetrygd, småbarnstillegg, stønad til barnetilsyn og foreldrefradrag i inntekt kommer direkte til fradrag ved kostnadsberegningen. Andre overføringer legges til i bidragsmottakerens inntekt. Det er også innført et samværsfradrag i bidraget. Bidragsmottaker skal ikke betale skatt av mottatt bidrag. Bidragspliktige får ikke fradrag for betalt bidrag.

3.4.8.3 Delt bosted

Tabell 3.3 viser at hver av foreldrene vil motta 30 062 kroner per år når barna bor like mye hos begge. Foreldrene får altså like mye hver, men må dele en mindre sum enn når barna bor fast hos en av dem. At summen er mindre skyldes at ingen av foreldrene har rett til stønad til barnetilsyn når barna bor fast hos begge. Mor mottar klart mindre i overføringer ved delt bosted enn når barna bor fast hos henne. Det kan altså være mye å «tape» på å inngå en slik avtale. Far vil imidlertid motta mer enn ved en samværsavtale.

²⁸ I 3.4.8.2 til 3.4.8.5 er forutsetningen at barna er 2 og 6 år, og går i barnehage (35 000 kr. per år) og SFO (15 000 kr. per år). Foreldrene er begge i arbeid med inntekt på 250 000 kr. per år hver, og har ikke rett til overgangsstønad eller utdanningsstønad.

Tabell 3.3 Rett til overføringer ved avtale om delt bosted (tidsfordeling 50/50) for barna. Forutsetninger for øvrig som i tabell 3.2

<i>Overføringer (2003)</i>	<i>Dekning</i>	<i>Til far per år</i>	<i>Til mor per år</i>	<i>Totalt</i>
Utvidet barnetrygd inkl småbarnstillegg ¹	Deles 50/50	21 438	21 438	42 876
Folketrygdloven kap. 15:				
Stønad til barnetilsyn ²	Ingen	0	0	0
Fordel skattekasse 2	Annet hvert år	4 424	4 424	8 848
Foreldrefradrag (tilsynsutgifter)	Annet hvert år	4 200	4 200	8 400
Sum		30 062	30 062	60 124

¹ Småbarnstillegget på kr 7 884 per år bortfaller per 1. august 2003

² Stønad etter folketrygdloven kap. 15 faller bort når barnet ikke bor varig klart mest hos en av foreldrene

Tabell 3.4 Overføringene når ett barn skal bo hos hver av foreldrene. Det yngste barnet bor hos mor. Forutsetninger for øvrig som i tabellene foran.

<i>Overføringer (2003)</i>	<i>Dekning</i>	<i>Til far per år</i>	<i>Til mor per år</i>	<i>Totalt</i>
Utvidet barnetrygd	Begge	23 328	23 328	46 656
Småbarnstillegg ¹	Mor		7 884	7 884
Folketrygdloven kap. 15:				
Stønad til barnetilsyn	Begge 66 %	9 900	23 100	33 000
Fordel skattekasse 2	Begge	8 848	8 848	17 696
Foreldrefradrag (tilsynsutgifter)	Begge	1 428	3 332	4 760
Sum		43 504	66 492	109 996

¹ Småbarnstillegget på kr 7 884 per år bortfaller per 1. august 2003

3.4.8.4 Delt søskenflokk

I tabell 3.4 vil mor motta 66 492 kroner og far 43 504 kroner per år når ett barn bor fast hos hver av dem. Den av foreldrene som har det yngste barnet, i dette tilfellet mor, vil motta mest. Dette skyldes at det yngste barnet gir rett til småbarnstillegg i barnetrygden. I tillegg er barnetilsynsutgiftene størst for dette barnet, slik at stønaden til barnetilsyn blir høyest. Ordningen med delt søskenflokk gir de klart største overføringer for foreldrene samlet sett og er den ordningen der far mottar mest overføringer.

3.4.8.5 Mor har rett til overgangsstønad

I dette eksemplet (tabell 3.5) har mor rett til overgangsstønad. Da blir forskjellen i retten til overføringer ved ulike omsorgsløsninger særlig stor. Overgangsstønad er til midlertidig dekning av utgifter til livsopphold for enslig mor eller far som er ute av stand til å forsørge seg selv på grunn av

omsorg for små barn. Tabell 3.5 viser at mor vil få en markant reduksjon i rett til overføringer hvis barna bor omtrent like mye hos hver av foreldrene, fordi retten til stønad som enslig mor eller far (overgangsstønad, utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn) da faller bort. Hvis ett barn bor hos hver av foreldrene, beholder mor denne stønaden. Tabellen viser ikke fars rett til overføringer. Fars rett vil være tilsvarende som vist ved de ulike omsorgsløsningene i tabellen 3.2 – 3.4. Retten til bidragsforskott er ikke vist i sistnevnte tabeller. Far vil imidlertid som mor, ha rett til bidragsforskott for 2 barn ved avtale om delt bosted, og for ett barn når ett av barna bor hos ham.

3.4.8.6 Regjeringens vurdering

Eksemplene viser at hvilken omsorgsløsning foreldrene velger for barna, har stor betydning for kronebeløpet som overføres. Ordningen med delt søskenflokk gir de klart største overføringene totalt sett. Mor kommer økonomisk best ut når bar-

Tabell 3.5 Mors rett til overføringer ved ulike omsorgsløsninger når mor er uten arbeidsinntekt og har rett til full overgangsstonad. Forutsetninger for øvrig som i tabellene foran.

<i>Overføringer til mor per år (2003)</i>	<i>Barna bor fast hos mor, samvær med far</i>	<i>Avtale om delt bosted (50/50) for barna</i>	<i>Ett barn hos hver. Det yngste hos mor</i>
<i>Folketrygdloven kap. 15:</i>			
Overgangsstonad ¹	100 215	0	100 215
Stonad til barnetilsyn	33 000	0	23 100
Utdanningsstonad	Dekke utgifter	0	Dekke utgifter
<i>Barnetrygdloven:</i>			
Utvidet barnetrygd inkl småbarnstillegg ²	42 876	21 438	31 212
Ekstra småbarnstillegg	7 884	0	7 884
<i>Skatteloven:</i>			
Fordel av skattekasse 2 ³	8 848	4 424	8 848
Foreldrefradrag	4 760	4 200	3 332
Bidragforskott ⁴	28 320	28 320	14 160
Sum	225 903 + utdanningsstonad	58 382	188 751 + utdanningsstonad

¹ Overgangsstonaden utgjør 1,85 av folketrygdens grunnbeløp (G). G justeres årlig per 1. mai og utgjorde kr 54 170 per 1. mai 2002. Overgangsstonaden avkortes når stonadmottakeren har arbeidsinntekt.

² Småbarnstillegget på kr 7 884 per år bortfaller per 1. august 2003. Dette gjelder ikke det ekstra småbarnstillegget som gis til mottakere av full overgangsstonad.

³ Mottakere av overgangsstonad kan skatte etter skattebegrensingsregelen dersom dette er mer gunstig enn ordinær ligning i klasse 2.

⁴ Reglene om bidragforskott endres fra 1. oktober 2003. Etter de nye reglene skal retten til bidragforskudd behøvsprøves. Forskuddet skal settes til full forskuddssats, 75 %, 50 % eller helt falle bort. Størrelsen på forskuddet er avhengig av forskuddsmottakerens inntekt, sivilstatus og antallet barn. Mottakere av full overgangsstonad vil få fullt forskott som før. Behøvsprøving av bidragforskuddet er innført blant annet for unngå at utbetaling av bidragforskudd skal innebære en overkompensasjon i forhold til kostnadsfestsatt bidrag som kan være lavere enn fullt forskudd.

net bor fast hos henne. Far kommer dårligst ut økonomisk ved denne ordningen. Likest kommer foreldrene ut ved delt bosted, samtidig som denne omsorgsløsningen gir minst økonomiske overføringer totalt sett.

Til en viss grad er ulikhetene i økonomiske rettigheter begrunnet i reelle forskjeller i omsorgssituasjonen. Det kan likevel reises spørsmål ved om incentiveeffektene samlet sett er ønskelige. Dette gjelder særlig i forhold til å inngå avtale om delt bosted.

Et rimelig utgangspunkt vil være at overføringer til enslige forsørgere kan fordeles mellom foreldre som har avtale om delt bosted for barna. Overføringene til enslige forsørgere er ment å kompensere for de særskilte vanskelighetene enslige forsørgere er ansett å ha med å kombinere

omsorg og forsørgelse. Ved avtale om delt bosted vil foreldrene fordele disse ulempene. Barna vil bo omtrent like mye hos hver og ingen av foreldrene har mer ansvar for å sikre omsorg og forsørgelse enn den andre. Muligheten for yrkesaktivitet og fordeling av forsørgelsesutgifter vil ha felles trekk med hva som gjelder foreldre som bor sammen. Samtidig vil hver av foreldrene være alene om omsorgen deler av tiden. Å gi adgang til å fordele overføringene mellom dem vil på den bakgrunn gi et begrunnet samspill mellom omsorgsløsninger og overføringsordninger.

Foreldrene bør som utgangspunkt kunne fordele retten til offentlige overføringer ved avtale om delt bosted for barna. Regjeringen vil vurdere et delingsprinsipp nærmere overfor de aktuelle overføringsordningene.

4 Fedres rett til fødselspenger

Fødselspengeordningen har utviklet seg fra å være en stønadsordning for mødrene i ukene rundt fødselen til å bli en lang stønadsperiode som kan benyttes av både mor og far. Denne utviklingen representerer et endret fokus fra kvinners biologiske rolle til foreldrenes omsorgsrolle. Reformene som er gjennomført har i stor grad vært motivert ut fra hensynet til barnets omsorgsbehov og familie- og likestillingspolitiske hensyn. Verdien av at foreldrene er hjemme med barna mens de er små, har blitt fremhevet, og det har blitt økende oppmerksomhet om betydningen av fedrenes rolle i barneomsorgen.

Fødselspermisjonen blir ofte betegnet som en foreldrepermisjon. Denne benevnelsen gir et skinn av at foreldrene er likestilte og at det er opp til foreldrene selv å avgjøre hvem som skal være hjemme med barnet. Gjeldende regler gir rom for stor valgfrihet og mulighet til fordeling av fødselspengeperioden mellom foreldrene. Det er imidlertid fortsatt sider ved regelverket som motvirker målet om større likestilling mellom mor og far i forhold til omsorgen for små barn. Det er fortsatt mor som har status som den primære omsorgspersonen. Mens mors rett til fødselspenger er helt uavhengig av hva far foretar seg, er fars rett avhengig av mors disposisjoner både før og etter fødselen. Rettighetenes utforming er derfor med på å videreføre det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret, noe som harmonerer dårlig med den politiske målsettingen om å få fedrene til å ta en større del av omsorgsansvaret.

I dette kapitlet drøftes fødselspengeordningen med vekt på fedrenes rettigheter. I drøftingen vektlegges tre hovedhensyn: likestilling mellom mor og far, valgfrihet for familien og et brukervennlig regelverk. I slutten av kapitlet drøftes også selvstendig næringsdrivendes rett til fødselspenger.

4.1 Dagens fødselspengeordning

Stønadsperioden for fødselspenger utgjør 42 uker med full lønnskompensasjon eller 52 uker med 80 prosent lønnskompensasjon.

De tre siste ukene før fødselen og de seks første ukene etter fødselen er forbeholdt mor, mens fire uker er forbeholdt far (fedrekvoten). Resten av stønadsperioden kan på visse vilkår fordeles mellom foreldrene.

Den som tar ut fødselspengene må ha opptjent rett gjennom yrkesaktivitet før fødselen og må ha hatt pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden tar til.

Fødselspengenes størrelse beregnes som hovedregel på grunnlag av inntekten til den av foreldrene som tar ut fødselspenger, oppad begrenset til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp som p.t. utgjør 54 170 kroner.

Fars rettigheter begrenses imidlertid av bestemmelse som har sammenheng med mors yrkesdeltagelse før og etter fødselen. Dette gjelder både fars rett til fødselspenger og beregningen av fødselspengenes størrelse.

Kvinner som ikke har opptjent rett til fødselspenger, får en engangsstønad som i 2003 utgjør 33 182 kroner per barn.

Fedrekvoten

Fedrekvoten innebærer at fire uker av stønadsperioden er forbeholdt far. Ukene bortfaller som hovedregel hvis far ikke benytter seg av dem. Ordningen ble innført 1. april 1993. Bakgrunnen var at man ønsket å få flere fedre til å ta aktiv del i omsorgen i barnets første leveår. Fedrekvoten er blitt betegnet som «kjærlig tvang».

Fedrekvoten gjelder uavhengig av om mor er hjemmeværende eller ikke etter fødselen. Det er altså åpnet for at begge foreldrene kan være hjemme samtidig under fedrekvoteperioden. For eksempel er det relativt vanlig at mor tar ut ferie mens far avvikler fedrekvoten. Far kan som hovedregel ikke ta ut fedrekvoten i de første seks ukene etter fødselen.

Fedrekvoten er betinget av mors yrkesdeltagelse før fødselen. Mor må ha arbeidet minst 50 prosent stilling for at far skal ha rett til fedrekvoten.

Hvis mor arbeidet mellom 50 prosent og 75 prosent av full stilling før fødselen, får far lønnskompensasjon basert på mors stillingsandel. Alter-

nativt kan fedrekvotens lengde avkortes tilsvarende.

Dersom mor har arbeidet minst 75 prosent av full stilling, får en fulltidsarbeidende far likevel full lønnskompensasjon under fedrekvoten. Denne adgangen ble innført i forbindelse med innføring av selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for fedre (se under).

Fedrekvoten kan fordeles på flere perioder etter avtale med arbeidsgiver. Det er imidlertid ikke adgang til å ta fedrekvoten som tidskonto.

Fars selvstendige opptjeningsrett til fødselspenger

Hvis far ikke har rett til fedrekvote fordi mor ikke har opptjent rett, kan han likevel ha rett til fødselspenger på grunnlag av egen opptjeningsrett. Forutsetningen er da at det foreligger et omsorgsbehov, det vil si at mor går ut i arbeid eller utdanning etter fødselen eller er for syk til å ta seg av barnet. Far kan motta fødselspenger i opptil 39 uker med 80 prosent lønn eller 29 uker med full lønn. Begrunnelsen for at far får en kortere stønadperiode i disse tilfellene enn hvis både mor og far har opptjent rett til fødselspenger, er at mor samtidig mottar engangsstønad.

Selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for fedre ble innført 1. juli 2000, jf. Ot.prp. nr. 52 (1999–2000). Endringene bygget i all hovedsak på forslag fra Fedreutvalget i NOU 1995:27 Pappa kom hjem. Tidligere var det en forutsetning for fars rett at også mor hadde opptjent rett.

Fars selvstendige opptjeningsrett til fødselspenger gjelder bare hvis det foreligger et omsorgsbehov. Far har ikke rett til fødselspenger hvis mor samtidig er hjemme og tar seg av barnet. Det betyr at det er avgjørende for fars rett hva mor gjør etter fødselen.

Hvis mor arbeider mindre enn 75 prosent av full tid, blir fars rett til fødselspenger redusert tilsvarende reduksjonen i mors arbeidstid. Utgjør mors stillingsdel minst 75 prosent av full arbeidstid, får likevel far fødselspenger beregnet i forhold til egen stillingsdel.

Prosentgrensen kompliserer regelverket og skaper terskeeffekter. Vilkåret om at det må foreligge et omsorgsbehov etter fødselen for at far skal ha rett til fødselspenger, bygger på at mor anses som den primære omsorgsperson. For mor gjelder ikke tilsvarende krav. Vilkåret skaper videre problemer i praksis. Hvilke situasjoner som anses å gi et omsorgsbehov er uttømmende definert i loven.

Selv om det faktisk foreligger et omsorgsbehov, utløses ikke retten til fødselspenger hvis situasjonen ikke direkte hører inn under de kategoriene som er nevnt.

4.1.1 Fedres uttak av fødselspermisjon

Helt siden 1977 har fedre hatt mulighet til å dele fødselspermisjonen med mor. Få benyttet muligheten; bare 2–3 prosent av fedrene tok ut permisjon på begynnelsen av 1990-tallet. Innføringen av fedrekvoten i 1993 førte til en radikal økning i fedres uttak av fødselspenger. I 2001 benyttet ca. 85 prosent av fedrene som har rett til fedrekvote seg av denne retten. Et viktig siktemål med fedrekvoten var at den skulle føre til at fedrene etter hvert også tar ut en større del av fødselspermisjonen enn de 4 ukene. Dette har skjedd i mindre grad enn forventet. I 2001 var det 13,5 prosent av de fedrene som tok ut fødselspenger, som tok mer enn 4 uker.

Selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for fedre er en forholdsvis ny reform som vi har kortvarig erfaring med. Tall fra Rikstrykdeverket for 2001 viser at 1 173 fedre tok ut fødselspenger på selvstendig grunnlag. Dette tilsvarer 3,5 prosent av samtlige avsluttede fødselspengetilfeller for menn det året. I 916 av disse tilfellene (78 prosent) varte stønadperioden mer enn 39 dager.

Det er ulike forklaringer på hvorfor utviklingen går så langsomt når det gjelder fedres uttak av fødselspenger. En mulig grunn er at mødrene ønsker å være hjemme lengst mulig selv med barnet. Foreldrene samlet har rett til maksimalt 39/49 uker lønnet permisjon etter fødsel, hvorav 4 uker er forbeholdt far. Mange kvinner ønsker å være hjemme med barnet resten av tiden, for eksempel fordi de ammer. Det kan også ha med holdninger å gjøre; at mødrene ser på fødselspermisjonen som sin. Nyere forskning viser imidlertid at det er ikke mors holdning, men arbeidsgiverens holdning og fedrenes dedikasjon til arbeidet som gjør at ikke flere fedre tar ut mer permisjon. I følge forskerne Brandth og Kvande trenger fedrene hjelp til å sette grenser overfor arbeidsgiver, og da hjelper kun øremerkede permisjonsordninger.¹

En annen forklaring ligger i at ulike sider ved regelverket motvirker økt fedreuttak. Fars rett til fødselspenger er for en stor del avledet av mors rett; fars eksklusive rett er begrenset til 4 uker og gjelder bare når mor har opptjent rett til fødselspenger gjennom yrkesaktivitet. Fars lønnskompensasjon avhenger i stor grad av mors tilpasninger før og etter fødselen; når mor arbeider deltid, blir fars lønnskompensasjon redusert tilsvarende. Etter som menn gjennomgående tjener mer enn

¹ Brandth, Berit og Elin Kvande (2003): *Fleksible fedre*. Universitetsforlaget

kvinner, blir det økonomiske tapet for familien størst når far tar permisjon. Dette bidrar ikke til å styrke fedrenes rolle i barneomsorgen.

4.2 En mer likestilt fødselspengeordning

Etter regjeringens oppfatning bør mor og far bli mer likestilte i forhold til retten til fødselspenger. Dette kan bare oppnås ved å styrke fedrenes selvstendige rettigheter. Samtidig må hensynet til familiens valgfrihet veie tungt.

I en likestilt fødselspengeordning bør hver av foreldrene gis rett til fødselspenger på basis av sin egen opptjening, uavhengig av den andres tilpasninger både før og etter fødselen. Det eneste vilkåret bør være at den som mottar fødselspenger, er hjemme og tar seg av barnet og ikke er i arbeid.

Det framgår av Sem-erklæringen at regjeringen vil:

«gi fedre selvstendig opptjeningsrett til pappapermisjonen og øke omfanget av denne».

4.3 Selvstendig opptjeningsrett til pappapermisjon

Erfaringene med fedrekvoten viser at en øremerket periode til far har positiv effekt både i forhold til fordelingen mellom mor og far og i forhold til arbeidslivet. Fedrekvoten må på denne bakgrunn karakteriseres som en suksess. Magister Andreas Hompland har sagt om fedrekvoten:

«Kombinasjonen av moralsk snert, økonomisk gulrot og departemental pisk har gjort susen».²

Regjeringen vil at det fortsatt skal være slik at en del av permisjonstiden er forbeholdt far på samme måte som en del er forbeholdt mor.

Selvstendig opptjeningsrett til pappapermisjon innebærer at fedrekvoten må gjøres uavhengig av mors tilpasning i forhold til yrkeslivet før fødselen. Det betyr at dagens vilkår om at mor må ha vært i arbeid i minst 50 prosent stilling for at far skal ha rett til fedrekvoten, må oppheves. Det samme gjelder regelen om at fars lønnskompensasjon under fedrekvoten reduseres tilsvarende når mor har arbeidet mellom 50 prosent og 75 prosent stilling.

4.3.1 Fedre bør gis rett til lønnskompensasjon basert på egen opptjening under fedrekvoten

Regjeringen vil først prioritere å gi de fedre som i dag kommer inn under ordningen med fedrekvoten, rett til fødselspenger basert på egen opptjening. Dette betyr at beregningen av fars fødselspenger under fedrekvoten løsrives fra mors stillingsdel før fødselen. Fars rettigheter reduseres ikke slik som i dag hvis mor har arbeidet 50–75 prosent stilling. Departementet har anslått at om lag 8 000 fedre som i dag får redusert lønnskompensasjon under fedrekvoten, derved vil få fødselspenger på eget opptjeningsgrunnlag.

Familien vil da ikke tape økonomisk under fedrekvoten på at mor arbeidet deltid før fødselen. Dette vil for øvrig delvis oppheve forskjellen som i dag gjelder for beregning av fødselspenger mellom fedrekvoten og øvrig fødselspengeuttak for far og således bidra til et enklere regelverk. En endring av regelverket slik at far under fedrekvoten får fødselspenger beregnet uavhengig av mors stillingsdel, vil være særlig viktig å gjennomføre før fedrekvoten utvides.

4.3.2 Alle fedre bør gis rett til 4 ukers pappapermisjon basert på egen opptjening

Etter regjeringens vurdering bør neste skritt være å gi alle fedre rett til fire ukers fødselspermisjon basert på egen opptjening. En del fedre er i dag helt uten mulighet til å ta ut fødselspenger enten fordi mor ikke har opptjent rett gjennom yrkesaktivitet eller fordi mor er hjemmeværende etter fødselen. Svært mange fedre opplever det som urimelig at de på grunn av morens tilpasninger er avskåret fra muligheten til å være hjemme med barnet, til tross for at de selv har opptjent rett til fødselspenger gjennom yrkesaktivitet.

For at alle fedre skal ha rett til minimum 4 uker fødselspermisjon, må fars rett frigjøres fra mors yrkesaktivitet både før og etter fødselen. Far må gis rett til fødselspermisjon på basis av egen opptjening, uavhengig av om mor har arbeidet mindre enn 50 prosent stilling før fødselen og uavhengig av om mor er hjemmeværende etter fødselen.

Dersom alle fedre gis selvstendig opptjeningsrett til pappapermisjon, vil om lag 11 000 fedre som i dag er helt uten mulighet til å være hjemme med fødselspenger, få mulighet til 4 uker basert på egen opptjening.

² Dagbladet 19. februar 2003

4.4 Utvidelse av fedres permisjonsrett

Regjeringen vil på lengre sikt arbeide for å utvide fedrekvoten. Utvidelsen bør først skje etter at tiltakene nevnt i 4.3 er gjennomført. Det er viktig at begrensningene i dagens fedrekvoteordning er utbedret før kvoten utvides.

En utvidelse bør skje i form av forlengelse av den samlede permisjonstiden. Et pålegg om at fedre skal ta ut en større del innenfor den eksisterende stønadperioden, er betenkelig av flere grunner. Det vil for det første legge sterke begrensninger på familiens valgfrihet. Mange vil dessuten oppleve det slik at far får en rett på bekostning av mor og se det som et stort tilbakeskritt i forhold til kvinners rettigheter. Fedrekvoten bortfaller videre som hovedregel i den utstrekning far ikke benytter den. Dersom fedrekvoten utvides innenfor dagens stønadperiode og far av en eller annen grunn ikke benytter sin kvote, vil dette få store konsekvenser for familiens rett til lønnet permisjon i barnets første leveår.

Etter regjeringens syn bør alle fedre ha selvstendig rett til mer enn 4 uker lønnet fødselspermisjon, dvs en forlengelse i forhold til dagens fedrekvote. Regjeringen vil arbeide for en gradvis utvidelse av pappapermisjonen.

Regjeringen vil vurdere om det i større grad enn i dag skal være mulig for foreldrene å være hjemme med fødselspenger samtidig, for eksempel i den første tiden etter fødselen. Dette vil bli drøftet i et høringsnotat om fødselspengeordningen.

4.5 Forslag om å styrke fars rett til fødselspenger – avslutning

Etter regjeringens syn er det behov for et langsiktig arbeid for å utvikle og forbedre fødselspengeordningen slik at mor og far blir mer likestilte når det gjelder muligheten til å være hjemme med barnet i det første leveåret. De endringene som er skissert i dette kapitlet bygger på likestilling av foreldrene som omsorgspersoner og valgfrihet for

familien. Endringene vil gi et enklere, mer brukervennlig regelverk.

Endringene innebærer kostnadskrevenne reformer i fødselspengeordningen. I Sem-erklæringen er disse tiltakene gitt prioritet etter satsingen på barnehager, jf. 5.3.1. Regjeringen vil komme tilbake til de endringene som er omtalt i budsjett-sammenheng.

4.6 Selvstendig næringsdrivendes rett til fødselspenger

I Sem-erklæringen fremgår at regjeringen vil

«gjennomgå regelverket for fødselspenger til selvstendig næringsdrivende med sikte på forbedringer».

Selvstendig næringsdrivende har i dag rett til fødselspengedekning med 65 prosent av inntektsgrunnlaget i motsetning til arbeidstakere som har rett til 100 prosent dekning. Selvstendig næringsdrivende kan imidlertid oppnå dekning på 100 prosent ved å tegne tilleggsforsikring. Tilsvarende gjelder for retten til svangerskapspenger for selvstendig næringsdrivende som innføres med virkning fra 1. juli 2003. En annen forskjell mellom selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere er at næringsdrivende ikke har rett til omsorgspenger ved barns sykdom, en rett arbeidstakere har. Selvstendig næringsdrivende betaler samtidig arbeidsgiveravgift og trygdeavgift etter lavere satser enn det som gjelder for arbeidstakere/arbeidsgivere.

Alle kvinner skal kunne kombinere en yrkeskarriere med barneomsorg. Det er viktig at unge kvinner som velger å etablere seg som selvstendig næringsdrivende, ikke kommer urimelig dårlig ut økonomisk når de får barn, sammenlignet med arbeidstakere. Regjeringen vil derfor vurdere nærmere selvstendig næringsdrivendes rettigheter i forbindelse med svangerskap, fødsel og omsorg for småbarn. De sosiale rettighetene må ses i sammenheng med avgiftssystemet.

5 Økt valgfrihet for småbarnsforeldre

Ingen kan fullt ut erstatte foreldrene i deres kjennskap, kjærlighet og omsorg for egne barn. Politikken må bygge på respekt for at den enkelte familie selv er nærmest til å avgjøre hvordan deres hverdagsliv bør innrettes. I perioden som småbarnsfamilie stilles foreldrene overfor særlig viktige oppgaver; hensynet til barna vil ha avgjørende betydning for de valg de tar, og de vil ha ulike behov. Samfunnets oppgave er å legge forholdene best mulig til rette slik at foreldrene kan velge ut fra sin konkrete situasjon og sine egne prioriteringer.

Valgfrihet er ett av de sentrale elementene i regjeringens familiepolitikk. En reell valgfrihet innebærer at småbarnsforeldre selv skal kunne velge den omsorgsformen de mener er best for barnet. Det skal være samsvar mellom den valgte og ønskede tilsynsformen; enten det dreier seg om at foreldrene selv tar omsorgen for barnet, barnet har plass i barnehage eller foreldrene har valgt andre tilsynsordninger eller kombinasjoner av flere ordninger.

De to grunnleggende fundamentene i regjeringens politikk for å styrke småbarnsforeldres valgfrihet er:

- full behovsdekning og lavere foreldrebetaling
- kontantstøtte til de som velger andre løsninger.

Småbarnsforeldre – både kvinner og menn – er ofte velutdannede og ønsker å delta i yrkeslivet, på hel- eller deltid. Mange småbarnsfamilier har også presset økonomi på grunn av store utgifter til bolig, studielån mv. som gjør at de er avhengige av å ha to inntekter. Det er derfor viktig med gode ordninger som gjør det mulig å kombinere yrkesdeltakelse med en god og stabil barneomsorg.

Barnehager er derfor nødvendig og ønskelig for at foreldre skal kunne kombinere omsorg med yrkesaktivitet eller studier. Men barnehager er ikke minst viktig for barna selv. Barnehagen bidrar til å gi barn bred kompetanse; noe som er grunnlaget for all senere læring og samhandling mellom mennesker. Barnehagen er viktig i et livslangt læringsperspektiv. Plass i barnehage har vist seg å være viktig for minoritetsspråklige barns utvikling av norsk språkkompetanse. Et godt barnehage-til-

bud er i tillegg spesielt viktig for barn som trenger særskilt hjelp og støtte.

Mange foreldre ønsker seg mer tid til å være hjemme med barna, også utover den perioden som fødselspermisjonen omfatter. Med to yrkesaktive foreldre kan hverdagen for en småbarnsfamilie bli svært hektisk; mange opplever tidsklemma som et daglig problem. Inntektstapet ved at den ene av foreldrene helt eller delvis avstår fra lønnet arbeid for å være mer hjemme med barna, legger klare begrensninger på valgmulighetene. Kontantstøtten er et viktig bidrag til at flere kan ha mulighet til å velge å arbeide mindre og være mer hjemme med barna.

5.1 Kontantstøtte – alternativ og supplement til barnehager

Innføringen av kontantstøtten ble nedfelt i den såkalte Voksenåsenklæringen som dannet grunnlaget for Sentrumsregjeringen bestående av KrF, Sp og V som tiltrådte etter stortingsvalget i 1997. Sentrumsregjeringen så på innføring av kontantstøtteordningen som en viktig familiepolitisk reform hvis hovedformål var å bedre småbarnsfamiliens muligheter til en god barneomsorg. Dette målet ble konkretisert gjennom tre målsettinger. For det første skulle familiene sikres mer tid til selv å ta omsorgen for sine barn. For det andre skulle foreldrene gis reell valgfrihet med hensyn til omsorgsform. Dette målet ble presisert slik at det både skulle finnes barnehage tilbud til de som ønsker det og at de familier som ønsker andre omsorgsformer skulle gis økonomiske muligheter til å velge. For det tredje skulle det bli mer likhet i de overføringer den enkelte familie mottok til barneomsorg fra staten, uavhengig av omsorgsform. Målene kan kort uttrykkes som mer tid, mer valgfrihet og mer likhet.

Kontantstøtten ble innført for familier med ett-åringer med virkning fra 1. august 1998, og utvidet til å gjelde også for to-åringer fra 1. januar 1999. Kontantstøtten er et alternativ og et supplement til barnehager og utbetales for barn som ikke eller

Tabell 5.1 Satser for kontantstøtte

Avtalt oppholdstid i barnehagen per uke	Kontantstøtte i prosent av full ytelse	Kontantstøtte i kroner per år – t.o.m. 31. juli 2003	Kontantstøtte i kroner per år – fra 1. august 2003
Ikke barnehageplass	100	36 000	43 884
Til og med 8 timer	80	28 800	35 112
9 – 16 timer	60	21 600	26 328
17 – 24 timer	40	14 400	17 556
25 – 32 timer	20	7 200	8 784
33 timer eller mer	Ingen kontantstøtte	0	0

bare delvis gjør bruk av barnehageplass det ytes statlig driftstilskudd for.

Full kontantstøtte utgjorde i 1998 36 000 kroner per barn per år. I 1999 ble den årlige stønaden redusert til 27 156 kroner. Fra 1. januar 2000 har full kontantstøtte utgjort 36 000 kroner per år. Fra 1. august 2003 vil full kontantstøtte utgjøre 43 884 kroner per barn per år.

Dersom barnet har deltidsplass i barnehagen, utbetales delvis kontantstøtte, jf. tabell 5.1. Oppholdstidskategoriene er de samme som for tildeling av driftstilskudd til barnehagene, men hvis det er avtalt en oppholdstid på 33 timer eller mer per uke, kan det ikke utbetales kontantstøtte.

Da denne ordningen ble innført var det fire satser for kontantstøtte. Stønaden kunne utbetales med 100, 80, 60 eller 45 prosent. Stortingets flertall ønsket imidlertid fem satser for kontantstøtte og harmonisering av barnehagetilskuddet til disse satsene. Formålet var en mer fleksibel modell som ville gjøre det lettere å kombinere deltidsplass i barnehage med delvis kontantstøtte. Endringen ble innført fra 1. august 1999.

Det er den avtalte oppholdstiden i barnehagen som er avgjørende for hvor stor del av full kontantstøtte man har krav på. Ved beregning av kontantstøtte tillegges det ikke vekt hvis barnet gjør bruk av færre timer enn det foreldrene betaler for.

Bruk av åpen barnehage medfører ikke tap av kontantstøtte. Åpen barnehage kan ikke anses som et omsorgsalternativ ettersom barna oppholder seg der sammen med foreldre eller andre omsorgspersoner. Barnet blir heller ikke tildelt en fast plass i barnehagen.

Kontantstøtten er et alternativ til barnehage for *det enkelte barn* og stønaden utbetales derfor per barn. Foreldre med tvillinger vil således etter dagens satser få utbetalt 6 000 kroner i kontantstøtte per måned hvis barna ikke har barnehageplass.

Et av formålene med kontantstøtten er å sikre større likhet i overføringene til barneomsorg fra staten, uavhengig av om man får tilbud om eller velger å bruke barnehage. Dette prinsippet skal

gjelde for alle, uansett inntekt. Ytelsen er derfor ikke behovsprøvet.

Man betaler ikke skatt av kontantstøtten og ytelsen regnes ikke som pensjonsgivende inntekt. Den gir ikke opptjeningsrett til sykepenger eller fødsels- og adopsjonspenger.

Ettersom det er en nær tilknytning mellom bruk av barnehage og rett til kontantstøtte, er det et vilkår for rett til kontantstøtte at barnet og den som søker støtte er bosatt i Norge.

Forordning 1408/71, som Norge gjennom EØS-avtalen er bundet av, har bestemmelser om koordinering av trygderettigheter. Forordningens hovedregel er at man skal være omfattet av trygdelovgivningen i det landet man arbeider i. Familietytelse, som kontantstøtten, skal som hovedregel utbetales for arbeidstakerens familiemedlemmer, selv om disse er bosatt i andre EØS-land. På grunn av tilknytningen til bruk av barnehage ble det søkt om unntak fra denne regelen for kontantstøtten. EU-kommisjonen har avvist Norges anmodning om eksportunntak. EF-domstolen fastslo i november 2002 at den finske kontantstøtten er en familietytelse som må eksporteres. På denne bakgrunn har regjeringen besluttet at det skal utbetales kontantstøtte for familiemedlemmer til EØS-borgere i henhold til reglene i forordning 1408/71. Kontantstøtte vil bli etterbetalt fra 1. august 1998.

5.2 Bruk av kontantstøtte og barnetilsynsordninger

Det er nå nærmere 5 år siden kontantstøtten ble innført. I denne perioden har kontantstøtten vært gjenstand for en bred evaluering. Dette ble varslet allerede i høringsnotatet om innføring av kontantstøtten. Evalueringen har sett på kontantstøttens konsekvenser for arbeidsmarkedet og for likestilling mellom kjønnene, konsekvenser for barnehagesektoren og konsekvenser for barn med særlige behov. I St.meld. nr. 43 (2000–2001) Om evaluering av kontantstøtten presenteres resultatene fra

evalueringen i perioden 1998–2001. Våren 2002 gjennomførte Statistisk sentralbyrå den tredje barnetilsynsundersøkelsen og endelig rapport foreligger våren 2003. Sett i sammenheng med de to foregående undersøkelsene vil denne kunne fortelle oss mer om virkningene av kontantstøtten etter at den har virket en tid. De foreløpige tallene fra undersøkelsen gir oss ny informasjon om hvem som i hovedsak passer barnet og hvem foreldrene helst ønsker skal passe barnet.

5.2.1 Bruk av kontantstøtte

Andelen av 1- og 2-åringene som får kontantstøtte varierer gjennom året. Det har blant annet sammenheng med hovedopptaket i barnehagene. Rikstrygdeverkets statistikk viser at i september 2002, etter hovedinntaket i barnehagene i august, fikk knapt 70 prosent av 1- og 2-åringene kontantstøtte. Dette er en nedgang på 4 prosentpoeng fra september 1999. Det er en høyere andel av 1-åringene enn av 2-åringene som får kontantstøtte; i september 2002 var tallene henholdsvis om lag 75 prosent av 1-åringene og 65 prosent av 2-åringene.

De foreløpige tallene fra SSBs barnetilsynsundersøkelse 2002 viser i likhet med undersøkelsen i 1999 at bruken av kontantstøtte varierer med barnets alder, mors arbeidstidsordning og ukentlige arbeidstid, hennes utdanning, antallet forsørgere med arbeidsinntekt i familien, familiens samlede inntekt og geografisk tilhørighet.

Nesten alle barn som har mødre som arbeider kvelds- eller nattarbeid mottar kontantstøtte. Det samme gjelder for barn hvor mødrene arbeider deltid inntil 19 timer i uken. Andelen barn som mottar kontantstøtte synker når mor har vanlig dagarbeid eller når mors ukentlige arbeidstid utgjør mer enn 20 timer. Blant gifte eller samboende foreldre med en arbeidsinntekt får hele 86 prosent av barna kontantstøtte, mot 67 prosent blant barn av eneforsørgere med inntektsgivende arbeid.

Flere mødre med utdanning på ungdomsskole- og videregående skolenivå benytter seg av tilbudet om kontantstøtte enn mødre med utdanning på høyskole- og universitetsnivå. Det er også geografiske variasjoner i andelen kontantstøttemottakere. Den høyeste andelen finner vi i Agder-fylkene, Rogaland, Hedmark og Oppland, og lavest i Akershus og Oslo. Variasjoner i utbredelse kan blant annet ha sammenheng med barnehagedekningen i de ulike regionene av landet.

5.2.2 Hovedtilsynsordninger

Det er flere kilder til statistikk om 1- og 2-åringers barnehagebruk; Statistisk sentralbyrås (SSB) barnehagestatistikk og Rikstrygdeverkets (RTV) kontantstøttestatistikk. SSBs barnehagestatistikk publiseres en gang i året og er basert på antall barn i barnehage per 15. desember hvert år. Denne statistikken gir blant annet detaljert oversikt over bruk av barnehage for 1- og 2-åringene og hvilke oppholdstider barna har, men sier ikke noe om svingninger i barnehagebruk i løpet av året. Rikstrygdeverkets kontantstøttestatistikk publiseres månedlig. Denne statistikken sier primært noe om bruk av kontantstøtte, men den tette koblingen mellom bruk av barnehage og kontantstøtte, gjør at RTVs kontantstøttestatistikk også blir en pålitelig kilde til kunnskap om bruk av barnehage for 1- og 2-åringene. SSBs barnehagestatistikk for 2002 vil først foreligge i juni 2003. I det følgende vil derfor tall fra RTVs kontantstøttestatistikk benyttes.

Rikstrygdeverkets statistikk viser at i september 2002 hadde om lag 31 prosent av 1- og 2-åringene fulltidsplass i barnehage. Dette er en økning på 5 prosentpoeng fra september 1999. I tillegg hadde vel 13 prosent deltidsplass, noe som er en liten økning fra september 1999. Andelen i barnehage stiger med alderen; flere 2-åringene enn 1-åringene går i barnehage. Det har vært en økning i andelen som går i barnehage både blant 1- og 2-åringene siden 1999.

Barnetilsynsundersøkelsen 2002 viser at rundt 44 prosent av 1–2-åringene passes i hovedsak av foreldrene selv, og det er en nedgang fra 1999. Når barnet blir 2 år er det en betydelig lavere andel som passes av foreldrene enn når barnet er 1 år.

I likhet med bruk av kontantstøtte varierer også hovedtilsynsordning etter mors arbeidstidsordning og ukentlige arbeidstid, hennes utdanning, antall forsørgere med inntekt i familien, familieinntekt og geografisk tilhørighet.

Der mor arbeider kvelds- eller nattarbeid, er andelen barn som blir passet av foreldrene størst. Andelen barn som går i barnehage er størst der mor arbeider vanlig dagarbeid, rundt halvparten av barna i denne gruppen er i barnehage. Der mor arbeider fulltid øker andelen barn som er i barnehage, mens andelen barn som blir passet av foreldrene synker.

I familier der bare en av foreldrene har inntekt, blir barn i kontantstøttealder i svært stor grad passet av foreldrene selv, dette gjelder 67 prosent. Blant enslige forsørgere uten arbeidsinntekt er det også en betydelig andel som passer barna sine selv, rundt 62 prosent. Blant familier med to for-

sørgere og to arbeidsinntekter og enslige forsørgere med arbeidsinntekt er det mer jevnt fordelt mellom foreldre som passer barna sine selv og de som har barna sine i barnehage.

Andelen barn som passes av foreldrene er mindre der mor har universitets-/høgskoleutdanning enn der mor har lavere utdanning. Den motsatte tendensen er gjeldende for barnehagebruk. Husholdningsinntekt virker i hovedsak som utdanning: Jo høyere husholdningsinntekt, desto høyere andel barn i barnehage og med en tilsvarende nedgang i andelen som passes av foreldrene. Det er i landsdelen Agder og Rogaland at barna i størst grad blir passet av foreldrene, mens det er i Akershus og Oslo flest går i barnehage. Det kan ha sammenheng med ulik barnehagedekning i de ulike fylkene.

Godt over halvparten – 56 prosent – av barna det mottas kontantstøtte for passes av foreldrene. Foreldreplass er dermed den viktigste hovedtilsynsordningen for disse barna. Andelen som i hovedsak passes av foreldrene er således 12 prosentpoeng større i gruppen av barn som foreldrene mottar kontantstøtte for enn hos barn i kontantstøttealder generelt. At forskjellen ikke er større kan skyldes at det utbetales kontantstøtte for så mye som nærmere $\frac{3}{4}$ av barna i kontantstøttealder. Det er en liten økning i andelen barn det mottas kontantstøtte for som går i barnehage, dvs. at det er blitt noe flere barn som har deltids plass i barnehage og får delvis kontantstøtte.

Det har imidlertid ikke vært noe økning i andelen som passes av dagmamma/praktikant siden 1999.

5.2.3 Ønsket tilsynsordning, hvis man kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet

Foreløpige tall viser at utviklingen har gått i retning av økt oppslutning om barnehagen som tilsynsordning, også for de minste barna. 62 prosent av mødrene med barn i alder 1–5 år foretrekker barnehage dersom de kunne velge fritt. 48 prosent av mødre til barn i kontantstøttealder foretrekker barnehage. Det er en økning på 14 prosentpoeng fra 1999.

Noe over $\frac{1}{4}$ av mødrene til barn i kontantstøttealder foretrakk kombinerte løsninger for tilsyn, for eksempel foreldre i kombinasjon med barnehage. Det viser at det er behov for å legge til rette for fleksible løsninger. At barna bør passes kun av foreldrene er en holdning på tilbakegang, også for de minste barna. I 1999 mente 22 prosent av mødre at for 1- og 2 åringer er kun foreldrene den beste

omsorgsløsning, mens i 2002 var det 13 prosent som mente det samme.

Barnehage er foretrukket blant mødre i ulike familietyper, og blant både yrkespassive og yrkesaktive mødre. Det er imidlertid økende oppslutning om barnehagen dess høyere utdanningsnivå mødrene har, og heltidsarbeidende har noe større behov enn deltidsarbeidende. Det gjenspeiles i fordelingen av husholdningsinntekten; de med lavest inntekt og de med høyest slutter opp om barnehagen. Oslo og Akershus topper listen over fylker der barnehage er foretrukket. Det er verd å merke seg at flere innvandrerkvinner enn norskfødte ville foretrukket barnehageplass dersom de kunne velge fritt. 66 prosent av kvinner født i Afrika, Asia eller Sør-Amerika har barnehage som førstevalg, mens det samme gjelder for 61 prosent av norskfødte.

I barnetilsynsundersøkelsen 2002 ble det stilt flere spørsmål om småbarnsforeldres behov for barnehageplass. Foreløpige tall tyder på at full behovsdekning vil være oppnådd når mellom 81 og 87 prosent av barn i alderen 1–5 år har barnehageplass. Tallene tyder også på at utfordringen vil være å legge til rette for at det etableres et betydelig antall nye plasser for de minste barna.

5.3 En ytterligere styrking av småbarnsforeldres valgfrihet

5.3.1 Største statlige satsing på barnehager noensinne

Barnetilsynsundersøkelsen viser at det fortsatt er mange småbarnsforeldre som ikke får et barnehagetilbud slik de ønsker og har behov for. Ved utgangen av 2001 hadde 193 000 barn plass i barnehage. I tillegg hadde 5 800 barn et tilbud i åpen barnehage. Foreløpige tall for 2002 tyder på at det ble etablert plasser til om lag 6 000 barn i 2002. Barnehagedekningen ser dermed ut til å være 66 prosent for barn 1–5 år. Gitt at full behovsdekning utgjør et sted mellom 81 og 87 prosents dekning, er det grunn til å slå fast at det er et stykke igjen til målet er nådd. Full behovsdekning er helt nødvendig for å nå regjeringens familiepolitiske mål om å sikre alle småbarnsfamilier valgfrihet i omsorgsløsning for barna.

Det er bred enighet om målene for barnehagepolitikken:

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager

- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet

Hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå disse målene, er det imidlertid betydelig uenighet om.

Dagens finansiering av barnehagene er delt mellom stat, kommune og foreldre. Det statlige øremerkede driftstilskuddet gis til alle godkjente barnehager. I tillegg gis det tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming, tilskudd til tospråklig assistanse og tilskudd til barnehagetilbud for nyankomne flyktningers barn. Foreldrebetalingen er ikke regulert, og det er opp til barnehageeier å fastsette prisen. For private barnehager uten noen form for støtte fra kommunene, er foreldrebetalingen ofte den eneste inntektskilden utenom statsstøtten. Dette har ført til at mange private barnehager har relativt høy foreldrebetaling.

Et flertall på Stortinget inngikk 11. juni 2002 en avtale om finansiering og styring av barnehagesektoren (barnehageavtalen). Avtalen forutsetter betydelige endringer i den offentlige finansieringen og styringen av barnehagene.

Barnehageavtalen inneholder sterke virkemidler for å redusere foreldrebetalingen; gjennom en ordning med maksimalpriser, som innebærer at det settes et øvre tak for hvor mye barnehageeier kan ta i foreldrebetaling. Dette er en løsning som etter regjeringens oppfatning har betydelige svakheter og som kan ha en rekke uheldige konsekvenser for barnehagesektoren, særlig i forhold til å fullføre utbyggingen.

11. april 2003 la regjeringen fram St.meld. nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet, samt Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager. I disse dokumentene legger regjeringen fram sine mål for barnehagesektoren og forslag til hvordan sektoren kan finansieres og styres. Forslagene drøftes i forhold til barnehageavtalen og i forhold til andre mulige modeller. Det går fram at uavhengige utredninger påpeker at det er konflikt mellom barnehageavtalens mål om maksimalpriser og målet om full behovsdekning. Regjeringen kan derfor ikke anbefale innføring av et maksimalprissystem.

Regjeringens forslag er en modell som stimulerer til økt utbygging. Det foreslås en gradvis overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren, ved at dagens statstilskudd til barnehagedrift overføres til kommunene fra 1. januar 2004. Forslaget legger videre opp til at staten i en overgangsfase beholder finansieringsansvaret for nye plasser, og at det innføres et investeringstilskudd. Ved en slik

løsning vil kommunene få et helhetlig ansvar for barnehagesektoren. Det foreslås også at kommunene får en lovfestet plikt til å sørge for full behovsdekning i sin kommune, samt plikt til å likebehandle private og kommunale barnehager.

I statsbudsjettet for 2003 er det bevilget midler til en betydelig økning i statstilskuddet fra og med 1. august 2003. Økningen vil legge til rette for en gjennomsnittlig foreldrebetaling på 2 500 kroner. Videre tas det budsjettmessig høyde for etablering av 12 000 nye plasser i 2003. Dette utgjør den største statlige satsingen på barnehager noensinne.

5.3.2 Økning av kontantstøtten

Barnetilsynsundersøkelsene viser at til tross for økende oppslutning om barnehage som tilsynsform, så er det fortsatt mange småbarnsforeldre som ønsker andre omsorgsløsninger, for eksempel barnehage i kombinasjon med foreldrepass. Det er også en ikke ubetydelig andel – 13 prosent – som mener at den beste løsningen er at foreldrene passer barna selv.

Regjeringen vil videreføre kontantstøtten som et alternativ og supplement til barnehage. Det skal være økonomisk mulig for småbarnsforeldre å velge andre omsorgsløsninger enn barnehage. Kontantstøtten er viktig for å sikre denne valgfriheten. Det framgår av Sem-erklæringen at Samarbeidsregjeringen vil:

«videreføre kontantstøtten og øke beløpet i løpet av perioden».

Allerede fra 1. august 2003 økes kontantstøtten fra 3 000 kroner per måned til 3 657 kroner per måned. Regjeringen legger opp til en videre økning av kontantstøtten.

5.3.3 Bedre tilpasning av kontantstøtten til bruk av deltidsbarnehage

Kontantstøtteordningen er utformet slik at det skal være mulig å kombinere deltidsopphold i barnehage med delvis kontantstøtte. Dette er viktig for å sikre valgfrihet og fleksibilitet. Kontantstøttens størrelse er avhengig av den skriftlig avtalte oppholdstiden i barnehage.

Et barn med plass fire dager i uka i en barnehage som har åpent ni timer per dag, vil ha en avtalt oppholdstid på 36 timer i uka, hvis det ikke er avtalt en oppholdstid som er kortere enn åpningstiden. Ettersom det ikke utbetales kontantstøtte når barnet har en oppholdstid på 33 timer eller mer per uke, vil det i et slikt tilfelle ikke foreligge rett til kontantstøtte. Foreldre som tar fri

en dag i uka for å være hjemme med barnet, vil imidlertid ofte forvente å få 20 prosent kontantstøtte ettersom det er fem satser for kontantstøtte. Departementet får en del henvendelser fra småbarnsforeldre som får mindre kontantstøtte enn de har regnet med, og som opplever dette urimelig.

Da Stortinget behandlet kontantstøtteevalueringen våren 2002, ble det pekt på denne problemstillingen. I komiteinnstillingen (Innst. S. nr. 94 (2001–2002)) uttalte flertallet, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

«Dette flertallet forutsetter at departementet legger opp til en bedre tilpasning av kontantstøtten til bruk av deltids plass i barnehage.»

Regjeringen ser at kontantstøtteregeverket ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset dagens forhold på barnehagesektoren og det faktum at mange barnehager har en åpningstid som overstiger åtte timer per dag. Mange barnehager setter barnets daglige oppholdstid lik åpningstiden fordi de ellers ville tape statstilskudd. Dette resulterer så i at man faller inn under en annen oppholdstidskategori og får lavere kontantstøtte enn forventet.

Regjeringen ønsker ikke at kontantstøtteordningens utforming skal være et hinder for å kombinere barnehage og kontantstøtte og har vurdert ulike muligheter for en bedre tilpasning.

Barnehagesektoren er imidlertid for tiden gjenstand for store endringer som følge av Stortingets og regjeringens satsing på området. Det vises blant annet til forslagene i St.meld. nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet. Dersom Stortinget slutter seg til regjeringens forslag om rammefinansiering som

hovedfinansieringsform, må også kontantstøtteordningen endres ettersom retten til kontantstøtte er knyttet til bruk av barnehageplass det ytes statlig driftstilskudd for. Det kan også tenkes at behovet for gradert kontantstøtte vil være lavere når foreldrebetalingen blir redusert. Regjeringen mener det vil være hensiktsmessig å avvente en avklaring av hvilke endringer som vil bli gjennomført på barnehageområdet før kontantstøtteordningens utforming, herunder gradering av satsene, blir vurdert endret.

5.3.4 Bedre pensjonsrettigheter ved omsorgsarbeid

Foreldre som er hjemmearbeidende med små barn eller arbeider deltid, vil ha lavere inntekt og dermed også tape pensjonspoeng. Et viktig virkemiddel for å kompensere noe av dette tapet er å godskrive pensjonspoeng for dem som utfører omsorgsarbeid. I dag kan det godskrives inntil tre pensjonspoeng per år for personer som utfører omsorgsarbeid for barn under sju år eller for en syk, en funksjonshemmet eller en eldre person. Dette tilsvarer en arbeidsinntekt på om lag 217 000 kroner. Pensjonskommisjonen skal vurdere hvilken betydning endringer i familie- og samlivsmønstre kan ha for utformingen av pensjonssystemet og hvordan pensjonsordningene kan bidra til å ivareta fordelings- og likestillingshensyn. I forbindelse med en eventuell pensjonsreform vil blant annet spørsmålet om pensjonsopptjening under omsorgsfravær være sentralt. Regjeringen vil avvente Pensjonskommisjonens utredning som skal legges fram høsten 2003, før eventuelle endringer på dette punktet blir vurdert nærmere.

6 Utvikling av positive familiestrukturer – bekjempelse av vold i nære relasjoner

Temaet vold i familien kom på den politiske dagsorden som følge av bl.a. kvinnebevegelsens arbeid på 1970-tallet. Først på 1990-tallet har man imidlertid lagt til grunn en helhetlig politisk tilnærming til vold og overgrep mot kvinner og barn i familien. En rekke tiltak er satt i verk. I 1999 utga regjeringen Bondevik I handlingsplanen *Vold mot kvinner* og mye er oppnådd som et resultat av denne.

En ny handlingsplan med arbeidstittel vold i nære relasjoner vil bli lagt fram i løpet av 2003. Denne vil særlig rette seg inn mot å styrke det forebyggende arbeid blant annet gjennom forbedring av behandlingstilbudet til menn som utøver vold mot sine nærmeste og bedre ivaretagelse av barn som enten selv utsettes for eller er deltakende vitne til vold i familiene, og tiltak for å bedre utenlandske og minoritetskvinnens situasjon. Tiltak for å styrke hjelpetilbudet både fra helse- og sosialetaten og fra politiet og rettsapparats håndtering av vold og overgrep mot kvinner bør også innlemmes.

6.1 Økt satsing på bekjempelse av menns vold mot kvinner og barn i familien

Vold mot kvinner og barn i familien og i parforhold representerer et alvorlig samfunnsproblem og innebærer at mange lever sine liv utsatt for krenkelser og uverdige behandling. Vold har også store helsemessige konsekvenser for den som rammes.¹ Vold mot kvinner og barn er straffbart. Regjeringen arbeider for å forebygge slik vold og finne hensiktsmessige løsninger for å hjelpe og beskytte ofrene.

Det er en grunnleggende menneskerett å få leve sitt liv uten frykt for eller erfaringer med vold. Vold i familien må sees både i et menneskerettighetsperspektiv, i et likestillingsperspektiv og i et barneperspektiv.

Vold i familien utføres i stor grad av menn. Dette er hovedtrenden selv om det også finnes kvinner som både begår vold og seksuelle overgrep. Menns vold mot kvinner er tradisjonelt blitt usynliggjort og bagatellisert og ikke identifisert som problem. Slik vold sees i et likestillingsperspektiv fordi det er en sammenheng mellom menns vold, hans makt- og kontrollstrategier og mangel på likestilling. Forskere peker på følgende sentrale komponenter i dannelsen av mannlig identitet – kontroll, styrke og aggressivitet – og disse har betydning for en voldelig adferd.² Kjønnssosialiseringen av gutter og jenter er forskjellig. Som sosialt kjønn blir de møtt forskjellig av voksne, de retter sin interesse mot ulike kulturelle ytringsformer og med ulikt innhold. Gjennom film, bøker og reklame blir voldsbruk idyllisert og ufarliggjort – ofte kobles brutalitet til maskulinitet, og nærhet og omsorg til det feminine. Dette bidrar til at mannens sosiale kjønn konstrueres og reproduseres gjennom makt, kontroll og dominans. Samtidig, tross forbedringer, karakteriseres kvinnens posisjon fortsatt ved underordning og tilpassning til mannens dominans. Slik opprettholdes menns muligheter til maktmisbruk.

Det er viktig å synliggjøre volden og å skape sosial og kulturell aksept for å snakke om vold som samfunnsproblem, for å kunne forebygge vold mot kvinner og barn i familien.

Voldsrammede kvinner og barn må ha mulighet til å komme ut av mishandlingssituasjonen, og utøveren må få et tilbud som kan gi grunnlag for å endre atferd.

Vold i familien rammer barn både når de blir utsatt for fysisk mishandling og/eller seksuelle overgrep, men også når de tilbringer hele eller deler av sin oppvekst i familier hvor vold utøves mot andre familiemedlemmer – som oftest mor. Å skape situasjoner der barn er vitne til vold er ikke straffbart, men heller ikke forenlig med god ivaretagelse av omsorgsrollen.

Når det gjelder fysisk barnemishandling gir undersøkelser varierende indikasjoner på i hvilken grad kvinner eller menn er representert som utøvere. En svakhet ved arbeidet mot fysisk og psy-

¹ NOU 1999:13 Kvinnens helse i Norge

² Råkil, Marius (red.) (2002): Menns vold mot kvinner. Behandlingserfaringer og kunnskapsstatus

kisk vold mot barn, er mangelen på nye, norske studier som kan gi oss bedre kunnskap om problemet. Studier fra Sverige gir imidlertid noen indikasjoner på omfanget av fysisk vold mot barn, og det virker lite sannsynlig at situasjonen i Norge skiller seg svært mye fra Sverige på dette området. Undersøkelser blant svenske 4.-6. klassinger i 2000 indikerer at ca. 4 prosent av dem hadde vært utsatt for alvorlige voldshandlinger fra egne foreldre én eller flere ganger.³

Åpenhet, tillit og tilgjengelighet er tre viktige forutsetninger for et effektivt forebyggende arbeid. Åpenhet er også en viktig forutsetning for å få kunnskap om vold i familien og for å kunne yte hjelp på et tidlig stadium. Å yte hjelp tidlig er viktig i forhold til alle parter med sikte på å begrense skadevirkninger der far slår mor, stanse lidelse hos offeret og for å øke mulighetene for atferdsendring hos utøver. For at kvinner og barn som lever med vold i familien skal våge å fortelle om det, må de bl.a. ha tillit til at hjelpeapparatet kan ivareta deres situasjon på en god måte. Hjelpetilbudet må videre være tilgjengelig både for dem som utsettes for volden (kvinner og barn) og for utøver. Det er viktig med et differensiert tilbud både til utøver og de ulike offerkategoriene.

6.2 Vold og overgrep i familien

6.2.1 Innledning

Vold omfatter i denne sammenheng menns fysisk og psykiske mishandling av kvinner og barn, samt seksuelle overgrep, herunder voldtekt, begått av et familiemedlem – som regel barnets far og/eller kvinnens partner.

Ofte forekommer psykisk mishandling i kombinasjon med fysisk mishandling. En gjennomgang av saker om menns vold mot kvinner og barn

ved familievernkontorene viser for eksempel at trusler, herunder drapstrusler var utbredt i saker med fysisk mishandling.⁴ I denne meldingen omtales psykisk mishandling også i forhold til barn som er vitne til at mor blir utsatt for vold. Psykisk barnemishandling inkluderer langt flere typer uakseptabel atferd som ikke utdypes nærmere her.⁵

Selv om barn som lever og vokser opp med vold i sine nære relasjoner, ikke utsettes for direkte overgrep er de ofre for volden og hjelpeløst overlatt til en familiesituasjon som påfører dem skader. Små barn mangler ethvert virkemiddel for å endre sine livsvilkår.

I de seinere årene er en også blitt klar over at enkelte barn og ungdom med innvandrerbakgrunn trues med og tvinges inn i tvangsekteskap, samt at kjønnslemlestelse skjer på barn som er bosatt i Norge. Dette må også sees på som en del av volden og de overgrep som skjer i familien (se for øvrig regjeringens dokument *Fornytt innsats mot tvangsekteskap og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse*).

Vold forekommer også i homofile og lesbiske relasjoner.⁶ Det vises også til St. melding nr. 25 (2000–2001) *Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Norge*. Dette behandles ikke nærmere i denne meldingen.

Denne meldingen vil heller ikke belyse vold mot eldre eller vold mot funksjonshemmede. Det betyr ikke at forebygging og bekjempelse av vold og overgrep mot disse gruppene ikke er viktig. Meldingen drøfter heller ikke kvinners vold mot barn eller vold mot menn. Den drøfter heller ikke sammenhengen mellom vold og rus. Regjeringen viser til handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005.

I denne meldingen brukes ikke begrepet seksualisert vold, men menns vold mot kvinner og barn som inkluderer den seksualiserte volden.

6.2.1.1 Omfang av vold i familien

Det finnes ingen eksakt viten om hvor utbredt menns vold mot kvinner og barn i familien er, verken kvinnemishandling⁷, fysisk mishandling av barn, eller barn som vitne til vold, og seksuelle overgrep mot barn. En rekke undersøkelser gir imidlertid klare indikasjoner på at volden er utbredt (jf. vedlegg 1). Et prosjekt finansiert gjennom Velferdsprogrammet i regi av Norges forskningsråd, kartlegger for første gang omfanget av partnervold i Norge. Undersøkelsen omfatter både ektepar og samboere.⁸ Videre skal Kompetansesenter for voldsofferarbeid i samarbeid med en forskningsinstitusjon gjennomføre en undersøkelse

³ BRÅ-rapport 2000:15 Barnmisshandel – en kartlegging av politianmeldte brott mot barn (Brottsforebyggende Rådet) ; SOU 2001:18 Barn och misshandel. En rapport om kroppslig bestraffning och annan misshandel i Sverige ved slutet av 1990-talet.

⁴ Bø Vatnar (1998): *Privatisert vold i familien*

⁵ Hart/Brassard/Binggeli/Davidson (2002): *Psychological maltreatment i Myers o.a. (red.) The APSAC handbook on child maltreatment* (Sage)

⁶ Hegna, Kristiansen og Moseng (1999): *Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn. NOVA Rapport 1/99*

⁷ For en definisjon av kvinnemishandling se Skjørtén Kristin (1988): *Når makt blir vold. En analyse av seksualisert vold i parforhold*. Oslo. KS-serien nr. 2–88. Institutt for kriminologi og strafferett

⁸ Sten-Erik Clausen: *Prosjektittel: Utbredelse av partnervold i Norge. Postal undersøkelse vil bli gjennomført høsten 2003.*

se om vold mot kvinner i Oslo, som omhandler forhold som truer innbyggernes trygghet, personlige sikkerhet og livskvalitet.

6.2.1.2 Omfang av vold mot barn

Antall barn som sammen med mor oppsøker krisesentre kan gi en indikasjon på hvor mange barn som vokser opp i familier med vold. Av de totalt 4 163 personene som overnattet på krisesentrene i 2001, var 1 814 barn. Til sammen tilbrakte barna 37 663 døgn på krisesentrene. Vi vet ikke i hvilken grad disse barna selv er blitt utsatt for vold rettet direkte mot dem, selv om barna har levd i en atmosfære der vold har skapt angst og frykt. Vi vet heller ikke om alle disse barna har sett mødre bli utsatt for vold og overgrep. Eldre nordiske undersøkelser av barn på krisesentrene viser imidlertid at opp mot 30–40 prosent av barna selv var blitt fysisk mishandlet. I de aller fleste tilfellene var utøverens barnets far.⁹ Mange barn vil imidlertid vokse opp i familier med vold uten at mor oppsøker krisesentre.

Mange rammes av vold i familien – også indirekte. I den senere tid har man både nasjonalt og internasjonalt i større grad blitt oppmerksom på at barn som ser mor bli utsatt for vold også utsettes for en form for vold. En kartlegging av familievernets erfaringer med vold fant at barna var involvert i vold mellom voksne i hjemmet i ca. en tredjedel av tilfellene. Dette er i tråd med internasjonal forskning på området.¹⁰

Gjennom snart 25 års arbeid foreligger det mye kunnskap om vold og overgrep mot kvinner og barn – men mest om seksuelle overgrep mot barn. Kunnskapen bærer imidlertid preg av å være fragmentert og lite systematisert.

Det eksisterer langt mer kunnskap om omfanget av seksuelle overgrep enn om fysisk mishandling mot barn. I forhold til dette spørsmålet er det i Norge og Norden gjennomført en rekke undersøkelser. I de norske undersøkelsene strekker tallene seg fra cirka 1 til 31 prosent utsatte av de

spurte avhengig av definisjon og kjønn¹¹. Forskjeller i resultater kan langt på vei forklares med forskjeller i utvalg, måten opplysningene er innhentet, tidspunktet når undersøkelsen er gjennomført og ikke minst definisjonen av seksuelle overgrep. Det laveste estimatet gjelder overgrep mot gutter etter en svært avgrenset definisjon, mens det høyeste estimatet gjelder overgrep mot jenter der for eksempel det å ha vært utsatt for en fremmed blotter én gang er inkludert. Et mer vanlig estimat på bakgrunn av forekomstundersøkelsene, er at de indikerer at 3 til 5 prosent av barn og unge ble utsatt for gjentatte og grove overgrep før de fylte 18 år (jf. vedlegg 1 for kilder).

Det kan virke som om seksuelle overgrep mot barn oftere kommer i hjelpeapparatets fokus enn fysisk og psykisk mishandling av barn. Tall fra overgrepsteamet ved Barneklubben ved St. Olavs hospital i Trondheim viser at de i løpet av den siste treårsperioden har hatt 60–90 tilfeller med mistanke om seksuelle overgrep per år, mens tilsvarende tall for mistanke om fysisk mishandling var 5 tilfeller per år. Mangel på eksakt kunnskap om utbredelsen av seksuelle overgrep og fysisk og psykisk mishandling av barn gjør det vanskelig å vurdere om den ene overgrepsformen er mer utbredt enn den andre.

I Sverige steg antallet politianmeldelser for vold mot barn mellom 0–6 år på 90-tallet, samtidig som det er indikasjoner på at stigningen skyldes at en økende andel av sakene ble politianmeldt.¹² Tilsvarende norske tall mangler. Generelt må det antas at vår motstand mot å se overgrep mot barn er sterkere enn mot å se overgrep mot voksne fordi det er enda mer smertefullt å avdekke og «se» overgrep mot barn. Dette tilsier at mange barn lever med overgrep uten at disse blir avdekket – både seksuelle overgrep og fysisk mishandling. Det kan imidlertid være at hjelpeapparatet er blitt flinkere til å fange opp seksuelle overgrep enn fysisk mishandling av barn.

Det er generelt behov for mer kunnskap om utbredelsen av og årsaken til barnemishandling i Norge. Departementet vil gjennomgå forskning om omfanget av barnemishandling, årsakene til dette og hvilke tiltak som er mulig å sette inn og vurdere behovet for ytterligere forskning.

6.2.2 Politiets rolle i møtet med familier der det utøves vold

Politiet har en sentral rolle i arbeidet for å bekjempe vold i familien. Oslo og Bergen politidistrikter har siden 1999 gjennomført et prøveprosjekt for å styrke politiets behandling av saker om vold i fami-

⁹ Midjo, Turid (1992): Barn på krisesenter for mishandlede kvinner: et forprosjekt. Rapport. Norsk senter for barneforskning nr. 25. Trondheim: Norsk senter for barneforskning.

¹⁰ Vatnar, Solveig Bø (2002): Privatisert vold i familien. Sluttrapport. Molde

¹¹ Sætre/Holter/Jebesen (1986) Tvang til seksualitet (Cappelen); Tambs o.a. (1994) Undersøkelse av seksuelle overgrep mot barn (Statens Institutt for Folkehelse)

¹² BRÅ-rapport 2000:15 Barnmisshandel – en kartlegging av polisanmälda brott mot barn (Brottsförebyggande Rådet); SOU 2001:18 Barn och misshandel. En rapport om kroppslig bestraffning och annan misshandel i Sverige ved slutet av 1990-talet.

lien. Sakene er gitt høyere prioritet og det er ansatt en egen koordinator som har særskilt kompetanse på dette feltet. Gjennom mer aktiv bruk av offentlig påtale og sterkere vekt på bevissikring har antallet anmeldelser av vold i familien økt markant i prosjektperioden. Basert på de gode erfaringene fra prosjektene er det fra 1. juli 2002 etablert en ordning med *familievoldskoordinatorer* ved hvert av landets 27 politidistrikter. Koordinatoren skal sørge for at offeret og de pårørende møtes med forståelse, kunnskap og innsikt fra politiet – både menneskelig og politifaglig. Dette kan bidra til å senke terskelen for å kontakte politiet og dermed bidra til flere anmeldelser.

For ytterligere å styrke politiets kompetanse på dette feltet har Politidirektoratet sendt ut en instruks og en håndbok for hvordan disse sakene skal håndteres. Instruksen inneholder også en oversikt over praktiske beskyttelsestiltak som kan iverksettes i situasjoner der kvinnen er utsatt for alvorlige trusler.

6.2.3 Hva kjennetegner menns vold i familien?

En overordnet politikkutforming på feltet må ta utgangspunkt i de forståelser som foreligger om vold i familien, og en må se sammenhengen mellom voldsbruk og behovet for en effektiv likestillingspolitikk og en politikk for å sikre barns rettigheter. En helhetlig og enkel definisjon av fenomenet menns vold mot kvinner er vanskelig. Fenomenet må forstås utfra to hoveddimensjoner – voldens art og konsekvensene av volden slik dette utvikler seg over tid, satt inn i både en samfunnsmessig ramme og den rammen parrelasjonen innebærer.¹³

Vold i familien handler blant annet om *makt*. Makt karakteriseres av forhold mellom individer eller systemer. I forhold til vold er det som oftest fysisk makt som definerer maktforholdet mellom kvinne og mann. Ofte viser menn en manglende forståelse av denne maktposisjonen, de overser den og opplever seg som likeverdige med eller underordnet den kvinnen de utøver vold mot. For denne gruppen er vold et forsøk på å håndtere en følelse av avmakt. Vold mot barn i nære relasjoner bygger i tillegg på psykisk overlegenhet og misbruk av legitim autoritet. Dette gjelder særlig i forhold til mindre barn.

Avmakten kan være knyttet til en følelsesopplevelse, men like gjerne til mange menns manglende forhold til eget følelsesliv. Særlig gjelder dette tradisjonelt umandige følelser som det å føle seg liten, utilstrekkelig, skamfull, krenket, ydmyket. Da opplevs voldsbruk som avmaktens motstykke – utøveren føler seg sterk, initiativtagende, mestrende.

Ansvarsfraskrivelse fra utøverens side er et annet typisk trekk ved vold i familien. Ansvarer blir lagt til noe utenfor en selv, partneren provoserer til et punkt hvor voldsutøveren ikke klarer å beherske seg, eller hun var svært avvisende eller gjorde noe uakseptabelt. Altså er det egentlig hun som har et problem. Også når voksne bruker vold mot barn, har mange voldsutøvere en tendens til å tolke egne handlinger som mer eller mindre rimelige reaksjoner på barns atferd.¹⁴ I motsetning til i Norge, tillater mange land fortsatt foreldre å straffe barn fysisk innenfor nærmere bestemte grenser, og i disse landene kan voldsutøverne til dels også oppfatte egne handlinger som legitime.

Et annet typisk kjennetegn ved vold og overgrep mot kvinner og barn i familien er *usynliggjøringen*. Dette har sammenheng med at handlingene har hjemmet og familien som arena, noe som har bidratt til å privatisere volden, at den blir holdt skjult for sosiale nettverk, at det er knyttet sterke krav om hemmeligholdelse til mishandling og seksuelle overgrep mot kvinner og barn, og at ofre for vold og seksuelle overgrep opplever skam og skyldfølelse knyttet til handlingene. For de aller fleste menn er det å utøve vold knyttet til skam og skyldfølelse.

Regjeringen ønsker å gjøre familierelatert vold til et sosial- og helsepolitisk tema, i tillegg til det justispolitiske, og gjøre det legitimt å snakke om den. Uten å sette ord på vold og overgrep, holdes handlingene utenfor den sosiale virkelighet. Da er det heller ikke mulig å forebygge og behandle.

6.2.4 Myter om vold i familien

Det hersker mange myter om vold i familien, ofte «servert» og vedlikeholdt i mediebildet. En utbredt oppfatning er at vold mot kvinner og barn bare finner sted i befolkningens lavere sosiale lag, og at voldsutøveren er alkoholisert, arbeidsledig eller innvandrere. Det er viktig at mytene ikke danner utgangspunkt for politikken på feltet. Uheldige følger av eksistensen av myter bør bekjempes. Undersøkelser viser at både kvinnemishandling og seksuelle overgrep mot barn finner sted i alle sosiale lag og i familier med ulik kulturell bakgrunn. Oftest dreier det seg om nær slekt eller omgangskrets.

¹³ Skjørten, Kristin (1988): Når makt blir vold. En analyse av seksualisert vold i parforhold. K-serien nr. 4–88. Oslo: Institutt for kriminologi.

¹⁴ Kolko, David J. (2002): Child Psychological Abuse i Myers o.a. (red). The APSAC handbook on child maltreatment (Sage)

Myter om vold flytter oppmerksomheten bort fra det allmenne og typiske. Moderne media spiller dessverre en sentral rolle i slik «erkjennelsesforskyvning». Dette har en rekke konsekvenser for arbeidet med å sikre kvinner og barn en voldsfri tilværelse i hjemmet og gjør det vanskeligere å avdekke vold mot kvinner og barn. Når søkelyset rettes mot den «pedofile» lokkemannen i parken – kan man glemme hjemmet som mulig arena for seksuelle overgrep. Slike myter bidrar også til manglende gjenkjennelse hos menn som begår seksuelle overgrep og som ikke oppfatter seg selv som «pedofile». Dermed er de også til hinder for erkjennelse av ansvar for egne handlinger hos utøverne.

En annen slik myte er at mødre konstruerer falske anmeldelser om incest i den hensikt å vinne i en konflikt med barnets far om hvem som skal ha omsorg og samvær med barna. Denne oppfatningen står i kontrast til undersøkelser som viser at mødre er tilbakeholdne, forsiktige og viser en sterk motstand mot å fremstille sin tidligere ektefelle som overgriper.¹⁵ Myten om falske anmeldelser kan ha bidratt til at domstolene er tilbakeholdne med å la mistanke om seksuelle overgrep mot barn eller annen vold i familien bli et sentralt moment i vurderingen av omsorg og samvær i barnefordelingssaker. Regjeringen ønsker å følge nøye med i barnefordelingssaker som dreier seg om samvær.

6.3 Barn som vokser opp i familier der det utøves vold

Å vokse opp i familier der det utøves vold kan innebære å bli fysisk og psykisk mishandlet og

utsatt for seksuelle overgrep. Mange barn er også vitne til vold i familien.¹⁶ Barna ser og hører vold, frykter vold, opplever ettervirkningene av vold, i tillegg til de som selv utsettes for vold i sin familie. På denne bakgrunn kan det være vanskelig å skille gruppen som «bare» er vitne til vold fra gruppen barn som utsettes for vold.¹⁷

At barn tar skade av å bli utsatt for fysisk mishandling eller seksuelle overgrep er veldokumentert. Forskning viser imidlertid at barn også tar skade av å leve i en situasjon der de er vitne til voldshandlinger mot, som oftest, mor. Innen faglitteraturen fremheves stadig oftere at mange barn som vokser opp med vold i familien lider av posttraumatiske stressproblemer i likhet med deres mødre. En oversiktsartikkel som tar for seg 31 forskningsprosjekter om barn som deltakende vitne til vold i hjemmet viser en vesentlig høyere forekomst av atferdsvansker, emosjonelle og kognitive vansker hos disse barna enn i kontrollgruppen. Kunnskap om barns oppvekst i familier med vold har derfor ført til at mange anser vold overfor en voksen som barnet har en nær relasjon til som barnemishandling. Dersom en slik oppfatning legges til grunn, vil barn som vokser opp i et hjem hvor det utøves vold mellom voksne anses å være utsatt for omsorgssvikt i likhet med barn som selv blir utsatt for fysisk mishandling.

Regjeringen vil følge opp ny kunnskap gjennom en sterkere satsning for å hjelpe barn som vokser opp i familier med vold. Regjeringen er videre opptatt av at det å være vitne til vold kan ha konsekvenser for egen voldsutøvelse senere i livet. Barn som har vært vitne til vold i hjemmet har blant annet større sannsynlighet for selv å bli offer for vold og selv bli utøver av vold¹⁸. Det bør samtidig poengteres at slike ettervirkninger varierer betydelig for begge kjønn.¹⁹ Innsikt i voldens virkning på barn vil imidlertid få konsekvenser for det voldsforebyggende arbeidet som gjøres av de ulike instanser som har del i ansvaret.

Et samlivsbrudd med voldsutøveren er ingen garanti for at volden tar slutt. Den svenske undersøkelsen «Slagen Dam» viste at en tredjedel av de kvinnene som hadde en partner som utøvde vold mot dem, var blitt utsatt for trusler etter separasjonen, mens hver tiende kvinne hadde opplevd fysisk eller seksuell vold etter separasjonen.²⁰ Det er også slik at volden kan eskalere i forbindelse med samlivsbruddet. Eriksson fremhever at både kvinnen og barna kan være mer utsatte for vold i bruddfasen. Fars samvær med barna er videre et forhold som forutsetter et samarbeid foreldrene i mellom. Imidlertid er dette også en situasjon som innebærer en risiko for vold mot mor. Også barna

¹⁵ Mossige, Svein (1998): Har barnet mitt vært utsatt for seksuelle overgrep? En narrativ analyse av mødres fortellinger. NOVA-rapport 21/98. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Ihle, Marit (2000): Mødre med mistanker om incest. I Søkelys/Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukte barn:1. Oslo: Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukte barn.

¹⁶ Metell, B, Maria Eriksson, Per Isdal, Birgitta Lyckner og Marius Råkil (red.) (2001): Barn som ser pappa slå. Stockholm: Gothia

¹⁷ Vatnar, Solveig Bø (2002): Privatisert vold i familien. Sluttrapport. Molde

¹⁸ Vatnar, Solveig Bø (2002): Privatisert vold i familien. Sluttrapport. Molde

¹⁹ Graham-Bermann, Sandra (2002): Child Abuse in the Context of Domestic Violence. I Myers o.a. (red). The APSAC handbook on child maltreatment (Sage)

²⁰ Lundgren, Eva, Gun Heimer, Jenny Westerstrand og Anne-Maria Kalliokoski (2001): Slagen Dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfattande undersökning. Umeå & Uppsala: Brottsoffermyndigheten & Uppsala Universitet.

risikerer å bli eksponert for vold i denne sammenheng – ved at barna blir vitne til vold mot mor.²¹

6.3.1 Oppfølging av barn på krisesentrene

I de siste årene har krisesentrene, myndigheter, forskere m.fl. rettet oppmerksomhet mot og uttrykt bekymring for barnas situasjon på krisesentrene. Barna må sees på som selvstendige brukere av krisesentrene og at tjenesten må ha et barneperspektiv. Samtidig følger det av den ideologiske forankringen hos krisesentrene at de først og fremst har hatt som formål å hjelpe kvinner i krise. Det kan dermed oppstå motstridende interesser mellom hensynet til mor og hensynet til barnet. Motsetningen trer klarest frem i tilfeller der den mishandlede moren selv har utøvd vold mot barnet.

Ved enkelte krisesentre i de større byene er innvandrerbarna overrepresentert. Dette er en tendens som har forsterket seg de senere årene. Dette gir særlige utfordringer med sikte på å ivareta disse barnas behov på en tilfredsstillende måte.

En økende andel av de som arbeider på krisesentrene har relevant fagutdanning. Ikke minst gjelder dette de som arbeider med barna. De har ansvar for tilrettelegging av dagliglivets rutiner, omsorg, aktiviteter og andre tiltak for barna mens de er på krisesentrene.

Regjeringen vil arbeide for at alle krisesentre blir bedre i stand til å ivareta barns behov. Dialogen med kommunene som ansvarlig myndighet for dette lavterskeltilbudet, blir svært viktig framover. Det er behov for å formidle og øke kunnskapsgrunnlaget om barn som opplever vold i familien, både i forhold til teoretiske kunnskaper og praktiske løsninger og tiltak. Med sikte på å forbedre situasjonen for barn på krisesentre og å følge opp barna etter at de flytter hjem er det skissert ulike tiltak i St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet i kap. 6.1.4 Barn som opplever vald i heimen. Regjeringen vil utforme en veileder om barn på krisesentre og vurdere kurstilbud til fast ansatte og frivillige. Veilederen vil omtale samarbeidsformer mellom krisesentre og det offentlige hjelpeapparatet når det er nødvendig.

Den kommunale barneverntjenesten kan være en nyttig og nødvendig samarbeidspartner for krisesentrene. Et slikt samarbeid reiser imidlertid noen problemstillinger. Både mor og barn kan ha blitt truet med, eller ha den oppfatning at dersom

de forteller noen om volden, vil barnevernet overta omsorgen for barna. Dette kan skape en tilbakeholdenhet hos brukerne mot at barnevernet kobles inn. Denne tilbakeholdenheten er noe av bakgrunnen for at Krisesentersekretariatet (som er en interesseorganisasjon for en del krisesentre) har vært skeptisk til at krisesentrene skal ha en plikt til å melde fra til barnevernet der mor flytter tilbake til en voldelig far/partner og hvor det er berettiget frykt for at barnet vil lide overlast. Dersom krisesentrene pålegges en slik plikt kan dette føre til at kvinnene unnlater å oppsøke krisesentrene. Det er et klart behov for et nærmere samarbeid mellom krisesentrene og barnevernet.

Regjeringen mener at barn ikke bør utsettes for risikoen ved å vende tilbake til en far som utøver vold, og vil derfor vurdere å pålegge krisesentrene en plikt til å melde fra til barnevernet der mor flytter tilbake til en voldelig far/partner og hvor det er berettiget frykt for at barnet vil lide overlast.

Barne- og familiedepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal drøfte problemstillinger knyttet til påstander om overgrep i barnefordelingssaker og problemstillinger knyttet til fiktiv identitet samt problemstillinger knyttet til krisesentrene og taushetsplikt.

Regjeringen vil utarbeide informasjonsmaterieell som spesielt retter seg mot å gi barneverntjenesten økt kompetanse om vold i familien og om ulike andre instansers ansvar og oppgaver.

Familievernet vil også få større oppgaver i forhold til familier der det utøves vold.

Kvinnevoldsutvalget, jf. 6.5.6, skal også se nærmere på taushetsplikt. Utvalget skal:

«...foreta en vurdering av hvorvidt dagens taushetspliktsregler er til hinder for nødvendig samarbeid mellom politiet, helse- og sosialtjenesten, barnevernet og eventuelt andre i arbeidet for å bistå voldsutsatte kvinner.»

6.3.2 Oppfølging av barn i familier med vold – barnevernets særlige ansvar

En sentral utfordring i det videre arbeidet vil være å følge opp alle barn som lever med vold i sine nære relasjoner. Det er i denne sammenheng behov for å tydeliggjøre bl.a. barneverntjenestens ansvar. Det kan imidlertid oppstå usikkerhet om ansvar og tilnærming i saker som handler om barn som er vitne til vold mellom foreldrene. Usikkerheten knytter seg blant annet til hvilke tilnærminger og virkemidler som skal brukes der familien tier om volden, eller ikke vil ta i mot hjelp i frykt for at barnet skal tas ut av hjemmet. Usikkerheten kan

²¹ Eriksson, Maria (2001): «Om vårnad, boende og umgänge.» I: Barn som ser pappa slå. Barbro Metell, Maria Eriksson, Per Isdal, Birgitta Lyckner og Marius Råkil (red). Stockholm: Förlagshuset Gothia.

også knyttes til at det kan være vanskelig metodisk å dokumentere volden, dvs. dens form og omfang. En måte å redusere usikkerheten på, er å tilføre barneverntjenesten økt kompetanse om konsekvenser av vold for barn, og gi barneverntjenesten, barnehagepersonell, skolene og fritidsledere kunnskap om de signaler og symptomer barn har på at de blir mishandlet fysisk eller er vitner til vold i familien. Når det gjelder praktiske tilnærminger i arbeidet med familiene, viser erfaringer at det er hensiktsmessig å tilby hjelp rett etter at voldsutøvelsen har funnet sted fordi det da er lettest å komme i dialog med familien. Oppfølgingssamtaler med barnet i fokus kan være ett virkemiddel (jf. prosjekt ved Barnevernvakten i Oslo i 2000). I arbeidet med familiene kan det også være viktig å fokusere på mors og fars foreldrerolle, og å presisere for voldsutøveren at vold er uforenlig med en trygg og omsorgsfull foreldrerolle.

I St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet er det foreslått at Barne- og familiedepartementet i samarbeid med andre tilgrensende statlige styresmakter skal ta initiativ til å få utarbeidet informasjonsmaterieil om barn som opplever vold i hjemmet, og det ansvaret ulike instanser har i slike saker. Departementet vil understreke at lokale og regionale myndigheter har plikt til å verne barn mot fysisk og psykisk vold.

I Barnevernmeldingen påpeker regjeringen også at utfordringene barnevernet og andre instanser møter i seksuelle overgrepssaker, ikke på noen måte er løst. Komiteen gav også uttrykk for dette i Innst. S. nr. 121 for 2002–2003 om samme melding, og Stortinget sluttet seg til denne vurderingen. Stortinget fattet i den forbindelse følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen komme med en utredning om situasjonen for seksuelt misbrukte barn og deres familier i Norge med særlig fokus på rettspraksis, behandlingstilbud, oppfølging og kompetanse».²²

Prosjektet Støtte til seksuelt misbrukte barn 2002–2003 har som formål å bedre tilbudet om utredning, diagnostisering, behandling og støtte til seksuelt misbrukte barn. Gjennom prosjektet er det etablert regionale ressursmiljøer for å øke kunnskap og kompetanse i tjenesteapparatet. Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukte barn har siden 2000 vært en del av prosjektet. Tiltakene i prosjektet videreføres i 2003. Prosjektrapporten vil foreligge våren 2003 og vil danne grunnlag for videre arbeid med kompetanse, behandlingstilbud

og oppfølging fra sosial- og helsesektoren. Varige strukturer for det regionale og lokale arbeidet rettet mot barn som blir utsatt for overgrep, grov omsorgssvikt og seksuelt misbruk, vurderes i løpet av 2003 og 2004. Ressurscenter for seksuelt misbrukte skal videreføres innenfor rammen av Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (jf. 6.5.3).

Regjeringen vil utarbeide en samlet plan mot seksuelle overgrep mot barn og utvide perspektivet til også å omfatte fysiske overgrep mot barn. Dette skal ikke være til hinder for fortløpende å sette i verk aktuelle tiltak.

I barnevernmeldingen behandles spørsmålene om samarbeid mellom ulike etater og instanser. Barnevernloven pålegger barnevernet å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barnevernets oppgaver. Barnevernet er avhengig av samarbeid for å kunne utføre det arbeidet det etter loven skal gjøre: oppdage problemer og sette inn tiltak som kan forebygge ytterligere problemutvikling.

Statliggjøringen av det fylkeskommunale barnevernet og familievernet i fem regioner, med et bredt tilfang av kompetanseenheter, vil kunne bidra til økt kompetanse- og kunnskapsbasert veiledning overfor det kommunale barnevernet.

I dag er det ingen etat som har et klart hovedansvar for å samordne innsatsen for utsatte barn og unge i kommunen. Regjeringen mener at det er viktig å sikre en slik funksjon i framtiden, blant annet for å unngå gråsoner mellom tjenestene, men først og fremst for å sikre en koordinert forebyggende innsats når det gjelder utsatte barn og unge. En slik koordinerende instans skal sørge for god kommunikasjon mellom tjenestene og for at det handles tidsnok. Den koordinerende instansen skal også bidra til at andre etater og tjenester gjør tilstrekkelig for spesielt utsatte grupper. Etter regjeringens syn er det mye som taler for at barnevernet bør kunne ta på seg denne oppgaven, men at det er opp til den enkelte kommune å organisere dette. Under behandlingen av barnevernmeldingen sluttet Stortinget seg til regjeringens syn på dette spørsmålet.²³

Barnemishandling er straffbart, men anmeldes sjelden til politiet, et faktum som gir grunn til bekymring for skjult vold mot barn. Barnevernet er avhengig av å få opplysninger fra andre etater/tjenester og privatpersoner når det gjelder vold og mishandling mot barn. Offentlige myndigheter har opplysningsplikt til barnevernet ved mistanke om mishandling eller grove overgrep i hjemmet. Barnevernet har ingen anmeldelsesplikt til politiet i saker om mishandling/overgrep mot barn. Barne-

²² Innst. S. nr. 121 (2002–2003)

²³ Innst. S. nr. 121 (2002–2003)

vernet har imidlertid en opplysningsrett/anmeldelsesrett i slike saker. Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at barnevernet har en selvstendig plikt til å beskytte barn som er utsatt for alle former for omsorgssvikt, herunder mishandling og overgrep.

6.3.3 Mistanke om vold og overgrep i barnefordelingssaker

I noen barnefordelingssaker kommer en av foreldrene med påstander om at den andre forelderen er uskikket til å ha barnet boende hos seg eller til å ha samvær med barnet. Årsaken kan være at det er fare for at barnet vil bli utsatt for overgrep. Det kan dreie seg om fysisk vold, seksuelle overgrep eller at barnet er vitne til fysisk vold mot en nærstående person.

I et datamateriale som bygger på samtlige lagmannsrettsdommer som er registrert i Lovdata for årene 1998, 1999 og 2000 som omhandler fast bosted for barn, i alt 129 saker, ble det i 23 prosent av dommene (i alt 30 saker) nevnt vold og overgrep i domsteksten. Det var 20 saker der vold mellom familiemedlemmer ble nevnt. I 10 saker blir seksuelle overgrep nevnt. Det er klare indikasjoner på at rettsapparatet ikke gir barn tilstrekkelig beskyttelse i barnefordelingssaker der det foreligger mistanke om vold og overgrep (jf. vedlegg 2).

Regjeringen er opptatt av at hensynet til barnet skal bli tilstrekkelig ivaretatt i slike saker.

Det er ofte vanskelig å bevise at vold og overgrep har funnet sted. Det gjelder særlig seksuelle overgrep, men også fysisk mishandling og i hvilken grad barnet er vitne til vold kan være vanskelig å dokumentere. Det er viktig at retten ikke legger vekt på enhver påstand om vold og overgrep. På den annen side må det ikke stilles for strenge krav til bevis slik at barn utsettes for en risiko for vold og overgrep.

Spørsmålet blir med andre ord; hvor sikker skal retten være på at det foreligger en risiko for vold og overgrep mot barnet før den bestemmer at den påståtte overgriperen ikke kan ha samvær med barnet eller ha barnet fast boende hos seg?

Behandlingen av påstander om vold og overgrep i barnefordelingssaker reiser kompliserte problemstillinger, som skal drøftes nærmere i den departementsnedsatte arbeidsgruppen, jf. 6.3.1.

Det skal blant annet vurderes om det er behov for en klargjøring i barneloven av hvilke krav til bevis som skal legges til grunn i barnefordelingssaker der det fremkommer påstander om vold og overgrep, for å sikre at hensynet til barnet blir tilstrekkelig ivaretatt i disse sakene.

I barnefordelingssaker der det fremkommer påstander om vold og overgrep mot barn kan det også være spesielt behov for hjelp fra sakkyndige. Etter gjeldende rett heter det at sakkyndige bør uttale seg i saker der det trengs. Arbeidsgruppen skal også vurdere hvorvidt det bør innføres en *plikt* til å oppnevne sakkyndige i saker der det fremkommer påstander om vold og overgrep som ikke uten videre fremstår som grunnløse, samt om det kan være behov for økt kompetanse blant dommere når det gjelder vold og overgrep mot barn.

Arbeidsgruppen skal videre vurdere hvorvidt meklere og eventuelt andre skal ha en plikt til av eget tiltak å varsle domstolene dersom de får kjennskap til alvorlige forhold som mishandling eller grov omsorgssvikt. En slik opplysningsplikt reiser imidlertid en rekke praktiske problemstillinger, samt at den kan ha en negativ effekt på forholdet mellom mekler og foreldre. På den annen side kan ulike etaters taushetsplikt føre til at avgjørelser i barnefordelingssaker blir truffet på sviktende grunnlag.

Samvær under tilsyn kan være en løsning som sikrer fortsatt kontakt mellom barnet og samværsforelderen der det er ønskelig samtidig som barnet sikres mot vold og overgrep. Ved vurderingen av om samvær med tilsyn skal tilkjennes, er det viktig at retten tar hensyn til eventuelle skadevirkninger tidligere vold og overgrep kan ha påført barnet. Dersom det legges til grunn at barnet har vært utsatt for vold og overgrep fra en av foreldrene, kan skadevirkningene for barnet være av en slik art at det ikke vil være til barnets beste å ha samvær, selv om barnet sikres mot fremtidige overgrep ved tilsyn. Arbeidsgruppen drøfter bruken av tilsyn under samvær og behovet for å understreke i barneloven at det er en forutsetning for retten til samvær at samvær er til barnets beste.

Slik situasjonen er i dag er det ingen instanser som har plikt til å føre tilsyn i slike saker. Retten har ikke myndighet til å pålegge for eksempel sosial- eller barneverntjenesten en slik oppgave. Det kan derfor ofte være vanskelig å finne frem til en person som kan påta seg tilsynet. I mange tilfeller vil konsekvensen bli at samvær ikke kan gjennomføres. For å sikre at det faktisk blir ført tilsyn under samvær, drøfter arbeidsgruppen å pålegge en offentlig instans, for eksempel barneverntjenesten, et slikt ansvar.²⁴

²⁴ Jf. Barnevernmeldingen kap. 9.6.1. Barne- og familiedepartementet har i brev datert 2.1.03 til landets kommuner, fylkesmenn og familievernkontorer anmodet Barneverntjenesten om å medvirke med tilsyn i samværsaker der det er mistanke om seksuelle overgrep.

6.4 Vern av trusselutsatte kvinner og deres barn

6.4.1 Voldsalarm

I Norge ble forsøksordningen med voldsalarmer for trusselutsatte iverksatt som en prøveordning i 1997 og gjort permanent i 1999. Per februar 2003 var det utplassert totalt 938 stasjonære alarmer. Hovedtyngden av de som får tildelt alarm er kvinner, for hele perioden utgjør de omlag 90 prosent av brukerne. Dette er i tråd med intensjonen bak innføringen av ordningen, der voldsalarmen i første rekke var tiltenkt trusselutsatte kvinner, men kunne også tildeles eldre som ble utsatt for trusler for eksempel fra barn. Politidirektoratet samarbeider med Oslo Politidistrikt om et pilotprosjekt for bruk av mobile alarmer.

6.4.2 Besøksforbud

I 1994 ble det vedtatt en ny § 222a i straffeprosessloven om besøksforbud som ikke er et ledd i en strafferettslig reaksjon.

Formålet med bestemmelsen er å øke tryggheten for ofre for vold, trusler, trakassering, mv. Ikke minst i saker om familievold og kvinnemishandling vender gjerningsmannen ofte tilbake til sitt offer. Derfor er det behov for å forebygge nye krenkelser ved å kunne forby gjerningsmannen å oppsøke offeret. Besøksforbud kan også nedlegges overfor noen som foreløpig ikke har utøvd vold eller på annen måte har krenket en annens fred – så lenge det er risiko for at han vil gjøre det.

Et besøksforbud innebærer at en person forbys å oppholde seg på et bestemt sted, forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Forbud kan nedlegges når det på grunn av særlige forhold antas å foreligge risiko for at den forbudet vil rette seg mot, ellers ville begå en straffbar handling overfor, forfølge eller på annet vis krenke den annens fred. Besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a kan nedlegges uten tilknytning til en straffesak. Det kan nedlegges på begjæring av den forbudet skal beskytte, eller når det finnes påkrevet av allmenne hensyn. Anmeldelse er ikke et vilkår.

Påtalemyndigheten nedlegger besøksforbud. Men alle beslutninger om å nedlegge besøksforbud må snarest mulig, og senest innen fem dager, bringes inn for forhørsretten som avgjør spørsmålet ved kjennelse.

I 2001 ble straffeloven § 342, som blant annet setter straff for brudd på straffeprosessloven § 222a, endret. Strafferammen ble hevet for å utvide adgangen til å pågripe og varetektsfengsle ved brudd på besøksforbud. Botalternativ ble innført for å åpne for å ilegge forelegg for mindre alvorlige overtredelser og dermed sikre en raskere reaksjon. Forsøk samt alle former for medvirkning ble gjort straffbart.

10. januar 2003 trådte endringer i reglene om besøksforbud i kraft. Dette innebærer bl.a. at straffeprosessloven nå gir klar hjemmel for å forby den forbudet retter seg mot, å oppholde seg i sitt eget hjem.

Stortinget vedtok nylig at en person som står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse eller frihet, kan gis tillatelse til å benytte andre personopplysninger om seg selv enn de virkelige (fingerte personopplysninger). Fingerte personopplysninger kan også gis andre personer som bor i samme husstand,²⁵ det vil si at også barn kan få fingerte personopplysninger.

6.4.3 Fiktiv identitet

Behovet for sperret adresse eller fiktiv identitet hos en kvinne som har omsorg for barn, utløser særlige problemer i forhold til barnelovssakene, dersom slikt vedtak blir fattet.

I Ot.prp. nr. 117 (2001–2002) står følgende om hva som må til dersom et identitetsbytte skal kunne gi effektiv beskyttelse:

«..må den trusselutsatte være innstilt på å bryte med sitt tidligere liv, flytte, skifte arbeid og i mange tilfeller miste eller ha svært begrenset kontakt med familie og venner. Dette er et paradoks idet det er den truede – og ikke den eller de personer som faktisk forårsaker den uholdbare situasjon – som bærer byrden. I ekstreme tilfeller kommer man imidlertid ikke utenom dette.»²⁶

Trusselutsatte kvinner og deres barn er en viktig målgruppe for ordningen med etablering av fiktiv identitet. Regjeringen er svært opptatt av at denne ordningen også skal være en reell mulighet for trusselutsatte kvinner med barn. Imidlertid kan det slik lovverket er i dag, oppstå problemer i tilknytning til samværsrett, foreldreansvar og retten til opplysninger om barnet, som kan gjøre det umulig for mor og barn å benytte seg av ordningen med fiktiv identitet.

²⁵ Besl.O. nr. 41 (2002–2003) Odelstingsbeslutning nr. 41 (2002–03) Lov om endringer i politiloven og straffeloven (fiktiv identitet)

²⁶ Ot.prp. nr. 117 (2001–2002) Om lov om endringer i politiloven og straffeloven (fiktiv identitet)

Samvær mellom far og barn, fars utøvelse av *foreldreansvare*²⁷ og retten til å motta opplysninger fra barnehage, skole, helse- og sosialvesen og politi, kan føre til at mors fiktive identitet blir avslørt. Imidlertid kan ikke en avgjørelse om samvær eller foreldreansvar automatisk oppheves når mor og barn får tillatelse til å leve under fiktiv identitet. En slik løsning ville i realiteten innebære at politidirektoratet, som kan avgjøre om en person skal gis tillatelse til å benytte fiktiv identitet, også fikk myndighet til å overprøve en avgjørelse i en barnefordelingssak.

Dersom mor lever med fiktiv identitet av frykt for en annen enn barnets far vil vurderingen av barnets beste kunne slå annerledes ut, enn når mor er utsatt for trusler fra barnets far. Barnets beste kan i slike tilfeller være å flytte til far. Ved vurderingen av hva som er barnets beste bør det blant annet legges vekt på hvorvidt det er mulig for mor å ha samvær med barnet uten at hennes identitet avsløres.

Den departementsnedsatte arbeidsgruppen, jf. 6.3.1 og 6.3.3 skal foreslå løsninger som sikrer at ordningen med fiktiv identitet kan gi effektiv beskyttelse også for kvinner med barn og drøfte forholdet til samværsretten, foreldreansvar og retten til opplysninger om barnet.

6.5 Styrking av innsatsen mot vold i familien

Regjeringen vil styrke hjelpeapparatet i forhold til den volden som finner sted i familien. Det er behov for raskere og mer målrettet innsats med sikte på hjelp til personer som er ofre for vold i familien. Det er viktig både for å hindre lidelse, men også for å motvirke at volden reprodusere. Det må legges et brukerperspektiv på utviklingen av politikken og på iverksettelsen av nye tiltak. Regjeringen vil i denne sammenheng særlig rette oppmerksomheten mot kvinner med minoritetsbakgrunn. Erfaringer fra krisesentrene i de store byene viser en sterk overrepresentasjon av kvinner med utenlandsk eller minoritetsbakgrunn, herunder også kvinner gift med norske menn.

Regjeringen vil utvikle strategier for generell forebygging, med vekt på hvordan jenter og gutter blir møtt og selv møter kjønnsdimensjonen i barnehage, skole, idretts- og organisasjonsliv og i kultur-

livet. Det er en utfordring at omfattende offentlige sosialiseringarenaer som barnehage og skole er kvinne-dominerte arbeidsplasser, der virksomheten kanskje fungerer mer på jenters enn på gutters premisser. Med den store mangelen på ansatte menn i barnehager og skoler opplever jentene sine kvinnelige rollemodeller foran seg hver dag, mens guttene mangler sine mannlige modeller. Dette innebærer at det blir nødvendig å forsterke innsatsen som er gjort de siste årene for å øke andelen menn i barnehage og skole.

6.5.1 Koordinering av hjelpetilbudet

En bedre koordinering av hjelpetilbudet bør innebære en effektivisering av det offentliges ressurser og ikke minst bidra til å gi den enkelte mer effektiv og bedre hjelp. Dette har vært en sentral problemstilling og viktig i forhold til tiltakene i handlingsplanen *Vold mot kvinner* (1999–2003). Med bakgrunn i blant annet regionale forsøk og regionale kurs vil regjeringen i dialog med Kommunenes sentralforbund samle erfaringer som vil kunne nyttes lokalt. Utredningen av regionale og lokale tilbud til ulike grupper av volds- og traumerammede som gjennomføres i Sosial- og helsedirektoratet (jf. 6.5.3) skal også ligge til grunn for vurderingen av et helhetlig og koordinert hjelpetilbud.

6.5.2 Synliggjøring

Synliggjøring av vold er viktig og samtidig en utfordring. Både hjelpeapparatet (BUP, barnevern, helsetjenesten, familievern) og barnehager og skoler kan overse den volden som finner sted innenfor hjemmets fire vegger. Det ligger innebygget en form for «motstand mot kunnskap» i vår evne til å se denne type vold og overgrep. Motstanden kan ha sammenheng med at dette er ubehagelig eller smertefull kunnskap. Motstanden kan også ha sammenheng med manglende kompetanse og virkemidler.

Familievold er ikke et privat anliggende. En mobilisering av oss som medborgere og naboer må til for å bekjempe familievolden. Man bør «bry seg» og melde fra om familievold til politi og/eller hjelpeapparatet.

6.5.3 Kunnskaps- og kompetanseutvikling

Kompetansen innenfor volds- og traumeområdet er fragmentert og ulikt utviklet. Særlig gjelder dette i behandling av voldsutsatte. Kompetansen er splittet opp ved at kompetansemiljøene har rettet søkelyset mot ulike grupper voldsutsatte. Viktige

²⁷ Foreldreansvar innebærer bl.a. rett til deltakelse på foreldremøter i barnehage og skole og rett til å være med å ta viktige avgjørelser om barnet som hvilken type skole barnet skal gå på og til å ta stilling til medisinsk behandling av barnet

forutsetninger er at det finnes tilbud som bidrar til å heve kompetansen om vold i familien og at disse blir prioritert. Som ledd i oppfølging av handlingsplanen *Vold mot kvinner* ble det i 2002 gjennomført regionale kompetansegivende kurs om vold i familien. Disse kursene hadde som et av flere siktemål å legge til rette for videre samarbeid mellom ulike sektorer. Erfaringer fra gjennomføringen av kursene viste at tilbudet nådde godt frem til enkelte yrkesgrupper og i mer begrenset grad ble benyttet av andre. I en ny handlingsplan med arbeidstittel vold i nære relasjoner som vil bli lagt fram i løpet av 2003 vil regjeringen bygge på en vurdering av de samlede erfaringer med gjennomføring av disse kursene.

Kunnskap om vold kan også utvikles gjennom undervisningstilbud på grunn-, videre- og etterutdanningsnivå innenfor en rekke fagfelt. Det er viktig at hjelpeapparatet og de offentlige tjenestene (barnehager, skoler etc.) i kommunene satser på å skolere medarbeidere slik at de har tilstrekkelige og adekvate kunnskaper i møte med voldsofre og utøvere og til å drive voldsforebyggende arbeid.

Kompetansen om menn og voldsbruk er spredt og fragmentarisk, samtidig som kunnskapen er omfattende. Det er et mål å gjennomgå kunnskapstilfanget og omsette dette til relevant og tilgjengelig kompetanse. Dette betyr bedre behandling på lenger sikt. Slik behandling vil være nødvendig for å kunne endre voldelige menns adferd slik at volden ikke gjentar seg.

Justisdepartementet tar i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Sosialdepartementet og Forsvarsdepartementet sikte på å etablere Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumer fra 2004. Formålet er å styrke en helhetlig forskning og kompetanseutvikling, kompetansespredning og veiledning og utdanning innen feltet vold og traumer.

Sosial- og helsedirektoratet gjennomfører en egen utredning av det regionale og lokale tilbudet og kompetansen når det gjelder ulike grupper volds- og traumeutsatte (inkludert seksuelt misbrukte barn, voldtektsutsatte etc.). Utredningen vil være ferdigstilt i 2004. På bakgrunn av denne utredningen vil det kunne vurderes behov for tiltak regionalt og lokalt for å bedre tilbudet bl.a. til voldutsatte kvinner og seksuelt misbrukte barn. Erfaringene fra prosjekt Støtte til seksuelt misbrukte barn, jf. 6.3.2, vil også legges til grunn for eventuelle tiltak.

Menns vold mot kvinner vil også være en integrert del av et forskningsprogram som de nordiske likestillingsministrene har vedtatt, og som tar sikte på å skaffe forskningsbasert viten om utvikling av

maskuliniteter i Norden. Særlig interesse vil det ha på lengre sikt å kunne se om fedres uttak av fødselspermisjon får betydning for omfanget av menns voldsbruk i familien.

I regi av Norges forskningsråd pågår flere store forskningsprosjekt om ulike sider ved voldsproblematikken, blant annet om vold mot funksjonshemmede kvinner, om vold og overgrep blant innvandrerkvinner og flere prosjekter om vold i familien.

Under Nordisk Ministerråds nordiske forskningsprogram «Kön och våld» er det i perioden 2000–2004 bl.a. etablert et nordisk nettverk om forskning og praksis om barn som opplever vold i sine familier. Prosjektet skal bidra til kunnskapsutvikling på feltet gjennom oppbyggingen av nettverk og utarbeiding av en kunnskapsoversikt over forskning om barn som opplever vold, og over modeller for tiltak overfor barn.

Høsten 2000 ba Stortinget regjeringen om å utrede muligheten for å etablere en kunnskapsbase med kompetanse på seksuelle overgrep mot barn for eksempel knyttet til Kriminalpolitisen (Kripos). Som en konsekvens av dette og av forslag fra Kripos i Stortingsmelding nr. 52 (2001–2002), jf. Innst.S. nr. 76 (2001–2002), ble det opprettet flere stillinger i Kripos øremerket oppbygging av kompetanse på seksuelle overgrep mot barn. Kripos bistår blant annet lokale politidistrikt i saker om seksuell overgrep mot barn etter anmodning fra politiet.

6.5.4 Søkelys på mannen som overgriper

Et vesentlig arbeid gjenstår for å minske og helst fjerne menns vold mot kvinner og barn. Det er viktig å fortsatt være bevisst på at det er mannen som er ansvarlig for at han utøver vold, og når han innser dette og handler deretter, vil familien, ekteskapet og foreldreansvaret kunne styrkes. Volden er omfattende og livsødeleggende. Alle grupper, instanser og organisasjoner som arbeider med vold bør utvikle nettverk og drøfte strategier for hvordan et samfunn kan utvikle redskaper som arbeider mot voldsbruk og mot «privatiseringen» av menns vold i hjemmet.

I dag er det i hovedsak fire instanser som arbeider med menns vold mot kvinner – Institutt for klinisk sexologi og terapi, Prosjekt Sinnemestring ved Brøset i Trondheim (Regionalt kompetansesenter for fengsels-sikkerhets- og rettspsykiatri for Midt-Norge), Alternativ til Vold (ATV) i Oslo, Langesund og Drammen, og noen familievernkontor, bl.a. familievernkontoret i Molde med prosjektet «Privatisert vold i familien».

Regjeringen støtter økonomisk det nye manns-senteret REFORM, i en prøveperiode på tre år. Senterets hovedfunksjon er å hjelpe menn i krise og nød, respektere menns kriser, rådgi dem i hvordan man kan komme videre og på denne måten bidra til å forhindre at krisene utvikler seg til voldsbruk.

Hvitt bånd er en landsomfattende organisasjon som arbeider for at menn skal ta avstand fra all vold mot kvinner.

Regjeringen vil øke omfanget av og kvaliteten på tilbudet om behandling av personer som begår vold og overgrep. Regjeringen ser behov for at tilbudet når langt flere i hele landet. Regjeringen ser det videre som viktig at det er kontinuitet i tilbudet.

Regjeringen ser det også som en viktig oppgave å sikre at erfaringene fra behandlingstilbudet for menn som begår vold og overgrep, herunder samtalegrupper og gruppebaserte programmer innen kriminalomsorgen, blir evaluert og kunnskapen spredd.

Regjeringen mener at en utfordring i det videre arbeidet må være å få flere menn til å oppsøke og ta i bruk de hjelpetilbudene som finnes. Bekjempelse av vold og overgrep mot kvinner og barn og styrking av familien forutsetter endring av atferd hos mennene. Skal man oppnå endring kreves det et ønske om endring hos mennene selv.

Et behandlingstilbud innenfor strafferettssystemet er forsøkt ved Bergen fengsel der volds- eller sedelighetsdømte tilbys deltagelse i gruppeterapi med gode resultater. Erfaringene fra dette arbeidet bør også videreføres. Innsatsen må imidlertid ikke bare rettes mot dem som allerede har begått overgrep. Det gjenstår et viktig og komplisert arbeid for å kunne forebygge menns førstegangsbruk av vold i familien. Arbeidet er komplisert fordi det er vanskelig å utvikle strategier som direkte retter seg mot personer som enda ikke har begått vold, ut over mer generelle tiltak som kampanjer. Det mangler også virksomme tiltak for risikogrupper. Imidlertid kan familie- og samlivskurs eller fedrekurs være en mulighet – her kan blant annet sammenhengen mellom bruk av vold og menns kriser og behov for dominans være viktige samtaleemner som kan medvirke til forebygging (jf. kap. 2).

6.5.5 Tilrettelagt oppfølging av voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn

Voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn må gis større oppmerksomhet, og utviklingen av krisetilbud må imøtekomme kvinnenes behov bedre enn i dag. På krisesentrene i de store byene er det nå en overvekt av beboere med etnisk minoritetsbakgrunn og de bor ofte på krisesentrene over lengre tid.²⁸ Viktige grunner til dette kan være mangel på nettverk og svak tilknytning til yrkeslivet. Dette er en sammensatt gruppe. Kommunene må engasjere seg sterkere i denne delen av innvandrings- og integreringsproblematikken.

En særlig vanskelig situasjon befinner de kvinnene seg i som mangler oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Enten de er «trafickert» – har vært utsatt for menneskehandel – eller lever i ekteskap, har de dårligere tilgang til beskyttelse enn andre kvinner som er utsatt for overgrep. De er særskilt utsatte fordi voldsutøveren utnytter kvinnenes usikkerhet og manglende kjennskap til sine rettigheter. Disse kvinnene har behov for kunnskap om egne rettigheter.

Regjeringen mener det må være mulig for de største bykommunene å skreddersy tilbud til denne gruppen og viser bl.a. til den kommende storbymeldinga.

Planene kan blant annet omfatte kvalitetskrav til krisesentre, supplement til krisesentrene i de større byene i form av beskyttede botilbud og evt. flere mindre krisesentre, bedre system for tolketjeneste og hjelp i forhold til varig botilbud. Det er også viktig å bidra til at det offentlige hjelpeapparatet, inklusive politi og helsevesen, får økt kompetanse til å komme denne gruppen i møte.

Med sikte på å bedre livet til kvinner med minoritetsbakgrunn og øke deres sosiale mestring, er det viktig å styrke nettverk og tilknytning til yrkeslivet. Isolasjon, manglende økonomisk selvstendighet og stort omsorgsansvar gjør mange kvinner med innvandrerbakgrunn særlig sårbare. Det er derfor viktig å vurdere hvordan utformingen av arbeidsmarkedspolitikken og familiepolitikken kan møte disse særlige utfordringene. Språkkunnskaper er et viktig kriterium for å komme inn i nettverk, yrkesliv, oppfølging av egne barn m.m. Dialogen med mennene i de ulike innvandrergruppene må intensiveres.

I 2001 søkte 237 utenlandske kvinner gift med norske menn tilflukt på krisesentre.²⁹ Noen av kvinnene var ikke klar over at deres norske ektemenn hadde vært gift tidligere og at mannen også tidligere hadde mishandlet samlivspartneren. Kri-

²⁸ St.prp. nr. 1 (2002–2003) BFD

²⁹ Smaadahl, Tove, Helene Hernes og Liv Langberg (2002): Drømmen om det gode liv. En rapport om utenlandske kvinner, gift med norske menn, som måtte søke tilflukt på krisesentrene i 2001. Oslo: Krisesentersekretariatet og Tanaprojektet.

sesentrene kan gi eksempler på dette; en kvinne som søkte tilflukt ved et krisesenter i Norge etter å ha blitt mishandlet av sin norske ektemann, ble gjennom oppholdet på krisesenteret klar over at hun var mannens fjerde utenlandske kone og den fjerde ektefellen mannen hadde begått vold mot. Regjeringen har anmodet lovutvalget som skal gjennomgå utlendingsloven om å se på svensk praksis med opplysningsplikt når det gjelder herboende menns behandling av utenlandske kvinner de gifter seg med og mulighet til å avslå en søknad på grunnlag av antakelser om at den norske ektefellen kan være voldelig. Kommunal- og regionaldepartementet har tatt initiativ til at det utarbeides informasjonsmaterieell rettet mot kvinner fra noen særlig utsatte områder som gifter seg til Norge, om temaet knyttet til voldelige menn som gjentatte ganger har kortvarige ekteskap med utenlandske kvinner.

6.5.6 Handlingsplaner og utvalg

Handlingsplan mot tvangsekteskap utløp ved årsskiftet 2001/2002. Regjeringen ønsket fortsatt å prioritere arbeidet mot tvangsekteskap og utarbeidet tiltaksprogrammet *Fornytt innsats mot tvangsekteskap våren 2002*. Syv departementer deltar i samarbeid om oppfølgingen. Dette arbeidet fokuserer på seks hovedområder: Krisehjelp til ungdom, regelverk, utdanningssektoren, kompetanseheving, informasjon og holdningsskapende arbeid og internasjonalt samarbeid. Justisdepartementet fremmer i Ot. prp. nr. 51 (2002–2003) forslag som tydeliggjør at det å tvinge noen til å inngå ekteskap rammes av straffeloven § 222 om tvang og at den skjerpede strafferammen på 6 år kan være aktuell i slike tilfeller. Videre foreslår departementet at påtalen skal være ubetinget offentlig i slike saker. Departementet foreslår også at det skal være straffbart å inngå ekteskap eller partnerskap med personer under 16 år, uavhengig av om det er brukt tvang eller ikke.

Barne- og familiedepartementet sendte i juni 2002 på høring forslag om endringer i ekteskapsloven. Departementet arbeider for tiden med en odeltingsproposisjon der blant annet følgende lovforslag vil bli fremmet: Obligatorisk borgerlig prøving av ekteskapsvilkårene, adgang for fylkesmannen til å reise sak om et ekteskaps gyldighet, og en tydeliggjøring i barneloven av at foreldre ikke kan inngå bindende avtale om ekteskap på vegne av sine barn.

Det arbeides også videre med et forslag om at fylkesmannen skal kunne erklære et ekteskap som ugyldig der begge parter erklærer at det foreligger

et tvangsekteskap. Det er viktig å finne frem til en løsning som ivaretar hensynet til å hjelpe en eller begge parter ut av ekteskap inngått ved tvang, samtidig som rettssikkerhetsaspektet blir tilstrekkelig ivaretatt. Forslag om at aldersgrenser for ekteskap inngått i utlandet bør fremgå av ekteskapsloven, vil også bli nærmere utredet.

Handlingsplan mot kjønnslemlestelse ble lagt fram i desember 2000 og er supplert med dokumentet *Regjeringens innsats mot kjønnslemlestelse i 2002*. Nye tiltak vil vurderes fortløpende. Åtte departementer har ansvar for oppfølgingen. De fleste av tiltakene i handlingsplanen implementeres gjennom et nasjonalt prosjekt: «OK – omsorg og kunnskap mot kvinnelig omskjæring». Arbeid mot kjønnslemlestelse vektlegger informasjon og dialog med målgrupper og kompetanseheving av offentlig sektor. Formålet med arbeidet er å hindre at unge jenter blir kjønnslemlestet, samt at kvinner som allerede er kjønnslemlestet skal få den hjelp og støtte de har behov for.

Videreføring av handlingsplanen *Vold mot kvinner* vil gi større oppmerksomhet mot behandlingstilbudet til menn som utøver vold mot sine nærmeste og bedre ivaretagelse av barn som er utsatt for vold eller vitne til vold i familien. Oppfølgingen vil også spesielt fremme tiltak for å bedre utenlandske og minoritetskvinnens situasjon.

I rapporten *Kompetansetiltak for familievern* er utvikling av kompetanse i forhold til vold i familien identifisert som et viktig satsningsområde. Det er også behov for økt kompetanse i forhold til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det er opprettet et Faglig råd for familievern som skal bistå departementet i arbeidet med å gjennomføre tiltak i forhold til bl.a. disse utfordringene.

Kvinnenes behov for kunnskap om egne rettigheter vil bli fulgt opp i regjeringens *Handlingsplan mot handel med kvinner og barn*.

Kvinnevoldsutvalget, som ble opprettet ved kgl. res 29.08.01 vil levere sin utredning 1. oktober 2003. I mandatet fremgår det at utvalget skal utrede stillingen for kvinner som utsettes for fysisk og psykisk vold, trusler og overgrep av nåværende eller tidligere samlivspartner. Videre skal det fremmes forslag til forbedringer og innskjerping av lovverket, iverksettelse av forbedrede forebyggende tiltak og utvikling av tiltak som bidrar til at ofrene kan bli møtt av offentlige instanser på en bedre måte enn i dag.

Stortingsmeldingen om folkehelsepolitikken peker på behovet for å følge opp arbeidet for å hindre vold og seksuelle overgrep mot kvinner, og for at kvinner som har vært utsatt for overgrep skal

få et godt hjelpetilbud.³⁰ I Helsedepartementets budsjett for 2003 foreslås det videre å styrke kompetansetiltak i forhold til overgrep mot barn og unge samt overgripere. Bevilgningen er knyttet opp mot arbeidet med å etablere et nasjonalt senter om vold og traumer som er under utredning og skal iverksettes fra 1.1. 2004.

I tillegg til offentlig innsats gjør mange frivillige organisasjoner også en stor innsats for å bekjempe familievold. Dette er positivt; på dette området trengs engasjement fra mange kanter.

³⁰ St.meld.nr. 16 (2002–2003) Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken

7 Regulering av samboeres rettigheter og plikter

For regjeringen er det viktig å markere at ekteskapet er den mest ønskelige samlivsform. Dette bør komme til uttrykk i lovgivningen ved at samboerskap ikke likestilles med ekteskap på generelt grunnlag. Det tas samtidig utgangspunkt i at lovgivning vedrørende samboerskap har kommet langt og at samboere likebehandles med ektefeller på en rekke rettsområder.

Behandlingen av spørsmålet om samboernes rettslige status tar utgangspunkt i Samboerutvalgets innstilling NOU 1999:25 Samboerne og samfunnet. Regjeringen foreslår i likhet med Samboerutvalget å videreføre dagens system der samboerskap lovreguleres på nærmere bestemte rettsområder. Ytterligere lovgivning bør først og fremst begrunnes ut fra hensynet til barna og til balanse mellom rettigheter og plikter. På bakgrunn av at samboerdefinisjonene bør være tilpasset hensynte på de ulike rettsområder, foreslår regjeringen ikke en felles gjennomgående samboerdefinisjon. I likhet med Samboerutvalget foreslår regjeringen at det ikke opprettes et særskilt sentralt samboerregister.

Regjeringen foreslår at samboere med felles barn gis rett til å sitte i uskifte med felles bolig og innbo, og at uskifteretten bortfaller når en gjenlevende har etablert nytt samboerskap som har vart i minst to år eller når de har fått felles barn. Samboere med felles barn eller minst fem års samliv foreslås gitt rett til minstearv på 4G etter loven. Det foreslås å styrke de juridiske bånd mellom barn og fedre ved at felles foreldreansvar skal følge av samboerskap og at samboere med felles barn skal mekle ved samlivsbrudd. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp, foreslås at samboere skal behandles på samme måte som ektefeller, men at det skal utøves et konkret skjønn i hver enkelt sak. Med hensyn til gevinstbeskatning foreslås videre at regelen om identifikasjon av botid ved salg av bolig etter samlivsbrudd skal gjelde samboere med felles barn. I tillegg foreslås endringer på strafferettens og straffeprosessens område ved å gi samboer påtalerett og rett til å anke. For øvrig foreslås enkelte tilpasninger i eksisterende samboerdefinisjoner når det gjelder forsikring og tvangsfullbyrdelse.

7.1 Dagens rettighetssituasjon for samboere

Samboere behandles i dag på samme måte som ektefeller på en rekke områder i lovverket. Reguleringen gjelder både økonomiske og ikke-økonomiske forhold. Bakgrunnen for likebehandlingen er sammensatt og har skjedd uten et felles prinsipielt grunnlag for hvordan samboeres rettsstilling bør være. En klar tendens har likevel vært at samboere er fratatt fordeler som enslige slik at samboere ikke skal oppnå økonomiske fordeler fremfor ektefeller. Samboere er i mindre grad gitt del i økonomiske rettigheter som tilfaller ektefeller.

Det eksisterer ulike samboerdefinisjoner. Hvem som regnes som samboer defineres i forhold til de ulike lovverk. Kjernen i samboerbegrepet er at det gjelder to personer som lever i ekteskapslignende forhold i en felles husholdning. Andre personer som har felles bolig, som for eksempel venner eller nær familie, regnes ikke som samboere. På noen områder omfattes samboere med felles barn. I andre lovverk inkluderes også samboere uten felles barn, vanligvis slik at det stilles krav om at samlivet skal ha hatt en viss varighet. Det stilles ulike krav til samlivets varighet.

For at samboerskap skal utløse rettsvirkninger, må samboerne påberope seg samboerskapet. Samboerne må erklære at de lever i et ekteskapslignende forhold. Samboerne må dokumentere at de bor sammen og at de har bodd sammen så lenge som det aktuelle regelverket krever. Felles adresse i folkeregisteret er et viktig moment i dokumentasjonen av samboerskapet.

Nedenfor gis en skjematisk oversikt over hovedlinjer i dagens lovgivning for samboer på viktige rettsområder.

7.1.1 Økonomiske forhold mellom partene

Hovedregelen når det gjelder det økonomiske forholdet mellom samboerne er at hver av dem behandles som enslige. Samboere har ikke gjensidig underholdsplikt og har heller ikke arverett etter hverandre. Regelverket bygger på at samboer-

Tabell 7.1 Oversikt over hovedlinjer i dagens lovgivning for samboere: Økonomiske forhold mellom partene

<i>Økonomiske forhold mellom partene:</i>	<i>Ektefeller</i>	<i>Samboere</i>
Felleseie og underholdsplikt	Ja	Nei
Fordeling av bo ved samlivsbrudd	Likedeling av felleseie	Hver av partene beholder sitt/ deling av sameie
Arverett	Ektefeller har arverett etter hverandre. Ektefeller har rett til en minste-arv på 4G som ikke kan tilsidesettes ved testament.	Samboere har ikke arverett
Uskifte	Uskifterett	Ingen rett
Opphør av uskifte	Enke/enkemann må skifte ved inngåelse av nytt ekteskap	Enke/enkemann må ikke skifte ved nytt samboerskap

ne kan regulere sine økonomiske forhold gjennom private avtaler.

For ektefeller finnes et omfattende regelverk som automatisk kommer til anvendelse og som setter rammer for hvilke avtaler ektefellene kan inngå om økonomiske forhold. Det samme gjelder ved fordelingen av bo ved samlivsbrudd. Samboere har økonomi som to enslige med mindre de avtaler noe annet. Ved samlivsbrudd må samboere som hovedregel inngå avtale dersom boet skal fordeles på annen måte enn at hver beholder sine eiendeler og at sameiegjenstander fordeles etter sameiebrøk. Husstandsfellesskapsloven inneholder imidlertid enkelte bestemmelser om fordelingen av felles bolig og innbo ved samlivsbrudd.

Ektefeller har arverett etter hverandre etter loven og har rett til en minste-arv på 4G som går foran barns pliktdelsarv. Samboere må skrive testament dersom de skal arve hverandre. Barns pliktdelsarv går likevel foran testamentsarv. Dette

setter klare begrensninger for samboeres mulighet til å arve hverandre. Uskifterett for samboere kan ikke fastsettes ved testament. Uskifteretten består dersom en enke eller enkemann som allerede sitter i uskifte, innleder samboerskap. Dette gjelder ikke ved inngåelse av nytt ekteskap.

7.1.2 Forholdet mellom barn og foreldre

De juridiske båndene mellom barn og samboende fedre, er svakere enn mellom barn og gifte fedre. Både farskap og felles foreldreansvar følger av ekteskap. Samboende fedre må erkjenne farskap og samboende foreldre må avtale felles foreldreansvar med mindre mor skal ha foreldreansvaret alene. Samboere med felles barn har, i motsetning til ektefeller, ikke plikt til å mekle om barnfordeling ved samlivsbrudd. Det vises til kap. 3.4 for en nærmere redegjørelse.

Tabell 7.2 Oversikt over hovedlinjer i dagens lovgivning for samboere: Forholdet mellom barn og foreldre

<i>Forholdet mellom barn og foreldre:</i>	<i>Ektefeller</i>	<i>Samboere</i>
Farskap	Pater est	Farskapet må erkjennes skriftlig og godtas av mor
Felles foreldreansvar	Gis automatisk	Må avtales. Hvis avtale ikke foreligger, har mor foreldreansvaret alene.
Mekling for foreldre med barn under 16 år	Obligatorisk	Frivillig
Adopsjon	Rett	Ikke rett

Tabell 7.3 Oversikt over hovedlinjer i dagens lovgivning for samboere: Trygd

<i>Trygd</i>	<i>Ektefeller og samboere med felles barn</i>	<i>Samboere uten felles barn</i>
	Samboere med felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre, er helt likestilt med ektefeller på trygdeområdet:	Samboere uten felles barn er likestilte med ektefeller på enkelte områder:
Bortfall av stønad til enslig mor eller far (overgangsstønad)	Ja	Bortfall ved samboerskap 12 av de siste 18 mnd
Bortfall av utvidet barnetrygd til enslig forsørger	Ja	Bortfall ved samboerskap 12 av de siste 18 mnd
Samordning av grunnpensjon	Ja	Samordning ved samboerskap 12 av de siste 18 mnd
Ektefelle tillegg i pensjon	Ja	Nei
Etterlattepensjon	Rett etter ekteskap i 5 år eller felles barn	Ikke rett til etterlattepensjon
Bortfall av etterlattepensjon	Bortfall ved inngåelse av nytt ekteskap eller felles barn med ny samboer	Ikke bortfall ved nytt samboerskap

7.1.3 Trygd og sosialhjelp

På trygdeområdet behandles samboere med felles barn fullt ut som ektefeller. Dette gjelder både i forhold til plikter og rettigheter (jf. tabell 7.3).

Samboere uten felles barn behandles som ektefeller på noen områder. Samboende pensjonister får lavere grunnpensjon som følge av samboerskapet, men har ikke rett til ektefelle tillegg. Samboerne har heller ikke rett til etterlattepensjon ved den enes død. På den annen side beholder enke/enkemann etterlattepensjon ved nytt samboerskap. Dersom nytt ekteskap inngås, bortfaller denne retten.

En enslig forsørger mister rett til stønad som enslig mor eller far og utvidet barnetrygd etter ett års samboerskap. Dersom en enslig forsørger inngår ekteskap, bortfaller tilsvarende rettigheter ved ekteskapsinngåelsen.

Folketrygdloven hjemler en særskilt meldepikt for samboere. Samboere som har felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre, plikter å gi trygdekontoret melding om samboerskapet dersom de mottar pensjon, eller overgangsstønad eller avtalefestet pensjon. Også samboere som har bodd sammen i 12 av de siste 18 måneder plikter å gi trygdekontoret beskjed dersom de mottar tilsvarende ytelser.

Ved vurderingen av rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven behandles ektefeller og samboere i utgangspunktet ulikt. Da samboere ikke har gjensidig underholdsplikt, vurderes samboere normalt selvstendig. Dersom samboere rent faktisk forsørger hverandre eller har faktiske besparelser ved felles husholdning, kan sosialtjenesten etter en konkret vurdering legge dette til grunn ved tildeling og utmåling av sosialhjelp. Dette innebærer i praksis at samboere i mange tilfeller blir behandlet likt som ektefeller. Ektefeller vurderes som en økonomisk enhet slik at deres behov uansett ses i sammenheng. Det forutsettes at ektefellene dekker hverandres utgifter.

7.1.4 Skatt

Barnløse samboere og samboere med felles barn skattlegges i utgangspunktet som enslige, dvs. hver for seg i skatteklasse 1 for inntekt. Ektefeller kan skattlegges felles i skatteklasse 2 for inntekt, dersom det gir lavere skatt enn å bli skattlagt hver for seg i klasse 1.

Samboere som bare har særkullsbarn (dvs. er uten felles barn), regnes som enslige forsørgere. Dette innebærer at de skattlegges hver for seg og har fordel av skatteklasse 2. Er det bare en av samboerne som har barn, skattlegges denne som enslig forsørger i klasse 2, mens den andre skatt-

Tabell 7.4 Oversikt over hovedlinjer i dagens lovgivning. Skatteklasser for ulike grupper skattytere

Personlige skattytere	Inntekt	Formue
Ugifte uten barn	klasse 1	klasse 1 ¹
Ugifte som forsørger barn	klasse 2	klasse 2
Samboere uten barn	klasse 1	klasse 1
Samboere uten felles barn, men som forsørger særkullsbarn	klasse 2	klasse 2
Samboere med felles barn (i tillegg til ev. særkullsbarn)	klasse 1	klasse 1
Meldepliktige pensjonistsamboere	klasse 1/2	klasse 2
Ektepar	klasse 1/2	klasse 2

¹ Ugifte pensjonister skattegges i klasse 2 for formue.

Tabell 7.5 Oversikt over hovedlinjer i dagens lovgivning: Andre skatteregler

<i>Andre skatteregler:</i>	<i>Ektefeller</i>	<i>Samboere</i>
Skattefritak ved salg av bolig ved botid i minst ett av de siste to årene	Hvis salg av felles bolig ved brudd, godskrives den ene den andres botid (identifikasjon)	Ingen regel om identifikasjon
Arveavgift	Gis fritak	Gis fritak hvis felles barn eller tidligere gift
Dokumentavgift	Gis fritak ved overføringer mellom ektefeller	Gis ikke fritak

legges som enslig i klasse 1. Samboere med bare særkullsbarn har altså skattefordeler både i forhold til samboere med felles barn og i forhold til ektefeller

Ektepar blir alltid skattlagt sammen for formue mens samboere normalt skattegges separat i klasse 1 for formue. Samlet formuesbeskatning kan gi høyere formuesskatt enn separat skattlegging av formuen.

Såkalte «meldepliktige samboere» skattegges som ektepar. Dette gjelder samboere med felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre og der minst en av partene mottar pensjon fra folketrygden. Dette betyr at de *kan* skattegges felles i klasse 2 for inntekt og at de *skal* skattegges i skatteklasser 2 for formue.

Likebehandlingen mellom samboere med felles barn og ektefeller med hensyn til fritak fra arveavgift, ble innført med virkning fra 1. januar 2002.

7.1.5 Andre områder

Gjennomgangen ovenfor er ikke uttømmende. Som eksempler på andre områder som har bestemmelser som gjelder samboere kan nevnes forsikringsretten, pensjonsordninger utenfor folketrygden, strafferett, straffeprosess, Statens låne-

kasse for utdanning og fri rettshjelp. Av nylig foretatte endringer kan nevnes navneloven der samboere ved samtykke ble gitt rett til å ta hverandres slektsnavn, og gravferdsloven der gjenlevende samboer er gitt rett til å besørge gravferden til avdød samboer.

7.2 Samboerutvalget

Samboerutvalget la 18. mai 1999 frem innstillingen NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet. I sitt mandat ble utvalget bedt om å gi en «prinsipiell vurdering av hvor langt samfunnet bør gå i å likestille samboere med ektepar, både med hensyn til de privatrettslige forhold samboerne imellom og de offentligrettslige forhold mellom samboerparet og samfunnet».

Utvalget pekte på tre ulike modeller for lovregulering av samboerskap:

- samboere kan behandles fullt ut som enslige
- samboere kan behandles fullt ut som ektepar
- samboere kan behandles som ektepar på enkelte områder og som enslige på andre.

Utvalget falt ned på den sistnevnte løsningen. Utvalgets flertall begrunnet dette med at samboere er en uensartet gruppe som ikke nødvendigvis bør

behandles ensartet i forhold til alle lover. Det ble blant annet lagt vekt på behovet for å ta hensyn til hvilke atferdsendringer lovgivningen kan stimulere til, og at en fleksibel modell gir anledning til å gi ekteskapet preferanse. Utvalgets mindretall understreket imidlertid på prinsipielt grunnlag at lovgivningen klart bør favorisere ektefeller.

Utvalgets flertall mente at det er ønskelig at samboerskap skal være gjenstand for lovgivning i større utstrekning enn i dag. Utvalget pekte på følgende hensyn som burde vektlegges ved vurderingen av lovgivning av samboere:

- at paret faktisk har latt være å gifte seg taler mot å la regler som gjelder ektefeller komme til anvendelse.
- samfunnet har et selvstendig ansvar for å fremme barnets beste og gi barnet rettsvern uavhengig av foreldrenes sivilstand
- partene i forholdet er ikke alltid likeverdige forhandlingsparter
- hensynet til å fremme stabile samliv
- ved offentlig omfordeling av samfunnets inntekter bør det legges vekt på balanse mellom rettigheter og plikter og på at like tilfeller bør behandles likt.
- hensynet til muligheten for kontroll av opplysninger om samboerskap

Utvalgets flertall gikk lenger i å foreslå å likestille samboere med ektefeller på det offentligrettslige området, som trygd og skatt, enn på det privatrettslige området. Det ble lagt til grunn at det ved offentlig inntektsomfordeling bør tas utgangspunkt i folks faktiske husholdssituasjon, mer enn deres formelle sivilstand. På det privatrettslige området la utvalget større vekt på individenes selvstendighet og partenes eget valg av samlivsform.

Utvalgets mindretall så liten grunn til å gå særlig langt i å likestille samboere med ektepar, verken i privatrettslige forhold samboerne i mellom eller i de offentligrettslige forholdene mellom samboerparet og samfunnet. Det ble vist til at samboerne har mulighet til å inngå ekteskap og derved komme inn under den aktuelle lovgivning.

Samboerutvalget foreslo en felles samboerdefinisjon som omfattet «par som lever i et stabilt og ekteskapslignende forhold i en felles husholdning». Utvalget pekte på at vilkåret «ekteskaplignende forhold» har en subjektiv side som innebærer at samboerne må oppfatte seg som et par og utad fremstå som et par. I tillegg ble det oppstilt objektive kriterier under henvisning til tilsvarende formelle vilkår som gjelder for ekteskapsinngåelse. Dette betyr at det også for samboere kan stilles krav om at partene ikke kan være gift på hver sin

kant, ikke være i nær slekt med hverandre eller under 18 år. Kravet om felles husholdning for samboere oppfylles i utgangspunktet ved å ha felles bolig. Kriteriene utvalget la til grunn for stabilitet var at samboerne har felles barn eller at samboerskapet som hovedregel har vart i minst to år.

Samboerutvalget så det som ønskelig med en mest mulig enhetlig og gjennomgående bruk av begrepet samboer i lov og forskrifter og fant at avvik fra den foreslåtte definisjonen bare burde aksepteres dersom gode grunner tilsier det.

Samboerutvalget begrenset utredningen til heterofile samboere fordi flere av utvalgets forslag om å likestille samboere med ektepar er begrunnet ut fra hensynet til felles barn. Utvalget viste også til at de faktiske opplysninger og data som er innhentet og referert, ikke uten videre gjelder for homofile, og valgte å utelate denne gruppen.

Utvalget anbefalte ikke å opprette et felles samboerregister.

7.2.1 Høringsinstansenes syn

Samboerutvalgets innstilling ble sendt på høring høsten 1999. 55 høringsinstanser avga uttalelse.

Høringsinstansene var overveiende positive til de prinsipielle vurderingene utvalget hadde foretatt. De fleste høringsinstansene støttet utgangspunktet om at likestillingen mellom ektefeller og samboere må vurderes konkret i forhold til de ulike regelverk, og at samboerskap skal være gjenstand for lovgivning i større utstrekning enn i dag. Et lite mindretall la imidlertid større vekt på at lovgivningen bør stimulere til ekteskapsinngåelse. Et annet mindretall la større vekt på hensynet til den personlige frihet og mente på den bakgrunn at samboerskap ikke bør lovreguleres i for stor grad. Ingen høringsinstanser mente at samboerskap automatisk skal få rettsvirkninger som ekteskap.

Utvalgets forslag til definisjon fikk bred støtte av høringsinstansene. Mange høringsinstanser understreket behovet for en samordning og opprydding mht. samboerbegrepet. De fleste så det «ønskelig med en mest mulig enhetlig og gjennomgående bruk av begrepet samboer i lover og forskrifter.» Ingen instanser var uenig i at samboere med felles barn skal omfattes i definisjonen. Det kom imidlertid flere synspunkter på hvilket varighetskrav som burde gjelde par uten felles barn, men et klart flertall støttet forslaget om to års varighet.

Flere av høringsinstansene var kritiske til at innstillingen ikke omfattet homofile samboere. (*Landsforeningen for lesbiske og homofile, Oslo kommune, Advokatforeningen, Høgskolen i Bodø, LO,*

YS, Norsk kvinnesaksforening, Kvinnepolitisk styre i Arbeiderpartiet, Juridisk rådgivning for kvinner). Det ble pekt på at homofile samboere som har levd sammen i minst to år vil kunne omfattes av definisjonen. Det ble lagt vekt på at homofile kan inngå partnerskap som i hovedsak gir de samme rettigheter og plikter som et ekteskap. På den bakgrunn bør lovfestede rettigheter og plikter som angår par som lever i «ekteskapsliknende samboerskap», også gjelde homofile samboere. Noen av disse høringsinstansene mente at de fleste endringsforslagene bør gis anvendelse for homofile og lesbiske samboere.

7.3 Prinsipper for den videre lovregulering av samboerskap

Spørsmålet om i hvilken grad samboerskap bør lovreguleres er sammensatt. For regjeringen er det vesentlig å understreke at ekteskapet er den mest ønskelige samlivsformen. Ekteskap er mer stabile enn samboerskap, og er den beste rammen rundt familiedannelse. Ekteskapets preferanse bør markeres i lovgivningen ved at samboere ikke likebehandles med ektefeller på generelt grunnlag.

Vurderingen av hvordan samboeres rettighets-situasjon bør være, må ta utgangspunkt i dagens lovgivning. Lovgivningen om samboere har vokst frem gradvis siden 1970-tallet som følge av at samboerskap har blitt mer og mer vanlig. Prinsippene som drøftes vil først og fremst få betydning for fremtidige reguleringer.

Det er ønskelig å beholde en del av den gjeldende lovregulering av samboerskap uforandret. Etter regjeringens oppfatning er det mest hensiktsmessig at samboere, som i dag, likebehandles med ektefeller på nærmere bestemte rettsområder. Dette utgangspunktet legger best til rette for løsninger tilpasset de ulike og til dels motstridende hensyn som gjelder lovregulering av denne gruppen. Også Samboerutvalget mente at denne løsningen best og mest fleksibelt kommer til rette med mangfoldet i situasjonen. På noen områder bør det legges størst vekt på hensynet til partenes eget valg av samlivsform, muligheten til å inngå avtaler og på at samboere ved å inngå ekteskap kan komme inn under de lovreguleringer som gjelder for ektepar. På andre områder bør det legges større vekt på samboernes faktiske husholdnings-situasjon og hensynet til å fremme stabile samliv gjennom lovgivning av samboerskap. Hvorvidt samboerskap skal være gjenstand for ytterligere lovreguleringer må derfor vurderes konkret på de aktuelle rettsområdene.

Regjeringen vil særlig trekke frem to hensyn som bør vektlegges ved vurderingen av den videre rettsutviklingen for samboere. Det ene er hensynet til barna. Det andre er hensynet til balanse mellom rettigheter og plikter.

Regjeringen støtter utvalgets syn om at hensynet til felles barn må veie tungt når det gjelder lovregulering av samboerskap. Samfunnet har et selvstendig ansvar for å fremme barnets beste og gi barn rettsvern. I norsk lovgivning har det vært en grunnleggende målsetting å gi barn så like vilkår som mulig uavhengig av foreldrenes sivilstand. Et viktig mål er at barn født av samboende foreldre ikke skal diskrimineres i forhold til barn født av gifte foreldre. Forslagene om å styrke de juridiske bånd mellom barn og samboende fedre, er viktig i denne sammenheng.

Hensynet til balanse mellom rettigheter og plikter må ses i sammenheng med at samboere i dag behandles som ektefeller på mange områder der ekteskap medfører tap av rettigheter. Det har vært et gjennomgående hensyn at et par ikke bør ha økonomiske fordeler av å unnlate å inngå ekteskap. Etter regjeringens oppfatning kan det forsvares å favorisere ektefeller, fordi man dermed stimulerer til inngåelse av langvarige og forpliktende relasjoner. Samtidig taler rimelighetshensyn for at det ved fordelingen av offentlige goder også legges vekt på folks faktiske samlivs- og husholdssituasjon, ikke bare på sivil status. Etter regjeringens oppfatning bør det derfor tilstrebes en viss balanse mellom rettigheter og plikter. Dette synspunktet gjør seg særlig gjeldende på det offentligrettslige området hvor partene ikke kan avtale seg bort fra de ordninger som gjelder.

Hvorvidt disse hensyn er så sterke at de kan begrunne likebehandling av samboere og ektefeller, må likevel være basert på en konkret vurdering i forhold til de enkelte lovverk. På noen områder vil hensynet til kontroll skape særlige problemer i forhold til samboere. Dette spørsmålet drøftes særskilt nedenfor i kap.7.4.

Bør det være en felles samboerdefinisjon?

Det finnes per i dag ingen entydig definisjon av samboerskap. I eksisterende lov- og forskriftsverk gjelder det ulike vilkår for hvilke samboere som skal gis rettigheter eller plikter i likhet med ektepar. De nærmere vilkårene varierer etter hva slags rettigheter og plikter det dreier seg om og hva som er formålet med reglene. Alt i alt gir gjeldende regler et bilde av et lite harmonisert regelverk.

Regjeringen vil ikke foreslå å samordne eksisterende samboerbegrep etter en felles samboer-

definisjon. Som følge av at lovreguleringen av samboeres rettigheter og plikter har kommet langt, vil en fullstendig samordning av samboerbegrepet vanskelig la seg gjøre i praksis. Det bør derfor fortsatt være slik at samboerdefinisjonene er tilpasset hensynene på de rettsområder der likebehandling finner sted. Samboere er en lite ensartet gruppe og det er ofte rimelige grunner til at det er lagt ulike definisjoner til grunn. Særlige kontrollbehov kan begrunne at definisjonen på enkelte områder er snever og begrenset til samboere med felles barn eller krav om langvarig samliv. På andre områder kan det begrunnes å ha en relativt vid samboerdefinisjon. Dette kan for eksempel gjelde der samboere fratras fordeler som enslige forsørgere eller på områder der det ikke er snakk om økonomiske rettigheter.

Også i forhold til fremtidig lovregulering av samboere bør den nærmere utforming av hva som menes med ekteskapslignende forhold primært vurderes ut fra hensynene innenfor det enkelte regelverk. Samboerutvalgets forslag om et varighetskrav på to år kan likevel fungere som en veiledning på nye områder der også samboere uten felles barn inkluderes.

Det fremgår av St.meld. nr. 25 (2000–2001) Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg at homofile samboere må inkluderes i det videre arbeidet med oppfølging av NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet. Under stortingsbehandlingen sluttet et flertall i komiteen seg til dette (Innst.S. nr. 254 (2000–2001)). Etter regjeringens vurdering kan homofile samboere etter en konkret vurdering inkluderes i samboerdefinisjoner som omfatter samboere uten felles barn. Endringer som gjelder for samboere uten barn kan også gjelde homofile.

7.4 Kontroll av opplysninger om samboerskap

7.4.1 Samboerutvalgets forslag

Samboerutvalget vurderte muligheten av å opprette en registreringsordning for samboere. Utvalget tilrådte ikke at det skulle opprettes et sentralt samboerregister. Begrunnelsen var at opprettelse av et register, frivillig eller obligatorisk, ville bli for ufullstendig og ikke tjene sin hensikt. Etter utvalgets vurdering ville en frivillig registreringsordning ikke forventes å fange opp alle samboere som man ønsket å nå med en regulering, selv ikke samboerpar som åpenbart ville ha nytte av en slik ordning. En tvungen registrering ville etter utvalgets

syn kreve kontrolltiltak som vanskelig kunne gjennomføres uten å bryte med respekten for folks privatliv.

Utvalget la på denne bakgrunn i stedet opp til at det etter behov skal kunne avkreves egenerklæring om samlivsstatus. Det kan være straffbart å gi feilaktige opplysninger om samlivsstatus der dette fører til at man urettmessig oppnår økonomiske fordeler. Utvalget mente at samboere ved registrering i folkeregisteret vil kunne dokumentere at de bor sammen, og at folkeregisteret til en viss grad vil kunne dekke offentlige myndigheters kontrollbehov.

7.4.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene støttet i hovedsak Samboerutvalget i synet på at det ikke bør opprettes et sentralt register. Behovet for kontroll/identifikasjon er samtidig fremhevet, særlig av trygde- og skatteforvaltningen. Noen mener et frivillig sentralt register bør vurderes (*Kvinnepolitisk styre i Arbeiderpartiet, Den norske Dommerforening*). Bruken av folkeregisteret blir også drøftet.

Skattedirektoratet uttaler at for å kunne foreta en korrekt maskinell likning av samboere, er det meget viktig at det opprettes et samboerregister. Samtidig anser Skattedirektoratet det som meget komplisert å lage et eget samboerregister, særlig mht. samboere uten barn.

Statistisk sentralbyrå (SSB) er enig i utvalgets konklusjon ut fra et statistikkfaglig ståsted og uttaler at så lenge et eventuelt samboerregister ikke er fullstendig, vil det ha begrenset interesse og nytte i statistisk sammenheng.

Rikstrygdeverket (RTV) er enig i at det ikke er ønskelig å opprette et samboerregister da dette vil bli meget ressurs- og arbeidskrevende både å opprette og vedlikeholde. Samtidig mener RTV at en egenerklæringsrutine på linje med det som praktiseres i forhold til enslige forsørgere m.m. vil bli kostbart og kreve et stort administrativt apparat. RTV uttaler at det ikke kan innføres samboerregler med samme krav til dokumentasjon og kontroll som ved ekteskap.

Sosial- og helsedepartementet (SHD) uttaler at de legger større vekt på kontrollmuligheter enn det Samboerutvalget gjør. De mener at egenerklæringer ikke er tilstrekkelig når det gjelder ytelses til et større antall personer. De har forståelse for at det ikke etableres et eget samboerregister, men mener at spørsmålet om bruk av det nye adresseregisteret for 2001 eller frivillig registrering i forhold til folketrygdens ytelses, bør vurderes nærmere.

Justisdepartementet uttaler at de er enige i at et samboerregister ikke synes hensiktsmessig og at et slikt register ville bli ufullstendig.

7.4.3 Regjeringens drøfting og anbefaling

Samboerskapets uformelle karakter gjør det vanskeligere å ha oversikt over denne gruppen enn ektepar. Samboerskap kan ikke konstateres med enkle og formelt observerbare kjennetegn slik tilfellet er med ekteskap. Denne situasjonen skaper særlige problemstillinger i forhold til lovgivning om samboere sammenlignet med ektefeller.

For at lovgivningen skal komme til anvendelse for samboere, må samboerne gi seg til kjenne. Samboerskapet som sådan kan ikke utløse rettigheter eller plikter. Reguleringen er i dag forutsatt av at paret gir opplysninger om samboerskapet.

Muligheten for kontroll av opplysninger om samboerskap er knyttet til objektive kriterier som felles adresse, eventuelle felles barn, alder, sivilstatus og familieforhold. Det er likevel bare paret selv som kan stå inne for om forholdet deres er ekteskapslignende. Denne opplysningen kan ikke kontrolleres fullt ut og må baseres på tillit.

7.4.3.1 Bør det opprettes et sentralt samboerregister?

Regjeringen har vurdert om det bør opprettes et frivillig sentralt samboerregister.

Et frivillig samboerregister innebærer at motiverende par kan «inngå samboerskap» ved å avgi en samboererklæring for eksempel til notarius publicus. I forbindelse med registreringen må visse formkrav være oppfylt. Paret må selv dokumentere at de fyller vilkårene, og registermyndigheten må ivareta nødvendig kontroll.

En slik samboererklæring kan oppfattes som mer forpliktende enn en samboererklæring som gis til et annet forvaltningsorgan. Bevisvurderingen med hensyn til samboerforholdets varighet kan lettes ved at registreringstidspunktet tillegges avgjørende vekt. Et register kan altså gi enkelte gevinster i kontrolløyemed.

Ajourføring og vedlikehold av et register vil samtidig være svært ressurskrevende og stille krav til tilfredsstillende rutiner for avregistrering. En registermyndighet må kontrollere og vedlikeholde opplysninger fra samtlige registrerte par uavhengig av om de rent faktisk vil omfattes av rettigheter og plikter som samboere. En registermyndighet vil likevel ha de samme formelle muligheter til kontroll av parets opplysninger som andre forvaltningsorganer har i dag. Også overfor en

registermyndighet vil opplysningen om at forholdet er ekteskapslignende bygge på parets egenerklæring alene.

Et samboerregister vil heller ikke bli fullstendig. Det er lite trolig at samtlige samboerpar vil ønske å registrere seg. Man vil derfor stå igjen med en gruppe uregistrerte samboere.

Regjeringen avviser en registreringsplikt. En registreringsplikt betyr at det vil være ulovlig å la være å registrere samboerskapet. Det må videre kunne kontrolleres at plikten overholdes. Dette vil gripe inn i folks privatliv på en omfattende og meget uheldig måte.

Et samboerregister vil ikke gi registrerte samboere rettslig status som ektepar. Utgangspunktet vil fortsatt være at samboere likebehandles med ektefeller på nærmere bestemte områder, og betydningen av registreringen må defineres nærmere fra område til område. Det må tas stilling til om eksisterende lovgivning fortsatt skal komme til anvendelse for uregistrerte samboere. Etter regjeringens oppfatning er det betenkelig å regne uregistrerte samboere konsekvent som enslige. Man kan risikere at lovgivningen ikke kommer til anvendelse på samboere man ønsker å tilgodese. På den annen side kan det åpnes for omgåelse av regelverk ved at samboere kan unngå rettsvirkninger ved å la være å registrere seg.

Å opprette et sentralt register vil derfor gi ulike rettigheter og plikter for registrerte og uregistrerte samboere. Dette vil skape en mer uoversiktlig rettighetssituasjon enn i dag. I tillegg kan det oppstå en uheldig forskjellsbehandling mellom disse gruppene. Uregistrerte samboere kan risikere å miste fordeler som enslige uten samtidig å få del i fordeler som følge av likebehandling med ektepar. Dette vil lett kunne ramme svake grupper.

Regjeringen anbefaler etter dette, og i likhet med Samboerutvalget, ikke å opprette et sentralt samboerregister.

7.4.3.2 Kontroll av egenerklæringer om samboerskap

Etter regjeringens oppfatning bør faktisk samboerskap, som i dag, være avgjørende for å komme inn under lovreguleringer av samboerskap. Som en konsekvens av samboerskapets uformelle form er det ikke mulig å fange inn absolutt alle som definerer seg selv som samboere. Å legge faktisk samboerskap til grunn gir likevel det beste utgangspunktet for å nå flest mulig samboerpar. Man vil videre unngå en forskjellsbehandling mellom registrerte og uregistrerte samboere.

Utgangspunktet må derfor være at samboere,

som i dag, er gjenstand for rettslig regulering på bakgrunn av erklæringer om samboerskap. På det privatrettslige området må det foretas en alminnelig bevisvurdering dersom det oppstår tvist om en rettighet. Etter regjeringens oppfatning er det mest hensiktsmessig at kravet til dokumentasjon av samboerskapet tilpasses kontrollbehovene på de enkelte rettsområder. Kontrollen kan begrenses til samboere som rent faktisk omfattes av rettigheter og plikter som følge av samboerskapet. Dette vil være mer fleksibelt og kreve langt mindre ressurser enn å opprette og vedlikeholde et sentralt samboerregister. Kontroll av egenerklæringer om samboerskap benyttes på områder der samboerskap i dag er tillagt rettsvirkninger. Også Samboerutvalget anbefalte at samlivsstatus dokumenteres på de områdene der samboerskap har betydning for rettigheter og plikter.

Kontroll av egenerklæringer om samboerskap må bygge på en konkret vurdering. Adresseopplysningene i folkeregisteret vil være et sentralt utgangspunkt for vurderingen. I tillegg kan det legges vekt på andre forhold som blant annet opplysninger om felles barn, sivilstatus, alder og slektskap. Hvorvidt to personer uten felles barn som bor på samme adresse faktisk lever i et ekteskaps-lignende forhold og ikke bare er venner som deler bosted, kan likevel ikke kontrolleres. På dette punktet må man støtte seg til parets egne opplysninger alene. Det kan imidlertid være straffbart å gi feilaktige opplysninger om samlivsstatus dersom dette fører til urettmessige økonomiske fordele-

ler. Kontrollbehovet bør vurderes i nær sammenheng med hvilken samboerdefinisjon som bør gjelde på området. På områder med særlige kontrollbehov kan det være hensiktsmessig å begrense samboerdefinisjonen til par med felles barn. Det kan også stilles krav om felles adresse i folkeregisteret. Et krav om langvarig samliv vil også skjerpe dokumentasjonskravene på rettsområder der også par uten felles barn omfattes.

Nærmere om registrering av felles adresse i folkeregisteret

De aller fleste som faktisk er samboere vil være registrert på samme adresse i folkeregisteret. Det er en plikt å registrere bostedsadresse i folkeregisteret. Samboerutvalget påpekte samtidig at folkeregisteret har svakheter ved manglende adresseopplysninger på leilighetsnivå samt at en del ikke melder flytting til rett tid. I tillegg ble samboende studenter nevnt fordi studenter som hovedregel skulle stå registrert på sine foreldres adresse.

Svakhetene i folkeregisteret er nå langt på vei utbedret. Det har også kommet nye regler for studenters bostedsregistrering.

Som følge av det nå forbedrede adresseregisteret vil det i de aller fleste tilfeller være mulig å kontrollere parets opplysninger om felles adresse og hvor lenge de har hatt det. Fra og med 2001 er adresseopplysningene som ligger inne i folkeregisteret rustet opp. I forbindelse med folke- og bolig-tellingen 2001 fikk alle boliger sin egen adresse. Samtidig ble adressene i folkeregisteret utvidet slik at alle personer fikk sin egen adresse. Tidligere hadde det såkalte GAB-registeret (grunneiendom, adresser og bygninger) adresseinformasjon om eneboliger og rekkehus, men det var store mangler når det gjaldt boliger i hus med flere leiligheter slik som blokker og bygårder. Alle adresser hvor det tidligere var avvik mellom GAB- og folkeregisteret er samordnet. Målet er å gjøre det såkalte GAB-registeret komplett og øke kvaliteten på opplysningene. De samme adresseopplysningene skal også legges inn i det sentrale folkeregisteret. Med et mer finmasket adresseregister vil folkeregisteret bli et bedre verktøy i kontrolløyemed også for samboere uten felles barn. Et register gir likevel ikke tilstrekkelig informasjon til å avgjøre om forholdet mellom dem som bor sammen på samme adresse, er ekteskapslignende (jf. kap. 7.5.5).

Fra og med 1. november 2001 ble reglene for studenters bostedsregistrering endret slik at studenter selv kan velge om de vil være registrert bosatt i bosteds- eller studiekommunen. De nye reglene innebærer at et samboende studentpar kan velge å være registrert bosatt på samme adresse, i motsetning til tidligere hvor de som hovedregel skulle være registrert i hver sine foreldrehjem. En eller begge kan likevel fortsatt velge å være registrert bosatt i foreldrehjemmet. Samboerne vil i så fall rettmessig være registrert på hver sin adresse. Dette gjelder også studentpar med barn. Det er foreløpig vanskelig å si noe om hvordan de nye reglene slår ut.

Forbedringene i folkeregisteret vil gjøre det lettere å finne ut hvem som bor på samme adresse og i samme leilighet. Folkeregisteret vil etter dette langt på vei være godt egnet til å kontrollere at par som erklærer at de er samboere faktisk er registrert bosatt på samme adresse. Hvorvidt beboere som er registrert i samme leilighet er venner som deler en leilighet, eller det er et samboerpar som lever i ekteskapslignende forhold, gir imidlertid folkeregisteret ikke opplysninger om. Studenter og pendlere vil rettmessig kunne ha et faktisk bosted som avviker fra det registrerte. En del vil også

unnlate å melde flytting til rett tid. Folkeregisteret vil følgelig ikke til enhver tid være fullt ut oppdatert. Felles adresse i folkeregisteret gir likevel de beste registeropplysninger om samboerskap. Bevisbyrden vil ligge på samboerne.

7.5 Nærmere om enkelte rettsområder

I dette kapitlet gjennomgås samboeres rettigheter og plikter på ulike rettsområder.

Det vises for øvrig til kap. 2.2.1 om tiltak for å bedre informasjonen om rettslige konsekvenser ved valg av samlivsform.

7.5.1 Forslag om endringer innenfor arveretten

Etter gjeldende rett har gjenlevende samboer ikke arverett etter avdøde og heller ingen rett til å sitte i uskiftet bo overfor avdødes arvinger. Gjenlevende samboers rettigheter er fullt ut avhengig av om avdøde har skrevet testament til fordel for samboeren. Regjeringen vil følge opp flere av Samboerutvalgets forslag og foreta endringer i arveloven i retning av større likestilling mellom ektefeller og samboere.

7.5.1.1 Rett til å sitte i uskiftet bo for samboere

Gjenlevende ektefelle har på visse vilkår rett til å sitte i uskiftet bo overfor avdøde ektefelles arvinger etter loven. Retten til uskifte innebærer at skiftet utsettes og er en viktig rettighet for lengstlevende. Gjenlevende rår i hovedsak som en eier over alt som inngår i uskifteboet.

Samboere har ikke rett til å sitte i uskiftet bo. Når den ene samboer dør, må det derfor foretas et økonomisk oppgjør der gjenlevende beholder sine eiendeler, mens avdødes eiendeler går til vedkommendes arvinger. Husstandsfellesskapsloven inneholder visse regler om fordelingen av felles bolig og innbo når en samboer dør.

Flertallet i Samboerutvalget konkluderte med at en generell rett for samboere til å sitte i uskifte på samme måte som ektefeller vil gå for langt i å styrke gjenlevende samboers stilling på bekostning av førstavedes livsarvinger. Flertallet foreslo imidlertid at lengstlevende samboer skulle gis rett til å sitte i uskifte med felles bolig og innbo, jf. NOU 1999: 25 s. 135:

«Utvalgets flertall har kommet til at en generell rett til å sitte [i] uskifte vil gå for langt i å styrke gjenlevende samboers stilling på bekostning av

førstavedes livsarvinger. Derimot ser flertallet gode grunner til at gjenlevende skal få rett til å sitte i uskifte med felles bolig og innbo. Dette er de nære ting som samboerne har brukt felles, kanskje uten tanke på hvem som har eid hva. Dersom den enes samboerens død skal føre til at gjenlevende må flytte hjemmefra, kan dette ramme vedkommende hardt. Felles bolig og innbo står i en særstilling også etter reglene i husstandsfellesskapsloven. Flertallets forslag har et snevrere nedslagsfelt enn det som følger av ekteskapsloven, hvor de nære ting også omfatter blant annet hytte. Retten til uskifte bør, som for ektepar, ikke gjelde i forhold til førstavedes særkullsbarn. Dette gjelder naturlig nok ikke dersom særkullsbarna samtykker i et slikt uskifte.

Etter dette foreslår utvalgets flertall at gjenlevende samboer får rett til å sitte i uskifte med felles bolig og innbo.

Reglene om rett til å sitte i uskifte bør tas inn i det foreslåtte nye kapitlet om samboere i husstandsfellesskapsloven. Flertallet foreslår at retten skal gjelde for samboere med felles barn og for samboere som har levd sammen i minst fem år før dødsfallet.»

Begrunnelsen for kravet om fem års samboerskap var å få sammenheng med utvalgets forslag om etterlattepensjon for samboere, samt at uskifterett gjør store inngrep i arveretten til de andre arvingene.

Et mindretall i Samboerutvalget foreslo at retten til å sitte i uskifte med felles bolig og innbo skulle begrenses til å gjelde samboere med felles barn og at de som ønsker å la lengstlevende sitte i uskiftet bo må bestemme dette i testament. Et annet mindretall (ett medlem) gikk imot rett til uskifte for samboere.

I høringsrunden støttet Advokatforeningen og Jussformidlingen i Bergen mindretallets forslag om at bare samboere med felles barn bør gis rett til å sitte i uskiftet bo.

Dommerforeningen uttalte at det er behov for ytterligere utredning av spørsmålet om gjenlevende samboer bør gis rett til uskifte, særlig fordi dagens ordning med uskifte etter dommerforeningens mening bør evalueres på nytt.

Juss-buss uttalte at rett til uskifte bør gjelde samboere med felles barn og samboere som har levd sammen i 10 år før dødsfallet. JURK (Juridisk rådgivning for kvinner) mente at uskifteretten ikke bør følge direkte av loven, men bør fastsettes i testament dersom samboerne ønsker det. JURK støttet for øvrig 5-årskravet for de samboerpar som ikke har felles barn.

Justisdepartementet støttet mindretallets forslag

i høringsrunden. Begrunnelsen for standpunktet var at kravet om fem års samliv som vilkår for uskifte kan danne grunnlag for vanskelige bevissspørsmål. Fem års samliv lar seg ikke konstatere like enkelt som at samboerne har felles barn. Samtidig vil hensynet til avdødes arvinger spille inn. For øvrig støttet Justisdepartementet mindretallets forslag om rett til uskifte når samboerne har felles barn.

Etter regjeringens syn taler gode grunner for å gi samboere med felles barn rett til å sitte i uskiftet bo med bolig og innbo. Utvalgets flertall har lagt vekt på å verne gjenlevende samboer ved den andres død. På grunn av reglene om pliktdelsarv til livsarvingene er en lovfestet uskifteregel nødvendig for at disse samboerne skal kunne oppnå uskifte dersom de ønsker det.

Samboere uten felles barn kan tilgodese hverandre i testament dersom de ønsker å gi lengstlevende rettigheter. Har samboeren ikke livsarvinger, kan han eller hun råde over alt vedkommende eier i testament. Når det ikke foreligger testament etter avdøde, kan dette være et tegn på at vedkommende ønsker at legalarvingene skal tilgodeses fremfor samboeren. Når samboerne ikke har skrevet testament til fordel for hverandre, eller ikke har inngått ekteskap, kan dette være et bevisst valg som lovgiver ikke bør gripe inn i. Som utvalgets mindretall peker på, vet man ikke hva de fleste samboere uten felles barn ville ha besluttet om uskifterett for lengstlevende.

Det vil også kunne oppstå bevisproblemer knyttet til samboerskapets varighet dersom det innføres rett til uskifte for samboere uten felles barn. Gjenlevende vil ha interesse av å søke å dokumentere at samboerskapet har vart i fem år, mens de øvrige arvingene vil søke å dokumentere det motsatte. Regjeringen frykter at en slik regel vil virke prosessskapende og øke antallet skiftetvisninger.

Regjeringen vil på dette grunnlag gå inn for å lovfeste rett til å sitte i begrenset uskiftet bo med felles bolig og innbo for samboere med felles barn, men ikke for samboere uten felles barn.

7.5.1.2 Opphør av uskifte for samboere

Etter gjeldende rett faller retten til uskifte bort dersom gjenlevende ektefelle inngår nytt ekteskap. De øvrige arvingene kan likevel samtykke i at gjenlevende fortsetter å sitte i uskifte. Bakgrunnen for regelen er dels at den gjenlevende ikke lenger vil ha det samme behovet for økonomisk sikkerhet som når hun eller han levde alene, og dels at det skaper juridiske problemer dersom et

tidligere uskiftet bo går inn i et felleseie med en ny ektefelle. Det gjelder ingen regel om at gjenlevende mister retten til uskifte dersom vedkommende blir samboer. En person som sitter i uskifte kommer således økonomisk bedre ut ved å bli samboer enn ved å gifte seg på nytt.

Samboerutvalgets flertall foreslo at retten til uskifte bør falle bort dersom lengstlevende etablerer nytt samboerskap, og førstavedødes arvinger ikke lenger samtykker i uskifte. Etter flertallets mening bør retten til uskifte falle bort etter to år eller dersom gjenlevende får barn med ny samboer. Bortfall av uskifteretten ved etablering av nytt samboerskap skal gjelde både for tidligere ektefeller og tidligere samboere. Et *mindretall* i utvalget gikk inn for at retten til uskifte bør falle bort ett år etter etablering av nytt samboerskap.

I høringsrunden uttalte *Juridisk rådgivning for kvinner* at uskifteretten bør opphøre hvor gjenlevende har vært samboer i mer enn to år. *Trondheim byfogdembete* gikk inn for at bortfall av uskifteretten bør lovfestes ved inngåelse av nytt samboerskap og at uskifteretten bør falle bort straks når gjenlevende blir samboer.

Regjeringen vil gå inn for den løsning utvalgsflertallet har valgt. Hensynet til å sikre gjenlevendes rettigheter til bolig og innbo gjør seg ikke gjeldende i samme grad når han eller hun ikke lenger bor alene. Dessuten vil gjenlevendes økonomi gjerne bli blandet sammen med den nye samboerens økonomi. Kravet om to års varighet eller barn gir en viss trygghet for at det nye samboerskapet er stabilt.

7.5.1.3 Rett til arv i kraft av loven for samboere

Etter gjeldende rett har ikke samboere rett til arv i kraft av loven. Gjenlevende samboers rett til arv er avhengig av om avdøde har skrevet testament til fordel for vedkommende. En ektefelle har rett til fjerdeparten av arven når det er livsarvinger, men likevel minst 4 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Dersom avdøde ikke har livsarvinger, har ektefellen rett til halve arven, likevel minst 6 G dersom det finnes arvinger i annen arvegangsklasse, og ellers hele arven. Minste arven på 4 G eller 6 G har prioritet foran all annen arv etter loven, også pliktdelsarven. Et testament til fordel for gjenlevende samboer kan ikke gripe inn i pliktdelsarven til livsarvingene etter avdøde. Ved reglene om minste arv, som kom i 1990, har lovgiveren bevisst styrket gjenlevende ektefelles stilling på bekostning av de øvrige arvingene. Dette innebærer at ektefeller har betydelig sterkere arverettslige rettigheter enn samboere etter gjeldende rett.

Samboerutvalget konkluderte med at det ikke bør innføres noen lovfestet arverett for samboere. Utvalget la vekt på at det er enkelt for samboere å opprette testament til fordel for hverandre. Videre la utvalget vekt på at gjenlevende samboer har visse rettigheter til bolig og innbo i kraft av husstandsfellesskapsloven.

Utvalgets flertall foreslo imidlertid at samboere skal kunne bestemme i testament at gjenlevende skal arve et beløp oppad begrenset til 4 G, uten hinder av livsarvingenes pliktdelsarv. En slik løsning gir samboere mulighet til å prioritere gjenlevende i testament i samme utstrekning som loven fastsetter minste arv for ektefeller. Samboere får da mulighet til å sikre gjenlevende et nødvendig økonomisk minimumsnivå. Utvalget viste til at utviklingen i arveretten har gått i retning av å styrke gjenlevende ektefelle på bekostning av andre arvinger. Retten til minste arv etter testament skal etter utvalgets forslag gjelde for samboere med felles barn og samboere som har levd sammen i minst to år. Et mindretall på ett medlem gikk mot forslaget.

Under høringen gikk *Advokatforeningen* imot forslaget om rett til å etablere minste arv ved testament. Det ble vist til at forslaget vil være av liten betydning i tilfellene en slik arverett kunne tenkes viktig av hensyn til en svakere stilt part. Slike grupper oppretter sjelden testamenter og vil dermed ikke nyte godt av ordningen. Advokatforeningen påpekte at dersom forslaget skal ha betydning, må det fastsettes rett til minste arv i loven.

Jussformidlingen i Bergen har gitt støtte til flertallets forslag. *Juridisk rådgivning for kvinner* (JURK) støtter også flertallets forslag, men vil oppstille et krav om fem års varighet fordi retten medfører store konsekvenser for blant annet særkullsbarn. JURK mener at arv etter loven bør forbeholdes ektefeller og viser til at lovverket ellers legger opp til at samboere er økonomisk selvstendige.

Regjeringen vil gå inn for å gi gjenlevende samboer rett til minste arv med et beløp tilsvarende fire ganger folketrygdens grunnbeløp direkte i kraft av loven. En slik minste arv sikrer gjenlevende samboer et minimum av økonomisk trygghet. Bakgrunnen for at regjeringen går inn for at en slik arverett skal følge direkte av loven, er særlig hensynet til svakerestilte grupper. Disse gruppene benytter seg i liten grad av adgangen til å skrive testament. Ved at retten til minste arv fastsettes direkte i loven, vil den økonomiske stillingen til den gruppen som har størst behov for en slik minste arv ved den enes bortgang trygges, og formålet med lovendringen vil i større grad oppnås.

Regjeringen vil foreslå at retten til minste arv

skal gjelde for samboere som har felles barn eller som har levd sammen i minst fem år. Regjeringen mener det bør stilles et strengere krav til varigheiten av samboerskapet for at samboere skal få arverett etter hverandre. Arverett for samboere vil gå på bekostning av livsarvingenes pliktdelsarv, og det er særlig ved de langvarige samboerskapene at samboerne kan bli gjensidig avhengige av hverandres økonomi.

7.5.2 Husstandsfellesskapsloven

Etter husstandsfellesskapsloven kan gjenlevende husstandsmedlem overfor avdødes arvinger gis rett til å overta felles bolig og innbo dersom særlige grunner taler for det. Loven gjelder samboere som har levd sammen i to år eller som har, har hatt eller venter felles barn. Ved overtakelse etter husstandsfellesskapsloven må gjenlevende betale til dødsboet verdien av det som overtas (markedsverdi). Loven innebærer ingen arverett eller verdi-overføring for øvrig til gjenlevende. Hvorvidt det foreligger særlige grunner må vurderes konkret. Utgangspunktet er at det må foretas en avveining mellom gjenlevende samboers behov og interesser og hensynet til avdødes arvinger.

Samboerutvalget foreslo ikke endringer i husstandsfellesskapslovens regler om fordeling av eiendeler og uttalte i NOU 1999:25 s. 134:

«Loven omfatter felles bolig og innbo, som er de gjenstander det vil være mest aktuelt for en samboer å overta. Rettighetene er de samme som gjelder for en ektefelles rettighet over den annens ektefelles særøie, og utvalget mener at dette må være riktig.»

Det er ikke kommet reaksjoner fra *høringsinstansene* om dette temaet.

Regjeringen vil heller ikke gå inn for å gjøre endringer i reglene i husstandsfellesskapsloven.

7.5.3 Forslag om endringer i barneloven

I kapittel 3 foreslås å styrke de juridiske båndene mellom barn og samboende fedre ved å innføre felles foreldreansvar for samboerforeldre og obligatorisk mekling ved samlivsbrudd for samboere med felles barn. Det vises til kap 3.4 for en nærmere gjennomgang av forslagene.

7.5.4 Trygd og sosialhjelp

7.5.4.1 Folketrygdloven

Samboere med felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre er i dag helt likestilt med

ektefeller etter folketrygdloven. Det vil si at grunnpensjonen ytes med et lavere beløp enn for enslige, at det kan gis ektefelletillegg til alders- og uførepensjon og at det kan ytes etterlattepensjon. Samboere uten felles barn og som har levd sammen i minst 12 av de siste 18 måneder får lav grunnpensjon, men får ikke de andre ytelsene. Retten til etterlattepensjon består likevel dersom en enke/enkemann innleder et samboerskap uten at det er felles barn. En enslig forsørger som har vært samboer i minst 12 av de siste 18 måneder mister retten til ytelse som enslig forsørger og utvidet barnetrygd.

Samboerutvalgets flertall foreslo å utvide likestillingen mellom samboere uten felles barn og ektepar på trygdeområdet. Utvalget foreslo at også samboere uten felles barn skal ha rett til ektefelletillegg i pensjon og rett til etterlattepensjon ved den enes død. I tillegg foreslo utvalget at rett til etterlattepensjon skal bortfalle ved nytt samboerskap. Utvalget foreslo å samordne samboerdefinisjonen i folketrygdloven slik at konsekvensene av samboerskapet som hovedregel inntreffer etter 2 års samliv for samboere uten felles barn. Utvalget foreslo imidlertid ikke endringer i forhold til tidspunktet for når stønad til enslig forsørger bortfaller. Rett til etterlattepensjon ble først foreslått hvis samlivet hadde vart i minst fem år.

Flere høringsinstanser ga uttrykk for generell støtte til forslagene. *Rikstrygdeverket* og *Sosialdepartementet* var skeptiske til en større grad av likestilling innenfor folketrygden. Det ble særlig lagt vekt på administrative hensyn og vanskelighetene med å kontrollere og finne fram til samboerpar. For øvrig fikk forslaget om at samboerskap skal medføre bortfall av etterlattepensjon motstand fra enkelte høringsinstanser. Både *Norsk pensjonistforbund* og *YS* mente det var urimelig å frata eldre samboerpar denne retten.

Regjeringen viser til at Pensjonskommissjonen i følge mandatet skal vurdere hvilken betydning familie- og samlivsmønstret bør ha for utformingen av pensjonssystemet. I en foreløpig rapport drøfter kommissjonen om rettigheter og plikter i folketrygdloven i større grad bør knyttes til det enkelte individ. I så fall vil sivilstand få mindre betydning og spørsmålet om likestilling av samboere og ektefeller blir mindre aktuelt. Spørsmålet om å utvide samboeres pensjonsrettigheter i folketrygden bør derfor vurderes i forbindelse med oppfølgingen av kommisjonens forslag.

7.5.4.2 Offentlige pensjonsordninger utenfor folketrygdloven

Samboerutvalget foreslo at gjenlevende samboer også burde få rett til etterlattepensjon etter de offentlige tjenstepensjonsordningene hvis samboerne har felles barn eller har levd sammen minst to år før dødsfallet. Utvalget foreslo videre at retten til etterlattepensjon skal bortfalle dersom man etablerer seg i nytt samboerforhold, etter tilsvarende samboerdefinisjon.

Etter regjeringens oppfatning bør også disse problemstillingene drøftes i lys av Pensjonskommissjonens forslag og ses i sammenheng med tilsvarende vurderinger på folketrygdlovens område.

7.5.4.3 Økonomisk sosialhjelp

Etter sosialtjenesteloven har de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, krav på økonomisk stønad. Ved vurdering av søknad om økonomisk stønad legges det til grunn at samboere ikke har gjensidig underholdsplikt, dvs. at disse i utgangspunktet skal behandles selvstendig. Dersom samboere rent faktisk forsørger hverandre, eller har faktiske besparelser ved felles husholdning, kan sosialtjenesten etter en konkret vurdering legge dette til grunn ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Dette innebærer i praksis at samboere i mange tilfeller blir behandlet likt som ektepar. Ektepar vurderes uansett som en økonomisk enhet. Det forutsettes at ektefellene dekker hverandres utgifter.

Samboerutvalget foreslo at utgangspunktet for skjønnet ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp skal være at samboere behandles på samme måte som ektefeller. Det ble samtidig lagt vekt på at hvert tilfelle må vurderes konkret. Utvalget presiserte at det var klar over at samboere i en del tilfeller allerede etter dagens regler blir behandlet som ektefeller, men anbefalte at det ble klargjort at dette skal være utgangspunktet. Utvalget mente at det ikke kunne legges avgjørende vekt på at samboere ikke har underholdsplikt, men at det er parets faktiske husholdningssituasjon som har betydning. I tillegg la utvalget vekt på at det ikke bør være slik at paret blir dårligere økonomisk stilt dersom de gifter seg. Forslaget gjaldt både samboere med og uten felles barn og uten krav til samboerskapets varighet.

Et flertall av høringsinstansene sluttet seg til *Samboerutvalgets* forslag.

Regjeringen slutter seg til *Samboerutvalgets* vurdering. Regjeringen foreslår på prinsipielt

grunnlag at samboere skal behandles på samme måte som ektefeller ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp, men at det skal foretas et konkret skjønn i hver sak. En likebehandling vil innebære at samboere i utgangspunktet forutsettes å ha et felles ansvar for å sikre midler til livsopphold. Det er lagt særlig vekt på at samboere ikke bør ha økonomiske fordeler fremfor ektepar. Manglende rettslig underholdsplikt mellom samboere kan ikke være avgjørende.

7.5.5 Skatteloven

Det er i dag ingen særskilte regler for samboere når det gjelder inntekts- og formuesbeskatning. Utgangspunktet er at samboere skatter som enslige. Dette gjelder også enslige forsørgere som innleder samboerskap. Unntak gjelder samboere med felles barn der minst en av samboerne mottar pensjon etter folketrygdloven. Denne gruppen skatter som ektefeller. For øvrig er samboere med felles barn likestilt med ektefeller for så vidt gjelder fritak for arveavgift.

Samboerutvalget hadde en rekke forslag til likestilling mellom samboere og ektefeller i skattelovgivningen. Forslagene nedenfor var flertallsforslag fra utvalget:

- Samboere som har felles barn eller som har levd sammen i minst to år, skal kunne skattlegges felles i skatteklasser 2.
- Samboere med felles barn eller som har levd sammen i minst to år, kan fordele kapitalinntekter og fradrag seg imellom.
- Samboere som har felles barn eller som har levd sammen i minst to år, skal lignedes sammen for felles formue og at formuen(e) til felles barn skal skattlegges sammen med foreldrenes felles formue.
- Skatteklasser 2 skal falle bort for samboende eneforsørgere.
- Ingen endringer i dagens regler om at samboende pensjonister som er likestilt med ektefeller i trygden, skattlegges på samme måte som pensjonistektepar.
- Samboer identifiseres med tidligere samboers botid på samme måte som ektefeller, når tidligere felles bolig realiseres etter samlivsbrudd der samboerforholdet før bruddet dokumenteres å ha hatt en varighet på minst to år eller der partene har felles barn.
- Samboere gis fritak for arveavgift og gaveavgift på linje med ektepar når samboerskapet har vart i minst to år før førstavedes bortgang eller når avdøde og gjenlevende har felles barn.
- Samboere som har felles barn eller som har

bodd sammen i minst to år, fritas for dokumentavgift for bolig og fritidseiendom på linje med ektefeller, dvs. når de selger til hverandre.

Høringsinstansene hadde delte meninger om forslagene. Flere instanser uttrykte generell støtte til utvalgets forslag på det offentligrettslige området. *Skattebetalerforeningen* påpekte imidlertid at en oppfølging av utvalgets forslag også kunne innebære ulemper for samboerparene. Det er både definisjonsmessige og kontrollmessige problemer knyttet til eventuell likestilling mellom samboere og ektefeller på skatteområdet.

Statistisk sentralbyrå har opprettet statistikk over samboere med felles barn (jf. SSB-rapport 2001/40). For å bli definert som samboerpar med felles barn, må paret ha minst ett felles barn som er registrert bosatt sammen med dem. Om samboerne har felles barn vil framgå av meldingen om farskapsforhold til folkeregisteret. Andre samboere (uten barn eller bare med særkullsbarn), fanges ikke opp av registeropplysninger.

Videre er det knyttet store kontrollproblemer til å avgjøre om personer som har felles adresse lever sammen i «ekteskapslignende forhold», eller om det er venner som flytter sammen for å dele på boutgiftene. Folkeregisteret er heller ikke en tilstrekkelig pålitelig kilde til kontroll, bl.a. fordi pendlere og studenter ofte er registrert på sin hjemmeadresse, ikke sin bostedsadresse. Det er rimelig å anta at det er blant yngre personer (deriblant studenter) en finner flest samboerpar.

Å la samboere selv registrere seg gjennom egenerklæringer vil ikke gi tilstrekkelig dokumentasjon for å fastslå om det reelt sett foreligger et ekteskapslignende forhold som bør medføre de samme økonomiske fordeler på skatteområdet som følger av å være gift.

På denne bakgrunn vil regjeringen ikke nå gå inn for generelt å likestille samboere uten felles barn med ektepar på de områdene innenfor skattelovgivningen hvor *Samboerutvalget* har foreslått endringer. Disse spørsmålene bør ses i sammenheng med Skatteutvalgets utredning jf. NOU 2003:9. På bakgrunn av høringsuttalelsene og departementets gjennomgang av innstillingen vil regjeringen legge fram en stortingsmelding om oppfølgingen av Skatteutvalget i høstsesjonen 2003.

7.5.5.1 Nærmere om samboere med felles barn – forslag om identifikasjon av botid ved salg av bolig etter brudd

Når det gjelder samboere med felles barn, er det grunn til å anta at disse er mer stabile og at det i

større grad er snakk om «ekteskapslignende forhold», slik at avgrensningen er noe lettere.

Blant annet for å skjerm barna ved dødsfall og oppløsning av familieforhold, foreslo regjeringen i forbindelse med RNB 2002 å likestille samboere som oppfyller kravene i folketrygdloven § 1–5 med ektefeller i arveavgiftssammenheng.¹ Det betyr fullt fritak for arveavgift for denne gruppen. Endringen ble gjort gjeldende for arv med rådighetsdato 1. januar 2002 eller senere.

Regjeringen vil følge opp Samboerutvalgets forslag om å likestille samboere med ektefeller når det gjelder krav til botid for skattefritak ved salg av egen bolig etter brudd. Forslaget kan begrunnes ut fra samme hensyn som endringen i arveavgiftsloven 1. januar 2002. I dag er ektefeller fritatt fra gevinstbeskatning ved salg av egen bolig dersom selgeren har bodd på eiendommen i minst ett av de to siste årene før salg. Ved samlivsbrudd (separasjon/skilsmisse) får ektefellen som har flyttet ut av boligen på et tidligere tidspunkt godskrevet den gjenboende ektefelles botid. Ut fra barns behov for å bli i sitt vante miljø, foreslås dette å gjelde for *samboere som har felles barn*.

Regjeringen foreslår å innføre rett til minstearv for samboere som har felles barn eller som har levd sammen i minst fem år, jf. avsnitt 7.5.1.3. Regjeringen vil vurdere om arveavgiftsfritaket for ektefeller og samboere med felles barn bør utvides til også å gjelde minstearv etter loven for samboere uten felles barn og som har levd sammen i minst fem år.

Oppsummering

Det er flere forhold enn de omtalte avgrensningsproblemene som gjør at regjeringen vil være tilbakeholden med å foreslå ytterligere endringer i skattereglene for samboere. For det første er provenyvirkningene av ev. endringer betydelige, og forslag til endringer i skattereglene må ses i sammenheng med de årlige budsjettopleggene. For det andre vil regjeringen avvente oppfølgingen av Skatteutvalgets innstilling, som også inneholder enkelte forslag som berører beskatningen av samboer-/ektepar.

¹ Ved innføring av et avgiftsfritak for arv og gave mellom samboere som omfattes av folketrygdloven § 1–5, ble også de regler som innebærer ulemper og plikter for ektefeller, gjort gjeldende for samboere. Dette innebærer blant annet at gaver mellom en samboer og den andre samboerens nærmeste familie blir avgiftspliktig.

7.5.6 Forsikringsretten – forslag om presisering av samboerdefinisjonen

7.5.6.1 Forsikringsavtaleloven

Forsikringsavtaleloven har bestemmelser om at samboere skal identifiseres i forhold til rett til skadeserstatning, slik at samboers handling eller unnlatelse kan få betydning for forsikringstakerens rett til forsikringsoppgjør. Dette gjelder personer som forsikrede lever sammen med i et fast etablert forhold. Forsikringsavtaleloven har videre bestemmelser om hvem som regnes som medforsikret. Dette gjelder ektefelle og andre som er medlem av den faste husstand.

Samboerutvalget har foreslått at det på disse områdene skal gis en nærmere definisjon av samboerbegrepet og at det bør stilles krav om at partene har felles barn eller har levd sammen i minst to år.

Norges Forsikringsforbund har foreslått at det stilles krav om at samboere uten felles barn må ha hatt samme folkeregistrert adresse de to siste årene.

For øvrig har ikke *høringsinstansene* uttalt seg spesifikt om utvalgets forslag.

Regjeringen går ikke inn for å følge opp den foreslåtte endringen av samboerdefinisjonen i forhold til hvem som skal anses medforsikret. En endring av bestemmelsen slik utvalget foreslår, innebærer at det bare er visse samboere som anses medforsikret. Man vil dermed utelukke andre i husstanden f.eks. barn, slektninger, venner og andre det kan være aktuelt å bo sammen med. Regjeringen kan ikke se at bruk av en presis samboerdefinisjon, som retter seg mot en begrenset gruppe ekteskapsliknende forhold, passer i en sammenheng som dette. Når det gjelder spørsmålet om hvilke samboere som skal identifiseres i forhold til rett til skadeserstatning, vil regjeringen vurdere behovet for en presisering av samboerbegrepet nærmere på et senere tidspunkt.

Forsikringsavtaleloven inneholder også særskilte regler om kollektive livsforsikringer. Hovedtariffavtalen for statsansatte inneholder en definisjon av samboere. Det oppstilles her krav om at partene må ha levd sammen i ekteskapslignende forhold og at partene må ha felles barn og felles bolig, eller at det fremgår av folkeregisteret at de hadde felles bolig de to siste årene. Samme definisjon finnes ofte i avtalevilkår om gruppelivsforsikring.

Kravene som gjelder for å bli ansett som samboer i relasjon til kollektive livsforsikringer, er de samme som Samboerutvalget har foreslått i sin

generelle definisjon. *Utvalget* har derfor ikke foreslått endringer på dette området utover å foreslå at det ikke bør være et ufravikelig krav at partene er registrert med samme adresse i folkeregisteret. Regjeringen går inn for å følge opp utvalgets konklusjon på dette punkt.

7.5.6.2 Yrkesskadeforsikring

I forskrift om standardisert erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring er det inntatt en definisjon av samboer som tilsvarende den som er fastsatt i hovedtariffavtalen, jf. ovenfor. *Samboerutvalget* har sluttet seg til denne definisjonen med unntak av at registrering på samme adresse i folkeregisteret ikke bør være et ufravikelig krav. Regjeringen er enig med *Samboerutvalget* og vil følge opp utvalget på dette punkt.

7.5.7 Forslag om endringer i straffeloven – samboers rett til å begjære påtale

Etter straffeloven har fornærmedes ektefelle rett til å begjære påtale der den fornærmede er psykisk, bevisstløs eller psykisk utviklingshemmet i høy grad eller dersom vedkommende er død. En ektefelle har videre rett til å begjære påtale av straffbare handlinger mot en avdød ektefelles minne.

Samboerutvalget har ikke tatt opp disse spørsmålene.

Regjeringen vil gå inn for at også samboere får rett til å begjære påtale i disse tilfellene. Det er etter regjeringens syn gode grunner til at også samboere bør kunne begjære påtale. Det vil også skape bedre sammenheng med utvalgets forslag om likebehandling av ektefeller og samboere med hensyn til rett til å anke når siktede er død, jf. nedenfor i kap.7.5.8.

Regjeringen vil fremheve at det er viktig med et enhetlig system innenfor det enkelte rettsområde. Straffeloven § 5 tredje ledd har i dag en egen definisjon av samboere som lyder: «Når to personer bor fast sammen under ekteskapslignende forhold, likestilles det med ekteskap.» I straffeloven er det særlige hensyn som gjør seg gjeldende. Et system der straffeloven opererer med to ulike samboerdefinisjoner vil skape uryddige forhold. Regjeringen anbefaler at straffelovens egen samboerdefinisjon legges til grunn for hvilke samboere som skal omfattes ved en eventuell endring av påtalereglene. Avgjørende for om samboere skal likestilles med ektefeller blir i så fall om partene bor fast sammen under ekteskapslignende forhold.

I Ot.prp. nr. 8 (1998–99) s. 64 ble uttrykket presisert som følger:

«Når uttrykket «ekteskapslignende forhold» benyttes, er det for å gjøre det klart at det er tale om noe mer enn et hvilket som helst samboerskap. Det må foretas en individuell vurdering. Sentrale momenter vil være forholdets stabilitet og varighet. At samboerskapet er formalisert gjennom en samlivsavtale, vil på den annen side ikke være avgjørende med mindre det er snakk om et registrert partnerskap, jf. nedenfor. Videre vil det være et vesentlig moment om samboerparet har felles barn. Andre momenter, som hvilken økonomisk binding det er mellom partene, kan være aktuelle. Avgjørelsen av om samboerskapet skal likestilles med ekteskap i strafferettslig forstand, må treffes skjønnsmessig ut fra en helhetsvurdering. Både heterofilt og homofilt ekteskapslignende forhold omfattes. Lov 30 april 1993 nr 40 (partnerskapsloven) § 3 bestemmer at registrering av partnerskap som hovedregel har de samme rettsvirkninger som inngåelse av ekteskap.»

Spørsmålet må imidlertid ses i sammenheng med det arbeidet med ny straffelov som for tiden pågår, hvor det vil bli vurdert nærmere hvilken samboerdefinisjon som egner seg best som en generell definisjon i loven.

7.5.8 Forslag om endringer i straffeprosessloven – samboers rett til å anke etter at siktede er død

Straffeprosessloven fastsetter at dersom den siktede er død, «kan hans ektefelle, slektninger i rett opp- eller nedstigende linje, søsken og arvinger anke i hans sted». Gjenlevende samboer har ikke rett til å anke etter denne bestemmelsen med mindre vedkommende er tilgodesett i testament.

Samboerutvalget har foreslått at samboere som oppfyller den generelle samboerdefinisjonen får rett til å anke.

De *høringsinstansene* som har uttalt seg om dette, er positive til forslaget. Et unntak er *Borgarting lagmannsrett*, der førstelagmannen uttaler: «Jeg er i tvil om hensiktsmessigheten av å utvide strpl § 308 til å omfatte samboere kun i kraft av samboerskapet. Dersom samboeren er arving og således kan ha økonomiske interesser i saken, vil han som arving kunne tre inn i saken. Dersom de har felles barn, vil barnet kunne tre inn. Dette spørsmålet har imidlertid neppe stor praktisk betydning.»

Regjeringen ser det som naturlig å likestille samboere og ektefeller på dette området. En samboer kan ha samme interesse i å anke en straffesak

som det den avdødes ektefelle har. Dersom samboere gis påtalerett i samsvar med forslaget ovenfor, vil det også skape best sammenheng i regelverket om samboere gis rett til å anke.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke samboere som skal omfattes, viser regjeringen til at det vil skape mest ryddige forhold om straffeloven og straffeprosessloven opererer med samme samboerbegrep. Det avgjørende vil i så fall bli om partene bor fast sammen under ekteskapslignende forhold. Regjeringen vil på denne bakgrunn gå inn for at samboere og ektefeller likestilles i samsvar med *Samboerutvalgets* forslag, men at definisjonen av samboere i straffeloven legges til grunn for hvilke samboere som omfattes. Samboerforhold som oppfyller den generelle definisjonen som utvalget har foreslått, vil imidlertid alltid anses som samboerforhold i forhold til straffeloven og straffeprosessloven. Definisjonen på disse områdene vil i noen tilfeller være videre.

7.5.9 Fritak for vitneplikt

Etter straffeprosessloven og tvistemålsloven er personer som lever sammen i ekteskapslignende forhold, fritatt for vitneplikt. Det er i praksis antatt at samboerskapet må ha vært forholdsvis stabilt i en viss periode for å komme inn under lovens samboerbegrep, men det oppstilles ikke nærmere krav til forholdets varighet eller fasthet.

Ved lov 22. mai 1999 nr. 82 ble begge de ovennevnte bestemmelsene endret til å også omfatte personer som «har levd» sammen i ekteskapslignende forhold. Endringen ble foretatt på bakgrunn av utvikling i rettspraksis, jf. Rt. 1996 s. 222.

Samboerutvalget foreslo ikke at den generelle samboerdefinisjonen skal legges til grunn ved spørsmålet om hvem som er fritatt for vitneplikt.

Regjeringen viser til at hensynet til sammenheng og konsekvens i regelverket taler for å legge samme definisjon til grunn som ellers i prosesslovgevingen, jf. ovenfor. Hensynene bak fritaket for nærstående trekker sterkt i retning av å legge den videre definisjonen til grunn. Det vil for eksempel kunne fremstå som støtende å pålegge vitneplikt i en straffesak mot vitnets samboer, selv om samboerne ikke har felles barn eller har levd sammen i mindre enn to år. Hensynet til å ikke utsette samboere for den samvittighetskonflikt som ligger i å vitne i straffesaker mot den man lever sammen med, og hensynet til å verne fortroligheten mellom nærstående, vil i de fleste tilfeller gjøre seg gjeldende selv om partene ikke har felles barn eller samboerskapet har vart kort tid. Regjeringen er på dette grunnlag enig med *Samboerutvalget* i at det

ved spørsmålet om fritak for vitneplikt, bør foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle i samsvar med gjeldende rett.

7.5.10 Gjeldsforfølgning – forslag om presisering av samboerdefinisjonen

Tvangsfullbyrdsloven fastslår at dersom saksøkte er gift «eller lever i et ekteskapslignende forhold» kan det tas utlegg i en ideell halvdel av felles bolig ervervet under samlivet dersom ikke annet eierforhold blir sannsynliggjort. Loven gir ingen definisjon av «ekteskapslignende forhold», men i praksis kreves det at samboerforholdet må være stabilt og at samlivet må ha vart i minst to år.

Samboerutvalget har foreslått at den generelle samboerdefinisjonen skal lovfestes i tvangsfullbyrdsloven slik at samboere med felles barn og samboere som har levd sammen i minst to år skal omfattes.

Blant *høringsinstansene* har *Juridisk rådgivning for kvinner* uttalt skepsis til en slik endring fordi regelen kan ha store økonomiske konsekvenser, og at det derfor bør være rom for en konkret og skjønnsmessig vurdering av hva som er et ekteskapslignende forhold.

Regjeringen vil følge opp den presisering *Samboerutvalget* har foreslått. Etter regjeringens oppfatning er *Samboerutvalgets* forslag til definisjon egnet på dette området. Tvangsfullbyrdelse er et rettsområde hvor hensynet til klare og rettsteknisk enkle regler veier tungt, noe som taler for en klar definisjon av hvilke samboere som skal omfattes. Bestemmelsen er dessuten en presumsjonsregel som bare gjelder hvis det ikke kan sannsynliggjøres et annet eierforhold.

7.5.11 Oppsummering av endringsforslagene

Nedenfor følger en skjematisk oversikt over samboeres rettsstilling sammenlignet med ektefellers etter forslagene i meldingen. Det vises til kap. 7.1 for en nærmere beskrivelse av dagens regler.

Generelle utgangspunkter:

- Samboere skal likebehandles med ektefeller på nærmere bestemte rettsområder. Dette er i samsvar med dagens regulering av samboerskap og i samsvar med *Samboerutvalgets* forslag. Det foreslås ikke en generell likebehandling av samboere og ektepar.
- Samboerdefinisjonene bestemmes innenfor de enkelte rettsområder. Det foreslås ingen felles gjennomgående samboerdefinisjon. Som i dag

- må hensynene innenfor det enkelte rettsområde være avgjørende.
- Hvilke krav som stilles til kontroll og dokumentasjon av samboerskap defineres på de enkelte rettsområder. Det må foretas en konkret vurdering av dokumentasjon. Felles adresse i folke-
 - registeret vil være et viktig moment sammen med andre opplysninger. Det foreslås ikke å opprette et eget samboerregister.
 - Videre lovgivning om samboerskap skal særlig begrunnes ut fra hensynet til barn og til balanse mellom rettigheter og plikter.

Tabell 7.6 Oversikt over hovedlinjer i ektefellers og samboeres rettsstilling etter forslagene i meldingen: Økonomiske forhold mellom partene. Forholdet mellom barn og foreldre.

<i>Økonomiske forhold mellom partene:</i>	<i>Ektefeller</i>	<i>Samboere</i>
Felleseie og underholdsplikt	Ja	Nei
Fordeling av bo ved samlivsbrudd	Likedeling av felleseie	Hver av partene beholder sitt/deling av sameie
Arverett	Ektefeller har arverett etter hverandre. Ektefeller har rett til en minste arv på 4G som ikke kan tilsidesettes ved testament.	<i>Endringsforslag:</i> Samboere med felles barn eller minst 5 års samliv har rett til en minste arv på 4G etter loven
Uskifte	Uskifterett	<i>Endringsforslag:</i> Samboere med felles barn har rett til å sitte i uskifte med felles bolig og innbo
Opphør av uskifte	Enke/enkemann må skifte ved inngåelse av nytt ekteskap	<i>Endringsforslag:</i> Enke/enkemann må skifte ved nytt samboerskap dersom felles barn eller etter 2 års samliv
<i>Forholdet mellom barn og foreldre:</i>		
Farskap	Pater est	Farskapet må erkjennes skriftlig og godtas av mor Farskapsskjemaet <i>endres</i> slik at foreldrene på samme skjema kan erklære samboerskap
Felles foreldreansvar	Gis automatisk	<i>Endringsforslag:</i> Automatisk felles foreldreansvar når farskap er erkjent og godtatt av mor og foreldrene erklærer av de bor sammen
Mekling for foreldre med barn under 16 år	Obligatorisk	<i>Endringsforslag:</i> Obligatorisk mekling for samboere. Meklingsattest må fremlegges for å få rett til utvidet barnetrygd som enslig forsørger
Adopsjon	Rett	Ikke rett

Tabell 7.7 Oversikt over hovedlinjer i ektefellers og samboeres rettsstilling etter forslagene i meldingen: Trygd og sosialhjelp

<i>Trygd</i>	<i>Ektefeller og samboere med felles barn</i>	<i>Samboere uten felles barn</i>
	Samboere med felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre, er helt likestilt med ektefeller på trygdeområdet:	Samboere uten felles barn er likestilte med ektefeller på enkelte områder:
Bortfall av stønad til enslig mor eller far (overgangsstønad mv.)	Ja	Bortfall ved samboerskap 12 av de siste 18 mnd
Bortfall av utvidet barnetrygd til enslig forsørger	Ja	Bortfall ved samboerskap 12 av de siste 18 mnd
Samordning av grunnpensjon	Ja	Samordning ved samboerskap 12 av de siste 18 mnd
Ektefelle tillegg i pensjon	Ja	Nei Ev. endringer vurderes i forbindelse med oppfølgingen av Pensjonskommisjonens innstilling.
Etterlattepensjon	Rett etter ekteskap i 5 år eller felles barn	Ikke rett til etterlattepensjon Ev. endringer vurderes i forbindelse med oppfølgingen av Pensjonskommisjonens innstilling.
Bortfall av etterlattepensjon	Bortfall ved inngåelse av nytt ekteskap eller felles barn med ny samboer	Ikke bortfall ved nytt samboerskap Ev. endringer vurderes i forbindelse med oppfølgingen av Pensjonskommisjonens innstilling.
<i>Økonomisk sosialhjelp:</i>	<i>Ektefeller</i>	<i>Samboere</i>
Vurdering av behov for økonomisk stønad	Ektefeller vurderes samlet. Det forutsettes at ektefeller dekker hverandres utgifter	<i>Endringsforslag:</i> Samboere vurderes i utgangspunktet samlet, men det skal foretas et konkret skjønn i hver sak.

Tabell 7.8 Oversikt over hovedlinjer i ektefellers og samboeres rettsstilling etter forslagene i meldingen: Skatt.

<i>Skatt</i>	<i>Ektefeller</i>	<i>Samboere</i>
Skatteklasser 2	Kan lignedes felles i skatteklasser 2 for inntekt. Skal lignedes i felles i skatteklasser 2 for formue	Skatteklasser 1 for inntekt og formue Ev. endringer vurderes ved oppfølgingen av Skatteutvalgets utredning jf. NOU 2003:9.
Skatteklasser 2 – enslig forsørger	Bortfall av skattefordeler ved giftemål	Skattefordeler som enslig forsørger består ved samboerskap. Bortfaller bare hvis samboerne har felles barn. Ev. endringer vurderes ved oppfølgingen av Skatteutvalgets utredning jf. NOU 2003:9.
Skattefritak ved salg av bolig ved botid i minst ett av de siste to årene	Hvis salg av felles bolig ved brudd, godskrives den ene den andres botid (identifikasjon)	<i>Endringsforslag:</i> Tilsvarende regel om identifikasjon gjelder for samboere med felles barn
Arveavgift	Gis fritak	Gis fritak hvis felles barn eller tidligere gift. <i>Endringsforslag:</i> Fritak for arv på 4G etter loven vurderes også for samboere uten felles barn
Dokumentavgift	Gis fritak ved overføringer mellom ektefeller	Gis ikke fritak

På strafferettens og straffeprosessens område foreslås følgende likebehandling av samboere og ektefeller:

- Fornærmedes samboer gis rett til å begjære påtale der fornærmede er psykotisk, bevisstløs eller psykisk utviklingshemmet i særlig grad, eller dersom vedkommende er død
- Samboer gis rett til å begjære påtale av straffbare handlinger mot en avdød samboers minne

- Gjenlevende samboer gis rett til å anke på vegne av avdød samboer

Dette er rettigheter ektefeller har i dag. Forslagene gjelder par som bor fast sammen under ekteskapslignende forhold.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen legger i denne meldingen fram forslag til tiltak for å styrke forpliktende samliv og foreldreskap.

I kap. 2 Forpliktende samliv drøftes ulike informasjonstiltak for å bedre kunnskapen i befolkningen om konsekvenser av valg av samlivsform – ekteskap eller samboerskap. En oppfølging av disse forslagene er anslått til å utgjøre om lag 2 mill. kroner. Videre foreslås at alle nybakte foreldre etter hvert skal få tilbud om en dags gratis samlivskurs. Dette vil koste om lag 25 mill. kroner per år når tilbudet er fullt utbygd og forutsatt at det benyttes av alle. Familievern tjenesten foreslås gradvis styrket for å møte økt pågang og etterspørrelse. En etablering av nye familievernkontorer er anslått til å koste om lag 5 mill. kroner per kontor, mens utgifter til nye stillinger ved eksisterende kontorer er anslått til om lag 650 000 kroner per stilling. Det er imidlertid vanskelig å anslå det samlede behovet på sikt for nye kontorer og utvidelse av eksisterende tilbud.

I kap. 3 Forpliktende foreldreskap foreslås en styrking av meklingsordningen. Utgifter til informasjon i denne forbindelse er anslått til 2,2 mill. kroner. Videre foreslås obligatorisk mekling for samboere med felles barn under 16 år. Merutgiftene knyttet til økt antall meklinger er anslått til 3 – 5 mill. kroner per år. Foreldreveiledningsprogrammet for å støtte foreldre i omsorgs- og oppdragerollen foreslås videreutviklet, bl.a. med sikte på å gi et bedre tilbud til familier med minoritetsbakgrunn, mobilisering lokalt og implementering i skolen. Det er anslått at en gradvis økning av inn-

satsen kan ligge i størrelsesorden 20 – 30 mill. kroner. En styrking av adopsjonsfeltet, herunder adopsjonsforberedende kurs og kunnskapsutvikling, er anslått til å utgjøre om lag 3 mill. kroner.

I kap. 4 Fedres rett til fødselspenger skisseres en videre utvikling av fødselspengeordningen med vekt på styrking av fedres rettigheter. Å gi alle fedre som i dag er omfattet av fedrekvoten, lønnskompensasjon basert på egen opptjening er kostnadsberegnet til om lag 39 mill. kroner. Kostnadene ved å innføre rett til 4 uker pappapermisjon til de fedre som i dag er avskåret fra muligheten til fødselspenger er anslått til om lag 256 mill. kroner. En gradvis utvidelse av pappapermisjonen/fedrekvoten som forlengelse av den samlede permisjonstiden koster anslagsvis 254 mill. kroner per uke.

Takten i gjennomføringen av tiltakene som er foreslått i meldingen vil måtte tilpasses den økonomiske situasjonen og de rammer og prioriteringer som vil bli lagt til grunn for framtidige budsjettforslag.

Barne- og familiedepartementet

tilråar:

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 30. april 2003 om familien – forpliktende samliv og foreldreskap blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Familie og samliv****1 Familie og samliv**

Familien er i forandring. Mange velger å leve i samboerforhold uten å inngå formelt ekteskap, særlig blant unge mennesker. Halvparten av barna blir født av foreldre som ikke er gift. De aller fleste av disse har samboende foreldre. Stadig flere bor alene og lever ikke i samliv. Økningen er aller sterkest blant de yngste. Mens skilsmissetallene stabiliserte seg på 1990-tallet, øker antallet ved inngangen til det nye årtusenet og ny statistikk bekrefter at samboerforhold er mindre stabile enn ekteskap. De fleste barn bor i dag sammen med begge foreldrene, men dersom utviklingen i samlivsbrudd (det vil si skilsmisser og brutte samboerskap) fortsetter i samme takt, vil et økende antall barn ikke bo hele oppveksten sammen med begge foreldre. Yrkesaktiviteten blant kvinner fortsetter å øke, kjønnsforskjellene er avtagende.

1.1 Inngåtte ekteskap

Flere giftet seg i siste enn i første halvdel av 90-tallet. Flest par giftet seg i 2000, mens langt færre giftet seg året etter (tabell 1.1). I 2000 var det i alt ca. 3 600 ekteskapsinngåelser der minst en av partene hadde to utenlandsfødte foreldre. Blant disse inngås de fleste ekteskap mellom menn og kvinner fra samme region.¹

Gjennomsnittsalderen for dem som gifter seg for første gang fortsetter å stige. På ti år har første ekteskapsalder økt med tre år for både kvinner og menn (tabell 1.2).

Dette betyr ikke at folk starter sine samliv senere nå enn før. Det er valg av første samlivsform som er endret (jf. 1.3). Familier etableres mer gjennom barnefødsler enn gjennom ekteskap. Kvinner som føder barn for første gang er i gjennomsnitt to år yngre enn kvinner som gifter seg for første gang. Her spiller framveksten av samboerskap inn.

¹ Lie, Benedicte (2002): Innvandring og innvandrere 2002. Statistisk sentralbyrå

² SSB definerer personer med innvandrerbakgrunn som personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Tabell 1.1 Inngåtte ekteskap per år 1991–2001

1991–1995	19 456
1996–2000	23 314
1997	22 933
1998	22 349
1999	23 455
2000	25 356
2001	22 967

Kilde: SSBs befolkningsstatistikk. Inngåtte ekteskap og registrerte partnerskap

Tabell 1.2 Gjennomsnittsalder ved giftermålet for ikke tidligere gifte. Menn og kvinner. 1990 og 2001

År	Menn	Kvinner
1990	28,8	26,2
2001	32,0	29,3

Kilde: SSBs befolkningsstatistikk. Inngåtte ekteskap og registrerte partnerskap

Utviklingstendensen er at færre gifter seg. Dette kan en si ved å se på hvor mange som gifter seg i en aldersgruppe sett i forhold til hvor mange i den samme aldersgruppen som ikke inngår ekteskap, også kalt giftermålshyppighet. Giftermålshyppigheten gikk ned i så godt som alle aldersgrupper i 2001. Det er for tidlig å si om denne utviklingen vil holde seg.

SSB har beregnet hvor stor andel som aldri vil ha vært gift når de fyller 50 år. Beregningen viser at dersom folk gifter seg i framtida slik de gjorde i 2001, vil 39 prosent av alle menn og 34 prosent av alle kvinner aldri ha vært gift ved fylte 50 år. Disse beregningene må ses i sammenheng med at flere velger samboerforhold som samlivsform.

Innvandrere² med ikke-vestlig bakgrunn etablerer seg tidligere i parforhold enn personer uten innvandrerbakgrunn. Mens nesten 30 prosent av personer med ikke-vestlig bakgrunn i alderen 20–24 år var i parforhold, var tilsvarende tall for personer uten innvandrerbakgrunn 16 prosent. Når ikke-vestlige innvandrere inngår parforhold, gifter de seg, mens personer uten innvandrerbakgrunn

inngår samboerskap. Mens kun 3 prosent av personer uten innvandrerbakgrunn i alderen 20–24 år var gift, var 26 prosent av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn gifte.³

1.2 Registrerte partnerskap

Antallet par som inngår partnerskap øker. I 2001 ble det inngått 185 partnerskap, det høyeste antallet siden partnerskapsordningen ble etablert i 1993. Lesbiske par utgjør en stadig større andel av par som inngår registrert partnerskap. Mens tre firedeler av partnerskapene inngått i 1993 var mellom menn, var det i 2000 like mange kvinner som menn, mens det året etter var i underkant av seks av ti partnerskapsinngåelser mellom menn og fire av ti mellom kvinner. Om lag ett av fire partnerskap ble inngått mellom to personer i alderen 30–39 år. Fra partnerskapsloven trådte i kraft 1. august 1993 og til utgangen av 2001 er det inngått 1 274 partnerskap.

1.3 Om utviklingen i samboerskap

Veiene inn i et samliv har endret seg. I dag er det like uvanlig å starte et samliv med å gifte seg som det tidligere var å innlede med et samboerforhold. Kun en av ti valgte ekteskap som første samlivsform blant kvinner født i 1970. Forrige kvinnegenerasjon valgte akkurat motsatt. Av kvinner født rundt 1940 valgte ni av ti ekteskap som første samlivsform.⁴ En analyse av tidspunktet for første samliv blant kvinner født i 1945 og 1960, viser at den yngste generasjonen ikke var eldre ved første samliv enn de eldste. Det er valg av første samlivsform som er endret.⁵

Andelen samboere har økt dramatisk på 30 år. På 70-tallet var det de yngste kvinnene som var samboere. Blant de litt eldre kvinnene var det få samboere. I de senere år det blant disse kvinnene (25–29 år) at det har vært forholdsvis flest samboere (tabell 1.3).

³ Fra SSBs web. Store husholdninger blant ikke-vestlige innvandrere. FOB 2001

⁴ NOU 1999:25 Samboerne og samfunnet

⁵ Blom, Svein (1994): Marriage and cohabitation in a changing society: Experience of Norwegian men and women born in 1945 and 1960. I *European Journal of Population* 9:143–173

⁶ Folke- og bolig tellingen 2001. Husholdningene blir stadig mindre – men store regionale variasjoner, tabell 1.10.

⁷ Dette tallet er høyere enn i familiestatistikken som 1.1.2002 oppga antallet samboerpar med felles barn til 95 837. Sannsynligvis ligger tallet på samboerpar med felles barn et sted midt mellom familiestatistikken opplysninger og folke- og bolig tellingas. Samboerskap kan vanskelig bli en like presis kategori som ekteskap.

Tabell 1.3 Andel samboende kvinner i ulike aldersgrupper 1977–2001. Prosent

Kvinner	1977	1988	1998	2001
20–24 år	12	34	33	31
25–29 år	5	24	37	41
30–34	2	12	27	26
35–39	2	6	18	20
40–44	1	7	13	16

Kilde: Fruktbarhetsundersøkelsen 1977, Familie- og yrkesundersøkelsen 1988 og Omnibusundersøkelser 1998 og 2001

Tabell 1.4 Andel samboere etter alder og kjønn. Kvinner og menn. 2001. Prosent

Alder	Samboere
20–79	16
20–34	30
35–59	13
60–79	3

Kilde: Omnibusundersøkelser 2001, SSB

Samboerskap er en samlivsform som først og fremst velges av unge mennesker (tabell 1.4). Blant kvinner og menn mellom 20 og 34 år er 1 av 3 samboere. Svært få blant de eldste er samboere. Vi vet lite om hvor mange par av samme kjønn som lever sammen som samboere.

Blant dem som lever i samliv (samboere og gifte) er nærmere hvert fjerde samliv et samboerskap (tabell 1.5). Også her kan en se at samboerne er unge og at det er for de unge at samboerskap er mer utbredt enn ekteskap. Over halvparten av dem mellom 20 og 34 år er samboere, mens det er de gifte som er i flertall blant dem som er eldre.

Gjennom Folke- og bolig tellingen 2000 er det mulig for første gang å gi et samlet bilde av antallet samboerpar med og uten felles barn og med bare særkullsbarn.⁶ Tidligere har det kun vært pålitelige data om samboere med felles barn. Det finnes 204 357 samboerpar hvorav 86 856 samboerpar uten barn, 99 935 samboerpar med felles hjemmeboende barn under 18 år⁷ og 17 566 samboerpar med bare særkullsbarn (0–17 år).

Tabell 1.5 Andel samboere og gifte av alle som lever i samliv. Kvinner og menn. 2001. Prosent

Alder	I samliv	Samboere	Gifte
20–79 år	100	24	76
20–34 år	100	56	44
35–59 år	100	17	83
60–79 år	100	5	95

Kilde: Omnibusundersøkelser 2001, SSB

Folketellinga viser at det er få samboere blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. Det er få som lever i samboerskap blant afrikanske og asiatiske innvandrere. Mens om lag 12 prosent av personer uten innvandrerbakgrunn og europeiske innvandrere over 20 år er samboere, er tallet 3 og 4 prosent for henholdsvis asiatiske og afrikanske innvandrere. Blant europeiske innvandrere er samboerforhold mest vanlig blant personer fra Sverige (21 prosent), mens det er heller sjeldent blant personer fra Jugoslavia og Bosnia-Hercegovina (6 og 4 prosent). Det er mindre variasjoner blant afrikanske og asiatiske innvandrere. Blant personer fra Pakistan og Afghanistan forekommer det nesten ikke samboerforhold (under 1 prosent).⁸

1.3.1 Gifter de seg?

Svaret på dette er ikke entydig. En analyse av samboere født i 1945, 1960 og 1970 viste at andelen som giftet seg har sunket sterkt over tid. Samboere som ble født i 1960 giftet seg i langt mindre grad enn samboere født i 1945 og de født i 1970 i enda mindre grad enn de født i 1945. At det å gifte seg blir mer sjelden kan skyldes to forhold – at færre av dem gifter seg eller at tiden i samboerskap blir lengre før ekteskap inngås. Begge deler har skjedd de siste 20 årene.⁹

Nye tall viser at tobarnsfamilien blir stadig mer vanlig blant samboerpar med felles barn. For ti år siden var ett barn det vanlige og det var sannsynlig at samboerne giftet seg før de fikk sitt andre barn.¹⁰ Når det nå er like vanlig med to som med ett barn kan det tyde på at samboerskap er i ferd med å bli en mer varig samlivsform.

Imidlertid kan samboerbarnas alder gjenspeile både det faktum at mange samboerpar gifter seg etter hvert og at det for 10–15 år siden var mindre vanlig å få barn i samboerskap. Samboerbarna er gjennomgående små og yngre enn barn av gifte foreldre. To tredjedeler er under skolealder. Av barn med gifte foreldre er det bare en tredjedel som er så unge.¹¹

I en undersøkelse basert på antall samboerpar

med felles barn registrert ved inngangen til 1999 giftet 8 prosent seg i løpet av de neste 12 månedene. Det var særlig de unge samboerne som giftet seg. For de unge kvinnene (20–24 år) giftet 137 av 1 000 seg, mens langt færre av de som var ti år eldre giftet seg. For dem som var 40 år og eldre var det enda lenger mellom ekteskapene, bare 20 av 1 000 giftet seg i løpet av året.

Grunnene til at det er de unge samboerne som gifter seg, kan dels skyldes at de eldre samboerne er en mer selektert gruppe. Det vil si at de som var mest innstilt på å gifte seg gjorde det i yngre år. På den andre siden kan det tenkes at de eldre samboerparene i utgangspunktet ikke var så forskjellige fra dem som giftet seg, men at de med årene har kommet til at det ikke betyr så mye for dem å gifte seg. Dessuten er andelen før gifte også høyere enn blant de yngre samboerparene. Denne gruppen kan tenkes å være mer skeptiske til gjengifte enn ikke tidligere gifte.

Andre kjennetegn ved dem som giftet seg var at de var småbarnsfamilier. Nærmere hvert fjerde par hadde barn under ett år og kun det ene barnet. For tre av fire par var det yngste barnet under 3 år. Knappt hvert tiende par hadde utelukkende skolebarn da de giftet seg.¹²

I følge tabell 1.5 er det ikke slik at samboerskapene har utkonkurrert ekteskapene, i det minste ikke som et permanent alternativ til ekteskap. Fra 30-års alderen er ekteskap den vanligste samlivsformen blant dem som lever i samliv. Dette gjelder både for kvinner og menn. Fortsatt velger de fleste av dem som lever i samliv å gifte seg. Dette er også konklusjonen fra Sverige, der samboerskapene fikk innpass en god del tidligere enn i Norge, og der de også har vært noe mer utbredt.

1.4 Hvordan ser familien ut?

Det finnes ulike kilder som kan gi kunnskap om hvilke familietyper det er i Norge og hvor mange det er av dem. Den viktigste er familiestatistikken som omfatter alle personer bosatt i Norge per 1. januar.¹³ Grunnlaget for statistikken er opplysninger fra Det sentrale folkeregister. Familiestatistikken gir nå tall for:

- ektepar uten barn, inkludert registrerte partnerskap uten barn
- ektepar med barn, inkludert partnerskap med barn
- samboerpar med felles barn
- annen familietype som består av enpersonfamilier, barnløse samboende par, enslig mor med barn, enslig far med barn, samboerpar med bare særkullsbarn

⁸ Fra SSBs web. Store husholdninger blant ikke-vestlige innvandrere. FOB 2001

⁹ NOU 1999:25 Samboerne og samfunnet.

¹⁰ SSB. Befolkningsstatistikk. Familier.

¹¹ Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB Rapport 2001/40.

¹² Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB Rapport 2001/40.

¹³ Et fåtall personer mangler enkelte familieopplysninger i folke-registeret, disse personene har ikke inngått i statistikken.

Inndelt slik får vi et bilde av hvordan hele befolkningen fordeler seg på disse familietyperne. Ved hjelp av andre datakilder kan en få mer presise tall over gruppen «annen familietype», blant annet gir Folke- og boligtellingsen 2000 tall over samboerpar som bare har særkullsbarn og samboerpar uten barn, jf. 1.3.

1.4.1 Ektepar

Antallet ektepar er 832 100 (utenom partnerskap). På 10 år har antallet ektepar *med* hjemmeboende barn under 18 år sunket, mens tallet på ektepar *uten* hjemmeboende barn har steget (tabell 1.6). Årsakene kan stikkordsmessig nevnes: At barna flytter ut, at de unge med barn ikke gifter seg, at folk lever lenger og gjengifte (i relativt sett høy alder.)

Blant ekteparene med hjemmeboende barn under 18 år er to barn det vanligste. 43 prosent hadde to barn, 33 prosent hadde ett og 24 prosent hadde tre barn eller flere. I forhold til samboerparene er tre barn eller flere vanligere blant ektepar og de har i større grad barn som er eldre enn 18 år.

1.4.2 Samboerpar med felles barn

Antallet samboerpar med felles hjemmeboende barn under 18 år har på 10 år mer enn fordoblet seg (tabell 1.6).

For samboerpar med felles barn er det nå like vanlig å ha to som ett barn. 43 prosent hadde to barn og 42 prosent hadde ett barn ved inngangen til 2002. 15 prosent hadde tre barn eller flere. Ti år tidligere var ettbarnsfamilien den vanligste barnefamilien blant samboerparene.

1.4.3 Registrerte partnere

Antallet partnerskapsfamilier øker (tabell 6). Ved inngangen til 2002 var det vel 930 registrerte partnerskap med og uten barn.¹⁴ 18 kvinner og menn har blitt foreldre mens de levde i partnerskap. Til sammen har de fått 20 barn. Ganske mange partnere er foreldre til ett eller flere barn, i om lag 50 av partnerskapene var det hjemmeboende barn. Av

alle i parforhold med barn gir dette en andel på under 0,01 prosent.

1.4.4 Annen familietype

Denne familietyperen omfatter enslig mor med barn, enslig far med barn, samboerpar med bare særkullsbarn, samboerpar uten barn og enpersonfamilier (tabell 1.6).

829 000 personer bor alene (1998). Dette er 19 prosent av alle innbyggere. Stadig flere bor alene og lever ikke i samliv, når en ser utviklingen de siste 20–30 årene under ett. Folke- og boligtellingsene viste en fordobling av andelen som bodde alene fra 1970 til 1990. Den siste Folke- og boligtellingsen viste en økning fra 1990. Intervjuundersøkelser indikerer at veksten har fortsatt inn på 1990-tallet, men mye av økningen kan skyldes endringer i hvordan studenter har blitt registrert i disse undersøkelsene. Noen stor oppgang i de aller siste årene er det ikke tegn til. Holder vi oss til den voksne befolkning, bodde nærmere hver fjerde for seg selv. Andelen aleneboere er særlig høy blant de eldste kvinnene, snaut tre av fire kvinner over 80 år bor alene. Av landets aleneboere er anslagsvis 28 prosent under 35 år, 16 prosent mellom 35 og 50 år og resten, altså mer enn halvparten, over 50 år. Mye tyder på at det i fremtiden vil bli enda vanligere å bo alene.¹⁵

Tall fra 1998 viser at 125 000 familier er enslige forsørgere (mor eller far som bor sammen med ett eller flere egne barn under 18 år, men som verken er gift eller samboer). 110 000 av disse er enslige mødre (88 prosent).¹⁶ Ca. 205 000 barn bor sammen med enslig mor eller enslig far per 1. januar 2002.¹⁷

I forbindelse med Folke- og boligtellingsen 2000 ble det for første gang presentert tall over samboerpar med bare særkullsbarn og samboerpar uten barn. Det finnes ca. 17 600 samboerpar med bare særkullsbarn og ca. 86 900 samboerpar uten barn. Vi vet lite om hvor mange par av samme kjønn som lever sammen som samboere.

Oppsummeringsvis kan denne utviklingen sees i tabell 1.6.

1.4.5 Hvordan befolkningen fordeler seg på ulike familietyper

Her formidles hvordan personene i landet fordeler seg på ulike familietyper (ca. 4,5 millioner personer). SSB opererer med tre familietyper.

58 prosent av personene i Norge tilhører familietyperen *ekteskap* (inkludert partnerskap), fordelt med 43 prosent ektepar med hjemmeboende barn

¹⁴ Tallet er lavere enn inngåtte partnerskap. Differansen er separerte, skilte, døde, utvandrete.

¹⁵ Husholdningsstatistikk, 1998, basert på SSBs Inntekts- og formuesundersøkelser for husholdninger. Frigitt 2000. Barstad, Anders og Turid Noack (2002) Singelsamfunnet: myte eller fakta? Kronikk Dagbladet 2.2.2002.

¹⁶ St meld nr 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga

¹⁷ SSBs web. Befolkningsstatistikk. Barn 1. januar 2002

Tabell 1.6 Familietyper 1991 og 2002

	1991	2002
Samboerpar med felles barn under 18 år	47 084	95 837 (fra familiestatistikken) 99 935 (fra Folke- og bolig tellingen 2001)
Ektepar med hjemmeboende barn under 18 år	404 110	350 754
Ektepar uten hjemmeboende barn	466 157	481 341 (2002)
Partnere med og uten barn	650 (i 1999)	931
Annen familietype		829 000 (i 1998) bor alene 17 566 samboerpar med bare særkullsbarn 86 856 samboerpar uten barn 110 000 enslige mødre (1998) med 170 000 barn (2000) 15 000 enslige fedre (1998) med 21 000 barn (2000)

og 15 prosent ektepar uten hjemmeboende barn. 8 prosent tilhører familietypen *samboerpar med felles barn*. 34 prosent tilhører familietypen *annen familietype*.¹⁸

1.5 Fruktbarhet

Fruktbarheten i Norge har vært forholdsvis stabil. Det samlede fruktbarhetstallet, det vil si hvor mange barn hver kvinne i gjennomsnitt vil føde, har i gjennomsnitt det siste tiåret ligget mellom 1,88 og 1,85. I løpet av 1990-tallet har det vært en økning i andelen kvinner med tre eller flere barn.

Fra 2000 til 2001 var det en nedgang i antall fødte (fra 59 200 barn til 56 700 barn). Det var en ytterligere nedgang i 2002. Det samlede fruktbarhetstallet har gått ned fra 1,85 i 2000 til 1,78 i 2001. Vi har ikke per i dag grunnlag for å si om fallet i antall fødte de siste to årene indikerer en begynnende nedgang i fruktbarhetstallet.

Det er regionale forskjeller i fruktbarheten. Fruktbarheten var høyest i kystfylkene fra Rogaland til Møre og Romsdal og i Nord-Trøndelag. Lavest var fruktbarheten i Oslo og Hedmark (2001).

Mors gjennomsnittsalder ved første fødsel er

fortsatt stigende og var i 2001 27,5 år. Det er 2 år høyere enn i 1990. Fedrene var i gjennomsnitt tre år eldre enn mødrene.¹⁹

Det er blitt større forskjeller mellom utdanningsgruppene i utsetting av første fødsel. Særlig markert er dette skillet mellom de som tar høyere utdanning og de som ikke gjør det. Det er mindre forskjeller når det gjelder barnetall. Selv om det er flest trebarnsmødre blant kvinner med lav utdanning, får stadig flere kvinner med høyere utdanning sitt tredje barn.²⁰

I europeisk sammenheng er fruktbarheten i Norge relativt høy.²¹ I 1998 lå det samlede fruktbarhetstallet i Norge langt høyere enn i for eksempel Italia og Tyskland. Irland er det landet som ligger nærmest Norge i europeisk sammenheng. Nyere tall tyder på at fruktbarheten i Frankrike har økt og nå ligger meget høyt. Innenfor Norden er det kun Island som ligger høyere enn Norge. Sverige har den laveste fruktbarheten i Norden. Det genuine ved Norge og Norden har vært både en relativt høy fruktbarhet og en høy yrkesdeltakelse blant kvinner. Kvinner i Norge kombinerer arbeid og barn. Det har vært antydning at dette til dels kan settes i sammenheng med den stadige utbyggingen og forbedringen av permisjons- og fødselspengeordningen. Disse endringene har funnet sted parallelt med fruktbarhetsoppgangen og stabiliseringen fra midten av 1980-tallet og gjennom hele 1990-tallet. Denne sammenhengen har imidlertid ikke vært gjenstand for forskning.

Ti prosent av de barna som ble født i Norge i 1998 var barn av kvinner med innvandringsbakgrunn. Samlet fruktbarhetstall for årene 1997 og

¹⁸ SSBs web. Befolkningsstatistikk. Familier, 1. januar 2002.

¹⁹ SSB. Befolkningsstatistikk, fødte

²⁰ Lappegård, Trude (2001): Fruktbarhet og familiepolitikk – bør det bli enklere å få barn med kortere mellomrom? Samfunnspeilet 6/2001

²¹ Lappegård, Trude (2000): Mellom to kulturer. Fruktbarhetsmønstre blant innvandrerkvinner i Norge. SSB-rapport 2000/25

1998 var for hele befolkningen 1,8. Dette tallet ville ha vært 0,05 lavere om vi holder innvandrerkvinner utenfor. At Norge har så vidt høy fruktbarhet har ikke sammenheng med barnefødsle til kvinner med innvandrerbakgrunn.

Med innvandrerkvinner mener vi både første-generasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn, det vil si født i utlandet av foreldre som også er født i utlandet, og andregenerasjonsinnvandrere som er født i Norge av foreldre som er født i utlandet. Kvinner med innvandrerbakgrunn utgjorde per 1. januar 1999 90 000. Av disse var 75 000 i fruktbar alder. Det utgjør 8 prosent av alle kvinner i Norge i fruktbar alder.

I Norge er det bosatt kvinner fra til sammen 195 land. Kvinner fra ikke-vestlige land utgjør majoriteten. Over halvparten har bodd i Norge mindre enn 10 år. Kun fem prosent var andregenerasjonsinnvandrere. Kvinner fra vestlige land har i hovedsak barn med norske menn og kvinner fra ikke-vestlige land har i hovedsak barn med samme nasjonalitet som seg selv.

Samlet fruktbarhetstall for kvinner med innvandrerbakgrunn var 2,4 barn per kvinne i 1997/1998. Det er litt over 0,5 barn mer enn norske kvinner. Bak dette tallet skjuler det seg imidlertid store variasjoner. Mellom gruppen med høyest og lavest fruktbarhet i Norge skiller det over 3,5 barn. Det er blant kvinner fra tredje verden man finner de største variasjonene. Kvinner fra Nord-Afrika har det høyeste nivået med 4,1 barn per kvinne og kvinner fra Øst-Asia har det laveste nivået med 1,5 barn per kvinne.

Fruktbarheten til innvandrerkvinner er lavere de siste årene før de flytter til Norge, enn de første årene etter. Dette gjelder både for kvinner fra vestlige og ikke-vestlige land. Forhold knyttet til selve innvandringen påvirker kvinnes fruktbarhet i denne perioden. Kvinner som flytter til Norge for å gjenoppta eller inngå ekteskap får følgerig raskere barn etter ankomsten enn kvinner som flytter sammen med sin familie eller alene.

Forventet barnetall går ned med økende botid blant kvinner fra ikke-vestlige land. Det ser altså ut til at kvinner fra land hvor fruktbarheten er høyere enn i Norge, tilpasser seg det norske fruktbarhetsmønsteret. Hvor raskt denne tilpasningen skjer varierer.

Fruktbarhetsmønstrene blant andregenera-

sjons innvandrere er det vanskelig å si noe konkret om, fordi de fleste av disse kvinnene ennå er svært unge. Foreløpige tall viser at det er færre blant disse som etablerer seg med familie i tidlig alder. Fruktbarhetsmønstrene til andregenerasjonsinnvandrere ligner mer på den øvrige befolkningen enn på de som innvandet som voksne.²²

1.6 Arbeids- og familieliv

Kvinneres yrkesdeltakelse har de siste tiårene økt sterkt. Menns deltakelse i familien har økt, og da særlig i forhold til omsorg for barn. Disse endringene kan tyde på en nedbygging av den tydelig komplementære arbeidsdelingen mellom menn og kvinner. Mens arbeid og familie i en relativt kort historisk periode har framstått som skarpt adskilte områder der menn har stått for forsørgelsen og kvinnene for omsorgsarbeidet er det blitt en mindre klar arbeidsdeling mellom kjønnene. Både menn og kvinner agerer i skjæringsfeltet mellom yrke og omsorg.

1.6.1 Tid brukt til husarbeid

Den siste tidsbruksundersøkelsen viser klare kjønnsroller for småbarnsforeldre når en ser på husarbeidet og yrkesarbeidet. Småbarnsmødre bruker mer tid på husarbeid enn småbarnsfedrene, men de bruker mindre tid i dag sammenlignet med de tre forutgående tiårene. Tiden brukt til husarbeid er mer enn halvert fra 70-tallet til i dag. Småbarnsfedrene gjør mer i huset enn tidligere.

Tiden til husarbeid er kraftig redusert blant mødre med barn under 3 år (tabell 1.7). Nedskjæringen var særlig markert på 1970-tallet, men har også vært betydelig de senere tiårene. Endringen fra 70-tallet og til i dag utgjør to og en halv time. Mønsteret er det samme for mødre med litt eldre barn (tabell 1.9). Fedrene gjør langt mindre husarbeid enn mødre (tabell 1.8 og 1.10). Til forskjell fra mødre har tiden fedrene bruker til husarbeid økt med hhv. 17 minutter for fedre med de minste barna og 22 minutter for dem med noe større barn. Fedrene bruker under en time på husarbeid i gjennomsnitt per dag.²³

Tabell 1.7 Tid brukt til husarbeid. Mødre med barn 0–2 år. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter. 1971–2000

	1971	1980	1990	2000
Husarbeid	4.44	3.21	2.27	2.08

²² Lappegård, Trude (2000): Mellom to kulturer. Fruktbarhetsmønstre blant innvandrerkvinner i Norge. SSB-rapport 2000/25

²³ Kitterød, Hege (2002): Klare kjønnsroller for småbarnsforeldrene. Fra SSBmagasinet

Tabell 1.8 Tid brukt til husarbeid. Fedre med barn 0–2 år. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter. 1971–2000

	1971	1980	1990	2000
Husarbeid	0.37	0.39	0.39	0.54

Tabell 1.9 Tid brukt til husarbeid. Mødre med barn 3–6 år. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter. 1971–2000

	1971	1980	1990	2000
Husarbeid	4.40	3.28	2.45	2.04

Tabell 1.10 Tid brukt til husarbeid. Fedre med barn 3–6 år. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter. 1971–2000

	1971	1980	1990	2000
Husarbeid	0.29	0.46	0.45	0.51

1.6.2 Tid brukt til yrkesarbeid

I den følgende teksten skal vi ta vi for oss gifte og samboende småbarnsforeldres faktiske arbeidstid slik den framkommer i SSBs arbeidskraftundersøkelser.²⁴ Folks faktiske arbeidstid kan avvike fra den avtalte arbeidstiden, enten fordi de jobber mindre enn det som er avtalt eller på grunn av ekstraarbeid eller overtidsarbeid.²⁵

Før vi ser på den faktiske arbeidstiden er det allikevel av interesse å se kort på den avtalte arbeidstiden. Analyser viser at det er blitt mindre forskjell mellom mødre og fedre på nittitallet i avtalt arbeidstid, både blant dem med små barn (under tre år) og blant dem med noe større barn (3–6 år). Det har sammenheng med endringer både i mødres og fedres avtalte arbeidstid. Færre mødre har avtale om deltid, spesielt kort deltid, flere har avtale om heltid, men få har avtale om svært lange

arbeidsdager. Til tross for denne økningen er det vanlig med deltid; 46 prosent blant yrkesaktive mødre med barn under tre år har avtale om deltidjobb og 53 prosent blant dem med barn mellom 3 og 6 år. At det er flere som har avtale om heltid blant mødre med de yngste barna har sannsynligvis sammenheng med at mange av disse mødrene er hjemme med fødselspenger og at arbeidstiden refererer seg til tiden før barnet ble født. Når de kommer tilbake til jobb etter permisjon vil mange av dem redusere arbeidstiden. Bare fem prosent blant fedrene har avtale om deltidsarbeid. Flertallet jobber heltid (32–40 timer per uke). Svært mange flere fedre enn mødre har avtale om lang arbeidstid, men på nittitallet var det færre fedre som avtalte lang arbeidstid. Også andelen yrkesaktive blant mødre har økt betraktelig på nittitallet. Blant mødre med barn under tre år er 74 prosent yrkesaktive, en økning fra 66 prosent i 1991. Blant mødre med barn i alderen 3–6 år er 82 prosent yrkesaktive, andelen har økt fra 73 prosent i 1991. Omtrent alle fedre med barn 0–6 år er yrkesaktive (94–95 prosent).²⁶

Tabell 1.11 viser andelen yrkesaktive mødre og fedre til barn under tre år i 1991 og 2000 samt faktisk arbeidstid. Når man ser på faktisk tilstedeværelse på jobb ser det ut til at det er en stor og vedvarende kjønnsforskjell blant foreldre med barn under tre år. Hele 46 prosent av mødrene var midlertidig fraværende i den uka undersøkelsen pågikk, hovedsakelig på grunn av betalt eller ubetalt permisjon. Det samme var tilfellet for 13 prosent av fedrene. Sammenlignet med 1991 er flere mødre midlertidig fraværende fra jobben og færre jobber deltid, heltid og lang arbeidstid. Mødrenes yrkesaktivitetsrate er 21 prosentpoeng lavere enn fedres i 2000 (tabell 1.11.)

Når det gjelder foreldrene til de eldre barna, er det større samsvar mellom avtalt og faktisk arbeid. Kjønnsforskjellene for denne gruppen er ikke like uttalte som foreldrene til de yngste barna. For mødre med barn 3–6 år er det en liten økning i midlertidig fravær i forhold til 1991, færre jobber deltid og flere jobber heltid og lang arbeidsuke (tabell 1.12).

Også blant fedre med de minste barna er midlertidig fravær blitt noe mer vanlig på 90-tallet (tabell 1.11). Men dersom en tar i betraktning det intense fokus som har vært på farsrollen i det samme tiåret og også de forbedrede rettighetene for fedre, har det skjedd forbløffende lite på disse årene. Både for fedre med de minste barna og for dem med litt større barn var utviklingen slik at færre jobbet lange arbeidsuker og i tillegg jobbet færre fedre med de minste barna heltid (tabell 1.11 og

²⁴ For en oversikt over utviklingen i arbeidsmarkedstilknytningen til enslige forsørgere se Randi Kjeldstad og Marit Rønsen: Enslige foreldre på arbeidsmarkedet 1980–1999. En sammenligning med gifte mødre og fedre. Statistiske analyser 2002

²⁵ Både i den avtalte og den faktiske arbeidstiden er arbeidstiden i både hoved- og eventuelt biyrke lagt sammen.

²⁶ Hege Kitterød og Randi Kjeldstad (2002): More full-time work for mothers – less long hours for fathers. A Labour Force Survey analysis of Norwegian parents 1991–2000

Tabell 1.11 Yrkesaktivitet og faktisk arbeidstid. Mødre og fedre med barn 0–2 år. 1991 og 2000. Prosent

	Mødre		Fedre	
	1991	2000	1991	2000
Yrkesaktivitet	66	74	92	95
Faktisk arbeidstid:				
Midlertidig fravær (sykdom, ferie, permisjoner)	38	46	11.1	13.1
1–36 timer	41	37.5	15.4	20.5
37–40 timer	15.9	13.5	39.3	38.5
41 timer +	4.9	3.1	34.2	27.8

Tabell 1.12 Yrkesaktivitet og faktisk arbeidstid. Mødre og fedre med barn 3–6 år. 1991 og 2000. Prosent

	Mødre		Fedre	
	1991	2000	1991	2000
Yrkesaktivitet	73	82	94	94
Faktisk arbeidstid:				
Midlertidig fravær (sykdom, ferie, permisjoner)	13.0	15.3	12.7	12.0
1–36 timer	59.8	54.1	14.7	19.6
37–40 timer	19.5	22.4	36.3	37.6
41 timer +	7.8	8.2	36.3	30.8

1.12). Det er særlig de som jobbet virkelig lenge (50 timer og mer) som har redusert arbeidstiden. Få fedre har deltid som avtalt arbeidstidsordning, men ganske mange arbeidet deltid i referanseuka for undersøkelsen. Til tross for at færre fedre jobbet mer enn heltid i 2000 sammenlignet med 1991, jobbet så mange som 31 prosent blant de yrkesaktive fedrene med barn 3–6 år mer enn 40-timers uke i 2000 og 28 prosent blant fedre med de minste barna (tabell 1.11 og 1.12). Dette er svært mye høyere enn blant mødre og også høyere enn andelen av fedre som har dette som avtalt arbeidstidsordning.²⁷

Kjønnsforskjellen mellom mødre og fedre til barn under tre år i faktisk arbeidstid har ikke minsket på 90-tallet. Forskjellene er tvert om formidable når en ser på hvor mange timer i gjennomsnitt per uke yrkesaktive mødre og fedre jobber.

For foreldre med barn under 3 år utgjør mors faktiske arbeidstid 45 prosent av fedres faktiske arbeidstid, og forskjellen har vært slik på hele 90-tallet. For foreldre med litt eldre barn (3–6 år) utgjør mors arbeidstid 69 prosent av fars. Blant disse foreldrene har forskjellen minsket i løpet av 90-tallet. Dette betyr at kjønnsgapet har minsket blant yrkesaktive foreldre med barn i alderen 3–6 år, men at det ikke har vært noen reduksjon blant foreldre til de yngste barna. Dette reflekterer både at foreldrepermisjonen er forbedret i perioden, at mødrene fortsetter å ta hoveddelen av permisjonene og at det er de som jobber deltid. Reduksjonen i fedres lange arbeidstid og en liten økning i midlertidig fravær indikerer at det å få barn har en liten, men økende innvirkning på menns arbeidsmarkedsatferd. Tilpasningene foretas imidlertid innenfor avtalt heltid og resulterer kun sjelden i formelle deltidsavtaler. Selv om svært mange fedre benytter seg av fedrekvote er det få som tar flere uker utover disse fire ukene.²⁸

En undersøkelse om arbeidstid i Europa viser at familiefedrene jobber mer enn sine single kolleger. Dette er et typisk mønster i alle EU-landene og i Norge. En familiefar med ett barn jobber i snitt

²⁷ Hege Kitterød og Randi Kjeldstad (2002): More full-time work for mothers – less long hours for fathers. A Labour Force Survey analysis of Norwegian parents 1991–2000

²⁸ Hege Kitterød og Randi Kjeldstad (2002): More full-time work for mothers – less long hours for fathers. A Labour Force Survey analysis of Norwegian parents 1991–2000

2,3 timer mer i uka enn en singel mann. En far med to barn jobber tre timer mer i uka. Gifte mødre jobber mindre enn sine single venninner. Kvinner jobber i gjennomsnitt 8,5 timer mindre per uke enn menn. Familieforhold er av stor betydning for arbeidstiden, men sysselsatte kvinner og menn lever i de samme typene av familier. Imidlertid tilpasser kvinner og menn i samme familietype seg svært forskjellig. Det å være gift, det å ha mange barn og det å ha små barn bidrar til at kvinner arbeider mindre – sammenlignet med å være singel og uten barn, mens det altså er motsatt for menn.²⁹

Mødres økte yrkesaktivitet betyr at de i økende grad tar del i det økonomiske ansvar for barn (klær, barnehage, fritidsaktiviteter og transport). Det mest alminnelige er at foreldre deler på barnets utgifter. Hvem som har det økonomiske hovedansvaret er avhengig av familietype. Blant gifte foreldre er det mest alminnelig at foreldrene deler på utgiftene til barn. I de tilfeller foreldrene ikke deler er det mer alminnelig at far betaler utgiftene enn at mor gjør det. Blant samboere er det noe mindre alminnelig å dele på utgiftene, men den store forskjellen mellom gifte og samboere er at mor betaler utgiftene til barn oftere enn far. Dette er motsatt av det som er tilfellet for gifte.³⁰

1.7 Skilsmisser og samlivsbrudd

1.7.1 Skilsmisser blant ektepar med og uten barn

Etter en nedgang i siste halvdel av 90-årene, økte skilsmisene fra 1999 til 2000 (tabell 1.13). Bare en gang tidligere har det vært så stor økning fra ett år til et annet (i 1990). 10 053 ekteskap ble oppløst ved skilsmisse i 2000, vel 900 flere enn i 1999. Økningen fortsatte i 2001. Ekteskap blant innvandrere i Norge ser ut til å være stabile.

I 6 087 (59 prosent) av ekteskapene som ble oppløst ved skilsmisse, var det felles barn under 18 år (2001).

Antallet skilte økte i så godt som alle aldersgrupper både for kvinner og menn (2001). Antallet skilte menn i alderen 45–54 år og antallet skilte kvinner i alderen 35–49 år har aldri vært så høyt som i 2000.

Tabell 1.13 Oppløste ekteskap 1990–2001

År	Skilsmisser	Skilte per 1 000 gifte og separerte kvinner
1995	10 183	11,5
1996	9 836	11,1
1997	9 813	11,2
1998	9 213	10,5
1999	9 124	10,4
2000	10 053	11,5
2001	10 300	11,8

Det er regnet ut at av alle inngåtte ekteskap i 2001 kan 47,8 prosent ende i skilsmisse, gitt at skilsmissemønsteret dette året holder seg. Det er viktig å være klar over at andelen som skiller seg aldri har blitt så høy, og det er ikke sikkert at den blir det. Den høyeste skilsmisseandelen som hittil er observert, finner vi blant dem som ble gift i 1975. I 2000 (sølvbryllupsåret) var nærmere 30 prosent av ekteskapene som ble inngått dette året, oppløst ved skilsmisse. Mye tyder riktignok på at senere ekteskapskohorter (dvs. alle som gifter seg i ett og samme år) vil rammes av skilsmisser i enda større grad enn dem som giftet seg på 1970-tallet. Blant dem som giftet seg i 1990, var 18 prosent skilt etter ni års ekteskap, betydelig flere enn i 1975-kullet.³¹

En ny undersøkelse viser at utdanning beskytter mot skilsmisse. Hvis ingen av partene har mer enn grunnskolen er risikoen for å bli skilt hele fem ganger så stor som når begge har høyere utdanning.³²

1.7.2 Brudd blant samboere med felles barn

For å tolke skilsmisseutviklingen korrekt må en også se på samlivsbrudd blant samboere. En mangel ved familiestatistikken er at den ikke har gitt kunnskap om endringer i samboerskap, bare antallet per 1. januar hvert år og da for samboere med felles barn. Inntil nylig har det derfor ikke eksistert tall over samboerskap som oppløses hvert år og dermed heller ikke hvor mange barn som hvert år opplever at foreldrene går fra hverandre. En har måttet basere seg på intervjuundersøkelser. Disse har vist at samboerskap er langt skjørere enn ekteskap, at forskjellene er størst for barnløse par, men store også for par med barn. Samboere med barn hadde over tre ganger så stor tilbøyelighet til å flytte fra hverandre som gifte med barn. Den nye statistikken Statistisk sentralbyrå (SSB) har utar-

²⁹ Dagsavisen 14.6.02. Undersøkelse utført ved ISF, Hege Torp.

³⁰ Jensen, An-Magritt og Sten-Erik Clausen (2000): Barndom – forvandling uten forhandling? Samboerskap, foreldreskap og søskenskap. NIBR-notat nr.6

³¹ SSB (2001) Befolkningsstatistikk. Skilsmisser og separasjoner, ulike år.

³² Adresseavisen 9.2.2003

beidet for å få samboere med felles barn bedre integrert i den løpende statistikken, bekrefter at samboerpar med felles barn hyppigere flytter fra hverandre enn ektepar med barn.

I undersøkelsen fant en at av i alt 88 500 par med felles hjemmeboende barn gikk 5 500 samboerpar fra hverandre i 1999 (6 prosent). Dette tilsvarer 62 av 1 000 samboere med felles barn. Det er de unge som går fra hverandre, og de yngste står i en særstilling: For eksempel var det så mange som 163 av 1 000 kvinner i begynnelsen av 20-årene hvis samboerforhold opphørte, langt færre kvinner i slutten av 20-årene opplevde et brudd (71 av 1 000 kvinner), og for dem som var 30 år og eldre gikk enda færre fra hverandre.³³

Samlivsbrudd for samboere kan best sammenlignes med separasjon for gifte, dvs. tidspunktet paret flytter fra hverandre. I 1999 var det 19 av 1 000 ektepar med barn som separerte seg³⁴, dvs. vesentlig lavere bruddfrekvens enn for samboere med felles barn. Dette betyr at samboere med felles barn har vel tre ganger høyere bruddfrekvens enn ektepar.

Det er ikke uventet at langt flere samboere går fra hverandre enn gifte. Dette gjelder spesielt for de yngste, 20–24 år, der bruddraten/antall brudd sett i forhold til tusen par er mer enn fire ganger så stor for samboerne som for de gifte. Forskjellen mellom samboerne og de gifte er betydelig mindre for dem som er eldre, men uansett alder gikk samboerne langt oftere fra hverandre enn de gifte.

Det er overraskende regionale forskjeller, for eksempel er samboerskapene i Agderfylkene aller mest utsatt for brudd, områder som ikke peker seg ut i skilsmisestatistikken. På motsatt hold har Finnmark, som lenge har ligget høyt på skilsmisestatistikken, ikke spesielt mange brutte samboerskap. En rimelig forklaring kan være samboerskapenes allmenne utbredelse. Det vil si at jo flere som sambor, desto mer like er de dem som gifter

seg, og jo færre som sambor, desto mer avviker de i utgangspunktet fra de gifte.

En studie tyder også på at det er en sammenheng mellom utdanning og samlivsbrudd; det er flere samboere med lav utdanning som går fra hverandre enn samboere med høy utdanning.³⁵

1.7.3 Skilsmisser i registrerte partnerskap

Materialet over skilsmisser i partnerskap er ganske begrenset siden det bare er få årganger med partnerskap som kan følges over noe flere år. Av 1 089 registrerte partnerskap inngått fra august 1993 til utgangen av 2000 var 87 av partnerskapene oppløst ved skilsmisse per 31. desember 2000, og det var tatt ut 153 separasjoner.

Det er liten forskjell i skilsmisser i registrerte partnerskap sammenlignet med ekteskap. Av partnerskap inngått i 1993 var 10 prosent endt med skilsmisse innen utgangen av 1999, mens tilsvarende tall for ekteskap inngått i 1993 var 13 prosent. Av partnerskap inngått i 1996 var 9 prosent endt med skilsmisse sammenliknet med 5 prosent av ekteskapene inngått i dette året. Her trengs imidlertid både grundigere analyser og lengre observasjonstid før en kan uttale seg med sikkerhet om eventuelle forskjeller.

Lesbiske par skiller seg oftere enn homofile par. I de første årene var skilsmissesannsynligheten den samme i de to gruppene. Etter tre års varighet ble det imidlertid tiltagende forskjell. Seks år etter inngåelsen er skilsmissesannsynligheten beregnet til 22 prosent for lesbiske partnerskap mot bare 13 prosent for homofile. Lesbiske partnere har 2,4 ganger så stor risiko for skilsmisse som homofile. Forskerne spekulerer ikke mye over årsaken, men viser til at en nærmere analyse av hva disse forskjellene kan komme av, forutsetter andre data enn det registrene alene rår over.³⁶

1.7.4 Norge i forhold til andre land i Norden

Sammenlignet med de nordiske landene har Norge forholdsvis få skilsmisser. Finland har flest, fulgt av Sverige, deretter Danmark, så Norge og Island. Mønsteret ellers i Europa er ikke entydig, men katolske land som Italia og Irland har lavest andel skilsmisser. Andre katolske land som Frankrike og Portugal ligger derimot noe høyere slik at Sør-Europa ikke har et enhetlig skilsmissemønster.³⁷

1.8 Vold i familien

Levekårsundersøkelsen fra 1997 viste at 6 prosent

³³ Beregnet ut fra alle samboerpar som hadde felles adresse ved inngangen til 1999, men ikke ved utgangen av året. Andre former for opphør (død, ikke lenger felles barn m.m.) er holdt utenfor. Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB rapport 2001/40.

³⁴ Gifte kvinner med barn, uansett om barna er hjemmeboende eller ikke.

³⁵ Jensen, An Magritt og Sten-Erik Clausen (2000): Barndom – forvandling uten forhandling? Samboerskap, foreldreskap og søskenskap. NIBR-rapport nr. 6.

³⁶ Noack, Turid, Harald Fekjær og Ane Seierstad (2002): Skilsmisser blant lesbiske og homofile partnere – hvem er mest stabile? Samfunnspeilet 3/2002

³⁷ Byberg, Ingvild H. (2002) Finnene skiller seg hyppigst. Samfunnspeilet 1/2002.

av alle voksne har vært utsatt for vold eller alvorlige trusler om vold de siste 12 månedene. En av ti voldsutsatte ble utsatt for vold fra familiemedlem eller tidligere familiemedlem. Undersøkelsen viser at kvinner er mer utsatt enn menn for vold som skjer i hjemmet. Blant kvinnene i undersøkelsen var andelen som ble utsatt for vold eller trusler hjemme og fra familiemedlem/tidligere familiemedlem henholdsvis 27 og 15 prosent. En opptelling foretatt ved Oslo politikammer i 1999 viste at av totalt 2 350 anmeldte voldssaker gjaldt 405 saker vold i parforhold.

Også nordiske undersøkelser tyder på at kvinnemishandling er utbredt. En undersøkelse fra

Finland viste at 22 prosent av gifte eller samboende kvinner hadde vært utsatt for fysisk eller seksualisert vold eller trussel om vold av sin partner.³⁸ En svensk undersøkelse viste at 46 prosent av kvinnene rapporterte at de var blitt utsatt for vold (uavhengig av relasjon til gjerningspersonen) etter 15-årsdagen.³⁹

Folkehelsemeldinga anslår at anslagsvis 180 000 personer utsettes for vold og trusler om vold årlig.⁴⁰

I de norske undersøkelsene om seksuelle overgrep begått mot personer under 18 år strekker tallene seg fra 1 til 31 prosent utsatte av de spurte.⁴¹

³⁸ Heiskanen, M. og Piispa, M. (1998): *Faith, Hope, Battering. A Survey of Men's Violence Against Women in Finland*. Helsinki: Statistics Finland.

³⁹ Lundgren, Eva, Gun Heimer, Jenny Westerstrand og Anne-Marie Kallioski (2001): *Slagen Dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*.

⁴⁰ St.meld. nr. 16 (2002–2003) *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken*

⁴¹ I barne- og ungdomsmeldingen (St.meld. nr. 40 (2001–2002)) oppgis det at 3–5 prosent blir utsatt for vedvarende, grove overgrep fra eldre personer før de fyller 18 år. Prosentangivelsen er så vidt lav fordi det er lagt til grunn en snever def. av seksuelle overgrep jf. vedvarende, grove overgrep». Marianne Sætre, Harriet Holter og Ellen Jebsen (1986): *Tvang til seksualitet. En undersøkelse av seksuelle overgrep mot barn*. Oslo: Cappelen forlag. Kristian Tambs (1994): *Undersøkelse av seksuelle overgrep mot barn. Seksjon for epidemiologi. Avd. for samfunnsmedisin. Statens institutt for folkehelse*. Oslo. Berit Schei (1990): *Prevalence of Sexual Abuse History in a Random Sample of Norwegian Women*. I *Scandinavian Journal of Social Medicine*. Berit Schei, Karen Marie Muus og Mons Bendixen (1994): *Forekomst av seksuelle overgrep blant studenter i Trondheim*. I *Tidsskrift for Den Norske Lægeforening*. Willy Pedersen og Henrik Aas (1995): *Sexual Victimization in Norwegian Children and Adolescents: Victims, Offenders, Assaults*. I *Scandinavian Journal of Medicine*.

Vedlegg 2**Barns familier****1 Barns familier****1.1 Hvilke familietyper fødes barna inn i?**

Statistikken over levendefødte i og utenfor ekteskap går tilbake til 1801. I de første 150 årene varierte andelen født utenfor ekteskap mellom 4 og 10 prosent. Minst vanlig var fødsler utenfor ekteskap på 1950-tallet. Fra 1960 har det vært en kontinuerlig vekst, og aller sterkest på slutten av 1980-tallet. I de seneste årene har veksten flatet ut. Mesteparten av den kraftige veksten i andelen født utenfor ekteskap i de seneste tiår blir utvilsomt forklart ved flere samboere. Samtidig har det blitt stadig vanligere å få barn i samboerskap.¹ I dag fødes halvparten av barna utenfor ekteskap. I 2001 var det ca. 28 500 fødsler utenfor ekteskap, noe som tilsvarer 50,2 prosent av alle fødsler.

Den offisielle befolkningsstatistikken har til nå bare skilt mellom barn født i og utenfor ekteskap.² I 1999 gjorde SSB en undersøkelse som gjorde det mulig å vise hvor mange barn som ble født av samboermødre og hvor mange som ble født av enslige mødre. På bakgrunn av denne undersøkelsen kunne SSB i 2001 for første gang ved hjelp av den offisielle statistikken formidle hvor mange som ble født i samboerskap og hvor mange som ble født av enslig mor ett bestemt år. I 2001 hadde 42 prosent (23 800 barn) av barna som ble født samboerforeldre mens vel 8 prosent (4 650 barn) hadde enslig mor. Nær 50 prosent (28 200 barn) hadde gifte foreldre.³ 20 barn er født i registrert partnerskap i perioden 1993–2000.⁴ I 2001 ble ca.

710 barn adoptert fra utlandet til Norge.⁵ Det er født 48 000 barn i alt i Norge av to utenlandsfødte personer.⁶

1.2 De fleste barn bor med begge foreldre

De aller fleste barn bor med gifte foreldre. Selv om ekteskapet er den dominerende rammen om barns familier, så har andelen barn med gifte foreldre sunket kraftig, fra 78 prosent i 1989, det første året barnestatistikken ble publisert, til 62 prosent i 2002. Parallelt har det vært en markant økning i andel barn som har samboende foreldre. Dette betyr at de aller fleste barn bor med både biologisk far og mor (tabell 2.1). Dette gjelder 76 prosent. Det har vært en nedgang på 7 prosentpoeng i perioden 1989–2002 hvilket innebærer at om lag en fjerdedel av alle barn i dag lever i andre familiekonstellasjoner enn med begge biologiske foreldre. De bor med mor alene eller far alene, de bor med mor eller far og stefar/stemor og med halv- eller stesøsken (tabell 2.1).

Det er en relativt liten andel barn med samboende foreldre. Dette kan synes å stå i motsetning til at 42 prosent av barna fødes av samboende mødre. Dette skyldes for det første at samboerskapet er en ung familietype. Av alle barn under 18 år i 2002, vil relativt få av de eldre barna (født i 1984) være født i samboerskap. En annen grunn er

Tabell 2.1 Barn 0–17 år i ulike familietyper. 1989 og 2002. Prosent

Familietype	1989	2002
Gifte foreldre	78	62
Samboende foreldre	5	14
Mor alene	12	17
Far alene	2	3
Mor eller far og stefar/ stemor	3	5
Andre	1	0
Totale	101	100
Antall barn	986 400	1 058 707

Kilde: Barnestatistikk, Statistisk sentralbyrå

¹ Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB Rapporter 2001/40.

² Forholdet mellom enslige mødre og samboermødre har imidlertid kommet fram gjennom de medisinske fødselsmeldingene og ulike intervjuundersøkelser

³ SSB. Befolkningsstatistikk, født 2001

⁴ Noack, Turid, Harald Fekjær, Ane Seierstad (2002): Skilsmisser blant lesbiske og homofile partnere – hvem er mest stabile? I Samfunnsspeilet 3/2002

⁵ SSB. Befolkningsstatistikk, adopsjoner 2001

⁶ Lie, Benedicte (2002): Innvandring og innvandrere 2002

Tabell 2.2 Barn under 18 år som bor med mor eller far av dem som bor med en forelder. 1989–2002. Absolutte tall og prosent

År	Antall barn som bor med mor eller far	Andel barn som bor med mor	Andel barn som bor med far
1989	168 600	87,7	12,3
1991	180 200	88,0	12,0
1993	194 800	88,1	11,9
1995	206 900	88,9	11,1
1997	215 800	89,9	10,1
1999	228 000	89,5	10,5
2000	236 300	89,1	10,9
2002	255 360	87,0	12,9

Kilde: Barnestatistikken, SSB

at en betydelig andel av disse barna har foreldre som gifter seg etter en stund (mellom 30–50 prosent i løpet av barnets første leveår), dessuten opplever mange barn at foreldrene flytter fra hverandre (en av tre). En siste grunn er at statistikken viser en underrepresentasjon av samboerskap.⁷

Den mest utbredte familietyperen for barn å bo i etter gifte foreldre, er enslig mor. Det er verd å merke seg den betydelige avstanden mellom barn som har fast bosted sammen med mor alene og far alene, samt det stabilt lave nivået for barn som har fast bosted med far. Andelen barn som har fast bosted med far har økt med 1 prosentpoeng i perioden 1989–2002. Samtidig er det en viss økning i andel barn med steforeldre. De er fortsatt få, men det er en klar økning. Dette er nesten alltid en stefar (tabell 2.1).

Det er 51 prosent økning i antall barn som bor sammen med den ene av foreldrene i perioden 1989–2002 (tabell 2.2). Av alle barn som bor sammen med en av foreldrene er andelen som bor med far omtrent den samme i 2002 som den var i 1989 (tabell 2.2). Utviklingen når det gjelder hvem barn bor fast sammen med etter samlivsbrudd avspeiler ikke at fedrene har tatt et større engasjement i barneomsorgen i den samme perioden. Far-og-barn-familien består av eldre og færre barn enn mor-og-barn-familien.⁸ Sett i forhold til 2000 har andelen barn som bor sammen med far økt.

1.3 Tid brukt til omsorg

Til tross for at fedre gjør mer husarbeid og flere mødre er yrkesaktive er det fortsatt markerte kjønnsforskjeller for småbarnsforeldre. Her skal vi se på et annet aspekt ved arbeidsdelingen mellom foreldrene, nemlig den tiden som foreldrene bruker til barna – såkalt aktiv omsorg (se boks 2.1).

Tiden brukt til aktiv omsorg økte klart for mødre i tiden 1971–1990. Etter 1990 kan det imidlertid se ut til at denne utviklingen er snudd. Både for dem med de minste barna og for dem med noe større barn var det en viss nedgang i tiden til aktiv omsorg på 1990-tallet (tabell 2.3 og 2.4).⁹ Det er rimelig å se nedgangen i lys av den sterke økningen i antall barn i barnehage på 1990-tallet og også av økningen i mødres yrkesarbeid.¹⁰ Som for mødre, finner vi blant fedre en betydelig økning i tiden til aktiv omsorg for barn siden 1971. Ulikt hva som er tilfelle blant mødre, ser det ikke ut til å ha vært noen nedgang i omsorgsarbeidet på 1990-tallet blant fedre. Nivået er omtrent det samme i dag som i 1990 (tabell 2.3 og 2.4).

Mødre med yngste barn under tre år bruker i gjennomsnitt 3 timer og 10 minutter på aktiv omsorg for barn hver dag. Forskjellen mellom fedre og mødre til de yngste barna kan ha sammenheng med at det fortsatt er mødre som tar mesteparten av fødselspermisjonen og at det er de som har redusert yrkesaktiviteten under kontantstøtten. Fra 2000 er også de fedre som er hjemme med fedrekvoten representert i utvalget. Til tross for fedrekvoten er det betydelig forskjell i foreldrenes tidsbruk (tabell 2.3).

Den skjevste fordelingen mellom foreldre er mellom de som har de yngste barna. For dem med større barn er forskjellen mellom mødre og fedre ikke så betydelig (tabell 2.4). Forskjellen jevner seg ut med alderen på barna.

⁷ Jensen, An-Magritt (2001): Barn bor med far når far bor med mor. Samfunnsspeilet 3/2001

⁸ Jensen, An-Magritt (2001): Barn bor med far når far bor med mor. Samfunnsspeilet 3/2001

⁹ Kitterød, Hege (2002): Tidsbruksundersøkelsen 2002. Klare kjønnsroller for småbarnsforeldre. SSB-magasinet.

¹⁰ Kitterød, Hege (2003): Tid til barna? Tidsbruk og samvær med barn blant mødre med barn i kontantstøttealder. Rapport 2003/5 SSB.

Tabell 2.3 Tid brukt til aktiv omsorg for barn blant gifte/samboende småbarnsfedre- og mødre, etter yngste barns alder. 1971–2000. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter.

Barn 0–2 år	Far	Mor
1971	0.39	2.32
1980	1.10	3.09
1990	1.33	3.26
2000	1.31	3.10

Tabell 2.4 Tid brukt til aktiv omsorg for barn blant gifte/samboende småbarnsfedre- og mødre, etter yngste barns alder. 1971–2000. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter.

Yngste barn 3–6 år	Far	Mor
1971	0.26	1.31
1980	0.49	1.40
1990	0.59	2.09
2000	1.06	1.33

I forbindelse med SSBs tidsbruksundersøkelse 2000 ble det foretatt et tilleggsutvalg av mødre med barn i kontantstøttealder (1–2 åringer) der en spesielt skulle se på tid til omsorg for, og samvær med, barn. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å studere endringer over tid, men kan belyse forskjeller mellom grupper av mødre.¹¹

Mødre med barn i kontantstøttealder bruker 2 timer og tre kvarter per dag til aktiv omsorg for barn (tabell 2.5), hvilket er mindre tid enn det som framkommer i tabell 2.3 år 2000 der utvalget er foreldre med barn 0–2 år.¹² Dette indikerer at omsorgsarbeid er følsomt for alder på yngste barn. Den aktive tiden utgjør bare en liten del av den samlede tiden med barn. Mødre tilbringer i gjennomsnitt 7 timer og 24 minutter per dag sammen med barn i kontantstøttealder.¹³ Dette må betraktes som et minimumsanslag. Omsorg mens mødrene selv og/eller barna sover kommer i tillegg.

¹¹ Kitterød, Hege (2003): Tid til barna? Tidsbruk og samvær med barn blant mødre med barn i kontantstøttealder. Rapport 2003/05 SSB.

¹² Det lavere tallet for tiden til aktiv omsorg for mødre med barn i kontantstøttealder enn for mødre med barn 0–2 år, skyldes at det inngår færre mødre med barn under ett år i den første gruppen enn i den andre gruppen. Mødre med barn under ett år inngår i utvalget bare dersom de også hadde et barn i kontantstøttealder.

¹³ I tidsdagboka forstås samvær som «tiden da andre personer oppholder seg på samme sted som deg, og hvor dere har en viss grad av kontakt»

Boks 2.1 Aktivt omsorgsarbeid for barn

Aktivt omsorgsarbeid for barn omfatter de perioder da foreldre har notert at det å ta seg av barn er den viktigste aktiviteten. Dette dreier seg om ulike former for lek, pass, stell, henting og bringing. Dette utgjør bare en liten del av foreldrenes samlede omsorgstid. Det meste av foreldres samvær med barn foregår jo parallelt med andre gjøremål som for eksempel husarbeid eller fritidsaktiviteter.

Kilde: SSB Tidsbruksundersøkelsene 1971–2000

Dersom dette ble regnet med, ville tallene bli atskillig høyere.

Fedre bruker en og en halv time til aktiv omsorg for barn (tabell 2.5). Dette er 54 prosent av den tiden mødre bruker. Samværstiden med barn er jevnere fordelt enn den aktive omsorgstiden. Fedre bruker i gjennomsnitt vel 5 timer per dag til samvær med barn i kontantstøttealder. Dette er vel 62 prosent av den tiden mødre bruker. Mødre er mer alene med barna, dvs. uten partner til stede enn fedre er. Fedre er alene med barn i underkant av to timer, mens mødre er alene med barn i underkant av 4 og en halv time (tabell 2.5). Dette innebærer at mye av samværet med barn har ulik karakter for mødre og fedre. Fedre er i langt mindre grad enn mødre barnas viktigste omsorgsperson.

Ikke uventet er det store forskjeller i tidsmønstret mellom mødre med og uten kontantstøtte (tabell 2.6). Mødre med kontantstøtte bruker mer tid til samvær med barn. Forskjellen i tid sammen med barn utgjør i overkant av 2 timer i gjennomsnitt per dag, og dette tilsvarer omtrent forskjellen

Tabell 2.5 Tid brukt til ulike typer aktiv omsorg og til samvær med barn blant gifte/samboende mødre og fedre med barn i kontantstøttealder. Gjennomsnitt per dag i timer og minutter

	Mødre	Fedre
Pass og stell av barn	1.30	0.48
Lek med barn	0.27	0.21
Samtaler/høytlesning	0.11	0.03
Annet	0.32	0.16
Aktiv omsorg i alt	2.40	1.28
Tid sammen med barn	7.24	4.50
Derav med partner til stede	3.01	3.00
Uten partner til stede	4.24	1.50
Ant. observasjoner	477	176

Tabell 2.6 Tid brukt til ulike typer aktiv omsorg og til samvær med barn blant gifte/samboende mødre med barn i kontantstøttealder etter om de mottar kontantstøtte eller ikke.

Gjennomsnitt per dag i timer og minutter

	Har kontantstøtte	Har ikke kontantstøtte
Pass og stell av barn	1.37	1.09
Lek med barn	0.28	0.25
Samtaler/høytlesning	0.11	0.11
Annet	0.32	0.35
Aktiv omsorg i alt	2.48	2.20
Tid sammen med barn	8.00	5.48
Derav med partner til stede	3.00	3.03
Uten partner til stede	5.00	2.45
Ant. observasjoner	345	132

i tid til yrkesarbeid. Mødre uten kontantstøtte tilbringer omtrent like mye tid sammen med barna mens også partneren er til stede, som de uten kontantstøtte gjør. Forskjellen i samværsstid mellom brukere og ikke-brukere av kontantstøtte er først og fremst knyttet til samvær uten partneren til stede. Dette gjenspeiler bl. a. at brukerne har lavere yrkesaktivitet enn ikke-brukerne, slik at de ofte har ansvar for barna mens ektefellen/samboeren er på jobb. Mødre som mottar kontantstøtte bruker noe mer tid til aktivt omsorgsarbeid enn dem uten kontantstøtte. Forskjellen er imidlertid ikke stor, og er først og fremst knyttet til forskjeller i tid til pass og stell av barn.

Tabell 2.7 Barn under 18 år som opplever et samlivsbrudd mellom foreldrene. Etter foreldrenes samlivsstatus. 1999. Absolutte tall og per tusen.

	Antall barn i alt	Antall barn som opplever samlivsbrudd	Barn per tusen barn
Barn av samboende foreldre	130 000 barn	7 481	57
Barn av gifte foreldre	670 033 barn	13 915	21

¹⁴ Brutte samboerskap kan best sammenholdes med separasjoner fordi det er det tidspunktet foreldrene faktisk flytter fra hverandre

¹⁵ Byberg, I, Noack, T og Foss, H A (2001): Gjete kongens harer – rapport fra arbeidet med å få samboerne mer innpasset i statistikken. SSB Rapport 2001/40.

1.4 Antall barn berørt av samlivsbrudd

En undersøkelse foretatt av SSB i 1999 gjorde det for første gang mulig å tallfeste hvor mange samboerbarn som opplevde at foreldrene gikk fra hverandre. Undersøkelsen viste at av samboerparenes 130 000 barn under 18 år opplevde 7 481 barn at foreldrene gikk fra hverandre (1999). Dette tilsvarer 57 av 1 000 barn. Av ekteparenes 670 033 barn under 18 år, opplevde 13 915 barn at foreldrene ble separert i 1999.¹⁴ Dette tilsvarer 21 av 1 000 barn (tabell 2.7).

Sjansene for at et barn av samboere skal oppleve at foreldrene går fra hverandre er med andre ord svært mye høyere enn for barn av gifte, knapt tre ganger høyere.

Dette betyr at 21 400 barn under 18 år opplevde et samlivsbrudd mellom foreldrene i 1999. Tar vi hensyn til barn som opplevde at steforeldre flyttet ut, blir antallet barn berørt av brudd høyere.¹⁵

1.5 Barn og foreldre etter samlivsbrudd

Et viktig spørsmål er hvilke konsekvenser samlivsbrudd får for barn. Det er bred enighet om at barn bør beholde kontakten med begge foreldrene og at de i minst mulig grad bør involveres i foreldrenes konflikter. Godt samarbeid mellom foreldrene etter en skilsmisse minsker risikoen for en negativ utvikling for barnet.

De fleste foreldre kommer frem til hvor barnet skal bo og omfanget av samværet på egen hånd. De fleste barn bor med mor etter samlivsbrudd. Det er sjelden at det er brudd i kontakten mellom barn og samværsforelder, men samværet varierer.

For dem som ikke blir enige kan konfliktnivået bli høyt på grunn av uenighet rundt praktiske problemer som bidrag, økonomisk oppgjør etter sam-

livet, bosted for barna, samvær osv. I andre tilfeller har familien hatt problemer også under samlivet for eksempel med rus, vold eller alvorlige psykiske problemer hos en av foreldrene eller begge.

1.5.1 *Hvor barn bor etter samlivsbrudd*

De aller fleste barn bor med mor etter samlivsbrudd. Den offisielle statistikken viser at 87 prosent av de barna som bor med en forelder bor fast hos mor og 13 prosent hos far (tabell 2.2). Denne statistikken viser ikke hvor mange barn som bor like mye hos hver av foreldrene (delt bosted) fordi hver person kan kun være registrert bosatt på en adresse. Selv om barn i praksis skulle tilbringe like mye tid hos mor og far, kan barnet formelt sett bare bo hos den ene. I nesten alle tilfeller er det moren som har den registrerte bostedsadressen. Dersom barnet bor like mye hos hver av foreldrene vil dette derfor ikke komme fram i de offisielle tallene. Det hevdes således at fedre usynliggjøres i statistikken ved at de uformelle samværsordningene ikke kommer fram. I tillegg kommer, som noen forskere har påpekt, at reglene for statlige overføringer til enslige og skilte foreldre kan virke begrensende på foreldres valg av samværsomfang. Foreldre som velger svært omfattende samvær risikerer å miste betydelige statlige overføringer.¹⁶

To undersøkelser antyder hvor mange barn som bor like mye hos mor som hos far (delt bosted).

I den ene som omhandler foreldresamarbeid etter skilsmisse fant forskerne, med utgangspunkt i barna, at 10 prosent av barna hadde foreldre som delte den daglige omsorgen og bodde like mye hos mor som hos far. 76 prosent av barna hadde mødre med daglig omsorg, 12 prosent hadde fedre med daglig omsorg, mens to prosent av barna bodde ikke fast sammen med sine foreldre. Andre hadde overtatt den daglige omsorgen for disse barna.¹⁷

I den andre som omhandler foreldres kontakt med barn de ikke bor sammen med fant forskerne med utgangspunkt i det yngste barnet at ca. 4 prosent hadde foreldre som delte den daglige omsorgen, dvs. en løsning der barnet bodde like mye hos

hver av dem. 88 prosent hadde mødre med daglig omsorg, ca. 8 prosent hadde fedre med daglig omsorg.¹⁸

At andelen med delt daglig omsorg er større i den førstnevnte undersøkelsen kan forklares med utvalgenes sammensetning. En viktig forskjell mellom de to undersøkelsene er at den første har skilte foreldre som sitt utvalg mens den andre omfatter både tidligere gifte, tidligere samboere og foreldre som aldri har bodd sammen.

I begge undersøkelsene er begrepet «daglig omsorg» brukt om det å ha barnet boende fast hos seg. Uttrykket «delt daglig omsorg» brukes om ordninger der barnet har fast bosted hos begge foreldrene (delt bosted). Det er viktig å være klar over at selv om barnet bor fast hos en av foreldrene, kan barnet ha samvær med den andre forelderen i 50 prosent av tiden. Barnet trenger heller ikke nødvendigvis å bo 50 prosent av tiden hos hver av foreldrene selv om foreldrene har en avtale om delt bosted.

I en artikkel om barn og samboerskap hevdes det at den vanlige ordningen med at barna bor fast hos mor kan forsterkes ved et samboerbrudd. Dette har sammenheng med at samboerbarna i gjennomsnitt er yngre enn barn av gifte ved et foreldrebrudd. Videre er de juridiske båndene mellom far og barn noe svakere for samboende enn gifte fedre (blant annet har de sjeldnere felles foreldreansvar). Når bruddet forekommer mens barna er små, skjer det i en periode hvor barna «tilhører» mor i større grad enn senere i livet.¹⁹

1.5.2 *Samvær etter samlivsbrudd*

Det er svært sjelden at det er brudd i kontakten mellom barn og en av foreldrene, det er det i ca. 5 prosent av tilfellene.²⁰ De tre viktigste årsakene til at barn og foreldre ikke har samvær har sammenheng med barnets alder, geografisk avstand og ikke minst om de har bodd sammen med far.

I de følgende tre undersøkelsene fremkommer det noe forskjellig tall over hvor mye kontakt barnet har med samværsforelderen:

Undersøkelsen Samværsfedrenes situasjon er utført i 2001/2002 og er følgerig den som kan gi de ferskeste tallene over samvær. Den kan skilte med en langt høyere andel som har vanlig samvær (se boks 2.2) og en langt lavere andel som har mindre enn vanlig samvær enn tidligere undersøkelser (se nedenfor).

I denne undersøkelsen viser det seg at 59 prosent av samværsfedrene har avtalt vanlig samvær med barnet (yngste), 29 prosent har avtalt mer enn vanlig samvær, og 12 prosent har avtalt mindre

¹⁶ Moxnes, Kari og Asgeir Winge (2000): Foreldresamarbeid etter skilsmisse. Allforsk

¹⁷ Moxnes, Kari og Asgeir Winge (2000): Foreldresamarbeid etter skilsmisse. Allforsk

¹⁸ Jensen, An-Magritt og Sten-Erik Clausen (1997): Samvær og fravær NIBR-notat 1997:103

¹⁹ Jensen, An-Magritt (1999): Barn og samboerskap; Et utforsket minefelt? i Tidsskrift for Velferdsforskning nr. 2

²⁰ An-Magritt Jensen. På forskningsdag om perspektiver på familiepolitikk 31. mai 2002

enn vanlig samvær. I praksis fungerte samværet slik at 57 prosent av fedrene hadde truffet barnet for mindre enn en uke siden og 20 prosent for mindre enn en måned siden. 6 prosent hadde hatt samvær i løpet av de siste tre månedene. Dette utgjør 83 prosent av fedrene. 17 prosent av fedrene hadde ikke truffet barnet på tre måneder eller mer. For disse var det for 5 prosent gått mellom tre og seks måneder, for 4 prosent mer enn seks måneder og for 6 prosent av fedrene var det gått mer enn ett år siden sist de traff barnet. 2 prosent hadde aldri truffet barnet.²¹

I undersøkelsen om foreldresamarbeid (jf. 1.5.1) viste det seg at 38 prosent av barna hadde vanlig samvær, 25 prosent av barna hadde mer enn vanlig samvær (fra 50 til 30 prosent av barnas tid), 31 prosent hadde mindre enn vanlig samvær (fra annenhver helg til sjeldne dagsbesøk) og 6 prosent hadde ikke samvær i det hele tatt.²²

I undersøkelsen om foreldres kontakt med barn de ikke bor sammen med (jf. 1.5.1) viste det seg med utgangspunkt i faktisk samvær at 20 prosent av barna hadde vanlig samvær, 32 prosent hadde mer enn vanlig samvær, 20 prosent hadde mindre og 28 prosent hadde ikke vært sammen med den forelderen de ikke bor sammen med siste måned (før undersøkelsen). Hvorvidt det eksisterer en avtale om samvær er svært viktig for hvordan samvær praktiseres. Langt flere med avtale har samvær. Tiden foreldrene har bodd sammen har stor betydning for omfanget på samvær. Utvidet samvær øker med tiden foreldrene har bodd sammen. Foreldrenes samlivsstatus ved barnets fødsel har betydning for samvær. Det høyeste samværet er blant foreldre som var gift. Videre hadde foreldre med høy utdanning, inntektsgivende arbeid og høy inntekt flere samværsdager enn foreldre i en svakere sosial posisjon. Kort avstand mellom foreldrenes bosted gir mye samvær. Omfanget av samvær sank ettersom barnet ble eldre.²³

²¹ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA Rapport 15/02

²² Moxnes, Kari og Asgeir Winge (2000): Foreldresamarbeid etter skilsmisse. Allforsk. s. 16

²³ Jensen, An-Magritt og Sten-Erik Clausen (1997): Samvær og fravær NIBR-notat nr. 103 s.35

²⁴ Jensen, An-Magritt og Sten-Erik Clausen (2000): Barndom – forvandling uten forhandling? Samboerskap, foreldreskap og søskenskap. NIBR-rapport nr. 6

²⁵ Agnes Andenæs (2001): Delt bosted for barn etter skilsmisse – en gjennomgang av relevant forskning.

²⁶ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA Rapport 15/02

²⁷ Moxnes, Kari, Gry Mette D. Haugen og Trine Holter (1999): Skilsmisens virkning på barn. Foreldres oppfatning av skilsmisens konsekvenser for deres barn. Allforsk

Boks 2.2 Vanlig samvær

«Vanlig samværsrett» er definert i barneloven som en ettermiddag i uken, annenhver helg, 14 dager i sommerferien og jul eller påske. Forskernes definisjon av «vanlig samvær» kan variere noe fra dette.

Til tross for at samboerfedre sjeldnere har felles foreldreansvar, at barnet sjeldnere har fast bosted hos han og sjeldnere formelle samværsavtaler enn gifte fedre, har de i gjennomsnitt like hyppig samvær med barna. Dette er imidlertid mer avhengig av omstendighetene enn for gifte fedre. Det er gjennom samværspraksis at samboerfedre ivaretar sitt forhold til barnet, men denne praksis er mer avhengig av deres sosioøkonomiske posisjon og av utviklingen av relasjonen til barnets mor, enn for gifte fedre.²⁴

En gjennomgang av flere undersøkelser om ulike aspekter ved samlivsbrudd viser at flertallet av foreldrene mener at samværsordningen fungerer bra. Fedre med mye samvær er mest fornøyd med den bosteds- og samværsordningen de har, og mødre setter jevnt over pris på at fedrene har mye samvær.²⁵

Det er likevel en betydelig gruppe av både samværsforeldre og bostedsforeldre som ikke er fornøyd. I undersøkelsen om samværsfedrenes situasjon ville hele 62 prosent av fedrene gjerne hatt mer samvær enn de faktisk har. Den årsaken som er nevnt av flest fedre til at de ikke så barnet siste måned er at «moren til barnet ville ikke» med 35 prosent, dernest «lang avstand» med 24 prosent, dernest «jeg hadde ikke penger til reise» med 20 prosent. Hele sju av ti fedre tror at barnet ville ønsket mer samvær med dem. Svært mange, 59 prosent av fedrene, ønsker en annen omsorgsløsning enn det familien praktiserer.²⁶

1.5.3 Barns opplevelser av samlivsbrudd

I en undersøkelse om skilsmisens virkning på barn konkluderte forskerne med at det går godt med de fleste barn selv om foreldrene deres blir skilt. Allikevel har 37 prosent av barna i følge foreldrene endret seg på en eller flere måter som må karakteriseres som negativt. Det er visse faktorer som øker sjansen for en negativ utvikling for barnet etter en skilsmisse. Disse faktorene kan oppsummeres slik: Flytting, svekkelse av økonomien, dårlig samarbeid mellom foreldrene og mange forandringer i skilsmiseprosessen.²⁷

Gjennomgangen av forskning om ulike aspekter ved samlivsbrudd viste at der man sammenligner barn fra skilte familier med barn fra ikke-skilte familier er det større sjanse for at barn fra skilte familier har psykiske, følelsesmessige og kognitive problemer og dårligere fysisk helse. Det er imidlertid vanskelig å trekke slutninger om enkle årsaksforhold. Mange av problemene var kjent flere år før skilsmissem. Gjennomgangen kunne heller ikke vise til forskning som kunne påvise at noen bestemt bosteds- og samværsordning var klart mer gunstig for barn enn andre. Det var ingen signifikante fordeler ved delt bosted for barn, men heller ingen signifikante ulemper verken ved denne eller andre bostedsordninger. Det er forsket lite på barns egne opplevelser av samlivsbrudd. Forskere som har samtalt med barn om deres erfaringer med at foreldrene har gått fra hverandre sier at barna ga uttrykk for at de stort sett var fornøyde med en delt bostedsordning og glade for å beholde kontakten med begge foreldrene. De synes det praktiske rundt ordningen kunne være litt vanskelig, men til å leve med. Barna synes det var viktig å ha kontakt med begge foreldrene, og mange kunne se fordeler også ved å ha to av alt som kompenserte for det å ikke ha et fast hjem. Det kunne imidlertid være vanskelig å flytte mellom to foreldre dersom de hadde konflikter, og det krevde til tider mye tid og krefter å fordele tiden sin mellom foreldrene, og passe på at de ble behandlet likt. Det vanskeligste var de tilfellene der barna ikke hadde innflytelse på hvordan tiden ble fordelt mellom foreldrene, og ikke kunne snakke med foreldrene sine om dette.²⁸

I en undersøkelse om barnefordelingssaker for lagmannsretten i perioden 1998–2000 var det totalt 198 barn som skulle fordeles. I alt fikk 64 barn sin mening om bosted. Dette tilsvarer 32 prosent av samtlige barn. De aller fleste av disse barna valgte fast bosted hos den ene av foreldrene. Dette kan være et uttrykk for at de fleste barn selv ønsker fast bosted ett sted, og ikke to steder.²⁹

²⁸ Agnes Andenæs (2001): Delt bosted for barn etter skilsmisse – en gjennomgang av relevant forskning» Notat

²⁹ Skjørten, Kristin (2002): Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000. Notat til Barne- og familiedepartementet juni 2002

³⁰ Moxnes, Kari og Asgeir Winge (2000): Foreldresamarbeid etter skilsmisse. Allforsk

³¹ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA Rapport 15/02

³² Skjørten Kristin (2002): Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000. Notat til Barne- og familiedepartementet juni 2002

1.5.4 Hvordan samarbeider foreldrene

Undersøkelsen om foreldresamarbeid etter skilsmisse (jf. 1.5.1 og 1.5.2) viser at de aller fleste av foreldrene opprettholdt kontakten med hverandre også etter bruddet. Veldig mange hadde kontakt på telefon, men ganske mange møttes også ansikt til ansikt. Det var også ganske vanlig å feire store familiebegivenheter sammen. Mange utviste fleksibilitet når det gjaldt samvær og samarbeidet om viktige ting i barnas liv som skole, helse og lignende. Fedrene var mindre fornøyd med organisering av daglig omsorg og bidrag etter samlivsbrudd enn mødrene. Foreldre som hadde hatt utstrakt grad av deling av omsorgsansvar og husarbeid i samlivet så imidlertid ut til å ha et mer omfattende samarbeid etter samlivsbrudd enn foreldre som hadde hatt en mer tradisjonell arbeidsdeling og de var også mer fornøyd med foreldresamarbeidet enn den siste gruppen. Det ser imidlertid ut til å være forskjeller i menns og kvinners opplevelse av denne sammenheng. Mens kvinnen så en klar sammenheng mellom mannens innsats i familien og samarbeid om omsorgen etter samlivsbruddet, var de mennene som selv opplevde at de hadde deltatt mye i familiearbeidet i samlivet sjeldnere fornøyd med foreldresamarbeidet etter samlivsbruddet.³⁰ Dette kan tyde på at menn oftere opplever en manglende overensstemmelse mellom fordeling av omsorgsansvar før og etter samlivsbrudd.

Undersøkelsen om samværsfedrenes situasjon (jf. 1.5.2) viser at så mange som 43 prosent opplevde at barnets mor ofte eller av og til gjorde samværet vanskelig. Dette er fedrenes tolkning av situasjonen. Allikevel indikerer tallet relativt omfattende samarbeidsproblemer. På spørsmål om hvorvidt de mener mor gjør en god jobb med å ta seg av barna, svarer de fleste fedrene at mødrene gjør en god jobb.³¹

1.5.5 Rettssaker om barnefordeling

Mye tyder på at det er en økt interessekonflikt mellom fedre og mødre i hvordan barna skal fordeles når samliv rakner.³²

En undersøkelse om foreldremekling viste at mange var uenige om barnefordelingen når de møtte til mekling etter ekteskapsloven. Omtrent 40 prosent av foreldrene hadde i utgangspunktet et høyt konfliktnivå om barnefordelingen. I tillegg var det omtrent 10 prosent av meklingene hvor konfliktene om barnefordeling var så fastlåste at meklerne i liten grad kunne påvirke situasjonen. Ett år etter mekling hadde fem prosent av foreldre-

ne enten fått avgjørelse om barnefordeling hos domstolen, eller tatt initiativ for å fremme saken for domstolen. I tillegg var det en del foreldre som hadde brakt saken inn til avgjørelse hos fylkesmannen.³³

I undersøkelsen om foreldresamarbeid etter skilsmisse (jf. 1.5.4) var det 9 prosent som hadde fått spørsmålet om daglig omsorg avgjort av fylkesmannen eller domstolene. I denne gruppen var det også flest som oppga at de var misfornøyde med resultatet av fordelingen (30 prosent var misfornøyde mot 14 prosent av de som hadde forhandlet frem en avtale selv).³⁴

I undersøkelsen om samværsfedrenes situasjon (jf. 1.5.4) ble samværsavtalen i 6 prosent av tilfellene inngått gjennom fylkesmannen og i 10 prosent av tilfellene gjennom rettsvesenet.³⁵

Barnefordelingsprosessutvalget gjorde en undersøkelse om barnefordelingssaker behandlet hos alle herreds- og byretter. Antall innkomne saker om foreldreansvar, omsorg og samvær var ca. 1 200 saker årlig i perioden 1994–1996. Tallet omfatter alle saker fra midlertidige avgjørelser til dommer, og i tillegg saker som har blitt avvist, trukket eller forlikt. Utvalget undersøkte i tillegg hvor mange barnefordelingssaker som avgjøres av lagmannsretten og Høyesterett. I perioden 1995–1997 ble det i gjennomsnitt avsagt ca. 75 lagmannsrettsdommer per år. I årene 1990 til 1997 behandlet Høyesterett 16 ankesaker om barnefordeling. I tillegg fattet fylkesmannen vedtak i ca. 150 saker i året.³⁶

En undersøkelse om samtlige lagmannsrettsdommer som er registrert i Lovdata for årene 1998, 1999 og 2000 og som omhandler fast bosted for barn, og der partene i saken er barnets foreldre er i ferd med å gjennomføres. Forskeren gjennomgår 129 saker, hvorav 25 prosent kun omfatter spørsmålet om fast bosted, 15 prosent av sakene behandler foreldreansvar, fast bosted og samvær, og 60 prosent omfatter fast bosted og samvær.

I disse 129 sakene ble barna fordelt på følgende måte mellom mor og far i lagmannsretten i årene 1998–2000: Retten bestemte at mor skulle ha barna

Tabell 2.8 Hvem av foreldrene som får ha barnet boende fast hos seg i følge dom i lagmannsretten i årene 1998–2000.

	Prosent	Antall
Mor	49,6	64
Far	43,4	56
Delt søskenflokk	7,0	9
Total	100	129

boende fast hos seg i 50 prosent av tilfellene, far i 43 prosent av foreldrene, mens foreldrene skulle dele søskenflokken i 7 prosent av tilfellene (tabell 2.8). Det er ikke store forskjeller mellom kjønn i rettsavgjørelser om fast bosted på lagmannsrettsnivå.

I denne undersøkelsen antas det å være et spesielt utvalg barnefordelingssaker som går veien fra by- og herredsrett til domsavgjørelse for lagmannsretten. Dette er saker der partene er sterkt uenige. Et viktig aspekt er de økonomiske sidene ved domstolsbehandling. Muligheten til å få god rettshjelp er skjevt fordelt. I grove trekk kan man anta at rettsapparatet inviterer de virkelig lavtlønnede og de høytlønnede til å benytte denne formen for konfliktløsning.³⁷

En gjennomgang av behandlingen av barnefordelingssaker der en av foreldrene klager fylkesmannens avgjørelse til Barne- og familiedepartementet, bekrefter at det ikke er store forskjeller mellom kjønnene i hvem som får ha barnet boende hos seg. Av totalt 59 saker som er behandlet fra januar 2000 er resultatet blitt at far skal ha barnet boende fast hos seg i 29 av sakene, mens i 30 av sakene skal barnet bo hos mor.

Koch har gjort en undersøkelse av barnefordelingssaker behandlet i hovedforhandling av Oslo byrett i 1998 og deler av 1999. Undersøkelsen er en analyse av hva som kjennetegner disse sakene, hvordan sakkyndig ble brukt og hva som ble resultatet av domsbehandlingen. Konfliktnivået i disse sakene var gjennomgående høyt. 70 prosent av familiene hadde hatt store belastninger med vold, rus, psykiske lidelser, omsorgssvikt og lignende også forut for samlivsbruddet. Slike forhold gjør det vanskelig å finne gode løsninger for barna etter samlivsbruddet. Mest mulig samlet foreldrekontakt er ikke nødvendigvis det beste for barna i disse sakene. Nesten 1/3 av sakene hadde vært fremmet tidligere for domstolen, og blitt forlikt en eller flere ganger ved rettsforlik. Det stilles derfor spørsmål ved om enkelte saker ikke egner seg for forlik eller at forlikene forhandles frem på en gal

³³ Ekeland Tor-Johan og Vidar Myklebust (1997): Foreldremekling – Brukarperspektivet. Møreforskning. Volda

³⁴ Moxnes, Kari og Asgeir Winge (2000): Foreldresamarbeid etter skilsmisse. Allforsk s. 75

³⁵ Skevik, Anne og Christer Hygen (2002): Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse. NOVA Rapport 15/02

³⁶ NOU 1998:17 Barnefordelingssaker

³⁷ Skjørtén Kristin (2002): Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000. Notat til Barne- og familiedepartementet juni 2002

måte.³⁸ Mer om dette er omtalt i Ot.prp. nr. 29 (2002–2003) der det foreslås nye saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker.

Psykolog Terje Galtung, som var medlem av barnefordelingsprosessutvalget, konkluderer i artikkelen *Barnet og foreldrenes rettssak* med at en rettssak mellom foreldrene ofte medfører at konflikten mellom dem forsterkes og reduserer omsorgen for barnet. Han refererer en undersøkelse om et antall familier som av domstolen ble pålagt ulike bostedsløsninger for sine barn fordi de selv ikke hadde blitt enige. Mer enn to år etter rettsavgjørelsen var konfliktnivået fortsatt høyt blant de foreldre som hadde de sterkeste konflikter i forbindelse med domstolsbehandlingen. Jo mer konflikt og jo hyppigere samvær, desto større var risikoen for at barna ble trukket inn i konflikten mellom foreldrene.³⁹

1.5.5.1 Påstander om overgrep i barnefordelingssaker

I den pågående undersøkelsen om saker for lagmannsretten i perioden 1998–2000 som omhandler foreldreansvar, fast bosted og samvær (i alt 129 saker) ble det i 23 prosent av dommene nevnt vold og overgrep i domsteksten, til sammen 30 saker.⁴⁰ Det var 20 saker der vold mellom familiemedlemmer ble nevnt. I ni av disse sakene har mødrene argumentert med at far har utøvd vold mot dem (mødrene). I 11 av de 20 sakene er det påstand om at barn har vært utsatt for vold. Her er det mor som hevder at far har vært voldelig både mot henne og barna i fem saker og far hevder at mor har utøvd volden i fire saker. (I tillegg kommer to saker der mor hevder at far har vært voldelig mot voksne barn som ikke er del av barnefordelingssaken som nå er oppe for retten, og far hevder at mors nye samboer har utøvd vold mot yngste barnet.)

I de ni voldssakene der mor påstår at far har utøvd vold mot henne, mener mor at voldsutøvelsen har betydning for fars omsorgsevne. I seks av de ni sakene legger retten til grunn at dette har skjedd. I flesteparten av disse sakene er volden godt dokumentert. I bare en av sakene legger ret-

ten vesentlig vekt på fars vold ved vurdering av partenes omsorgsevne. I to saker til blir fars vold ett av flere momenter som taler for at mor får omsorgen. I resten av de ni sakene tar ikke domstolen hensyn til voldsanklagene når egnethet til omsorg drøftes. Utfallet av disse ni sakene er at mor får omsorgen for barn i fem, og far i fire av sakene. Få dommer inneholder en drøfting av omsorgsevne der vold eller aggresjon inngår i drøftingen. Forskeren mener dette er påfallende sett i lys av nyere internasjonal forskning om barns reaksjoner på oppvekst i en voldsfamilie. Hun mener at det burde være av interesse å se vold i sammenheng med omsorgsevne.

I de 11 sakene der det er påstand om at barn har vært utsatt for vold er det i tre av sakene at volden tillegges vekt i avgjørelsen om fast bosted. I en av de 11 sakene tillegges volden liten vekt. I de resterende syv sakene tillegges ikke påstandene om voldsbruk vekt. Der er det andre momenter som vektlegges i vurderingen av hvor barn skal bo fast. Utfallet i disse 11 sakene er at mor får omsorgen for barn i syv saker og far i fire saker.

I 10 saker blir seksuelle overgrep nevnt. I disse 10 sakene er det far som mistenkes av mor for å ha utført overgrepene. I bare en av sakene blir påstanden tillagt vekt i rettens avgjørelse av hvor barn skal bo fast. I resten av sakene legger retten til grunn at far ikke har begått seksuelle overgrep. En del av disse sakene har vært anmeldt og senere henlagt, og noen er utredet på annet vis uten at det finnes klar dokumentasjon for at overgrep har funnet sted, eller at far er overgriperen. I flere av sakene har barnehage fremmet bekymring om at barn har vært utsatt for seksuelle overgrep, og barnevernet har blitt koblet inn for å utrede saken. Det er i liten grad mors påstander eller mistanke alene som ligger bak disse sakene. Men overgrepene er ikke klart dokumentert i noen av sakene. Halvparten av sakene dreier seg om barn som er fire år eller yngre. Dette medvirker sannsynligvis til at sakene er vanskelige å behandle. Domsutfallet er at far får omsorgen for barna i halvparten av sakene.⁴¹

³⁸ Kathrin Koch (2000): Når mor og far møtes i retten – barnefordeling og samvær, NOVA

³⁹ NOU 1998:17 Barnefordelingssaker. Vedlegg 4 Barnet og foreldrenes rettssak

⁴⁰ Kristin Skjorten (2002): Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000. Vold og seksuelle overgrep. Notat til Barne- og familiedepartementet oktober 2002

⁴¹ Kristin Skjorten (2002): Barnefordelingssaker for lagmannsrettene 1998–2000. Vold og seksuelle overgrep. Notat til Barne- og familiedepartementet oktober 2002

Vedlegg 3

Barnefamiliers inntektsutvikling 1990–2000

Utarbeidet av Mads Ivar Kirkeberg, Epland J., Hagesæther N. og Steinkellner A. Statistisk sentralbyrå

1 Barnefamiliers inntektsutvikling 1990–2000

I dette kapitlet skal vi se nærmere på barnefamilienes økonomi med fokus på inntektsutviklingen til barnefamiliene fra 1990 og frem til 2000 (siste tilgjengelige årgang i Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk). Både utviklingen i inntektsnivå og inntektens sammensetning vil bli belyst med vekt på de ulike overføringer som barnefamiliene mottar. Det gis tall for par med barn og enslige forsørgere. Barnefamiliene grupperes etter både yngste barns alder og etter antall barn. Videre gis det også en beskrivelse av utviklingen i inntektsfordelingen blant ulike typer barnefamilier. Kapitlet avsluttes med en kort beskrivelse av barnefamiliens formue og gjeldsbelastning.¹

1.1 Datagrunnlag og metode

I dette kapitlet er Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger benyttet som datagrunnlag. Denne undersøkelsen omfatter de aller fleste skattepliktige og skattefrie kontantinntektene som lønnsinntekter, næringsinntekter, ulike kapitalinntekter (renteinntekter, aksjeutbytte mv.) og ulike overføringer (f.eks. barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte og sosialhjelp). Verdien av ulike offentlige tjenester (f.eks. skole og barnehage), ulønnet hjemmeproduksjon (f.eks. barnepass) samt inntekt av egen bolig basert på markedsverdi er ikke omfattet av inntektsstatistikken.

Det inntektsbegrepet som ofte benyttes av Statistisk sentralbyrå til å måle økonomiske ressurser, er *inntekt etter skatt*. Dette inntektsbegrepet framkommer som summen av yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, fratrukket utlignet skatt og negative overføringer (betalt under-

holdsbidrag og tvungen pensjonspremie i arbeidsforhold). For de fleste individer vil dette begrepet tilsvare det beløpet som er disponibelt til forbruk og sparing.

Opplysninger om husholdningssammensetning er basert på intervju. Som husholdning er regnet alle personer, uansett slektsforhold, som er fast bosatt i boligen, og som har felles kost.

En vanlig metode for å sammenligne inntekten til husholdninger med ulik størrelse og sammensetning er beregne *husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet*. Denne inntekten beregnes ved å dividere husholdningens samlede inntekt etter skatt med summen av de ulike husholdningsmedlemmenes forbruksenheter. Disse forbruksenhetene kan beregnes på ulike måter, avhengig av hvilken ekvivalensskala som velges.

Det er utledet en hel rekke typer av ekvivalensskalaer, basert på forskjellige tilnærminger. I beregningene inngår en parameter E som gir uttrykk for antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. Den varierer mellom 0 og 1. Jo større E er, desto mindre er stordriftsfordelene i husholdningene. I dette kapitlet er den såkalte kvadratrotskalaen benyttet, hvor husholdningsinntekten divideres med kvadratroten av antall husholdningsmedlemmer. Denne skalaen gir en $E=0,5$. Med kvadratrotskalaen holder det at en husholdning med to voksne og to barn har en inntekt som er to ganger så høy som inntekten til en enslig for å oppnå det samme velferdsnivået (for bruk av andre skalaer se SSB Rapport 2003/8).

1.2 Barnefamiliens inntektsnivå og inntektssammensetning

1.2.1 Inntektsnivå

Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger viser at par med barn i alderen 0–17 år, hadde en inntekt etter skatt per forbruksenhet som lå 12 prosent høyere enn inntekten til alle husholdninger i 1990. I 2000 hadde dette inntektsforspranget økt til 16 prosent.

¹ Dette kapitlet er en forkortet versjon av Mads Ivar Kirkeberg, Epland J., Hagesæther N. og Steinkellner A. (2003): Barnefamiliers inntektsutvikling 1990–2000. Rapport 2003/8, Statistisk sentralbyrå

For enslige forsørgere med barn i alderen 0–17 år viser statistikken at inntektsnivået til denne gruppen ligger klart under nivået til «gjennomsnittshusholdningen», og at inntektsnivået relativt sett har falt noe på 1990-tallet.² Gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet utgjorde 76 prosent av inntekten til alle husholdninger i 1990 og 74 prosent i 2000.

Inntektsnivået øker med barnas alder...

Hvis vi deler inn husholdningene med enslige forsørgere etter det yngste barnets alder finner vi at inntektsnivået øker med barnas alder. Enslige forsørgere med yngste barn i alderen 0–3 år hadde i 1990 en inntekt per forbruksenhet som utgjorde 59 prosent av inntekten til alle husholdninger. Tilsvarende inntektsnivå i 1990 for enslige forsørgere med yngste barn i aldersgruppene 4–5 år og 6–17 år var henholdsvis 67 og 86 prosent. Det relative inntektsnivået til enslige forsørgere med de aller yngste barna (0–3 år) har holdt seg uforandret frem til 2000, mens for enslige forsørgere med eldre barn har inntektsnivået falt noe i perioden.

Par med barn, uansett yngste barns alder, hadde i 1990 en inntekt etter skatt høyere enn gjennomsnittet for alle husholdninger. Frem til 2000 har det relative inntektsnivået økt for disse barnefamiliene. Best ut kommer par med barn i alderen 6–17 år som i 2000 hadde en ekvivalentinntekt 23 prosent høyere enn for alle husholdninger.

... men synker med antall barn

Ser en på antall barn i familien istedenfor barnas alder viser inntektsstatistikken at det relative inntektsnivået synker med antall barn i husholdningen.³ Par med ett barn har den høyeste inntekten per forbruksenhet. I 1990 lå inntekten til disse barnefamiliene 21 prosent høyere enn den totale gjennomsnittsinntekten for alle husholdninger. Det relative inntektsnivået hadde ikke endret seg frem til

2000 for disse familiene. Statistikken viser igjen at enslige forsørgere har en langt lavere inntekt per forbruksenhet enn par med barn. Enslige forsørgere med ett barn, hadde i 2000 en ekvivalentinntekt som lå 54 prosent under inntekten til par med ett barn. Enslige forsørgere med 2 eller flere barn⁴ hadde i 2000 en tilsvarende inntekt som lå 74 prosent under inntekten til par med to barn, og 66 prosent under inntekten til par med tre eller flere barn.

Sammenligning med husholdninger uten barn

Sammenligner en med inntektsnivået til andre husholdningstyper uten barn, viser inntektsstatistikken for 2000 at par hvor eldste person er under 45 år, og par hvor eldste person er i alderen 45–64 år har en ekvivalentinntekt som ligger henholdsvis 8 og 28 prosent høyere enn inntekten til par med barn 0–17 år. I 1990 var inntektsforskjellen henholdsvis 12 og 21 prosent. Enslige forsørgere med barn 0–17 år hadde en inntekt i 2000 som tilsvarte 59 prosent av inntektsnivået til yngre par uten barn (eldste person under 45 år), og bare halvparten av nivået til middelaldrene par uten barn (45–64 år). Avstanden mellom enslige forsørgere og par uten barn ble større i løpet av 1990-tallet. I 1990 hadde for eksempel enslige forsørgere et inntektsnivå som var henholdsvis 61 prosent og 56 prosent av det yngre og middelaldrende par uten barn hadde.

Enslige personer i aldersgruppene under 45 år og 45–64 år hadde i 1990 en ekvivalentinntekt på henholdsvis 88 og 92 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger. Dette var et inntektsnivå henholdsvis 16 og 21 prosent høyere enn hos enslige forsørgere med barn 0–17 år. I 2000 hadde disse forskjellene i inntektsnivå falt til henholdsvis 9 prosent sammenlignet med enslige under 45 år, mens inntektsforskjellen var den samme sammenlignet med enslige 45–64 år.

1.2.2 Inntektsutvikling

Barnefamiliene blant inntektsvinnerne på 1990-tallet

Hvordan har inntektsutviklingen vært innenfor de ulike husholdningstypene i perioden 1990 til 2000? Statistisk sentralbyrås inntektsundersøkelse for husholdninger viser at barnefamiliene er blant inntektsvinnerne på 1990-tallet. Spesielt gjelder dette par med barn. Par med barn i alderen 0–17 år hadde en inntektsvekst på 31 prosent fra 1990 til 2000 (målt i 2000-kroner). Til sammenligning var den gjennomsnittlige inntektsveksten for alle hus-

² For at inntektsbegrepet skal være sammenlignbart over hele perioden 1990–2000 er noen av overføringene som først ble inkludert i SSB sin inntektsstatistikk i andre halvdel av 1990-tallet, utelatt. Noen av disse er spesielt rettet inn mot enslige forsørgere, f.eks. stønad til barnepass og utdanningsstønad. Inntektsnivået til enslige forsørgere vil derfor relativt sett ligge noe høyere.

³ I den tidsseriefilen fra Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse som er benyttet her er antall barn begrenset til 0–16 år (ikke 0–17 år).

⁴ På grunn av for få observasjoner i Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse kan det ikke skilles på enslige forsørgere med 2 barn og 3 eller flere barn slik det gjøres for par med barn.

holdninger på 27 prosent. Enslige forsørgere med barn i alderen 0–17 år har ikke hatt den samme høye inntektsveksten, men inntektene har likevel økt med gjennomsnittlig 23 prosent også for denne gruppen barnefamilier. Til sammenligning har enslige under 45 år og enslige 65 år og eldre, hatt en dårligere inntektsutvikling enn for enslige forsørgere totalt sett, mens enslige i aldersgruppen 45–64 år har hatt om lag den samme inntektsveksten som enslige forsørgere fra 1990 til 2000. Blant par uten barn er det par med eldste person under 45 år som kommer dårligst ut, med en inntektsvekst på 27 prosent. Par med eldste person i alderen 45–64 år har hatt den høyeste inntektsveksten fra 1990, med gjennomsnittlig 37 prosent.

Statistikken viser at det ikke er så store forskjeller i inntektsveksten på 1990-tallet mellom par med barn i ulike aldersgrupper. Den gjennomsnittlige inntektsveksten fra 1990 til 2000 ligger på 30–35 prosent. Sterkest har inntektsveksten vært i andre halvdel av 1990-tallet, dvs. sammenfallende med den generelle konjunkturoppgangen i perioden.

Når en grupperer par med barn etter antall barn i husholdningen, viser statistikken at inntektsveksten på 1990-tallet har vært noe mer forskjellig enn gruppering etter yngste barnets alder viser. Det er de barnerike familiene som har hatt den beste inntektsutviklingen i perioden. Blant par med 3 eller flere barn økte inntekten med hele 42 prosent i perioden 1990 til 2000, den sterkeste inntektsveksten blant alle husholdningstypene. Blant par med ett barn eller to barn var tilsvarende økning på henholdsvis 26 og 34 prosent.

Blant de enslige forsørgerne er det de med de yngste barna (0–3 år) som hadde den sterkeste inntektsveksten på 1990-tallet (27 prosent), fulgt av enslige forsørgere med barn i alderen 6–17 år (20 prosent). Dette er også vist i andre analyser av inntektsutviklingen for enslige forsørgere (se Andersen, Birkeland, Epland og Kirkeberg 2002). Svakest inntektsutvikling hadde enslige forsørgere med barn i alderen 4–5 år med 14 prosent vekst fra 1990 til 2000. Resultatene for denne gruppen må imidlertid tolkes med forsiktighet på grunn av få observasjoner i datagrunnlaget. Grupperer vi de enslige forsørgerne etter antall barn finner vi den motsatte tendensen av hva vi finner for par med barn. Inntektsveksten har vært dårligst for husholdningene med 2 eller flere barn (14 prosent), og best for enslige forsørger med bare ett barn (31 prosent).

1.2.3 Inntektssammensetning

Par med barn – to inntekter mer vanlig på 1990-tallet

Inntektssammensetningen har gjennom perioden vært relativ lik for de tre gruppene av par når vi grupperer etter yngste barnets alder (0–3 år, 4–5 år og 6–17 år). Yrkesinntekt er den klart viktigste inntektskilden i hele perioden med en andel på godt over 80 prosent av familiens samlede inntekt, men med en svakt fallende tendens. Andelen yrkestilknyttede viser likevel at to yrkesinntekter i disse barnefamiliene har blitt mer vanlig på 1990-tallet. Blant familier med yngste barn i alderen 0–3 år har andelen med to yrkestilknyttede økt fra 61 prosent i 1990 til 68 prosent i 2000. Blant par med barn i alderen 4–5 år har andelen med to yrkestilknyttede økt enda mer fra 60 prosent i 1990 til 74 prosent i 2000. Blant par med eldre barn, 6–17 år, har yrkestilknytningen ikke økt så mye siden den allerede i 1990 var på 73 prosent, og økte til 79 prosent i 2000.

Kapitalinntekter økt betydning

Kapitalinntektene har doblet seg i betydning fra 1990 til 2000, spesielt for par med yngste barn eldre enn tre år. For både par med yngste barn 4–5 år og 6–17 år utgjorde kapitalinntektene om lag 10 prosent av samlet inntekt i 2000, sammenlignet med en andel på om lag 5 prosent i 1990. Det er spesielt i andre halvdel av 1990-tallet at kapitalinntektene har fått en økt betydning som inntektskilde. Dette må ses på bakgrunn av den sterke økningen i aksjeutbytte og realisasjonsgevinster i denne perioden (Statistisk sentralbyrå, 2002). Blant par med de yngste barna, 0–3 år, har kapitalinntektens andel av samlet inntekt ligget på 3–5 prosent gjennom hele 1990-tallet.

Barnetrygden viktigste overføring for mange

Ulike økonomiske støtteordninger er en viktig inntektskilde for mange barnefamilier, og er ment å minske forskjellene i økonomiske levekår mellom ulike typer barnefamilier, og over livsløpet. Overføringenes betydning som andel av familiens samlede inntekt vil avhenge av antall barn i husholdningen og barnas alder. Blant par med de yngste barna, 0–3 år og 4–5 år, har ulike overførings andel av samlet inntekt ligget på rundt 10 prosent gjennom hele 1990-tallet, mens blant par med eldre barn utgjør overføringene en noe mindre andel (om lag 8 prosent). Barnetrygden er den klart viktigste enkeltoverføringen for disse barnefamiliene.

Blant par med barn under skolepliktig alder har barnetrygden hatt en andel på 5 prosent av samlet inntekt gjennom store deler av 1990-tallet, for å falle til en andel på 3–4 prosent i 2000. For par med barn 6–17 år har barnetrygden hatt en andel på 3 prosent av samlet inntekt gjennom hele perioden 1990 til 2000. Kontantstøtten som ble innført i 1998 utgjør 3 prosent av familieinntekten i 2000 til par med barn i alderen 0–3 år. Ulike pensjoner fra folketrygden betyr lite for par med barn (1–2 prosent). Andre overføringer som sosialhjelp og bostøtte har også svært liten gjennomsnittlig betydning for denne gruppen barnefamilier.

Overføringenes betydning øker med økende antall barn

Yrkesinntektens andel av samlet inntekt utgjør fortsatt over 80 prosent uavhengig av antall barn, men andelen er litt fallende etter hvor mange barn det er i familien. Årsaken er at overføringenes betydning øker med økende antall barn i familien. Overføringene utgjorde 8, 9 og 12 prosent av samlet inntekt i 2000 for par med henholdsvis ett, to eller tre og flere barn. Overføringenes betydning i forhold til samlet inntekt har ligget relativt konstant på 1990-tallet. Viktigste overføringen er som tidligere nevnt barnetrygden som utgjør 8 prosent av inntekten til par med 3 eller flere barn, sammenlignet med omlag 2 prosent blant par med bare ett barn. Deretter følger ulike ytelser fra folketrygden med en andel på 2 prosent og kontantstøtten med 1 prosent av samlet inntekt. For disse to overføringene er det ingen forskjell mellom par med forskjellig antall barn.

Enslige forsørgere – annen inntektssammensetning enn for par med barn

Enslige forsørgere har en annen inntektssammensetning enn hva er tilfellet for par med barn. Inntekt fra arbeid er en viktig inntektskilde, men betyr langt mindre for disse barnefamilienes økonomi. I 1990 utgjorde yrkesinntekten om lag 40 prosent av samlet inntekt for enslige forsørgere med barn 0–3 år og 4–5 år. For enslige med barn i alderen 6–17 år er yrkesinntekten viktigste inntektskilde med en andel av samlet inntekt på 65 prosent. I 2000 hadde yrkesinntekten gjennomsnittlig den samme økonomiske betydningen for enslige forsørgere med de aller yngste barna, mens andelen hadde økt til 47 og 70 prosent for henholdsvis de med yngste barn 4–5 år og 6–17 år. Ifølge Kjeldstad og Rønsen (2001) kan den økte yrkesdeltakingen blant enslige forsørgere i stor grad forklares med

konjunkturutviklingen i andre halvdel av 1990-tallet. En oversikt viser at tre av fire enslige forsørgere med yngste barn i alderen 6–17 år hadde yrkestilknytning i 2000. Blant enslige forsørgere med barn i alderen 0–3 år og 4–5 år var andelen henholdsvis 48 og 42 prosent. Grupperer vi etter antall barn finner en at yrkestilknytningen faller med økende antall barn. I 2000 hadde yrkesinntekten en andel på 65 prosent blant enslige forsørgere med ett barn og 55 prosent blant de med to eller flere barn.

I motsetning til par med barn har kapitalinntekter kun en marginal betydning for enslige forsørgere med en andel på 1–2 prosent av samlet inntekt gjennom hele 1990-tallet.

Overføringer er viktigste inntektskilde for enslige forsørgere med småbarn

Ulike overføringer er viktigste inntektskilde for enslige forsørgere med barn under skolepliktig alder. Blant enslige forsørgere med barn i alderen 0–3 år og 4–5 år utgjorde overføringene henholdsvis 60 og 55 prosent av samlet inntekt i 1990. Blant enslige forsørgere med eldre barn (6–17 år) betydde overføringene mindre i 1990 (30 prosent). I takt med økende yrkesdeltakelse i andre halvdel av 1990-tallet har overføringer som inntektskilde minsket litt i betydning, men var fortsatt i 2000 den viktigste inntektskilden for enslige forsørgere med yngste barn 0–3 år (58 prosent) og 4–5 år (52 prosent). Blant de med barn i alderen 6–17 år hadde overføringer en andel på 27 prosent i 2000.

Overgangsstønad – viktigste enkeltoverføring for eneforsørgere

Den viktigste enkeltoverføringen er pensjoner fra folketrygden, hovedsakelig overgangsstønad, som utgjorde 27 prosent av samlet inntekt i 1990 for enslige forsørgere med de aller yngste barna (0–3 år) og 22 prosent for de med yngste barn 4–5 år. For enslige forsørgere med yngste barn 6–17 år var tilsvarende andel i 1990 på 10 prosent. Frem til 2000 har det skjedd kun små endringer i denne typen overførings andel av samlet inntekt. Andersen, Birkeland, Epland og Kirkeberg (2002) viser også at andelen enslige forsørgere som mottar ytelser fra folketrygden har ligget relativt konstant på 1990-tallet. I 1999 mottok 53 prosent av de enslige forsørgerne ytelser fra folketrygden, mens tilsvarende andel var 55 prosent i 1990.

Av andre overføringer som også utgjør en relativt stor del av de enslige forsørgernes inntekter kan nevnes barnetrygd og underholdsbidrag. Dis-

se to overføringenes andel av samlet inntekt har ligget relativt stabilt gjennom 1990-tallet. Barne-trygden betyr mest for eneforsørgere med småbarn (0–3 år) med en andel på 12–13 prosent av samlet inntekt, fulgt av enslige forsørgere med barn 4–5 år (10–11 prosent) og eneforsørgere med større barn (7–8 prosent). Underholdsbidrag fra tidligere partner eller bidragsforskudd fra det of- fentlige har en andel på 6–8 prosent av samlet inntekt uavhengig av yngste barn alder.

Det har også blitt mer vanlig at eneforsørgerne mottar bostøtte. I 1999 mottok 20 prosent av ene- forsørgerne bostøtte, men gjennomsnittlig har denne overføringen liten betydning for økonomien (andel på 1–2 prosent av familieinntekten). Størst inntektsmessig betydning har ordningen for enslige forsørgere med de yngste barna.

Det er en overrepresentasjon av sosialhjelps- mottakere blant enslige forsørgere. I 1999 mottok drøyt 17 prosent av eneforsørgerne en slik økono- misk hjelp. Andelen som mottar sosialhjelp har likevel gått noe ned på 1990-tallet (Andersen, Bir- keland, Epland og Kirkeberg 2002). Igjen er det for eneforsørgere med de yngste barna at overførin- gen har størst betydning for familiens økonomi. I 1990 utgjorde sosialhjelp 8 prosent av familieinn- tekten til de med yngste barn 0–3 år, mens for eneforsørgere av yngste barn 4–5 år og 6–17 år utgjorde denne stønaden 3–4 prosent i 1990. I 2000 hadde andelen falt til 3 prosent for eneforsørgere med de aller yngste barna, og 1 prosent blant øvri- ge eneforsørgere.

I 2000 utgjorde kontantstøtten 6 prosent av samlet familieinntekt blant enslige forsørgere med yngste barn 0–3 år.

Ser vi på overføringenes betydning for enslige forsørgere etter antall barn i husholdningen, har naturlig nok slike inntekter størst betydning for de som forsørger mange barn, blant annet på grunn av at disse mottar mer i barnetrygd og underholds- bidrag. Det er likevel en tendens i retning av at overføringsandelen har gått noe ned for enslige forsørgere i løpet av 1990-tallet, men at dette først og fremst gjelder for de eneforsørgerne som bare har ett barn. I 1990 utgjorde for eksempel over- føringene 40 og 44 prosent av samlet inntekt til enslige forsørgere med henholdsvis ett barn og to eller flere barn. I 2000 var denne andelen redusert til henholdsvis 31 for enslige med ett barn og 41 prosent for enslige med 2 eller flere barn.

1.2.4 *Inntektsnivå og inntektssammensetning for ektepar med barn og samboerpar med barn*

Ektepar med barn har høyere inntekt enn samboerpar med barn

Ektepar har et høyere inntektsnivå enn samboer- par og inntektsforskjellene har økt mellom disse barnefamiliene på 1990-tallet. Gjennomsnittlig ekvivalentinntekt i 2000 til ektepar med ett barn ligger 9 prosent høyere enn for samboerpar med ett barn. I 1990 var inntektsforskjellen på 7 pro- sent.

Tilsvarende har ektepar med flere enn ett barn en inntekt som ligger 16 prosent høyere enn blant samboerparene med to eller flere barn. I 1990 var det nesten ingen inntektsforskjell mellom disse to familietyperne.

Årsaken til inntektsforskjellene er først og fremst å finne i at samboerparene i gjennomsnitt er yngre enn ekteparene, har yngre barn og dermed en lavere yrkesaktivitet. Hovedinntektstakeren blant ekteparene er i gjennomsnitt 5 år eldre enn hovedinntektstakeren blant samboerne. Sammen- lignedes eksempelvis gjennomsnittlig yrkesinntekt blant ektepar og samboere med ett barn finner en at ekteparene har en arbeidsinntekt som ligger nesten 20 prosent høyere i 2000.

Høyest inntektsvekst for ektepar med flere barn

Ektepar med barn har hatt en høyere inntekts- vekst på 1990-tallet enn hva er tilfellet for sam- boere med barn. Spesielt sterk inntektsvekst har ektepar med flere barn hatt med en økning på 40 prosent fra 1990 til 2000. Mye av denne inntekts- veksten skjedde på slutten av 1990-tallet og skyl- des ikke bare økte yrkesinntekter, men også en sterk økning i kapitalinntektene. Kapitalinntekte- nes andel av samlet inntekt for denne familietyper økte fra 4 prosent i 1995 til 11 prosent i 2000.

Ektepar med ett barn har hatt en økning i sin inntekt på 29 prosent i samme periode, mens sam- boere med ett barn eller flere barn hadde en inn- tektsvekst fra 1990 til 2000 på henholdsvis 26 og 22 prosent.

Inntektssammensetningen blant ektepar og samboere med barn er relativ lik, men overførin- ger har en noe større betydning for familieinntek- ten til samboere med flere barn sammenlignet med ektepar med flere barn.

1.2.5 Inntektsnivå og inntektssammensetning for barnefamilier med innvandrerbakgrunn

Tidligere studier har vist at barnefamilier med vestlig landbakgrunn har et inntektsnivå relativt likt det for norske barnefamilier, mens inntektsnivået til barnefamilier med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn ligger til dels mye lavere (se bla. Kirkeberg 2001). Inntektsnivået vil være påvirket av en rekke faktorer som blant annet innvandringsårsak, landbakgrunn og botid i landet. Eksempelvis vil det være store inntektsforskjeller mellom innvandrerfamilier som har kommet som flyktninger på 1990-tallet sammenlignet med familier til arbeidsinnvandrere som kom til landet på 1970-tallet. Det er derfor viktig å være klar over at gjennomsnittstall kan skjule store forskjeller når barnefamilier fra ikke-vestlige land grupperes sammen. Med ikke-vestlige land menes land i Øst-Europa, Asia, Afrika, Mellom og Sør-Amerika samt Tyrkia.

Store inntektsforskjeller mellom norske barnefamilier og barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn

Barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn har et langt lavere inntektsnivå enn blant norske barnefamilier. Ikke-vestlige par med yngste barn i alderen 0–6 år hadde i 1994 en familieinntekt som lå 38 prosent under inntekten til tilsvarende norske familier. For ikke-vestlige par med eldre barn, 7–19 år, utgjorde inntektsforskjellen hele 60 prosent i 1994, sammenlignet med norske familier med barn i samme aldersgruppe. Dårligst ut kommer likevel ikke-vestlige enslige forsørgere med barn 0–19 år. Disse innvandrerfamilierne hadde i 1994 en inntekt nær halvparten av norske småbarnsfamilier. Inntekten lå i samme år i gjennomsnitt 40 prosent lavere enn hos enslige forsørgere uten innvandrerbakgrunn.

Økte yrkesinntekter blant innvandrerfamilierne med barn

Fra 1994 til 2000 har inntektsnivået til ikke-vestlige barnefamilier bedret seg noe i forhold til norske familier. En viktig årsak til dette er økt inntreden på arbeidsmarkedet i takt med økende botid i landet, spesielt blant flyktninger fra Øst-Europa (Kirkeberg 2001). Ser en på inntektssammensetningen til barnefamilierne med innvandrerbakgrunn har

yrkesinntektens andel av familiens samlede inntekt økt for alle fra 1994 til 2000. Størst har økningen i yrkestilknytning vært for ikke-vestlige enslige forsørgere. Diverse overføringer utgjør likevel en viktig inntektskilde for innvandrerfamilierne. Blant ikke-vestlige innvandrerpar med yngste barn 0–6 år (hovedinntektstaker 25–55 år) hadde diverse overføringer en andel på 24 prosent i 2000 sammenlignet med 10 prosent blant tilsvarende norske par. For par med eldre barn, 7–19 år, er forskjellene mindre i overføringenes betydning for familieøkonomien, henholdsvis 16 prosent for innvandrerpar og 7 prosent for norske par. Blant ikke-vestlige enslige forsørgere i alderen 25–55 år med barn 0–19 år, er overføringer gjennomsnittlig viktigste kilde til livsopphold med en andel på 56 prosent i 2000, sammenlignet med 31 prosent blant norske enslige forsørgere i samme aldersgruppe. Ytelser fra folketrygden, barnetrygd og sosialhjelp er blant de viktigste overføringene til barnefamilier med innvandrerbakgrunn. I tillegg har kontantstøtten en større økonomisk betydning for disse barnefamilierne sammenlignet med norske barnefamilier.

1.3 Barnefamiliens inntektsfordeling

Økte inntektsforskjeller

Som vi alt har vært inne på så har barnefamilierne vært blant inntektsvinnerne på 1990-tallet. Men har inntektsveksten vært like stor for alle grupper av barn, eller har noen barn hatt en bedre utvikling i husholdningsinntekten enn andre, slik at de økonomiske forskjellene ble større i perioden? En måte å studere utviklingen i ulikhet på, er å se hvor store stykker av «kaken» eller totalinntekten som tilfaller ulike inntektsklasser over tid. Dersom en deler alle barn under 18 år inn i ti like store grupper, også kalt desiler, får en et bilde på hvor stor del av all inntekt disse inntektsklassene disponerer. Dersom inntektene hadde vært helt likt fordelt blant barna ville hver gruppe fått 10 prosent hver av «kaken» eller av totalinntekten.

Det viser seg at de økonomiske forskjellene er relativt store blant barn, og at forskjellene har blitt større på 1990-tallet. I 2000 disponerte den «fattigste» tidelen av barna 4,3 prosent av all inntekt, mens den rikeste tidelen fikk 23,6 prosent. Den rikeste tidelen hadde med dette et inntektsnivå som var 5,5 ganger høyere enn den fattigste tidelen. Går vi ti år tilbake i tid hadde barn i den høyeste inntektsklassen kun 4 ganger så høy husholdningsinntekt som den fattigste tidelen. Det går videre fram at ulikheten først og fremst økte mellom 1995 og 2000.⁵

⁵ Dette betyr at den økte ulikheten ikke kan forklares med endringer i datagrunnlaget som følge av endrede skatteregler – slik for eksempel skattereformen i 1992 var årsak til.

På tross av økte forskjeller har likevel også barn med de laveste husholdningsinntektene hatt en positiv inntektsutvikling på 1990-tallet. Ser vi på hvordan utviklingen i gjennomsnittsinntekter har vært for de ulike desilgruppene mellom 1990 og 2000, viser det seg at alle grupper har hatt en solid realvekst. De barna som tilhørte den «fattigste» tidelen av barn i 2000, hadde for eksempel en gjennomsnittsinntekt som var 22 prosent høyere enn det barna i tilsvarende inntektsklasse hadde i 1990. Utviklingen i gjennomsnittsinntekter sammenfaller i stor grad med konjunktorene. Mens inntektsveksten var meget beskjeden i første halvdel av 1990-tallet, – en periode preget av svak vekst i økonomien, har det funnet sted en kraftig inntektsvekst i perioden etter 1995. Det er imidlertid ingen av gruppene som kan vise til tilsvarende inntektsutvikling som barna i den høyeste inntektsklassen. I 2000 hadde barna i denne inntektsklassen (desilgruppe 10) en gjennomsnittlig ekvivalentinntekt som var nesten 70 prosent høyere enn det barn i tilsvarende inntektsklasse hadde ti år tidligere, og mesteparten av denne inntektsveksten kom etter 1995.

Den sterke inntektsveksten til barna i den høyeste inntektsklassen må ses på bakgrunn av utviklingen i kapitalinntektene i perioden, særlig da økningen i utbetalt aksjeutbytte og gevinster som vi tidligere har nevnt. I 2000 ble det utbetalt rekordstort aksjeutbytte til husholdningene. Aksjeutbytte og andre kapitalinntekter går hovedsakelig til husholdninger med de høyeste inntektene (Statistisk sentralbyrå, 2002).

En kan dermed konkludere med at de økonomiske forskjellene blant barn økte betydelig i perioden, men at alle barn likevel fikk det bedre. De mest velstående barna økte sin del av «inntektskaken» i løpet av 1990-årene, på bekostning av de mindre velstående barna. Men på grunn av at kaken som skal fordeles var mye større på slutten av perioden enn på begynnelsen, fikk alle barn et større «kakestykke»!

Ser vi nærmere på inntektsfordelingen innen ulike typer av barnefamilier viser det seg at ulikheten særlig ser ut til å ha økt innen husholdningstypen par med barn, mens inntektsforskjellene har endret seg lite eller faktisk blitt noe redusert, blant enslige forsørgere. Det ser videre ut til at det først og fremst er innen de litt mer «etablerte» barnefamilieene at ulikheten har økt, for eksempel blant par med to eller flere barn eller blant par der yngste barn ikke lenger er i førskolealder (se for øvrig SSB Rapport 2003/8).

Barnefamilieene klatrer i inntektsfordelingen

En annen måte å studere endringer i inntektsfordelingen på, er å sammenligne ulike gruppers relative plassering i den generelle inntektsfordelingen over tid. Dersom en husholdningstype for eksempel øker sin andel nederst i inntektsfordelingen, kan dette tolkes som at det innen denne husholdningstypen har blitt flere som har blitt hengende etter i inntektsutviklingen, sammenlignet med gjennomsnittshusholdningen. På samme måte så vil en høyere andel i den øverste delen av inntektsfordelingen kunne tolkes som at mange i denne husholdningsgruppen har hatt en bedre utvikling enn befolkningen generelt. Det må likevel presiseres at selv om noen barn befinner seg i den laveste inntektsklassen, så betyr ikke dette at de er «fattige». Det vil jo alltid måtte være noen husholdninger som plasserer seg i den nederste delen av fordelingen, når vi deler husholdningene inn i like store grupper. Derimot så er en slik inndeling vel egnet til å belyse endringer som finner sted i sammensetningen av de ulike inntektsklassene, om noen grupper klatrer eller faller i inntektsfordelingen.

Slike endringer i inntektsfordelingen kan belyses ved å dele alle husholdningene inn i fire like store grupper, sortert stigende etter inntekt etter skatt per forbruksenhet. Dette er altså samme metode som vi benyttet tidligere, men med den forskjell at vi nå deler befolkningen inn i firedelsgrupper (kvartiler) og ikke tidelsgrupper (desiler). Hver kvartil omfatter altså 25 prosent av alle husholdninger. Dersom noen grupper av barnefamilier har mer eller mindre enn 25 prosent i hver inntektsklasse, kan dette tolkes som at denne husholdningstypen er over- eller underrepresentert i de ulike inntektsklassene.

Det viser seg at det er store forskjeller når det gjelder hvor i inntektsfordelingen ulike grupper barnefamilier plasserer seg. Hovedforskjellen går som forventet mellom barnefamilier med henholdsvis en eller to forsørgere. I 2000 var for eksempel nesten 37 prosent av alle par med barn der yngste barn var i aldersgruppen 6–17 år å finne i den høyeste inntektsklassen, mens bare 4 prosent var i den laveste. Dette står i klar kontrast til enslige forsørgere med barn i alderen 4–5 år, der bare 2 prosent hadde så høye inntekter at de havnet i den høyeste inntektsklassen, mens godt over halvparten (54 prosent) var å finne i den laveste inntektsklassen. På tross av slike store forskjeller barnefamilieene imellom, er det grunnlag for å påstå at barnefamilieene i løpet av 1990-tallet klatret oppover i inntektsfordelingen. En gruppe som klart har for-

bedret sin relative situasjon, er husholdninger med de yngste barna. Det ble for eksempel klart færre, både par og enslige med barn i alderen 0–3 år, i den laveste inntektsklassen mellom 1990 og 2000. En annen gruppe som også har flyttet seg oppover i fordelingen er de barnerike familiene. Blant par med 3 eller flere barn gikk andelen i den laveste klassen ned fra 11 prosent i 1990, til 8 prosent i 2000. Det ble også færre enslige forsørgere med 2 eller flere barn i laveste inntektsklasse i samme periode, selv om denne husholdningstypen fremdeles var kraftig overrepresentert i den laveste inntektsklassen i 2000 (43 prosent).

Inntektssammensetningen for barn i ulike inntektsklasser

Som vi tidligere har vist har barnefamilier generelt en sterk tilknytning til arbeidsmarkedet, og arbeidsinntekter utgjør den dominerende inntektskilden for de fleste husholdninger med barn. Det er imidlertid klare forskjeller når det gjelder hvilke typer husholdningsinntekter som er viktigst for barn i ulike inntektsklasser.

Det viser seg at overføringene har en klart utjevne funksjon på inntektsfordelingen blant barn. For den tidelen av barna med lavest husholdningsinntekt per forbruksenhet kom i 2000 vel halvparten (52 prosent) av samlet husholdningsinntekt i form av overføringer, mens yrkesinntektene utgjorde om lag 47 prosent. Overføringene betyr relativt mye også for den nest «fattigste» tidelen av barna, med en andel på om lag en tredel av samlet inntekt. Overføringsandelen faller deretter gradvis med stigende inntekt. For den rikeste tidelen av barna utgjør overføringene kun 3 prosent av samlet husholdningsinntekt. Dette står i kontrast til utviklingen i yrkesinntektene, som utgjør en stadig større andel av samlet inntekt etter hvert som inntektsnivået øker. Betydningen av yrkesinntekten er størst for barna i desilgruppe 6–9, med en andel på nær 90 prosent av samlet husholdningsinntekt. For den aller rikeste tidelen er imidlertid yrkesinntektene noe mindre viktig, med en andel av samlet inntekt på om lag 70 pro-

sent. For denne gruppen av barn utgjør kapitalinntektene en betydelig del av samlet husholdningsinntekt (28 prosent).

Skatten øker progressivt med stigende inntektsnivå til og med nest høyeste inntektsklasse (desilgruppe 9). Når skatteandelen ikke øker ytterligere for den rikeste tidelen, skyldes dette at en stor del av husholdningsinntekten til disse barna kommer i form av kapitalinntekter, som beskattes lavere enn arbeidsinntekter.

Hvilken betydning de ulike inntektene har for barnas husholdningsøkonomi henger i stor grad sammen med foreldrenes yrkesaktivitet. Vi har tidligere sett at for eksempel enslige forsørgere er overrepresentert i den nederste delen av inntektsfordelingen, blant annet fordi mange her står utenfor arbeidslivet, mens par med barn, der ofte begge foreldrene er yrkesaktive, oftere er å finne i den øvre delen av inntektsfordelingen. Det viser seg derfor at det er sterk sammenheng mellom tallet på yrkestilknyttede i husholdningen og hvor barna plasserer seg i inntektsfordelingen. Blant barn i den laveste inntektsklassen var mer enn halvparten (52 prosent) uten noen yrkestilknyttede i husholdningen, mens en stor gruppe (41 prosent) hadde bare én yrkestilknyttet. Blant barna i de to neste inntektsklassene (desilgruppe 2 og 3) er det éninntektsfamiliene som dominerer, med en andel på mellom 50 og 60 prosent. Deretter blir det stadig mer vanlig at barna har minst to yrkesaktive i husholdningen. Andelen kulminerer i desilgruppe 9, der 9 av 10 barn har begge foreldrene i arbeid. Blant den aller rikeste tidelen av barna faller imidlertid andelen med to yrkestilknyttede ned til 83 prosent.

1.4 Barnefamiliers formue og gjeld

Formuesopplysningene som kommer fra skattelikningen, likningsformuen, kan ofte være misvisende. Dette skyldes først og fremst at likningsverdien på boliger som regel er mye lavere enn boligernes egentlige verdi⁶ (omsetningsverdi). Dette fører igjen til at realkapitalen blir verdsatt for lavt. Dermed virker det som om husholdningene har lavere nettoformue enn det de egentlig har. Dette gjelder i særlig grad for par med barn der mange er selveiere og mange har store boliger (Lyngstad og Andersen, 2002).

Mer finansformue ...

For par med barn i alderen 0–17 år har brutto finanskapital (verdien av bankinnskudd, aksjer, obligasjoner mv.) økt jevnt og trutt i perioden fra

⁶ En undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå viste at for alle selveide boliger som ble omsatt i 1999, så utgjorde ligningsverdien om lag 20 prosent av salgssummen. Dyre boliger har lavere relativ ligningstakst enn billigere boliger. Dette gjelder gjennomgående for alle typer boliger over hele landet. Undersøkelsen viste også at boliger som omsettes for mer enn 2 millioner kroner hadde en ligningstakst på gjennomsnittlig 11 prosent av salgssummen, mens for boliger omsatt for under en halv million kroner, utgjorde ligningsverdien i gjennomsnitt 36 prosent av omsetningsverdi (Statistisk sentralbyrå, 2001).

1992 til 2000. I 1992 var brutto finanskapital målt i 2000-kroner i gjennomsnitt 171 900 kroner. I 2000 var det tilsvarende beløpet 376 100 kroner, dvs. en økning i faste priser på vel 200 000 kroner. Det er særlig etter 1996 at økningen i finanskapitalen har vært stor.

Enslige forsørgere har også hatt en positiv utvikling i brutto finanskapital. Økningen fra 1992 til 2000 var på 54 700 2000-kroner. Sammenlignet med par med barn har likevel enslige forsørgere lite penger på bok, med en gjennomsnittlig finansformue på 114 000 kroner i 2000.

Også realkapitalen har økt blant barnefamiliene på 1990-tallet, men i noe mindre grad, ifølge formuesstatistikken, enn finanskapitalen. Dette har nok sin årsak i at realkapitalen er verdsatt så lavt i likningsdataene. Særlig blant par med barn, der altså eierandelen er høy, har trolig boligformuen økt betydelig i perioden etter 1992, og i mye sterkere grad enn det ligningsverdiene reflekterer. Boligformuen er trolig mye lavere for enslige forsørgere. Her har undersøkelser vist at relativt mange i denne gruppen er leietakere. Dette betyr igjen at parfamilies realformue er sterkere undervurdert i formuesstatistikken, enn tilsvarende formue blant de enslige forsørgerne.

... og mer gjeld

I gjennomsnitt hadde alle husholdninger 415 000 kroner i gjeld i 2000. Det er barnefamilier som har mest gjeld. Par med barn var den gruppen med høyest gjeld i 2000, med i gjennomsnitt 835 500 kroner. Gjeldsutviklingen blant par med barn var preget av stabilitet i første halvdel av 1990-tallet, etterfulgt av en betydelig vekst etter 1994. Gjeldsutviklingen blant barnefamiliene henger nøye sammen med utviklingen i boligpriser i perioden.

Også for enslige forsørgere har gjelden økt betydelig mellom 1990 og 2000. Når vi sammenligner gjeldsøkningen til eneforsørgere og par med barn, er det eneforsørgerne som relativt sett hadde den sterkeste gjeldsøkning i perioden. I 2000 hadde enslige forsørgere en gjennomsnittlig gjeld på 367 000 kroner.

På tross av økt gjeldsopptak i perioden har andelen husholdninger med svært høy gjeld i forhold til inntekt, endret seg lite. Blant barnefamiliene er det i gruppen av enslige forsørgere vi finner den største andelen med mye gjeld i forhold til inntekt, dvs. med en gjeld som er over tre ganger så stor som samlet inntekt. I 2000 hadde 10 prosent av de enslige forsørgerne en gjeld som oversteg tre ganger den samlede husholdningsinntekten. Tilsvarende tall for par med småbarn (0–6 år) og par med

større barn (7–17 år), var hhv. 7 og 6 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2002).

Redusert rentebelastning etter 1993, deretter stabilitet

Husholdningenes rentebelastning avhenger av størrelsen på gjelda, rentenivået og størrelsen på den inntekten en har til å betjene lånene.

De fleste husholdningstyper hadde en mye høyere rentebelastning på begynnelsen av 1990-tallet enn på slutten. Hovedforklaringen er det betydelige rentefallet som fant sted i 1993. På tross av at rentenivået økte igjen mot slutten av 1990-tallet og at husholdningene fikk økt gjeld, har dette ikke ført til dramatiske endringer i rentebelastningen til barnefamiliene.

Husholdninger med barn har i hele tiårsperioden hatt størst renteutgifter i forhold til samlet inntekt. Spesielt har de med små barn større renteutgifter enn de med store barn. I 2000 utgjorde gjeldsrentene 10 prosent av samlet husholdningsinntekt for par med barn under 7 år. Dette var en noe høyere andel enn perioden 1996–98, men likevel klart lavere enn tidlig på 1990-tallet, da rentene utgjorde nærmere en femtedel av inntekten.

Enslige forsørgere er også en gruppe med høye renteutgifter i forhold til inntekten. I 2000 utgjorde rentene 9 prosent av samlet inntekt. Men også for denne gruppen av barnefamilier tyngtet rentene klart mer i perioden før det store rentefallet i 1993, enn senere i perioden.

Referanser

Andersen, A. S., E. Birkeland, J. Epland og M. I. Kirkeberg (2002) : Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere, 2001. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2002/20

Kjeldstad, R. og M. Rønsen (2001): Enslige forsørgere på arbeidsmarkedet. Virkninger av stønadsendring og skiftende konjunkturførhold, Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol. 4, No. 3, Universitetsforlaget.

Kirkeberg, Mads Ivar (2001) : Innvandrerhusholdningenes inntekter 1994 og 1998: Færre ikke-vestlige innvandrere med lav inntekt, Samfunnspeilet 2/2001, Statistisk sentralbyrå

Lyngstad, J. og A. S. Andersen (2002): Utviklingen i boforhold 1987–1997. Rapport til Boligutvalget. Rapporter, 2002/3, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2001): Selveide boliger, forholdet mellom ligningstakst og salgssum, 1999, Dyre boliger har lav ligningstakst. <http://www.ssb.no/emner/05/03/sbolig/>.

Statistisk sentralbyrå (2002): Inntekts- og formuesstatistikk for hushald, 2000. Auka hushald-

sinntekt – større forskjellar. <http://www.ssb.no/emner/05/01/ifhus/>.



