



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Det juridiske fakultet

Aleneomsorg i likestillingsperspektiv

Natalia Aleksejevna Ushakova

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2016

Til sammen 17.838 ord



INNHOLDSFORTEGNELSE

I. Innledning

1.1	Trygderett og oppgavens tema	s. 4
1.2	Aktualitet og problemstilling	s. 5
	1.2.1 Overgangsstønadens betydning for barnas oppvekstkår	s. 6
	1.2.2 Stønadens betydning for likestilling mellom kjønnene	s. 8
1.3	Trygderettens metodiske særpreg - behov for en rettspolitisk drøftelse	s. 9
1.4	Oppgavens struktur	s. 10
1.5	Avgrensning	s. 11

II. Stønadens vekst, gullalder og fall

2.1	Vekst i stønaden til enslige forsørgere fra 1915 til 1971	
	2.1.1 Tilstanden før 1915 - fra fattighjelp til kommunal ansvar	s. 12
	2.1.2 De første kommunale ytelser til ugifte mødre	s. 13
	2.1.3 Første statlig ansvar for ugifte mødre	s. 14
	2.1.4 Inkorporering i folketrygdløven	s. 16
2.2	Overgangsstønadens glansealder fra 1971 til 1998	
	2.2.1 Separerte og skilte mødre blir med i ordningen	s. 16
	2.2.2 Like regler for alle med aleneomsorg	s. 17
2.3	Overgangsstønadens fall: 1998 – mai 2016	
	2.3.1 Omfattende endringer i stønadsordningen i 1998	s. 18
	2.3.2 Ytterligere styrking av arbeidslinjen	s. 20
	a) Endringene fra 01.01.2012	s. 20
	b) Endringene fra 01.01.2013	s. 20
	c) Endringene fra 01.01.2016	s. 21

III. Den politiske studien om reformene

3.1	Hensynet til moral og ekteskapsinstituttet	s. 24
3.2	Morsarbeid må verdsettes gjennom statsfinansiert mødrelønn	s. 25
3.3	Hensynet til enslige mødres dårlige kår	s. 25
3.4	Hensynet til barnas behov for omsorg: Omsorgen går foran lønnsarbeid	s. 26
3.5	Yrkesmessig attføring som middel for å kombinere omsorg og lønnsarbeid	s. 26
3.6	Fedres forsørgelsesplikt overfor ekspartner er overtatt av staten	s. 27
3.7	Hensynet til kvinnenes yrkesdeltakelse	s. 28
3.8	Alenemødre er som alle foreldre med små barn	s. 29
3.9	Vegen mot selvforsørgelse ligger gjennom aktivitet vs. fleksibilitet	s. 30

3. 10	Enslige forsørgere er passive stønadsmottakere som må aktiviseres	s. 31
3. 11	Videre underbygging av selvforsørgelsesformålet	s. 31
3. 12	Innvandrerpolitiske hensyn	s. 32
3. 13	Når omsorgen for barn har ingen vekt er det ikke behov for stønad	s. 35

IV. Vurdering

4. 1	Likestillingsidealet forutsetter likt fordeling av omsorgsarbeidet	s. 36
	4.1.1. Mye omsorgsarbeid hemmer selvforsørgelse	s. 38
4. 2	Ansvarsfordeling mellom foreldre i ekteskap	s. 39
4. 3	Ansvarsfordelingen mellom ugifte foreldre	s. 42
4. 4	Ansvarsfordelingen mellom foreldre etter samlivsbrudd	s. 43
4. 5	Morens selvforsørgelse er avhengig av farens deltakelse i omsorg	s. 45
4. 6	Økonomisk fordelaktig å velge barneomsorgen bort	s. 48
4. 7	Hensyn til barnet/a	s. 50
4. 8	Behovet for justering av politikken knyttet til aleneomsorg	s. 54

V. Tiltak for å fremme likestilling mellom kjønnene i aleneomsorgen

5. 1	Ansvar til den som forsømmer plikter	s. 55
5. 2	Overgangsstønad som kompensasjon for ekstraomsorg	s. 57

VI. Litteratur

6.1	Bøker	s. 60
6.2	Artikler	s. 60
6.3	Rapporter, statistiske analyser	s. 61
6.4	Lovregister	s. 62
6.5	Forarbeider	s. 63
6.6	Avgjørelser	s. 64
6.7	Internasjonale kilder	s. 64

Kap. I. Innledning

1.1 Trygderett og oppgavens tema

Det å leve i et materielt samfunn innebærer at tilfredsstillende av selv primære behov koster penger. En egen utgiftspost er oppfostring av barn. I dagens samfunn dekkes utgiftene fra tre hovedtyper av kilder: Arbeidsinntekt, forsørging fra ektefelle/ foreldre og trygdeytelser. Det vanligste er at de fleste kjøper mat, klær o.l. ved hjelp av arbeidsinntekt.

Imidlertid kan bestemte hendelser føre med seg inntektsbortfall eller manglende inntektsmuligheter. Grunntanken med trygdeytelsene er at samfunnet tar ansvar for den enkeltes hendelser/tilstander i livet som det er vanskelig å bære alene.¹

Dekning av trygderettslige utgifter skjer gjennom etablerte trygdesystem som baseres på at den arbeidsføre befolkningen samt arbeidsgivere betaler avgifter og premier til delvis dekning. Resten er tilskudd av staten v/ statsbudsjettet.

Trygdesystemet fungerer slik at i tilfelle en lovbestemt hendelse inntreffer, har man rett til enten en utbetaling som vil dekke ens livsopphold (istedenfor arbeidsinntekt), dekning av bestemte utgifter, eller begge deler. Livstilstandene som berettiger til ytelsene er definert i folketrygdloven.²

Aleneomsorgen for barn anses å kunne forhindre foreldrenes muligheter til å være i inntektsgivende arbeid (selvforsørgelse). Derfor får enslige foreldre, under visse andre vilkår, rett til overgangsstønning i en omstillingsperiode.³

Trygdeytelser er definert som en rettighet. Utgangspunktet er derfor at overgangsstønning ikke er behovsprøvd mot annet enn inntekt, men bestemmes av årsaken til stønningens behov, som er aleneomsorg.

¹ Tilstanden før vi fikk trygdesystemet var at familien hadde sterkere rettslige og moralske plikter til å ta seg av sine medlemmer. Ved industrialisering ble familiebandene svekket og det vokste fram et trygdesystem som siden slutten av 1800-tallet har gradvis overtatt oppgaven å støtte samfunnsmedlemmer i vanskelige livssituasjoner. Som alternative kilder for inntekt ved uforutsatte hendelser nevnes også formue, hjelp fra veldedige institusjoner, fattighjelp, se Kjørstad (2009) s. 23.

² Lov 28.02.97 nr.19 om folketrygd (deretter ftrl.) § 1-1.

³ Ftrl. kap.15.

Til sammenligning med de klassiske områdene for de europeiske trygdeordninger som yrkesskader, sykdommer, uførhet, tap av forsørger og høy alder, er overgangsstønad en moderne trygdeytelse.

Historisk sett var det høy barnedødelighet og dårlige kår hos barn av ugifte mødre som fikk samfunnet til å handle i retning av støtteordninger. Også i dag er en av de offisielle begrunnelser for ytelser til enslig mor, - barnas behov for en økonomisk trygg tilværelse. Reglene kan dermed sies å være med på å oppfylle barnekonvensjonens art. 2, som sier at barn ikke skal diskrimineres på grunnlag av foreldrenes stilling.⁴ I det 20. århundre har samfunnet innsett at aleneomsorgen vanskeliggjør selvforsørgelse.

I dag gis overgangsstønad til enslig mor eller far som midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn eller fordi vedkommende først etter en utdanningstid eller omstillingstid kan få arbeid.⁵ Hovedregelen i dag er at stønad gis til forsørgere med barn under åtte år i en engangs periode på tre år til sammen.⁶ Etter at barnet har fylt ett år oppstilles det et krav om yrkesrettet aktivitet som svarer til minimum 50 % av fulltidsarbeid.⁷ Overgangsstønad gir således rett til å ta seg fullt av omsorg i barnets første år og ½ omsorg i de påfølgende to år fram til barnet fyller 8 år, men ikke mer enn sammenlagt tre år etter at barnet ble født. Stønadens størrelse uten avkorting er 2,25 G (kr. 202.653 per år i 2015).⁸

Trygdellovgivningen realiserer i stor grad politiske målsetninger. Den endres derfor ofte, slik at ¼ del av Stortingets lovvedtak hvert år er endringer i trygdellovgivningen.⁹

De moderne politiske anskuelser er at overgangsstønad har mistet aktualitet. Disse bygger på oppfattelsen av at visse ting (endringer i kvinnenes rolle i samfunnet) påvirker andre (stønadsordningen) på bestemte måter (stønadsordningen hindrer kvinnenes selvforsørgelse). Dermed tror man at bestemte tilstander (aleneødrenes selvforsørgelse) oppnås, dersom samfunnet innrettes på en annen måte (avskaffer stønad).¹⁰

⁴ FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989 (deretter BK), som ifølge av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettsstilling i norsk rett (deretter menneskerettighetsloven) § 2 gjelder som norsk lov som etter § 3 skal gå foran annen lov i tilfelle motstrid.

⁵ Ftrl. §§ 15-1 og 15-5 (1).

⁶ Ftrl. §§ 15-5 (2), 15-8 (1), og 15-9.

⁷ Ftrl. § 15-6.

⁸ Ftrl. § 15-7.

⁹ Kjønnstad (2009) s. 45.

¹⁰ Se bl.a. Ot.prp.nr.8 (1996-1998) s. 29 -31; Prop. 7 L (2011-2012) s. 8; Innst.353 L (2014-2015) s. 7.

På denne bakgrunn argumenteres det for en norm med individuelt ansvar for forsørgelse hvor omsorgen for barn ikke gir status som arbeid som kan kreve innsats utover det som er mulig etter arbeidstid.¹¹

1.2 Aktualitet og problemstilling

Relasjonene mellom rett og samfunn generelt, og spesielt i perioder med rask utvikling, kan bli konfliktpregete. Problemet i denne sammenheng kan oppstå der simple justeringer av enkelte lovbestemmelser gjøres uten hensyn til lange utviklingslinjer, som menneskerettigheter, likestilling og barnerettigheter.¹² Om endringene i regelverket ikke vurderes opp mot disse store generelle utviklingslinjer, - kan enkeltjusteringene komme i konflikt med dem.

Slik kan normen om fulltidsarbeid (selvforsørgelse) virke diskriminerende overfor personer som ikke har forutsetninger for det eller har andre forpliktelser som det ikke ble tatt hensyn til ved regeljusteringen. Trygdelovens kap. 15 endres ut fra en forestilling om at begge foreldre deltar i barneomsorgen. Når denne forestillingen stemmer kun for noen foreldre, bidrar reglene til innskrenking av rettigheter til foreldre som ikke deler på omsorgen. Deres stilling blir således dårligere enn stillingen hos foreldrene ellers.

Oppgaven avdekker konflikt mellom regeljusteringene av ftrl. kap 15 og likestillingsprinsippet samt manglende vektlegging av hensynet til barn. På denne bakgrunn vises det til at jussen fremdeles har utfordringer med tilpasninger til nye forhold som er knyttet til forandringer i det grunnleggende verdilandskap og samfunnsutvikling på området for aleneomsorg.

1.2.1 Overgangsstønadens betydning for barnas oppvekstkår

Allerede i 1999 ble det notert at enslige forsørgere med overgangsstønad har langt dårligere kår enn andre barnefamilier. Barn av enslige forsørgere har mer enn tre ganger høyere risiko

¹¹ Prop. 14 L (2014-2015) s. 11.

¹² Dalberg-Larsen (2005) s. 78-79.

for å være fattige enn øvrige barn.¹³ I tillegg til dårlige materielle kår, har barn av enslige forsørgere som ikke har lønnet arbeid, betydelige helseproblemer og svakt sosialt nettverk, noe som går ut over barnas trivsel og levekår.¹⁴

Sammenlignet med de fleste innbyggerne i Norge, faller de enslige forsørgere utenfor mønsteret om stadig bedre inntekts- og levekårsutviklingen fordi disse er fortsatt overrepresentert nederst i inntektsfordelingen og har den trangeste økonomien her i landet.¹⁵ Sosialhjelpstatistikken viser at mellom 20 og 30 % av mottakere av stønaden må i tillegg søke økonomisk sosialhjelp.¹⁶

Dette innebærer at en del aleneforeldre fremdeles har utfordringer med å forsørge seg selv og barnet/a.¹⁷ Og selv om forholdene for barnets oppvekst over tid er fundamentalt forbedret også i tilfeller der barna vokser opp med bare en forelder, er det klart at ytelsene etter folketrygdlovens kapittel 15 fremstår som sikkerhet og økonomisk trygghet for de aktuelle familier.

Derfor er det høyt sannsynlig at innskjerpingene i stønadsordningen påvirker negativt de aktuelle barnas oppvekstkår. Nedtrappingen av stønadsordningen, er dermed på kollisjonskurs med både den politiske målsetningen om fattigdomsbekjempelsen¹⁸ og også generelt med det endrede synet på barns behov og omsorg som intensiv og krevende arbeid med stor betydning for utviklingen av det enkelte barn.¹⁹

Under forutsetning av at det ikke er påvist en entydig årsakssammenheng mellom stønadsordningens generøsitet og yrkesdeltaking blant enslige forsørgere,²⁰ kan derfor slike justeringer fremstå som uforsvarlige overfor barn som de berører.

¹³ St.meld.nr.50 (1998-1999) s. 125.

¹⁴ Syltevik (2015) s. 334.

¹⁵ Se "Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013", SSB rapport, 2013/32.

¹⁶ Syse (2013) s. 148.

¹⁷ Ifølge Syltevik (2015) har 1/3 del av de enslige forsørgere ikke hatt trygd, mens ¼ del aldri hatt lønnsinntekt. De resterende hadde kombinert trygd og lønnsinntekt, eller levde kun på trygd i kortere eller lengre perioder, se s. 333.

¹⁸ Se f. eks. St.meld. nr.16 (2006-2007) at Regjeringen vil føre aktiv politikk for å redusere forskjellene i samfunnet med målet om å minske klasseskille, redusere den økonomiske skjevfordelingen og bekjempe fattigdom og andre former for marginalisering, på s. 7.

¹⁹ Syltevik (2015) s. 335.

²⁰ Det er utvist skepsis overfor en slik sammenheng, se Kjelstad, Rønsen, SSB – rapport, 2002 s. 12.

1.2.2 Stønadens betydning for likestilling mellom kjønnene

I dag argumenteres det for tilstanden hvor alenemødre som alle andre samfunnsmedlemmer må kunne forsørgere seg selv.²¹ Den utvalgte fokuseringen på selvforsørgelse skyver imidlertid søkelyset bort fra det faktum at alenemødre bærer en større omsorgsbyrde sammenlignet med både barnets fedre og også parforeldre.

Statistikken viser at det er kun under 5 % menn som har omsorg for barn alene. Dersom barnets alder tas i betraktning, - nærmer tallet seg ”0” der det gjelder omsorgen for små barn (under skolealder).²² Dette innebærer at selv om fedre er pålagt plikter overfor sine barn, er fordelingen av barneomsorgen fremdeles skjevt mellom mødre og fedre.²³

Som følge av en større omsorgsbyrde får alenemødre ofte problemer med selvforsørgelsen (som i sin tur resulterer i dårlige levekår).²⁴ Deres utgangspunkt for inntektsgivende arbeid er dermed ikke likt utgangspunktet til barnets fedre. Når utgangspunktet ikke er det samme, aktualiserer dette problematikken om likestilling.

Likestillingen oppnås enten dersom kvinner og menn får leve likt, eller hvor de lever ulikt, men likevel like godt. På grunn av at omsorgsbyrden ikke fordelt likt, fremstår aleneomsorgen som et samfunnsforhold hvor kvinner og menn lever ulikt. For at de skal leve like godt også i denne henseende,²⁵ må virkningene av den ekstra omsorgsbyrden elimineres.

Overgangsstønaden fremstår i denne sammenheng som en viss økonomisk kompensasjon. Selv om stønaden ikke alltid sikrer tilstrekkelige midler til livsopphold, er den med på å bidra til kvinnenes økonomiske sikkerhet og deres verdighet gjennom selvstendighet.²⁶

²¹ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) s. 35.

²² Det er også stor forskjell mellom å være enslig mor og enslig far. det ikke er ”hvem som helst av fedre” som blir enslige forsørgere. Eneforsørgerfasen arter seg annerledes for dem fordi de er eldre, har bedre utdanningsbakgrunn, og er mer etablert i yrkeslivet. De får ene-ansvaret for større barn og deres eneforsørgerfase blir ofte ganske midlertidig. Enten fordi barna deres blir store og selvstendige i løpet av relativt kort tid, eller fordi de raskere finner ny ektefelle eller får barn med ny samboer, se Kjeldstad (1998) s. 23.

²³ NAV statistikk: Ugifte, skilte og separerte forsørgere med overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn. 31. desember 2006-2015.

²⁴ Se om betydningen av omsorgsomfanget for selvforsørgelse se hos Kjeldstad (1998), s. 16 flg.

²⁵ Lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (deretter likestillingslov) § 1 (1) b).

²⁶ Om stønadens betydning for kvinners muligheter til å komme seg ut av uønskede forhold les hos Brækhus (2009).

Utgangspunktet om at enslige forsørgere som alle andre med små barn skal forsørge seg selv,²⁷ må derfor for likestillingsskyld relativiseres. Spesielt gjelder dette under forutsetning av at yrkesmuligheter står i en direkte sammenheng av omfanget av aleneomsorgen.

1.3 Trygderettens metodiske særpreg - behov for en rettspolitisk drøftelse

Utgangspunktet er at rettskildene i trygderetten de samme som i andre deler av rettssystemet. Imidlertid er rettskildelæren utformet med sikte på den tradisjonelle rettsstatens regler og ikke med sikte på velferdsstatens regler. Slik var det i 1980-1990 en bred oppfatning i norsk rettsteori at rettsdogmatikk ikke fullt ut passer på sosialrettens område. Den tradisjonelle rettskildelæren ble ansett å være utviklet med henblikk på andre rettsområder enn områder hvor forvaltningsorganer stort sett var enerådende. Dette førte til at man innskrenket seg til kun å beskrive praksis på lavere nivåer uten å ta hensyn til resultatets ”godhet”.²⁸

Imidlertid for de svakstilte grupper med trygdeinntekter som livsgrunnlag, er det viktig at rettsprinsipper som rettferdighet og rimelighet også får plass i de trygderettslige drøftelser. Dersom en ny kunnskap og dypere innsikt i rettsreglene skal vinnes på området for trygderetten, er det viktig å plassere fenomenet i et større rettslig perspektiv.²⁹

Med hensyn til aleneomsorgen er situasjonen dessuten slik at folketrygdlovens forarbeider inneholder ikke begrepsapparatet for å gjennomføre fullverdige vurderinger om hvordan hverdagen blir for barnet når den enslige forsørgeren må klare seg uten stønad, eller hvordan hverdagslivet vil arte seg for de enslige forsørgere som er i heltidsjobb osv.³⁰

Uten en slik drøftelse er det imidlertid umulig å få fram det ”særegne” med en enslig forsørgers livssituasjon. Grunnlaget for vurderingen av om aleneomsorgen skiller seg ut fra situasjonen til folk flest forsvinner. Dette fører til en tilstand hvor det er på grunn av mangler i begrepsapparatet trekkes konklusjoner om at stønadsordningen er overflødig.

²⁷ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) s. 35.

²⁸ Kjøenstad (2009) s. 45

²⁹ Dette gjelder desto mer i fravær av prejudikat- avgjørelser fra Høyesterett på området. Per april 2016 er det kun én avgjørelse på lovdata.no knyttet til håndhevelse av regler i ftrl. kap. 15, se Rt. 2009 s. 619.

³⁰ Sverdrup (1999) s. 115.

I denne sammenheng vil en rettspolitisk drøftelse bidra med å rette oppmerksomhet mot aleneomsorgen som rettslig fenomen og danne grunnlag for et nytt og mer tidsriktig utforming av stønadsordningen.

En ufullstendig utforming av stønadsreglene bidrar både til økete forskjeller mellom kvinner og menn samt mellom alenemødre og parforeldre og også til økt barnefattigdom. I stedet for en økt selvforsørgelse blant alenemødre, kan slike regler medføre en rekke utilsiktede virkninger som er med til å skape nye problemer.

Når overgangsstønad har en essensiell betydning for levekår til kvinner med svake ressurser og deres barn, argumenteres det i oppgaven at en så radikal politisk justering som innskrenkningen av stønad til barnets første år, - fremstår som en ubalansert politisk handling som strider mot prinsippet om like muligheter for kvinner og menn.

1.4 Oppgavens struktur

Ettersom oppgaven er rettspolitisk, vil de enslige foreldres rettsstilling de lege lata beskrives og anses utilfredsstillende der det gjelder samsvar med grunnleggende likestillingsnormer samt et bredere barneperspektiv. Verdien av å likestille kjønnene med hensyn til selvforsørgelse gjennom verdsettelsen av omsorgsarbeid legges til grunn for argumentasjonen om hvordan gjeldende rett burde være.

Den gjeldende rettstilstand er et resultat av både en historisk utvikling og også en utvikling av underliggende allmennpolitikk rundt spørsmålet om aleneomsorgen. For en mer fullkommen forståelse av endringsstrømmene, starter fremstillingen derfor med et historisk perspektiv. Deretter beskrives regelendringene slik de kommer fram i offentlig politikk (oppgavens kapittel II og III). Her bygger framstillingen på mitt eget og andres arbeid om utviklingen av støtteordningen.

På bakgrunn av to første kapitler blir det i kapittel IV presentert en drøftelse av konflikten mellom målsetningen om selvforsørgelse for alenemødre og den langsiktige politiske linjen om likestilling mellom kjønnene samt barneperspektiv. For denne delen av oppgaven er

spørsmålet i hvilken grad endringene i støtteordningen til enslige forsørgere er i overensstemmelse med den dominerende ideologi om likestilling.

Til slutt vil jeg i kap. V komme med noen argumenter for en utforming av stønadsordning som samsvarer bedre med likestillingsidealet.

Oppgaven bygger generelt på juridisk og samfunnsvitenskapelig forskning innenfor temaet trygdeytelser og familiepolitikk med hovedvekt på støtteordningen til enslige forsørgere.

Oppgavens bidrag blir at den fremstiller regelendringene i utvikling og viser deres tilknytning til politisk argumentasjon fra starten i 1915 og fram til i dag. I tillegg setter den tidligere arbeid i et likestillingsperspektiv. Dette valgte perspektivet tillater å besvare spørsmålet om grunnlaget for særlige rettigheter for enslige mødre i dag, positivt.

1. 5 Avgrensning

Overgangsstønden er en trygdeytelse som sikrer midler til livsopphold for en forsørger med aleneomsorg for barn. Fremstillingen tar utgangspunkt i situasjonen til aleneforeldre med friske barn. Oppgaven avgrenses mot tilfeller hvor omsorgen er tynget av barnets tilstand.³¹

Selv om andre støtteordninger som er i høyeste grad relevant, det være seg både øvrige ytelser etter ftrl. kap. 15 (som stønad til barnetilsyn eller tilleggsstønader)³², og også etter andre lover (som bl.a. fostringstilskot, barnetrygd og kontantstøtte),³³ vil disse av hensyn til oppgavens omfang kun kort nevnes når de passer naturlig inn i fremstillingen.

Ettersom problemstillingen hører under rettspolitisk kategori, inkluderer fremstillingen ikke en detaljert fremstilling av stønadsvilkårene. Vilkårene blir derfor kun belyst ut fra hovedformålet om å illustrere alenemødrenes rettslige stilling i samfunnet.

³¹ Ftrl. § 15-8 (3).

³² Ftrl. §§ 15-10 og 15-11.

³³ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (deretter bl.) kap.8, lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd kap.3, og lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantsstøtte til småbarnsforeldre (deretter kontantsstøtteloven).

Kapittel II. Stønadens vekst, gullalder og fall

2.1 Vekst i stønaden til enslige forsørgere fra 1915 til 1971

2.1.1 Tilstanden før 1915 - fra fattighjelp til kommunal ansvar

I 1915 var familiens rollemodeller bestemt knyttet til ulikhet på grunn av kjønn. Mannen var familiens overhode med suveren styringsmyndighet i økonomiske og personlige forhold både for ektefelle og for umyndige barn. Ved å ha så omfattende styringsrett, - hadde faren også mye ansvar. Han skulle nemlig forsørge hele familien.

Bak denne ulikheten lå et syn på hvordan samfunnet og familieforholdene burde ordnes. Derfor var også rettsreglene utformet med sikte på at kvinnene var trukket ut fra det inntektsgivende arbeidet og hadde i stedet rollen som ”husforvalter” for ektemannen og omsorgsgiver for barn(a). Hver av foreldre oppfylte slik sin egen klart avgrensede rolle.

Seksuallivet har vært betraktet som noe som utelukkende hørte til ekteskapet. Å få barn utenfor ekteskap var en skam, med fødsler i dølgsmål og illegale aborter som resultat.³⁴

Selv om andelen av slike barn var lav³⁵, - befant de aktuelle mødre og barn seg i en vanskelig situasjon: Mange levde i fattigdom. De hadde i liten grad mulighet til å etablere eget hushold og det var få mødre som mottok bidrag fra fedrene.

De lønnsarbeidende mødre kunne ikke ha barna hos seg fordi det ble for vanskelig å kombinere omsorgen for barna og lønnsarbeid. Dette førte til at spedbarn født utenfor ekteskapet var særlig utsatt for dødelighet.³⁶ Denne omstendighet vakte bekymring under et generelt fall i ekteskapeleg fertilitet på slutten av 1800-tallet.³⁷

³⁴ Seip (1994) s. 175-185.

³⁵ Statistikken er usikker. I perioden 1700- 2000 antas andelen barn født av ugifte ikke samboende mødre å variere mellom 3 – 10 %, Stjernholm Fehn (2003) s. 44.

³⁶ Statistisk Sentralbyrå viste at dødsrisikoen for barn født utenfor ekteskap i det første leveåret var dobbelt så stor som for barn født i ekteskap, og at forskjellen mellom barn i de to gruppene stadig økte. Den høye dødeligheten skyldtes i at mange barn ble satt bort til fremmede hvor de fikk kunstig ernæring i stedet for morsmelk. Dette sammen med dårlig hygiene førte til sykdom med dødelig utfall, se https://snl.no/Castbergske_barnelover (mars 2016).

³⁷ Blom (2015) s. 319.

Det var et uttalt ønske blant mange å gi disse barna et sterkere rettsvern. Også tanken om å avlaste fattigvesenet var en annen grunn til at ansvaret for disse barna var tidlig blitt rettet mot fedre.³⁸

2.1.2 De første kommunale ytelser til ugifte mødre

Det første skrittet på vegen mot et bedre vern for ugifte mødre og deres barn var vedtakelsen av de Castbergske barnelover i 1915.³⁹ Dette var en sosialpolitisk nyskaping som skulle bedre den sosiale, juridiske og økonomiske stilling for ugifte mødre og deres barn.

Lov 10. april 1915 nr. 3 om barn, hvis forældre ikke har indgaat egteskap med hverandre bidro til at det ble lettere å klarlegge farskapet,⁴⁰ og fedrenes plikt til å betale oppfostringsbidrag til barnet ble lovfestet samt et visst underholdsbidrag til moren.⁴¹

Lov 10. april 1915 nr. 2 om forsorg for barn sørget for at både ugifte, enker eller de forlatte⁴² av ektemannen fikk en viss økonomisk støtte. Det ble lovfestet at mødre og barn som ble stående uten bidrag fra faren skulle sikres.⁴³ Ettersom bidrag nå kunne bli innkrevd av lensmann eller fogd, ble det derfor også langt vanskeligere for barnefaren å unndra seg forpliktelsene.⁴⁴

Kommunen skulle yte en trengende mor hjelp to uker før og i særlige tilfeller inntil seks måneder etter fødselen. Refusjonen fra den bidragspliktige kunne kreves dersom det var mulig. Dette kan ses som foreløpig minimal ordning med bidragsforskudd.⁴⁵

Da tanken med loven var å forhindre den høye spedbarnsdødeligheten gjennom hvile for mor og barn omkring og etter fødsel (til forskjell fra ”fattighjelp”), kunne den anses som et skritt i retning av velferdsstaten.⁴⁶

³⁸ Allerede i 1763 ble det vedtatt en lov som forpliktet fedre til å bidra til underhold av barn født utenfor ekteskapet. Denne plikten ble igjen innskjerpet ved lovgivning i 1892 og 1899. Disse lovene fungerte imidlertid ikke godt fordi det var morens plikt å kreve fedrenes støtte. I tillegg kjente mødre sjelden sine rettigheter, se Stjernholm Fehn (2003) s. 40.

³⁹ De Castbergske barnelover besto av seks lover som var vedtatt den 10. april 1915 (iverksatt fra 1. januar 1916).

⁴⁰ Lov 10.04.1915 nr. 3 kap. II.

⁴¹ Lov 10.04.1915 nr. 3 kap. III, særlig §§ 20 og 21.

⁴² Lov 10.04.1915 nr. 2 § 5 ”Hjælp... tilstaaes gift kvinde” hvor det finnes påkrevd.

⁴³ Lov 10.04.1915 nr. 2 §§ 1-2 fastslo at kommunene skulle ha minimumsansvar for mødre og barn som av forskjellige grunn ble stående uten bidrag fra faren.

⁴⁴ Lov 10.04.1915 nr. 3, kap. IV.

⁴⁵ Lov 10.04.1915 nr. 2 § 7-8.

⁴⁶ Blom, (2015) s. 319.

Noen kommuner gjennomførte aktive tiltak for å støtte de ugifte mødre. - Innføringen av den kommunale morstrygden i Oslo (Kristiania) i 1920 et gjennombrudd når det gjelder målet om inntektssikring og økonomisk sikkerhet for alle grupper enslige mødre. Både enker, ugifte, skilte og separerte var inkludert fordi de hadde samme behov i egenskap av enslige mødre med barn.

For å kvalifisere for stønaden måtte den enslige moren ha bodd i Oslo (Kristiania) de foregående 10 år. I tillegg til pensjon fikk mor og barn fri legehjelp, medisin og sykehuspleie.⁴⁷ Ordninger for enslige forsørgere ble innført i flere kommuner utover det 20 århundre.⁴⁸

Støtten var ikke tilstrekkelig til å gjøre inntektsgivende arbeid unødvendig. - Ytelsene var satt lavt med den forutsetning at en del av forsørgelsen skulle skje ved eget arbeid. Det var gjort med at det var satt et "fribeløp" for egen inntekt uten at trygden ble beskåret. Fedrenes bidrag kom også i fradrag.⁴⁹

Likevel sto alenemødrenes forsørgelsesproblematikk ikke øverst på dagsordenen. Norske trygdeytelser grunnlagt på 1950-tallet var i stor grad knyttet opp mot deltakelse i arbeidslivet "Den som skulle nyte, må også yte". På grunn av at mange ugifte mødre var unge og uten arbeidserfaring, stilte de bakerst i "velferdskøen".

Familier som falt utenfor normalmønsteret hadde fortsatt behov for samfunnsstøtte.

På 1950-tallet ble det vedtatt flere lover som omhandlet ugifte mødre.⁵⁰ Men staten tok ikke på ansvaret for dem før 1964.

2.1.3 Første statlig ansvar for ugifte mødre

Med lov 20. juni 1964 om enke- og morstrygd påtok staten seg begrenset ansvar for enker og ugifte mødre. Lovens intensjon var å gjøre mødre i stand til å komme tilbake til arbeidslivet og bli selvforsørget på sikt.⁵¹ Slik bygget trygden på ervervsmessig behovsprøving hvor det

⁴⁷ Syltevik (2015) s. 330.

⁴⁸ I 1955 hadde halvparten av kommunene i Norge stønadsordninger av ulike slag for enslige mødre. I hovedsak var imidlertid disse reservert for enker, se Seip (1984) s. 178.

⁴⁹ R15-00-B15 s. 8

⁵⁰ Lov 09.12.55 nr. 5 om innkreving av underholdsbidrag ga det offentlige rett til å gå inn og kreve bidrag fra fedre som ikke betalte. To lover av 26.04.57 om bidragsforskott og om forsørgertrygd for barn, spikret fedrenes forsørgeransvar.

⁵¹ Enke- og morstrygdloven med endringer i lov 18.12.64 nr.6 § 5

avgjørende for tilståelse av støtte var vurderingen av i hvilken grad kvinnen hadde muligheter for å kunne ta inntektsgivende arbeid.⁵²

Målsetningen i denne loven var å gjøre enker og ugifte mødre selvforsørget gjennom yrkesmessig atferd. ⁵³ Støtten var ment i en overgangsperiode. Imidlertid var det ikke presisert noen aldersgrense for barn, hvor lenge det var ansett rimelig å være hjemme for å ta seg av omsorgen. Støtten opphørte bare når omsorgen for barn ikke lenger var til hinder for yrkesarbeid. ⁵⁴

Barnets fedre var forpliktet til å betale mødre to ulike bidrag som var satt relativt høyt og skulle trekkes fra overgangsstønad, - *"tilskott...for dei 3 siste månedene før ho føder"* og engangsbidrag *"utlegg med fødselen"*. ⁵⁵ Bidragene skulle gå til fradrag i sin helhet i ytelsene etter enke- og morstrygdsloven. ⁵⁶

Utover dette hadde fedre i alminnelighet ikke noen forpliktelser overfor barnets mødre. I tilfelle de likevel ytet noe bidrag, - ble det bestemt å ikke gjøre fradrag for dette. Overfor barnet betalte fedre *"fostringstilskot"*. ⁵⁷ Det ble ansett å tilkomme barnet og gikk derfor heller ikke til fradrag i trygdens ytelser. ⁵⁸

Selv om begrepet *"ugift mor"* ikke var definert i loven, var praksisen slik at ugift mor som levde sammen med barnets far ikke ble tilstått stønad fordi vedkommende ble ansett for å forsørge seg selv ved det arbeid hun utførte i hjemmet til beste for seg selv, barnet og barnets far. Det gjaldt også samboere. ⁵⁹

⁵² Ohldieck, Danielsen (1965) s. 7.

⁵³ Stønadsformene ble lagt opp slik at de som hadde muligheter for å bli selvforsørget, ble stimulert og hjulpet med sikte på oppnå en aktiv og uavhengig livsform, se Ohldieck, Danielsen (1965) s. 7.

⁵⁴ Syltevik (1996).

⁵⁵ Lov 21.12.56 nr. 10 om born utanom ekteskap § 27.

⁵⁶ Enke- og morstrygdloven § 11.

⁵⁷ Lov 21.12.56 nr. 10 om born utanom ekteskap §§ 25-26.

⁵⁸ Ohldieck, Danielsen (1965) s. 41-42.

⁵⁹ Ohldieck, Danielsen (1965) s. 23-24.

2.1.4 Inkorporering i folketrygdloven

Lov om enke- og morstrygd ble inkorporert i den første generelle folketrygdloven som kom i 1966. Imidlertid ble bestemmelsene om etterlatte og ugifte tatt inn i hver sitt kapittel⁶⁰ hvor vilkårene for rett til ytelser var forskjellig:

- Til forskjell fra etterlatte, var ytelser til ugifte mødre betraktet som en form for sosial hjelp (ikke opparbeidede rettigheter).⁶¹
- I forhold til lønnet arbeid ble enker og ugifte mødre også vurdert forskjellig: Gjenlevende ektefeller hadde rett til overgangsstønad ”så lenge omsorgen varte” og inntil barnet fylte 18 år.⁶² I forhold til ugifte mødre var det bestemt at stønaden skal stanses ”når omsorgen for barn ikke er til hinder for at forsørgeren blir yrkesaktiv.”⁶³ Denne alderen var presisert i forskrift⁶⁴ til å gjelde fullført 3. skoleår (ca. 10 år).

For begge grupper ble det gitt bestemmelser om avkorting av stønaden mot arbeidsinntekt.⁶⁵

2. 2 Overgangsstønadens glansealder fra 1971 til 1998

2.2.1 Separerte og skilte mødre blir med i ordningen

Stønadsordningen som var vedtatt ved enke- og morstrygdloven gjaldt ikke for separerte og skilte mødre. For denne gruppen ble det fremdeles lagt til grunn at de måtte bli forsørget først og fremst av den tidligere ektemann. Hadde de udekket behov, kunne de søke stønad etter lov om sosial omsorg.⁶⁶

⁶⁰ Ftrl. 17.06.66 kap. 10 og 12.

⁶¹ Til forskjell fra gjenlevende ektefeller som hadde rett til både stønad og pensjon, var ugifte mødre berettiget kun til en midlertidig ytelse, - overgangsstønad, se ftrl. 17.06.66 §§ 10-4,10-5 og 12-13.

⁶² Ftrl. 17.06.66 §§ 10-4 (3).

⁶³ Ftrl. 17.06.66 § 12-4 (3).

⁶⁴ FOR-1980-08-29-7 §§ 1 og 2.

⁶⁵ Ftrl. 17.06.66 §§ 10-5 nr. 3 og 12-3 (3).

⁶⁶ Ohldieck, Danielsen (1965) s.7, 36, og lov 5.06.64 nr. 2 om sosial omsorg.

En sterk økning i antallet skilsmisser førte imidlertid til vedtakelse av en ny midlertidig lov om stønad til fraskilte og separerte forsørgere.⁶⁷ Her fikk skilte og separerte mødre lovfestet rett til ytelser gjennom de kommunale sosialkontorene.

Reglene i denne lov var i store trekk lik folketrygdlovens bestemmelser for ugifte mødre. Forskjellen var at det offentlige var berettiget til refusjon av bidrag som stønadsmottakeren mottok til seg selv. Stønadsmottakeren kunne samtykke i at underholdsbidraget ble innbetalt direkte til kommunen, som administrerte stønaden. I så fall ble full overgangsstønad utbetalt. Det kunne settes som vilkår for rett til overgangsstønad at det kreves fastsatt underholdsbidrag fra den tidligere ektefelle eller at løpende bidrag kreves forhøyet.⁶⁸ Barnebidrag var opprinnelig uten betydning for stønaden.

I 1971 ble det imidlertid foreslått at barnebidraget skulle få betydning. Slik ble en fradragsregel også for barnebidrag innført.⁶⁹ Etter en senere lovendring fikk den midlertidige lovs § 5 en ny utforming, slik at overgangsstønad skulle nå reduseres med *”den del av det samlede underholdsbidrag stønadsmottageren og barna oppebærer som overstiger høyeste bidragsforskott om måneden for hvert barn»*.⁷⁰

Forsørgelsen av skilte og separerte mødre og barn aktiverte således ikke automatisk et statlig ansvar. I begynnelsen hadde staten kun sekundær ansvar slik at sikring av den økonomiske situasjonen til fraskilte og separerte kvinner med mindreårige barn primært skjedde gjennom fedrenes forsørgelsesplikt. Dette er til forskjell fra ugifte mødre som ikke hadde rett til bidrag fra barnefaren til seg selv.

2.2.2 Like regler for alle med aleneomsorg

Den midlertidige loven ble inkorporert i ftrl. kap 12 fra 1. januar 1981.⁷¹ Regelverket ble utvidet slik at både ugifte, skilte og separerte forsørgere fikk de samme stønadsformer på samme vilkår.⁷² En radikal endring var at menn for første gang kunne få stønad som enslig forsørger.

⁶⁷ Lov 17.12.71 nr. 119.

⁶⁸ I den fulle overgangsstønad skulle det gjøres fradrag for underholdsbidrag til moren, se midlertidig lov 17.12.1971 nr.119 § 5.

⁶⁹ Lov 21.04.72 nr. 19 og Ot.prp.nr. 34 (1971-1972).

⁷⁰ Lov 07.11.75 nr. 57 § 5 (2) a).

⁷¹ Lov 25.04.80 nr. 9.

⁷² Ot.prp.nr. 4 (1979-1980) s. 8.

Likeheten mellom ytelsene til fraskilte og ugifte mødre skulle blant annet oppnås gjennom anvendelsen av fradragsregelen for barnebidrag, som i 1972 gjaldt kun separerte og skilte mødre, også på ugifte mødre. Etter dette ble situasjonen til både ugifte, separerte og fraskilte at overgangsstønad kunne bli redusert som følge av barnebidrag. Forutsatt at de ikke samtykket til at bidraget skulle betales direkte til folketrygden, ville de hver måned få redusert stønad, men fullt barnebidrag (forutsatt at bidragspliktige betalte).⁷³

Straks ble imidlertid gjort obligatorisk en ordning hvor folketrygden foretok brutto utbetaling av stønad mot inntreden i forsørgerens krav på underholds- og barnebidrag som overskred det som til enhver tid er bestemt skal være høyeste bidragsforskudd etter forskutteringsloven.⁷⁴

Dette ble gjort med tanken om større økonomisk trygghet for forsørgeren da det var et stort antall av bidragspliktige som lå etter med sine innbetalinger eller unnlot helt å betale bidrag.⁷⁵ Fedrenes ansvar for mødrenes situasjon etter samlivsbruddet kom dermed i bakgrunnen.

Refusjonsregelen ble kritisert blant annet på bakgrunn av at den stred mot barnets rett til underholdsbidrag etter dagjeldende barneloven § 51 og 52.⁷⁶ Fra 1. mai 1990 ble refusjonsreglene endret til 70 %, ⁷⁷ og fra 1. oktober 2003 ble refusjonsreglene opphevet.⁷⁸

Stønadsordningen besto av stønad ved nedkomst, overgangsstønad som inntektssikring samt stønad til utdanning og stønad til barnetilsyn.⁷⁹

2.3 Overgangsstønadens fall: 1998 – mai 2016

2.3.1 Omfattende endringer i stønadsordningen i 1998

Samfunnsutviklingen med flere skilsmisser og samlivsbrudd førte til en drastisk økning i antallet enslige forsørgere som mottok overgangsstønad. Antallet økte med 77 % fra 1984 til

⁷³ Ftrl.17.06.66 § 12-3 (4) 2.pkt.

⁷⁴ Lov 26.04.57 nr. 4 § 4, og Innst.O.nr.2 (1980-1981).

⁷⁵ Ot.prpr.nr.5 (1980-1981).

⁷⁶ Se i Rt. 1987 s. 1004 på s. 1019.

⁷⁷ Lov 15.12.89 nr. 90.

⁷⁸ R-15-00-B15 s. 9.

⁷⁹ Ftrl.17.06.66 kap. 12.

1994.⁸⁰ Dette gjorde at staten foretok omfattende endringer i retten til overgangsstønad.⁸¹ Selvforsørgelsen ble særskilt fremhevet som formål med stønaden hvor lange stønadsperioder (maks 10 år) ansett å virke mot dette formålet.⁸²

Ved bestemte grep skulle staten gjøre enslige forsørgere selvhjulpne innenfor en betydelig kortere tid. I samsvar med "Arbeidslinja"⁸³ ble stønadsperioden vesentlig nedkortet, og arbeidskravene styrket. Endringene medførte innstramminger i flere henseende:

1) Stønadsperioden den enslige forsørgeren kunne være hjemme uten å forholde seg til arbeidsmarkedet ble kortet ned fra 10 år til 3 år.

2) Stønadstiden ble også kortet ned: Nå kunne overgangsstønad gis til det yngste barnet fyller åtte år (tidligere var 10 år), men ikke mer enn sammenlagt tre år etter at det yngste barnet ble født.

3) For første gang i det norske system for enslige forsørgere ble det stilt betingelser om en viss aktivitet i forhold til arbeidsmarkedet. Den enslige moren skulle enten være under utdanning på full tid, være i arbeid minimum halvparten av fulltid eller være tilmeldt arbeidsetaten som "*reell arbeidssøker*" når det yngste barnet fyller tre år. – Den arbeidsrettede aktiviteten var muligens ventet fra enslige mødre også før lovendringen. Nå ble det lovfestet.

4) Alenemødre som levde i et varig samboerforhold (mer enn 12 mnd. av de siste 18 mnd.) mistet fra 1999 retten til støtte.⁸⁴ Med dette ønsket lovgiveren å tilpasse stønadsordningen til faktiske familie- og samlivsformer (ikke bare formelt ekteskap), slik at valget av samboerform ikke skulle påvirke tilgang til offentlige stønader.

Således fikk enslige forsørgere fra 1999 en ordning med tre år ordinær stønadsperiode og mulighet til utvidelse inntil to år på visse vilkår, hvor perioden skulle aktivt brukes på å gjøre seg selvhjulpne.⁸⁵

⁸⁰ Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 67.

⁸¹ Endringene var gjort som oppfølging av *Velferdsmeldinga* (St.meld.nr.35 (1994-1995)) og var fulgt opp ved vedtak av lovforslag i Ot.prp.nr.8 (1996-1997) og Ot.prp.nr.24 (1997-1998).

⁸² Ot.prp.nr.8 (1996-1998) s. 31.

⁸³ St.mld.nr.35 (1994-95)

⁸⁴ Lov 18.12.98 nr. 86.

⁸⁵ Ftrl. kap. 15.

Det positive var at stønadsnivået ble øket da overgangsstønad ikke alltid var tilstrekkelig til å gi enslige forsørgere en rimelig levestandard.⁸⁶ Likevel innebar endringene vesentlig nedkorting av stønadsperioden.⁸⁷ Aleneforsørgere med barn over 8 år ble normalt ikke lenger berettiget til stønaden.

Dette har bidratt til at antallet enslige forsørgere med overgangsstønad har sunket. I 2002 var det vel 45 000 stønadsmottakere, mens tallet falt til 37 000 i 2006. Ved utgangen av 2010 var det om lag 23 000 personer som mottok overgangsstønad. For 2013 var det 21 200 og i 2015, - 21 651 mottakere.⁸⁸

Det reduserte antall stønadsmottakere betrakter lovgiver som indikasjon på at satsinga på «Arbeidslinja» har vært vellykket. Derfor ble det foretatt ytterligere innskjerping i retten til stønad.⁸⁹

2.3.2 Ytterligere styrking av arbeidslinjen

a) Endringene fra 01.01.2012:⁹⁰

Stønadsordningen ble hevdet å ha positiv effekt for de mottakere som brukte stønadstiden aktivt. Men perioden på tre år uten yrkesrelatert aktivitet ble ansett å kunne motvirke formålet om selvforsørgelse «for dei som ikkje er motiverte for arbeidslivet og for innvandrarkvinner med lite eller ingen skolegang».⁹¹

- **Kravet om yrkesaktivitet ble imidlertid ytterligere innskjerpet** for alle og skulle nå gjelde fra barnet fyller ett år.

b) Endringene fra 01.01.2013:⁹²

Senere ble lovgiveren også oppmerksom på at flere fødsler, - gir flere stønadsperioder og dermed forlenger passivitet. Derfor ble det innført

⁸⁶ En stor andel av stønadsmottakere hadde behov for sosial hjelp ved siden av stønaden, se Ot.prp.nr.8 (1996-1997) s. 35

⁸⁷ Se punkt 2.2.2

⁸⁸ NAV og samfunn, Familie – statistikk.

⁸⁹ Prop.7 L (2011-2012) s. 8.

⁹⁰ Lov 16.12.11 nr. 58.

⁹¹ Prop.7 L (2011-2012) s. 9

⁹² Lov 14.12.12 nr. 80.

- **Begrensning av nye stønadsperioder** slik at enslige forsørgere ikke lenger kunne motta ubegrenset antall treårsperioder med overgangsstønad i tilfelle de fikk nye barn.

Varigheten av nye perioder med overgangsstønad ble knyttet til det tidspunktet det nye barnet har rett til barnehageplass.⁹³ Med de nye barn fikk enslige forsørgere kun inntektssikring for å ivareta det nyfødte barnet fram til barnet fyller ett år. På denne måten var vedkommende sikret som ”de fleste yrkesaktive foreldre som har rett til lønnet permisjon.”⁹⁴

- **Krav om uforskyldt ledighet**

I stønadsordningen ble det innført nytt krav om uforskyldt ledighet.⁹⁵ - En enslig mor eller far har i utgangspunktet ikke lenger adgang til å avslutte et etablert arbeidsforhold umiddelbart før fremleggelsen av stønadskravet. Det er heller ikke lenger adgang til å avslutte et arbeidsforhold for å kunne finansiere utdanning med overgangsstønad i stedet for med vanlig studiefinansiering. - Dette er for å hindre tilpasninger i form av oppsigelser og fremme selvforsørgelsesformålet, slik at ”at regelverket ikke bidrar til at personer kan velge å motta stønad fremfor å være i arbeid.”⁹⁶

Fra 01.07.2014 utgjør årlig overgangsstønad 2,25 ganger grunnbeløpet.⁹⁷

c) Endringene fra 01.01.2016:⁹⁸

- **Samboerskapet likestilles med ekteskapet**

Endring i vilkåret som avgrensner mottakergruppen, ”enslig mor eller far”, slik at også kortvarige samboerskap fører nå til bortfall av stønaden.⁹⁹

- **Nytt barn med samme partner** (mens vedkommende mottar stønad) gjør at forsørgeren ikke anses som enslig mor eller far. Slik får den ikke rett til stønad med det nye barnet.¹⁰⁰

- **Opphold i Norge**

Retten til stønad er gjort i større grad avhengig av at stønadsmottakeren oppholder seg i Norge. En enslig forsørger som oppholder seg i utlandet i mer enn seks uker i løpet av de siste

⁹³ Stønadsperioden avgrenses etter når retten til barnehageplass inntreffer, uavhengig av om den enkelte faktisk søker om barnehageplass, se ftrl. § 15-8 (1) 2. pkt. og lov 17.06.05 nr. 64 § 12 a).

⁹⁴ Prop.13 L (2012-2013) s. 4.

⁹⁵ Ftrl. § 15-5 (3).

⁹⁶ Prop.13 L (2012-2013) s. 3.

⁹⁷ Lov 13.12.2013 nr. 105.

⁹⁸ Lov 19.06.2015 nr. 42.

⁹⁹ Ftrl. § 15-4 (3) 2. pkt.

¹⁰⁰ Ftrl. § 15-4 (3) 4. pkt.

12 mnd., - er ikke lenger berettiget til stønad dersom oppholdet ikke skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver.¹⁰¹

- ***Yrkesrettet aktivitet er et sentralt vilkår for stønad***

Både navnet og innholdet i den tidligere bestemmelsen som regulerte forpliktelsen til yrkesaktivitet i § 15-8 ble endret. Begrepet «*krav*» er byttet om med begrepet «*plikt*» for å markere «*at det å være i yrkesrettet aktivitet er et sentralt vilkår for rett til overgangsstønad*». ¹⁰² - Dette er en ytterligere presisering av det sentrale kravet, - at enslige forsørgere har rett til stønad kun dersom de forplikter seg til bestemte former for aktivitet.

- ***Bortfall av muligheten til videreutdanning, påbygning eller omskolering***

Før 2016 var aktivitetskravet tilfredsstilt med ”*all ordinær utdanning*”¹⁰³. Både utdanning som kunne gjøre det ”*lettere å få arbeid*” og som ville ”*gi arbeid med høyere inntekt*”, var godkjent som yrkesrettet aktivitet.¹⁰⁴ Utdanningen på minst 50 % av vanlig progresjon var ansett ”*klart*” å kunne ”*bedre stønadsmottakeres senere muligheter på arbeidsmarkedet*”.¹⁰⁵

Et strengere krav til utdannelse ble kun stilt dersom forsørgeren søkte utdanningsstønad (dekning av utgiftene i forbindelse med utdanningen) eller forlengelse av ordinære stønadsperioden. I dette tilfelle ble det foretatt en nærmere vurdering av hvorvidt vedkommende har behov for utdanning og om den aktuelle utdanningen var hensiktsmessig slik at den kunne føre til selvforsørgelse. Disse vurderingene inngikk i begrepet ”*nødvendig utdanning*”.¹⁰⁶

For å tilfredsstille aktivitetskravet, var kravet om at utdanningen skal være ”*nødvendig*” ansett ”*for strengt*” fordi ”*dette ville føre til at mange som har yrkeskompetanse fra videregående skole og som har barn over tre år [nå over ett år], ikke får overgangsstønad under utdanning i den ordinære stønadsperioden på tre år.*”¹⁰⁷

Dette synspunktet er nå forlatt. - Skillet mellom begrepet ”*utdanning*” og ”*nødvendig utdanning*” er nå borte. Vilkåret i dag er ”*nødvendig og hensiktsmessig utdanning*” både for å

¹⁰¹ Ftrl. § 15-3.

¹⁰² Inst. 353 (2014-2015) s. 2.

¹⁰³ Begrepet ”*under utdanning*” i tidligere ftrl. § 15-8 (1) a).

¹⁰⁴ Ot.prp.nr. 8 (1996-1997) på s. 36.

¹⁰⁵ R15-00-B-15 s. 61.

¹⁰⁶ Ftrl. tidligere §§ 15-12 og 15-6 (3).

¹⁰⁷ Ot.prp.nr.8 (1996-1997) s. 36.

oppfylle aktivitetsplikt, forlenge stønadsperioden og også søke om dekning av utgifter i forbindelse med utdanningen.¹⁰⁸

Det er kun manglende yrkeskompetanse som gir rett til stønad. Retten til utdanning er dermed betydelig innskrenket. I tillegg får NAV større kontroll over yrkesvalget.¹⁰⁹

Spørsmålet om en slik endring er egnet til å øke de enslige mødres muligheter til å forsørge seg selv og sine barn samt å utjevne sosiale skiller, etterlates til leserens egen refleksjon.¹¹⁰

- ***Lovfesting av sanksjonsregler***

For første gang ble sanksjonsreglene festet i ftrl. kap 15 hvor § 15-12 inneholder nå en opprømsing av tilfeller som fører til midlertidig bortfall av stønaden.

- ***Bortfall av forlenget stønadstid etter separasjon***

De som er blitt enslige forsørgere som følge av et samlivsbrudd, - hadde tidligere en garantert minstetid med overgangsstønad på inntil to år fram til det yngste barnet fylte ti år.¹¹¹ Slik tok reglene hensyn til at barna ofte er eldre enn åtte år ved separasjon/ skilsmisse, og også omstillingsbehovet da det kunne ta tid til å komme seg følelsesmessig igjen samt å ordne seg praktisk i forhold til den nye situasjonen.

Hovedregelen om barnets alder (åtte år) gjelder imidlertid nå også ved samlivsbrudd. Endringen er gjort for å gjøre regelverket mindre komplisert og lettere å praktisere.¹¹²

I dette kapittel ble det gitt et kort og sterkt forenklet historisk tilbakeblikk til hvordan støtte til enslige foreldre har utviklet seg gjennom 100 år. Gjennomgangen viser at hele den historiske tiden har stønadsreglene vært undergitt mangfoldige endringer som er forankret i stadig endrede politisk visjon rundt aleneomsorgen som menneskelig og rettslig tilstand. Om den politiske argumentasjonen bak endringene er fremstillingen i neste kapittel.

¹⁰⁸ Ftrl. § 15-6 (1) c), ftrl. §§15-8 (2) og 15-11(1).

¹⁰⁹ Ftrl. § 15-6 (1) c).

¹¹⁰ Stortingskomiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti, se Innst.353 L (2014-1015) s. 9.

¹¹¹ Se ftrl. tidligere § 15-6 (5), jf. § 15-8.

¹¹² Innst.353 L (2014-2015) s. 6.

Kap III. Den politiske studien om reformene

De omtalte i forrige kapittel endringene i rettsregler som regulerer de enslige forsørgeres rett til samfunnsstøtte ble, som det er vanlig i en rettsstat, dannet gjennom en politisk debatt. Forståelsen av stønadsordningen i den form den eksisterer i dag, blir derfor ikke fullkommen dersom det ikke nevnes hensyn som ble brukt under de angitte mangfoldige regelendringene. Hensynene er også viktige da disse gir anvisning på verdigrunnlag ved utformingen av reglene.

3. 1 Hensynet til moral og ekteskapsinstituttet

I kampen for å bedre rettighetene til de ugifte mødre og deres barn sto to personer særlig sentralt: den radikale juristen og stortingsrepresentant for partiet Arbeiderdemokratene Johan Castberg og hans svigerinne Kathrine¹¹³ Anker Møller. De bygget sitt arbeid etter to prinsipper (som var vedtatt på et Arbeidermøte i 1901):

- 1) Far skal ha samme oppdrager- og forsørgerplikt som den ugifte mor.
- 2) Barnet måtte få navne- og arverett etter faren.

I samsvar med disse prinsippene ble forslagene til en ny lovregulering på dette feltet lagt fram i en Odelstingsproposisjon i 1909 nr. 13. Forslagene møtte stor motstand. Motstandere har blant annet uttalt at *”kvinnen vil legge seg etter fornemme gutter for å prakke sine barn på dem, kan man med sikkerhet vite på forhånd”* og at *”tendensen er oppløsende og legger øksen ved roten av treet, familien, da de ulovlige kjønnsforbindelser likestilles med ekteskap.”*

¹¹⁴

Den årelange diskusjonen resulterte i at Johan Castberg fikk de seks barnelover vedtatt i 1915. Og allerede i 1916, da Arbeiderpartiet fikk flertall i Kristiania, etter påtrykk fra arbeiderpartikvinnene ble det utviklet et trygdesystem for alle grupper enslige mødre¹¹⁵.

Denne gang hadde motstandere av trygdeordningen ingen tro på at ugifte mødre hadde mulighet til å forme sin egen familie og bli en ”virkelig” mor for sine barn (Seip 1994:177). I

¹¹³ Alminnelig kjent som Katti Anker Møller.

¹¹⁴ Uttalt av Jussprofessor O. P. Platou i Aftenposten nr. 225, 1909). Lest på <http://www.farskap.no/no/lover-og-regler/barneloven> (mars 2016).

¹¹⁵ Se punkt 2.1.2.

tillegg var opposisjonen opptatt av at trygden kunne svekke det mannlige forsørgeransvaret og gjøre skilsmisse til en for lettvinnt løsning¹¹⁶.

3. 2 Morsarbeid må verdsettes gjennom statsfinansiert mødrelønn

K. A. Møller levde selv et velordnet, borgerlig liv. Imidlertid var hun tynget av de mange barnedrap og selvmord blant sine medsøstere. Det faktum at ikke alle kommuner hadde tilbud til ugifte mødre, fikk henne til å arbeide videre for en statsfinansiert mødrelønn. – Tanken var å oppvurdere morsarbeidet ved å gjøre alle mødre økonomisk selvstendige gjennom verdsettelsen og støtte fra staten.¹¹⁷

De konservative krefter mente fortsatt at morstrygden ville være et middel til å underminere ekteskap og monogami. Tiden har vist at denne spådommen ble en realitet men først etter mange år: I dag velger mange å leve i samboerskap. Skilsmisser skjer ikke sjelden.¹¹⁸ Forsørgeransvaret fra fedre er snarere et unntakstilfelle.

Imidlertid kan det med sikkerhet påstås at det ikke var innføring av støtteordningen til ugifte mødre som hadde skylden i at ekteskapsinstituttet har mistet terreng. – Det er yrkesaktivitet og økonomiske uavhengighet som har endret samlivsmønsteret.

Likevel var motstandernes krefter sterke. Denne gangen gikk de av med seieren slik at det tok nesten 50 år før staten påtok seg et begrenset ansvar for ugifte kvinner.¹¹⁹ Angående alenemødrenes egnethet til å ta seg av barna, tok motstandere imidlertid feil.

3. 3 Hensynet til enslige mødres dårlige kår

Da den nasjonale ordningen skulle innføres¹²⁰ ble de dårlige kårene for enkene særlig brukt i Stortinget som argumenter for loven.¹²¹ Når ugifte mødre ble inkludert, var det blant annet

¹¹⁶ Blom (2015) s. 320.

¹¹⁷ Blom (2015) s. 320

¹¹⁸ I 2015 er det inngått 22.738 ekteskap og registrert 9.306 skilsmisser og 10.507 separasjoner, SSB "Ekteskap og skilsmisser", <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/ekteskap> (mars 2016).

¹¹⁹ Se punkt 2.1.3.

¹²⁰ Den nasjonale trygdeordningen for enker og ugifte mødre, se punkt 2.1.3.

¹²¹ Syltevik (1999) s.88.

fordi de var i en sammenliknbar situasjon med enkene ¹²² ettersom ugifte fedre ikke hadde noen plikt til å forsørge moren, bare barnet.

Ytelsene til mor var imidlertid av et beskjedent omfang som ikke løste de ugifte mødrenes økonomiske problemer. Debatten i 1964 dreide seg således i stor grad om hvilke kategorier enslige mødre som skulle inkluderes.

3. 4 Hensynet til barnas behov for omsorg: Omsorgen går foran lønnsarbeid

Det viktigste var imidlertid at det for første gang i stønadens historie ble det i stortingsdebatten som vedtok ordningen i 1964, lagt stor vekt på **barnas behov for omsorg fra sine mødre:**

”... en må strekke seg langt med en tilstrekkelig stønad når det er tale om mødre med små barn... det er forskjellige meninger om dette spørsmålet i dag, men jeg mener fremdeles at ingenting kan erstatte samvær mellom mor og barn de første årene av barnets liv” ¹²³

Vektleggingen av omsorgshensynet i debatten, fikk ordningen med morstrygd til å representere en støtte til omsorgsarbeid hjemme i en større grad og for en lengre periode enn det var da politikerne utarbeidet Oslostrygden.

Tidligere gikk de ut fra at mødrene både ville ønske å ha lønnsarbeid og at det var lite arbeid hjemme. Nå var målet å gi mødrene mulighet til å ta seg ”mer” av barna selv. ¹²⁴ Slik fikk omsorgsarbeid prioritet overfor lønnsarbeid i 1964. ¹²⁵

3. 5 Yrkesmessig attføring som middel for å kombinere omsorg og lønnsarbeid

Stønadsstrukturen i den første statlige ordningen i 1964 omfattet kombinasjon av lønnsarbeid med omsorg. For å gjøre denne kombinasjonen mulig, fikk prinsippet om yrkesmessig attføring dominans med en målsetning om å gjøre enker og ugifte mødre i stand til å forsørge

¹²² Enkene hadde ofte rett til alderpensjon etter avdøde ektefelle. Dette forutsatte imidlertid at den avdøde var alderspensjonsberettiget.

¹²³ Uttalelsen i debatten i Odelstinget til Karen Grønn Hagen fra Senterpartiet, i Syltevik (2015) s. 336.

¹²⁴ Seip (1994) s. 177.

¹²⁵ Andre hensyn som nevnes er vedtakelsen av abortloven (lov 11.11.60 nr. 2) – En stønadsordning som gjorde det mulig å beholde barnet ble ansett som en forutsetning for abortloven og vise versa se Øyen (1966).

seg selv.¹²⁶ Hvorvidt en enslig mor skulle kombinere omsorg og lønnsarbeid, var imidlertid først avhengig av hvilken kategori alenemoren hørte til.

Standarden var dobbel der det gjelder enker og ugifte mødre.¹²⁷ I tillegg ble også skilte/separerte kvinner ansett å ha så avvikende behov fra de to førstnevnte kategorier på grunn av fedrenes økonomiske forpliktelser overfor eks partnere med barn. Måten den enslige moren var blitt til en enslig mor, hadde således betydning for stønaden. På denne bakgrunn var en felles trygdeordning ansett som lite hensiktsmessig.¹²⁸

Imidlertid kom mann senere i stortingsdebattene til at behovet er det samme for alle kategorier enslige mødre. Slik ble en felles ordning innført i 1981 hvor prioriteringen mellom omsorg og arbeid forble i første omgang likt som den var i 1964: Sentralt sto det barnas behov for omsorg. Lønnsarbeidet ved siden av omsorg ble ansett som noe som var til mødrenes beste.¹²⁹

3. 6 Fedres forsørgelsesplikt overfor ekspartner er overtatt av staten

Også forholdet til barnets fedre var spørsmålet i 1981. Imidlertid ble fokuset denne gangen mer rettet mot fremveksten av samboerskap og ansvaret til de samboende barnefedre og samboere uten felles barn.¹³⁰

Med en ordning som også omfattet separerte/skilte alenemødre, har staten overtatt fedrenes forsørgeransvar. Paradoksalt nok, men den omstendighet at en felles trygd gikk igjennom, kan betraktes som svekkelse av den tradisjonelle mannlige forsørger-forpliktelser i forhold til tidligere ektefeller.¹³¹

For mødre innebar dette at de gikk over fra en mannlig til en statlig avhengighet.¹³² Etter at staten har påtatt seg ansvaret for alle enslige mødre, tok det imidlertid ikke lang tid før den politiske argumentasjonen om stønadsordningen igjen endret seg.

¹²⁶ Skevik (2001) s. 212.

¹²⁷ Se punkt 2.1.4.

¹²⁸ Syltevik (2015) s. 331.

¹²⁹ Syltevik (2015) s.332.

¹³⁰ Syltevik (2015) s.394.

¹³¹ Syltevik (2015) s.332.

¹³² Moronski (2013).

3. 7 Hensynet til kvinnenes yrkesdeltakelse

Endringene i takt med den politiske retningen "Arbeidslinja" presenterte et endret syn på aleneomsorgen som livssituasjon. Omleggingen av stønadsordningen var knyttet til kvinnenes endrede rolle i samfunnet:

*"Stønadsordningene for enslige forsørgere ble utformet i en tid da kvinners og barns situasjon var forskjellig fra i dag. Kvinner hadde gjennomgående mindre utdanning og færre muligheter på arbeidsmarkedet, og ble som regel forsørget av menn. Det kunne være en personlig og økonomisk tragedie å bli alene om omsorgen for barn. I dag er det vanlig at kvinner er yrkesaktive uten hensyn til sivil status eller omsorg for barn."*¹³³

Uttalelsen etterlater inntrykk av at alenemødre ikke i særlig grad var yrkesaktive.

Riktignok har kvinnene fått bedre muligheter på arbeidsmarkedet i 1996 sammenlignet med 1915. Likevel har ugifte mødre alltid har vært både orientert mot selvforsørgelse og også yrkesaktive.

Statistikken viser at andelen av yrkesaktive enslige mødre i 1960 var nesten dobbelt så høy som blant kvinner generelt og mer enn tre ganger så høy som blant gifte mødre. Denne forskjellen mellom mødregruppene var spesielt stor dersom det yngste barnet var under skolealder. Under 10 % av gifte mødre var da yrkesaktive, mot 40-50 % av enslige mødre (gifte mødre kunne altså tillate seg å være hjemme). 1970 er forskjellen blitt mindre, men den var fortsatt betydelig. Det er kun i 1980 at det ikke lenger var noen forskjell mellom mødrene til de aller yngste barna, der både gifte og ikke- gifte mødre hadde en yrkesprosent på 19 %. Men blant dem med eldre hjemmeboende barn var yrkesaktiviteten fortsatt høyest blant enslige mødre.¹³⁴

Det er klart at alenemødre har hele tiden vært yrkesaktive og er i forkant av samfunnsutviklingen. Det er de gifte kvinner som har fått mulighet til yrkesdeltakelse og etter separasjon/ skilsmisse har nå havnet i samme situasjon som ugifte mødre.

Stønadsordningen har vært utformet med utgangspunkt i en yrkesaktiv kvinne og begrunnet i en utfordrende kombinasjon av to krevende roller som forsørger og omsorgsgiver allerede

¹³³ Ot.prp.nr.8 (1996-1997) s. 29

¹³⁴ Kjeldstad, Rønsen, *SSB rapport 2002*, s. 28-30.

1915. Påstanden at stønadsordningen ikke tok hensyn til kvinnenens yrkesdeltakelse er dermed feilaktig.

3. 8 Alenemødre er som alle foreldre med små barn

Den sterke fokusering på kvinnenens yrkesdeltakelse gjorde at fedrenes plikter ble forlatt som tema. I fravær av fedre i debatten sammenlignes alenemødre med ”småbarnsfamiliene”:

”Regjeringen har i de senere årene satset sterkt på å legge forholdene bedre til rette for småbarnsfamiliene. Dette gjelder forlenget foreldrepermisjon og tidskontoordning, økt barnehageutbygging, skolestart for seksåringer og etablering av skolefritidsordninger. Denne satsingen gjør det enklere å kombinere arbeid og utdanning med aleneomsorg for små barn.”¹³⁵

Det offentlige tilbudet for barneomsorg er imidlertid en forutsetning for at begge foreldre er i inntektsgivende arbeid. Det er altså nødvendig for at mødre (uansett omsorgssituasjonen) kommer i arbeid i det hele tatt. Kombinasjonen av aleneomsorg og inntektsarbeid må likevel anses å være noe annet. Det som gjelder for alle yrkesaktive småbarnsforeldre gjelder også for yrkesaktive aleneforeldre, men ikke uten tilpasninger. Og det er nettopp disse tilpasninger stønadsordningen alltid har forsøkt til å sikre.

Tilstanden til parforeldre er at de deler på arbeidet som alenemoren utfører alene. Denne forskjellen avfeies imidlertid enkelt med påstand om at ”Erfaring viser at det finnes en rekke ulike samværsordninger, og mange foreldre deler tiden med barnet svært likt mellom seg.”¹³⁶ Dette er til tross for at enslige forsørgere flere steder i innstillingen til lovendringen omtales som en svært uensartet gruppe.

Det er også uklart hva Stortingets flertall¹³⁷ legger i uttalelsen at ”det finnes en rekke stønadsordninger for enslige forsørgere som gjør det mulig å kombinere omsorgen for barn med utdanning eller arbeid, eller for å ha omsorg på heltid for barnet i en periode hvor det er nødvendig.”¹³⁸

¹³⁵Ot.prp.nr.8 (1996-1997) s. 29.

¹³⁶Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 66-67

¹³⁷Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet.

¹³⁸Innst.S.nr.180 (1995-1996) s.67

Omleggingen av stønadsordningen til enslige forsørgere i 1998 vekket omfattende politisk debatt. Interessant å merke er at mindretallet¹³⁹ ser forskjellen. De sier at ”*Enslige forsørgere er ofte både i en økonomisk klemme og i en tidsklemme i forhold til familier der begge foreldre har den daglige omsorgen for barn.*”¹⁴⁰

Mindretallet understreket derfor viktigheten av å se det særegne med aleneomsorgen (kombinasjonen av omsorg og arbeid) ”*at enslige forsørgere både skal kunne sikre familiens økonomi alene, og ha tid til omsorg for barn alene.*”¹⁴¹

Ved å sette likhetstegn mellom aleneforeldre og ”*alle småbarnsforeldre*” eliminerer flertallet problemet rundt kombinasjon av aleneomsorg og arbeid. Synet om at aleneomsorgen ikke lenger hindrer selvforsørgelse legges til grunn, og på denne bakgrunn forklares et redusert stønadsbehov samt foretas innskjerpinger i trygdeordningen.

3. 9 Veggen mot selvforsørgelse ligger gjennom aktivitet vs. fleksibilitet

Reduksjonen av stønadsordningen skjedde til tross for at både flertallet og mindretallet konstaterte at ”*Enslige forsørgere er blant dem som har store problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.*”¹⁴²

Imidlertid så flertallet for seg å gjøre alenemødre tidlig selvforsørget gjennom innført krav til yrkesrettet aktivitet¹⁴³. Mindretallet ønsket derimot å beholde fleksible regler som kunne reflektere individuelle forskjeller i alenemødrenes situasjon. Slik mente mindretallet at den foreslåtte reduksjonen ville gjøre det langt vanskeligere å kombinere arbeid og trygd.¹⁴⁴

Frafallet av denne muligheten etter treårs stønadsperiode ble ansett som en svært lite hensiktsmessig omlegging, både ut fra ønsket om at enslige forsørgere skulle bli bedre i stand til å ta lønnet arbeid, og ut fra hensynet til den enkelte kvinne, barna og hele familiesituasjonen. Effekten av Regjeringens forslag kunne derfor, etter mindretallets mening,

¹³⁹ Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

¹⁴⁰ Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 69

¹⁴¹ Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 69.

¹⁴² Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 66.

¹⁴³ Ftrl. tidligere § 15-8.

¹⁴⁴ Innst.S.nr.180 (1995-1996) s.69-71.

bli motsatt av intensjonen; nemlig gjøre det vanskeligere for enslige forsørgere å ha lønnet arbeid og den daglige omsorgen for barn alene.

3. 10 Enslige forsørgere er passive stønadsmottakere som må aktiviseres

Mindretallet var også mot det skapte bildet av alenemødre som passive trygdemottakere. Flertallets forslag om forpliktelsen til aktivitet ble også kraftig kritisert av mindretallet:

*”Det er dokumentert at enslige forsørgere i større grad enn andre småbarnsmødre er yrkesaktive, oftere har heltids lønnet arbeid eller er under utdanning. Velferdsmeldinga skaper imidlertid et inntrykk av enslige forsørgere som ikke er i overensstemmelse med virkeligheten.”*¹⁴⁵

Mindretallet mente at Regjeringens forslag endret overgangsstonadens karakter slik at den i praksis ville fungere som en arbeidsledighetstrygd etter at barnet er fylt tre år - med plikt til å stå tilmeldt arbeidskontoret og å ta tilvist «høvelig arbeid». Derfor ville innføringen av «arbeidslinja» fungere som en «sosialhjelpslinje» ved at kvinner som tidligere hadde rettigheter i folketrygden, og hadde begrenset muligheten til å ta lønnet arbeid, eller ikke fikk lønnet arbeid, ble henvist til sosialkontorene.¹⁴⁶

Også faktiske forhold, - at det var svært få enslige forsørgere som mottok overgangsstonad i hele perioden, - tilså etter mindretallets syn ikke noen god grunn til å redusere overgangsstonadens lengde fra regelen som ga mulighet til stonad i 10 år.¹⁴⁷

3. 11 Videre underbygging av selvforsørgelsesformålet

Etter endringene i 1998 ble offentligheten stadig mer opptatt av at stønadsordningens generøsitet. Vektleggingen av arbeidslinjen hvor mangelen på lønnsarbeid ble definert som hovedproblemstilling, dominerte siden i den politiske debatten.

¹⁴⁵ Innst.S.nr.180 (1995-1996) s 69-70.

¹⁴⁶ Innst.S.nr.180(1995-1996) s. 69-70.

¹⁴⁷ Mindretallet foreslo at retten til overgangsstonad ble beholdt til barnet var fylt 10 år som før og valgte dessuten å fremme forslag om en kraftig heving av nivået på overgangsstonaden, se Innst.S.nr.180 (1995-1996) s.70.

I denne sammenheng spredte det seg en forståelse av at stønadsordningen er en bremse for mødrenes yrkesaktivitet.¹⁴⁸ Det ble fastslått at enslige mødre skulle enda raskere starte å forsørge seg selv. Yrkesaktiviteten var fremhevet å føre til sterkere bånd til arbeidslivet og bedre økonomiske kår.¹⁴⁹ Derfor ble gjentatte stønadsperioder ansett å kunne øke risikoen for at *”stønadsmottakere låses inn i en passiv tilværelse som trygdemottaker.”*¹⁵⁰

Resultatet ble en ny vurdering av betydningen av omsorgsarbeid: *”I dag er heller ikke omsorg for spedbarn noen hindring for at foreldrene kan ha betalt arbeid på deltids- eller heltids basis”.*¹⁵¹

Hensynet til selvforsørgelse veier nå tyngre og er gitt forrang foran både det tidligere fremholdte hensynet til vektleggingen av morsarbeid og også hensynet til barnas behov for omsorg. Disse hensyn kommer ikke lenger opp som motargumenter i den politiske debatten.

Normen beveger seg i retning av individuell ansvar for forsørgelse hvor omsorg for barn ikke oppfattes som hinder i den forbindelse. Endringene i 2011-2013 var vedtatt uten noenlunde merkbar diskusjon.

3. 12 Innvandrerpoltiske hensyn

De innvandrerpoltiske hensyn inneholder både en bekymring for at stønadssystemet skal være en årsak til at kvinnene ikke blir selvforsørget og også en forestilling om at støtteordninger vil hindre likestilling og integrering.

I forarbeider settes det likhetstegn mellom situasjonene til innvandrerkvinner og *”norske stønadsmottakere som er lite motiverte for å delta i arbeidslivet”.*¹⁵² I denne sammenheng vises det til statistiske tall som viser langt lavere yrkesaktivitet blant innvandrende kvinner, enn den er blant kvinner i majoritetsbefolkningen.

¹⁴⁸ Syltevik (2015) s.332.

¹⁴⁹ Prp. 7 L (2011-2012) s. 9.

¹⁵⁰ Prp. L. 13 L (2012-2013) s. 3.

¹⁵¹ | Syltevik (2015) s. 336 med henvisning til Norbomutvalget 1994:85.

¹⁵² Prop. 7 L (2011-2012) s. 8-9.

Forklaringen av denne lavere yrkesdeltakelsen søkes blant annet i manglende forståelse for likestilling. Likestillingen *”kan oppleves som fremmed i mange andre kulturer”*. Derfor er det *”liten tvil om at visjonen om ”det gode liv” for mange innflyttere til Norge inkluderer mulighetene til å være hjemværende eller å ha ektefellen som heltids omsorgsperson, i alle fall man har hjemboende barn.”*¹⁵³

På denne bakgrunn gjorde Brochmann utvalget en konklusjon om at *”det bør satses på tjenester framfor kontantytelser.”*¹⁵⁴ I samme retning argumenterte Fafo – rapporten¹⁵⁵.

Med henvisning til anbefalingene i Brochmannutvalget og Fafo-rapporten ble det foretatt flere regelendringer. Imidlertid ble endringene vedtatt på en nokså selektiv måte:

Endringene i samsvar med anbefalingene som ble vedtatt:

- 1) 2012 - Aktivitetskrav skal gjelde fra barnets andre år.¹⁵⁶
- 2) 2013 - Begrensning i gjentatte stønadperioder.¹⁵⁷
- 3) 2015 – Bortfall av stønaden i tilfelle nye barn med samme partner.¹⁵⁸

Disse endringene var vedtatt med tanken på overrepresentasjonen av somaliske kvinner blant stønadsmottakere. Denne innvandrergroupe ble fremhevet som problematisk i flere sammenhenger.¹⁵⁹ Somaliske kvinner kan blant annet oppfatte seg som gifte kvinner uten å bo sammen med barnets far. Dette gjør at de får flere barn med samme partner.

De statistiske tall vedrørende mottakere fra Somalia bekrefter at gruppen er sterkt overrepresentert. Likevel utgjør de en svært liten del (under 3 %) av alle enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn. Majoriteten av stønadsmottakere er uten innvandrerbakgrunn (80 % mot 15 %).¹⁶⁰ Til tross for dette slo innvandrerpoltiske hensyn så sterkt gjennom at det i tilfelle barn med samme mann ikke sikres inntekt selv i barnets første leveår.¹⁶¹

¹⁵³ NOU 2011:7, s. 362-363.

¹⁵⁴ NOU 2011:7, s. 363.

¹⁵⁵ Fafo-rapport 2010:32.

¹⁵⁶ Ftrl. § 15-6 (1).

¹⁵⁷ Ftrl. § 15-8 (1).

¹⁵⁸ Ftrl. § 15-4 (3).

¹⁵⁹ NOU 2011:7 s. 363.

¹⁶⁰ Fafo-rapport 2010:32 s. 7.

¹⁶¹ Ftrl. § 15-4 (3) 4 pkt.

4) 2015 - Begrensning i muligheten til å oppholde seg i utlandet for ferie og besøk.¹⁶²

Mindretallet¹⁶³ mente at vilkåret er for strengt idet det er strengere sammenlignet med vilkåret som regulerer utenlandsopphold i tilknytning til kontantstøtteutbetalinger og også i påvente av barnehageplass.¹⁶⁴

I denne forbindelse må det også påpekes at overgangsstønad og kontantstøtten er to ordninger som generelt sender enslige forsørgere tvetydige signaler. Mens regelverket som gjelder aleneforsørgere endres stadig i retning av å avgrense alenemødrenes muligheter til som stønadmottaker å være hjemme og dra omsorg for barna, - føres det parallelt en ordning med kontantstøtte for å gi småbarnsforeldre en økt mulighet til å være hjemme sammen med sine barn og på denne måten å bedre småbarnsfamiliens muligheter til en god barneomsorg.

Selv om beløpene til stønadene er forskjellige, og kontantstøtteordningen har også vært undergitt visse endringer, - synes regelverket likevel å kommunisere at en enslig mor bør være dobbeltarbeidende, mens barn i toforeldrefamilier kan «fortjene» å ha mor hjemme.¹⁶⁵

Innvandrerkvinnene i større grad enn majoritetsbefolkningen mangler de nødvendige ressurser (språk, utdanning, arbeidserfaringer, nettverk osv.) for å nå selvforsørgelsesformålet. Med tanken om å lette tilgang til yrkesaktivitet for innvandrerkvinner, har de ovenfor nevnte rapporter anbefalt en rekke tiltak:¹⁶⁶

- Et tettere og mer omfattende oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten da mottakere med innvandrerbakgrunn trengte mer hjelp og veiledning
- Å godkjenne norskopplæring som ”*nødvendig utdanning*” slik at kurset tilfredsstiller krav til både aktivitet og utdanning da opplæringen er grunnleggende for å klare å komme i gang med et utdanningsløp og /eller bli selvforsørget

¹⁶² Ftrl. § 15-3.

¹⁶³ Stortingskomiteens medlem fra Venstre, se Innst.353 L (2014-2015) s. 9.

¹⁶⁴ [Kontantstøtteloven § 2 \(2\) og lov 17.06.25 nr. 64 \(barnehageloven\) § 12a \(1\)](#).- Med hensyn til oppholdet i utlandet, beholder foreldre med barn kontantstøtten under utenlandsoppholdet i opp til tre mnd. innen 12 mnd. periode. Hva det gjelder overgangsstønad, er det kun dobbelt så kort periode som aksepteres uten at forholdet sanksjoneres.

¹⁶⁵ Syse (2013) s.148.

¹⁶⁶ NOU 2011:7 s. 363

- Et strengere aktivitetskrav ble anbefalt å kombinere med ”et reelt bedre aktivitetstilbud, og et bredere perspektiv på hva som utgjør tilstrekkelig ”aktivitet”.¹⁶⁷ Behovet for større innsats for å lage gode aktivitetsløp som ivaretar behovene til mottakere med innvandrerbakgrunn ble understreket i denne sammenheng.

Imidlertid ble aktivitetskrav strammet inn uten at dette ble fulgt opp med de øvrige tiltak. Ettersom regelverket kun er endret i retning av innskjerper, men ikke i retning av bedre tilrettelegging og tilbud, - er det usikkert om utfordringene med å få innvandrerkvinner til å bli selvhjulpne vil dermed bli løst.

Fremstillingen av kvinnene som ”umotiverte” i fravær av et tilstrekkelig aktivitetstilbud og reelle muligheter både på arbeidsmarkedet og med hensyn til utdanning, - synes også å være betenkelig.

3. 13 Når omsorgen for barn har ingen vekt er det ikke behov for stønad.

Avslutningsvis må et nytt punkt om ytterligere innstramninger nevnes. Denne var sendt på høring vinteren 2014,¹⁶⁸ men ble ikke vedtatt. Regjeringen Solberg foreslår at maksimal stønadsperiode reduseres til ett år – eller til barnet får lovfestet barnehageplass. Ved dette forslaget faller all støtte ved utdanning og deltidsarbeid bort. Det vil i praksis si at overgangsstonaden blir en stønad til enslige mødre som ikke har rett til vanlig svangerskapspermisjon det første året av et barns liv.

Etter at kvinnene er blitt yrkesaktive har debatten dreid seg utelukkende om styrking av selvforsørgelsen. – Hensynet til mødrenes ekstra arbeid med omsorg eller barnas behov for omsorg tillegges ikke lenger vekt. Slike vurderinger gjør at situasjonen som enslig forsørger i seg selv ikke lenger betraktes som grunnlag for støtte fra samfunnets side.

Imidlertid er enslige forsørgere en meget uensartet gruppe som krever å bli vurdert etter mer hensiktsmessige kriterier enn de som brukes i dag. Omsorgen for barn er fremdeles en ekstra belastning for foreldre som er alene.

¹⁶⁷ NOU 2011:7 s. 363

¹⁶⁸ Prop 14 L (2014-2015) s. 11.

Dette gjør at ut slutningen om at omsorgen for barn ikke lenger er et arbeid som krever innsats utover det som er mulig etter arbeidstid, kan ikke gjøres en ensbetydende for alle.

Kvinnenes yrkesaktivitet i kombinasjon med omsorgen for små barn krever både en økonomisk, politisk og sosial rekonstruksjon av eksisterende normer som inkluderer i også menn. Et mulig forslag i denne sammenheng er å sammenlikne situasjonen til enslige mødre med den dominerende normen i dagens samfunn som bygger på to-inntektsfamilien med blant annet hensyn til boligpriser og utgiftsnivå. Dette er et alternativ som kunne begrunne nødvendigheten av støtteordningen til den aktuelle gruppen.¹⁶⁹

I neste kapittel blir det presentert en annet mulig begrunnelse som knyttes til alenemødrenes avvikende utgangspunkt til full selvforsørgelse sammenlignet med både barnets fedre og parforeldre. Velferdsstatens idé er at samfunnet sørger for at alle får muligheter (likhet). For at alenemødre skal muligheter på linje med majoriteten av befolkningen, må arbeidet de utfører alene (omsorgen for barn) vektlegges.

¹⁶⁹ Syltevik (2015) s.335.

Kapittel IV. Vurdering

4. 1 Likestillingsidealet forutsetter likt fordeling av omsorgsarbeidet

Sammenlikningen mellom ugifte og gifte mødre førte i 1915 til at de første fikk støtte for manglende forsørger. I dag sammenliknes enslige forsørgere med ”*alle foreldre med små barn*”,¹⁷⁰ med det motsatte resultat slik at enslige forsørgere står i fare for å miste stønad. Spørsmålet er om kvinnenes økonomiske uavhengighet kan brukes som grunnlag for å avfeie stønadsbehovet for enslige forsørgere.

Det er riktig at kvinnenes yrkesdeltakelse frigjorde fedrene fra det økonomiske ansvaret for dem.¹⁷¹ Slik ble hovedregelen om selvforsørgelse gjort gjeldende for både kvinner og menn.¹⁷² Idealet om to fulltidsarbeidende foreldre (også i småbarnsalderen) ble i norsk familiepolitikk knyttet til likestillingsmodellen med hensyn til både lønnsarbeid og omsorg for barn.

Objektivt sett er forutsetningen for selvforsørgelsen i dag er den samme som før, - at noen tar seg av omsorgen for barn. Tidligere hadde mødre ansvar for full omsorg. Dette ga fedre mulighet til å bruke tiden uforstyrret på arbeid som ga inntekt til hele familien.

I dag utføres en del omsorg via de offentlige tilsynsordninger. Men dersom mødre skal forsørge seg selv fullt ut gjennom heltidsarbeid i tillegg til at de fortsetter med full omsorg, er deres arbeidsbyrde større sammenlignet med frigjorte fedre. De oppfyller da to roller (arbeid og omsorg), og er dobbeltarbeidende sammenlignet med fedre som oppfyller bare én rolle (arbeid) Derfor er fedrenes deltakelse i omsorgen både

- en kompensasjon for frigjøring fra ansvaret for morens underhold, og også som
- et vilkår for morens fullgode muligheter til selvforsørgelse

Idealet om to fulltidsarbeidende foreldre krever således en rekonstruering av både det økonomiske forholdet mellom foreldre og en ny rollefordeling (ansvarsfordeling) innenfor familien. ***Dermed vil likestilling som likhet handle om likefordeling av arbeidsbyrder:***

¹⁷⁰ Se punkt 3.8.

¹⁷¹ Se punkt 2.2.1 – 2.2.2.

¹⁷² St.meld.35 (1994-1995).

Dersom hver av foreldre har ansvar for å forsørge seg selv og barnet, må også omsorgen fordeles likt mellom dem (50 % omsorg på hver).

Således er betingelsen for mødrenes heltidsarbeid at fedre utfører 50 % omsorgsarbeid. Sagt på en annen måte er kravet om selvforsørgelse rimelig kun dersom foreldre deler omtrent likt på omsorgen for barn.

Når Regjeringen argumenterer for endrede behov for stønadsordningen, legges denne rollefordelingen til grunn.¹⁷³ Realiteten er imidlertid slik at det kun et mindretall av mest velutdannede par som klarer å realisere dette idealet fullt ut.¹⁷⁴

Politikken som baserer seg på ideelle forestillinger istedenfor reelle fakta, fører til fundamentale konsekvenser for gruppen som består av samfunnets svakest stilte kvinner med barn.¹⁷⁵ Slik det er nå, må enslige forsørgere betale omkostningene for endrede idealer uten at forutsetningene er til stede.¹⁷⁶

4.1.1 Mye omsorgsarbeid hemmer selvforsørgelse

Da Regjeringen fikk utredet likestillingsstatusen med hensyn til omsorgsarbeid, viste det seg at det var vanskelig for en del familier å kombinere heltidsarbeid med familie- og omsorgsarbeid. Når slike vanskeligheter oppstår, - er det fremdeles kvinner som tar mer omsorg sammenliknet med menn:

*”Til tross for at menn deltar mer i det ulønnede omsorgsarbeidet enn før, er det fortsatt slik at kvinner tar et større omsorgsansvar for barn og eldre, særlig når det gjelder oppgaver som kan være vanskelig å forene med full yrkesaktivitet. Det er først og fremst kvinner som reduserer yrkesdeltakelsen på grunn av omsorgsarbeid, og som i størst grad ivaretar oppgaver knyttet til pleie”.*¹⁷⁷

¹⁷³ | 1996 uttalte Stortingets flertall at *”Erfaring viser at det finnes en rekke ulike samværsordninger, og mange foreldre deler tiden med barnet svært likt mellom seg”*, se. Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 66-67. Siden har ikke spørsmålet om omsorgsfordelingen mellom mor og far kommet opp på dagsordenen. Det er da grunn til å anta at oppfatningen om lik fordeling om omsorgsbyrden legges til grunn i moderne offentlig politikk.

¹⁷⁴ Wærness (2015) s. 344.

¹⁷⁵ Se punkt 1.2.

¹⁷⁶ Syltevik (2015) s. 333.

¹⁷⁷ NOU 2012:15 s. 238.

Omsorgsforpliktelsene hjemme spiller fremdeles viktig rolle i at én av ti gifte eller samboende kvinner er hjemmearbeidende ¹⁷⁸. Deltidsarbeid er også stort sett kvinnearbeid. ¹⁷⁹ Og det er fremdeles klare forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder deltakelse i omsorgsarbeid hjemme. ¹⁸⁰

Virkeligheten er således slik at kvinnene tar større del av omsorgen og reduserer dermed sin yrkesdeltakelse. Omfanget av omsorgen er en avgjørende faktor for morens muligheter på arbeidsmarkedet: De som står mer eller mindre alene om omsorgen har den mest utsatte posisjon. ¹⁸¹ Disse betegnes som reelt enslige ¹⁸² og kan sammenlignes med ugifte mødre som hadde ansvar for hele omsorgen alene.

Målsetningen i likestillingspolitikken er at *”Omsorgs- og velferdsordninger må være egnet til å fremme både kvinners og menns muligheter til å balansere arbeid og omsorg på tvers av kjønnstradisjonelle valg og løsninger”*. ¹⁸³

Sammenholdt med det faktum at omsorgen ikke deles likt, innebærer dette at idealet om moderne likestilte foreldre må handle om tilpasninger og kompensasjonsmekanismer som sørger for at begge foreldre lever ulikt, men like godt.

Hva så kompensasjonsmekanismer for skjev fordeling av omsorgen i gjeldende regelverk?

4. 2 Ansvarsfordeling mellom foreldre i ekteskap

Rollefordelingen som forutsetter blandede forsørgelses- og omsorgsroller, hos ektefeller er reflektert i el. § 38:¹⁸⁴

”Ektefellene har sammen ansvaret for de utgiftene og det arbeidet som kreves for det felles hushold og til dekning av andre felles behov, oppfostringen av barna og hver ektefelles særlige behov”.

¹⁷⁸ Kitterød, Rønsen (2011) s. 13.

¹⁷⁹ Og dermed ingen ubetinget suksess for likestilling målt som større likhet mellom menn og kvinnes adferd, se Wærness (2015) s. 343.

¹⁸⁰ Selv om menn deltar mer i husarbeidet enn før (Vaage 2002) og fedre er blitt mer involvert i barna, står kvinnene fremdeles i for mesteparten av hus- og omsorgsarbeid i de fleste familier, se Kitterød, Rønsen (2011) s.11.

¹⁸¹ Kjeldstad, *SSB rapport*, 1998 s. 14.

¹⁸² Kjeldstad, Rønsen, *SSB rapport* 2002 s. 27.

¹⁸³ NOU 2012:15 Politikk for likestilling s. 231.

¹⁸⁴ Lov 04.07.91 nr. 47 om ekteskap (deretter el.)

I ekteskap har mor og far således gjensidig ansvar overfor hverandre i oppfyllelsen av både økonomiske, arbeidsmessige og omsorgsforpliktelser. Hvordan de fordeler forpliktelsene seg mellom, sier bestemmelsen ingenting om. I første rekke beror dette på ektefellene selv. Utover dette er regelen at vanlig arbeidsinnsats fastlegges ut fra ektefellenes forutsetninger og antall barn.¹⁸⁵

I praksis finner ektefellene i det store flertall selv frem til hvordan fordelingen av arbeidsbyrden og i hvilken form bidraget skal skje: pengetilskudd, arbeid i hjemmet osv. Om foreldre blir uenige, har de en lovfestet garanti mot forsømmelser av plikter. Ektefellen kan nemlig kreve en økonomisk kompensasjon for dekning av utgifter som er omfattet av underholdsplikten.¹⁸⁶

Friheten med hensyn til fordelingen gjør at ektefellene kan bli enige om en skjev fordeling av arbeidsbyrder. Kompensasjonen til mødre i ekteskap for større omsorgsarbeid kunne skje etter to mønstre:

1) Kompensasjon som forsørgelse fra ektemannen

Ektefellers gjensidige ansvar gjør det mulig å fordele ansvaret etter den tidligere modellen, hvor den ene sto for omsorg og den andre for forsørgelse. Dersom mødre reduserer yrkesdeltakelsen til fordel for omsorgsarbeid, - innebærer dette at de normalt blir forsørget av barnets fedre.¹⁸⁷

Når moren er hjemmearbeidende, er partnere ikke likestilt med hensyn til yrkesmuligheter. Likevel er arbeidsbyrden fordelt jevnt: Moren tar seg av omsorgen og behøver hun ikke å sørge for inntekter. Hennes kompensasjon for tapte arbeidsmuligheter blir farens forsørgelse. Moren fremstår dermed ikke som dobbeltarbeidende med både forsørgelse og full omsorg.

2) Kompensasjon som større familieinntekt

Dersom moren tar en større del av omsorgen uten å redusere egen yrkesdeltakelse, kan hun regnes som dobbeltarbeidende (heltidsarbeid i tillegg til større del av omsorgsarbeid).

¹⁸⁵ Lødrup mfl., (2009) s. 89.

¹⁸⁶ Lov 04.07.91 nr. 47 om ekteskap (deretter el.) § 38 (2).

¹⁸⁷ Det felles økonomiske ansvaret gjør igjen at det kan kreves underholdsbidrag dersom denne plikten forsømmes, se el. § 38 (2).

Ved å overta farens del av omsorgen, bidrar moren imidlertid til besparelser for kjøp av omsorgstjenester på det private markedet. Samtidig muliggjør hun at faren får arbeide mer. Farens arbeidsfortjeneste kommer henne til gode da hans inntekt skal regnes som familiens felles inntekt gjennom forsørgelse.

Ektefellenes arbeid i hjemmet vektlegges ved fastsettelsen av eierskapet til det som ble ervervet under samlivet.¹⁸⁸ Etter ekteskapsoppløsningen er moren sikret mot det økonomiske tapet gjennom reglene om likedeling av formue som er opptjent gjennom ekteskapet.¹⁸⁹ Dette innebærer at alt av inntekter som spares eller tjenes inn, kommer moren til gode og blir til en kompensasjon for hennes større innsats med hensyn til omsorgen.

Ved en skjev rollefordeling i ekteskapet, hvor moren tar seg av enten hele omsorgen eller dens større del, får moren en kompensasjon. Denne kompensasjonen kommer i begge tilfeller fra barnets far. Ekteskapsinstituttet har til en viss grad mekanismer (reguleringer) som kompenserer morens større omfang av omsorgsarbeid.

I tilfelle ekteskapet går i oppløsning er morens tapte yrkesmuligheter sikret gjennom reglene om underholdsbidrag og likedeling.¹⁹⁰ Dersom ”fordelingen av felles oppgaver under samlivet” og ”omsorgen for felles barn” har ført til at morens evne til forsørgelse (underhold) ble forringet, får moren rett til bidrag fra tidligere ektefelle.¹⁹¹

Likevel er hovedregelen etter samlivsbruddet, - selvforsørgelse, hvor hver av partene etter evne må utnytte sine ervervsmuligheter. El. § 38 (2) er derfor en snever unntaksregel som er beregnet på ektefeller som har vært hjemmearbeidende i mange år under et langvarig ekteskap.¹⁹² Som hovedregel fastsettes bidraget også for en begrenset tid som maksimalt er tre år.¹⁹³ Kompensasjonsmekanismen for skjev fordeling av omsorgen gjelder derfor kun når ekteskapet består.

¹⁸⁸ Se el. § 31 (3).

¹⁸⁹ El. §§ 79 (2) og 58,

¹⁹⁰ Se el. §§ 79 (2) og 58

¹⁹¹ El. § 79 (2)

¹⁹² Hjemmearbeidende mødre som har avbrutt utdanning under samliv eller av andre grunner langvarig vært fraværende fra arbeidsmarkedet (der det for eksempel ikke var mulig å få arbeid på stedet ektefellene var bosatt, se NOU 1987:30 del II s. 166.

¹⁹³ Se el. § 81 og Lødrup (2009) s. 98

Etter skilsmisse går moren over til kategorien enslig forsørger. I denne kategorien var muligheten til overgangsstønnad hennes sikreste kort.¹⁹⁴

4. 3 Ansvarsfordelingen mellom ugifte foreldre

Foreldre som ikke er gift har verken økonomiske¹⁹⁵ eller omsorgsforpliktelser overfor hverandre. De er kun forpliktet overfor barnet.

Barnet har krav ”på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret”.¹⁹⁶ Foreldreansvaret har de foreldre som har vært gift eller bodd sammen da barn(a) ble født.¹⁹⁷

Dersom foreldre ikke har bodd sammen, - ”har mora foreldreansvaret åleine”.¹⁹⁸ Faren får da normalt ikke foreldreansvar. Vil det følge motsetningsvis av bl. § 30 (1) at han ikke er forpliktet til å delta i omsorgen? - I dette tilfelle utføres omsorgen ikke som følge av foreldreansvar, men gjennom samværsrett.

Barnet har rett til ”samvær med begge foreldra, jamvel om dei lever kvar for seg”, og også ”krav på omsut og omtanke frå den som er saman med barnet”.¹⁹⁹

Dette fremstår som en svakere omsorgsforpliktelse for faren. Likevel forplikter denne begge foreldre til å yte barnet omsorg.

Hvordan samboende foreldre fordeler omsorgsbyrden, er et privat anliggende.²⁰⁰ Også samboere hører til familier med to inntekter som vanligvis har felles økonomi. Dette innebærer at mødre, i tilfelle omsorgen fordeles skjevt, får en økonomisk kompensasjon i form av full eller delvis forsørgelse (av samboer). Dette er den samme kompensasjon som mødre får i et ekteskap. Dette legges også til grunn for ytelsene i ftrl. kap 15 altså at samboerskap forutsetter forsørgelse.²⁰¹

¹⁹⁴ Les mer om dette hos Brækhus (2007) s. 684

¹⁹⁵ Økonomiske forpliktelser overfor barn(a) har alle foreldre uansett status, se bl. § 66.

¹⁹⁶ Lov 08.04.81 nr. 7 om barn og foreldre (deretter bl.) § 30 (1)

¹⁹⁷ Bl. §§ 34, 35 (2). Det er også adgang til å inngå avtaler om foreldreansvar, se bl. §§ 34 (2).

¹⁹⁸ Bl. § 35 (1) Her er det også adgang til å avtale felles foreldreansvar i bl. § 35 (3).

¹⁹⁹ Bl. § 42 (1) og (2).

²⁰⁰ Bl. §§ 36 (1), 43 (1), 46.

²⁰¹ Se ftrl. § 15-4 (3) 2. pkt. og punkt 2.1.4.

Forskjellen er at verken samboere, eller desto mindre foreldre som ikke har bodd sammen, har en gjensidig underholdsplikt.²⁰² De har derfor ikke noe krav på oppfyllelsen av gjensidige forpliktelser generelt og omsorgsplikten spesielt. Likedelingsreglene av formuen ved felleseie og reglene om underholdsbidrag gjelder heller ikke for samboere. De samboende mødre som påtar seg større omsorgsarbeid, får derfor ingen kompensasjon for sin innsats etter samlivsbruddet.

Likevel gjør samlivet med en partner det mulig å fordele omsorgen skjevt fordi et parforhold inneholder mekanismer som kompenserer for større omsorgsinnsats. Disse mekanismene er enten full eller delvis forsørgelse fra partneren.

Påstanden om at kvinnenes yrkesaktivitet har fortrenget forsørgelsesinstituttet er derfor bare delvis riktig. Riktignok brukes dette instituttet i mindre grad i dag. Likevel er de økonomiske midlene fra faren med på å kompensere morens omsorgsarbeid. Tenkes fedrenes økonomiske bidrag ved en skjev fordeling av omsorgsbyrden borte, - fremstår moren som dobbeltarbeidende (hun forsørger seg selv i tillegg til stor omsorgsbyrde).

Hva er kompensasjonen for større omsorgsarbeid etter samlivets opphør eller der foreldre aldri har bodd sammen?

4. 4 Ansvarsfordelingen mellom foreldre etter samlivsbrudd

Ettersom ingen kompensasjonsmekanismer gjelder etter samlivsbrudd, - tilsier likhetsidealet at omsorgen må deles likt (50/50) eller tilnærmet likt for at begge foreldre skal få like muligheter til selvforsørgelse. Dette er tilfelle som i den rettslige sammenheng definert som "delt bosted" etter bl. § 36 (at barnet bor omtrent like mye hos begge foreldre).

Hvor mange foreldre som praktiserer delt bosted, finnes ikke sikre statistiske tall. Dersom vi setter prosentvis andel så høyt som 24 %, ²⁰³ innebærer dette at 76 % av foreldre som ikke bor sammen deler omsorgsbyrden skjevt. Dermed er 2 % fedre har ikke sett barnet siden

²⁰² Når det gjelder forsørgelse av barn, er begge foreldre forpliktet uansett samlivsform, se bl.§§ 66-67

²⁰³ Syltevik (2015) s. 337.

samlivsbruddet eller fødsel, og 12 % fedre som ikke har samvær med barnet en vanlig måned.

²⁰⁴ Således er i minst 14 % tilfeller utfører mødre alene hele omsorgen. ²⁰⁵

Det naturlige vil være at forelderen som tar mindre del av omsorgen (ansvarlig for skjevheten i fordelingen) kompenserer for andres større arbeidsbyrde. Slik tilsier likestillingsidealet at fedre også etter samlivsbrudd kompenserer mødrenes større innsats i aleneomsorgen. Imidlertid er det Folketrygden som står for denne kompensasjonen i dag.

”Støtnadsordningen tar nettopp sikte på å lette situasjonen for den mor eller far som alene har belastningen med den faktiske og daglige omsorgen for små barn. Aleneomsorgen regnes i denne sammenheng i forhold til den andre av barnets foreldre”. ²⁰⁶

Slik kan en forelder som etter samlivsbrudd ”varig” har klart større del av omsorgen for barn på visse andre vilkår få rett til overgangsstønad fra folketrygden. ²⁰⁷ Retten til støtte baseres nettopp på at fordelingen av omsorgsbyrden mellom foreldrene er skjev. Slik kompenserer stønaden for ”klart mer” av ”den daglige omsorgen”. ²⁰⁸

Omfanget av omsorgsansvaret avgjør om den aktuelle forsørgeren er berettiget til stønad. Belastningen som i normaltilfelle består av hele omsorgen med fradrag for dager med ”vanlig samværsrett ” med den andre av foreldre ²⁰⁹, - tilfredsstillt kravet om ”klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av foreldrene.” ²¹⁰ Her anses omsorgen fordelt som ca. 80/20.

Tilfellet hvor den andre forelder har et samvær som overstiger ”vanlig samværsrett”, krever en konkret vurdering. ²¹¹ Fordelingen som 60/40 har vært retningsgivende. Den sammen fordelingen har vært lagt til grunn av Trygderetten. ²¹² Således er omsorgsbyrden som faller inn under begrepet ”aleneomsorg” og berettiger på visse andre vilkår til overgangsstønad befinner seg mellom 60 og 100 % omsorg. ²¹³

²⁰⁴ Lyngstad, Kitterød m.fl., SSB rapport, (2025) s. 4.

²⁰⁵ Se punkt 1.2.2.

²⁰⁶ R15-00-B15, s. 11.

²⁰⁷ Se ftrl. § 15-4 (4).

²⁰⁸ Ftrl. § 15-4 (4).

²⁰⁹ Definert i bl.§ 43 (2).

²¹⁰ Ftrl. § 15-4 (4).

²¹¹ R15-00-B15, s. 23.

²¹² I TRR--2008-1822 var kravet for å ha aleneomsorgen definert enda lempeligere hvor Trygderetten med henvisning til ordlyden ”klart mer” uttalt at ”vedkommendes del av den daglige omsorgen [som] utgjøre mer enn 51 %” var tilstrekkelig. Her var det imidlertid vilkåret ”varig” ikke oppfylt.

²¹³ Ftrl. § 15-4 (4)

Ftrl. skiller ikke mellom tilfeller hvor faren deltar/ ikke deltar. Praksisen er således slik at omfanget har betydning for stønadsretten, men belastningen som svarer til både 60 % og 100 % omsorgsbyrde kompenseres likt. Kravet om selvforsørgelse oppstilles også likt. Dette er til tross for at muligheten til heltidsarbeid direkte avhengig av omfanget av omsorgsbyrden.²¹⁴

Foredelingen som 60/ 40 er en fordeling som står nærmere forholdet til parforeldre. 60 % omsorg vil hindre morens heltidsarbeid minst.²¹⁵ Begrensningene til moren som bærer hele omsorgen alene blir klart størst. Dessuten gjør 80-100 % omsorg ved siden av heltidsarbeid moren dobbeltarbeidende sammenliknet med både parforeldre og i enda i større grad med barnets far som i dette tilfelle har kun selvforsørgelse.

Sammenlikning av aleneforeldre med parforeldre flytter oppmerksomheten bort fra den essensielle personen i forholdet, nemlig barnets far. - Omsorgen er en forpliktelse for begge foreldre. Den skal derfor fordeles mellom de to, uansett om de bor sammen eller ikke. Den andre forelder er derfor et naturlig sammenlikningsgrunnlag for vurderingen av hvorvidt aleneomsorgen skal kompenseres.

Dersom faren ville ta sin del i omsorgen (50 % eller tilnærmet), ville moren ikke en gang ha rett til stønad. Sagt på en annen måte er at det er farens manglende oppfyllelse av omsorgsarbeid som er grunnen til at moren blir berettiget til stønad (er nødt til å søke støtte). Når moren utfører mer omsorg i parforhold, - får hun kompensasjon fra barnets far. Når moren utfører mer omsorg etter samlivsbruddet, - får hun ingen kompensasjon fra barnets far. Tenkes overgangsstønad borte, får den enslige moren ingen kompensasjon fra staten heller. Hvorvidt kravet om selvforsørgelse er rimelig overfor moren kan illustreres med et eksempel fra det virkelige livet.

4. 5 Morens selvforsørgelse er avhengig av farens deltakelse i omsorg

Arbeidsmarkedet er en selvstendig størrelse som fungerer etter egne lovmessigheter. En stor omsorgsbyrde kan hemme morens muligheter på arbeidsmarkedet i mye større grad enn dette antas i ftrl. kap 15.

²¹⁴ Allerede i 1915 ble det innsett at det er problematisk å kombinere full omsorg med heltidsarbeid, se punkt. 2.1.1.

²¹⁵ Ifølge SSB- analysen kan det å være alene om omsorgen for barn versus det å være to, i visse sammenhenger være en vel så viktig seleksjonsfaktor i arbeidsmarkedet som kjønn, se Kjeldstad og Rønsen (2002) s. 79.

Eksempel fra det virkelige livet:

Rett etter fødselen flytter faren til en annen by. Han velger dermed ikke å delta i omsorgen for sitt nyfødte barn (I praksis velger han også bort samværsrett). Han oppretter et enkeltmannsforetak hvor han på sitt nye bosted selger miljøterapeuttenester til ulike omsorgsinstitusjoner. Han opptrer selv som oppdragstaker. Behovet for denne type tjenester hos både private og offentlige institusjoner er enormt, spesielt i tilknytning til uregelmessige arbeidstider. Faren får derfor oppdrag både for dag-, aften-, og nattevakter. På disse oppdrag tjener faren minst 700.000,- i året.

På grunn av at faren ikke deler på omsorgen får moren etter fødselspermisjonen ikke fortsette i sin stilling som assistent på en hjemmetjeneste, fordi omsorgen hindret henne til å arbeide skift.

Eksempelen viser at farens muligheter til å forsørge seg selv ikke er begrenset. Når det gjelder moren, begrenses hennes muligheter til selvforsørgelse med arbeidstider til de offentlige barnetilsynsinstitusjoner som er åpent fra ca. 7:30 til 16:30. For å forsørge seg selv har moren:

- 9 timer for å utføre heltidsarbeid i tillegg til henting/bringning av barnet til /fra institusjonen. Dette er under forutsetning at barnet er på institusjonen fra første til siste minutt.
- Til henting/ bringning faller således 1,5 timer. – Moren har 45 minutter på seg for å levere barnet i barnehagen og komme til jobben og 45 minutter for å gjøre det samme i motsatt rekkefølge. Minst 15 min. av disse 45 min. må avsette til selve avleverings-, hentingssituasjon i barnehagen. Selve vegen til og fra jobben ville da utgjøre 30 minutter.

Hun må imidlertid akseptere en dobbelt så lang tid til/ fra jobben, - NAV stiller nemlig som krav en reisetid på én time hver vei.²¹⁶ Reisetiden på to timer, begrenser morens arbeidstid til 6,5 timer i hverdagen.²¹⁷ Oppstår det trafikkproblemer på vegen fra jobben som vil medføre forsinket henting av barnet, risikerer moren i verste fall at Barneverntjenesten blir kontaktet²¹⁸. Ved tredje forsinkelse, må hun også betale gebyr til barneinstitusjonen.²¹⁹

²¹⁶ FOR-2015-11-21-1341 § 4 b).

²¹⁷ 9 t. – 2 t.(reisetid) – 0,5 t. for henting og avlevering.

²¹⁸ Se Foreldreorientering i studentbarnehagene s. 6.

http://www.sito.no/sites/samskipnaden.no/files/files/2014_foreldreorientering.tromso.revidert_2014_0.pdf (april 2016).

²¹⁹ Se for eksempel vedtekter for studentbarnehagene punkt 9.4,

http://www.sito.no/sites/samskipnaden.no/files/files/2015_studentbarnehagene_vedtekter_vedtatt_styret_0211.nettversjon_0.pdf (april 2016).

- All overtid- og kveldsarbeid (etter kl. 16:00) er utelukket. Det samme er arbeid i helger, høytider, og nattearbeid.
- Avvikling av ferien er kun i en bestemt tidsperiode som er med små variasjoner fra ca. 22.06 til ca. 04.08. De offentlige tilsynsinstitusjonene er stengt på denne tiden. Og stengetiden er mer enn 5 uker og som er ferieretten etter overenskomsten med arbeidsgiveren for organiserte arbeidere. Den er enda lenger enn den lovfestede retten til ferie på 4 uker og en dag.²²⁰ Moren skal altså ordne tilsyn for barnet i de resterende uker hun ikke har rett for feriefri.²²¹
- All reisevirksomhet i forbindelse med jobben er utelukket.
- Alle arrangementer etter kl. 16:00 er utelukket. I regi av arbeidsgiver holdes det både kurs, prosjektarbeid og arbeidsmiljørelaterte arrangementer som foregår på kveldstid. Selv om deltakelsen ikke er påkrevd, må slike møter anses som en del av arbeidsforholdet.
- Hun må bli borte fra arbeid minst fem ekstradager per år da barnehagene er stengt for fagdager.²²²
- Hun må bli borte fra jobb ved egen og barns sykdom.

Det er flere begrensninger som kan nevnes i denne sammenheng. Men allerede fra det som er nevnt er det klart at moren på grunn av omsorgen er mye mindre fleksibel med hensyn til arbeidslivet sammenliknet med hva tilfellet er for barnets far.

Hennes manglende fleksibilitet vektlegges av arbeidsgivere når hun søker jobb slik at konkurranseevnen begrenses. Dessuten faller et stort antall jobber med uregelmessig arbeidstid utenfor hennes valgmuligheter. Disse begrensningene slår til i full tyngde når moren har fra før utdanning som forutsetter uregelmessige arbeidstider.²²³

Dersom man forsøker å strukturere begrensningene med hensyn til selvforsørgelse, blir morens begrensninger størst, parforeldres begrensninger nest størst (under forutsetning at de

²²⁰ Se lov 29.04.88 nr. 21 § 5.

²²¹ Om kostnadene for tilsyn se punkt 4.6.

²²² Foreldreorientering i studentbarnehagene s. 5.

http://www.sito.no/sites/samskipnaden.no/files/files/2014_foreldreorientering.tromso.revidert_2014_0.pdf (april 2016).

²²³ Les om dette i punkt. 4.7.

delers på omsorgen), begrensningene til faren fra dette eksempelet blir ingen. Han kan bruke hele sin kapasitet for å forsørge seg selv. Moren får imidlertid de største begrensninger på grunn av hans manglende omsorg.

Da foreldre ikke er likestilt med hensyn til selvforsørgelsesmuligheter, er likestillingsidealet brutt. Dessuten er det urimelig å stille samme krav om selvforsørgelse overfor moren med 100 % omsorg og faren som velger omsorgen bort. Under forutsetningen av at det er økonomisk fordelaktig å velge omsorgen bort, må det skapes mer debatt rundt denne tilstanden.

4. 6 Økonomisk fordelaktig å velge barneomsorgen bort

Det å velge omsorgen bort er økonomisk en fordelaktig handling: På grunn av den frigjorte tiden fra omsorgen, kan faren tjene godt spesielt på kvelds-, natte- og høytidsvakter. Det han "taper" økonomisk sett er "fradrag for samvær" som foretas ved beregning av "fostringstilskot" i samsvar med antall døgn med samvær.²²⁴

I størrelsen kan dette tap likevel ikke sammenlignes med det faren opptjener ved ikke å ta seg av omsorgen. Slik ga samvær på 14-15 netter per måned fradrag på kr. 2.391 -3.656,- i måneden, avhengig av barnets alder.²²⁵ Det vil si at dersom faren har barnet omtrent halvparten av tiden hos seg, kommer han til å betale maksimalt kr. 3.023, - mindre per måned (for barn på 15 år og mer). Fordelt på barnets alder, vil halvdelen av omsorgen koste faren mellom kr. 28.692,- til kr. 36.282,- per år.²²⁶ Således er omsorgen billigst når den er tyngst (for de aller minste barn) og det er klart at i vårt tilfelle er det økonomisk fordelaktig å velge omsorgen bort heller enn å ta seg av den.

Dersom faren velger omsorgen bort, kommer han til å betale full bidragssum. Riktignok, vil beløpet han betaler som "fostringstilskot" beregnes med utgangspunkt i hans høye inntekt som han tjener på den frigjorte fra omsorgen tiden.²²⁷ Mot dette må det for det at bidraget betales til barnet. - Selv om barnet vil nytte godt av disse pengene, er dette ikke inntekt som moren

²²⁴ Se bl. § 67.

²²⁵ FOR-2015-06-16-707 "Samværsfradrag" etter § 9.

²²⁶ Morens skattelettelse på grunn av aleneomsorg samt utvidet barnetrygd, ekstra småbarnstillegg og evt. kontantsstøtte kommer faren til gode da de tas med i beregning av grunnlaget for bidrag, se FOR-2015-06-16-707 § 4.

²²⁷ FOR-2015-06-16-707 §§ 2,3,4 fgl.

kan benytte seg av. Videre finner de omsorgs- og betalingsumotiverte fedre omveier for å innrapportere lavere inntekt overfor NAV.

Dersom moren velger å arbeide i like stor grad som far, blir hun nødt til å overlate omsorgen for barn til andre, dvs. kjøpe omsorgstjenester på det private markedet. Timeprisen for et slikt tilsyn for barn ga ingen treff ved et søk på nett.²²⁸ De private omsorgstjenester i eldreomsorgen har timepris fra kr. 475,-.²²⁹ Selv under forutsetning av at barnepass vil kunne ha noe lavere pris, er det klart at det å overlate omsorgen til andre vil det koste dyrt for moren, slik at inntekter av hennes arbeid blir ”spist” av høye utgifter for kjøp av omsorgstjenester.

I realiteten innebærer dette at moren ikke har mulighet til å arbeide i like stor grad som faren. Hennes muligheter til selvforsørgelse er begrenset av den delen av omsorgen som faren har overført til henne. Videre muliggjøres farens høye fortjeneste direkte på bakgrunn av morens omsorgsarbeid. Derfor burde faren ha vært gjort ansvarlig for kompensasjon.

Paralleller til erstatningsretten tilsier at to vilkår for rett til erstatning (tap og adekvat årsakssammenheng) kan her anses oppfylt i dette tilfelle. - Farens atferd er en direkte årsak til innskrenking av morens muligheter til å ta et inntektsgivende arbeid. På grunn av farens manglende oppfyllelse, lider moren økonomisk tap. For retten til erstatning mangler imidlertid et ansvarsgrunnlag.

Morens tap ved overtakelsen av farens omsorgsdel anses i dagens familiepolitikk ikke som et tilfelle hvor det er grunnlag for å gjøre ansvar gjeldende mot den far som ikke oppfyller i det hele tatt (eller lite) av sin omsorgsforpliktelse. I stedet for en refleksjon om morens dobbeltarbeidende situasjon, stilles begge foreldre overfor det samme krav om selvforsørgelse.

Lovgiveren er av den oppfatning at bidragsreglene er laget slik at de oppmuntrer til omsorg fra begge foreldre.²³⁰ Imidlertid tilsier de faktiske opplysninger at dette ikke er tilfellet for alle fedre. Konsekvensen blir at moren arbeider dobbelt (full omsorg + fullt arbeid). En slik dobbel arbeidsbyrde er heller ikke rimelig med hensyn til barnet.

²²⁸ Sett i mars 2016.

²²⁹ Se f. eks. <http://www.kamfer.no/mer-om.html> (mars 2016).

²³⁰ Ot.prp.nr. 43 (2000-2001) s. 8.

4.7 Hensyn til barnet/a

En manglende vektlegging av morens omsorgsarbeid kan vanskelig anses ikke å berøre barnas stilling: Jo større byrde ligger på moren, desto mindre omsorg får barna. Samfunnsaksepten av dobbeltarbeidende alenemødre, innebærer samtidig en utvidelse av grensene for hva som anses som tilfredsstillende omsorg for barn. Dette kan illustreres på bakgrunn av kjennelsen avsagt av Trygderetten inntatt i TRR-2014-3181.

Saken gjaldt en alenemor med to barn på 6 og 4 år som etter samlivsbrudd i 2011 mottok overgangsstønning i tre år. Hun var utdannet hjelpepleier fra tiden før aleneomsorgen. Yrkeskompetansen innebar at hun var nødt til å kombinere aleneomsorgen for to barn med turnusarbeid. Dette viste seg å være stressfullt, slik at hun fikk både fysiske og psykiske plager som legeerklæringene dokumenterte.

Spesialisten i allmennmedisin anbefalte at hun ikke skulle *”utsettes for belastninger med turnusarbeid”*. Etter gjennomgått behandling for posttraumatisk stresslidelse (PTSD) påpekte også psykologispesialisten at hennes funksjonsnivå var sårbart *”for stress knyttet til uforutsigbarhet med økonomi, utfordringer knyttet til ugunstig vaktplan osv.”*

Det stressfulle var at moren måtte skaffe tilsyn på kveldstid og overlate barna 2-3 kvelder i uken til andre i tillegg til det offentlige tilsynet på dagtid. Slik var hun avskåret fra muligheten til å følge opp barna fra 3 til 4,5 døgn i uka (to til tre kvelder i uka i kombinasjon med barnehage og skole på dagtid). Dette svarer til ca. halvparten av tiden.

Ideelt sett burde dette vært tiden når ungene passes av faren (ifølge faktum bodde foreldre sammen de første tre år etter at eldste barnet var født). Ordet ”far” er imidlertid ikke nevnt i saken. Derfor, istedenfor at retten innså morens dobbeltbelastning, ble hun henvist til å ordne opp i situasjonen på egen hånd.

Moren hadde ikke familien i nærheten som kunne stille opp med barnepass. Hun fikk problemer med å følge det eldste barnet på skolen. Overføringen av barneomsorgen til andre private (og muligens også tilfeldige) personer i så stort omfang ble derfor anført ikke å være til barnets beste.

Morens helsetilstand og omsorgssituasjon ble bedre kun etter at hun sluttet med turnusarbeid og påbegynte en utdanning for å omskolere seg for å få arbeide på dagtid. For å gjennomføre studiet, søkte moren om forlengelsen av den ordinære perioden med stønad.²³¹ Retten til forlenget periode var i hennes tilfelle avhengig av om unntaksregelen om ugunstig arbeidstid kom til anvendelse.²³²

Anvendelsen av unntaksregelen ville gi grunnlag for å se bort fra morens tidligere oppnådde yrkeskompetanse. Slik kunne den nye utdannelsen bli ansett som ”nødvendig”.²³³ Dette ville gi moren 2 ekstra år med stønad for å fullføre omskoleringen. Vilkåret var imidlertid at den ugunstige arbeidstiden ikke kan avhjelpest med etablering av tilfredsstillende tilsynsordning.²³⁴

I vurderingen av om en slik etablering var mulig, gikk Trygderetten merkelig nok ikke inn på å se på morens praktiske og økonomiske vanskeligheter knyttet til anskaffelsen av tilfredsstillende privat tilsynsordning på kveldstid. Det ble heller ikke vurdert hvorvidt eksisterende tilsynsordning var trygg, stabil, og ikke minst rimelig.²³⁵

Trygderetten sluttet bare kort at tilsynet for barn er uproblematisk så lenge barna ikke hadde ”særlige tilsynsbehov.”²³⁶ Rettens konklusjon var sammenfallende med vurderingen til NAV som la enkelt til grunn at ”Det bør la seg gjøre”. Kjennelsen inneholder således ingen realitets vurdering.²³⁷

Med hensyn til barna ble eksisterende tilsynsordning ansett tilfredsstillende. Her kan en sammenlikning med barnevern være på sin plass. For eksempel får Barneverntjenesten grunnlag til å sette i verk et hjelpetiltak, dersom barnet ”på grunn av forholdene i hjemmet” anses å ha ”særlige behov”.²³⁸ Grunnvilkåret ”særlig behov” innebærer at hjelpebehovet hos det konkrete barnet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn.²³⁹

²³¹ Se tidligere ftrl. § 15-6 (3). I dag ftrl. § 15-8 (2).

²³² R15-00-B15 s. 84.

²³³ Se tidligere ftrl. § 15-6 (3).

²³⁴ R15-00-B15 s. 84.

²³⁵ Se 4.6 om kostnadene for omsorgstjenester på det private markedet.

²³⁶ Begrepet betegner funksjons- eller utviklingshemning, se R15-00-B15 s.53.

²³⁷ Trygderetten la også feilaktig til grunn at moren hadde oppnådd yrkeskompetanse i stønadsperioden, selv om i sakens bakgrunn står det at hun ble utdannet som hjelpepleier våren 2006 og arbeidet i dette yrket i tiden etter dette. Overgangsstønad mottok hun fra mai 2011, og høsten 2013 begynte hun på en treårig utdanning for å oppnå en bachelorgrad.

²³⁸ Lov 17.07.92 om barneverntjenester nr. 100 (deretter bvl.) § 4-4 (2).

²³⁹ Q-2000-982, punkt 5.1 Barnet må ha et særlig behov for hjelp.

Fraværet av hovedomsorgspersonen fra små barns liv i et så stort omfang som dette er i den foreliggende sak, - er klart uvanlig for de fleste barn. Det skal derfor ikke så mye til før grunnvilkåret for hjelpetiltak fra barneverntjenesten er oppfylt (om den ikke er oppfylt allerede).

Trygderetten så likevel ikke behovet for å vurdere situasjonen til barn(a) i saken. Slik mente Trygderetten at hensynet til barnets beste var et relevant vurderingstema i saken som gjaldt barnets flytting fra den andre forelder med skole- og omgangskretsskifte.²⁴⁰ Morens omfattende fravær fra barnets liv i tillegg til fraværet av far, fremsto for Trygderetten ikke som sammenliknbare omstendigheter. Derfor anså retten vurderingen av hensynet til barnets beste som irrelevant i denne saken.

Trygderetten vurderte morens situasjon med turnusarbeid på kvelder og i helger som slitsom og utfordrende, men ikke slik at denne kombinasjonen har betydning for hennes trygderettigheter: *"I så fall ville nær alle tilfelle der aleineforsørgjar jobbar i turnus vere brot på barnekonvensjonen. Etter rettens syn er det klart at dette ikkje er tilfelle."*²⁴¹.

Uten en nærmere vurdering ble det derfor lagt til grunn at det ikke var konvensjonsbrudd at barna levde i en slik situasjon. Omsorgssituasjonen hvor halvparten 50 % av barnetilsynet ble ufrivillig overlatt til personer utenfor familien, ble stadfestet som tilfredsstillende.

Det er imidlertid grunnlag til å vurdere rettsanvendelsen i saken i lys av Norges internasjonale forpliktelser.

BK art. 3 pålegger å vurdere hensynet til barnets beste *"Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn"*.

Ordlyden *"alle handlinger"* sammenfattet med uttrykket *"berører barn"* sier det klart at trygderettslige avgjørelser er intet unntak.²⁴² Bestemmelsen innebærer at Trygderetten alltid er forpliktet til å vurdere hvordan deres avgjørelse ville være til beste for disse konkrete to

²⁴⁰ TRR-08-02503.

²⁴¹ TRR-2014-3181.

²⁴² I tillegg er bestemmelsene i BK har høyere rang og ved motstrid går foran bestemmelser i annen lovgivning. se mnskr. § 3.

barn i den aktuelle saken. Hvordan avgjørelsen ville influere stønadsutbetalingssituasjonen for ”alle turnusarbeidere”, - kan være et moment i denne vurderingen, men ikke slik at denne skal erstatte vurderingen av barnets beste.

Dessuten er bestemmelsen om barnets beste inntatt i Grunnloven.²⁴³ Det at hensynet ikke fremgår eksplisitt av ftrl., gir derfor ingen grunn til å anse det som irrelevant.

Det var derfor en feil at Trygderetten ikke vurderte om avgjørelsen som ikke forlenger stønadsperioden var til beste for de aktuelle barna. Opplysningene i saken gir grunn til å anta at utfallet i saken ville vært annet, dersom barnets beste- vurderingen var foretatt. Feilen kan derfor ha virket bestemmende på vedtakets innhold, slik at vedtaket kunne kjennes ugyldig.²⁴⁴

Det er positivt at den enslige moren gis nå rett til å ”*reservere seg mot kveld-, natt, og helgearbeid*”.²⁴⁵ Reservasjonsretten kan imidlertid neppe anses som en sterk rettighet da den ikke bygger på en lovhjemmel. Det hører til departementets egen kompetanse å endre bestemmelsen i den aktuelle forskrift.

Det kan også være på sin plass å minne om barnas rett om å bli hørt: Etter BK artikkel 12 skal de offentlige etater i det minste vurdere om det vil vært hensiktsmessig å la barn uttale seg om deres situasjon. - Barnas uttalelse kunne gi Trygderetten et annet faktisk grunnlag til å vurdere den aktuelle saken istedenfor en vurdering av saken til alle turnusarbeidere.

Diskusjonen om barnets stilling når det gjelder enslige forsørgere var sist på dagsordenen i 1964.²⁴⁶ Siden har det politiske budskapet dreid seg om en nedprioritering av barneomsorgen framfor inntektsgivende arbeid. Dette må anses å være på kollisjonskurs med den internasjonale utviklingen hvor barnas oppvekstkår og stilling har stadig fått større plass i rettslig sammenheng.²⁴⁷

²⁴³ Se bl.a. bvl. § 4-1 (1), bl. § 30 (1) 3. pkt., Grunnloven § 104 (2).

²⁴⁴ Se lov 10.02.67 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 41

²⁴⁵ FOR-2015-11-21-1341 § 4 (2).

²⁴⁶ Se punkt. 3.4.

²⁴⁷ Se nærmere om dette tema i Høstmælingen, Kjørholt og Kirsten Sandberg (2002).

4. 8 Behovet for justering av politikken knyttet til aleneomsorg

Det er bestemt at samfunnet skal reformeres i retning av økt likestilling mellom kjønnene og slik at både kvinner og menn får like muligheter for å realisere egne formål. Det er det offentlige som er pålagt til å arbeide ”aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene”.²⁴⁸

Tilstanden hvor moren forpliktet til selvforsørgelse uten hensyn til at hun bærer en større del av omsorgen sammenlignet med barnets far, må derfor antas å stride mot både den moderne rettsstatens ideal om universelle menneskeretter og den lovfestede hovedregelen om like ”muligheter og rettigheter” uavhengig av kjønn.²⁴⁹

Regelverket i ftrl. endres således også i utakt med likestillingsidealet. Dessuten er tilstanden hvor barneomsorgen gjør mødrenes stilling dårligere, er lite tilfredsstillende.

²⁴⁸ Se likestillingsloven § 12.

²⁴⁹ Se likestillingsloven § 1 b).

Kapittel V. Tiltak for å fremme likestilling mellom kjønnene i aleneomsorgen

På bakgrunn av forutgående fremstilling er det klart at manglende oppfyllelse av omsorgsplikten av den ene av foreldrene fører til at den andre belastes med ekstra omsorgsbyrde. Dette begrenser inntektsmulighetene til den oppfyllede forelder. For at inntektsmulighetene til foreldrene blir tilnærmet likt, må ekstrabelastningen kompenseres. Umiddelbart er det to tenkelige måter å kompensere ekstraomsorgen på: Den første er å gi fedrene ansvar for ikke oppfyllelse. Den andre er å kompensere det gjennom retten til overgangsstønad.

5. 1 Ansvar til den som forsømmer plikter

Barna kommer i verden normalt på bakgrunn av et seksuelt forhold mellom en kvinne og en mann. Den biologiske situasjonen er slik at det er moren som føder barnet og får ansvar for det. Den rettslige situasjonen er at barnet har rett til omsorg fra sine foreldre gjennom lovfestet foreldreansvar og samværsrett.²⁵⁰ Foreldre har også gjensidig ansvar for oppfyllelsen av samværsrett.²⁵¹

Imidlertid er oppfyllelsen av omsorgsplikten ikke sanksjonert.²⁵² Omsorgsfraskrivelsen er ingen hypotetisk problemstilling: *”Det er ingen rettslige sanksjonsmuligheter overfor bidragspliktige²⁵³ som ikke overholder allerede inngåtte/fastsatte samværsavtaler/avgjørelser.”*²⁵⁴

Barnets rett til å *”få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid”*²⁵⁵ sikres av Barneverntjenesten. Organet våker imidlertid ikke over hvorvidt begge foreldre oppfyller omsorgsplikten, så lenge den ene gjør det fullt og godt alene.

²⁵⁰ Se punkt. 4.3.

²⁵¹ Bl. § 42 (1) 2 pkt.

²⁵² Visse spørsmål som indirekte gjelder omsorgen (hvem som skal ha foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast eller samværet) kan reises for domstolene, jf. bl. § 56 (1).

²⁵³ Vanligvis betegner en forelder som etter samlivsbruddet må betale bidrag til ”forsyning og utdanning” barnet, se bl. § 67.

²⁵⁴ Uttales i tilknytning til behandlingen av endringer i forskutteringsloven (lov 17.02.89 nr. 2), se Ot.prp.nr.43 (2000-2001) på s.

60.

²⁵⁵ Bvl. § 1-1.

Siden omsorgsplikten i ren forstand ikke er lovfestet, må et søksmål eventuelt reises med påstand om å få samvær/foreldreansvar redusert/fradømt, dersom saken skal behandles i rettsapparatet.

Det uttrykkes imidlertid tvil om en slik sak vil være sikker i utfall.²⁵⁶ Dessuten er fradømt samværsrett bedrer ikke stillingen til forelderen som "ufrivillig" bærer omsorgsbyrden for den andre.²⁵⁷ Videre tjener den også sjelden barnets interesser.

Når det gjelder andre sanksjoner, er det kun tilfeller hvor gjennomføringen av retten motarbeides, som er sanksjonert. Slik kan retten til samvær og foreldreansvar tvangsfullbyrdes uten en domstolsavgjørelse.²⁵⁸ Situasjonen er imidlertid den motsatte i tilfellet der en av foreldrene som har krav på samvær, - uteblir fra avtalt samvær. Her avviser departementet alternativet for tvangsfullbyrdelse av manglende oppfyllelse av avtalen med tvangsbot.²⁵⁹

Alternativet for kompensasjonen gjennom økt bidragsplikt til den "ikke oppfyllende" forelder var nevnt. Imidlertid ble det anset som prinsipielt problematisk at omsorgen som ytes av en av foreldrene skal «betales» av den andre.²⁶⁰ Forholdet mellom inntektsgivende arbeid og omsorg for barn omtales dermed som foreldrenes eget valg.²⁶¹ Ettersom det ikke var sagt noe om foreldre som "ufrivillig" bærer hele omsorgsbyrden alene, kom det heller ikke fram behovet for kompensasjon for deler av omsorgen som utføres for den forsømmende forelder.

Således reguleres oppfyllelsen av omsorgsplikten kun av de moralske regler. 95 % av dem som er registrert som enslige forsørgere er kvinner.²⁶² Fraværet av sanksjoner innebærer at fedre med loven i hånd bare kan vise ryggen til både mødre og små barn.

For 100 år siden forsøkte politikerne å gi fedre oppdrager- og forsørgerplikt på linje med den ugifte mor.²⁶³ Ved manglende politisk vilje å stille fedre overfor ansvar for sine barn, nærmer vi oss i dag dessverre rettstilstanden før 1915.

²⁵⁶ Ot.prp.nr.43 (2000-2001) på s. 60

²⁵⁷ En redusert samværsrett kan øke beløpet som må betales i barnebidrag. Dette rettes imidlertid enkelt opp ved oversendelsen av en ny søknad om bidragsfastsettelse til NAV, se FOR-2003-01-15-123 §§ 9, 12.

²⁵⁸ Vedtaket til fylkesmannen er et tvangsgrunnlag, og en urettmessig nektelse av samvær eller foreldreansvar kan utenom tvangsfullbyrdelse også sanksjoneres ved en tvangsbot, se bl. § 65.

²⁵⁹ NOU 1998:17 s. 98 og Ot.prp.nr.56 (1996-1997) s. 69 flg.

²⁶⁰ Se bl. § 67.

²⁶¹ Ot.prp.nr. 43 (2000-2001) s. 44.

²⁶² Se punkt 1.2.2.

Når de folkevalgte velger å slippe fra omsorgsansvaret, henvises alenemødre til offentlige støtteordninger og tiltak som letter småbarnsforeldres yrkesaktivitet.²⁶⁴ Under forutsetning om at det ikke er valgfritt å tillate tilstander hvor kvinnenes muligheter blir dårligere enn mulighetene til menn,²⁶⁵ må overgangsstønad fremdeles betraktes som kompensasjon for ekstra omsorgsarbeid.²⁶⁶

5. 2 Overgangsstønad som kompensasjon for ekstraomsorg

På grunn av begrensningene den delegerte omsorgsbyrden medfører, er en alenemor med full omsorgsansvar i verste fall arbeidsledig.²⁶⁷ I beste fall er hun i arbeid, men både arbeidsmulighetene og arbeidsforholdet er undergitt vesentlige begrensninger.²⁶⁸ I begge tilfeller er morens muligheter til selvforsørgelse klart dårligere sammenlignet med mulighetene til barnets far som har valgt omsorgsarbeidet bort.

For at overgangsstønaden skal fremstå som det offentliges virkemiddel og aktive bidrag til at selvforsørgelsesmulighetene hos mødre med full omsorg og fedre uten omsorg blir likt, må stønaden imidlertid få en annen utforming.

1) For det første må stønaden bestå

Aleneomsorgen medfører klart begrensninger selvforsørgelse. Disse begrensninger begrunner stønadsbehovet i dag.²⁶⁹ Som det fremgår av kap. IV, er disse begrensningene reelle og avhenger blant annet av hvor mye omsorg den aktuelle forelderen bærer alene.

Påstanden om at omsorgen ikke begrenser selvforsørgelse stemmer kun for foreldre som samarbeider.²⁷⁰ Det samme kan ikke hevdes om mødre som har overtatt fedrenes del av omsorgen og utfører den alene i sin helhet. Vurderingen av stønadsbehovet ut fra hva *"fleirtallet av småbarnsforeldre"* gjør i dag, fører til at alenemødre med full omsorg stilles dårligere sammenlignet med både parforeldre og barnets fedre.²⁷¹

²⁶³ Se punkt 2.1..

²⁶⁴ Ot.prp.nr. 43 (2000-2001) s. 44.

²⁶⁵ Se punkt 4.8.

²⁶⁶ Se punkt. 4.4.

²⁶⁷ De enslige mødrene, som står mer eller mindre helt alene om barneomsorgen fremheves å være mest utsatt på arbeidsmarkedet, se Kjeldstad (1998) s. 14-16. I en annen analyse tyder på at det å være alene om omsorgen versus det å være to, kan være likeviktig seleksjonsprosess i arbeidsmarkedet som kjønn, se Randi Kjeldstad og Marit Rønsen (2002) s. 79.

²⁶⁸ Se punkt 4.5.

²⁶⁹ Se ftrl. § 15-1.

²⁷⁰ Se punkt 3.9.

²⁷¹ Prop 14 L (2014-2015) s 11.

Dersom likestillingen skal gjelde, må både morens innskrenkende muligheter med hensyn til arbeidslivet og også hennes dobbeltarbeid (omsorg og selvforsørgelse) gi grunnlag for kompensasjon gjennom overgangsstønad.

2) Overgangsstønad som kompensasjon må reflektere omsorgsbyrden

På grunn av direkte innflytelse, er spørsmålet om hvorvidt omsorgen begrenser selvforsørgelse ikke et spørsmål om enten/eller. Et realistisk bilde av begrensningene er derfor kun mulig når det reelle omfanget av omsorgen vektlegges.

Utforming av reglene ut fra antakelser som *”erfaring viser at det finnes en rekke ulike samværsordninger, og mange foreldre deler tiden med barnet svært likt mellom seg”*²⁷², er således urealistisk og bidrar til svekkelse av mødrenes stilling.

I dag ytes stønad likt for alle med aleneomsorg mellom 60 og 100 %. Begrensningene med hensyn til selvforsørgelsen er imidlertid forholdsmessig ikke de samme hos to alenemødre som befinner seg på de yterkantene av tilfeller som faller inn under vilkåret *”enslig forsørger”*.²⁷³

Behovet for stønaden er således større hos alenemødre med full/ tilnærmet full omsorg. Et krav om heltidsarbeid ved siden av full omsorg er i realiteten en aksept av at disse alenemødre er dobbeltarbeidende. Dersom det reelle omfanget av omsorgen legges til grunn fanges det opp mødrene som trenger støtte mest, - de med full omsorg.

Begrepet *”enslig forsørger”* må derfor revurderes, slik at rettighetene til stønaden reflekterer omfanget av omsorgen en mor bærer alene.

3) Differensiering av stønadsrettighetene

Det er mange alenemødre som er sysselsatte ved endt stønadsperiode. Likevel registreres det økende antall av enslige forsørgere som går over til andre ytelser (størst på sosial hjelp) etter

²⁷² Innst.S.nr.180 (1995-1996) s. 66-67.

²⁷³ Se ftrl. § 15-4 (3)

at retten til stønad opphører.²⁷⁴ Da en stor omsorgsbyrde svekker vedkommendes muligheter till selvforsørgelse, kan dette delvis forklare forskjellen.

For å nå selvforsørgelsesmålet trenger alenemødre med full omsorg lengre støtteperioder, sammenlignet med mødre med delt omsorg. Muligheten til å kombinere stønad med arbeid (mot avkorting av inntekt) vil også være med til å kompensere i en viss grad for den store omsorgsbyrden som tilfaller vedkommende alene.

Selv om morens stilling i dette tilfelle ikke blir lik stillingen til barnets far (som stønadsmottaker kommer moren de til å leve på beskjedne trygdeinntekter), må stønaden anses å være et tryggere alternativ enn sosialhjelp.

Kombinasjonen av full barneomsorg og heltidsarbeid er likt situasjonen til ugifte mødre som på bakgrunn av denne kombinasjonen fikk støtte. I 1915 ble også barnets fedre i tillegg pålagt et visst økonomisk ansvar for morens underhold.²⁷⁵

I 2016 går utviklingen i retning av innskrenking av alenemødrenes rettigheter til stønad. Dette bidrar til at de overføres tilbake fra stønadsmottakere til sosialhjelpmottakere. Dette et tilbakeslag for både likestilling og barnas stilling. Det er også tvilsomt hvor mye staten får i besparelsen av et slikt tiltak.

I lys av generell større velstand bør derfor alenemødrenes situasjon og barnas oppvekstkår ikke bli verre i 2016 enn tilfellet var for 100 år siden.

²⁷⁴ Etter innstramninger i reglene er det registrert økning på 15 % (til sammen 22 %) av mottakere som gikk over på andre trygdeytelser. I gruppen med marginal tilknytning til arbeidslivet er bare 27 % som er sysselsatt i des. 2001, se NAV- rapport (2004) s. 5, 38.

²⁷⁵ Se lov 10.04.1915 nr. 3 § 20 og 21.

VI. Litteratur

6.1 Bøker

Høstmælingen, Njål, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg, *Barnekonvensjonen*, 2. utg. (Oslo 2012).

Dalberg-Larsen, Jørgen, *Lovene og livet. En rettsociologisk grundbok*, 5. utg. (København 2005).

Kjønstad, Asbjørn, *Innføring i trygderett*, 4. utgave (Oslo 2009).

Lødrup, Peter, Tone Svedrup, *Familieretten*, 6 utg. (Oslo 2009).

Ohldieck, Fredrik Wilhelm, Finn Danielsen, *Lov om enke og morstrygd med kommentarer* (Oslo 1965).

Seip, Anne, Lise, *Sosialhjelpsstaten blir til - Norsk sosialpolitikk 1740-1920* (Oslo 1984)

Seip, Anne Lise, *Veiene til velfedsstaten – Norsk sosialpolitikk 1920-75* (Oslo 1994)

Øyen, Elise ”Ugifte mødre” (Oslo 1966)

6.2 Artikler

Blom, Ida, ”How to have healthy children”. Responses to the falling birth rate in Norway, s. 1900-1940, Dynamimis i *Acta Hispanica ad Medicinæ Scientiarumque Historiam Illustrandam*, 28, (2008) s. 151-174

Blom, Ida, ”Ugifte mødre – fra moralsk avvik til anerkjent familieform. Norsk lovgivning i skandinavisk perspektiv fra slutten av 1800-tallet til 1980”, *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 18 nr. 4, 2015 s. 318-327

Brækhus, Hege, ”Er økonomisk avhengige mødre det beste for barna?”, *Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue*, Gyldendal 2007 s. 684-697.

Brækhus, Hege, ”Er økonomisk avhengige mødre det beste for barna?” i *Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue*, (2007) s. 684

Brækhus, Hege, ”Folketrygdlovens ytelser til enslig mor eller far”, *Jussenes Venner*, 2009 s. 189-209

Kitterød, Ragni, Hege, Marit Rønsen, ”Hvem er hjemmearbeidende i dag?”, *Samfunnsspeilet*, 1/ 2011 s. 8-20

Moronski, Nina, Hovland, ”Alenemødre på trygd”, *Manifest Tidsskrift*, 17.04.13, tilgjengelig på <http://www.manifesttidsskrift.no/alenemodre-pa-trygd/> (mars 2016)

Stjernholm Fehn, Inger, Lise, ”Ikke kom til meg med en lausunge! Om ugifte mødre som søkte tilflukt på mødreheimet Sebbelows Stiftelse i perioden 1892 til 1946”, *Hovedoppgave i sosialt arbeid ved HiOA i samarbeid med NTNU*, 2003, s. 1-171, tilgjengelig på <http://docplayer.no/2620869-Kom-ikke-til-meg-med-en-lausunge.html> (mai 2016)

Svedrup, Tone, ”Ekteskap – arbeiderfelleskap eller livsfellesskap”, *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2/1999 s. 102-115.

Syltevik, Liv, Johanne ”Fra relasjonelt til individualisert alenemoderskap: En studie av alenemødre som mødre, lønnsarbeidere og klienter i velferdsstaten”, *Doktorgradavhandling, sosiologisk institutt*, 1996

Syltevik, Liv, Johanne, ”Endret velferdspolitik for alenemødre. – Fra relasjonelt til individbasert alenemoderskap”, *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 2 nr. 2, 1999 s. 85-101.

Syltevik, Liv, Johanne, ”Enslig mor – forståelse av ”problemet” og trygd gjennom 100 år”, i *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 18 nr. 4, 2015 s. 328-338

Syse, Aslak, ”Stønader ved aleneomsorg for barn - med hovedvekt på ftrl. kap. 15”, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 2013 s. 133-148

Kjeldstad, Randi, ”Enslige forsørgere og arbeidslinja”, *Samfunnsspeilet* 1/1998 s. 22-27

Terum, Lars Inge, ”Stønad, samliv og sjølvforsørging”, *Inas-rapport nr. 1*, 1993

Wærness, Kari, ”Fra ”mor og far” til ”likestilte foreldre” som grunnlag for velferdsstatens familierett”, *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 18, 4/2015 s. 339-348

6.3 Rapporter, statistiske analyser

SSB rapport ”Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013”, 2013/32
Kjeldstad, Randi, Marit Rønsen, ”Enslige foreldre på arbeidsmarkedet 1980-1999. En sammenligning med gifte foreldre”, *SSB rapport*, (Oslo-Kongsvinger 2002).

Kjeldstad, Randi, ”Enslige forsørgere: Forsørgelse og levekår før og etter overgang til en ny livsfase”, *SSB rapport*, (Oslo-Kongsvinger, 1998).

Lyngstad, Jan, Ragni Hege Kitterød m.fl., ”Hvilke fedre har lite eller ingen kontakt med barna når foreldre bor hver for seg?”, *SSB rapport*, (Oslo-Kongsvinger 2015/2)

NAV og samfunn, Familie - statistikk, Stønad til enslig mor eller far, tilgjengelig på <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Enslig+mor+eller+far> (april 2016)

NAV statistikk: Ugifte, skilte og separerte forsørgere med overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn. Kjønn og alder. 31. desember 2006-2015. Antall. Tatt fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Tabeller/ugifte->

skilte-og-separerte-forsørgere-med-overgangsstønad-og-eller-stønad-til-barnetilsyn.kjønn-og-433491 (april 2016).

NAV rapport: ”Overgangsstønad – hva skjedde med de som mistet retten til overgangsstønad pga. endringer i vilkårene 1.januar 1998”. *Rikstrygdverket, Utredningsavdelingen, 02/2004*

Fafo-rapport: Hanne Cecilie Kavli, Roy A. Nielsen og Miriam Latif Sandbæk, ”Stønadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn”, 2010:32

Skevik, A ”Family ideology, policies towards lone parents in Norway and UK”, *NOVA rapport nr. 7, (Oslo 2001)*

6.4 Loveregister

- 1915 Lov om forsorg for barn av 10. april 1915 nr. 2
- 1915 Lov om barn, hvis foreldre ikke har inngått ekteskap med hverandre av 10.april 1915 nr. 3
- 1955 Lov om innkreving av underholdsbidrag av 9. desember 1955 nr. 5
- 1956 Lov om born utanom ekteskap av 21. desember 1956 nr. 10
- 1957 Lov om bidragsforskott og om forsørgertrygd for barn av 26. april 1957
- 1957 Lov om forskuttering av oppfostringsbidrag av 26. april 1957 nr. 4
- 1960 Lov om svangerskapsavbrudd av 11. november 1960 nr. 2.
- 1964 Lov om sosial omsorg av 05.06.64 nr. 2
- 1964 Lov om enke- og morstrygd av 20. juni 1964
- 1966 Lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
- 1971 Midlertidig lov om stønad til fraskilte og separerte forsørgere av 17. desember 1971 nr. 119
- 1972 Lov om endring i midlertidig lov av 17. desember 1971 nr. 119 om stønad til fraskilte og separerte forsørgere av 21. april 1972 nr. 19
- 1975 Lov om endringer i 1) lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, 2) lov av 26. april 1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag, 3) midlertidig lov av 17. desember 1971 om stønad til fraskilte og separerte forsørgere av 7. november 1975 nr. 57
- 1980 Lov om endringer i 1) lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og 2) lov av 19. juni 1969 nr. 1 om særtilllegg til ytelser fra folketrygden av 25. april 1980 nr. 9
- 1981 Lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7
- 1988 Lov om ferie av 29. april 1988 nr. 21
- 1989 Lov om bidragsforskott av 17. februar 1989 nr. 2
- 1989 Lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover av 15. desember 1989 nr. 90
- 1991 Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47
- 1992 Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100
- 1997 Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19
- 1998 Lov om kontantsstøtte til småbarnsforeldre av 26. juni 1998 nr. 41
- 1998 Lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover av 18. desember 1998 nr. 86
- 1999 Lov om styrking av menneskerettsstilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30

- 2002 Lov om barnetrygd av 8. mars 2002 nr. 4
- 2003 Lov om endringer i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett) av 1. august 2003 nr. 86
- 2005 Lov om barnehager av 17. juni 2005 nr. 64
- 2011 Lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover av 16. desember 2011 nr. 58
- 2012 Lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover av 14. desember 2012 nr. 80
- 2013 Lov om likestilling mellom kjønnene av 21. juni 2013 nr. 59
- 2013 Lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) av 13. desember 2013 nr. 115
- 2015 Lov om endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere) av 19. juni 2015 nr. 42

6.5 Forarbeider

St.meld.nr.35 (1994-1995) Velferdsmeldingen

St.meld.nr.50 (1998-1999) Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg

St.meld. nr.16 (2006-2007)...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.

Ot.prp.nr.34 (1971-1972) Om lov om endring i midlertidig lov av 17. desember 1971 nr. 119 om stønad til fraskilte og separerte forsørgere

Ot.prp.nr. 4 (1979-1980) Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd m.v.

Ot.prop.nr.5 (1980-1981) Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd

Ot.prp.nr.56 (1996-1997) Om lov om endringer i lov 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre (barnelova)

Ot.prp.nr.8 (1996-1998) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)

Ot.prp.nr.24 (1997-1998) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Samleproposisjon)

Ot.prp.nr. 43 (2000-2001) Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)

Prop. 7 L (2011-2012) Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011)

Prop.13 L (2012-2013) Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2012)

Prop 14 L (2014-2015) Endringer i folketrygdlova og einskilde andre lover (samleproposisjon)

Innst.O.nr.2 (1980-1981) Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd

Innst.S.nr.180 (1995-1996) Innstilling fra sosialkomiteen om 1) velferdsmeldingen, 2) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om endring i retten til uførepensjon og 3) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om minstestandard for stønad til livsopphold

Innst.353 L (2014-2015) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere)

NOU 1987:30 Innstilling til ny ekteskapslov

NOU 1998:17 Barnefordelingssaker - avgjørelsesorgan, saksbehandlingsregler og delt bostad

NOU 2011:7 Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid (Brochmannutvalget)

NOU 2012:15 Politikk for likestilling

FOR-1980-08-29-7 Forskrift om ytelser til enslige forsørgere

FOR-2003-01-15-123 Forskrift om fastsetjing av fostringstilskot

FOR-2015-11-21-1341 Forskrift om stønad til enslig mor eller far

R-15-00-B15 Rundskriv til ftrl. kap. 15: Kapittel 15 Stønad til enslig mor eller far

Q-2000-982 Retningslinjer om hjelpetiltak. Retningslinjer til lov om barneverntjenester

R55-02-J15 Rundskriv til bl. kap. 8 og 9: Lov om barn og foreldre

6. 6 Avgjørelser

Rt. 1987 s. 1004
TRR-08-02503
TRR--2008-1822
TRR-2014-3181

6. 7 Internasjonale rettskilder

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20.november 1989 - *Convention on the Rights of the Child* vedtatt 20.11.1989, trådt i kraft 02.09.1990, ratifisert av Norge 08.01.1991, inkorporert i menneskerettighetsloven ved lov 1. august 2003 nr. 86