

Egenforsørgede eneforsørgere

Aktiveringspolitikk for enslige forsørgere
i seks land på 1990-tallet

ANNE SKEVIK

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 13/01

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2001
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-121-1
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: *Ulf Huett Nilsson / Mira / Samfoto*
Desktop: *Torhild Sager*
Trykk: *GCS*

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.isaf.no/nova>

Forord

Tidleg på 1990-talet var det debatt om overgangsstønad til eineforsørgjarar «traff» dei som hadde behov. Det vart reist spørsmål om eineforsørgjarar som lever i stabile sambuarskap eller som har barna i barnehage og på skole burde ha rett på stønad. Det vart òg reist spørsmål om kva nivå stønaden burde liggje på, og om den medverkar til å underminere viljen til å forsørge seg sjølv. Noreg var på det tidspunktet det einaste landet i Europa som hadde ei særskilt stønadsordning som sikra eineforsørgjarar med barn under 10 år ei slags garantert minsteinntekt.

Denne debatten var bakgrunnen for prosjektet: *Eineforsørgjarar og offentleg ansvar*. Formålet var å studere trekk ved den institusjonelle utforminga til den offentlege stønadspolitikken, og tilhøvet mellom institusjonell utforming og det totale offentlege stønadstilbodet til eineforsørgjarane. Formålet var vidare å studere dette komparativt gjennom å sjå offentleg politikk i Noreg på dette området i lys av fem andre land; Sverige, Danmark, Storbritannia, Australia og New Zealand. Prosjektet vart i perioden 1995–98 finansiert av Noregs forskingsråd.

I siste halvdel av 1990-talet vart den offentlege politikken retta mot eineforsørgjarane i Noreg lagt radikalt om. Kravet om å forsørge seg gjennom lønsarbeid vart sterkare, og retten til stønad vart innskrenka. For dei som oppfylde dei nye krava skulle nivået på stønaden hevast.

For å fange opp desse endringane gjorde trygdeavdelinga i Sosial- og helsedepartementet det økonomisk mogleg i 1999 å supplere dei data vi alt hadde samla inn.

Denne rapporten studerer aktiveringspolitikken overfor eineforsørgjarar i Noreg på 1990-talet. Det er gjort i eit komparativt perspektiv, for betre å få tak i særne trekk ved utviklinga i Noreg. Vidare vert stønadstilbodet både ved starten og slutten av 1990-talet jamført med dei andre landa i materialet, og det vert drøfta om den totale «stønads pakken» (effekten av stønader/skatt/tenester) økonomisk sett stimulerer til auka sjølvforsørging.

Professor Jonathan Bradshaw ved University of York har vore ein sentral samarbeidspartnar gjennom heile prosjektet. Dette er den første komparative studien innan velferdsforskinga som gjer bruk av modellfamiliedata over tid. Utan professor Bradshaw sin kunnskap, erfaring og entusiasme ville det ikkje ha vore mogleg å få til.

Dr. polit. Anne Skevik har arbeidd i «randsona» til dette prosjektet i mange år. Dei siste to åra har ho derimot spelt ei sentral rolle i analysane av data og i rapporteringa frå prosjektet. Saman med Skevik presenterte eg sommaren 2000 paperet: «*Lone Parents from Welfare to Work: Whose Welfare? What Work?*» på to internasjonale konferansar. Med bakgrunn i desse presentasjonane bestemte vi at materialet var av ein slik karakter at det burde byggjast ut til ein rapport. Eg er svært glad for at NOVA stilte midlar til disposisjon og at Anne Skevik ville skrive denne rapporten.

Forskar Åsmund Langsether har lese og gjeve grundige kommentarar til rapporten i sluttfasen, og Torhild Sager har medverka til å gjere dei mange tabellane og figurane leselege. Takk til begge.

Oslo, august 2001

Lars Inge Terum
prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING	13
1.1 Problemstillinger.....	14
1.2 Enslige forsørgere: «kanarifugler i kullgruva»	15
1.3 Aktiveringspolitikk – et internasjonalt fenomen	16
1.4 Metode	18
1.5 Gangen i rapporten	21
2 SEKS LAND MED ULIKE TRADISJONER	23
2.1 De seks landene: en historisk skisse.....	23
Sverige	23
Danmark.....	25
Norge	26
Australia	28
New Zealand.....	30
Storbritannia.....	31
Oppsummering	33
2.2 Enslige forsørgere i velferdsstaten: sentrale diskusjoner i forskningslitteraturen .	36
Hvordan støtte enslige forsørgere?	37
Tre velferdspolitiske verdener.....	38
Kvinnens autonomi og eneforsørgernes levekår.....	41
Enslige forsørgere som 'mødre' og 'lønnsarbeidere'	43
Fattigdom, lønnsarbeid og aktivering.....	46
3 DEMOGRAFI, YRKESAKTIVITET, FATTIGDOMSRATER	48
3.1 Familiemønstre i endring	49
Ekteskapet taper terreng.....	49
Enslige forsørgere: hvor mange, og hvem?	52
3.2 Variasjon og endring i enslige forsørgeres yrkesaktivitet.....	58
Eneforsørgernes yrkesaktivitet	59
Fattigdomsrater	61
Oppsummering	64
4 YRKESAKTIVITET OG FATTIGDOM: POLITISKE OG ØKONOMISKE RAMMEVILKÅR	66
4.1 Norge: det store spranget i familiepolitikken.....	66
4.2 Sverige: en nasjonaløkonomisk bølgedal.....	69
4.3 Danmark: et dansk mirakel?	73
4.4 Australia: sosialpolitiske reformer og 'økonomisk rasjonalisme'	76
4.5 New Zealand: det store eksperimentet.....	80
4.6 Storbritannia: moralsk panikk – og et nytt Arbeiderparti	84
4.7 Oppsummering	87

5 LØNN, STØNADER OG ØKONOMISKE INCENTIVER	89
5.1 Innledning.....	89
5.2 Politiske virkemidler	90
5.3 Enslige forsørgere i lønna arbeid.....	92
5.4 Enslige forsørgere som ikke er i lønna arbeid.....	95
5.5 Dekningsgrad og incentiveffekter	96
5.6 Aktiveringspolitikk: incentiver og yrkesaktivitet.....	100
6 POLITISKE ENDRINGER I 1990-ÅRA.....	104
6.1 Innledning.....	104
6.2 Norge: arbeidslinje for mødre	104
6.3 Australia: pioner blant Commonwealth-landene	108
6.4 New Zealand: et komplekst incentivsystem	111
6.5 Storbritannia: ny regjering, ny giv	114
6.6 Oppsummering	116
7 AKTIVERINGSPOLITIKK OG SOSIALPOLITIKK.....	121
7.1 Aktiveringspolitikk: motivasjon og tiltak i seks land	121
7.2 Kvinnerollen i sosialpolitikken	125
7.3 Avslutning.....	128
SUMMARY.....	131
REFERANSER.....	135
VEDLEGG: TABELLER	144

Liste over figurer

Figur 3.1 Andel fødsler utenfor ekteskap (prosent)	51
Figur 3.2 Andel enslige forsørgere og par med barn under 5 eller 6 år	56
Figur 3.3 Andel enslige forsørgere og par med bare ett barn	57
Figur 3.4 Andel enslige mødre i lønna arbeid, 1990–1998	59
Figur 3.5 Andel enslige mødre og gifte/ samboende mødre i heltids/ deltidslønna arbeid.	61
Figur 4.1 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Norge 1990–1998	67
Figur 4.2 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Sverige 1990–1998	70
Figur 4.3 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Danmark 1990–1998	74
Figur 4.4 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Australia 1990–1998	77
Figur 4.5 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, New Zealand 1990–1998	81
Figur 4.6 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Storbritannia 1990–1998	84
Figur 5.1 Samlet disponibel inntekt for enslige forsørgere med bruttolønn lik halv industriarbeiderlønn, som andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. 1992–1999.....	93
Figur 5.2 Samlet disponibel inntekt for enslige forsørgere med bruttolønn lik halv industriarbeiderlønn, som andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. 1992–1999. Etter utgifter til bolig og barnetilsyn.....	94
Figur 5.3 Netto disponible inntekter for enslige forsørgere som mottar full stønad til livsopphold, før utgifter til bolig.....	95
Figur 5.4 Stønadenes dekningsgrader (netto disponibel inntekt som ikke-yrkesaktiv som prosent av netto disponibel inntekt som yrkesaktiv med halv gjennomsnittlig industriarbeiderlønn). Etter utgifter til bolig og barnetilsyn.	97
Figur 5.5 Rettighetsbaserte ytelser til enslige forsørgere i Norge med barn over og under 3 år, 1996 og 1999. Norske kroner.....	99

Liste over tabeller

Tabell 2.1 Stønadssystemene omkring 1990.....	34
Tabell 3.1 Endringer i skilsmisserater, 1990–1997, 1990 = 100.....	50
Tabell 3.2 Utviklingen i andel barn født av mødre under 20 år. 1990=100.....	52
Tabell 3.3: Eneforsørgerfamilier som andel av alle familier med barn.....	53
Tabell 3.4 Enslige fedre som andel av alle enslige forsørgere	54
Tabell 3.5. Andel enslige mødre under 25 år	55
Tabell 3.6 Fattighedsrater for enslige forsørgere	63
Tabell 5.1. Incentivstruktur og yrkesaktivitet på 1990-tallet.....	100
Tabell 6.1 Arbeidsmarkedstiltak: gjøre lønnsarbeid mulig	119
Tabell 6.2 Tiltak for å gjøre lønnsarbeid mer lønnsomt. Endringer i 1990-åra.	120
Tabell 6.3 Endringer i rett til stønad til livsopphold.....	120
Tabell A1. Disponible inntekter for enslige forsørgere med lønnsinntekt lik $\frac{1}{2}$ gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, 1992–1999, som prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Før og etter utgifter til barnetilsyn.....	144
Tabell A2. Netto disponible inntekter for enslige forsørgere med ett barn under tre år som mottar full stønad til livsopphold, som andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, før utgifter til bolig,	144
Tabell A3. Stønadenes dekningsgrader (netto disponibel inntekt som ikke-yrkesaktiv som prosent av netto disponibel inntekt som yrkesaktiv med halv gjennomsnittlig industriarbeiderlønn). Før og etter utgifter til bolig og barnetilsyn.....	145

Sammendrag

Denne rapporten handler om aktiveringspolitikk («arbeidslinja») overfor enslige forsørgere i seks land på 1990-tallet. Landene er Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Australia og New Zealand. Vi definerer aktiveringspolitikk som tiltak som søker å gjøre lønnsarbeid mer *fristende* gjennom å øke differansen i disponibel inntekt for lavtlønte arbeidstakere og stønads-mottakere, tiltak som gjør lønnsarbeid *mulig* gjennom opplærings- og arbeidsmarkedsprogrammer, og tiltak som gjør lønnsarbeid *nødvendig* gjennom kutt i retten til stønad. Rapporten har tre empiriske problemstillinger:

- Har aktiveringspolitikk vært et *uttrykt mål* for landenes politikk overfor enslige forsørgere?
- I den grad landene har ført en aktiveringspolitikk, hvilke *virkemidler* har de tatt i bruk?
- Hvilke sammenhenger finner vi mellom aktiveringspolitikk og (endringer i) nivået på enslige forsørgeres yrkesaktivitet?

På et mer teoretisk nivå spør vi hva endringene i politikk retta mot enslige forsørgere på 1990-tallet har å si for den måten vi tenker om sosialpolitikk på. Kan vi betrakte de endringene som har skjedd som mindre tilpasninger, eller er forandringene mer grunnleggende?

Data til dette prosjektet er samlet inn ved hjelp av et nettverk av nasjonale informanter. Første datainnsamling ble gjort i 1992, den siste i 1999. Informantene har bidratt med informasjon om demografiske og politiske forhold i sine land, i tillegg til at de har gjort beregninger for modellfamilier. Metoden med modellfamilier går ut på å skissere noen familietyper, og la de nasjonale informantene beregne hvor mye en slik familie i deres land ville ha i disponibel inntekt etter eventuell lønn, skatt og overføringer. Hensikten med modellfamiliene er å sammenlikne politikk i svært forskjellige land på en konsistent måte. Det unike ved denne studien er at den er den første komparative studien som bruker modellfamiliedata over tid. Fordi vi har data fra fire forskjellige tidspunkt, kan vi gjøre sammenlikninger ikke bare «på tvers» mellom land, men også «på langs» – over tid. Beregningene er gjort for en enslig forsørger-familie med ett barn på 2 år og 11 måneder.

De seks landene i denne studien har tradisjonelt behandlet enslige forsørgere svært forskjellig. Sverige, Danmark og Storbritannia preges av at de i liten grad har anerkjent enslige forsørgere som en egen kategori i

sosialforsikringssystemet. Norge, New Zealand og Australia har lenge hatt separate stønader for denne gruppa: overgangsstønad i Norge, Domestic Purposes Benefit i New Zealand og Sole Parent Pension i Australia. Videre har Sverige og Danmark siden 1970-tallet lagt til rette for at enslige forsørgere skal kunne forsørge seg selv gjennom lønna arbeid, mens politikken i de fire andre landene har vært mer ambivalent. Den historiske konteksten for aktiveringspolitikken på 1990-tallet er derfor forskjellig.

Kapittel 3 i rapporten er en gjennomgang av demografiske endringer i de seks landene på 1990-tallet. Resultatene viser at den tradisjonelle familien taper terreng i alle de seks landene som er inkludert i denne studien. Skilsmisseratene er høye, og andelen fødsler utenfor ekteskap økte. Antallet enslige forsørgere økte i alle landene gjennom 1990-tallet. I alle landene ble det mindre vanlig gjennom 1990-åra at tenåringsjenter fikk barn, men Storbritannia og New Zealand skilte seg ut med relativt sett svært høye andeler enslige mødre under 25 år. Yrkesaktivitetsratene varierte kraftig, både mellom land og over tid. Gjennom hele perioden var det klart flere enslige forsørgere som var i lønna arbeid i de nordiske landene enn i de engelskspråklige. Også når vi ser på fattigdomsrater finner vi at det går et skille mellom nordiske og engelsktalende land. Enslige forsørgere i Australia, New Zealand og Storbritannia er vesentlig mer sårbare enn enslige forsørgere i Norge, Sverige og Danmark.

Kapittel 4 tar opp økonomiske og politiske rammebetingelser for aktiveringspolitikken i de enkelte landene. Hovedtrekkene var at norske politikere hadde stor økonomisk handlefrihet, ikke minst på grunn av oljeinntektene. I tillegg var en serie regjeringer opptatt av å legge til rette for at kvinner skulle kunne kombinere lønnsarbeid og familieforpliktelser. Svenskene kavet i etterkrigstidens dypeste økonomiske krise og hadde lite politisk handlingsrom. Svensk politikk på 1990-tallet kom til å handle mest om å få skikk på statsfinansene uten å skape åpenbart urimelige fordelingsvirkninger. Danmark førte en aktiv aktiveringspolitikk i hele perioden, men ikke spesielt rettet mot enslige forsørgere. I Australia ble stønadene til enslige forsørgere inkorporert i en mer generell stønad til alle fattige familier, samtidig som man la stor vekt på å oppmuntre til lønnsarbeid. New Zealand gikk enda lengre enn Australia i sine økonomiske og sosialpolitiske reformer; hovedmålsettingen var å redusere statens utgifter. For enslige forsørgere betydde dette at det ble satt spørsmålsteget ved deres mottak av stønader, og at de ble utsatt for et betydelig press for å forsørge seg på andre måter. Noe liknende skjedde i Storbritannia, men der kom enslige forsørgere under langt

sterkere angrep som «uansvarlige mødre». Først etter valget i 1997 fikk Storbritannia en regjering som la hovedvekten på aktiveringstiltak.

Tiltak for å gjøre lønnsarbeid mer *fristende* går ut på å øke den disponible inntekten til lavtlønte, enslige forsørgere relativt til enslige forsørgere som mottar stønad til livsopphold. For å finne ut i hvilken grad landene har oppnådd dette, presenterer vi analyser basert på modellfamiliedata i kapittel 5. Her finner vi ingen gjennomgående mønstre. Stønadens dekningsgrader har økt i Sverige, de har vært stabile i Norge og New Zealand, sunket svakt i Danmark og Australia, og sunket kraftig i Storbritannia. Storbritannia er dermed det eneste landet som har ført en klar aktiveringspolitikk etter dette målet, gjennom både å øke inntektene til yrkesaktive, enslige forsørgere og senke de disponible inntektene til mottakere av stønad til livsopphold. Sverige har tilsynelatende gjort det motsatte, men dette må forstås på bakgrunn av den vanskelige, offentlige økonomien i perioden. Til tross for omfattende skatteomlegginger og lønns subsidier i Australia og New Zealand, har effektene på de disponible inntektene i disse landene vært nøytrale.

Fire av landene har lagt stor vekt på aktive tiltak som skal gjøre lønnsarbeid *mulig*. Både Norge, Storbritannia, Australia og New Zealand innførte såkalte arbeidsmarkedsprogrammer for å hjelpe enslige forsørgere å komme i lønna arbeid. De engelskspråklige landene rekrutterte offentlige tjenestemenn til å drive informasjonsarbeid rettet mot mottakere av stønad, mens norske politikere (gjennom Oppfølgingsordningen for enslige forsørgere) satset på et samarbeid gjennom å aktivt involvere offentlige etater, frivillige brukerkontakter og eneforsørgerne selv. Det norske programmet har også mer omfattende ambisjoner, og ønsker å bedre eneforsørgerens selvtilit og personlige økonomi i tillegg til å hjelpe dem ut i arbeidslivet.

To av landene, Norge og New Zealand, har også gått inn for å gjøre lønnsarbeid *nødvendig* gjennom å stramme inn retten til å motta stønad. I Norge ble retten til stønad begrenset til tre år, mens man tidligere kunne motta stønad til yngste barn var ti år. På New Zealand er det nå et krav om å jobbe deltid hvis man skal motta stønad etter at yngste barn har fylt seks, og full tid etter at yngste barn har fylt 14. Tidligere var retten til stønad absolutt så lenge man hadde barn under 16. I Sverige og Danmark har det aldri eksistert separate stønader til livsopphold for enslige forsørgere, så her har lønnsarbeid i prinsippet alltid vært nødvendig.

Vi har ikke funnet klare sammenhenger mellom tiltakene for å øke eneforsørgerens yrkesaktivitet og den faktiske yrkesaktiviteten. I fire av landene – Norge, Danmark, New Zealand og Storbritannia – var flere enslige

forsørgere i lønna arbeid ved utgangen av 1990-åra enn på begynnelsen av tiåret. Tidspunktet for når endringene begynte å skje tyder imidlertid på at nedgangen i den generelle arbeidsledigheten forklarer mer enn den statlige aktiveringspolitikken. Sverige illustrerer dette enda sterkere: de enslige forsørgernes yrkesaktivitet falt kraftig i nøyaktig samme periode som arbeidsledigheten øk i været. I denne perioden skjedde det ingen sentrale endringer i politikken som virket direkte inn på enslige forsørgeres situasjon. Australia er et særtilfelle i dette materialet. Her har eneforsørgernes yrkesaktivitet vært stabil i hele perioden, til tross for en kombinasjon av aktiveringspolitikk og fallende arbeidsledighet. Vi må imidlertid ta i betraktning at de seneste resultatene våre er fra 1998/99 og vi har målt virkningene av politikken svært kort tid etter at de politiske endringene skjedde. Det kan hende vi vil se større utslag av aktiveringspolitikken på litt lengre sikt.

Endringene som skjedde i politikken overfor enslige forsørgere i Norge, Storbritannia, Australia og New Zealand, er grunnleggende. Dette betyr at modellene for kvinnes inkludering i velferdsstaten som ble utviklet med data fra 1980-tallet, ikke lenger har samme tyngde. Alle landene i denne studien *konvergerer mot økt vekt på aktivering* for enslige forsørgere, og dette må gjenspeiles i debatten om kjønn og velferdsstatsregimer.

1 Innledning

«Arbeidslinja» har vært en sentral rettesnor for norsk sosialpolitikk på 1990-tallet. Dette prinsippet lå til grunn for den nye Lov om sosiale tjenester i 1991, og var også bakgrunnen for innstramningene i retten til uførepensjon samme år. For enslige forsørgere ble arbeidslinja tydeliggjort med Lov om folketrygd fra 1997, med virkning fra januar 1998. Arbeidslinja framstilles som en strategi som gir fordeler både for samfunnet og for den enkelte, som i denne passasjen fra Velferdsmeldingen:

Høy sysselsetting er avgjørende for å sikre velferden økonomisk, både for enkeltmennesker og samfunn. Arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse. Samtidig er arbeidsledighet en av de viktigste grunnene til lav inntekt og dårlige levekår (St. meld. nr. 35 (1994–95), s. 17).

Arbeidslinja innebærer at det skal føres en aktiveringspolitikk i forhold til alle grupper som mottar eller kan komme til å motta stønader fra det offentlige. Arbeid – som i denne sammenhengen betyr inntektsgivende arbeid – skal være førstevalget, stønader skal bare utbetales til dem som på grunn av «helsemessige eller sosiale forhold» (op.cit:17) ikke er i stand til å delta i arbeidslivet. Under arbeidslinja skal med andre ord mottak av stønad kunne begrunnes i lys av mottakerens muligheter på arbeidsmarkedet.

Denne rapporten skal handle om enslige forsørgere, dvs. mødre og (langt sjeldnere) fedre som er alene om den daglige omsorgen for ett eller flere barn under 18 år. Når en aktiveringspolitikk skal gjennomføres for enslige forsørgere, møter lovgiverne andre problemstillinger enn når slik politikk gjennomføres for andre kategorier stønadsmottakere. For enslige forsørgere er det ikke snakk om å definere den grad av sykdom eller uførhet som rimeliggjør fritak fra kravet om å være yrkesaktiv. Spørsmålet om når en enslig forsørger er i stand til å jobbe utenfor hjemmet må besvares med utgangspunkt i barnets alder, evner og behov. Under hvilke forutsetninger er det mulig å kombinere selvforsørgelse med daglig omsorg for et lite barn? I tillegg til dette praktiske hensynet kommer et mer normativt ladet spørsmål: under hvilke forutsetninger, på hvilket stadium i barnets liv, er det legitimt å være hjemme på full tid og la seg forsørge av fellesskapet? Det første spørsmålet kan i prinsippet besvares med at enslige forsørgere bør ta lønna arbeid når barnet når en slik alder at barnehageplasser er lette å finne. Det andre spørsmålet berører andre typer hensyn: her vil svaret være at enslige

forsørgere ikke bør ta lønna arbeid så lenge det er grunn til å tro at omsorg i hjemmet er bedre for barnet. Arbeidslinja for enslige forsørgere reiser derfor spørsmål om praktisk tilrettelegging, og den reiser spørsmål som berører kulturelle/ normative forestillinger om godt familieliv og en god oppvekst.

Det er grunn til å tro at land med ulike tradisjoner på det familiepolitiske området har handtert disse problemstillingene forskjellig. Mange land har innført en eller annen form for «arbeidslinje», men vi har liten systematisk kunnskap om hva dette slagordet innebærer i forskjellige sosialpolitiske systemer. Denne rapporten søker å iallfall begynne å fylle dette gapet, gjennom å gi en systematisk framstilling av aktiveringspolitikk overfor enslige forsørgere i flere forskjellige land.

1.1 Problemstillinger

Denne rapporten presenterer en sammenlignende analyse av endringer i politikk retta mot enslige forsørgere i seks land på 1990-tallet. Landene er Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Australia og New Zealand. Analysen har både teoretiske og empiriske formål. De empiriske spørsmålene vi stiller dreier seg om «hva» og «hvordan»:

- har aktiveringspolitikk vært et *uttrykt mål* for landenes politikk ovenfor enslige forsørgere?
- I den grad landene har ført en aktiveringspolitikk, hvilke *virkemidler* har de tatt i bruk?
- Hvilke sammenhenger finner vi mellom (endringer i) nivået på enslige forsørgeres yrkesaktivitet og vekten på aktiveringspolitikk?

På et mer teoretisk nivå spør vi hva endringene i politikk retta mot enslige forsørgere på 1990-tallet betyr for den måten vi tenker om sosialpolitikk på. Kan vi betrakte de endringene som har skjedd som mindre tilpasninger, eller er forandringene så grunnleggende at de har ført til at velferdsstatene har fått et nytt ansikt? I denne rapporten skal vi argumentere for at det skjer en konvergens mellom de landene som er inkludert: mot slutten av 1990-tallet var det et sentralt mål i alle land å sette enslige forsørgere i stand til å forsørge seg selv. Den generelle enigheten om at økt yrkesaktivitet er ønskelig innebærer at mange av landene har slått inn på en ny kurs når det gjelder inntektssikring for kvinner, barn og familier. Den nye sosialpolitiske ideologien medfører at balansen mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid endres, og at rammene om kvinners valg av levemåte endres. Dette er en utfordring for forskere som er opptatt av å sammenlikne land etter disse

indikatorene. Kartene som ble tegnet opp på 1970- og 80-tallet stemmer ikke nødvendigvis lenger etter et tiår med sterk vekt på egenforsørgelse som ideal. Vi kommer nærmere tilbake til disse debattene i avsnitt 2.2.

Studier av enslige forsørgere har ofte vært brukt til å trekke generelle konklusjoner om kvinners posisjon i velferdsstaten. I neste avsnitt skal vi gi en kort begrunnelse for hvorfor enslige forsørgere er en sentral kategori hvis vi ønsker å forstå landenes kvinne- og familiepolitikk. Deretter skal vi gå litt nærmere inn på hva aktiveringspolitikk er, og hvilke virkemidler som er tilgjengelige for politikere som ønsker å fremme en slik politikk. Mot slutten av kapitlet skal vi redegjøre for metoden denne studien er basert på, og for gangen i rapporten.

1.2 Enslige forsørgere: «kanarifugler i kullgruva»

Gjennom 1990-tallet har enslige forsørgere fanget interessen til sosialforskere i langt større grad enn i tidligere perioder. Den sterke økningen i antallet enslige forsørgere i så å si alle OECD-land er naturligvis en del av bakgrunnen for dette: de enslige forsørgerne er blitt mange, og de blir flere. Dermed er de også synlige på en helt annen måte enn da fenomenet var marginalt. Men den sterke økningen i antallet studier som legger vekt på kjønn og kvinners situasjon («feministisk forskning») har åpenbart også bidratt til å trekke oppmerksomheten mot enslige forsørgere. De aller fleste enslige forsørgere i samtlige land er enslige *mødre* – eneforsørgernes situasjon studeres derfor som regel som et kvinnespørsmål. Et utgangspunkt for oppmerksomheten mot enslige mødre var debatten om «feminisering av fattigdommen» som verserte på 1980-tallet (e.g. Gelpi et al 1984, Goldberg og Kremen 1990). Enslige mødre var svært utsatte for fattigdom, langt mer enn kvinner som levde i parforhold. Det ble sagt at kvinner, iallfall mødre, var «en ektemann unna fattigdommen»: forsvant ektemannen, skled kvinnene (og barna deres) ut i fattigdom. For noen (f.eks. Hobson 1990, 1994) ble dette et spørsmål om kvinners autonomi og valgfrihet: den som er en ektemann unna fattigdommen, må tenke seg godt og lenge om før hun legger seg ut med ektemannen. Enslige mødres situasjon fikk derfor betydning for langt flere enn de som til enhver tid var alene med barn. Stor fattigdom blant enslige mødre ville være et varsellys for alle kvinner som hadde, eller planla å få, barn – enslige mødres levekår ble et bilde på maktforhold mellom kjønnene. Av samme grunn kan støtte til enslige forsørgere kan være kontroversielt. Slike stønader oppfattes av noen som en

trussel mot ekteskapet, en subsidiering av samlivsbrudd og en oppmuntring til å leve alene.

En annen viktig innfallsvinkel til studier av enslige mødre har vært interessen for endringer i kvinne- og morsrollen. En gift mor kan være hjemmeværende hvis ektemannens inntekt tillater det, hun kan avpasse sitt arbeidstilbud etter hans inntekt. Hvis en enslig mor skal være hjemmeværende, må derimot staten direkte inn med stønader som gjør dette mulig. I hvilken grad staten velger å gjøre dette avhenger blant annet sterkt av hvilke holdninger som finnes til mødre som lønnsarbeidere. På denne måten kan behandlingen av enslige mødre tolkes som et barometer på skiftende holdninger til mødrenes rolle. I dette perspektivet blir aktiveringspolitikk i forhold til enslige forsørgere sentralt.

I industrialismens barndom pleide gruvearbeidere å ta med seg en kanarifugl i bur når de skulle ned i gruva¹. Dette var en primitiv oksygenmåler: hvis kanarifuglen falt død om i buret var det et tegn på at lufta i gruvegangen var for dårlig, og at arbeiderne måtte komme seg opp. Enslige mødre brukes i mange studier som kanarifuglene i kullgruva: de er en sensitiv indikator på kvinners posisjon og valgmuligheter i velferdsstaten. De endringene som skjer for enslige forsørgere, enten det er en økning i fattigdommen eller et sterkere press i retning lønnsarbeid, gir et signal til alle kvinner om retningen i den statlige politikken. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 2.

1.3 Aktiveringspolitikk – et internasjonalt fenomen

Norge er et av få land i verden som har innført en egen stønadsordning for enslige forsørgere, som en garantert minsteinntekt for eneforsørgere med barn i en bestemt alder. De fleste land har en eller annen form for inntektssikring for denne gruppa, men Norge har gått spesielt langt i å gi dem en klar, lovfestet rett til ytelser. Situasjonen til enslige forsørgere i Norge er derfor prinsipielt viktig, i en periode der den sosialpolitiske debatten internasjonalt vektlegger tiltak som skal få mottakeren raskest mulig tilbake til arbeidsmarkedet. Prinsippet om 'activation policies' har spredt seg over landegrensene – både gjennom at politikere har hentet ideer fra andre land, og gjennom at internasjonale organisasjoner har gått inn for denne typen politikk. Presidentskapet i OECD erklærte for eksempel i 1997:

¹ Bildet er hentet fra C.C. Winkler (1996).

støtnads- og opplæringsystemer (der dette er nødvendig) må gjennomgås og tilpasses for å sikre at de aktivt støtter opp om muligheten til å komme i arbeid og gir reelle incentiver til arbeidsledige til å søke og motta arbeid eller opplæring. Hvert medlemsland skal gå inn for en betydelig økning i antallet personer som benytter seg av aktive tiltak for å øke sin mulighet til å komme i arbeid (siteret i Geldof 1999).

Hovedmålgruppen for denne typen politikk har vært arbeidsløse og folk med atferingsbehov, men flere land har også satt i verk tiltak for å øke yrkesaktiviteten blant enslige forsørgere.

Drøpping m.fl. (1999:135ff) har identifisert fire hovedtyper av aktiveringspolitikk:

- Aktiv arbeidsmarkedspolitikk: programmer som hjelper arbeidsløse og andre som står utenfor arbeidsmarkedet til å bedre sine kvalifikasjoner og/eller holde sine kunnskaper ved like, og å aktivt hjelpe dem med å søke jobb.
- Arbeidslinja: det prinsippet at ingen skal tilkjennes varig stønad før alle muligheter til å gjøre personen selvforsørget er utprøvd.
- Arbeid for stønad: det innføres krav om at stønadsmottakere utfører en eller annen form for arbeid i regi av stønadskontoret i den perioden de mottar stønad,
- Incentiv til arbeid: tiltak for å øke forskjellen mellom den disponible inntekten en person kan ha som stønadsmottaker, og den disponible inntekten han kan oppnå som yrkesaktiv.

Forfatterne påpeker at det kan være et visst overlapp mellom 'arbeid for stønad' og aktiv arbeidsmarkedspolitikk, for eksempel hvis arbeid for stønad innebærer deltakelse i arbeidsmarkedsprogrammer som også øker deltakerens kompetanse. For øvrig skiller dette tiltaket seg ut i og med at det ikke dreier seg om å hjelpe, presse eller motivere stønadsmottakere til et liv som yrkesaktive, men snarere om å utnytte deres arbeidsevne mens de mottar stønad. Dette virkemidlet vil være vanskelig å benytte ovenfor enslige forsørgere, som jo allerede har en oppgave å ivareta mens de mottar stønad: de tar vare på barna sine. Av disse grunnene antar vi at 'arbeid for stønad' ikke er et viktig virkemiddel i politikk retta mot enslige forsørgere. Da står vi igjen med tre hovedstrategier:

1. tiltak som tar sikte på å gjøre lønna arbeid mer *fristende* gjennom å øke differansen arbeidsinntekt – inntekt som stønadsmottaker,
2. tiltak som skal gjøre lønnsarbeid *mulig* gjennom opplæring og støtteprogrammer,
3. tiltak som gjør lønnsarbeid *nødvendig* fordi retten til stønad faller bort.

Det er disse tre strategiene vi skal legge vekt på i denne rapporten. Av disse er (1) den mest komplekse å måle. Tiltak for å øke forskjellen mellom disponibel inntekt som lønnsarbeidene og disponibel inntekt som stønadsmottaker kan gå ut på enten å øke den første eller minske den siste. Slike tiltak vil normalt rette seg hovedsakelig mot arbeidstakere med lave lønninger, siden det er for denne gruppa problemstillingen er aktuell. For lavtlønnede arbeidere finnes en serie mulige tiltak, som innføring av minstelønn, skattelettelser, subsidiering av lave lønninger, og subsidiert barnetilsyn. Det er imidlertid i tiltak av denne typen *ambivalensen* til enslige forsørgere viser seg sterkest: en ambivalent politikk kan gjerne føre til at ulike tiltak slår hverandre i hjel, slik at effekten på inntektene blir null. I denne undersøkelsen har vi derfor gjort to ting. For det første har vi innhentet opplysninger om tiltak som er satt i verk med den eksplisitte begrunnelsen at de skal oppmuntre enslige forsørgere til å søke lønna arbeid. For det andre har vi søkt å oppnå et mål på den samlede effekten på inntektene når alle relevante faktorer er tatt i betraktning. For å oppnå dette har vi sammenliknet inntekter i og utenfor (lavlønt) lønna arbeid for en hypotetisk eneforsørgerfamilie (modellfamilie) i hvert land på ulike tidspunkt.

Å få fram tiltakenes samlede virkning på enslige forsørgeres inntekter er relativt komplekst. Til gjengjeld er tiltakene som skal gjøre lønnsarbeid mulig og nødvendig lettere å få oversikt over. Her er det tilstrekkelig å presentere eventuelle endringer i retten til stønad, og over eventuelle spesielle programmer/ tiltak som er satt i gang for å hjelpe enslige forsørgere ut i lønna arbeid.

1.4 Metode

Data til dette prosjektet er samlet inn med hjelp av et nettverk av nasjonale informanter, dvs. forskere som bor og arbeider i de landene de har gitt oss informasjon om. De har bidratt med tre typer informasjon: for det første, data om antallet enslige forsørgere i deres land, sentrale demografiske data så som alder og antall barn, og yrkesaktivitet. For det andre har de skrevet korte

rapporter og/ eller fylt ut spørreskjema om politikken i landet, både grunntrekk ved systemet og nylige endringer. For det tredje har de gjort beregninger om modellfamiliene. Data for 1992 og 1994 ble samlet inn av Universitetet i York (Storbritannia) for to andre store komparative prosjekter, henholdsvis om stønadsordninger for barn (Bradshaw et al 1993, Whiteford og Bradshaw 1994) og om enslige forsørgeres yrkesaktivitet (Bradshaw et al 1996). Data for EU-landene i 1996 ble samlet inn av the European Observatory on National Family Policies, som i 1996 var koordinert av Universitetet i York, Storbritannia (se Ditch et al 1996). Tilsvarende data for Norge, Australia og New Zealand ble samlet inn separat til dette prosjektet. Data for 1999 ble samlet inn spesielt for dette prosjektet. De nasjonale informantene i 1999 var

- Charlotte Koren i Norge
- Tommy Ferrarini i Sverige
- Per Kampman i Danmark
- Tony Eardley i Australia
- Bob Stevens i New Zealand, og
- Tina Davis i Storbritannia

Datainnsamlingene i 1996 (ikke-EU-land) og 1999 ble gjennomført av Lars Inge Terum i samarbeid med professor Jonathan Bradshaw. Professor Bradshaw har også initiert og vært hovedansvarlig for de tidligere datainnsamlingene ved Universitetet i York. Definisjonen av 'enslig forsørger' har vært den samme i alle undersøkelsene: en enslig forsørger er en person som har minst et barn under 18 år, som ikke lever sammen med en partner, men som kan tenkes å bo i en husholdning sammen med andre (for eksempel egne foreldre). Samboere har dermed i prinsippet vært ekskludert, uavhengig av om de har felles barn eller ikke.

Modellfamiliene har vært en sentral del av datagrunnlaget gjennom hele perioden. Enkelt sagt innebærer denne metoden at vi skisserer noen familietyper og ber de nasjonale informantene beregne hva en slik familie ville få i overføringer fra staten, hvor mye skatt de betaler, hva de må beregne å betale i husleie og hvor mye de kan få i bostøtte, og så videre. Metoden gjør det mulig å sammenlikne politikk i svært forskjellige land på en konsistent måte. Vi tar da ikke hensyn til hvordan folk tilpasser seg i de forskjellige landene, men fastholder noen familietyper og beregner hvordan disse kommer ut økonomisk. På denne måten unngår vi et av de sentrale problemene i komparativ forskning om enslige forsørgere: vi sammenlikner

like situasjoner. Med aggregerte statistiske data kommer vi hele tida bort i det problemet at enslige forsørgere er så forskjellige i forskjellige land, slik at vi ikke vet om vi ser effekter av politikk eller av demografiske forhold. Med modellfamiliene holder vi slik variasjon utenfor analysen. En annen viktig fordel med modellfamiliene er at de gjør det mulig å se hvordan de ulike delene av skatte- og overføringssystemet virker sammen.

Dette er metodens sterke sider. Men det å bruke modellfamilier har også visse begrensninger (Eardley m.fl. 1996). For det første må vi gjøre et sett av svært detaljerte forutsetninger for å gjøre familiene sammenlignbare. Vi må angi hvor mange barn familien har, hvor gamle barna er, hvor mye forelderen jobber, om forelderen er separert, skilt eller aldri har vært gift, hvor i landet familien bor, hva slags type bolig de bor i, om barna går i offentlig eller privat barnehage... I noen tilfeller har de relevante trekkene ved situasjonen variert mellom land, slik at de nasjonale informantene har måttet gjøre sine egne forutsetninger. For de tiltakene som er lokalt bestemte, har de samme kommunene vært brukt gjennom hele perioden (1992–99) for å sikre konsistens. At vi må snevre analysen så grundig inn for å få et best mulig potensiale for sammenlikning betyr at modellfamiliene ikke kan oppfattes som *representative*. Vi vet strengt tatt ikke om det finnes en eneste familie i noe land som er akkurat slik som vår modell. Modellfamiliene må derfor forstås mer som sjabloner, som illustrasjoner. For det andre representerer modellfamiliene den *formelle* situasjonen. De forteller hva en familie med disse karakteristikkene i prinsippet har rett til, ikke nødvendigvis hva de får. I virkelighetens verden underforbrukes stønader fordi folk ikke vet at de kan søke, eller fordi de av en eller annen grunn ikke ønsker å søke. Det kan også skje at saksbehandleren har et annet skjønn enn våre nasjonale informanter, og derfor avslår søknader om støtte som informantene beregner at eneforsørgerne får. For det tredje oppstår det fortsatt problemer knytta til sammenlikning mellom land: vi kan for eksempel forutsette at barnet har kommunal barnehageplass. Standarden på kommunale barnehager varierer imidlertid sterkt mellom land, slik at barnet stadig ikke er i «samme» situasjon i Sverige og på New Zealand. Videre har vi problemet med at mange goder fordeles på kommunalt nivå, og derfor kan variere sterkt innenfor det enkelte land. Sosialhjelpssatser og barnehagetakster er to eksempler på dette i Norge. Metoden med modellfamilier har klare styrker, men den erstatter på ingen måte empiriske studier av faktisk inntektsfordeling.

Dette er den første komparative studien som bruker modellfamiliedata over tid. Fordi vi har data fra fire forskjellige tidspunkt kan vi gjøre sammenlikninger ikke bare «på tvers» mellom land, men også «på langs» –

over tid. Å gjøre disse analysene var imidlertid svært tidkrevende og vanskelig. Det sentrale problemet med modellfamiliene – at de er veldig spesifiserte – ble enda mer tydelig når vi skulle sammenlikne over tid. Det kom fram gjennom arbeidet at forutsetningene i hvert land hadde variert noe fra ett år til et annet. Delvis skyldtes dette at nye informanter overtok for de som hadde gjort jobben tidligere, delvis kom det av at informantene glemte fra en runde til neste nøyaktig hvordan de hadde handtert hvert enkelt av de dilemmaene som oppsto underveis. Sammenlikningene over tid innebar imidlertid at vi fikk en «intern kontroll» av datasettet: vi kunne raskt oppdage overraskende endringer og kontrollere hva de skyldtes. På denne måten ble det mulig å luke ut og korrigere utslag som ikke var reelle, men som skyldtes endrede forutsetninger eller rene regnefeil. Denne kontrollen «på langs» har ført til at dette datasettet er vesentlig mer pålitelig enn modellfamiliedata med opplysninger fra bare ett tidspunkt. Den grundige kontrollen som var nødvendig innebar likevel at vi av rene kapasitetshensyn måtte redusere kompleksiteten. Vi presenterer derfor bare en modellfamilie: en enslig forsørger med ett barn på to år og 11 måneder.

I sammenlikningen av inntektsnivåer mellom land og over tid, er alle størrelser angitt som prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Dette er gjort for å lette sammenlignbarheten: vi får et mål på hvordan enslige forsørgere kommer ut i forhold til den alminnelige levestandarden i landet. Stønadens dekningsgrader måler forholdet mellom den disponible inntekten en enslig forsørger har som stønadsmottaker, og den disponible inntekten hun kan regne med som lavtlønnet arbeidstaker. Dekningsgrader over 100 betyr at stønadsmottakere har høyere inntekter enn lavtlønte arbeidere, og at det dermed er små incentiver til å ta lønnet arbeid.

1.5 Gangen i rapporten

I dette kapitlet har vi redegjort for prosjektets bakgrunn, problemstillinger og metode. I neste kapittel skal vi gå nærmere inn på de seks landene i studien. Vi skal se på hvilke tradisjoner de har for politikk ovenfor enslige forsørgere, og på hvordan de er blitt plassert på det sosialpolitiske «kartet» i tidligere litteratur. Kapittel 3 og 4 gir den demografiske og økonomiske bakgrunnen for studien. I kapittel 3 presenterer vi data om antall enslige forsørgere og noen sentrale karakteristikk ved gruppa i hvert land, og om deres yrkesaktivitet og fattighedsrater. Kapittel 4 tar opp noen sentrale trekk ved landenes økonomiske og politiske situasjon på 1990-tallet, og søker å gi en bakgrunn for *hvorfor* yrkesaktivitet og fattighedsrater varierer. Her legger vi

vekt på endringer i kvinners generelle yrkesdeltakelse og i arbeidsledighet, og på variasjoner i den politikken som har vært ført. Når enslige forsørgere er fattige, kan det tenkes å ha sammenheng med at de lever i land der dominerende politikere ønsker at de skal være fattige. I den grad enslige forsørgere oppfattes som en trussel mot kjernefamilien, vil det være politisk ønskelig å gjøre denne måten å leve på så lite fristende som mulig. Vi skal derfor i kapittel 4 også ta opp hvordan enslige forsørgere er blitt framstilt i den politiske debatten, og om dette har endret seg på 1990-tallet. Kapittel 2 gir altså en *historisk og teoretisk bakgrunn* for studien, mens kapittel 3 og 4 diskuterer *rammebetingelser* for endringer i politikken ovenfor enslige forsørgere på 1990-tallet. Kapitlene 5 og 6 handler om aktiveringspolitikk, og endringer i denne politikken på 1990-tallet. Analysen basert på modellfamiliene presenteres i kapittel 5. Her ser vi hvordan stønadsstrukturen har endret seg i de forskjellige landene, med vekt på forholdet mellom inntekter til lavlønte yrkesaktive og inntekter til stønadsmottakere. I kapittel 6 tar vi opp aktiveringspolitiske strategier som ikke fanges opp av forholdet mellom inntekter i/utenfor arbeid, altså de strategiene vi omtalte ovenfor som «gjøre arbeid mulig» og «gjøre arbeid nødvendig». Her begrenser vi oss til å se på de landene som faktisk har en politikk ovenfor eneforsørgere som gruppe. Det har ikke Sverige og Danmark, dermed faller de utenfor denne delen av analysen. Kapittel 7 oppsummerer resultatene i rapporten i lys av de problemstillingene vi reiste innledningsvis.

2 Seks land med ulike tradisjoner

I denne studien er vi hovedsakelig interessert i endringer i politikk på 1990-tallet. Denne politikken har imidlertid funnet sted i en kontekst, hvor landenes sosialpolitiske tradisjoner utgjør en viktig del. Det pågår en større debatt innen sosialpolitisk forskning om hvordan forholdet er mellom tradisjoner og nye impulser, i hvilken grad land har gjort eller kan gjøre brå «skift» som bryter med alle tidligere føringer (e.g. Pierson 1994, 2001). Vi skal ikke gå inn på denne debatten her, men legger til grunn at selv om slike brå skift forekommer, er det aller vanligste at endringer skjer skritt for skritt. Så snart en ordning er på plass er det vanskelig å ta den bort igjen, ikke minst fordi interessegrupper raskt formes rundt de ulike sosiale ordningene (Pierson 1994). Dessuten er det krav til en viss konsistens i lovgivningen, slik at store forandringer er vanskelige å gjennomføre på kort sikt. For å forstå endringene på 1990-tallet vil det altså være nyttig å ha en viss oversikt over den historiske bakgrunnen. I første del av dette kapitlet skal vi kort se på visse historiske trekk ved politikken rettet mot enslige forsørgere i de seks landene. I andre del skal vi drøfte politikken i disse landene i lys av sentrale dimensjoner i den komparative litteraturen på området.

2.1 De seks landene: en historisk skisse

Sverige

Sverige hadde ingen politikk i forhold til enslige forsørgere før 1917 (Hobson og Takahashi 1997:124). Dette var året da Sverige fikk nye lover som regulerte forholdet mellom fedre og barn født utenfor ekteskap. De nye lovene innførte som prinsipp at også barn født utenfor ekteskap hadde rett til å kjenne begge foreldrene, og at fedrene hadde plikt til å betale barnebidrag. Bakgrunnen for denne nye loven var bekymring for kriminalitet og fattigdom blant barn født av ugifte mødre. Ansvar ble imidlertid lagt på fedrene som sviktet sine forpliktelser mer enn på mødre som var blitt gravide utenfor ekteskap. Som del av den samme politikken ble hver enkelt ugift mor anvist en sosialarbeider som skulle føre tilsyn med barnets forsørgelse og omsorg. Denne sosialarbeideren skulle blant annet bistå med å få på plass en avtale om barnebidrag.

Prosessen fram mot å få bidraget på plass var imidlertid tidkrevende og ofte vanskelig. For det første måtte man finne ut hvor faren befant seg. For det andre måtte det føres rettssak mot ham. I disse sakene måtte mennene

føre bevis for at de *ikke* var far til barnet, noe som i praksis betydde at han måtte føre andre menn som vitner på at kvinnen hadde hatt samleie med flere i den aktuelle perioden (Hobson og Takahashi 1997, cf. Therborn 1993:259). Når dommen var falt var imidlertid systemet strengt. Skyldige bidrag kunne trekkes direkte fra farens lønn, eller innkrevere kunne ta beslag i eiendom. Fedre som virkelig ikke hadde betalingsevne kunne dømmes til et opphold i arbeidshuset, noe som i praksis var en fengselsdom. Det var likevel få saker som kom så langt, de fleste tilfellene kom aldri så langt som til rettsalen. Målsettingen med å bedre økonomien for ugifte mødre og deres barn ble derfor ikke nådd. Offentlig forskottering av barnebidrag ble innført i 1937, og kom til å omfatte alle kategorier enslige mødre unntatt enker. Det var et krav for å få bidragsforskott at farens navn ble oppgitt. Bidragsforskottet var behovsprøvd fram til 1964, da det ble omdannet til en universell garanti med årlig indeksjustering. Endringen i 1964 må ses i lys av den generelle motstanden mot behovsprøvde ytelser som vokste fram i den svenske velferdsstaten. Universell barnetrygd ble innført i 1948, og ble utbetalt uavhengig av foreldrenes samlivsstatus.

Enslige mødre, og spesielt de ugifte, var underlagt en eksplisitt offentlig kontroll. Kravet om at barnefaren skulle oppgis før de kunne få tilgang på den ene stønaden som fantes, kan ses på som et eksempel på dette. Et mer tydelig eksempel er systemet med sosialarbeidere som ble tildelt alle «uektefødte» barn under 16 år, enten foreldrene levde sammen eller ikke. Disse sosialarbeiderne rapporterte månedlig til sosialmyndighetene om hvordan de ugifte mødrene styrte økonomien i husholdningen og i hvilken grad de var avhengige av sosiale stønader. Systemet var upopulært blant mødrene, og indikerer hvordan ugifte mødre ble behandlet som «uansvarlige fattige» som trengte et visst oppsyn (Hobson og Takahashi 1997:126).

Politikken fikk en ny giv på 1970-tallet, da svensk politikk satte seg som mål å innføre likestilling på alle områder i politikken (Lewis 1992:168, Hobson og Takahashi 1997, Björnberg 1997). Den viktigste reformen var innføringen av individuell skattlegging, en reform som gjorde det langt mer attraktivt for gifte kvinner å ta lønna arbeid. Andre viktige virkemidler var en kraftig utbygging av den offentlige barneomsorgen, foreldrepermisjoner, og rett til å jobbe deltid i barnets første leveår. I løpet av 1970-årene dreide også politikken i retning av størst mulig nøytralitet i forhold til ulike familieformer. Barn født utenfor ekteskap fikk samme arverettigheter i forhold til faren som ektefødte barn i 1970 (Therborn 1993:259), og barneloven fra 1977 fjernet så å si alle distinksjoner mellom barn født i og utenfor ekteskap. Delt omsorg ble den nye normen for barnefordeling etter skils-

nisse (Hobson og Takahashi 1997:129). Kravet om at barnefaren måtte identifiseres før bidragsforskott kunne utbetales ble fjernet i løpet av 1970-åra, det samme ble den upopulære ordningen med oppsyn av spesielt utnevnte sosialarbeidere. Gjennom disse grepene forsvant enslige mødre som en spesiell kategori i velferdsstaten. De ble i økende grad omsluttet av de generelle ordningene for barnefamilier og yrkesaktive mødre, slik at bare bidragsforskottet sto igjen som en (liten) kategoriell ytelse. Gjennom 1970- og 1980-tallet ble enslige mødre ikke sett på som en sosial problemkategori i Sverige (Hobson og Takahashi 1997, Björnberg 1997).

Danmark

Tradisjonelt har behovsprøving spilt en større rolle i den danske velferdsstaten enn i den norske og svenske. Menn opparbeidet rettigheter som arbeidere og forsørgere, og skattepolitikken var den viktigste måten å overføre penger til familier på (Sainsbury 1999). Sosialpolitikk retta direkte mot kvinner og barn var i hovedsak forbeholdt fattige familier. Enslige mødre ble et tema i dansk politikk noe senere enn i Sverige: de første politiske tiltakene kom på 1930-tallet. Bakgrunnen den gangen var fallende fødselsrater og dermed en gryende pronatalistisk politikk. Sosialreformloven av 1933 innførte for første gang et skille mellom ulike kategorier enslige mødre (Stoltz 1997). Hvis barnefaren var i live, var det hans plikt å betale iallfall deler av kostnadene til barnet. Enker kunne få en tilsvarende sum som en statlig overføring, men da på den betingelsen at hun levde på en «sosialt akseptabel» måte (op. cit. :427). I tillegg til disse sosiale tiltakene innebar loven fra 1933 også at barn av ugifte mødre kom under automatisk oppsyn fra de sosiale myndighetene. Det samme oppsynet gjaldt mødre som var eller hadde vært gift, men som måtte søke offentlig økonomisk støtte (Stoltz 1997:428). Tilsynet hadde myndighet til å overta omsorgen for barnet og plassere det på institusjon om inspektørene mente at moren ikke tok godt nok vare på det. I 1937 ble fedrenes bidragsplikt strammet opp, samtidig som barn født utenfor ekteskap fikk rett til å bruke farens navn og til å motta arv etter faren på like fot med ektefødte barn (Siim 1997:154). Det ble diskutert gjennom 1930-tallet å innføre en egen stønad for mødre, men forslaget ble avvist (op. cit.). I stedet ble mødrehjelpen satt opp i 1939 for å hjelpe unge gravide kvinner og ugifte mødre.

Systemet som bit for bit kom på plass behandlet kvinnene først og fremst som mødre, med vekt på at de var fattige mødre. Som i Sverige endret denne politikken seg gjennom 1960- og 1970-tallet. Praksisen med at barn av ugifte mødre automatisk ble satt under oppsyn ble endret i 1964 (Stoltz

1997:428). Mødrehjælpen forsvant i 1974, som ledd i en større forenkling av statsadministrasjonen. I løpet av 1960-tallet endret også velferdspolitikken seg fra å være innrettet mot behovsprøvde stønader til de fattige, i retning av mer universelle ordninger som omfattet hele befolkningen. Universell barnetrygd ble innført i 1961 (Wennemo 1994, Sainsbury 1999). I 1966 ble det innført flere nye direkte stønader til barnefamilier, blant annet en egen stønad til enslige forsørgere (Siim 1997:155). Et mer samordnet løft for barnefamilienes økonomi kom imidlertid ikke før midt på 1980-tallet, da stønaden fra 1966 ble inkorporert i det nye settet av ytelser. En universell ytelse for barnefamilier (børnefamilieydelsen) ble innført i 1987 i forbindelse med en skattereform. Enslige forsørgere kan få to typer tilskudd til børnefamilieydelsen: ordinært børnetilskudd og ekstra børnetilskudd. Ordinært børnetilskudd gis til reelt enslige forsørgere (m.a. o. ikke samboere), og til foreldrepar der begge mottar pensjon. Ekstra børnetilskudd gis til de enslige forsørgere som mottar ordinært børnetilskudd (Plovsing 1990:157). Dette er universelle ytelser som utbetales til alle enslige forsørgere uten behovsprøving. Reformen i 1987 innførte også forskottert barnebidrag.

Den viktigste trenden i 1970-årene var en individualisering av velferdsytelsene. Velferdsstaten skulle forholde seg til individet, ikke til familien. I tråd med denne logikken ble det innført som prinsipp at alle voksne mennesker hadde plikt til å forsørge seg selv. Som i Sverige ble individuell skattlegging innført i 1970, og det ble lagt stor vekt på å bygge ut offentlig barneomsorg. Prinsippet om at staten skulle støtte opp om omsorgsarbeid i hjemmene sto imidlertid svakt i Danmark. Universelle ytelser til barnefamiliene ble innført svært sent sammenliknet med de andre nordiske landene (Sainsbury 1999:86), og retten til betalt svangerskapspermisjon kom ikke før på slutten av 1960-tallet. Enslig forsørgere har ikke vært skilt ut som en egen gruppe med spesielle krav på oppmerksomhet. De eneste spesielle stønadene som finnes for enslige forsørgere er tilleggene i barnetrygden, og bidragsforskottet.

Norge

I Norge kan den moderne historien om politikk i forhold til enslige forsørgere føres tilbake til tida omkring første verdenskrig (Skevik 2001). En svært viktig reform var de Castbergske barnelovene fra 1915, som likestilte barn født i og utenfor ekteskap på de fleste viktige områder. Barn født utenfor ekteskap fikk rett til å ta farens navn, og fikk arverettigheter etter faren på lik linje med barn født i ekteskap. Systemet for å pålegge og

innkreve barnebidrag ble løftet ut av rettssystemet og gjort til en automatisk administrativ prosedyre, der mora bare behøvde å oppgi farens navn. Dette siste var en spesielt viktig reform: det førte til at man stort sett unngikk systemet med tidkrevende og ydmykende rettssaker for å få pålagt bidragsplikt, og dermed til at bidragsplikten i Norge faktisk ble reell for ugifte fedre.

Universell barnetrygd ble innført i Norge i 1946. Denne ble betalt til enslige forsørgere fra første barn, og til par som hadde to eller flere barn. Men fra midten av 1950-tallet slo Norge inn på en annen retning enn de nordiske naboene: i 1957 innførte Stortinget egne stønader retta mot barn i eneforsørgerfamilier (Skevik 2001). For barn som hadde skilte eller separerte foreldre, og barn av ugifte mødre der farskapet var kjent, ble det innført forskottet barnebidrag. For barn som hadde mistet en av foreldrene ved dødsfall, og barn av ugifte mødre med ukjent far – noen av disse var barn av tyske okkupasjonssoldater – innførte man forsørgertrygd. Disse stønadene ble satt til samme nivå, og skulle være en grunnsikring av barn i eneforsørgerfamilier. En tilsvarende sikring av mødre kom sju år senere, med lov om enke- og morstrygd i 1964. Denne loven innførte enkepensjon som omfattet de fleste enkene, og overgangsstønad til ugifte mødre og de av enkene som ikke kvalifiserte til enkepensjon. Lovforarbeidene understreket imidlertid at disse stønadene skulle reserveres for kvinner som ikke kunne forsørge seg selv: overgangsstønadene skulle være en *overgangsstønad*, og enkepensjonen skulle først og fremst tilstås aldrende husmødre med små muligheter til å komme i lønna arbeid på hjemstedet. For å støtte opp om dette innførte Stortinget utdanningsstønad og stønad til barnetilsyn, begge tiltak som skulle lette det å gå ut i lønna arbeid.

Historien om stønader til enslige forsørgere i Norge mellom 1964 og 1980 er en historie om inklusjon og eksklusjon av grupper av enslige forsørgere (Skevik 2001). Enkemenn fikk rettigheter som tilsvarte enkenes med folketrygdloven i 1967. Med denne loven ble også forsørgertrygden avviklet og erstattet av barnepensjon til barn som hadde mistet en eller begge foreldrene. Barn av ugifte mødre med ukjent farskap fikk rett til forskottet barnebidrag – selv om det lå i kortene at dette «forskottet» aldri ville bli innkrevd. Ugifte mødre som bodde sammen med barnefaren mista retten til stønad i 1971. I samme år fikk skilte og separerte foreldre rett til stønader på samme nivå som ugifte mødre, men deres stønader ble administrert av sosialkontorene og skulle bare utbetales etter behovsprøving. Grunnen til denne forskjellsbehandlingen var at tidligere gifte kunne ha krav på underholdsbidrag fra den tidligere ektefellen i tillegg til barnebidrag, og man fryktet at å gi denne gruppa en automatisk rett til stønad ville undergrave

disse private forpliktelsene. Først i 1980 fikk alle enslige forsørgere, uansett kjønn og sivilstatus, samme rettigheter under folketrygdloven. I 1980 ble det også innført ved forskrift at ytelsene skulle stoppes når yngste barn fullførte tredje skoleår. Fram til barnet nådde denne alderen skulle det ikke stilles krav om yrkesaktivitet.

Norge fulgte ikke Sverige og Danmark på 1970-tallet med å sette i verk bevisste tiltak for å gå bort fra den mannlige forsørgermodellen. Norge fjernet aldri muligheten til felles beskatning av ektefeller, og sett under ett har skattesystemet oppmuntret gifte kvinner til deltidsarbeid snarere enn fulltidsarbeid (Sainsbury 1999:82). Utbyggingen av offentlig barneomsorg gikk vesentlig saktere i Norge enn i nabolandene (Leira 1992), og gifte kvinner hadde lavere yrkesaktivitetsrater i Norge enn i Sverige og Danmark gjennom hele 1970-tallet. Politikken i forhold til lønnsarbeid versus omsorgsarbeid har vært ambivalent med tanke på enslige forsørgere: de har vært oppmuntret til å jobbe gjennom gunstige (i prinsippet) skatteregler, fortrinn i barnehager og stønad til barnetilsyn, men de har ikke hatt noen plikt til å ta lønna arbeid så lenge de hadde barn under ti år. I praksis skulle det vise seg at avkortingsreglene for overgangsstønnen gjorde det lite attraktivt å ta lønna arbeid, og spesielt ugunstig å jobbe deltid (Hatland 1992:182ff, se kapittel 5). Dette er et eksempel på at samspillet mellom ulike tiltak kan gi konsekvenser som verken har vært forutsett eller planlagt.

Australia

I de nordiske landene begynner historien om statlig involvering i enslige forsørgeres situasjon med spørsmålet om barnas levestandard. Særlig Norge og Sverige var tidlig ute med å stramme opp barnebidragsordningene og med å etablere juridiske bånd mellom ugifte fedre og deres barn (cf. Therborn 1993:258ff). Dette har vært annerledes i de engelsktalende landene vi ser på her – i disse landene begynner historien om ytelse til eneforsørgerfamilier med enkepensjonene. Australia er et spesielt tilfelle blant de moderne velferdsstatene, i og med at landet aldri har basert seg i særlig grad på «forsikringsmodellen» innen velferdspolitikken (cf. Castles og Mitchell 1993). Hva man mottar i pensjon i Australia avhenger ikke av hva man tidligere har betalt inn eller hvilken inntekt man har hatt, men av *behovet* man har når man søker stønad. Systemet er i svært stor grad basert på behovsprøving, og enheten man prøver inntekten til er husholdet snarere enn individet. For kvinner innebærer dette et paradoks (Cass 1994): fordi rettighetene ikke avhenger av tidligere yrkesdeltakelse faller ikke kvinner utenfor på den måten de gjør i mange andre land. Hjemmearbeidende kvinner

har tilgang til de samme ytelsene som lønnsarbeidere. Men fordi stønadene prøves mot husholdningens inntekt, ekskluderes kvinner som lever sammen med yrkesaktive menn. Australiere har ikke sosiale rettigheter i forhold til staten som individuelle «medborgere» (*citizens*) eller arbeidstakere, deres rettigheter baseres på *familiens behov*. Dette prinsippet innebærer likevel ikke at bare de fattigste får, slik behovsprøvde systemer ofte gjør. Middelklassen er i stor grad mottakere av sosiale stønader i Australia – det sentrale er ikke «samling i bønn», men snarere at systemet ekskluderer de med toppinntekter (cf. Korpi og Palme 1997:668).

Enkepensjon ble innført i Australia i 1942. To «typer» enker fikk rett til pensjon: de med små barn, og de som hadde passert 50 år. For de eldre enkene var tanken at disse ville ha vanskelig for å konkurrere på arbeidsmarkedet, og derfor burde fritas for plikten til å søke arbeid. Enkene med barn skulle gis en mulighet til å fortsette å være hjemme med barna. Denne pensjonen bygde eksplisitt på det prinsippet at kvinner med barn ikke skulle behøve å ta lønna arbeid (McHugh og Millar 1997:162). «Barn» i denne sammenhengen ble definert som alle egne barn under 16 år, samt barn under 25 som var i utdanning på full tid. Kategorien «enker» ble svært romslig definert i denne pensjonen, og inkluderte gifte og samboende kvinner som hadde mistet mannen sin ved dødsfall (gitt at samboerskapet hadde vart i mer enn tre år), samt forlatte hustruer og skilte kvinner. Kvinner ble regnet som «forlatte» når mannen hadde forsvunnet og ble borte over tid, selv om paret formelt fortsatt var gift. Forlatte og skilte kvinner måtte imidlertid forsøke å få ektefellebidrag fra eksmannen før de kunne få enkepensjon, og de måtte vente i seks måneder før kravet om pensjon kunne innfris. Dette var tiltak for å redusere faren for misbruk og svindel.

I 1973 ble en ny stønad innført, *Supporting Mother's Benefit*. Denne ble betalt til ugifte mødre, forlatte samboende kvinner, kvinner som bodde sammen med menn som var i fengsel, og andre kategorier separerte kvinner som ikke falt inn under kriteriene for enkepensjon (McHugh og Millar 1997:163). I 1977 fikk også enslige fedre rett til denne stønaden, som dermed skiftet navn til *Supporting Parent's Benefit*. Ventetida på seks måneder ble avskaffet i 1980. Enkepensjonen og *Supporting Parent's Benefit* ble betalt på samme nivå, og inntektsprøvingen var den samme for begge stønadene. I praksis fikk derfor alle enslige forsørgere samme offentlige støtte i Australia etter 1980, selv om stønadene hadde forskjellige navn.

New Zealand

New Zealand har vært en pionerstat på mange områder i sosialpolitikken. Landet innførte enkepensjon for krigsenker i 1865, og en tilsvarende pensjon for sivile enker i 1911. Denne pensjonen var skattefinansiert og behovsprøvd (Goodger 1998). Forlatte mødre fikk rett til denne pensjonen i 1936, gitt at de hadde forsøkt å få mannen dømt til å betale bidrag. I motsetning til det som var systemet i Australia gjaldt denne retten bare kvinner som hadde vært formelt gifte, ikke tidligere samboere. Alle enslige forsørgere som ikke falt inn under enkepensjonen måtte basere seg på private bidrag fra den tidligere ektefellen/ barnets andre forelder. På New Zealand – som i Australia og i Storbritannia – kunne imidlertid bidrag bare tilkjennes ektefeller som ikke hadde «skyld» i at ekteskapet ble oppløst. Det ble i liten grad skilt mellom barnebidrag og ektefellebidrag. Dette lovverket ble forandret i 1968, slik at det ble mulig for kvinner som hadde «skyld» i skilsmissen å få bidrag fra eksmannen. Det nye prinsippet var at de økonomiske behovene skulle stå i sentrum, ikke grunnen til at behovet var oppstått. Domestic Proceedings Act fra 1968 synliggjorde behovet, og framhevet også at bidragene skulle opprettholde en tilvant levestandard heller enn å bare motvirke fattigdom. Loven påla også ugifte fedre å betale bidrag til barnets mor i perioden rundt fødselen og fram til barnet var fem år. Ansvar for bidragsfastsettelse og innkreving ble flyttet fra Justisdepartementet til Sosialdepartementet, noe som var en symbolsk viktig reform (Goodger 1998:133).

1968-lovgivningen la noen problemer døde, samtidig som nye oppsto. Det nye prinsippet om at så å si alle enslige mødre skulle ha private bidrag som hjalp dem til å opprettholde tilvant levestandard virket fornuftig innenfor et system som la vekt på privat ansvar og menns forsørgerplikt. Men problemet med at bidrag ikke ble betalt, eller ble betalt uregelmessig, besto. Dessuten kunne det ta mange måneder å få et vedtak på plass, og i mellomtida hadde mor og barn ingen sosiale rettigheter verken i forhold til staten eller andre instanser. Endelig var beløpene som kunne idømmes ofte for lave, og det fantes ingen stønader retta mot kostnadene ved å ha barn utover den svært lave Family Benefit. I den samme prosessen som pressa fram Domestic Proceedings Act ble behovet for forbedrede statlige støtteordninger svært tydelig. Et sett av «nødstønader» ble vedtatt i 1968, blant annet fikk Sosialdepartementet mulighet til å utbetale en midlertidig stønad til enslige mødre mens de avventa vedtak om bidrag. De mange «nødstønadene» til kvinner som ble stående alene, med eller uten barn, ble gruppert sammen under fellesbetegnelsen Domestic Purposes Benefit. Disse

omfattet blant annet stønader til etterlatte samboende kvinner, kvinner med ektemenn som satt i fengsel, og ugifte mødre.

En lovfestet Domestic Purposes Benefit (DPB) kom på plass i 1973. Denne omfattet alle kategorier enslige forsørgere inkludert enkemenn, men unntatt enker. Enkene hadde stadig sin enkepensjon. I tillegg ble to nye grupper inkludert: eldre kvinner uten barn som hadde utført omsorgsarbeid gjennom mange år og hadde vanskelig for å finne lønna arbeid når forsørgeren falt fra eller forlot dem, og personer som tok seg av mennesker som ellers måtte vært i heldøgns pleie (Goodger 1998:134). Hovedtanken bak den nye stønaden var å forebygge fattigdom, og spesielt barnefattigdom, samtidig som det ble ansett som viktig at mødre fikk anledning til å være hjemme med barna. Rett til DPB var fortsatt betinga av at mottakeren hadde satt i gang prosedyren for å få bidrag fra eksektefellen/ den andre forelderen. Dette ble forandret i 1980, da Sosialdepartementet overtok ansvaret for bidragsinnkreving og stønadsmottakeren bare behøvde å oppgi navnet til den pliktige. De som nektet å oppgi navnet til barnets far, fikk stønaden kuttet. Bidragsmottakerne skulle altså slippe å selv ta ansvar for å få på plass en bidragsavtale, men de ble straffet økonomisk hvis de ikke samarbeidet slik at Sosialdepartementet kunne spore opp bidragspliktige.

Både for DPB og for enkepensjon fantes det regler om avkorting av stønaden for mottakere med lønnsinntekt. En viktig måte å endre incentivene til lønna arbeid på i New Zealand har vært å øke eller senke fribeløpet. Fribelet ble svært lite i forhold til stønadsnivået tidlig på 1970-tallet, og ble økt med 19 prosent i 1978. Inntekter over dette nivået førte til en gradvis reduksjon i stønaden. En ny og atskillig kraftigere økning i fribelet kom i 1986, da ble det økt med hele 140 prosent (fra \$25 til \$60 per uke). Avkortingsreglene ble justert tilsvarende. Samtidig ble stønaden skattlagt, men et skattefradrag kalt Family Support Tax Credit ble innført for barnefamilier med lave eller middels inntekter. Guaranteed Minimum Family Income (gmfi) ble introdusert for lavtlønte barnefamilier, som en lønns subsidiering til de som tjente lite i markedet. I 1986 ble også en Transition to Work Allowance innført, som garanterte de som hadde mottatt stønad i 12 måneder eller mer at de ville få en høyere disponibel inntekt om de gikk ut i arbeid. Dette var de første av mange tydelige aktiveringspolitiske tiltak i New Zealand.

Storbritannia

Som i de andre Commonwealth-landene begynner historien om britiske ytelser til enslige forsørgere med enkepensjon. Under og etter første

verdenskrig oppsto en diskusjon om direkte statlige ytelser til de mange familiene som hadde mistet sine mannlige forsørgere. Mødre lønn var et forslag, stønad til alle enslige mødre var et annet, enkepensjon et tredje. Enkepensjonen som ble vedtatt i 1925 var et resultat av denne diskusjonen. Denne ble utbetalt til alle enker, uansett alder og hvorvidt de hadde barn, men ikke til noen andre enslige mødre. Sånn sett skilte denne pensjonen seg fra enkepensjonene i New Zealand og (særlig) Australia, som hadde en videre definisjon av kategorien. Stønadene som ble innført etter andre verdenskrig – basert på forslagene fra William Beveridge – avviste at alle enker skulle ha pensjon. «Hvis hun er i stand til å arbeide, bør hun arbeide», sa Beveridge, og foreslo pensjon kun til enker med barn og de over 50. Enker med barn ble sikret en livslang pensjon når de fylte 40 år, for å unngå at de måtte gå ut i lønna arbeid når barnet fylte 16: en 16-åring ble ansett som for ung til å komme hjem til tomt hus og lite tilsyn (Skevik 2001).

Beveridge slet lenge med statusen til separerte og skilte kvinner i det sosialforsikringssystemet han foreslo. Systemet skulle være basert på innbetaling, og forsikre mot alminnelige risikoer. En ting var at skilte og separerte kvinner ikke kunne få penger ut av mannens innbetalinger, så lenge mannen var i live og betalte til sin egen alderdom. En annen ting var at oppløsning av ekteskap ikke kunne ses på som en risiko på linje med arbeidsløshet og sykdom. Skilsmissegivningen var basert på skyld, og den viktigste skilsmissegrunnen var partnerens utroskap. Så skulle man gi seg til å forsikre kvinner mot konsekvensene av deres egen utroskap? Beveridge endte med å foreslå at *uskyldige* skilte og separerte kvinner skulle ha rettigheter som liknet på enkenes. Dette ble imidlertid avvist av dem som jobbet videre med saken – det ville bli altfor komplisert om trygdeetaten skulle gi seg inn på skyldspørsmålet. Skilte, separerte og ugifte mødre, samt «enker» etter samboerskap, ble henvist til sosialhjelpssystemet.

En ny debatt om barnefattigdom på 1960-tallet brakte spørsmålet om stønader til barnefamilier tilbake på dagsorden (Skevik 2001). En komite ble nedsatt i 1968 for å se på situasjonen til enslige forsørgere («one parent families»), leda av Sir Morris Finer. Rapporten til Finer-komiteen kom i 1974, og betraktes ofte som startskuddet for den moderne debatten om enslige forsørgere i Storbritannia. Dette til tross for at ingen av forslagene til komiteen ble implementert. Finer-komiteen ble viktig fordi den presenterte en svært grundig dokumentasjon, og fordi den foreslo felles løsninger for en kategori som inntil da hadde vært strengt oppdelt i ugifte og tidligere gifte, «skyldige» og «uskyldige». Komiteens viktigste forslag var the Guaranteed Maintenance Allowance. Dette skulle være en inntektsprøvd stønad for alle

enslige forsørgere og deres barn, hvor deler av utleggene skulle kreves tilbake av eksektefellen/ den andre forelderen. Den skulle garantere inntekt uten å undergrave de private forpliktelsene. Selv om Finer-komiteen ikke eksplisitt refererer til New Zealand, har forslaget om GMA mye til felles med Domestic Purposes Benefit. Forslaget ble imidlertid avvist, med henvisning til Storbritannias vanskelige økonomiske situasjon. Det eneste som ble igjen av Finers forslag var den universelle barnetrygden, som ble innført i 1977. En spesiell «barnetrygd» til enslige forsørgere ble innført ett år tidligere, og opprettholdt som et tillegg i barnetrygden etter 1977 under navnet One Parent Benefit.

Flere forsøk ble gjort innen sosialhjelpssystemet for å styrke enslige forsørgeres økonomi og bygge ned hindringer mot å ta lønna arbeid. For eksempel ble «the Tapered Earnings Disregard» innført i 1980 som en bedre måte å integrere stønader og lønninger på (cf. Weale et al 1984). Den største endringen kom likevel i 1986, da hele systemet med behovsprøvde ordninger ble gjennomgått med tanke på samordning. Income Support (IS) erstattet det uoversiktlige systemet for Supplementary Benefit, og innførte standardiserte rater og «premiums» for ulike behovssituasjoner (se kapittel 3). Et «familiepremium» ble innført for alle familier med barn, og enslige forsørgere fikk i tillegg rett til et «eneforsørgerpremium». I motsetning til alle andre mottakere av IS hadde enslige forsørgere ingen plikt til å søke arbeid så lenge de hadde barn under 16 år.

Oppsummering

Tabell 2.1 summerer opp ordningene for enslige forsørgere i de seks landene slik de var rundt 1990.

Tabell 2.1 Stønadssystemene omkring 1990

	Norge	Sverige	Danmark	Australia	New Zealand	United Kingdom
Stønad til livsopphold	Overgangs- stønad Sosialhjelp	Sosialhjelp	Sosialhjelp	Sole parent pension	Domestic purposes benefit	Income support
Stønad til yrkesaktive	Overgangs- stønad (reduisert). Stønad til barnetilsyn.	(Sosialhjelp)	(Sosialhjelp)	Additional family payment	Guaranteed minimum family income (gmfi)	Family Credit
Støtte til barnefamilier	Barnetrygd, høyere for enslige forsørgere	Barnetrygd	Barnetrygd, høyere for enslige forsørgere	Basic family payment	Family Benefit	Child Benefit One parent benefit
Skattefradrag	Skatte- klasse II Fradrag	Ingen	Ingen	Sole parent rebate	Family support tax credit	Additional personal allowance
Bostøtte	Hus- bankens bostøtte	Bostøtte	Reduksjon for sosial- hjelpmot- takere	Public housing rent rebates	Accommo- dation supplement	Housing benefit
Barnetilsyn	Prioritet. Lavere rater for lave inn- tekter. Lokal variasjon.	Prioritet. Lavere rater for lave inn- tekter. Lokal variasjon.	Prioritet. Lavere rater for lave inn- tekter. Lokal variasjon.	Lavere rater	(subsidiert for lave inntekter)	Lavere rater for lave inntekter
Helse	Universell/ egenandel	Universell/ egenandel	Universell/ egenandel	Universell	Universell/ egenandel	Universell
Annet	Ingen	Ingen	Ingen	«Fringe benefits»	Training benefit Training incentive allowance Special Needs Grant Special benefits Community Services Card	Fradrag i kommune- skatt, gratis skolemat

Tabellen viser at Sverige er det eneste landet som ikke har noen separate sosialforsikringsordninger for enslige forsørgere, bortsett fra bidragsforskottet. Sverige gikk i løpet av 1970-tallet bort fra å behandle enslige mødre som «uverdige trengende» – fattige som trengte et visst tilsyn – til å radere kategorien bort fra sosialpolitikken. Svenske enslige mødre og fedre nøt godt av de samme ytelsene som andre foreldre, i form av generøse universelle stønader, offentlig barneomsorg og et yrkesliv som ble lagt til rette for folk med familieforpliktelser. Danmark har tillegg i barnetrygden for enslige

forsørgere, men dette systemet ble innført så sent som i 1987. Den danske velferdsstaten har tradisjonelt vært innrettet på å motarbeide fattigdom, og har hatt få generelle ytelser. Siden 1970-åra har også Danmark satset på å sette enslige forsørgere og (andre) småbarnsmødre i stand til å forsørge seg selv. Storbritannia preges av ambivalens på dette området, både med hensyn til hvorvidt enslige forsørgere bør ha lønna arbeid og med hensyn til hvorvidt denne gruppa bør ha stønad i det hele tatt. Enslige forsørgere i Storbritannia ble «oppfordret» til å jobbe gjennom måten sosialhjelpssystemet var bygget opp på, men de hadde ingen plikt til å ta lønna arbeid så lenge de hadde barn under 16 år.

Sverige, Danmark og Storbritannia preges av at de i liten grad har annerkjent enslige forsørgere som en egen kategori i sosialforsikrings-systemet. Danmark og Sverige har gjort bevisste forsøk på å gi denne gruppa muligheter til selvforsørgelse, mens Storbritannia i størst mulig grad har forsøkt å unngå å gå inn på de vanskelige prinsipielle spørsmålene kategorien reiser.

Vi har imidlertid tre land i denne studien der enslige forsørgere er annerkjent som en distinkt kategori med en egen inntektssikringsordning. Historien til disse tre ytelsene, Sole Parent Pension (Australia), Domestic Purposes Benefit (New Zealand) og overgangsstønad (Norge) bringer fram interessante forskjeller. Det australske systemet kom i stand som en følge av en stadig utvidelse av kriteriene for å få enkepensjon. Den australske enkepensjonen ble innført bare noen få år før den «moderne» britiske (1942), og liknet på mange måter mye på den britiske, men definerte kategorien videre enn det den engelske pensjonen gjorde. Både forlatte hustruer og skilte kvinner fikk rett til enkepensjon i Australia. Dette bante vei for å integrere nye grupper enslige kvinner, mest opplagt aleneboende kvinner med barn. Denne prosessen kulminerte med «the Supporting Parent's Benefit» i 1977, senere Sole Parent Pension, der alle enslige forsørgere hadde samme rettigheter. Stønaden på New Zealand vokste fram på bakgrunn av frustrasjonen med problemene med å fastsette og inndrive private bidrag. Denne stønaden skulle ikke erstatte den private forsørgerplikten, men fungere som en buffer mellom mottakerfamilien og den som skulle betale når betalingen ikke fungerte. Sann sett har Domestic Purposes Benefit mer til felles med de nordiske landenes bidragsforskott, enn med den norske overgangsstønaden. Endelig har vi den norske overgangsstønaden, som i utgangspunktet skulle være en midlertidig stønad i en omstillingsfase eller mens barna var helt små. Her var det en serie beslutninger i administrasjonen som førte til en utglidning i forhold til intensjonene fra 1964. I løpet av 1970-årene fikk

overgangsstønaden mer og mer preg av å være en omsorgslønn for de som var alene med barn, og i 1980 ble aldersgrensa for barn ved forskrift satt så høyt som til ti år. Både for Australia og New Zealand kan det argumenteres for at stønadene hadde røtter i en ideologi som sa at mødre skulle være hjemme. Dette var i mindre grad tilfelle i Norge; overgangsstønaden skulle i utgangspunktet bare være et kortvarig alternativ til lønna arbeid, og stønads-systemet fra 1964 hadde klare elementer av en aktiveringspolitikk. Den «romslige» måten stønadene ble implementert på i 1960- og 1970-årene kan likevel tolkes som en indikasjon på at husmorideologien sto relativt sterkt både blant forvaltere og brukere av trygdeordningene. At politikerne ikke grep inn mot denne praksisen illustrerer den betydelige ambivalensen også i Regjeringene og på Stortinget.

Verken Norge, Australia eller New Zealand startet ut med en plan for å lage egne stønadsordninger for enslige forsørgere. Det var utglidninger og dysfunksjoner – i forhold til definisjonen av kategorien «enker», i forhold til barns alder, i forhold til de private forpliktelsene – som over tid ga disse stønadene det preget de hadde på slutten av 1980-årene. Vi skal nå se nærmere på hvordan våre seks land er blitt beskrevet i tidligere studier av kvinner og sosialpolitikk. Hensikten med dette er for det første å skape en dypere forståelse av den 'politiske logikken' i de ulike landene, dvs. de antakelser, prinsipper og premisser som ligger til grunn for politikken (cf. Lewis og Hobson 1997:6). For det andre vil en slik gjennomgang av litteraturen gi et bakteppe for diskusjonen av enslige forsørgere som mødre, lønnsarbeidere og autonome aktører.

2.2 Enslige forsørgere i velferdsstaten: sentrale diskusjoner i forskningslitteraturen

Kan behandlingen av enslige forsørgere i et land fortelle oss noe om premissene for sosialpolitikken i dette landet mer generelt? Hvorfor er det egentlig interessant å vite noe om aktiveringspolitikk for akkurat enslige forsørgere? Det finnes en tradisjon innenfor sosialpolitisk forskning som hevder at enslige forsørgere utgjør en viktig kategori i velferdsstaten: ikke bare fordi kategorien har økt kraftig i senere år, men fordi politikken retta mot akkurat denne gruppa fokuserer noen grunnleggende antakelser i politikken om kvinnerollen og familielivet. Vi skal knytte denne studien an til denne tradisjonen gjennom å se på hvilke dimensjoner tidligere studier har framhevet: hvilke aspekter ved politikken retta mot enslige forsørgere bør vi feste oss ved, hva er de sentrale problemstillingene? Hvordan våre seks land

har vært karakterisert i tidligere komparative studier er også en nødvendig bakgrunn for å kunne si noe om det har skjedd endringer i løpet av 1990-tallet som gjør at vi må revurdere de gamle sannhetene på området. I denne seksjonen skal vi gå gjennom noen av de mest sentrale bidragene i litteraturen, med vekt på hvilke trekk ved nasjonal politikk retta mot eneforsørgerne de har framhevet og hvordan de har tolket disse i forhold til landenes politikk mot kvinner og familier.

Hvordan støtte enslige forsørgere?

Den første store komparative studien av politikk retta mot enslige forsørgere ble gjennomført midt på 1980-tallet av Sheila Kamerman og Alfred Kahn (Kamerman og Kahn 1988, 1989). Denne studien omfattet USA, Storbritannia, Østerrike, Vest-Tyskland, Norge, Sverige, Finland, Frankrike og Ungarn. Kamerman og Kahn var opptatte av familiepolitikk og fattigdom, og la hovedvekten i analysen på *hvordan* enslige forsørgere ble inkludert i velferdsstaten. Det er jo ikke nødvendigvis slik at all stønad kommer enslige forsørgere til gode er siktet inn direkte mot eneforsørgerne som gruppe. Enslige forsørgere nyter også godt av tiltak som har andre hovedsiktemål. Kamerman og Kahn hevdet at politikk i forhold til enslige forsørgere kan ta utgangspunkt i en av to grunnleggende forskjellige antakelser: enslige forsørgere kan ses på som et *sosialt problem*, eller som en *ny familietype*. På 1980-tallet skilte USA seg ut gjennom å framheve sosialt problemaspektet. Sosiale problemer er noe man gjerne vil bekjempe heller enn å inkludere, så dette utgangspunktet vil føre til en svært restriktiv politikk. De europeiske landene i studien behandlet enslige forsørgere som en familieform, et utgangspunkt som ga opphav til en mer positiv politikk. Som *familier* kan eneforsørgerne støttes på fire prinsipielt forskjellige måter (Kamerman og Kahn 1988, kap. 3):

1. enslige forsørgere inkluderes i generelle støtteordninger for fattige familier
2. separate stønadsordninger innføres for enslige forsørgere
3. alle familier med barn får støtte fra det offentlige
4. politikken følger en overordnet strategi for å gjøre det mulig å kombinere omsorgsarbeid og lønnsarbeid.

I Kamerman og Kahns materiale framstår Storbritannia som et eksempel på den første strategien (1), anti-fattigdomspolitikken. Norge var det eneste landet i dette materialet som hadde utviklet en separat stønadspakke for enslige forsørgere (2), mens støtten til å kombinere lønnsarbeid og

omsorgsarbeid var mest utviklet i Sverige (4). Den vanligste strategien var (3) å støtte opp om alle familier med barn – dette ble gjort i Frankrike, Ungarn, Østerrike, Vest-Tyskland og Finland. I alle landene oppsto imidlertid dilemmaer: enslige forsørgeres inntekter skulle sikres så lenge de hadde små barn, men samtidig lå det i kortene at stønaden ville forsvinne en dag når ungene ble store nok til å klare seg selv. Den optimale strategien for å unngå dette problemet, foreslo Kamerman og Kahn, ville derfor være å kombinere (3) og (4): sikre alle barnefamilier, samtidig som man søker å gjøre det lettere å kombinere lønnsarbeid og omsorgsarbeid.

Australia og New Zealand ville havnet i samme kategori som Norge hvis de hadde vært med i denne studien, som land som har innført en separat strategi for enslige forsørgerere. Danmark ville antakelig kommet ut som mest likt Sverige. Gjennom denne klassifiseringen har vi altså fått våre seks land delt i tre grupper: Sverige og Danmark støtter enslige forsørgerere som «arbeidere med omsorgsforpliktelser» (cf. Bjørnberg 1997) og har gjort det iallfall siden midten av 1980-åra. Norge, Australia og New Zealand støtter enslige forsørgerere som en separat kategori, med et helt eget sett av stønader. Storbritannia støtter enslige forsørgerere som fattige familier, i den grad de altså er fattige.

Tre velferdspolitiske verdener

Kamerman og Kahns studie klassifiserer land etter hvilke hovedstrategier de bruker for å beskytte enslige forsørgerere mot fattigdom. Siktemålet er deskriptivt mer enn analytisk. Denne studien kom i forkant av den virkelige bølgen av komparativ forskning, som særlig fulgte i kjølvannet av Gösta Esping-Andersens bok *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Esping-Andersen 1990, se også 1999). Diskusjonen denne boka ga støtet til dreide seg særlig om hvilke som er de relevante dimensjonene når vi sammenlikner ulike velferdsstater. I denne diskusjonen kom behandlingen av enslige forsørgerere til å få en viktig plass.

Gösta Esping-Andersen (1990) delte OECD-landene i tre kategorier: de sosialdemokratiske, de konservative-korporative, og de liberale. Han plasserte Norge, Sverige og Danmark sammen med Finland i det sosialdemokratiske hjørnet, og New Zealand, Australia og Storbritannia sammen med USA og Canada i det liberale.² Alle de kontinental-europeiske OECD-landene beskrives som konservative-korporative. De sosialdemokratiske

² Storbritannia riktignok under en viss tvil, og New Zealand diskuteres ikke systematisk i denne studien. Det prototypiske liberale landet er USA.

landene preges av universelle ytelser, en aktivt omfordelende stat, generøse stønadsnivåer og en høy grad av inntektsutjevning. De liberale statene baserer seg derimot på prinsippet om at staten bør være minst mulig, og bare trå til når andre strukturer svikter. Ytelsene er som regel behovsprøvde, og utbetales på et minimumsnivå. Staten skal unngå å gripe inn i markedet, og individene skal i størst mulig grad sikre seg selv gjennom private forsikringsordninger. I de konservative-korporative landene følger de sosiale rettighetene av status og lønnsnivå, og familien tillegges en viktig rolle som velferdsyter.

Denne klassifiseringen – som er omstridt – baserte seg på en analyse langs tre dimensjoner: forholdet mellom staten og markedet i produksjonen av velferd, velferdsstatens stratifiseringseffekter, og de sosiale rettighetenes karakter. *Stat-marked dimensjonen* tar opp i seg forholdet mellom økonomi og politikk, og mer spesielt hvor aktiv staten er når det gjelder å omfordele goder og byrder. Her går det et hovedskille mellom de liberale landene på den ene sida, og de konservative og sosialdemokratiske på den andre. Mens de liberale landene har minimal statlig intervensjon som en hovedmålsetting, tillater de andre regimene en atskillig mer aktiv stat. Den andre dimensjonen, *stratifiseringsdimensjonen*, viser til hvordan velferdsstaten kan bidra til å øke eller minske forskjellene i samfunnet. Her har hvert regime sine egne karakteristikk: de sosialdemokratiske velferdsstatene fremmer solidaritet mellom grupper gjennom å utvikle tiltak og stønadstyper som inkluderer alle som har behov, og de minsker forskjellene mellom sosiale klasser gjennom aktiv omfordeling. Konservativ-korporative regimer har ofte forskjellige tiltak for forskjellige «typer» arbeidere, slik at forskjeller som skapes på arbeidsplassen reproduseres i velferdssystemet. Det er for eksempel en tradisjon i land som Tyskland, Østerrike og Frankrike for å lage spesielt generøse ordninger for offentlige tjenestemenn (Esping-Andersen 1990:59ff), mens andre grupper har vært mindre fordelaktig behandlet. I de liberale regimene har mottakere av sosialstønad vært skilt ut som en minoritet «på bunnen» av samfunnet, mens majoriteten har vært oppmuntret til å forsikre seg selv gjennom private løsninger. Utjamning i disse landene skjer over livsløpet, for eksempel gjennom lovpålagt sparing til alderdommen, heller enn mellom grupper i samfunnet.

Formen på de sosiale rettighetene utgjør den tredje dimensjonen i Esping-Andersens rammeverk. Her innfører han begrepet «de-commodification» for å betegne «i hvilken grad individer eller familier kan opprettholde en sosialt akseptabel levestandard uavhengig av deltakelse i markedet» (Esping-Andersen 1990:37). «De-commodification» har ingen

god norsk oversettelse, men en oversettelse som tar vare på begrepsinnholdet vil være 'frikobling fra [ensidig avhengighet av] arbeidsmarkedet'. I dette ligger det ikke at folk skal fritas for plikten til å delta i arbeidsmarkedet, men heller en omdefinering av maktforhold på markedet.

When... labour power also became a commodity, peoples' rights to survive outside the market are at stake. It is this which constitutes the single most conflictual issue in social policy... As commodities, people are captive to powers beyond their control. If workers actually do behave as discrete commodities, they will by definition compete; and the fiercer the competition, the cheaper the price. As commodities, workers are replaceable, easily redundant, and atomized. De-commodification... is also a precondition for a tolerable level of individual welfare and security. Finally, without de-commodification, workers are incapable of collective action, it is, accordingly, the alpha and omega of the unity and solidarity required for labour-movement development (Esping-Andersen 1990:35,37).

Sosiale rettigheter kan ha tre grunnleggende former: de kan være universelle, knytta til opptjening eller yrkesdeltakelse, eller de kan være behovsprøvde. Universelle ytelser har det største potensialet for å oppnå denne svekkinga av arbeidskraftas varekarakter, siden de er tilgjengelige for alle i en gitt behovssituasjon. Disse er mest utbredt i de sosialdemokratiske velferdsstatene. Liberale land oppnår ikke denne effekten, fordi de som regel begrenser ytelsene til behovsprøvde minimumsytelser. Disse har ikke til hensikt å la individene opprettholde sin levestandard, snarere tvert imot: det er et prinsipp at sosiale ytelser ikke skal være noe alternativ til lønna arbeid. I det konservative-korporative regimet følger rettigheter ofte av yrkesdeltakelse og innbetaling, de er med andre ord direkte knytta til (tidligere) deltagelse i markedet og styrker heller enn fremmer derfor individets avhengighet av jobben.

Esping-Andersens regimer er kontroversielle av mange grunner. Både grupperingene han laget og dimensjonene han brukte for å lage disse grupperingene har vært omstridt. Her skal vi konsentrere oss om den 'feministiske' kritikken, altså kritikk som legger hovedvekten på at regime-teorien neglisjerer kvinners situasjon. Regimeteorien er basert på lønnsarbeidernes situasjon, og kvinner er sjeldnere enn menn fulltids lønnsarbeidere. Videre overser regimeteorien de velferdstjenestene som utføres gratis av kvinner i hjemmet. Kritikken kan deles inn i to hovedgrener, uten at det eksisterer noe klart skille mellom de to: den ene tar utgangspunkt i kvinners autonomi, den andre i den kjønnete arbeidsdelingen (ulønnet omsorgsarbeid, kvinnes manglende integrasjon på arbeidsmarkedet). Det

som gjør denne diskusjonen så relevant for denne studien, er at begge disse hovedtemaene kunne angripes gjennom å studere enslige forsørgeres situasjon. Fordi enslige forsørgere måtte fylle «både mors og fars plass» i husholdet, kunne statenes politikk i forhold til denne gruppa brukes som en «linse» for å få tak i mer generelle antakelser om kvinner som familieforsørgere eller som forsørgede. Og fordi enslige forsørgere i de aller fleste tilfeller var kvinner som levde uten en mann sammen med barn, var de også en egnet prøvestein for kvinners autonomi i forhold til menn og familieinstitusjonen. I de to neste avsnittene skal vi se på hvordan disse to sentrale dimensjonene har blitt drøftet i kvinnesentrert sosialpolitisk litteratur.

Kvinnens autonomi og eneforsørgerens levekår

Gjennom begrepet 'de-commodification' hadde Esping-Andersen plassert *individuell autonomi og mulighet til makt* sentralt på dagsordenen i sosialpolitikken. Han var opptatt av disse forholdene på arbeidsmarkedet, som tradisjonelt har vært menns arena. Om disse problemstillingene ble overført til kvinnenens tradisjonelle arena, nemlig familien, ble diskusjonen ganske annerledes. Kvinner har tradisjonelt vært avhengige av ektemannen, både økonomisk og på andre måter, på en måte som er minst like sterk som de mannlige arbeidernes avhengighet av arbeidsgiveren. Hvordan påvirker sosialpolitikken makt- og avhengighetsforhold i familien? Hvilke forutsetninger måtte gjelde for å styrke kvinners autonomi?

Disse spørsmålene har vært angrepet fra flere forskjellige kanter (f.eks. Orloff 1993, O'Connor 1993, Daly 1994, Lister 1994), hvorav langt fra alle har gjort enslige forsørgeres situasjon til et hovedpoeng. Den mest sofistikerte diskusjonen finner vi kanskje hos Ann S. Orloff (1993), som argumenterte for å tone ned Esping-Andersens sosiale rettigheter-argument og å supplere/ erstatte det med to nye dimensjoner. Orloff kritiserer Esping-Andersens ensidige vekt på kontantoverføringer i sin diskusjon av sosiale rettigheter, og argumenterer for at sosiale rettigheter også må ta opp tilgangen til sosiale tjenester. I det perspektivet blir også tjenesteyting innen familien viktig. Det har liten hensikt å ha et begrep om arbeideres mulighet til kollektiv handling i arbeidsmarkedet som ikke tar opp i seg hvordan kvinners ubetalte arbeid frigjør mannlige arbeideres ressurser. I tillegg argumenterer Ann S. Orloff for at vi trenger en dimensjon som betegner kvinners adgang til lønna arbeid, som kan fange opp variasjoner i statlig aktivitet på dette området. Endelig skisserer Orloff (1993:319) en femte dimensjon, '*adgangen til å etablere og opprettholde selvstendige husholdninger*'. Denne dimensjonen relaterer seg direkte til enslige forsørgeres situasjon. Kvinners

sikring i velferdsstaten er ofte indirekte – de er sikret så lenge de har en mann som helt eller delvis forsørger dem. Dette innebærer at de fleste kvinner er økonomisk avhengige av ektemannen, på samme måte som arbeidstakere er avhengige av arbeidsgiveren i den grad arbeid er en «vare». Muligheten til å danne autonome husholdninger blir dermed en «feminisert» versjon av arbeidernes svekkede avhengighet av arbeidsmarkedet. Denne muligheten kan sikres på to måter: enten gjennom å oppmuntre og støtte opp om kvinners lønnsarbeid, eller gjennom å betale en omsorgslønn som det går an å leve av. Feminister er uenige om hvilken av disse strategiene som bør følges, selv om det er stor enighet om at kvinners autonomi bør være et politisk mål.

Autonomibegrepet har vært viktig også for andre forskere som har forsøkt å bringe kvinneperspektivet inn i denne diskusjonen om sosiale rettigheter. Julia O'Connor (1993) foreslår et annet autonomibegrep enn Ann S. Orloff: hennes begrep om autonomi inkluderer både sivile, politiske og sosiale rettigheter (cf. Marshall 1956). Kvinners muligheter til autonomi formes både av tilgang til lønna arbeid, utdanning og velferdsrettigheter, og av beskyttelse mot vold i familien og seksuelle overgrep, mulighet til å kontrollere reproduksjonen (prevensjon, abort) og støtte som mødre. Som O'Connor (1993:512) påpeker, alt dette er rettigheter kvinneorganisasjoner har løftet fram som sentrale kampsaker. Variasjoner i slike rettigheter virker inn på enslige forsørgeres situasjon, men de relaterer seg ikke nødvendigvis til enslige forsørgere spesielt.

Autonomi kan altså defineres og måles på mange måter. Barbara Hobson (1994) har imidlertid argumentert sterkt for at enslige mødres situasjon kan betraktes som en «lakmus-test» på kvinners sosiale rettigheter: stor fattigdom blant enslige mødre indikerer en høy grad av avhengighet av den tradisjonelle familien og ektemannens inntekt:

om man antar at alle gifte mødre er potensielle enslige mødre (gitt de økte skilsmisseratene i alle vestlige land gjennom de siste tiårene), så former den offentlige støtten enslige mødre får indirekte likestillingen [the equality] i familien. Enslige mødre er bakspeilet for dynamikken i makt- og avhengighetsforhold – jo mer vanskelig og stigmatisert alenemoderskap er i et samfunn, jo høyere er barrierene for å bryte ut av et dårlig ekteskap.

Basert på en analyse av fattigdomsrater og kombinasjoner av inntektskilder antyder Hobson (1994:183ff) tre ulike velferdsstatmodeller: den første er *foreldre-arbeider-medborger-modellen*, hvor stønader knyttes både til yrkesdeltakelse og til aleneforeldreskap. En del stønader er også universelle

og tilfaller dermed alle barnefamilier. Sverige representerer denne modellen. Nederland er et eksempel på *mor-omsorgsgiver-medborger-modellen*, der stønader til enslige mødre utbetales som omsorgslønn. Denne minstestønadene er universell, men enslige mødre har i motsetning til andre mottakere ingen plikt til å søke lønna arbeid. De har sin plass i den nederlandske velferdsstaten som mødre og omsorgsgivere. Den tredje modellen er *mor-behov-modellen*, der rettigheter avhenger både av statusen som mor og av behovet familien har. Stønadene er med andre ord behovsprøvd, og bortfaller hvis mora skaffer seg lønna arbeid (over et visst antall timer) eller flytter sammen med en mann. Storbritannia er et eksempel på denne modellen.

I lys av dette kan altså enslige mødres relative fattighedsrater betraktes som en indikator på kvinners autonomi i et gitt land. Om vi aksepterer dette premisset, blir studier av enslige forsørgeres levekår svært sentralt i komparative velferdsstatstudier. Hovedproblemstillingen i vår studie er hvorvidt enslige forsørgeres inntekter i/ utenfor lønna arbeid har endret seg i løpet av 1990-åra. Men hva om vi finner at enslige forsørgeres inntekter har falt, enten de er i arbeid eller ikke? Et generelt fall i enslige forsørgeres inntekter tyder på at det er blitt vanskeligere å leve alene med barn, og dermed at kvinners avhengighet av familieinstitusjonen blir større. Ut fra de perspektivene som er presentert her, kan det i så fall argumenteres for at kvinnenes mulighet til autonomi er blitt mindre.

Enslige forsørgere som 'mødre' og 'lønnsarbeidere'

Like viktig som spørsmålet om *hvorvidt* enslige forsørgere er sikret økonomisk, er spørsmålet om *hvordan* de er sikret. Det er med tanke på ulike *former* for sikring det kan gi mening å snakke om velferdspolitiske modeller eller «regimer», og dette relaterer seg også direkte til hovedproblemstillingen i denne rapporten. Det er derfor viktig å få fram hvordan tidligere komparative studier av enslige forsørgeres kår har konseptualisert forholdet mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid, og hvordan våre seks land er blitt beskrevet og gruppert i tidligere studier. Dette er tema i denne seksjonen.

En artikkel publisert av Jane Lewis i 1992 er kanskje det viktigste bidraget innenfor denne tradisjonen (Lewis 1992, se også 1997a). Denne artikkelen avviste Esping-Andersen's kategorisering fordi han overhodet ikke diskuterte det ubetalte arbeidet. Hans analyse dreide seg utelukkende om forholdet mellom betalt arbeid og sosial sikring, mens en fullstendig analyse også må ta inn over seg betydningen av familien som en arena for omsorg og fordeling. Lewis foreslo derfor en ny tredeling, basert på i hvilken grad landenes sosialforsikring er basert på *den mannlige forsørgermodellen*.

I den idealtypiske mannlige forsørgerstaten vil kvinner være utelukket fra arbeidsmarkedet, klart underordnet ektemannen innen skatte- og stønadssystemet, og det forventes at de utfører omsorgsarbeid hjemme uten offentlig støtte (Lewis 1992:162). Selv om ikke noe land helt ut korresponderer til denne modellen, argumenterer Lewis for at velferdsstatene i Storbritannia og Irland er sterke mannlige forsørgersystemer. Frankrike er et eksempel på et land der den mannlige forsørgermodellen er modifisert. Prinsippene skinner igjennom også i fransk sosialpolitikk, men de balanseres av andre hensyn og kan ikke sies å være dominerende på samme måte som i Storbritannia og Irland. Sverige løftes fram i Lewis' artikkel som et land der den mannlige forsørgermodellen står svakt – så svakt at Sverige heller kan beskrives som en to-forsørger modell (cf. Sainsbury 1996). I Sverige antas det at alle voksne mennesker, uansett kjønn, vil arbeide for betaling og forsørge seg selv og sine barn.

I den sterke mannlige forsørgermodellen er enslige mødre marginalisert og ofte stigmatiserte: som kvinner med barn uten menn faller de utenfor de etablerte kategoriene. I disse landene vil enslige mødre bli behandlet enten som mødre *eller* som lønnsarbeidere – det finnes ingen tradisjon for å integrere de to rollene (Lewis og Hobson 1997:9). I de svake mannlige forsørgersystemene blir derimot ikke alenemoderskap et problem, siden det forventes at alle voksne mennesker forsørger seg selv. I disse landene er staten allerede sterkt inne med tiltak som gjør det mulig for alle mødre å kombinere omsorgsarbeid og lønnsarbeid. Utviklingen i Sverige, som ble beskrevet ovenfor, kan tolkes som et eksempel på dette: da svenske politikere bestemte seg for å bygge ned den mannlige forsørgermodellen på 1970-tallet, forsvant også enslige forsørgere som en sosialpolitisk kategori. Mangelen på en tydelig politikk ovenfor enslige forsørgere i Storbritannia kan tilsvarende tolkes som et tegn på at det var umulig å integrere denne gruppa i velferdsstaten uten å bryte med sentrale politiske forutsetninger.

Australske Bettina Cass (Cass 1992) er en annen som har diskutert svakhetene i Esping-Andersens analyse med hensyn på kjønn og omsorgsarbeid. Hun foreslår at vi kan komme forbi mange av disse svakhetene hvis vi tar utgangspunkt i hvordan enslige forsørgere behandles, fordi

den politiske behandlingen av plikten til å ta seg av et barn alene ligger nært kjernen i de teoretiske problemene denne studien reiser, [nemlig] forholdet mellom omsorgsarbeid og sosialpolitikk i noen avanserte industrialiserte stater (Cass 1992: 92, 94).

På bakgrunn av denne diskusjonen foreslår hun tre velferdsregimer basert på politikk retta mot enslige forsørgere. I det *behovsbaserte* regimet er betydningen av omsorgsarbeid reflektert i politikken, og dette arbeidet anerkjennes på den måten at enslige forsørgere har rett til en stønad som gjør det mulig for dem å være hjemme til barna er relativt store. Det er imidlertid forståelse for at det ofte er vanskelig å komme tilbake til arbeidsmarkedet etter mange år som hjemmeværende, derfor suppleres stønadene med tiltak som gjør det lettere å arbeide utenfor hjemmet på heltid eller deltid. Spesielt viktig er det at stønadene kortes ned på en slik måte at det faktisk lønner seg økonomisk å ta lønna arbeid. Denne modellen ligger til grunn i Norge og Australia, hevder Cass (1994:103). Den *markedscentrerte* velferdsstatmodellen legger liten vekt på ubetalt omsorgsarbeid. Her legges det sterk vekt på økonomiske incentiver til å ta lønna arbeid, ikke minst gjennom mangelen på alternativ i form av en stønad til hjemmeværende. Det finnes imidlertid få støtteordninger for yrkesaktive foreldre, tilbudet av offentlig barneomsorg er lavt, og lønningene til ufaglærte er ofte lave. Rett til sosiale forsikringsordninger knyttes til yrkesdeltakelse, noe som fører til en marginalisering av de med kort eller avbrutt yrkeskarriere. Både Østerrike og USA korresponderer med denne modellen. Den tredje modellen Cass foreslår er den *liberale*. Innen denne modellen møtes omsorgsarbeidet med en viss anerkjennelse, men sosialpolitikken er likevel retta mot markedets behov. Verken skatte/ stønadssystemet, utdanning/ arbeidsmarkedspolitik eller det offentlige omsorgstilbudet har de trekkene som skal til for å bygge opp under den grunnleggende markedsorienteringen. Innen denne modellen, hvor Storbritannia er et eksempel, blir spenningen mellom lønnsarbeid og omsorgsarbeid spesielt tydelig. Politikken i forhold til det ulønnede omsorgsarbeidet er grunnleggende ambivalent, og enslige forsørgere utgjør en svært problematisk kategori.

Cass' studie omfatter bare fire land, men tre av disse er også inkludert i vår studie. Australia og Norge er nok en gang plassert i samme kategori, på grunn av den kategorielle stønaden til enslige forsørgere som har eksistert i disse landene. Med hensyn til Storbritannia framhever Cass ikke fattigdomsorienteringen – slik vi så ovenfor at Kamerman og Kahn (1988) gjorde – men legger vekt på ambivalensen i forhold til omsorgsarbeid/lønnsarbeid-dilemmaet. Dette korresponderer svært nært med Lewis' beskrivelse av Storbritannia som en sterk mannlig forsørgerstat som ikke har vært i stand til å utmeisle en tydelig politikk overfor enslige mødre. Dette illustrerer at behandlingen av enslige mødre reflekterer hvordan politikere og institusjoner

i ulike land handterer dilemmaene knytta til lønnsarbeid versus omsorgsarbeid mer generelt.

Spenningen mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid er også hovedtema i sentrale publikasjoner som Bradshaw et al. (1996), og Duncan og Edwards (1997, 1999). Bradshaw et al diskuterer nivået på enslige forsørgeres yrkesaktivitet i 20 OECD-land i lys av et sett av bakgrunnsfaktorer, både demografiske og politiske. Studien konkluderer med at det eneste elementet i politikken som ser ut til å influere tydelig på yrkesdeltakelsen, er tilbudet av barnetilsyn til overkommelig pris. Duncan og Edwards (1997, 1999) har kritisert dette utgangspunktet, der forskere forsøker å forstå variasjoner i yrkesdeltakelse gjennom å studere institusjonelle ordninger på nasjonalt nivå. De argumenterer for at dette perspektivet er for snevert til å forstå enslige forsørgeres tilpasninger mellom lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Enslige forsørgere er ikke bare ute etter å maksimere sin inntekt, de er også opptatte av å beholde et selvbylde som gode mødre og av å ivareta relasjonene i nabolaget og i familien. Hvorvidt de velger å ta arbeid eller ikke i en gitt fase i livet, og hvor mye de eventuelt velger å jobbe, avhenger av hva de oppfatter som godt moderskap. Denne oppfatningen utformer de i et samspill med familie, venninner og naboer. Duncan og Edwards innfører begrepet «*gendered moral rationalities*», eller «kjønnede moralske rasjonaliteter», som en motsats til rasjonell aktørperspektivets kjønnsløse økonomiske rasjonalitet – i entall.

Vår analyse... tar hensyn til at det overveiende flertallet av enslige forsørgere er kvinner som også er mødre, som lever på bestemte steder og har relasjoner til andre mennesker, heller enn kjønnsløse 'foreldre' plassert i en ikke stedbundet, mennesketom sfære (Duncan og Edwards 1999:3).

For studier som sammenlikner ordninger og aggregerte resultater på nasjonalt nivå (slik vi gjør i denne rapporten) er dette en advarsel det er viktig å beholde i bakhodet: å forsøke å presse enslige mødre til å opptre på en måte som er i strid med deres idealer om godt moderskap, er en strategi som er dømt til å møte mye motstand. Samme politiske virkemidler kan ha en vidt forskjellig effekt i ulike (nasjonale eller lokale) settinger, fordi de enslige mødre selv har ulike ideer om hva som er godt og riktig å gjøre.

Fattigdom, lønnsarbeid og aktivering

Gjennom å gjøre muligheten til å danne og opprettholde en selvstendig husholdning til et nøkkelspørsmål i debatten om kvinner og velferd, har feministiske forskere gitt politikk i forhold til enslige forsørgere en sentral

status i diskusjonen om komparativ politikk. To sentrale dimensjoner er identifisert: litteraturen som fokuserer på muligheten til å leve alene, konsentrerer seg gjerne om *fattigdomsrater*. Stor fattigdom blant enslige mødre vil bety at mange kvinner opplever det som umulig å skape et godt liv for seg selv og barna uten en ektemann. Disse studiene har tendert til å reprodusere de sosialdemokratiske/ liberale regimene (Hobson 1994, Kilkey og Bradshaw 1999). På den andre sida har litteraturen som fokuserer på variasjoner i den mannlige forsørgermodellen vært mer opptatt av *forholdet mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid*. Her er kategoriseringen av våre seks land annerledes: Sverige og Danmark beskrives som yrkesorienterte, Norge, Australia og New Zealand som omsorgsorienterte, mens Storbritannia har ført en grunnleggende ambivalent politikk.

I denne studien har vi muligheten til å studere endringer langs begge disse dimensjonene, både oppmuntring til lønnsarbeid og inntekter ved ulike tilpasninger. Vi skal ikke gå særlig inn på fattigdom, men vi skal se om inntektene til enslige forsørgere stiger eller faller relativt til gjennomsnittlig lønn. Hvis vi finner at de disponible inntektene til enslige forsørgere i lønna arbeid faller over tid (f.eks. på grunn av økt skattetrykk eller økte stønader til barnetilsyn), eller hvis retten til stønad strammes inn uten at det innføres positive tiltak for å oppmuntre stønadsmottakerne til å ta en jobb, må vi spørre om dette har vært motivert av et ønske om å gjøre livet vanskeligere for de enslige forsørgerne. Aktiveringspolitikk – aktive tiltak for å få stønadsmottakere i jobb, tiltak for å øke den disponible inntekten til lavtlønte arbeidere med svak yrkestilknytning – trenger imidlertid ikke å ha utspring i synet på eneforsørgerfamilien som familieform. Det er fullt mulig å være opptatt av kvinners autonomi og enslige forsørgeres levekår, og samtidig mene at dette bør sikres i størst mulig grad gjennom økt yrkesdeltakelse.

Det er vesentlige forskjeller mellom våre land, både når det gjelder familieendring, kvinners yrkesdeltakelse, utbredelse av fattigdom og politiske/økonomiske forhold. Som et utgangspunkt for endringene i politikk retta mot enslige forsørgere på 1990-tallet skal vi se på disse endringene i demografiske og økonomiske forhold. Dette er tema i de to neste kapitlene.

3 Demografi, yrkesaktivitet, fattigdomsrater

I dette kapitlet skal vi først se på noen generelle endringer i familiemønsteret som er assosiert med veksten i andelen enslige forsørgere. Deretter skal vi se på antallet enslige forsørgere i hvert land og noen karakteristika ved gruppa. Hensikten med dette er først og fremst å finne ut hvorvidt enslige forsørgere er «det samme fenomenet» i alle landene, eller om det er påfallende og systematiske forskjeller mellom enslige forsørgere i ulike land. I den tredje seksjonen skal vi konsentrere oss om yrkesaktivitetsrater og fattigdomsrater. Her beveger vi oss over til en annen type valgsituasjon: mens de to første seksjonene diskuterer i hvilken grad kvinner (som regel) blir enslige forsørgere, ser den siste delen på hvilke tilpasninger de enslige forsørgerne gjør og i hvilken grad de er sårbare for fattigdom.

Forholdet mellom politiske vedtak og demografiske endringer er imidlertid komplekst: demografiske endringer er en viktig del av bakgrunnen for å fatte politiske beslutninger, men vi kan også anta at politiske endringer på lengre sikt kan føre til demografiske endringer. Alle de faktorene vi tar opp i dette kapitlet, er aggregerte resultater av enkeltindividers valg. Dette gjelder mest opplagt for yrkesaktivitetsrater, der vi er vant til å tenke at den enkelte «velger» mellom deltakelse i lønna arbeid og andre former for forsørgelse. Men også det å forlate et utilfredsstillende ekteskap er et valg, det å ikke gifte seg før man får barn er et valg, det å få et barn uten å være i et fast forhold er et valg³. Det er imidlertid viktig å understreke at ikke noe av dette er «frie valg» på linje med valget om man skal ta på seg en gul eller grønn genser om morgenen. Det finnes valgsituasjoner der det ene alternativet er så avskrekkende at man egentlig ikke «har noe valg». Noen ekteskap kan bli så voldelige at man til slutt står igjen med valget mellom å forsøke å komme seg vekk, eller bli slått i hjel. Tilsvarende er valgsituasjonen begrenset om man lever i et kaldt ekteskap, men ikke ser noen mulighet til å skape et verdig liv uten ektefellen. Det er liten tvil om at dette tradisjonelt har holdt mange ekteskap gående, all den tid særlig kvinner med barn har hatt store vanskeligheter med å etablere seg på egen hånd. Om man skal delta i lønna arbeid eller ikke er også et valg det ligger sterke føringer på. Utgangspunktet må likevel være at slike avgjørelser har sterke

³ Gitt at prevensjon og abort er tilgjengelig.

elementer av individuelle valg, men at valgene gjøres innenfor en kontekst som individet ikke har skapt selv. På denne måten er både fødselsrater, skilsmisserater og andelen tenåringsfødsler tett knyttet til nasjonale politiske strategier. Vi antar altså at demografiske og sosiale forhold (forhold i familien og markedet) påvirker den politikken som føres, all den tid det er disse forholdene som utgjør problemsituasjonen som politikere forholder seg til. Men vi antar også at politiske vedtak påvirker de demografiske og sosiale forholdene, slik at det foregår en kontinuerlig utveksling mellom «verden der ute» og den politikken som til enhver tid føres. I en studie som denne må vi altså behandle demografiske forhold både som en del av bakgrunnen for studien av politikk, og som data som i seg selv gir informasjon om hvilke valg folk gjør i ulike politiske settinger.

3.1 Familiemønstre i endring

Ekteskapet taper terreng

Det skjer omfattende endringer i familiemønsteret i så å si alle moderne samfunn. Økningen i andelen enslige forsørgere er et aspekt ved denne endringen. Enslige forsørgere tiltrekker seg oppmerksomhet i sosialpolitiske studier fordi de er den gruppa som har størst sannsynlighet for å trenge *offentlig støtte* på grunn av familieendringer, men økningen i antallet enslige forsørgere kan ikke forstås isolert. Den tradisjonelle familien, der en mann og en kvinne levde sammen med sine felles barn og ble forsørget av mannens inntekt alene, utfordres fra mange hold. Mange ektefeller betrakter nå sine karrierer som likeverdige – i alle fall i prinsippet. Økningen i samboerskap utfordrer ekteskapets særstilling, i tillegg kommer økningen i skilsmisser med påfølgende etablering av stefamilier og «mine barn/ dine barn/ våre barn» familier. Andre velger å leve som enslige, og en voksende minoritet lever i homofile samliv. Av alle disse trendene er det økningen i skilsmisser og fødsler utenfor ekteskap – kort sagt frikoblingen av seksualitet og foreldreskap fra det livslange ekteskapet – som er mest direkte assosiert med økningen i andelen enslige forsørgere.

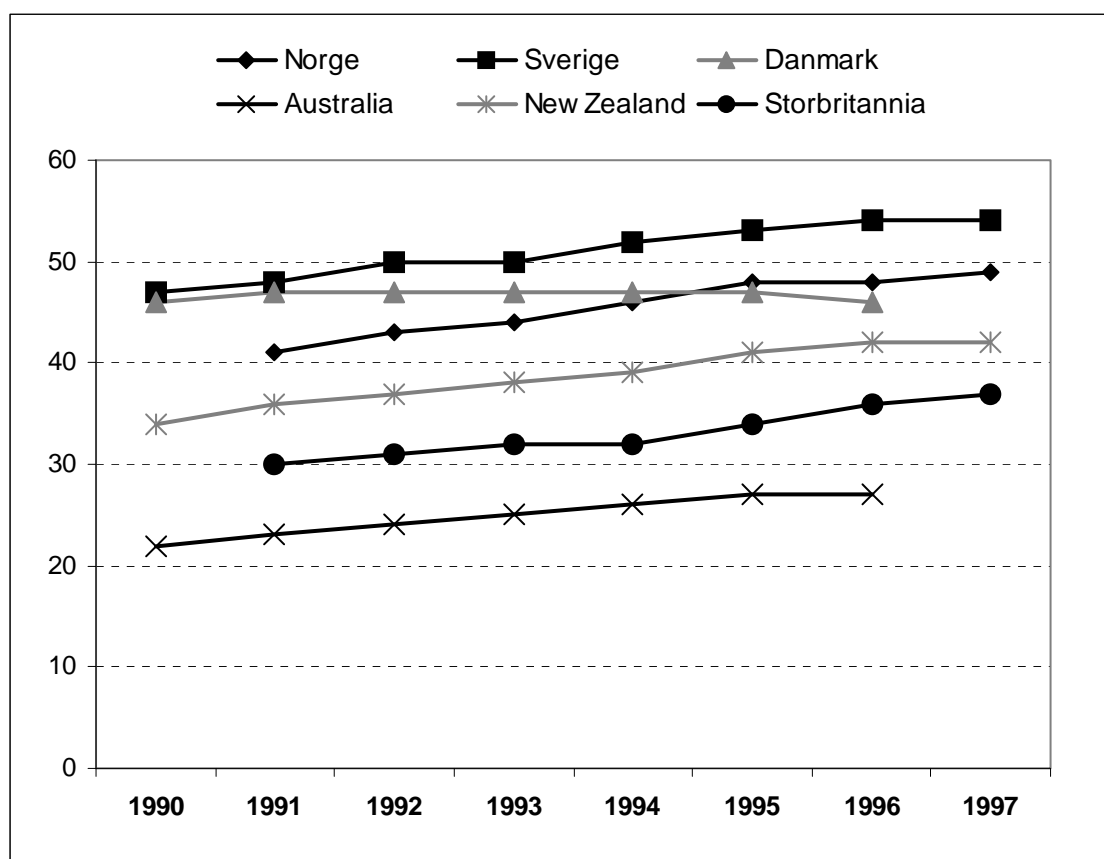
Skilsmisseratene har økt i de fleste moderne landene, men i sterkt varierende grad. Generelt er det en tendens til at vi finner høye skilsmissetall i de nordiske og engelsktalende landene, mens ratene er lavest i Sør-Europa (Millar og Warman 1996, tab. 2.1). Tabell 3.1 viser endringer i skilsmisseratene i de seks landene som er inkludert i denne studien gjennom 1990-åra. Nivået er vist for 1990 (1991 i Storbritannia).

Tabell 3.1 Endringer i skilsmisserater, 1990–1997, 1990 = 100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Norge	100 1.10	101	101	110	111	106	103	
Sverige	100 1.18	98	108	114	116	116	109	108
Danmark	100 1.23	93	94	95	100	95	92	92
Australia	100 1.09	106	106	111	110	113	118	
New Zealand	100 1.23	98	97	98	97	100	103	100
Storbritannia		100 1.35	102	106	102	100	103	96

Tabellen viser at skilsmisseratene i de fleste landene har vært relativt stabile, og at det var en nedgang mot slutten av tiåret etter noen «topp-år» midt på 1990-tallet. Denne tendensen er spesielt tydelig i Sverige, som hadde en tydelig topp mellom 1993 og 1995. Australia er det eneste landet der skilsmisseratene økte svakt gjennom hele tiåret, ellers tyder tabellen på at den sterkeste økningen skjedde i tidligere perioder. Til tross for den svakt synkende tendensen er tallene fortsatt relativt høye i alle disse landene. Tall for formelle skilsmisser er likevel et utilfredsstillende mål på samlivsbrudd, gitt den økende andelen samboere. Tabellen presenterer bare ratene for samlivsbrudd der partene faktisk har vært gift.

Ved sida av skilsmisserater er antallet fødsler utenfor ekteskap den demografiske trenden som er sterkest assosiert med endringene i antallet enslige forsørgere. Proporsjonen av fødsler utenfor ekteskap for våre seks land er vist i figur 3.1. Som figuren viser er andelen høyest i de nordiske landene, og aller høyest i Sverige. Sverige er det eneste landet der mer enn halvparten av alle barn som fødes blir født av ugifte mødre. Dette har vært mønsteret i Sverige siden 1992, og proporsjonen fortsatte å øke mot slutten av tiåret. Proporsjonen nærmet seg også sterkt 50 prosent i Norge mot slutten av 1990-åra, mens andelen i Danmark var svært stabil. Australia skiller seg ut med de laveste ratene for fødsler utenfor ekteskap, og så sent som i 1996 ble bare så vidt over et av fire australske barn født til foreldre som ikke var gift med hverandre. I New Zealand og i Storbritannia økte ratene fra cirka et barn av tre opp mot rundt 40 prosent.



Figur 3.1 Andel fødsler utenfor ekteskap (prosent)

De fleste barn som fødes «utenfor ekteskap» har foreldre som bor sammen. Disse samboerskapene kan være like stabile som ekteskap – mange samboere gifter seg også etter en stund. Det er ingen grunn til å tro at disse «uektefødte» barna er uønskede eller ikke planlagte. Vi har ikke data om samboerskap i de forskjellige landene, så vi kan ikke sammenligne hvor mange barn som faktisk fødes utenfor etablerte parforhold.

Det som skaper bekymring med hensyn til fødsler utenfor ekteskap er imidlertid ikke antallet i og for seg, men antallet barn som fødes uten å være planlagt, til mødre som har begrensede ressurser til å ta seg av dem. Slik sett er man ofte mer bekymret for at svært unge kvinner føder barn, enn for hvorvidt de gifter seg før de får barna. Tabell 3.2 viser utviklingen i andelen tenåringsmødre i de forskjellige landene. Nivået er vist i parentes. Vi ser at den samme trenden gjelder jamt over: tenåringsfertiliteten falt gjennom 1990-åra. Dette gjelder særlig i de nordiske landene. New Zealand er det eneste landet som skiller seg ut med svært høy fertilitet blant tenåringer, selv om andelen også her falt med ti prosentpoeng mellom 1990 og 1998. I den grad tenåringsmødre blir sett på som et problem, var dette problemet mindre mot slutten av 1990-åra enn det hadde vært ved begynnelsen av tiåret.

Tabell 3.2 Utviklingen i andel barn født av mødre under 20 år. 1990=100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norge	100 (4.3)		88	81		70	67	65	58
Sverige	100 (2.2)		81	77		64	64	59	64
Danmark	100 (2.6)		96	88		77	73	73	69
Australia	100 (2.3)	96	91	91	91	91	91	91	
New Zealand	100 (8.4)	96	74	89	88	90	90	90	
Stor-britannia		100 (3.3)	97	94	88	88	91	94	

Norge, Sverige and Danmark: data fra Nordisk Statistisk årbok 2000, s. 57

Oppsummeringsvis kan vi si at alle seks land har relativt høye, men stabile skilsmisserater. Tallene for fødsler utenfor ekteskap er stigende, mens tallene for tenåringsfødsler faller i alle landene. Dette er generelle trender, likevel er det vesentlig forskjeller mellom landene. Skilsmissetallene i Norge og Danmark var noe lavere enn i de andre landene på slutten av tiåret. Andelen fødsler utenfor ekteskap var vesentlig høyere i de nordiske landene, selv om tallene for New Zealand nærmet seg et nordisk nivå mot slutten av 1990-åra. New Zealand hadde imidlertid også svært mange tenåringsfødsler sammenliknet med de nordiske landene.

Selv om skilsmisser og fødsler utenfor ekteskap er fenomener som predikerer andelen enslige forsørgere, kan ingen av disse brukes til å determinere antallet enslige forsørgere eller si noe om enslige forsørgeres situasjon. Langtfra alle ugifte mødre blir på noe tidspunkt alene med barnet, og mange par som skiller seg har ikke barn under 18 år. Hvis vi vil ha presis informasjon om enslige forsørgere må vi gå direkte innpå denne gruppa spesielt. Det skal vi gjøre i neste avsnitt.

Enslige forsørgere: hvor mange, og hvem?

Tabell 3.3 viser utviklingen i antallet enslige forsørgere i de seks landene mellom 1975 og 1998. Enslige forsørgere er her definert som foreldre som lever sammen med minst ett barn under 18 år, og som ikke lever sammen med en partner. Anslagene er beheftet med usikkerhet, særlig knytta til identifisering av samboerpar, men gir de beste anslagene det har vært mulig å

oppnå. Tabellen bekrefter først og fremst det vi antok i utgangspunktet, nemlig at andelen enslige forsørgere er høy i disse landene. I 1996/98 varierte andelen fra 16 prosent i Danmark til 27 prosent på New Zealand. Mot slutten av 1990-åra er det en svak tendens til at andelene er høyere i de engelsktalende landene enn i Norden, særlig skiller Storbritannia og New Zealand seg ut. I disse landene var omtrent en av fire barnefamilier eneforsørgerfamilier. En vel så viktig forskjell er kanskje at i de nordiske landene har det bare vært en svak økning i andelen enslige forsørgere på 1990-tallet. Andelene i Norge og Danmark har vært stabile, mens Sverige hadde en økning på fire prosentpoeng mellom 1990 og 1998. Til sammenligning var økningen på sju prosentpoeng i Australia og åtte i Storbritannia. New Zealand opplevde den største økningen på 1980-tallet, og den svakere økningen videre førte landet opp på et svært høyt nivå.

Tabell 3.3: Eneforsørgerfamilier som andel av alle familier med barn

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norge*	9	12	15	18	19	20	21	17	18	18	18	
Sverige	10		17	16				18		19		20
Danmark		13	16	18	18	18	18	19	19	19	19	16
Australia	9	13	14	15	16	17	17	18	19	19	20	22
New Zealand	11	13	18	23	25					27		
Storbritannia	11	12	13	16	16	19	19	21	23	24	24	

** I 1994 ble definisjonen for Norge endret, slik at de fleste samboende enslige forsørgere falt utenfor.*

Med så høye andeler enslige forsørgere er det opplagt at politikk i forhold til denne familietyper representerer en utfordring for myndighetene i de respektive landene. Utfordringen får imidlertid en ulik form alt etter hvilke karakteristikk de enslige forsørgerne har i hvert enkelt land. I hvilken grad de vil ha behov for sosiale stønader vil for eksempel avhenge av hvilke muligheter de har på arbeidsmarkedet, noe som igjen avhenger av andre karakteristika og trekk ved situasjonen deres enn akkurat det at de er alene med barn. Relevante karakteristika kan være kjønn, alder, antall barn og barnas alder. I tillegg vil utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring være viktige

bakgrunnsfaktorer, men her har det ikke vært mulig å finne data som muliggjør en meningsfylt sammenlikning mellom land.

Tabell 3.4 viser kjønnsfordelingen blant enslige forsørgere gjennom 1990-tallet. Vi vet fra tidligere forskning (e.g. Dahl 1993 for Norge, Nygaard Christoffersen 1996 for Danmark og Bradshaw og Millar 1991 for Storbritannia) at det å være enslig far er en ganske annen situasjon enn å være enslig mor. Enslige fedre er gjennomgående eldre enn enslige mødre, og de har som regel omsorg for større barn. Og mens enslige mødre ofte har mindre utdanning og yrkeserfaring enn gifte mødre, er forholdet like gjerne omvendt for enslige/ gifte fedre. En høy andel enslige fedre kan dermed bety en høyere andel enslige forsørgere som klarer seg uten offentlig støtte. Tabell 3.4 viser at andelen enslige fedre er betydelig høyere i Sverige enn i noe annet land. I Sverige var nesten hver fjerde enslige forsørger mann i 1998, mens andelen lå nærmere en av ti i den andre landene. I flere av de andre landene, og mest tydelig i Norge, Danmark og Australia, *falt* andelen enslige fedre gjennom 1990-åra. Årsakene til dette er sannsynligvis at den lille gruppen av enker og enkemenn har blitt enda mindre, og at kjønnsfordelingen er jevnere i akkurat denne gruppa enn blant ugifte og skilte/separerte.

Tabell 3.4 Enslige fedre som andel av alle enslige forsørgere

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norge		13		13		12		11	
Sverige	18				19		21		23
Danmark	14	14	13	13	13	13	12	12	12
Australia	13	13	12	12	13	12	13	13	11
New Zealand		16					15		
Storbritannia	9	10	9	9	9	9	11	10	

Ovenfor argumenterte vi for at det ofte ikke er fødsler utenfor ekteskap som skaper bekymring i seg selv, men heller fødsler til svært unge kvinner. Noe tilsvarende kan gjelde i forhold til enslige mødre – det er ofte de unge blant dem som skaper bekymring. Det kan være mange grunner til dette. En ting er at det er lett å anta at unge enslige mødre i mindre grad enn eldre har gjort bevisste valg, at de har snublet inn i situasjonen uten at det har vært verken ønsket eller planlagt. Man tenker seg gjerne at en ung enslig mor er i denne situasjonen som følge av en ikke planlagt graviditet, og at hun kanskje har

valgt å gjennomføre svangerskapet uten å vite hva morsrollen egentlig innebærer. Kan hende er det også en umoden barnefar inne i bildet, som på sikt verken kunne eller ville oppfylle den gravide kjærestens rosenrøde forhåpninger... Dette er selvfølgelig ikke alltid tilfelle – mange unge mødre har gjort bevisste valg basert på realistiske oppfatninger – men det er bekymringer av denne typen som gjør at tenåringsgraviditeter oppfattes som et sosialt problem i de landene der fenomenet er utbredt. I tillegg kommer de mer opplagte praktiske problemene: jo yngre mødrene er, jo mindre tid har de hatt til å ta utdanning og kvalifisere seg på arbeidsmarkedet. Dessuten har svært unge mødre ofte svært små barn, noe som også indikerer at de kan komme til å være avhengige av offentlig stønader i mange år. Tabell 3.5 viser andelen enslige mødre under 25 år i de seks landene. 25 år er en relativt høy «aldersgrense» i denne sammenhengen – det å bli mor som 24-åring er en ganske annen situasjon enn å bli det som 15-åring – men mødre under 25 år må likevel karakteriseres som unge.

Tabell 3.5. Andel enslige mødre under 25 år

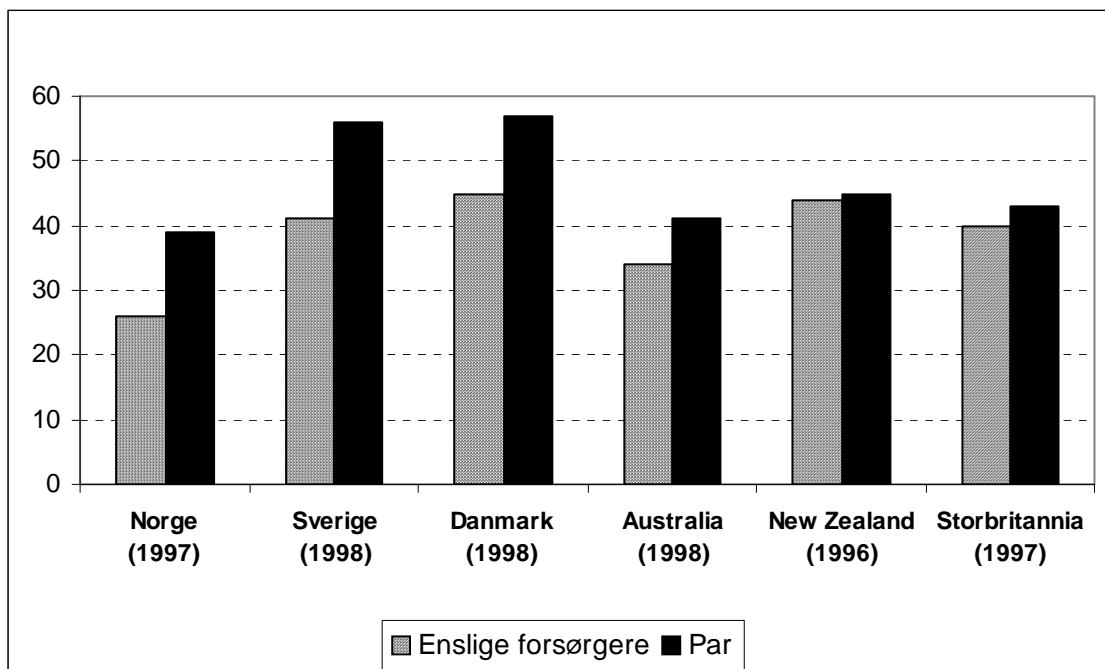
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norge		13		14		12		10	
Sverige	8				7		5		5
Danmark	7	6	7	6	6	6	6	6	6
Australia	13	14	12	12	8	10	9	9	7
New Zealand		14					17		
Stor-britannia	18			15	14			14	12 (1999)

Storbritannia: data fra Marsh (2001), tabell 1.

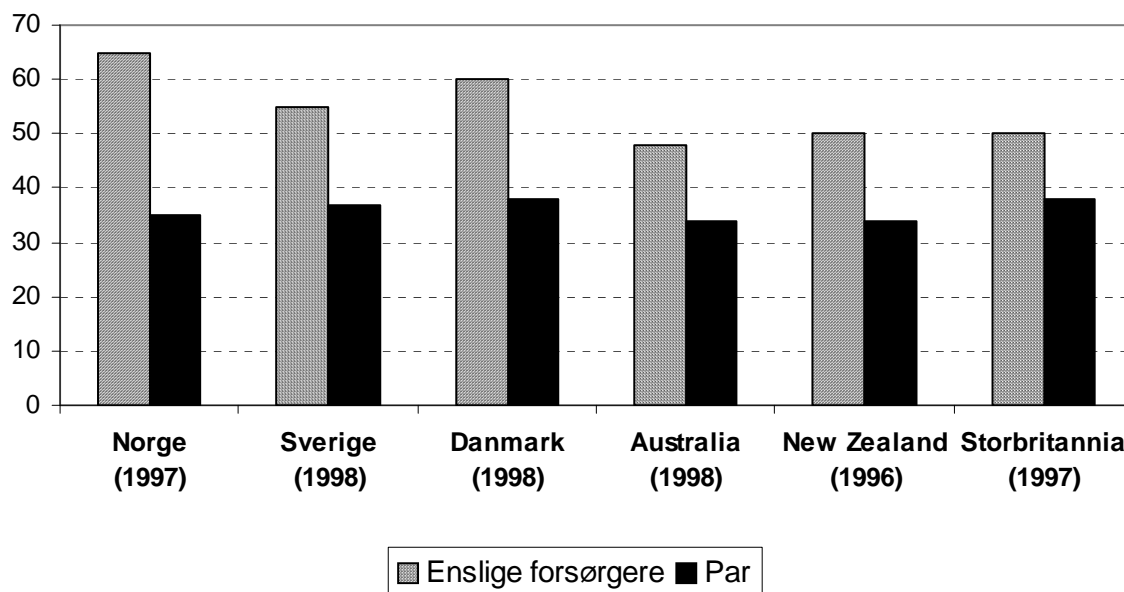
Det har vært vanskelig å finne pålitelige komparative data om aldersfordelingen blant enslige mødre, så tabell 3.5 har mange tomme ruter. Opplysningene tyder likevel på at andelen enslige mødre under 25 år er høyest i Storbritannia og på New Zealand, selv om andelen i Storbritannia sank fra 18 prosent i 1990 til 12 prosent i 1999. Denne nedgangen gjenspeiler både nedgangen i tenåringsfertilitet (jfr. tabell 3.2), og det økende antallet enslige forsørgere i eldre aldersgrupper. Andelen på New Zealand steg noe i den samme perioden. Andelen unge enslige mødre er klart høyere i Norge enn i den andre nordiske landene: mens andelene i Sverige og Danmark har ligget mellom 5 og 8 prosent, har den falt fra 14 til 10 prosent i Norge. Slik sett er

situasjonen i Norge ganske lik situasjonen i Australia, der andelen også har falt fra 14 til 9 prosent. Det som kanskje er mest viktig å merke seg er likevel at andelen har falt i alle landene unntatt New Zealand. Hvis unge enslige mødre oppfattes som et større sosialt problem enn eldre, var altså enslige mødre en mindre problematisk kategori mot slutten av 1990-åra enn de var på begynnelsen av tiåret.

Som nevnt kan det å ha svært små barn være en ulempe for mødre som ønsker å engasjere seg i lønna arbeid. Det samme er det å ha mange barn. De minste barna trenger mest tilsyn, foreldrene kvier seg ofte mer for å plassere dem i barnehager eller «hos fremmede», og barnetilsyn koster gjerne mer for de aller yngste barna. Kostnadene ved barnetilsyn kan også bli et problem for foreldre med mange barn, i tillegg kommer de praktiske problemene når flere barn skal hentes og bringes hver morgen og kveld. Med små barn eller mange barn er arbeidsbyrden i hjemmet større, og foreldrenes kapasitet til å jobbe ute i tillegg til å ta seg av ungene kan være mindre enn i familier der ungene klarer seg mer på egen hand. Antallet barn og barnas alder er dermed faktorer det er rimelig å tenke seg influerer direkte på arbeidstilbudet til enslige forsørgere. Figur 3.2 viser andelen enslige forsørgere og andelen par med barn som hadde barn under 5 eller 6 år (i Danmark: under 7), mens figur 3.3 viser andelen som bare hadde ett barn. Tallene refererer seg til andre halvdel av 1990-tallet.



Figur 3.2 Andel enslige forsørgere og par med barn under 5 eller 6 år
 Note: De danske dataene gjelder barn under 7 år.



Figur 3.3 Andel enslige forsørgere og par med bare ett barn

Enslige forsørgere har langt oftere enn par bare ett barn. I Norge var hele 65 prosent av alle enslige forsørgere ettbarnsforeldre, mens dette bare gjelder 35 prosent av parene. Et tilsvarende mønster gjaldt i Danmark, der 60 prosent av de enslige forsørgerne og 38 prosent av parene hadde ett barn. I Sverige, Australia, New Zealand og Storbritannia hadde rundt halvparten av alle enslige forsørgere bare ett barn, mens det samme gjaldt om lag hvert tredje par med barn. Når det gjelder fordelingen på barns alder, finner vi små forskjeller mellom landene. New Zealand har antakelig den høyeste andelen med barn under 5 år – men her må vi ta forbehold for Danmark, som har en annen aldersgrense. I alle landene unntatt New Zealand og Storbritannia finner vi markante forskjeller i andelen par og enslige forsørgere som har barn i den yngste aldersgruppa: i Norge, Sverige, Danmark og Australia var det en klar tendens til at enslige forsørgere hadde eldre barn enn foreldre som levde sammen. Dette reflekterer hvordan barn som regel fødes inn i samliv, og at samlivsbruddet skjer når barna er blitt litt eldre.

Konsentrerer vi oss som situasjonen på slutten av 1990-tallet, finner vi de høyeste andelen enslige forsørgere i de tre engelsktalende landene. De nordiske landene hadde noe lavere andeler, men fortsatt svært høye sammenliknet med mange andre land. Storbritannia og New Zealand skilte seg ut med høyest andeler enslige mødre under 25 år, noe som korresponderer med de høye andelen tenåringsfødsler i disse landene. Andelen enslige fedre var suverent høyest i Sverige, mens det bare var marginale forskjeller mellom de

andre landene. Vi fant heller ingen systematiske forskjeller når vi sammenliknet andelen med småbarn og andelene med flere enn ett barn.

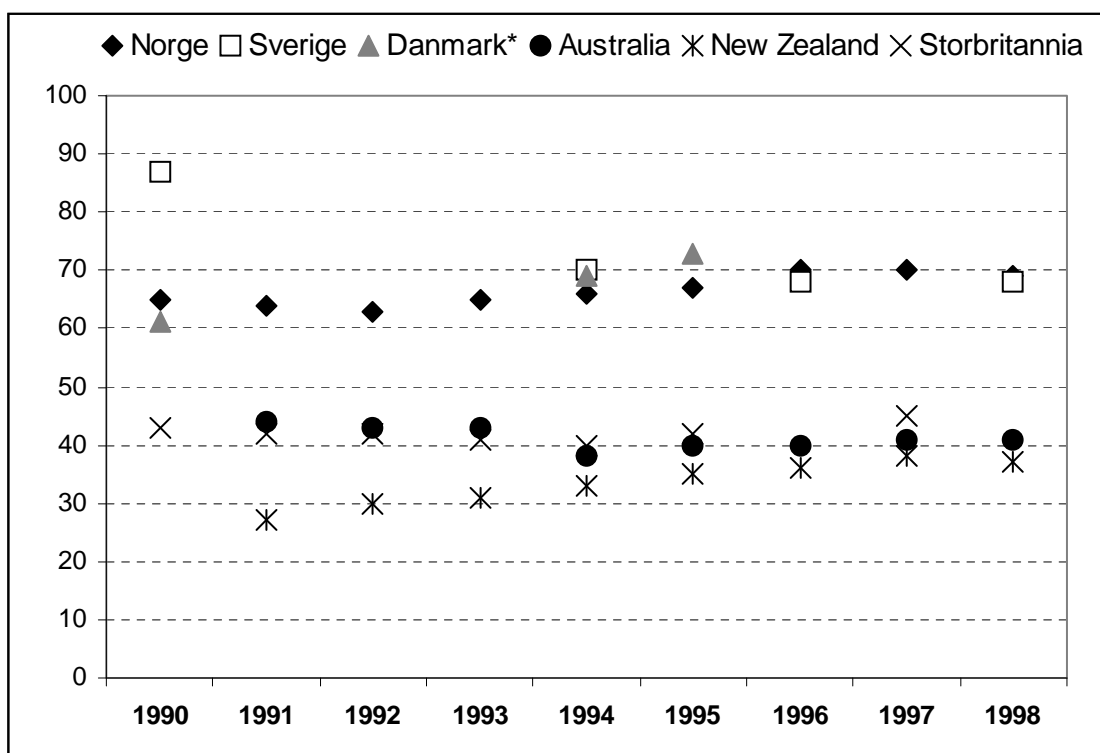
3.2 Variasjon og endring i enslige forsørgeres yrkesaktivitet

Utgangspunktet for denne studien er aktiveringspolitikken som har vært ført i forhold til enslige forsørgerere i mange land. Vi har antatt at forutsetningene for yrkesaktivitet er best i land som har få unge enslige forsørgerere (Sverige og Danmark), der enslige forsørgerere ofte har bare ett barn (Sverige og Danmark), og der de enslige forsørgererne sjelden har barn under 5 eller 6 år (Australia og Norge) (cf. Bradshaw et al 1996). Vi antar at forutsetningene er dårligst i land som Storbritannia og New Zealand, som har mange unge enslige forsørgerere, mange med små barn og mange med flere barn.

Demografi er likevel på langt nær den eneste faktoren som influerer på enslige forsørgeres yrkesaktivitet. Forhold på arbeidsmarkedet kan antas å ha minst like stor betydning, særlig tilgangen på arbeidsplasser og andelen kvinner i arbeidstyrken. Enslige forsørgerere er ofte personer med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, noe som gjør dem sårbare for konjunktursvingninger. Når arbeidsløsheten stiger, er det gruppene med svak yrkestilknytning som rammes først. Men selv om enslige forsørgerere kan sies å være i en sårbar situasjon, utgjør ikke eneforsørgerere noen egen isolert stamme innen sine samfunn. De aller fleste eneforsørgerere er kvinner med relativt alminnelige ambisjoner som har fått barn, eller alminnelige gifte mødre som har gått gjennom en skilsmisse. De fleste av dem etablerer seg på nytt med en ny partner før det har gått veldig mange år. Vi kan derfor ikke forstå enslige forsørgeres situasjon uten å vite en del om situasjonen til kvinner i dette samfunnet mer generelt: enslige forsørgerere er stort sett vanlige kvinner som befinner seg midlertidig i en litt uvanlig situasjon. Hvis det er uvanlig i et land at gifte kvinner og/ eller mødre jobber utenfor hjemmet, vil skilte mødre som regel være uten yrkeserfaring og dessuten være uvante med tanken på at de skal jobbe ute. Dette vil gi lave yrkesaktivitetsrater for eneforsørgerere. I dette avsnittet skal vi starte med å se på enslige forsørgeres yrkesaktivitetsrater, og på hvordan disse har forandret seg gjennom 1990-åra. Vi skal også se på variasjoner i fattighedsrater, selv om vi her ikke har data over tid. Som vi påpekte innledningsvis er variasjoner i fattighedsrater også et uttrykk for politiske valg: politikere kan søke å sikre enslige forsørgerere og deres barn mot fattigdom, men de kan også la være å sikre eneforsørgerne som et ledd i en politikk for å beskytte den tradisjonelle familien.

Eneforsørgernes yrkesaktivitet

Figur 3.4 viser andelen enslige forsørgere som var i yrkeslivet i hvert enkelt land gjennom 1990-åra. Tabellen antyder at de antakelsene vi gjorde på bakgrunn av enslige forsørgeres demografiske kjennetegn hjelper oss et stykke på veg, men at variasjonen i yrkesaktivitet ikke forklares av forskjellene i gruppas karakteristika. Vi har ikke tall for alle landene gjennom alle årene, særlig har vi få observasjoner for Danmark og New Zealand. Likevel indikerer figuren at det har skjedd en del endringer i enslige mødres yrkesaktivitet gjennom 1990-tallet. Forandringene er størst i Danmark, der enslige forsørgeres yrkesaktivitet økte med tolv prosentpoeng, og i Sverige, der yrkesaktivitetsratene falt med nitten prosentpoeng. Også i New Zealand økte ratene, likevel hadde New Zealand de laveste yrkesaktivitetsratene av alle landene i denne undersøkelsen gjennom hele perioden. På begynnelsen av 1990-tallet var yrkesaktiviteten høyest i Sverige, hvor hele 87 prosent av de enslige mødrene var i lønna arbeid. Norge og Danmark delte «andreplassen» med drøye 60 prosent yrkesaktive. Australia og Storbritannia hadde henholdsvis 44 og 43 prosent yrkesaktive enslige mødre, mens New Zealand



Figur 3.4 Andel enslige mødre i lønna arbeid, 1990–1998

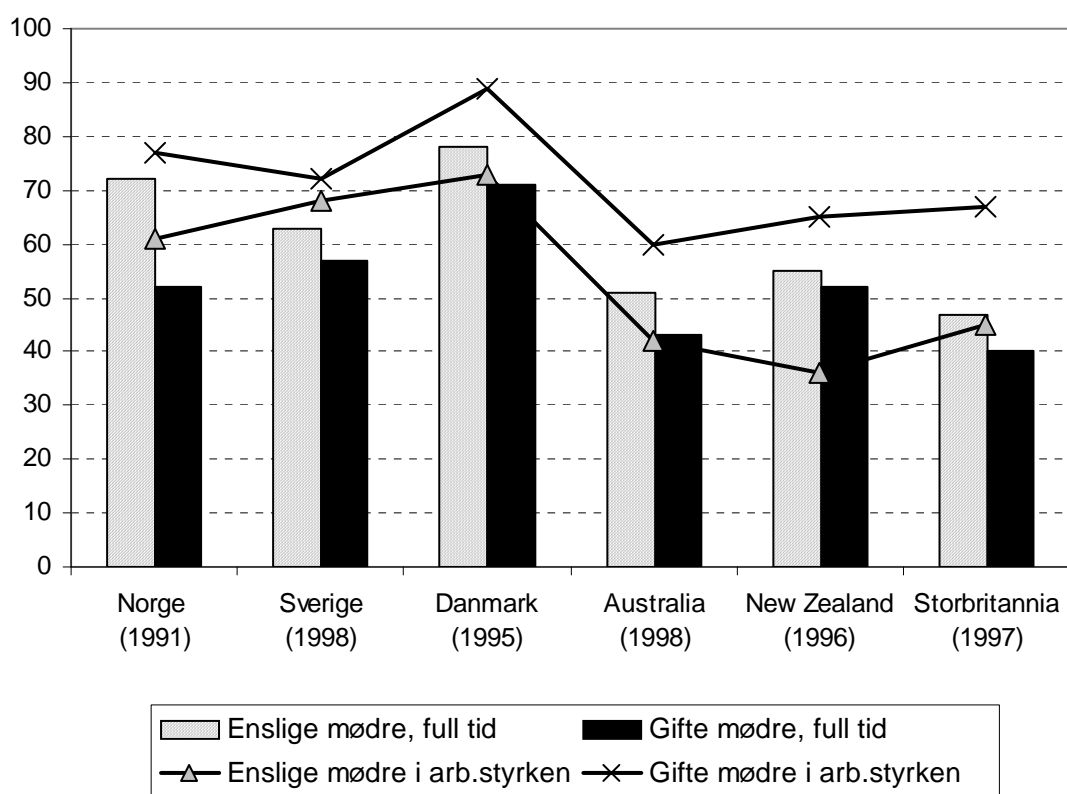
* Danmark: enslige forsørgere.

altså hadde vesentlig lavere andel yrkesaktive enslige mødre enn noen av de andre landene. I løpet av 1990-åra endret imidlertid denne rangeringen seg: selv om det seneste anslaget vi har for Danmark er fra 1995, tyder tallene i figur 3.4 på at Danmark var klatret til en førsteplass i andre halvdel av 1990-åra. Yrkesaktivitetsratene i Sverige falt dramatisk gjennom tiåret, og var på samme nivå som i Norge – faktisk enda litt lavere – i 1996/1998. Yrkesaktiviteten økte noe mer i Storbritannia enn i Australia, slik at Storbritannia hadde en høyere andel yrkesaktive enslige mødre enn Australia mot slutten av 1990-åra. Gitt økningen i New Zealand var situasjonen i de engelsktalende landene mer lik i 1996/1998 enn den var i 1990/1991.

Totaltall for yrkesaktivitet gir imidlertid begrenset informasjon i seg selv. Figur 3.4 inkluderer alle som i det hele tatt utførte lønna arbeid i en gitt periode, alt fra noen få timer i uka til full stilling. Når vi ser på yrkesaktive mødre er vi ofte opptatt av forekomsten av deltidsarbeid: vi vet at mange mødre med hjemmeboende barn jobber deltid, og at deltidsarbeid oppfattes som den eneste realistiske måten å kombinere lønnsarbeid og familieforpliktelser på. Enslige forsørgere opplever gjerne konflikten mellom hjemme- og utearbeid enda sterkere enn mødre i toforeldrefamilier, fordi de er alene om både omsorg og forsørgelse. For dem vil vurderingen omkring deltidsarbeid være annerledes: på den ene sida kan de ha større behov for å jobbe kortere dager, fordi dette gir dem mer tid hjemme. På den andre sida kan de også ha større behov for å jobbe lengre dager, fordi de trenger inntekten. Figur 3.5 viser andelen enslige mødre og gifte/ samboende mødre som jobber heltid og deltid i hvert land. De færreste landene publiserer slike statistikker jevnlig der enslige forsørgere skilles ut som egen gruppe, vi har derfor vært henvist til å bruke data fra det seneste tidspunktet vi har hatt opplysninger om. Særlig for Norge er dataene gamle, og stammer fra Levekårsundersøkelsen 1991. Analyser av Arbeidskraftundersøkelsen tyder imidlertid på at forholdet mellom heltids- og deltidsarbeid for enslige og gifte mødre i Norge endret seg relativt lite gjennom 1990-åra (Kjeldstad og Rønsen 2000, fig. 7).

I alle landene i denne undersøkelsen er gifte og samboende mødre oftere sysselsatte enn det enslige mødre er. Forskjellen er størst i de engelsktalende landene, der avstanden i yrkesaktivitetsrater mellom enslige og gifte mødre varierer mellom 16 og 29 prosent. Forskjellen er minst i Sverige, der avstanden bare var fire prosentpoeng. I alle landene er deltidsarbeid mer utbredt blant gifte/ samboende mødre enn blant de enslige mødre. Når vi bare sammenlikner andelen som jobber full tid, finner vi små forskjeller mellom enslige og gifte/ samboende mødre. Det som skaper forskjellene er

altså deltidsarbeid. Dette antyder at mens deltidsarbeid for mødre i parforhold oppfattes som en fornuftig kompromissløsning mellom omsorgsforpliktelser og ønsket om en inntekt, er lønnsarbeid for enslige mødre i større grad et enten-eller. Det viktigste budskapet i figur 3.5 er likevel at mødre i de nordiske landene er mer tilbøyelige til å jobbe ute enn mødre i de engelsktalende landene, enten de er enslige eller lever i parforhold. Dette antyder at yrkesaktivitet varierer mer med den nasjonale settingen enn med hvorvidt mødrene er enslige eller lever i parforhold.



Figur 3.5 Andel enslige mødre og gifte/ samboende mødre i heltids/ deltids lønna arbeid.

Danmark: enslige forsørgere/ gifte foreldre

Fattigdomsrater

Enslige forsørgere er ei gruppe som ofte er sårbare for fattigdom. Det er ulike grunner til dette: i land der kvinner sjelden jobber, vil også enslige forsørgere sjelden jobbe. Som personer uten lønnsinntekt vil de være langt mer sårbare enn personer som er i lønna arbeid. Men å ha en lønnsinntekt er ingen garanti mot fattigdom: en kombinasjon av lav lønn – som de typiske kvinneyrkene ofte gir – og stor forsørgerbyrde fører til at mange land også har store

grupper «yrkesaktive fattige». I land der kvinner vanligvis jobber, vil de fleste to-foreldre-familier ha to inntekter. Eneforsørgerfamilier vil bare ha en, og vil derfor ha lav husholdningsinntekt sammenliknet med standarden i landet. For enslige forsørgere med mange barn og/ eller store tilsynsutgifter vil overføringer fra det offentlige ofte være nødvendige som supplement til lønnsinntekten for å holde familien utenfor fattigdommen. Slike overføringer kan være politisk kontroversielle, særlig i den grad de går til eneforsørgerfamilier og ikke til familier med to foreldre. Skal det være et minus å bli født i ekteskap? Burde man ikke belønne de foreldrepårene som strever og holder sammen framfor dem som kaster kortene og skiller lag? Det er ikke gitt at det skal være et politisk mål å sikre enslige forsørgere de samme levekårene som andre barnefamilier: noen vil argumentere for at en viss fattigdom blant enslige forsørgere er en pris man bør være villig til å betale for å beskytte den tradisjonelle familien. Andre kommentatorer, som vist i kapittel 2, har påpekt at en slik politikk reduserer kvinners valgfrihet og øker avhengigheten innen ekteskapet.

For andre er bekymringen for fattigdom blant enslige forsørgere et argument for aktiveringspolitikk. Som mottakere av offentlige stønader vil enslige forsørgere være sårbare, lyder argumentet, men som lønnsarbeidere får de mulighet til å hjelpe seg selv. Om man er bekymret for dårlige levekår blant de enslige forsørgerne, men samtidig ikke vil øke de offentlige utgiftene, er aktiveringstiltak den opplagte utveien. Diskusjonen om fattigdom og diskusjonen om aktivering er dermed tett sammenvevd.

Tabell 3.6 viser andelen enslige forsørgere i de seks landene som må klare seg med inntekter lavere enn 50 prosent av medianinntekten i sine land (disponibel inntekt på husholdningsnivå). Tabellen kombinerer resultater fra to undersøkelser, en utført av OECD, og en foretatt med utgangspunkt i LIS-databasen. OECD-undersøkelsen har den fordelen at den får fram forskjeller mellom enslige forsørgere som er i lønna arbeid og enslige forsørgere som ikke er det. LIS-undersøkelsen skiller ikke mellom yrkesaktive enslige forsørgere og andre, men gjør det til gjengjeld mulig å sammenlikne enslige forsørgere med par med barn. New Zealand var ikke inkludert i noen av disse undersøkelsene, så her har vi inkludert tall fra en tredje undersøkelse. Definisjonene i denne undersøkelsen avviker noe fra LIS-undersøkelsen, men gir likevel et rimelig anslag.

Tabell 3.6 Fattigdomsrater for enslige forsørgere

	Norge	Sverige	Danmark	Australia	New Zealand*	Stor-britannia
<i>LIS - Bradbury and Jantii</i>						
<i>(1999: Fattigdom blant barn)</i>						
	1995	1992	1992	1994	1996	1995
Enslige forsørgere	10	5	11	38	20*	40
To foreldre	3	4	6	15	5*	18
<i>OECD (1999): Fattigdom blant barn</i>						
	1995	1995	1994	1994		1995
Enslige forsørgere ikke i lønna arbeid	30	24	34	42		69
Enslige forsørgere i lønna arbeid	5	4	10	9		26

* Data fra Stephens et al (2000). Bruker samme fattigdomsgrense, men en annen ekvivalensskala.

Også i denne tabellen finner vi klare forskjeller mellom de nordiske og de engelskspråklige landene. Enslige forsørgere som gruppe har langt høyere fattigdomsrater i Australia, New Zealand og Storbritannia enn i Norge, Sverige og Danmark. Også for par med barn er fattigdomsratene høyere i de engelsktalende landene enn i Norden (muligens unntatt New Zealand), men likevel langt lavere enn for enslige forsørgere. Om vi ser på studien som skiller mellom enslige forsørgere i og utenfor lønna arbeid, nyanseres bildet noe. Dette kommer særlig av at fattigdomsratene i Australia reduseres svært kraftig for de enslige forsørgerne som er i lønna arbeid: mens 42 prosent av de enslige forsørgerne som ikke er i lønna arbeid er fattige, gjelder dette bare 9 prosent av lønnsarbeiderne. Denne tåler sammenlikning med Danmarks 10 prosent og Norges 5. Storbritannia skiller seg kraftig ut: hele 69 prosent av ikke-lønnsarbeidende enslige forsørgere i Storbritannia er fattige, og det samme gjelder 26 prosent av dem som er i lønna arbeid. Uansett hvilken gruppe vi ser på finner vi minst fattigdom i Sverige, mens Norge har andre plass. Sverige skiller seg også ut på den måten at det er en minimal forskjell mellom fattigdomsratene til enslige forsørgere og par med barn. Risikoen for å falle ned i fattigdom når man forlater parforholdet og starter et liv som enslig forsørger ser ut til å være klart høyere i de engelsktalende landene – i disse landene ser det faktisk ut til at kvinner med barn bare er «en ektemann unna fattigdommen» (cf. Orloff 1993:319). Om vi tolker dette i lys av de momentene som ble trukket opp i kapittel 2, kan vi si at kvinners avhengighet av ekteskapet, av ektemannens inntekt, er klart større i de engelsktalende landene enn i de nordiske.

Oppsummering

Den tradisjonelle familien taper terreng i alle de seks landene som er inkludert i denne studien. Skilsmisseratene er høye, selv om toppen ser ut til å være nådd i de fleste landene. Andelen fødsler utenfor ekteskap øker, har passert femti prosent i Sverige og nærmer seg femti prosent i Norge. Disse tallene må riktignok korrigeres for den økende andelen som lever i samboerskap, et fenomen vi ikke har sammenlignbare tall for i de landene vi har inkludert her. Selv om det fortsatt er få barn som fødes av mødre som er genuint alene, er det liten tvil om at ekteskap som ramme for seksualitet og barnefødsler var langt mindre viktig på 1990-tallet enn det var bare 20–30 år tidligere. Og;

et uektefødt barn er sjeldnere og sjeldnere den uønskede tenåringsgraviditeten vi kjenner fra tidligere perioder, og stadig oftere den planlagte graviditeten til kvinner over 25. Utenomekteskapeleg fertilitet er derfor i stadig mindre grad unge kvinner som er havnet i «uløkk» og heller en åpenbart planlagt eller iallfall bevisst akseptert avgjørelse hos eldre kvinner (Burkart, Fietze og Kohli 1989, sitert i Beck og Beck-Gernsheim 1995:205).

I alle landene ble det mindre vanlig gjennom 1990-åra at tenåringsjenter fikk barn. Andelen fødsler utenfor ekteskap økte, men andelen tenåringsfødsler sank.

Disse trendene gjenspeiles i situasjonen til enslige forsørgere. Antallet enslige forsørgere økte i alle land gjennom 1990-tallet, mens andelen enslige mødre under 25 år sank i alle land unntatt New Zealand. Storbritannia og New Zealand skilte seg ut med relativt sett svært høye andeler enslige mødre under 25 år, mens Australia liknet mye på Norge i dette henseende med andeler rundt 10 prosent. Andelen enslige fedre har vært stabil eller sunket i de fleste landene, det er bare i Sverige den har økt. Sverige er også det eneste landet der andelen enslige fedre har utgjort mer enn 20 prosent av alle eneforsørgerfamilier. Yrkesaktivitetsratene varierte kraftig, både mellom land og over tid. Det er klart flere enslige forsørgere som er i lønna arbeid i de nordiske landene enn i de engelskspråklige, og også flere mødre som lever i parforhold som jobber utenfor hjemmet i de nordiske landene. Denne forskjellen opprettholdes selv om vi skiller mellom heltids- og deltidsarbeid. Dette indikerer at den bevisste politikken de nordiske landene har ført for å gjøre det lettere for mødre å delta i yrkeslivet har fungert, enten mødre lever i parforhold eller ikke. Det er heller ikke vanntette skott mellom enslige mødre og andre mødre – mange kvinner er enslige mødre i en periode

mellom to faste forhold. De relativt like mønstrene er derfor ingen stor overraskelse.

Også når vi ser på fattigdomsrater finner vi at det går et skille mellom nordiske og engelsktalende land. Enslige forsørgere i Australia, New Zealand og Storbritannia er vesentlig mer sårbare enn enslige forsørgere i Norge, Sverige og Danmark. Fattigdommen i de engelsktalende landene er også større for par med barn enn den er i Norden, men enslige forsørgere er vesentlig mer utsatt. Om en mor flytter fra ektemannen sin i Australia, forlater hun en gruppe der 15 prosent er fattige, og går inn i en kategori med 38 prosent fattigdom. Tilsvarende tall for Norge er tre prosent og ti prosent, for Sverige fire og fem. Nå kan det naturligvis ikke utelukkes at forskjellene i fattigdomsrater er rene gjenspeilinger av yrkesaktivitetsratene, at enslige forsørgere i de engelsktalende landene er fattige fordi de sjelden er i lønna arbeid. Tallene tyder på at dette kan være en delvis forklaring i Australia, men i Storbritannia er hele 26 prosent av yrkesaktive enslige forsørgere fattige. I de nordiske landene er fattigdomsratene vesentlig høyere for enslige forsørgere som ikke er i arbeid enn for dem som er det, noe som indikerer at anti-fattigdomspolitikken i de nordiske landene hovedsakelig virker gjennom å oppmuntre og muliggjøre lønna arbeid.

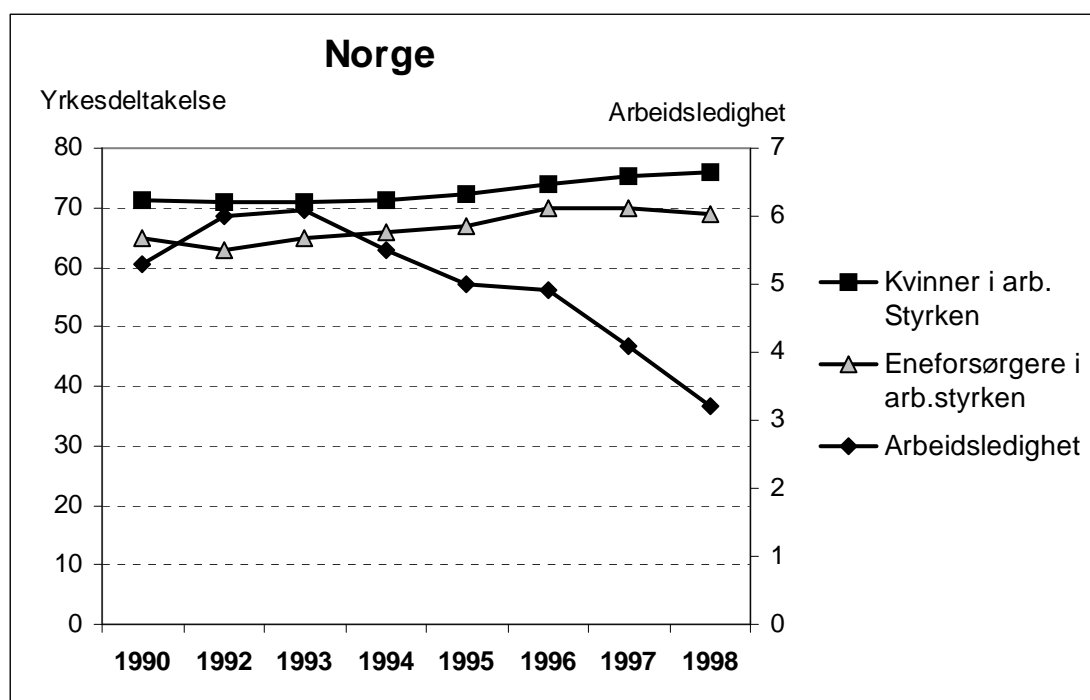
4 Yrkesaktivitet og fattigdom: politiske og økonomiske rammevilkår

Kapittel 3 viste at variasjonene i enslige forsørgeres yrkesaktivitet mellom landene er langt større enn det vi ville forvente utfra de dataene vi har om demografiske variasjoner. Videre fant vi at andelen fattige var langt større blant enslige forsørgere i de engelsktalende landene enn i de nordiske, og at denne forskjellen ikke kan forklares utelukkende utfra variasjoner i yrkesaktivitet. Vi har antydnet to trekk ved strukturen på arbeidsmarkedet som må antas å virke inn på eneforsørgernes yrkesaktivitet: kvinners generelle yrkesaktivitet, og nivået på arbeidsledigheten. I dette kapitlet skal vi ta for oss landene ett etter ett, og se på variasjoner i disse faktorene. Videre skal vi framheve noen trekk ved landenes økonomi og skiftende politiske dominans. Vi tenker oss at det er vanskelig å forstå endringer i politikken ovenfor enslige forsørgere i et vakuum: denne politikken henger sammen med mer generelle endringer i familiepolitikken og/ eller i den økonomiske politikken. Vi vil derfor bruke dette kapitlet til å gi en kontekst for de demografiske og økonomiske endringene vi har dokumentert i kapittel 3, og for de aktiveringspolitiske tiltakene vi skal se på i kapittel 5 og 6.

For hvert av landene i dette kapitlet har vi laget en figur som viser endringer i enslige mødres yrkesaktivitet, endringer i arbeidsledigheten og endringer i kvinners yrkesdeltakelse. Data for de enslige mødrenes yrkesaktivitet er de samme som ble presentert i figur 3.4. Øvrige data er hentet fra OECDs arbeidsmarkedsstatistikk.

4.1 Norge: det store spranget i familiepolitikken

Som figur 4.1 viser, har yrkesaktiviteten for kvinner og yrkesaktiviteten for enslige forsørgere økt i takt gjennom 1990-tallet. Begge var på sitt laveste rundt 1992–1993, da arbeidsledigheten var høyest. Etter 1993 har arbeidsledigheten falt klart, fra seks prosent til rundt tre prosent, samtidig som yrkesdeltakelsen for kvinner og enslige forsørgere økte.



Figur 4.1 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Norge 1990–1998

Norsk økonomi fikk en knekk i 1988, men var på veg oppover igjen i den første halvdel av 1990-åra. I 1993 var det verste unnagjort. Inntektene fra Nordsjøoljen har betydd at politikere i Norge i mindre grad enn mange andre land har vært nødt til å bekymre seg for finansieringen av velferdsstaten. Bekymringene finnes nok, men de har ikke ført til innstramminger i offentlige overføringer eller tjenester på samme måte som i de andre nordiske landene. Den norske versjonen av arbeidslinja har vært relativt myk: Selv om det har vært diskutert å innføre karensdager i sykelønnsordningen, for eksempel, skjedde ikke dette i løpet av 1990-tallet. Karensdager i dagpenger ved arbeidsledighet ble ikke engang diskutert. Nivået har også blitt opprettholdt på alle de sosiale ytelsene, selv om det har skjedd visse innstramminger i tildelingskriteriene. De gode økonomiske tidene har både gitt lav arbeidsledighet og høye sysselsettingsrater, særlig etter 1993.

Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten i 1986, etter fem år med borgerlige regjeringer. Gro Harlem Brundtland ble statsminister, og regjerte fram til hun valgte å gå av i 1996 – med unntak av perioden oktober 1989–november 1990, da Jan P. Syse var statsminister for en borgerlig koalisjonsregjering. Den første regjeringen Brundtland, 1986–1989, ble kjent som «kvinneregjeringen» på grunn av den høye andelen kvinnelige statsråder. Denne regjeringen hadde høye ambisjoner på det familiepolitiske området,

og hadde som eksplisitt målsetting at det skulle bli lettere for både kvinner og menn å kombinere lønnsarbeid og familieliv. Dette var bakgrunnen for det Kari Skrede (1999:188) har kalt «det store spranget» i norsk familiepolitikk. Særlig ble det lagt stor vekt på å øke foreldrepermisjonene: i 1986 hadde foreldre rett til 18 ukers foreldrepermisjon med full lønn, hvorav seks uker var reservert mor. Antallet uker ble økt flere ganger fra 1986: den siste økningen, i 1993, brakte totalen opp i 42 uker med full lønnskompensasjon. Av disse ukene var ni reservert for mor (tre uker før fødselen, seks etter), fire uker reservert far, og de resterende 29 ukene kunne deles mellom foreldrene (Koren 1997:33ff). Alternativt kunne foreldrene ta ut permisjonen som 52 uker med 80 prosent lønnskompensasjon – delingsprosenten mellom foreldrene ble den samme. Engangsstønaden ved fødsel, som er den ytelsen som utbetales til fødende som ikke har opparbeidet rett til fødselspenger, ble økt kraftig i samme periode (op.cit: fig. 7). Tidskontoordningen ble innført i 1994, og gjorde det mulig å strekke fødselspengene over en periode på tre år gjennom å kombinere dem med deltidsarbeid. Også utbyggingen av barnehager ble tillagt stor vekt: andelen barn i alderen tre til seks år med plass i barnehage økte fra 40 prosent i 1985 til 75 prosent i 1996 (Nordisk statistisk årbok 2000:74). Fra høsten 1997 ble skolestart for seksåringer innført, slik at seksåringene forsvant ut av barnehagesystemet. Skolefritidsordningen ble innført på nasjonalt nivå i 1991, gjennom at det ble etablert et eget tilskudd til disse ordningene.

Arbeiderpartiet valgte å gå av etter valget i 1997, og ble avløst av en sentrumskoalisjonsregjering ledet av Kjell Magne Bondevik fra Kristelig Folkeparti. En av flaggsakene til den nye regjeringen var kontantstøtten, som skulle være en overføring til barnefamilier som ikke hadde barn i statsstøttede barnehager. Dette tiltaket var svært kontroversielt, og meningene om saken fulgte i stor grad den tradisjonelle høyre/venstre-aksen i politikken: sentrumspartiene i regjeringen allierte seg med Høyre og Fremskrittspartiet for å få saken vedtatt i Stortinget, mens Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti var sterkt imot. Tilhengerne av kontantstøtten argumenterte for at denne ordningen ville skape større rettferdighet – uten kontantstøtte ville bare de som valgte å ha barna i offentlig barnehage nyte godt av de store statlige overføringene til barnetilsyn. Et annet sentralt argument var at kontantstøtten skulle hjelpe familien til å «ta tiden tilbake» og gi foreldre økonomisk rom til å jobbe mindre og være mer sammen med barna. Motstandere av kontantstøtten så tiltaket som et forsøk på å reversere den politikken som hadde vært ført for å støtte yrkesaktive mødre. Regjeringen, og særlig Kristelig Folkeparti, ble angrepet for å fremme et konservativt

familiesyn der mødrene skulle oppfordres til å være hjemme. I tillegg oppsto bekymringer for at kontantstøtten ville medføre mangel på arbeidskraft i kvinne-dominerte yrker, og at barn som av sosiale årsaker hadde behov for barnehageplass ville bli holdt hjemme av foreldre som gjerne ville ha kontantstøtte i stedet. Kontantstøtten ble uansett innført fra 1 august 1998 for ettåringer, og ble utvidet til å omfatte toåringer 1 januar 1999.

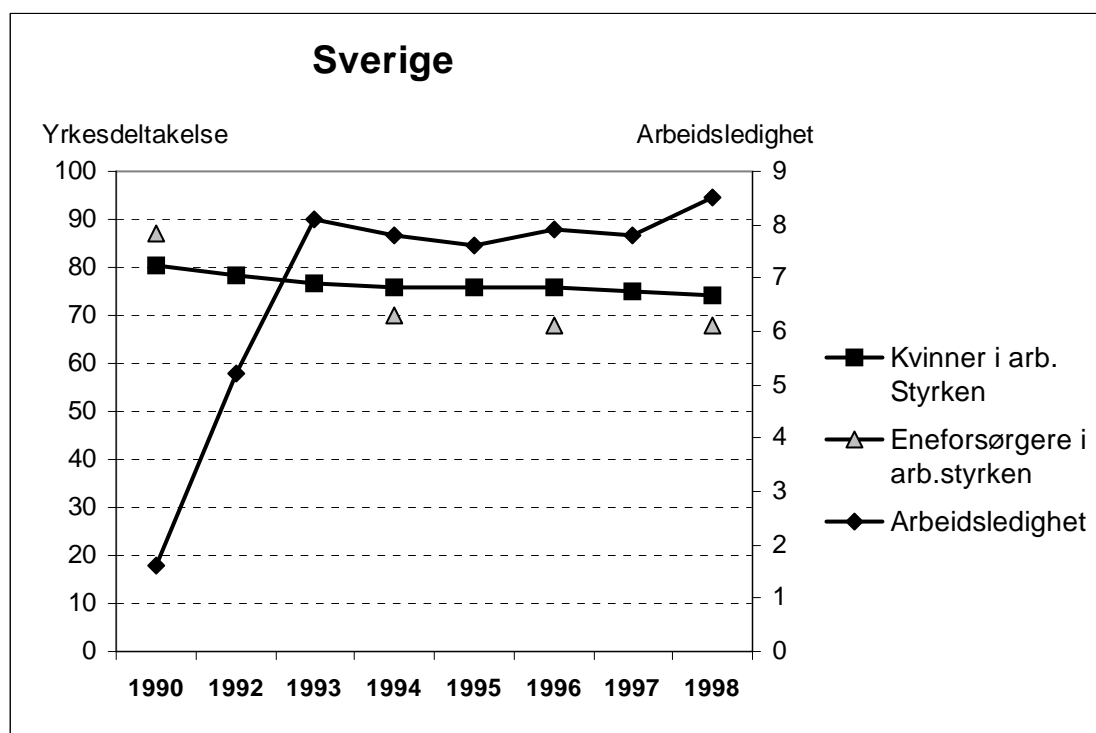
En omfattende evaluering av kontantstøtten ble igangsatt våren 1999 (Baklien m. fl. 2001). Funnene i denne evalueringen ble oppsummert som «stor reform med små virkninger». Et stort antall foreldre mottok støtte, men kvinnenes yrkesaktivitet sank bare minimalt som følge av reformen. Andelen barn i kontantstøttealder som hadde plass i barnehage var faktisk høyere i barnehageåret 2000–2001 enn i noe tidligere år. Evalueringen fant heller ingen tegn på at bruken av dagmamma hadde økt, slik mange spådde før stønad ble innført.

Innføringen av kontantstøtten svekker ikke inntrykket av at 1990-åra var det tiåret da to-forsørgerfamiliens hverdag for alvor ble satt på dagsorden i Norge. Den sterke vekten på foreldrepermisjoner, barnehageutbygging og skolefritidsordning førte også til at stønadene til enslige forsørgere ble satt under lupen. «*Når samfunnet setter så vidt betydelige ressurser inn på å lette situasjonen for barnefamiliene...kan det stilles spørsmål om ikke også enslige forsørgere i større grad bør nyttiggjøre seg dette tilbudet fra samfunnets side*», skrev Regjeringen i statsbudsjettet for 1993–94 (St. prp. nr. 1 (1993–94), s. 85*, utheving i original). Spørsmålet ble i høy grad stilt; vi skal komme tilbake til hvilke politiske implikasjoner dette fikk i kapitlene 4 og 5.

4.2 Sverige: en nasjonaløkonomisk bølgedal

Det som først og fremst kjennetegnet Sverige ved inngangen til 1990-åra, var en kraftig økonomisk nedgang. Mellom 1990 og 1993 falt antallet sysselsatte personer med mer enn en halv million, brutto nasjonalprodukt falt i tre år på rad, og statsbudsjettene ble gjort opp med betydelige underskudd. Den lavere sysselsettingsgraden førte til at skatteinntektene sank samtidig som de offentlige utgiftene økte, noe som ga betydelige underskudd i statens finanser. I 1993, som var det desiderte bunnåret, brukte den svenske staten 210 milliarder kroner mer enn den fikk inn (SOU 2000:3, s. 38ff). I 1997 gikk statsfinansene igjen i pluss. Som figur 4.2 viser, økte arbeidsløsheten fra 2 prosent i 1990 til 8 prosent i 1993, og ble liggende på dette høye nivået fram til 1998. Arbeidsløsheten rammet imidlertid menn og kvinner ulikt:

flere menn ble arbeidsløse i de første kriseårene (1991–93), deretter begynte ledigheten for menn å gå nedover. Ratene for kvinner fortsatte derimot å stige, og var på sitt høyeste i 1996–97. Gjennom hele perioden var likevel flere menn enn kvinner uten arbeid. På det meste (1993) var ti prosent av mennene i arbeidsstyrken uten arbeid, mens andelen av den kvinnelige arbeidsstyrken som var uten arbeid aldri oversteg åtte prosent (1996–97) (SOU 2000:3, fig 1.1:8). Fallet i yrkesaktivitetsrater for kvinner som vises i figur 3.7 må forstås i lys av den økte arbeidsløsheten: ratene for menn falt omtrent like mye i samme periode (OECD Labour force statistics 2000:252).



Figur 4.2 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Sverige 1990–1998

Den politiske utviklingen i Sverige mellom 1991 og 1997 må altså forstås på bakgrunn av at landet var inne i sin alvorligste økonomiske krise i etterkrigstida. Hvordan rammet denne nedturen de enslige mødrene? Som nevnt i kapittel 2 sluttet enslige foreldre i figurere som en kategori i svensk sosialpolitikk i løpet av 1970-tallet, og det finnes svært liten informasjon om hvordan de som gruppe har hatt det sammenliknet med andre grupper i det svenske samfunnet. Men i løpet av 1990-tallet dukker kategorien fram igjen, og skulle vise seg å være en av de gruppene som ble hardest rammet av nedturen. Arbeidsløsheten rammet de enslige mødrene hardere enn gifte mødre: både i 1991 og i 1994 var enslige mødre om lag tre ganger mer utsatt

for arbeidsløshet enn gifte mødre (Björnberg 1997, tabell 9.4, basert på Arbeidskraftundersøkelser). Størst var forskjellen for de med lavest utdanning og barn under skolealder: 28 prosent av de enslige mødrene med disse kjennetegnene var uten arbeid i 1994, sammenliknet med 13 prosent av de gifte mødrene. Men også for de med utdanning utover grunnnivå var det en ulempe å være enslig mor: 15 prosent av alenemødrene i denne gruppa var arbeidsledige, sammenliknet med 7 prosent av mødrene som levde i parforhold. Enslige mødre viste seg altså å være betydelig mer sårbare.

Fram til 1994 utviklet arbeidsløsheten for enslige forsørgere seg omtrent på samme måte som for andre enslige. Etter 1994 falt imidlertid ledigheten for de enslige, utviklingen for gifte (med og uten barn) flatet ut, mens ledigheten blant enslige med barn fortsatte å øke (Lundborg 2000: fig. 4). Den økonomiske krisen rammet altså enslige forsørgere hardere enn andre familietyper, og denne gruppa fulgte heller ikke med da utviklingen snudde i 1993–94. For enslige forsørgere var krisen dypere og mer langvarig enn for de fleste andre grupper i det svenske samfunnet. Dette fikk også utslag for eneforsørgernes gjennomsnittlige inntekter: i 1991 var andelen enslige forsørgere med inntekter på sosialhjelpsnivå (i Sverige er sosialhjelpen normert) ca. 8 prosent. I 1996 hadde denne andelen steget til ca. 27 prosent, og kurven viste ingen tegn til å synke i 1997 (SOU 2000:3, fig. 3.2:9). I 1997 var det for første gang flere enslige forsørgere som levde i fattigdom etter dette målet, enn enslige uten barn.

Sosialdemokratene satt med regjeringsmakt ved inngangen til 1990-tallet, med Ingvar Carlsson som statsminister. I 1990 presenterte denne regjeringen en krisepakke, som innebar blant annet lønnsstopp, begrensinger på fagforeningenes spillerom, og priskontroll. Til tross for at regjeringen stilte kabinettsspørsmål på krisepakken gikk den ikke gjennom i Riksdagen. Forhandlingene i etterkant endte med en rekonstituert sosialdemokratisk regjering, og Carlsson fortsatte som statsminister (Marklund og Nordlund 1999:49). I valgkampen i 1991 gikk det konservative partiet og det liberale partiet sammen om et valgprogram kalt «Ny start for Sverige», som blant annet argumenterte for at det trengtes mer omfattende reformer i den svenske velferdsstaten enn det sosialdemokratene ville klare å gjennomføre. Sosialdemokratene gjorde sitt dårligste valg på flere tiår i 1991, og den konservative Carl Bildt rykket inn i regjeringskontorene som leder for en konservativ koalisjonsregjering. De konservative kom dermed til å bli sittende med regjeringsmakt i de verste kriseårene. De to sentrale strategiene de svenske regjeringene brukte for å motvirke krisen, var å øke pensjonsalderen fra 65 til 66 år (1993), og aktiveringspolitikk. Aktiveringspolitikken

innebar blant annet å senke dekningsgraden for sykepengene (1991), og å reintrodusere karensdager i sykelønnsordningen (1993) (Ploug 1999:100). Denne reduksjonen fikk også betydning for dekningsgraden ved foreldrepermisjon, som ble senket fra 90 til 80 prosent i 1994. Tilsvarende ble ventedager re-introdusert i arbeidsløshetsstrygden, og dekningsgraden ble redusert til 80 prosent av tidligere lønnsnivå.

Sosialdemokratene fikk 45 prosent av stemmene ved valget i 1994, og var tilbake på det nivået de hadde vært tidlig på 1980-tallet. Ingvar Carlsson dannet på ny en minoritetsregjering, men trakk seg i 1995 og ble etterfulgt av Göran Persson, lederen i Socialdemokraterna (Marklund og Nordlund 1999:50). Arbeiderpartiregjeringen fortsatte den aktiveringspolitikken forgjengerne hadde begynt på, blant annet med å stille større krav om yrkesrettet aktivitet til unge arbeidsledige under 25 år (SOU 2000:3, s. 102). Ikke under noen regjering kom det imidlertid aktiveringstiltak som var rettet mot enslige forsørgere spesielt: Sverige har ført en aktiveringspolitikk, men enslige forsørgere har ikke vært utpekt som en av gruppene denne politikken skulle rettes mot.

Den sosialdemokratiske regjeringen som satt gjennom andre halvdel av 1980-tallet lovt før valget i 1988 at de skulle utvide foreldrepermisjonen fra 12 til 18 måneder, og at alle barn eldre enn 18 måneder skulle ha tilbud om barnehageplass. Da den økonomiske nedturen satte inn, ble disse løftene forlatt, og lite konkret skjedde i familiepolitikken i løpet av 1990-årene. Barnetrygden ble økt i 1991 med nesten 50 prosent per barn, samtidig som tillegget for flerbarnsfamilier ble forhøyet. Dette ble sett på som en del av skattereformen i 1991, som en kompensasjon til familier som ellers kunne kommet dårligere ut. Skattereformen hadde avskaffet det spesielle skattefradraget for enslige forsørgere, og dette ble til en viss grad kompensert gjennom en egen stønad til enslige forsørgere mellom 1991 og 1993. I 1993 ble nivået på denne stønaden halvert, og fra 1994 ble den inkorporert i bostøtteordningen. Flerbarnstillegget for familier med tre eller flere barn ble justert ned i 1995, og i 1996 ble barnetrygden redusert i nominelle termer for første gang i svensk historie (SOU 2000:3, s. 88). Samtidig ble flerbarnstillegget avskaffet for barn født 1 januar 1996 og senere. Nedskjæringen fra 1996 ble reversert i januar 1998, slik at barnetrygden ble utbetalt med samme kronebeløp som i 1995 og at flerbarnstillegget igjen fikk gjelde for alle.

I likhet med barnetrygden ble også boligstøtten tidlig på 1990-tallet endret slik at den skulle bidra til større omfordeling i kjølvannet av skattereformen (SOU 2000:3, s. 89). Denne omleggingen førte til at utgiftene økte. Da arbeidsløsheten økte kraftig, økte etter hvert også utgiftene til

boligstøtte mer enn man var villig til å akseptere. Innstramminger kom i 1995 og 1996, og i 1997 ble det innført et helt nytt system for beregning av boligstøtte. Reformen i 1997 førte til at antallet mottakere av boligstøtte ble omtrent halvert. Dette rammet særlig enslige over 29 år uten barn, som mistet retten til boligstøtte etter 1997.

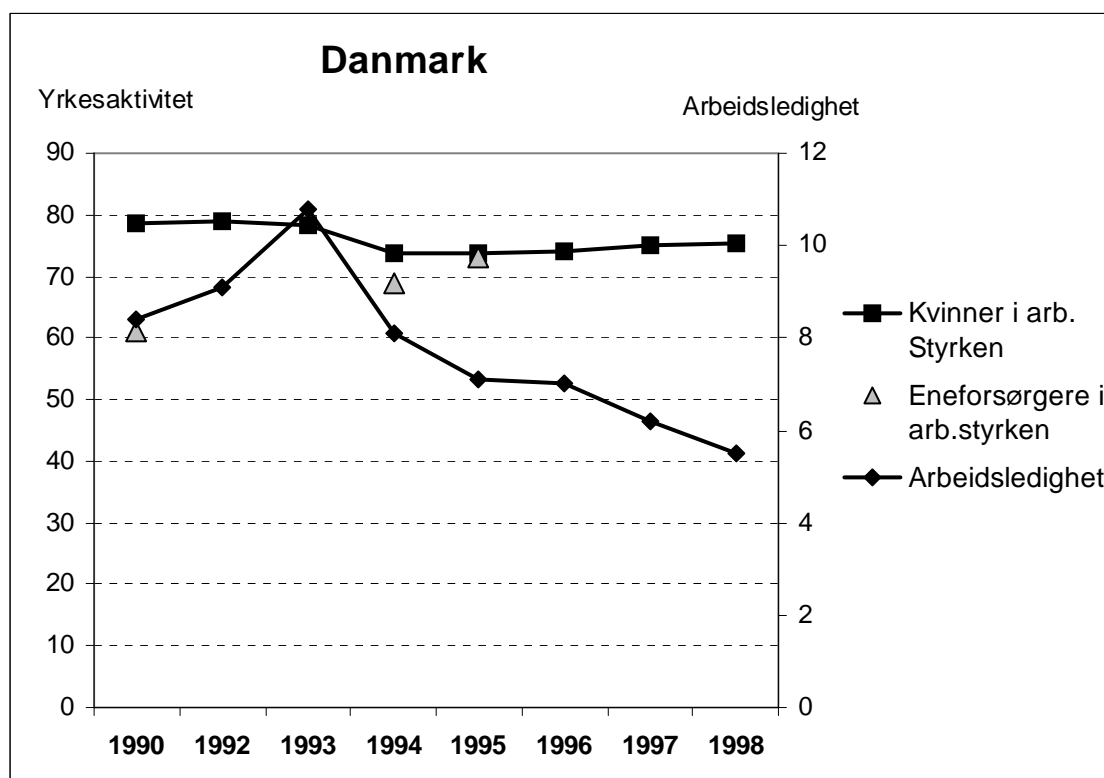
En siste reform som var viktig for enslige forsørgere var at bidragsforskuddet ble lagt om i 1997, og kom til å bli hetende underhållsstöd. Utgiftene til bidragsforskudd hadde økt gjennom 1990-åra. Dette skyldtes både at antallet barn økte – det var store barnekull – andelen som levde i eneforsørgerfamilier økte, og andelen enslige forsørgere som mottok bidragsforskott økte. Den viktigste forskjellen på bidragsforskott og underholdsstønad var at mens bidragsforskottet ble fastsatt som en andel av grunnbeløpet i den svenske folketrygden, er underholdsstønaden frikoblet fra grunnbeløpet og oppgraderes følgelig ikke årlig i takt med pris- og lønnsstigningen. I praksis betydde dette at beløpet ble frosset på det nivået det hadde i 1994.

4.3 Danmark: et dansk mirakel?

Mellom januar 1994 og april 1997 skjedde et mirakel i Danmark. I denne perioden falt arbeidsløsheten med fem prosentpoeng, samtidig som inflasjonsraten holdt seg på ca. 2 prosent. Danmark var dermed det eneste landet i EU som klarte å oppnå en merkbar reduksjon i arbeidsløsheten uten at dette virket pris- og lønnsdrivende. Dette, mener den danske sosialforskeren Jacob Torfing (1999:6), var et mirakel fullt på høyde med det mer kjente «nederlandske mirakel» og det «amerikanske jobbmirakelet».

I motsetning til Sverige hadde Danmark lang erfaring i å leve med arbeidsløshet tidlig på 1990-tallet: siden 1980 hadde andelen arbeidsløse sjelden vært lavere enn 6 prosent (Marklund og Nordlund 1999:37). Danskene opplevde begynnelsen på en opptur i 1993, samme år som Sverige var inne i sin dypeste økonomiske krise. I dette materialet har vi sett dette gjenspeilet i enslige forsørgeres yrkesdeltakelse: andelen i lønna arbeid økte fra 61 prosent i 1990 til 73 prosent i 1995. Imidlertid har vi sett at Danmark, i likhet med Sverige, i liten grad har vist interesse for enslige forsørgere som en sosial problemkategori. De eneste separate stønadene som finnes for enslige forsørgere i Danmark er bidragsforskudd og forhøyet barnetrygd, og ingen av disse stønadene ble endret gjennom 1990-åra. Endringene som har skjedd for enslige forsørgere kan derfor antas å være «bieffekter» av tiltak

som har vært gjennomført med andre formål, og av generelle endringer i sysselsettingsmønsteret.



Figur 4.3 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Danmark 1990–1998.

Danmark på 1980- og 1990-tallet har vært styrt av en serie svake koalisjonsregjeringer. Ved inngangen til 1990-tallet satt Poul Schlütter som statsminister, som leder for en koalisjon av det konservative partiet og de liberale. Schlütter-regjeringen gikk av som følge av en regjeringsskandale i 1993, hvorpå sosialdemokraten Poul Nyrup Rasmussen overtok med en regjering utgått fra sosialdemokratene og de tre sentrumspartiene. Etter valget i 1994 fortsatte Nyrup Rasmussen som statsminister, nå med en regjeringsskalisjon bestående av Sosialdemokratene, Radikale Venstre og Centrumdemokratene. Torfing (1999:6) gir de sosialdemokratiske koalisjonsregjeringene ære for å ha skapt «det danske mirakelet». Disse regjeringene førte en svært aktiv aktiveringspolitikk, særlig rettet mot personer som mottar arbeidsledighetstrygd (cf. Goul Andersen 1999, Torfing 1999). Vekten lå på «rett og plikt» til aktivering etter en viss periode på stønad. For enslige forsørgere er det likevel en annen type reformer som virker mer sentral, nemlig systemet med sabbatsperioder som ble innført i 1993. Dette var en arbeidsmarkedsreform som ga adgang til å forlate arbeidslivet i korte eller litt

lengre perioder for å videreutdanne seg, for å være hjemme med barn, eller rett og slett for å få en hvileperiode. I perioden arbeidstakeren har permisjon, oppfordres arbeidsgiveren til å hyre inn en arbeidsløs person til å fylle jobben. Hele hensikten med å innføre disse permisjonene var å «skape bevegelse» blant de arbeidsløse, for å motvirke permanent utstøting. Hvis arbeidsgiveren velger å ta inn en person fra arbeidskontoret, kan han få utbetalt et lønnstilskudd.

Både arbeidsløse og arbeidende foreldre har rett til permisjon for å være hjemme med barn, gitt at de har barn under åtte år. Hvis barnet er under ett år kan permisjon gis i 26 uker, eller i 52 uker etter avtale med arbeidsgiveren. Dette kommer i tillegg til 30 ukers «vanlig» svangerskaps/ foreldrepermisjon. Hvis barnet er mellom ett og åtte år, er permisjonstida 13 uker. Begge foreldrene har rett til permisjon, hver for seg eller samtidig, og det er ingen regler mot å tilbringe permisjonsperioden i utlandet. Foreldrene er sikret mot oppsigelse i permisjonstida og umiddelbart etter at de kommer tilbake på jobb. Det er et krav at permisjonsperioden tilbringes sammen med barnet. Foreldrene kan bruke deler av tida til utdanning, men dette er begrenset oppad til 20 timer i uka. Hvis barnet er yngre enn tre år, er det et krav at det tas ut av barnehagen når en av foreldrene har permisjon. Er barnet mellom tre og åtte, kan de være i barnehagen på deltid. På denne måten har reformen også hjulpet til å dempe etterspørselen etter barnetilsyn.

Under permisjonstida får foreldrene ikke lønn, men de får utbetalt en stønad fra arbeidsmarkedsetaten eller sosialkontoret. Denne ble i utgangspunktet utbetalt med et beløp lik 80 prosent av den maksimale satsen for arbeidsledighetstrygd (1.789 danske kroner i uka i 1996). I 1995 ble satsen redusert til 70 prosent, og videre ned til 60 prosent i 1997. Grunnen til at satsen ble justert ned var at politikerne ønsket å gjøre tilbudet noe mindre attraktivt: permisjonene hadde vist seg langt mer populære enn man hadde sett for seg. I 1994 ble stønad under permisjon for barnefamilier utbetalt til 80.000 personer, mens 60.000 tok permisjon for utdanning eller «sabbat». Av disse 80.000 hadde halvparten maksimal permisjon, 52 uker, og 91 prosent var kvinner. Dette førte til at tiltaket ikke bare ble svært dyrt, men også til at de kvinnedominerte sektorene i arbeidslivet opplevde en mangel på arbeidskraft. Etter at ratene ble redusert til 60 prosent av maksimal arbeidsledighetstrygd, falt antallet med permisjon for barnefamilier til ca. 22.000. Den voldsomme populariteten tilbudet fikk ble imidlertid tolket som et tegn på at mange danske kvinner ønsket seg bedre muligheter til å kombinere lønnsarbeid og barneomsorg.

Det finnes ingen data om hvor mange av dem som brukte tilbudet om permisjon for foreldre som var enslige forsørgere. Det er imidlertid grunn til å anta at andelen var noe lavere enn hva tilfellet var for foreldre som levde i parforhold, særlig etter at kompensasjonsratene ble redusert. Enslige forsørgere har som regel ikke noen andre voksne i husholdningen, og kan dermed ha vanskeligere for å klare seg på lave inntekter selv i kortere perioder. De mangler den «bufferen» som ektemannens inntekt gir mødre som lever i parforhold. Uansett var ikke aktiveringstiltaket permisjonene i og for seg, men heller de åpningene de ga i arbeidslivet. Hvorvidt dette kom arbeidsløse enslige forsørgerne til gode i større eller mindre grad enn andre arbeidsløse, vet vi ingenting om. Det danske fokuset for aktiveringspolitikk har vært langtidsledighet og påfølgende problemer med sosial marginalisering, ingen av tiltakene har vært rettet inn mot enslige forsørgere.

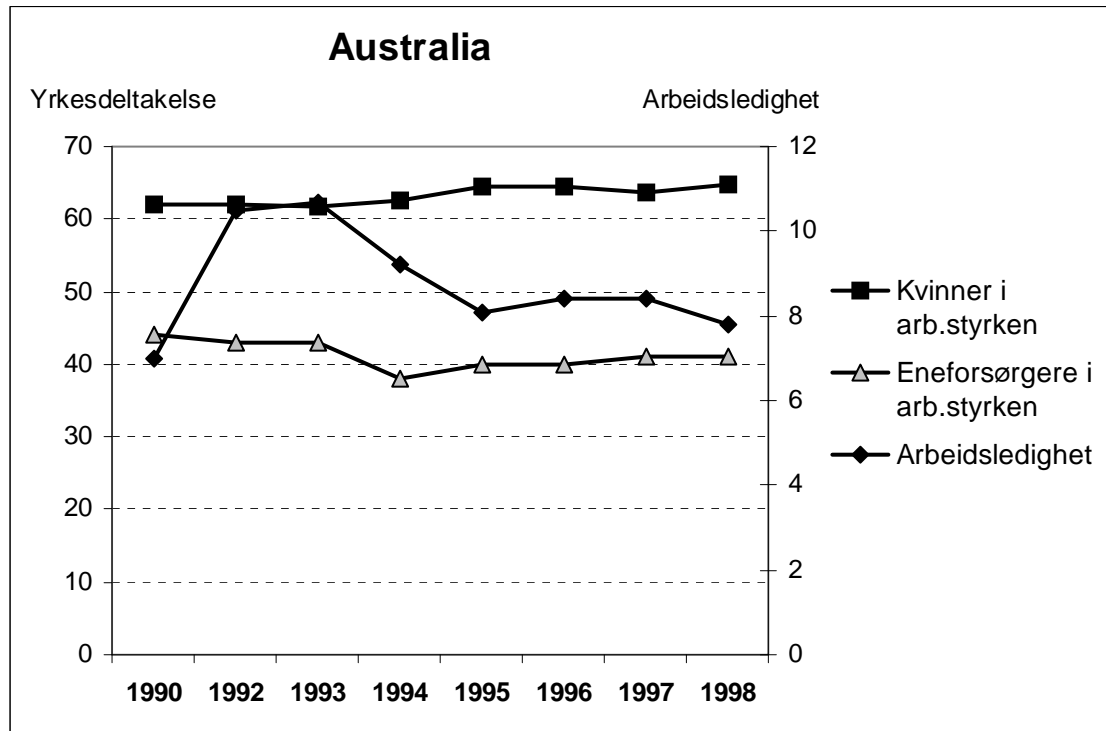
Det skjedde en reform i stønadsordningene for enslige forsørgere i Danmark i 1990-åra. Denne gikk ut på at mottakerne av forskottet barnebidrag og forhøyet barnetrygd – de eneste to stønadene som var spesielle for enslige forsørgere – må avgi en årlig egenerklæring om at de ikke lever sammen med en ny partner. I den grad enslige forsørgere har tiltrukket seg politisk oppmerksomhet i Danmark, har hensikten vært en avgrensing av stønadene mot *familieforsørgelse* heller enn en avgrensing mot *arbeidsinntekt*.

4.4 Australia: sosialpolitiske reformer og 'økonomisk rasjonalisme'

I Australia ligger kurven for enslige forsørgeres yrkesaktivitet relativt langt under kurven for kvinners generelle yrkesaktivitet: rundt 40 prosent sammenliknet med over seksti prosent for kvinner generelt. Arbeidsløsheten steg tidlig på 1990-tallet til 10.7 prosent i 1993, for deretter å falle til 8 prosent i 1998. Likevel hadde Australia den nest høyeste arbeidsløsheten av landene i denne studien på slutten av 1990-tallet – bare i Sverige var tallene høyere.

Fra midten av 1970-tallet opplevde Australia lavere økonomisk vekst enn i tidligere perioder, og et tilsvarende fall i bruttonasjonalprodukt per innbygger. Særlig «oljesjokkene» på 1970-tallet gjorde landets økonomiske sårbarhet synlig (Saunders 1999). Denne økonomiske tilbakegangen utgjør en del av bakgrunnen for det politiske skiftet som skjedde i løpet av 1980-tallet. Det spredte seg en forståelse av at statlig intervensjon i økonomien bidro til å bremse veksten og hemme en effektiv utnyttelse av ressursene, og australske politikere forpliktet seg til en omfattende restrukturering av

økonomiske og sosialpolitiske institusjoner. Disse reformene var tydelig inspirerte av Margaret Thatchers og Ronald Reagans «nye høyre»-initiativer i henholdsvis Storbritannia og USA, men ble i Australia gitt den noe mindre belastede fellesbetegnelsen «økonomisk rasjonalisme» (Castles 1996:96).



Figur 4.4 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Australia 1990–1998

Labourpartiet hadde regjeringsmakt i Australia gjennom hele perioden 1983–96: først under Robert Hawke, så (fra 1991) under Paul Keating. Labour led nederlag i valget i 1996, og en borgerlig koalisjon bestående av the Liberal Party og the National Party overtok regjeringsmakten. Statsminister i koalisjonen var John Howard. Denne koalisjonen ble sittende ut resten av 1990-tallet, og sitter fortsatt i 2001.

Det at Labour satt ved makten i Australia kom til å innebære at reformene fikk et noe annet preg enn i England og USA. Det viktigste virkemidlet for å få fart på økonomien i Australia var en omfattende deregulering og en nedtrapping av den tradisjonelle proteksjonistiske politikken (Castles 1996:100). Umiddelbare virkninger av den nye politikken var kraftige økninger i lønnsforskjellene, og framveksten av en omfattende servicesektor – noe som i sin tur la grunnlaget for en kraftig økning i kvinnenes yrkesdeltakelse. Gjennom en overenskomst med fagbevegelsen («the Accord») oppnådde Labourregjeringen aksept for et fall i realløn-

ningene, i bytte mot et løfte om å opprettholde og forbedre «the social wage» (minstelønn og overføringer til utsatte grupper). Dette samarbeidet med fagbevegelsen var en hjørnestein i Labours faglig-politiske strategi på 1980-tallet. Innenfor sosialpolitikken var et annet initiativ like sentralt, nemlig opprettelsen av the Social Security Review i 1985. Dette var en komite som fikk i oppdrag å gå igjennom alle sosiale ordninger i lys av den nye politiske agendaen, og besto av folk med bakgrunn i både forskning og politikk. Rapportene fra denne komiteen satte dagsorden for de sosialpolitiske reformene i andre del av 1980-åra/ tidlige 1990-åra. Det var rapportene fra the Social Security Review som var bakgrunnen for at enkepensjon og Supporting Parent's Benefit ble avskaffet i 1989, og erstattet med Sole Parent Pension som dekket begge disse gruppene (cf. kapittel 5). Andre forslag fra komiteen var en oppstramming av barnebidragssystemet (innført 1988, jf. Millar og Whiteford 1993) og en sterkere aktiveringspolitikk ovenfor enslige forsørgere (innført 1989, se kapittel 5).

Shaver (1998:9) har identifisert tre sentrale områder for Labours reformprogram: bedre målretting av stønader og trygder, en endret kvinne- og familiepolitikk, og en politikk bedre i samsvar med det «post-industrielle» arbeidsmarkedet med varig arbeidsløshet. Den bedre målrettingen av stønader medførte blant annet at inntektsprøving ble innført i 'family allowance' (den australske «barnetrygden»), riktignok på et høyt nivå. Barnestønadene til familier med lave inntekter ble økt, og ble supplert av en behovsprøvd stønad til barnefamilier. Labourregjeringen gjennomførte også en større omlegging av pensjonssystemet, der de strammet opp lavinntektsprofilen på det eksisterende systemet og innførte obligatoriske private tilleggspensjoner for alle med inntekter over et gitt, lavt nivå (Shaver 1998:10). Endringen i familiestønadene var en fordel for eneforsørgerfamilier med lave inntekter, og å motarbeide fattigdom blant enslige forsørgere var også et av motivene for disse reformene.

Endringene i politikken retta mot kvinner og familieliv kan oppsummeres som en bevegelse bort fra behovsprøving basert på familien eller husholdningens behov – som har vært en grunnstein i det australske sosialforsikringssystemet – i retning av individualiserte rettigheter og kjønnsnøytralitet (Shaver 1998: 7, 10). Et talende eksempel er en reform fra 1994, som innførte at stønaden under arbeidsløshet skulle behovsprøves på *individuell* nivå, mens den tidligere ble prøvd mot *familiens* behov. Et annet eksempel er introduksjonen av «Parenting Allowance» i 1995. Denne kontantutbetalingen til hjemmeværende mødre erstattet det tidligere skattefradraget for en økonomisk avhengig ektefelle, slik at husmødre gikk fra å

være 'avhengige' til å bli 'stønadsmottakere' i skatte- og stønadssystemet. Denne endringen illustrerer også en annen langsiktig målsetting for Labour-regjeringen, nemlig å avvikle et stort antall skattefradrag og erstatte dem med kontante utbetalinger. Slike omlegginger innebærer en overføring fra de med høye til de med lave inntekter, siden skattefradrag er mest verdt for lønnstakere med høye inntekter.

Målsettingen om å erstatte skattefradrag med kontantoverføringer har ikke vært delt av koalisjonsregjeringen til John Howard, som siden den overtok i 1996 har ført en annen politikk. Denne regjeringen lanserte «the Family Tax Initiative» i 1997, og gjenintroduserte dermed skattefradrag for økonomisk avhengige barn. Fradrag gis til alle foreldre som har samlede inntekter under et visst nivå, men dette nivået er satt så lavt at det i praksis ekskluderer de aller fleste par med to inntekter. På denne måten er skattefradraget en fordel for enslige forsørgere, mens det er et disincentiv til å jobbe for kvinner som lever i parforhold. Denne effekten er forsterket av høyere foreldrebetaling i offentlige barnehager og en strammere målretting av støtteordninger for barnetilsyn, noe som også rammer enslige forsørgere. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

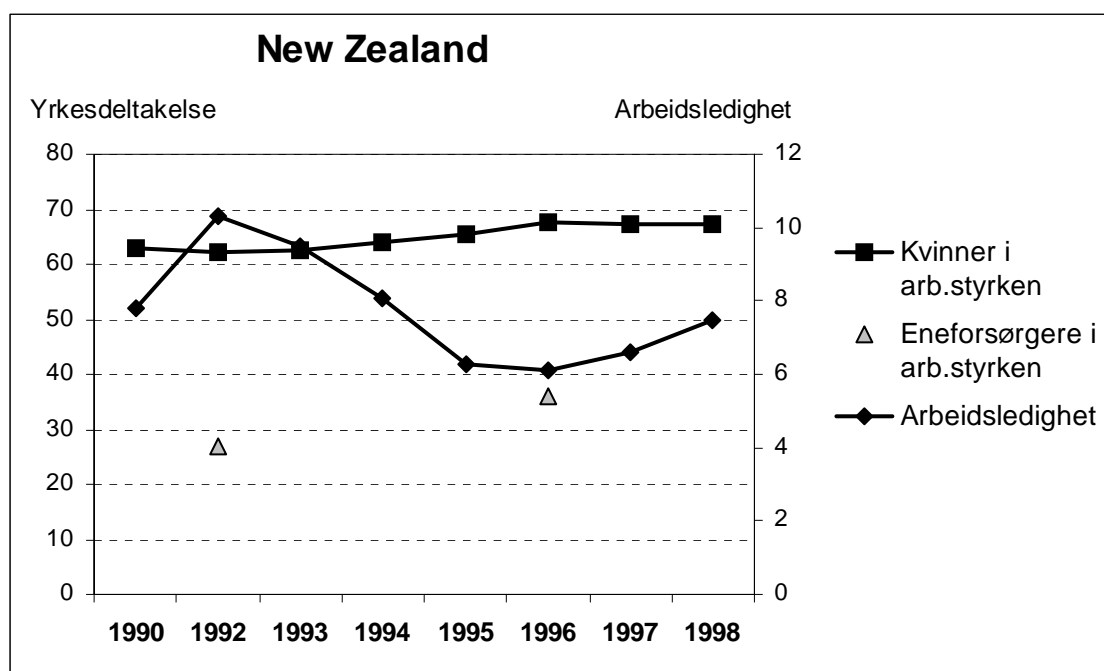
Howardregjeringen førte også en politikk som forsterket en annen langsiktig trend i australsk sosialpolitikk, nemlig en vridning bort fra å utbetale stønader på basis av økonomisk avhengighet i ekteskapet, i retning av å basere stønaden på *foreldreansvar*. Enslige forsørgere skulle få stønad ikke fordi de var koner som av en eller annen grunn hadde mistet mannen/forsørgeren sin, men fordi de var mødre (og fedre) med ansvar for mindreårige barn. Konsekvensen av denne logikken var at man begynte å legge om de tradisjonelle stønadene til enslige forsørgere til å bli generelle stønader for familier med barn. Dette skjedde både med 'family payment' og med 'sole parent pension'. I 1996 ble administrasjonen av 'Basic Family Payment' og 'Additional Family Payment' slått sammen til en stønad som bare het 'Family Payment'. 'Family Payment' skulle utbetales med en minstesats til alle som falt under det høye inntektstaket som lå inne i stønaden siden slutten av 1980-tallet (se ovenfor), og med forhøyede satser til familier som hadde lave inntekter og/ eller mange barn. Et liknende prinsipp lå til grunn da Sole Parent Pension i 1998 ble slått sammen med Parenting Allowance. Den nye stønaden fikk navnet Parenting Payment, og utbetales til enslige forsørgere (Parenting Payment (Single)) og til ektefeller til mottakere av sosialhjelp som har hjemmeboende barn under 16 (Parenting Payment (Partnered)) (cf. Whiteford 2000:5).

Den tredje målsettingen til de suksessive Labourregjeringene var å føre en politikk som tok på alvor de endringene som hadde skjedd på arbeidsmarkedet. Dette innebar en serie aktiveringstiltak, blant annet retta mot enslige forsørgere, som vi skal komme tilbake til i kapittel 5 og 6.

4.5 New Zealand: det store eksperimentet

Vi har begrensede opplysninger om andelen enslige forsørgere i lønna arbeid på New Zealand, men de dataene vi har tyder på at yrkesaktiviteten for enslige forsørgere ligger langt under yrkesaktiviteten for kvinner generelt. I 1996 var 36 prosent av de enslige forsørgerne yrkesaktive, sammenliknet med 68 prosent av alle kvinner mellom 15 og 64 år. Arbeidsløsheten var på sitt laveste på 1990-tallet i 1996, på seks prosent. Da hadde den falt fra ti prosent i 1992.

Et særtrekk ved enslige forsørgere i New Zealand er det store innslaget av maori-kvinner. Både Australia og New Zealand er «settlersamfunn», gamle kolonier under Storbritannia, men New Zealand har en større innfødt populasjon enn Australia. Maoriene utgjør 14.5 prosent av befolkningen i New Zealand, mens aboriginerne/ Torres Strait-innbyggerne i Australia bare utgjør 2 prosent (Shaver 1999:590). I 1996 var 31 prosent av den enslige mødrene i New Zealand maorier, sammenliknet med 13 prosent av de gifte mødrene (Goodger og Larose 1998:9). Maorimødre var som gruppe yngre enn mødrene med europeisk bakgrunn, de hadde oftere små barn, de hadde flere barn, de manglet oftere utdanning og var mer tilbøyelige til å bo utenfor byområdene. Likevel hadde maorikvinner høyere yrkesaktivitetsrater enn hvite kvinner fram til den økonomiske nedgangen i 1980-åra, da de ble spesielt hard rammet av depresjonen og yrkeaktivitetsratene falt kraftig. Mellom 1986 og 1991 falt yrkesaktivitetsraten for maorikvinner med 23 prosentpoeng, mens den bare falt med to prosentpoeng for kvinner med annen etnisk bakgrunn (Goodger og Larose 1998:10). Selv om maorikvinner er så mye mer tilbøyelige til å bli enslige mødre enn kvinner med europeisk bakgrunn, hevder Stephen Uttley (2000:456) bestemt at dette ikke er et tema i den politiske debatten om enslige forsørgere i New Zealand.



Figur 4.5 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, New Zealand 1990–1998

Utviklingen i New Zealand på 1980- og 1990-tallet har mye felles med utviklingen i Australia i samme periode: også New Zealand opplevde «oljesjokket» i 1979, og også i New Zealand oppsto et krav om økonomiske og politiske reformer. Labour satt ved makten i New Zealand gjennom hele 1980-tallet, og som i Australia var det en Labourregjering – «den fjerde Labourregjeringen» under ledelse av statsminister David Lange, valgt i 1984 – som begynte å implementere de omfattende reformene. Reformarbeidet skjøt imidlertid enda større fart etter valget i 1990, da det konservative/neo-liberale National Party og statsminister James Bolger inntok regjeringskontorene. The National Party satt med regjeringsmakt gjennom hele 1990-tallet, men tapte til Labour ved valget i november 1999.

Til tross for likhetene har ikke reformprogrammene vært de samme i de to oceaniske landene. En viktig forskjell var at fagbevegelsen var mye svakere i New Zealand enn i Australia, slik at New Zealands Labourregjering ikke behøvde å bry seg om å lage noen «Accord» som sine australske kolleger. Mens fagbevegelsen ble en av reformprogrammets viktigste støttespillere i Australia, ble den satt på sidelinjen i New Zealand. New Zealands reformpolitikere hentet støtte fra byråkratiet, særlig finansdepartementet, og fra næringslivets organisasjoner (Saunders 1999:497). Tilsvarende satte begge landene en gruppe forskere og byråkrater i gang med å utrede grunnlaget for framtidige reformer. Den australske Social Security

Review, som nevnt ovenfor, ble svært innflytelsesrik. Den New Zealandske utgaven, the Royal Commission on Social Policy, ble opprettet i 1987 og leverte en rapport i fire bind året etter. The Royal Commission argumenterte for en bedre integrering av de sosiale overføringene og skattesystemet, og for at begge deler burde gjøres mer fleksible og mer konsistente med arbeidsmarkedspolitikken. Den bindsterke rapporten ble imidlertid lagt til side, og fikk så å si ingen betydning for de sosialpolitiske reformene som fulgte.

New Zealands reformpolitikere plasserte altså både fagbevegelse, forskere og byråkrater på sidelinjen. Drivkraften i reformpolitikken var finansdepartementet under finansminister Roger Douglas (Castles 1996: 104). Francis Castles har skrevet om gjennomføringen av denne politikken:

I New Zealand ble det gjennomført en vidtrekkende økonomisk omstrukturering for å fjerne alle eksterne handelsbarrierer, for å omgjøre statlige bedrifter til korporasjoner for å forberede senere privatiseringer, for å redusere subsidiene til industri og landbruk, for å fjerne pris-kontroll og, fremfor alt, for å redusere inflasjonen. Likevel ble det ikke gjort noen seriøse forsøk på å handtere de sannsynlige effektene denne politikken hadde på sysselsettingen, tvert imot ble den gjennomført samtidig med at de arbeidsmarkedsprogrammene som fantes ble bygget ned... Resultatet var at sysselsettingen ble desimert i hele sektorer i økonomien og i hele områder i landet (Castles 1996:104).

Mellom 1982 og 1990 stagnerte sysselsettingsveksten på New Zealand fullstendig. Innen OECD var det bare Irland som kom dårligere ut på denne indikatoren (op.cit.:104). Mellom midten av 1980-åra og midten av 1990-åra ble det innført inntektsprøving i primærhelsetjenesten og for studentstipender, og for andre inntektsprøvede ytelser ble kriteriene for å få strammet inn (Boston 1999:518). Det mest kontroversielle var ekstraskatten på alderspensjoner som ble innført i 1985⁴. Mens reformene i Australia ble gjennomført i et slags partnerskap med de involverte partene, var reformene på New Zealand planlagt og drevet av et Friedrich Hayek-inspirert finansdepartement i samarbeid med næringslivets organisasjoner. Så omtaler også australierne den nye politikken som 'reformer', mens de i New Zealand snakker om 'eksperimentet' (Shaver 1999:597).

The National Party hadde klare ambisjoner i sosialpolitikken da de kom til makten i 1990, og lanserte et program med det uoversettelige navnet «Welfare that works». Grunntanken i dette programmet var en klarere målretting av sosiale ytelser: alle pensjoner og stønader, inkludert alders-

⁴ Denne ble fjernet i 1998 etter betydelig politisk press.

pensjonene, skulle reserveres for de fattige gjennom behovsprøving (Castles 1996:108). Ikke overraskende var dette uhyre kontroversielt, og «welfare that works»-programmet ble aldri gjennomført fullt ut – men en del tiltak kom som fulgte disse prinsippene. En viktig endring som berørte enslige forsørgere var at den universelle barnetrygden (family benefit) ble avskaffet i 1991. Siden 1991 har ikke New Zealand hatt barnetrygd, ikke engang som en behovsprøvd ordning slik Australia har. En sum som tilsvarte den tidligere barnetrygden ble derimot lagt til ratene i en ny behovsprøvd stønad til fattige familier (family support). Dette oppfylte målsettingen om at støtten skulle tas fra de brede lag som klarte seg på egen hånd, og øremerkes de familiene som trengte støtte fra det offentlige. Noe tilsvarende kom til å gjelde for støtteordningen til barnetilsyn til barn utenfor utdanningssystemet, som ble vinklet på en ny måte i 1992 slik at den etter reformen bare omfattet lavinntektsgrupper (Low Income Earner Childcare Subsidy).

Som vist i kapittel 2 har utgangspunktet for New Zealands politikk ovenfor enslige forsørgere alltid vært at de og deres barn primært burde bli forsørget gjennom bidrag fra barnets andre forelder/ forelderens ekspartner. I 1991 ble bidragssystemet strammet opp gjennom the Child Support Act. Dette var inspirert av Australias Child Support Act (1988), men ble likevel svært forskjellig fra det systemet som ble introdusert i Australia. Hovedmålsettingene med det nye systemet i New Zealand var å skaffe penger fra de bidragspliktige foreldrene, og dermed oppnå innsparinger i de statlige utgiftene (Uttley 1999:556). En symbolsk viktig reform i så måte var at ansvaret for administrasjonen av bidragssystemet ble overført fra sosialdepartementet til skattemyndighetene – 20 år etter at ansvaret var blitt overført fra justisdepartementet (se kapittel 2). For eneforsørgere som mottok stønad skulle betalingene fra barnets andre forelder gå til staten. Det nye barnebidragssystemet bidro dermed i liten grad til å øke inntektene til de fattigste enslige forsørgerne, men det hadde en viss virkning når det gjaldt å dekke statens utgifter til denne gruppa. Effekten viste seg imidlertid å være liten: i underkant av ti prosent av de statlige utgiftene til Domestic Purposes Benefit ble dekket opp gjennom bidragsinnkreving (Uttley 1999:557).

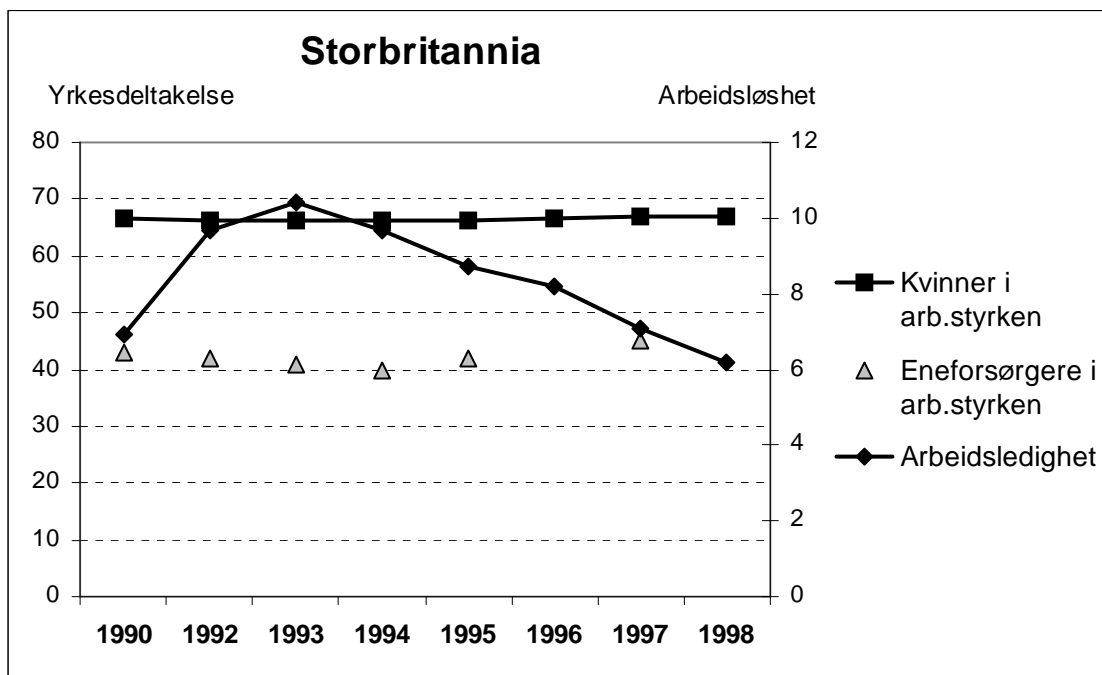
New Zealand har i mindre grad enn Australia beveget seg bort fra den mannlige forsørgermodellen. Også New Zealand har gått bort fra å utbetale stønader på basis av økonomisk avhengighet av en ektefelle, og erstattet dette med stønader basert på problemer på arbeidsmarkedet. New Zealand har imidlertid gjort dette nye utgangspunktet til basis for en strengere politikk ovenfor enslige mødre: i statsbudsjettet for 1991 – the National Partys første budsjett – ble det reelle nivået på stønader til enslige forsørgere kuttet med

opp til 14.5 prosent (Shaver 1999:593). Dette ble presentert som et angrep på «velferdsavhengighet», som er et nøkkelbegrep i den neo-liberale sosialpolitiske diskursen (cf. Murray 1984). Også når det gjelder å basere stønader på individuelle rettigheter framfor husholdningens behov har New Zealands National Party vært langt mer motstrebende enn Australias regjering. I New Zealand er det dermed fortsatt husholdningens samlede inntekt som er utgangspunktet når nivået på stønadene beregnes (Shaver 1999:594).

New Zealands eksperiment skulle komme til å bety at enslige forsørgere ble utsatt for et langt større press for å gå ut i lønna arbeid. Shaver (1999:594) hevder imidlertid at Nationalregjeringen la liten vekt på å skape incentiver, og større vekt på direkte kontroll av folks atferd. Aktiveringspolitikk i New Zealand, særlig i forhold til arbeidsløse, gikk i stor grad ut på å pålegge arbeid for trygd. Dette skal vi komme tilbake til i kapitlene 4 og 5.

4.6 Storbritannia: moralsk panikk – og et nytt Arbeiderparti

I Storbritannia, som i Australia og New Zealand, ligger yrkesdeltakelsen for enslige mødre klart lavere enn yrkesdeltakelsen for kvinner i yrkesaktiv alder generelt. Begge har vært relativt stabile gjennom 1990-tallet, selv om kurven for enslige forsørgere har steget noe. Arbeidsløsheten hadde sunket til drøyt seks prosent i 1998.



Figur 4.6 Arbeidsledighet, andel kvinner i arbeidsstyrken og andel enslige mødre i arbeidsstyrken, Storbritannia 1990–1998

Den sterkt konservative Margaret Thatcher var statsminister i Storbritannia gjennom hele 1980-tallet. Thatcher var innstilt på å gjennomføre en «konservativ revolusjon» i det britiske samfunnet, med vekt på å få bukt med inflasjonen, knekke fagforeningenes makt, privatisere industrien og få på plass en ny utenrikspolitikk (Glennister 1995:175). Revolusjonen kom i liten grad til å berøre sosialpolitikken i perioden til de første to Thatcher-regjeringene. Først rundt midten av 1980-åra begynte administrasjonen å vende oppmerksomheten mot sosialpolitiske reformer. Det viktigste initiativet i denne perioden var gjennomgangen av alle de behovsprøvde ordningene («the Fowler reviews»), som resulterte i et nytt og mer oversiktlig system i 1986. Income Support og Family Credit – til henholdsvis personer som ikke var i lønna arbeid og familier med lave lønnsinntekter – ble etablert som en følge av sosialminister Fowlers oppryddingsaksjon. Men mot slutten av 1980-tallet vokste også bekymringen for det økende antallet enslige mødre: både for det økende antallet i seg selv, for det økende antallet som mottok Income Support, og for de mange som levde i fattigdom.

Thatcher-regjeringens svar på disse utfordringene var å kraftig stramme opp barnebidragssystemet. Forskning (Bradshaw og Millar 1991) hadde vist at svært få enslige mødre mottok de bidragene de hadde krav på, noe som delvis kunne forklares av den tungvinte prosessen mødrene måtte gjennom for å få en rettskraftig bidragsavtale på plass. Etter den nye Child Support Act, som ble vedtatt i 1991, skulle fastsettelse og innkreving av bidrag utføres av det nyetablerte Child Support Agency (CSA). CSA trådte i funksjon for hele landet i april 1993. Formelen for å fastsette bidrag var svært komplisert (cf. Millar og Whiteford 1993, Skevik 1997), og resulterte ofte i langt høyere beløp enn det faren tidligere var blitt pålagt i rettsforhandlinger. Enslige forsørgere som mottok Income Support eller Family Credit var pålagt å samarbeide med CSA, og ville få et trekk i stønadene hvis de nektet å oppgi barnefarens navn eller på andre måter ikke samarbeidet. For mottakere av Income Support gikk betalte bidrag uavkortet til statskassen, for å dekke utgiftene til stønaden. Eneforsørgere i denne situasjonen fikk altså ikke noe incentiv til å samarbeide med CSA, men de var under sterkt press gitt trusselen om stønadskutt.

The Child Support Act var den viktigste reformen som ble gjennomført for enslige forsørgere i den perioden det konservative partiet satt med regjeringsmakt. Det var også en av de mest kontroversielle reformene som ble gjennomført overhodet i denne perioden. Protestene mot det nye systemet raste fra den dagen det ble innført, og systemet ble reformert i flere runder gjennom 1990-åra – første gang allerede i 1995, bare to år etter at systemet

var blitt fullt implementert (Kiernan et. al 1998 kap. 6, Bennett 1997). Debatten om bidragssystemet var likevel bare en av sakene som bidro til å plassere enslige forsørgere på toppen av det politiske sakskartet i Storbritannia. Tidlig på 1990-tallet var den politiske debatten preget av en 'moralsk panikk' (Roseneil og Mann 1996), utløst av den økte tendensen til familieoppløsning (Storbritannia hadde de høyeste skilsmisseratene i Europa, cf. tabell 3.1) kombinert med bekymringen for barne- og ungdomskriminalitet. Margaret Thatcher selv slo an tonen i 1990: «*Å se livet uten en far ikke som et unntak, men som en norm... er en ny form for trussel mot hele vår måte å leve på som vi knapt kan fatte konsekvensene av på sikt*», sa statsministeren i en tale som fikk stor mediaoppmerksomhet. Den 'moralske panikken' knyttet til 'familiesammenbrudd' kulminerte i 1993. Da hadde Margaret Thatcher gått av, slik at den negative oppmerksomheten rundt enslig forsørgere hovedsakelig knyttet til John Majors regjeringstid. I februar 1993 ble to år gamle James Bulger bortført, mishandlet og drept av to ti år gamle gutter. I forsøkene på å finne et svar på hvordan tiåringer kunne bli torturister og drapsmenn, la mange skylden på svikten i familieinstitusjonen. Sommeren samme år hadde det konservative partiet landsmøte, og benyttet der anledningen til å lansere «Back to Basics»-kampanjen. Dette skulle være en kampanje for tilbakevending til de tradisjonelle verdier, herunder den tradisjonelle familien. «*Vi konservative tror på familien*», sa sosialminister Peter Lilley. «*Den er den viktigste institusjonen i samfunnet... Familien er truet av venstresiden. De hater den fordi den er en bastion mot den dominerende staten*» (sitert i Lister 1996:16). Enslige forsørgere ble omtalt som uansvarlige, late og beregnende – de fikk barn uten å bry seg om å ha en fast partner, hvorpå de tok for gitt at staten skulle forsørge dem.

'Back to Basics'-kampanjen kom snart i miskreditt i løpet av en vinter da flere høyt betrodde konservative politikere ble avslørt i pressen med både elskerinner, «uekte» barn og bisarre seksuelle preferanser (cf. Lister 1996). Den negative kampanjen mot enslige forsørgere slo heller aldri an i befolkningen på den måten regjeringspartiet håpet (Phoenix 1996), likevel finnes det forskning som tyder på at britiske eneforsørgere tok beskyldningene inn over seg (van Drenth et al 1999). Politisk fikk kampanjen relativt små utslag. Som gruppe hadde enslige forsørgere små fortrinn framfor andre i sosialforsikringssystemet, som vist i kapittel 2 – dermed fantes det heller ikke noe særlig å ta fra dem. Men det fantes to stønader: «lone parent premium» i Income Supportsystemet, og One Parent Benefit (OPB), som var et tillegg til barnetrygden. Begge disse var innført for å reflektere de økte kostnadene enslige forsørgere hadde relativt til to-foreldrefamilier, og begge ble angrepet

tidlig på 1990-tallet: konservative kritikere (f.eks. Morgan 1995) hevdet at det ikke var ekstra kostnader forbundet med det å være alene, at kostnadene med å ha barn var de samme uansett hvor mange foreldre som bodde i husholdningen. Den sittende regjeringen lot seg overbevise av disse argumentene, og la til grunn i budsjettproposisjonen i 1996 at disse to tilleggene til enslige forsørgere skulle frysas og over tid fases ut.

Den konservative regjeringen gjennomførte visse tiltak for å oppmuntre enslige forsørgere til å ta lønna arbeid, som vi skal se i kapittel 5. Velvillig tolket kan kuttet i Income Support forstås på denne måten: gjennom å minske verdien av stønader til ikke-yrkesaktive, kan lønnsarbeid gjøres mer attraktivt (cf. kapittel 5). Det samme resonnementet gjelder ikke for nedtrappingen av One Parent Benefit: dette var den eneste spesielle stønaden til enslige forsørgere som ble utbetalt til alle, også dem som ellers var uavhengige av offentlig stønad. Forslaget om å radere bort OPB tyder på at det var det å bli enslig forsørger i seg selv – ikke først og fremst det å være eneforsørger på stønad – som skulle gjøres mindre attraktivt i Storbritannia.

Før budsjettet for 1997 kunne iverksettes tapte det konservative partiet valget til Tony Blairs «New Labour». Den innkommende Labourregjeringen valgte imidlertid å gjennomføre forgjengernes budsjett, slik at stønaden til enslige forsørgere ble frosset for over tid å forsvinne. Dette ble imidlertid delvis kompensert gjennom en generell oppgradering av de behovsprøvde stønadene og av andre initiativer som beskrives i kapittel 5. Labourregjeringen prioriterte politikk for enslige forsørgere høyt, og la en klar aktiveringslinje til grunn for alle initiativer. Politikken fra 1997 og framover hører derfor naturlig hjemme i kapittel 5.

4.7 Oppsummering

Skjematisk kan de politiske rammebetingelsene i våre seks land i 1990-åra oppsummeres slik: Norske politikere hadde stor økonomisk handlefrihet, ikke minst på grunn av oljeinntektene, og en serie regjeringer som var opptatte av å legge til rette for at kvinner skulle kunne kombinere lønnsarbeid og familieforpliktelser. Svenskene kavet i etterkrigstidens dypeste økonomiske krise, og hadde lite politisk handlingsrom. Det meste kom til å handle om å få skikk på statsfinansene uten å skape åpenbart urimelige fordelingsvirkninger. Danmark førte en aktiv aktiveringspolitikk i hele perioden, og har oppsummert denne som en suksess. I Australia inngikk omstrukturering av kjønnsrelasjonene («gender restructuring» – Shaver 1998) som et ledd i den omfattende reformpolitikken, noe som blant annet

innebar at man inkorporerte stønadene til enslige forsørgere i en mer generell stønad til alle fattige familier, og for øvrig la stor vekt på å oppmuntre til lønnsarbeid. New Zealand gikk enda lengre enn Australia i sine økonomiske og sosialpolitiske reformer, med hovedmålsetting å redusere statens utgifter. For enslige forsørgere betydde dette at det ble satt spørsmålstejn ved deres mottak av stønader, og at de ble utsatt for et betydelig press for å forsørge seg på andre måter – enten gjennom bidrag eller gjennom lønna arbeid. Noe liknende skjedde i Storbritannia, men der kom enslige forsørgere under langt sterkere angrep – som «uansvarlige mødre» til småkriminelle barn. Den konservative regjeringen var ikke primært opptatt av sosiale utgifter, men av negative konsekvenser av familiesammenbruddene. Først etter valget i 1997 fikk Storbritannia en regjering som ikke var opptatt av å «få ånden tilbake på flasken» (Kiernan et al 1998) gjennom å motarbeide eneforsørgerfamilier som fenomen, men som la vekt på aktiveringstiltak.

Alt i alt illustrerer dette at alle de seks landene hadde som målsetting å få enslige forsørgere ut i lønna arbeid ved overgangen til det nye årtusenet. I de to neste kapitlene skal vi se nærmere på utviklingen i de økonomiske incentivene enslige forsørgere møter i hvert enkelt land, og på hvordan de nye ideene om aktivering er blitt implementert.

5 Lønn, stønader og økonomiske incentiver

5.1 Innledning

I innledningskapitlet introduserte vi tre sentrale strategier politikere kan ta i bruk for å øke yrkesaktiviteten innen en gruppe i befolkningen: (1) å gjøre lønnsarbeid *fristende*, (2) å gjøre lønnsarbeid *mulig*, og (3) å gjøre lønnsarbeid *nødvendig*. I dette kapitlet skal vi konsentrere oss om tiltak som faller under (1), det vil si en analyse av hvilke inntekter enslige forsørgere kan oppnå som stønadsmottakere og som lønnsarbeidere. Vi skal komme tilbake til tiltak av typen (2) og (3) i kapittel 6.

Hvorfor er enslige forsørgere i noen land oftere yrkesaktive enn i andre land, og hvorfor varierer yrkesaktiviteten over tid? En forklaring som ofte framsettes, er at enslige forsørgere – som alle andre – tilpasser seg på en slik måte at inntekten blir høyest mulig. Folk flest vil gjerne ha en høyest mulig levestandard for seg selv og sine familier, derfor innretter de seg slik at de tjener mest mulig penger. Det ligger i dette at befolkningens tilpasninger påvirkes direkte av de økonomiske incentiver systemene til en hver tid skaper. Med «systemet» mener vi samspillet mellom lønnsnivå, skattenivå, sosiale stønader og prisen på sosiale tjenester. Med dette utgangspunktet kan man gjøre en rekke antakelser: hvis skattenivået øker, vil folk jobbe mindre. Hvis de sosiale stønadene blir for høye i forhold til lønningene, vil flere ønske å leve på stønad og færre vil ønske å jobbe. Hvis barnehager var gratis, ville flere småbarnsmødre jobbe.

Disse generelle antakelsene om arbeidstilbud baserer seg på økonomiske teorier om «rasjonelle valg», og er kontroversielle. En årsak til dette er rett og slett at den har liten empirisk støtte: om man studerer på mikronivå hvordan folk faktisk treffer sine valg, finner man sjelden at de har bankkontoen som sin høyeste verdi og eneste rettesnor. Også med hensyn til enslige forsørgere har denne hypotesen vært prøvd og forkastet: i sin studie av enslige forsørgeres beslutninger om yrkesaktivitet i tre land (Sverige, Tyskland og Storbritannia) konkluderte Simon Duncan og Rosalind Edwards (Duncan og Edwards 1999) med at teorien om rasjonelle valg forklarte svært lite av den variasjonen de fant. En liknende konklusjon kan trekkes fra studien til Bradshaw et al (1996), som ikke fant noen systematisk variasjon mellom økonomisk incentivstruktur og eneforsørgeres yrkesaktivitet. Den

eneste faktoren som lot til å ha klar betydning i denne studien, var tilgjengeligheten av rimelig barnetilsyn.

Endringer i incentivsystemet er likevel et av de virkemidlene politikere har tilgjengelig hvis de ønsker å influere på yrkesaktiviteten til enslige forsørgere. I dette kapitlet skal vi se på i hvilken grad politikerne i de ulike landene har tatt i bruk dette virkemidlet: om de har forsøkt å endre de incentivene eneforsørgere møter, og hvorvidt dette har vært konsekvent gjennomført. Enslige forsørgeres «inntektspakke» kan være sammensatt; endringer ett sted kan spises opp av endringer et annet sted, kanskje til og med på et «sted» der politikerne har begrenset innflytelse (for eksempel utviklingen i boligpriser). En ambivalent politikk vil raskt vise seg i en analyse av faktisk inntektsutvikling for enslige forsørgere med ulike tilpasninger på arbeidsmarkedet. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i en enslig forsørger med ett barn på to år og 11 måneder, og ser på hennes inntekter som lavtlønnet arbeidstaker og som stønadsmottaker.

5.2 Politiske virkemidler

Enslige forsørgere har inntekter fra flere forskjellige kilder. Avhengig av hvordan landets stønadssystem ser ut henter de inntekt fra lønna arbeid, universelle og partikulære offentlige stønader, samt formelle og uformelle private overføringer. I Norge kan for eksempel en enslig mor jobbe full tid, motta barnetrygd og stønad til barnetilsyn, formaliserte bidrag fra eksmannen, og en og annen pengegave fra sine egne foreldre. Dette innebærer at størrelsen på inntekten i forskjellige situasjoner påvirkes av politiske vedtak. Om politikere ønsker å skape større incentiver for enslige forsørgere til å ta lønna arbeid – gjøre lønnsarbeid mer *attraktivt* – må de forsøke å øke den disponible inntekten til eneforsørgere i arbeid relativt til eneforsørgere som ikke er i arbeid. Dette kan gjøres på to distinkte måter: gjennom å øke inntektene til de som er i arbeid, eller gjennom å senke inntektene til de som ikke er det. Å øke den disponible inntekten til de yrkesaktive kan gjøres gjennom:

- å influere på lønningene, for eksempel gjennom å innføre minstelønn
- å endre den direkte beskatningen, for eksempel gjennom å senke skatten på lavere lønninger
- mer generøse overføringer til yrkesaktive enslige forsørgere, så som høyere universelle ytelser, bedre direkte og/ eller indirekte subsidier til barnetilsyn, og høyere barnebidrag/ bedre forskotteringsordninger

Å redusere inntekten til enslige forsørgere som ikke er i arbeid kan gjøres gjennom:

- kutt i stønadene
- skattlegging av stønadene
- å øke stønadene mindre enn pris- og lønnsveksten skulle tilsi
- endre tildelingskriteriene, for eksempel gjennom å skjerpe kravene til yrkesrettet aktivitet
- tøffere behovsprøving av minstestønader.

Alle disse tiltakene kan i og for seg innføres med mange forskjellige begrunnelser, de er ikke nødvendigvis ledd i en aktiveringspolitikk. I dette kapitlet skal vi ikke se på begrunnelser, men bare konsentrere oss om noen av disse tiltakene har vært gjennomført. Her skal vi bruke modellfamilie-analysen, og se på hvordan inntekten til vår fiktive familie har variert i de forskjellige landene over tid.

Den modellfamilien som brukes i denne studien er en eneforsørgerfamilie med ett barn på 2 år og 11 måneder. At barnet er under tre år er viktig særlig i Norge av de landene som er med i denne studien⁵. For de andre landene spiller ikke barnets alder noen rolle: i Australia, New Zealand og Storbritannia er stønadsrettighetene de samme for alle som har barn under 16, i Sverige og Danmark er de stort sett like for alle med barn under 18. Når vi ser på enslige forsørgere i lønna arbeid, antar vi at de jobber full tid, men mottar en relativt lav lønn. Mer presist har vi antatt at den yrkesaktive eneforsørgeren tjener halvparten av gjennomsnittslønna for mannlige arbeidere i sitt land. I Norge i 1999 har dette gitt henne en inntekt på rundt 125.000 i året, som er 25.000 kroner mindre enn lønnstrinn 1 i statens lønnsregulativ. Lønna er altså svært lav. Vi har imidlertid beregnet at modell-eneforsørgeren betaler fulltids plass i barnehage, så vi må anta at hun også jobber full tid. Forutsetningen om «halv gjennomsnittslønn» er antakelig mer realistisk i de engelsktalende landene enn i de nordiske på grunn av de langt større lønnsforskjellene. Det er mulig at vår modell-eneforsørger i de nordiske landene jobber deltid, men at hun har lang arbeidsreise eller har barnet i en barnehage som ikke gir reduserte satser for kortere oppholdstid. Det er ikke så viktig å gi dette en substansiell tolkning – «halv gjennomsnittsinntekt» er valgt av

⁵ Denne aldersangivelsen har vært brukt i tidligere studier som omfattet flere land, der flere av landene hadde stønader som varierte etter hvorvidt barnet var over eller under tre år (se Ditch m.fl. 1996, Bradshaw m.fl. 1996).

tekniske grunner, for å få et røft mål på eneforsørgerens disponible inntekt i forhold til vanlig inntektsnivå i samfunnet hun lever i.

Når vi har valgt å gi vår enslige forsørger en så lav lønn, er det fordi vi antar at aktiveringspolitikk først og fremst må rettes mot grupper som ikke har en altfor sterk tilknytning til arbeidsmarkedet. De som har høy utdanning og vet at de kan gå ut i en jobb som gir god inntekt vil være mindre interesserte i marginale endringer i skattesystemet eller boligsubsidiene: de vet at de vil ha det vesentlig bedre økonomisk som yrkesaktive enn som stønadsmottakere i alle fall. Det er de med lite utdanning, som frykter for at de bare kan få de minst attraktive jobbene, det er interessant å «oppmuntre» gjennom ulike aktiveringstiltak. Videre er det slik i de engelsktalende landene at mange av tiltakene rettes inn mot familier med lave lønninger. Hvis vi lot vår eneforsørger få for høy inntekt, ville hun falle utenfor mange av de stønadsordningene som faktisk finnes.

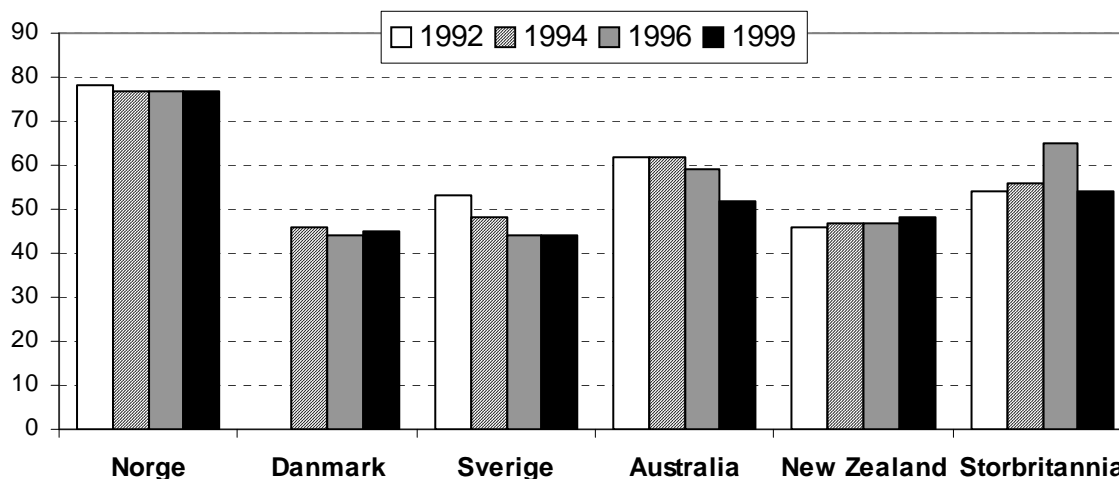
I analysen som følger skal vi vise endringer i eneforsørgerens inntekter ved hjelp av stolpediagrammer. Tabellene som ligger til grunn for diagrammene er vist i vedlegg.

5.3 Enslige forsørgere i lønna arbeid

Vi skal begynne med å se på hvordan inntektene til enslige forsørgere som var i lønna arbeid med lønn lik halv industriarbeiderlønn har variert gjennom 1990-tallet. Denne oversikten er gitt i figur 5.1 for fire år: 1992, 1994, 1996 og 1999 (se neste side). Figuren viser variasjoner i netto disponibel inntekt for enslige forsørgere med dette lønnsnivået.

I denne analysen er vi opptatt av endring over tid i større grad enn variasjoner mellom land. Vi legger likevel merke til at inntektene er klart høyest i Norge: norske enslige forsørgere som tjener en halv gjennomsnittslønn, har en disponibel inntekt på nærmere 80 prosent av denne gjennomsnittslønna. Dette skyldes hovedsakelig avkortingsreglene for overgangsstonaden: med et såpass lavt lønnsnivå vil forsørgeren fortsatt motta en del stønad. I Australia og Storbritannia ligger de disponible inntektene også over femti prosent i hele perioden. I Sverige startet de ut på dette nivået, men falt til under femti prosent fra 1992 til 1994. I Danmark og New Zealand har skattesystemet, kombinert med beregningsmåten for kontantoverføringer i New Zealand, ført til at eneforsørgere med så lav lønn sitter igjen med en disponibel inntekt som er mindre enn den faktiske lønnsinntekten.

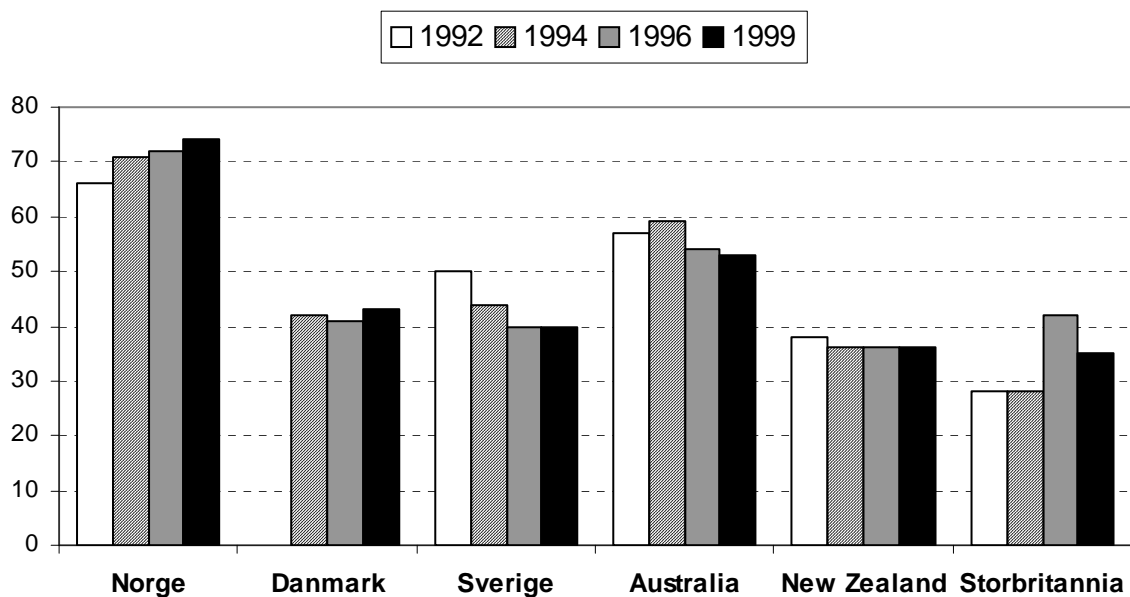
Inntekter for enslige forsørgere i lønna arbeid, før utgifter



Figur 5.1 Samlet disponibel inntekt for enslige forsørgere med bruttolønn lik halv industriarbeiderlønn, som andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. 1992–1999

Nivået på den disponible inntekten har vært stabilt i Norge, Danmark og New Zealand. Endringene i disse landene er marginale. I Australia og Sverige har inntektene falt gjennom 1990-åra, med rundt ti prosent av gjennomsnittsinntekten i begge land. I Storbritannia har inntektsnivået vært stabilt, bortsett fra et avvikende toppår i 1996. Det skjedde ingen endringer i periodene 1994–1996 eller 1996–1999 som kan forklare dette avviket, så vi kan ikke se bort fra at dette resultatet er gitt av «tekniske» årsaker med bakgrunn i vår måte å beregne på.

Inntrykket figur 5.1 gir er imidlertid ufullstendig. I flere av landene gir støtte til utsatte grupper gjennom boligsubsidier og tilbud om billig barnetilsyn. Trekker vi fra utgiftene til bolig og barnetilsyn, får vi et mønster som vist i figur 5.2. I denne figuren er sammenlikningen med gjennomsnittsinntekten mindre viktig: gjennomsnittsarbeideren skal naturligvis også betale for bolig og barnetilsyn. Når skatt, boutgifter og barnetilsyn er trukket fra, er også hans disponible inntekt betydelig redusert. Vi ser at nivået på den disponible inntekten i Norge har vært relativt stabil over tid, og også ligger på et høyt nivå sammenliknet med de fleste andre landene. Stabilt har det også vært i Danmark og New Zealand. I Sverige og Australia har nivået falt. I Sverige var det så å si ingen endringer verken i bolig- eller tilsynsutgifter i perioden, slik at den totale nedgangen i disponibel inntekt gjenspeiler helt og holdent den nedgangen vi så i tabell 5.1. I Australia forekom det en viss økning i utgiftene til barnetilsyn, men også her gjenspeiler nedgangen hovedsakelig resultatene før boligutgifter og barnetilsyn.



Figur 5.2 Samlet disponibel inntekt for enslige forsørgere med bruttolønn lik halv industriarbeiderlønn, som andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. 1992–1999. Etter utgifter til bolig og barnetilsyn.

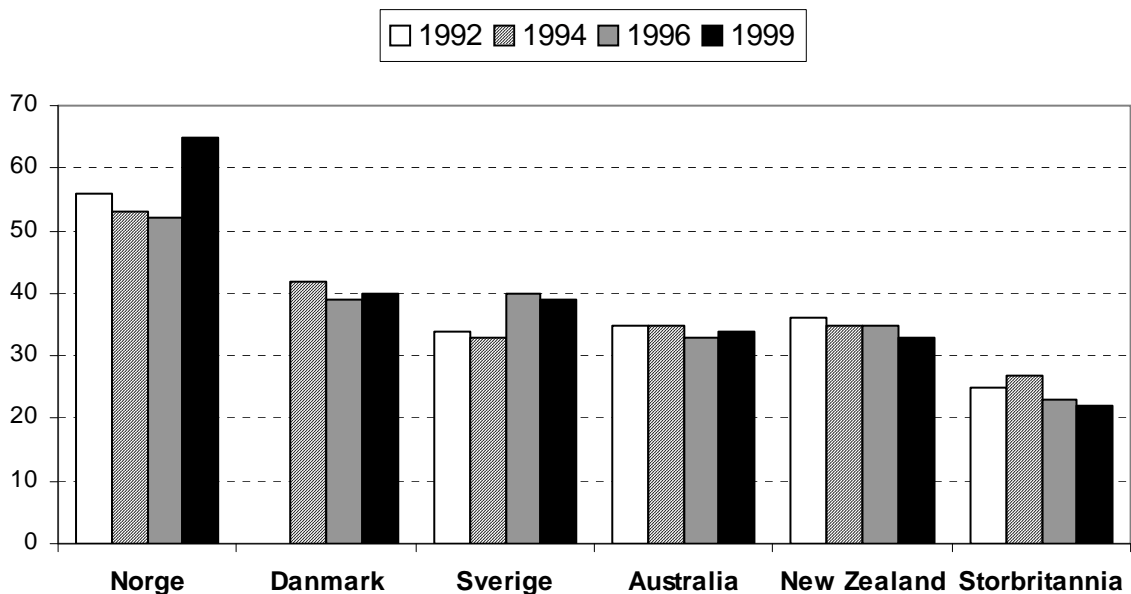
Inntektene etter kostnader i Storbritannia har økt noe, noe som først og fremst henger sammen med at utgiftene til barnetilsyn har blitt lavere etter 1996. De var til gjengjeld svært høye i utgangspunktet: i 1992 reduserte utgiftene til barnetilsyn yrkesaktive enslige forsørgeres disponible inntekter fra 54 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn til 28 prosent av dette nivået. I 1999 var reduksjonen til «bare» 35 prosent. Dette hadde sammenheng med introduksjonen av nye regler i 1996 som sa at utgifter til barnetilsyn på visse vilkår skulle kompenseres for når stønaden til lavtlønte familieforsørgere (family credit) ble beregnet.

I hvilken grad speiler disse modellberegningene en aktiveringspolitikk i forhold til enslige forsørgere? I den grad inntektene til enslige forsørgere har økt etter at vi har tatt hensyn til kostnader, kan vi si at det føres en aktiveringspolitikk. Dette har bare vært tilfelle i Storbritannia. I Norge, Danmark og New Zealand har den endelige disponible inntekten forandret seg svært lite gjennom tiåret. I Sverige og Australia har den falt. Vi kan imidlertid ikke si at dette representerer et incentiv eller disincentiv til å ta (lavt-)lønna arbeid, all den tid vi ikke vet hvordan enslige forsørgere som ikke har lønna arbeid har det. I prinsippet er det mulig at inntektene i Storbritannia har økt fordi myndighetene bestemte seg for å øke støtten til enslige forsørgere generelt for å bekjempe den utbredte fattigdommen (cf. tabell 3.6), og at myndighetene i Australia og Sverige strammet kraftig inn for å demme opp

veksten i antallet enslige forsørgere, spare penger i statskassa eller andre grunner. For å si noe om incentiver til lønna arbeid, må vi også vite noe om inntektene til enslige forsørgere som mottar stønad som ikke-lønnsarbeidende. Det er differansen mellom inntekten i/ utenfor lønna arbeid som skaper incentiveffekter. I de to neste avsnittene skal vi se på inntektene til enslig forsørgere som ikke er i lønna arbeid, og på differansen mellom inntektene i og utenfor lønnsarbeid.

5.4 Enslige forsørgere som ikke er i lønna arbeid

Utviklingen i inntekt for enslige forsørgere som ikke var i lønna arbeid er vist i figur 5.3. Målestokken er stadig gjennomsnittlig mannlig industriarbeiderlønn, og modellfamilien har fortsatt ett barn på 2 år og 11 måneder. Vi viser resultatene før boligutgifter, og beregner at enslige forsørgere som ikke er i lønna arbeid ikke har utgifter til barnetilsyn. Det kan selvfølgelig hende at noen av dem har slike utgifter, for eksempel hvis barna er i park noen timer i uka, men det tar vi altså ikke hensyn til her.



Figur 5.3 Netto disponible inntekter for enslige forsørgere som mottar full stønad til livsopphold, før utgifter til bolig.

Også for enslige forsørgere uten lønnsinntekt er det relative inntektsnivået høyere i Norge enn i noen av de andre landene. Særlig høyt var nivået i Norge i 1999, da overgangsstonaden og småbarnstillegget i barnetrygden ble økt for enslige forsørgere med barn under tre år, samtidig som kontantstøtten var innført. Norge i 1999 er det eneste eksemplet i denne studien på at den

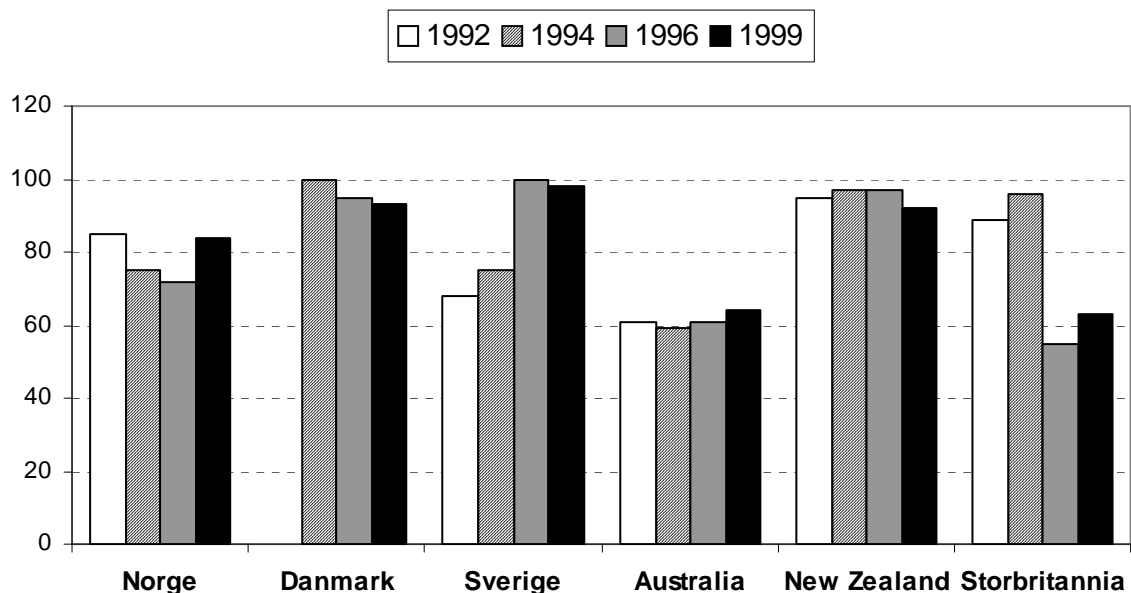
alderen vi har valgt på barnet, 2 år og 11 måneder, virkelig slår ut. Fram til 1996 var det en svak nedgang i den disponible inntekten til enslige forsørgere som mottok full overgangsstønad, men økningen i 1999 mer enn gjorde opp for denne nedgangen. I Sverige økte nivået på stønaden i perioden. Mellom 1996 og 1999 gikk stønaden svært svakt ned i Sverige, likevel var stønadsnivået til ikke yrkesaktive enslige forsørgere høyere på slutten av perioden enn det hadde vært i begynnelsen. I Danmark var nivået rimelig stabilt gjennom perioden. Stønadsnivået ligger generelt høyere i de nordiske landene enn i de engelsktalende. Nivået på stønadene til enslige forsørgere uten lønna arbeid falt dessuten i alle de tre engelsktalende landene på 1990-tallet, men ikke veldig sterkt. Det svake fallet i New Zealand kan forklares ved at Domestic Purposes Benefit ble oppgradert i takt med konsumprisindeksen, ikke i takt med lønningene. Lønningene steg mer enn konsumprisindeksen på 1990-tallet, dermed falt verdien av stønaden relativt til gjennomsnittslønningene. En liknende forklaring gjelder for Storbritannia fra 1994 og framover: Income Support ble oppjustert i takt med prisindeksen, som økte mindre enn lønningene i denne perioden.

Holder vi figurene 5.2 og 5.3 sammen, finner vi noen overraskende kombinasjoner. Bare i Danmark har inntektsnivået vært stabilt for enslige forsørgere enten de var i lønna arbeid eller ikke. I Norge var det liten endring i inntektsnivået for yrkesaktive enslige forsørgere, mens nivået for ikke yrkesaktive økte, i alle fall mellom 1996 og 1999. Nivået for stønads-mottakere økte også i Sverige, men her sank nivået for enslige forsørgere i lønna arbeid. I New Zealand var inntekten også stabil for lønnsarbeiderne, mens nivået sank for stønadmottakerne. Storbritannia var det eneste landet der de disponible inntektene for lønnsarbeidende økte i perioden – om enn fra et svært lavt nivå – samtidig som inntektene til stønadmottakerne falt. Australia skiller seg ut i og med at den disponible inntekten til enslige forsørgere falt svakt gjennom 1990-åra enten de var i lønna arbeid eller ikke. I neste avsnitt skal vi se mer systematisk på forholdet mellom enslige forsørgeres inntekter i og utenfor lønna arbeid.

5.5 Dekningsgrad og incentiveeffekter

Forholdet mellom inntekter i og utenfor lønna arbeid, dvs. nettoinntekten for en eneforsørger uten lønnsarbeid som en prosentandel av nettoinntekten til en enslig forsørger som har (lavlønt) lønna arbeid, kan vi, litt upresist, kalle stønadens dekningsgrad. Analysene i dette avsnittet tar utgangspunkt i et «representativt» mål på dekningsgrad; i praksis vil dekningsgraden for den

enkelte enslige forsørger variere rundt dette anslaget avhengig av hennes potensielle inntektsnivå. Dette målet på dekningsgrad er et anslag på systemets incentivvirkninger: hvis den disponible inntekten man kan oppnå som stønadsmottaker er like stor eller større enn den disponible inntekten man kan oppnå som yrkesaktiv, har man ingen økonomiske grunner til å søke lønna arbeid. Det innebærer naturligvis ikke at man ikke gjør det – det er mange slags hensyn som virker inn på den beslutningen. Her er vi ikke opptatt av disse beslutningene i og for seg, men av hvilke føringer som reelt har nedfelt seg i skatte/ stønadssystemet: har endringer på 1990-tallet ført til at det har blitt mer lønnsomt å jobbe relativt til det å leve på stønad? Høy dekningsgrad indikerer lite økonomisk incentiv til å søke arbeid, og dermed en svak aktiveringsstrategi.



Figur 5.4 Stønadenes dekningsgrader (netto disponibel inntekt som ikke-yrkesaktiv som prosent av netto disponibel inntekt som yrkesaktiv med halv gjennomsnittlig industriarbeiderlønn). Etter utgifter til bolig og barnetilsyn.

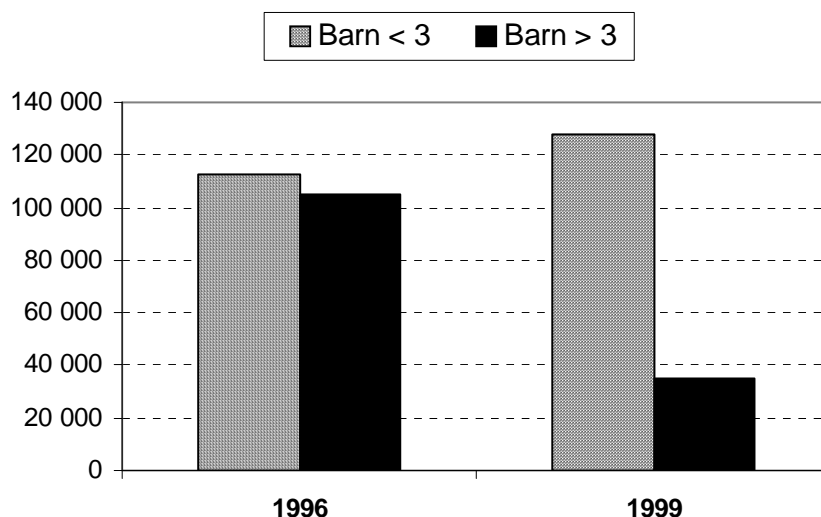
Figur 5.4 viser dekningsgraden for stønadene til livsopphold etter at utgifter til bolig og barnetilsyn er trukket fra. Når en enslig forsørger begynner i lønna arbeid, vil hun oppleve å miste (deler av) stønaden til livsopphold. Samtidig må hun betale for barnetilsyn, og – hvis hun bor i et land der (deler av) boligutgiftene dekkes for mottakere av stønader til livsopphold – vil hun få en skarp økning i boligutgiftene. Effekten av dette ser vi mest dramatisk i Storbritannia, der sosialhjelpsmottakere får dekket husleia fullt ut og barnetilsyn er svært dyrt. Hvis vi ikke tar hensyn til disse kostnadene, finner vi at en enslige forsørger som ikke var i lønna arbeid hadde omtrent halv-

parten så mye å leve av som en lavlønt enslig forsørger (tabell A3, vedlegg). Etter at vi trakk inn bolig- og tilsynskostnader, ble forholdet annerledes: i 1994 hadde en sosialhjelpsmottaker nesten like høy disponibel inntekt som en lavtlønnet yrkesaktiv. I 1996 og i 1999 lønte det seg bedre for britiske enslige forsørgere å jobbe utenfor hjemmet. Den mest dramatiske endringen som er vist i figuren er endringen i Storbritannia mellom 1994 og 1996. Dette forklares av fratrekkingen for utgifter til barnetilsyn i beregningen av Family Credit som ble innført i 1994. Etter 1994 fikk i praksis eneforsørgere en stor del av tilsynsutgiftene dekket gjennom denne stønaden til lavlønte familier. Denne ordningen omfattet en liten andel av alle som mottok Family Credit, men vår modellfamilie var en av dem som fikk nytte godt av den.

Dekningsgrader rundt 100 betyr at det ikke spiller noen rolle økonomisk om man mottar stønad til livsopphold eller jobber for en lav inntekt: man har samme disponible inntekt i alle fall. Som figur 5.4 viser, var dette ganske dekkende for situasjonen på New Zealand gjennom hele 1990-tallet. Noe liknende gjaldt i Danmark: selv om dekningsgraden her var lavere på slutten av tiåret enn den hadde vært i begynnelsen, var den ganske nær 100 prosent gjennom hele perioden. I Australia var lønnsarbeid klart den mest lønnsomme løsningen gjennom 1990-tallet: dekningsgradene lå rundt 60 prosent gjennom hele tiåret. Australia er dermed det landet i denne studien som skilte seg klart ut med å belønne yrkesaktive med klart høyere disponibel inntekt enn ikke-yrkesaktive: Australia fører en klar aktiveringspolitikk etter dette målet.

Sverige startet ut i 1992 med dekningsgrader som gjorde det klart mer lønnsomt å være lavlønt yrkesaktiv enn å motta stønader til livsopphold. Dekningsgradene steg imidlertid kraftig mellom 1992 og 1996, og nådde 100 prosent i 1996. I 1996 hadde altså enslige forsørgere i Sverige like høye inntekter når de var helt yrkespassive, som de ville hatt som lavlønte arbeidere. I 1999 ga bare en marginal nedgang fra dette nivået. Tilsvarende svingninger, om enn på et lavere nivå, finner vi om vi ser på inntekten før barnetilsynsutgifter (tabell A3, vedlegg). Sverige er dermed det eneste landet i studien som later til å ha ført en anti-aktiveringspolitikk i 1990-åra: det er blitt mindre lønnsomt å ta lavlønt arbeid relativt til å ikke jobbe utenfor hjemmet i det hele tatt. I og med at Sverige ikke har noen egen politikk retta mot enslige forsørgere, må dette mønsteret forstås som en bi-effekt av andre politiske tiltak. Vi har ikke data i denne studien som presist kan forklare hvordan dette mønsteret har oppstått.

Søylene for Norge danner en tydelig, om enn litt skjev, U. I 1992 var den disponible inntekten til en enslig forsørger uten lønna arbeid 85 prosent av den disponible inntekten til en lavlønt eneforsørger. I 1994 hadde den falt til 75 prosent av dette nivået, og i 1996 falt den videre til 72 prosent. Men så økte den igjen i 1999 til 84 prosent, og var dermed tilbake på det nivået den var før norske myndigheter for alvor begynte å snakke om aktiveringspolitikk. Her er det imidlertid viktig å minne om hvordan vår modellfamilie ser ut: barnet i familien er såvidt under tre år, altså har familien rett til stønader på et høyere nivå enn før. Barnet kommer imidlertid til å fylle tre år om bare en måned, og da bortfaller den ubetingede retten til overgangsstønad. For enslige forsørgere med barn eldre enn tre år, og særlig for dem som da har brukt opp sine tre år med stønadsrett, vil forholdet mellom stønad og mulig arbeidsinntekt i Norge se ganske annerledes ut. Norge fra 1996 til 1999 er imidlertid det eneste tilfellet i dette materialet der valget av modellfamilie gir klare utslag. Ettersom det ikke ble samlet inn data for mer enn en modellfamilie i Norge i 1996 og 1999, kan vi ikke illustrere dette med data på denne formen. Figur 5.5 viser imidlertid forskjellen mellom 1996 og 1999 for enslige forsørgere med barn over og under tre år i norske kroner. Figuren illustrerer hvordan overføringene til eneforsørgerfamilier med barn under tre år økte fra 1996 til 1999, mens tilsvarende overføringer til familier med større barn ble kraftig redusert. Figuren omfatter bare rettighetsbaserte statlige ytelser, noe som innebærer at sosialhjelp og barnebidrag over forskotteringsatsen holdes utenfor.



Figur 5.5 Rettighetsbaserte ytelser til enslige forsørgere i Norge med barn over og under 3 år, 1996 og 1999. Norske kroner.

5.6 Aktiveringspolitikk: incentiver og yrkesaktivitet

Etter å ha gjort disse modellfamilie-analysene kan det være nyttig å gå tilbake til dataene om yrkesaktivitet vi presenterte i kapittel 3. Kan vi ane noen sammenheng mellom de incentiveeffektene vi fikk fra figur 5.4, og de faktiske yrkesaktivitetsratene? Tabell 5.1 oppsummerer forholdene mellom yrkesdeltakelse og incentivstruktur/ stønadsnivå. I de to første kolonnene viser vi stønadsnivået og yrkesaktiviteten for de seks landene gjennom 1990-tallet sett under ett. Her sammenlikner vi landene med hverandre, uten å se på endring over tid. I de to siste kolonnene oppsummerer vi endringene innen hvert enkelt land gjennom perioden.

Tabell 5.1. Incentivstruktur og yrkesaktivitet på 1990-tallet

	Perioden under ett		Endringer på 1990-tallet	
	Nivå på stønad til livsopphold (figur 5.3)	Yrkesaktivitet (figur 3.4)	Dekningsgrader (figur 5.4)	Yrkesaktivitet (figur 3.4)
Norge	Høyt	Middels/ høy	Stabile	Økende
Danmark	Middels	Høy	Stabile/synkende	Økende
Sverige	Middels	Høy	Økte	Synkende
Australia	Lavt	Lav	Stabile/synkende	Stabile
New Zealand	Lavt	Lav	Stabile	Økende
Storbritannia	Lavt	Lav	Synkende	Stabile

La oss først se på kolonne 1 og 2. Utfra teorien om rasjonelle valg ville vi tro at høye stønadsnivåer under ellers like forhold ga lav yrkesaktivitet: hvorfor bry seg med å jobbe når man allerede har en komfortabel arbeidsfri inntekt? Hvorfor stå tidlig opp, betale for barnetilsyn og for frakt til jobben, arbeide i åtte timer og komme utslitt hjem med et skrikende barn når man kan leve godt på sosialstønad? Sammenlikningen mellom de nordiske og de engelsktalende landene gir ingen støtte til denne enkle antakelsen om sammenhenger: i de nordiske landene er stønadene høyere enn i de engelsktalende, og det er også yrkesdeltakelsen. Australia, med sin incentivstruktur som sterkt oppmuntrer til lønnsarbeid, er blant de landene som har lavest andel yrkesaktive eneforsørgere. Mot slutten av 1990-tallet, da ratene «burde» vært høyere enn noen gang, hadde Australia den nest laveste yrkesaktiviteten av alle landene i studien. På New Zealand gikk studiens laveste yrkesdeltakelse

hand i hand med lave stønadsnivåer. I de nordiske landene, og særlig i Norge, kunne enslige forsørgere med små barn opprettholde en relativt akseptabel levestandard som omsorgsarbeidere på full tid. Likevel har svært mange av dem prioritert lønna arbeid.

Ut fra våre data ser det faktisk ut til at sammenhengen er den motsatte av hva teorien om rasjonelle valg antar: høye stønader til ikke-lønnsarbeidere fører til at flere velger å jobbe utenfor hjemmet. En mulig forklaring på dette tilsynelatende paradoksale faktum er at stønadsnivået virker inn i en spiral som kan være god eller dårlig: en aktiv familiepolitikk gjør det mulig både å opprettholde en rimelig levestandard utenfor arbeidslivet, og å kombinere lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Tilsvarende vil statlig passivitet i familiepolitikken føre til utbredt fattigdom blant familier med barn, samtidig som mødre som ønsker å kombinere omsorgsarbeid og lønnsarbeid får liten støtte til å gjøre dette. Å leve i fattigdom eller på grensen til fattigdom over tid betraktes ofte i seg selv om en risikofaktor som fører til isolasjon, psykiske plager og utslitthet, noe som i neste omgang vil gjøre inntreden i arbeidslivet vanskeligere.

Vi foreslår altså at den uventede sammenhengen mellom stønadsnivå og yrkesaktivitet kan forstås som et resultat av den samlede innsatsen for barnefamilier, og her spesielt eneforsørgerfamilier. La oss nå se på kolonnene 3 og 4, endringene gjennom 1990-tallet i dekningsgrader og yrkesaktivitet. Gir økende dekningsgrader synkende yrkesaktivitet? I fire av våre seks land har dekningsgradene vært relativt stabile gjennom 1990-tallet. Det gjelder Norge, Danmark, Australia og New Zealand. I Norge, Danmark og New Zealand har yrkesaktiviteten økt i perioden, mens den har vært stabil i Australia. I Storbritannia har dekningsgraden sunket, men dette har hatt marginale effekter på yrkesaktiviteten. Ser vi på forholdet mellom landene, ser vi at Storbritannia, som belønnet hjemmearbeidende enslige mødre i forhold til utearbeidende, hadde høyere andel eneforsørgere i lønna arbeid enn New Zealand. Norge hadde lavere dekningsgrader enn Danmark i både 1994 og 1996, men likevel færre yrkesaktive. Og selv med sitt «perverse» incentivsistem mot slutten av 1990-tallet hadde ikke Sverige på noe tidspunkt yrkesaktivitetsrater som var vesentlig lavere enn hva de var i Norge.

Sverige er det eneste landet der en viss prosent av de enslige forsørgerne later til å handle som vi ville forvente av rasjonelle aktører. Bare i Sverige har dekningsgraden økt i perioden mens yrkesaktiviteten har sunket. Skal vi tolke dette som at enslige forsørgere i Sverige motiveres sterkere av økonomisk rasjonelle overlegninger enn enslige forsørgere i Norge og Danmark? Dette virker som en umiddelbart usannsynlig forklaring. Ser vi

nærmere på dataene, ser vi også at sammenhengen mellom dekningsgrader og yrkesaktivitet ikke er så tydelig som det kan synes når vi betrakter 1990-tallet under ett. Dekningsgraden økte lite mellom 1992 og 1994, den klart største økningen kom mellom 1994 og 1996. Det store fallet i yrkesaktiviteten skjedde mellom 1990 og 1994 (vi mangler data for årene 1991–93), altså *før* dekningsgraden steg til godt over 100. Mellom 1994 og 1998 har yrkesaktiviteten for svenske enslige mødre vært stabil. Fallet i yrkesdeltakelsen kom da arbeidsløsheten steg, ikke da dekningsgradene økte.

Kort sagt finner vi ingen klare sammenhenger mellom aktiveringspolitikk og yrkesdeltakelse, i alle fall ikke innen det relativt korte tidsrommet vi dekker her. Vi må altså lete etter alternative forklaringer på variasjonene i eneforsørgernes yrkesaktivitet. Et alternativ til økonomiens begrep om rasjonelle aktører finnes i Simon Duncan og Rosalind Edwards' begrep om «kjønnede moralske rasjonaliteter», som vi nevnte i kapittel 2 (Edwards og Duncan 1996, Duncan og Edwards 1999). Hovedtanken i denne teorien er at enslige forsørgere visst er rasjonelle, men at den økonomiske rasjonaliteten må suppleres, om ikke erstattes, av et begrep om moralsk rasjonalitet. Den moralske rasjonaliteten er pluralistisk og gjennomsyret av forestillinger om kjønn. Det sentrale spørsmålet for enslige forsørgere er ikke, i følge Duncan og Edwards «hvordan kan jeg maksimere min disponible inntekt?», men snarere «er det riktig at jeg, som enslig mor, skal ta lønna arbeid?» Gjennom kvalitative intervjuer med enslige mødre i ulike situasjoner fant Duncan og Edwards (1999) at svaret på dette spørsmålet avhenger av hvilken nasjonalitet de enslige forsørgerne hadde, men også av nabolaget de bodde i, deres sosiale status og etnisitet. Duncan og Edwards (1999) møtte flere mødre med utdanning og store personlige ressurser, som likevel ønsket å være hjemme med barna mens de var små. De så lønnsarbeid som uforenlig med godt moderskap. Liknende funn er gjort i Norge (Syltevik og Wærness 1991, Syltevik 1996, Danielsen 1998). Tilsvarende viste Duncan og Edwards' undersøkelse at noen mødre – i Storbritannia var dette påfallende ofte mødre med afro-karibisk bakgrunn – oppfattet det å jobbe og forsørge familien som et viktig aspekt av det å ta seg av ungene sine. For dem var det ingen motsetning mellom det å være mor og det å være lønnsarbeider: gode mødre skal sørge for barna økonomisk.

Dataene vi har for yrkesaktivitet over tid omfatter alle yrkesaktive, uansett arbeidstid. De omfatter dessuten alle enslige forsørgere med barn under 18 år. Dataene vi har om dekningsgrader gjelder forholdet mellom deltidsarbeid/ svært dårlig betalt heltidsarbeid og stønader, og relaterer seg til en enslig forsørger med ett barn under tre år. Dette er altså størrelser på ulike

nivåer, og de refererer seg til ulike grupper i befolkningen. Om vi likevel skulle trekke en generell konklusjon, må det være at økonomiske incentiver kun gir utslag på marginen. Å endre incentivstrukturen kan bevege totaltallene for yrkesaktivitet med noen prosentpoeng, men det vil ta svært lang tid å endre atferden til flertallet – hvis det i det hele tatt lar seg gjøre med økonomiske virkemidler alene. Det australske eksemplet minner oss dessuten om at endrede økonomiske betingelser ikke behøver å ha noen effekt i ønsket retning i det hele tatt, og at befolkningens atferd ofte ser ut til å følge helt andre lover enn de økonomiske. Et tredje poeng er at etterspørselen etter arbeidskraft har endret seg i perioden, slik at muligheten til å kunne få lønnet arbeid har variert i perioden (cf. kapittel 4). Faktisk ser det ut til at de dataene vi presenterte i kapittel 4, om kvinners yrkesdeltakelse og arbeidsledighet, har større forklaringskraft i forhold til eneforsørgernes yrkesaktivitet enn endrede økonomiske incentiver. Enslige forsørgeres yrkesaktivitet øker når arbeidsledigheten faller, og omvendt. Denne tendensen gjelder også kvinners generelle yrkesdeltakelse, men utslagene for enslige forsørgere later til å være større enn for kvinner generelt. Dette tyder på at enslige forsørgere er en sårbar gruppe, som rammes hardt av nedgangstider på arbeidsmarkedet.

6 Politiske endringer i 1990-åra

6.1 Innledning

Modellfamilieanalysen i kapittel 5 gir oss en oversikt over i hvilken grad, og på hvilke måter, politikere har lyktes i å endre incentivstrukturen i skatte- og stønadssystemet for å gjøre lønna arbeid mer lønnsomt og dermed mer attraktivt. Vi har imidlertid slått fast at dette bare er en av tre sentrale aktiveringsstrategier. De to andre lar seg i mindre grad måle ved hjelp av modellfamiliene: her må vi igjen se på endringer i regelverk direkte. I dette kapitlet skal vi diskutere hvilke tiltak som har vært satt i gang i de ulike landene for å gjøre lønnsarbeid *mulig* og *nødvendig*. Med andre ord handler dette kapitlet om arbeidsmarkedsprogrammer og endringer i retten til stønad. Vi skal begrense oss til å se på de fire landene som faktisk har en egen politikk retta mot enslige forsørgere som gruppe, altså Norge, Australia, New Zealand og Storbritannia. For Sverige og Danmark er det ingen ting å si på dette området – det eksisterer ingen tiltak som retter seg mot enslige forsørgere spesielt. De politiske endringene i disse landene som har virket inn på eneforsørgernes situasjon er oppsummert i kapittel 4.

6.2 Norge: arbeidslinje for mødre

Norge er helt klart det skandinaviske landet der enslige forsørgeres situasjon har stått høyest på dagsorden i 1990-åra. Den offentlige debatten tok av for alvor med Velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35 (1994–95) på våren i 1995, men de politiske signalene var tydelige i lang tid før Velferdsmeldingen kom. Meldinga bebudet en større omlegging av stønadsordningene for enslige forsørgere, som – som nevnt i kapittel 2 – ikke hadde vært gjennom større reformer siden 1980. Arbeidslinja skulle styrkes, i denne som i andre offentlige stønader.

Den første endringen som pekte i denne retningen hadde imidlertid kommet allerede i 1990. Da ble avkortingsreglene for overgangsstonaden endret, slik at det skulle lønne seg bedre å kombinere stønadsmottak med lønna arbeid. Opprinnelig hadde regelen vært at overgangsstonaden skulle reduseres med 40 øre for hver tjente krone, slik at forsørgeren fikk beholder 60 prosent av det hun tjente over et halvt grunnbeløp (G). Da særtillegget ble innført i 1969, ble det tatt for gitt at også dette tillegget skulle reduseres med 40 prosent. Med et særtillegg på 7.5 prosent av G førte dette til at

avkortingsprosenten økte fra 40 til 43 prosent (Hatland 1992:183ff). Mellom 1969 og 1988 ble særtillegget økt 18 ganger, fra 7.5 prosent av G til 57 prosent av G. I takt økte avkortingsprosenten fra 40 prosent til 62.8 prosent. Kombinert med skattereglene ga dette et svært høyt marginaltrekk for enslige forsørgere. I mesteparten av intervallet der overgangsstønad og lønn skulle kombineres, lå marginaltrekket på 79,3 prosent i 1986. I et lite intervall helt nederst på inntektsfordelingen (lønn mellom kr. 17.000 og kr. 24.000) var det på hele 107 prosent: om en enslig forsørger med overgangsstønad økte sin arbeidsinnsats slik at hun tjente 7.000 kroner mer, ville dette gi et netto tap i hennes disponible inntekt på 490 kroner (Hatland 1992, figur 12.2). Dette var en uintendert effekt som verken regjeringen eller Stortinget lot til å være klar over. Effekten ble dokumentert i 1985 (Hatland og Johannesen 1985), og regelendringen kom ca. fem år senere. Kort fortalt gikk regelendringen ut på at man gikk tilbake til reglene fra 1967, slik at overgangsstønaden og særtillegget skulle ha en *samlet* reduksjonsprosent lik 40. Hensikten med denne reformen var eksplisitt å øke enslige forsørgeres incentiv til å skaffe seg arbeidsinntekter.

Utdanningsstønaden for enslige forsørgere ble lagt om i 1993, slik at dekningen av boutgifter ble begrenset til ekstraavgifter som følge av utdanningen, mens dekningen av utgifter til bøker og skolemateriell ble begrenset til satsene i Statens lånekasse for utdanning (St. prp. nr. 1 (1993–94), s. 76). Fra 1994 falt retten til ekstra barnetrygd bort for enslige forsørgere som hadde vært samboere i minst 12 av de siste 18 måneder, eller som hadde barn med sin nye samboer. Barnetrygdreformen var et element i en politikk for å avgrense stønadsretten mot familieforsørgelse, mens reformen av utdanningsstønaden kunne sies å trekke – om enn svakt – i motsatt retning av arbeidslinja. Gjennom å redusere støtten til enslige forsørgere under utdanning svekket man incentivet til å ta slik utdanning og dermed styrke sine kvalifikasjoner å arbeidsmarkedet. Ingen av disse reformene hadde likevel noen særlig betydning, og i de fleste oppsummeringer av hva som skjedde på 1990-tallet blir disse oversett til fordel for de langt mer omfattende endringene som skjedde bare noen få år senere.

Fra 1. januar 1998 skjedde en langt mer omfattende omlegging av stønadene til enslige forsørgere. Etter den nye loven skulle retten til overgangsstønad falle bort når det yngste barnet begynte på skolen, og ikke når det yngste barnet fullførte tredje skoleår som før. Skolestartalderen var sju år i 1995, men ble redusert til seks år fra høsten 1997. Unntaket skulle være hvis samlivsbruddet skjedde etter at yngste barn hadde begynt på skolen, men før barnet hadde fylt ti år. I slike tilfeller skulle den enslige

forsørgeren kunne motta stønad i opp til 12 måneder, som en omstillingsperiode. I tillegg til den lavere aldersgrensen ble det foreslått en avkorting på tid: ingen skulle kunne motta overgangsstønad sammenhengende i mer enn tre år. Dette tilsvarte den gjennomsnittlige perioden med stønadsmottak (cf. Terum 1993). Hvis stønadsmottakeren var under utdanning, skulle hun ha rett til stønad i ytterligere to år, til sammen fem år. Som en tredje innstramning skulle det være et krav at stønadsmottakeren, når det yngste barnet hadde fylt tre år, skulle være i arbeid eller utdanning som tilsvarte minst halv tid, eller være tilmeldt arbeidsformidlingen som aktivt arbeidssøkende.

Etter de nye reglene skulle altså overgangsstønaden rettes tydeligere inn mot enslige foreldre med barn under tre år. Til gjengjeld skulle overgangsstønaden økes noe for denne gruppa, fra ca. 63.000 kroner i året til ca. 70.000. I tillegg skulle enslige forsørgere få rett til småbarnstillegg i barnetrygden for ett barn under tre mer enn de hadde, på samme måte som de fikk barnetrygd for ett barn mer enn de hadde. Dette økte inntekten til enslige forsørgere med barn under tre år som ikke var i lønna arbeid. For de enslige forsørgerne som hadde eldre barn, ble regnestykket et helt annet: ved barnets treårsdag skulle både retten til overgangsstønad og retten til småbarnstillegg (ordinært og forhøyet) falle bort. Arbeidslinja skulle styre stønadsordningene for enslige forsørgere med barn eldre enn tre år.

Stønad til barnetilsyn skulle fortsatt være tilgjengelig for enslige forsørgere så lenge de hadde barn under ti år. Beregningsmåten skulle imidlertid legges om: fra å være et fast beløp som ble utbetalt til alle enslige forsørgere med behov for barnetilsyn, skulle den utgjøre 70 prosent av dokumenterte utgifter. Dette var ikke et aktiveringstiltak, men snarere et forsøk på å øke treffsikkerheten i ordningen. Utdanningsstønaden ble ikke rørt i denne omgangen.

Innstramningen i retten til overgangsstønad skapte bekymring for at de mer ressursvake enslige forsørgerne ville bli tapere, at de ville bli overlatt til seg selv når overgangsstønaden falt bort. I et forsøk på å foregripe denne bekymringen var Oppfølgingsordningen for enslige forsørgere (OFO) blitt etablert i seks fylker i 1994. Oppfølgingsordningen skulle være lokale hjelp-til-selvhjelpsprosjekter, der enslige forsørgere kunne delta på frivillig basis. Et sentralt poeng med OFO var en bedre integrering av de tjenestene enslige forsørgere ble tilbudt, enten disse lå under trygdekontoret, sosialkontoret eller arbeidsformidlingen. Prosjektene blir administrert av de lokale trygdekontorene, som fikk ansvar for å rekruttere en brukerkontakt i lokalmiljøet blant enslige forsørgere med overgangsstønad. Brukerkontaktene skal være bindeledd mellom trygdekontoret og de enslige forsørgerne, men de skal ikke

være ansatte i trygdeetaten. For å understreke dette beholder brukerkontakten overgangsstønaden i den perioden hun fungerer som brukerkontakt, og hun kan få utdanningsstønad, men skal ikke motta lønn for jobben. Oppfølgingsordningen er en prosess som kan deles inn i tre faser: kartleggingsfasen, bevisstgjøringsfasen og handlingsfasen. I kartleggingsfasen ligger hovedvekten på å kartlegge praktiske problemer den enslige forsørgeren møter, og å gi relevant veiledning. Bevisstgjøringsfasen har som hovedmål å styrke de enslige forsørgernes selvtillit, noe som anses som viktig for sjansene på arbeidsmarkedet. Her opererer trygdeetaten med to hovedstrategier: aktivitets/ motivasjonskurs, og sosiale aktiviteter. I forskriften til Folketrygdloven heter det om motivasjonskursene:

Kurset bør gi brukeren et positivt, konstruktivt selvbilde, skape initiativ til å endre livssituasjonen og gjøre brukeren i stand til å foreta veivalg som fører til konkrete handlinger. Kurset skal ende opp med en konkret handlingsplan for den enkelte (Forskrift 1998-10-00 nr. 60, s. 10).

Når brukerkontakten (eller noen andre) tar på seg å arrangere sosiale aktiviteter, er siktemålet først og fremst å styrke brukernes sosiale nettverk. Innholdet i aktiviteten er mindre viktig enn at det skjer noe, at de enslige forsørgerne kommer seg ut av huset og treffer andre mennesker. Eksempler på aktiviteter er loppemarkeder, lørdagskafé, hytteturer, juleverksted, førstehjelpskurs, besøk med barna på sjokoladefabrikk eller bondegård, eller temakvelder rundt emner som «personlig økonomi» og «skilt, men fortsatt foreldre» (Forskrift 1998-10-00 nr. 60, s. 10). I handlingsfasen skal planene fra motivasjonskurset omsettes i handling, for eksempel ved å søke om studieplass eller barnetilsynsordning.

Rikstrygdeverkets egne evalueringer av oppfølgingsordningen (RTVa og b) oppsummerte erfaringene som svært positive. Dette gjaldt i forhold til alle de tre målsettingene: styrke brukernes personlige økonomi, styrke deres selvtillit, og hjelpe dem i overgangen fra 'passivt' til 'aktivt' stønadsmottak. Av deltakerne i prosjektene hadde 47 prosent klart overgangen til 'aktivt' stønadsmottak, dvs. stønadsmottak kombinert med arbeid på heltid eller deltid, eller utdanning. Imidlertid var det på landsbasis relativt få som hadde valgt å delta – bare rundt 20 prosent av de stønadsmottakerne man ønsket å nå. Evalueringen fant også at i de kommunene der oppfølgingsordningen var etablert, økte aktiviteten blant alle enslige forsørgere – også blant de som ikke deltok aktivt i ordningen. Dette ble tolket først og fremst som et resultat av den bedre integreringen av tilbud for eneforsørgere i kommunen. Av de enslige forsørgerne som hadde vært intervjuet om sin personlige økonomi før prosjektet startet opp, oppga halvparten at de mottok sosialhjelp. Denne

andelen falt til ti prosent etter deltakelsen i prosjektet. Av de som sluttet å motta sosialhjelp, hadde 60 prosent fått økonomisk rådgivning som en del av oppfølgingsordningen. Tilsvarende fant man positive resultater med hensyn på selvtilitt: av de enslige forsørgerne som oppga før prosjektet startet at de hadde liten selvtilitt, mente 1/3 at deltakelse i prosjektet hadde økt selvtilitten deres betraktelig. På bakgrunn av denne positive evalueringen ble oppfølgingsordningen gjort til et sentralt element i den politikken som ble innført i 1998.

6.3 Australia: pioner blant Commonwealth-landene

Som vist i kapittel 3 fikk reformiveren i Australia på 1980-tallet også konsekvenser for enslige forsørgere. De nye tiltakene ble begrunnet på flere måter: fattigdom blant barn var en ting, bekymring for veksten i offentlige utgifter en annen, forholdet mellom sosiale overføringer og yrkesaktivitet en tredje (Millar og Whiteford 1993, McHugh og Millar 1997). Vi har nevnt at den regjeringsoppnevnte «Social Security Review» i 1985 var en viktig del av bakgrunnen for den nye politikken. Et av komiteens dokumenter handlet om hvordan man kunne endre stønadssystemet for enslige forsørgere (Raymond 1987). Den pakken med reformforslag som ble presentert i dette dokumentet, la en versjon av arbeidslinja til grunn:

Tidligere har man gått ut fra at kvinner burde bli økonomisk avhengige av ektemannen når de giftet seg og at deres karrierer skulle være knyttet til det å føde og oppdra barn. Det var denne filosofien som lå til grunn for introduksjonen av enkepensjoner i 1942... I de senere årene, gitt den raske økningen i antallet enslige forsørgere på stønad, har det oppstått en bekymring i mange kretser om at det burde være sterkere incentiver og muligheter for enslige forsørgere til å delta i arbeidsmarkedet. Man har inntatt det standpunktet at enslige forsørgere, i likhet med gifte mødre, bør delta i yrkeslivet, særlig hvis de har barn i skolealder (Raymond 1987:3, sitert i McHugh og Millar 1997:163).

I 1987 ble retten til Supporting Parent's Benefit strammet inn, slik at den bare kunne utbetales til foreldre med barn under 16. Tidligere kunne enslige forsørgere få stønad inntil yngste barn var 24 år, forutsatt av «barnet» var under utdanning på full tid. Denne innstramningen skapte problemer for enslige forsørgere som hadde vært ute av arbeidslivet i mange år (Cass 1994). Denne reformen innebar å trekke tilbake støtten til det særegne kvinnelige livsløpet sentrert rundt oppgaver som hustru, mor og omsorgsperson (Shaver 1998:10). Dette var en del av den omstruktureringen av kjønnsrelasjonene som pågikk i Australia: kvinner skulle ikke lenger støttes

som husmødre. I 1989 ble Supporting Parent's Benefit avskaffet, og erstattet med Sole Parent Pension (SPP). Denne kunne også utbetales til enker med barn, slik at enkepensjonen bare kom til å omfatte eldre enker uten barn under 16. Dette var imidlertid en administrativ forenkling som på kort sikt hadde få praktiske implikasjoner. Sole Parent Pension kunne utbetales til enslige forsørgere på samme nivå som alderspensjon for en enslig pensjonist.

Det viktigste aktiveringstiltaket i den pakken av endringer som kom på slutten av 1980-tallet, var arbeidsmarkedsprogrammet JET – Jobs, Education, and Training. JET-initiativet var viktig fordi det representerte noe nytt i australsk sosialpolitikk, og fordi ideen senere ble importert til andre engelsktalende land (se nedenfor). Programmet er åpent for alle enslige forsørgere, inkludert de som mottar enkepensjon, men deltakelse er frivillig. JET er særlig innrettet mot tre kategorier: de som har mottatt stønad i mer enn 12 måneder og som har barn i skolealder, de som vil miste stønaden om fire år eller mindre fordi barnet deres nærmer seg 16 år, og enslige forsørgere som er tenåringer. Tre departementer deler på ansvaret for JET: sosialdepartementet, arbeidsdepartementet og departementet for helse og offentlige tjenester («Human Services and Health»). Denne integreringen av det offentlige tilbudet til enslige forsørgere har vært et av hovedpoengene med programmet. Det første trinnet i JET er en samtale, eller «intervju», med en rådgiver ansatt av sosialdepartementet, som skal gi en oversikt over hvilke behov klienten har med hensyn til utdanning / opplæring og jobbmuligheter. Klienten kan i neste runde gå videre til JET-kontaktpersoner på arbeidsformidlingen, som gir råd om jobbmuligheter og jobbsøking i lokalområdet, eller hjelper til med å finne utdanningsmuligheter/lærlingeplass. Brukerne av JET oppmuntres til å finne barnetilsyn på egen hånd, men om de ikke lykkes kan de få hjelp til å lete, eller de kan tilbys en midlertidig ekstraplass (Whiteford 2000).

Det australske sosialdepartementet har oppsummert JET som en suksess. 157.700 enslige forsørgere deltok i JET mellom 1989 og 1994, av disse fant 45.700 (29 prosent) lønna arbeid i etterkant (McHugh og Millar 1997:164). En høyere andel av eks-JET-deltakerne hadde lønna arbeid enn blant enslige forsørgere som gruppe (31 mot 22 prosent), og de hadde også høyere inntekter. I samme periode – mellom 1989 og 1994 – begynte 39.500 JET-klienter i utdanning, mens 73.500 ble involvert i arbeidsmarkedsprogrammer. Disse finnes det mange av i Australia, men de viktigste for JET-deltakere var «Jobtrain», «Skillshare» og «Jobstart» (op. cit.: 165). Jobtrain var 8–10 ukers arbeidsplassbaserte opplæringskurs, Skillshare var arbeids-

trening i nærmiljøet («community-based») for langtidsarbeidsledige, og Jobstart var en lønns subsidie som kunne utbetales i opp til 26 uker.

Det problematiske med å måle suksessraten for JET på denne måten, er at deltakelse er frivillig. Det er derfor vanskelig å si hvorvidt det er JET som har skapt en ny giv blant enslige forsørgere, eller om programmet bare har kanalisert arbeidslysten som allerede fantes. Det er uansett sannsynlig at det har vært de som er mest motivert for lønna arbeid i utgangspunktet, som har deltatt i JET. I juni 1996 ble det anslått at om lag 44 prosent av alle enslige forsørgere i Australia var i situasjoner som JET spesielt håpet å fange opp (tenåringer, de med barn over 14, og de med barn i skolealder som hadde mottatt stønad i ett år eller mer). Likevel steg andelen enslige forsørgere som deltok i JET aldri over 17 prosent i perioden 1989–1996. I prosjektets første år deltok rundt 5 prosent av de enslige forsørgerne som mottok stønad i JET. I 1993–94 var andelen steget til 16,8 prosent, før den falt svakt til 14,9 prosent i 1995–96 (Whiteford 2000, table 11).

For å måle om JET fører til mindre mottak av stønad, ble det som ledd i evalueringen av programmet beregnet en «sluttrate» for stønader. Sluttraten beregnes som antallet personer som har avsluttet stønadsmottaket i et gitt år, som en andel av alle som har mottatt stønader gjennom det året (dvs. årets avsluttede saker pluss antallet løpende saker ved utgangen av året). For 1996 var den totale sluttraten for JET-deltakere 18,1 prosent, mens den var 17,3 prosent for ikke-deltakere (Whiteford 2000, tabell 13). Den totale forskjellen var altså forsvinnende liten. Om man ser på andelen av alle med avsluttet sak som sluttet å motta stønader fordi de fikk for høy lønnsinntekt, er imidlertid forskjellen atskillig klarere: 23 prosent av JET-deltakerne sluttet å motta stønad av denne grunnen, mot 15 prosent av dem som ikke deltok. Det kan derfor se ut som at mønsteret i Australia likner på mønsteret i Norge (cf. Terum 1993): de fleste som slutter å motta stønad som enslige forsørgere, gjør det fordi de finner en ny partner og slutter å være eneforsørgere. At enslige forsørgere blir økonomisk selvhjulpne er en mindre vanlig grunn til å slutte å motta stønad – men av dem som slutter av denne grunn i Australia, har mange hatt nytte av JET.

JET ble videreført og ekspandert gjennom 1990-åra. Bortsett fra dette, skjedde det lite i perioden som skulle virke inn på enslige forsørgeres yrkesdeltakelse.

6.4 New Zealand: et komplekst incentivsystem

Som vi har vært inne på i kapitlene 2 og 3 fikk sosialpolitikken i New Zealand en ny giv etter valget av «the fourth Labour government» i 1984. Dette innebar i første omgang et sett av tiltak som skulle oppmuntre enslige forsørgere og andre til yrkesaktivitet: en økning i fribeløpet i Domestic Purposes Benefit, skattefradrag for familier med lav inntekt, og ulike former for «lønnsgarantier»/lønnssubsidiering (se kapittel 2). I 1987 ble også et arbeidsmarkedsprogram innført for enslige forsørgere, under navnet Stepping Out. Dette programmet rettet seg mot mottakere av DPB og enkepensjon med barn over ti år, som hadde mottatt stønad i mer enn to år. Hovedstrategien i programmet var å spre informasjon om hvilke muligheter som fantes for arbeid, utdanning og arbeidstrening, og hjelp fra det offentlige. Stepping Out ble imidlertid aldri fullt innført: det ble innført som et pilotprosjekt i tre distrikter, og ble nedlagt fordi pilotene ikke innfridde forventningene (Nixon og McCullough 1994:66)

Ideen med et eget arbeidsmarkedsprogram for enslige forsørgere ble tatt opp igjen i 1994, da et nytt pilotprosjekt ble iverksatt. Det nye programmet het Compass, og var inspirert av det australske JET. Compass ble administrert av Department of Social Welfare, og rettet seg spesielt mot enslige forsørgere som hadde mottatt stønad i mer enn et år, og som hadde barn eldre enn fem år (Mackay 1998:17). Deltakelse i programmet skulle være frivillig. Hovedprinsippet i Compass – som i JET – er at alle stønads-mottakere skal få individuell hjelp til å «oppnå større grad av selvhjulpenhet og uavhengighet» (op. cit. :17). Videre var det en målsetting at de enslige forsørgernes økonomi skulle bedres, gjennom yrkesdeltakelse og gjennom hjelp til å få oversikt over de forskjellige støtteordningene som fantes for lavtlønte arbeidstakere. Kontorene som utbetaler stønaden har egne ansatte (Compass-koordinatorer) som arbeider under dette programmet. Et sentralt element er at barrierene den enslige forsørgeren måtte ha mot å ta lønna arbeid skal identifiseres, og at man skal diskutere strategier for å komme forbi disse hindringene. Videre kan brukerne av programmet få hjelp til å finne opplæringsplasser, barnetilsyn og utdanning, og de kan få tilbud om å delta på selvtillitskurs («confidence building courses»). Det viktigste Compass kan tilby er rådgivning om hvilke muligheter som finnes til utdanning, arbeidstrening, barnetilsyn, lønnsarbeid og stønadsordninger.

Compass-piloten ble evaluert i 1995, og programmet ble fullt innført på basis av denne evalueringen. Compass ble altså sett på som mer vellykket enn forgjengeren 'Stepping Out' – selv om de som har studert programmene antyder at dette hadde mest å gjøre med at politikerne i utgangspunktet hadde

mer realistiske forventinger til Compass (Nixon og McCullough 1994, Rochford 1995). Evalueringen (Rochford 1995) slo fast at deltakelse i Compass økte stønadsmottakernes sjans til å komme i arbeid med 57 prosent, og sjansen for at de startet utdanning eller yrkesopplæring med 205 prosent. Utvalget til evalueringen var korrigert for forskjeller i kjennetegn og motivasjon, slik at disse resultatene ikke kan forklares ved at det var de mest ressurssterke og motiverte som valgte å delta i Compass (Rochford 1995:167). Evalueringen sier likevel ingenting om hvor stor andel av de enslige forsørgerne i de utvalgte pilotområdene som valgte å delta. Fordi Compass hadde en dokumentert virkning i form av avslutning av stønad, argumenterer Rochford (1995:167ff) for at tiltaket er kostnadseffektivt. Selv om antallet enslige forsørgere som slutter å motta stønad til livsopphold ikke er svært stort (56 personer i pilotperioden), sparer disse staten for mange penger hvis de forblir yrkesaktive gjennom mange år. Et annet sentralt funn var at eneforsørgerne selv var positive til Compass: 63 prosent oppgav at de var fornøyde, og 53 prosent sa at Compass hadde hatt betydning for dem personlig. De var fornøyde med informasjonen de fikk, og opplevde at Compass-koordinatorene var hyggelige, kommuniserte godt og hjalp til å bygge opp selvtilliten.

Compass ble innført i hele New Zealand i 1995. Året etter kom en ny runde reformer som skulle gjøre lønnsarbeid mer attraktivt for enslige forsørgere. Som vi nevnte i kapittel 2, har en av New Zealands strategier for å øke yrkesaktiviteten blant enslige forsørgere vært å øke nivået på friinntekten man kan tjene uten at det kommer til fratrukk i stønaden. Dette skjedde igjen i 1996, da fribeløpet ble økt med 33 prosent. Nedtrappingsraten økte tilsvarende, slik at noe stønad kunne mottas for høyere inntekter. For å styrke arbeidsincentivene ytterligere ble både skattefradraget for de lavtlønte (Family Support Tax Credit) og stønaden til lavtlønte barnefamilier, Guaranteed Minimum Family Income (gmfi), økt fra juli 1996. Et nytt, eget skattefradrag for familier som klarte seg helt uten offentlige overføringer (Independent Family Tax Credit) ble innført i 1997, og verdien av dette ble fordoblet fra juli 1998. Dette var tre klare belønninger til enslige forsørgere som arbeidet utenfor hjemmet. Når ingen av disse endringene kunne ses utfra modellfamilieanalysen i kapittel 4, var dette fordi et lønnsnivå lik halvparten av gjennomsnittsinntekten er for høyt til å bli berørt: dette er stønader til lavtlønte i streng forstand. En økning i stønaden til fattige familier uten lønnsinntekt, Family Support⁶, skjedde samtidig, som et tiltak for å motvirke

⁶ Family Support var den behovsprøvde erstatningen for den universelle barnetrygden, jf. kapittel 3.

fattigdommen blant barnefamilier uten lønnsinntekt. Mottakere av Family Support som ikke hadde lønnsinntekt overhodet, fikk Family Support Tax Credit utbetalt som en pengesum. Den relative verdien av Domestic Purposes Benefit minket imidlertid i denne perioden, fordi denne ble oppgradert i takt med konsumprisindeksen heller enn i takt med lønningene. Mens lønningene hadde økt med 12 prosent mellom 1992 og 1996, hadde DPB bare økt med 8.5 prosent.

New Zealands politikk i forhold til enslige forsørgere siden «den fjerde Labourregjeringens» overtakelse i 1984 har vært en serie tiltak som skulle gjøre lønnsarbeid mulig og attraktivt. I 1997 kom den første endringen som også skulle gjøre lønnsarbeid nødvendig for enslige forsørgere med barn under 18 år: i april 1997 ble det for første gang innført et krav om yrkesrette aktivitet for mottakere av DPB. Fra nå av skulle det kreves av mottakere av DPB og enkepensjon som ikke hadde barn under 14 år at de skulle gå ut i arbeid minst 15 timer i uka, eller begynne på opplæring eller utdanning. Kravene ble skjerpet fra februar 1999: da ble kravet om *deltidsarbeid* utvidet til å omfatte stønadsmottakere med barn mellom 6 og 13 år, mens de med barn fra 14 år og oppover ble pålagt å søke *fulltids* arbeid (Goodger og Larose 1998). Disse nye kravene ble støttet opp av en mer generøs ordning for støtte til barnetilsyn, for å gjøre overgangen til lønnsarbeid lettere for enslige forsørgere med barn i skolealder.

Endringene i stønadssystemet på New Zealand har blitt beskrevet som et utslag av endrede forventninger til enslige forsørgere (Goodger og Larose 1998). The Domestic Purposes Benefit ble introdusert for å gjøre det mulig for enslige forsørgere å beholde barna sine hos seg og selv være hjemme og ta seg av dem – dette ble oppfattet som den moralsk riktige tingen å gjøre på den tida stønaden ble etablert. Gjennom en serie skrittvis endringer i stønadssystemet gjennom 1990-åra har enslige forsørgere over tid kommet til å møte et incentivsystem som gjør det fordelaktig å jobbe utenfor hjemmet. Dette er oppnådd gjennom en kombinasjon av skattefradrag, og stønader utbetalt som supplement til lave lønninger. Disse tiltakene har hatt til hensikt å virke inn på dekningsgraden direkte, gjennom å gjøre det mer lønnsomt å jobbe relativt til å motta stønad. Vi fant bare små utslag i denne retningen i modellfamilieanalysen. Dette hadde delvis å gjøre med at «halv gjennomsnittsinntekt», som var den inntekten vi ga den yrkesaktive modellfamilien, ikke defineres som en lav inntekt i New Zealand. Vi så imidlertid (tabell A3, vedlegg) at nedgangen i dekningsgrader var større før vi trakk inn kostnader til barnetilsyn. Det kan altså hende at tiltakene virket i utgangspunktet, men at virkningen delvis ble spist av økte utgifter til

barnetilsyn. Dette antyder i så fall en viss ambivalens i politikken til New Zealands konservative regjering: i et land der idealet om selvforsørgelse har vokst seg sterkt *side om side* med et relativt tradisjonelt syn på familien, kommer enslige forsørgere klart i ei klemme. Gjennom utformingen av stønadene «oppmuntres» de til selvforsørgelse, men denne effekten undergraves i noen grad hvis man av politiske grunner kvier seg for også å «oppmuntre» til å plassere barna i barnehage.

I tillegg til disse «gulrøttene» som skattefradrag og lønnsupplementer utgjorde, tok New Zealand også i bruk «piskene» mot slutten av 1990-tallet. Sammenliknet med innstrammingene i overgangsstønadene i Norge, var endringene i tildelingskriteriene på New Zealand moderate. Den øvre aldersgrensen ble satt så høyt som 14 år, og det stilles ingen krav om yrkesrettet aktivitet for forsørgere med barn under seks år. New Zealand skiller seg ut blant landene i denne studien med å være det eneste landet som skiller klart i stønadssystemet mellom heltidsarbeid og deltidsarbeid: i alle de andre landene heter det at enslige forsørgere skal «søke arbeid», være «i arbeid», uten at det gjøres presise antakelser om arbeidstid. Dette til tross for at en høy andel av mødre, både gifte og enslige, jobber deltid i alle disse landene.

6.5 Storbritannia: ny regjering, ny giv

Vi viste i kapittel 3 hvordan veksten i antallet enslige forsørgere skapte bekymring i Storbritannia på slutten av 1980-åra. Som i Australia og New Zealand rettet man først oppmerksomheten mot barnebidragssystemet, som det var dokumentert fungerte svært dårlig (Bradshaw og Millar 1991, cf. Barnes, Day og Cronin 1998:22ff). I motsetning til det som var tilfelle i de oceaniske landene, kom imidlertid ikke det nye barnebidragssystemet som del av en mer omfattende pakke av ny politikk i forhold til enslige forsørgere. Visse incentiver for bidragsmottakerne til å ta lønna arbeid ble bygget inn i bidragssystemet, men den viktigste målsettingen var at fedrene skulle bære en større del av kostnadene ved familieoppbrudd. På denne måten håpet man både å redusere de statlige kostnadene til enslige forsørgere, og å redusere antallet enslige forsørgere *per se* gjennom å «ansvarliggjøre» foreldrene og skape disincentiver til samlivsbrudd (cf. Kiernan et al 1998).

For enslige forsørgere som mottok stønad fra det offentlige uten å være i lønna arbeid (Income Support), skulle mottatt barnebidrag gi fradrag pund for pund i stønaden. Disse enslige forsørgerne tjente altså ingenting på reformen, den flyttet bare kostnadene fra staten til fedrene. Et av argumentene for det nye systemet var imidlertid at barnebidrag var en inntekt den

enslige forsørgeren beholdt også når hun gikk ut i lønna arbeid. Bidraget skulle dermed utgjøre en vei ut av «fattigdomsfella» mange enslige forsørgere ble antatt å sitte fast i: det ville bli et rent tillegg til lønnsinntekten, i motsetning til stønadene som bare ble trukket tilbake. Videre ble det innført et fradrag for barnebidrag i stønaden til yrkesaktive, lavtlønte enslige forsørgere (Family Credit): for denne stønaden skulle man se bort fra bidragsbetalinger på mindre enn 15 pund per uke. Denne forskjellsbehandlingen til fordel for yrkesaktive stønadsmottakere skulle også være en oppmuntring til yrkesaktivitet. Etter reformen i 1995 ble det innført en «bonus» for mottakere av Income Support: de kunne «spare» opp til fem pund i uka i bidrag, og få den samlede summen utbetalt hvis de skaffet seg en lønnsinntekt.

I 1994 ble et annet fradrag innført i Family Credit, nemlig fradrag for kostnader til barnetilsyn. Family Credit hadde en maksimalsum, som ble redusert i forhold til hvor høy inntekt den aktuelle familien hadde. Fra 1994 skulle man trekke fra utgifter til barnetilsyn i denne beregningen når man anslo hvor høy inntekt familien hadde: maksimalbeløpet per uke var £40 for ett barn og £100 for to eller flere. Endringen fikk bare betydning for dem som mottok mindre enn maksimal stønad i utgangspunktet, og den omfattet bare barn i formelle, godkjente tilsynsordninger. I august 1998 var det 37.000 familier som fikk stønaden økt som en følge av denne regelen. Selv om regelen kom til å få effekt for ganske få, var hensikten likevel klar: forholdene for mottakere av Family Credit skulle bedres for å øke incentivene til å ta lønna arbeid.

Vi nevnte i kapittel 3 at noe av det siste den konservative regjeringen til John Major gjorde før den ble stemt ut av regjeringskontorene, var å foreslå kutt i begge de kategorielle stønadene til enslige forsørgere. Den nyvalgte Labourregjeringen valgte å holde fast på forgjengernes beslutning på dette feltet, slik at One Parent Benefit og eneforsørgertillegget i Income Support ble frosset fra 1997. Labour inntok likevel en langt mer aktiv holdning til enslige forsørgere enn den konservative regjeringen hadde gjort, og initierte en serie reformer under banneret «From Welfare to Work». Det første nye tiltaket ble lansert mindre enn tre måneder etter at regjeringen tiltrådte: New Deal for Lone Parents (NDLP). Dette var ett av seks «New Deal»-opplegg; tilsvarende programmer ble satt i gang for unge arbeidsløse, langtidsarbeidsløse og deres økonomisk avhengige ektefeller/partnere, handikappede og trygdede eldre enn 50 år (Millar 2000). New Deal for Lone Parents var inspirert av det australske JET, og hadde som hovedmål å hjelpe enslige forsørgere på Income Support ut i lønna arbeid. NDLP ble innført som et pilotprosjekt fra sommeren 1997, og gjort gjeldende nasjonalt ett år senere.

Deltakelse er frivillig, men alle enslige forsørgere med barn i skolealder (dvs. eldre enn fem år) får tilbud om å delta. De inviteres først til et intervju, og velger selv om de ønsker å delta i selve programmet etterpå. Programmet drives av arbeidsformidlingen. Den sentrale kontaktpersonen for hver enkelt deltaker i programmet er den personlige rådgiveren, som gir råd i spørsmål som gjelder jobbsøking, opplæring/ utdanning, offentlige stønader og barnetilsyn. Deltakerne skal utarbeide en handlingsplan i samarbeid med rådgiveren, og fortsetter å holde kontakt med sin rådgiver så lenge de ønsker eller til de har funnet en jobb.

The New Deal ble støttet opp av nye strategier for å gjøre det lønnsomt å jobbe. Barnetrygden og Family Credit har begge blitt økt raskere enn inflasjonsraten, skattene på lave inntekter har blitt senket, og en minstelønn lik £3.60 per time ble introdusert i april 1999. Marsh (2001) oppsummerer disse tiltakene som «*en dyptfølt forpliktelse til å subsidiere lave lønninger*». Helt på tampen av 1990-tallet, i oktober 1999, skjedde en mer grunnleggende endring: da ble Family Credit avskaffet, og erstattet med skattefradrag for yrkesaktive med familieforpliktelser: the Working Family Tax Credit, og Child Care Tax Credit. For å beregne disse fradragene holdes mottatte barnebidrag utenfor. Det er antatt at dette nye systemet med skattefradrag framfor direkte lønns subsidier vil hjelpe mottakerne til å unnsnippe fattigdomsfellen, og at de vil gjøre forskjellene i inntekt mellom yrkesaktive og stønadsmottakere større enn de var under det gamle systemet. I Storbritannia er det i skrivende stund ikke foreslått å innføre krav om at enslige forsørgere med barn under 16 år (eller 19 år i utdanning på full tid) skal ta lønna arbeid. De får hjelp til å gjøre det, og de oppmuntres ved hjelp av økonomiske incentiver, men det stilles ingen krav om yrkesaktivitet.

6.6 Oppsummering

Tabellene 6.1–6.3 oppsummerer de viktigste endringene i se seks landene på tre områder: hvordan de har søkt å gjøre arbeid mulig for enslige forsørgere gjennom arbeidsmarkedsprogrammer, de forskjellige strategiene for å gjøre lønnsarbeid mer lønnsomt, og endringene som har skullet gjøre lønnsarbeid nødvendig gjennom strengere regler for når man kan motta stønad.

Diskusjonen i dette kapitlet har vist at utviklingen i Storbritannia har svært mye til felles med utviklingen i Australia. Begge landene har lagt vekt på arbeidsmarkedsprogrammer for å hjelpe enslige forsørgere til å komme i arbeid, kombinert med strategier som skal gjøre lønna arbeid mer lønnsomt. Den britiske New Deal er langt på veg en blåkopi av det australske JET,

innført seks år senere. JET er riktignok åpent for flere grupper enn enslige forsørgere, mens New Deal for Lone Parents er ett av seks «new deal»-programmer. Denne typen programmer spiller en sentral rolle i aktiveringspolitikken i begge landene. I Storbritannia ble Family Credit innført som en støtte til lavtlønte familier. I Australia er Sole Parent Pension/ Parenting Payment (single) blitt trappet ned med 40 prosent for økende lønnsinntekter, hovedsakelig som et middel til å unngå en fattigdomsfelle. I begge tilfeller er prinsippet at enslige forsørgere iallfall ikke skal tape på å begynne å jobbe utenfor hjemmet. Begge landene har imidlertid hatt som prinsipp at dette skal være de enslige forsørgernes egne valg: stønader til livsopphold er tilgjengelige i begge landene fram til det yngste barnet er ferdig på skolen. Storbritannia og Australia har begge gjennomført ei «arbeidslinje» med en serie tiltak som skal dytte enslige forsørgere i retning lønnsarbeid, men denne arbeidslinja er likevel av den myke sorten. Helt fram til slutten av 1990-tallet var det individets egne valg som skulle stå i sentrum.

Norge og New Zealand har gått mer resolutt til verks: dette er de eneste to landene i denne studien der retten til stønad til livsopphold er blitt innskrenket. I Norge ble alderen for når det skal stilles aktivitetskrav senket fra ti til tre, mens den i New Zealand ble senket fra 16 til seks – riktignok «bare» med krav om deltid for eneforsørgere med barn mellom 6 og 13 år. I New Zealand kom denne innstramningen i kjølvannet av en serie reformer som skulle gjøre lønna arbeid mer lønnsomt, hovedsakelig skattelettelser for bestemte grupper lønnstakere. Arbeidsmarkedsprogrammet Compass hadde også vært etablert i flere år før innstramningen kom. New Zealand trappet opp arbeidslinja skritt for skritt: først et arbeidsmarkedsprogram i 1995, så en serie skatteletter og økt tilskudd til lavtlønte, og til slutt et rent aktivitetskrav. I Norge kom innskrenkningen i stønadsretten og oppfølgingsordningen samtidig i 1998, selv om oppfølgingsordningen da allerede hadde vært utprøvd i noen fylker. Innføringen av arbeidslinja skjedde ikke som en gradvis opptrapping, men som et skift. Påfallende i denne sammenhengen er mangelen på tiltak for å gjøre lønnsarbeid mer attraktivt. Incentivene til lønna arbeid lå inne i systemet fra 1964 gjennom den gradvise avkortingen av overgangsstønad og stønaden til barnetilsyn, men lite skjedde i 1990-åra for å styrke de føringene som allerede lå inne i systemet. I Norge var ikke det sentrale at enslige forsørgere selv skulle ha et valg, men at det ikke lenger ble ansett som legitimt å utbetale ubetinget støtte til livsopphold til foreldre med barn over tre år.

Tabellene illustrerer interessante forskjeller i hvordan landene har tilnærmet seg spørsmålet om å øke yrkesaktiviteten for enslige forsørgere.

Det er likevel verdt å merke seg at mange av de endringene vi har gjennomgått ovenfor faller utenfor de dimensjonene tabellene tar opp: for eksempel gjenspeiles ikke noe av det som har skjedd i Sverige og Danmark i tabellene. Grunnen til dette er, som vi nevnte ovenfor, at ingen av disse to landene har gjennomført aktiveringstiltak rettet spesielt mot enslige forsørgere. Endringer har skjedd som har innvirket på enslige forsørgeres situasjon, men ingen tiltak har vært rettet mot denne gruppa spesielt. I Australia har det skjedd viktige prinsipielle endringer i sosialpolitikken, knyttet til forholdet mellom individuelle rettigheter og behovsprøving med utgangspunkt i familie/ husholdning. Dette gjenspeiles bare indirekte i tabellene.

Diskusjonen i dette kapitlet har vist at aktiveringspolitikk ikke har betydd det samme i alle land. I Sverige og Danmark er kravet om aktivering grunnleggende, noe det ikke stilles spørsmålstegn ved. Det tas for gitt at voksne mennesker vil forsørge seg selv, uansett kjønn og uavhengig av om de har barn eller ikke. Når vi ikke har sett en mer aktiv aktiveringspolitikk i disse landene i 1990-åra, må dette forstås i lys av denne tradisjonen. I Australia og Storbritannia har aktiveringspolitikk betydd et større engasjement for å influere på de valgene de enslige forsørgerne gjør. De skal selv kunne velge, men forutsetningene for valget kan manipuleres. Programmer som JET og NDLP skal øke eneforsørgerens bevissthet om valgmulighetene som foreligger, mens økninger i den disponible inntekten for lønnsarbeidere relativt til stønadsmottakere skal få utarbeid til å friste mer. I New Zealand og Norge har aktiveringspolitikk betydd at det stilles spørsmålstegn ved legitimiteten for å utbetale stønader til livsopphold til foreldre i yrkesaktiv alder. Begge landene har innført relativt tydelige grenser for når enslige forsørgere skal gå ut i lønna arbeid eller utdanning: i Norge sies det «minst halv tid» når yngste barn passerer tre år, i New Zealand heter det «minst halv tid» når yngste barn fyller seks og full tid når barnet passerer 14. Valgfriheten reduseres, men endringene kan likevel være i overensstemmelse med alminnelige oppfatninger om hva det er rimelig å forvente av foreldre i ulike livsfaser.

Tabell 6.1 Arbeidsmarkedstiltak: gjøre lønnsarbeid mulig

	Program	Initiert	Fullt innført	Åpent for	Hovedmålgrupper	Hovedmålsettinger
Norge	Oppfølgingsordningen for enslige forsørgere	1992	1998	Enslige forsørgere	Frivillig. Mottakere av overgangsstønnad.	Hjelp til selvhjelp. Aktivisering, selvtillit, økonomisk rådgivning
Australia	JET	1989	1992	Barnefamilier som mottar stønad	Frivillig. Tenårings mødre, langtids mottakere med barn i skolealder, mottakere som vil miste stønad innen fire år	Informasjon og rådgivning, rettet mot yrkesaktivitet
New Zealand	Compass	1994	1995	Enslige forsørgere	Frivillig. Langtidsmottakere (1 år +) med barn > 5 år	Rådgivning. Aktivisering, selvtillit
Storbritannia	New Deal for Lone parents	1997	1998	Enslige forsørgere	Frivillig. Stønadsmottakere med barn i skolealder	Informasjon og rådgivning, rettet mot yrkesaktivitet
Sverige	Ingen					
Danmark	Ingen					

Tabell 6.2 Tiltak for å gjøre lønnsarbeid mer lønnsomt. Endringer i 1990-åra.

	Lønnssubsidiering	Skattelettelser	Annet
Norge	Endringer i avkortingsreglene (1990) Økt overgangsstønad gir lengre nedtrapping (1998)	Ingen endringer	Omlegging av stønad til barnetilsyn: 70 prosent av dokumenterte utgifter
Australia	Redusert Parenting payment (single)	Family tax benefit	Ingen
New Zealand	Økt Guaranteed Minimum Family Income (gmfi) (1996)	Høyere fribeløp (1996) Økt Family Support Tax Credit (1996) Independent Family Tax Credit (1997)	Strengere målretting av stønad til barnetilsyn: Low Income Earner Childcare Subsidy (1992)
Storbritannia	Rett til Family Credit med 16 t/uke i arbeid (1992) Fradrag for barnetilsyn i Family Credit (1994) Family Credit avskaffet okt. 1999	Skattelette for lavtlønne (1999) Working Family Tax Credit (okt. 1999) Child Care Tax Credit (okt. 1999)	Minstelønn innført i april 1999 (£3.60 per time)
Sverige	Ingen	Ingen	Ingen
Danmark	Ingen	Ingen	Ingen

Tabell 6.3 Endringer i rett til stønad til livsopphold

	Navn og målgruppe 1990	Krav til aktivitet januar 1990	Navn og målgruppe 1999	Krav til aktivitet desember 1999
Norge	Overgangs-stønad. Enslige forsørgere	Barn eldre enn ti år	Overgangs-stønad. Enslige forsørgere	Barn eldre enn tre år
Australia	Sole Parent Pension. Enslige forsørgere	Barn eldre enn 16 år	Parenting Payment. Fattige barnefamilier	Barn eldre enn 16 år
New Zealand	Domestic Purposes Benefit. Enslige forsørgere	Barn eldre enn 16 år	Domestic Purposes Benefit. Enslige forsørgere	Barn over 14 år (fulltid) Barn 6-13 år (deltid)
Storbritannia	Income Support	Barn eldre enn 16 år, eller 19 år i utdanning full tid	Income Support	Barn eldre enn 16 år, eller 19 år i utdanning full tid
Sverige	Sosialhjelp	Alle	Sosialhjelp	Alle
Danmark	Sosialhjelp	Alle	Sosialhjelp	Alle

7 Aktiveringspolitikk og sosialpolitikk

I denne rapporten har vi diskutert i hvilken grad seks land med ulike tradisjoner har igangsatt aktiveringspolitikk i forhold til enslige forsørgere i 1990-åra. Vi har diskutert hvilke virkemidler som har vært brukt i denne politikken, og fått fram en betydelig variasjon mellom landene. Aktiveringspolitikk har vært sentralt i alle landene, men *begrunnelsen* og *konteksten* har vært noe forskjellig. Vi har også diskutert i hvilken grad vektleggingen av aktivering har endret enslige forsørgeres yrkesdeltakelse. I dette avsluttende kapitlet skal vi gjøre to ting: først skal vi *oppsummere* noen hovedtrekk ved politikken i de ulike landene i den perioden vi har sett på. Deretter skal vi komme tilbake til de perspektivene vi trakk opp i kapittel 2, om *klassifisering av landene* langs dimensjoner som kvinners autonomi i velferdsstaten og forholdet mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid. Stemmer kartene som ble trukket opp mot slutten av 1980-tallet med terrenget slik det var blitt ti år senere? Dette er tema i det siste avsnittet.

7.1 Aktiveringspolitikk: motivasjon og tiltak i seks land

I Norge ble aktivering («arbeidslinja») den overordnede målsettingen i politikken overfor enslige forsørgere på 1990-tallet. Dette skjedde som en logisk følge av den innsatsen som ble gjort for å legge til rette for kvinners yrkesaktivitet fra midten av 1980-tallet. Hvorfor skulle enslige forsørgere få støtte til å være hjemme i ti år eller mer, når mødre som levde i parforhold i så stor grad var yrkesaktive? Argumentene for å kreve yrkesaktivitet av enslige forsørgere var de samme som ble brukt for barnehager og skolefritidsordninger: at mødre ønsket å jobbe utenfor hjemmet, og at de burde hjelpes og støttes i å få til dette. At det var uheldig for mødre som for alle andre å være utenfor arbeidslivet i mange år. Ideologien bak den norske arbeidslinja for enslige forsørgere var en likestillingsideologi, som ble båret fram av markante og likestillingsbevisste kvinnelige politikere. Norge er likevel det eneste landet der arbeidslinja har medført et skarpt skille mellom enslige forsørgere som forventes å jobbe, og enslige forsørgere som «forventes» å være hjemme. Dette skillet går, etter 1998, ved det yngste barnets treårsdag. Eneforsørgere som har barn under tre år, får *mer* støtte etter omleggingen enn det de gjorde før. Eneforsørgere med barn over tre år får langt mindre. Hensynet til arbeidslinja er rendyrket i disse reformene, slik

at ingenting tyder på at dette er en politikk som søker å redusere antallet enslige forsørgere gjennom å gjøre livet vanskelig for dem.

Norge er det eneste landet i denne studien som opererer med et skarpt skille mellom enslige forsørgere som omsorgsarbeidere og lønnsarbeidere, som faktisk har økt «omsorgsinntekten» for noen enslige forsørgere. Både Australia og New Zealand innførte en aktiveringspolitikk ovenfor enslige forsørgere i en situasjon der den overordnede målsettingen var å redusere de offentlige utgiftene. Australias reformpolitikk innebar et kritisk blikk på de antakelsene om kjønn og kjønnsbasert arbeidsdeling som lå til grunn for landets velferdsordninger. Dette fikk også konsekvenser for enslige forsørgere, men Australia gikk denne veien med små skritt. Det viktigste aktiveringstiltaket var JET, et program som la hovedvekten på informasjon og rådgivning. I likhet med den norske overgangsstøtten ble også den australske Sole Parent Pension trappet ned gradvis etter hvert som den enslige forsørgeren økte sin inntekt. Det ble gjort lite i 1990-åra for å endre de økonomiske incentivene. Analysen av modellfamiliene tydet imidlertid på at enslige forsørgere i Australia har fått det vanskeligere gjennom 1990-åra, at inntektene deres har falt relativt til gjennomsnittslønningene enten de har vært i lønna arbeid eller ikke. Det er ingenting som tyder på at dette er resultat av en bevisst «anti-eneforsørger-politikk»; snarere er det en utilsiktet (men ikke aktivt motarbeidet) bivirkning av andre forandringer. Aktiveringspolitikken i Australia fulgte både av ønsket om å redusere de statlige utgiftene, og av ønsket om å avvikle ordninger som tok utgangspunkt i at kvinner var økonomisk avhengige av sine ektemenn.

I New Zealand var forpliktelsen til å få ned de statlige utgiftene enda sterkere enn i Australia, særlig etter valget av den høyre-radikale National-regjeringen i 1991. I New Zealand ble enhver form for økonomisk avhengighet, enten det var av betalinger fra en tidligere partner eller av velferdsstatens ytelser, sett på som illegitim. Der Australia iverksatte en «aktiveringspolitikk», gikk New Zealand løs på «velferdsavhengigheten». I budsjettet i 1991 ble Domestic Purposes Benefit kuttet med 14,5 prosent i reell verdi, noe som innebar en kraftig nedgang i levestandarden for enslige forsørgere som mottok støtte til livsopphold. Vi så også i modellfamilieanalysen at enslige forsørgere i New Zealand hadde de laveste inntektene relativt til gjennomsnittslønn i samfunnet, enten de var i lønna arbeid eller ikke. Dekningsgradene lå imidlertid rundt hundre i hele perioden, noe som tyder på at de mange komplekse tiltakene for å øke inntekten til lavlønte yrkesaktive eneforsørgere ikke helt har truffet blink.

I alle de tre landene som hadde tradisjon for en spesiell politikk ovenfor enslige forsørgere fant vi altså at aktiveringspolitikk var et hovedtema på 1990-tallet. Både Norge, Australia og New Zealand gikk bort fra å støtte enslige forsørgere som hjemmeværende mødre, mot å støtte dem som utarbeidende. Arbeidsmarkedsprogrammer var sentrale i denne politikken i alle de tre landene (Oppfølgingsordningen, JET, Compass). Forskjellene mellom disse arbeidsmarkedsprogrammene er likevel verdt å merke seg: der Australia og New Zealand rekrutterte offentlige tjenestemenn til å drive informasjonsarbeid, satset norske politikere på et samarbeid mellom offentlige etater, frivillige (og ubetalte) brukerkontakter og «hjelp til selvhjelp». Måten programmene opererer på, er altså svært forskjellige. Det norske programmet har også mer omfattende ambisjoner, og ønsker å bedre eneforsørgernes selvtillit og personlige økonomi i tillegg til å hjelpe dem ut i arbeidslivet. I tillegg til disse «myke» tiltakene ble retten til stønad til livsopphold strammet inn både i New Zealand og i Norge. New Zealand la stor vekt på skattefradrag og nye systemer for lønns subsidiering i forkant av denne innstrammingen, mens norske politikere har vist liten interesse for tiltak som skal gjøre lønnsarbeid mer fristende i økonomisk forstand.

Storbritannia er det eneste landet i denne studien der politikken i forhold til enslige forsørgere først på 1990-tallet ikke først og fremst handlet om aktiveringspolitikk. De konservative regjeringene som satt fram til 1997 innførte visse aktiveringstiltak, hvorav subsidiene til barnetilsyn i 1994 var den viktigste (som også synes godt i vår figur 5.4 i forskjellen i dekningsgrader mellom 1994 og 1996), likevel er hovedinntrykket fra denne perioden at regjeringen først og fremst ønsket å redusere antallet enslige forsørgere. Debatten dreide seg ikke så mye om å få enslige mødre ut i arbeid som den dreide seg om å få fedrene tilbake til familien. Dette er åpenbart i diskusjonen om barnebidragssystemet, og også i beslutningen om å kutte den eneste stønaden som var tilgjengelig for fulltids yrkesaktive enslige forsørgere. Labourregjeringen kom inn i 1997 med en ny agenda, der aktiveringspolitikk sto svært sentralt. Siden da har Storbritannia kommet til å likne mye mer på Australia og New Zealand, med et arbeidsmarkedsprogram for enslige forsørgere (the New Deal for Lone Parents) og et nettverk av lønns subsidier og skattefradrag. Storbritannia og Australia utmerker seg imidlertid som de eneste landene der det ikke stilles krav om yrkesrettet aktivitet før yngste barn har passert 16 år. I dette er de to landene klart forskjellige fra Norge.

Tradisjonelt har Sverige og Danmark skilt seg fra Norge i det at de har lagt til grunn siden 1970-tallet at alle voksne primært skal forsørge seg selv

gjennom lønna arbeid. I disse landene har det ikke kommet spesifikke nye tiltak for å aktivere enslige forsørgere på 1990-tallet. Danmark har riktignok ført en svært omfattende aktiveringspolitikk, men enslige forsørgere har ikke vært en viktig målgruppe. I Danmark har arbeidsledigheten vært høy – i nordisk sammenheng – gjennom mange år, og den nye aktiveringspolitikken var først og fremst innrettet mot å forhindre marginalisering av de langtidsledige. I Danmark har man i liten grad vært opptatt av hvorvidt enslige forsørgere og andre ønsker å jobbe, men man har sett den høye arbeidsledigheten som et samfunnsproblem. Tiltakene for å aktivisere de arbeidsledige har ikke bare rettet seg mot de arbeidsløse selv, men har involvert partene i arbeidslivet og også den yrkesaktive delen av befolkningen. Dette er en helt annen måte å tenke aktivering på enn de mer begrensede tiltakene vi har sett i Norge og de engelsktalende landene.

Mot slutten av 1990-tallet var altså aktiveringspolitikk den viktigste rettesnoren i politikken ovenfor enslige forsørgere i Norge, Australia, New Zealand og Storbritannia. Vi kan også si at dette var tilfelle i Danmark, selv om politikken her var mer implisitt: Danmark skiller ikke ut enslige forsørgere som en egen kategori. Det paradoksale er at i denne perioden har det klassiske «aktiveringslandet», den typiske to-forsørgerstaten Sverige, tilsynelatende satt politikken i rask revers. Ikke i noe land lønte det seg så dårlig for enslige forsørgere å være i lønna arbeid relativt til å motta stønad som i Sverige mellom 1994 og 1999. Det var heller ikke noe annet land der eneforsørgernes yrkesaktivitet falt like kraftig på 1990-tallet. I løpet av 1990-tallet ble det ikke satt i verk et eneste tiltak i Sverige med det eksplisitte formål å øke yrkesaktiviteten blant enslige mødre. Det er likevel ingenting som tyder på at dette forklares av at Sverige av en eller annen grunn har igangsatt en «anti-aktiveringspolitikk»: vi tolker disse resultatene som uintenderte og til dels ukontrollerbare konsekvenser av en økonomisk krise, konsekvenser som det tok til å oppdage i et land som ikke har tradisjon for å tenke på enslige forsørgere som en problemkategori. I Norge har dynamikken vært motsatt: de gode økonomiske tidene har gitt høy sysselsetting og også politisk handlingsrom. Aktivering av enslige forsørgere har vært en bevisst og villet politikk, ikke noe man er blitt tvunget til på grunn av sviktende offentlig økonomi.

Vi har ikke funnet klare sammenhenger mellom tiltakene for å øke eneforsørgernes yrkesaktivitet, og den faktiske yrkesaktiviteten. I fire av landene – Norge, Danmark, New Zealand og Storbritannia – var flere enslige forsørgere i lønna arbeid ved utgangen av 1990-årene enn på begynnelsen av tiåret. Tidspunktet for når endringene begynte å skje tyder imidlertid på at

nedgangen i den generelle arbeidsledigheten forklarer mer enn den statlige aktiveringspolitikken. Sverige illustrerer dette enda sterkere: de enslige forsørgernes yrkesaktivitet falt kraftig i nøyaktig samme periode som arbeidsledigheten øk i været. I denne perioden skjedde det ingen sentrale endringer i politikken som virket direkte inn på enslige forsørgeres situasjon. Australia er et særtilfelle i dette materialet. Her har eneforsørgernes yrkesaktivitet vært stabil i hele perioden, til tross for en kombinasjon av aktiveringspolitikk og fallende arbeidsledighet. Vi tar imidlertid forbehold for at de seneste resultatene våre er fra 1998/99, slik at vi har målt virkningene av politikken svært kort tid etter at de politiske endringene skjedde. Det kan hende vi vil se større utslag av aktiveringspolitikken på litt lengre sikt.

7.2 Kvinnerollen i sosialpolitikken

I kapittel 1 nevnte vi to viktige årsaker til at studier av enslige mødre er blitt viktige innen sosialpolitikken: for det første kan enslige mødres situasjon betraktes som et signal til alle kvinner om hvordan det går hvis de ikke skaffer seg og holder fast ved en ektemann. For det andre kan politikken overfor enslige mødre som omsorgsarbeidere og lønnsarbeidere oppfattes som en indikasjon på hvordan mødres rolle konstrueres mer generelt. I det første tilfellet handler problemstillingene om valgmuligheter i forhold til hvordan man ønsker å organisere familielivet sitt, i det andre tilfellet handler det om behandlingen av kvinners tradisjonelle sysler – omsorgsarbeidet – innen de avanserte velferdsstatene.

Problemstillinger knyttet til aktiveringspolitikk går direkte inn i den sistnevnte typen studier. Aktiveringspolitikk dreier seg jo nettopp om å endre balansen mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid, gjennom å oppmuntre enslige forsørgere til å bruke mer tid i arbeidslivet. Men problemstillinger knyttet til aktivering berører også kvinnenenes autonomi i velferdsstaten, i og med at rammene omkring «valget» mellom lønnsarbeid og omsorgsarbeid endres. Dette var et sentralt tema i diskusjonen omkring innstramningene i stønadsretten for enslige forsørgere i Norge, og også – enda sterkere – i debatten om kontantstøtteordningen. De som var mot kontantstøtte og mot langvarig stønadsrett for eneforsørgere, argumenterte med at egen lønnsinntekt var en forutsetning for autonomi. Tilhengere av mer omfattende overføringer til hjemmearbeidende la vekt på at det å være alene med små barn og full jobb er slitsomt, og mange jobber er vanskelige å kombinere med omfattende familieforpliktelser. De hevdet at det ikke nødvendigvis er slik at det å bruke mer tid i yrkeslivet styrker kvinners autonomi: riktignok

får de en egen inntekt, men de vil mangle overskudd til å bruke de mulighetene dette gir.

I kapittel 2 så vi at studiene som legger vekt på kvinners autonomi i velferdsstaten ofte brukte utbredelsen av fattigdom blant enslige mødre som den sentrale indikatoren. Fattige alenemødre indikerte at kvinner var avhengige av menn for å opprettholde en akseptabel levestandard. Disse forskerne tok gjerne ikke stilling til om levestandarden burde sikres gjennom høye overføringer til hjemmearbeidende alenemødre eller gjennom hjelp til å ta lønna arbeid – det sentrale var at det kom penger inn i husholdningen. Med vekten på aktiveringspolitikk kan vi komme til å se et skarpere skille mellom enslige forsørgere: de som kommer seg raskt i arbeid vil klare seg rimelig godt økonomisk, mens de som forblir hjemmeværende får det vanskeligere enn før. I neste omgang kan dette innebære at muligheten til å satse på et liv som enslig forsørger forbeholdes kvinner med utdanning og yrkeserfaring. Det blir tyngre å forlate ektemannen eller samboeren for en som jobber deltid i kassa på RIMI. Gjennom arbeidsmarkedsprogrammer skal riktignok kassadama hjelpes til å øke inntekten sin, men det sier seg selv at veien til full økonomisk uavhengighet blir tyngre. Å redusere støtten til hjemmeværende enslige forsørgere for å øke den «aktive», yrkesrettede innsatsen innebærer redusert støtte til det tradisjonelle kvinnelige livsløpet: kvinner som har satset på et slikt løp, taper. Framtidige analyser av fattigdom blant enslige forsørgere kan derfor komme til å gi andre utslag enn de vi har i dag, spesielt om disse analysene klarer å ta hensyn til eneforsørgernes sosiale klasse.

«Den mannlige forsørgermodellen» (Lewis 1992, se kapittel 2) kjenne- tegnes av at gifte kvinner så å si automatisk defineres ut av arbeidsstyrken. Det forutsettes at de arbeider hjemme uten betaling – alle overføringer til familien kanaliseres gjennom ektemannen. I slike systemer gjøres ofte spørsmålet om hvorvidt enslige mødre skal forventes å jobbe eller ikke avhengig av deres ekteskapelige historie. Det typiske er at enker får stønad, mens andre kategorier ikke har noen automatisk stønadsrett (Skevik 2001, kap. 4). Det man i liten grad gjør innen denne modellen, er å diskutere retten til stønad i forhold til arbeidsbyrden i hjemmet. Det er forholdet til ektemannen som er det sentrale – arbeidet som gjøres i hjemmet er per definisjon uten offentlig interesse. Jeg har argumentert for (Skevik 2001, kap. 6) at Norge her skiller seg fra de stereotypiske mannlige forsørgerstatene, nettopp fordi stønader til enslige forsørgere er blitt begrunnet i at de gjør en viktig jobb i hjemmet. Forholdet til ektemannen og andre mannlige partnere ble sett på som irrelevant: som vi så i kapittel 2 har Norge aldri hatt en

separat enkepensjon, og alle enslige forsørgere har hatt samme stønadsrett siden 1981.

Hvis mødre per definisjon er unntatt forpliktelsen til å forsørge seg selv (fordi, som William Beveridge skrev, «de har andre forpliktelser») mens enslige kvinner ikke er det, må politikere treffe et valg i forhold til enslige mødre: skal de behandles som mødre eller som enslige kvinner? Får de status i politikken som «mødre», fritas de fra plikten til selvforsørgelse så lenge de har hjemmeboende barn. Det som har skjedd på 1990-tallet i de engelsktalende landene i denne studien er at det for første gang er skapt en bevissthet rundt *aldersgrenser*. Nå stilles det spørsmålsteget ved antakelsen om at en mamma er en mamma, at hun har samme plikter og ansvar enten barnet er 2 eller 22. Det er kanskje ikke nødvendig å betale en enslig mor stønad for at hun skal være hjemme og ta imot sin 25 år gamle student når han kommer hjem fra lesesalen, men det kan være nødvendig å betale henne stønad for å være til stede for en sjuåring med korte skoledager. Det er kanskje fint for førskolebarn å være hjemme hos mamma hele dagen, men når barnet begynner på skolen forandrer også mors hverdag seg. Alle de tre engelsktalende landene i denne studien begynte på 1990-tallet å differensiere innsatsen ovenfor enslige forsørgere etter barnets alder. JET-programmet i Australia, for eksempel, retter seg først og fremst mot stønadsmottakere med barn i skolealder (med mindre stønadsmottakeren er tenåring). Australia har ikke satt i verk noen aktiveringstiltak for enslige forsørgere som har førskolebarn. Compass-programmet i New Zealand retter seg mot enslige forsørgere med barn eldre enn 5, det samme gjør det britiske New Deal. New Zealand har gått ett skritt videre, og innført plikt til å søke deltidsarbeid for enslige forsørgere med barn eldre enn 6 år, og heltidsarbeid for dem med barn eldre enn 14.

I Norge har stønadene til enslige forsørgere alltid tatt utgangspunkt i arbeidsbyrden i hjemmet. Her har det å finne en aldersgrense for barn alltid vært det vanskelige punktet i stønadsordningene for enslige forsørgere. Regelen som gjaldt fra 1980 til 1998, at retten til stønad bortfalt når yngste barn passerte ti år, ble innført forholdsvis tilfeldig. Det var ingen prinsipiell debatt i forkant av denne presiseringen av lovverket, verken i Stortinget eller noe annet sted. Det som skiller Norge fra de engelsktalende landene var for det første en lavere aldersgrense – 10 år versus 16/ 19/ 25 – og for det andre bevisstheten om at det var barnets konkrete behov som skulle avgjøre retten til stønad. I Norge var det derfor ikke noe nytt at det fantes en aldersgrense, det nye var at den ble kraftig senket. I Norge fritas nå enslige forsørgere fra plikten til å jobbe utenfor hjemmet så lenge de har barn under tre år. De som

har barn eldre enn dette har bare rett til overgangsstønning på visse betingelser, og de kontaktes også av Oppfølgingsordningen for enslige forsørgere.

Studier som konsentrerer seg om omsorgsarbeid og 'den mannlige forsørgermodellen' grupperer ofte Norge sammen med Storbritannia, Australia, New Zealand (cf. kapittel 2). Dette er land som har nølt sterkt med å oppmuntre/ presse mødre til å ta lønna arbeid. Denne grupperingen er problematisk hvis vi tar på alvor at det er sentral forskjell mellom å basere stønadene på mottakernes ekteskapelige status, og å basere dem på arbeidsbyrden i hjemmet (Skevik 2001, kap. 6). Viktigere i denne sammenhengen er det at analysen i denne rapporten tyder på at Norge og i noen grad New Zealand har forlatt denne gruppa i løpet av 1990-tallet. Enslige forsørgere utsettes nå for et sterkt press i begge land om å ta lønna arbeid mens de enda har relativt små barn. Også Storbritannia og Australia legger atskillig større vekt på å oppmuntre til lønnsarbeid enn de gjorde tidligere, men i disse landene har man (foreløpig) ikke kuttet i retten til stønad. Den sentrale skillelinjen i dag er altså ikke om landene behandler enslige forsørgere som «mødre» eller «lønnsarbeidere» (cf. OECD 1993, Duncan og Edwards 1997), men på hvilke betingelser de utbetaler stønad til enslige forsørgere med barn utover de første småbarnsårene. I så fall utgjør Sverige og Danmark et «regime» (ingen rettighetsbasert stønad til livsopphold utover vanlig foreldrepermisjon), Norge og New Zealand et annet (ubetinget rett til stønad til yngste barn er 3–6 år) og Storbritannia og Australia et tredje (ubetinget stønad til livsopphold til yngste barn er 16 år). Likevel, alle landene i denne studien *konvergerer mot økt vekt på aktivering* for enslige forsørgere. Det kan være mer interessant å studere utviklingsprosesser, virkemidler og resultater over tid, enn å gruppere landene etter en enkelt indikator.

7.3 Avslutning

I Norge og New Zealand mister nå enslige forsørgere i prinsippet stønaden når barnet faller for aldersgrensa på 3 eller 6 år. I Norge kan de riktignok gå til sosialkontoret, som i Sverige og Danmark, men i så fall underkastes de sterke forventninger om å lete etter arbeid. Dette innebærer at enslige forsørgere i Norge, Sverige, Danmark og New Zealand har små muligheter til å gjøre egne valg av tilpasning mellom omsorgsarbeid og lønnsarbeid. Kravet om yrkesaktivitet er i prinsippet absolutt – selv om det i New Zealand «bare» kreves deltidsarbeid så lenge barnet er under 14. I Australia og Storbritannia stilles det derimot ingen direkte krav. Retten til stønad opprettholdes, og deltakelse i arbeidsmarkedsprogrammene er frivillig. I

denne forstand kan vi altså si at enslige forsørgere i Australia og Storbritannia beholder en større grad av autonomi enn sine medsøstre i New Zealand og de nordiske landene: i prinsippet bestemmer de selv når de skal gå ut i lønna arbeid.

Det er likevel problematisk å bruke autonomi-argumentet på denne måten. Et sentralt poeng er at unntak fra plikten til å forsørge seg selv må begrunnes. Hvorfor skal enslige mødre ha støtte til å være hjemmeværende i 16 år når mødre som lever i parforhold knapt får støtte i barnets første leveår? Hvis staten skal betale kvinner for å være hjemme med barn i årevis, hvorfor skal den ikke også gi for eksempel kunstnere stønad til å trekke seg ut av yrkeslivet for å dyrke sin kunst? Eller folk som driver utstrakt humanitært arbeid, hvorfor skal de måtte jobbe åtte timers dag – er ikke deres samfunnsmessige innsats like opplagt som innsatsen til ei hjemmeværende alenemor med en 14-åring? Hvorfor ikke like gjerne innføre borgerlønn for alle? Med mindre man går inn for borgerlønn, eller man mener at morskallet er hellig og fritar fra enhver annen aktivitet enn den som er knyttet til hjem og familie, må man begrunne retten til stønad med at enslige forsørgere er i en spesiell situasjon. Det er altså ikke nødvendigvis autoritært å frata enslige forsørgere retten til å velge å være hjemme når de har barn over en viss alder: hvis «retten til å være hjemme» ikke lar seg begrunne utfra barnets behov, er det rimelig å spørre hvorfor enslige forsørgere skal ha en slik rett når ingen andre har det. Men hvis det ikke samtidig legges til rette for at barnet skal ha et omfattende og trygt tilsyn mens forsørgeren er på jobb, er det politikerne som har et forklaringsproblem. Barn i fire/ femårsalderen har et opplagt behov for kontinuerlig tilsyn. Hvis en regjering bestemmer at foreldrene ikke skal føre dette tilsynet, så må det legges til rette for at noen andre gjør det. Aktiveringspolitikk ovenfor mennesker med omsorgsforpliktelser må nødvendigvis bestå av mer enn tilbaketrekking av rettigheter.

I denne rapporten har vi gått lite inn på hva de enslige forsørgerne i de ulike landene selv synes om den nye aktiveringspolitikken. Dette er også et tema vi har lite sammenlignbar kunnskap om. Mange enslige forsørgere vil imidlertid argumentere for at de *er* i en spesiell situasjon, at det *finnes* grunner til at de skal ha rettigheter som foreldre som lever i parforhold ikke har. Som enslige forsørgere er de allerede sårbare, de har ofte vært gjennom et vanskelig brudd, de har barn som må venne seg til en ny situasjon og som kanskje savner faren sin. De lave yrkesaktivitetsratene i noen av landene i denne undersøkelsen tyder på at aktiveringspolitikken vil møte motstand. Motstanden mot å gå ut i lønna arbeid fanges opp i dette sitatet fra en enslig mor i New Zealand, et land med svært lav yrkesdeltakelse:

Hvis jeg arbeidet full tid ville jeg bare være en halv mor, og det er bare en fjerdedel av to foreldre, ikke sant (sitert i Uttley 2000:454)

Motstanden begrunnes i oppfatninger om hva som er best for barna, om hva som er et godt familieliv. Politikk kan forandres raskt, men forestillinger om det gode familieliv kan ta generasjoner å endre.

Summary

This report is about activation policies for lone parents in six countries in the 1990s. The countries in question are Norway, Sweden, Denmark, Australia, New Zealand and the UK. We define activation policies as policies that make paid employment more *tempting* through increasing the difference in disposable incomes between low-paid workers and recipients of social assistance, policies that make employment *possible* through education and labour market programs, and policies that make employment *necessary* by restricting benefit eligibility. The report explores three empirical research questions:

- Has activation policies been an explicit aim of policies toward lone parents in each country?
- To the extent activation has been emphasised, what measures have been used?
- What are the connections between activation policies and lone parents' labour market participation rates?

More theoretically, we ask how the changes in policies toward lone parents in the 1990s should affect the way in which we think about social policy. Should we see the changes that have happened as minor adjustments, or as more fundamental alterations?

Data for this project have been collected through a network of national informants. The first data collection was undertaken in 1992, the last one in 1999. The informants have provided us with data about the demographic and political situation in their country, and have also collected matrix data for the model family analysis. The 'model family'-method in comparative social science implies outlining some key family types, and ask the informants to calculate the disposable income of a family with these characteristics in their country. In these calculations, wages, taxes and monetary transfers are taken into account. The aim is to compare policies in different countries in a consistent way. The unique advantage of this study is that it represents the first attempt to use model family data over time. Since we have data from four different points in time, we can make within-country as well as cross-national comparisons. The model family analysed here is a lone parent family with one child aged 2 years 11 months.

The six countries studied have traditionally treated lone parents in quite different ways. Sweden, Denmark and the UK have not recognised lone parent families as a distinct category of claimants, but have given them entitlements within the general system of transfers to poor families. Norway, New Zealand and Australia have had separate benefits for this group for several years: transitional allowance (*overgangsstønad*) in Norway, Domestic Purposes Benefit in New Zealand, and Sole Parent Pension in Australia. Moreover, Sweden and Denmark have since the 1970s had a commitment to encouraging lone parents to provide for themselves, while policies in the other countries have been much more ambivalent in this respect. The historical context for the 1990s activation policies is therefore quite different in the different countries.

Chapter 3 provides an overview of demographic changes in the six countries in the 1990s. The main picture is that the traditional family is losing ground in all the six countries. Divorce rates are high, and the proportion of births to unmarried parents is rising. The number of lone parents increased during the 1990s. In all countries the teenage birth rate has fallen, but New Zealand and the UK stand out with comparatively high proportions of lone mothers under 25. Labour market participation rates varied both between countries and over time. Throughout the entire period a higher proportion of lone parents were in employment in the Nordic than in the English-speaking countries. There is also a clear division between the Nordic and the English-speaking countries when it comes to poverty rates. Lone parents in Australia, New Zealand and the UK are far more vulnerable than lone parents in Norway, Sweden and Denmark.

Chapter 4 discusses economic and political conditions for activation policies in each country. Norwegian politicians had considerable freedom of action, particularly due to oil revenues. Also, successive governments since the 1980s were committed to policies that encouraged mothers to combine earning and caring responsibilities. Sweden was going through a deep economic recession in the early 1990s, and was therefore forced to lead a policy of necessity. The main aim of 1990s policies in Sweden was to get public finances back on their feet while maintaining a reasonable fairness of distribution. Danish policies were strongly activation-oriented throughout the period, but no measures were directed specifically at lone parents. In Australia benefits for lone parents were incorporated into the benefit scheme for all poor families with children, while the underlying thought throughout the period was to encourage labour market participation. New Zealand went furthest in reforming the social security system, with reduction of state

expenditure as the main aim. This meant that benefits for lone parents were questioned, and the recipients were put under strong pressure to find other ways to provide for themselves. Something similar happened in the UK, but here lone parents came under an even stronger moralist attack, being accused of «irresponsibility». Only after 1997 did the UK get a government that emphasised activation for lone parents.

Policies to make paid employment more *tempting* implies increasing the disposable income of lone parents in low-paid employment relative to that of lone parents in receipt of social assistance. To discuss the extent to which the countries have succeeded in doing this, we present the model family analysis in chapter 5. Here we find no distinct patterns. Replacement rates have increased in Sweden, they have been stable in Norway and in New Zealand, falling slightly in Denmark and Australia, and falling strongly in the UK. The UK is therefore the only country that has succeeded in leading a clear activation policy by this measure, through increasing the incomes of low-paid working lone parents while at the same time decreasing the incomes of lone parents on benefits. Sweden, apparently, has done the opposite, but this must be understood on the background of the country's difficult economic situation in the period. Despite a wide range of tax credits and low wage subsidies, replacement rates in Australia and New Zealand have remained stable or sunk only very little.

Four of these countries have placed considerable importance on policies to make paid employment *possible*. Norway, the UK, Australia and New Zealand have all implemented so-called labour market programs in order to help lone parents take up paid employment. The English-speaking countries have done this by recruiting caseworkers to give benefit recipients work-focused information and advice. The Norwegian program, *Oppfølgingsordningen for enslige forsørgere* (OFO), emphasises the cooperation and active involvement of public services, voluntary «mediators» (*brukerkontakter*) and lone parents themselves. The Norwegian program also has wider ambitions than its counterparts in the English-speaking countries, aiming to increase lone parents' self-esteem and financial situation in addition to helping them take up employment.

Two countries, Norway and New Zealand, have also made employment *necessary* for lone parents through a curtailment of their benefit eligibility. In Norway the right to benefit was reduced to a maximum of three years in standard cases, while lone parents under the old rules could receive benefits as long as they had children under ten. In New Zealand, lone parents are now required to work part time in order to receive benefits after their youngest

child's 6th birthday. When the youngest child turns 14, they are required to work full time. Previously, lone parents in New Zealand had an unconditional right to benefits as long as they had children under 16. Sweden and Denmark have never had separate rights-based benefits entitlements for lone parents, so in these countries paid employment has always been a necessity.

We have not found any clear links between activation policies and actual employment rates. In four of the countries – Norway, Denmark, New Zealand and the UK – lone parent's employment rates have increased during the 1990s. The timing of this increase, however, suggests that falling unemployment rates is a stronger explanation to this phenomenon than changing policies. The Swedish case illustrates this most clearly: lone parent's employment rates fell rapidly in the same period when unemployment rates escalated. There were no policy changes in this period that can explain this changed behaviour of lone parents. The Australian case is unusual. Here lone parent's employment rates have been stable throughout the period, despite a combination of falling unemployment rates and activation policies. It should however be noted that our latest data refer to 1998/99, which was only shortly after the implementation of concrete activation measures in most countries. We may see stronger effects of this policy shift when the measures have been in place for longer.

The changing policies towards lone parents in Norway, the UK, Australia and New Zealand are crucial. This implies that the models for women's inclusion in the welfare state developed with reference to policies in the 1980s must be rethought. There is a *convergence* among all the countries in this study, toward an increased emphasis on activation even for mothers with relatively young children. The debate on gender and welfare state policies must reflect this.

Referanser

- Baklien, Bergljot, Ellingsæter, Anne Lise og Gulbrandsen, Lars (2001), *Evaluering av kontantstøtteordningen*. Oslo: Norges Forskningsråd
- Barnes, H., Day, P., and Cronin, N. (1998), *Trial and Error: a review of UK Child Support Policy*. London: FPSC/ the Nuffield Foundation
- Beck, Ulrich and Beck-Gernsheim, Elisabeth (1995), *The Normal Chaos of Love*. Cambridge: Polity Press
- Bennett, Fran (1997), *Child Support: Issues for the Future*. London: Child Poverty Action Group
- Björnberg, Ulla (1997), «Single Mothers in Sweden: Supported Workers who Mother», i Duncan, S. and Edwards, E.(red), *Single Mothers in an international Context: Mothers or Workers?* London: UCL Press
- Boston, Jonathan (1999), «Targeting Social Expenditure in New Zealand: An Evaluation of the Current Social Policy Regime. *Social Policy and Administration* 33 (5): 516–533.
- Bradbury, B. og Jantti, M.. (1999) *Child Poverty Across Industrialised Countries*, Innocenti Occasional Paper, Economic and Social Policy Series, No 71, Florence: UNICEF International Child Development Centre.
- Bradshaw, Jonathan og Millar, Jane (1991), *Lone parent families in the UK*. Social Security Research, Report no. 6. London: HMSO.
- Bradshaw, J., Ditch, J, Holmes, H og Whiteford, P (1993), *Support for Children: a comparison of arrangements in fifteen countries*. London: HMSO
- Bradshaw, Jonathan, Kennedy, Steven, Kilkey, Majella, Hutton, Sandra, Corden, Anne, Eardley, Tony, Holmes, Hilary, Neale, Joanna (1996), «*Policy and the Employment of Lone Parents: a comparison of policy in 20 countries*». London: SPRC
- Bradshaw, J., Terum, L-I and Skevik, A. (2000), «Lone Parenthood in the 1990's: New Challenges, New Responses?» Paper presentert på The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25–27 September 2000
- Cass, Bettina (1992) «Caring Work and Welfare Regimes: Policies for Sole Parents in Four Countries», i Shaver, Sheila (red): *Comparative Perspectives on Sole Parents Policy: Work and Welfare*. SPRC Reports and Proceedings, No. 106. University of New South Wales.

- Cass, Bettina (1994), «Citizenship, work and welfare: the dilemma for Australian women». *Social Politics* 1 (1): 106–24.
- Castles, Francis (1985), *The Working Class and Welfare: Reflections on the Political Development in Australia and New Zealand, 1890–1980*. Sydney: Allen and Unwin
- Castles, Francis (1996), Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand», I Esping-Andersen, G. (red), *Welfare States in Transition*. London: Sage
- Castles, Francis and Mitchell, Deborah (1993), “Worlds of Welfare and Families of Nations», i Castles, F. (red), *Families of Nations*. Aldershot: Dartmouth
- Dahl, Grete (1993), «Enslige forsørgere». In *Sosialt Utsyn 1993*, Oslo/Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå
- Dahl, Tove Stang (1994), “Ekteskapet, den moderne husmannskontrakten. Noen kvinnerettslige problemstillinger», i Dahl, T-S: *Pene piker haiker ikke*. Oslo: Oslo University Press
- Daly, Mary (1994), «Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach», in Sainsbury, D. (ed): *Gendering Welfare States*. Sage 1994.
- Danielsen, Kirsten (1998), *Alenemødre og overgangsstønad*. NOVA-rapport 28/1998
- Ditch, John, Barnes, Helen and Bradshaw, Jonathan (1996), *European Observatory of National Family Policies: A Synthesis of National Family Policies 1995*. York: SPRU
- Drøpping, Jon Anders, Hvinden, Bjørn and Vik, Kirsten (1999), “Activation policies in the Nordic countries». I Kautto, M. m. fl. (red.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge
- Duncan, Simon S. and Edwards, Rosalind (eds.) (1997), *Single mothers in an International Context: Mothers or Workers?* London: UCL Press.
- Duncan, Simon S. and Edwards, Rosalind (1999), *Lone mothers, paid work and gendered moral rationalities*. Basingstoke: Macmillan
- Eardley, T, Bradshaw, J, Ditch, J, Gough, I and Whiteford, P (1996), *Social assistance in the OECD countries: Synthesis Report*. Department of Social Security Research Report, nr. 46. London: HMSO
- Edwards, Rosalind og Duncan, Simon (1996), «Rational economic man or lone mothers in context? The uptake of paid work», i Bortolaia Silva, Elizabeth (red.): *Good Enough Mothering? Feminist perspectives on lone motherhood*. London: Routledge.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Geldof, Dirk (1999), «New Activation Policies: Promises and Risks». *Linking Welfare and Work*, European Commission for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg.
- Gelpi, B., Hartsock, N., Novak, C. og Strober, M. (red) (1984), *Women and Poverty*. Chicago: University of Chicago Press
- Glennerster, Howard (1995), *British Social Policy Since 1945*. Oxford: Blackwell
- Goldberg, G.S og Kremen, E. (red) (1990), *The Feminization of Poverty: Only in America?* New York: Praeger Publishers
- Goodger, Kay (1998), «Maintaining Sole Parent Families in New Zealand: an Historical Review», i *Social Policy Journal of New Zealand*, nr. 10, juni 1998, s. 122–153
- Goodger, K. and Larose, P. (1998) 'Changing expectations: Sole parents and employment in New Zealand'. Paper presentert på the 6th Australian Institute of Family Studies Conference, Melbourne, Australia.
- Goul Andersen, Jørgen (1999), «Fra krise og konsolidering til overflod og omstrukturering?» i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 2 (4), s. 190–210
- Hatland, Aksel (1992), *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Oslo University Press
- Hatland, Aksel og Johannesen, Tore (1985), Trygd, skatt og arbeidsinntekter. INAS-notat 85:5, 1985
- Heikkilä, Matti (1999), «A Brief Introduction to the Topic», i *Linking Welfare and Work*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Hobson, Barbara (1990), «No exit, no voice: Women's economic dependency and the welfare state.» *Acta Sociologica*, 33:235–50
- Hobson, Barbara (1994), Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender. I Sainsbury, D. (red): *Gendering Welfare States*. Sage 1994
- Hobson, Barbara and Takahashi, Mieko (1997), «The parent-worker Model: Lone Mothers in Sweden», i Lewis, Jane (red.) *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*. London: Jessica Kingsley publishers
- Kammerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn: *Mothers Alone. Strategies for a Time of Change*. Auburn House Publishing Company. Dover, Massachusetts, 1988.

Kamerman, Sheila V. and Kahn, Alfred J (1989), «Single-parent, female-headed families in Western Europe: Social change and response», i *International Social Security Review* 1–89, pp. 3–35

Kiernan, Kathleen, Land, Hillary and Lewis, Jane (1998), *Lone Motherhood in Twentieth-Century Britain*. Oxford: Clarendon Press.

Kilkey, M. and Bradshaw, J. (1999) 'Lone mothers economic well-being and policies', i Sainsbury, D. (red), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.

Kjeldstad, Randi and Rønsen, Marit (2000), «I gode og onde dager – enslige forsørgere på et arbeidsmarked i endring.» Paper presented at the Social Security Seminar, 30.11–01.12 2000, Radisson SAS Plaza Hotel, Oslo

Koren, Charlotte (1997), *Trygd og omsorgsarbeid*. NOVA-rapport 1997:17

Korpi, Walter and Palme, Joakim (1998), «The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in western countries». *American Sociological Review* 63, pp. 661–87

Langan, Mary and Iona Ostener (1991), «Gender and Welfare. Towards a comparative framework», i Room, Graham (red): *Towards a European Welfare State*. School for Advanced Urban Studies, Bristol 1991.

Leira, Arnlaug (1992), *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge University Press.

Leira, A. (1998), «Caring as Social Right: Cash for Child Care and Daddy Leave» i *Social Politics*, vol. 5, no. 3, s. 362–378.

Lewis, Jane (1992), «Gender and the development of Welfare Regimes". I *Journal of European Social Policy* 1992 2(3), s.159–173.

Lewis, Jane (1997a), «Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts», i *Social Politics. International Studies in Gender, State, and Society*, vol. 4, no 2, s. 160–178.

Lewis, Jane (red.) (1997b), *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*. London: Jessica Kingsley publishers

Lewis, Jane, med Barbara Hobson (1997), «Introduction», i Lewis, Jane (red.) *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*. London: Jessica Kingsley publishers

Lister, Ruth (1994): «'She has other duties' - Women, citizenship and social security». I Baldwin, Sally and Jane Falkingham (red): *Social Security and Social Change. New Challenges to the Beveridge Model*. Harvester Wheatsheaf 1994.

Lister, Ruth (1996), «Back to the family: Family policies and politics under the Major government", i Jones, H. and Millar, J (red), *The Politics of the Family*. Aldershot: Avebury.

Lundborg, Per (2000), "Nittioalets förlorare». *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 6 (4):235–247

Mackay, Ross (1998), «Targeting in Social Security: the New Zealand Experience». Paper presentert på the 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem, januar 1998

Marklund, Staffan og Nordlund, Anders (1999), «Economic problems, welfare convergence and political instability». I Kautto, M. m. fl. (red.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge

Marsh, Alan (2001 – under publisering), «Helping British Lone Parents Get and Keep Paid Work». I Jane Millar and Karen Rowlingson (red), *Lone Parents, Employment And Social Policy: Cross-National Comparisons*. Bristol: Polity Press

Marshall, T.H. (1956) «Citizenship and social class", In Marshall, T.H., *Class, Citizenship and Social Development. Essays by T. H. Marshall*. New York: Anchor Books

McHugh, Marilyn and Millar, Jane (1997), "Single Mothers in Australia: Supporting Mothers to Seek Work», i Duncan, S. and Edwards, E.(red), *Single Mothers in an International Context: Mothers or Workers?* London: UCL Press

Millar, Jane (1996), «Mothers, workers, wives: comparing policy approaches to supporting lone mothers», i E. Bortolaia Silva (red): *Good Enough Mothering? Feminist perspectives on lone motherhood*. London: Routledge.

Millar, Jane (2000), «Welfare to Work for Lone Mothers: the UK New Deal». Paper presentert på konferansen «What Future for Social Security? Cross-national and multi-diciplinary perspectives. Universitetet i Stirling, 15–17 juni 2000.

Millar, Jane og Whiteford, Peter (1993), «Child Support in Lone-parent Families: policies in Australia and the UK». I *Policy and Politics* vol. 21, no. 1: 59–72.

Millar, Jane and Andrea Warman (1996), *Family obligations in Europe*. London: Family policy Studies Centre.

Morgan, Patricia (1995), *Farewell to the Family?* London: IEA

Murray, Charles (1984), *Loosing Ground: American Social Policy 1950–1980*. New York: Basic Books

Nixon, A. And McCulloch, F. (1994), "Facilitation of Sole Parents into Work», i *Social Policy Journal of New Zealand*, nr 2, juli 1994, s. 63–73

Nordisk Statistisk Årbok 2000

Nygaard Christoffersen, Mogens (1996), *Opvækst hos fædre – en sammenligning af 3–5 årige børns opvækst hos fædre og mødre*. Report no. 23, Copenhagen: Institute of Social Research

OECD (1993), *Breadwinners or Childrearers: the Dilemma for Lone Mothers*. Labour Market and Social Policy occasional papers No.12, OECD Paris.

OECD (1999), Labour force statistics, 1979–99

O'Connor, Julia S. (1993): «Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare regimes: theoretical and methodological issues». *British Journal of Sociology* no.3, 1993.

Orloff, Ann S. (1993), «Gender and the Rights of Citizenship: The comparative analysis of Gender Relations and the Welfare State.» *American Sociological Review* no.3, 1993.

Phoenix, Ann (1996), «Social construction of lone motherhood: a case of competing discourses», in E. Bortolaia Silva (ed.): *Good Enough Mothering? Feminist perspectives on lone motherhood*. London: Routledge.

Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge; Cambridge University Press

Pierson, Paul (red) (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press

Ploug, Niels (1999), «Cuts in and reform of Nordic cash benefit systems». I Kautto, M. m. fl. (red.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge

Plovsing, Jan (1990), *Socialpolitik i velfærdsstaten*. København, Handelshøjskolens Forlag: Nyt Nordisk Forlag.

Raymond, J. (1987), *Bringing up Children Alone: Policies for Lone Parents*. Issues paper no. 3, Social Security Review, Dept. of Social Security, Canberra.

Rochford, Mike (1995), «Evaluating the Compass pilot programme». I *Social Policy Journal of New Zealand* (5), Desember 1995, s. 163–172

Roseneil, Sasha and Mann, Kirk (1996), «Unpalatable choices and inadequate families: lone mothers and the underclass debate», in E. Bortolaia Silva (ed.): *Good Enough Mothering? Feminist perspectives on lone motherhood*. London: Routledge.

RTV (1996a), *Evaluering av nettverksprosjektene for enslige forsørgere – «På vei fra passivitet til selvforsørging»*. Utredningsavdelingen Rikstrygdeverket, rapport 8/96

RTV (1996b), *Evaluering av nettverksprosjektene for enslige forsørgere – «Tiltak og virkning»*. Utredningsavdelingen Rikstrygdeverket, rapport 10/96

Sainsbury, Diane (1996), *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press

Sainsbury, Diane (1999), «Gender and Social-Democratic Welfare States», i Sainsbury, D. (red.) *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press

Saunders, Peter (1999), «Social Security in Australia and New Zealand: Means-tested or just Mean?» I *Social Policy and Administration* vol 33 (5), s. 493–515.

Shaver, Sheila (1998), *Extension amidst Retrenchment – Gender and Welfare State Restructuring in Australia and Sweden*. SPRC discussion paper no. 92, Desember 1998

Shaver, Sheila (1999), «Gender Down Under: Welfare State Restructuring in Australia and Aotearoa/ New Zealand». I *Social Policy and Administration* vol 33 (5), s. 586–603.

Siim, Birte (1997), «Dilemmas of Citizenship in Denmark: Lone Mothers between Work and Care», i Lewis, Jane (red.) *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*. London: Jessica Kingsley publishers

Skevik, Anne (1998), «The State - parent-child-relationship after family break-ups: Child Maintenance in Norway and Britain». I vol. 4, Series of International Studies on Social Security: *The State of Social Welfare 1997*. Aldershot: Aldgate

Skevik, Anne (1999), Mothers, Carers, Wives and Workers: Lone Mothers in Norwegian Social Policy. I MIRE, *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Countries and France*, Vol. four: the Copenhagen conference Paris: MIRE

Skevik, Anne og Terum, Lars Inge (2000), «Lone Parents from Welfare to Work: Whose welfare? What work?» Paper presented at the SPA conference, University of Surrey Roehampton, 18–20. July 2000

Skevik, Anne (2001), *Family Ideology and Social Policy. Policies towards Lone Parents in Norway and the UK*. NOVA-Rapport 7/01

Skrede, Kari (1999), «Shaping Gender Equality – the Role of the State: Norwegian Experiences, Present Policies and Future Challenges». I MIRE: *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Countries and France*. Vol. four: the Copenhagen conference Paris: MIRE

SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskil*. Delbetenkande – Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm

Stephens, R, Frater, P. And Waldegrave, C. (2000), «Below the line: An Analysis of Income Adequacy 1984–1998». Graduate School of Business and Government Management Research Paper

St. meld. no. 35 (1994–95), *Velferdsmeldingen*

St. prp. nr. 1 (1993–94), *Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1994*

Stoltz, Pauline (1997), «Single Mothers and the Dilemma of Universal Social Policies.» *Journal of Social Policy*, 26 (4): 425–45

Syltevik, Liv (1996), *Fra relasjonelt til individualisert alenemoderskap. En studie av alenemødre som mødre, lønnsarbeidere og klienter i velferdsstaten*. Doktoravhandling, Universitetet i Bergen

Syltevik, Liv og Kari Wærness (1991), «Alenemødre med sosialhjelp i et 20 års perspektiv». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1991, s. 501–14.

Terum, Lars Inge (1993) *Stønad, samliv og sjølforsørging*. INAS-rapport 93:1

Therborn, Göran (1993), «The Politics of Childhood: The Rights of Children in Modern Times». In Castles; Francis G (ed), *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth

Torring, Jacob (1999), «Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State». *Journal of European Social Policy*, vol. 9 (1), s. 5–28

Uttley, Stephen (1999), «Child Support: the Limits of Social Policy Based on Assumptions of Knavery». I *Social Policy and Administration* vol. 33 (5), s. 552–567.

Uttley, Stephen (2000), «Lone Mothers and Policy Discourse in New Zealand». I *Journal of Social Policy* vol. 29 (3), s. 441–459

van Drenth, Annemieke, Knijn, Trudie og Lewis, Jane (1999), «Sources of Income for Lone Mother Families: Policy Changes in Britain and the Netherlands and the Experiences of Divorced Women». *Journal of Social Policy* 28 (4): 619–43.

Weale, A., Bradshaw, J., Maynard, A., Piachaud, D. (1984), *Lone Mothers, Paid Work and Social Security. A study of the Tapered Earnings Disregard*. Occasional papers on Social Administration no. 77, London: Bedford Square Press

Wennemo, Irene (1994), *Sharing the Costs of Children: Studies on the Development of Family Support in the OECD countries*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research

Whiteford, Peter (1997), «Patterns of benefit Receipt among Lone Parent Families: A Comparison of New Zealand, the United States and the United Kingdom». Paper presentert på konferansen *Beyond Dependency, A Watershed for Welfare*. Auckland, New Zealand, 16–19 March 1997

Whiteford, Peter (2000), «Lone Parents and Employment in Australia». Paper presentert på konferansen «Lone parents and employment: a cross national comparison of recent policy developments». Universitetet i Bath, 26–27 september 2000

Whiteford, Peter and Jonathan Bradshaw (1994), «Benefits and incentives for lone parents: a comparative analysis», in *International Social Security Review* 3–4 1994.

Winkler, C.C. (1996), *The Canary in the Coal Mine: Single Mothers and the Welfare State, the Swedish experience*. Doktoravhandling, Dept. of Sociology, University of Oregon.

Vedlegg: tabeller

Tabell A1. Disponible inntekter for enslige forsørgere med lønnsinntekt lik $\frac{1}{2}$ gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, 1992–1999, som prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Før og etter utgifter til barnetilsyn

	Netto disponibel inntekt etter skatter og overføringer				Netto disponibel inntekt etter skatt, overføringer og utgifter til barnetilsyn			
	1992	1994	1996	1999	1992	1994	1996	1999
Norge	78	77	77	77	66	71	72	74
Danmark		46	44	45		42	41	43
Sverige	53	48	44	44	50	44	40	40
Australia	62	62	59	59	57	59	54	53
New Zealand	46	47	47	48	38	36	36	36
Storbritannia	54	56	65	54	28	28	42	35

Tabell A2. Netto disponible inntekter for enslige forsørgere med ett barn under tre år som mottar full stønad til livsopphold, som andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, før utgifter til bolig,

	Netto disponibel inntekt før boligutgifter som andel av gjennomsnittlig årlig industriarbeiderlønn			
	1992	1994	1996	1999
Norge	56	53	52	65
Danmark		42	39	40
Sverige	34	33	40	39
Australia	35	35	33	34
New Zealand	36	35	35	33
Storbritannia	25	27	23	22

Tabell A3. Stønadenes dekningsgrader (netto disponibel inntekt som ikke-yrkesaktiv som prosent av netto disponibel inntekt som yrkesaktiv med halv gjennomsnittlig industriarbeiderlønn). Før og etter utgifter til bolig og barnetilsyn.

	Dekningsgrader etter skatt og overføringer				Dekningsgrader etter skatt/ overføringer, bolig- og barnetilsynsutgifter			
	1992	1994	1996	1999	1992	1994	1996	1999
Norge	72	70	67	84	85	75	72	84
Danmark		92	90	89		100	95	93
Sverige	64	69	91	89	68	75	100	98
Australia	56	56	57	58	61	59	61	64
New Zealand	78	74	74	69	95	97	97	92
Storbritannia	47	48	36	41	89	96	55	63