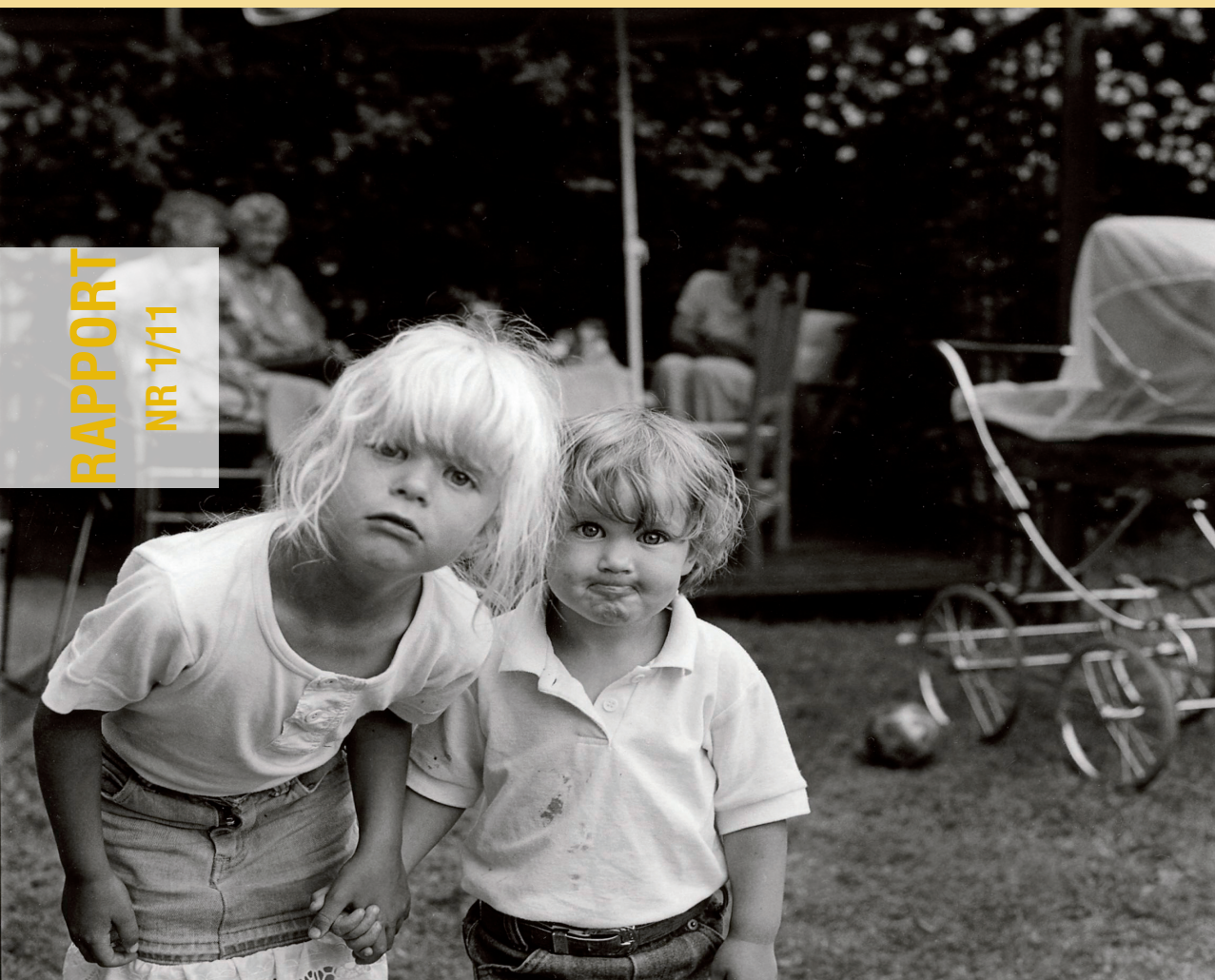


Familiepolitikkenes historie – 1970 til 2000

Gerd Vollset

RAPPORT
NR 1/11



Familiepolitikkenes historie – 1970 til 2000

GERD VOLLSET

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 1/2011

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 Kunnskapsdepartementet (KD).

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 velferds-samfunnets 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) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-370-0
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto:	© Annette Faltin / Samfoto
Desktop:	Torhild Sager
Trykk:	Allkopi

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.nova.no>

Forord

De familie- og samlivsformer som nordmenn lever sine liv innenfor har vært i rask og sterk endring. Noen ganger har regjeringer og politikktutforming vært en drivkraft bak utviklingen og dermed satt den politiske agenda. Andre ganger har politikken kommet på etterskudd, og nærmest bare lagt de formelle rammer rundt rådende praksis.

En viktig premiss for utviklingen har vært likestilling mellom kjønnene. Det har også foregått en prosess mot større likestilling mellom de ulike former for samboerskap, partnerskap og ekteskap, ikke bare med, men også uten kjønnsvariasjon. Barn, foreldre og småbarnsfamilier har hele tiden stått i sentrum. Perioden som behandles i denne rapporten starter med forarbeidene til en egen barnehagelov, og ender med at kontantstøtten blir innført og evaluert.

I denne utredningen følger Gerd Vollset framveksten av norsk familiepolitikk gjennom de siste 30 åra av forrige århundre. Hun har i den forbindelse benyttet seg av offentlige dokumenter, offisiell statistikk og ikke minst av resultatene fra den samfunnsvitenskaplige forskningen som har hatt en formidabel vekst i perioden. Dette omfattende materialet har hun tolket i lys av førstehåndserfaring med den politiske vedtaksprosess i egenskap av å ha vært en sentralt plassert byråkrat i det departementet som, under ulike navn, har hatt ansvaret for familiepolitikken.

Gerd Vollset hadde lønnet permisjon fra sin stilling i departementet for å gjennomføre denne utredningen. Hun søkte, og fikk arbeidsplass ved NOVA. Selv om NOVA først ble etablert i 1996, helt på slutten av perioden som omhandles, hadde også de fire opphavsinstituttene et nært samarbeid med dette departementet. Ofte var det nettopp Gerd Vollset som hadde ansvaret for å bruke forskningsresultater som allerede fantes eller å bestille forskning som belyste nye problemer. Flere av våre medarbeidere har derfor gjennom årene vært i konstruktive dialoger med nettopp Gerd Vollset. For oss som skal levere forskningsbasert kunnskap for politikktutformingen, har møtene og dialogene med Gerd Vollset alltid vært faglig givende og

inspirerende. Dette var fortsatt tilfellet i det året hun oppholdt seg her på NOVA. Vi er glade for at hun gikk løs på den store arbeidsoppgaven som dette var, og stolte over å kunne utgi dette viktige bidraget til den familiepolitiske kunnskapsutviklingen i NOVAs rapportserie.

NOVA, januar 2011

Magnus Rindal

Lars Gulbrandsen

Forfatterens forord

Familiepolitikk har sjelden blitt gitt en grundig behandling i politisk historieskriving. Få av de politiske biografiene og selvbiografiene som det har blitt stadig flere av i de siste årene, gir familiepolitikken noen framtrødende plass. Dette til tross for at endringene både i politikken og i hvordan familielivet leves, har vært store i denne perioden – større enn på de fleste andre områder. Etter over tretti år som departementsansatt med familiepolitikk som en av arbeidsoppgavene, var det derfor fristende å skrive et bidrag til den politiske historien på feltet.

Historien starter på det tidspunktet det politiske flertallet i Norge mente at en moderne familiepolitikk måtte ta et klarere utgangspunkt i større likestilling eller likeverd mellom menn og kvinner, mødre og fedre. Både retorikken og holdningene til konkrete reformer varierte mye mellom de ulike partiene og i offentligheten ellers, men en viss grunnleggende holdning om mer likhet mellom kvinner og menn som verdi må sies å prege hovedstrømningen i politikken sterkt på den tiden.

Målet har vært å skrive en faktautredning som kan gi nyttig og interessant bakgrunnsstoff om utviklingen i perioden både om de enkelte konkrete familiepolitiske tiltakene og sammenhengen mellom disse. Samtidig har det vært et poeng å vise at politikken av og til har gått foran, men også ofte kommet løpende etter i forhold til viktige samfunnsendringer.

De leserne jeg håper å nå er først og fremst ansatte i forvaltningen, kommunikasjonsmedarbeidere i alle fasonger, gjerne politikere og ikke minst elever og studenter innenfor samfunnsfag, jus og historie. For alle de litt yngre kan det være viktig av og til å bli minnet på at historien ikke startet bare noen år før tusenårsskiftet, og at den derfor ikke alltid kan finnes i sin helhet på nettet. Formen som er valgt, er korte underkapitler om avgrensede temaer, slik at man kan lese forholdsvis raskt om et bestemt familiepolitisk tiltak i en bestemt tidsperiode hvis det er behovet. Hvis noen derimot er ute etter en forholdsvis kortfattet gjennomgang av for eksempel barnehageutbyggingen gjennom tretti år, kan man følge den historien ved å gå

gjennom de ulike politiske periodene kronologisk. Det er også lagt vekt på at språket ikke skal kreve en spesiell fagbakgrunn.

Barne- og likestillingsdepartementet ga meg ett års fri med lønn for å skrive. I forhold til alminnelige departementale tidsfrister, følte dette i utgangspunktet som et hav av tid. NOVA stilte opp med intellektuell og relevant inspirasjon i arbeidshverdagen, praktisk hjelp, kontor og en aldeles utmerket bibliotekservice. Begge institusjoner skal ha stor takk. Lars Gulbrandsen var viktig både når det gjaldt å minne meg om den gode ideen når den først var tenkt, men stadig ble utsatt, og i tillegg som en god samtalepartner og støtte hele veien. Takk også til alle de ansatte på Institutt for samfunnsforskning og på NOVA som ga meg hjelp til å få en struktur på stoffet i en innledende fase, det samme gjelder Gro Hagemann og Turid Noack. I tillegg har Tove Friisø, Kari Skrede og Karin Stoltenberg lest noen deler og gitt nyttige kommentarer. Og en helt spesiell takk til Jan Fredrik Pedersen som uten annen bakgrunn i familiepolitikken enn alminnelig politisk interesse brukte en uke av ferien sin på å lese gjennom et tidlig utkast og komme med svært nyttige innspill. Det vises også til vedlegget som gir en oversikt over de tidligere kollegaene mine i departementet jeg hadde mer strukturerte samtaler med i begynnelsen av arbeidet for å friske på hukommelsen om saker, politikere og den departementale hverdagen den gangen. Og tilslutt må alle nåværende departementskollegaer i eget og andre departementer takkes for velvillig å ha stilt opp med diverse små og større opplysninger som er brukt til å få sammen en helhet.

Når jeg nå godt forsinket gir fra meg denne utredningen, skyldes det ene og alene min egen urealistiske planlegging. Rundt hvert hjørne fantes det spennende spørsmål som måtte undersøkes, og permisjonsåret gikk altfor fort. Stoffet var rett og slett mer omfattende enn beregnet. Mye kunne det vært skrevet mer utfyllende om. Så her er det rom for fordypninger, og problemstillinger nok til et vell av studentoppgaver på de ulike feltene.

Og det er absolutt bruk for videre forskning, for å kopiere den vanligste avslutningen i utredninger departementene mottar fra samfunnsforskningen når disse rapporterer på oppdrag de har utført.

November, 2010

Gerd Vollset

Innhold

Sammendrag	9
1 Hva er familiepolitikk?	9
1.1 Hva er familiepolitikk?	13
1.2 De viktigste kildene	16
2 Perioden fram til stortingsvalget 1977: Familiemelding og barnehagelov	19
2.1 En passende begynnelse? Familie- og forbrukerdepartementet blir nedlagt	19
2.2 Den aller første familiemeldingen som aldri ble drøftet i Stortinget	22
2.3 Abortspørsmålet – avgjørende for valgfriheten	24
2.4 Familiemelding og motmelding	26
2.5 Statsstøtte til barnehager før 1970 – en kort historisk gjennomgang	32
2.6 Førskoleutvalgets utredning	35
2.7 Barnehageloven	39
2.8 Politikk for foreldre i arbeidslivet. I: Fødsels- og omsorgspermisjon	44
2.9 Politikk for foreldre i arbeidslivet. II: Ikke 6-timersdagen, men deltidsarbeid	49
2.10 Eneforsørgerne som familietype	52
3 Slutten av 70-tallet (fram til 1981) – sosialdemokratisk familiepolitikk	57
3.1 En egen familieavdeling 1977	57
3.2 Likestilling kommer inn som en eksplisitt premiss for familiepolitikken	60
3.3 Avvikling eller reorganisering av det tradisjonelle tjenestetilbudet til familiene	63
3.4 Ensliges levekår. Er de først og fremst aleneboende eller ikke-gifte?	71
3.5 Familielovgivning ute av takt med moderne familieliv? I Samboerne	73
3.6 Familielovgivning ute av takt med moderne familieliv II: En felles barnelov	78
3.7 Barneombudet opprettes	82
3.8 Barnepolitikken: Barns oppvekstkår og «husker og busker»	85
3.9 Etter barnehageloven: Stortingsmelding om barnehager i 80-årene	87
4 Oppsummering av perioden 1970 til 1980	95
4.1 De viktigste endringene i hvordan folk levde	95
4.2 Utviklingen av de offentlige overføringene og økonomien i barnefamiliene i perioden	98
4.3 Hvilke resultater hadde så den utvidete familiepolitikken ført til så langt?	103
5 Høyrebølgen – første halvdel av 80-tallet (Willoch-regjeringen)	109
5.1 En borgerlig regjering etter nesten ti år med sosialdemokratisk familiepolitikk	109
5.2 Befolkningsutvalget. Trenger Norge en pronatalistisk politikk?	113
5.3 Økonomisk verdsetting av husmoren/omsorgarbeideren i hjemmet	118
5.4 En borgerlig familiepolitikk	121
5.5 Stortingets behandling av familiemeldingen	128
5.6 Utviklingen av overføringsordningene 1980 til 1985	133

5.7 Barnehagepolitikken: Kristen formålsparagraf og lavere prioritet til barnehageplasser med lang oppholdstid og til småbarn	136
5.8 Fritidshjem for småskolebarn – en ny stor utfordring for de kommunale budsjettene	141
6 Kvinneregjeringen – andre halvdel av 80-tallet. Gro strammer inn	147
6.1 Kvinneregjeringen.....	147
6.2 Hvem skal passe meg da? I Fødselspermisjonen	150
6.3 Hvem skal passe meg da? II «Barnehager mot år 2000»	154
6.4 Barnehagemarked og barnehagepris.....	157
6.5 Arbeidstiden – 6-timersdagen blir arkivert.....	162
6.6 Hvem skal passe meg da? III Mannsrollen	166
6.7 Husstandsfellesskap.....	170
6.8 Barnebidrag	174
6.9 Omsorgskjeden for barna – langtidsprogrammet for perioden 1989 til 1993	178
7 Familie- og forbrukerdepartementet gjenoppstår	183
7.1 Solveig Sollie samler virkemidlene i et nytt familie- og forbrukerdepartement.....	183
7.2 Den første kontantstøtten som ble til et småbarnstillegg	186
7.3 Familiepolitikken blir til barnepolitikk, og Matz Sandmann blir Norges første barneminister	191
8 Gro-perioden fra 1990 til 1996 – mindretallsregjeringer som skal fornye Norge .	195
8.1 Gro strammer inn.....	195
8.2 Ett års fødselspermisjon. Norge blir landet som er først ute med fedrekvote	199
8.3 Den vanskelige fleksibiliteten: Tidskontoordningen	204
8.4 Den nye ekteskapsloven	208
8.5 Foreldremekling	214
8.6 Utbygging av familievernkontorene og samling til én tjeneste.....	217
8.7 Partnerskapsloven	222
8.8 Modernisering av barneloven – uten bidrag.....	226
8.9 Seksåringene skal i skole	230
8.10 Barnehageutbyggingen på nittitallet – forberedelser til reform-97	235
8.11 Nittitallets familiemelding: NOU-en «Offentlige overføringer til barnefamiliene» ...	239
9 Kontantstøtten	243
9.1 Sentrumsregjeringen – nye verdier?	243
9.2 Ett år med kontantstøttedebatt	246
9.3 Utforming og gjennomføring – uenighet om det meste	250
9.4 «Barnehager til beste for barn og foreldre»	256
9.5 Fedrene inn i familien. I Selvstendig rett til fødselspermisjon for fedre	262
9.6 Barnetrygden utvides til 18 år	265
9.7 Fedrene inn i familien. II Etter skilsmissen: Bidrag	270
9.8 Evaluering av kontantstøtten: Foreløpige resultater	272
10 År 2000	279
Summary	283
Litteratur	289
Vedlegg 1	299

Sammendrag

Dette er en oversikt over utviklingen av norsk familiepolitikk i perioden 1970 og fram til år 2000. Framstillingen tar utgangspunkt i partienes programmer, og følger den politiske prosessen fram til vedtatt politikk enten dette dreier seg om lovendringer, bevilgningspraksis eller andre offentlige tiltak. De helt sentrale kildene i arbeidet har vært stortingspartienes programmer og offentlige dokumenter i form av offentlige utredninger, meldinger og proposisjoner fra regjering til Stortinget i tillegg til en del av de sentrale stortingsdebattene. Mye kunnskap er også hentet fra forfatterens mangeårige erfaring som departementsansatt. For beskrivelser og vurderinger av endringene i familielivet, samfunnsutviklingen generelt og de følgene politikken har fått, har SSBs publikasjoner og nettsider vært en viktig kilde, men også historisk litteratur, og ikke minst den etter hvert voksende samfunnsvitenskapelige forskningen på feltet.

Syttitallet begynte med at likestilling mellom kvinner og menn kom inn som en viktig politisk premiss for utviklingen av det som på den tiden ble kalt en ny og moderne norsk familiepolitikk. Inspirert av den internasjonale politiske utviklingen og sammen med den utdanningsekspløsjonen som preget sekstitallet og som nådde begge kjønn, var det ikke lenger mulig å føre en politikk som bygget opp under Norge som husmorland nummer en i Norden. Dette var det stor tverrpolitisk enighet om, spesielt blant kvinnene. De sosialdemokratiske regjeringene på syttitallet førte etter hvert en aktiv politikk på dette området, under slagordet valgfrihet, forstått som frihet for kvinner til å velge arbeid utenfor hjemmet selv om de også var mødre.

Før dette hadde familiepolitikken i hovedsak dreid seg om økonomien i barnefamiliene. Målet var å sikre at også barna fikk del av den voksende velstanden i samfunnet. Både barnetrygden, familiebeskatningsspørsmål og matvaresubsidier var viktige elementer i denne politikken. De nye politiske virkemidlene var tilrettelegging av arbeidslivet for arbeidstakere med foreldreforpliktelser og utbyggingen av et offentlig subsidiert barnetilsyn med god kvalitet. Dette fantes så å si ikke rundt 1970.

Det viktigste og dyreste enkelttiltaket var å innføre en svangerskapspermisjon med full lønn, det som senere er blitt døpt om i takt med utviklingen først til fødselspermisjon, og som nå heter foreldrepermisjon. Andre permisjonsrettigheter for foreldre som arbeidstakere, tilrettelegging av deltidsarbeid uten å lukke karriereveier og andre tiltak for å sikre kvinnene arbeidsmuligheter var også viktige elementer i denne politikken.

Det andre viktige innsatsområdet var utbyggingen av gode barnehager til en pris familiene hadde råd til å betale. Barnehageloven kom i 1975, og utviklingen på sektoren følges både når det gjelder lovregulering av tilbudet, antallet barnehageplasser, etterspørsel og pris. Etter hvert meldte også behovet for barnetilsyn til småskolebarna seg. Både barnetilsynet og arbeidslivspolitikken har vært viktige elementer i familiepolitikken i hele trettiårsperioden og er derfor gjengangere i den kronologiske framstillingen.

Allerede i løpet av syttitallet ble det klart at norsk familielovgivning ikke var tilpasset de nye familiepraksisene. Den tidligere veletablerte tidsrekkefølgen i familiedannelsen – først bryllup, så felles bolig og så barn ble endret for de fleste. En vanlig variant ble felles bolig, så barn og så bryllup. Samlivsbrudd og skilsmisser ble vanlig og akseptert. Åttitallet var preget av lovreformarbeid både knyttet til barneloven, ekteskapsloven og spørsmålet om hvordan det økende antallet samboere skulle behandles. I dette arbeidet var Norden som enhet en viktigere referanse enn europeisk samarbeid. Det ble vedtatt en ny felles barnelov som stort sett ga de samme reguleringene uansett om barna var født i eller utenfor ekteskap. Den langvarige debatten om samboerne startet. Den fikk etter hvert betydelige praktiske konsekvenser for det offentliges behandling av samboernes rettigheter og plikter, spesielt der disse hadde felles barn. Regelverket for gifte foreldre ble i stor grad gjort gjeldende også for disse familiene. Men noen egen samboerlov kom aldri. På det privatrettslige området ble det bare vedtatt en lov som regulerte adgangen til felles bolig ved oppløsning av slike samboerforhold, i form av en ny lov om husstandsfellesskap tidlig på nittitallet. Denne politiske debatten om samboerne gled også over i en debatt om parforhold mellom personer av samme kjønn, og dannet mye av bakgrunnen for at Norge som et av de aller første land i verden fikk en lov om partnerskap i 1993.

Men de ustabile familierelasjonene bekymret politikerne hele åttitallet, det samme gjorde de lave fødselstallene. Befolkningsspørsmålet ble tatt opp i

en offentlig utredning, men ble ikke fulgt opp med tiltak. Urolige økonomiske tider og stigende arbeidsledighet i de vestlige land førte til arbeidstidsdebatter med utgangspunkt i solidarisk å dele arbeidet. Norge fikk også sitt arbeidstidsutvalg, men fokus her ble hvilke arbeidstidsforkortelser vi kunne ha råd til når samfunnet manglet nok arbeidskraft og måtte prioritere strengt mellom ulike arbeidstakergruppers interesser når det gjaldt kortere regulær arbeidstid, hva enten dette dreide seg om dag, uke eller år. Svaret ble fleksibel pensjonsalder – som etter hvert senket gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet reelt – og økt fødselspermisjon. I arbeidstidsutredningen ble fleksibilitet som et positivt ladet ord i arbeidstidspolitikken introdusert.

Barnefamilienes økonomi var ikke lenger en så stor bekymring som tidligere når det stadig ble vanligere at begge foreldre bidro med arbeidsinntekter. På åttitallet var det særlig økonomien i aleneforeldrefamilien som sakk akterut, og antallet slike familier økte sterkt. Det ble mer og mer klart at mens familiepolitikken hadde hjulpet mødre ut av familiene, hadde den ikke på samme måte hjulpet fedrene inn i familien. Arbeidet med en politikk som skulle bringe fedrene inn i familien startet.

Utover nittitallet ble det tydeligere og tydeligere at barnehage til alle familier som ønsket det til en overkommelig pris var et mål det var urealistisk å nå før tidligst ved tusenårsskiftet. Dette selv om det ble tatt to politiske grep som reduserte barnehagekøen med to hele årskull – ett års fødselspermisjon og skolestart for seksåringer. Tilsyn med skolebarn ble overlatt til skolesektoren. Hovedtilnærmingen til hvordan få en tilstrekkelig barnehagedekning ble derimot ikke endret, modellen var fremdeles en modell med kommunalt ansvar for barnehageutbygging og et forholdsvis høyt stats-tilskudd per plass, en variant av det som på andre politiske felt er blitt kalt stykkprisfinansiering. Private barnehageeiere drev på nittitallet barnehager med bare statstilskudd og høy foreldrebetaling.

Da økonomien snudde i 1988–89 og ga vanskeligere tider, var det småbarnsfamiliene bekymringene konsentrerte seg om. De hadde fremdeles ikke adgang til barnepass til en rimelig pris – tvert i mot hadde foreldrebetalingen også i kommunale barnehager steget mye, og utbyggingen hadde ikke nådd de yngste barna enda. Rentene steg voldsomt, sammen med arbeidsledigheten, og mange nyetablerte familier slet økonomisk. Småbarnstillegget i barnetrygden ble introdusert, det gjorde det mulig for politikerne å ta

hensyn til småbarnsfamilien i budsjettene uten at barnetrygden måtte økes for alle familiene.

På nittitallet fikk vi også endelig en ny ekteskapslov. Den introduserte obligatorisk mekling om de viktigste spørsmålene som gjaldt barna for foreldre som skilte seg. Evalueringer viste at dette ga resultater for en ganske stor del av familiene i form av å bedre foreldresamarbeid etter skilsmissen. Allikevel var det klart at familieproblemer og -konflikter ødela mye for menneskene i dagliglivet. Nittitallet ble da også preget av en stadig økende offentlig innsats for å bistå familiene i å løse eller takle slike problemer bedre. Barnas ståsted ble mer og mer understreket. Familievernet ble rustet opp, det ble arbeidet mye med bedre rådgivning og kursing av familier med spesielle problemer, og å kunne tilby forebyggende tiltak. Det ble også drøftet og vedtatt endringer i både ekteskapsloven og i barneloven som skulle gjøre det lettere for de familiene som ikke håndterte det nye omskiftelige familielivet like godt som flertallet. Denne politikken har fortsatt etter tusenårsskiftet.

Den lange perioden med høy deltaking i arbeidslivet fra både mødre og fedre uten gode nok muligheter til å skaffe seg godt og rimelig barnetilsyn, kan nok forklare mye av bakgrunnen for at kontantstøtte til familier som ikke brukte barnehageplass, ble en politisk vinner ved valget i 1997. Mens motstanderne mente kontantstøtten ville ødelegge for tretti års likestillingsarbeid, mente tilhengerne at den endelig ville gi familiene valgfrihet. Denne gangen, i motsetning til 25 år tidligere, ble ordet valgfrihet brukt som synonym for økonomisk frihet for småbarnsforeldre – i realiteten mødre – til å bli hjemme med småbarna. Kontantstøtten forsinket barnehageutbyggingen for småbarna med noen år, men allerede kort etter tusenårsskiftet fortsatte den langvarige trenden med at stadig flere småbarnsforeldre arbeidet utenfor hjemmet. De endringene denne reformen førte med seg i familienes valg, var ikke spesielt store eller dramatiske etter evalueringene av reformen å dømme. Den ga mange av familiene i barnehagekø en viss økonomisk kompensasjon, og dessuten en tradisjonelt utsatt gruppe økonomisk, nemlig familiene med de helt små barna eller spesielt mange barn, en velkommen ekstrainntekt.

1 Hva er familiepolitikk?

1.1 Hva er familiepolitikk?

Det er rammene rundt samfunnets reproduksjon som gir mandat til familiepolitikken. Familiepolitikken handler derfor mye om barnefamiliene. Men det betyr ikke at den er begrenset til barnefamiliene. Det er nok å nevne ekte-skapslovgivningen, spørsmål omkring regulering av samliv mellom to personer av samme kjønn og de politiske diskusjonene om en politikk som ser spesielt på utfordringene for de som bor alene. Med dagens store vekt på at alle skal være med, hadde det kanskje vært bedre å kalle familiepolitikken slik den litt pragmatisk kan avgrenses i norsk politikk for husholdspolitik eller privatlivspolitik. Av alle personer i Norge levde 17 prosent i en enpersonshusholdning, 18 prosent i en topersonshusholdning og nær to tredjedeler i en husholdning bestående av tre eller flere personer ved tusenårsskiftet. 52 prosent av befolkningen levde i husholdninger med barn under 18 år.¹ Disse tallene har nok endret seg noen prosentandeler i retning av flere små husholdninger i løpet av tiden som har gått siden, men det endrer ikke på det faktum at de fleste fremdeles lever i hverdagen sammen med minst to andre.

Familielovgivning setter de legale rammene om familienes liv og vil derfor alltid være en viktig del av familiepolitikken. Og fordi barn koster både i form av omsorg og utgifter, vil også en del av familiepolitikken dreie seg om barnefamilienes økonomi, med stikkord som skatter og overføringer, utjevningpolitisk profiler og trygder. På syttitallet var for eksempel et spørsmål som skatteklasse to viktig fordi den ble antatt å virke negativt på de gifte kvinnenes sysselsetting. På slutten av åttitallet var småbarnsfamilien med dårlig råd et stort tema da store etableringskostnader i form av stigende boligpriser, svært høye renter og dyre barnehager virket sammen. Småbarnsforeldrene den gang var også yngre enn i dag, og mødrene hadde mindre fotfeste i arbeidslivet.

¹ Tall fra Statisk sentralbyrå basert på folketellingen 2001. Dessverre er kategoriene noe endret i de tallene som er publisert for senere år.

Dess rikere samfunnet blir, dess mindre vesentlig betydning vil universelle overføringer ha for mange familier. Det store flertallet av norske foreldre kan forsørge barna sine i dag på et nivå som blir ansett som akseptabelt. Samtidig er det å legge til rette for barns oppvekst en samfunnsoppgave, barna skal i vårt samfunn vokse opp til samfunnsdeltakere, ikke som foreldrenes arvinger og investering. I et slikt perspektiv kan det forsvares både å gi universelle overføringer til barnefamiliene, og at de viktigste tjenestetilbudene til barn som for eksempel utdanning på alle nivåer, blir drevet av det offentlige.

Fordi det vil variere hvilke offentlige tiltak som er strategisk viktige på et bestemt tidspunkt, vil den konkrete familiepolitikken innhold variere over tid. Den vil også variere med skiftende regjeringer og deres syn på balansen offentlig innsats og familienes eget ansvar, og den vil variere etter hvilke verdier som ansees som viktige å forsvare i forhold til pågående samfunnsendringer.

Når familiepolitikken skal beskrives over tre tiår, vil en historiefortelling bære preg av dette. Enkelte temaer vil gå igjen i nesten alle tidsperiodene i denne framstillingen. Barnehageutbyggingen er et eksempel på et slikt tema – i denne utredningen vil barnehagene ha et kapittel i så å si hver tidsperiode. Foreldrepermisjoner i forbindelse med fødsel og spedbarnsomsorg er en annen gjenganger, først som en historie for å få forlenget permisjonstida, deretter som en historie om å få fedrene inn i de minste barnas hverdag. Andre temaer vil bare dukke opp én eller et par ganger. Temaene er ordnet kronologisk etter resultat i den forstand at det er vedtakstidspunktet for en reform som stort sett bestemmer hvor omtalen er plassert, ikke når et forslag dukket opp for første gang eller ble utredet.

Men også politikk som vanligvis har helt andre ord enn familie foran bindestreken, kan i perioder sette svært viktige rammer for familienes liv. Mange vil plassere reform-97 – skolealderen senkes til seks år – som skolepolitikk. Det var reformen naturligvis også i ett perspektiv, men samtidig var det også en reform med store implikasjoner for familiepolitikken og familielivet. Den er derfor tatt med i denne framstillingen. Det er derimot ikke boligpolitikken, til tross for at sammenhengen bospørsmål og familiedannelser er intuitivt klar. Boligpolitikk og familiepolitikk bør derfor i

mange sammenhenger sees sammen. På åttitallet mente mange at reformene omkring åpningstidene i retning av det som ble kalt «et åpnere samfunn» var viktig familiepolitikk, allikevel er åpningstidspolitikken utelatt. Når det gjelder de avgrensningene som er valgt, er dette stort sett valg som knytter seg til at utredningen ikke skulle bli for omfattende.

Som alle vil kunne se bare ved å gå inn på regjeringens nettsider og titte på den stadige omorganiseringen av departementene med tilhørende omgrupperinger av hvilke politiske temaer som er plassert sammen på departementsnivå, skifter også oppfatningene om dette over tid. De fleste slike oppdelinger vil derfor være tidsbestemte og ha et pragmatisk preg.² Og de vil variere mellom land, selv land som ligger Norge nært kulturelt og i politiske tradisjoner. I europeiske land med en sterk tradisjon for at de eldre er familienes ansvar, er familiepolitikken ofte plassert sammen med et ansvar for eldrepolitikken. Samorganisering over tid fører til at spørsmålene sees i sammenheng, og slik kan omorganiseringer føre til at en får øye på nye sammenhenger. Men naturligvis kan det på samme måte føre til at andre sammenhenger overses eller går tapt.

En annen avgrensning av norsk familiepolitikk i den perioden vi her beskriver, er at familiepolitikken tema stort sett har vært politikk for «vanlige familier med vanlige barn».³ Det avgrenser familiepolitikken mot sosialpolitikk, mot helsepolitikk og mot barnevernspolitikk. God familiepolitikk kan forebygge, slik at et sosialt problem eller et helseproblem blir mindre. Samtidig viser disse skillelinjene at det mer er snakk om glidende overganger og hvilket perspektiv som velges, enn greit katalogiseringsarbeid med gjensidig utelukkende kategorier.

² I tillegg har vi de omorganiseringene som skjer mer eller mindre som en direkte følge av at en ny regjering skal få person- og/eller partikabaler til å gå opp.

³ En liten omskrivning av tittelen på et av Sosialdepartementets mest populære såkalte småskrifter, en serie som ble utgitt i 1965. «Vanlige vansker med vanlige barn» av Åse Gruda Skard.

1.2 De viktigste kildene

Framstillingen tar utgangspunkt i hvordan politikken utformes i samspillet regjering, forvaltning og storting.

I perioden det handler om er partienes programmer derfor viktige dokumenter. Her har Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjenestes «Vi vil...» med arbeidsprogrammer og valgprogrammer i fulltekst vært en viktig kilde. Programmene må, når regjeringene er mindretallsregjeringer og koalisjonsregjeringer, helst suppleres med regjeringserklæringene. Med et slikt utgangspunkt vil andre påvirkningskanaler og aktører som organisasjoner, media og ulike lobbyer i alle betydninger av ordet, bli mindre tydelige enn det deres innflytelse på det endelige resultatet fortjener i noen av sakene. Der slike aktørers bidrag kommer til uttrykk i høringsvar eller i det offentlige ordskiftet på andre måter, er det naturligvis referert til. Men ellers kunne nok dette perspektivet fortjene egne utredninger når det gjelder mange av de prosessene fram til en endelig reform som er omtalt i denne utredningen.

For å komme i gang ble det tatt kontakt med en rekke tidligere byråkratkollegaer fra sytti- og åttitallet og gjennomført samtaler med disse. Det bidro til å plassere hendelsene kronologisk og supplere egen hukommelse med synspunkter som var viktige den gang, men som ikke alltid ga seg klare uttrykk i de endelige dokumentene og beslutningene. Disse samtalenes var svært nyttige, men det viste seg fort at denne formen for kunnskapsinnhenting ble for tidkrevende til at den kunne følges opp på en tilnærmet systematisk måte gjennom hele arbeidet.⁴ Som vedlegg følger en liste over dem som bidro gjennom slike samtaler.

Primærkildene er Stortingets og regjeringens offentlige publikasjoner inkludert referater fra stortingsforhandlingene. Til dette hører også Norges Offentlige Utredninger, serien startet tidlig på syttitallet og har vært utgitt siden. Fra rundt 1997/98 og utover finnes det meste av dette stoffet på nettet, etter hvert legges det også ut en del gammelt stoff. Men ikke nok til at man ikke av og til kan ha følelsen av at livet begynte rundt år 2000, når man leser eller hører på bakgrunnsstoffet som blir presentert i forbindelse med aktuelle hendinger.

⁴ Det var lagt opp til en viss struktur og det ble tatt stikkordsreferat fra samtalenes, men det viste seg uunngåelig ikke også å bruke tid på hyggelige møter med gamle kollegaer.

For å beskrive endringene i familielivet har samfunnsvitenskaplig forskning og ikke minst Statistisk sentralbyrås publikasjoner og nettsider vært hovedkilden. I begynnelsen var den relevante samfunnsvitenskaplige forskningen på feltet ikke mer omfattende enn at det var mulig for personer som ikke arbeidet heltid med forskning å holde seg rimelig oppdatert. I dag er det svært vanskelig. Volumet er rett og slett blitt for stort.

I tillegg har også Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arkiv⁵ og noen av alle de papirene jeg selv har samlet på opp gjennom årene, vært viktige i mange spørsmål. Ingen av disse kildene er helt ryddige eller lette å finne fram i. De har blitt brukt som supplement der de andre kildene etterlater små hull som ellers hadde vært vanskelige å fylle.

⁵ Ved omorganiseringer av departementene flyttes de gamle arkivene til enkeltavdelinger m.v. rundt slik at det nyeste materialet skal være lettere tilgjengelig for dem i byråkratiet som til enhver tid arbeider med bestemte spørsmål. Dette kan være nyttig å vite for den som kommer utenfra og er på jakt etter gammelt stoff i et departementalt arkiv.

2 Perioden fram til stortingsvalget 1977: Familiemelding og barnehagelov

2.1 En passende begynnelse? Familie- og forbrukerdepartementet blir nedlagt

Sannsynligvis var oppnevningen av «Barnefamilieutvalget» av en borgerlig regjering i mai 1968 starten på det som ble utformingen av en moderne familiepolitikk der likestilling mellom kjønnene var en viktig premiss. Utvalget hadde som mandat å utrede barnefamilienes økonomiske situasjon og «eventuelt å foreslå tiltak som innebærer at en større del av den fremtidige inntektsøkningen i samfunnet nyttes til beste for denne gruppe».⁶ Innstillingen ble avgitt bare noen få måneder før det borgerlige samarbeidet i regjeringen Borten brøt sammen som følge av statsminister Bortens «lekkasje» i EF-striden.⁷

Bratteli overtok, og det ble derfor i første omgang en sosialdemokratisk utfordring å følge opp innstillingen. Av utvalgets ni medlemmer var fem kvinner, det var en uvanlig kjønnsammensetning for et offentlig utvalg som skulle utrede økonomiske spørsmål. Utvalget hadde en bred tilnærming til økonomi – de var opptatt av hvilke kostnader som trengtes for å sikre en viss levestandard i ulike familietyper, de var opptatt av inntektsmulighetene til både kvinnene og de eldste hjemmeboende barna i overgangen til voksenlivet, sammen med mer tradisjonelle spørsmål som inntekt/lønnsutvikling, offentlige overføringsordninger og skattlegging. Med et flerårig offentlig utredningsarbeid på bordet, var det vanlig at de spørsmålene utredningen hadde tatt opp etter en høringsrunde ble kvittert ut overfor Stortinget. Statsråden fant at her måtte det arbeides videre med en moderne familiepolitikk,

⁶ Innstilling om barnefamilienes økonomi avgitt til Departementet for familie- og forbrukersaker 25. november 1970. Dette var før serien Norges Offentlige Utredninger hadde startet, men utredningen finnes som trykt vedlegg til St.meld. nr. 117 (1972–73) Barnefamilienes levekår.

⁷ «Norsk historie 1905–1990», Berge Furre 1992.

og administrasjonen ble forsterket for å kunne skrive en stortingsmelding som oppfølging av utvalgets arbeid.⁸

Inger Louise Valle ble utnevnt til statsråd i Familie- og forbrukerdepartementet da Bratteli-regjeringen tiltrådte. Valle var eneste kvinne i denne regjeringen og kalte seg selv spøkefullt for Brattelis knapphullsblomst.⁹

Familie- og forbrukerdepartementet var et bittelite departement som i sin tid ble opprettet av Gerhardsen-regjeringen i 1956 for å gi plass til en kvinne i regjeringen.¹⁰ Opposisjonen hevdet den gang at bakgrunnen var å skåre det de mente var et billig poeng i kommunevalgkampen 1955, ved å presse gjennom en lite utredet sak like før sommerferien.¹¹ Men i motsetning til tidligere statsråder i departementet – alle kvinner – som ble tilbudt denne statsrådsposten ikke minst fordi de var kvinner og dermed måtte antas å ha greie på dette med familie, hadde Valle som jurist ansatt i Forbrukerrådet da hun ble utnevnt, kvalifikasjoner også på forbrukerfeltet.

Forbrukerspørsmål var på denne tiden på vei opp som viktig politisk tema ikke minst i Arbeiderpartiet. Rollen som forbruker ble viktigere og viktigere med økende kjøpekraft i husholdningene, og med et arbeidsliv hvor den tradisjonelle arbeiderklassen var på retur er det ikke vanskelig å forstå at interessen for en aktiv forbrukerpolitikk fenget et arbeiderparti på leting etter et fortsatt bredt politisk mobiliseringsgrunnlag.

Det var allerede planlagt ved regjeringdannelsen at Familie- og forbrukerdepartementet skulle legges ned, og at sakene skulle inngå i et annet departement.¹² Dette skjedde da også vel ett år senere. Dermed kan en kanskje si at den moderne familiepolitikken startet med at Familie- og forbrukerdepartementet ble lagt ned, og at Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble opprettet våren 1972.

⁸ «Dette står jeg for», Inger Louise Valle 1989.

⁹ Op.cit.

¹⁰ «I medgang og motgang. Erindringer 1955–65», Einar Gerhardsen. Aase Bjerkholt var først ett år såkalt konsultativ statsråd, det vil si uten eget departement.

¹¹ Fra bakgrunnsmateriale velvillig stilt til disposisjon fra «Forum for samtidshistorie» ved Universitetet i Oslo ved Gro Hagemann.

¹² Inger Louise Valle, op.cit.

Bratteli-regjeringen la samtidig også ned Pris- og lønnsdepartementet og opprettet et miljøverndepartement. «Dette er ledd i en stadig fornyelse som bør pågå av departementstrukturen når verden og det offentliges utfordringer endrer seg, men hvor et sterkt styrende hensyn er å ikke øke antallet departementer», som det heter i framlegget til Stortinget.¹³ Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble et stort og mangslungent departement og var fram til nedleggelsen i forbindelse med omorganiseringene i 1989 sentraladministrasjonens «restedepartement» for saker som ikke opplagt hørte hjemme andre steder. I diverse taler opp gjennom årene ble departementets saksområde presentert som «en assortert landhandel», det slo godt an i forsamlinger.¹⁴

Forbrukerpolitikken skulle ivaretas i en nyopprettet forbrukeravdeling som skulle overta sakene til det tidligere Familie- og forbrukerdepartementet. Familiepolitikken er i forslaget omtalt som en del av forbrukerpolitikken: «Som et hovedsyn legges til grunn at ordninger og servicetiltak m.v. som angår normalfamilien, betraktes som forbrukersaker, som legges under det nye departementet.»¹⁵ Regjeringen hadde innenfor forbrukerpolitikken på dagsorden både å revidere markedsloven, opprette et markedsråd og en forbrukerombudsmann – alt nevnt i stortingsproposisjonen som omhandler omorganiseringene. Det blir ikke nevnt noen saker på familiepolitikkområdet. Man kan trygt si at familiepolitikken kom sterkt i bakgrunnen i dette omorganiseringsdokumentet.

Men det ene året før omorganiseringen, da Valle bare hadde ansvaret for familie- og forbrukerpolitikk, skjedde det mye som etter hvert fikk stor betydning for familiepolitikken. Likestilling mellom kjønnene ble tatt opp som et viktig spørsmål, det vises til kapittel 3.2. Barnefamilieutredningen er allerede nevnt. Det siste viktige spørsmålet gjaldt barnehager.

Det var sommeren 1969 blitt oppnevnt et offentlig utvalg som skulle vurdere de statlige retningslinjene for utbygging, drift og økonomisk støtte til det som den gang ble kalt «daginstitusjoner». Utvalget fikk et stort og

¹³ St.prp.nr. 85 (1971–72) «Om endringer av bevilgningene til statsbudsjettet...».

¹⁴ Dessverre har det ikke lyktes å finne ut med sikkerhet hvem som var opphavet til denne treffende betegnelsen.

¹⁵ St.prp. nr. 85 (1971–72) op.cit.

omfattende mandat, hadde sitt første møte utpå høsten og fikk en sekretær i november. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1970 hadde stortingskomiteen purret på utvalget, men anmodet samtidig regjeringen om å utvide utvalgets mandat til å legge fram et forslag til lovregulering av slike tilbud og spesielt vurdere forholdet til skoleverket. Det gjorde ikke kravet om en rask utredning enklere. Noe av det første Bratteli-regjeringen gjorde var å reorganisere utvalget og be om en foreløpig innstilling på forsommeren 1971 fordi man mente barnetilsynsspørsmålet hastet. Det gjaldt særskilt spørsmålene om behovet for plasser, finansiering, utbygging og utdanning av personell.

Det var kommunenes ansvar å bygge og drive barnehager. Den foreløpige innstillingen ble brukt både i kommunevalgkampen 1971 og i budsjettarbeidet for 1972. For nærmere omtale vises det til kapittel 2.6.

Allerede et halvår etter etableringen av det nye store departementet måtte imidlertid Arbeiderpartiet gi fra seg regjeringsmakten som en følge av nederlaget i EF-avstemningen høsten 1972. Dette førte til at Korvald-regjeringen ble dannet og ble sittende i ett år. Korvald-regjeringen var vår første sentrumsregjering, den neste skulle komme først over tjue år senere. De fleste mente dette var en regjering som bare kom til å bli sittende til stortingsvalget året etter. Det viste seg å stemme.

2.2 Den aller første familiemeldingen som aldri ble drøftet i Stortinget

I Korvald-regjeringen – som forøvrig i siste del av sin regjeringsperiode hadde hele tre kvinner som statsråder, en fra hvert av de samarbeidende partiene Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti – ble Eva Kolstad som kom fra Venstre, statsråd i det store nye Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Kolstad var en statsråd med mange kvalifikasjoner. I tillegg til lang fartstid i Venstre, hadde hun et langvarig nasjonalt og internasjonalt engasjement i kvinnesaken bak seg da hun ble statsråd. Hun var på det tidspunktet hun ble statsråd blant annet Norges medlem av FNs Commission on the Status of Women, FN-organet som utarbeidet den internasjonale kvinnekonvensjonen noen år senere.¹⁶

¹⁶ «Underveis – festskrift til Eva Kolstad», Aventura 1988.

Med denne bakgrunnen er det ikke vanskelig å forestille seg at hun var like interessert i en moderne likestilt familiepolitikk som Inger Louise Valle hadde vært. Som statsråd ga hun klarsignal om at arbeidet med en stortingsmelding om familiepolitikken skulle fortsette.¹⁷

I juni 1973 ble St.meld. nr. 117 (1972–73) Barnefamiliens levekår lagt fram. Den fulgte opp barnefamilieutvalgets innstilling som også hadde hatt en bred tilnærming til mandatet sitt, selv om de ikke brukte begrepet levekår. Det var et nytt begrep på den tiden og ble introdusert for alvor i politikken gjennom levekårsundersøkelsen som ble satt i gang av regjeringen i 1972.¹⁸

Når det gjaldt de økonomiske spørsmålene, var et viktig poeng i Barnefamilieutvalgets innstilling at overføringene til barnefamiliene var utilstrekkelige til å sikre barnefamiliene like gode økonomiske kår som andre husholdninger. En indikator de brukte var at spesielt de barnerike familiene og mange med lav inntekt også blant andre barnefamilier brukte over 40 prosent av inntekten sin på mat. Utvalget hadde lagt hovedvekten på økninger i barnetrygd, omlegging av forsørgerstøtten (for eldre barn), økte behovsprøvde stipend til ungdom under utdanning, økt hustrufradrag¹⁹ og økte barnetillegg under sykdom og arbeidsledighet. Til sammen foreslo utvalget et økt utgiftsnivå på vel 400 mill kroner per år (1970-kroner, tilsvarende ca. 2,7 til 2,8 mrd 2008-kroner) i overføringer/skatteletter for barnefamiliene som et mål man burde kunne nærme seg i løpet av noen år.

I et levekårsperspektiv var de opptatt av utbygging av daginstitusjoner, lengre svangerskapspermisjon, bedre arbeids- og utdanningsmuligheter spesielt for ungdom utenfor de store byene og de gifte kvinners sysselsetting, inkludert inntektsmuligheter knyttet til arbeid som kunne utføres hjemme fra. Også økt offentlig innsats på disse feltene ville koste, men disse forslagene var ikke kostnadsberegnet. Mange av disse forslagene var det også bare deler av utvalget som stilte seg bak.

¹⁷ Samtale med Karin Stoltenberg 2007.

¹⁸ Levekårsundersøkelsen startet våren 1972, sluttrapporten kom i 1976 i form av en NOU 1976:28. Undersøkelsen hadde som mandat i kartlegge «de reelle levekår for forskjellige grupper i Norge». De raskt voksende samfunnsvitenskaplige miljøene i Norge var bidragsytere, og undersøkelsens mange arbeidsnotater og rapporter ble flittig brukt i deler av forvaltningen.

¹⁹ Datidens variant av fradrag for dokumenterte utgifter til barnetilsyn.

I stortingsmeldingen slo imidlertid den borgerlige sentrumsregjeringen fast «at generelle økninger i overføringene med tilsvarende behov for skatteøkninger for å gi inndekning, ikke er den sittende regjeringens politikk.» Det ville dessuten gi inflasjonspress. Det vises også til at mange av de forslagene utvalget tok opp, allerede hadde blitt endret i barnefamilienes favør siden utredningen ble ferdigstilt. Barnefamilienes inntektsutvikling hadde vært svært gunstig også relativt til andre familier sett i et femårs perspektiv.

Regjeringen ville ha en mer målrettet politikk – sosiale ordninger for de svakeste, bedre og flere tiltak for barn i lokalsamfunnene og vurdere de tiltakene som var skissert av utvalget som kunne bedre de gifte kvinnenes muligheter til yrkesarbeid. På den måten ville også familienes inntekter øke, var argumentet.

Før Stortinget fikk drøftet denne meldingen, hadde valget høsten 1973 gitt grunnlag for en ny sosialdemokratisk regjering. Dette var en mindretallsregjering, men med et rødt flertall på Stortinget med knappest mulig margin, bare ett mandat. Samarbeidsklimaet mellom det som da het Sosialistisk Valgallianse og Arbeiderpartiet var imidlertid til dels dårlig, og for eksempel budsjettene ble loset gjennom med varierende støtte fra ulike partier – ikke minst for å beskytte landets økonomi mot SVs «ekspansjonistiske» politikk.²⁰

Familiemeldingen ble trukket tilbake, og det ble varslet en ny melding om samme tema som skulle drøfte spørsmålene på premissene til den nye regjeringen.²¹

2.3 Abortspørsmålet – avgjørende for valgfriheten

Den nye meldingen kom et år seinere i form av St.meld. nr. 54 (1973–74) med samme tittel som den forrige meldingen – «Barnefamilienes levekår». Den forskjellen på disse to meldingene som fikk den store *politiske* oppmerksomheten var at den nye meldingen inneholdt et helt nytt kapittel hvor regjeringen foreslo å omarbeide loven om svangerskapsavbrudd til en lov om

²⁰ «Kampen om 70-årene», tidligere finansminister Per Kleppe i Festskrift til Gudmund Hernes, FAFO 1991.

²¹ Opplysning fra Stortingets arkiv.

selvbestemt abort. «Selvbestemt svangerskapsavbrytelse» var et av punktene i Arbeiderpartiets program for perioden 1974 til 1977.²² Dette programforslaget hadde kommet inn som resultat av et benkeforslag på Arbeiderpartiets landsmøte. Mange i partiet ble forbauset da forslaget fikk flertall.

Loven om svangerskapsavbrudd som var fra 1964, hørte inn under Sosialdepartementets ansvarsområde, ikke under Forbruker- og administrasjonsdepartementets.²³ Det ble også i stortingsmeldingen understreket at kapitlet var utarbeidet i samarbeid med Sosialdepartementet.

Bakgrunnen for at mange mente det hastet med denne saken var at sosialministeren i regjeringen Korvald, Bergfrid Fjose som representerte Kristelig Folkeparti, hadde sendt et notat på høring våren 1973. Notatet uttrykte bekymring for den økningen i antallet aborter man hadde registrert i årene siden loven ble vedtatt, fra ca. 3 000 per år på midten av sekstitallet til over 12 000 i 1972. I notatet ble det foreslått at vilkårene for å få innvilget abort etter loven burde tolkes strengere og mer likt over hele landet, samtidig som man ville sette inn flere forebyggende og veiledende tiltak overfor gravide som skulle gjøre det lettere å bære fram et barn. Notatet foreslo å regulere de endringene man ønsket i praktiseringen av loven gjennom å revidere forskriftene. På denne måten kunne departementet gjennomføre endringene – uten å gå veien om Stortinget med lovendringer.

En uvanlig samlet kvinnebevegelse var mot den foreslåtte innstramningen. Også de medisinske og de sosialmedisinske instansene som etter loven behandlet sakene til de abortsøkende, argumenterte mot i høringsrunden. I Sverige var det nettopp lagt fram et lovforslag som innebar rett til selvbestemt abort. Danmark hadde samme år allerede fått vedtatt en lov med rett til selvbestemt abort. Høringsnotatet som var sendt ut, kan derfor neppe karakteriseres som det man i dag ville kalle «tidsriktig».

Svaret fra den nye regjeringen var altså å få Stortinget til å drøfte om ikke Norge skulle gå i samme retning som våre nordiske naboland i dette spørsmålet ved å foreslå overfor Stortinget å utarbeide en lov om selvbestemt

²² «Vi vil...» NSDs samling av over norske partiprogrammer 1884–2001.

²³ Sosialdepartementet hadde helt fram til vi fikk et eget helsedepartement på nittitallet ansvaret for helsespørsmål. Svangerskapsavbrudd var ikke minst viktig som et medisinsk spørsmål.

abort. Abortspørsmålet var såpass sensitivt at mange av partiene hadde gitt sine stortingsrepresentanter anledning til å stemme etter sin egen overbevisning hvis saken skulle bli aktuell. Det var derfor uvisst om det fantes et flertall på Stortinget for selvbestemt abort eller ikke, og det var derfor hensiktsmessig å fremme saken først i meldings form og ikke som et konkret lovforslag. Dette kunne naturligvis også begrunnes med at spørsmålet var sentralt i familiepolitikken.

SV delte Arbeiderpartiets syn på dette spørsmålet som parti, men en av SV-representantene hadde reservert seg på dette punktet av valgprogrammet fordi selvbestemt abort stred mot hans kristne livssyn. Det ble under drøftingene etter hvert klart at det ikke var et flertall for selvbestemt abort i det sittende Stortinget. Kompromisset som ble skissert og som ble fulgt opp av Regjeringen, var en presisering av de såkalte sosiale indikasjonene i loven med den hensikt å øke innvilgelsesprosenten, få en likere praktisering av loven i ulike deler av landet og i tillegg å gi kvinnene selv mulighet til å søke uten å måtte gå veien om en lege. I 1978 ble 98,4 prosent av alle søknader innvilget, og i 1979 innførte Norge rett til selvbestemt abort før tolvte svangerskapsuke.²⁴

Samtidig skjedde det på denne tiden en rask utvikling i prevensjonsteknologien som ga bedre prevensjonsmidler, flere kvinneadministrerte hjelpemidler og ikke minst større åpenhet som gjorde det å anskaffe og bruke slike midler mye lettere enn tidligere – særlig for de unge. I løpet av syttitallet hadde dermed familiene selv fått en sterkt forbedret kontroll over reproduksjon og familiedannelse.

2.4 Familiemelding og motmelding

Da stortingsmeldingen om «Barnefamilienes levekår» ble behandlet i Stortinget høsten 1974, ble det mye abort og tilsvarende mindre av de andre spørsmålene som ble drøftet i meldingen. Allikevel ble meldingen en slags

²⁴ I St.meld.nr. 17 (1982–83) *Erfaringer med lov om svangerskapsavbrudd og svangerskapsforebyggende tiltak* gjøres det rede for de første årenes erfaringer med selvbestemt abort.

katalog over hva det ble ansett som relevant å arbeide med av konkret familiepolitikk i mange år framover.

Den sosialdemokratiske regjeringen var på samme måte som Korvald-regjeringen meget skeptisk til å øke overføringene til barnefamiliene. Gjennomgangen av barnefamilieutvalgets forslag på dette området ender i følgende oppsummering: «Det er derfor etter Regjeringens vurdering som hovedregel neppe hensiktsmessig å øke de generelle kontantoverføringene til barnefamiliene.» Endringer i kontantoverføringene var mest egnet til å rette opp skjevheter som kan oppstå, sto det videre – dette kan vel leses som mellom ulike grupper blant barnefamiliene. I de få årene som hadde gått mellom barnefamilieutvalgets utredning og stortingsmeldingen, hadde det da også blitt foretatt endringer i både barnetrygd, hustrufradrag, og støtte- og låneordninger for ungdom under utdanning som til sammen hadde kostnader over statsbudsjettet i størrelsesorden rundt halvparten av det beløpet i økte overføringer årlig som utvalget mente det minst var behov for. Ytterligere forbedringer ble henvist til pågående utredninger og til de årlige budsjettene.

Det ble også presentert et fyldig materiale om økonomi som viste at barnefamiliene ikke hadde sakkert akterut i inntektsutviklingen de siste årene. En oppdatering med ytterligere ett år i forhold til den borgerlige meldingen understreket imidlertid tydelig at det var selve omleggingen fra klassefradrag i skatten per barn til en opptrapping av barnetrygden i 1970 som hadde gitt den gunstige virkningen med en relativ forbedring av barnefamilienes disponible inntekt i forhold til andre familier. Denne virkningen var nå i ferd med å avta. For øvrig er opplysningene om de ulike innteksgruppene og husholdningenes økonomi omfattende og ikke helt enkelt presentert i meldingen. Ett av de punktene et samlet storting kunne enes om ved behandlingen av meldingen, var å be om at det måtte arbeides videre med forbedrete analyser på familieøkonomifeltet.²⁵

Deretter gikk meldingen over til å presentere den nye og utvidete familiepolitikken som både skulle gi økt inntekt og ikke minst økt velferd og trivsel i familiene. Meldingen var et innlegg for økt valgfrihet for mødre i

²⁵ Innst. S.nr. 11 (1974–75).

betydningen større muligheter til å velge arbeid utenfor hjemmet selv om det var barn i familien. Dette krevde tilrettelegging fra politikernes side. Her var stikkordene tilpasning i arbeidslivet som måtte forutsette at arbeidstakerne også var foreldre, yrkesrettledning, voksenopplæring og arbeidsformidling rettet spesielt mot gifte kvinner som hadde vært ute av arbeidslivet en stund, tilpasning av service- og tjenestetilbudet i samfunnet slik at det kunne nyttes også av familier med to arbeidstakere og noen forslag om offentlig innsats for felles løsninger på enkelte husholdsoppgaver. Videre inneholdt meldingen en skisse for utvikling av den framtidige politikken for foreldre som var alene med barna og ikke minst tiltak for barn og unge i lokalsamfunnene og bomiljøene, sammen med varslingen om en satsning på barnehager og tilsynsordninger for småskolebarn. Dette måtte suppleres med tiltak for sosialt ressursvake familier og utbygging av familievernet for å møte de økende samlivs- og familieproblemene man mente å se i skilsmissetallene og de økende tallene for enslige forsørgere.

Forskjellen på den borgerlige og den sosialdemokratiske meldingen samlet sett er at den siste er mer konkret og innholdsrik på den politikken som dreier seg om utviklingen av et bredere familiepolitisk grep. Når det gjelder tilnærmingen til de økonomiske overføringene er forskjellene små, men kanskje den første meldingen i større grad forholder seg til det som var barnefamilieutvalgets utgangspunkt, nemlig en bedre fordeling over familie-fase, mens melding nummer to i større grad vektlegger utjevning mellom ulike inntektsgrupper. Men i og med at ingen forslag på overføringsområdet anbefales fulgt opp i noen av meldingene, er forskjellen mer retorisk interessant.

Like i forkant av stortingsbehandlingen av familiemeldingen kom Kristelig Folkeparti ut med en pocketbok på til sammen 300 sider med tittelen «Familien i dagens samfunn – et alternativ til stortingsmelding nr. 51 (1973–74)». Bak denne tittelen skjulte det seg et innlegg i to deler – en fyldig innstilling fra en arbeidsgruppe som begrunnet partiets standpunkt mot selvbestemt abort og en alternativ stortingsmelding som presenterte partiets familiepolitikk. Denne pocketboka ble omtalt som «motmeldingen». Det ble ikke nevnt i boka at mens partiet satt i regjering og hadde statsministeren året før, ble det fremmet en melding med svært mange likhetstrekk med den

meldingen den sosialdemokratiske regjeringen nå hadde fremmet, skjønt det ble presisert høflig i innledningen at man ikke var uenig i *alt* som sto i den offisielle stortingsmeldingen. Og det er naturligvis en forskjell på å skrive partipolitiske erklæringer og det å fremme stortingsmeldinger på vegne av en flerpartiregjering, der hele regjeringen inkludert finansministeren har et viktig ord med i laget når det gjelder hva som skal skrives.

De store forskjellene i familiepolitikken mellom sosialdemokrater og Kristelig Folkeparti slik det kunne leses ut av de to dokumentene stortingsmelding og motmelding, var for det første det som kunne tilbakeføres til KRFs syn på ekteskapet – det livsvarige monogame ekteskap mellom mann og kvinne var det ekteskapet som burde anerkjennes og aktivt støttes gjennom utformingen av familiepolitikken.

Fra dette ståstedet kritiserer motmeldingen at stortingsmeldingen ikke tar opp det som blir kalt en oppvurdering av «husmøyrket». Det blir ikke drøftet om det er problematisk å kalle familie- og omsorgsarbeid utført i hjemmet for *et yrke* eller et arbeid i vanlig forstand når rekrutteringen skjer på grunnlag av ekteskap og kjønn. De konkrete punktene som tas opp som mangler i forhold til en «oppvurdering» bærer imidlertid preg av en parallelltankegang mellom et arbeidsforhold og husmødrenes stilling. Husmødre bør få arbeidstakerrettigheter som om det dreide seg om et ansettelsesforhold, men hvor det offentlige framstår som arbeidsgiveren, ikke ektemannen eller familien.

Det bør vurderes om ikke familiene bør få en mer reell valgfrihet når det gjelder yrkesaktivitet/arbeid i hjemmet og omsorg for barna i/utenfor hjemmet. En måte å løse dette på, kan være å overføre det vesentlige av samfunnets bevilgninger til omsorg for barna direkte til barnefamiliene. (...) Omkostningen ved daginstitusjonene måtte da i vesentlig grad betales av foreldrene.²⁶

Dette er første gang kontantstøttetankegangen dukker opp i et politisk skrift. Det ble imidlertid vaklet litt mellom en kontantstøttekonstruksjon – «når man sparer samfunnet for utgiftene til barnehagedrift» og begreper som husmorlønn eller omsorgslønn. Helt til slutt i sammendraget står det: «Mye

²⁶ Motmeldingen s. 97.

av det som nevnes, underbygger tanken om innføring av et «omsorgsbidrag» eller en «husmorlønn». Både betydningen av husmøyrket, det store arbeidspress og de krav som stilles til arbeid i hjemmet, og den omstendighet at slikt arbeid utført på heltidsbasis, sparer det offentlige for vesentlige utgifter, peker i retning av en slik godtgjørelse for husmoren. Det kan imidlertid være et spørsmål om man bør innføre en ny tilskuddsordning for familien, eller om man kan bygge på de eksisterende.»

Stortinget innstilling til stortingsmeldingen og hele debatten ble preget av abortspørsmålet. Av innstillingens totalt 33 sider handlet hele tretten sider om abort.²⁷ Men en gjennomgang av debatten om de økonomiske spørsmålene, viser også at partiene posisjonerte seg til framtidige diskusjoner om en eventuell oppvurdering av arbeidet i hjemmet – også gjennom økonomiske overføringer – ved ikke fullstendig å avvise en omsorgslønn for personer med omsorg for egne barn, godtgjørelser i form av penger for pleie av eldre og funksjonshemmede i hjemmet og tanker om kontantstøtte til småbarnsfamiliene. Når det gjaldt det siste spørsmålet, mente de fleste av representantene at dette hørte hjemme i debatten om barnehagene. Det var varslet at Stortinget meget snart ville få presentert et forslag til en lov om barnehager sammen med en utbyggingsplan.

Bare SV erklærte seg mot alle slike forslag om økonomisk støtte til husmoren og ville løse barnetilsynsspørsmålet med barnehager.

Majoriteten av politikernes bekymring må sees i sammenheng med at for denne årgangen politikere ble en satsing på bedre økonomi i barnefamiliene gjennom at kvinnene også gikk ut i arbeidslivet, sett på som en urealistisk politikk i store deler av landet «selv med en aktiv arbeidsmarkedspolitik» fordi det var en svært vanlig forståelse at mange av arbeidsplassene ute i distriktene bare egnet seg for menn.²⁸ Det var en akseptert tankegang at det fantes en klar oppdeling i arbeidsplasser for kvinner og arbeidsplasser for menn, i tillegg til noen få typer arbeid, stort sett lokalisert i byene eller større tettsteder, som passet for begge kjønn.

²⁷ Innst. S. nr. 11 (1974–75).

²⁸ Innst. S. nr. 11, s. 22. Se også for eksempel «Kvinnens arbeid 1975–85» red. Skrede og Ternes (1986) som drøfter dette.

Dermed ble stortingsmeldingen på alle andre punkter enn abortspørsmålet vedlagt protokollen, og forvaltningen hadde fått et mandat på familiepolitikken område – med noen merknader fra politikerne – som det kunne arbeides videre med i det konkrete reformarbeidet.

Faktisk var hele stortingskomiteen – fra SV til KRF – enig med Regjeringen i at: «Samfunnet er under stadig omforming. Dette har også i stor utstrekning påvirket synet på familiepolitiske tiltak. Det kan påvises mangler ved tiltak som er i gang og behov for nye tiltak.»

Etter to statsråder med ambisjoner og planer for utvikling av politikk på familie- og forbrukeravdelingens saksfelt hadde Odd Sagør blitt statsråd i Forbruker- og administrasjonsdepartementet i regjeringen Bratteli 2 høsten 1973. Han kom fra en rådmannsstilling i Trondheim og var ikke rekruttert til statsrådsposten på grunn av sin interesse for familiepolitikk. Når departementet skulle profilere den nye aktive og likestilte familiepolitikken utad, ble det valgt løsninger som skulle skjerme statsråden på grunn av hans manglende detaljkunnskap på feltet. På Europarådets familieministerkonferanse der Norge var vertskap høsten 1975, ønsket den ansvarlige statsråden bare velkommen, mens Inger Louise Valle overtok regjeringens vertskapsfunksjoner under resten av konferansen som dreide seg om politikk for tilpasning mellom familieliv og arbeidsliv.²⁹ Det ble ansett for å være et nytt og spennende tema i det europeiske samarbeidet på dette tidspunktet. Temaet var blitt valgt etter et fellesnordisk initiativ.

Sagør var statsråd både da familiemeldingen med abortspørsmålet og barnehageloven ble debattert i Stortinget, begge deler store politiske debatter som engasjerte, til dels langt utover rekkene av spesielt politisk interesserte. Det var imidlertid Gro Harlem Brundtland som fikk et utgangspunkt for sin karriere som toppolitiker i Arbeiderpartiet gjennom abortdebatten. Som ung lege med erfaring fra abortnemnd og privat som mor til fire barn kunne hun opptre med tyngde, og sentrale partifeller så et politisk talent i henne.³⁰

²⁹ «The equality of man and woman: Its implications for family life and governmental action» var konferansens tema. Europarådets XIV konferanse for ministre med ansvar for familiesaker. Barne- og likestillingsdepartementets arkiv.

³⁰ «Makt og mannefall. Historien om Gro Harlem Brundtland», Hansson og Teigene 1992.

2.5 Statsstøtte til barnehager før 1970 – en kort historisk gjennomgang

Det som hastet mest når det gjaldt en moderne familiepolitikk, var utbygging av barnehagene. Både Sverige og Danmark hadde rundt 1970 omkring 100 000 plasser i sine tilsynstilbud til førskolebarn, mens det i Norge fantes 12 000.³¹

Statsstøtte til barnehagedrift i Norge har en historie fra man startet med statstilskudd som en del av oppgavene til barnevernfondet etter andre verdenskrig.³² Faktisk ble det bestemt at hele tre av til sammen fem millioner kroner i dette fondet skulle brukes til «daghjem og barnehager» de første årene etter krigen. Dette startet det statlige engasjementet på området.

Sosialdepartementet hadde ansvaret for forvaltningen av barnevernsfondet. Daginstitusjoner – tidligere barneasyl for barna til de – ofte enslige – arbeidende mødrene hadde da allerede vært blant arbeidsoppgavene til de ulike humanitære organisasjonene i de større byene. Oslo kommune vedtok som første kommune en fast støtteordning for drift av daginstitusjoner i 1949. Barnevernsfondets midler tok imidlertid slutt (1954), og kommunene ble varslet av Sosialdepartementet om at daginstitusjoner/barnehagevirksomhet i framtiden ville være kommunenes økonomiske ansvar.

Dette var imidlertid i strid med langtidsprogrammet for perioden 1954–57 der det samme Sosialdepartement hadde varslet en statlig tilskuddsordning og et utbyggingsmål på 85 barnehager og daginstitusjoner i langtidsprogramperioden. Et slikt utbyggingsmål ville ført til en 50 prosents økning i tallet på barnehager. Husmorforbundet³³ – som på det tidspunktet drev 90 av de 160 godkjente barnehagene – mobiliserte for statlige tilskudd. Husmorforbundets barnehager var barnehager etter Frøbels modell – et supplement til omsorgen i hjemmet, med sterk vekt på barnas utvikling. Resultatet av blant annet deres engasjement ble at en «symbolsk støtte» ble opprettholdt på statsbudsjettet.

³¹ NOU 1972:39 Førskoler.

³² Dette underkapitlet bygger i all hovedsak på «Den historiske bakgrunnen for førskolen i Norge» av Tora Grude som er vedlegg 4 til NOU 1972:39 og «Fra asyl til barnehage» red. Per Miljeteig Olsen (1987) som etter initiativ fra departementet ble utgitt i anledning av at det var 150 år siden det første barneasylet i Norge ble åpnet i Trondheim.

³³ Organisasjonen har nå skiftet navn til Norges Kvinne- og familieforbund.

Det nyopprettede Familie- og forbrukerdepartementet overtok saksområdet fra Sosialdepartementet, og Lysethkomiteen ble oppnevnt i 1959 for å utrede behovet for daginstitusjoner og å legge fram forslag til en stats-tilskuddsordning. Komiteen besto av to menn og seks kvinner – husmødre, men med aktivt engasjement i «barnehagesaken».

Like viktig var det kanskje at den ene av de to mennene var Helge Sivertsen som mens han satt i utvalget ble utnevnt til kirke- og undervisningsminister, og som har gått inn i historien som en av de innflytelsesrike sosialdemokratiske politikerne på denne tiden.³⁴

At barnehageutbygging og -drift var en kommunal oppgave, var slått fast i barnevernsloven som på dette tidspunktet også regulerte dette tilbudet. Komiteen tilrødde imidlertid statlig støtte både til anlegg og drift, lån til barnehagebygg gjennom Husbanken og kommunale fem- til ti-årsplaner for utbyggingen. St.meld. nr. 69 (1961–62) som ble utarbeidet på grunnlag av utredningsarbeidet, tilrødde i første omgang bare faste statlige driftstilskudd for å hjelpe kommunene i arbeidet med å drive barnehager. Under behandlingen av saken i Stortinget var det imidlertid stort engasjement. Stortinget ville ha gode pedagogiske daginstitusjoner for de enslige mødrenes barn – disse måtte jo arbeide for å forsørge barna sine – og for funksjonshemmede barn, og de så for seg såkalt hjemlige daginstitusjoner for disse barna. Disse institusjonene skulle gi oppvekstmuligheter på linje med det barna i fullstendige familier fikk hjemme sammen med mødrene sine. Barnehagepolitikken var sosialpolitikk.

Fra 1963 kom et statlig driftstilskudd per barnehageavdeling med åpningstid på minimum seks timer hver dag. Det var høyere driftstilskudd for barnehager med åpningstid på ni timer eller mer per dag, og i og med at driftstilskuddet ble gitt per avdeling, ble det gitt omtrent dobbelt tilskudd til de barna som var under tre år. Disse gikk i avdelinger på bare åtte barn, mens de over tre år gikk i dobbelt så store avdelinger. Denne differensieringen fulgte noenlunde variasjonene i driftskostnadene som stort sett også den gang var personalutgifter. Det ble arbeidet videre med de andre spørsmålene, i 1966 ble driftstilskuddet supplert med et byggetilskudd, og i 1969 ble det åpnet adgang for finansiering av barnehagebygg gjennom Husbanken.

³⁴ «De nasjonale strateger» Slagstad 1998.

Ved inngangen til syttitallet hadde man en barnehagesektor der alle godkjente tilbud med over seks timers åpningstid per dag ble gitt et stats-tilskudd – private som offentlige. Gjennomsnittlig statsstøtte var på 10–11 prosent av driftsutgiftene, kommunene bar hovedtyngden av utgiftene, både i egendrevne barnehager og i private barnehager. Organisasjonene som stort sett sto for driften av de private barnehagene, bidro i svært varierende grad økonomisk til driften. Det var vanlig at kommunene gikk inn og dekket barnehagenes underskudd når foreldrebetaling og eventuelle tilskudd fra for eksempel eierorganisasjonen ikke dekket driften som helhet. Det var også ofte avtaler mellom barnehagene og kommunene om opptak, slik at kommuner med få eller ingen egendrevne barnehager fikk prioritert for opptak av barn som etter kommunenes vurdering trengte barnehager spesielt. Det var i hovedsak ideelle organisasjoner med kvinnespørsmål og sosiale saker på dagsordenen som drev de private barnehagene, men også et ganske stort innslag av menigheter og religiøse organisasjoner.

Resultatet av denne statlige politikken var en økning i antall barnehageplasser fra ca. 7 500 i 1960 til nærmere 12 000 ti år senere. Det betyr at bare 2,8 prosent av førskolebarna hadde barnehageplass i 1970. Det var da 402 barnehager i hele landet, 144 kommunale og 258 drevet av andre, og i 350 av kommunene fantes det ikke barnehager overhodet. I departementet satt to saksbehandlere som hadde delt landet geografisk mellom seg og utbetalte statstilskuddet direkte til hver enkelt barnehage.³⁵

Vel 5 000 av barna gikk i barnehager med seks til åtte timers daglig åpningstid, det samme antallet i det som ble kalt daginstitusjoner med minst ni timer daglig åpningstid, og litt over 1 000 barn i spe/småbarnsstuer for barn under tre år.³⁶ Disse hadde også over ni timers åpningstid. Barnehagene med lang åpningstid fantes i hovedsak i de større byene som daginstitusjoner primært med målgruppe familier med mødre som hovedforsørgere eller familier med spesielle vansker, men det var også kommet til personalbarnehager særlig knyttet til sykehusdrift og barnehager for barn av studenter

³⁵ Disse saksbehandlerne kjente nesten personlig hver eneste barnehagestyrer i Norge. Beskrivelsen bygger på hvordan barnehagesektoren framsto på det tidspunktet undertegnede begynte å arbeide i departementet i 1973.

³⁶ Tallene er oppgitt av departementet og gjengitt i NOU 1972:39 Førskoler.

i høyere utdanning. Her var sykehusene som arbeidsgivere og student-samskipnadene med på å finansiere driften.

Foreldrebetalingen var ikke særlig høy, den bar preg av at driften hadde sitt utgangspunkt på sosialsektoren. Institusjonene fikk da heller ikke statstilskudd til driften hvis de tok en foreldrebetaling over en maksimalsats bestemt av departementet. I 1970 var denne maksimalsatsen på 200 kroner per måned for heldagsopphold og på 135 kroner for seks til åttetimers opphold. Omregnet til 2008-kroner tilsvarer dette rundt 1 375 kroner per måned for heltidsopphold. Det fantes også i de aller fleste kommunene en mulighet for å få friplass for familier med dårlig økonomi.

Men hvis vi ser på barnehagen primært som en investering i *barnets* utvikling – og oppholdet ikke følges av økte familieinntekter, ville nok prisen selv for et seks-timers daglig opphold bli vurdert som høy i forhold til den tidens familieøkonomi.

2.6 Førskoleutvalgets utredning

I 1969 utarbeidet Borten-regjeringen et langtidsprogram for perioden 1970 til 1973 som påpekte den mangelen på arbeidskraft landet syntes å stå overfor, og det ble også utarbeidet en egen stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken. Den gjengir resultatene fra undersøkelsen om «Gifte kvinners sysselsetting» fra 1969 som hadde avdekket et stort ønske om yrkesarbeid blant husmødrene. På denne bakgrunnen ble det satt ned et offentlig utredningsutvalg høsten 1969 med oppgaven å vurdere framtidig utbygging og drift av daginstitusjoner. Av utvalgets mandat går det fram at: «Utvalget bør vurdere om de retningslinjer for bygging og drift av daginstitusjoner som nå gjelder, er tilfredsstillende fra sosialt og pedagogisk synspunkt og i forhold til foreldrenes ønsker blant annet om sysselsetting utenfor heimen. Utvalget bør også vurdere behovet for utbygging, herunder komme med forslag til finansiering og drift samt vurdere behovet for tilgangen på kvalifiserte barnehagelærere.»³⁷

Samme høst foreslo også regjeringen en økning i satsene for driftstilskuddet med 40 prosent og i investeringstilskuddet med 33 prosent for budsjettåret 1970. Begrunnelsen i budsjettforslaget er kort og godt at man

³⁷ NOU 1972:39 Førskoler.

ønsker «å stimulere til utbygging av daginstitusjoner.» Det framgår videre at interessen for veiledning og råd fra både kommuner og institusjoner er stor på dette feltet, og beløpet avsatt til departementets opplysningsarbeid fordobles. Dette kan høres som en stor satsing på barnehagene, men på bakgrunn av at dette var en periode med sterk prisstigning, og at statstilskuddet slett ikke ble justert årlig, førte ikke disse økningene til mer enn en forholdsvis beskjeden økning i statens andel av driftsutgiftene.

Av flere ulike grunner gikk arbeidet i daginstitusjonsutvalget langsomt. Som tidligere nevnt var det Inger Louise Valle som våren 1971 fikk forsert arbeidet gjennom å be utvalget om en foreløpig innstilling innen utgangen av mai samme år. Denne innstillingen skulle begrunne behovet for barnehager, omtale finansieringsspørsmålene, drøfte økt kapasitet i førskolelærerutdanningen og legge fram en utbyggingsplan. Andre spørsmål knyttet blant annet til en lovregulering, kunne utvalget bruke noe lenger tid på. Den foreløpige innstillingen skulle brukes i budsjettarbeidet for 1972. Økt utdanningskapasitet hastet det også å få gjort noe med, ferske førskolelærere ville jo først være klare for arbeidsmarkedet etter endt utdanning som på den tiden var to år.

Det kom en slik foreløpig innstilling i juni 1971.³⁸ Den legger spesielt vekt på å kartlegge behovet for barnehager som grunnlag for en utbyggingsplan. Med utgangspunkt i en landsomfattende undersøkelse gjennomført av SSB i 1968 om barnetilsyn og supplert med enkelte lokale undersøkelser, prøver utvalget å komme fram til tall for omfanget av og variasjonene i etterspørselen etter barnetilsyn. Etterspørselen viser seg ikke uventet å være svært ulik mellom familier der mor arbeider ute, og familier der mor er hjemmearbeidende, men i begge typer familier finnes det store udekkete behov. Det konkluderes med at det er ønske om barnetilsyn utenfor familien for omkring 50 prosent av barna under sju år.³⁹ Dette ville kreve en barnehagesektor med omkring 180 000 plasser.

Bare 16 prosent av barna hadde tilsyn fra andre enn foreldrene i 1968. En tredjedel av disse ble passet av slektninger og 20 prosent gikk i barnepark.

³⁸ «Foreløpig innstilling om utbygging av daginstitusjoner», Familie- og forbrukerdepartementet 1971.

³⁹ Av dataene som er referert går det fram at etterspørselen varierer sterkt med barnets alder. Den høyeste etterspørselen er det faktisk to-åringene som står for.

De øvrige fordelte seg noenlunde likt mellom barnehager/daginstitutioner, dagmammaer, hushjelper og tilsynsordninger som ble samlet under kategorien annet. Når det kom til ønsket barnetilsyn, ønsket en stor gruppe barnehage. Barnepark ble foretrukket av omtrent den samme andelen som faktisk brukte dette alternativet. Men både slektninger, hushjelp, dagmamma og andre måter å få passet barna på, ble i realiteten brukt av langt flere enn de som faktisk foretrakk et slikt alternativt barnetilsyn. På bakgrunn av dette legger den foreløpige innstillingen fram en utbyggingsplan med sikte på å etablere 125 000 plasser fram til 1981, og sier at prioriteten må gis til heldagsbarnehagen.

Det første lille skrittet ble tatt i forslaget til budsjett for 1972 som var på 20 mill i barnehagetilskudd, nesten en fordobling fra året før. Barnehagene var en såkalt budsjettvinner. Men det skulle vise seg svært langt fram før vi fikk en barnehagesektor av det omfanget førskoleutvalget så for seg i denne utbyggingsplanen.

Førskoleutvalgets endelige innstilling kom høsten 1972 og ble sendt på en omfattende høringsrunde. Kommunene var en viktig høringsinstans i denne saken i og med at lokalsamfunnets ansvar for barnehagetilbudet ble opprettholdt i det lovutkastet utredningen presenterte. Utvalgets skiftende flertall og mindretall viser at dette var en tid med store endringer og brytninger når det gjaldt forståelsen av barn, familieliv og kvinnenens plass i samfunnet og dermed også om utvalgets hovedtema – det offentlige rolle når det gjaldt barnetilsyn. Til og med hva tilbudene skulle hete var det uenighet om: utvalgsflertallet samlet seg om *førskole* som en fellesbetegnelse for et barnetilsynstilbud for barn under skolealder, mens et mindretall ønsket ordet *daginstitutioner* som en samlebetegnelse.

Det utvalget var enige om, var at førskolen måtte bygges ut i Norge. Behovet på sikt med barnehage til alle familier som ønsket det var nå satt til 140 000–150 000 plasser. Men på grunnlag av en beregning basert på antall familier der begge foreldre var yrkesaktive, antall eneforsørgere i arbeid, studenter med barn og funksjonshemmede barn som kunne ha nytte av en barnehageplass, «har utvalget festet seg ved» en utbyggingsplan som skulle gi 125 000 plasser i 1981 i likhet med tallene i den foreløpige innstillingen. Dette ville gitt i gjennomsnitt en mulighet for ca. to års barnehage per barn i

løpet av førskoleperioden som den gangen måtte regnes fra tre månedersalderen til fylte sju år. På bakgrunn av at det siste kjente tallet på barnehageplasser da utvalget utarbeidet planen var i underkant av 15 000, var dette en svært ambisiøs utbyggingsplan.

Utvalget foreslo videre statlige tilskudd til både drifts- og investeringskostnader. De fleste i utvalget mente driftsutgiftene kunne utløse stats-tilskudd etter en refusjonsordning på en viss prosent av kommunens nettodriftskostnader – dette var en vanlig modell for å stimulere kommunene til ulike satsinger på spesielle felt innenfor sosialsektoren på den tiden. Flertallet i utvalget endte til slutt på å foreslå lovfestet en statlig refusjon på 50 prosent. Dette skulle utbetales til alle godkjente barnehager – både private og kommunale. Ett medlem ønsket – etter modell fra skolesektoren – å knytte tilskuddet til en andel av førskolelærerlønnen. Alle var enige om å knytte det vesentligste kvalitetskravet til førskolelæreren ved å regulere hvor mange barn den enkelte førskolelærer skulle ha ansvar for, det var imidlertid dissens om hvor mange barn per førskolelærer som ga god nok kvalitet.

Kommunene skulle ha ansvaret for å tilby innbyggerne minst nok barnehageplasser til å dekke behovet til aleneforeldre, barn med spesielle behov og familier der begge foreldre var i arbeid. Med andre ord ble det foreslått lovfestet en utbyggingsplikt for kommunene, men begrenset i forhold til et mål om barnehage til alle familier som ønsket det. Det kommunale ansvaret skulle knyttes til en førskolenemnd, en av denne nemndas oppgaver var å gjennomføre det planleggingskravet utvalget foreslo å pålegge kommunene gjennom loven. Planene skulle sendes inn og godkjennes av departementet. Utvalget foreslo også en autorisasjonsordning for dagmammaer for å sikre en viss kvalitet også på dette tilbudet. Med økende yrkesaktivitet blant mødre var dagmammavirksomhet en vekstnæring.

Hele utvalget var enige om at funksjonshemmede barn som kunne ha nytte av en barnehageplass, skulle integreres i et allment barnehagetilbud og gis prioritet ved opptak.

2.7 Barnehageloven

Først i januar 1975 ble et forslag til en lov om barnehager lagt fram for Stortinget sammen med en stortingsproposisjon som skulle sikre at utbyggingen kunne starte allerede dette året. Kommunene skulle gjennom dette forsikres om at staten mente alvor med sin prioritering og sine løfter om å avlaste kommunene når det gjaldt de økonomiske konsekvensene av en utbygging av barnehagesektoren.⁴⁰ I stortingsproposisjonen ble det foreslått en økning i den posten på statsbudsjettet som gikk til driftstilskudd til barnehager med rundt en tredjedel. Det ble samtidig foreslått forholdsvis store tilleggsbevilgninger til forsøks- og utviklingsarbeid på barnehagefeltet. Da hadde utredningen fra førskolelærerutvalget vært på en bred høring blant annet til alle landets kommuner, og Stortinget hadde høsten før drøftet familiemeldingen og en fornyet familiepolitikk hvor utbygging av barnehager og ulike velferdstilbud for barn var viktige elementer. Forslaget til lov innebar flere betydelige kompromisser i forhold til flertallsforslagene fra utredningen, for å sikre loven et forholdsvis bredt flertall på Stortinget og ikke minst for å få flest mulig av kommunene med på laget når det gjaldt å prioritere en utbygging.

Barnehage ble valgt som den samlede betegnelsen på et tilsynstilbud utenfor familien for barna under skolealder. Proposisjonen argumenterer for at det er viktig å framheve at småbarnstiden har en verdi i seg selv, og at pedagogikken i barnehagene ikke skal begrenses til en forberedelse til skolen. Proposisjonen drøfter og foreslår hvordan de ulike tiltakene for barn som ble drevet rundt om i landet skal forstås i forhold til loven og statstilskuddet – daginstitusjoner, barnehager, småbarnstuer, familiedaghjem og førskoleklasser faller alle inn under barnehagebegrepet og reguleres av loven. Det samme gjør de få fritidshjemmene for småskolebarn som ble drevet på den tiden. Barneparker faller utenfor, men loven foreslår en hjemmel i loven for å holde åpent muligheten til å kunne gi forskrifter for slik virksomhet.

Forslaget fra utvalget om at dagmammavirksomhet skulle underlegges en kommunal autorisasjonsordning ble derimot ikke fremmet. Hørings-

⁴⁰ Ot.prp. nr. 23 (1974–75) Lov om barnehager m.v. og St.prp. nr. 88(1974–75) Om tilleggsbevilgning på statsbudsjettet for terminen 1975.

instansene hadde påpekt at dagmammaer, slektshjelp og nabohjelp gled over i hverandre når det gjaldt barnetilsyn, og at vurderingen av kvaliteten her måtte antas å være godt nok sikret gjennom foreldrenes valg.

Odelstingsproposisjonen var både en proposisjon med forslag til en barnehagelov og en melding i den forstand at den drøftet utbyggingsmål og langtidsbudsjett for sektoren. De fleste av spørsmålene som skulle bli viktige i tiårene framover ble berørt i denne proposisjonen.

Lovens formål skulle være å «sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnets hjem.»⁴¹ Her trenges forsøk og nye typer organisering, barnehager tilpasset by og land, minoritetsgrupper og foreldre med svært varierende tilknytning til arbeidslivet. På landsbygda var det behov for et tilbud til barn med stadig færre søsken og kanskje få lekekamerater i nærheten, i byen skulle barna kunne leke med jevnaldrende og *ute* uten at trafikken truet dem. Leken i barnehagen skulle utvikle barna, og foreldre skulle få hjelp og støtte i oppdragelsen. Samtidig var det også meningen at utbyggingen skulle frigjøre mødrenes arbeidskraftspotensiale.

I barnehageloven ble ikke kommunene pålagt å bygge barnehager, men de ble gitt ansvar for programarbeid for å sikre at det arbeides med gode tilbud utenfor hjemmet som et ledd i å gi barn gode oppvekstvilkår. Lovutkastet pålegger derfor kommunene å kartlegge behov for ulike tiltak for barn, planlegge for å dekke disse behovene og deretter å drive eller gjennom økonomisk støtte å sørge for at andre driver slike tiltak. Dette arbeidet skal drives ved at det oppnevnes en barnehagenemnd i hver kommune. Denne skal oppnevnes av kommunestyret. Etter sterke innvendinger ikke minst fra kommunesektoren mot utbyggingsplikt slik flertallet i førskoleutvalget hadde foreslått, blir den lokale tilpasningen nå opp til kommunen og kommunens politikere. Barnehageplanene skal sendes departementet som vil utarbeide forskrifter for planleggingen. I loven blir det åpnet for at statstilskuddet til barnehagene kan gjøres avhengig av at kommunene utarbeider et program for utbygging.

⁴¹ Ot.prp. nr. 23(1974–75) Lov om barnehager m.v.

Det viktigste grepet som ble tatt var å definere barnehage såpass vidt at det kunne tilpasses forholdene i store deler av landet og å utforme en statlig tilskuddsordning som kom de aller fleste av de ulike tilbudene til barn som fantes på den tiden til gode. Før barnehageloven var statsstøtten forbeholdt daginstitusjoner og barnehager som tilbød minimum seks timers daglig oppholdstid. Nå ble den nedre grensen for statstøtte satt helt ned til tilbud med seks timers varighet *per uke*.⁴² Mange politikere snakket med entusiasme om det de kalte enklere former som naturligvis også måtte antas å bli billigere enn den heldagsbarnehagen mange kjente fra byene.

Utformingen av den statlige støtten ble grundig drøftet. Etter samråd med Kommunaldepartementet og Husbanken beholdt man anleggstilskuddet, men gjennom å fryse dette samtidig som Husbanken økte lånene til investeringskostnadene, ville de spesielle kostnadene knyttet til nye barnehagebygg bli ivaretatt på en bedre måte for kommunene, ble det hevdet. Det var dessuten klart at det ikke var investeringskostnadene som bekymret kommunene mest, men de løpende driftsutgiftene.

Flertallet i daginstitusjonsutvalget hadde i sin foreløpige innstilling valgt som økonomisk modell at staten, kommunene og foreldrene gjennom foreldrebetaling skulle dele på driftsutgiftene med en tredjedel hver. Utvalget fant at en gjennomsnittlig utgiftsdeling i barnehagedriften i 1970 var at ca. 12 prosent kom fra statstilskuddet, 23 prosent fra foreldrebetaling, og at kommunene måtte dekke ca. 65 prosent.⁴³ Utvalget mente kommunene trengte avlastning fra sin andel av utgiftene, den var for høy og sinket utbyggingen. I den endelige innstillingen foreslo flertallet å lovfeste en statlig støtte som refunderte 50 prosent av netto driftsutgifter.

⁴² Den første utbyggingen av barnehagene falt sammen med innføringen av fem dagers arbeidsuke. Dette ble innført i 1973 etter en gradvis utvikling av arbeidstiden i den retningen som varierte mellom de ulike sektorer og bransjer. Mange av barnehagene hadde lørdagsåpent med kortere åpningstid den dagen fram mot midten av syttitallet – ukentlig åpningstid og daglig åpningstid kan derfor forvirre litt i statistikk m.v.

⁴³ Tallene gjelder for 1970 og er utledet av tabellen på s. 28 i NOU 1972:39. Det må understrekes at detaljkunnskap om barnehagenes økonomi var svært dårlig på denne tiden, blant annet fantes det ingen oversikt over økonomiske bidrag til barnehagevirksomheten fra de ulike ikke-kommunale eierne.

Odelstingsproposisjonen gikk i likhet med utvalget også inn for å heve statens andel, men tok utgangspunkt i brutto driftutgifter, og foreslo et statstilskudd på tjue prosent. De beregnede tallene for utgiftsdelingen da proposisjonen ble lagt fram, viser en statlig subsidiering på vel 15 prosent. Av proposisjonens utbyggingsplan fram til 1981 framgår det at en tenker seg at det statlige tilskuddet skal heves over et par år for så å bli liggende på 20 prosent. Det som virkelig skal lette kommunenes økonomiske belastning med barnehageutbyggingen, er imidlertid økning i foreldrebetalingen. Ved avslutningen av utbyggingsperioden ser man for seg en deling av driftsutgiftene på 30 prosent fra kommunebudsjettene, 20 prosent fra staten og 50 prosent fra foreldrene. Begrunnelsen er at familiene gjennom barnehagene får mulighet til å øke sine arbeidsinntekter betydelig, og at familier med to inntekter bør ha råd til å betale for dette. Friplassordningene må opprettholdes, men med økt utbygging vil barnehagene nå mange flere familier, også de med gode inntekter.

Departementet hadde inntil da fastsatt maksimalsatser for foreldrebetalingen som betingelse for statstilskudd. Lovforslaget gir nå dette ansvaret til kommunene i barnehager med kommunalt tilskudd. Kommunenes Sentralforbund utformet de første årene veiledende satser for foreldrebetaling i barnehagen. På syttitallet var det fremdeles slik at så å si alle norske kommuner fulgte slike veiledende satser. Disse satsene var moderate. Ut på åttitallet sluttet imidlertid kommunene å følge disse satsene, derfor så Sentralforbundet etter hvert ingen hensikt i å utarbeide dem lenger.⁴⁴

Det argumenteres videre for at et fast statlig tilskudd per barn er mest i tråd med tidens tanker om økonomiske intensiver for å påvirke kommunenes prioriteringer. Det var enkelt og fremmet kostnadseffektivitet bedre enn refusjonsordninger som dessuten var sårbare for ulik regnskapsføring i kommunene. Et enklere system for staten ble oppnådd ved at kommunene ble tilskuddsenhet med ansvar for å formidle støtten videre til barnehagene. Det ble opprettholdt et oppstartstilskudd til nye barnehager, det hadde blitt innført første gang i budsjettet for 1975.

⁴⁴ Opplysning hentet fra Kommunenes Sentralforbund. Se også kapittel 6.4 om utviklingen av barnehageprisene på åttitallet.

Forslag til tilskuddssatser per barn var satt opp i proposisjonen for årene 1975 og 1976. På korte opphold – under 30 timer per uke – skilles det ikke på alder, men bare mellom over og under 15 timer åpningstid. Over 31 timer per uke ble det gitt størst tilskudd til barn under tre år – i størrelsesorden ca. to til tre. I forhold til tidligere ble altså tilskuddsmidlene vridd sterkt i retning av korttid og halvdagsopphold, og alle tilbud med mer enn 31 timers åpningstid fikk samme tilskudd, også de som hadde en åpningstid på over ni timer per dag. Litt mer moderat ble også tilskuddene vridd i retning av barn over tre år.

Den samlede utbyggingsplanen for landet som helhet ble presentert omtrent i samme form som førskoleutvalget la den fram. Den var imidlertid justert ned til 100 000 plasser som mål i 1981, begrunnet med at det var kommet nye og lavere prognoser for fødselstallene framover. Man antok at 33 000 barn gikk i barnehage i 1975, fra 1977 skulle det bygges nye plasser for 12 500 barn per år til man i 1981 hadde 100 000 plasser. Det skulle vise seg at plass nummer 100 000 først kom i 1986.

Forslaget til barnehagelov og de økte bevilgningene ble vedtatt av Stortinget med litt ulike flertall. Etter at det ble presisert i loven at private fortsatt kunne eie og drive barnehager, og kommunene ble pålagt å gi barnehagetilbud til funksjonshemmede, sikret AP og SV flertallet for formålsparagrafen, mens AP og Høyre gikk sammen i spørsmålet om at tilskuddssatsene for statsstøtten mest hensiktsmessig kunne vedtas i de årlige budsjetter og ikke settes inn i loven. SV var alene om å foreslå en alminnelig utbyggingsplikt for kommunene. Mye av Stortingets interesse forøvrig knyttet seg til at det ikke var foreslått en kristen formålsparagraf som i grunnskolen. Samtlige borgerlige partier foreslo en slik formålsparagraf, men ble nedstemt.

Barnehageloven førte umiddelbart til en stor økning i antallet barnehageplasser med statstilskudd. Allerede to år etter at loven trådte i kraft ble det i 1977 gitt statstilskudd til i alt 50 000 barnehageplasser helt etter utbyggingsplanene, men det som økte mest var korttidstilbudene og halvdagsplassene. Det er uklart hvor mange av disse som også fantes før loven kom. Det var jo liten grunn til å innrapportere førskoleklasser, barnehager som hadde åpent tre til fire timer fem dager i uka, leketilbud i menighetshuset og liknende til departementet så lenge det ikke ble gitt statsstøtte. Men

sannsynligvis førte loven, statlig støtte og ikke minst oppretting av lokale barnehagenemnder også til mange nye slike tilbud. Utbyggingen av de barnehagene som kunne kombineres med yrkesaktivitet – 31 timer pluss barnehagene – fortsatte i omtrent samme tempo som tidligere, men heller ikke mer. Det vises til seinere kapitler.

I forhold til den vekten proposisjonen legger på mødrenes sysselsettingsmuligheter som en viktig grunn til å foreslå både økte statlige tilskudd og en omfattende utbyggingsplan, er det utbyggingsmønsteret man i første omgang oppnår med loven og tilskuddsutformingene slett ikke uproblematisk. Barnehageplassene kan i beste fall bare kombineres med arbeid utenfor hjemmet på deltid. Den aller første undersøkelsen hvor det var mulig å koble sammen barnetilsyn og mødrenes arbeidstid ble gjennomført høsten 1975. Den viste at bare ca. halvparten av de barna som da hadde heltidsplass i barnehagene, hadde en mor som arbeidet mer enn 30 timer i uka.⁴⁵

Men som en reform for å bedre førskolebarnas oppvekstkår i Norge, er loven en milepæl.

2.8 Politikk for foreldre i arbeidslivet. I: Fødsels- og omsorgspermisjon

For at begge foreldre skal kunne ha arbeid og små barn samtidig, hevdet familiemeldingen at det måtte satses på to fronter – både å tilpasse arbeidslivet til at arbeidstakerne også var foreldre, og å arbeide for at arbeidsmarkedet skulle fungere også for gifte kvinner – det som på den tiden gikk under betegnelsen å legge forholdene til rette for gifte kvinners sysselsetting. I svært mange offentlige dokumenter og utredninger på syttitallet kan vi lese underkapitler om «svake grupper på arbeidsmarkedet» som trenger spesiell tilrettelegging, og de gifte kvinnene er her en like obligatorisk gruppe som funksjonshemmede.

Barselpermisjonen på bare 12 uker og med en økonomisk godtgjøring tilsvarende den tidens sykepengeutbetaling, var det som hastet mest å få

⁴⁵ «Barnetilsynsundersøkelsen 1975». Avdeling for intervjuundersøkelser, Statistisk sentralbyrå.

forbedret. Likestillingsrådet og arbeidstakernes organisasjoner, inklusive LO, hadde krevd forbedringer her lenge.

Mens folketrygdloven sikrer økonomisk kompensasjon ved denne typen fravær, sikrer arbeidsmiljøloven retten til fravær fra arbeidet og oppsigelsesvern i forbindelse med slikt fravær. Et av Arbeiderpartiets viktigste programpunkter for valgperioden var at den gamle arbeidervernloven skulle avløses av en ny og moderne arbeidsmiljølov. En slik lov kom endelig på plass 1. februar 1977. Her var det interdepartementalt samarbeid i forkant av utforming av proposisjonen for å forbedre permisjonsrettighetene for foreldre ved fødsel.

Den nye loven ga to viktige familiepolitiske reformer: arbeidstakerens rett til permisjon i inntil ett år etter en fødsel i familien, og at denne permisjonsretten gjaldt både mødre og fedre. I odelstingsproposisjonen ble det argumentert for at arbeidervernlovens permisjonsregler som var utformet ut fra mors behov for å komme seg fysisk etter fødselen, var klart utilstrekkelige for familien sett under ett, og at likestillingsargumenter og hensynet til familien som helhet talte for at begge foreldre burde få en slik permisjonsrett, slik at de kunne velge hvem av dem som skulle ta ut den delen av permisjonen som ikke mor måtte ta av helsemessige årsaker – de første seks ukene etter fødselen.⁴⁶

Dette permisjonsåret, og at det kunne tas ut både av fedre og mødre, skapte reaksjoner i høringsrunden. Norske Kvinners Nasjonalråd forutsatte at det var kvinnene som kom til å ta seg fri og mente at en så rommelig permisjonsadgang ville gå utover de yngre kvinnenes muligheter i yrkeslivet. De var derfor mot forslaget av likestillingsgrunner.⁴⁷ Norsk Arbeidsgiverforening – som NHO het på den tiden – var også sterkt imot forslaget og blir sitert i proposisjonen: «*N.A.F. vil med en gang få uttale at det etter vår oppfatning i vårt land foreligger en rekke andre oppgaver på den sosiale sektor som bør prioriteres høyere enn betalingsmessig kompensasjon til fedre i forbindelse med omsorgspermisjoner. Den blotte og bare rett til omsorgspermisjon av 46 ukers varighet innebærer slike uakseptable konsekvenser at vi må gå imot forslaget.*»

⁴⁶ Ot.prp.nr. 3(1975–76) Om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.

⁴⁷ Norske Kvinners Nasjonalråd var en paraplyorganisasjon som samlet de aller fleste av den tidens kvinne- og likestillingsorganisasjoner.

Når vi ser på statistikken over fedres uttak av fødselspermisjon i ettertid, ble nok konsekvensene for fedrenes arbeidsgivere lite merkbare i første omgang.

Ut fra familiens og fedrenes behov inneholdt også lovforslaget en rett til inntil to ukers permisjon for far i forbindelse med fødsel i familien. Både at far kunne være tilstede under fødselen, at det kunne være behov for å ta seg av eldre barn i familien, og at far skulle etablere et tidlig forhold til det nyfødte barnet og være til hjelp og støtte for mor i barseltiden, var argumenter for dette. Dette var derfor en permisjon som var viktig for alle familier uansett mors yrkesstatus. Denne permisjonen uttalte ingen seg negativt om; og det ble presisert at det skulle arbeides videre med spørsmålet om økonomisk kompensasjon under denne permisjonen.⁴⁸

Samtidig ble det fremmet et forslag om endringer i folketrygdloven som utvidet antallet uker med økonomisk kompensasjon fra 12 til 18.⁴⁹ Forslaget skulle harmonere med ikrafttredelsen av loven om arbeidervern og arbeidsmiljø. Det ble også utarbeidet regler for fars rett til slik betalt permisjon. Ytelsen døpes om fra barselpenger til fødselspenger. Omsorgen for barnet står i fokus i begrunnelsen for denne utvidelsen. Det er den av foreldrene som tar seg av barnet som har rett til ytelsen.

Stønadsnivået ble ikke drøftet i denne proposisjonen. Grunnen til det var at NOU 1976:23 «Omlegging av sykepengeordningen» var til behandling i Sosialdepartementet, det var ventet at denne ville resultere i et framlegg om sykepenger lik full lønn. Det innebar en forholdsvis solid økning i kompensasjonsnivået for store grupper arbeidstakere. Fødselspengenivået hadde fulgt sykepengenivået, det hadde det tidligere vært argumentert prinsipielt for ut fra likestillingshensyn. Det ble også framholdt at Sverige og Danmark hadde langt bedre ordninger, og at det økonomiske nivået var for lavt til å tilfredsstille ILO-konvensjon nr. 103 om mødrevern som krevde at alle skulle kompenseres med minst to tredjedeler av lønnen under fødselspermisjonen. Norge hadde derfor hittil ikke kunnet ratifisere denne konvensjonen. Offentlig ansatte hadde allerede full lønn. Forskjeller mellom sektorene i arbeidstakernes rettigheter var et viktig argument for LO.

⁴⁸ Denne permisjonen gir den dag i dag fremdeles ikke rett til økonomisk kompensasjon etter folketrygdloven.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 15 (1976–77) Om endringer i folketrygdloven.

Ot.prp. nr. 15 lå på vent i Stortinget under budsjettbehandlingen samme høst. Merutgiftene til en forlengelse av fødselspermisjonen – som var anslått til 45 mill på årsbasis – var lagt inn i budsjettforslaget for 1977. Dette førte til en debatt om likestilling mellom hjemmearbeidende og utearbeidende mødre. Mange representanter tok til orde for en spesiell vurdering av fødselspenger for hjemmearbeidende kvinner før de tok stilling til forlengelse av fødselspengeperioden etter regjeringens forslag.

Begrunnelsene for dette var imidlertid høyst ulike.⁵⁰ SV-representantene mente prinsipielt at alle voksne arbeidspåføre skulle ha rett til folketrygdens ytelser som skulle erstatte bortfall av inntekt hvis de ikke hadde inntekt i en aktuell situasjon – ikke begrenset til om de hadde tjent dette opp i et arbeidsforhold. Altså mente de at hjemmearbeidende «som ikke får arbeid» bør ha rett til arbeidsløshetsstønad, og likeledes sykepenger og fødselspenger.

Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mente fødselspenger til alle fødende kvinner er viktig i likestillingsbestrebelsene mellom husmødre og utearbeidende kvinner og fremmet forslag om dette. Senterpartiet og Kristelig Folkeparti nyttet høvet til å foreslå full likestilling for å styrke familien og fremmet krav om sykepengerrett for husmødre i samme slengen.

Stortingsflertallet – som i dette tilfellet besto av regjeringspartiet og SV – endte med å be departementet fremme et forslag om fødselspenger til hjemmearbeidende og andre som ikke hadde tjent opp en fødselspengerrett i inntektsgivende arbeid. «Andre» her betydde i realiteten spesielt unge som på grunn av skolegang og utdanning ikke hadde tilstrekkelig arbeidsopptjening. Tatt i betraktning at godt over 40 prosent av barna ble født av mødre under 25 år på denne tiden, utgjorde disse en ikke ubetydelig gruppe.

Dermed ble det utarbeidet et forslag slik at det kunne utbetales en engangsstønad ved fødsel til alle mødre uten opptjent rett til fødselspenger som en del av reformpakken.⁵¹ Fordi stortingspolitikere hadde så ulike intensjoner med forslaget, var det imidlertid vanskelig for administrasjonen ut fra dette å hente gode holdepunkter for den nærmere utformingen. Få begrunnet forslaget ut fra et økonomisk behov for ytelsen. Disse familiene

⁵⁰ Budsjettinnst. s. nr. 17 (1976–77).

⁵¹ Ot.prp. nr. 52 (1976–77) Om tillegg til Ot.prp.nr. 15 Om lov om endringer i lov av 17.juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

tapte jo ingen inntekt ved en fødsel, og mange av dem hadde også det man på den tiden ville kalle en god økonomi. Så hva var et riktig beløp? Det var også tydelig i debatten at det var store motforestillinger både i Arbeiderpartiet og Høyre mot at ytelsen skulle føre til store økninger i folketrygdens utgifter. Spesielt var man bekymret for at dette skulle gi presedens for ytterligere krav fra grupper som falt utenfor folketrygdens innbetalings- og opptjeningssystem, eksempelvis personer under utdanning og vernepliktige.

I utgangspunktet hadde administrasjonen i Sosialdepartementet funnet ut at denne engangstøtten bare burde gå til de gifte kvinnene. De ugifte hadde jo et stønadssystem gjennomgått og revidert bare noen år tidligere, og som blant annet inkluderte en engangstønad ved fødsel, riktignok begrunnet i de unge alenemødrenes dårlige økonomi og utmålt som støtte til nødvendige anskaffelser til barnet.⁵² En engangstønad spesielt for gifte kunne få de unge til å gifte seg når de ble gravide, var argumentasjonen. Slik ble det ikke – et minstenivå i fødselspenger til den fødende som skilte mellom gifte og ugifte overlevde ikke den politisk/administrative beslutningsprosessen, og forslaget som ble fremmet, var utformet som en minsteystelse til alle uansett sivilstand.

Når det gjaldt størrelsen på stønaden, ble den foreslått satt til 20 prosent av G, noe som tilsvarte opptjening med en årsinntekt på ca. 20 000 kroner. Nivået ble ikke begrunnet. På denne tiden var det å binde ulike stønader til G, en teknikk som var svært vanlig, det sikret en viss økning av beløpet i takt med inflasjonen uten at man stadig måtte fremme konkrete forslag om økninger. Stønaden skulle utbetales som et engangsbeløp. Dette ga en stønad i 1977 på 2 680 kroner. På årsbasis ville dette koste 83 mill – dvs. nesten det dobbelte av hva utvidelsen av fødselspengene for yrkesaktive fra 12 til 18 uker ble anslått til å koste. Forslaget ble vedtatt sammen med utvidelsen for de yrkesaktive, og stønaden ble en realitet fra 1. juli 1977.

Da saken var oppe i Odelstinget våren 1977, var det bare en svært kort debatt om forslaget. Den var mellom Høyre og Kristelig Folkeparti, hvor Høyre prøvde å distansere seg fra Kristelig Folkepartis syn om at dette bare

⁵² Det vises til kap.2.10.

var begynnelsen på en politikk hvor alle ytelsene i folketrygden skulle åpnes for husmødrene.⁵³

Retten til full lønn ved sykdom og under fødselspermisjonen trådte først i kraft fra 1.7.1978.

2.9 Politikk for foreldre i arbeidslivet. II: Ikke 6-timersdagen, men deltidsarbeid

I virkeligheten i 1977 var det slik at det i hovedsak var den betalte permisjonstiden som bestemte de arbeidende mødrenes uttak. De mange som hadde bestemt seg for å ta en pause i arbeidslivet etter at de fikk barn, tok ofte den betalte permisjonen så tidlig som mulig med store deler før fødselen og sa samtidig rett og slett opp arbeidet. Dette var en generasjon uten erfaring med arbeidsløshet, og tanken var at da sto en friere til å vurdere når en eventuelt måtte eller ønsket å begynne å arbeide igjen, og ikke minst å vurdere hvilke muligheter for barnepass som kunne la seg ordne. Betegnende nok var derfor det vanligste på denne tiden å kalle permisjonen i forbindelse med en fødsel for «svangerskapspermisjon», selv om alle måtte være borte fra arbeidet i barselperioden. Omdøpingen til fødselspenger var praktisk også av den grunn.

Omtrent samtidig fikk småbarnsforeldrene også rett til lønnet fri i inntil ti dager per år hvis barn under ti år ble syke og måtte passes hjemme. Dette var en reform som ble kopiert fra Sverige. Arbeidsgiversiden var sterkt i mot også denne reformen. Det ble argumentert både med at dette ville bidra til å utelukke de unge kvinnene fra arbeidsmarkedet, og at mødrene med forholdsvis friske barn ville bruke det som var igjen av rammen på ti dager på slutten av året til å gjøre rent til jul. Fordi dette var en rett per arbeidstaker, ble foreldrene automatisk likestilt, og fedrene ville ifølge NAF bruke dagene til å dra på fisketur.⁵⁴ Det var derfor vanskelig å få enighet om et rimelig kostnadsoverslag for reformen, dette var viktig fordi trygdepremien arbeidsgiverne dekket og som det ble forhandlet om, var avhengig av en viss enighet

⁵³ Ot.forhandl. nr. 28 1977.

⁵⁴ Disse synspunktene ble ikke framført skriftlig overfor departementet, men kom fram i møter.

om hvor stort uttaket ville bli og dermed hvor store kostnader arbeidsgiverne ville bli påført.

De svenske erfaringene viste at svært få arbeidstakere brukte kvoten fullt ut, og at gjennomsnittsuttaket per arbeidstaker lå langt under ti dager per år. De svenske tallene viste for øvrig også at så mye som en tredjedel av disse dagene ble tatt ut av far.⁵⁵ Dessverre hadde vi ikke et system for løpende innhenting av statistikk over slike korte fravær i arbeidsgiverperioden. Det betydde at reformen ikke kunne følges med data om hvordan uttaket faktisk utviklet seg. Motstanden stilnet imidlertid ganske fort. Sannsynligvis oppdaget man at bruken faktisk begrenset seg til noen få dager per arbeidstaker per år også her i landet.

Sekstimersdagen ble også tatt opp i familiemeldingen. Dette var et hett politisk tema i Europa på det tidspunktet, med en begrunnelse om å dele arbeidet pga høy arbeidsledighet. I Norge – som ikke hadde det samme arbeidsledighetsproblemet, og hvor man var mest bekymret for det motsatte, nemlig mangel på arbeidskraft – ble dette et kvinne- og velferdspolitisk krav. I familiemeldingen refereres det til utredninger om spørsmålet internt i departementet. Departementet fikk gjennomført en utredning som viste store kostnader hvis en slik rett skulle gjennomføres med lønnskompensasjon. Så lenge flertallet av småbarnsmødrene var utenfor arbeidslivet, var det vanskelig å mene at det var riktig at den lille gruppen som i utgangspunktet hadde best økonomi blant småbarnsfamiliene – nemlig parene med to fulle inntekter – skulle få en rettighet som også innebar økonomiske goder.

På syttitallet ble det gjennomført to reformer som reduserte arbeidstiden: ukearbeidstiden ble satt ned fra 42 og en halv time til 40 timer i 1976, og pensjonsalderen ble satt ned fra 70 til 67 år i 1973. Dette var etter krav og prioriteringer fra en samlet fagbevegelse, og her hadde ikke arbeidstidsendringer tilpasset småbarnsforeldres hverdag noen høy prioritet.

Arbeidet med arbeidstidsspørsmål ble derfor etter kort tid et arbeid for gode deltidsløsninger og mer fleksibilitet i arbeidstidene. Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde også under sitt fagfelt den statlige personalpolitikken. Den ble styrt av Personaldirektoratet som til daglig

⁵⁵ Opplysninger gitt i det nordiske samarbeidet om familiepolitikk.

opererte som en avdeling i departementet. Dette ga et utgangspunkt for stadige drøftinger om hvordan statens personalpolitikk skulle bli mer familievennlig og gå foran som eksempel for resten av arbeidslivet. Dette sto den gang absolutt ikke øverst på dagsordenen i Personaldirektoratet, og det ble brukt forholdsvis mye både politisk og administrativt press – og seinere en del prosjektmidler blant annet gjennom handlingsplanene for likestilling – for å forbedre personalpolitikken i den retningen.

I de årlige budsjettekstene om hva man brukte utviklingsmidlene i departementet til, står det opp gjennom hele syttitallet ulike formuleringer om forsøk, utredninger m.v. som går på arbeidstidsspørsmål. Den familiepolitiske bekymringen gikk ikke så mye på at det ikke i store deler av arbeidslivet var mulighet til å skaffe seg deltidsarbeid, disse mulighetene økte raskt i dette tiåret. Problemet var heller at betingelsene i denne delen av arbeidsmarkedet ofte var dårligere enn ellers, og at selve tilretteleggingen ofte skjedde utelukkende på arbeidsgiverens premisser, i mindre grad i et samspill mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det ble brukt forskningsmidler til å kartlegge at det knapt fantes noen gruppe i landet som arbeidet så ofte utenfor vanlig arbeidstid, på foreldreskift, i helger m.v. som småbarnsmødrene. De individuelle oppleggene for å kunne arbeide noe samtidig som man hadde hovedomsorgen for småbarn hjemme, var mange og kreative.

Syttitallet endte med at det ble satt ned et offentlig utvalg som skulle «utrede de økonomiske, sysselsettingsmessige, administrative og sosiale muligheter for at arbeidstakere som ønsker det, i større grad skal kunne velge mellom fritid og arbeid.»⁵⁶

⁵⁶ NOU 1980:52 «Valg av arbeidstid» avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet august 1980, se omtale i kapittel 6.5.

2.10 Eneforsørgerne som familietype⁵⁷

Indeksfamilien, som man brukte i mange sammenhenger og ikke minst i de årlige budsjettframleggene for å illustrere forbedringen i levekårene: far, mor og to barn som skulle leve på en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, ble raskt en stadig mindre andel av barnefamiliene på syttitallet.

Dette skyldtes både økningen i andelen barn født utenfor ekteskap, og at skilsmisse som før hadde vært et marginalt fenomen, nå raskt ble mer vanlig. I løpet av sekstitallet og begynnelsen av syttitallet steg andelen barn født utenfor ekteskap fra et historisk lavmål på under fire prosent av alle fødte i 1960 til et omfang man ikke hadde sett siden 1800-tallet – åtte til ni prosent av barna som ble født. Inntil omkring 1970 hadde det blitt stadig færre familier der det bare var én voksen til å ta seg av barna i deler av oppveksten. Dette var i all hovedsak familier der en av foreldrene døde før barna var blitt voksne. Disse ble det færre av med forbedret helsetilstand i befolkningen.

Men nå økte både antallet ugifte mødre og skilsmisene i barnefamiliene – det ble mer og mer vanlig for de unge både å få barn uten å være gift og å skille seg. I både Sverige og Danmark hadde de samme utviklingstrekkene vist seg allerede noen år tidligere, mens Norge og Finland var sinkene i Norden når det gjaldt denne utviklingen.⁵⁸

Det beste målet på antallet eneforsørgere er den andelen av familiene som får barnetrygd for ett barn ekstra. Denne andelen var i 1970 sju prosent, i 1973 var den på 8,5 prosent og i 1982 på 13 prosent.⁵⁹ Så lenge dødsfall var den dominerende årsaken til at barn vokste opp med bare én av sine biologiske foreldre, var innslaget av far/barn-familier ganske stort. Når barn født utenfor ekteskap og separasjon/skilsmisse ble den vanligste bakgrunns-historien, ble *mødre* alene med barn den dominerende aleneforeldrefamilien. Barna i disse familiene var også i større utstrekning enn tidligere små barn.

⁵⁷ Når eneforsørgere er valgt som samlebetegnelse for enker/enkemenn med barn, ugifte mødre og skilte foreldre som bor sammen med barn, er dette fordi det er det ordet som brukes oftest i det offentlige språket på denne tiden. Det er viktig å huske at mange av disse fikk bidrag til forsørgelsen fra den andre forelderen, og at en økende andel opp gjennom den perioden vi beskriver sannsynligvis også fikk støtte i omsorgen for barna.

⁵⁸ St.meld. nr. 51 beskriver dette, også omtalt i nordiske utredninger på området.

⁵⁹ De to første tallene er fra NOU 1975:18, 1982-tallet er hentet fra Ot.prp.nr. 8 (1983–84) Om endringer i lov om barnetrygd.

Sammen med den rekordlave alderen ved førstegangsfødsler, var det ikke rart at det bildet av aleneforelderen som vokste fram på det tidlige syttitallet var den unge ugifte moren. Sammen med den unge fraskilte moren og «tenåringsekteskapene» var dette spørsmål som førte til stor bekymring blant folk flest, i den offentlige debatten og blant politikerne. Godt over en fjerdedel av alle kvinnene som giftet seg for første gang i perioden 1961–65 var under 20 år, altså det man nettopp hadde begynt å kalle tenåringer på den tiden.⁶⁰ Mange av disse ekteskapene endte også i tidlige skilsmisser.

Familiemeldingen gir en grundig beskrivelse av den økende andelen slike familier. Denne beskrivelsen peker også på at spesielt blant de ugifte mødre var det en overrepresentasjon av jenter med få økonomiske og utdanningsmessige ressurser. Det tidlige foreldreskapet gjorde det ikke lettere å skaffe seg utdanning og gode arbeidsmuligheter. Mens flere og flere av de gifte mødre gikk ut i arbeid, sank andelen ugifte mødre i arbeidslivet utover syttitallet.

Den første alminnelige støtteordningen for enslige forsørgere fikk man i Norge gjennom morstrygden som ble innført 1965.⁶¹ Da folketrygden kom på plass fra 1967 ble støtteordningene for etterlatte (enker, enkemenn og barn) og ugifte enslige forsørgere lagt inn i denne loven. Mulighet for økonomisk støtte til skilte som var alene om omsorgen for barn under 16 år ble først gitt i en midlertidig lov som trådte i kraft i 1972. Tidligere hadde disse vært henvist til å søke hjelp på sosialkontoret hvis skilsmissen førte til forsørgelsesproblemer i familien.

Med et raskt økende antall skilsmisser spesielt i de helt unge familiene, ble det klart at det bare var i de mer sjeldne tilfellene at bestemmelsene om barnebidrag og adgangen til å fastsette ektefellebidrag etter henholdsvis barneloven og ekteskapsloven kunne dekke livsopphold i den perioden som ofte skulle til før en ung mor kunne etablere seg som yrkesaktiv alenemor. Bidragsbestemmelsene krever en vurdering av at personen som pålegges slike bidrag har evne til å betale disse samtidig som vedkommende også har midler nok til å sørge for eget livsopphold. For barn hadde man forskottsordningen⁶²,

⁶⁰ St.meld. nr. 51 (1973–74).

⁶¹ NOU 1975:18 Stønad til enslige forsørgere m.v.

⁶² Lov av 26. april 1957 om forskuttering av oppfostringsbidrag er forløperen til dagens forskotteringslov.

også kalt minstebidraget. Det ble utbetalt både i den ofte nokså langvarige perioden før det endelig ble fastsatt et bidrag, og hvis den forelderen som flyttet ut av husholdet ikke hadde tilstrekkelig økonomi til å dekke bidrag. For ektefellebidraget fantes ingen tilsvarende ordning. Allikevel ventet ikke de unge og ofte ganske fattige familiene på syttitallet med å skille seg. Det hadde ofte vært løsningen ekteparene valgte tidligere. Og etter hvert som den moralske fordømmelsen av de unge alenemødrene ble mindre, ble det færre spedbarnsadoptionsjoner og mer vanlig at de unge kunne støtte seg på oppvekstfamiliens ressurser når det gjaldt bolig og barnepass.

Familiemeldingen påpeker at de utfordringene som er knyttet til de vanlige barnefamiliens situasjon er de samme for disse familiene, bare mer presserende å løse når bare én forelder er alene med hovedtyngden av både forsørging og omsorg under barnas oppvekst. Både barnehageutbygging og bedre tilpasning i arbeidslivet til arbeidstakere med familieforpliktelser kan gjøre tilværelsen lettere også for denne gruppen. Her skiller meldingen seg klart fra både barnefamilieutredningen og stortingsmeldingen fra ett år tidligere, fenomenet med de mange unge aleneforeldrene var så nytt at ingen av disse dokumentene hadde behandlet det særskilt.

Barn av aleneforeldre hadde alltid blitt prioritert ved opptak til barnehagene sammen med funksjonshemmede barn og barn med syke foreldre eller vanskelige sosiale forhold i hjemmet. I 1971 var nesten 23 prosent av barna i barnehagene barn av aleneforeldre, i 1980 hadde denne prosentandelen sunket til 13 prosent. Men i reelle tall betyr dette at mens 2 700 barn med aleneforeldre hadde plass i barnehage i 1971, hadde over 10 000 barn med foreldre i denne kategorien plass i 1980.⁶³

Våren 1973 satte Korvald-regjeringen i gang en interdepartemental utredning som skulle ta for seg erfaringene med den første perioden med folketrygden. Denne utredningen fortsatte etter at Bratteli-regjeringen tok over i 1973. Økonomiske beregninger viste urovekkende tall når det gjaldt økningen i trygdens utgifter for årene framover, langtidsberegningene var enda mer urovekkende. Man skulle vurdere både tildelingsregler og ytelsesnivå, gå kritisk gjennom behov og klarlegge om det fantes overforbruk eller bruk som ikke sto i forhold til intensjonene. Alle trygdeområdene skulle gås

⁶³ SSBs Barnehagestatistikk.

gjennom av ulike arbeidsgrupper. Familiestønadene⁶⁴ ble samlet under en arbeidsgruppe som fikk som en viktig arbeidsoppgave å vurdere en felles stønadsordning for personer som bodde alene med barn uansett bakgrunnen for dette, samtidig som regelverket ble gjennomgått som helhet.⁶⁵

Et hovedpoeng i disse utredningene var at rettighetene skulle ta utgangspunkt i familienes økonomiske behov, ikke utformes på grunnlag av vurderinger som hvem som var verdige trengende, for eksempel at enker var en slik kategori i motsetning til ugifte eller skilte mødre. Det var tydelige forskjeller mellom ytelsene til gruppene som viste at den økonomiske støtten hadde ulikheter som neppe kunne begrunnes på andre måter. Forslaget om en nedre aldersgrense for varig pensjonering av enker og en tydeligere markering av treårgrensen som grense for når omsorgen for barn hindret en forelder i å ta arbeid, ga mange negative reaksjoner.

Arbeidsgruppen vurderte også nivået på ytelsene. Konklusjonen her var at overgangsstønad som gikk til de ugifte var tilstrekkelig høy som nettopp en overgangsstønad. Denne skulle også gis skilte, separerte og enker/ enkemenn med omsorg for barn under ti år. Forslaget til en felles stønadsordning konsentrerte seg deretter om å forbedre utdanningsstønad, stønaden til barnepass og avkortingsreglene mot arbeidsinntekt – alt med siktemålet å hjelpe mødrene ut i arbeid slik at de kunne forsørge både seg selv og barna sine.

Så lenge infrastrukturen i form av barnetilsyn og arbeid med betingelser som gjorde det mulig for foreldre både å arbeide og ta vare på barn, ikke var på plass i store deler av landet, kunne ikke en slik politikk bli fullt ut effektiv. Mens politikken ga noen barnefamilier som ellers ville vært avhengige av sosialhjelp en tryggere økonomisk situasjon enn i andre land uten en overgangsstønad, er det mulig at den også førte til at noen eneforsørgere utsatte for lenge å gå ut i arbeidslivet slik at det gikk ut over familieøkonomien på lang sikt.

⁶⁴ Etterlattepensjonen, barnepensjonen, støtten til enslige forsørgere, støtten til såkalte familieenker, forsørgingstillegg til ulike stønadsordninger m.v.

⁶⁵ Dette arbeidet resulterte i tre offentlige utredninger: NOU 1975:18 Stønad til enslige forsørgere m.v., NOU 1975:22 Engangsstønad ved nedkomst og stønad til barnetilsyn og NOU 1976:19 Stønad til enslige forsørgere m.v., delutredning 3.

3 Slutten av 70-tallet (fram til 1981) – sosialdemokratisk familiepolitikk

3.1 En egen familieavdeling 1977

Med en stortingsmelding som hadde trukket opp retningslinjene for hvordan legge forholdene til rette for den nye tidens barnefamilie, en barnehagelov og en ambisiøs utbyggingsplan for barnehagene, hadde familiepolitikken vokst fra forbrukerpolitikken i løpet av årene som var gått siden Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble opprettet i 1972.

Likestillingspolitikk og kvinnespørsmål var også svært høyt oppe på dagsordenen – i den alminnelige samtalen og samfunnsdebatten og dermed også noe politikerne måtte forholde seg til. Men det var tydelig at hvordan en likestillingspolitikk skulle utformes, ennå var såpass nytt at erfarne politikere hadde problemer med konkretiseringen. Mye av det som ble tematisert og drøftet i den nye kvinnebevegelsen var spørsmål som de fleste var vant til at tilhørte privatlivet. Det var ikke noe man var øvet i å ha politiske samtaler om eller sette inn politiske tiltak for å påvirke eller tilpasse. Det trengtes også en administrativ styrking på likestillingsfeltet. Det hadde blitt arbeidet med en likestillingslov siden 1974, et første forslag var returnert til administrasjonen fra Stortinget, og det var bare et tidsspørsmål når det ville komme en lov som slo fast det offentliges ansvar i likestillingsspørsmålet.

Da Bratteli-regjeringen ble avløst av Nordli-regjeringen vinteren 1976 etter store personlige og politiske stridigheter innad i AP, ble Anne Marie Lorentzen ny statsråd i departementet. Hun startet rekken av kvinnestatsråder i Forbruker- og administrasjonsdepartementet som skulle vare fram til departementet ble lagt ned i 1990. I kjølvannet av kvinneåret 1975 gikk det ikke lenger an å oppnevne en mann til denne statsrådsposten. Neste gang *det* ble gjort var 15 år og en lang rekke skiftende statsråder seinere, og da ble det gjort til et stort likestillingspoeng av at nå hadde endelig en mann fått statsrådsansvaret for barne- og familiepolitikken.

Nordli-regjeringen hadde i tiltredelseserklæringen et punkt om å styrke «de administrative muligheter for en aktiv familiepolitikk og økt innsats for

likestilling og menneskelig likeverd.» Ett år seinere ble det fremmet en stortingsproposisjon om hvordan dette skulle gjøres. Familie- og forbrukeravdelingen i departementet skulle deles. Den nye avdelingen «... skal ha et samordnende ansvar for de familie- og likestillingspolitiske mål.» På likestillingsfeltet ventet man nå på et nytt lovforslag fra Regjeringen som inneholdt offentlige forpliktelser i arbeidet for likestilling. For å styrke dette arbeidet administrativt, inneholdt derfor proposisjonen et forslag om å legge fem av syv stillinger i Likestillingsrådets sekretariat inn i departementet. Ellers skulle det samordnende ansvaret utøves ved at man samarbeidet med de enkelte fagdepartementene om familiepolitiske og likestillingspolitiske relevante saker under deres fagområde. På barnepolitikk tenkes det på samme måte – det varsles en melding i løpet av vårsesjonen om barns oppvekstvilkår. Ungdomspolitik og familierett ble også nevnt som beslektede oppgaver det måtte gripes fatt i.

Det ble debatt i Stortinget om dette forslaget, til tross for at det er vanlig at en regjering gis rom til å endre arbeidsdeling og foreta mindre omorganiseringer i forvaltningen uten at Stortinget legger seg opp i dette mer enn det som er nødvendig.⁶⁶ De borgerlige partiene stemte mot, familiepolitikk var for viktig til å kunne overlates til en departementsavdeling gjennom et forslag «som var så lite utredet». Og Carl I. Hagen som var fersk på Stortinget på denne tiden, stemte også mot, hans parti var mot både familie- og barnepolitikk. Det var privatliv.⁶⁷

Avdelingen ble en realitet få måneder seinere. Den måtte imidlertid klare seg uten de foreslåtte ressursene fra Likestillingsrådets sekretariat.

⁶⁶ Nødvendig betyr her at enhver bevilgning uansett størrelse er Stortingets sak slik at nesten enhver omorganisering vil måtte resultere i en stortingsproposisjon, på denne tiden gjaldt det også fremdeles spørsmål om vedtak om nye eller flytting av stillingshjemler. Det vises til St.prp. 94 (1976–77) Om tilleggsbevilgning og omdisponering på statsbudsjettet for 1977 i forbindelse med en administrativ styrking av det likestillingspolitiske og familiepolitiske området.

⁶⁷ Stortingsforhandlinger (1976–77) s. 3285. Når Hagen bl.a. sier: «Det er til og med brukt et uttrykk som 'politikk overfor barn'», som om dette var helt uhørt, var han nok på den tiden forholdsvis solid plassert i en vanlig folkemening. Det ble ofte hevdet at barn var for viktige til at en skulle snakke om barn i samband med politikk eller for viktige til at man skulle «blande barn og økonomi.»

Denne delen av forslaget ville ikke stortingsflertallet støtte. Likestillingsrådet var organisasjonenes organ som svært aktivt sendte politiske forslag til departementet og ikke minst høringsuttalelser til sentraladministrasjonen som helhet i alle saker de mente hadde likestillingspolitisk relevans. Den ressursen et stort og dyktig sekretariat representerte for organisasjonene som satt i rådet, ville de ikke gi fra seg.

Avdelingen ble allikevel raskt relativt stor. Den fikk også sentraladministrasjonens første ekspedisjonssjef som var kvinne – Elsa Rastad Bråten. Hun hadde en original utdanningsbakgrunn for en slik stilling – hun var opprinnelig telegrafist, men hadde på det tidspunktet hun ble ekspedisjonssjef lang erfaring som journalist og hadde møtt som vararepresentant på Stortinget for Arbeiderpartiet. Avdelingen ble også flyttet ut av regjeringskvartalet på grunn av plassmangel, og i tråd med moderne trender ble den som en forsøksordning plassert i et kontorlandskap. Anbefalingen om dette kom fra Rasjonaliseringsdirektoratet som på denne tiden også lå under Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

Som en følge av kontorlandskapet, ble all saksbehandling basert på at de ansatte måtte diktere sine konsepter på minidiktafoner. Skrivemaskinene ble inndratt, unntatt fra kontorpersonalet, for å dempe støynivået. Både de hyppige telefonene og møtene hverdagen i departementet besto av, ble delt av en god del flere enn dem sakene egentlig angikk, og etter forholdsvis kort tid ble det konkludert med at kontorlandskap egnet seg dårlig for departementsavdelinger. Avdelingen flyttet igjen inn i ordinære kontorer, og regjeringskvartalet ble bygd ut i årene som kom med en tradisjonell kontorutforming.

Lorentzen ble sittende i to år, hun ble avløst av Kirsten Myklevoll. Begge var på det tidspunkt de ble statsråder godt voksne med en forholdsvis tradisjonell politisk karriere som bakgrunn, det vil si at de hadde avansert gjennom partiapparatet fra lokalpolitikk til sentralpolitikk. Mange av de kvinnene som gjorde politisk karriere på dette tidspunktet, hadde det til felles at de stilte pliktoppfyllende opp når partiet trengte dem i ulike posisjoner.⁶⁸

Nå var normen for antall kvinner i regjeringen steget til tre, så kvinnene hadde en viss mulighet til å spille på lag for eksempel i budsjettforhand-

⁶⁸ «Kvinner i norsk politikk» Ingunn Norderval Means 1979, forord av Berit Aas.

lingene, og Nordli blir karakterisert av flere av sine samtidige som har skrevet politiske kommentarbøker som en velvillig statsminister som lett kunne bidra til at statsbudsjettene ble litt for ekspansive. I en periode med høy lønns- og prisstigning, var imidlertid det store Forbruker- og administrasjonsdepartementet med ansvar både for inntektspolitikken, prispolitikken og de statlige lønnsforhandlingene, et departement som krevde sin statsråd. Ingen av disse statsrådene ble opplevd som statsråder som var spesielt «nær på» når det gjaldt avdelingens fagområder.

Det ble derfor en stor kontrast da Sissel Rønbeck – Norges til da yngste statsråd – ble utnevnt høsten 1979. Hun var spesielt opptatt av og hadde markert seg på avdelingens saksområde som stortingsrepresentant. Men i tillegg til de rent politiske spørsmålene, krevde denne posisjonen også mye nybrottsarbeid i egen organisasjon. For en politiker skal det godt håndverk til for å få maksimalt utbytte av sitt eget byråkrati. På syttitallet var dette utvilsomt spesielt krevende for de unge kvinnene som ble statsråder. De hadde ikke i utgangspunktet så mye til felles med de andre som møtte på det ukentlige sjefsmøtet – det viktigste treffpunktet mellom den politiske ledelsen og departementets administrative toppledelse. Det besto den gangen med bare et par unntak av meget godt voksne menn som med dress og embetseksamen etter tur framførte sin avdelings viktigste saker. Disse mennene var ikke vant til å ha en ung kvinne som sjef.⁶⁹

3.2 Likestilling kommer inn som en eksplisitt premiss for familiepolitikken

Den familiepolitikken man hadde skissert i familiemeldingen bygget på at i framtidens barnefamilie hadde begge foreldre viktige roller både gjennom å dele ansvaret for å forsørge og samtidig dele ansvaret for omsorgen av barna.

Så tidlig som i 1964 under Stortingets behandling av saken om enke- og morstrygd, tok noen stortingsrepresentanter opp at det måtte vurderes «å gjøre noe med kvinnens stilling i samfunnet». Det ble her spesielt siktet til

⁶⁹ I mer avslappet nordisk byråkratsammenheng ble det ofte spøkt om å lage en liten håndbok for unge kvinnelige topp-politikere som ofte måtte tåle mye. Håndboken ble det naturligvis aldri noe av.

voksne kvinners muligheter til å forsørge seg gjennom eget arbeid selv om de en periode hadde blitt forsørget som ektefelle og mødre. På dette tidspunktet hadde flere land allerede opprettet ulike typer av utvalg, komiteer eller utredninger som skulle vurdere dette spørsmålet. Stortingets vedtak var blitt oversendt Justisdepartementet som sendte spørsmålet på høring til de øvrige departementer.

Departementet for familie- og forbrukersaker hadde på denne tiden under utarbeiding en oversikt over kvinnens stilling som skulle bli til en bok «Kvinner i yrke, hjem og samfunn». Saken ble utsatt til denne boken kunne sendes ut sammen med en mer målrettet høring der høringsinstansene ble bedt om å uttale seg om det burde opprettes en kommisjon eller et råd for spesielt å arbeide med denne saken. Høringsfristen gikk ut sommeren 1969, men høringsuttalelsene var sprikende – ikke minst var kvinnebevegelsene til de respektive partiene som satt i den borgerlige samlingsregjeringen på det tidspunktet, uenige seg imellom. Saken ble liggende.

Da Bratteli-regjeringen tok over våren 1971 kunne den nye sosialdemokratiske regjeringen finne støtte i denne høringen til å omorganisere likelønnsrådet til et likestillingsråd. Det nye rådet fikk et videre mandat, representasjon fra den nyes kvinnebevegelsen og større budsjett og utredningskapasitet enn det tidligere likelønnsrådet som hadde vært direkte knyttet til Norges forpliktelser under ILO-konvensjon nr. 100.⁷⁰

I Aps arbeidsprogram for valgperioden 1973–1977 sto det under overskriften «Kvinner og menn» som et av punktene: «Lovhjemmel for å forby diskriminerende behandling av kvinner på alle områder, spesielt i arbeidslivet. Systematisk gjennomgåelse av lovgivningen med sikte på å sikre likestilling mellom kvinner og menn.»⁷¹ Det var et av de utvalgte viktige punktene som kom med i partiets ti-punktsprogram der de viktigste spørsmålene for det fagligpolitiske samarbeidet mellom AP og LO var satt opp.⁷² Da Bratteli kom tilbake til regjeringskontorene etter valget 1973 skulle disse ti punktene

⁷⁰ St.prp.nr. 1 Tillegg 2 (1971–72) For budsjetterminen 1972 Om opprettelsen av et råd for likestilling mellom kvinner og menn – Likestillingsrådet – under nytt kap. 1424.

⁷¹ «Vi vil...» Norske partiprogrammer, Norges samfunnsvitenskaplige datatjeneste.

⁷² Arbeiderbevegelsens arkiv.

gjennomføres, og departementet engasjerte to jurister som med en referansegruppe til støtte skulle utforme forslag til en lov. I dette arbeidet støtte man naturlig nok på alle de motsetningene som skulle vise seg å følge diskusjonen om kvinner og menns stilling – riktignok i ulike varianter og med litt ulik ordbruk – fram til i dag: Snakker vi om likestilling eller likeverd mellom kjønnene? Snakker vi om kvinnefrigjøring eller snakker vi også om mannsfrigjøring? Snakker vi om statistisk likhet eller snakker vi om like muligheter uavhengig av kjønn? Å fjerne diskriminering – er det godt nok?

Et forslag til likestillingslov ble lagt fram for stortinget i Ot.prp. nr. 33 (1974–75) Om lov om likestilling mellom kjønnene. Allerede tittelen viser at det er tatt noen valg i forhold til hva man ville regulere – en lov mot diskriminering i valgprogramformuleringen er byttet ut med en likestillingslov. Men forslaget undervurderte stortingspolitikernes usikkerhet i forhold til å politisere kjønn. Sosialkomiteen som vanligvis behandlet sakene på familie- og forbrukerfeltet ble forsterket med to politikere fra Justiskomiteen – en fra Høyre og en fra Arbeiderpartiet for å opprettholde balansen – og avga innstilling først i slutten av januar det påfølgende året. Det var en innstilling der komiteen hadde delt seg i fire fraksjoner – en fraksjon som ikke ønsket en lov overhodet, en fraksjon som la fram en alternativ lov, en fraksjon som støttet regjeringens forslag og en fraksjon som ville ha flere prinsipielle endringer i forslaget. To av disse fraksjonene, Høyre og SV, gikk sammen og sørget for at lovforslaget ble returnert regjeringen.⁷³

Etter enda en stortingsdebatt på grunnlag av et lovforslag fremmet av Høyre som også ble besluttet oversendt regjeringen, ble det utarbeidet et nytt forslag som ble sendt stortinget i juni 1977. Dette var tidsnok til at forslaget kunne brukes i valgkampen samme høst, men såpass sent at det ble et nytt storting som måtte ta stilling til og endelig fikk vedtatt en likestillingslov. Dette skjedde sommeren 1978, og loven trådte i kraft våren 1979 etter at håndhevingsorganene – nemnd og ombud – var kommet på plass.

Likestillingsloven gjelder på alle samfunnsområder, forbyr diskriminering på grunnlag av kjønn, men tillater til en viss grad forskjellsbehandling for å fremme likestilling, spesielt for å forbedre kvinners stilling. Den

⁷³ Innst.O. nr. 43 (1975–1976).

pålegger det offentlige aktivt å arbeide for likestilling. Det betyr at all politikk skal ha likestilling mellom kjønnene som premiss, og at reformer skal vurderes også ut fra dette perspektivet. Slik sett ble loven svært viktig for den utviklingen av familiepolitikken som fulgte. At det står i loven at den også gjelder familielivet og i rent personlige forhold, men ikke skal håndheves på disse feltene, var av mindre praktisk betydning, men politikerne mente at dette ville ha en viktig holdningsskapende effekt.⁷⁴

Forpliktelsene loven påla det offentlige ble brukt på åttitallet til utforming av to tverrdepartementale handlingsplaner for likestilling som etter hvert skulle komme til å inkludere tiltak på så å si alle departementenes saksfelt. Etter hvert ble denne virksomheten utvidet til at et mål om likestilling mellom kjønnene skulle vurderes og integreres i alt offentlig reformarbeid.⁷⁵

3.3 Avvikling eller reorganisering av det tradisjonelle tjenestetilbudet til familiene

Da statsråden i Borten-regjeringen Elsa Skjerven i 1969 la fram et budsjettforslag for sitt familie- og forbrukerdepartement for 1970, var hele forslaget på 16 sider og det totale utgiftsbudsjettet var på 32,7 mill. De dominerende postene på budsjettet var hjelpeordningene for hjemmene, daginstitusjoner for barn, drift av Forbrukerrådet – som delvis betalte seg selv med å selge Forbrukerrapporten, landsbruksvikarordningen og den landsomfattende tjenesten veiledning i heimstell. Det inneholdt også et par mindre poster med støtte til Norges Familieråd og til husmorferier.⁷⁶

⁷⁴ § 2 i loven. I dag ville sannsynligvis betegnelsen være at dette ga en riktig «signal-effekt».

⁷⁵ St.prp. nr. 122(1980–81) «Handlingsplan for likestilling, med særlig vekt på å bedre kvinnes stilling i utdanning og arbeidsliv» var den første av disse.

⁷⁶ Til sammenlikning var budsjettforslaget for det nyopprettede Familie- og forbrukerdepartementet tjue år seinere på 82 sider og hadde en budsjetttramme på 13,25 mrd kroner.

I løpet av syttitallet ble mange av disse postene enten borte fra statsbudsjettet eller tiltakene endret radikalt innretning. Heltidshusmoren var ved utgangen av tiåret ikke lenger en viktig målgruppe for offentlige tiltak.⁷⁷

Veiledningstjenesten i heimstell var organisert i heimstellkontorer etter fylke – med ca. to heimstellkonsulenter i hvert. Det var flest i de mest spredtbygde områdene – dette var veiledningsvirksomhet som skulle nå ut til folk, og det å reise var atskillig mer tungvint enn i dag. Veiledningstjenesten hadde også et sentralt apparat i Oslo, fra 1970 slås dette sammen med virksomheten til Statens institutt for forbruksforskning og vareundersøkelser.

Virksomheten besto i å tilby kurs, foredrag og demonstrasjoner på feltet heimstell til husmødrene landet rundt. Kursmateriell ble utviklet sentralt. Typiske eksempler på kurstemaer fra begynnelsen av 70-tallet er «Lettsydde og lettstelte barneklær», «Vi tar vare på heimens tekstiler» og «Matstell for sukkersyke». I 1971 nådde denne virksomheten over 1 400 deltakere. De fleste av disse deltok ikke på hele kurs, men foredrag og demonstrasjoner var populært. De ansatte på fylkeskontorene drev denne virksomheten delvis selv, delvis baserte de seg etter hvert på lokale krefter. Her kom støtte fra kommunene inn, og deltakerne betalte også for seg på kursene. I 1972 holdt de for eksempel på å utvikle et kurs som skulle ta for seg rasjonalisering av husarbeidet, men nå var deltakerantallet for nedadgående.

Landsnemnda for bunadspørsmål var en del av denne virksomheten. Landsnemnda var et råd med fem medlemmer og en sekretær i deltidsstilling. Landsnemnda uttalte seg om korrekt utforming av de mange lokale bunadene her i landet, og ble spøkefullt omtalt som «bunadspolitiet» i resten av departementet. Fra budsjettåret 1973 blir veiledningstjenesten for heimstell slått sammen med forbrukerapparatet, og heimstellkontorene blir en del av de lokale forbrukerkontorene. Bare Landsnemnda for bunadspørsmål ble igjen i departementet sentralt enda noen år.

⁷⁷ Det private næringsliv var svært mye raskere her. Den siste husmorfilmen ble laget i 1972. Husmorfilmen som kom årlig var en viktig markedsføringsinstitusjon. I filmene opptrådte den tidens kjendiser og viste fram nye trender. Filmene ble vist gratis over hele landet om formiddagen, og billetten var samtidig et lodd i et lotteri med svært flotte premier.

Husmorferier hadde blitt arrangert av mange av de store landsomfattende organisasjonene som arbeidet på sosialfeltet både på høyre- og venstresiden i svært mange år. Denne virksomheten fikk et visst statlig tilskudd – fra 1963 med statlig støtte finansiert delvis over statsbudsjettet og delvis gjennom Feriefondet.

Arbeidet for fridager fra husmoryrket var helt i tråd med den oppfatningen som fremdeles var utbredt – at husmorrollen var et yrke, og at husmødre derfor måtte oppfattes som en gruppe med rett til ferie som andre arbeidstakere. Det ble gitt et tilskudd per ferieuke til organisasjonene som var de som konkret arrangerte disse feriene. I budsjettforslaget for 1970 er dette tilskuddet satt til 100 kroner per uke per husmor og 50 kroner for medfølgende barn.

Med stadig bedre privat økonomi i barnefamiliene og lengre ferie i arbeidslivet, ble familieferien mer og mer vanlig.⁷⁸ Husmorferien var på vei ut.

Som referansegruppe i forvaltningen av tilskuddet til husmorferier hadde departementet et offentlig oppnevnt utvalg som besto av representanter fra de organisasjonene som arrangerte slike ferier. I budsjettforslaget for 1971 gjengis resultatene fra en undersøkelse Statens Husmorferieutvalg gjennomførte blant deltakerne i 1968. Undersøkelsen viste at 80 prosent av deltakerne dette året var over 50 år, en like stor prosentandel var uten hjemmeboende barn under 16 år. 32 prosent var over 70 år. Halvparten var alene i husholdningen. De fleste oppga dårlig helse som grunn for å delta, og over 40 prosent hadde tidligere deltatt på husmorferie.

Statens Husmorferieutvalg var også spesielt gjennom sin erfaring med disse arrangementene blitt opptatt av gruppen mødre med ansvar for hjemmeboende voksne funksjonshemmede barn. Det store innslaget av funksjonshemmede både blant mødrene og «barna» som deltok, gjorde det tungt og dyrt i drive for organisasjonene fordi de som ønsket ferie og som trengte det mest, også trengte praktisk hjelp under ferieoppholdet for å ha glede av ferien. Organisasjonene tok kontakt med den kommunale eldre- og sosialomsorgen om dette, men møtte ikke alltid velvilje. Familie- og forbrukerdepartementet

⁷⁸ «Det skjedde i Norge» Yngvar Ustvedt. Populærhistorisk framstilling av dagliglivet i Norge og utviklingen av det fram til 1990.

tok kontakt med Sosialdepartementet som holdt på med en større gjennomgang av eldreomsorgen i kommunene om dette behovet.

Selv om målgruppen altså knapt kunne sies å være den vanlige barnefamilien, ble husmorferiene stående på departementets budsjett fram til og med 1979 mens det drøftes ulike løsninger for de gruppene som utvilsomt fremdeles har behov for hjelp til å komme på ferie. Tilskuddsbeløpet per ferieuke økte litt, med den prisstigningen det var i perioden kan det bare bety at aktiviteten ble mindre og mindre selv om det blir slutt på regelmessig å rapportere aktivitetstall i budsjettene. Av 1978-budsjettet gikk det fram at man ikke lenger kunne regne med tilskudd fra Feriefondet. Og i akkurat denne budsjetteksten hadde noen funnet grunn til å presisere at husmorferie også var for menn «i husmors sted».⁷⁹

Fra 1.1.1980 gikk husmorferiene ut av budsjettet, og Statens Husmorferieutvalg ble lagt ned med en høytidelig liten begivenhet i departementet som takk for arbeidet. Det feriebehovet disse arrangementene utvilsomt hadde møtt ble henvist til Sosialdepartementet som hadde opprettet en ny tilskuddspost som kunne brukes til å dekke dette behovet når det gjelder de funksjonshemmede, og feriebehov for eldre henvises til det rammetilskuddet kommunene nå hadde fått for å utvikle en kommunal eldrepolitikk.

Norges familieråd ble opprettet i 1964 som en organisasjon som skulle arbeide for større samhörighet mellom generasjonene og styrking av familien som sosial institusjon. Arbeidet skjedde på frivillig ubetalt basis, Selskapet for Norges Vel stilte kontorlokaler og kontorhjelp til rådighet de første årene. Ole Rokkones – en lege fra Bærum – var den drivende kraften i organisasjonen. Både enkeltpersoner og organisasjoner kunne være medlemmer. Fra 1969 fikk de et eget kapittel på statsbudsjettet for å kunne opprette et lønnet sekretariat og ha noen midler til selve virksomheten. De organisasjonene som ble oppgitt å være tilsluttet rådet i 1968 var LO, Norsk Arbeidsgiverforening, Norges Bondekvinnelag, Statens Ungdomsråd, Norges Ungdomsråd og Norsk Forbund for trygdede og pensjonister. Stortinget gjorde dette vedtaket enstemmig etter to korte innlegg hvor opposisjon og regjering var enige i sak.⁸⁰

⁷⁹ St.prp.1 (1977–78) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

⁸⁰ St.prp.nr. 1, tillegg nr. 8 for 1968 til 1969. Stortingsforhandlinger 11. febr. 1969.

De grunnleggende tankene ved organisasjonens start var å arbeide for tilbakeføring av de eldre til familien og økt forståelse på tvers av generasjonene. I løpet av sekstitallet var det en stor nedgang i flergenerasjonsfamilien, og denne utviklingen så mange på med uro. Temaer rådet arbeidet med som ble nevnt i stortingssaken, var kursopplegg for eldre som skulle tilbys gjennom brevskolene, undervisningsopplegg i skolen om eldre, sysselsetting av eldre, øke arkitektenes interesse for utforming av flergenerasjonsboliger og ungdomsparing på arbeidsplassene. Det ble ikke spurt i Stortinget under behandlingen av bevilgningssaken hvorfor ikke de tilsluttede organisasjonene som var store og ressurssterke organisasjoner, kunne bære de forholdsvis beskjedne utgiftene rådets virksomhet representerte. Heller ikke om rådet kunne basere virksomheten på en medlemskontingent.

Familierådet fungerte i de årene det fantes nokså likt det som i dag gjerne kalles en tenketank eller tankesmie. Noen av de prosjektene de arbeidet med var ektefelledelt arbeidstid, skattelette for nærmiljøarbeid og endring av odelsloven slik at den skulle gi odel til yngste barn i stedet for eldste. De første årene hadde Familierådet sin helt egne post på statsbudsjettet. I 1974 trengte imidlertid departementet noen utviklingsmidler til egen rådighet, i første omgang i tillegg til arbeidet i Familierådet. Denne aktiviteten ble sterkt utvidet i forbindelse med gjennomføringen av FNs internasjonale kvinneår i 1975, som ble markert over hele landet med lokale komiteer og stor aktivitet stort sett organisert av en samlet kvinnebevegelse. Departementet dekket arbeidet i en sentral komité som sto for noen arrangementer, og som oppmuntret den lokale aktiviteten med ideer, materiale o.l. Mange lokale komiteer hadde blant annet undersøkelser av behovene for barnehage på programmet.

Kvinneorganisasjonene var nå på toppen i aktivitet og begynte å søke om støtte til sin ekspanderende virksomhet. Verken departementet eller Likestillingsrådet hadde budsjetter med rom for dette. Norges Husmorforbund fikk avslag på søknaden sin om driftsstøtte med den begrunnelsen at driften av private organisasjoner måtte kunne drives på basis av medlemskontingent. Derimot strakk departementet seg langt for å støtte spesielle tiltak og tidsavgrensede enkeltprosjekter organisasjonene ønsket å kunne sette i gang. Norges Familieråds faste plass på statsbudsjettet ble i dette lyset litt

spesiell, og det ble varslet en kritisk vurdering av denne støtten. Stortinget sa seg enig i dette.

I budsjettet for året 1976 tok departementet utgangspunkt i at stortingskomiteen hadde bedt å få en vurdering av Familierådets status, og «inntil denne vurderingen er avsluttet, foreslås det at det av settes midler til drift etter de nåværende retningslinjer.»⁸¹ Familierådet ble bekymret for sin framtidige eksistens og tok kontakter for å finne ut om de ikke kunne bli et forskningsinstitutt i stedet. Dette førte ikke fram.⁸² Under budsjettbehandlingen dette året korresponderte komité og departement om Familierådet, og det ble klart at stortingsflertallet ønsket seg et familieråd, men ikke uten videre det eksisterende rådet. De fleste av de organisasjonene som tilsynelatende var rådets støttespillere hadde mer direkte kanaler til besluttede politiske myndigheter enn gjennom Familierådet og foretrakk å benytte seg av disse.⁸³

De to neste årene – 1977 og 1978 – foreslo departementet Familierådet strøket fra budsjettet. Begge ganger valgte de borgerlige partiene og SV som sammen hadde flertall på Stortinget, å beholde rådet. Først i 1979 falt Rådet endelig ut av budsjettet. Da hadde departementet arbeidet fram et forslag til et familiepolitisk råd som skulle oppnevnes av regjeringen og som i større grad kunne brukes i arbeidet med utviklingen av familiepolitikken. Når saken ble presentert slik for Stortinget, opphørte Norges Familieråds eksistens som eget kapittel på statsbudsjettet.

Noe nytt familiepolitisk råd ble imidlertid aldri realisert. Det vises for øvrig til en kort omtale av organisasjonene i kapittel 4.

På 70-tallet utgjorde *hjelpetordningene for hjemmene* en stor og raskt økende post på det familiepolitiske budsjettet. Fra 1981 ble disse overført til Sosialdepartementets budsjett. Det hadde da vært arbeidet lenge med å få dette gjennomført – allerede tidlig på 70-tallet var det klart at disse ordningenes tyngdepunkt var eldrepolitikk som var definert som Sosialdepartementets ansvarsområde.

⁸¹ St.prp.nr. 1 (1975–76) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

⁸² Forbruker- og administrasjonsdepartementets arkiv.

⁸³ Budsjettinnst. S. nr. 11(1975–76).

Hjelpeordningene for hjemmene besto av kommunale husmorvikarer, hjemmehjelpere og hjemmesykepleiere. Det var kommunenes ansvar å gi befolkningen disse tilbudene, statens rolle her var å refundere en fast prosent av kommunenes utgifter til dette. Da disse ordningene ble plassert i Familie- og forbrukerdepartementet var husmorvikarene den viktigste delen av virksomheten. Formålet med den statlige refusjonen – i 1970 på 35 prosent av utgiftene – var å oppmuntre kommunene til å tilby disse tjenestene. Halvparten av disse 35 prosentene ble dekket over departementets budsjett og halvparten over trygdebudsjettet. Slike rene refusjonsordninger mellom stat og kommune var vanlige på denne tiden. Svakheterne ved slike ordninger som for eksempel at staten overhodet ikke hadde kontroll over egne utgifter, ble på denne tiden lite drøftet i administrasjonen, i hvert fall utenfor Finansdepartementet.

Utgangspunktet hadde vært husmorvikar til familier der husmoren var syk, og hjemmesykepleiere der personer som trengte medisinsk behandling ble pleid i hjemmet. Samfunnsutviklingen på 60-tallet ga imidlertid et raskt økende behov for mer praktisk rettede tjenester for friske eldre som bodde alene, men der det trengtes hjelp til praktiske gjøremål i hjemmet. I 1968 anbefalte Stortinget en felles tilskuddsordning der spesielt det store behovet i kommunene for å bygge ut hjemmehjelpen ble understreket⁸⁴. Dette ble realisert fra 1969.

Allerede et par år inn på syttitallet hadde alle landets kommuner – bortsett fra fire småkommuner – tilbud om hjelp i hjemmet til innbyggerne. Dette var et offentlig tiltak i vekst. Budsjettforslaget i 1970 var en bevilgning på 11,5 mill, noe som innebar en drøy fordobling fra året før. Når regnskapet refereres et par år senere viste det at utgiftene for staten i 1970 ble på 18,6 mill.

I 1972 ble budsjettet satt opp med antatte planer om 2 000 husmorvikarer, 20 000 hjemmehjelpere, og ca. 5 000 «nabohjelpere» og slektninger som ble betalt for å yte hjelp noen timer i uken til sine nærmeste.

⁸⁴ St.meld. nr. 59 (1967–68) Om hjelpeordninger for hjemmene. Hjemmesykepleierne ble allerede i 1972 tatt ut av den felles refusjonsordningen og gikk over til å bli Sosialdepartementets ansvar. Begrunnelsen var at tjenesten måtte vurderes sammen med sykehustjenesten.

Husmorvikarene arbeidet stort sett heltid, mens hjemmehjelperne arbeidet ned til noen få timer i uken. Omregnet i hele årsverk anslo man at det ville bli utført ca. 5 750 årsverk i 1972. For 1980 var anslaget på utførte årsverk økt til 10 230, av dette regnet man fremdeles med ca. 2000 husmorvikarårsverk. Da hadde man fra 1977 endret refusjonsordningen fra 35 prosent av utgiftene til 50 prosent av utgiftene etter tendenser til stagnasjon i økningen.

At husmorvikartjenesten stagnerte skyldes ikke mangel på rekruttering. Hele tiårsperioden arrangerte departementet årlige seks ukers kurs for personer som ønsket å bli husmorvikarer. Nesten i hvert budsjett i perioden meldtes det om «god tilgang på erfarne husmødre» til disse kursene.

Stagnasjonen lå heller i at familiene ikke trengte en slik tjeneste i samme utstrekning som før. Det hadde sammenheng med endringer i familien. Husmorvikaren skulle erstatte en syk husmor. Når husarbeidet ble lettere, mødrene friskere – yngre og med færre barn – minket behovet for hjelp. Den vanligste situasjonen hvor husmorvikaren kom på femti- og sekstitallet, var for å ta seg av hjemmet når mor var på sykehuset på grunn av fødsel. I løpet av syttitallet var det en hel liten revolusjon i retning av å inkludere far i fødselen. Det vises til kapittel 2.8 om fars rett til fri i forbindelse med fødsel. Barnehagene nådde også etter hvert flere familier som avlastningstiltak der småbarnsomsorgen var vanskelig fordi én eller begge foreldre var uføre eller fikk en mer langvarig sykdom.⁸⁵

Det siste året før hjelpeordningene for hjemmene ble overført til Sosialdepartementet, inneholdt budsjettproposisjonen en fyldig tekst om disse ordningene. Det hadde vært planlagt å overlevere tiltaket til Sosialdepartementet sammen med en stortingsmelding som oppsummerte departementets erfaringer med forvaltningen av ordningen. Men en stortingsmelding skal primært peke framover, og utviklingen framover var mest tjent med å bli vurdert i sammenheng med resten av tiltakene for eldre og dermed altså i Sosialdepartementet. Til slutt ble løsningen at den endelige utformingen av stortingsmeldingen overlates til Sosialdepartementet samtidig som forvaltningsansvaret for refusjonsordningen overføres. Med på veien

⁸⁵ Av den årlige barnehagestatistikken kan vi lese at antallet barn med denne bakgrunnen for barnehageoppholdet økte med 50 prosent fra 1975 til 1980.

fulgte et grundig utredningsarbeid omkring utformingen av selve tilskuddsordningen med sikte på bedre økonomisk styring og effektivitet fra statens side, noen tanker om en modernisert husmorvikarordning som baserte seg på deltidsinnsats i familiene tilpasset mer akutte behov for avlastning, og noen forsøksprosjekter som hadde tatt opp ulike andre former for praktisk service for familiene.

3.4 Ensliges levekår. Er de først og fremst aleneboende eller ikke-gifte?

Diskusjonene om barnefamiliens levekår brakte også levekår i andre familietyper inn i den politiske debatten.

Korvald-regjeringen hadde hatt en utredning om ensliges sosiale og økonomiske stilling som del av sin tiltredelseserklæring og satte ned et offentlig utvalg våren 1973. Levekårsundersøkelsen som da var i gang ble bedt om å levere en spesiell utredning om ensliges levekår som grunnlagsmateriale for arbeidet i utvalget. Arbeiderpartiet hadde også i sitt program for den perioden at de ensliges stilling i samfunnet skulle utredes, «også med sikte på kontaktformidling mellom enslige personer»⁸⁶. Akkurat denne siste programformuleringen ble imidlertid borte underveis og drøftes ikke en gang i utredningen. Selv på syttitallet var det grenser for hva man ved nærmere ettertanke så på som offentlige oppgaver.

Ensliges Landsforbund var en stor og rik organisasjon som hadde arbeidet med ensliges interesser under den store boligreisningen etter krigen. Foreningen mente at aleneboende voksne ble nedprioritert av boligmyndighetene i forhold til familier – med og uten barn – når det gjaldt å sikre verdige boforhold. Å bo til leie på en hybel hele sitt voksne liv er ikke akseptabelt, mente deres medlemmer. De fikk blant annet endret en bolignorm som ga enslige rett til toroms leiligheter mot tidligere bare ett rom. Denne organisasjonen fant syttitallets vekt på barnefamiliepolitikk, utviklingsmønstrene når det gjaldt flere og flere som var gift m.v., urovekkende i forhold til de voksne ugiftes interesser. De var en meget aktiv organisasjon på syttitallet og viktige pådrivere når det gjaldt dette utredningsarbeidet.

⁸⁶ NSDs oversikt over partiprogrammer.

Innstillingen ble overlevert Forbruker- og administrasjonsdepartementet høsten 1976 i form av NOU 1976:57 Ensliges økonomiske og sosiale stilling. Utvalget konsentrerte seg om voksne, ensliges situasjon. Den raskt voksende gruppen enpersonshusholdninger besto også i økende grad av personer under utdanning og pensjonister som ikke lenger hadde ektefelle i live. Dette gjorde levekårsanalysene vanskelige å tolke.

Hele utvalget var enig om at det fremdeles var en del svakheter når det gjelder de enslige i forhold til boligspørsmål. Ellers kunne utvalget enes om at skatte- og trygdebestemmelser i hovedsak måtte bygge på individuelt opp-tjente rettigheter som grunnprinsipp. Slike vurderinger var også oppe i andre pågående utredninger – store deler av den radikale kvinnebevegelsen så også på dette som veien å gå for å sikre kvinnene økonomisk uavhengighet og dermed likestilling. På denne tiden vedtok for eksempel Sverige en alders-trygd basert på individuell opptjening, men det ble beholdt en etterlatte-pensjon som skulle «avvikles etter hvert». Tidshorizonten for denne avvik-lingen var lang og ikke klar. I Norge var vurderingen stort sett at dette ville gå så dramatisk ut over eldre kvinners økonomiske levestandard i så mange år framover, at det ikke var realistisk politikk. Et mindretall i utvalget gikk imidlertid inn for dette. Ellers hadde utvalget en rekke trygdepolitiske syns-punkter som gikk i retning av å fjerne forsørgertilleggene som var knyttet til en rekke av folketrygdytelsene hvis den trygdete forsørget ektefelle eller barn.

Utvalget gikk også inn for at aleneboende enslige skulle få et spesielt skattefradrag som kompensasjon for de merutgiftene de hadde i forhold til personer som delte husholdning med andre.

Men utvalget var også av den mening at reell forsørgelse måtte få større betydning i offentlig regelverk, i stedet for «formell forsørgelse», det ville i realiteten si sivilstand. Skatteklasser 2 burde erstattes av et inntektsuavhengig skattefradrag til alle som forsørger andre – uansett familierelasjonen mellom partene. På denne måten pekte utvalget indirekte på at enslig i sivilstands-betydning ikke er det samme som aleneboende. De voksne ugifte – eventuelt førgifte – bodde i mange tilfeller sammen med andre og delte også i mange tilfeller husholdning med disse, noen på like langvarig og nær følelsesmessig basis som ektefeller. Det gjaldt mange i den økende gruppen «samboere», og det gjaldt sikkert mange lesbiske og homofile par. Det var ikke vanlig å være

åpen om en slik legning på syttitallet. Dette skulle vise seg å gi familiepolitikken nye utfordringer i årene som kom og mye større utfordringer enn det mange klarte å forutse. De fleste mente enda at overgangen fra flergenerasjonsfamilie til kjernefamilie som den vanligste husholdsenheten var utfordringen, i tillegg til det økende antallet enpersonshusholdninger blant de eldre.

På boligområdet ble enkelte av utvalgets forslag fulgt opp med endringer i husleieloven og borettslagsloven. Det førte til at det ble lettere for gruppen med felles bolig regulert av disse lovene fortsatt å kunne bli boende selv om den ene parten døde eller flyttet ut. Utvalget mente også at transportselskaper måtte slutte med familierabatter for andre enn barn når flere personer reiste sammen. Akkurat på dette siste punktet var det vanskelig å få alle utvalgsmedlemmene til å forstå at det offentlige ikke kunne styre de ulike private aktørenes kommersielt motiverte rabattordninger. Utredningen faller i tid sammen med Familiebeskatningsutvalgets innstilling og en lang rekke utredninger på trygdeområdet. Dette førte til noen reformer som gikk i utvalgets retning etter hvert.

Derimot ble ikke forslaget om et særskilt skattefradrag for aleneboende fulgt opp. Aleneboende var en for sammensatt gruppe til at den egnet seg for så generelle tiltak, var begrunnelsen for dette – fra høyresiden så vel som fra venstresiden. Forslag om et slikt skattefradrag dukket imidlertid opp igjen en gang på 2000-tallet. Dette utvalgets utredning ble ikke systematisk gjennomgått og utkvittert overfor Stortinget før i forbindelse med den neste familie-meldingen som av ulike grunner ikke kom før på midten av åttitallet.

3.5 Familielovgivning ute av takt med moderne familieliv?

I Samboerne

At par levde sammen i såkalte ekteskapsliknende forhold uten å være gift – en forholdsvis nøytral måte å si det på tilpasset en tid da man ikke refererte til seksualliv hvis det kunne unngås i offentlige tekster, var et fenomen som fikk økende oppmerksomhet utover syttitallet. I 1972 ble bestemmelsen i straffeloven som gjorde det straffbart for ikke-gifte å leve sammen, opphevet

etter å ha sovet en god stund.⁸⁷ Man opplevde at stadig flere av de unge parene løste tidens boligproblem gjennom en slik praksis, og at den moralske fordømmelsen som fantes knyttet til slike forhold, ble borte i flere miljøer, spesielt i byene og blant de unge.

Trygdekontorene var noen av de første som ble opptatt av dette gjennom sin forvaltning av trygdeordningene for ugifte mødre. Antallet personer som hevet stønad som ugifte mødre ble fordoblet i femårsperioden fra 1968 til 1973. I 1972 fant man det nødvendig å endre reglene slik at en ugift mor ikke kunne motta stønad hvis hun bodde sammen med en mann «som ikke kunne utelukkes å være barnets far» som det het. Dette var spesielt for at par som ikke hadde rukket å gifte seg før et felles barn ble født, ikke skulle bli fristet til å la være senere ut fra rent økonomiske motiver. Her kunne både folkeopinionen, forvalterne og de som var opptatt av moralske verdier gjøre felles sak, dette var en utilsiktet og uheldig følge av bedre økonomisk hjelp til en gruppe som stort sett trengte slik hjelp. Endringen førte til at rundt ti prosent av de som var trygdet på dette tidspunktet frasa seg trygdeytelser, men den store veksten i antallet som hevet støtte som ugifte mødre fortsatte allikevel.⁸⁸ Trygdefunksjonærene satte liten pris på denne plikten til «dyne-løfting» som var det regelen ble omtalt som i den offentlige debatten.

Men skulle man regulere den økende gruppen samboeres plikter/rettigheter også på andre områder?

Det fantes noen sterke og velartikulerte stemmer for at dette skulle man nettopp *ikke* gjøre – samboerne var personer som hadde bevisst valgt «å leve papirløst», og det måtte være en rett voksne mennesker hadde.⁸⁹ Noen mer bekymrete stemmer var opptatt av følgene for den svake parten i slike forhold, barn kunne betraktes som en slik part. Mange mente også at til en viss grad kunne kvinnene i disse forholdene betraktes som dette – i hvert fall hvis de gikk inn i langvarige, ikke formaliserte forhold og samtidig levde med

⁸⁷ «Konkubinatsbestemmelsen». Dette skjedde samtidig som straffebestemmelsen vedrørende homofil praksis ble opphevet – se punkt 8.8 om partnerskap.

⁸⁸ NOU:1975:18 Stønad til enslige forsørgere m.v.

⁸⁹ Se for eksempel Helge J. Thue: «Avtalt samliv» 1977. Her blir bl.a. et kvinnepolitisk standpunkt mot ekteskapet som institusjon nevnt som et motiv bak et slikt valg.

den tradisjonelle arbeidsdelingen mellom mann og kvinne der hennes bidrag til husholdningen var det løpende ubetalte husholds- og omsorgsarbeidet. Blant annet opplevde de som arbeidet med gratis rettsrådgivning – Jussbuss og Juridisk rådgivning for kvinner blant andre – stadige henvendelser omkring dette. Disse kom fra personer som ikke hadde forutsett den vanskelige situasjonen de kom i som følge av samlivsbrudd eller et uventet dødsfall i et samboerforhold.

Vi hadde på denne tiden allerede et ekteskapslovutvalg. Det var blitt oppnevnt sommeren 1971. En revisjon av ekteskapslovgivningene i de nordiske land ble tatt opp gjennom Nordisk Råd allerede i 1969. Norden har alltid hatt et tett juridisk samarbeid omkring denne lovgivningen. Sverige og Danmark oppnevnte utvalg samme år, Finland gjorde det samme året etter, mens altså Norge fikk sitt utvalg sommeren 1971.

Det at par bodde sammen uten å gifte seg og ofte fikk felles barn også, var en grunn til at man i Norden følte behov for å gå gjennom lovgivningen. Svenskene ga sitt ekteskapsutvalg et svært radikalt mandat som pekte på at ekteskapslovgivningen måtte møte de utfordringene ungdommens oppfatninger om ekteskapet og familierollene førte til. Det norske ekteskapslovutvalget fikk i stor grad et mandat som viste til at Norge måtte følge med og ikke løsrive seg fra det gode nordiske samarbeidet på feltet, men som impliserte at behovene for radikale endringer i norsk lovgivning neppe var tilstede.⁹⁰ Både i Sverige og Danmark hadde dette i 1980 ført til utredninger som tok opp spørsmålene omkring privatrettslige forhold mellom samboere.

I juni 1980 kom det også en delutredning fra det norske ekteskapslovutvalget om samliv uten vigsel.⁹¹ Det ble samtidig varslet at utvalgets fullstendige forslag til ny ekteskapslov først ville komme om noen år. Utvalget redegjorde for hvorfor utvalgsflertallet ønsket å fremme en egen utredning om ugift samliv: «De forslag til lovregler som utvalget legger fram her, bør ikke stilles i bero så lenge. De kan ha stor betydning for dem det angår. På den annen side gjelder det så vidt avgrensede rettsspørsmål at de kan vurderes uavhengig av den revisjon av ekteskapslovgivningen som det kan bli spørsmål

⁹⁰ Konferer nærmere omtale av dette mandatet i kapittel 9 om forslaget til ny ekteskapslov.

⁹¹ NOU 1980:50 Samliv uten vigsel.

om. På bakgrunn av den politiske debatten omkring samliv uten vigsel er det videre av betydning at prinsippene og rammene for en lovgivning kartlegges så snart som mulig.»⁹²

Utvalget gikk gjennom det som fantes av kunnskap om ugift samliv. «Papirløse ekteskap» var en vanlig betegnelse på denne tiden. Det var ikke en samlivsform som ble fullt ut akseptert i alle deler av samfunnet. Gruppen var ikke identifiserbar i norsk offentlig statistikk på dette tidspunktet. Først i folketellingen for 1980 ble befolkning spurt om å oppgi samboere som en del av kartlegging av husholdningenes sammensetning. Imidlertid tok Statistisk sentralbyrå i publikasjonen «Sosialt Utsyn» fra 1977 opp utbredelsen av slike samliv og så dette i sammenheng både med et klart fall i tilbøyeligheten til å gifte seg blant tidligere ugifte, økningen i gjennomsnittlig ekteskapsalder og økningen i antall barn født utenfor ekteskap.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 1977 en fruktbarhetsundersøkelse, en undersøkelse som gjennom intervjuer med et representativt utvalg kvinner i aldersgruppen 18 til 44 år kartla kvinnenenes fødselshistorier og samlivshistorier. Formålet var å analysere fruktbarheten, og hvilke forhold som påvirket den. Nesten seks prosent levde sammen med en mann uten å være gift med vedkommende. Dette kan høres lite ut, men bildet endres mye når det viste seg at blant ugifte kvinner mellom 20 og 30 år var 23 prosent ugifte samboende. Dette var mest utbredt i Nord-Norge, men ellers var det et typisk byfenomen. Det så ikke ut som om ugift samliv var knyttet til spesielle lag av befolkningen inntekts- eller utdanningsmessig. Tre fjerdedeler av dem som hadde bodd sammen med en mann før de giftet seg, hadde giftet seg med samboeren. Det var altså for mange snakk om et slags «prøveekteskap».

Når folk ble spurt om grunnen til at de levde sammen uten å være gift, var det bare ti prosent som hadde en ideologisk begrunnelse for dette i form av å ta avstand fra ekteskapsinstitusjonen som sådan. Minst halvparten av de spurte oppga ytterst uklare motiver – i kategorien «det går bra uten å være gift». En mindre gruppe mente imidlertid de ville se om de passet sammen. Ut fra den undersøkelsen som refereres i utredningen, virker det som om

⁹² Ett medlem i utvalget, skolesjef Jon Lillestøl, var mot en delutredning fordi han mente dette ville svekke ekteskapets stilling.

samliv uten vigsel ga en mulighet til samliv uten at paret sammen måtte ta en stor og betydningsfull beslutning om at samlivet skulle vare livet ut.⁹³

Utvalget foreslo lovregler som skulle forbedre mulighetene til å beholde tidligere felles bolig når et samliv opphører ved død eller samlivsbrudd.⁹⁴ De foreslo videre endringer i borettslagsloven som skulle sikre det samme. Videre foreslo utvalget endringer i ekteskapsloven og arveloven som skulle føre til at et nytt samliv medførte samme tap av rettigheter i forhold til et tidligere ekteskap som det ville gjort om partene hadde giftet seg. Det vil si at personen mister retten til et eventuelt ektefellebidrag og til å sitte i uskiftet bo.

Utredningen ble som vanlig sendt på høring. Det ble gjennomført endringer i lov om borettslag i 1981 i tråd med utvalgsflertallets forslag, som sikret personer som hadde delt husholdning i slike leiligheter i minst to år, rett til automatisk å gå inn i leieforholdet hvis personen de hadde bodd sammen med døde eller flyttet. Høringsinstansene støttet også stort sett forslaget om en egen lov om ugifte samboeres rett til felles bolig, mens forslagene som gikk på ekteskapsloven og arveloven fikk en mer blandet mottakelse fra høringsinstansene.⁹⁵

Stortingsvalget høsten 1981 ga et borgerlig flertall på Stortinget og i første omgang en mindretallsregjering utgått fra Høyre. Men Høyre ønsket primært en borgerlig flertallsregjering. Det var mulig hvis de fikk i stand et regjeringssamarbeid med Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Dette førte til at arbeidet med samboerspørsmålene foreløpig ble lagt på is og ikke ble tatt opp igjen før i forbindelse med arbeidet med en stortingsmelding om familiepolitikken.⁹⁶

⁹³ Undersøkelse gjennomført av Norges Markedsdata 1976 av Justisdepartementet etter initiativ fra Ekteskapslovutvalget.

⁹⁴ Et flertall foreslo en egen lov om dette, et mindretall ville ha bestemmelsene inn i eksisterende lovverk.

⁹⁵ Dette er redegjort for i Stortingsmelding nr. 50 (1984–85).

⁹⁶ Det vises til kap.5, punkt 5.4 og 5.5.

3.6 Familielovgivning ute av takt med moderne familieliv II: En felles barnelov

Inger Louise Valle blir husket av mange som den justisministeren som fremmet et kontroversielt forslag om en ny kriminalomsorgslov. Men hun var også den justisministeren som i 1975 oppnevnte et barnelovutvalg. Utvalget leverte sin innstilling høsten 1977, og dette resulterte i en ny felles barnelov i 1981.⁹⁷ Dette utvalget ble gitt to oppgaver som skulle vise seg å være såpass ulike at det til slutt resulterte i to lover: den ene oppgaven var å slå sammen de to barnelovene av 1956 – lov om born utanom ekteskap og lov om born i ekteskap (BIE og BUE) – til *en* lov, og den andre å vurdere behovet for et barneombud.

Utvalget hadde et flertall kvinner, lav gjennomsnittsalder for å være et lovutvalg, og skulle følge opp et ønske fra Justiskomiteen om å erstatte de to barnelovene med én lov. Allerede da lovene ble drøftet og vedtatt av Stortinget i 1956 ønsket flertallet en felles lov, og ba om at regjeringen måtte komme tilbake med et forslag om dette så snart som mulig. Dette ble imidlertid ikke funnet hensiktsmessig av den juridiske ekspertisen i departementet, og henstillingen måtte gjentas før det ble det oppnevnt et utvalg med dette som mandat.

Bakgrunnen for ønsket om en felles lov var å unngå forskjellsbehandling av barn født innenfor og utenfor ekteskap.⁹⁸ Utvalget skulle fjerne innholdsmessige forskjeller som ikke var tilstrekkelig begrunnet. Lovene hadde i utgangspunktet hatt forvaltningsforankring i to ulike departementer – Sosialdepartementet hadde forvaltningsansvar for loven om barn født utenfor ekteskap og Justisdepartementet for loven om barn født i ekteskap. Forvaltningsansvaret ble nå samlet i Justisdepartementet. Videre ble utvalget pålagt å overveie endringer slik at loven også ville passe for samlivsformer som «finnes i dagens samfunn ved siden av ekteskapet,» for å sitere mandatet. Det siktes helt konkret til samboerforhold med barn. I mandatet inngikk også at forslagene skulle bygge på likestilling mellom mor og far i forhold til barnet, større medbestemmelse for barn i personlige forhold og altså vurdere om det

⁹⁷ NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven), Ot.prp.

⁹⁸ Det vises til utvalgets mandat.

var grunn til å opprette et eget organ for å fremme barns rettigheter. Til slutt skulle utvalget legge vekt på at loven har interesse for et bredt publikum, den må gjøres atskillig mer publikumsvennlig. Dette siste var på den tiden forholdsvis nye signaler til et lovutvalg.

Dette var et utvalg som leverte i forhold til mandatet på de aller fleste punktene. Den felles barneloven om barn og foreldre som de foreslo bygger på at alle farskap uavhengig av foreldrenes sivilstand skulle erkjennes, alternativt fastsettes ved dom. De foreslo altså å fjerne den såkalte «pater est»-regelen, som innebærer at for par som er gift, ansees ektemannen som far til barnet som grunnregel. Videre foreslo de endringer i prosessreglene for domstolens fastsettelse av farskap som skulle hindre at farskapssakene ble det utvalget kaller «unødig belastende for mødrene». Med dette mente de at disse sakene *ikke* skulle dreie seg om mors vandel eller seksualmoral utover det som eventuelt var saklig nødvendig for å få fastsatt et farskap. Det er viktig å huske at DNA-prøver ikke var utviklet på denne tiden, slik at farskapssakene var langt vanskeligere enn i dag rent bevismessig.

Barnelovene hadde et begrep som ikke var gitt et nærmere definert innhold i lovene – foreldremyndighet eller foreldremakt⁹⁹. Utvalget døpte dette om til foreldreansvar og utdypet og konkretiserte innholdet. Levde foreldrene sammen – uansett om de er gift eller ikke – når barnet blir født, skulle foreldreansvaret være felles. Levde mor alene når barnet blir født, hadde mor i utgangspunktet foreldreansvaret alene. Men også her kunne foreldrene avtale felles foreldreansvar. Det felles foreldreansvaret skulle også være utgangspunktet etter en skilsmisse eller et samlivsbrudd. Men én av foreldrene kunne fremdeles be om å få foreldreansvaret alene – enten ved å gå den administrative veien om fylkesmannen eller hvis nødvendig, fremme sak for domstolen.

⁹⁹ At det her oppgis to begrep kommer av at de to tidligere barnelovene var utformet på nynorsk. Dette ble fulgt opp i den nye felles barneloven. I dag framstår loven utformet på det de fleste vil oppfatte som et gammeldags nynorsk, og det er kanskje grunn til å spørre seg om dette er klokt hvis man sier seg enig i utvalgsmandatets premiss om at dette er en lov som angår så mange, at den bør være så lett tilgjengelig som mulig.

Det var også nytt at barnet fikk en rett til samvær med den forelderen som det ikke bodde sammen med, og at dette skulle følge direkte av loven. Samværsretten skulle gjelde uansett foreldrenes sivilstand, slik at den ble å tolke likt etter et brudd i et samboerforhold som etter en skilsmisse. Den skulle gjelde også for barn som aldri hadde bodd sammen med begge sine biologiske foreldre. Utvalget mente en slik regel ville føre til mer samvær. Det var ikke uvanlig på denne tiden at barn av enslige mødre hadde svært liten eller ingen kontakt med far.¹⁰⁰ Barnets beste skulle være rettesnor hvis det ble konflikt om samværet eller hvorvidt det skulle være samvær overhodet.

At den nye barneloven også tok sikte på å løse de problemene som kunne oppstå når ugifte foreldre med felles barn flyttet fra hverandre, var en viktig endring av barnelovgivningen som skulle komme til å få betydning for en raskt økende andel av norske barn.¹⁰¹

Også når det gjelder bidrag til barn foreslo utvalget likestilling mellom barn født utenfor og i ekteskap. Utgangspunktet for barn i ekteskap hadde vært at foreldrene avtalte dette, eller de kunne be fylkesmannen fastsette bidraget. Det skulle fastsettes etter foreldrenes økonomiske evne, eventuelt sees i sammenheng med avtale om ektefellebidrag, og tvister måtte man henvende seg til domstolen for å løse. Fastsettelsen burde bygge på en skjønnsmessig vurdering. Utgangspunktet for tenkningen omkring bidrag til barna av de ugifte mødre hadde vært at det var i samfunnets interesse både å få fastsatt et bidrag og hjelpe mødre med innkreving av dette. Bidragsfogden/ lensmannen fastsatte derfor bidraget etter skjønn, men med henblikk på partenes økonomiske evne.

¹⁰⁰ Om utviklingen av samvær mellom foreldre og barn som ikke bor sammen, se An-Magritt Jensen 1992 «Barns familier» som refererer til data fra 1988. En mer omfattende kartlegging ble første gang foretatt så sent som i 1996 – «Samvær og fravær» Jensen og Clausen, 1997.

¹⁰¹ I perioden 1971–75 var gjennomsnittlig ni prosent av de nyfødte «født utenfor ekteskap». Vi vet ikke hvor mange av disse som hadde samboende foreldre. Rundt tusenårsskiftet lå prosenten for «fødte utenfor ekteskap» på rundt 50 prosent. 2001 var det første året det ble publisert tall over foreldrenes samlivsstatus. Disse viser at åtte prosent av barna hadde enslig mor, 42 prosent hadde samboende foreldre, mens resten hadde foreldre som var gift.

Så tidlig som i 1957 hadde vi fått en forskotteringslov. Det viste seg nemlig at bare ca. 20 prosent av pålagte barnebidrag ble betalt i tide, ca. 55 prosent ble betalt forsinket, og ca. 25 prosent ble ikke betalt overhodet. Forskotteringsloven utbetalte et fast beløp per barn per måned, og kommunene gikk så inn i kravet fra mødrene. Forskotteringen ble en del av Folketrygden fra 1976. For barn født utenfor ekteskap ble dette samtidig et minstebidrag, selv om det kunne fravikes i fastsettelsen.

Utvalget pekte på at reglene om bidrag for barn født utenfor ekteskap hadde utviklet seg som en rettesnor for et minstebidrag også til barn født i ekteskap. De foreslo derfor en lov som beholdt utgangspunktet, nemlig at partene kan avtale et bidrag, men det skal vanligvis ikke være mindre enn minstebidraget. Til tross for utvalgets advarsler om farene for at et minstebidrag fort vil utvikle seg til et normalbidrag, er det grunn til å anta at det i stor grad var dette som skjedde. Det utviklet seg naturlig nok temmelig standardiserte måter å vurdere bidragstørrelsen på, spesielt med den eksplosive økningen av antallet saker som kom på syttitallet.

Lovutkastet foreslår videre regler for å sikre at barnet skal bli hørt i personlige forhold. Det skal være stigende medbestemmelse/selvbestemmelse med økende alder. Lovutkastet setter opp sju år som en slags nedre aldersgrense, deretter bør retten til medbestemmelse øke med alderen. Når barnet er 15 år, kan det selv bestemme i enkelte personlige forhold.

Lovutkastet førte til stor offentlig debatt. Den proposisjonen som ble fremmet for Stortinget etter høringsrunden, bygget da også i en del viktige prinsipielle spørsmål nærmere på de tidligere lovene av 1956 enn forslaget fra Barnelovutvalget. Det viktigste var at «pater est»-regelen ble opprettholdt, og at felles foreldreansvar som utgangspunkt bare skulle gjelde når foreldrene var gift. Barnelovutvalgets forslag om at ektemenn måtte erkjenne farskap, ble oppfattet som direkte provoserende av mange. At samboende foreldre skulle ha delt foreldreansvar som grunnregel, møtte også motstand – også fra mødre som hadde et avsluttet, eventuelt også vanskelig, forhold til barnefaren. Men her hadde også forslaget en praktisk sett svak side – det var vanskelig å fastsette entydige regler som kunne fastslå om foreldrene hadde bodd sammen når barnet ble født, spesielt hvis foreldrene var uenige om dette. Og foreldre som var enige, hadde jo full adgang til å velge felles foreldreansvar.

Bestemmelsene om barnets medbestemmelsesrett ble derimot beholdt. Justiskomiteen endret ytterligere på en del mindre punkter, og de gruppene som hadde sett på den nye loven som et angrep på ekteskapet som institusjon, ble mer beroliget. Til sist kunne den nye loven gå gjennom Stortinget nesten enstemmig, bare én representant stemte mot.¹⁰²

Dermed hadde vi fått en ny felles barnelov, som i større grad enn tidligere stilte barn likt uansett foreldrenes innbyrdes forhold til hverandre. Loven tok utgangspunkt i barnets beste som overordnet prinsipp og ga barn en større rett til å bli hørt enn tidligere. Fedrene hadde med loven fått styrket sin posisjon som forelder.

3.7 Barneombudet opprettes

Tanken om et barneombud ble i sin tid skissert av jusprofessor Anders Bratholm som et organ som skulle kunne bidra til å løse konflikter mellom barn og foreldre og barn og personalet i institusjoner for barn.¹⁰³ Når det i 1975 ble oppnevnt et utvalg som primært skulle utarbeide en felles lov om barn og foreldre, fant regjeringen at dette utvalget også kunne drøfte spørsmålet om behovet for et barneombud.

Utvalget tilrår i sin innstilling at det opprettes et slikt organ som spesielt skal ha som oppgave å fremme barns interesser overfor offentlige myndigheter og private instanser. De utformer et nytt kapittel i barneloven som regulerer en barneombudsordning. Som konfliktløsningsorgan mellom foreldre og barn i enkeltsaker som var en del av den barneombudsrollen Andres Bratholm opprinnelig hadde tenkt seg, mener utvalget derimot at et ombud har lite for seg. Det ombudet de foreslår skal av eget tiltak eller som høringsinstans ivareta barns interesser i forhold til den offentlige politikken, og fremme barns rettsikkerhet, særlig i institusjoner. Ombudet bør ha ressurser til å informere og opplyse om barns stilling, rettigheter og behov til publikum generelt, foreldre og offentlige organer. I utvalgets forslag til en ny

¹⁰² Framstillingen i dette avsnittet i hovedsak etter Inge Lorange Backer «Barneloven. Kommentartutgave» Universitetsforlaget 1988.

¹⁰³ «Umyndige personer» Bratholm, Universitetsforlaget 1969.

felles lov om barn og foreldre er regler for et barneombud foreslått regulert i et eget kapittel 8.¹⁰⁴

I høringsrunden om barnelovforslaget ble barneombudet skilt ut som en egen sak. «Alle» var enige om at barns interesser måtte styrkes, men etter det startet uenighetene. De fleste av høringsinstansene var skeptiske til et barneombud.

Men både FNs barneår i 1979 og oppmerksomheten omkring barns oppvekstmiljø generelt hadde ført til at det kom mange litt ulike initiativer om ulike barneråd og -utvalg inn til de ulike deler av forvaltningen både på sentralt og lokalt nivå. Det ble derfor satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere saken. Heller ikke disse klarte å bli enige, men de kom litt lenger – de ville ha et *frittstående sentralt* organ som ikke skulle arbeide under regjeringen, men som skulle fremme barns interesser på uavhengig grunnlag i forhold til den til enhver tid sittende regjering. Hovedargumentet for behovet for et slikt organ var at barn ikke har samme muligheter som voksne verken når det gjelder å delta i valg eller i alminnelighet å hevde sine synspunkter slik at de blir hørt.

Nordli-regjeringen fremmet høsten 1980 en odelstingsproposisjon med forslag om å opprette et barneombud mye etter de retningslinjer barnelovutvalget hadde skissert, bortsett fra at forslaget var utformet som en egen lov om barneombud.¹⁰⁵

Og slik ble det. Stortinget vedtok i 1981 å opprette et barneombud mye etter de tanker som lå til grunn i Barnelovutvalgets forslag. Det var et delt storting i denne saken, hvor høyresiden med støtte av Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mente det var andre og bedre måter å styrke barns stilling på. Ombudet fikk – i første omgang som det ble understreket i proposisjonen – et sekretariat på tre personer og et råd til å hjelpe seg. Vårt første barneombud ble psykologen Målfrid Grude Flekkøy.

¹⁰⁴ NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven).

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 2 (1980–81) Om lov om barneombud.

Det skulle vise seg at barneombudsrollen ble vanskelig – kanskje vanskeligere enn den rollen de andre ombudene hadde.¹⁰⁶ Mye av dette kan skyldes at barneombudet er det eneste av de sentrale ombudene som ikke har lovbestemmelser å håndheve, det kan virke som om det lettere kan settes spørsmålstegn ved barneombudets autoritet. Også i saker der de andre ombudene uttaler seg til offentligheten langt utover de konkrete lovbestemmelsene de er satt til å håndheve, låner disse uttalelsene til en viss grad autoritet fra deres konkrete håndhevingsansvar. Det kan virke som om barneombudet derfor lettere kan avfeies som en «synser».

De ulike barneombudene opp gjennom årene har tolket rollen sin svært ulikt, og virksomheten har derfor båret sterkt preg av hvilken person som har sittet i stillingen. Men ingen av dem har latt seg binde av eller lagt restriksjoner på sine kritiske synspunkter tilpasset at virksomheten er forvaltet og finansiert over statsbudsjettet.

Barneombudet ble raskt en norsk eksportartikkel. Og det er en rekke eksempler opp gjennom årene på at barneombudet har bidratt til å reise debatter eller kommet med innspill i viktige spørsmål på det barnepolitiske området. I den evalueringen av ombudet som ble foretatt i 1995, ble ombudets innsats på områdene barns rettsikkerhet på institusjon, flyktning- og asylsøkerbarnas situasjon og skoleelevers rettigheter, spesielt framhevet. Evalueringen konkluderte med at vi fortsatt trengte et barneombud, og brukte hovedtyngden av utredningen på å komme med forslag om hvordan organisering for et bedre barne- og oppvekstmiljø ellers kunne bedres.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Det siktes i denne sammenheng konkret til Forbrukerombudet og Likestillingsombudet som begge også ble forvaltet under Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

¹⁰⁷ NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge.

3.8 Barnepolitikken: Barns oppvekstkår og «husker og busker»

Familiemeldingen hadde tatt opp mangelen på en gjennomtenkt velferds- politikk for barn. Store samfunnsendringer får også følger for barns opp- vekstkår. Økt privat velstand gir bedre hjem og familieliv for barn, mens andre samfunnsendringer – for eksempel trafikkutviklingen og urbani- seringen – kan gi barn et fattigere liv. I beskrivelsen av det moderne opp- vekstmiljøet ble det blant annet lagt vekt på at de små og ikke helt stabile nye kjernefamiliene var spesielt utsatte for isolasjon og lite hjelp både i det daglige og spesielt i kriser. Det gode familieliv i lokalsamfunnene og med slekten i nærheten ble beskrevet ofte med en nokså urealistisk nostalgi. Skolepoli- tikken er viktig for barn, men de tilbringer og bør få tilbringe tid sammen med jevnaldrene i ikke strengt organiserte former. Hva kan det moderne samfunnet tilby her, og hvordan kan det offentlige legge til rette for dette, spurte mange politikere seg. Dette var på et tidspunkt da kjellerstuene som oppvekstarena ikke hadde blitt så vanlige enda.

Høsten 1977 kom en stortingsmelding om barns oppvekstkår.¹⁰⁸ Den refererer i tillegg til familiemeldingen til FNs barneår som skal markeres i 1979 og til store og omfattende barneutredninger i våre naboland – Danmark og Sverige. Som vi tidligere refererte var endringene i familie- sammensetningen, og spesielt framveksten av eneforelderfamilien, kommet tidligere i disse landene enn i Norge.

Meldingen drøfter prinsipielt i innledningen hvordan en barnepolitikk skal utvikles og offentlige tiltak til beste for barn skal samordnes. Utgangs- punktet er at den nye familie- og likestillingsavdelingen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet også har fått ansvar for det som i denne mel- dingen kalles «den administrative samordning av samfunnets tiltak for barn.» Barn avgrenses her mot ungdom med et skille rundt 12–13-årsalder. Det understrekes at dette er et omtrentlig skille.

Kapitel 2 i meldingen tar dette samordningsansvaret opp til drøfting. Der slås det fast at foreldrene har hovedansvaret for å gi barna trygghet og deres ansvar for oppdragelsen. Videre at det meste av den nyere lovgivningen

¹⁰⁸ St. meld.nr. 17 (1977–78) Barns oppvekstkår.

som regulerer samfunnets sektortiltak overfor barn slik som for eksempel grunnskolelov og barnehagelov, har svært omfattende formålsparagrafer som understreker tiltakenes ansvar for å gi barn gode oppvekstkår mer generelt. Slike såkalte faneparagrafer var på moten i forvaltningen på den tiden. Det legges også vekt på at en barnepolitikk må ha utjevning og likeverdige oppvekstkår som mål, og i tillegg gi en oppdragelse basert på solidaritet og likeverd som verdier.

Det drøftes også løst om det er behov for en særlig lovgivning om barns rettigheter og samfunnets forpliktelser. Barneloven er en lov som bare regulerer forholdet mellom barn og foreldre. Man konkluderer med at det er mest hensiktsmessig å avvente regjeringens ungdomsutvalg – populært kalt Nordland-utvalget etter lederen Eva Nordland – hvis første innstilling på dette tidspunktet var ute på høring¹⁰⁹ og innstillingen fra barnelovutvalget som ventes seinere samme høst. Det vises til kapitel 3.7 foran.

Det går tydelig fram av meldingen at det er spesielt kommunene og kommunepolitikerne som trenger å tilføres statlig kløkskap omkring barns oppvekstmiljø. De konkrete tiltakene meldingen konkluderer med er å sette i gang forsøksvirksomhet på fire ulike områder – forsøk med nedkortet arbeidstid for småbarnsforeldre i statlige etater og bedrifter, forsøk med foreldreopplysning og veiledning, forsøk med ulike former for leke- og aktivitetstilbud til barn i nærmiljøet og forsøk med ulike modeller for lokalt bedre samordning av tiltakene rettet mot barn og unge i kommunene. Tankegangen med forsøk er klart inspirert av hvordan skolesektoren organiserte utviklingsarbeid i skoleverket.¹¹⁰

Meldingen blir fulgt opp av bevilgningsforslag til forsøksvirksomheten i budsjettforslaget for 1978. I forbindelse med opprettelsen av en egen familie- og likestillingsavdeling hadde tilskudd til å starte ungdomsklubber blitt overført fra Sosialdepartementet og tilskudd til arbeidsstuer for barn blitt overført fra Kirke- og undervisningsdepartementet. Gjennom en rekke omposteringer på budsjettsiden klarte man å samle sammen vel 8 millioner

¹⁰⁹ NOU 1977:6 Ein samla offentleg politikk for oppvekstmiljøet, påfølgende utredninger?

¹¹⁰ Dette viser seg stort sett å være en lite bærekraftig modell hvis det ikke finnes eller kan opprettes et apparat som kan fange opp de vellykkete av forsøkene.

(tilsvarende ca. 30 millioner i 2008-kroner) som kunne disponeres til forskning, forsøk og utviklingsarbeid på familie- og barnefeltet. Den reelle budsjettøkningen fra året før var imidlertid liten, men midlene ble satt opp budsjettmessig slik at det ga større handlefrihet i forhold at det kunne gjøres interne omdisponeringer etter behov underveis i budsjettåret.

I 1979 legges det imidlertid inn en reell økning på dette budsjettkapitlet. Markering av det internasjonale barneåret er en grunn til dette, men ellers gis både kvinner/likestillingsforskning (etter oppmodning fra Stortinget) og de ulike barneforsøkene og ungdomsklubbtilskuddene en reell økning. Ungdomsklubbene gis støtte til etablering de to første årene. Dette er tiltak som når ut, og 1979 er kommunevalgår.

I årene framover økte den statlige innsatsen spesielt til ungdomstiltak mye. Dette var tiden for «ungdomsopprøret» med husokkupasjon og rusbruk blant ungdommen, det førte til avisoverskrifter og mye alminnelig bekymring. Den borgerlige regjeringen som overtok i 1981 var ikke så opptatt av det som hadde blitt kalt «en samordnet politikk for barn og unge», men de var svært opptatt av kampen mot narkotika og det å arbeide for rusfrie ungdomsmiljøer. Sosialdepartementet fikk hovedansvaret for dette ut fra sitt ansvar for rusforebygging i befolkningen som helhet.

Det tiltaket som hele åttitallet overlevde på Forbruker- og administrasjonsdepartementets budsjett, var tilskudd til lokale tiltak for barn i nærmiljøet. Det var disse tiltakene som gikk under kjælenavnet «husker og busker» internt i departementet.

3.9 Etter barnehageloven: Stortingsmelding om barnehager i 80-årene

Barnehageloven hadde presentert en barnehage som kunne forene landet i den forstand at den kunne tilpasses utkantkommunens behov så vel som storbyenes. Og den kunne forene de partiene som var for en aktiv familiepolitikk hvor det også inngikk støtte til den hjemmearbeidende småbarnsmoren i barneomsorgen – mest typisk Kristelig Folkeparti, men også langt på vei Senterpartiet – med partiene som støttet en aktiv velferdsstat.

I perioden 1976 til 1978 ble det tilsatt barnehagekonsulenter i hvert fylke som med fylkesmannen som arbeidssted veiledet kommunene i

barnehageutbygging. De fylkesmannsansatte barnehagekonsulentene – som stort sett hadde utdanning som førskolelærere¹¹¹, utgjorde et effektivt og overbevisende propagandaapparat for «barnehagetanken». Det ble også satt av midler på departementets budsjett til å dekke hele landet med barnehagekonferanser med politikere og lokaladministrasjon som målgruppe. Besøk fra departementet ute i distriktene hadde en helt annen status enn i dag, selv i de tilfellene det bare var en ung saksbehandler som ble sendt.¹¹² I den grad politisk ledelse i departementet hadde kapasitet, var de naturlig nok enda mye mer effektive når det gjaldt å sette barnehager på den lokale politiske dagsorden.

Som tidligere referert nådde man da også – nesten – målet med 50 000 plasser ved utgangen av 1977. Men en rekke andre forutsetninger når det gjaldt barnehageutbyggingen trengte revurdering. Det ble derfor lagt fram en stortingsmelding om barnehagene, som ble drøftet i Stortinget våren 1981.¹¹³

Barnehageloven var utformet slik at statstilskuddet hvert år ble drøftet i Stortinget i forbindelse med at statsbudsjettet skulle vedtas. På slutten av syttitallet ble det klart at det var store problemer med å få tidlig nok og god nok statistikk til styring av sektoren. Dette gjaldt for øvrig svært mye av den velferdspolitikken med kommunene som ansvarlige som ble bygd ut på syttitallet. Nye tiltak måtte forhandles inn i Statistisk sentralbyrås regelmessige publikasjoner, det måtte tas hensyn til hva 430 kommuner kunne produsere av pålitelig og enhetlig grunnlagsmateriale, og tidsrekkene på mange politikkområder var fremdeles så korte at utviklingen siste år ble svært dominerende i debatter og avgjørelser. For enhver statsråd som ville fremme kommunal utbygging av en sektor med øremerkede statstilskudd som viktigste insentiv, var dette et stort problem. Dokumentasjonen som skal underbygge et ønske om økt økonomisk satsing i statsbudsjettet, måtte helst være klar omkring ett år før et nytt budsjettår begynte. Når det på denne

¹¹¹ Til tross for at betegnelsen barnehage vant i loven og etter hvert folks bevissthet, holdt og holder fortsatt barnehagepedagogene fast på betegnelsen «førskolelærer».

¹¹² Samtale med ansatte fra denne perioden.

¹¹³ St.meld. nr. 93(1980–81) «Barnehager i 80-årene».

tiden ofte tok både ett og to år å få utarbeidet pålitelig kunnskapsgrunnlag i form av statistikk, var det ofte vanskelig å se utviklingen tidlig nok.¹¹⁴

Samtidig var det ennå ikke god koordinering mellom de ulike statlige sektorene når det gjaldt beslutninger som fikk store følger for kommunenes aktivitet og økonomi. I 1978 ble det satt i gang innstramningstiltak overfor kommunene, allikevel viste kommunenes regnskap til dels store underskudd. 1980 ble enda verre, og i januar 1981 ble det satt ned et offentlig utvalg som skulle vurdere dette styringsproblemet fordi «raske omskiftninger i landets økonomi har gjennom dei siste åra gjort det nødvendig å dempe veksten i kommunesektoren.»¹¹⁵ Når dette utvalget skulle illustrere kommunenes vansker med prioriteringene i en kryssild av ulike reformønsker fra sentralt hold, blir barnehagene brukt som eksempel.

Totalt vokste statens tilskudd til barnehagedrift i tidsrommet 1975 til 1980 fra 46 mill til 296 mill. I årene fra 1975 til 1977 bommer man kraftig når det gjelder budsjettanslagene, det er et underforbruk på fra ti til 30 prosent av bevilgningen. Dette skyldtes spesielt at man tok feil av det som da het anleggstilskuddet. I ettertid er det lett å se at varselklokkene burde ha ringt – den barnehageutbyggingen som gikk så strålende i noen år når en bare talte plasser, var i stor grad korttidsbarnehager for de eldste førskolebarna – ikke den økonomisk langt tyngre satsningen på den typen barnehager vi kjenner i dag. Og så sent som i budsjettforslaget for 1981 sier man at målet med 100 000 barnehageplasser ved utgangen av 1981 står fast.¹¹⁶

Statstilskuddet ble vurdert ved hvert budsjettframlegg. Forslaget i 1976 fulgte skissen i odelstingsproposisjonen om barnehageloven, utgiftene til driftstilskudd til barnehagene må derfor økes med 33 prosent. Loven hadde fjernet satsen for «heldag» – 41 timer pluss per uke – og gir nå samme støtte til alle barnehager som har åpent 31 timer eller mer per uke. Man utvidet det ekstra driftstilskuddet til barnehagene i kommuner med under ti prosent barnehagedekning – dette settes til 50 prosent høyere enn vanlig tilskudd.

¹¹⁴ Departementet utarbeidet derfor såkalt foreløpige tall på sektoren som det ble lagt mye arbeid i og som de første årene ikke alltid slo til.

¹¹⁵ Sitat fra mandatet til utredningen NOU 1982:9 Kommunaløkonomisk styring.

¹¹⁶ Barnehagestatistikken viser 78 000 plasser ved utgangen av 1980 og ca. 98 500 ved utgangen av 1985.

Dette ekstra tilskuddet ble utbetalt i tre år etter åpningen. Og det innføres et øremerket tilskudd for funksjonshemmede barn på fem prosent av kommunens ordinære tilskudd.

For 1977 skulle hele bevilgningen utbetales som driftstilskudd, anleggstilskuddet ble fjernet, man utvidet i stedet lånerammen i Husbanken med et tilsvarende beløp. Målet for det gjennomsnittlige statlige tilskuddet ble nå revurdert til å skulle dekke 30 prosent av driftskostnadene, mot 20 prosent i lovproposisjonen om barnehagene to år tidligere. Dette ble gjort ved å bedre oppstartingstilskuddet. Totalt sett økte bevilgningen til driftstilskudd med 57 prosent.

Med det utbyggingsmønsteret man hadde med store utgifter til et statstilskudd til en nærmest eksplosjonsartet vekst i de korte tilbudene, blir forutsetningen om at 50 prosent av kostnadene kan dekkes av småbarnsfamilier med to inntekter og derfor relativt god økonomi, helt urealistisk. En stor del av de barna som gikk i barnehager med lang åpningstid var dessuten barn fra eneforsørgerfamilier, funksjonshemmede barn og barn med spesielle behov, disse gruppene var det ikke mulig å ta svært høy foreldrebetaling fra. Og familiene som etterspurte korttidstilbudene, kunne vanskelig forventes å øke familiens samlede inntekter i noen særlig grad som en direkte følge av barnehageoppholdet.

I 1978 økte tilskuddsatsene med ti prosent og i 1979 med fire prosent. Disse årene klarer man å holde den statlige tilskuddsprosenten på litt i underkant av tretti prosent av driftskostnadene som nå altså var blitt målet.

Foreldrebetalingen og kommunenes andel av driftskostnadene ble det på denne tiden ikke rapportert om i budsjettframleggene. Barnehagestatistikken for perioden har årlig en tabell over foreldrebetaling, utarbeidet etter opplysninger på årsmeldingsskjemaene barnehagene var forpliktet til å sende inn. Disse tabellene viser forholdsvis rimelige barnehager og nokså stabile priser i perioden 1975 til 1980. Ca. 25 prosent av barna hadde friplass eller betalte under 100 kroner per måned. Det blir noe færre friplasser og en litt større gruppe som betaler under hundrelappen i perioden, sannsynligvis i sammenheng med utbygging av de korte tilbudene. I underkant av 40 prosent av alle betalte mellom 100 og 300 kroner for en plass per måned i hele perioden, tilsvarende betalte i underkant av 30 prosent mellom 300 og

500 kroner. Den prisstigningen som framgår av de årlige tabellene, består i at kategorien som betaler over 500 kroner – som ikke finnes med i statistikken overhodet de første årene – kommer inn og øker litt år for år. I 1980 betales det såpass mye for ni prosent av barna.¹¹⁷

Barnehagemeldingen som kom våren 1981 oppsummerte utbyggingen til da, presenterte en ny kostnadsdelingsmodell for sektoren og drøftet noen punkter i loven som hadde skapt problemer i den løpende forvaltningen av loven. Stortingsdebatten om meldingen ga også partiene en mulighet til å markere seg i barnehagespørsmålet i forkant av stortingsvalget samme høst.

Meldingen slo fast at utbyggingsmålet for perioden ikke kom til å bli nådd. Fremdeles optimistisk antok man at plass nummer 100 000 først ville bli etablert i løpet av 1983. Men det ble også vist til en stor (antatt) svikt i utbyggingen i 1980 og 1981. Det ble antydnet at mange kommuner nå hadde bygd ut tilstrekkelig med korttidsplasser og understreket det store og økende behovet for lengre oppholdstid og et bedre tilbud for de minste barna. I 1979 nådde barnehagene 38 prosent av seksåringene mot 18 prosent av barna under skolealder som helhet.

Meldingen hevder at den aller korteste oppholdstiden 6–15 timer per uke, er for kort til at barna får et godt pedagogisk utbytte av oppholdet. En tabell viser også at statstilskuddet på gjennomsnittlig ca. 30 prosent ligger i overkant av dette i forhold til kostnadene i driften av de korte plassene, men langt under i driften av plasser med lang oppholdstid. Det blir varslet en kritisk gjennomgang av forholdet mellom de ulike satsene.

Det blir også satt opp en ny kostnadsnøkkel som det skal styres etter framover. Staten skal gå inn med 37,5 prosent, kommunene skal dekke det samme, mens man mer realistisk enn tidligere setter foreldrebetalingen til i gjennomsnitt 25 prosent av driftskostnadene. Dette var nødvendig for «å få utbyggingen opp igjen til de 10 000 plassene per år som man hadde i 1977–1979.» Realiteten var at utbyggingen av de økonomisk kostnadskrevede plassene hadde gått jevnt og trutt med mellom ca. 2 000 til 3 000 nye plasser av denne typen per år på hele syttitallet.¹¹⁸

¹¹⁷ 500 kroner i 1980 prisomregnet til 2008-kroner gir 1 530 kroner.

¹¹⁸ Plasser for barn under tre år pluss plasser for barn over tre år med minimum 31 timers ukentlig oppholdstid. Regnet ut etter SSBs barnehagestatistikk.

Meldingen slo imidlertid fast at noen utbyggingsplikt for kommunene ikke var aktuell politikk. Utbyggingen hadde gått raskt hittil uten noen slik plikt, blir det slått fast. Resultatene av pålegget om barnehageprogrammer i kommunene ble lagt fram i meldingen. Departementet hadde mottatt programmer fra tre fjerdedeler av kommunene. De var blitt pålagt å bygge på behov innhentet fra brukerne i disse utbyggingsprogrammene. Ikke alle kommuner gjorde dette. Der dette var gjort, viste tallene behov for ca. 60 prosent barnehagedekning. Men mange kommuner la plantallene langt under en slik dekning. Og når de eldste programmene skulle rulleres rundt 1980, justerte også mange kommuner utbyggingsplanene ned med henvisning til at det var kommet nye og lavere befolkningsprognoser fra Statistisk sentralbyrå.

Meldingen drøftet også noen spørsmål i loven som skapte hyppige problemer og henvendelser til departementet. Et av disse spørsmålene var at mange menigheter og kristne organisasjoner drev barnehager og ønsket et uttalt kristent innhold i disse, mens en god del foreldre med liten eller ingen valgfrihet når det gjaldt barnehagetilbudet i nærmiljøet ikke ønsket et markert kristent budskap i barnehagen. Meldingen foreslo at det kunne innføres et skille mellom allmenne og ikke allmenne barnehager. Ikke-allmenne barnhager kunne drive etter vedtekter som la vekt på for eksempel et spesielt livssyn eller spesielle pedagogiske metoder. Modellen var hentet fra privatskoleloven. Foreldre som søkte om plass til barna i en barnehage der dette grunnlaget var klargjort i vedtektene måtte antas å samtykke i dette innholdet i barnehagen. Imidlertid mente departementet at en ikke-allmenn barnehage ikke kunne prioriteres økonomisk fra det offentliges side med den knappheten det var på barnehageplasser og foreslo derfor et tak på offentlig tilskudd til driften i ikke-allmenne barnehager på 50 prosent.

Til slutt i meldingen ble personalnormene i barnehagene drøftet. Her ble barnehagelovens normer karakterisert som forsvarlige, men nøkterne, og det varsles ingen endringer.

Da meldingen ble debattert i Stortinget, delte politikerne seg i to klare fraksjoner med AP og SV på den ene siden, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet på den andre siden.¹¹⁹ Riktig nok ble SV også denne gangen

¹¹⁹ Innst. nr. 367 (1980–81) og stortingsforhandlinger 1980–81 s. 4142–4169.

stående alene om sitt ønske om utbyggingsplikt for kommunene. Alle partiene var enige om fortsatt utbygging med økt statlig hjelp til kommunene. Men så var det slutt med enigheten mellom de borgerlige partiene og det mer sosialistiske flertallet. Flertallet ville ha flere barnehager med noe lengre åpningstid, mindretallet mente at for mye barnehage var skadelig for barn, her viste de til forskning, og de ville ha lokalt tilpasset utbygging. Mindretallet kunne heller ikke gi opp tanken om at familiebarnehager måtte kunne være et billig og godt alternativ, til tross for at meldingen ga dokumentasjon på at dette ikke var billigere plasser å drive hvis de skulle ha samme standard som vanlige plasser. Og mindretallet var svært mot inndelingen allmenne og ikke allmenne barnehager, og forslaget om et tak på støtten til de ikke-allmenne. De ville ha kristen formålsparagraf inn i barnehageloven i stedet. Mens regjeringspartiet i debatten prøvde å understreke enigheten – alle ville ha barnehager –, prøvde de borgerlige å understreke motsetningene.

Utover våren 1981 hadde det også kommet urovekkende signaler om at foreldrebetalingen i barnehagene steg dramatisk etter at prisstoppen ble opphevet 1.1.1981. Dette fikk Stortinget til å be regjeringen om en vurdering om behov for maksimalsatser for foreldrebetalingen.

I budsjettforslaget for 1982 som ble utarbeidet av arbeiderparti-regjeringen før de tapte stortingsvalget om høsten og måtte gå, ble de statlige tilskuddene foreslått økt med gjennomsnittlig 30 prosent i tråd med den fordelingsnøkkelen som hadde blitt presentert i meldingen. Sammen med økt foreldrebetaling burde dette avlaste kommunenes budsjetter såpass at utbyggingen ville ta seg opp, ble det hevdet. Og nå skjedde for første gang en tydelig dreining i tilskuddssatsene i retning av småbarn og lengre oppholdstider. Barnehagepolitikken ble oppsummert i budsjetteksten etter behandlingen av barnehagemeldingen i Stortinget med at det var enighet om ny kostnadsnøkkel, og at man tok sikte på å komme opp i samme utbyggingstakt som i årene 1977–79 – 10 000 nye plasser per år – på sikt.

Det ble varslet at departementet ville arbeide videre med satsstrukturen som fremdeles hadde «visse svakheter». Barnehagebudsjettet ble ikke endret av det nye stortinget og ble gjeldende for 1982.

4 Oppsummering av perioden 1970 til 1980

4.1 De viktigste endringene i hvordan folk levde

Hvem var barnefamiliene ved inngangen til syttitallet, og hvordan var situasjonen ved utgangen? Barnefamiliene slik de ble beskrevet i barnefamilieutvalgets utredning stort sett med utgangspunkt i data fra 1960 og fram til 1968, lå til grunn for mange av politikernes oppfatninger av familie og deres situasjon da familiemeldingen ble drøftet i Stortinget høsten 1974. Stortingsmeldingen søkte på sin side å beskrive barnefamilien med vekt på de endringene som skjedde på slutten av sekstitallet og som så ut til å fortsette på syttitallet, og å utforme en familiepolitikk for dette nye familielivet. Den støttet seg også på kunnskap fra en ung, men raskt voksende samfunnsvitenskap. Ute i virkeligheten levde gjennomsnittsfamilien med mange ulike tilpasninger i det samme endringsfeltet.

Når vi ser tilbake på endringene i perioden 1970 til 1980 i ettertid, er de betydelige på kort tid. Det er ikke å undres over at dette også preger den politiske debatten – her nyttet det ikke å kopiere de gamle partipolitiske kjepphestene uten videre. De demografiske forholdene endret seg, de økonomiske forholdene endret seg, og politikken i dette tiåret var generelt preget av radikale strømninger.

Et utvalg indikatorer – endringer 1970 – 1980¹²⁰

	1970	1980
Alder ved første ekteskap (kvinner)	22,7 år	25,1 år
Samlet fruktbarhetstall ¹²¹	2,7	1,8
Andel barn født utenfor ekteskap	7,0 %	14,5 %
Antall skilsmisser årlig	3 600	6 634
Heltidshusmødre ¹²²	457 560	318 280
Barn i barnehage 30 timer+	7 500	31 500
Dekningsprosent 3 t.o.m. 6 år ¹²³	4,3 %	32 %
Dekningsprosent under 3 år	0,9 %	4,3 %

¹²⁰Når ikke annet er referert, er tallene hentet fra Statistisk sentralbyrås offisielle statistikk, på nett eller ulike årganger av Statistisk Årbok.

¹²¹ Henholdsvis gjennomsnitt perioden 1965–70 og 1975–80.

¹²² Sosialt utsyn 1983. Heltidshusmørtallene er fra hhv 1972 og 1981.

¹²³Totalt antall barnehageplasser i prosent av barnetallet i aldersgruppen uansett åpningstid.

Rundt 1970 hadde det vært helt vanlig «å bli nødt til å gifte seg» som var uttrykket de unge jentene brukte om en ikke planlagt graviditet. Dette understreket mer en form for uhell som bidro til å sette en bryllupsdato, enn å bli tvunget til noe man absolutt ikke ville eller ikke hadde planlagt på sikt. Utover syttitallet ble det mer og mer akseptert at det for de fleste unge fantes flere mulige løsninger på situasjonen med en ikke planlagt graviditet – en kunne ta abort, en kunne planlegge et liv for seg og barnet som såkalt eneforsørger, en kunne flytte sammen med barnefaren i et slags prøveekteskap eller paret kunne gifte seg. På denne måten ble rekkefølgen som før hadde vært – stort sett – ekteskap, felles husholdning og så barn, endret for mange. Først kom ofte den felles husholdningen, deretter giftermålet og barnet, men i mange tilfeller kom barnet før ekteskapet. Noen oppløste samlivet før alle tre steg var tatt.

Det ble vanskeligere for myndighetene å registrere familiedannelsene. Giftemål og barnefødsler ble registrert, men flyttemeldingene til folkeregisteret var det slett ikke samme orden på blant folk flest. Boligmangelen førte til at mange startet samlivet på foreldrenes ekstra rom. Samtidig ble graviditet og/eller ekteskapsinngåelse for mange unge en måte å mobilisere oppvekstfamiliens samlede ressurser på slik at det ble økonomisk og praktisk mulig å starte familielivet tidlig. Selv om normene endret seg ganske raskt, var foreldregenerasjonen stort sett ikke begeistret for at unge flyttet sammen i parforhold uten å gifte seg.

Etablering som familie og småbarnsfasen var sammentrengt i tid og skjedde fremdeles relativt tidlig, men både gjennomsnittsalder ved førstegangsfødsel og gjennomsnittlig giftealder var klart på vei oppover som tallene foran viser. Tobarnsfamilien blir dominerende – både som realitet og som ideal. Samtidig var vi inne i en tid da rekordmange av kvinnene fikk minst ett barn.¹²⁴

Med økende alder når man ble forelder, økte etter hvert også sjansen for at foreldrene hadde flere egne ressurser. Andelen tenåringsmødre minket. Den offentlige uroen rundt familielivet konsentrerte seg om den økende gruppen aleneforeldre, andelen fødsler utenom ekteskap og skilsmisene. Samboerne uroet også. Men det som uroet aller mest var den markante nedgangen i hvor mange barn som ble født, det vises her til neste kapittel.

¹²⁴ Frukthetsundersøkelsen, SSB 1977.

De barnerike familiene ble færre og færre, det ble større likhet mellom by og land når det gjaldt barnetall. Ved utgangen av 1971 fantes det ca. 45 000 familier med fire eller flere barn. Åtte år seinere var tallet nesten halvert – til 23 000 familier. Ser vi det fra barnas ståsted, vokste allikevel fremdeles ti prosent av barna opp i slike barnerike familier ved inngangen til åttitallet.¹²⁵

Fra 1972 hadde Statistisk sentralbyrå startet med regelmessige arbeidskraftundersøkelser. Disse utvalgsundersøkelsene ga et langt mer aktuelt og detaljert bilde av sysselsettingen enn tidligere datakilder. Ved folketellingen i 1970 oppga 622 184 personer at de hadde husarbeid som viktigste kilde til livsopphold, 619 195 av disse var kvinner. De utgjorde hele 22 prosent av den voksne befolkningen over 16 år.¹²⁶

I tabellen foran har vi vist nedgangen i antallet heltidshusmødre totalt sett. Nedgangen gjaldt alle aldersklasser og husmødre med og uten barn. Men den var størst for de yngste og mer markert for de med barn enn for de uten barn. Ved inngangen av åttitallet utføres det allikevel flere arbeidstimer i husholdningene enn i arbeidslivet slik arbeid ble målt etter tidsnyttingsundersøkelsene. Og det største arbeidsmiljøproblemet husmødrene hadde, var mangel på kontakt med andre voksne mennesker.¹²⁷

Men nå kan utviklingen i kvinnes yrkesdeltaking følges ganske nøye i forhold til tidligere. Antallet sysselsatte kvinner økte med 150 000 arbeidstakere i perioden 1972 til 1979, det vil si med 25 prosent. I samme periode økte menns sysselsetting med bare seks prosent. I 1979 var yrkesdeltakelsen for menn 92 prosent i aldersgruppen 16 til 66 år, for kvinner 65 prosent.¹²⁸ De gifte kvinnene hadde en yrkesaktivitet på 61 prosent, det vil si at de nå nesten like ofte som sine ugifte og fraskilte medsøstre deltok i yrkeslivet.

Men 43 prosent av kvinnene arbeidet mindre enn 30 timer i uka, mens det var unntaket at menn hadde deltidsarbeid. Kvinnene gikk også i større

¹²⁵ St.meld. nr. 25 (1981–82) Om noen familiepolitiske spørsmål.

¹²⁶ Statistisk årbok 1979. En i historisk perspektiv litt trist følge av arbeidskraftundersøkelsene ble at et tilsvarende tall basert på folketellingen ikke ble publisert for 1980. Dette til tross for at folketellingen i 1980 stilte nøyaktig samme spørsmål om viktigste kilde til livsopphold som det som ble stilt i 1970.

¹²⁷ Referert i Sosialt Utsyn 1983 basert data fra Levekårsundersøkelsen 1980.

¹²⁸ I denne prosenten er personer under utdanning og pensjonister holdt utenfor.

grad inn og ut av yrkeslivet. Og kvinnene bidro fremdeles langt mindre enn mennene økonomisk i parhusholdningene. I 1977 bidro inntekt nummer to i toinntektsfamilien til en økning i familieinntekten på mellom 20 000 og 30 000 kroner brutto per år.¹²⁹

De gifte kvinnene var ofte ikke arbeidssøkere som kom med i den statistikken over arbeidssøkere som ble publisert av den daværende arbeidsmarkedsetaten. Hvis de hadde arbeidet hjemme noen år, hadde de ikke rett til dagpenger og altså ingen økonomisk grunn til å la seg registrere som arbeidssøkere. Men svært mange gifte kvinner uten arbeid på dette tidspunktet, ønsket seg arbeid. Grunnen de oppga for ikke å ta arbeid, var mangel på passende arbeid – her mente en tredjedel «passende arbeid» i betydningen deltidsarbeid. Og svært mange oppga mangel på barnepass som grunn til ikke å være aktive arbeidssøkere.

Da den første «Handlingsplanen for likestilling» ble lagt fram og vedtatt av Stortinget våren 1981 var ett av de viktigste tiltakene de såkalte «kvinnkonsulentstillingene» ved fylkesarbeidskontorene.¹³⁰ Deres oppgave var å legge til rette for formidling av arbeid spesielt for kvinnene. Den offentlige arbeidsformidlingen på denne tiden skulle i utgangspunktet formidle arbeid til alle som henvendte seg til dem uansett kjønn, men hadde liten øvelse og viste dermed tilsvarende liten kreativitet og initiativ overfor de gifte kvinnenes sysselsettingsproblemer.

4.2 Utviklingen av de offentlige overføringene og økonomien i barnefamiliene i perioden

Det hadde blitt en viktig erkjennelse utover på syttitallet blant mange av stortingspolitikere at det måtte til en ny og mer variert familiepolitikk, ikke bare økonomisk støtte i form av overføringer til å forsørge barn. Partienes kvinneorganisasjoner med SV, Arbeiderpartiet og Høyre i spissen mente dette og hadde stor innflytelse i sine respektive partier på dette området. Politikken skulle legge forholdene til rette for de gifte kvinnenes yrkesaktivitet og

¹²⁹ Gjennomsnittlig lønnsinntekt for menn på dette tidspunktet lå rundt 80 000 kroner.

¹³⁰ St. prp. nr. 122 (1980–1981) Handlingsplan for likestilling.

samtidig gi barna et godt oppvekstmiljø tilpasset samfunnsendringer som mindre familier, foreldre som begge var i arbeidslivet, færre søsken og et mer trafikkfarlig lekemiljø. Dette ville gi kvinnene *valgfrihet* i betydningen at de kunne velge bort det å være heltidsmødre eller heltidshusmødre, var disse partienes argument. Senterpartiet og ikke minst Kristelig Folkeparti var mer opptatt av å verne om familien med en mer tradisjonell arbeidsdeling, men var samtidig svært engasjerte når det gjaldt barnas levekår.

Ett utbredt politikersynspunkt var at den nye familiepolitikken ville ha den gunstige følgen at stadig økende utgifter til økonomiske overføringer – les spesielt barnetrygden – til den vanlige barnefamilien ikke lenger ville bli så nødvendig. Men at den nye politikken også krevde økende bevilgninger på de offentlige budsjettene for å bygge opp det vi kan kalle en infrastruktur for et samfunn der alle voksne var yrkesaktive, viste det seg langt tyngre å få forståelse for.

Barnetrygden var den universelle overføringen som skulle bidra til å støtte familien økonomisk i forhold til de kostnadene det førte med seg å forsørge barn. Barnetrygden i Norge ble innført i 1946 ved et enstemmig stortingsvedtak. Tre viktige prinsipper hadde stort sett gjennomslag fra den gang og fram til tusenårsskiftet: Enslige forsørgere fikk en trygd ekstra, trygden skulle fortrinnsvis utbetales moren – blant annet mente man i 1946 at man da var sikrere på at pengene kom barna til gode, og trygden skulle være universell – ingen sosialstønad. Store deler av perioden hadde barnetrygden i tillegg en flerbarnsprofil, det betydde at det ble utbetalt et høyere beløp til barn med et høyere nummer i søskenflokket. I tillegg fikk familien fram til 1970 en ekstra skattekasse per forsørget person, det vil si en skattelette per barn som varierte med inntektsnivået. Det var bakgrunnen for at Stortinget kunne innføre en barnetrygd som ble ansett som universell til tross for at det de første årene ikke ble utbetalt trygd til første barn overhodet. Politikerne den gang var enige om at de norske statsfinansene i 1946 ikke tålte en barnetrygd på et nivå som kunne være til hjelp i den vanlige familien hvis den skulle gå til absolutt alle barnefamiliene. De slo fast at behovet for økonomisk støtte var minst i de familiene som bare hadde ett barn å forsørge.¹³¹

¹³¹ Barnetrygdsatsen for første barn gjaldt altså fram til 1970 bare barn av eneforsørgere.

I 1970 ble barnetrygden lagt om da Borten-regjeringen gjennomførte en større skatteomlegging med bl.a. innføring av moms. Nå ble det et forenklet system med bare to skatteklasser, hvor skatteklasser to ble forbeholdt forsørging av ektefelle. Barnefamilieene ble kompensert med økt barnetrygd, samtidig som det også skulle utbetales barnetrygd for første barn.

Da stortingsmeldingene om barnefamilieenes levekår ble skrevet i 1973/74, var da også hovedkonklusjonen at barnefamilieene hadde kommet rimelig godt ut av de siste årenes inntektsutvikling og velstandsøkning. Av tabellene som presenteres går det fram at selve omleggingen i 1970 hadde en fordelingsprofil som var gunstig både for mangebarnsfamilieene og for lavinntektsfamilieene.

I barnetrygdloven av 1946 sto satsene barnetrygden skulle utbetales med i selve lovteksten. Fram til 1963 fikk alle samme sats, mens det etter dette ble innført en flerbarnsprofil med et litt høyere beløp dess høyere nummer i søskenflokket barnet hadde.¹³² Det krevdes derfor lovendring når satsene skulle justeres, selv når det dreide seg om enkle satsjusteringer begrunnet med prisstigningen. Lovforslagene om satsforhøyelser ble også behandlet av Finanskomiteen når de kom til Stortinget, hvilket førte til at Sosialkomiteen følte seg «litt overkjørt» i noen tilfeller i disse sakene.

På syttitallet ble barnetrygden forhøyet i 1972, 1974, 1975, 1976 og to ganger i 1979. Søskenprofilen ble mer uttalt etter at skatteklassene ble fjernet. Fra å ha startet med en hundrelapp ekstra per barn, ble det på syttitallet utbetalt fire til fem ganger beløpet for det femte barnet i forhold til det første.¹³³

I mai 1974 satte regjeringen Bratteli ned et utredningsutvalg for å vurdere familiebeskatningen. De fikk i mandat å vurdere skatteklasser 1 og 2,

¹³² En søskenprofil ble faktisk foreslått allerede i Ot.prp.nr. 24 (1951) da det for første gang ble foreslått å heve barnetrygden på bakgrunn av økende leviekostnader og en forhøyelse av omsetningsavgiften. Proposisjonen ble fremmet av Gerhardsen-regjeringen som hadde flertall på Stortinget, men det endelige vedtaket ble en høyere, men fremdeles samme, sats for alle barn. Det var sosialkomiteen og finanskomiteen på Stortinget som hadde ulike oppfatninger av hvordan profilen skulle være.

¹³³ Historiske satser finnes i høringsnotat sendt ut av Barne- og familiedepartementet i 2000 «Forslag til ny barnetrygdlov», rundskriv Q – 1010, og i NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilieene.

og å se på den omleggingen som hadde skjedd i 1970 «når omleggingen fra skattefradrag til barnetrygd førte til en betydelig økning i bruttobeskatningen» og vurdere om dette burde drøftes på nytt. De skulle også vurdere det såkalte «hustrufradraget» som ble gitt i den laveste inntekten til ektepar med to inntekter med hjemmeboende barn under 20 år og til enslige forsørgerer.¹³⁴ Spesielt burde de vurdere inntektsfradrag versus skattefradrag, tatt i betraktning at inntektsfradragene ga den største skatteletten til dem med høyest inntekt, og dermed motarbeidet den progressive beskatningen man hadde av hensyn til inntektsutjevningen.

Utvalget avga innstilling til finansdepartementet to år senere.¹³⁵ De foreslo et personfradrag i skatten til alle som forsørget en voksen person, skatteklasser 2 kunne dermed falle bort. De foreslo videre det de kalte et omsorgsfradrag i skatten som skulle erstatte hustrufradraget. Dette mente de bare skulle gis til familier med barn under ti år som var de familiene som måtte antas å ha omsorgs- eller tilsynsutgifter som en følge av de voksnes arbeid utenfor hjemmet. Fradraget skulle være gradert slik at det var høyest for familiene med de minste barna. Det var for så vidt hustrufradraget også, men her var den viktige aldersgrensen barn under 14 år. Videre foreslo de like satser i barnetrygden opp til og med tre barn, men med spesielle progressive satser for de store søskenflokkene og en heving av barnetrygden til 17 år. Aldersgrensen for barnetrygden hadde alltid vært 16 år. Familiebeskatningsutvalgets begrunnelse for en heving av aldersgrensen var at de unge gikk stadig lenger på skolen og ble forsørget av foreldrene.

Barnetrygden burde kunne deles mellom foreldrene, de foreslo det samme for omsorgsfradraget og det personfradraget som skulle erstatte skatteklasser 2. De kalte sin beskatningsmodell for modifisert personbeskatning som henviste til at dette var en familiebeskatning bedre tilpasset et samfunn med økonomisk likestilling mellom ektefellene enn datidens familiebeskatning.

¹³⁴ Dette fradraget gikk inn i kategorien «fradrag til inntekts erhvervelse» som det het, det vil si at det ble forutsatt at familiene ville ha utgifter forbundet med å ikke ha en hjemmearbeidende på heltid selv om det bare var det vi i dag vil kalle voksne personer i husstanden.

¹³⁵ NOU 1976:12 Familiebeskatning.

Det kom en stortingsmelding som drøftet skattepolitikken våren 1977.¹³⁶ Den hadde både familiebeskatningsutvalgets utredning og en utredning om merverdiavgiften som grunnlagsmateriale og drøftet hvordan endringer i skattepolitikken framover kunne ta sikte på å dempe marginalskatten samtidig som skattesystemet beholdt sin utjavnende karakter. Mer indirekte beskatning var ett av svarene. Meldingens budskap når det gjelder familiebeskatning er: «Regjeringen har ikke i denne meldingen foreslått omfattende endringer i familiebeskatningen på kort sikt. Den legger stor vekt på at det av hensyn til omsorgsarbeidet i familier med barn innføres et omsorgsfradrag i skatten som er størst når barna er minst. Det bør på kort sikt foretas skritt i den retning Familiebeskatningsutvalget har foreslått med mindre forskjell mellom klasse 1 og klasse 2 for inntekter over gjennomsnittet.» I klartekst betydde dette at store endringer i familiebeskatningen ikke sto på toppen av listen over viktige skattepolitiske spørsmål, men at retningen i utvalgets forslag fikk et visst bifall.

Høsten 1976 hadde det blitt foreslått et forsørgerfradrag for alle barn i barnetrygdalder som skulle gjelde fra inntektsåret 1977. Dette fradraget på 200 kroner per år hadde økonomisk samme virkning som å forhøye barnetrygden med et tilsvarende beløp, men det skulle deles mellom foreldrene, så det var slik sett tilpasset likestillingsprinsippet. Men det viktigste for økonomene var at det i motsetning til å forhøye barnetrygden, ville redusere skatten. Dette forsørgerfradraget ble forhøyet i 1978 til 700 kroner, og i 1979 ønsket man å øke dette til 1 000 kroner. Barnetrygden hadde nå ikke økt på to og et halvt år.

Men her undervurderte man kvinnebevegelsen inkludert sin egen kvinneopposisjon. Kvinnene ville ha barnetrygd som ble utbetalt mødrene, ikke skattefradrag delt mellom foreldrene – selv om de som ikke skattet, fikk fradraget utbetalt kontant. Flertallet på Stortinget satte foten ned. Resultatet ble at forsørgerfradraget ble på 900 kroner per år, og barnetrygden ble forhøyet med 96 kroner.¹³⁷ Kompromisset med «litt av hvert» fikk flertall ved at Høyre og Arbeiderpartiet stemte sammen. Etter dette valgte Arbeider-

¹³⁶ St.meld. nr. 61 (1976–77) Om inntektsfordeling og skattepolitikk.

¹³⁷ Etter at man i 1970 gikk over til månedlige utbetalinger av barnetrygden måtte de årlige barnetrygdsatsene være delelig på 12.

partiet i regjeringsposisjon konsekvent barnetrygden når barnefamilienes økonomi skulle tilgodeses.

Hvis vi setter skillet ved 1980, er syttitallet preget av at barnetrygden ikke holder tritt med inflasjonen og synker i verdi.¹³⁸ For de siste årene på syttitallet må vi imidlertid legge til verdien av forsørgerfradraget. Da blir det samlede bildet heller stabilitet enn en dramatisk nedgang. Dette gjelder alle familier uansett barnetall.

Slik sett kan vi konstatere at overføringene til barnefamiliene på syttitallet fulgte politikernes programerklæringer fra tidlig i tiåret: det var ikke vekst i disse overføringene som skulle gi barnefamiliene større velferd. Og barnefamiliene hang med i inntektsutviklingen dette tiåret. Dette skyldtes de gifte mødrenes økte innsats i yrkeslivet.

4.3 Hvilke resultater hadde så den utvidete familiepolitikken ført til så langt?

Den stortingsmeldingen om familiepolitikken som Brundtland 1 la fram i begynnelsen av oktober 1981 etter å ha tapt valget, men før høyreregjeringen hadde tatt over, gir oss en del opplysninger om dette.¹³⁹

Det blir ikke ansett som særskilt politisk passende å fremme en stortingsmelding av en regjering som sitter som et forretningsministerium etter å ha tapt et valg. Men Brundtland-regjeringen mente at dette var en del av en helhetlig pakke – handlingsplanen for likestilling og barnehagemeldingen som kom våren før var de to andre elementene i denne pakken. Begge disse hadde rukket å bli ferdigbehandlet av det sittende stortinget før sommeren. En familiemelding kunne virke inn på dagsorden i den familiepolitiske debatten også i en stortingsperiode uten sosialdemokratisk regjering. Enhver borgerlig regjering i Norge måtte samarbeide på tvers av nokså store partipolitiske uenigheter i familiepolitikken på denne tiden.

I begynnelsen av åttitallet hadde den *utvidete* familiepolitikken gitt resultater i form av en femti prosents forlengelse av den betalte fødselspermisjonen, rett til betalt fri ved barns sykdom, rett til to ukers omsorgs-

¹³⁸ NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamiliene.

¹³⁹ St.meld. nr. 25 (1981–82) Om noen familiepolitiske spørsmål.

permisjon for fedre i forbindelse med fødsel og en del andre viktige, men mindre omfattende omsorgspermisjonsrettigheter for foreldre i familier med spesielle behov. De fødende uten opptjente rettigheter til fødselspermisjon hadde fått en egen minstestøtte gjennom engangsstøtten ved fødsel.

Støtten til aleneforeldre hadde blitt utformet etter en i hovedsak felles mal for alle gruppene – enker, separerte/skilte og ugifte mødre – på et nivå som gjorde det mulig for disse å være hjemme med de minste barna opp til disse var ti år. Stortinget hadde nettopp vedtatt en ny barnelov som gjaldt for alle barn uansett foreldrenes sivilstand. Den ga blant annet barna en rett til samvær med den forelderen de ikke vokste opp sammen med.

Far hadde fått rett til å ta ut deler av fødselspermisjonen og rett til ett års ubetalt permisjon ved fødsel i familien på linje med mor. Disse rettighetene ble svært lite brukt av fedrene, men de fantes. Det fant samtidig på syttitallet sted en hel liten revolusjon på fødeavdelingene rundt om i landet når det gjaldt å involvere far i fødselen. Far ble oppfordret til å være tilstede ved fødselen, far ble også oftere og oftere inkludert i de siste kontrollene på helsestasjonen. Fra at søsken hadde vært forbudt på fødeavdelingene av hygieniske grunner, prøvde man nå å legge til rette for at et nytt barn var en viktig begivenhet for alle familiemedlemmene. En fødsel gikk fra å være en ren kvinnesak til å bli en familiesak på forholdsvis kort tid.

Normalarbeidsuka ble redusert i perioden og bidro til å lette kombinasjonen forelder/arbeidstaker. I løpet av syttitallet kom fem-dagersuka, og reduksjonen av normalarbeidsuka for de som fremdeles hadde 42,5 time til 40 timer kom i 1976. Samtidig ble også overtidsbestemmelsene strammet inn.¹⁴⁰ Men samtidig hadde det på syttitallet også blitt gjennomført store arbeidstidsreformer som *ikke* pekte i retning av barnefamiliens behov for kortere daglig arbeidstid. I 1973 ble pensjonsalderen satt ned fra 70 til 67 år, og stortingsflertallet hadde i 1981 gitt sin prinsipielle tilslutning til fem ukers ferie på sikt og en lovfestet ekstra feriedag fra ferieåret 1982 til -83 som en begynnelse på dette.¹⁴¹

¹⁴⁰ NOU 1987:9A Arbeidstidsreformer.

¹⁴¹ «Grodagen» som denne feriedagen ble kalt. Den rakk å bli en institusjon siden resten av den femte ferieuken først kom ved tariffrevisjonen i 2000 – nesten tjue år seinere.

Dermed var sekstimersdagen satt ettertrykkelig på vent. Sekstimersdagen hadde på syttitallet vært et krav som ble fremmet nettopp for å gi mulighet til et likestilt familieliv og like muligheter for deltakelse i arbeidslivet og i samfunnslivet for begge foreldre også i familier med barn.

Når dette spørsmålet ble omtalt i stortingsmeldingen om familiepolitikken i 1981, slo allikevel Brundtland-regjeringen fast at sekstimersdagen fremdeles var det langsiktige målet i arbeidstidspolitikken. Men det ble framholdt som et meget langsiktig mål – det antydes at om 25 år kunne vi få råd til dette hvis vi får til en jevn økonomisk vekst framover – og tar hele veksten ut som kortere daglig arbeidstid. Dette var en klart urealistisk arbeidstidspolitikk, med mer ferie og tidligere avgangsalder fra arbeidslivet som sterke prioriteringer fra fagbevegelsens side i arbeidstidspolitikken. Meldingen drøftet da også konkret det den kaller mer kortsiktige løsninger for barnefamiliene: Fleksibilitet, legge til rett for valg av arbeidstid med tilsvarende redusert lønn, bedre rettigheter for de deltidsarbeidende, deltidsarbeid som mulighet på flere arbeidsplasser og fortsatt arbeid for bedre permisjonsrettigheter for foreldre inkludert forlengelse av fødselspermisjonen.

Dette var da også i stor grad mødrenes faktiske tilpasning som det er gjort rede for i 4.1. Det henvises til punktet om arbeidstid i kapittel 5.

I 1970 gjennomførte Statistisk sentralbyrå den første tidsnyttingsundersøkelsen i Norge.¹⁴² Tall fra disse viser at småbarnsfedrene var de av mennene som hadde den gjennomsnittlige lengste arbeidstiden i 1970. Samtidig var det disse som reduserte arbeidstiden mest i løpet av syttitallet – fedre med barn under sju år reduserte sin daglige arbeidstid fra 6,5 timer i til 5,5 timer i gjennomsnitt. I samme tiår økte disse fedrene gjennomsnittstiden brukt på omsorg for egne barn noe, fra 34 til 59 minutter per uke. Til gjengjeld fortsatte økningen i tid brukt til omsorg for egne barn også det neste tiåret, til tross for at den daglige arbeidstiden til småbarnsfedrene da viste en liten økning.¹⁴³

De samme tidsnyttingsundersøkelsene viste imidlertid at i dette tiåret reduserte kvinnene som helhet husholdsarbeidet mye. De yrkesaktive

¹⁴² En slik studie basert på dagbokføring ble gjennomført også i 1970, 1980, 1990 og 2000.

¹⁴³ Langsæther og Lømo: «Bedre tid? Gifte kvinners tidsbruk. Endringer 1970–1990.» NOVA Rapport 10/97

kvinnene med barn hadde atskillig lengre arbeidstid enn sine menn hvis man ser husholdsarbeid og arbeid utenfor hjemmet under ett. Men husholdsarbeidet til de kvinnene som ikke gikk ut i arbeidslivet ble også redusert. Det kan virke som om forbedret husholdsteknologi, mer lettdrevne boliger og mindre husholdninger – og sannsynligvis en mye høyere toleranseterskel for støv – minsket behovet for heltidshusmoren raskere enn det mange hadde forutsett.

Barnehagene var fremdeles i 1980 forholdsvis rimelige. Deres historiske forankring som en del av sosialpolitikken var nok mye av bakgrunnen for dette. Prioriteringen av funksjonshemmede barn og barn av aleneforeldre ved opptak i barnehagene førte til at disse barna opptok mange av plassene. Stadig flere kommuner hadde nå barnehage til noen få av barna i kommunen, og det betydde at flere av familiene med spesielle behov ble nådd.

Etter hvert hadde riktignok en ikke ubetydelig del av de eldste førskolebarna fått et barnehagetilbud – i underkant av 40 prosent av seksåringene i 1980, men for de fleste av disse var det vanligere med barnehage noen timer per dag/et par dager i uka enn den barnehagen vi kjenner i dag. Spesielt seksåringene ble sendt til ulike korttidstilbud – litt barnehage før skolen ble allment betraktet som bra. I mange kommuner ble spesielle førskoleklasser drevet i tilknytning til skolen. Mindre årskull førte til at det etter hvert ble ledig kapasitet på mange skoler, og dette økte interessen for å utvikle tilbud til seksåringene i skolens lokaler.

Køene til heldagsbarnehagene var lange. I småbarnsfamiliene med mødre med ønske om fulltidsarbeid var barnepassproblemene et uuttømmelig samtaleemne. Historier om de som skaffet seg legeerklæringer for å bli prioritert eller de som pleide styrerne i barnehagene med gjentatte kaffe og kakebesøk med presentasjon av sitt barn og dette spesielle barnets barnehagebehov, var mange. Det var ordinært at den enkelte styrer av pedagogiske hensyn hadde en viss innflytelse på den endelige sammensetningen av barnehagegruppene ved opptaket. Hvor mange barnehageplasser som i realiteten ble fordelt som resultat av slike spesielle strategier, er det ikke mulig å finne ut – vanligvis vil slike fortellinger overdrive de faktiske resultatene.

For barn under tre år var dekningen under fem prosent. Av disse barna gikk forholdsvis mange i studentbarnehagene eller barnehager forbeholdt

sykehuspersonale. Dette var de to typene virksomheter som hadde funnet det nødvendig å opprette barnehager knyttet til foreldrenes arbeidsplass. I de kommunale barnehagene for denne aldersgruppen dominerte fremdeles barna fra de gruppene som ble prioritert ved opptaket.

Svært mange – spesielt blant de som var ferdige med egen småbarnsperiode – mente fremdeles at barnehage var et dårlig tilbud for småbarna i forhold til det «å være hjemme med mor.» I 1972 ble det gjennomført en undersøkelse blant de ansatte i barnehagene om deres vurdering av tilbudet barnehagene/daginstitutionene ga. Undersøkelsen som var finansiert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, ble publisert som pocketbok i 1976.¹⁴⁴ Boken førte til debatt. Den viste at datidens førskolelærere mente at barn under to år ikke skulle gå i barnehagen, men at fra to- til seksårsalderen var barnehage med fire timers oppholdstid per dag det beste tilbudet. Førskolelærerne ønsket selv i stor grad å være hjemme med barna sine hvis de fikk noen. Førskolelærerutdanningen på det tidspunktet var tilpasset en slik barnehage. Og ettersom 71,5 prosent av de ansatte i barnehagene var kvinner mellom 18 og 30 år, bidro dette både til mangel på førskolelærere og gjorde nok sitt til at foreldre ble usikre på om barnehagen var det rette stedet for deres småbarn.

Fritidshjem – den tidens tilsynstilbud i forlengelse av skoletiden for småskolebarn – nådde i 1980 fremdeles bare noen tusen barn i hele landet sett under ett.

Kvinnene og kvinneorganisasjonene var aktive påvirkere av familiepolitikken og likestillingspolitikken gjennom hele syttitallet. De var organisert både i partienes kvinneorganisasjoner, i de frittstående kvinneorganisasjonene, i Norges Husmorforbund¹⁴⁵ og andre mer tradisjonelle kvinneorganisasjoner som stort sett hadde drevet virksomhet på det sosiale og humanitære området, men som på syttitallet også lot sin stemme høre i likestillings- og familiespørsmål. De fleste var medlemmer i Norske Kvinners Nasjonalråd

¹⁴⁴ «Barnehagen som oppvekstmiljø og arbeidsplass» Hilde Nafstad, Tiden norsk forlag 1976. Prosjektet ble også dokumentert gjennom rapporter fra Institutt for anvendt sosialvitenskaplig forskning.

¹⁴⁵ Organisasjonen skiftet i 1997 navn til Norges Kvinne- og Familieforbund og har i dag ca. 10 000 medlemmer.

som var en paraplyorganisasjon for det store flertallet av organisasjonene i noen år. Etter hvert kom også LO med gjennom at de kvinnene som gikk ut i yrkeslivet organiserte seg, fikk tillitsverv og ble mer innflytelsesrike og viktige for LOs standpunkter. Både LO og arbeidsgiverforeningen var dessuten medlemmer i Likestillingsrådet, og i dette arbeidet kunne begge disse organisasjonenes representanter av og til vurdere sakene fra en litt annen synsvinkel og dermed innta litt andre standpunkter enn det som var organisasjonenes offisielle syn.

Mennene lot seg derimot i liten grad engasjere. Den eneste mannsorganisasjonen på saksfeltet departementet hadde kontakt med på syttitallet var Barnefedrenes forbund, en organisasjon som arbeidet for interessene til fraskilte fedre. Den ble drevet fra leiligheten til lederen, hadde et ukjent antall medlemmer og ble borte etter noen år.¹⁴⁶ Senere skulle organisasjonen bli etterfulgt av svært aktive organisasjoner nettopp for denne gruppen fedre.

En illustrasjon av det manglende trykket på sakene fra mennenes side kan det kanskje være at fars to ukers omsorgspermisjon ved fødselen som ble lovfestet i 1977, fremdeles ikke gir rett til lønn. I løpet av alle disse årene burde det vært en smal sak for LO å fremme dette som et krav og fått det gjennomført, hvis dette var noe de fagorganiserte fedrene prioriterte høyt.

¹⁴⁶ Barne- og familiedepartementets arkiv.

5 Høyrebølgen – første halvdel av 80-tallet (Willoch-regjeringen)

5.1 En borgerlig regjering etter nesten ti år med sosialdemokratisk familiepolitikk

Venstresida tapte stortingsvalget i 1981. Etter tradisjonell høyre/venstre tankegang ble Stortinget satt sammen av 85 blå og 70 røde. Fløypartiene – SV og Fremskrittspartiet – fikk fire representanter hver, det betydde at selv om Fremskrittspartiet skulle finne på å svikte den borgerlige siden, ville det ikke rokke ved at stortingsflertallet forble borgerlig. Venstre hadde bare to representanter i denne perioden. I den situasjonen var det naturlig at Høyre dannet regjering, selv om de var mindre enn Arbeiderpartiet. Denne regjeringen tiltrådte 14. oktober 1981.

Høyre hadde prøvd å få til en borgerlig samlingsregjering med Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, men forhandlingene strandet på at Kristelig Folkeparti ville ha en endring av abortloven bort fra selvbestemmelse for kvinnene inn i et samarbeidsgrunnlag for en felles regjering.¹⁴⁷ I dette spørsmålet hadde Høyre stilt stortingsrepresentantene sine fritt. De mente dette var et samvittighets spørsmål der den enkelte representant måtte følge egen overbevisning framfor en partilinje, og de var ikke villige til å fire på dette punktet.¹⁴⁸ I første omgang ble Willoch-regjeringen en ren Høyre-regjering.

Astrid Gjertsen ble ny forbruker- og administrasjonsminister. Hun hadde erfaring fra Stortinget hvor hun på det tidspunkt hun ble statsråd hadde sittet i to perioder. Etter mange år som husmor ble hun politisk aktiv og avanserte raskt fra lokalpolitikk på Sørlandet og tillitsverv i Høyrekvinnene til vararepresentant til Stortinget. Den politiske CV-en hennes viser en typisk politisk generalist, ikke en sektorpolitiker. For mange ansatte i departementet var hun den første borgerlige statsråden vi hadde hatt, og hun

¹⁴⁷ Se kapittel 2.3 om loven om selvbestemt abort.

¹⁴⁸ «Norsk historie 1905–1990» Berge Furre (1992).

ble sittende så lenge at det ble mulig å bli kjent med henne. Hun ble oppfattet som en statsråd som var opptatt av avdelingens saksfelt, men nok i noe større grad når det gjaldt likestillingspolitikken enn familiepolitikken. Fordelen med å være del av et stort og tungt departement som Forbruker- og administrasjonsdepartementet var, er at sjansen for å få en dyktig politiker til statsråd er stor. En slik statsråd får lettere gjennomslag i regjeringen når denne drøfter saker som kollegium. Og resultater av arbeidet er for byråkrater som for andre arbeidstakere et svært viktig element i trivsel på arbeidsplassen. Ulempen ved store departementer er mindre tid og oppmerksomhet fra den politiske ledelsens side til det enkelte saksområde.

Gjertsen ble sittende gjennom omstruktureringen av regjeringen til en borgerlig flertallsregjering og fortsatte også etter valget i 1985. Våren 1986 måtte hun slutte pga sykdom, og Astrid Nøkleby Heiberg fikk være statsråd i omtrent tre uker før regjeringen Willoch måtte gå. Hun hadde vært statssekretær i Sosialdepartementet og var kjent i byråkratiet for sitt engasjement i arbeidet mot vold mot kvinner.¹⁴⁹ Samarbeidet om dette temaet mellom Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet og Sosialdepartementet hadde ført til den første handlingsplanen mot vold.

Programmene til Høyre og Arbeiderpartiet skilte seg ikke så mye i spørsmål som angår familiepolitikken i denne valgperioden.¹⁵⁰ De klareste forskjellene var at Høyre var mot kvoteringsordninger i likestillingspolitikken, Arbeiderpartiet var for, og Høyre ville ha kristen formålsparagraf i barnehagene. Begge partier ville prioritere barnefamiliene i skatte/ overføringspolitikken og ville ha flere barnehager. Ingen av partiene forpliktet seg imidlertid i forhold til konkrete mål for tempoet i utbyggingen. Mens Arbeiderpartiet ikke hadde det vi kan kalle husmorrettigheter på programmet, hadde Høyres valgprogram mange formuleringer om å vurdere bedring av husmorens stilling. De var riktignok svært lite forpliktende, blant annet anførtes det at bedre rettigheter i folketrygden for husmødre ikke måtte føre til belastninger på trygdens økonomi. Begge partiene var svært betenkte over veksten i de offentlige budsjettene.

¹⁴⁹ Det resulterte i statsstøtte til krisesentrene. Familievold var før dette et ikke-tema i familiepolitikken.

¹⁵⁰ NSDs oversikt over partiprogram 1981–85.

Den sosialdemokratiske familiemeldingen ble trukket tilbake.¹⁵¹ På denne tiden var de formelle rutinene for slike tilbaketrekkinger blitt at man skrev en stortingsmelding på noen få avsnitt om at meldingen ble trukket tilbake fordi: «En melding skrevet på grunnlag av Høyres program og fellesinnstillingen til Langtidsprogrammet 1982–85 fra Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti om de samme spørsmål ville vært formulert annerledes og bygget på andre prioriteringer. (...) Regjeringen vil fremme en ny familiemelding som behandler mulige tiltak for å styrke familiene.»¹⁵²

Det var en hel del ferdige og pågående utredninger den nye regjeringen måtte ta stilling til hvis de ønsket å ta et mer helhetlig grep om en familiepolitikk med en vesentlig annen innretning enn den sosialdemokratiske. På det retoriske plan hadde de varslet det i alle familiepolitiske debatter hittil, når de gikk inn i den borgerlige alliansen sammen med Senterpartiet og KrF som var nødvendig for få et flertall i forhold til AP og SV på Stortinget.

Av de pågående utredningene var Skattekommisjonen sentral. Brundtland-regjeringen hadde våren før valget satt ned en skattekommisjon med et bredt mandat for å se på svakheter i det helhetlige systemet for personskatt, avgifter, stønader og subsidier. Kommisjonen skulle prøve å komme fram til brede politiske kompromisser og var gitt frist til utgangen av 1983. Større endringer i overføringene til barnefamiliene kunne ikke vurderes uavhengig av arbeidet i en slik kommisjon. Den nye regjeringen vurderte nøye kommisjonens mandat og vedtok i februar 1982 endringer for å sikre at det dekket også det de mente var viktige problemstillinger. Dette ble også en unnskyldning for kommisjonen til å bruke noe mer tid, og først i august 1984 kom innstillingen.¹⁵³

Endringene understreket at dette var en regjering som tok for gitt at «skattetrykket» måtte bli lavere. Opprinnelig hadde kommisjonen fått i oppdrag å vurdere forslag ut fra uendret bruttoskatteramme, noen slik forutsetning lå ikke i det nye mandatet. For så vidt ble heller ikke redusert skattenivå nevnt eksplisitt, det var mer at mandatet fikk en dreining i

¹⁵¹ Se kapittel 4.3 foran.

¹⁵² St.meld.nr. 39 (1981–82) Om tilbaketrekking av St.meld.nr. 25 (1981–82) Om noen familiepolitiske spørsmål.

¹⁵³ NOU 1984:22 Personbeskatning.

formuleringene som ga den meningsvaløren at personskattene måtte senkes. Utvalget fikk dessuten en rekke føringer i form av «regjeringens mål for skattepolitikken», og på familiepolitikken område betydde dette: «Skatte-reglene og overføringene skal utformes slik at barnefamilienes kår bedres, arbeid i hjemmet oppvurderes, og ektefellenes valg mellom arbeid i og utenfor hjemmet gjøres mer reelt».

Valgfrihet for mødrene mellom yrke og hjem var blitt framholdt som en god ting som blant annet krevde barnehageplasser slik at valget *yrkesliv* kunne bli reelt for mødrene i den rådende diskusjonen på syttitallet. Nå ble valgfrihet i betydningen et reelt valg for mødrene til å *bli hjemme* med barna, innført som høyresidens slagord i den familiepolitiske diskusjonen. Valgfrihet som slagord skulle bli brukt i denne betydningen i nesten tjue år framover og fikk etter hvert stor politisk gjennomslagskraft.

Den nye regjeringen oppnevnte også enda ett sentralt utvalg for noe mer langsiktige vurderinger av den offentlige politikken. I langtidsprogrammet for perioden 1982 til 1985 ble det presentert en del anslag over folketrygdens økonomi fram til 1990. Disse tallene bekymret på grunn av den store innebygde veksten i de offentlige utgiftene anslagene viste. I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett våren 1982 ble det varslet at man ville «oppnevne et utvalg som kan vurdere hvordan et folketrygdsystem med høy standard bedre kan tilpasses de økonomiske utsiktene til enhver tid, også i perioder med svak eller ingen vekst.» Utvalget ble satt ned samme høst med et ganske bredt mandat, der både spørsmål som ytelser versus tjenester for pensjonistgruppene skulle drøftes, og spørsmålet om ikke noen av folketrygdens ytelser kunne dekkes like godt av private forsikringsordninger. Utvalget ble også pålagt å vurdere systemet under forutsetningen om svak eller ingen økonomisk vekst framover, og det ble gitt en tidsramme for utvalgets arbeid fram til mars 1984.¹⁵⁴

¹⁵⁴ NOU 1984:10 Trygdefinansiering avgitt mars 1984.

5.2 Befolkningsutvalget. Trenger Norge en pronatalistisk politikk?

I 1970 hadde barnefamilieutvalgets utredning som konklusjon at en høyere andel av den økonomiske veksten i samfunnet burde kanaliseres til barnefamiliene.¹⁵⁵ I 1984 kom det en ny offentlig utredning som konkluderte med det samme, men med en kanskje litt lavere stemme.¹⁵⁶ Bakgrunnen for en litt mer drøftende stil også i utvalgets konklusjoner, var kanskje mest at tidsånden hadde endret seg. Det var generelt en mye større skepsis til hva et utredningsmateriale kunne gi av klare politiske svar, og ikke minst hadde troen på politikkenes styringsevne generelt magrere kår i 1984 enn i 1970.

Ute blant folk var nå syttitallets bekymringer rundt de mange tenåringsmødrene blitt avløst av bekymring for de lave fødselstallene. Befolkningsutvalget ble oppnevnt av Brundtland-regjeringen like før valget i 1981 og gjennom sekretariatsfunksjonen knyttet til Statistisk sentralbyrå som i alle år har utgjort det ledende demografiske forskningsmiljøet i Norge. Utvalget avga innstilling til Finansdepartementet i september 1984.

Utvalgets mandat var å gi en oversikt over mulige årsaker til befolkningsutviklingen, drøfte konsekvenser av ulike utviklingsforløp både på nasjonalt plan og for ulike deler av landet, og å drøfte om det var ønskelig og mulig å påvirke denne utviklingen gjennom politiske tiltak. Mandatet ble ikke endret av den nye regjeringen. Sannsynligvis ble det oppfattet som forholdsvis partipolitisk nøytralt. Både gode oppvekstkår for barn og unge og «en fortsatt utvikling mot reell likestilling mellom kjønnene» lå inne i mandatet som premisser for utredningsarbeidet. Disse punktene tilhørte på dette tidspunktet den rådende tverrpolitiske retorikken som alle – med et unntak for Fremskrittspartiet – var enige om. Det var imidlertid svært nyttig at disse ordene var med – hensynene ble fremdeles ofte glemt når man kom til det konkrete utredningsarbeidet og alltid hadde for knapt med både tid og utredningsressurser.

Utredningen gir en beskrivelse av de viktigste endringene i befolkningsutviklingen fra 1945 til 1980. Den velkjente baby-boomen etter annen

¹⁵⁵ Det vises til kap. 2.

¹⁵⁶ NOU 1984:26 Befolkningsutviklingen.

verdenskrig ble etterfulgt av stabilt store fødselskull som nådde en topp i 1969. Deretter ble fødselskullene raskt mindre og nådde en foreløpig bunn i 1983 da det ble født like under 50 000 barn – over 20 000 færre enn i 1946. Det samlede fruktbarhetstallet – det vil si gjennomsnittlig antall barn en kvinne føder når hun gjennomlever hele sin fruktbare periode – er imidlertid det sentrale begrepet i befolkningsutvalgets utredning. Dette tallet begynte å synke allerede i 1965 og sank fra ca. 3,0 til 1,7 fram til 1977, en utvikling Norge delte med de fleste europeiske land.

Da utredningen gikk i trykken, meldtes det om ny nedgang i mange av de europeiske landene – «som det er naturlig å sammenlikne oss med», en frase som er mye brukt i politikk og utredninger på denne tiden.¹⁵⁷ I Norge økte faktisk fruktbarheten noe igjen ganske raskt og ble liggende rundt 1,85 resten av hundreåret. Det var sammenhengen mellom størrelsen på årskullene – kohortene – i den alderen det blir født flest barn og den klare tendensen til utsatte barnefødsler som ga seg disse utslagene i antallet fødte barn per år som opplevdes som dramatiske for folk flest.¹⁵⁸

Dødeligheten hadde sunket forholdsvis stabilt i hele perioden siden krigen. Utvalgets befolkningsframskrivninger baserte seg på dette. I mandatet fikk de også gitt en forutsetning om stabilt nettoinnflyttingstall på 4 000 per år, som var nettoinnflyttingen til Norge det året utvalget ble satt ned. Den forutsetningen ble ikke ansett som betydningsfull for utvalgets mandat. I forhold til Norges totale befolkningsvekst spiller det imidlertid en vesentlig rolle at i alle årene – bortsett fra tre – fram til år 2000 var nettoinnflyttingen større, til dels svært mye større enn denne forutsetningen.¹⁵⁹

Regionale forskjeller var viktige. Det hadde på hele 1900-tallet vært store regionale forskjeller i fruktbarheten som delvis ble utjevnet i løpet av nedgangen på tidlig syttital, fra å ligge langt over landsgjennomsnittet i 1968

¹⁵⁷ Det betydde før EU ble en viktig referansegruppe av nasjoner, stort sett OECD-landene fordi OECD var en av de få internasjonale organisasjonene som produserte tilgjengelig internasjonal statistikk. Et svært viktig referanseland for Norge var Danmark som hadde spesielt lav fruktbarhet de årene utvalget satt.

¹⁵⁸ «Familiepolitikk og fruktbarhet», Rønsen og Skrede, Tidsskrift for Velferdsforskning nr. 3, 2007.

¹⁵⁹ Tallene finnes på nettsidene til Statistisk sentralbyrå.

sank fruktbarheten i Finnmark til under landsgjennomsnittet i 1982. Flyttestrømmene i entydig retning fra periferi til sentrum var sterke helt fram til ca. 1970, og «avfolkningen av landsbygda» var et viktig politisk tema. Disse innenlandske flyttestrømmene avtok noe i løpet av syttitallet, og utvalget anbefalte en aktiv distriktspolitikk for at ikke flyttestrømmene mot sentrum igjen skulle øke.

Utvalget presenterte relativt inngående ulike teorier og forklaringer på fruktbarhetsfallet. De så det ikke som sin oppgave å finne fram til en enkelt forklaring, men presenterte teorier som legger hovedvekten på normer for barnetall, endringer i kvinnerollen – det er kanskje grunn til å merke seg at det ikke snakkes om endringer i kjønnsrollene – og økonomiske forklaringer. Som en oppsummering hevdes det at med tidens muligheter for å planlegge fødslenes antall og tidspunkt, var det vanskelig å komme utenom forklaringer som knyttet seg til endringer i familiene.

Det ble gjort beregninger over sannsynlig befolkningsutvikling framover for å vise konsekvensene for samfunnsplanleggingen. Utgangspunktet var fire alternativer for et samlet fruktbarhetstall per år – et på 1,7 (norsk nivå på det aktuelle tidspunktet) og 1,46 (dansk fruktbarhetstall i 1981) var de to midtalternativene, mens reproduksjonsnivå (2,1) ble presentert som det høyeste og 1,33 som et ekstremt lavalternativ. Deretter diskuteres utfordringene samfunnet vil stå overfor med de ulike alternativene slik de vil gi seg utslag i henholdsvis år 2000, 2020 og 2040.

Fordi alle alternativene som ble valgt som realistiske lå på eller under reproduksjonsnivå, og det var forutsatt en svært lav nettoinnflytting, ble scenariene i grove trekk mer eller mindre drastiske analyser av konsekvensene på lang sikt av det vi i dagens politiske debatt kjenner som «eldrebølgen» kombinert etter hvert med en nedgang i folketallet. Men på kort sikt ville også de svingende årskullene gi oss problemer. Vi ville i de første årene få «en økende arbeidsstyrke som i den økonomiske situasjonen vi har, vil kunne skape et sysselsettingsproblem.»¹⁶⁰ Problemet eksisterte på det tidspunktet utvalget avga innstilling i form av en arbeidsledighet på i overkant av tre

¹⁶⁰ Sitat fra sammendraget i NOU 1984:26, s. 22.

prosent som særlig rammet ungdommen. Så høy arbeidsledighet hadde ikke Norge opplevd på svært lang tid, og den framsto som et viktig politisk tema.

Utvalget fremhevet at vi allerede sto overfor sysselsettingsproblemer for lærere og dårlig kapasitetsutnyttelse i utdanningssystemet, og dette ville bli forsterket i årene framover. Tilsynsbehovene for småbarn og yngre skolebarn vil derimot fremdeles øke sammen med kvinnenenes økte yrkesdeltaking. Men deretter ville mangelen på arbeidskraft representere et økende problem, spesielt fordi vi samtidig vil få en mye større eldrebefolkning. Trygde-, helse- og sosialsektoren ville få store utfordringer. Den økende gruppen de eldste blant de eldre var spesielt en bekymring – disse ville ha færre barn som kunne ta seg av dem, og i større grad bo alene enn det man hadde vært vant til hittil. Utbyggingen av tilbud til disse måtte derfor fortsette til tross for en midlertidig mindre vekst i disse årsklassene fram til etter tusenårsskiftet.

Trygdeutgiftene ville spesielt fra ca. år 2010 og framover bli en stor belastning, særlig tatt i betraktning at da ville yrkesbefolkningen for alvor begynne å synke. Få yrkesaktive til å dekke disse utgiftene ville kunne føre til konflikter mellom generasjonene. Boligsektoren måtte tilpasses flere enslige og flere med sviktende helse, noe som stilte nye krav til boligenes utforming.

Utvalget konkluderte med at befolkningsutviklingen krevde en bedre samfunnsplanlegging. Den stilte krav til en mer *langsiktig* planleggingshorisont, en mer *integrert* planlegging – flere sektorer i sammenheng – og mer *fleksibel* politikk. Videre trengtes en opplyst offentlig debatt om befolkningsutviklingen i eget land. En typisk ungdomsholdning på den tiden var at verden holdt på å bli overbefolket, så det var bra med færre nordmenn. Flertallet i befolkningsutvalget mente at litt folkeopplysning med vekt på konsekvensene av for lave innenlandske fruktbarhetstall kunne være av det gode. Det var tross alt de unges villighet til å sette barn til verden som avgjorde befolkningsutviklingen framover.

Når utvalget skulle komme med forslag til tiltak, stilte de først spørsmålet om det var mulig å påvirke fruktbarheten. Ut fra det empiriske materialet som ble presentert i utredningen med eksempler fra flere land på såkalt pronatalistisk politikk – politikk for å oppmuntre til flere barnefødsler, mente de at det var vanskelig å godtgjøre at offentlig politikk kunne påvirke dette i nevneverdig grad. Deretter drøftet de om det i det hele tatt var

ønskelig å påvirke. Konklusjonen ble at det burde være et kortsiktig mål å stabilisere fødselstallet for å hindre ytterligere nedgang, og på lengre sikt måtte det være et mål å hindre sterke og raske *endringer* i fruktbarheten. Derimot så ikke utvalget gode argumenter for å styre mot en fruktbarhet som tilsvarte reproduksjonsnivå.

Det ble konkludert med at en god og omfattende familiepolitikk kanskje kunne virke. Om den ikke virket på fødselstallet, ville tiltakene i hvert fall bedre levekårene for barnefamiliene og derfor ha gode sosialpolitiske virkninger. Pakken besto av *mer* av de tiltakene vi allerede finner i satsningene fra syttitallet:

- Ett års (betalt) fødselspermisjon og bedre permisjoner ved barns sykdom.
- Overføringer til barnefamiliene med et fast beløp per barn og en «solid økning». Pengene må kunne gi grunnlag for foreldre å velge nedkorting av arbeidstiden (uten lønnskompensasjon) eller å kjøpe barnepassløsninger.
- Utbygging av barnehager til full behovsdekning og utvidelse av tilsynstiden i småskolen.
- Bedre bo- og nærmiljøer.

For at disse tiltakene skulle ha et omfang som muligens kunne virke positivt på fruktbarheten, måtte det settes inn økte ressurser i størrelsesorden 10 mrd kroner per år. I dagens pengeverdi ville det dreie seg om godt over 20 mrd. Av dette mente utvalget at ca. en tredjedel burde brukes på økte overføringer og to tredjedeler på å bygge ut barnetilsynstjenestene. Tallene var ment som en illustrasjon, og totalkostnadene var ikke fordelt – for eksempel mellom stat, kommune eller egenandeler fra familiene. Det var altså i større grad snakk om investering i et barnevennlig samfunn enn i en barnevennlig offentlig politikk.

Denne utvalgsutredningen satte ett års betalt fødselspermisjon på den familiepolitiske dagsordenen for første gang.

I en referanseartikkel skrevet over tjue år seinere oppsummerer Rønsen og Skrede den etter hvert atskillig mer omfattende forskningen på familiepolitikk og fruktbarhet enn det dette utvalget kunne støtte seg til, med at en god familiepolitikk kan synes å være virksom i forhold til hvor tidlig folk får

barn. Det er mer usikkert om en slik politikk er en tilstrekkelig betingelse for å gi en varig økning av gjennomsnittlig barnetall i en befolkning.¹⁶¹ I dag blir imidlertid denne typen politikk presentert som en av Norges fremste politiske eksportartikler og som en effektiv pronatalistisk politikk.

5.3 Økonomisk verdsetting av husmoren/omsorgarbeideren i hjemmet

På et annet felt var det også et visst politisk press på at den første borgerlige regjeringen på lang tid skulle komme med konkrete reformforslag. Det gjaldt det som under ett kan kalles økonomisk oppvurdering eller verdsetting av husmorarbeidet i hjemmet, og de mange forslagene som hadde vært fremmet fra spesielt Norges Husmorforbund, men også delvis med støtte fra ulike andre organisasjoner. Alle partiene hadde på denne tiden et eller flere slike punkter på sine programmer. Mens Senterpartiet og KrF gikk langt i retning av å betrakte husmoren som en person med et heldagsyrke og mente det burde vurderes å gi dem økonomiske rettigheter ut fra en slik betraktning, representerte SV på den andre siden en svært begrenset politikk her. De ville bare ha rett til dagpenger (arbeidsløshetsstønad) når husmoren ønsket å gå ut i arbeidslivet.

Stortinget sendte på denne tiden ofte anmodninger til regjeringen om ulike utredninger om temaet. Det dreide seg både om forslag som omsorgslønn, husmorlønn og ektefelledelt inntekt, og forslag om at det måtte utredes om husmødre eller omsorgspersoner burde få arbeidstakerrettigheter som sykepenger ved sykdom, dagpenger ved arbeidssøking eller muligheter for opptjening av tilleggspensjon i folketrygden. To utvalg leverte innstillinger i hhv 1979 og 1983 hvor disse rettighetene ble utredet.¹⁶² Utvalgenes flertallskonklusjoner var at dagpenger og en begrenset rett til tilleggspensjon burde overveies, mens sykepenger ble avvist. Ved husmors/ omsorgspersons sykdom er problemet ikke tap av inntekt, men behov for praktisk hjelp, mente utvalget. For foreldre kunne det praktiske problemet løses med en rett til fri

¹⁶¹ Rønsen og Skrede op.cit.

¹⁶² NOU 1979:38 Om tilleggspensjon og sykepenger til omsorgspersoner og NOU 1983:19 Dagpenger under arbeidsløyse – omsorgsarbeid og utdanning.

ved barnepassers sykdom. Andre praktiske hjelpebehov ble henvist til hjelpeordningene for hjemmene og dermed til kommunenes ansvarsområde.

Når det gjaldt lønsspørsmålet, ble dette drøftet spesielt i forhold til den gruppen som hadde omfattende pleieoppgaver i hjemmet for eldre eller funksjonshemmede familiemedlemmer i en stortingsmelding om hjelpeordningene for hjemmene.¹⁶³ Også i denne meldingen ble det argumentert for at behovet for avlastning og tjenester for disse familiene var langt viktigere for de fleste enn penger. Utredningsarbeid departementet hadde fått gjennomført, bidro til å belegge disse påstandene. I samme melding kan vi lese at mens hjemmehjelp og hjemmesykepleie primært rettet mot eldre på denne tiden blir bygget ut kraftig, går kommunenes bruk av husmorvikarer tilbake.

Et av de punktene Forbruker- og administrasjonsdepartementet var i dialog med kommunene om, da departementet fremdeles administrerte disse ordningene fram til 1980, var den tendensen mange kommuner hadde til automatisk å vurdere aleneboende eldre menn som mer hjelpetrengende enn eldre kvinner. Tilsvarende hadde de en praksis der de henvendte seg til døtre/svigerdøtre når det gjaldt å stille opp som lønnete familiehjelpere der det var omfattende hjelpebehov, mens sønner/svigersønner ikke fikk slike henvendelser i første omgang. Etter som kommunene utover åttitallet stadig så seg nødt til å skjerpe kravene til hvem som kunne få kommunalt subsidiert hjelp i hjemmet, er det grunn til å tro at denne ukritisk «kjønnete» praksisen også endret seg. Når kommunene arrangerte matlagningskurs for eldre enkemenn, var det en type alternativt tiltak som på syttitallet fikk god lokal pressedekning.

Andre måter å sikre husmoren lønn på var tanker om omsorgslønn til dem som hadde omsorg for egne barn – gjerne opp til en viss aldersgrense, eller ektefelledelt inntekt. I den sosialdemokratiske stortingsmeldingen som ble trukket tilbake, drøftes og avvises disse forslagene. Vanligvis får ikke stortingsmeldinger som blir trukket uten stortingsbehandling stor oppmerksomhet. Akkurat St.meld. nr. 25 (1981–82) ble imidlertid gjort til gjenstand for et omfattende studieopplegg i regi av Norges Husmorforbund. De så meldingen fulgt av et skifte til en borgerlig regjering som en god anledning

¹⁶³ St.meld. nr. 120 (1980–81) Om hjelpeordningene for hjemmene.

til å utarbeide sin egen familiemelding. På landsmøtet i 1982 ble Norges Husmorforbunds Familiemelding vedtatt og adressert regjeringen slik at den kunne gi bakgrunnsstoff for den nye familiemeldingen som var varslet. Aleneforeldreforeningen utformet et eget kapittel om aleneforeldres økonomi i denne meldingen.¹⁶⁴

Her ble det foreslått å løse utfordringen med å verdsette husmorens økonomiske betydning høyere med at ektefeller skulle dele inntektene i familien likt mellom seg når inntekten(e) skulle oppgis til beskatning. Dette vil gi husmødre, inkludert de som ikke har annet arbeid, en egen inntekt, og den kan så gi grunnlag for å beregne ytelser i folketrygden for dem som for alle andre arbeidstakere – sykepenger, dagpenger når de ønsker å søke arbeid og tilleggspensjonspoeng. Det vil gi lavere skatt – mange flere gifte menn vil komme unna skatteprogresjonen, og husmødrene kan «nyte godt av fordelene med skatteklasser 1 som nå bare yrkeskvinner får». Det løste også den økonomiske urettferdigheten de mener ligger i at hvis noen er heltidshusmor gjennom store deler av sitt voksne liv, blir vedkommende sannsynligvis minstepensjonist etter en skilsmisse. I Husmorforbundets løsning tar hver part sin del av opptjeningen med seg ut av et ekteskap som oppløses. Det hele kan høres besnærende enkelt ut.

Utfordringene som lå i en slik modell, ble ikke drøftet. En konsekvens er at dette vil gi samme totalbeskatning i familier med to heldagsarbeidende i lavtlønnsyrker, som i familien der en tilsvarende lønn ble opptjent på en hånd. Med andre ord ville mulighetene for å bruke progressiv beskatning som utjevning av levekårene i husholdninger/familier bli vesentlig begrenset. Man drøftet heller ikke konsekvenser av typen at de fleste ektepar ville tape mye i samlede pensjonsinntekter på dette, noe som fort kunne bli et problem i familiene med forholdsvis lave samlede inntekter. Og hva med bare 50 prosent sykepengene når den ene arbeidstakeren ble syk eller bare 50 prosent av dagpengene når en forsørger ble arbeidsledig? Familien med bare en inntekt ville jo miste hele inntekten. Arbeidsgiverens utfordringer i et system hvor mange sider av «ansettelsesforholdet» ble utvidet til å gjelde arbeidstakernes ektefeller, ble heller ikke berørt. Det ble heller ikke konsekvensene for de offentlige budsjettene.

¹⁶⁴ Norges Husmorforbunds familiemelding 1982.

Aleneforeldreforeningen argumenterte blant annet for at barnebidrag burde skattlegges hos bidragsyter, ikke som regelverket da var: skattlegging på bidragsmottakers hånd. En slik endring ble først gjennomført ved bidragsreformen i 2003. Det vesentligste argumentet for å beholde dette systemet såpass lenge som det ble beholdt, var at størrelsen på bidragene hadde tilpasset seg at bidragsyteren fikk trekke fra bidragsutgiftene ved likningen. For mange ville det derfor bli nødvendig å søke om et nytt og lavere bidrag hvis disse skattereglene ble endret. Det er for så vidt interessant å merke seg at det ikke ble en større debatt om hvorvidt det var uproblematisk at samfunnet gjennom denne spesielle skatteordningen indirekte støttet økonomien i delte familier med høye inntekter mer enn i familier med lave eller midlere inntekter.

5.4 En borgerlig familiepolitikk

Først våren 1985 fikk Willoch-regjeringen lagt fram en ny familiemelding. Høyre-regjeringen ble sommeren 1983 avløst av en borgerlig samlingsregjering som også inkluderte Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, og meldingen måtte da speile en felles borgerlig familiepolitikk.

Det betydde at det ble trukket inn en politisk styringsgruppe i meldingsarbeidet i form av et statssekretærutvalg, som representerte alle partiene i regjeringen. Dette gir administrasjonen merarbeid. På den annen side sikrer det også at meldingen er gjennomarbeidet, og at den sammen med behandlingen i Stortinget må forventes å legge konkrete føringer på det videre arbeidet i resten av regjeringsperioden. Da meldingen ble fremmet tidlig på våren 1985,¹⁶⁵ ble tidspunktet også begrunnet med at man på denne måten fikk med seg resultatene av utredningene fra befolkningsutvalget, skattekommisjonen og trygdefinansieringsutvalget.¹⁶⁶

Innledningsvis slås det fast at det er viktig med en aktiv familiepolitikk, det vises i denne sammenheng til befolkningsutvalgets utredning. Befolkningsutvalgets konklusjoner refereres, og meldingen heller kanskje litt mer i

¹⁶⁵ St.meld.nr. 50 (1984–85) Om familiepolitikken.

¹⁶⁶ Utredningene ble avgitt: trygdefinansiering mars 1984, personbeskatning august 1984, befolkningsutvalgets utredning september 1984.

det vi kan kalle en pronatalistisk retning enn det utvalget ga uttrykk for. Men den familiepolitiske pakken som presenteres seinere i meldingen, omtalt som det som skal motarbeide den «uheldige» utviklingen i fødselstallene, er paradoksalt nok svært lite omfattende i forhold til det utvalget foreslo.¹⁶⁷

Meldingen starter med Regjeringens familiepolitiske mål. Ekteskapet er den samlivsform som er best egnet til å skape trygghet og gode oppvekstvilkår for barn og unge. Derfor skal politikken bygge opp under ekteskapet. Men i samme innledningsavsnitt står det: «Ikke alle ønsker å ha ekteskapet som ramme for sitt samliv. Dette skal respekteres.» Derfor bør også regelverket gås gjennom for å unngå utilsiktet forskjellsbehandling mellom gifte og ugifte samboere, står det videre.

Det står deretter at «vern om familien bare kan utvikles hvis arbeidet for økt likestilling og likeverd blir ført videre. Begge ektefeller må ha et reelt valg mellom omsorgsarbeid i hjemmet og yrkesarbeid.» Og en-inntektsfamilien skal kunne ha en forsvarlig levestandard på grunnlag av en inntekt og de universelle familiepolitiske overføringene fra samfunnet. Dermed er tidens hovedmotsetninger i familiepolitikken solid bygget inn allerede i innledningen. Videre må familiepolitikken tilpasses regjeringens samlede økonomiske politikk. Uten full sysselsetting i samfunnet vil ikke familien gis valgmuligheter, og derfor må finansieringen av familiepolitiske tiltak balanseres mot andre politiske tiltak.

Meldingen inneholder deretter en grundig gjennomgang av inntekter, forbruk og kostnader ved å ha barn. Dette inkluderer en gjennomgang av overføringenes betydning for barnefamilieene som varierer med familietype. Utviklingen gjennom tiåret viser en nokså lik utvikling i økonomien mellom de ulike familietyper når det gjelder inntekt. Barnefamilieene som helhet synes å henge med i den alminnelige velstandsutviklingen. Men materialet viser også at spesielt den unge ettbarnsfamilien kommer forholdsvis dårlig ut sammenliknet med andre familier – spesielt sammenliknet med ektepar uten barn og ektepar der hovedinntektstakeren er eldre. Mangebarnsfamilieene er nå såpass sjeldne at de gir lite utslag når gjennomsnittstall blir vurdert.

¹⁶⁷ Flere skilsmisser og lavere barnetall omtales som uheldige utviklingstrekk, se for eksempel s. 5 i meldingen.

Av nytt og forbedret bakgrunnsmateriale blir det presentert ulike utredninger som forsøker å beregne kostnader ved det å forsørge barn på ulike alderstrinn, og bakgrunnsmateriale som viser at de offentlige overføringene har svært varierende økonomisk betydning for ulike familietyper på ulike inntektsnivåer. Stortingets tidligere bekymringer om at det var vanskelig å trekke politiske konklusjoner på grunn av utilfredsstillende bakgrunnsmateriale, er nå ikke like lett for politikerne å bruke som begrunnelse for ikke å ta standpunkt. Med utgangspunkt i de kostnadene som det gjøres rede for, er det tydelig at de offentlige overføringene bare dekker en mindre del av kostnadene ved barna, slik at det er klare økonomiske begrensninger på hvor mange barn det er mulig å forsørge for en, og faktisk også to, vanlige arbeidstakere.

Kostnadstallene viser at mens de små barna er billige i direkte kostnader til alminnelig underhold, er de de dyreste hvis man inkluderer barnepass-utgifter eller tap av inntekt på grunn av omsorg for dem i kostnadstallene. Utviklingen i retning av at kvinnene også hadde arbeid, hadde nå kommet så langt, at dette – i motsetning til bare ti år tidligere – var et element i vurderingen som de fleste innså at var relevant uansett politisk ståsted.

Hvis vi tar kostnadstallene som oppgis i meldingen og kombinerer dem med barnehageutgifter, kan man for eksempel sette opp følgende regnestykke: Et lite barn kostet ca. 8 000 kroner i året i klær, mat og alminnelige forbruksutgifter, et stort barn ca. 15 000 kroner. Hvis det lille barnet gikk i barnehage, påløp det en utgift i tillegg for dette barnet på rundt 12 000 kroner per år, ca. halvparten av dette beløpet hvis barnet gikk i en kort- eller halvdagsbarnehage. Foreldrenes utgifter til det lille barnet kunne da fort bli større enn utgiftene som trengtes for å forsørge det store barnet.¹⁶⁸

Også poenget med overføringenes ulike betydning for ulike familier blir framhevet. Mens barnetrygd/forsørgerfradrag utgjorde nesten 20 prosent av den ikke-yrkesaktive enslige forsørgerens disponible inntekt, utgjorde disse overføringene bare litt over seks prosent av inntekten til en tobarnsfamilie

¹⁶⁸ Tallene er hentet fra meldingen og departementets budsjettproposisjon for samme år.

med to inntektstakere. Dette pekte på hvem blant familiene overføringene hadde størst betydning for.¹⁶⁹

På denne bakgrunnen går meldingen inn for å prioritere småbarnsfamilien som den viktigste målgruppen for økonomiske overføringer. Man vil prioritere en gradvis oppbygging av et småbarnstillegg i barnetrygden. Det refereres til at dette er også er Skattekommissjonens forslag. I sin tid var det også et av Familiebeskatningsutvalgets forslag. Det blir imidlertid tatt mange forbehold i meldingen: Det er ikke ønskelig med en reduksjon i barnetrygden til større barn, så et småbarnstillegg må enten bygges opp over tid ved å bruke den årlige priskompensasjonen i barnetrygden til et slikt tillegg eller oppnås ved en sterkere prioritering av barnefamilie vs familie uten barn.¹⁷⁰ Dette må i alle tilfeller vurderes i forhold til de løpende budsjetter.

Deretter følger en diskusjon om skattlegging av barnetrygden der konklusjonen er ikke skattlegging, spesielt blir det framhevet som uheldig at barnetrygden på den måten vil bidra til økt marginalsatt.

Foreldre- og hustrufradraget – det tidligere hustrufradraget – hadde både familiebeskatningsutvalget og senere skattekommissjonen foreslått målrettet familie med de yngste barna, men dette var vanskelig å gå inn for denne regjeringen. En god del av de familiene som fikk dette fradraget, familie med eldre barn, var blant vinnerne i inntektsutviklingen disse årene. Men det var et fradrag av den typen en regjering som var tilhenger av skattelette, satte pris på. Det større fradraget som går til familie med dokumenterte utgifter, framheves som nyttig: det gjør det mulig å ta forholdsvis høy pris for en barnehageplass, slik at det støtter opp om barnehageutbyggingen. Spørsmålet om en eventuell endring av dette fradraget henvises rett og slett videre til

¹⁶⁹ I forbindelse med meldingsarbeidet samarbeidet familie- og barnehageavdelingen med det som den gangen het inntektsavdelingen i samme departementet. Denne avdelingen hadde blant annet inntektsoppgjør som en viktig oppgave. Avdelingen hadde derfor mange sosialøkonomer ansatt, med litt ujevn arbeidsbelastning over året. Det var på denne tiden så å si umulig for familie- og barnehageavdelingen å få rekruttert økonomer, inntektsavdelingen utførte derfor mange av de bakgrunnsanalysene som presenteres når det gjelder økonomi i denne stortingsmeldingen.

¹⁷⁰ I eksempelet i meldingen på et slikt eventuelt tillegg ble det et solid tillegg etter få år, ikke minst fordi man forutsatte en priskompensasjon på fem prosent per år, tilsvarende prisstigningen på det tidspunktet meldingen ble skrevet.

regjeringens langtidsprogram som vil komme senere samme vår og til den stortingsmeldingen som også skal komme denne våren som en oppfølging av Skattekommisjonen.

I drøftingen av foreldres rettigheter ved fødsel prioriteres en forlenging av den lønnede fødselspermisjon sammen med en 80 prosents heving av engangsstønaden ved fødsel for «de hjemmearbeidende m.v.».¹⁷¹ Fødselspermisjonen skal forlenges fra 18 til 20 uker som «et første skritt på veien til ytterligere utvidelser». Heving av engangsstønaden begrunnes ikke utover at beløpet har mistet verdi på grunn av inflasjonen, mens flere uker med betalt permisjon for yrkesaktive er begrunnet med at dette er et krav fra LO og Likestillingsrådet, og at de andre nordiske land til dels har betydelig lengre betalt permisjon enn Norge.

Av mindre kostnadskrevende tiltak prioriteres tilleggsuker i fødselspermisjonen ved flerbarnsfødsler, bedre permisjonsrettigheter for foreldre med kronisk syke barn og utredningsarbeid med sikte på en svangerskapspengeordning slik at gravide som ikke kan fortsette i sitt ordinære arbeid fram til en fødsel, og hvor det heller ikke er muligheter for omplassering, skal slippe å måtte ta ut fødselspengene under svangerskapet. Dette siste var en ordning som allerede på dette tidspunktet i flere år hadde vært en del av fødselsrettighetene i våre naboland, og som egentlig var en overmoden reform også i Norge.¹⁷²

Når det gjelder reformer på dette feltet, skiller denne meldingen seg bare fra den sosialdemokratiske ved at engangsstøtten for hjemmearbeidende er prioritert, og at økonomisk kompensasjon for far i hans omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel overhodet ikke nevnes. Arbeidstidsspørsmål drøftes ikke, men henvises til det utvalget som regjeringen satte ned våren 1984. Det skal drøfte ulike framtidige arbeidstidsforkortelser – daglig nedkorting, lengre

¹⁷¹ Beløpet hadde sakkert akterut i forhold til inflasjonen i og med at det ikke ble hevet i perioden 1981 til 1984 – etter at det ble løstrevet fra G i 1981.

¹⁷² Man kan lure på om ikke norske kvinners tilbøyelighet til på syttitallet å ta ut permisjon så tidlig som mulig før fødselen samtidig som de sa opp arbeidet, er noe av grunnen til at kravet om svangerskapspenge ikke hadde tvunget seg fram tidligere.

ferie og lavere pensjonsalder – «slik at premissene for de ulike alternativene kommer klarere fram».¹⁷³

Når det gjelder økonomisk oppvurdering av husmorens arbeid i hjemmet, er det svært lite å hente for husmødrene til tross for at regjeringspartiene har mange programformuleringer på dette området. Godtgjøring for omsorg og pleie av andre enn egne barn, overlates også av denne regjeringen til kommunene. Tilleggspensjon for slikt arbeid henvises til en samlet behandling av trygdefinansieringsutvalgets innstilling, mens pensjonsrettigheter for hjemmearbeidende etter en skilsmisse henvises til en interdepartemental arbeidsgruppe.¹⁷⁴

Tilleggspensjon ble det imidlertid mange år senere, men den ble først gjort gjeldende for opptjening etter 1.1.1992. Den ble utformet etter en av modellene til utredningsutvalget fra slutten av syttitallet og ga personer med omsorg for barn under skolealder og personer med dokumenterte pleie- og omsorgsoppgaver for pleietrengende i hjemmet en garantert pensjonsopptjening tilsvarende tre pensjonspoeng per år. Enkelte ønsket å gi denne regelen tilbakevirkende kraft, med opptjening først fra 1992 traff den når det gjaldt barneomsorg i hvert fall så definitivt ikke «husmorgenerasjonen». En må anta at de som har hatt mindre barn å dra omsorg for etter dette tidspunktet høyst sannsynlig alle er født etter 1950 og derfor ikke blir alderspensjonister før tidligst i 2017. Derimot kan regelen ha hjulpet en del tidlige uførepensjonister og var også et utgangspunkt for utforming av reglene på dette området i modernisert folketrygd.¹⁷⁵

Sykepenge og arbeidsledighetstrygd for omsorgspersoner avvises. Det vises blant annet til at man i Sverige hadde hatt et tilbud om frivillig sykepengeforsikring for husmødre som ble svært lite brukt. Begrunnelsen for å avvise slike rettigheter er ikke minst de prinsipielle problemene man kan stå

¹⁷³ Se nærmere omtale i kapittel 6.5.

¹⁷⁴ Dette er muligens det familiepolitiske spørsmålet hvor det har vært flest interdepartementale arbeidsgrupper opp gjennom årene, men som har ført til lite. Det vises til kapittel 8.4.

¹⁷⁵ Denne endringen ble innført på samme tidspunkt som det ble innført ganske store innstramminger i tilleggspensjonsopptjeningen som særlig skulle spare utgifter for Folketrygden på lang sikt.

overfor ved å utvide rettigheter i folketrygden til grupper som inntil nå som ikke-inntektstakere har stått utenfor og som heller ikke betaler folketrygdavgift. Flere grupper fremmet på denne tiden slike krav, blant annet vernepliktige og personer under utdanning. Her er altså forskjellen mellom regjeringene av liten betydning når det kommer til konkrete reformer.

Og endelig ble utredningen fra Ensligeutvalget lagt fram i en melding som faktisk ble drøftet i Stortinget. Det ble pekt på flere endringer i skatte- og trygdellovgivningen siden utvalget avga sin innstilling, og som delvis går i samme retning som en del av forslagene fra utvalget. Men ellers er hovedkonklusjonen at enslige er en for sammensatt kategori til at de enslige egner seg som målgruppe for offentlige tiltak. Et skattefradrag for enslige/aleneboende avvises. Stortingsbehandlingen førte ikke til at nye momenter kom til, og et skattefradrag for aleneboende ble først reist som politisk sak igjen ca. tjue år etter.

På ett område hadde regjeringen ikke ennå rukket å gjøre hjemmeliksene sine. Det gjaldt aleneforeldrene. Meldingen gir mye plass til en beskrivelse av økonomien i disse familiene, som viser at de nå tydelig sakker akterut økonomisk i forhold til andre barnefamilier. Og det blir stadig flere av dem. Da den ekstra barnetrygden for aleneforeldre ble drøftet i forbindelse med budsjettbehandlingen 1983, hadde det borgerlige flertallet i Sosialkomiteen klart gitt uttrykk for at de følte seg ubekvemme med regjeringens tanke om innsparing nettopp i forhold til denne gruppen og fikk følgende vedtak oversendt departementet: «Flertallet vil imidlertid be departementet foreta en nærmere vurdering av enslige forsørgeres økonomiske merbelastning i forhold til ektepar, slik at man for fremtiden kan få et sikrere grunnlag for fastsettelsen av tillegget for enslige forsørgere. Flertallet viser i den forbindelse til den bebudede familiemeldingen.»¹⁷⁶ Beskrivelsen av eneforsørgeres relativt dårlige inntektsutvikling finnes i meldingen, og det orienteres om at det er satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skal komme med forslag til tiltak. I sammendraget i meldingen formuleres dette slik: «Tiltak for aleneforeldre må målrettes noe bedre.»

¹⁷⁶ Se punkt 5.6.

5.5 Stortingets behandling av familiemeldingen

Stortingsdebatten om denne meldingen skjedde i juni 1985. Det skulle være valg til høsten, og Arbeiderpartiet med Gro Harlem Brundtland i spissen satte mye inn på å vinne valget. I den forbindelse utstedte Arbeiderpartiet noe de kalte en «velgergaranti», fem prioriterte punkter som skulle gjennomføres hvis de fikk velgernes tillit. Av de fem punktene handlet det ene om familiepolitikken. Her ble det gitt fire løfter: Det skulle bygges ut 10 000 nye barnehageplasser per år, en fordobling av utbyggingstempoet. Fødselspermisjonen – den betalte er her underforstått – skulle økes til 30 uker. Barne-trygden skulle øke sterkt, og aleneforeldre skulle få tilbake sin lovfestede rett til én barnetrygd ekstra. Arbeiderpartiet tapte imidlertid valget den høsten og slapp derfor i første omgang å innfri denne garantien.

Men det var tydelig i debatten om den borgerlige familiemeldingen at valgkampen var like viktig som mer direkte familiepolitiske drøftinger. I samme slengen som arbeiderpartifraksjonen i innstillingen går inn for senket pensjonsalder til 66 år og en rett til pensjon fra 64 år, går de også inn for kortere normalarbeidsdag med mål 6-timersdagen.¹⁷⁷ Mange vil hevde at en klar *prioritering* av kortere daglig arbeidstid framfor andre arbeidstidsnedkortinger, var det som kunnet hjulpet småbarnsfamiliene. Mer relevant direkte for barnefamiliene var at de i innstillingen viet mye plass til en boligpolitisk reformpakke med blant annet økte Husbanklån, senket rente og mer bostøtte til barnefamiliene. Økning i bokostnadene generelt og en kraftig renteøkning utgjorde på denne tiden et problem som sterkest rammet økonomien i de nyetablerte familiene.

Hele komiteen var derfor enige med regjeringen om at småbarnsfamilien måtte prioriteres økonomisk. Men mens Høyre og KrF støttet sin regjering på et småbarnstillegg i barnetrygden ikke minst fordi «Erfaringene med det første barn vil ofte være av stor betydning for om foreldrene vil ha flere barn» som de skriver i innstillingen,¹⁷⁸ unngikk Arbeiderpartiet å si noe om småbarnstillegg konkret. De ville samle den økonomiske støtten til

¹⁷⁷ Innst.S.nr. 263 (1984–1985).

¹⁷⁸ Forskning om foretrukket barnetall tyder på at tobarnsfamilien var en sterk norm på denne tiden, så det er ikke sikkert politikerne traff spikeren helt på hodet her.

barnefamiliene i en barnetrygd uten søskenprofil og droppe forsørgerfradraget i skatt.

Når det gjaldt lengden på fødselspermisjonen, overbød begge hovedfraksjonene i komiteen regjeringen: Høyre og KrF ville ha 26 uker i løpet av den neste valgperioden, AP ville ha 32. Mens de borgerlige var mest opptatt av at engangsstøtten skulle økes i takt med den betalte fødselspermisjonen, foreslo Arbeiderpartiet at to uker av den betalte permisjonen skulle forbeholdes far. Og når komiteen kom til barnehagepunktet som var lite sentralt i meldingen, slo Arbeiderpartiet fast at de ville pålegge kommunene utbyggingsplikt, og at statens andel av driftsutgiftene måtte økes til 40 prosent for å få opp farten i utbyggingen. Utbyggingsplikt for kommunene ble aldri Arbeiderpartiets offisielle politikk i regjeringsposisjon.

I meldingens siste kapittel ble ugifte samboere drøftet. Dette var en oppfølging av samboerutvalgets utredning fra 1980.¹⁷⁹ Kristelig Folkeparti var en del av regjeringen, og temaet ble presisert som en drøftingssak uten at det ble tatt noe endelig standpunkt til eventuelle endringer av lovverket eller eventuelle endringers retning og innhold. «Stortinget inviteres til en prinsipiell diskusjon om hvilke rettslige virkninger et samboerforhold bør ha.»

I meldingen er følgende definisjon av samboere lagt til grunn: «To personer som lever sammen i et ekteskapsliknende forhold i en felles husholdning.» Behovet for en drøfting blir begrunnet med at man både i borettslagsloven og i forhold til regelverket for utdanningsstøtte (Statens Lånekasse) allerede hadde tatt en viss konsekvens av at stadig flere levde sammen og fikk barn i slike forhold, men at de det gjaldt ellers av det offentlige stort sett ble betraktet som to enslige. Det blir også vist til at domstolene hadde en viss rettspraksis på samboerforhold på det privatrettslige området.

Departementet hadde også den erfaringen at etter hvert som det ble stadig flere samboere, hadde antallet henvendelser til departementet om samboere fra mange ulike offentlige etater økt sterkt. Spørsmålene om hvordan disse skulle behandles i den alminnelige offentlige hverdagspraksis kom fra skattekontorer, trygdekontorer, sosialkontorer og fra barnehagene – ved opp- tak og betaling, for å nevne de vanligste henvendelsene. Det var rett og slett

¹⁷⁹ Se kapittel 3.5 foran.

stor etterspørsel etter løsninger på hvordan samboerforhold skulle få betydning i forhold til offentlig regelverk. En viss konsekvens i løsningene var ønskelig. Det ville være uheldig om det skulle utvikle seg svært ulike praksiser alt etter saksområde. Meldingen skisserte derfor tre alternative veier å gå i utviklingen framover: å stille samboere likt med ektefeller, både offentlig rettslig og privatrettslig, beholde dagens forskjeller på det privatrettslige området, men likestille samboere og ektepar offentligrettslig eller fortsette med dagens politikk, det vil si å eventuelt endre regelverket på spesifikke områder der det virket klart urimelig.

En stor forskjell på gifte og samboende er at gifte har gjensidig forsørgelsesplikt overfor hverandre. Kapitlet gikk gjennom regelverk og praksis og viste at det varierte mye om det «lønnte seg» eller ikke å inngå giftemål i forhold til offentlig regelverk. Det kom mye an på den konkrete livssituasjonen. Spesielt forsvarerne av ekteskapet av ideologiske eller religiøse grunner var opprørte over regelverk der det viste seg at det kunne medføre økonomiske fordeler ikke å gifte seg og mente at kanskje årsaken til stadig flere samboerskap hadde dette som motiv.

Meldingen drøftet også om det var ønskelig fra det offentliges side å tilby en form for registrering av samboerskap som da kunne gis flere rettigheter og plikter enn andre. Problemet med dette var at man da fort ville komme i en situasjon med *tre* kategorier det offentlige måtte utarbeide rutiner og regler for: de gifte, de registrerte samboerne og de «uregistrerte» samboerne. Å tro at alle samboere ville registrere seg når man så variasjonene i bakgrunnen for at personer levde sammen uten å være gift, var klart urealistisk, ble det hevdet i meldingen med henvisning til det empiriske materialet samboerutvalget hadde gjort rede for.

Den eneste konklusjonen som ble trukket relativt entydig i meldingen var at hvis et samboerskap skulle få konsekvenser i forhold til offentlig administrativt regelverk, måtte det knyttes til samboerforhold av en viss varighet.

Det var skuffelse etter debatten i Stortinget på dette punktet i administrasjonen. Det viste seg ikke mulig å få tilslutning fra Stortinget for annet enn å fortsette som før. Det var mange som hadde håpet at det ut av diskusjonen ville komme noen signaler det gikk an å styre etter framover når konkrete spørsmål dukket opp. Høyre og Arbeiderpartiet – som jo sammen

hadde flertall på Stortinget – var begge potensielle regjeringspartier etter valget og med den likheten at de gjerne ville appellere til de unge velgerne som utgjorde en stor del av samboergruppen. Man hadde derfor håpet at de hadde et felles ønske om et ryddig og sammenhengende regelverk på dette området uten for sterkt preg av moralske overtoner. Enigheten disse partiene klarte å etablere under stortingsforhandlingene var på et punkt som ikke var tatt opp overhodet i meldingen.

Selv om det ikke sies eksplisitt, gikk det fram av teksten og de konkrete problemene meldingen drøftet, at man drøftet par der samboerne var av forskjellig kjønn. Svært ofte viser teksten at utfordringen for det offentlige består i å sikre gode løsninger der de samboende har felles barn. Høyre og Arbeiderpartiet nyttet imidlertid anledningen til å ta opp homofile samboere. Med en henvisning til en rekommandasjon fra Nordisk råd fra året før, ble det vedtatt å be Regjeringen om å sette ned et utvalg som kunne vurdere homofiles stilling og eventuelle lovregler for registrerte homofile samliv. Venstre og Senterpartiet støttet forslaget. Dermed forsvant de heterofile samboerne ut av det politiske fokus, homofilivinklingen var langt mer spennende og bedre pressestoff.¹⁸⁰

Da meldingen ble drøftet i Stortinget, forelå det en innstilling fra stortingskomiteen der representanten Fridtjof Frank Gundersens særuttalelse tok opp like stor plass som komiteens samlede innstilling inklusive diverse dissenser.¹⁸¹ På første side i innstillingen blir det slått fast at «når man senere i innstillingen refererer til 'komiteen', mener man komiteen minus Gundersen.» Her blir for første gang hovedtrekkene i Fremskrittspartiets familiepolitikk som i store trekk har vært de samme fram til i dag, presentert. Politikken går i korthet ut på ektefelledelt inntekt og beskatning, alle overføringer til barnefamiliene samles i en barnetrygd lik for alle barn, dette inkluderer også «barnehagesubsidiene», her forstått som statstilskuddet til barnehageplasser. Fødselspermisjonen avskaffes, alle mødre får en lik engangsstønad ved fødsel. Hvis man samtidig letter skatteprogresjonen som er for hard, og gjeninnfører

¹⁸⁰ Dette poenget ble jeg gjort oppmerksom på av Turid Noack som har skrevet en doktorgradsavhandling om samboerne, UiO 2010. «En stille revolusjon.»

¹⁸¹ Innst. S.nr. 263 (1984–85).

retten til folketrygdutbetalinger på grunnlag av all inntekt opp til 12G, får man en familiepolitisk pakke i tråd med Fremskrittspartiets politikk.

I familiemeldingens ellers meget korte omtale av barnehagene var nettopp betydningen av offentlig støtte til barnehagene begrunnet. Med et regneeksempel vises det at den norske kvalitetsbarnehagen er for dyr til at foreldre kan betale det den koster. Vil vi ha en barnehage for barnas skyld, også til barn i familier med vanlige inntekter og barn som trenger det spesielt, må det skytes til offentlige midler. Og denne regjeringen ville ha barnehage til beste for barna, står det i meldingen.

Familiemeldingen ble utformet og drøftet først på slutten av Willochs regjeringperiode. Det skulle vise seg at de borgerlige bare hadde et knapt kalenderår og statsbudsjettet for 1986 igjen av sin regjeringstid til å gjennomføre den profileringen av familiepolitikken som ble lagt fram i meldingen. Oppfølgingen av meldingen – for eksempel et småbarnstillegg i barnetrygden og utvidelse av fødselspermisjonen, ble i meldingen skissert som retninger framover som skulle følges opp «når økonomien tillater det».

Og Willoch-regjeringen fikk lagt fram og vedtatt et budsjett for 1986, etter at de borgerlige hadde klart seg gjennom valget med knappst mulig flertall i forhold til AP/SV og med Fremskrittspartiets to representanter på vippen i Stortinget. Barnetrygdsatsene ble foreslått hevet med noe mer enn forventet prisstigning med 8,1 prosent, og forslaget innebar også en meget forsiktig start på et småbarnstillegg med 168 kroner mer i barnetrygd per år for barn under tre år. Senterpartiet og KrF fikk sitt med at det legges inn en spesiell økning på satsene til alle barn som er nummer tre eller med et høyere nummer i søskenrekken, det var på 96 kroner. Ellers var forslaget at engangstønaden skulle gis per barn og heves, de yrkesaktive fikk to ekstra uker fødselspermisjon per barn ved flerbarnsfødsler, men det ble ikke lagt fram noe forslag om forlengelse for alle. Det ble også fremmet forslag om noe bedre rettigheter til permisjon for foreldre med alvorlig syke barn. Disse siste forslagene utgjorde svært beskjedne offentlige utlegg. Statstilskuddssatsene til barnehagene ble foreslått oppjustert med fem prosent, det var mindre enn forventet prisstigning.

Det ble også foreslått noen økninger i fradragene for barnefamilie – dette var i harmoni med skattelettepolitikken som var med blant valgloftene.

Etter Stortingets behandling av budsjettet i komiteene, og med nye urovekkende signaler spesielt fra internasjonal økonomi, ble det klart at statsbudsjettet var for ekspansivt, og det kom en salderingsproposisjon fra regjeringen som blant annet foreslo at barnetrygdbevilgningen skulle kuttes med 180 mill. I det budsjettforliket Stortinget endelig kommer fram til for 1986 var småbarnstillegget borte, men kuttet i barnetrygdbevilgningen totalt var redusert til bare rundt 40 mill kroner.

Regjeringen gikk våren 1986. Da hadde det ennå ikke kommet noen stortingsmelding om skattepolitikken. Den må ha skapt problemer i samarbeidet mellom regjeringspartiene.

5.6 Utviklingen av overføringsordningene 1980 til 1985

Inngangen til åttitallet hadde vært preget av lønns- og prisstopp, økonomisk krise og Kleppe-pakker.¹⁸² Her ble barnetrygden brukt aktivt for å holde tilbake lønnskravene. I den forbindelsen hadde man ikke rom for betraktninger om behov og fordelinger mellom de ulike typene familier. Om industriarbeideren med kone og to barn hadde små eller store barn, om barna gikk i barnehage eller ikke ble uvesentlig, hans familie fikk to barnetrygdtillegg. Det var enkelt å regne på for stressede forhandlere i sene nattetimer. Ved to økninger av barnetrygden i løpet av 1979 og en i forbindelse med lønnsoppgjøret 1980 fikk alle barn samme tillegg.

Mens sosialdemokratene fremdeles satt i regjering, ble det fremmet et forslag til endringer av barnetrygdsatsene som skulle gjelde fra januar 1981.¹⁸³ Her foreslo de en spesielt stor økning av satsen til første barn. Og nå viste det seg for første gang at alle partiene var opptatt av den unge, nyetablerte familien som fikk sitt første barn. Det var Senterpartiet og KRF som hadde skiftet standpunkt, de hadde tidligere talt mangebarnsfamilienes sak og vært opptatt av søskenprofilen. SV og etter hvert også Arbeiderpartiet hadde vært forsvarerne av barnetrygd til første barn og etter hvert et mer likt

¹⁸² En Kleppe-pakke – oppkalt etter finansminister Per Kleppe – var det populære navnet på en kobling mellom statsbudsjettet og lønnsoppgjøret for å sikre moderate oppgjør.

¹⁸³ Ot.prp. nr. 7 (1980–81).

beløp per barn uansett størrelsen på søskenflokket. Nå støttet et samlet storting de foreslåtte økningene.¹⁸⁴

Det var snart valg, og heving av beløpet for første barn kom alle barnefamiliene til gode.

Men den viktigste grunnen var kanskje det synkende fødselstallet, og diskusjonene om at de unge valgte bort ekteskap og familie.

Det første den borgerlige regjeringen gjorde med barnetrygden var å foreslå en lovendring om å ta satsene ut av selve loven. I stedet skulle satsene legges fram som en del av statsbudsjettet hvert år.¹⁸⁵ I den samme proposisjonen foreslo man en tilsvarende endring i et par andre lover, der også satsene opprinnelig var en del av lovteksten. Dette var en fornuftig rasjonalisering både av Stortingets og administrasjonens arbeid – lovendringer krevde behandling både i odelstinget og lagtinget, og med den prisstigningen som fant sted på åttitallet, var årlig prisjustering av barnetrygden nærliggende. Barnetrygden ble på denne måten en viktig del av det helhetlige budsjettopplegget. Barnetrygdsatsene blir fra nå av presentert i det som kalles romertallsvedtak som gjøres av Stortinget samtidig som de vedtar statsbudsjettet. Det kan synes som om endringen også førte til at barnetrygden kom mer i fokus for stortingspolitikere enn tidligere, da beløpene ble endret med gjennomsnittlig ca. ett og et halvt års mellomrom gjennom egne odelstingsproposisjoner fremmet av Sosialdepartementet.

Med virkning fra året 1983 foretok regjeringen en annen endring i barnetrygden som er blitt mindre påaktet. Mens barnetrygden inntil da hadde blitt utbetalt til utgangen av det året barnet fylte 16 år, ble nå loven endret slik at barnetrygden stoppet ved utgangen av den måneden barnet fylte 16 år.¹⁸⁶ Dette førte til en innsparing i utgiftene til barnetrygd omtrent tilsvarende et halvt årskull barnetrygder og var altså ingen liten innsparing. Fordelen med en slik innsparing er at den vanskelig kan knyttes til «forverring» for en spesifikk gruppe. De færreste hadde tenkt på at et januar-

¹⁸⁴ Kristin Eide Fiksdal «Barnetrygden som politisk virkemiddel» 1996, hovedoppgave i statsvitenskap UiO.

¹⁸⁵ Ot.prp. nr. 61 (1982–83).

¹⁸⁶ «Barnetrygdens historie 1890–1999». Notat utarbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet som ledd i arbeidet med utformingen av en ny barnetrygdlov i 1999.

barn fikk barnetrygd i elleve måneder mer i forhold til et desemberbarn etter det gamle regelverket, enda mindre reflektert over om dette var fornuftig og nødvendig. Den logiske løsningen i et familieøkonomisk og brukervennlig perspektiv – at barnetrygden stoppet ved utgangen av det siste obligatoriske skoleåret – ble ikke valgt.

Endringen førte til økte utgifter til forsørgerfradrag – forsørgerfradraget for barna over barnetrygdalder måtte innrømmes for ett år ekstra, og ble fra nå gitt til alle med barn over 16 år – mot tidligere over 17 år. Dette fradraget utgjorde imidlertid et lite beløp i forhold til barnetrygden.

Høsten 1983 ble det fremmet et nytt forslag om endring i barnetrygdloven.¹⁸⁷ Det gikk ut på at Stortinget hvert år skulle fastsette det beløpet enslige forsørgere skulle få i ekstra barnetrygd i stedet for regelen om at de fikk barnetrygd for ett barn ekstra, slik lovens formulering hadde vært siden 1946. Dette var AP, SV og Venstre mot, de så på dette som et angrep på økonomien til aleneforeldrene. Forslaget til satser som regjeringen opprinnelig kom med skulle da også gi en innsparing på mellom 18 til 20 mill i forhold til det gammelt regelverk ville gitt. Stortingsrepresentantene fra regjeringspartiene gikk med på lovforslaget som derfor ble vedtatt, men «i samråd med regjeringen» mente de at bevilgningen for 1984 skulle gi aleneforeldrene det samme beløp som «etter gammel ordning». Og – som referert foran – oversendte de også regjeringen en anmodning om å utrede aleneforeldrenes økonomiske situasjon spesielt. Tydeligere kan ikke stortingsrepresentanter kritisere sin egen regjering.

De følgende årene ble det konsekvent vedtatt satser for tillegget til aleneforeldrene som var i tråd med den gamle lovfestede ordningen med en barnetrygd ekstra. Lovendringen ble reversert da Arbeiderpartiet kom i regjeringsposisjon og fremmet forslag om dette i tråd med valgprogrammet sitt for perioden.¹⁸⁸ Stortinget vedtok dette forslaget enstemmig.

Men ellers var første halvdel av åttitallet kjennetegnet med at overføringerne til barnefamiliene i form av barnetrygd/forsørgerfradrag økte i

¹⁸⁷ Ot.prp.nr. 8 (1983–1984).

¹⁸⁸ Ot.prp.nr. 7 (1986–1987).

realverdi.¹⁸⁹ Profilen i forhold til prioritering av økningene til første barn eller høyere satser for barn i flerbarnsfamiliene varierer fra år til år – det forrige Stortingets satsing på å heve barnetrygden for første barn følges ikke konsekvent opp. Stortingspolitikere nesten uansett partifarge prioriterte barnetrygden høyere enn finanspolitisk bekymrede regjeringer på hele åttitallet.

Foreldrefradraget for utgifter til pass og stell av barn,¹⁹⁰ ble også økt i perioden for de familiene som kunne dokumentere utgiftene. Dette skulle ikke minst kompensere noe for en stadig høyere foreldrebetaling i barnehagene. Det hjalp lite den store og økende gruppen familier med førskolebarn og to yrkesaktive foreldre som ikke fikk plass i barnehagene, og hvor en stor gruppe brukte «dagmamma».

Standardforeldrefradraget som gikk til dem som ikke kunne dokumentere utgiftene, ble holdt uendret og mistet derfor mye av sin verdi i disse årene. En grunn som ble anført for dette, var at en stor faktisk forskjell på de to fradragene kunne bidra til et press fra foreldre på dagmammaene i retning av å få oppgi utgiftene slik at dette ikke lenger ble svart arbeid.

5.7 Barnehagepolitikken: Kristen formålsparagraf og lavere prioritet til barnehageplasser med lang oppholdstid og til småbarn

Willoch-regjeringen sendte et lite signal til landets kommuner når det gjaldt barnehageutbyggingen da den nye regjeringen fremmet sitt forslag til endringer når det gjaldt statsbudsjettet for 1982.¹⁹¹ Her skulle løftene om skattelette som ble gitt i valgkampen følges opp. Budsjettet måtte derfor gi rom for ca. 2 mrd i skattelette i forhold til den forrige regjeringens opplegg. Men familiepolitikken ble spart, med unntak av en liten reduksjon på 33 mill kroner. Tretti av dem ble spart ved en antakelse om at barnehageutbyggingen kom til å gå saktere enn den forrige regjeringen forutsatte da de utarbeidet budsjettet. Begrunnelsen for at dette var realistisk budsjettering,

¹⁸⁹ NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamiliene – spesielt figur 7.1.2 og vedlegg 16.

¹⁹⁰ Det tidligere hustrufradraget ble døpt om i 1981.

¹⁹¹ St.prp.nr. 1. Tillegg nr. 3 (1981–82).

var kommunenes vanskelige økonomi. Tre millioner spares med å sette av noe mindre til støtte til «tiltak for barn og unge» – de lokale nærmiljøprosjektene.

Denne siste nedskjæringen fikk direkte følger i den forstand at færre prosjekter kunne få støtte, mens nedskjæringen av barnehagebevilgningen ikke fikk direkte følger i første omgang. De forholdsvis store satsforhøyelsene foreslått av den forrige regjeringen ble ikke endret, og i og med at barnehagebevilgningen var en overslagsbevilgning, betydde det at det var utbyggingsvolumet som ville bestemme utgiftene, ikke den budsjetterte rammen. Det viste seg da også at mens det opprinnelige forslaget var beregnet å gi ca. 520 mill kroner i utgifter til statlig driftstilskudd, ble budsjettet vedtatt med den forutsetning at utgiftene ville bli på rundt 490 mill. Regnskapet viste til slutt vel 510 mill.

Men kommunene tok nok allerede da signalet om mindre påtrykk fra den nye regjeringen når det gjaldt barnehageutbygging og reduserte sine eventuelle forventninger om store økninger i statstilskuddet framover, noe som fikk betydning for de lokale utbyggingsplanene. Budsjettene i hele perioden med borgerlig regjering inneholdt imidlertid hvert år en formulering om at det endelige målet var at alle familier som ønsket det skulle få barnehageplass, og at staten derfor ville opprettholde et høyt statstilskudd per plass.

Våren 1982 legges det fram et forslag til en revidert barnehagelov.¹⁹² En samlet borgerlig opposisjon hadde allerede ved den første behandlingen av barnehageloven i Stortinget ønsket en kristen formålsparagraf for barnehagene på linje med grunnskolens formålsparagraf. Ved drøftingen av barnehagemeldingen ett år før regjeringsskiftet, hadde som tidligere referert forslaget om et skille mellom allmenne og ikke-allmenne barnehager og det å sette en øvre grense for offentlig tilskudd til ikke-allmenne barnehager på 50 prosent, ført til skarpe reaksjoner fra de borgerlige representantene i Stortinget.

Nå ble det fremmet konkrete forslag om endringer. Når det gjaldt formålsparagrafen ble det foreslått at formålet om å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse med barnets hjem skulle bli stående, men paragrafen skulle få et nytt andreledd: «Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier». Det ble gitt en

¹⁹² Ot.prp.nr. 75 (1981–82).

åpning i loven for at den enkelte barnehage gjennom vedtektene kunne bestemme at denne delen av formålsparagrafen ikke skulle gjelde i en konkret barnehage. Dette kunne gjelde barnehager som ønsket å drive enten en mer direkte forkynnende virksomhet, eller som eksplisitt ønsket å drive på grunnlag av et annet livssyn eller med utgangspunkt i en spesiell pedagogisk retning. Man antok i begge tilfeller at foreldrene sluttet seg til dette – slik at virksomheten fremdeles ble i forståelse med barnets hjem – i og med at barnet ble søkt opptatt i den barnehagen det gjaldt. Statstilskuddet skulle gis til alle barnehager med godkjenning.

Debatten om formålsparagrafen fulgte tradisjonelle skillelinjer. AP og SV stemte mot. I ettertid kan en kanskje undre seg over at ingen nevnte at man enkelte steder i landet så et økende innslag av barn i barnehagealder med en religiøs bakgrunn fra muslimske land. Disse barna kom på dette tidspunktet bare fram i barnehagesammenheng som barn som trengte morsmåltrening.

I noen få år på slutten av åttitallet ga barnehagestatistikken opplysninger om formålsparagrafen i barnehagene.¹⁹³ I 1986 hadde rundt 15 prosent av barnehagene en formålsparagraf som enten var utvidet kristen (10,5 prosent) eller eksplisitt reserverte virksomheten fra den kristne formålsparagrafen (4 prosent). To år seinere var andelen med utvidet kristen formålsparagraf sunket til åtte prosent, mens gruppen som reserverte seg mot en kristen formålsparagraf var stabil. Det finnes også et titalls barnehager med en annen religiøs tilknytning enn den kristne. Nedgangen i andelen av barnehagene med utvidet kristen formålsparagraf skyldtes at med den utbyggingen som nå fant sted, ble en stadig mindre andel av barnehagene drevet av menigheter eller kristne organisasjoner.

Proposisjonen tok også opp de endringene i loven som hadde blitt drøftet i forbindelse med barnehagemeldingen året før, og som det var tverrpolitisk enighet om. Den viktigste var at ved å regulere barnehagene gjennom egen lov, og dermed ta dem ut av barnevernsloven, hadde et krav om godkjenningsplikt falt bort. Dette var rett og slett en inkurie. Nå ønsket man å sikre at virksomheter som drev tilsyn av barn mot betaling i et visst omfang, skulle være godkjenningspliktige. Det ble understreket at kravene til omfang skulle være rommelige, slik at man ikke risikerte å stille godkjenningskrav til

¹⁹³ Norsk Offentlig Statistikk «Barnehager og fritidshjem».

det som omtales som «uformelle barnepassordninger i nærmiljøet». Barnehageeieren ble også gitt ansettelsesmyndighet, ikke styret som tidligere. En annen reell endring var at hjemmelen i loven til eventuelt å gi forskrifter for drift av barnepark ble fjernet. Regulering av barneparkvirksomhet ble opp til kommunene.

Proposisjonen hadde pussig nok også ett kapittel om hva som *ikke* tas opp i lovforslaget. Utbyggingsplikt for kommunene avvises kort som «verken økonomisk mulig eller hensiktsmessig». Reglene for minstebemanning som ble sendt på høring under forberedelse av proposisjonen, viste at det var vanskelig å sette en minstenorm som ikke tunge høringsinstanser mente var altfor høy, mens andre – i denne sammenheng like tunge – mente den var for lav. «Derfor fremmes det ikke her forslag om endringer.»¹⁹⁴

Maksimalsatser for foreldrebetaling var også blitt vurdert i arbeidet med proposisjonen, står det å lese. Proposisjonen varslet at man ville følge prisutviklingen nøye framover. I de følgende årene kom en setning om nivået på foreldrebetalingen inn som fast element i den årlige budsjetteksten om barnehagene. Lovendringene i proposisjonen ble vedtatt som foreslått.

Det første fagbudsjettet på barnehageområdet som ble utarbeidet av den nye regjeringen, var budsjettet for 1983. Der konstateres det at tilveksten i 1981 var nede i under 5 000 plasser totalt sett, av dette var bare 1 300 barnehageplasser med åpningstid over 31 timer per uke. «For å bremse nedgangen i utbyggingen, bør staten opprettholde en høy andel av de samlede utgifter så langt økonomien tillater det,» står det i budsjettet.¹⁹⁵

Når det gjaldt de konkrete tilskuddsatsene justeres alle opp, men opphold over 31 timer bare med noen få kroner. For de korte oppholdstidene ga man nå tilskudd til fire ulike oppholdstidskategorier mot tidligere to, – det blir egne satser for henholdsvis 6 til 10 timer i uken, 11 til 15 timer i uken, 16 til 20 timer i uken og 21 til 30 timer i uken. Dette for å stimulere til den typen barnehagetilbud det borgerlige flertallet mente var godt for barn, som var noen timer per dag.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Sitat fra Ot.prp. 75 (1982–1983).

¹⁹⁵ St.prp. nr. 1 Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1982–83).

¹⁹⁶ Det vises til kap.3.9 foran.

De årlige budsjettekstene har nå fått ryddige tabeller med plantall, man satsset på en utbygging i overkant av 4 000 plasser årlig resten av denne stortingsperioden. Det ble også rapportert om foreldrebetalingen per 1981: «De fleste kommuner har lagt seg på et nivå rundt 500 til 900 kroner for heldagsopphold. En del kommuner er nå oppe i 1 000 til 1 200 som høyeste sats.»¹⁹⁷

Antall plasser i familiebarnehage ble ikke nevnt i dette budsjettet. Barnehagestatistikken for 1980 viser at bare mellom to og tre prosent av plassene var i slike barnehager.

Høsten 1984 foreslo regjeringen ingen økning i statstilskuddssatsene for budsjettåret 1985. Det ble i stedet foretatt en forholdsvis forsiktig oppmyking av kravene til areal og pedagogisk personale per barn for å øke utnyttelsen av barnehagene. Flere barn skulle få plass i eksisterende barnehager der eierne fant det forsvarlig. Dette betydde at kommunene og andre eiere kunne få mer foreldrebetaling tilbake uten økte utgifter. Resultatet av forskriftsendringene var at det ble tatt inn ca. 400 flere barn i eksisterende barnehager, viste rapporten ett og et halvt år senere.¹⁹⁸ Dette kan neppe betegnes som en stor effektiviseringsgevinst.

Høsten 1985 fremmet Willoch sitt siste statsbudsjett. Da nærmet vi oss 100 000 barnehageplasser totalt – som ga plass til nesten 60 prosent av seksåringene i en eller annen form for barnehagetilbud, mens bare rundt fire prosent av småbarna hadde en barnehageplass. Nå rapportertes foreldrebetalingen å ligge på mellom 800 og 1 100 kroner for heldagsopphold. I løpet av denne perioden hadde statstilskuddets andel av beregnede driftskostnader sunket fra rundt 29 prosent til rundt 26 prosent av gjennomsnittlige driftskostnader per plass. De mellomliggende årene hadde tilskuddssatsene stort sett beholdt den strukturen som ble lagt i 1983, eventuelt med mindre prosentvise økninger likt fordelt til alle typer barnehager. Og det ble fremdeles gitt spesiell støtte til morsmålstrening, flyktningebarnehager og ti prosent ekstra driftstilskudd øremerket tilbudet til funksjonshemmede barn. Noen år ble det også gitt spesiell støtte til en sigøynerbarnehage i Oslo.

¹⁹⁷ St.prp.nr. 1 Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1983–84). Rapportene i budsjettene refererer systematisk til tall for året før budsjettforslaget trykkeår, det vil si at budsjettframlegget for 1984 vil inneholde rapport for virksomheten i 1982.

¹⁹⁸ St.prp. nr. 1 (1986–87) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

Utbyggingen under Willoch-regjeringen lå på 4–5 000 plasser årlig, men nå med vekt på de lange oppholdstidene og også noe flere plasser for de små barna. Uansett hva stortingsflertallet måtte mene om lange barnehagedager, var det tydelig at departementets analyse i begynnelsen av åttitallet om at etterspørselen etter de korte tilbudene ble dekket i løpet av få år på slutten av syttitallet, hadde vært nokså riktig. Kommunene bygget videre i tråd med etterspørselen etter barnehager som kunne kombineres med yrkesarbeid for begge foreldre. Det bygges faktisk flere av disse årlig nå enn på syttitallet, men utbyggingen holder ikke på noen måte tritt med den økende etterspørselen. Åttitallet ble derfor dagammaenes store tiår.¹⁹⁹

I denne budsjetteksten for 1986 varsles også at: «Fram til 1989 vil arbeidet med å forberede overføringen av statstilskuddet til barnehager til rammetilskuddssystemet for kommunene stå sentralt.»²⁰⁰

5.8 Fritidshjem for småskolebarn – en ny stor utfordring for de kommunale budsjettene

Allerede i St.meld. nr. 51 (1973–74) *Barnefamilienes levekår* ble problemene med barnetilsyn for de yngste skolebarna drøftet. Den vanlige småskoledagen var på rundt tre timer, og særlig i byene var det et stort behov for et visst tilsyn av de yngste barna utover de tre skoletimene. Både dansker og svensker hadde vært tidligere ute enn Norge også her, og hadde allerede siste halvdel av syttitallet rundt 30 000 plasser i fritidshjem for sine småskolebarn.

Meldingen hadde presentert fritidshjem som et tilbud som skulle gis på skolene ut fra tanken om å gi barna en helhetlig dag. Meldingens skisse til innholdet i et slikt tilbud var uklart. Det drøftes både som et fritidspedagogisk tilbud og et tilbud om lærehjelp til svake elever og leksehjelp til alle. Den utfordringen for enhetsskolen som vil oppstå i det øyeblikk et slikt tilbud skal

¹⁹⁹ En god gjennomgang av dette er gitt i «Barnehagen – fra selektivt til universelt gode» Ellingsæter og Gulbrandsen 2003.

²⁰⁰ Hele nittitallet var preget av varsler om at barnehagene ikke lenger skulle gis øremerket statstilskudd, men etter planen innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Tidspunktet for dette ble stadig varslet og stadig utsatt. Innlemming i rammetilskuddet egnet seg for ferdig utbygde tiltak i kommunene, og barnehagedekningen fortsatte å variere sterkt mellom kommunene. Innlemmingen skjer per 1.1.2011.

inneholde skolepedagogiske elementer samtidig som tilbudet skal være ikke-obligatorisk, og det kan kreves en viss foreldrebetaling, drøftes ikke.

Ved behandlingen av meldingen på dette punktet var Stortinget heller ikke opptatt av dette, men av at tilsyn med småskolebarn måtte tilpasses lokale forhold, og ba regjeringen komme tilbake med en bredere vurdering av spørsmålet.

Departementet sendte ut en innbydelse til et begrenset antall kommuner om å delta i forsøksvirksomhet allerede i 1974, og det ble satt ned en styringsgruppe. Den økonomiske basisen for forsøksvirksomheten var at fritidshjemmene fikk øremerket statstilskudd etter de samme retningslinjene som barnehagene. Styringsgruppen var dominert av personer med skole- og førskolebakgrunn og med tilknytning til det daværende Kirke- og undervisningsdepartement og Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Styringsgruppen besluttet rett og slett at de bare hadde kompetanse i forhold til å vurdere fritidshjem lagt til skolen. Forsøkene konsentrerte seg derfor om fritidshjem i skolen. En del av de store kommunene – særskilt Oslo – hadde allerede i mange år drevet med fritidshjem i en begrenset skala med hjemmel i barnevernsloven. Dette var samme forvaltningsløsning som barnehagene ble drevet etter før vi fikk en egen barnehagelov i 1975.

Forsøkene ble gjort rede for i en offentlig utredning som ble overlevert departementet sommeren 1979.²⁰¹ Der ble det samtidig varslet en forsøksfase 2 for å følge opp Stortingets anmodning og invitere til forsøk med fritidshjem knyttet til andre institusjoner i barnas nærmiljø. Det kunne for eksempel være fritidsklubber eller lekesentre, fritidshjem som foreldredrevet virksomhet eller drevet i tilknytning til barnehager eller grendehus. Disse forsøkene skulle vare i et drøyt år. Planen var at det så skulle utarbeides en egen stortingsmelding om fritidshjem hvor lovhjemling og statstilskudd m.v. skulle tas opp. Disse forsøkene var klarere i siktemålet når det gjaldt innholdet i tilbudet, det man sikter mot å utvikle var et fritidspedagogisk tilbud med foreldrebetaling. Behovet for en egen fritidspedagogisk utdanning ble til og med tatt opp i meldingen.

²⁰¹ NOU 1979:20 Forsøk med fritidshjem.

I 1979 ble derfor 50 kommuner invitert til forsøk med nye modeller for fritidshjem.²⁰² Det skulle vise seg svært vanskelig å få kommunene til å stille opp på disse nye mer kreative forsøkene, og styringsgruppens henvendelser til organisasjoner og andre lokale aktører ga også liten respons. Så sent som i mars 1981 var det bare kommet i gang prosjekter i seks kommuner, og man så seg tvunget til å forlenge forsøksperioden til utgangen av 1983.²⁰³ Dette til tross for at undersøkelser etter hvert begynte å vise et raskt økende behov i familiene for tilsyn med småskolebarna.²⁰⁴

I forhold til den økonomiske utviklingen generelt og utviklingen i kommuneøkonomien spesielt, kom imidlertid både utredningen og forsøksinvitasjonene til kommunene på et dårlig tidspunkt. Utredningen fra 1979 skisserer et «nytt» barnetilsynsbehov, en sektor som bør gi plass til 30 000 barn – 20 prosent av småskolebarna – ut fra behovsundersøkelser. Med mye av barnehagens modell for standard og kostnadsdeling mellom foreldre, kommune og stat, ender de opp med en regning for kommunene på om lag 120 mill 1979 kroner.²⁰⁵ Drøftingen av barnehagemeldingen i Stortinget våren 1981 viste at stortingsrepresentantene mente barnehageutbyggingen fikk for lav prioritet i kommunene, kommunene viste til en svært vanskelig kommuneøkonomi på dette tidspunktet, og så kom enda en ny stor utgiftspost for kommunene på bordet.

Men den nye forsøksfasen for fritidshjemmene ble gjennomført til slutt, og utredning nummer to om forsøk med fritidshjem ble overrakt Astrid Gjertsen i august 1984.²⁰⁶ Det er en utredning om de nye og kreative formene som Stortinget ba om. Her drøftes ulike modeller for fritidshjem som alle bygger på en fritidspedagogikk, og det presenteres vyer om en åpen

²⁰² Til tross for statstilskudd var det i 1978 fremdeles bare 1 400 fritidshjems plasser i landet som helhet.

²⁰³ NOU 1984:20 Framtidig organisering av fritidshjem.

²⁰⁴ NOU-en fra 1984 refererer en del undersøkelser om behov som selv om de delvis er usystematiske, viser dette.

²⁰⁵ På samme tidspunkt kostet barnehagene kommunene ca. 250 mill ifølge St.prp. nr. 1 (1980–81) Forbruker- og administrasjonsdepartementet som gjengir regnskaps-tall for 1979.

²⁰⁶ Op.cit. NOU 1984:20.

institusjon som både skal ha tilsyn med innskrevne barn og aktivisere barn i nærmiljøet som helhet. Den skal bygge på frivillige organisasjoners innsats, foreldrenes aktive rolle og flerbruk av skoler, samfunnshus og andre egnede lokaler i nærmiljøene. Allikevel blir kostnadene store. Den forrige NOUen mente fritidshjem fysisk plassert i skolen ikke kunne drives annet enn innenfor grunnskoleloven. NOU nummer to bygger videre på barnehagemodellen, og det foreslås at slik virksomhet hjemles i barnehageloven. Nå anslås behovet til 50 000 plasser, og regningen bare for kommunene vil lyde på 372 mill i årlige driftsutgifter.

I virkeligheten gikk bare 3 500 barn i fritidshjem i 1984. Av disse gikk de aller fleste i kommunale fritidshjem stort sett knyttet til skolene. Foreldre- lag og organisasjoner sto for et svært beskjedent innslag. Syvåringene domi- nerte, det gikk så å si ikke eldre barn i disse tilbudene. At foreldre skulle organisere seg og bruke tid på kollektive tiltak for barn innenfor normal- arbeidstiden i arbeidslivet, viste seg også vanskelig å få til. Innsatsen for barn i frivillige organisasjoner var det lite å si på, men den foregikk i helgene og etter klokka seks.

Den siste av de to NOU-ene inneholder et vedlegg med plantegninger til ulike fritidshjem for å illustrere gode løsninger. At svært mange av disse inneholder en snekkerbod, men ingen et datarom, kan vel også illustrere at det har skjedd noe med barndommen i løpet av 25 årene som er gått siden utredningen ble trykket.

Det var først utpå åttitallet vi fikk en diskusjon om tidligere skolestart. Langtidsprogrammet for 1986–89 er det eneste langtidsprogrammet i disse årene som ble ført i pennen av en borgerlig regjering.²⁰⁷ Det ble lagt fram i mars 1985 og som vanlig debattert i Stortinget i juni som en tidlig valg- kampmarkering foran høstens stortingsvalg. Her kommer regjeringen med noen ideer om skole for seksåringer tydelig inspirert av det synkende barne- tallet. De små fødselskullene tidlig på åttitallet gir nå tydelige utslag i sterkt synkende prognoser for elevtallet i grunnskolen.

Ifølge langtidsprogrammet bør alle seksåringer gis et skolepedagogisk tilbud. Bare ca. 50 prosent har et barnehagetilbud på denne tiden. Dette

²⁰⁷ St.meld. nr. 83 (1984–85) Langtidsprogrammet 1986 til 1989.

målet kan nås på to måter. Det ene alternativet er å senke opptaksalderen til grunnskolen med ett år. Dette kan gjøres gradvis ved å senke alderen med en til to måneder per år helt til elevene kommer ut av den niårige skolen et helt år yngre enn i dag. Sett fra regnebordet er dette unektelig et fascinerende prosjekt, hvor man kan tenke seg at man i løpet av for eksempel en tiårsperiode – med fortsatt lav fruktbarhet – uten å bygge ut grunnskolekapasiteten nærmest kostnadsfritt kunne få ferdig utlært ungdom ut i arbeidslivet eller inn i videregående utdanning ett år yngre enn tidligere.²⁰⁸ Det nevnes imidlertid at man kanskje bør vurdere en tiårig obligatorisk skole som en variant av dette alternativet. Sett på bakgrunn av at det ordinære arbeidslivet i Norge har en nedre aldersgrense på 16 år, krever dette fikse offentlige innspøringsforslaget tiltak i andre enden av aldersskalaen for å lykkes.

Et annet alternativ er et mer utstrakt samarbeid mellom skole og barnehage slik at seksåringene får et tilbud i skolen – fortrinnsvis i aldersblandete grupper sammen med eldre barn som trenger tilsyn. Det blir en mykere overgang for barna fra barnehage til skole, og så kan man også ta betaling fra foreldrene. Teksten drøfter overhodet ikke om det er pedagogisk klokt – sett fra barna ståsted – å starte skoleopplæring ved seks år i stedet for syv.

Under stortingsdebatten om langtidsprogrammet er arbeiderpartifракsjonens meninger på dette feltet: En mer offensiv barnehagepolitikk for alle under den nåværende skolealderen. En skal bygge videre på 4- til 9-årsgrupper for de som ikke har barnehage, men tilbudet til alle seksåringer skal ta utgangspunkt i barnehageloven. Fritidshjem vil det også bli plass til, når det gjelder lokaler vil nedgangen i elevtallet i barneskolen gi plass for dette på skolene.²⁰⁹

Når den borgerlige regjeringen høsten etter la fram budsjettforslaget for året 1986 for Forbruker- og administrasjonsdepartementet, var fremdeles den vanlige setningen «Departementet ønsker fortsatt utbygging av fritidshjem» på plass under barnehagekapitlet.

²⁰⁸ Dette ble senere presentert som det viktigste tiltaket i en utredning som skulle ta for seg mulighetene for effektivisering av offentlig sektor.

²⁰⁹ Innst. S. nr. 286 (1984–85).

6 Kvinneregjeringen – andre halvdel av 80-tallet. Gro strammer inn

6.1 Kvinneregjeringen

I mai 1986 dannet Arbeiderpartiet en mindretallsregjering etter at den borgerlige regjeringen ble felt på bensinprisene, som det står i historiebøkene og de politiske biografiene. Den konkrete bakgrunnen var at stortingsflertallet – i denne sammenheng Arbeiderpartiet, SV og Fremskrittspartiet – sa nei til et forslag fra regjeringen om en økonomisk innstrammingspakke. Willoch hadde stilt kabinettsspørsmål på denne pakken. Mange flere enn regjeringens støttepartier mente en økonomisk innstramming var helt nødvendig på dette tidspunktet.²¹⁰ Men Arbeiderpartiet og SV mente at den sosiale profilen i innstrammingene var for dårlig, og Fremskrittspartiet var motstander av forhøyet bensinavgift som var ett av forslagene i pakken.²¹¹

Arbeiderpartiet hadde gjort et forholdsvis godt valg høsten før og fått nesten 41 prosent av stemmene. Det holdt imidlertid akkurat ikke til stortingsflertall, selv om de kunne regne med SV-representantenes støtte i mange saker. De hadde gitt en såkalt «velgergaranti» i valgkampen: Lengre ferie, senket pensjonsalder, fødselspermisjon på 30 uker, utbyggingsplikt for kommunene når det gjaldt barnehager, og en fordobling av utbyggingen av nye barnehageplasser årlig. Dette skulle skje ved at kommunene fikk bedre økonomiske rammer slik de skulle bli i stand til å løse de kostnadskrevende velferdsoppgavene som de hadde fått ansvaret for gjennom den statlige politikken. Dette krevde en vekst i økonomien som var vanskelig forenlig med de økonomiske utsiktene man på dette tidspunktet så for seg internasjonalt. Mellompartiene – Senterpartiet og Kristelig Folkeparti – hadde de imidlertid gode samarbeidsforhold med, og de visste hvordan disse partiene kunne «kjøpes» i for eksempel budsjettforhandlinger.

²¹⁰ Dette var den såkalte «jappetiden». Ifølge Wikipedia kan den tidfestes til perioden 1983 til 1987.

²¹¹ Hansson og Teigene: «Makt og mannefall.»

«Særinteressepartiene» kalte Willoch dem, og han mente at hans to samarbeidspartnere i regjeringen stadig lot seg friste på Stortinget slik at budsjettene ble mer ekspansive enn de skulle. Stortingets sammensetning gjorde det «løssluppet» og «uansvarlig» i denne stortingsperioden. Dette var perioden da det var store «Gro og Kåre»-dueller på TV, hvor motsetningene og uenigheten mellom sosialdemokrater og de borgerlige ble satt på spissen. I memoarene er imidlertid begge disse to politikerne påfallende enige i en kritikk der de karakteriserer stortingsrepresentantene som satt i perioden 1985 til 1989 som nokså uansvarlige.²¹²

Berge Furre skriver om åttitallet at den sosialdemokratiske orden forvitret fra slutten av syttitallet, og at de dereguleringene av finans- og boligmarkedet som ble gjennomført under Willoch-regjeringen vanskelig lot seg reversere.²¹³ Mange karakteriserte det derfor som politisk modig av Gro Harlem Brundtland å ta over på det tidspunktet hun gjorde. Regjeringen startet en tøff innstrammingspolitikk.

De nordiske landene deler mellom seg de aller fleste av verdensrekordene på området kvinner i politikken. Unntaket er første kvinne som statsoverhode hvor flere land i Asia var tidligere ute. Men regjeringen Brundtland 2 ble lansert som den første kvinneregjeringen i verden. Med «kvinneregjering» mentes at over 40 prosent av regjeringsmedlemmene var kvinner, åtte av regjeringens i alt atten medlemmer for å være nøyaktig. Altså var mennene fortsatt i flertall. Det ble allikevel en stor nyhetssak, ikke minst internasjonalt. Det står fremdeles en vakker stein ved inngangen til statsrådsseksjonen i dagens Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement med et inngravert dikt på japansk, forært regjeringen – eller snarere Gro – av en japansk forretningsmann som ble begeistret for denne tanken.²¹⁴ Etter denne

²¹² Gro Harlem Brundtland: «Dramatiske år. 1986–96» Bind 2 i hennes selvbiografi. 1998. Kåre Willoch: «Minner og meninger.» Bind III Statsminister.

²¹³ «Norsk historie 1905–1990» Furre 1992.

²¹⁴ Det skulle egentlig være en bauta med alle navnene til statsrådene inngravert i tillegg til poesien. Bautaen ble imidlertid reist i Japan, regjeringen fant det upassende med en bauta over en sittende regjering i Norge. Se Dagbladets jubileumsartikkel om denne regjeringen 6.5.2006.

regjeringen har det fram til våre dager vært ansett som politisk umulig å oppnevne en regjering uten minst 40 prosent kvinner i Norge.²¹⁵

I tillegg til fødselspermisjon og barnehager sto det også en rekke andre familiepolitiske tiltak på Arbeiderpartiets program for denne perioden: To ukers *betalt* fedrepermisjon i forbindelse med fødselen – det gamle kravet fra ti år tilbake, likeledes økt barnetrygd med like satser for alle barn uansett nummer i søskenflokket og tiltak for å bedre aleneforeldrenes økonomi. Det var også et punkt om å øke likestillingen mellom ulike samlivsformer når det gjaldt sosiale og økonomiske rettigheter, dette betyr å gå gjennom samboernes stilling i forhold til offentligrettslig regelverk. Partiet hadde programfestet å arbeide for «homofiles likestilling og beskyttelse mot forskjellsbehandling. Det skal gjennomføres undersøkelser som belyser homofiles juridiske, sosiale og kulturelle stilling i Norge.» Dette punktet var plassert under familiepolitikk i programmet.

Partiet hadde også mange familiepolitiske punkter under hovedkapitlet «Levekår og fordeling» med et eget underpunkt om barnefamiliens økonomi. Et av disse punktene var å «holde foreldrebetalingen i barnehagene på et nivå som gjør barnehagetilbudet reelt for alle.»²¹⁶ Familiepolitikken var nå blitt en viktig del av Arbeiderpartiets program.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet fikk sin andre unge kvinne som statsråd med denne regjeringen – Anne-Lise Bakken kom fra Stortinget hvor hun allerede var inne i sin tredje periode som representant fra Hedmark selv om hun bare var 34 år. Pressen var fra første stund på jakt etter henne.²¹⁷ Det verserte minst to saker i mediene da hun var en av dem som ble skiftet ut når Gro ommøblerte deler av regjeringen etter to år. Resten av regjeringstiden satset Gro på godt voksne kvinner i ledelsen av departementet, men departementet hadde knapt tid til å bli kjent med dem før de ble borte.

²¹⁵ De politiske kvoteringsreglene sier riktignok «minst 40 prosent av hvert kjønn», men fremdeles er det slik at alle oppfatter dette som at det er *kvinnene* som må være representert med over 40 prosent.

²¹⁶ NSDs oversikt over norske partiprogrammer.

²¹⁷ Hun var også representant for de såkalte politiske «broilerne» – de som aldri hadde rukket å etablere seg i yrkeslivet før de ble politikere på heltid.

Fra valget 1985 til valget 1989 hadde departementet hatt hele fem ulike statsråder. Administrasjonen begynte å spøke med at det måtte være en feilkonstruksjon med den nye taburetten – vi flyttet inn i nytt bygg med nye møbler i denne perioden. En mer alvorlig bekymring var at spesielt et område som familiepolitikken, hvor virkemidlene stort sett lå i andre fagdepartementer, var avhengig av en sterk politisk ledelse som med engasjement og interesse for disse spørsmålene kunne gå inn i allianser med andre departementer og fronte sakene i regjeringen. For familiepolitikkenes vedkommende ble derfor kvinneregjeringen sett i ettertid en liten nedtur.

Arbeiderpartiet hadde også et valgprogram som var ambisiøst på flere andre viktige og – for det offentlige – utgiftskrevende felt. Og de var en mindretallsregjering med Fremskrittspartiet som tungen på vektskålen i Stortinget. «Man kan ikke både love og holde» som en taler høstet stor applaus med å gjøre til et poeng på et større byråkratisk arrangement i denne perioden.

6.2 Hvem skal passe meg da? I Fødselspermisjonen

Willoch-regjeringen gikk av uten at det hadde skjedd noen utvidelse av fødselspermisjonen. Det var riktignok prioritert i den familiemeldingen som ble fremmet av hans regjering ett år tidligere, men ble ikke fulgt opp i budsjettforslaget samme høst. De offentlige utgiftene skulle holdes nede. Den nye regjeringen som tok over i mai satt med et valgprogram som lovet en utvidelse på hele tolv uker i valgperioden – til 30 uker totalt. De var riktignok en mindretallsregjering, men flere av de borgerlige partiene hadde også lengre fødselspermisjon på sine programmer. Dette valgløftet burde dermed kunne realiseres.

I barnehagemeldingen som kom ett år etter regjeringen tiltrådte, tas barnehagetilbud til barn under ett år rett og slett ut av plantallene for utbyggingen. Disse barna skal passes hjemme i alle familier i framtiden. Der begge foreldre arbeider, skal dette ordnes med utvidet betalt fødselspermisjon, slår meldingen fast. Det var ikke mange så små barn i barnehagene – knapt et par tusen på landsbasis – men de krevde dobbelt personale i forhold til «storebarna» mellom tre og sju år, de krevde høy standard når det gjaldt lokaler med plass både til bleieskift og uforstyrret søvn på dagtid, og statistikken viste at disse minste nesten uten unntak hadde heldagsplass. Det å

kunne se bort fra at det ble etterspurt barnehage til disse barna i framtiden når man vurderte utbyggingskostnadene for sektoren som helhet, var derfor svært velkomment.

Yrkesaktiviteten blant mødrene fortsatte å stige, og hver uke forlenget fødselspermisjon kostet nå rundt 88 mill per uke på årsbasis (1990-tall). Etter en periode med fødselskull i overkant av 50 000 per år, var antallet fødsler stigende og skulle bli liggende på rundt 60 000 per år på hele nittitallet, fødselspengegrunnlaget steg med lønnsnivået og de fødendes gjennomsnittlige arbeidstid. Dette økte utgiftene til fødselspenger per uke og skulle dekkes sammen med utvidelsene av permisjonstiden.²¹⁸ Tolv uker fordelt på de tre årene fram til neste valg krevde en utvidelse på fire uker per år. Her trengtes kreativ tenkning hvis valgløftet skulle kunne innfris.

Det ble en utvidelse på to nye uker både i 1987 og i 1988.²¹⁹ I 1989-valgåret – kom så den løsningen som gjorde at man kunne gå til valg med et innfridd valgløfte: to nye ukers utvidelse og rett til å ta ut permisjonen med 80 prosent lønnskompensasjon mot en tilsvarende forlengelse av permisjonstiden – dette gir nettopp 30 ukers permisjon etter alternativet med 80 prosent lønnskompensasjon. Men det gir bare 24 uker med 100 prosent kompensasjon. Det ble understreket som et stort likestillingspolitisk poeng i 1978 når det ble innført full lønn ved sykdom at fødselspermisjonen skulle gis med samme kompensasjonsnivå.

Ordningen med 80 prosent som valgfritt alternativ ble allikevel ikke møtt med noen kritikk. Ordningen ble tvert i mot en stor og umiddelbar suksess hvis vi dømmer etter hvor mange familier som valgte dette alternativet. I 1995 valgte 2/3 av fødselspengemottakerne denne løsningen og andelen fortsatte å stige, rapporteres det i budsjettet. I 1998 var andelen helt oppe i 75 prosent.²²⁰

²¹⁸ Fra 1987 til 1988 økte fødselspengeutgiftene på statsbudsjettet med 29 prosent, mens økningen i permisjonstiden bare var på ti prosent.

²¹⁹ Utvidelsene gikk gjennom i Stortinget med støtte fra hhv SV, Senterpartiet og Høyre for 1987, SV og Høyre for 1988 og SV og KrF for 1989. Kilde: Budsjettinnstillingene for respektive år.

²²⁰ St.prp. nr. 1 Folketrygden for årene 1996/97 og 1999/2000. Dette er et tall som årlig rapporteres i St.prp. nr. 1 Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

Strengt økonomisk betraktet vil mange familier tape litt på å låne folketrygden disse pengene i noen ekstra uker. Men familier lar seg ikke styre bare av konkrete regnestykker og marginale økonomiske fordeler når de gjør sine valg. Forklaringen på at så mange valgte redusert kompensasjon og lengre permisjon var nok at mange ønsket sterkt å være hjemme med spedbarna lenger enn den lønnede permisjonstiden, og at mange i tillegg hadde bekymringer og problemer knyttet til hvordan barnetilsynet skulle ordnes for disse yngste barna. Sannsynligvis ga ordningene med 80-prosent mange et enkelt og konkret alternativ i familieforhandlingene: nå kan jeg/du være hjemme med 80 prosent lønn så og så lenge, det klarer vi vel økonomisk?

80 prosents uttak skyver deler av det offentliges utgifter til fødselspenger framover i tid. En annen teknikk som ble brukt for å redusere de merkostnadene det hvert år måtte kjempes om i budsjettforhandlingene i perioden fram til målet om ett års permisjon ble nådd i 1993 – fremdeles med 80 prosent lønnskompensasjon, var å gjennomføre utvidelsen bare for fødsler etter en viss dato litt ut i året.²²¹ Da ble merkostnadene første år forholdsvis små, og det ble lettere å få gjennomslag i de vanskelige drakampene om budsjettmidler. I et valgår kunne det til og med vise seg at helårsvirkningen ble neste regjerings hodepine.

Engangsstønadene til de som ikke hadde opptjent fødselspengerettigheter hadde opprinnelig blitt fastsatt til 20 prosent av G.²²² Fra 1981 ble det vedtatt at denne stønaden – i likhet med flere ulike ytelser som var knyttet til G i folketrygden som en form for automatisk og enkel regulering i takt med prisstigningen – skulle løsrives fra G, og beløpene fastsettes direkte hvert år gjennom budsjettvedtak. Dette ga bedre kontroll over utgiftsveksten, som det het i begrunnelsen for forslaget. Stønadene ble da også liggende på samme

²²¹ Den første fire ukers utvidelsen – foreslått i budsjettet for 1990, men bare for fødsler etter 1. mai det året, ble kostnadsberegnet til 72 mill i merutgifter for 1990, mens helårsvirkningen av utvidelsen ble beregnet til 352 mill, St.prp.nr. 1 (1989 – 1990). For en oversikt over utvidelsene av den betalte fødselspermisjonen fra 1977 til 1993, se NOU 1995: 27 Pappa kom hjem. Stort sett er det fødsler etter 1. juli som er valgt ikrafttredelsestidspunkt.

²²² Se kapittel 2.8.

nominelle nivå noen år framover etter dette. Fra 1985 økte den årlig, det kan kanskje være grunn til å tilskrive dette at KrF og Senterpartiet i 1983 var blitt regjeringspartnere i Willoch-regjeringen og dermed var med fra starten av i forberedelsene til budsjettet for 1985. Når man så fra 1987 begynte å øke fødselspengeperioden for de yrkesaktive, kom også størrelsen på engangsstøtten på dagsorden. I 1990 hadde den økt til rundt tre ganger beløpet fra begynnelsen av tiåret og var på hele 8 750 kroner,²²³ fremdeles utbetalt som en engangssum.

Slik er det fremdeles i dag. Rent administrativt er dette en svært enkel måte å utbetale den på. Til tross for at det nok kan stilles spørsmål ved det fornuftige i å utbetale et så stort beløp som dagens engangsstønad utgjør som en enkelt utbetaling,²²⁴ har imidlertid alle forslag om alternative utbetalingsmåter opp gjennom årene strandet.

Da engangsstøtten ble innført i 1977, la man til grunn at 50 prosent av de fødende ville få denne stønaden på grunn av ingen eller liten opptjening gjennom yrkesaktivitet før fødselen. I løpet av åttitallet ble det flere og flere av de fødende som hadde opptjent fødselspenger. I 1988 var det ca. en tredjedel av de fødende som mottok engangsstønad. I 1995 var andelen sunket til 28 prosent og i 1998 til 26 prosent.²²⁵ Når denne prosenten ikke ble raskere redusert i løpet av nittitallet til tross for fortsatt økende yrkesaktivitet blant de fødende, må dette sees på bakgrunn av at stønaden fortsatte å øke også etter at utvidelsene av fødselspengeperioden var fullført i 1993, og at stønaden også hadde karakter av et minste garantinivå i den forstand at hvis opptjente fødselspenger ble lavere, fikk moren utbetalt engangsstønad i stedet.

I løpet av åttitallet ble det også gjennomført en del mindre kostnads-krevende forlengelser i permisjonen ved flerbarnsfødsler, ved adopsjon og noen spesielle grupper fikk utvidete rettigheter ved barns sykdom. Dette var reformer som var svært viktige for de familiene det gjaldt, men fordi de traff

²²³ En historisk oversikt over størrelsen på engangsstønaden finnes i NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamiliene.

²²⁴ 35 263 kroner (2009).

²²⁵ Budsjettproposisjonene om folketrygden inneholdt år om annet denne opplysningen. I dag (2008) er andelen knapt 20 prosent.

begrensete grupper, representerte dette forholdsvis små merutgifter på statsbudsjettet. Både Willoch-regjeringen og Brundtland-regjeringen fremmet slike forslag. Det var også reformer som Stortinget som helhet sluttet seg til. Og de fylte pent opp i de politiske regnskapene partiene hadde begynt å offentliggjøre på denne tiden.

Etter over ti år med rett til å ta ut en del av en fødselspermisjon på nå 24/30 uker, var det fremdeles under én prosent av fedrene som rundt 1990 gjorde dette.

6.3 Hvem skal passe meg da? II «Barnehager mot år 2000»

Det hadde bare blitt plass til ca. 20 000 flere barn i barnehagene i løpet av første halvdel av åttitallet. Spriket mellom småbarnsmødrenes yrkesaktivitet og tilbudet når det gjaldt barnehageplasser hadde økt. I perioden 1975 til 1981 hadde avstanden blitt litt mindre for barn over tre år, men økte for barn under tre år. Fra 1981 økte spriket for begge aldersgrupper. På midten av åttitallet ble antallet førskolebarn passet av dagmamma fordoblet i løpet av en fireårsperiode – fra 30 000 til 60 000.²²⁶

Når det gjaldt barnehager, hadde AP gått til valg på utbyggingsplikt for kommunene «fulgt opp av en statlig finansieringsplan». Dette representerte et politisk problem når de nå kom i regjeringsposisjon. Fremskrittspartiet som satt på vippen i Stortinget, var mot statstilskudd til barnehager, og de tidligere regjeringspartiene hadde i sitt siste budsjett varslet at barnehagene fra 1989 sto for tur til å innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, underforstått at prioriteringen av barnehageutbygging etter dette tidspunktet skulle overlates til den enkelte kommune. Det sto videre i APs program at man skulle «forsere utbyggingen av fritidshjem i skolen» og «stimulere til barnevaktformidling». Mens det siste punktet raskt ble glemt, representerte de to andre tunge økonomiske løft for en regjering som samtidig mente at rett medisin mot økende arbeidsledighet og de akutte økonomiske problemene var å stramme inn på budsjettene.

²²⁶ St.meld. nr. 4 (1988–89) Langtidsprogrammet 1990–1993 har både figurer og tallmateriale som belyser dette.

Det ble bestemt at det skulle fremmes en stortingsmelding om barnehagene som skulle legges fram før behandlingen av budsjettet for 1988.²²⁷ Meldingen fikk tittelen «Barnehager mot år 2000». Fra siste halvdel av åttitallet og stadig oftere fram til år 2000 ble dette et årstall flere og flere av de offentlige dokumentene forholdt seg til – i hvert fall for å få en tittel som samtidig ga et lite løft for tanken. Når det gjaldt barnehageutbyggingen, var det imidlertid helt nødvendig å presentere en langsiktig strategi. Fem år forsinket i forhold til de optimistiske planene på midten av syttitallet hadde man i 1986 passert det midlertidige målet 100 000 barnehageplasser. Meldingen slo fast at målet om full barnehagedekning – nå definert som plass til alle barn mellom *ett år* og skolealder der familiene ønsket en slik plass – ikke realistisk kunne nås før rundt år 2000.

De undersøkelsene man støttet seg på for å vurdere etterspørselen på det tidspunktet meldingen ble skrevet, gjorde det rimelig å tallfeste at familiene ønsket plass til om lag 70 prosent av barna. Meldingen argumenterte for at det *i framtiden* ville bli søkt om plass for ca. 90 prosent av barna. Mange mente at disse tallene var urealistisk høye, mange flere av foreldrene – les mødrene – ville også i framtiden ønske selv å ta hånd om barna hjemme uten støtte av en barnehageplass. Meldingen pekte imidlertid på den utstrakte barnehagebruken i Sverige og Danmark som hadde et mye bedre utbygd tilbud enn Norge og den stadig økende yrkesaktiviteten blant mødrene, til støtte for sine framtidige behovsestimater.²²⁸ Knappt 30 prosent av barna gikk i barnehage da meldingen ble lagt fram. Man var altså så langt fra målet uansett at noen stor debatt om den framtidige nødvendige dekningsprosenten ikke ble oppfattet som særlig interessant.

Meldingen tallfestet at 70 prosent dekning betydde 175 000 *nye* barnehageplasser i perioden fram til år 2000 for ett- til seks-åringene. Videre antok man at behovet for korttid og deltid i absolutte tall stort sett var dekket av det tilbudet som allerede fantes – nemlig rundt 55 000 plasser med kortere åpningstid enn 31 timer per uke. Det var altså et behov for 175 000 nye

²²⁷ St. meld. nr. 8 (1987–88) Barnehager mot år 2000.

²²⁸ I september 2009 er dekningsgraden 88,7 prosent for ett- til og med fem-åringene. Når det gjelder tre- til fem-åringene har alle plass i barnehagen – 97,7 prosent. Kunnskapsdepartementets nettsider «Analyse av barnehagestatistikk» Asplan Viak 2009.

heldagsplasser, og mange av disse måtte utformes for barn under tre år, i denne aldersgruppen var spriket mellom tilbud og etterspørsel størst. Det var med andre ord snakk om at store deler av den mest kostnadskrevende utbyggingen av barnehagesektoren gjensto.

Muligheten for at barnehagene i framtiden kunne bli avlastet for et helt årskull med barn hvis det skulle bli aktuelt med skolestart for seksåringer, ble kommentert i meldingen. Det ble på dette tidspunktet drevet forsøk med pedagogiske tilbud til seksåringene.²²⁹ Disse forsøkene inkluderte både tilbud i skolens regi og tilbud knyttet til barnehager. Meldingen pekte imidlertid på at kostnadene ved en tidligere skolestart og et trygt og godt heldagstilsyn ved siden av for seksåringene uansett måtte dekkes. Et skoletilbud med et godt heldagstilsyn i tillegg viste noe høyere totale kostnadstall per plass enn heldagsbarnehagen. I et helhetlig samfunnsøkonomisk perspektiv var ikke seksåringenes sektorplassering så interessant.

Finansieringsplanen Arbeiderpartiet hadde lagt fram sist de var i regjeringsposisjon og fått tilslutning til av det daværende stortingsflertallet, var basert på at staten skulle dekke 37,5 prosent av driftskostnadene, kommunene 37,5 prosent og foreldrebetalingen i gjennomsnitt 25 prosent. Denne opptrappingsplanen for statstilskuddet ble imidlertid ikke fulgt opp – Willoch-regjeringen og stortingsflertallet etter valget i 1981 følte seg ikke bundet av denne kostnadsdelingen.

Meldingen anslo statens andel av utgiftene på sektoren i 1987 til å være på rundt 29 prosent og mente foreldrebetalingen dekket omtrent 23 prosent. Et tall for kommunenes bidrag til sektoren ble ikke oppgitt. Med det store innslaget av private barnehager og med usikkerhet om disse private eiernes økonomiske bidrag til barnehagedriften, samtidig som stadig flere barnehager unnlot å rapportere inn foreldrebetalingen i årsmeldingene, var det på dette tidspunktet en stor og økende usikkerhet om viktige økonomiske størrelser på barnehagesektoren.

Meldingen presenterte en finansieringsplan med en kostnadsdeling på 40 prosent statstilskudd, 30 prosent foreldrebetaling og 30 prosent kommunal støtte i en framtidig utbygget sektor. Planen var fremdeles å gjøre

²²⁹ Se kap.5.8 foran.

det billigere for kommunene gjennom økt statlig tilskudd. Resonnementet var som seks år tidligere at med et økende antall plasser totalt ville innslaget av vanlige familier med to inntekter som betalte de høyeste betalingsattsene i et inntektsgradert betalingssystem øke som andel av brukerne, slik at foreldrebetalingens andel av driftutgiftene ville stige uten økt pris for den enkelte familie.

Statstilskuddet til barnehagene skulle beholdes som et øremerket tilskudd inntil videre. Men det er «i den nåværende økonomiske situasjon» ikke ønskelig å gå inn for utbyggingsplikt, som Arbeiderpartiet hadde gått til valg på. Sannsynligvis ville de også kommet i mindretall hvis et slikt konkret forslag ble fremmet for Stortinget. Nå satset man heller på et nasjonalt utbyggingsprogram med kommunene som partnere, en opptrapping av statstilskuddet og en oppfordring til arbeidsgiverne, inklusive staten selv, om å bruke økonomiske tilskudd til drift av barnehager som personalpolitisk virkemiddel. Meldingen oppfordret videre kommunene både til økonomisk samarbeid og til felles planlegging med alle private aktører, dette måtte kommunene se i sammenheng med de utbyggingsplanene de i meldingen pålegges å sende inn til departementet i løpet av 1989. Målet er å komme opp i en utbygging på minst 10 000 nye plasser i året fram til tusenårsskiftet.

Meldingen ble først drøftet av Stortinget våren 1988. Stortingsbehandlingen ble udramatisk.²³⁰ SVs representant i Sosialkomiteen ble alene med sitt forslag om å lovfeste barns rett til en barnehageplass. KrF ba regjeringen om at det legges om til kontantstøtte i stedet for statstilskudd til barnehager for barn under tre år, SP var litt mer tvilende og ba bare regjeringen om å utrede ulike varianter av kontantstøtte.

6.4 Barnehagemarked og barnehagepris

Stortingsmeldingen inneholdt ingen spesielt fyldig drøfting av det punktet i Arbeiderpartiets program som satte opp barnehager til en pris som alle familier hadde råd til som mål. Meldingen var en tydelig invitasjon til private aktører av ulikt slag til å satse på barnehagesektoren. Driftkostnadene totalt i en ferdig utbygd sektor var på dette tidspunktet beregnet til ca. 13 mrd kroner.

²³⁰ Innst.S. nr. 157 (1987–88).

Et helt kapittel er viet arbeidsgivere som ble drøftet som en potensiell viktig bidragsyter til utbygging av sektoren gjennom aktivt å gå inn og bruke drift av eller tilskudd til drift av barnehageplasser som et personalpolitisk virkemiddel. Allerede da meldingen ble drøftet våren 1988 var arbeidsmarkedet gått fra overopphetet til en raskt økende arbeidsledighet, dette var kanskje en av grunnene til at arbeidsplassbarnehagen forble et beskjedent innslag i barnehageutbyggingen. Unntakene var sykehussektoren, og at kommunene brukte plass i egne barnehager for å rekruttere de personalgruppene de spesielt manglet.

Meldingen argumenterte for en raskere utbygging av sektoren hvis flere enn det offentlige bidro til finansiering og drift. Lokale foreninger, ideelle organisasjoner og foreldregrupper var allerede inne på sektoren, stort sett med kommunal økonomisk støtte i tillegg til statstilskuddet. Ingen av disse grupperingene satt på særlig store økonomiske ressurser som ble brukt på barnehagedriften, noen oversikt over deres bidrag fantes heller ikke. Det var rett og slett liten kunnskap om økonomien i barnehagedriften som helhet, ikke minst nettopp pga av det stor innslaget av privat barnehagedrift.

Kommunene støttet økonomien i de private barnehagene på svært mange ulike måter. Det var vanlig å dekke barnehagens underskudd for de mange barnehagene til ideelle organisasjoner, det var også vanlig at kommunen kjøpte et visst antall barnehageplasser til prioriterte barn på kommunal venteliste i de private barnehagene både for å skaffe barn som trengte det barnehageplass, og for å støtte opp om barnehagedriften. Kommunene stilte opp som garantister for lån og ga regulære driftstilskudd til mange av de private barnehagene. Mange kommuner stilte gratis eller billig lokaler til disposisjon. Det var også vanlig at kommunene så seg tjent med at de private barnehagene i kommunene fikk dele fellesgoder med kommunens egne barnehager, som for eksempel kurstilbud for personalet o.l. I noen tilfeller var kommunene så tungt inne i økonomien i de private barnehagene at de satte vilkår for den økonomiske støtten. Et slikt vilkår kunne være kommunale regler for opptak av barn. Men mange av de private barnehagene bestemte også opptaket selv.

Det ble aldri forutsatt noen kommunal økonomisk andel for at en barnehage skulle få statstilskudd. Systemet var at godkjenning etter barne-

hageloven ga en rett til statstilskuddet. Og hovedregelen var at eier hadde frihet til å bestemme opptaket og til å fastsette foreldrebetalingen. Når statstilskuddet nå økte i tråd med stortingsmeldingens signaler om en rask utbygging samtidig som etterspørselen vokste, skapte man i siste halvdel av åttitallet grunnlaget for kommersiell drift av barnehager.

Det fungerte for store barn – i denne sammenheng fra tre til seks år. For de minste som krevde dobbelt personale var driftsutgiftene så høye at det var vanskelig å drive barnehageplasser uten kommunalt eller annet økonomisk tilskudd. Regnestykket for en «storebarnsplass» så omtrent slik ut: 50 000 kroner i årlige driftsutgifter totalt per plass, statlig tilskudd var på ca. 20 000, da var det 30 000 igjen som måtte dekkes gjennom foreldrebetaling. Dette ga en månedspris på ca. 2 700 i måneden i 11 måneder av året, det tilsvarte omtrent den prisen mange private barnehager tok for en barnehageplass på den tiden.

Disse barnehagene var ikke bundet av kommunenes sosiale opptakskriterier og heller ikke politisk vedtatte ordninger i de ulike kommunene som friplasser, inntektsgradert betaling eller søskenmoderasjon. De kunne kreve samme pris for alle barn.²³¹ Ved å etablere seg der det fantes stor nok etterspørsel fra familier i barnehagekø med to fulle inntekter, kunne de så å si skumme fløten av den betalingsdyktige delen av familiene. Familiene fikk til gjengjeld anledning til å gå foran i forhold til den kommunale barnehagekøen hvor opptaket i større grad skjedde etter retningslinjer for behov.

Politikerne hadde som tidligere nevnt allerede under behandlingen av den forrige barnehagemeldingen på begynnelsen av åttitallet uttrykt bekymring for den økende prisen på en barnehageplass, og i begynnelsen av åttitallet ble det i noen år som en oppfølging av dette lagt inn en setning eller to om utviklingen av foreldrebetalingen i de årlige budsjettekstenene. Men flere år manglet opplysningene.

I barnehagestatistikken ble det imidlertid publisert en tabell over foreldrebetalingen hele tiåret som gir mer informasjon, selv om ikke disse opplysningene heller kan bli bedre enn grunnlagsmaterialet.²³² Spesielt på

²³¹ Noen private barnehager krevde også en høyere pris for barn under tre år.

²³² NOS 1980 til 1990 i Sosialstatistikk, fra 1985 egen publikasjon Barnehager og fritidshjem.

slutten av tiåret begynte det å bli en stor gruppe barnehager som ikke rapporterte betalingsstigningene på årsmeldingsskjemaet. Men både en meget høy alminnelig prisstigning i perioden og reelt økte barnehagepriser avspeiles i tabellene.

For 1980 og 1981 er den dyreste kategorien i tabellen «mer enn 500 kroner» måneden. Ti prosent hadde friplass, og flertallet betalte mellom 100 til 300 kroner. Dette gjelder for begge årene. Men mens det i 1980 bare var ni prosent som betalte mer enn 500 kroner, var denne andelen steget til 22 prosent året etter. Det tilsvarer ca. 1 500 kroner omregnet i 2007-kroner.²³³

Utover åttitallet måtte kategoriene i betalingstabellene endres en rekke ganger for å gi plass til prisøkningene. Fra 1986 av ble det utarbeidet egne tabeller for heltidsplassene. Det gjør det lettere å gi et mer entydig bilde av prisøkningen. Nå er den vanligste betalingen for en heltidsplass 1200 kroner per måned, tilsvarende 2 150 omregnet i 2007-kroner.²³⁴

Samme metode som brukt ovenfor på tallene for 1988 gir oss en barnehagepris for heldagsopphold rundt 2500 kroner som i 1990 har steget til 2900 kroner,²³⁵ mens altså bare et fåtall i 1980 hadde betalt tilsvarende 1500 kroner. Dette betyr at prisen for en heldags barnehageplass hadde steget til omkring det dobbelte i løpet av tiåret regnet i faste kroner.

Det var på åttitallet mye oppmerksomhet omkring de sterkt økende kommunale avgiftene på renovasjon og vann i kommunene. Dette var avgifter alle husholdninger måtte betale. Men i forhold til en gjennomsnittlig familieøkonomi på årsbasis dreier det seg om små beløp. Barnehagebetalingen og økningen den påførte en familie med to barn i barnehagealder, er i størrelsesorden 30 000 kroner (2007-kroner) i merutgifter per år hvis vi sammenlikner inngangen og utgangen av tiåret. Kanskje hadde den relative stillheten rundt

²³³ Prisen varierte med oppholdstiden som gjennomsnittlig var noe kortere enn i dag, men 40 prosent av barna gikk i heldagsbarnehage.

²³⁴ «Vanligste pris» er regnet ut etter følgende metode for disse årene: Det er tatt ut et vektet gjennomsnitt av de to betalingsintervallene som flest av familiene betaler. For alle årene dekker dette over 60 prosent av barna.

²³⁵ I hele perioden er det i statistikken ganske store uoppbyggittall slik at det nok er grunn til å tro at de private barnehagene med vanligvis høyere priser enn de kommunale ikke er inkludert, med andre ord at prisnivået i disse tabellene heller er for lavt enn for høyt.

dette å gjøre med at småbarnsforeldre er en status de fleste innehar en relativt kort periode, de færreste familiene hadde barn i barnehage både i 1980 og i 1990. Barnehageplass var dessuten et knapt gode de fleste var svært takknemlige for å få. Men at flere måtte velge bort barnehagen av økonomiske grunner i 1990 enn i 1980, er sannsynlig.

Den kommentaren barnehagemeldingen har til dette spørsmålet, finner vi på s. 19, der det står: «Det finnes en del barnehager i dag der foreldrene må betale alle utgifter utover statstilskuddet. En slik finansiering gir en foreldrebetaling som er urimelig høy. Dermed vil foreldregrupper med lav inntekt ikke kunne nyttiggjøre seg av slike tilbud. Departementet mener forutsetningen for å yte statstilskudd er at foreldrebetalingen holdes på et rimelig nivå.» Denne «meningen» fra departementets side ble ikke fulgt opp.

På åttitallet var det en langsomt økende tendens til at barnehagene var kommunale. Organisasjonene drev stort sett korttidsbarnehager. De hadde overlatt utbyggingen av heldagsbarnehagene til kommunene. Men med mulighetene for forretningsmessig barnehagedrift økte igjen innslaget av private barnehageplasser. Fra 1990 til 1993 økte andelen av barnehagebarna som gikk i privat barnehage fra 36 til 40 prosent. Der holdt prosenten seg fram til tusenårsskiftet. De private kommersielle drev stort sett 41 timer pluss tilbudet.

Barnehagemarkedet som vokste fram viste seg også i de statistikkopplysningene som gis om eierforhold i barnehagene.²³⁶ Nå er det slutt på kategorier som foreldrelag, borettslag, religiøse organisasjoner m.v. som barnehageeiere. Nå er kategoriene ulike økonomiske driftsformer som andelslag, stiftelse, enkeltpersoner, aksjeselskap osv. Sannsynligvis er det delvis de samme interessene som tidligere som står bak mange av tiltakene – det ble bare i økende grad lagt vekt på den økonomiske organiseringen av tiltaket når det ble registrert. Dette gjør det ikke mulig å skille ut de barnehagene som drives som ren forretningsvirksomhet.

En pekepinn kan være barnehager som driver uten kommunalt tilskudd eller avtale. Tallet på slike barnehager ble fordoblet fra 1986 til 1990. Dette dreide seg spesielt om to typer aktører, for det første private barnehager som

²³⁶ NOS 1980 til 1990 i Sosialstatistikk, fra 1985 egen publikasjon Barnehager og fritidshjem.

ble drevet som ren forretningsvirksomhet, og på den andre siden sammenlutninger av foreldre som drev barnehage først og fremst for å få et tilbud til egne barn. Det siste var ofte familiebarnehager som for å få budsjettet til å gå opp, drev med stor byråkratisk egeninnsats, pålagte assistenttimer/vikartimer i barnehagen for foreldrene og vedlikeholdsdugnader. Det ga familier med forholdsvis høy inntekt og god administrativ kompetanse og pågangsmot mulighet til å omgå den kommunale barnehagekøen. Disse barnehagene ble også ofte nedlagt når barna ble skolebarn eller fikk en plass i ordinær barnehage.

6.5 Arbeidstiden – 6-timersdagen blir arkivert

På 70-tallet reiste kvinnebevegelsen et krav om sekstimers normalarbeidsdag. Den skulle ta hensyn til at i et likestilt samfunn skulle alle voksne forsørge seg selv – et arbeid som ga nok inntekt til dette skulle gå sammen med en arbeidstid som også ga arbeidstakerne mulighet til å holde hjemmet sitt i stand og ta seg av eventuelle barn. Arbeidslivet skulle ikke stille krav til arbeidstakeren som førte til at denne måtte ha et «bakkemannskap hjemme» for å kunne leve opp til arbeidslivets forpliktelser og ellers ha et godt og fullverdig liv. Foreldre skulle dele på omsorgsoppgavene og ha fritid nok til å være sammen med barna sine – også i den perioden barna var små. Som omtalt i kapittel 2 førte dette til starten på en subsidiert barnehageutbygging som skulle nå det vanlige barn og den gjennomsnittlige familie, ikke bare eneforsørgere eller barn med spesielle behov. Barnehagen skulle bli et universelt tilbud.

Sekstimersdagen ble derimot fort et krav bare den ytterste venstresida sto på som annet enn en svært langsiktig visjon. Det praktisk politiske arbeidet ble et arbeid for at arbeidsgiverne skulle tilby ulike deltidsløsninger, bedre betingelser for de deltidsarbeidende og deltid i et videre spekter av yrker og på flere arbeidsplasser. Bakgrunnen for dette var ikke minst at arbeidsledigheten var lav, knapt over et par prosent i løpet av syttitallet, og det var mangel på arbeidskraft politikerne så for seg som framtidens problem – ikke arbeidsledighet. Det samme gjaldt langt på vei den vanlige arbeidstaker.

Allerede høsten 1978 ble det satt ned et offentlig utvalg der også partene i arbeidslivet var representert, som skulle utrede mulighetene for at

arbeidstakere som ønsket det i større grad skulle kunne velge mellom arbeid og fritid med det utrykkelige forbehold at det her dreide seg om en frihet som forutsatte nedgang i lønn. Utvalgets utredning resulterte i ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft 1983.²³⁷ Denne ga arbeidstakeren rett til redusert arbeidstid hvis sosiale, helsemessige eller andre vektige velferdsgrunner talte for det, og det ikke representerte store ulemper for arbeidsgiveren. En tvisteløsningsnemnd ble opprettet for å løse eventuelle konflikter mellom partene. Bestemmelsene om dette finnes nå i §10 i arbeidsmiljøloven. Reglene praktiseres slik at ulempene for arbeidsgiveren må være betydelige hvis ikke arbeidstakeren gis slik redusert arbeidstid for eksempel begrunnet i ønsket om tid til omsorg for barn.²³⁸

Utvalget kom i tillegg med anbefaling om at de grensene som fantes i en hel del avtaler mellom partene og i lovverk som utelukket deltidsarbeidende fra rettigheter og medvirkning på arbeidsplassen, burde samordnes slik at deltidsarbeidende med ukentlig arbeidstid over 15 timer ble gitt forholdsmessig de samme rettighetene som heltidsarbeidende. Tidligere hadde 20 timer per uke vært en hyppig brukt grense.

Mønsteret var den gang som nå at deltidsarbeid var svært vanlig i enkelte avgrensede yrker og sektorer – typiske kvinneyrker, og at det i større grad var arbeidsplassens/arbeidsgiverens behov som styrte tilbudene om slikt arbeid enn arbeidstakerens ønsker. Et mål med lovendringen var å søke å bryte dette mønsteret, slik at en deltidstilpasning lettere kunne brukes i alle yrker og i større grad tilpasses hvilken familiefase arbeidstakeren var i enn hvilket yrke vedkommende hadde valgt. Det må kunne oppsummeres i dag at dette ikke lyktes i særlig stor grad.

I Willoch-regjeringens familiemelding mente man at bestemmelsen var for lite kjent både blant arbeidstakere og arbeidsgivere. Det ble derfor foreslått å gjennomføre en informasjonskampanje om bestemmelsen i statlig regi, uten at dette ga særlige resultater.

På begynnelsen av åttitallet begynte arbeidsledigheten å øke, først ute, men deretter også i Norge. Det var krisestemning i store deler av Europa, og

²³⁷ NOU 1980:52 «Valg av arbeidstid».

²³⁸ «Småbarnsforeldres rettigheter» 2007 – publikasjonskode Q-0867 B.

det gamle kravet fra syttitallet om seks timers normalarbeidsdag fikk støtte igjen blant mange begrunnet med å dele på arbeidet. Dette var store politiske debatter i land som Tyskland og Frankrike. I Norge steg også arbeidsledigheten, men bare et par år fram til 1983/1984,²³⁹ for så å synke betydelig i forbindelse med juppetiden som ga et svært stramt arbeidsmarked i noen hektiske år før åttitallets krise også nådde Norge. Konsekvensen ble en stigende arbeidsledighet som på det meste kom opp i ca. seks prosent (1993).²⁴⁰

Willoch-regjeringen satte ned utvalg som skulle vurdere ulike arbeidstidsreformer våren 1984. Dette utvalget skulle ikke fremme forslag om arbeidstidsreformer, siden dette var «problematisk å gjennomføre med den nåværende ubalansen i norsk økonomi» som det het i mandatet.²⁴¹ Utvalget skulle få fram et bredt faglig materiale som kunne bidra til å klargjøre konsekvensene av ulike reformer, og hvilke valg man sto overfor i politikken. Utvalget ga regjeringen et pusterom til etter valget når det gjaldt de mange og til dels motstridende kravene om arbeidstidsreformer. Utvalget ble gitt forholdsmessig rikelig med utredningsmidler og leverte et materiale med perspektiver fram til år 2000. Innstillingen ble avgitt til regjeringen Brundtland 2 våren 1987.

I Norge hadde man i 1981 fått en ny ferielov, og i den forbindelse hadde arbeidstakerne fått en ekstra feriedag – «Grodagen» – som etter intensjonene var begynnelsen på den femte ferieuka som skulle gjennomføres i to omganger. Et krav om 37,5 timers normalarbeidsuke for alle lå inne fra fagbevegelsen. Dette ble fremmet som et likhetskrav, de aller fleste arbeidstakere, blant annet hele offentlig sektor og funksjonærgruppene i privat virksomhet, hadde dette allerede.²⁴² Normalarbeidsuke på 37,5 timer ble gjennomført 1.1.1987 før arbeidstidsutvalgets avsluttet arbeidet. Norge hadde også på dette tidspunktet den høyeste yrkesaktiviteten blant alle landene i Vest-Europa for aldersgruppen 60 til 69 år. Pensjonsalderen var på 67 år,

²³⁹ Litt over tre prosent, SSBs historiske statistikk.

²⁴⁰ Arbeidskraftundersøkelsene, SSB.

²⁴¹ NOU 1987:9 «Arbeidstidsreformer».

²⁴² Yngve Hågensen «Gjør din plikt, krev din rett!» (2004) gir en framstilling av fagbevegelsens arbeid med arbeidstidsreformer på åttitallet.

men så mye som en tredjedel av arbeidstakerne mellom 65 og 67 år var uførepensjonerte.

Likestilling og småbarnsomsorg nevnes da også bare som ett av de tolv sakskompleksene som utvalget ble bedt om å belyse i sammenheng med arbeidstidsreformer.

I forbindelse med begge arbeidstidsutredningene ble det presentert mye utredningsmateriale om deltidsarbeid med hovedvekt på tall fra hhv 1978 og 1985.²⁴³ I 1972 arbeidet om lag 17 prosent av arbeidstakerne deltid. I 1978 var det rundt 440 000 deltidsarbeidende av i alt 1,9 mill sysselsatte, det gir en prosentandel på 25. 34 prosent av disse igjen hadde kort deltid – under 15 timer arbeid per uke. Bare fem prosent av sysselsatte menn var deltidsarbeidende mot 51 prosent av de sysselsatte kvinnene, prosenten deltidsarbeidende menn var forholdsvis stabil over lang tid. Deltidsarbeid var mest utbredt på lave stillingsnivåer, og i sektorene offentlig, sosial og privat tjenesteyting, varehandel, hotell og restaurant.

I 1985 var deltidsprosenten allerede langsomt på vei nedover igjen, nå gjaldt dette 23 prosent av arbeidstakerne. Det var kvinnene som i første omgang gikk ut på arbeidsmarkedet på deltid, men som nå etter hvert i økende grad begynte i heltidsarbeid. Begge utredningene hadde også data om når på døgnet folk arbeidet. Mange av de deltidsarbeidende mødrene arbeidet natt, kveld og ettermiddag.

Arbeidstidsutvalget gjennomførte også en større undersøkelse om folks holdninger til ulike arbeidstidsreformer. Lavere pensjonsalder – enten for dem som ønsket det eller for alle – var de to reformene som fikk støtte av flest. De andre alternativene – kortere normalarbeidsuke, lengre ferie eller lengre fødselspermisjon,²⁴⁴ fikk langt mindre oppslutning. Prioriteringen mellom de ulike arbeidstidsforkortelsene var sterkt preget av svarernes livsfase, delvis også av kjønn. Befolkningen delte seg også omtrent på midten når det gjaldt å prioritere mellom redusert arbeidstid eller høyere lønn. Generelt var det stor interesse for mer varierte arbeidstider og bedre

²⁴³ For 1978 Jorun Berg Slagnes i samarbeid med SSB, i 1985 ga arbeidskraftsundersøkelsene et rikelig materiale som en rekke forskere i SSB hadde kombinert med annet datatilfang og analysert.

²⁴⁴ I undersøkelsen forøvrig kalt svangerskapspermisjon.

avspaseringsmuligheter, det man kan kalle fleksibilitet. Det viste seg imidlertid at ikke alle brukte den fleksibiliteten de allerede hadde til å foreta valg i den retning de i undersøkelsen sa at de ønsket. Mange foreldre rapporterte for eksempel at de ønsket seg kortere arbeidstid, og at de hadde mulighet til å velge dette i sitt arbeid. Hvorfor de ikke realiserte dette ønsket, ble det ikke spurt om.

Gjennom makroøkonomiske beregninger så utvalget også på arbeidskraftskonsekvensene av ulike nedkortinger. Forutsetningen var at arbeidskrafttilgangen totalt sett ville øke fra beregningsåret 1984 til år 2000 med 15 prosent i totalt antall timeverk. Reduksjonen i antall timeverk som følge av de ulike reformene som ble nærmere spesifisert ble så beregnet, og det viste seg at det var bare 6-timersdagen for alle som spiste opp hele den beregnede økningen. Utvidelsene av fødselspermisjonen som ble gjennomført i årene etter utvalgets innstilling, skulle for eksempel – hvis deres forutsetninger var korrekte – bare ha ført til at vi brukte opp 2 av de 15 prosentene økt arbeidskraftstilgang fram til år 2000. Resten ble sannsynligvis tatt ut i velstandsøkning og tidligere pensjonering for store grupper.

Utredningen understreket i sine konklusjoner at det var politiske valg en sto overfor i arbeidstidspolitikken. Samtidig kan den sies å være det endelig nederlaget for 6-timersdagen.

Programformuleringene til de to store partiene på arbeidstid for valgperioden 1989 til 1993 er forbausende like. Her er det snakk om å legge til rette for fleksibilitet som seiler opp som et nytt positivt ladet ord i politikken. Avtalefestet pensjon kom allerede i 1988, men da i første omgang som en forhandlet rettighet som til å begynne med gjaldt et begrenset antall arbeidstakere.

6.6 Hvem skal passe meg da? III Mannsrollen

Mange mente det var opplagt at fedrene var den omsorgsressursen for småbarna som var den nærmeste, beste og samfunnsøkonomisk billigste. Siden 1977 hadde de hatt rett til betalt og ubetalt permisjon i forbindelse med at de ble fedre. I løpet av syttitallet hadde de fått kortere arbeidsdag i gjennomsnitt, tidsnyttigundersøkelsene viste at de var på vei til å bruke mer

tid sammen med småbarna sine, og et økende antall hadde ektefeller som brukte stadig mer tid til å bidra til familiens samlede forsørgelse.²⁴⁵

Fedre flest var imidlertid nesten fraværende som pressgruppe for å fremme krav på området. Bak alle «kvinnekrav» var det fremdeles på denne tiden et stort og velorganisert press som delvis gikk på tvers av partilinjene.

Det fantes ikke tilgjengelig statistikk på hvor mange fedre som tok de to ukene med permisjon ved en fødsel i familien. Et inntrykk var at de moderne pappaene tok ut fri for å være tilstede under fødselen, og det var også i stor utstrekning de som tok seg av eldre søsken og hentet mor fra klinikken. Men om de også tok fri for å avlaste mor i den første barseltiden og å lære seg bleieskift, vet vi mindre om. Det var vel en utbredt forståelse at de tok de dagene fri som måtte til og naturligvis med minst mulig økonomisk tap – ferie, velferdspermisjon, noen hadde også forhandlet seg fram til lønn under omsorgspermisjonen på avtalenivå. Men samtidig var det også et inntrykk at de ofte ikke så behovet for å ta ut fulle to uker. Svenskene hadde en slik permisjonsrett med økonomisk godtgjøring gjennom sin foreldrepengeordning og derfor også bedre oversikt over uttaket, og deres erfaringer kan tyde på at mange svenske fedre i hvert fall på denne tiden ikke så behovet for å ta ut to fulle uker.

Det var også svært få som benyttet den retten de hadde til å ta deler av den lønnete fødselspermisjonen i stedet for mor. De mest optimistiske så på dette som et spørsmål om litt tid og arbeid med holdningsendringer, og ikke minst noe som ville bedre seg av seg selv når den samlede permisjonstiden økte. Det skulle imidlertid vise seg at dette ikke gikk av seg selv.

Det moderne likestilte familielivet som var målet, var på mange måter et krevende mål å leve opp til for mange av barnefamiliene.

Det ble besluttet å opprette et mannsrolleutvalg. Som så mange ganger før kom ideen fra Sverige. De hadde hatt lengre lønnet foreldrepermisjon enn Norge i flere år, og hadde erfaring for at likestilling i uttaket mellom kjønnene ikke kom av seg sjøl. Lederen for det svenske mannsrolleutvalget var en karismatisk mann som kunne få de fleste til å tro at et mannsrolle-

²⁴⁵ Langsether og Lømo: «Bedre tid?» NOVA Rapport 10/97.

utvalg var en usedvanlig god ide.²⁴⁶ Altså ble et norsk mannsrolleutvalg oppnevnt i august 1986. I følge mandatet skulle det sette fokus på menns rolle i familien. Det ble videre i mandatet hevdet at forskning viser at kvinnene tar initiativet i de fleste av skilsmissene, og at menns innsats i husholdsarbeidet er uavhengig av hvor mye kvinnene arbeider utenfor hjemmet. Utvalget ble oppnevnt med bare 30 prosent kvinner, departementet avvek fra regelen om 40 prosents representasjon fra begge kjønn i offentlige utvalg for anledningen. Jens Stoltenberg, på det tidspunktet leder av AUF, ble oppnevnt som leder av utvalget.

Utvalgets mandat var ikke en tradisjonell utredning, men:

- Å skape debatt og økt bevissthet omkring temaet i den alminnelige samfunnsdebatt.
- Å vurdere betydningen av og foreslå opplegg for mulige holdningsskapende tiltak.
- Å være idégruppe for konkrete reformforslag.

Utvalget ble sittende i over fire år for å gi dem tid til denne typen oppgave. Det ble lagt vekt på å oppnevne medlemmer som kunne fremme den samfunnsdebatten de var forventet å bidra til – enten ved sin profesjonelle bakgrunn slik som Arne Wam,²⁴⁷ eller fordi de allerede hadde en viss kjendistatus som «tøff» mann – som skuespilleren Helge Jordal fra Bergen. Men det ble også sørget for at partene i arbeidslivet var representert på tradisjonelt vis, likeledes ulike politiske retninger. Samtidig fikk forvaltningen erfare at det å holde et utvalg i drift i over fire år bød på utfordringer. Det ble mange personskifter, utvalget hadde hele tre ledere og fire ulike sekretærer i løpet av disse årene, mange av de menige medlemmene måtte også få avløsning i løpet av perioden. Utvalget hadde problemer med kontinuiteten i arbeidet.

I sluttrapporten som kom som en offentlig utredning, vurderte utvalget sin egen evne til å skape debatt som vellykket.²⁴⁸ De produserte seks delrapporter som ble sendt på høringer og presentert gjennom en til dels

²⁴⁶ Lars Jalmert.

²⁴⁷ Arne Wam arbeidet i NRK, og var også i en periode utvalgets leder.

²⁴⁸ NOU 1991: 3 Mannsrolleutvalgets sluttrapport.

omfattende foredrags- og debattvirksomhet fra utvalgets side. De fikk også gjennomført en undersøkelse om holdninger til likestilling som ble publisert i bokform.²⁴⁹ Målet var slik utvalget tolket det «å få et maskulint preg» inn i likestillingsdebatten, og det viste seg i hvert fall å være en vinkling mediene fant var nyere og mer interessant enn den tradisjonelle likestillingsvinklingen som hadde begynt å gå litt av moten.

Idélisten i sluttrapporten viser at utvalget tok opp et videre spekter av reformforslag enn det de direkte var invitert til. De grupperte forslagene sine under overskriftene: menn og omsorg, menn og vold, menn og skilsmisse. Når det gjaldt menn og omsorg, var forslagene konsentrert om at fedrene skulle gis større muligheter til å komme tidlig inn i omsorgen som fedre. Forslagene må sies i stor grad å falle sammen med de hovedlinjene i reformene på dette feltet som ble offisiell politikk. Når det gjaldt skilsmisse, var de opptatt av bedre rådgivning når det gjelder barnefordeling og samvær, på dette området ble også både tilbud og praksis betydelig forbedret, ikke minst gjennom den obligatoriske meklingen som kom fra 1993 med ny ekteskapslov.²⁵⁰ Bidragsreformen som ble vedtatt i 2001 bygger også på noen av de samme tankene om et mer likestilt foreldreskap som mannsrolleutvalget var opptatt av.

Forslagene som ikke har fått gjennomslag, var tiltak som kom til å koste på de offentlige budsjettene: Mannsrolleutvalget ønsket å oppheve taket på 6 G for utbetaling av full lønn i foreldrepermisjonstida, de ville ha skattefradrag for reiseutgifter i forbindelse med samvær med barn, og at fars to ukers omsorgspermisjon ved fødselen skulle være med lønnskompensasjon. Ingen av disse forslagene er fulgt opp i dag nesten tjue år etter. De tydeliggjør at omsorg/samvær med far ikke er like billig som omsorg/samvær med mor, dette representerer den dag i dag et problem i en familiepolitikk som vil likestille foreldrene.

Utvalgets forsøk på å få kjønnene opp av skyttergravene når det gjaldt den seksualiserte volden, fortjener å kalles framtidsrettet uten at det fikk de helt store følgene i realisert politikk i første omgang.

²⁴⁹ Øystein Gullvåg Holter: «Menn» Aschehoug 1989.

²⁵⁰ Det vises til kapittel 8.4.

I tillegg ville de sette i gang en debatt om obligatorisk samfunnstjeneste for begge kjønn som et alternativ til verneplikten bare for menn. På dette tidspunktet ble det raskt færre av hvert årskull som gjennomførte verneplikt, noe som naturlig nok førte til en debatt om det var rimelig at noen brukte lang tid på en slik tjeneste som de følte de fikk svært lite igjen for, mens større og større deler av årskullene unge menn slapp tjenesten. I forhold til målene for forsvarspolitikken var det delvis unødvendig og dessuten dyrt med de store kullene rekrutter man hadde disse årene. I utvalgets variant av samfunnstjeneste skulle forsvar bare være en del av tjenesten, omsorgstjeneste og eventuelt andre samfunnsnyttige tjenester skulle også organiseres som et tilbud til hele årskullet nittenåringer. Både gutter og jenter skulle inn i den samme tjenesten og naturligvis dele på alle typer oppgaver.

Denne debatten kom knapt i gang før forslaget ble lagt dødt av samtlige politiske partier som helt uaktuelt.

Mannsrolleutvalget førte ikke til noen varige større endringer i hvem som diskuterte likestilling og hvordan. Menn organiserte seg som fedre bare på ett område, og det var i rollen som skilte fedre. «Foreningen to Foreldre» ble stiftet i 1985, i lang tid har også en organisasjon kalt Arbeidsgruppe far eksistert på departementets høringslister. Foreningen to Foreldre har spesielt vært opptatt av tiltak for å fremme god kontakt mellom barn og fedre som ikke bor sammen med dem. De tilbyr også hjelp til foreldre som har det vanskelig etter en skilsmisse. I utgangspunktet er de en forening for både mødre og fedre med et samlivsbrudd bak seg, men det er spesielt samværsfedre som er organisert i foreningen, og som derfor står i fokus i foreningens arbeid.

6.7 Husstandsfellesskap

Stortingets behandling av familiemeldingen hadde ført til at den nye borgerlige regjeringen høsten 1985 satt med et forslag fra Stortinget om å sette ned et offentlig utvalg som skulle utrede homofiles stilling og eventuelle lovregler for registrerte homofile samliv. Det var en vanskelig sak for en regjering som hadde Kristelig Folkeparti som en av de tre samarbeidspart-

nerne.²⁵¹ Det kompromisset regjeringspartiene kom fram til, var å oppnevne det såkalte «husstandsfellesskapsutvalget» høsten 1985. Det fikk i mandat «å vurdere nærmere enkeltspørsmål vedrørende rettssikkerhet og sosial trygghet for husstandsfellesskap mellom voksne.» Videre skulle utvalget komme med forslag til eventuelle endringer i regelverket «der parter i et slikt husstandsfellesskap kan komme urimelig ut.»

Inge Lønning ble oppnevnt som leder av utvalget. Han var på det tidspunktet rektor ved universitetet i Oslo og med hans bakgrunn som teolog hadde han en solid verdiforankring i kristendommen.²⁵² Da utvalget avga innstilling i form av NOU 1988:12 Husstandsfellesskap i april 1988, var den borgerlige regjeringen for lengst avløst av en mindretallsregjering fra Arbeiderpartiet – Brundtland 2.

Mens husholdning er et greit og kjent begrep i dagligtalen, bruker utvalget noen sider av utredningen på å tolke begrepet «husstand» som mandatet henviser til. Etter å ha vist til ekteskapsutvalgets to utredninger med forslag til ny ekteskapslov som nettopp var avgitt og den særskilte utredningen om samliv uten vigsel fra 1980 som ikke hadde ført til spesielt store endringer i lovgivningen,²⁵³ falt de ned på at det var mer varige husstandsfellesskap som ikke var regulert gjennom ekteskapslovgivningen som var utvalgets tema. Etter en større diskusjon delte utvalget seg i et flertall og et mindretall, hvor flertallet henstilte til regjeringen å følge opp stortingsflertallets henstilling om at regjeringen burde oppnevne et utvalg som kunne vurdere regulering av homofiles rettigheter når de ønsket å inngå et forpliktende samliv. Mindretallet – inklusive formannen – var derimot mot en lovregulering for homofile som ønsket å inngå «forpliktende samliv», men mente en regulering av husstandsfellesskap «uansett partenes bakgrunn for å velge å bo i slike fellesskap» kunne være nyttig og representerte det mandatet utvalget hadde fått av regjeringen. Dessuten kunne man høste erfaringer med en lov som ikke skilte mellom ulike undergrupper basert på bakgrunnen for

²⁵¹ De borgerlige var i denne sammenheng Høyre, KrF og Senterpartiet, Venstre var ikke representert på Stortinget i denne perioden.

²⁵² Det var først i 1997 Lønning kom inn på Stortinget som representant for Høyre.

²⁵³ NOU 1986:2 og NOU 1987:30 Innstilling til ny ekteskapslov del I og del II.

de inngåtte husstandsfellesskapene før man eventuelt så nøyere på de enkelte undergruppene. Og slik ble det.

En særlig kvalitet ved denne utredningen er det vi kan lære om sammensetningen av norske husholdninger. Byråets statistikk var på dette tidspunktet fremdeles karakterisert av at sivilstand var det ordnende prinsippet for inndeling av husholdninger, for eksempel i flerfamiliehusholdninger og enfamiliehusholdninger. Husstandsfellesskapsutvalget får utført to egne kartlegginger – en ny innsamling av data etter modell fra den undersøkelsen som ble gjennomført på bestilling fra Justisdepartementet i 1976 til bruk i arbeidet til ekte-skapslovutvalget om samboere,²⁵⁴ og en egen analyse av boforholdsundersøkelsene fra henholdsvis 1973 og 1981 for å kartlegge utviklingen i husholdnings sammensetningen til alle personer i Norge over 20 år.²⁵⁵

Det første av disse datasettene anslo at omkring 290 000 personer levde som ugift samboende i 1986 mot 110 000 i 1976. Dette tilsvarte ni prosent av de spurte i 1986, mot knappe fire prosent ti år tidligere. Gjennomgangen av husholdningssituasjonen for alle personer over 20 år som prøvde å identifisere de personene som i tillegg til samboerne kunne trenge en eventuell husstandsfellesskapslov, basert på at de bodde sammen med andre voksne i felles bolig og med felles husholdning, var atskillig mer komplisert. Den anslo at ti prosent av befolkningen over 20 år bodde i slike husstandsfellesskap – en litt lavere andel av den voksne befolkningen i 1981 enn i 1973.

Det er spesielt de som bor helt alene det har blitt flere av i disse årene, mens det har blitt færre av gruppen «inneboende hos ektepar/samboere» og altså de som bor sammen med andre voksne uten at det er basert på et identifiserbart parforhold. Bedre økonomi, mindre bolignød og flere aleneboende eldre er nok forklaringene på dette.

Det store flertallet av flerpersonehusholdningene som ikke er parbaserte er husholdningsfellesskap mellom slektninger. Søsken bor sammen, spesielt eldre søsken på landsbygda viser analysen. Mødre – og fedre også, om enn langt færre – bor sammen med barna sine, barn over 20 år blir boende noen år sammen med en av foreldrene. Ca. 30 000 personer i 1981 bor i det som i analysen kalles for «vennehusholdninger», det vil si at husholdningsmedlem-

²⁵⁴ Gjennomført av Norges Markedsdata.

²⁵⁵ Gjennomført av sosiologen Dagfinn Aas og trykt som vedlegg 3 til NOUen.

mene ikke har noen kjent nær slektskapsforbindelse eller en par-relasjon til andre i husholdningen. De fleste av disse husholdningene består bare av to personer, og det er en svak tendens til at det blir flere av disse dess eldre personene er og en svak tendens til at flere kvinner enn menn bor i slike husholdninger.

Utvalget fremmet et forslag om en egen lov om husstandsfellesskap som skulle regulere adgangen til felles bolig ved oppløsning av slike fellesskap, enten ved død eller hvis det oppstår konflikt mellom partene. Lovforslaget var utformet slik at det var uvesentlig hva som var bakgrunnen for at personene hadde valgt på relativt varig basis å inngå i en felles husholdning, lovforslaget avgrenset dette til personer som hadde bodd sammen i minimum to år eller hadde felles barn. Slik ville husstandsmedlemmer kunne få fortrinnsrett til et felles hjem framfor arvinger. Et forslag til endring av husleieloven skulle gi samme rett der det er snakk om et leieforhold til en tidligere felles bolig. De foreslo ingen endring i arveloven, men at etterlatte husstandsmedlemmer bare skal betale arveavgift på linje med den lavere satsen som gjelder for barn. Med dette mente utvalgets mindretall at man ikke lenger så noe behov for en egen lovregulering av homofile parforhold.

Utvalget viste også til de mange gjennomgangene som viste at det fremdeles eksisterte flere trygdemessige og skattemessige forskjeller mellom ugifte samboere med barn og ektepar, og mente det var grunnlag for å gå gjennom disse på nytt. Flertallet ville likestille disse to gruppene skattemessig. Dette betydde rett til skattekasse 2 for samboere med felles barn og bare én inntekt og rett til foreldrefradrag for pass og stell av barn – det siste var en formalisering av det som allerede da var skattepraksis. Skattekasse 2 for samboere ble anslått til å redusere skatteinntektene med ca. 90 mill 1988-kroner i året. På de tjue årene som er gått siden har skattekasse 2 tapt økonomisk i betydning for familiene, men forslaget om en likestilling mellom samboere og ektepar på dette området er stadig vekk ikke realisert (2010).

Loven om husstandsfellesskap ble fremmet våren 1991 sammen med ekteskapsloven og vedtatt i juni 1991, den trådte i kraft 1. oktober 1991. Lovens ordlyd er den samme som utvalget foreslo. Loven administreres av Justisdepartementet.

6.8 Barnebidrag

Barnelovutvalgets innstilling som la grunnlaget for en felles barnelov i 1981, drøftet også bestemmelsene om bidragsplikten til den av foreldrene som ikke bodde sammen med barnet.²⁵⁶ Disse var også ulike i de to barnelovene vi hadde hatt inntil da. Når barn var født utenom ekteskap, ble bidraget fastsatt administrativt, og det var fastsatt en minstesats for størrelsen på bidraget. Den svarte til det beløpet som ble utbetalt som bidragsforskott etter forskotteringsloven og var en størrelse som ble indeksregulert.²⁵⁷ For barn født i ekteskap kunne bidraget avtales mellom foreldre, eller hvis de ikke ble enige, enten administrativt eller ved dom. Ifølge barnelovutvalget hadde det vist seg at minstesatsen i praksis var veiledende også for bidrag til barn født i ekteskap.

Etter en prinsipiell drøfting for og imot faller utvalget ned på et forslag til en felles bidragsbestemmelse i den nye loven som betyr administrativ fastsettelse som hovedregel hvis foreldrene ikke ønsker eller klarer å avtale dette seg i mellom. Utvalget drøftet også om man burde ha veiledende retningslinjer for bidragets størrelse, men mente at det var viktig at dette ble fastsatt individuelt og etter skjønn i den enkelte sak.²⁵⁸ Den nye felles barneloven inneholdt derfor ikke veiledende retningslinjer, utredningen kan imidlertid leses som en viss prinsipiell, men forholdsvis generell veiledning hvor det legges vekt på foreldrenes økonomiske evne, skjønnsmessig vurdering og barnas eventuelle tilvante standard, når bidraget skal fastsettes. Men det sies også at bidrag må innkreves «lempelig» der bidragspliktige har liten evne til å betale. Det refereres konkret til for eksempel unge bidragspliktige under utdanning.

Det barnelovutvalget ikke drøftet var at antallet barnebidragsaker hadde økt nesten eksplosivt i løpet av syttitallet, og at dette, sammen med mangelen på klare retningslinjer og kravet til skjønnsmessige avgjørelser i

²⁵⁶ NOU 1977:35, se kap.3.6 foran.

²⁵⁷ Lov om forskuttering av oppforstringsbidrag var opprinnelig fra 1957, og ble modernisert og revidert i 1989 og ble til Lov om bidragsforskott (forskotteringsloven).

²⁵⁸ NOU 1977:35, kap.13.

hver enkelt sak førte til det tok rundt et år å få fastsatt et bidrag.²⁵⁹ Kravene til varsling av partene og klageadgang hadde gjort kvaliteten på avgjørelsene og rettssikkerheten for den enkelte større enn tidligere, men bidro også til å øke saksbehandlingstiden. Dette betydde at så å si alle barnefamiliene der partene skilte lag, hadde behov for forskudd fra det offentlige i en periode.

Dette var noe av bakgrunnen for at Fløisandutvalget ble satt ned i november 1980.²⁶⁰ I 1976 hadde forskottering av bidrag blitt overført fra kommunene til staten og inngikk i Folketrygdens budsjett. Hvert år på slutten av syttitallet ble derfor Stortinget konfrontert med stadig økende utlegg til forskottering, mens beløpene som ble innkrevd fra de bidragspliktige ikke klarte å holde følge. Det var også en utstrakt bruk av unntaksbestemmelsene som førte til at det ble fastsatt lavere bidrag enn minstebidraget, og altså et stadig større beløp hvor det offentlige ikke hadde mulighet til å kreve refusjon. Da justiskomiteen i Stortinget behandlet noen mindre lovendringer i forskotteringsloven og innkrevingsloven i sesjonen 1979–1980 sendte de en anmodning til departementet om at det måtte bli foretatt en utredning med det formålet å få større effektivitet i innkrevingsarbeidet. De ba samtidig departementet å arbeide videre med spørsmålet om hvem som skulle ha ansvaret for innkrevingen, bidragsfogdene ble ansett som svært lite effektive innkrevdere.

Selve organiseringen av arbeidet med bidrag og innkreving var ulikt rundt om i landet, og med et delt ansvar mellom Sosialdepartementet og Justisdepartementet på sentralt hold. Det fantes for eksempel til sammen 404 bidragsfogder i landet som helhet, som sto for det konkrete bidragsarbeidet i form av saksbehandlingen før fastsettelse og for innkrevingen. Noen var kommunale og noen statlige. «Bidragsfogden» kunne være alt fra en av oppgavene til lensmannen i en landkommune til bidragsfogden i Oslo som var en stor egen etat. Det var absolutt et behov for å se på organiseringen som helhet, og det ble satt ned et utvalg med kompetanse på organisatoriske løsninger, administrative og regnskapstekniske spørsmål. Utvalget fikk allikevel våren 1981 utvidet mandatet til også å vurdere nye regler for fastsetting av

²⁵⁹ NOU 1982:14 Fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag.

²⁶⁰ Op.cit. Fløisand var lederen av utvalget. Han var også leder av Rasjonaliseringsdirektoratet, forløperen til det som senere ble Statskonsult.

barnebidrag, det var spesielt mer faste regler man mente kunne bidra positivt til effektivisering. Utvalget ble ikke supplert for å bøte på eventuell mangelfull kompetanse i forhold til temaet familieøkonomi.

Utvalgets flertallsforslag var enkelt og greit at barnebidraget skulle utmåles som en prosentandel av bidragspliktiges bruttoinntekt. For å ta hensyn til at bidraget skulle utmåles etter økonomisk evne foreslo de en varierende proSENTSATS etter bidragspliktiges forsørgelsesansvar for barn – slik at ved ett barn skulle proSENTEN settes til 12 prosent, to barn 20 prosent, tre barn 26 prosent og fire og flere barn 30 prosent. Utvalget mente med disse prosentene å ha tatt utgangspunkt i det gjennomsnittlige bidragsnivået som var praksis på dette tidspunktet. De argumenterte med at dette skjematisk forslaget ga partene forutsigbarhet, likt bidragsnivå landet over – det hadde vært en del politisk oppmerksomhet rundt store forskjeller i bidragsnivået i ulike deler av landet, og la grunnlag for at partene kunne ordne opp selv ved avtale og dermed avlaste det offentlige. De ville også begrense adgangen til å få bidraget endret til en gang om året for å lette det administrative arbeidet. Alle barn som bidragspliktige hadde forsørgeransvar for skulle telle med i prosentfastsettelsen, også barn bidragspliktige bodde sammen med, og bidraget deles likt mellom disse.²⁶¹ For lønsmottakere foreslo de at beløpene skulle kreves inn sammen med skattetrekket. Dette ville med et slag heve innkrevingsproSENTEN fra rundt 50 prosent til ca. 98 prosent, som de refererte til som den andelen av pålagt skatt som man klarte å få krevd inn.

Justisdepartementet valgte å iverksette prosentfastsettelse som en prøveordning i to fylker – i Vest-Agder fra 1984 og i Møre og Romsdal fra 1985.

Våren 1988 ble det fremmet en proposisjon med endringer i barneloven i to separate deler, del A tok for seg samvær mv. og del B fremmet et forslag om prosentfastsettelse av barnebidrag som hovedregel.²⁶² I del A foreslo man nå rett til samvær for den andre forelderen også i de tilfellene foreldrene ikke hadde bodd sammen før fødselen, dette var i tråd med Barnelovutvalgets opprinnelige forslag som det den gangen ble knyttet så mange betenkeligheter til at departementet hadde valgt ikke å følge det opp som forslag som

²⁶¹ Dette ga det litt ulogiske resultatet at et bidragsbarn som fikk to små halvsøsken, fikk bidraget redusert fra 12 prosent av forelderens inntekt til 8,67 prosent.

²⁶² Ot.prp. nr. 44 (1987–1988).

ble lagt fram for Stortinget. Nå var det stor enighet om at dette var et modent forslag. Komiteen hadde også gjerne sett en oppfølging av felles foreldreansvar som utgangspunkt for disse foreldrene, men det ble ikke tatt opp av Justisdepartementet i denne omgangen.²⁶³

Del B slo fast at erfaringene fra prøvefylkene med prosentfastsettelse av bidragene var en administrativ suksesshistorie. Kombinert med et forslag om bidragsfogden som den som fastsatte bidraget med fylkesmannen som klageinstans, mens departementet skulle slippe disse klagene, ble det vist til at saksbehandlingstiden var halvert, og klagefrekvensen hadde sunket. Prøveordningen ble også evaluert underveis fra brukernes perspektiv.²⁶⁴ Resultatet av denne evalueringen var ikke lette å tolke. Svakt flere mente prosentregelen fungerte «godt nok» i prøvefylkene enn i kontrollutvalget fra andre deler av landet. Ellers viste brukerundersøkelsen at bidragsmottakerne var noe mer fornøyd med bidragsutmålingen rent generelt enn bidragspliktige uansett om fastsetting skjedde etter prosentregelen eller etter de gamle skjønnsreglene. Bortimot 60 prosent av de bidragspliktige var misnøydde uansett regelverk. Svært mange av brukerne svarte at de ikke visste nok til å velge mellom de to ulike regelverkene da de ble bedt om det.

Fra 1989 ble prosentfastsetting gjort gjeldende for hele landet, men med en justering av prosentsatsene, slik at satsen for ett barn ble satt ned fra 12 til 11 prosent og satsene for flere barn alle ble nedjustert med én prosent. Begrunnelsen i proposisjonen var at grundigere undersøkelser hadde vist at det var dette som var det reelle barnebidragsnivået i landet som helhet.

En medvirkende årsak kan også ha vært at mens de unge fattige enslige mødrene i flere år hadde vært gjenstand for sosialpolitisk engasjerte presseoppslag, kom nå de fattige bidragspliktige på banen. De hadde skaffet seg dataverktøy og møtte opp i departement, stortingskomité og mediene med sine budsjetter og regnskaper som viste at det ikke var lett å leve på en alminnelig lønn med bidragsplikt til flere barn på slutten av åttitallet.

Innkrevning sammen med skattetrekket ble derimot ikke realisert i tråd med utvalgets forslag. Den sjokkerende høye bidragsgjelden har fortsatt med

²⁶³ Innst. O nr. 23 (1988–1989).

²⁶⁴ Olaf Foss: «Evaluering av prøveprosjekt for bidragsfastsettelse.» Foreløpig rapport 1987, NIBR.

jevne mellomrom å versere som mediesak, siden den første gang dukket opp på sekstitallet.

6.9 Omsorgskjeden for barna – langtidsprogrammet for perioden 1989 til 1993

Kvinneregjeringen utformet som vanlig et langtidsprogram for den kommende valgperioden. Dette langtidsprogrammet ble fremmet for Stortinget som stortingsmelding nr. 4 (1988–1989) i mars 1989. Også i dette dokumentet «trekker man opp linjene fram til tusenårsskiftet».

Her ble det for første gang i langtidsprogramsammenheng utarbeidet et samlet kapittel om barneomsorgen for spedbarna, småbarna og de yngste skolebarna i et samfunn der begge foreldrene er yrkesaktive. Kapitlet het «Et bedre oppvekstmiljø». I innledningen står det: «Den familiepolitiske satsingen for å gi barneomsorgen bedre betingelser er en hovedoppgave for Regjeringen i 1990-årene.»²⁶⁵

Noen premisser skisseres i innledningen: Det er en offentlig oppgave å legge til rette for god familieomsorg for barna, tilbudene som skal supplere familieomsorgen skal bidra til å utjevne forskjeller i barns utviklingsmuligheter, forebygge sosiale problemer, ta hensyn til den økende gruppen barn som kommer fra andre land og ta hensyn til det økende antallet familier der bare én av foreldrene bor sammen med barn til daglig. Og fedrene er en omsorgsressurs som må trekkes mer inn i barneomsorgen.

Så starter omtalen av tiltakene og begynner med de aller yngste barna. Her er målet ett års lønnet fødselspermisjon i løpet av den kommende stortingsperioden. Da dette ble skrevet var ett års foreldrepermisjon definert som ett års permisjon for de familiene som valgte fødselspermisjon med alternativet 80 prosent lønnskompensasjon, ett år betydde derfor 42 uker med 100 prosent av lønn tilsvarende 52 uker med 80 prosent. Permisjonstiden var på dette tidspunktet nettopp utvidet til 24/30 uker. Det betydde altså 18 nye uker i løpet av en fireårsperiode som betyr gjennomsnittlig 4,5 ukers utvidelse per budsjettår.

²⁶⁵ St.meld. nr. 4 Langtidsprogrammet 1990–93 (1988–89) s. 141.

Når dette store budsjettløftet faktisk ble realisert, skyldtes det at en slik reform hadde minst to gunstige samfunnsøkonomiske konsekvenser i tillegg til de familiepolitiske. Det holdt en stor gruppe kvinner midlertidig borte fra arbeidsplassene og måtte antas å ha en viss positiv effekt i forhold til en – på det tidspunktet – raskt stigende arbeidsledighet, og det gjorde utbygging av dyre spedbarnsplasser i barnehagene overflødig.

Deretter slår teksten fast at permisjonen foreløpig er for kort til at foreldrene kan forventes å dele den seg imellom i særlig grad. Men når den blir forlenget, bør en viss del forbeholdes fedrene. Av ett års permisjon bør fedrene få tre måneder, hevdes det. Det bør også arbeides med spørsmålet om ikke en såpass lang permisjon alternativt kan tas ut som nedkortet arbeidstid over en lengre periode. Fleksibilitet er ett av denne tidens positivt ladete nye ord som skal sikre den samme adgangen til velferdsgodene til alle, samtidig som individuelle løsninger og valgfrihet er slagkraftige politiske moteord.

Det neste temaet er barnehagedekningen. Her blir hovedtrekkene fra barnehagemeldingen gjentatt. Desentraliseringen av godkjenningsmyndigheten til lokalt nivå blir presentert som en forenkling som skal oppmuntre til fortsatt vekst i den private etableringen, og det understrekes også at utbyggerne må tilstrebe en nøktern standard i nye barnehager. Det blir varslet en gjennomgang av arealforskriftene etter barnehageloven på dette punktet. Regjeringens ønske om at de eldste barna skal prioriteres, vil bli fulgt opp av en forholdsvis større økning i statstilskuddet til disse barnehageplassene, og som en liten plantet budsjettlekkasje blir det varslet at statstilskuddet gjennomsnittlig vil komme opp i 36 prosent i 1989. Snart vil alle barn i familier som ønsker dette, i hvert fall kunne få noe barnehage før de begynner på skolen.

Langtidsprogrammet fortsetter også insisteringen på at familiebarnehage er det riktige for småbarna. Det refereres at familiebarnehagen er langt mer utbredt i Sverige og Danmark enn i Norge. Her er langtidsprogramteksten helt i tråd med flertallet av stortingspolitikere på denne tiden som har problemer med å forestille seg et pedagogisk poeng med barnehager for de yngste førskolebarna, mange mente fremdeles at barnehage for disse barna til og med kunne være skadelig. En familiebarnehage var inntil fire barn i et privat hjem som ble tatt hånd om av en barnehageassistent under pedagogisk

veiledning av en førskolelærer. Flere hjem kunne kjedes sammen ved å dele på førskolelærerens tid. Nå hadde imidlertid norske kommuner erfaring med at familiebarnehagedrift var – i motsetning til det mange politikere trodde – så og si like kostnadskrevende som andre barnehager, hvis de skulle drives like stabilt for familiene som vanlige barnehager, med vikarer ved sykdom o.l. De var dessuten administrativt krevende for kommunene å drive og hadde liten stabilitet. Foreldrene var heller ikke spesielt begeistret for denne barnehageformen.

Den private familiebarnehagen fikk imidlertid en viss utbredelse i disse årene på grunn av barnehagemangelen. Foreldre lag kunne naturligvis – som eierne i andre barnehager, bestemme opptaket i barnehagen, og dermed slapp de å vente i den kommunale barnehagekøen. Disse barnehagene hadde imidlertid kort levetid. De krevde mye papirarbeid å drive, måtte kreve høy foreldrebetaling og ble lagt ned når egne barn begynte på skolen eller kom inn i kommunal barnehage. I en periode fikk de stimuleringstilskudd. Når disse klarte å drive også med innslag av barn under tre år, var det blant annet fordi de hadde ordninger som dugnader, pålagt regelmessig foreldrearbeid i barnehagen, foreldrene måtte stille opp ved sykdom osv.

Mange har vært opptatt av hvorfor familiebarnehagen var mer utbredt i de andre nordiske land enn i Norge. Noen mulige forklaringer er at norske kommuner er svært små og med en tilsvarende liten administrativ kapasitet, det begrenser muligheten for krevende tilpasninger. Kommunene var heller ikke pålagt noen forpliktelse til barnehagedrift, det ble gitt statsstøtte, henstilt og mast om barnehageutbygging fra sentralt hold, men barnehageloven inneholdt ingen plikt for kommunene til å gi befolkningen dette tilbudet. Bosettingen i Norge var atskillig mer desentralisert enn i både Sverige og Danmark, og utenfor sentrale strøk fantes det i mange lokalsamfunn stadig på denne tiden ledig arbeidskraft som gjerne tok seg av småbarn – med eller uten betaling. I mindre lokalsamfunn løste kjennskap og slektskap mange av problemene omkring foreldrenes mulighet til kvalitetskontroll av slikt privatkjøpt tilsyn.

Når det gjelder småskolebarna i neste trinn av omsorgskjeden, blir ikke senket skolealder nevnt i dette langtidsprogrammet.²⁶⁶ Derimot er tre ekstra skoletimer per uke på småskoletrinnet prioritert – det skulle gi sju- til niåringene nitten timers skoleuke, det vil si nærmere firetimers skoledag enn den tidligere tretimers skoledagen. Og et mål i denne langtidsprogramperioden er at det skulle bygges ut et aktivitetstilbud til småskolebarna etter skoletid. Dette skal bygges ut som et samarbeid mellom kommunene, foreldrene og de frivillige organisasjonene. Til å være en presentasjon i et langtidsprogram som har politikken på alle samfunnsområder som tema, er omtalen av et slikt tilbud både grundig og entusiastisk. Aktivitetstilbudet skal være billig, slik at alle barn kan delta. En boks i teksten omtaler eksempler fra slike vellykkede tilbud som ble drevet som forsøk rundt om i landet. Selv om teksten ikke er eksplisitt på dette punktet, er det tydelig at fritidshjemmene etter den forholdsvis pretensiøse «barnehagemodellen» som ble presentert i de to NOU-ene om slike fritidshjem, er lagt på hylla. Forsøkene det nå blir gjort rede for, forutsatte mye frivillig foreldre- og annen vokseninnsats, og at skolene stilte gratis rengjorte lokaler og vaktmestertjenester til disposisjon. Disse gratis ressursene skulle det fort vise seg at det ble knapt om i det tiåret vi gikk inn i.

De eldre skolebarna får også en kort omtale. For dem er det viktig med gode nærmiljø og oppvekstmiljø. Det hadde nettopp blitt foreslått endringer i plan- og bygningsloven.²⁶⁷ Forslaget innebar bestemmelser med krav til lekearealer og koordinert utbygging av boliger og fellesarealer. Loven har også bestemmelser om at barn og unge skal ha en talsperson i plan- og bygningsrådene i kommunene. Det blir understreket hvor viktig det var med flerbruk i nærmiljøene/lokalsamfunnene. Skoler, barnehager, grendehus og liknende må åpnes for flere aktiviteter slik at man kan bruke ressursene mer effektivt og i samarbeid – mellom offentlig og privat, på tvers av generasjonene og på tvers av ulike sektorer og type virksomheter.

²⁶⁶ Det vises til kap.5.8 foran.

²⁶⁷ Fremmet som Ot.prp. nr. 51(1987–88).

7 Familie- og forbrukerdepartementet gjenoppstår

7.1 Solveig Sollie samler virkemidlene i et nytt familie- og forbrukerdepartement

Høsten 1989 var det nytt stortingsvalg. Antall stortingsplasser var blitt utvidet til 165, og Fremskrittspartiet gjør sitt første store valg og får inn 22 representanter. AP og SV får til sammen bare 80 mandater og var klart lengre fra rødt flertall enn i perioden før. På samme tid var Høyre også valgets store taper. Overraskende nok klarte allikevel Høyre, KRF og Senterpartiet å samle seg om et regjeringsgrunnlag.²⁶⁸ Samtalene var på Lysebu konferansesenter denne gangen. Ambisjonen var å styre med vekslende støtte fra Arbeiderpartiet eller Fremskrittspartiet.

Det første denne regjeringen gjorde var å starte en omorganisering av departementene for å få en struktur bedre tilpasset sin politikk og likeledes få statsrådspostene mer tilpasset de samarbeidende partienes hjertesaker. Forbruker- og administrasjonsdepartementet var en opplagt kandidat for omorganisering. Som et ledd i det moderniseringsarbeidet Willoch-regjeringen hadde startet i forvaltningen og som ble fulgt opp av et helt tilsvarende program for fornying av regjeringen Brundtland 2, var departementet allerede i gang med en rent administrativt styrt omorganisering.²⁶⁹

Nå ble «den assorterte landhandelen» av et departement fjernet fra departementsstrukturen for godt med en regjeringserklæring.²⁷⁰ De delene av departementet som var viktige for den nye regjeringens mål på området arbeidsliv og modernisering av offentlig sektor, samles med arbeidsmarkeds-

²⁶⁸ Furre, Berge: Norsk historie 1905–1990, s. 429.

²⁶⁹ Dette prosjekt ble gjennomført etter lærebøkene for slike prosesser med medvirkning fra de ansatte og innleide konsulenter og tok derfor sin tid.

²⁷⁰ Effektivt og greit vil mange hevde. Mens familie- og forbrukerdepartementet forholdsvis fort falt til ro i sin nye skikkelse, viste de seg imidlertid i ettertid at man kom til å slite med en del av de ikke gjennomtenkte følgene av denne raske omorganiseringen i andre deler av regjeringsapparatet.

politikken i et nytt arbeids- og administrasjonsdepartement hvor statsråds-posten gikk til Høyre, mens «restene» offentlig informasjon, pressestøtte, forbrukersaker, barne- og familiepolitikk og likestilling ble omdannet til et nytt familie- og forbrukerdepartement. Vi var slik som departement så og si tilbake til før 1972.

Det gjorde også at Kristelig Folkeparti kunne tilbys statsråden i dette departementet. Det tidligere Forbruker- og administrasjonsdepartementet inneholdt for mange saksområder som lå Høyres politiske hjerte for nært til at det kunne overlates Kristelig Folkeparti.

Familie- og forbrukerdepartementet lå an til å bli et lite departement, og sammen med Kristelig Folkepartis ambisjoner på området la dette forholdene til rette for at en gammel drøm for mange kunne gå i oppfyllelse. En større del av de tiltakene som var viktige for familienes liv, kunne forvaltes i samme departement. Med et politisk mandat i ryggen kunne byråkratene gå i forhandlinger med andre departementer om overføring av ansvaret for tiltak av stor betydning for den samlede politikken på området, men som hittil administrativt hadde sortert under andre. Det dreide seg i stor grad om politikkkfelt hvor departementet med sitt mandat om samordning av hensynet til barnas og familiens interesser også tidligere hadde deltatt aktivt i de byråkratiske og politiske prosessene omkring politikkkutformingene.

I omorganiseringsproposisjonen²⁷¹ får det nye departementet en barne- og familieavdeling med forvaltningsansvar for tiltakene innenfor barnevern, aleneforeldre, barnetrygd, fødselspenger, familievern, krisetiltak (støtte til krisesentre og incestsentre) og adopsjon. Dette var områder som kom fra ulike avdelinger i Sosialdepartementet. I tillegg fikk det nye departementet ansvaret for lovene som regulerte inngåelse og oppløsning av ekteskap og barneloven, disse lovene kom fra Justisdepartementet.

En slik departemental omorganisering er ikke en ukomplisert sak, og alle brikkene skal helst være på plass fra det nye budsjettåret begynner første januar. Mens omorganiseringsproposisjonen inneholdt planene i grove trekk, måtte vi vente til salderingsproposisjonen for å få på plass stillinger og

²⁷¹ St.prp. nr. 1 (1989–90) Tillegg nr. 8.

budsjetter. Organisasjonsstrukturen i det nye departementet tok enda litt lengre tid, barnevernet var først ferdig flyttet 1.september 1990.²⁷²

Slike omorganiseringsprosesser har lett for å skape litt dårlige relasjoner mellom departementene i en periode. Hvis det er snakk om å flytte hele avdelinger eller andre klart definerte enheter, er det tilsynelatende enkelt, men det finnes alltid medarbeidere som av ulike grunner ikke er motivert for en slik «tvangsflytting» på kort varsel. Gjøres det ved å flytte enkelte mer bestemte forvaltningsoppgaver som mye dreide seg om i dette tilfellet, viste det seg ofte at akkurat denne oppgaven hadde det tidligere ansvarlige departementet faktisk brukt veldig lite arbeidskraft og interne forvaltningsmidler på. Og de hadde i hvert fall ikke brukt noen av sine fellesposter til utredning, forskning eller informasjon eller egentlig overhodet noen ressurser på dette området utover det som eventuelt kunne leses direkte ut av budsjett-dokumentene. På denne måten kan det tidligere mor-departementet for oppgaven håpe på sikre seg noe bedre ressurser til de oppgavene som blir igjen i departementet. Dette blir naturligvis en forhandlingssak, men det er lett å ende opp som svært ressursfattig både når det gjelder ansatte og økonomi for den enheten som har fått utvidet ansvar i en slik omorganisering.

I 1990 satt derfor en ny barne- og familieavdeling med opp til nesten sytti medarbeidere hvorav mange i løse ansettelsesforhold, og et vell av nye oppgaver de ikke hadde erfaring med, i et nytt lite departement som ellers besto av en forholdsvis liten forbrukeravdeling og en nyopprettet administrasjonsavdeling. Statens Informasjonstjeneste forble hele tiden litt på siden av selve departementet med sine arbeidsoppgaver som innebar servicefunksjoner for hele departementsapparatet. Både denne tjenesten og pressestøtten ble flyttet etter kort tid. Det forholdsvis kortvarige fellesskapet førte imidlertid til at departementet i flere år framover følte seg både prioritert og kanskje litt spesielt godt fulgt opp av informasjonstjenesten når vi trengte hjelp til ulike informasjonsoppgaver.

Det gikk seg til etter hvert. Barne- og familiepolitikken ble delt i to fagavdelinger som ble store, men ikke gigantiske, en barneverns- og ungdomsavdeling og en familie-, barnehage- og likestillingsavdeling. Det var

²⁷² St.prp. nr. 1 (1989–90) Tillegg nr. 13.

først planen at utviklingsansvaret for fødselspengeordningen og aleneforeldrenes støtteordninger skulle ligge i det nye departementet, mens Sosialdepartementet fortsatt skulle ha forvaltningsansvaret som var knyttet til at disse trygdeordningene var en integrert del av folketrygdforvaltningen. Det viste seg raskt at en slik deling ikke fungerte særlig godt. Det endte med at det nye departementet overtok det fulle ansvaret for fødselspengeordningen, og at trygdeavdelingen tok det fulle ansvaret for støtteordningene til aleneforeldrene tilbake.

Grenseoppgangen i forhold til Justisdepartementet krevde også litt byråkratisk omtanke. Skifteloven og arveloven ble liggende under Justisdepartementet og forholdet til disse lovene krevde en deling av forvaltningsansvaret for de ulike paragrafene i ekteskapsloven. Det vises her til kapittel 9.4 om ny ekteskapslov.²⁷³

Da Barne- og familiedepartementet i år 2001 feiret sitt tiårsjubileum med en stor fest for alle ansatte hvor også tidligere statsråder ble invitert, var det flere av de som hadde vært ansatt en stund som mente at jubileet burde vært feiret ett år tidligere. Den reelle omorganiseringen og samlingen av de fleste politiske tiltakene skjedde faktisk i 1990 og ikke ved det navneskiftet som Brundtland 3 innførte i 1991. Å argumentere for at et jubileum burde vært feiret året før er imidlertid et opplagt tapsprosjekt.

7.2 Den første kontantstøtten som ble til et småbarnstillegg

Syse-regjeringen måtte også få vedtatt et budsjett for 1990. Kvinne-regjeringen sto bak utarbeidelsen av de budsjettdokumentene som lå i Stortinget da den borgerlige regjeringen tok over. I tråd med Arbeiderpartiets partiprogram for den nye stortingsperioden og det langtidsprogrammet²⁷⁴ som var blitt diskutert før sommerferien i Stortinget, var familiepolitikken sentral.

²⁷³ BLD har fagansvar for del I kapitlene 1 t.o.m. 5 og del III kapittel 16, og Justisdepartementet har fagansvar for del II kapitlene 6 tom 15 og del IV kapitlene 17 og 18 i ekteskapsloven.

²⁷⁴ Det var langtidsprogrammet med «barneomsorgskjeden», se kap.6.4.

Skoledagen og aktivitetstilbudet for skolebarna skulle utvides og forbedres, barnehageutbyggingen skulle holde et høyt tempo, og barnevernet skulle styrkes. Statstilskuddet til barnehagene ble foreslått økt med ca. 20 prosent for de store barna og seks prosent for de små. Barnehager for de store barna burde prioriteres først i kommunenes utbygging, står det i budsjettet. Dette ble begrunnet med at flest mulig av barna burde få noe barnehage før skolealder, dette var god fordelingspolitikk. Det ble vist til undersøkelser som viste at foreldrene foretrakk barnehage framfor annet betalt tilsyn utenfor hjemmet. Totalt er nå bevilgningen til det statlige driftstilskuddet oppe i 1,9 mrd. Men i dette budsjettforslaget står det ingenting om at foreldrebetalingen nå var svært høy.

Barnetrygden/forsørgerfradrag økes slik at effekten samlet skal bli en gjennomsnittlig økning i overføringene til barnefamiliene på 8,1 prosent. Økningen må vurderes i forhold til at det på åttitallet hadde vært en sterk pris- og lønnsvekt som toppet seg i 1987 med en prisøkning på 8,7 prosent. På tidspunktet for denne budsjettbehandlingen høsten 1989 var prisstigningen på vei ned, og arbeidsledigheten var på vei opp. Fødselspengeperioden skal fortsatt bli lengre – denne gangen var forslaget på fire nye uker. Det hastet å få 0-åringene ut av barnehagekøene. Det var fremdeles sytten uker igjen til man kunne hevde at permisjonen var på ett år selv etter en slik utvidelse.²⁷⁵

Den nye borgerlige regjeringen så behov for å stramme inn budsjettet med 3,1 mrd. Dette fordi veksten i de offentlige utgiftene skulle ned under veksten i nasjonalinntekten. Stabile økonomiske rammebetingelser, økt effektivitet og større omstillinger i arbeidsmarkedet, var den økonomiske kuren denne regjeringen foreskrev i vanskelige økonomiske tider. De innarbeidet en samlet skattelette på én milliard. Men barnefamiliene er ett av prioriteringsområdene i budsjettomleggingene, står det i tilleggspolisjonen.²⁷⁶ De endringene i forhold til den avgåtte regjeringens forslag for budsjettåret 1990 som ble foreslått og vedtatt på familiepolitikkenes område, var i realiteten forholdsvis små.

²⁷⁵ Da er referansen 52 uker med 80 prosents lønnskompensasjon.

²⁷⁶ St.prp.nr. 1(1989–90) Tillegg nr. 3.

De beholdt de forskjellene mellom skatteklasser 1 og 2 som Brundtland-budsjettet ville redusere, det var fremdeles på dette tidspunktet etablert borgerlig politikk at skatteklasser 2 ga skattelette til barnefamilier, tross for at stadig færre av barnefamilier skattet i denne klassen. Barnetrygden ble foreslått økt mer enn i den avgitte regjeringens budsjettforslag, men også forslaget om utvidelse av fødselspermisjonen ble beholdt. En utvidelse var programfestet blant annet i Høyre, så den kunne de ikke saldere med. De reduserte forslaget til barnhagebevilgning med bare 52 mill, men endret satsene slik at profilen ble mer til barnehager med kort åpningstid, mindre til barnehager med lang åpningstid. De finner også råd til å opprettholde en mindre tilskuddspost til lokale tiltak for barn i kommunene som den forrige regjeringen mente man måtte nedprioritere til fordel for økte tilskudd til barnehagene.²⁷⁷

Den klareste *verdidreiningen* var at de reduserte en mindre tilskuddspost som blant annet gikk til støtte til frivillige organisasjoner med 1,3 mill. Dette kunne gjøres – til tross for den nye regjeringens markering av at frivillig arbeid og organisasjonsliv var svært viktig og støtteverdig – fordi det ikke lenger skulle bli gitt støtte til homofiles organisasjoner.

Men Kristelig Folkeparti gikk inn i regjeringen med større ambisjoner på det familiepolitiske området enn dette. Høy prisstigning og høye renter – styringsrenten var på rundt ni prosent på dette tidspunktet – gjorde det vanskelig for familier i etableringsfasen på boligmarkedet. Småbarnsfamilier har stadig større vansker med å holde tritt i velstandsutviklingen, mente regjeringen. Barnehagekøene var lange, og disse prisene var svært høye. Arbeidsledigheten økte, og færre giftet seg, flere skilte seg, og andelen barn født utenfor ekteskap steg stadig.²⁷⁸

Kristelig Folkeparti fryktet at dårlig økonomi skulle føre til flere skilsmisser, flere unge mødre i arbeidslivet, flere barn som led under at familien slet med økonomien, flere aborter og flere foreldre som ikke inngikk ekteskap. I det nye departementet kunne den politiske ledelsen i mye større

²⁷⁷ Se kapitlet om husker og busker i kap.3.

²⁷⁸ Flertallet av disse hadde samboende foreldre, men den offisielle statistikken skilte bare mellom fødte i og utenfor ekteskap, og kunnskapene om samboerfamilier var fremdeles begrenset.

grad enn tidligere konsentrere seg om barne- og familiepolitikken, og i løpet av det året de satt i regjering ble det satt i gang arbeid med en gjeldsordningslov, det ble satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere lovligheten av de høye barnehageprisene, og det ble påbegynt en stortingsmelding om likestilling. Den siste skulle presentere en alternativ likestillingspolitikk som bygget på andre verdier enn den likestillingspolitikken som var blitt ført på åttitallet. Det ble også startet et arbeid for å styrke familievernkontorene som de mente kunne få en mer aktiv rolle i å forebygge familieoppløsning og familieproblemer. Ingen av disse sakene rakk de å avslutte, mye av arbeidet ble fortsatt av regjeringen Brundtland 3, men ofte med en litt annen vinkling.

Ett resultat oppnådde de. Det nye departementet og barnefamiliene kom ut som budsjettvinnere da budsjettforslaget for 1991 ble lagt fram høsten 1990.²⁷⁹ Dette ble regjeringen Syses eneste budsjettforslag. Det het i budsjettinnledningen at «..ekteskapet skal styrkes som grunnlag for familiedanning, og skilsmisser skal motvirkes.» Programområdet barn og familie ble styrket med hele 19 prosent i forhold til året før. Dette skyldtes alt vesentlig forslaget om kontantstøtte til familier med barn under tre år. Støtten var kostnadsberegnet til 1,35 mrd kroner. Og det var på et tidspunkt da både Arbeiderpartiet og Høyre mente at det var viktig å føre en stram økonomisk politikk.

Kontantstøtten skulle utbetales månedlig til alle barn under tre år, med unntak av de aller yngste under 35 uker som var lengden på den lønnete fødselspermisjonen på dette tidspunktet. Man regnet familiene med de aller yngste barna som støttet økonomisk gjennom fødselspengeordningen, alternativt engangstønaden som nå var kommet opp i over 20 000 kroner. Kontantstøtten skulle være på 9 996 per år, det ga 833 kroner per måned i utbetaling. Støtten skulle utbetales til alle som et tillegg til barnetrygden.²⁸⁰

Statstilskuddet til en barnehageplass for barn under tre år ble redusert tilsvarende. Dette innebar omtrent en halvering av dette tilskuddet. Departementet forutsatte, som det het, at både kommunene og de private

²⁷⁹ St.prp.nr. 1 (1990–91) Familie- og forbrukerdepartementet.

²⁸⁰ Denne kontantstøtten var utformet som den kontantstøttemodellen som i 1998-debatten om kontantstøtten ble kalt «trygdemodellen». Det var lenge et aktuelt alternativ som spesielt Fremskrittspartiet ga sin støtte til, se kap.9.

barnehageeierne ville heve foreldrebetalingen på barnehageplasser for denne aldersgruppen tilsvarende. Denne reduksjonen gjaldt barnehager med åpningstid fra 31 timer per uke og oppover, det var også planlagt en mindre reduksjon for barnehager med lang «deltid», mens korttidsplassene ikke ble berørt. Målet for denne regjeringen er fortsatt 40 prosent statlig tilskudd til barnehageplasser for de eldste førskolebarna, står det i teksten. Et pedagogisk tilbud er viktig for dem. Men for de minste må man finne rimeligere barnehageformer, der tilsyn er det viktigste, dette kan bli enklere og billigere.

Dette sier noe om mellompartienes sterke støtte til korttidsbarnehagen. Korttidsbarnehagen var da også på denne tiden distriktenes barnehageform – spesielt i Sør-Norge og opp til og med Nord-Trøndelag. Heldagsbarnehagen økte stadig sin andel av barnehageplassene gjennom hele siste halvdel av åttitallet og videre utover på nittitallet, men denne utviklingen kom først og var tydeligst i sentrale strøk og i Nord-Norge. Disse barnehagene var dyrere å drive enn korttidsbarnehagene for kommunene, så det er rimelig å tilskrive dette foreldrenes press på de lokale myndighetene. Dette ble det gjort rede for i budsjettekstene hvert år, men ikke alle stortingspolitikere var klare for å ta denne siden av brukernes etterspørsel inn som en premiss i sine politiske prioriteringer.

Forslaget om denne kontantstøtten høstet ikke den politiske stormen som kontantstøtteforslaget sju år seinere kom til å gjøre. De fleste småbarnsfamiliene med barn under tre år hadde ikke barnehageplass, og mange av disse hadde nok forsonet seg med at sjansen for å få dette før den lille fylte tre år var minimal. Slik sett var de nok mer opptatt av fart i utbyggingen for barn over tre år for egen del. Forslaget la også vekt på de økonomiske behovene i familiene med små barn, framfor å flagge den motstanden mot subsidiering av barnehageplasser som ble et så framtrødende element i den debatten som kom noen år senere. Forslaget ble også presentert sammen med politiske forsikringer fra et klart flertall av politikere på Stortinget om at alle familier som ønsket det, skulle få en barnehageplass. Eventuelle negative konsekvenser for barnehagesektoren – på prisutviklingen og/eller utbyggingstakten – kom heller ikke spesielt tydelig fram i den alminnelige debatten om forslaget.

Forslaget ble da heller ikke vedtatt. Kontantstøtten ble til et småbarnstillegg i barnetrygden – helt frikoblet fra statsstøtte til og pris på barnehageplass.

7.3 Familiepolitikken blir til barnepolitikk, og Matz Sandmann blir Norges første barneminister

Den borgerlige regjeringen sprakk høsten 1990, og Arbeiderpartiet tok over regjeringsansvaret i november samme år.

For familiepolitikken fikk dette to umiddelbare konsekvenser: det nye departementet skiftet navn, og kontantstøtten ble til et generelt småbarnstillegg i barnetrygden. Den nye regjeringen døpte om Familie- og forbrukerdepartementet til Barne- og familiedepartementet for å legge vekt på at det var barna som var de viktigste, ikke familien som sådan. Den omorganiseringen som gikk sammen med dette navneskiftet var liten i forhold til det som skjedde da departementet ble opprettet året før. Enheten som ble kalt ungdomskontoret i det daværende Kirke- og kulturdepartementet, arbeidet med storbytiltak for ungdom, ungdomsklubber og støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene. Denne enheten ble flyttet til Barne- og familiedepartementet og ble sammen med barnevernet en del av en barne- og ungdomsavdeling som også fikk et såkalt overordnet ansvar for barne- og ungdomspolitikken.

I departementet var det de som stelte med forbrukerpolitikken som syntes dette var et tilbakeskritt – det var ikke lenger plass til å markere deres saksfelt i departementsnavnet.²⁸¹

Familie- og likestillingspolitikken fikk også for første gang siden begynnelsen av syttitallet en mann som statsråd. Sandmann kom fra stillingen som rådmann i Bærum. Han var ikke en del av det etablerte sosialdemokratiske partiapparatet, så dette var en statsrådsutnevning mediene oppfattet som spennende og interessant. At han var mann, fikk mye positiv oppmerksomhet. Han hadde den store fordel at han forsto seg på kommuneøkonomi, og det ble tatt flere viktige og nødvendige grep i løpet av det året

²⁸¹ Dette viste også til politiske realiteter. Forbrukerpolitikken ble ikke lenger vurdert som et så viktig og ekspansivt politikkområde som det mange hadde sett for seg på syttitallet og som lå bak opprettelsen av Forbruker- og administrasjonsdepartementet 20 år tidligere.

han satt som i årene framover førte til helt nødvendige forbedringer i forståelsen av og kunnskapen om barnehageøkonomi og kommuneøkonomi i departementet.

Men det ble en kort statsrådskarriere. Han valgte å gå av etter bare ett år som statsråd med den begrunnelsen at han ville ha mer tid til å ta seg av barna sine. Som mann kunne han gjøre dette og få mange anerkjennende presseoppslag. En statsråd som var kvinne, ville på den tiden bli oppfattet som tilsvarende politisk ukorrekt om hun hadde begrunnet sin avgang etter bare ett år som statsråd med det samme. Det er betegnende at den statsråden som fulgte etter ham – Grete Berget – var i fødselspermisjon da hun ble utnevnt og fikk sitt andre barn i løpet av statsrådsperioden. Og selv om de fleste politikere mente at ett års betalt fødselspermisjon er et viktig familiepolitisk mål, gjaldt dette ikke permisjon for politisk korrekte kvinner. De skulle dele med far.

Det første budsjettet til regjeringen Brundtland 3 måtte gå urimelig fort i og med at regjeringen tok over 3. november. Allerede fjorten dager etterpå ble proposisjonen med forslag til endringer i statsbudsjettet fremmet der den nye mindretallsregjeringen argumenterte for et større underskudd på statsbudsjettet enn den avgåtte regjeringen (3,2 mrd).²⁸² Prioriteringene som ble satt opp var arbeid for økt sysselsetting, et bedre miljø, barn og fordelingspolitikk. Å prioritere barn var ikke den største utfordringen. De «arvet» et budsjettforslag hvor 1,35 mrd var satt av til kontantstøtteforslaget som de strøk fra sitt budsjettforslag. Selv når barnehagene hadde fått tilbake de vel 300 mill som var tatt fra statstilskuddssatsene til småbarnsplassene for delvis å finansiere kontantstøtten, satt de igjen med omtrent én milliard som kunne disponeres til barnevennlig politikk.

Fødselspengene ble foreslått plusset på med en utvidelse på to uker, nå etter fødselen, og tilsvarende ble det foreslått en noe større økning av engangsstøtten ved fødsel.

Det ble foreslått at handlingsplanen for barnevern skulle få hele 389 mill ferske kroner, og barnehagene skal få ytterligere økte statstilskudd med ca. 100

²⁸² St.prp. nr. 1 (1990–1991) Tillegg nr. 1 Om endring av St.prp.nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 1991.

mill kroner. Sammen med et nytt forslag om stimuleringstilskudd på 10 000 kroner til hver ny barnehageplass, «antok» man at nå ville målet fra behandlingen av barnehagemeldingen på slutten av åttitallet med 40 prosent statstilskudd i gjennomsnitt per plass bli nådd. Og tilsynsordningene i skolen skulle fortsatt få øremerkede midler over barnehagebevilgningen, mente denne regjeringen, det samme kunne tilbud til førskolebarn i skolen fortsatt få.

Den nye regjeringen uttalte også at de forventet at kommunene opprettholdt sin andel av barnehageutgiftene slik at økte statstilskudd kom familiene til gode. Det ble i denne sammenheng referert til at det fantes en sittende interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere den høye foreldrebetalingen som mange av kommunene nå tok for barnehageplassene. Hvis ikke kommunene begynte å vurdere den høye foreldrebetalingen kritisk, ville departementet komme med tiltak her, ble det truet med.²⁸³

Nå var ambisjonen på barnehageområdet 20 000 nye plasser per år. Med knapt 130 000 barnehageplasser ved årsskiftet 1989/90 og tusenårsskiftet bare ti år unna, kan dette synes nødvendig. De andre barnerelevante påplussingene var – i budsjettsammenheng – småting som nye stillinger til Barneombudet og økte forsknings- og utredningsmidler.

Men tillegg nr. 1 kom ikke gjennom Stortinget uten endringer. Stortingsforhandlingene den høsten resulterte i et budsjettforlik som ga et småbarnstillegg i barnetrygden på 3 144 kroner per år per barn for alle barn under tre år slik at de med barnehageplass kunne bruke det til å betale dyre barnehageplasser, og de som passet barna hjemme, kunne betrakte det som en – om enn forholdsvis beskjeden – kompensasjon for lav familieinntekt. Dette betydde 548 mill kroner i minus på forslagene referert over som alle fikk litt mindre økninger enn det som hadde vært regjeringens primære

²⁸³ Dette refererte til de arbeidsgruppene som Syse/Sollie satte ned høsten 1990 som en oppfølging av drøftinger i Stortinget i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1991. Kommunenes raskt stigende interesse for å ta svært høye priser på kommunale tjenester som blant annet barnehager, vann og renovasjon i forhold til det innbyggerne i mange kommuner hadde vært vant til tidligere, var bakgrunnen. En av gruppene så spesielt på barnehageprisene. Gruppen vurderte om det fantes juridiske begrensninger det kunne vises til når det gjaldt høye barnehagepriser, men kom til at slike ikke fantes. Det måtte i tilfellet lovendringer til. Arbeidsgruppens utredning finnes i Barne- og likestillingsepartementets arkiv.

forslag. Når det gjaldt fritidshjem, sto et flertall på Stortinget på at forskriftene for fritidshjem skulle oppheves, og at ansvaret for skolefritidsordninger skulle overføres til Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.

Hvis man sammenlikner de to budsjettforslagene Syse versus Brundtland for året 1991, kan det bli nokså vanskelig å avgjøre hvem som vant konkurransen mest barne/familievennlig hvis man bare vurderer hvor mye penger det ble foreslått å bruke opp mot hverandre. Tiltak/overføringer til beste for barn/barnefamilier fikk tilbake de fleste av de 1,35 mrd kronene som var avsatt til kontantstøtten.²⁸⁴

Resultatet ble uansett at småbarnsfamiliene vant mye på denne konkurransen om å være mest mulig barne/familievennlig mellom de ulike partiene på Stortinget høsten 1990.

²⁸⁴ En litt detaljert utregning basert på økningene når det gjelder fødsel- og adopsjonspengeutgifter, barnehager, barnevern og skolefritidsordninger gir ca. 1,18 mrd i økte utgifter. På skatt og barnetrygd er de to budsjettforslagene identiske.

8 Gro-perioden fra 1990 til 1996 – mindretallsregjeringer som skal fornye Norge

8.1 Gro strammer inn

Den tredje regjeringen Brundtland ble sittende helt fram til Jagland tok over ett år før valget 1997. De stortingene regjeringen skulle forholde seg til, var ikke enkle sett fra et styringsperspektiv. I perioden 1989 til 1993 hadde Arbeiderpartiet sammen med SV 80 mandater, mot en høyreside med 85. Men hva som var høyre og venstre i tradisjonell politisk forstand var mindre klart enn før. Fremskrittspartiet hadde hele 22 mandater, de kunne velge regjering. Partiet hadde gått til valg på *ikke* å ta stilling verken til hvilken regjering de foretrakk eller om de ønsket at Norge skulle søke medlemskap i EU eller ikke. Dette – sammen med partiets politiske plattform av ikke helt sammenhengende sterke enkeltsynspunkter i de fleste spørsmål – ga Fremskrittspartiet en enestående mulighet som politisk frispiller. Allikevel hadde Carl I. Hagen meldt at partiets dager som protestparti var over.²⁸⁵

Sentrum/høyre blokken hadde sprukket i og med at Senterpartiets elleve representanter hadde gått ut av det borgerlige samarbeidet da medlemskap i EU på nytt ble aktualisert. Venstre var i denne perioden – som i forrige periode – ute av Stortinget. Når det gjaldt økonomisk politikk og budsjettbalanse, lå Høyre og Arbeiderpartiet ikke langt fra hverandre – det skulle være stram økonomisk politikk. Alle de mer «uansvarlige» mindre partiene – FRP, KrF, Senterpartiet og SV – gjorde dette til en utfordring. Det neste stortingsvalget i 1993 ble et EU-valg. Arbeiderpartiet kom noe styrket ut av valget, men den store valgvingereren dette året var Senterpartiet, og regjeringen Brundtland fortsatte med bare 67 representanter i ryggen, men med fordelen av en splittet opposisjon i svært mange saker. Ville de drive gjennom en kostnadskrevenende familiepolitikk, kunne de støtte seg på SV og RV, men dette ga til sammen bare 81 representanter og altså ikke flertall.

²⁸⁵ Fremskrittspartiets landsmøte 1988.

I 1991 fikk både Senterpartiet og Høyre unge kvinner som partiledere – det var henholdsvis Anne Enger Lahnstein og Kaci Kullmann Five. Begge satt på Stortinget. En skulle tro at dette var en fordel når det gjaldt å prioritere de familiepolitiske sakene når budsjettforlik måtte inngås med varierende partnere for å få gjennom de årlige budsjettene. Men det ga også politikken på dette området som helhet og spesielt når en ser på resultatet i perspektiv, et borgerlig preg i den forstand at fordelingsspørsmålene kom lite fram, og at man i stor grad aksepterte valgfrihet og fleksibilitet som positive verdier uten å gå inn i de problematiske sidene ved disse begrepene sett fra en barne- og kvinnepolitisk synsvinkel. FRPs familiepolitikk er beskrevet foran i kapittel 5, den var fremdeles enkel og grei: barnetrygd er bra, gjerne mye barnetrygd, for da kan familiene betale det de offentlige tilbudene koster. Likestilling mellom kjønnene er overhodet ikke noen sak for det offentlige. De var ingen aktuell samarbeidspartner verken når det gjaldt fødselspermisjon eller barnehageutbygging. KrF var levende opptatt av barnefamilienes kår, men la sterke føringer på hvilke barnefamilier det dreide seg om – det var først og fremst ektepar med barn som en av foreldrene ønsket å ta seg av hjemme før skolealder.

Grete Berget var barne- og familieminister hele denne perioden. Hun hadde vært Gros taleskriver og var et lojalt medlem av regjeringen. Som småbarnsmor i trettiårsalderen – denne statsråden tok fødselspermisjon – hadde hun konkret kunnskap om og stor interesse for fødselspenger og livet i tokarrierefamilien.

Regjeringens mest presserende problem var imidlertid at arbeidsledigheten som økte sterkt etter jappetida på slutten av 80-tallet, bare fortsatte å øke. I 1991 var den på 5,5 prosent på årsbasis. Selv om problemet var større ellers i Europa, var dette tall som vi ikke var vant til i Norge etter annen verdenskrig. Utviklingen snudde først i 1993.

Per Kleppe – tidligere finansminister – ble brukt tidlig på nittitallet som leder av to offentlige såkalt bredt sammensatte utredninger, der bredt sammensatt betyr hele det politiske spekteret og partene i de store arbeidslivsorganisasjonene. I den første «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» var et av grepene som ble anbefalt, at offentlige budsjetter i større grad må innrettes mot «mindre til overføringer – mer sysselsetting». Det ble også tittelen på utredningen som fulgte, der et nytt utvalg fikk som oppgave å fremme forslag om en innsparing på statsbudsjettet for 1994 på

5 mrd i overføringene til næringene og husholdningene for å gi rom for tiltak med sikte på å få opp sysselsettingen. På dette tidspunktet førte nedgangen i økonomien og sysselsettingsproblemenene til store nedskjæringer i velferdsordningene i våre nordiske naboland. Utvalgsmedlemmene satte blant annet opp hver sin kuttliste som varierte nokså mye etter politisk parti, og hvilke interesser de ellers representerte. Her kuttet det friskt i barnetrygd, stønader til enslige forsørgere og fødselspenger, nesten alle klarer å spare et par av sine pålagte 5 milliarder på dette området.²⁸⁶

Barnefamiliene hadde ingen interesseorganisasjon representert, og utvalget var sammensatt av tre kvinner og åtte menn, for øvrig i strid med likestillingslovens § 21 som siden 1981 satte som regel 40 prosent representasjon fra hvert av kjønnene. Det var tydelig at en politikk som hevdet et fortsatt behov for å støtte familier med barn ut fra en tankegang om at behovene i den gjennomsnittlige familien er størst når ressursene er minst, tapte terreng i et såpass rikt land som Norge. De unge mødrene svarte på denne utfordringen med stadig å arbeide mer og øke familienes samlede inntekter. Dette til tross for at den infrastrukturen som var nødvendig for å gjennomføre arbeidslinja for begge foreldre, som var et annet av de viktige grepene anbefalt i den første av Kleppes to utredninger, fremdeles ikke var på plass. Det gjaldt spesielt barnehager til en overkommelig pris og muligheter for tilsyn av småskolebarn.

I den andre halvdel av denne regjeringens levetid begynte Stortinget å arbeide med reformer i stortingets forretningsorden. Perioden med mindretallsregjeringer satte dette ettertrykkelig på dagsorden. Inntil da hadde budsjettbehandlingen om høsten i store trekk fulgt følgende rutiner: budsjettframlegg fra regjeringen offentliggjort i slutten av september/ begynnelsen av oktober med eventuelle korrigerende budsjettframlegg fra påtroppende regjering de årene regjeringen skiftet som en følge av valg. Etter en finansdebatt hvor de store linjene i den økonomiske politikken ble drøftet, fulgte behandlingen i de enkelte fagkomiteene. Komiteenes innstillinger på fagområde etter fagområde blir så behandlet og vedtatt i Stortinget. På grunnlag av disse utarbeidet så regjeringen en salderingsproposisjon som ble behandlet like før jul. For en mindretallsregjering kunne dette bli litt av en utfordring

²⁸⁶ NOU:1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene, NOU: 1993: 11 Mindre til overføringer – mer sysselsetting.

hvis budsjettframlegget opprinnelig hadde en viss ønsket økonomisk helhetlig balanse som ble endret mye av stortingets endringer på de ulike fagområdene. Mange stortingspolitikere brenner naturlig nok spesielt for sakene på «sin» komités fagområde og vil gjerne prioritere litt ekstra når andre partier kommer opp med gode saker i komiteene. Dermed kunne regjeringen bli sittende like før jul med vedtak om påplussinger på alle budsjettområder etter behandling av fagbudsjettene. Dette kunne endre budsjettets balanse så mye at det til tider krevde store økonomiske grep så å si i siste liten for å opprettholde en ønsket budsjettbalanse.

Løsningen som ble vedtatt som prøveordning for 1996 og som varig endring for de nye stortingene etter valget 1997, var en finansdebatt med økonomiske rammevedtak på de ulike politikkområdene/komiteområdene forholdsvis tidlig i stortingets budsjettbehandling.²⁸⁷ Komiteene må da holde seg til disse rammene i sin behandling av fagbudsjettene. Dette gir regjeringen den fordel å ha mer kontroll over helheten i budsjettet, for opposisjonspartier gir det fordel å kunne presentere alternative helhetlige budsjetter over «sin» politikk som kan brukes utad i media og overfor publikum. Deretter må det – når utgangspunktet er en mindretallsregjering – kompromisses og forhandles fram til et eller ulike flertall på enkeltområder som til sammen gir et endelig budsjett. Denne prosessen kan foregå samtidig som fagkomiteene behandler fagbudsjettene mer detaljert i komiteene.

En politisk konsekvens var at disse endringene i kombinasjon med mindretallsregjeringer kunne føre nokså vinglete politikk fra år til år i mindre saker.

Et eksempel fra familiepolitikken er adopsjonsstøtten. Dette var en støtte som ble innført i 1992 som et engangsbeløp utbetalt til familier som adopterte barn fra utlandet. Begrunnelsen var kort og godt at en utenlandsadopsjon hvor barna vanligvis hentes hjem fra land i andre verdensdeler, er forbundet med store utgifter. Alle, også familier med helt alminnelige inntekter, burde ha denne muligheten til utenlandsadopsjon uten økonomiske bekymringer, sies det i det budsjettforslaget som foreslår at en slik støtte skal innføres. Størrelsen ble satt til 10 000 kroner og ble utbetalt familien når adopsjonen var gjennomført.

²⁸⁷ Harald Grønn ved Stortingets administrasjon har orientert om disse endringene.

Fram til år 2000 ble støttebeløpet endret hele seks ganger både opp og ned – og varierte fra 30 000 til 15 000 som salderingspost i ulike budsjettforlik. En utenlandsadopsjon tar gjerne opp til tre år fra første skritt blir tatt av familien, til alt er ordnet. En stadig skiftende økonomisk støtteordning ga lite forutsigbarhet for familier som gjerne ville adoptere, men var bekymret for om de klarte utgiftene. Og disse familiene var jo nettopp målgruppen for ordningen. En våken byråkrat burde nok foreslått en annen utforming av denne støtten som gjorde det mindre lettvent for politikerne å regne ut hvordan de kunne skaffe seg noen ekstra millioner til andre gode formål i sene forhandlingstimer.

8.2 Ett års fødselspermisjon. Norge blir landet som er først ute med fedrekvote

Den politikken Arbeiderpartiet hadde programfestet for nittiårene forutsatte at barn under ett år fikk omsorg i familien, og at familien ikke stilte i barnehagekø.²⁸⁸ Til tross for det store påtrykket fra statlig hold ble det bygget færre nye barnehageplasser på åttitallet enn på syttitallet. Men utbyggingen hadde dreid fra korttidsbarnehagen til heltidsbarnehagen. Dette var plasser som kunne kombineres med arbeid for begge foreldre. Allikevel økte gapet mellom etterspørselen fra familiene og tilgjengelige plasser.²⁸⁹ De store prisøkningene som kom i løpet av åttitallet, la nok en demper på etterspørselen totalt sett, men småbarnsfamilien med to inntekter ble mer og mer vanlig, og mange av disse var villige til å betale.

Og i valgprogrammet til partiet sto det klart og tydelig at denne stortingsperioden skulle målet om ett års lønnet «svangerskapspermisjon» nås.²⁹⁰ En skal heller ikke se bort fra at utvidet fødselspermisjon bidro til lavere arbeidsledighetstall og dagpengeutbetalinger ved at behovet for vikarer

²⁸⁸ Se for eksempel kap.6.3.

²⁸⁹ Dette er dokumentert i en lang rekke forskningslitteratur. Se for eksempel Ellingsen og Gulbrandsen: Closing the childcaregap: The interaction of childcare provision and mother's agency in Norway. Journal of Social Policy 2007.

²⁹⁰ Det står faktisk fremdeles i dette valgprogrammet svangerskapspermisjon til tross for målene om deling mellom foreldre, og at de fleste månedene ble brukt til omsorg for barnet etter fødselen. Ytelsen het offisielt fødselspenger fra 1977.

økte. Arbeidsledigheten var fortsatt stigende etter bankkrise og jappetid. I forslaget til budsjett for 1990 som ble utarbeidet og lagt fram av en regjering på oppsigelse etter valget, var det lagt inn et forslag om videre utvidelse av fødselspermisjonen. Forslaget var på hele fire ukers utvidelse – fem med 80 prosents kompensasjon, til 28/35 uker. Det skulle gjelde for fødsler etter 1. mai 1990. Det var dobbelt tempo i forhold til årene før. Forslaget overlevde regjeringsskiftet høsten 1989 og ble vedtatt.

Da Syse-regjeringen utformet sitt budsjettforslag for 1991 ble derimot et forslag om kontantstøtte prioritert. Når det gjaldt fødselspenger, fremmet de et forslag om å innføre to ukers obligatorisk permisjon *før* fødselen med såkalte svangerskapspenger som skulle være lik fødselspengene. Begrunnelsen var medisinsk – man trengte uthvilte mødre i fødestuene.²⁹¹ Økonomisk ble det også rimeligere for det offentlige enn en utvidelse som kunne tas etter fødselen – svært mange var allerede sykemeldte de siste ukene før termin eller hadde valgt å ta ut fødselspengene allerede fra et tidligere tidspunkt.²⁹² I budsjettforliket som ble inngått for 1991, ble det av et flertall også lagt inn to nye uker etter fødselen fra 1.april 1991. Dette ble fulgt opp med tre nye uker i 1992, og i budsjettforslaget for 1993 foreslo man en utvidelse på hele sju uker til ett års permisjon etter 80 prosentalternativet. Det skulle gjelde for fødsler etter 1.4.1993. Fasiten ble nå at de yrkesaktive foreldrene hadde 42 uker med full lønnskompensasjon alternativt 52 uker hvis de valgte 80 prosent lønn. Samtidig ble loven endret slik at tre av ukene nå måtte tas av mor før termin.²⁹³

Med dette regnet man valgløftet om ett års fødselspermisjon for innfridd. Slik ble det også tolket av folk flest. Det var Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet som gikk sammen i det stortingsflertallet som fikk dette gjennom.²⁹⁴

²⁹¹ En rapport fra Helsedirektoratet argumenterte for at mødrenes valgfrihet til å stå i arbeid helt fram til fødselen førte til flere komplikasjoner i forbindelse med fødslene. Rapporten er omtalt i Ot.prp. nr. 3 (1990–91).

²⁹² Regelverket omkring sykemelding av høygravide representerte i tillegg et problem. Legenes sykemeldingspraksis var ulik, noen henviste konsekvent til muligheten den gravide som oftest hadde til å starte fødselspermisjonen før fødselen, mens mange gravide i jobb var opptatt av «å spare» flest mulig av permisjonsukene til etter fødselen.

²⁹³ Ot.prp. nr. 13 (1992–93)

²⁹⁴ Innst. O. nr. 34 (1992–93).

Det store temaet ved denne utvidelsen av permisjonen var imidlertid at fire av ukene måtte tas av far, den såkalte «fedrekvoten». Disse ukene skulle rett og slett ikke gis til familier der ikke far tok dem ut. Det ble imidlertid utarbeidet en forskrift der familiene kunne søke om å få kvoten overført mor i tilfeller der det ville slå svært urimelig ut for familien at far tok disse ukene. Men det ble understreket i proposisjonen at bestemmelsene om en slik overføring skulle tolkes snevert. Unntaksgrunnene var sykdom, arbeid i utlandet, nylig begynt i arbeid etter en arbeidsledighetsperiode eller selvstendig næringsdrivende i små bedrifter der virksomheten var avhengig økonomisk av at vedkommende ikke ble borte i en periode.

Fedrekvoten ble lansert med at her måtte det «kjærlig tvang» til for å få fedrene til å bruke den rettigheten de hadde hatt helt siden 1977, men som svært få hadde brukt. Forslag om å gi far en egen kvote hadde vært drøftet i mange sammenhenger allerede – ofte med antydninger om en større del forbeholdt far enn den som nå ble foreslått. Mannsrolleutvalget hadde et slikt forslag, og det er også tatt opp i langtidsprogrammet for perioden.²⁹⁵ Når et stort mindretall på Stortinget gikk mot forslaget, henviste de til at de ikke nødvendigvis var mot en fedrekvote, men at de hadde tenkt å drøfte dette prinsipielt i forbindelse med den likestillingsmeldingen som lå i Stortinget. Denne meldingen drøftet fedrekvoten som virkemiddel i arbeidet for større likestilling mellom foreldrene i foreldrerollen og skulle opp på sakskartet over jul.²⁹⁶

Men at fedrekvoten ble lansert sammen med en større utvidelse av permisjonstiden totalt, var et klokt trekk i forhold til hvordan kvoten ble mottatt i opinionen. Da det i Sverige kort etter ble foreslått å innføre en fedrekvote der uten samtidig å forlenge den samlede permisjonstiden, fikk svenskene en heftig debatt der mange var mot dette, fordi det ble oppfattet som at politikerne «tok fra mor for å gi til far».

Nå kunne Norge som første land i verden innføre fedrekvote, noe regjeringen var svært stolt av. I utgangspunktet var fedrekvoten skreddersydd for de stadig flere småbarnsfamiliene som prøvde å leve opp til et ideal der

²⁹⁵ Det vises til kap.6.8.

²⁹⁶ St.meld. nr. 70 (1991–92) Likestillingspolitikk for 1990-åra.

mor og far var likestilte både hjemme og ute. Men for flertallet av familiene som fikk barn på begynnelsen av nittitallet var dette en krevende tilpasning, verken barnehagetilbudet, arbeidsplassene eller holdningene til folk flest var helt klare for dette. Minst like vanlig som å gå tilbake i heldagsarbeid i løpet av det første året etter en fødsel, var det at mødre ønsket en lengre – ulønnet – permisjon i påvente av en barnehageplass eller planla en periode som hjemmemor. Disse familiene hadde enten valget mellom å gå glipp av fedrekvoten eller få det arrangert slik at mor gikk tilbake på jobb én måned mens far tok ut kvoten. Det siste var en opplagt upraktisk løsning både for arbeidsgiver og arbeidstaker.

Så allerede i 1994 – før fedrene begynte å bruke ordningen – valgte man å endre loven slik at fedrekvoten kunne tas ut også i disse familiene. Under disse ukene kunne familier med fullt opptjente rettigheter ha såkalt «dobbelomsorg» som betyr at begge foreldre kunne være hjemme samtidig. Mange stilte seg litt skeptiske til denne endringen, noe av bakgrunnen for en egen kvote var at en så for seg den positive likestillingseffekten på familielivet ved at far og barn var alene sammen i hverdagen. Og den la grunnlaget for at pappakvotetiden i noen av de unge familiene som hadde råd til det, ble brukt til litt lange og eksotiske familieferier, noe spesielt eldre og mer nøkternt vante kritikere av det moderne familielivet ikke unnlot å kritisere.

Men dette bidro nok til at fedrekvoten ble tatt så godt i mot av fedrene. Evalueringen som ble gjennomført blant annet med en survey blant mennene som fikk barn i 1995, viste at 78 prosent av fedrene i familier som oppfylte kriteriene for fedrekvoten, tok permisjon. Sju prosent fikk innvilget dispensasjon. Dette betyr at 15 prosent av de som hadde en legal mulighet, ikke tok ut kvoten. I såpass mange som 35 prosent av familiene hadde foreldrene permisjon samtidig.²⁹⁷

Evalueringen viste også at 12,5 prosent søkte om overføring av fedrekvoten til mor etter dispensasjonsforskriften. Hele 41 prosent av disse fikk avslag. Dette kan tyde på at den snevre tolkningen som var lagt til grunn for praktisering av forskriften, ikke var godt nok formidlet til brukerne. En stor andel av de som fikk avslag, brukte ikke kvoten, og familien fikk altså samlet

²⁹⁷ «Omsorgspermisjon med 'kjærlig tvang'». Brandt og Øverli, Allforsk 1998.

sett en kortere betalt permisjon. Ellers viste evalueringen at det store flertallet mente at de ville ta like mye eller mer permisjon hvis de fikk barn igjen, få ville ta mindre. På dette tidspunktet – omtrent et og et halvt år etter innføringen av kvoten – så man foreløpig ikke noen særlig tendens til at fedrene tok lenger permisjon enn de fire ukene.

I 1992 – før fedrekvoten – hadde bare 0,8 prosent av det totale antallet betalte permisjonsdager i forbindelse med fødsel i familien blitt tatt ut av fedrene. Prosenten steg raskt i 1994 og 1995, for så å øke sakte, men sikkert litt hvert år selv om regelverket ikke ble endret slik at far fikk bedre rettigheter før etter tusenårsskiftet. I år 2000 var fars prosentandel av det totale antallet betalte permisjonsdager steget til 7,2 prosent.²⁹⁸

Svenskene hadde siden syttitallet vært klart de beste i den nordiske klassen når det gjaldt fedre og uttak av foreldrepermisjon. Deres «foreldrepenning» fra 1974 var bygd opp som en egen stønadsordning med muligheter for lønnet permisjon for foreldrene til sammen på inntil ett og et halvt år og lagt opp slik at foreldrene lettvis skulle kunne dele som de ønsket. Det var lavere kompensasjonsnivå enn i Norge, særlig i den siste delen av perioden, men ordningen var basert på at foreldrene samlet hadde et antall dager og kunne ta den perioden de ønsket etter fødselen, men også spare på en del og ta ut resten i form av kortere perioder og enkeltdager så lenge barnet var under åtte år. Mye av fedrenes permisjonsuttak dreide seg om kortere perioder med permisjon til omsorg av forholdsvis store barn. Rundt midten av 90-tallet stagnerte økningen i fedrenes uttak – det lå da på rundt ti prosent fedreuttak av totalt antall dager.

Svenskene fikk sin fedrekvote i 1995. Så i år 2000 lå de svenske mennene igjen på en klar topp når det gjaldt fedreuttak i Norden med litt over 12,4 prosent av totaluttaket, men med Norge på en solid andreplass. Danmark og Finland hadde nesten ikke fedre i betalt fødselspermisjon.²⁹⁹

²⁹⁸ «Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries». Anita Haataja 2009.

²⁹⁹ Op.cit. Denne sammenlikningen mellom de nordiske land har den store fordel framfor mange andre internasjonale indikatorsamlinger at den gjør et grundig arbeid med å vurdere hvilke tall som i realiteten er sammenliknbare på tvers av land med nokså mange forskjeller i det konkrete regelverket.

Det er grunn til å merke seg at på nittitallet da valgfrihet og fleksibilitet var honnørord som ikke minst politikerne brukte som tidens løsning på det meste, var en reform med karakter av kvote og tvang kanskje en av de mest vellykkete reformene som ble gjennomført.

8.3 Den vanskelige fleksibiliteten: Tidskontoordningen

Til sammenlikning var innføringen av tidskontoordningen året etter i tråd med tidens tanker om fleksibilitet. Den ble imidlertid ingen liknende suksess.

Egentlig var tanken at det som fikk navnet «tidskonto» også skulle gjennomføres samtidig med den store utvidelsen av fødselspermisjonen i 1993 og fedrekvoten. Modellen bygde på grunntrekkene i svenskenes foreldrepengeordning, men den skulle vise seg å fungere nokså annerledes i norsk utgave tjue år seinere. Årsakene til dette var både å finne i forskjellene i tidspunkt for reformene, men også enkelte ulikheter i utformingen og ikke minst forskjellene i barnehagetilbudet i de to landene.

På dette tidspunktet var økonomer og mange politikere enige om at vi i Norge ikke kom til å få råd til å korte ned arbeidstida på nittitallet, det ville gå for hardt utover konkurranseevnen, og den var allerede for dårlig, det kunne man lett slutte av den høye arbeidsledigheten. Flertallet blant folk flest prioriterte dessuten ulike varianter av tidligere pensjonsalder når de ble spurt.³⁰⁰

Strukturendringer i arbeidslivet, omstilling og fleksibilitet for økt produktivitet, var stikkordene som skulle gi ny økonomisk vekst i den vestlige økonomien som svar på utfordringene globalisering, raske teknologiske endringer og en aldrende befolkning, stilte Vesten overfor. Som mange hadde pekt på – blant annet utredningene til arbeidstidsutvalget – var småbarnsmødrene i Norge uovertrufne når det gjaldt fleksibilitet i arbeidstilpasningen. De arbeidet deltid, tok nattarbeid og annet arbeid på ukurante tider, tok vikarjobber og gikk inn i arbeidskontrakter med all verdens varierende stillingsbrøker. Det er uklart hvor mye av denne fleksibiliteten som primært var på arbeidstakerens premisser. En organisasjon som OECD, som få på denne tiden ville forbinde med interesse for familiepolitiske spørsmål, sendte faktisk ut en anbefaling til medlemslandenes regjeringer i

³⁰⁰ Det vises til omtalen av disse spørsmålene i kap. 6.5.

1991 med tittelen «Shaping structural change. The role of women.»³⁰¹ Anbefalingene kan leses som en liten katalog over hvordan familie- og likestillingspolitiske tiltak kan brukes for å bedre på økonomiens og arbeidsmarkedets virkemåte i landene gjennom å satse på kvinnene som arbeidskraft. Mange av de anbefalte tiltakene var aktuell politikk som ble diskutert eller allerede var gjennomført i de nordiske land.

Den raske forlengelsen av den betalte fødselspermisjonen førte samtidig til at mange her hjemme – kanskje spesielt velutdannede kvinner som var de mest aktive i politikken og samfunnsdebatten, mente at fødselspermisjonen nå var raus, også kanskje litt vel raus i forhold til deres ønske om karriere i arbeidslivet. Fedrekvote hjalp litt, men ikke nok.

Fordi den norske fødselspengeordningen var bygget på at fødselspermisjon var en type spesialvariant av sykefravær, tillot ikke regelverket kombinasjonen fødselspenger og arbeid på samme tid.³⁰² Høsten 1992 satte regjeringen ned et offentlig utvalg som fikk i mandat å utrede hvordan småbarnsforeldre kunne ta ut permisjonen i form av kortere heltidspermisjon i kombinasjon med en lengre deltidspolisjon, det vil si kortere arbeidstid. Utvalget ble gitt en meget kort tidsfrist i håp om at en slik mulighet kunne være på plass allerede ved den planlagte utvidelsen av permisjonstida fra 1. april 1993.³⁰³

Utvalget var et svar på et krav LO fremmet i tarifforhandlingene 1992 om kortere arbeidstid for småbarnsforeldre. Utvalget fikk tidligere statsråd Annelise Bakken som leder og solid representasjon fra partene i arbeidslivet. Dette betydde et forholdsvis høyt profilert utvalg politisk. Utvalget ble ikke mye forsinket, men det viste seg at spørsmålet var for komplisert til at en ordning kunne tre i kraft sammen med utvidelsen. Løsningen utvalget foreslo

³⁰¹ Anbefalingen var utformet av en ekspertgruppe med høy prestisje innenfor arbeidsmarkedspolitik, men initiativet kom fra en permanent undergruppe i arbeidsmarkedssamarbeidet i organisasjonen som hadde arbeidet med kvinners sysselsetting fra tidlig på syttitallet. Denne undergruppen ble lagt ned noen år seinere da OECD skulle slankes som organisasjon.

³⁰² Se kap.2.8.

³⁰³ NOU 1993:12 «Tid for barna» som ble fulgt opp ned forslag til endringer i lovverket i Ot.prp. nr. 107 (1992–1993).

ble kalt «tidskonto» og ble mulig å velge for foreldre som fikk barn etter 1.1.1994.

Den gikk ut på at mor og/eller far kunne ta ut deler av den lønnete permisjonen som nedkortet arbeidstid mot en tilsvarende forlengelse av fødselspengeperioden. Et enkelt eksempel er at mor tar 21 ukers full permisjon, men at far tar resten av fødselspengene ut i forbindelse med at han arbeider 50 prosent av vanlig arbeidstid og derfor har 42 uker der lønnen suppleres med 50 prosent fødselspenger. Tidskontoen kunne tas ut i form av 50, 60, 75, 80 eller 90 prosents arbeidstid – regnet på ukebasis. Bestemmelser om varselsfrist, avtale med arbeidsgiver og en ankenemnd for konflikter ble regulert i arbeidsmiljøloven. Her fikk altså spedbarnsforeldrene en mulighet til å velge for eksempel sekstimersdag med full lønn, men de måtte betale med en kortere periode hjemme med barnet på heltid.

Det ble mye positiv oppmerksomhet rundt tidskontoen, statsråden investerte mye politisk i ordningen. Ordningen framsto imidlertid som komplisert. Dette til tross for at det ble brukt større ressurser enn vanlig på å markedsføre ordningen. I denne perioden hadde NRK et innslag på TV kalt «Fulle fem», et program hvor det offentlige sendte ut korte små filmer for å gi publikum viktig informasjon. Tidskontoen var ett av temaene her. Departementets hovedutreder på området var i en periode en etterspurt innleder på konferanser både for trygdefunksjonærer og for personalansvarlige i større virksomheter med sine tabeller og skjemaer over de nesten utallige ulike mulighetene tidskontoen åpnet for av variasjoner.³⁰⁴

Det må vel allikevel i ettertid kunne slås fast at tidskontoen – i motsetning til tilbudet om å velge 80 prosents lønnskompensasjon under permisjonen med tilsvarende forlenget permisjonsperiode – ikke var et spesielt godt svar på familienes behov. Ordningen ble evaluert,³⁰⁵ og evalueringen anslo at

³⁰⁴ Se også «Rettigheter ved fødsel og adopsjon» Hanne Koll Larsen, Juridisk Forlag 1997.

³⁰⁵ Fem korte rapporter ble publisert fra Allforsk 1998/1999, Brandt, Holter, Kvande, Gjerstad og Winge. Titlene på rapportene sier en del om resultatene «Bruk av tidskontoordningen», «Dilemmaet i fleksibiliteten», «Permisjon eller arbeid? Ja takk, begge deler.» «Tidskonto – familiepolitikk på trygdekontoret» og «Fødselspermisjon på deltid».

et sted mellom tre og fire prosent av mødrene og en mye lavere andel av fedrene brukte tidskontoordningen det første året etter ordningen ble introdusert. Den løpende statistikken viste etter hvert at andelen som brukte tidskontoen lå på mellom to og tre prosent i den tiden tidskontoen fantes som en mulighet.³⁰⁶

Evalueringen viste også at tidskontoen først og fremst ble brukt av mødre som hadde høyere inntekt og bedre utdanning enn gjennomsnittet av de kvinnene som tok ut fødselspermisjon. Når disse brukerne ble bedt om å foreslå forbedringer i ordningen, ville de ha enda større fleksibilitet og bedre service fra trygdekontorene, som ble opplevd som større hindre for å få til en skreddersydd ordning enn arbeidsgiverne. Når evalueringen tok for seg ulike arbeidsplasser, fant de imidlertid store forskjeller på virksomhetene når det gjaldt om de overhodet ga arbeidstakerne muligheter til tilpassede løsninger. Arbeidsplassen og arbeidsgiveren var nok en mye større bøyg i bruken av tidskontoen for den jevne arbeidstaker enn det som kom fram bare ved å intervju foreldre som faktisk brukte ordningen. Arbeidstakere har svært varierende forhandlingsstyrke når det skal forhandles fram tilpasninger på individuell basis.

Den langt viktigste grunnen til at tidskontoordningen ble så lite brukt, var sannsynligvis ikke komplisert regelverk eller vanskelige arbeidsgivere, men at mange foreldre mente at barnet trengte en forelder hjemme på heltid det knappe året den lønnete permisjonen varte. Og barnetilsynsproblemet måtte jo løses uansett om behovet bare var deltidstilsyn. Det var ikke flere barnehageplasser for barn under ett år på begynnelsen av nittitallet enn det hadde vært tjue år tidligere. På syttitallet hadde det vært akseptert at noen mødre hadde en god grunn til å ha så små barn i barnehagen – for eksempel de som var alene med barnet eller fikk barn midt i en utdanning. På begynnelsen av nittitallet støttet forlengelsen av fødselspermisjonen og forbedringene i støtteordningene for aleneforeldre opp under en folkemening om at så små barn ikke skulle være i barnehage, men hjemme.

³⁰⁶ De årlige budsjettproposisjonene gir anslag over bruken basert på statistikk fra Rikstrygdeverket, seinere NAV. Tidskontoen ble erstattet med muligheten til å ta ut graderte foreldrepenger fra 1.1.2006 samtidig som fødselspengene ble døpt om til foreldrepenger.

Da regjeringen Jagland tok over etter Gro, valgte denne regjeringen å sende ut et forslag på høring våren 1997 om å innføre et alternativt uttak av fødselspermisjonen med 60 prosents lønnskompensasjon mot en tilsvarende forlengelse av permisjonstiden. Permisjonstiden ville da bli på 70 uker. Høringsfristen ble satt til høsten 1997. Høringsrunden viste at nesten halvparten av høringsinstansene hadde motforestillinger mot forslaget. Det var spesielt antatte negative virkninger i forhold til kvinners stilling på arbeidsmarkedet og på likestilling i familien det ble pekt på, i tillegg til negative konsekvenser på arbeidsplassene. Da forslaget skulle vurderes for oppfølging, hadde regjeringen Bondevik nettopp tatt over. Forslaget ville nå de samme familiene som var målgruppen for denne nye regjeringens mest høyprofilerte reform – nemlig kontantstøtten. Forslaget ble ikke fulgt opp.³⁰⁷

Både arbeidet med tidskontoen og fedrekvoten viste tydelig at fødselspengeordningen slik den var forankret i folketrygden som en opptjent rett til beskyttelse av kvinner som arbeidstakere ved graviditet og fødsel, hadde betydelige svakheter når den etter hvert ble forlenget og fikk mer karakter av en betalt omsorgspermisjon for familier. Dette skulle bare bli mer og mer tydelig.

8.4 Den nye ekteskapsloven

Som omtalt i forrige kapittel ble det bestemt at det nye Familie- og forbrukerdepartementet som ble opprettet i 1990 skulle overta ansvaret for barneloven, ekteskapsloven og et par mindre spesiallover fra Justisdepartementet. På dette tidspunktet var Justisdepartementet i slutfasen med å utforme en odelstingsproposisjon som endelig skulle gi Norge en ny ekteskapslov. Proposisjonen ble fullført og fremmet av Justisdepartementet i mars 1991.³⁰⁸ De to departementene samarbeidet om implementeringen av loven. Barne- og familiedepartementet hadde ansvaret for bestemmelsene omkring inngåelse og oppløsning av ekteskap, mens Justisdepartementet beholdt fagansvaret for de delene av loven som regulerer ektefellenes formuesforhold. Dette skyldes at Justisdepartementet beholdt ansvaret for både skifteloven og

³⁰⁷ Barne- og likestillingsdepartementets arkiv.

³⁰⁸ Ot.prp.nr. 28 (1990–91) Om lov om ekteskap.

arveloven, og det finnes gode argumenter for at disse lovverkene må sees i sammenheng.

Tjue år tidligere hadde regjeringen Bratteli satt ned et ekteskapslovutvalg. Dette skjedde omtrent samtidig i alle de nordiske landene. Spesielt det svenske lovutvalget ble gitt utførlige direktiver sterkt påvirket av den tidens radikale strømninger. Direktivene ga uttrykk for at gjeldende svenske lovgivning var gammeldags og avleggs, nye lovregler var nødvendige for at ekteskapet skulle oppfylle sin funksjon også i framtiden. En ny og moderne lovgivning som regulerte forholdet mellom ektefellene ble sett på som viktig i arbeidet mot et samfunn der det enkelte voksne individ skulle ta ansvaret for seg selv uten å være avhengig av andre, og der likestilling mellom kjønnene var en realitet. Lovgivningen burde være nøytral i forhold til ulike samlivsformer og moraloppfatninger, ekteskapet burde utformes med vekt på at det var et frivillig samliv mellom selvstendige personer og legge vekt på løsning av rent praktiske spørsmål.³⁰⁹

Da de andre nordiske land etablerte sine utredningsutvalg, hadde Norge en borgerlig samlingsregjering som nøyde seg med å oppnevne en kontaktperson for å følge med i arbeidet i de andre nordiske landene.³¹⁰ Justisdepartementet antok at ...«det hos oss for tiden neppe er behov for en total revisjon av ekteskapslovgivningen.» Da Bratteli tok over i 1971, vurderte den sosialdemokratiske regjeringen det slik at Norge også trengte et ekteskapslovutvalg og oppnevnte et slikt. Men det ble understreket at hovedhensikten var å bevare det nordiske rettsfellesskapet på familielovgivningsområdet, det ble ikke lagt noen føringer på arbeidet «som innebærer at man slutter seg til de vurderingene som kommer til uttrykk i direktivene for den svenske komité» som det ble presisert i mandatet. Det heter videre i oppnevningens resolusjonen: «Komiteene i de andre nordiske land vil visstnok overveie om det på en del områder skal gis særregler for mer varige samlivsforhold utenom ekteskapet. Komiteen bør da vurdere om tilsvarende regler bør gis i Norge.» Det vises til nærmere omtale i kapittel 3.5 om ekteskapslovutvalgets spesialutredning om samboere av 1980.

³⁰⁹ Framstillingen her bygger på NOU 1986: Innstilling til ny ekteskapslov del I. Lovforslaget bygger også på NOU 1987:30 Innstilling til ny ekteskapslov del II.

³¹⁰ Regjeringen Borten 1965–1971.

Resten av utvalgsarbeidet dro ut i tid. Først i henholdsvis 1986 og 1987 kom utvalget med sine to hovedutredninger med forslag til en ny ekteskapslov, og altså først i 1991 den odelstingsproposisjonen der regjeringen fremmet et konkret forslag til ny lov for Stortinget. I innledningen til odelstingsproposisjonen står det at «bestemmelsene er utformet slik at de skal bidra til at ekteskapets rolle som samlivsform ikke svekkes.» Det er uklart hva som menes med dette, minst to tolkninger er mulige: at ekteskapsinstitusjonen skal reguleres omtrent som tidligere, så får det heller være slik at en økende del av befolkningen ikke lever i ekteskap *eller* at den reviderte loven skal gjøre ekteskapsinstitusjonen mer tilpasset det moderne familielivet slik at ekteskapet så å si ikke taper terreng som valg for de fleste i konkurransen med andre samlivsformer. Forslaget bærer preg av at man prøver å balansere mellom disse to hensynene.

I den perioden ekteskapslovutvalget satt, var det en kontinuerlig debatt om familiepolitikken, og det var store faktiske endringer i hvordan folk levde sammen i husholdninger og familier. Det er nok å peke på at stabiliteten i samlivene ble mindre, og at menn og kvinner hadde tatt mer likestilte roller både i familie og arbeidsliv. Lovgivningen på nærliggende områder hadde også blitt endret. Med den nye barneloven var forholdet foreldre/barn på mange vesentlige punkter gjort mindre avhengig av foreldrenes samlivsform under henvisning til barnets beste. Samboerutvalgets innstilling hadde bare ført til mindre lovendringer, og forsøket på å få noen prinsipielle retningslinjer fra stortingsflertallet som ga retningslinjer for hvordan det stadig økende antallet samboere skulle behandles i offentlig rettslig regelverk i forbindelse med behandlingen av Willoch-regjeringens familiemelding våren 1985, var ikke særlig vellykket.³¹¹ Allikevel ble det stadig av nødvendighet tatt flere og flere avgjørelser på det offentligrettslige området som steg for steg førte til en viss regulering av samboerforhold.

Samtidig med at forslaget til ny ekteskapslov ble fremmet og behandlet i Stortinget, ble også lov om husstandsfellesskap fremmet og behandlet.³¹² Spørsmålet om ekteskap som en regulering av varige samliv mellom personer

³¹¹ Det vises til kap.5 foran.

³¹² Det vises til kap.6 foran.

av samme kjønn ble løst med at odelstingsproposisjonen innledningsvis slo fast at loven bygget på at bare personer av motsatt kjønn kan inngå ekteskap.³¹³

I proposisjonen ble det pekt på at det svenske ekteskapslovutvalget riktignok hadde tatt sitt radikale mandat alvorlig, men den nye svenske ekteskapsloven var allikevel mer moderat enn det man i utgangspunktet kanskje kunne forventet. Dermed kunne den nye og moderniserte norske ekteskapsloven bygge på grunntrekkene i den norske eksisterende lovgivningen og samtidig ikke utfordre lovfellesskapet i Norden. Dette blir understreket som viktig i innledningen til proposisjonen.

Lovene som skulle erstattes var fra tiåret etter den første verdenskrig. Aktuelle bestemmelser var å finne i tre forskjellige lover– ekteskapsloven, lov om ektefellers formuesforhold og skifteloven. Den nye loven som samlet bestemmelsene skulle gjøre lovverket enklere og mer tilgjengelig. Det som direkte angår folk flest er vilkårene for og hvordan man går inn i et ekteskap, og hva som skjer når et ekteskap opphører, enten nå dette skjer ved død eller skilsmisse.

Det ble en rett for den enkelte å få separasjon og skilsmisse, uten noen prøving for fylkesmann eller domstol selv om den andre part ikke var enig i oppløsning av ekteskapet. Dette var i realiteten allerede praksis. Skilsmisse skulle innvilges etter ett års separasjon, ikke som før først etter to års separasjon når partene var uenige. De fleste grunner til skilsmisse ved dom, som tidligere hadde gjort det mulig å få en noe raskere skilsmisse, ble tatt bort. Det var bare adgangen til skilsmisse ved dom i tilfeller av alvorlige overgrep innenfor ekteskapet som ble beholdt.

Ekteskapslovutvalget hadde foreslått å fjerne den obligatoriske meklingen. Den obligatoriske meklingen etter gammel ekteskapslov hadde blant annet hatt som mål å bringe partene til å fortsette ekteskapet. Men flertallet av brukerne oppfattet meklingen som en ren formalitet, og selv om partene kunne velge å oppsøke et familievernkontor eller presten for å få foretatt meklingen der, var det et mindretall som benyttet seg av dette. De fleste parene valgte forlikrådet som stort sett manglet rådgivningskompetanse på

³¹³ Ot.prp. nr. 28 (1990–1991), side 6.

annet enn de formelle juridiske forholdene. Utvalget slo derfor fast at meklingen hadde liten hensikt som ekteskapsbevarende tiltak, få ombestemte seg når de først hadde gått til det skritt å oppsøke forliksrådet.

Departementet gikk litt grundigere til verks i forbindelse med arbeidet med proposisjonen og undersøkte folks erfaringer.³¹⁴ Med støtte i utredningene om dette og i høringsvarene ble det i proposisjonen foreslått en obligatorisk rådgivning for ektepar med barn under 16 år i stedet, hvor fokus skulle være avtaler om barna – bosted, foreldreansvar og samvær – i stedet for et ekteskapsbevarende formål. Separasjon skulle ikke innvilges uten en meklingsattest. Barne- og familiedepartementet fikk i oppgave å bygge opp et slikt meklingstilbud.

Det ble også gjort omfattende endringer når det gjaldt de økonomiske forholdene rundt en skilsmisse. Disse endringene viste til de i realiteten forholdsvis store endringene som hadde funnet sted både i synet på ektefellenes gjensidige økonomiske forpliktelser overfor hverandre og i familienes praksis når det gjaldt arbeidsdeling og forsørgelse de siste tiårene. Den norske loven om ektefellers formuesforhold fra 1927 ble i sin tid ansett som framtidsrettet i sitt syn på økonomisk likestilling mellom kvinne og mann i ekteskapet. Den hadde til og med en regulering av at husmoren hadde rett til husholdningspenger, ikke bare småbeløp til dagens utgifter. Lovforslaget i 1991 – i pakt med utvalgsarbeidet som lå til grunn – forholdt seg praktisk og pragmatisk til spørsmålene omkring fellesskap/selvstendighet mellom partene i økonomiske spørsmål. Den balansen de hadde valgt, ble stort sett godtatt av stortingsflertallet.³¹⁵

Spørsmålet om skyld eller moral i forbindelse med bakgrunnen for en skilsmisse, ble fjernet helt som vurderingstema i forbindelse med det økonomiske oppgjøret. Retten til skjevdeling av felleseiet ved en skilsmisse – hver tar sitt, litt upresist uttrykt – utvides radikalt. Ektefeller gis også adgang til opplysninger om den andres formues- og gjeldsforhold. Det ble foreslått å lovfeste enkelte regler som hadde utviklet seg gjennom rettspraksis. Dette

³¹⁴ Ekeland og Myklebust: «Mekling i skilsmisseprosessen», del I og II. Møreforskning 1988/1989.

³¹⁵ Holmøy og Lødrup: Kommentartutgave Ekteskapsloven. Juridisk forlag 1994.

gjaldt blant annet regelen om at arbeidsinnsats i hjemmet kan gi grunnlag for sameierett til felles bolig og innbo som er anskaffet under ekteskapet.

Det punktet hvor det viste seg å være en del uenighet ved behandlingen av ekteskapsloven, var når det gjaldt forslagene til nye regler for ektefellebidrag. Ekteskapslovutvalget kunne konstatere at det var blitt stadig mer uvanlig at det ble fastsatt ektefellebidrag ved skilsmisser. Utvalget fastslo at det er rimelig at når et ekteskap oppløses, gjelder ikke lenger den gjensidige forsørgelsesplikten, og partene har ansvaret for egen forsørgelse. Tilkjenning av ektefellebidrag skulle være unntaket og ikke hovedregelen. Et slikt bidrag skulle også være tidsavgrenset til tre år som hovedregel. Det blir også pekt på gode velferdsordninger som kom på sytti- og åttitallet som gjorde det «mindre påkrevet enn tidligere å måtte pålegge noen å betale ektefellebidrag». Det var nok overgangsstonaden for enslige forsørgere lovgiver hadde i tankene her.

Argumentasjonen tydet på at problemforståelsen var at skilsmisse som fenomen var knyttet til unge voksne etter forholdsviss kortvarige ekteskap. Det ble brukt vendinger som at det ikke skal være mulig «å skille seg til penger», og at en bør respektere partenes «ønske om å bli ferdige med hverandre» når ektefellebidrag ble drøftet. Dette var kanskje ikke så rart. I 1976 var det knapt 500 skilsmisser per år hvor ekteskapet hadde vart i 25 år eller mer. Tjue år seinere var tallet på skilsmisser etter så langvarige ekteskap tredoblet, en langt større vekst enn for skilsmisser generelt.

Og det var noen av disse skilsmisene som førte til de mer langvarige forsørgelsesproblemene for kvinnene. Hvis ektefellene hadde levd med den vanlige arbeidsdelingen mellom kjønnene som småbarnsfamilier på sekstitallet, og kvinnen av ulike årsaker ikke hørte til de kvinnene som senere gikk ut i arbeidslivet, kunne en skilsmisse på nittitallet når ektefellene var mellom femti og seksti år, føre til at noen kvinner sto uten reelle muligheter til å få arbeid og uten muligheter til å få noen form for trygd før de fylte 67 år og fikk alderspensjon. Spesielt for kvinner som var vant til en rimelig god levestandard og som skilte seg fra menn som kunne fortsette med *sin* relativt gode levestandard, var dette både et reelt økonomisk problem og for noen også en dypt følt urettferdighet.

For å bedre situasjonen for noen av disse, ble gjort en endring av ekteskapsloven i Ot.prp.nr. 66 (1996–97) som slo fast at det i slike tilfeller

kunne fastsettes tidsubegrensede bidrag, eventuelt tas hensyn til disse forholdene ved skiftet mellom ektefellene.³¹⁶

Den nye ekteskapsloven ble imidlertid vedtatt av Stortinget sommeren 1991, og loven trådte i kraft fra 1.1.1993.

8.5 Foreldremekling

Da ekteskapsloven trådte i kraft, hadde man også klart å organisere et apparat som skulle ta seg av den nye obligatoriske foreldremeklingen. Familievernkontorene fikk en viktig rolle i denne foreldremeklingen. Den tidligere refererte undersøkelsen viste at 26 prosent av parene som ønsket å skille seg, oppsøkte et familievernkontor for å få gjennomført den tidligere obligatoriske meklingen, 14 prosent oppsøkte en prest, mens resten brukte forliksrådene.³¹⁷ Det viktigste funnet var imidlertid at de som oppsøkte familievernet var spesielt de unge ekteparene med barn, og det var også de som etterspurte rådgivning og veiledning. Familievernet pekte seg på denne måten ut som en naturlig hjørnestein i organiseringen av foreldremeklingen.

Stortinget var opptatt av at en obligatorisk mekling ikke skulle føre til ventetid for å få innvilget separasjon. Bakgrunnen for at mange mente dette var så viktig, var delvis sosialpolitisk betinget. Det tok mange måneder å få fastsatt et barnebidrag, og spesielt mange av de unge familiene med små barn som skilte seg, hadde ikke en økonomi som gjorde det mulig uten offentlige støtteordninger i en overgangsfase. Forskottsutbetalingene kunne ikke starte før separasjonen var et faktum.

Meklingen skulle resultere i en meklingsavtale, parene skulle få inntil tre timer mekling. Etter tre timer ble det utstedt en meklingsattest selv om paret ikke var enige, men der partene ønsket det og var nær en løsning, ble de gitt en ekstra time. Det ble også satt to andre kvalitetskrav til meklingen; det skulle ikke være for lang reisevei, uansett hvor i landet familiene bodde, og

³¹⁶ Problemet kom opp igjen i forbindelse med arbeidet med Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 94 (1994–1995)), ble utredet av en interdepartemental arbeidsgruppe og resulterte altså i en lovendring som ble vedtatt. Mange var imidlertid opptatt av at dette bare var til hjelp for noen få – navnlig der den andre ektefellen hadde god økonomi. Lovendringen gikk under kjæleavnet «flere kroner til flere koner» i departementet.

³¹⁷ Op.cit. Ekeland og Myklebust, 1989.

parene skulle gis mulighet til å velge en meklingsinstans de hadde tillit til. Med bare 50 familievernkontorer i hele landet – hvorav 29 var kirkelige kontorer – mente man spesielt at par som ikke ønsket en kristen innfallsvinkel til meklingen, skulle få tilgang til andre alternativer.

Det nye Familie- og forbrukerdepartementet hadde i 1990 overtatt forvaltningsansvaret for familievernkontorene fra Sosialdepartementet og hadde startet et arbeid for omstilling av tjenesten. Det vises til neste underkapittel. Å få på plass et tilbud om mekling ble organisert som et eget prosjekt i departementet og overskygget for en tid arbeidet med å komme fram til en ny forvaltningsordning for familievernkontorenes virksomhet som helhet.

Da ekteskapsloven trådte i kraft, var det gjennomført opplæring av et korps av meklere i alle fylker som sto klare til å supplere familievernkontorene i oppgaveløsningen. Fylkesmennene fikk ansvar for opplæring og godkjenning av disse meklerne. I tillegg til ansatte i familievernet kunne også meklingsbevilling gis fagpersoner ansatt i offentlig helse- og sosialtjeneste, pedagogisk/psykologisk tjeneste, prester og privatpraktiserende psykolog, psykiater eller advokat. Disse siste ble lønnet på timebasis etter satsene som ble betalt for fri rettshjelp.

Fra 1994 og fram til tusenårsskiftet ble det rapportert grundig om meklingsarbeidet i alle de årlige budsjettproposisjonene fra departementet. Målstyring var på moten, det var stor interesse for alt som kunne telles, derfor fikk Stortinget hvert år vite at ca. en tredjedel av parene klarte seg med én time mekling, ca. en tredjedel brukte to timer og ca. en tredjedel brukte tre timer eller lengre tid – i denne gruppen er det også inkludert de som ikke ble enige. 80 prosent ble tilbudt mekling innen tre uker. 60 prosent brukte familievernkontorene, i underkant av 30 prosent andre meklere med utdanningsbakgrunn fra helse/sosial/psykologi, mens prester og advokater delte resten av meklingene mellom seg. Disse tallene holdt seg stabile gjennom hele nittitallet, den eneste lille tendensen som kan spores i alle disse tallene, er at den i utgangspunktet lille andelen meklinger advokatene sto for, økte litt i løpet av tiåret.³¹⁸

³¹⁸ St.prp. nr. 1 Barne- og familiedepartementet – budsjettproposisjonene fra 1994 til 2000.

Det ble også gjennomført en evaluering av ordningen. Den ble avsluttet i 1997 med to rapporter – en av rapportene så på ordningen fra brukernes perspektiv, den andre vurderte ordningen fra meklernes perspektiv.³¹⁹ Foreldremeklingen fikk her karakteren godkjent. Når brukerne ble spurt, mente to av fem at meklingen ga utbytte, likeledes mente to av fem at de hadde klart seg like godt uten, mens i én av fem saker klarte ikke tilbudet om mekling å løse konfliktene mellom foreldrene.

I vurderingen av dette resultatet, ble det besluttet at det skulle gjennomføres en kampanje med informasjon til publikum om familieverntilbudet. Intensjonen var å få familiene til å søke profesjonell hjelp til familieproblemene før det hadde gått så langt at skilsmissen var et faktum.

På nittitallet var nesten en tredjedel av alle oppløste parforhold med barn samboere som flyttet fra hverandre.³²⁰ For disse parene gjaldt ikke ekteskapsloven. Det fantes heller ingen sikker registrering av disse forholdene og dermed heller ingen oversikt over oppløsning av slike forhold. Ved en endring av barneloven ble imidlertid samboere som ønsket å gå til rettssak i forbindelse med uenighet om barnefordeling og samværsspørsmål, pålagt først å gjennomføre en mekling om spørsmål vedrørende barna etter mønster fra ekteskapsloven. Men både antallet gjennomførte meklinger og meklernes rapporter viser at mange flere av de samboende foreldrene så på dette som et godt tilbud som de ønsket å bruke ved samlivsbrudd. Problemet var heller et kapasitetsproblem for meklerkorpset i deler av landet med liten kapasitet.

At hver femte familie har betydelige konflikter ved samlivsbrudd og etterpå i forhold til samarbeidet om barna, kan synes som et relativt stabilt tall over tid.³²¹ Dette til tross for at et av de områdene innenfor familiepolitikken som har hatt høyest prioritet siden begynnelsen av nittitallet og fram til i dag, er politikk med det mål at færrest mulig barn skal oppleve slike konflikter mellom foreldrene. Politikere og byråkrater har tatt initiativ til og gjennomført en rekke endringer både i lover og saksbehandlingsrutiner med

³¹⁹ Ekeland og Myklebust: «Foreldremekling» Rapport 12 og 23, Møreforskning 1996 og 1997.

³²⁰ Anslått etter tall oppgitt i NOU 1998:17 Barnefordelingssaker.

³²¹ Det kan blant annet vises til gjennomgangen av forskning om temaet som er gjengitt i St.meld. nr. 19 (2006–2007) Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag.

dette som mål. Foreldrekursing og -veiledning i et utall varianter har økt i omfang, både hundre prosent offentlig finansiert, men også ordninger med støtte til frivillige organisasjoner, kommuner og andre som ønsker å drive ulike tilbud av forebyggende karakter. I 1990 var Kristelig Folkeparti alene om å gi foreldreveiledning og samlivstiltak høy prioritet i familiepolitikken. I løpet av nittitallet ble dette alle partiers politikk, naturligvis også her med uenigheter mellom partiene om den beste utformingen av de konkrete tiltakene. På denne bakgrunnen er det at ca. en femtedel av alle foreldre fremdeles sliter mye med foreldresamarbeidet etter et samlivsbrudd, et ganske nedslående faktum.

8.6 Utbygging av familievernkontorene og samling til én tjeneste

Bare en liten del av familievernkontorenes virksomhet dreier seg om mekling etter ekteskapsloven eller barneloven.

Da familievernet fikk denne oppgaven, fantes det rundt femti kontorer spredt rundt i landet, som tilbød rådgivning og terapi til familier med problemer. Kontorene fungerte som en primærtjeneste i den forstand at folk kunne kontakte kontorene direkte og be om en timeavtale. Tilbudet var gratis, og rådgivningen hadde relasjoner i familien som sin spesialitet. Der familiene hadde store og varige problemer, kunne rådgivningen gå over til behandling/terapi ved de kontorene som hadde ansatte med kompetanse på dette. Den faglige ekspertisen man møtte – og fremdeles møter – på et familievernkontor, var en stor andel sosionomer og psykologer, med lege/psykiater som medisinsk ansvarlig, men også med et innslag av prester og jurister som oftest knyttet til virksomheten på deltid.³²² De aller fleste av de ansatte har tilleggsutdanning i familieterapi.

Det var heller ikke uvanlig at andre helse- og sosialtjenester rådet familier til å kontakte familievernet, og at familievernet i denne forstand opptrådte som en spesialisttjeneste med familierelasjoner som spesialområde. Kontorene behandlet på begynnelsen av nittitallet ca. 15 000 saker per år.

³²² Ot.prp.nr. 6 (1996–97) Om lov om familievern.

Forvaltningen av familievernnet var en av de oppgavene som ble overført det nye Familie- og forbrukerdepartementet uten personressurser til å administrere feltet.³²³ Familievernkontorene vokste fram rundt 1960 på bakgrunn av to ulike initiativ med henholdsvis kirken og arbeiderbevegelsen som pådrivere.³²⁴ Arbeiderbevegelsens initiativ var rettet mot å gi spesielt kvinner veiledning i spørsmålene omkring seksualliv og prevensjon i en tid da dette ikke alltid inngikk i det man snakket med familielegen om. Disse kontorene – først kalt sentrale helsestasjoner, fra 1971 offisielt betegnet familievernkontor – ble drevet i kommunal regi med støtte fra Helsedepartementet. Kirken og kirkens ulike organer så også de utfordringene familielivet sto overfor i etterkrigstida, og ulike instanser innenfor det kirkelige miljøet brukte innsamlede midler til å starte det som ble kalt familierådgivningskontorer. Disse la mye vekt på å få ektepar med ulike typer problemer til å fungere sammen. Også disse kontorene fungerte som rådgivningsinstans når det gjaldt seksualliv og svangerskap.

Dette var en tid da det var unntaket at familiene ble oppløst ved skilsmisse. Både rusproblemer, alvorlige problemer med barns tilpasning og alvorlig og langvarig fysisk og/eller psykisk sykdom hos et eller flere familied medlemmer var utfordringer som mange familier trengte hjelp til å leve med.

I 1963 fastsatte Sosialdepartementet felles retningslinjer for drift av familievernkontorene. Kontorer som drev etter disse retningslinjene ble godkjente og mottok statlige midler gjennom trygderefusjonsordningen for klientbehandling. Fra 1983 ble trygderefusjonen avløst av et statlig øremerket tilskudd til driften over statsbudsjettet. Retningslinjene for statstilskuddet var på begynnelsen av nittitallet at inntil 75 prosent av driften kunne dekkes av statstilskudd. Hvor mye som ble dekket i realiteten, varierte fra år til annet med totalbevilgningens størrelse. Resten av midlene kom fra

³²³ Det var fremdeles ikke helt uvanlig på den tiden at et slikt mindre omfattende tiltak nærmest ble drevet som en slags type «enmannsbedrift» innenfor departementene der samme person kunne ha hånd om feltet i tiår. Familievernets mann i Sosialdepartementet i mange år hadde nådd pensjonsalderen på dette tidspunktet for flytting av saksfeltet.

³²⁴ St.meld. nr. 15 (1992–93) «Familievernnet – Oppgaver og forvaltning».

kommuner og fylkeskommuner. Ulike private og kirkelige midler utgjorde på dette tidspunktet bare én prosent av driftsutgiftene.

Felles finansiering og retningslinjer bidro langsomt, men sikkert til at familievernkantorene, uansett kirkelig eller offentlig utgangspunkt utviklet seg i retning av *en* tjeneste med familierapi/familierådgivning som en felles spesialitet. Men de kirkelige og de offentlige kontorene beholdt hele tiden hver sin faglige forankring. De to delene av familievernet hadde hver sin interesseorganisasjon – Kirkens familierådgivning – opprettet i 1967 – for kirkens kontorer og Offentlige familievernkantorens organisasjon (OFO) fra 1983 for de offentlige kontorene. Organisasjonene var begge viktige pådrivere i utbyggingen av kontorene, samarbeidspartnere for departementet i lovfesting av familieverntjenesten og viktige når det gjaldt å utvikle et utdanningstilbud i familierapi, men bidro også til å reddykke identiteten til «sine» kontorer og dermed til å opprettholde et skille. Dette hadde blant annet gitt seg uttrykk da Sosialdepartementet i to omganger forsøkte å legge fram reviderte felles retningslinjer for virksomheten – i 1978 og senere i 1987 – uten at det lyktes etter at forslagene hadde vært på høring hos interesseorganisasjonene og familievernkantorene.³²⁵

Brukernes behov trakk derimot i retning av et likere tilbud. Stadig færre av disse etterspurte et spesifikt livssyn når de ba om hjelp til familieproblemene.

I det ene budsjettforslaget Solveig Sollie som statsråd i Familie- og forbrukerdepartementet utarbeidet, forslaget til budsjett for 1991, var ett av tre prioriterte punkter på familiepolitikken område å styrke støtte- og veiledningstiltak overfor familiene. Man ville styrke ekteskapet og så på familierådgivningstjeneste som viktig i dette perspektivet.³²⁶

Statstilskuddet ble foreslått økt med vel 18 prosent. Med dette ville man gradvis kunne øke den andelen av driftsutgiftene staten dekket fra nivået i 1990 som var ca. 60 prosent i gjennomsnitt, til nærmere de 75 prosent som var retningslinjenes maksimale prosentandel. Budsjettforslaget hadde også rom for å etablere ett eller to nye kontorer i løpet av året. Det ble også varslet

³²⁵ St.meld.nr. 15 (1992–93) «Familievernet. Oppgaver og forvaltning.»

³²⁶ St.prp. nr. 1 (1990–1991) Familie- og forbrukerdepartementet.

at man vil komme tilbake med en grundigere utredning om familievernet. Samme høst ble det også satt i gang en utredning for å vurdere familievernets framtid. Denne utredningen ble gjennomført av sokneprest Svein Takle som i mange år hadde vært aktiv i den kirkelige delen av familievernet, og ble overlevert departementet våren 1991.

I løpet av vinteren og våren 1991 endret imidlertid grunnlaget for vurderingen av familievernets stilling seg vesentlig i og med at obligatorisk foreldremekling etter den nye ekteskapsloven ble vedtatt i Stortinget. Dette økte presset på familievernet om at det måtte framstå som *en* tjeneste.

I budsjettforslaget for 1993 ble det meldt at man nå hadde beregnet den statlige andelen av driftsutgiftene til 75 prosent, og at det hadde vært en kapasitetsøkning i familievernet på 20 prosent i perioden 1988 til 1992. Man hadde fremdeles igjen å bygge opp tre til fem nye kontorer på landsbasis for at de skulle kunne nås av de fleste uten lengre reisetid enn to timer. Familievernkontorene selv meldte om ventelister og var bekymret for hvordan de skulle klare merarbeidet med meklingsene. Departementet anslo i dialog med familievernet at kontorene kom til å bruke maksimalt fra 10 til 12 prosent av kapasiteten sin til disse meklingsene, men dette ville naturligvis være avhengig av hvilken meklingsinstans brukerne valgte. Fasisvaret viste seg å bli at familievernet brukte ca. 7,5 prosent av sin totale kapasitet til meklingsene inkludert for- og etterarbeid – altså langt mindre enn den kapasitetsøkningen virksomheten hadde hatt i årene før de ble pålagt oppgaven.

Like før jul 1992 ble det lagt fram en stortingsmelding om familievernet,³²⁷ den blir drøftet i Stortinget i mai 1993. Det hadde lenge vært tverrpolitisk enighet om at forvaltningen av familievernet var problematisk i den forstand at å styre institusjoner gjennom en godkjenningsordning og refusjon av driftutgifter ikke holdt mål i moderne tider. I motsetning til tidligere forslag til omorganisering som var blitt møtt med massiv motstand fordi de gikk ut på å integrere familievernet i helsetjenesten, foreslo denne meldingen å lovfeste familievernet som en fylkeskommunal tjeneste som skulle finansieres gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene. Ved stortingsbehandlingen av meldingen ble det klart at det var stor enighet om

³²⁷ Op.cit. St.meld.nr. 15 (1992–1993) Familievernet – oppgaver og forvaltning.

behovet for en lovfesting av tjenesten, men regjeringens forslag om å legge statstilskuddet inn i de fylkeskommunale rammene var ikke like populært. Familievernkontorene hadde ivrige forsvarere på Stortinget som tvilte på fylkeskommunenes vilje til å prioritere denne virksomheten.

Når det endelig kom en lovproposisjon høsten 1996 ble det særlig argumentert med at familievernet slik det ble drevet førte til vanskelige juridiske problemer, både i forhold til klientenes rettssikkerhet, men også i forhold til å kontrollere de kravene man måtte sette til en offentlig fullfinansiert tjeneste hvis kontorene skulle styres direkte fra sentralt hold.³²⁸ Forslaget sto derfor fast på fylkeskommunal forvaltning, men foreslo å opprettholde et statlig øremerket tilskudd. Dette skulle dekke omtrent 80 prosent av driften, mens fylkeskommunene skulle bidra med resten. Kommunenes økonomiske støtte trekkes inn fra kommunerammen og brukes til å øke statstilskuddet siden kommunene nå ikke lenger ville ha forpliktelser i forhold til å støtte virksomheten på familievernkontorene. På sikt ville man jevne ut bidragene til de enkelte fylkeskommunene. Dette forslaget var i tråd med stortingsflertallet fra behandlingen av meldingen og fikk endelig støtte i Stortinget. De eksisterende familievernkontorene ble skjermet i omstillingsprosessen ved at det ble gitt en overgangsbestemmelse i loven om at de hadde rett til driftsavtale med fylkeskommunen i to år. Loven trådte i kraft 1. januar 1998.³²⁹

Fra 1990 til 2000 økte det statlige tilskuddet til drift av familievernkontorene med hele 72 prosent korrigert for prisstigning i perioden. Det ble allikevel aldri i de mange debattene om tilbudet i denne perioden drøftet å ta egenandeler, gebyrer eller liknende for å begrense folks bruk av familievern-tjenestene, til tross for at dette var et aktuelt tema i forhold til mange andre offentlige tjenester på nittitallet. Når det gjaldt familievernet, ble det i stedet brukt ekstra ressurser på å gjøre folk oppmerksomme på tilbudet. Dette understreker den sterke tverrpolitiske enigheten om at rådgivning, kurs og veiledning var veien å gå for å få familielivet til å bli «det gode familielivet».

³²⁸ Ot.prp. nr. 6 (1996–97) Om lov om familievernkontorer.

³²⁹ Fra 2001 innlemmes statstilskuddet i rammetilskuddet til fylkeskommunene etter forslag fra Stoltenberg 1.

8.7 Partnerskapsloven

Det gikk bare knappe tjue år mellom at straffelovens forbud mot homofile handlinger mellom menn ble opphevet, og det at Norge i 1993 som land nummer to i verden fikk en partnerskapslov. Den innebar at homofile og lesbiske kunne inngå partnerskap som ga de samme rettsvirkninger som ekteskapet – med to unntak: retten til adopsjon av barn og adgangen til kirkelig vigsel.

Bestemmelsen i straffeloven ble første gang foreslått opphevet allerede i 1889, men det lyktes ikke de ulike instansene som tok opp og drøftet endringer i straffeloven – Straffelovrådet, Justisdepartementet og Stortingets justiskomité – å komme til enighet i spørsmålet. Dette skjedde gjentatte ganger, selv da spørsmålet var oppe så sent som på 1950-tallet. Den gangen var det Stortinget som hadde betenkeligheter. Da paragrafen endelig ble fjernet i 1972, argumenterte Justisdepartementet i lovframlegget blant annet med at: «Straffebudet kan heller ikke forsvares med at det er egnet til å gjøre den enkelte voksne homoseksuelle person heteroseksuell.» Det opplyses også i «at paragrafen i de senere år meget sjelden har vært anvendt.»³³⁰ Homofil praksis har for øvrig aldri vært forbudt for kvinner, sannsynligvis fordi de tidlige lovgiverne bare hadde svært uklare forestillinger om kvinners seksualitet.

Homofili som diagnose ble fjernet fra psykiaternes diagnoselister i 1978, her var de homofiles organisasjoner aktive pådrivere. Og i 1981 ble homofile og lesbiske inkludert i straffelovens «antidiskrimineringsparagrafer» som forbyr krenkende ytringer og forbyr at næringsdrivende kan nekte personer varer og tjenester med bakgrunn i deres tro, rase, hudfarge, nasjonalitet og altså fra 1981 også seksuelle legning. Arbeidsmiljøloven hadde også sine antidiskrimineringsbestemmelser, som retter seg mot arbeidsgivers forpliktelser til ikke-diskriminerende atferd både i en ansettelsesprosess og i ansvaret for et godt arbeidsmiljø. Her kom seksuell legning inn som eksplisitt beskyttet i 1998.

I partienes valgprogrammer dukket ikke-diskriminering av homofile opp først hos SV og Venstre i valgprogrammene for 1977, i 1981 har SV gått

³³⁰ Sitert fra Ot.prp. nr. 32 (1992–93) Om lov om registret partnerskap.

over til et krav om like rettigheter, dette står også på programmet for 1985. Dette året følger også både Høyre og Arbeiderpartiet opp med programerklæringer, men formuleringen som brukes av disse partiene er å motarbeide forskjellsbehandling på grunn av seksuell legning. Arbeiderpartiet vil dessuten ha økt kunnskap om homofiles levekår.³³¹ Dette ble fulgt opp med støtte til kunnskapsinnhenting finansiert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet under regjeringen Brundtland 2. Kristelig Folkeparti berører bare homofili en gang i sine valgprogrammer på denne tiden, det er når de i 1993 går til valg på at de vil oppheve partnerskapsloven.³³²

Under behandlingen av den borgerlige samlingsregjeringens familie-melding våren 1985 hadde homofilt samliv kommet på dagsorden i forbindelse med at meldingen inviterte til en drøfting av *heterofile* samlivsforhold.³³³ Stortingsflertallet vedtok en anmodning til regjeringen om å vurdere regler som kunne gi rettigheter for homofile par som ønsket å gå inn i eller levde i langvarige og forpliktende samliv, men Kristelig Folkeparti – sammen med Fremskrittspartiet – stemte mot. Når da Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti fortsatte det borgerlige regjeringssamarbeidet etter valget, hadde regjeringen et politisk problem. Spørsmålet ble søkt løst gjennom oppnevningen av husstandsfellesskapsutvalget.

I 1989 ble det gjennomført en undersøkelse om folks holdninger til homofile.³³⁴ Den viste at bare 25 prosent av befolkningen fremdeles var enig i påstanden om at «homofile bør bekjempe sin tilbøyelighet», tjue år tidligere hadde hele 76 prosent vært enige i et slikt utsagn. I Nordisk Råd hadde det de siste årene blitt arbeidet aktivt med disse spørsmålene på tvers av landegrensene, og Danmark fikk som første land i verden i 1989 en lov om registret partnerskap. Fem stortingsrepresentanter fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet i 1990 forslag til en

³³¹ «Vi vil» – se tidligere fotnoter. Her er det kanskje på sin plass med en påminnelse, søket i programmene er gjort på et begrenset antall ord. Fordi partiene bruker svært ulike ord på dette området kan programformuleringer ha gått hus forbi.

³³² Kristelig Folkepartis plassering i midten av norsk politikk, gjør at de som eneste parti har en tendens til å ta angrefrist på saker.

³³³ Se kap. 5.5 foran og 6.7 foran.

³³⁴ Scanfact høsten 1989.

lov om registrert partnerskap som et privat lovforslag.³³⁵ Stortingskomiteens flertall innstilte på at forslaget skulle avvises. Men under behandlingen i Stortinget våren 1991 lyktes et knapt flertall å komme fram til enighet om at forslaget skulle oversendes regjeringen for utredning. Samme sommer ble en ny ekteskapslov og husstandsfellesskapsloven vedtatt av Stortinget.³³⁶

Høsten 1990 hadde Brundtland 3 overtatt etter Syse-regjeringen, og i 1992 sendte Barne- og familiedepartementet ut et høringsnotat med et forslag til lov utformet i hovedsak i tråd med det private lovforslaget fra stortingsrepresentantene. Høringsnotatet ble fulgt opp av en proposisjon til Stortinget.³³⁷ Forslaget bygget på at to personer av samme kjønn kunne la seg registrere som partnere med den følgen at ekteskapslovens bestemmelser om ekteskap og ektefeller ble gjort gjeldende også for de registrerte partnerne. Unntakene var vigselbestemmelsene og ektefellers adgang til adopsjon.

Mange langt utover de homofiles egne rekker mente det var viktig å gi også de med denne seksuelle legningen muligheten til å inngå forpliktende og stabile samliv. På midten av åttitallet kom HIV/AIDS som den nye farlige «pesten». Så å si alle som utviklet AIDS i denne tidlige fasen døde etter forholdsvis kort tid.³³⁸ Regjeringen gikk inn i et tett samarbeid med organisasjonene gjennom Helseutvalget for homofile for å bekjempe epidemien. Trygg sex og stabile partnerforhold var de viktigste forebyggende tiltakene. Avisene hadde artikler om hvordan man på grunnlag av framskrivninger kunne vente en eksplosiv utvikling av sykdommen fra homofile og narkomane til hele befolkningen etter hvert. Kunnskapen var mindre enn i dag, den medisinske behandlingen langt dårligere, det var rett og slett mye redsel i befolkningen knyttet til sykdommen de første årene. Et tiltak som kunne bidra til å stabilisere parforholdene blant homofile, var uten tvil et fornuftig tiltak også i dette perspektivet.

³³⁵ Dokument 8:50 for 1989–1990.

³³⁶ Det vises til kap.6.7 og 8.4 foran.

³³⁷ Ot.prp. nr. 32 (1992–93) Om lov om registrert partnerskap.

³³⁸ I «Melding om rikets tilstand» som avgis hvert år ved Stortingets åpning, ble det høsten 1989 rapportert at av de 119 personene som hadde utviklet AIDS i Norge, var nå 76 døde.

De homofiles organisasjoner la særlig vekt på den aksepten som lå i en slik lov fra samfunnets side, og de positive konsekvensene for homofile i at disse lettere kunne være åpne i forhold til sin seksuelle legning og sine familieforhold. Proposisjonen brukte også de samme argumentene som var blitt brukt i mange debatter om ugifte samboere av samme kjønn; samfunnets forpliktelse til i en viss grad å beskytte interessene til den svakere part i forholdet.

Hvilken skjebne lovforslaget ville få i Stortinget, var for en gangs skyld ikke opplagt på forhånd. Både Høyre og Fremskrittspartiet stilte sine representanter fritt i spørsmålet, Høyre med en forholdsvis elegant framstilling av hvordan man ut fra et verdikonservativt utgangspunkt både kan støtte det foreliggende lovforslaget, men også gå mot det. Flertallet i disse partienes stortingsgrupper er imidlertid mot en slik lov. Senterpartiet henstiller også i debatten til sine representanter å stemme mot. AP og SV er for. Det endte opp med at loven ble vedtatt med tre femtedels flertall til applaus fra galleriet.³³⁹

Basert på danske erfaringer anslo proposisjonen at det sannsynligvis ville bli inngått 300–400 partnerskap årlig. I virkeligheten ble det inngått mellom 100 og 150 partnerskap per år i årene fram til år 2000.³⁴⁰ I begynnelsen var det homofile menn som inngikk partnerskap, først i år 2 000 var det omtrent like mange lesbiske som brukte muligheten. I år 2000 levde omkring 1 400 personer i Norge i partnerskap. I 2002 publiserte SSB en artikkel som for første gang tar opp partnerskapenes demografi på bakgrunn av det forholdsvis knappe statistiske materialet som finnes for perioden 1993 til 2000. Dette viste at den gjennomsnittlige aldersforskjellen mellom partnere var atskillig større enn mellom ektefeller, at nesten hvert tredje inngåtte partnerskap var tverrnasjonalt – også dette mye høyere enn for ektepar, og at skilsmissetallene var høye – spesielt blant de lesbiske parene. Og at til tross

³³⁹ Innst. O nr. 70 (1992–93) og stortingsforhandlinger.

³⁴⁰ Anslaget bygget da også på en forutsetning i proposisjonen om at rundt fem prosent av befolkningen var homoseksuelle, noe som i dag antas å være en altfor høyt anslått prosentandel.

for stor medieoppmerksomhet omkring at partnerne fikk barn, dreide dette seg om et fåtall.³⁴¹

Loven trådte i kraft allerede i august 1993. Det ble ansett som viktig at det allerede før valget samme høst ble inngått partnerskap etter den nye loven.

De homofiles vei fra å kunne bli straffeforfulgt til å bli en gruppe med lovbeskyttelse og rettigheter tilpasset sin seksuelle legning var kort sett i historisk perspektiv. Det er imidlertid et klart mønster at det ofte har vært interesseorganisasjonene og enkeltpersoner i og utenfor Stortinget som har tatt opp spørsmålene, regjeringene har bare unntaksvis vært initiativtakere i dette arbeidet.

8.8 Modernisering av barneloven – uten bidrag

Sent høsten 1993 bestemte regjeringen at et arbeid med sikte på å revidere barneloven fra 1981 skulle settes i gang. Bakgrunnen var de store endringene i hvordan familiene levde som hadde funnet sted bare på de tolv årene som hadde gått siden den nye felles loven trådte i kraft. Endringene besto i at flere og flere skilte seg, og at flere og flere levde sammen uten å gifte seg samtidig som de fikk barn sammen. Dette ga grunn til å se spesielt på bestemmelsene i loven om farskap, foreldreansvar, daglig omsorg og samvær. Likeledes trengte bidragsreglene en fornyet gjennomgang som inkluderte en vurdering av nivået på bidragene.³⁴² Barneloven var også fra tiden før DNA-testingen gjorde det mulig lettvis å fastsette farskap med stor sikkerhet, og forskning og utvikling på bioteknologifeltet generelt reiste også stadig nye problemstillinger.

Det ble vist til at også Sverige og Danmark som opplevde de samme endringene i familienes praksis, nå vurderte lovbestemmelsene på dette området. Noen mente at det var et behov for å vurdere om det økte antallet saker med konflikt mellom foreldrene burde føre til endringer i hvilke

³⁴¹ Noack, Fekjær og Seierstad, Samfunnsspeilet nr. 3, 2002. 18 personer hadde inntil da fått barn mens de levde i partnerskap. Det finnes ikke opplysninger om biologisk foreldreskap til disse barna.

³⁴² Stortinget hadde bedt om å bli forelagt en sak på dette i forbindelse at de vedtok prosentfastsettelse av bidrag som hovedregel, Innst. O.nr. 23(1988–1989), se kap.6.8.

instanser som tok avgjørelsene i disse sakene. Her ble vist til at noen land hadde egne familiedomstoler. Dette spørsmålet ble ikke fulgt opp i første omgang.

Et høringsnotat ble sendt ut høsten 1995.³⁴³ Høringsnotatet tok opp fastsettelse av farskap, en ny paragraf om hvem som skulle regnes for barnets mor og regulering av foreldreansvar og samvær. Det tok ikke opp spørsmålene omkring bidragsfastsettelse og bidragsnivået.

Det ble bestemt at høringsnotatet skulle sendes på en slags «folkehøring». Det hadde ikke vært prøvd før. Høringsinstituttet fungerer slik at sakene sendes på en høringsrunde til det man antar er interesserte og sakkyndige organisasjoner, berørte parter på andre forvaltningsnivåer og offentlige institusjoner på saksfeltet. Samtidig er høringen offentlig slik at alle – også enkeltpersoner – i realiteten kan be om høringsnotatet og sende inn et høringssvar.³⁴⁴ Dette siste skjer sjelden. Men i denne saken gjorde man et eksperiment med noe man kalte en folkehøring, det vil si at departementet gikk ut i mediene og eksplisitt ba om enkeltpersoners erfaringer og synspunkter. Saken ble bredt lansert med statsråden i front. Det ble rykket inn annonser i alle landets aviser der enkeltpersoner ble bedt om å sette seg inn i høringsnotatet og om å sende inn sin mening om forslagene til departementet.

Tanken bak var at barneloven var en lov som ville berøre mange helt konkret i løpet av livet. Derfor var folks synspunkter i saken av stor relevans for lovgiveren. Man håpet også at dette kunne bidra til økt kunnskap om loven. Barneloven var en lov foreldre i beste fall satte seg inn i når de kom opp i en familiekonflikt, noe som ofte var i seineste laget. Det var klare tilløp i utvekslingen av synspunkter i offentligheten som tydet på at enkelte misforståelser om loven var svært utbredte både blant folk flest og blant politikere og journalister. Slik er det for øvrig den dag i dag.

Responser på folkehøringen var god. Rundt 6 000 høringsnotater ble bestilt av enkeltpersoner og sendt ut. Men bare ca. 280 av disse enkelt-

³⁴³ Høringsnotat med forslag til endringer i barnelovens kap. 1-6, Barne- og familiedepartementet 25.oktober 1995.

³⁴⁴ Dette var før man kunne satse på internett som en effektiv kommunikasjon mellom det offentlige og publikum.

personene sendte inn sine synspunkter til departementet. I departementets gjennomgang av denne delen av høringsvarene ble det også klart at dette i mange av tilfellene var brev fra personer som hadde vært gjennom eller var midt oppe i vanskelige personlige saker i forbindelse med foreldreskap og familieoppløsning og som ønsket å fortelle om dette, såpass personlige fortellinger at de ikke uten videre kunne brukes som retningslinjer for utforming av loven. Uttalelsene viste også i mange tilfeller at de som skrev hadde misforstått deler av det gjeldende regelverket, og at dette innvirket på synspunktene de framførte.

Departementet lærte at både delt omsorg og innholdet i foreldreansvaret var uklart for mange, dette gjaldt også for dem som hadde sterke meninger om hvordan dette burde lovreguleres. Høringen ble derfor svært lærerik for politikerne og byråkratiet, men kanskje på en litt annen måte enn det som hadde vært utgangspunktet.

Da departementet i 1988 fikk utarbeidet en oversikt over skilsmisseforskning, viste den til i alt fire forskningsrapporter med tema samvær, men ingen av disse kartlegger omfanget.³⁴⁵ I forbindelse med utredningsarbeidet om endringer i barneloven, ble den første undersøkelsen om omfanget av samvær i delte familier gjennomført.³⁴⁶ Denne kartleggingen viste at 15 prosent av foreldrene som ikke bodde sammen med barna sine, heller ikke hadde hatt kontakt med barna den siste måneden. Det gjennomsnittlige samværet var på seks dager per måned.³⁴⁷

En odelstingsproposisjon med forslag til endringer av barneloven ble fremmet i april 1997 og drøftet i Stortinget samme vår.³⁴⁸ Proposisjonen var pedagogisk lagt opp, med bokser som klargjorde innholdet i de viktigste juridiske begrepene. I proposisjonen ble det foreslått en ny bestemmelse om at den som føder barnet er barnets mor, en bestemmelse som ble vurdert som

³⁴⁵ «Skilsmisseforskning i Norge», utarbeidet av Skuterud for Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1988.

³⁴⁶ SSB gjennomførte undersøkelsen i januar 1996, materialet er analysert i rapporten «Samvær og fravær» Clausen og Jensen, NIBR 1997:103.

³⁴⁷ Gjengitt etter St.meld.nr. 19 (2006–2007) Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag.

³⁴⁸ Ot.prp. nr. 56 (1996–96) og Innst. nr. 100 (1996–97).

hensiktsmessig ut fra den raske utviklingen i biologisk forskning og medisinsk praksis knyttet til reproduksjonen. Man valgte å kalle det morskap.³⁴⁹

Departementet hadde i høringsnotatet foreslått å lovfeste en såkalt «samboer-pater-est», det vil si at en samboer ble far til barnet uten erkjennelse av farskapet, men at paret undertegnet en erklæring om at de bodde sammen på fødselstidspunkt. Da kunne de samtidig automatisk gis felles foreldreansvar. Dette ville være praktisk og lettvint for foreldrene, og samsvare godt med det mange samboende trodde var den faktiske situasjonen. De færreste visste at de måtte melde fra til folkeregisteret hvis de ønsket felles foreldreansvar. De oppdaget først at mor hadde foreldreansvaret alene når de ville skille lag. Mange fedre fikk erfare at dette var et lite gunstig tidspunkt for å kreve felles foreldreansvar. Men etter høringsrunden ble det bestemt at det forslaget som ble fremmet i proposisjonen ikke ble automatisk felles foreldreansvar, men rutiner for å gjøre det praktisk lettere å få slike avtaler registrert.

Delt bosted var et annet sentralt tema. Her var forslaget at rettstilstanden skulle opprettholdes, men klargjøres i lovteksten. Det betydde at foreldre kunne avtale delt bosted, men ikke pålegges delt bosted hvis ikke begge er enige, verken av domstol eller ved administrative avgjørelser. Her var begrunnelsen at foreldre i konflikt med hverandre ikke ville være i stand til å gjennomføre delt bosted på en måte som var til beste for barnet.

Det var forholdsvis stor enighet om forslagene under stortingsbehandlingen. Både Høyre og SV ønsket imidlertid at det skulle bli mulig for domstolene å pålegge foreldrene delt bosted, men det ble ikke flertall for dette. Og komitérepresentanten fra Fremskrittspartiet, Roy N. Wetterstad, fremmet et forslag om at loven skulle sendes tilbake til Regjeringen med pålegg om å komme tilbake med en lov som tok utgangspunkt i delt omsorg.

På dette tidspunktet var det mange tilløp til organisering av interessene til skilte fedre, og i departementets arkiv dukker det opp stadig nye, men også til dels flyktige grupperinger. Foreningen 2 Foreldre har vært den stabile som har eksistert fra 1985 og fram til i dag, mens Arbeidsgruppe Far fantes rundt

³⁴⁹ For mange av den eldre generasjon betyr dette ordet «moro», så betegnelsen avfødte en del diskusjoner før det ble bestemt at det var et egnet ord i denne sammenhengen.

1980, i forbindelse med revideringen av barneloven på nittitallet kom både Forbundet 2 Foreldre, Mannsforbundet og Forum to foreldre på banen. Det samme gjaldt en gruppe som kalte seg «Aksjonsgruppa for barns rett til samvær med besteforeldre». De siste møtte hyppig opp i departementet og fikk mye medieoppmerksomhet og sympati, men ikke gjennomslag for sine synspunkter om at retten kunne pålegge slikt samvær. Mens det tjue år tidligere var fedre som ikke stilte opp til samvær med barna sine som ble diskutert som problem, var nå problemstillingen snudd på hodet: problemet var mødre som hindret fedrene i å treffe barna sine. Virkeligheten var og er naturligvis at begge deler forekommer, og at lovgivning i de vanskeligste av sakene med dyp konflikt mellom foreldrene rett og slett kommer til kort.

8.9 Seksåringene skal i skole

Da vi sist forlot seksåringene i januar 1986 hadde Willoch-regjeringen foreslått og fått Stortingets tilslutning til et stort forsøksprosjekt der Kirke- og undervisningsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet samarbeidet om «Forsøk med pedagogisk tilbud til seksåringene» som varte fram til 1990.³⁵⁰ Det deltok på det meste 1 500 barn i forsøket som ble delvis finansiert gjennom foreldrebetaling, og delvis ved at driften av virksomheten fikk støtte over barnehagebevilgningen. Det tilbudet barna fikk var på 12 til 15 timer i uken, og det var ulike modeller med forankring i skolen, forankring i barnehagen og såkalte samarbeidsmodeller.

Kvinneregjeringen hadde fremmet en stortingsmelding i stortings-sesjonen 1988–1989 som het «Mer kunnskap til flere». Den drøftet hvordan vi på ulike måter skulle ruste oss til å skape et arbeidsliv basert på kunnskap og kompetanse framfor industriusselsetting. Den tok for seg alle utdannings-trinnene fra grunnskolen til voksenopplæringen.³⁵¹

I avsnittet om grunnskolen diskuterte meldingen tre større reformer: Å forlenge skoledagen for første til tredje klasse til 30 timer per uke, ti års obligatorisk skolegang mot de daværende ni og *gradvis* senking av skolealderen til seks år, det siste «avhengig av at det kom i gang et aktivitetstilbud etter (og

³⁵⁰ St.prp.nr. 48(1985–86) Om tilleggsbevilgning m.v.

³⁵¹ St.meld.43 «Mer kunnskap til flere» (1988–89).

før) skoletid for elever i første til tredje klasse.» Alt dette skulle, med den terminologien som nå var blitt en fast formulering i alle mer langsiktige politiske drøftingsopplegg uansett regjeringens politiske farge, gjennomføres i det tempoet som er «mulig innenfor de økonomiske rammene de framtidige budsjettene setter.» Syttitallet i politikken var definitivt over.

Det presiseres i meldingen at en gradvis senkning av skolealderen betydde at aldersspennet i en skoleklasse måtte bli større enn ett år. Dette ville innebære en kostnadsøkning for å forbedre kvaliteten på undervisningen slik at ikke læringen ble forringet på disse trinnene. Modellen fra det borgerlige langtidsprogrammet med 13 til 14 måneders «årskull» per klassetrinn var den tenkte løsningen. Men denne regjeringen ville ikke ha 15-åringer ferdige med skolegang og klare for arbeidslivet, de ville kombinere en slik reform med å utvide den obligatoriske skolegangen med et år slik at de unge som ønsket å forlate skolen så fort som mulig, var klare for arbeidslivet aldersmessig når de kom ut av skolen.

Norsk arbeidsliv har lang tradisjon for å skjerme både den voksne arbeidskraften og de helt unge fra det ordinære arbeidslivet. Det er sterke begrensninger på hva en femtenåring kan utføre av ordinært lønnet arbeid. Disse grensene har heller blitt strengere opp gjennom årene enn det motsatte. Høyresiden i norsk politikk hadde ikke tatt opp og drøftet denne siden i forbindelse med sine reformskisser som hadde hatt som mål å effektivisere utdanningen ved å la de unge fullføre det obligatoriske utdanningsløpet tidligere.

Når det gjaldt aktivitetstilbudet før og etter skoletid for småskolebarna, var dette tenkt basert på en blanding av frivillig innsats fra foreldre, organisasjonenes fritidstilbud og foreldrebetaling, og man antok at senket skolealder ville føre til at minst 80 000 småskolebarn ville få behov for slike tilbud. Yngre barn i skolen krevde naturlig nok mer tilsyn. Denne innsatsen skulle fremdeles integreres i det som ble omtalt som et «helhetlig oppvekstmiljø.» Her lå klart en sosialdemokratisk bekymring for økte forskjeller mellom barn, noe som stred mot tankegangen bak enhetsskolen. Meldingen viste til at slike tilbud faktisk fantes i mange kommuner, og at mange av dem allerede fikk ulike statlige tilskudd beregnet til oppvekstformål. Det ble nok her siktet til blant annet til barnehagetilskuddet fritidshjemmene fikk, men også ulike

typer nærmiljøbevilgninger o.l. over flere ulike departementers budsjetter. Fra en budsjettssynsvinkel var imidlertid dette småpenger som vesentlig nådde enkeltprosjekter drevet av ildsjeler rundt om i lokalsamfunnene.

I debatten om meldingen på Stortinget ble det klart at Høyre nå også var klare for seksåringer i skolen og utvidelse til ti års obligatorisk skole. Men i likhet med regjeringen prioriterte de først økningen av rammetimetallet til småskolebarna. Derimot var både KRF, Senterpartiet og SV mot å senke skolealderen. De ville heller ha barnehagepedagogikk og ikke-obligatoriske tilbud for disse barna. Med disse politiske signalene ble meldingen vedlagt protokollen i juni 1989.³⁵²

Før valget i 1989 har begge de to store partiene seksåringene på skolebenken i sine programmer, utvidet timetall i småskolen og ti års obligatorisk skolegang. Forskjellen er at Høyre vil ha mer av det de kaller opplæring i basisfag, mens Arbeiderpartiet vil ha en utvidet skoledag for de yngste med både fritidsaktiviteter – men gratis og obligatorisk? – og skole. Formuleringene kan tyde på at partiet ikke var helt enig med seg selv om retningen her.

I det budsjettforslaget som legges fram samme høst tok imidlertid kvinneregjeringen noen viktige steg i retning av hvor de ville. Der ble det varslet at tilskuddet til fritidshjem over barnehagebevilgningen ville bli opprettholdt i 1990, men at «kommuner og foreldre» måtte være forberedt på at det ville skje en omlegging av statstilskuddet til skolebarnas fritid i retning av et statstilskudd til et aktivitetstilbud. Her ville man basere seg på enkle tilpasninger i skolens lokaler. Den fritidshjemsmodellen man hadde basert seg på hittil ble for dyr for kommunene og foreldrene, ble det slått fast. I løpet av 1990 ville man oppheve dagens regelverk for fritidshjem, og det skal opprettes et sekretariat i Kirke- og undervisningsdepartementet som skal gi informasjon og hjelpe kommunene til forsøksdrift med slike enklere former. Det vi i dag kaller «skolefritids» er født.

Syse-regjeringen som overtok etter valget høsten 1989, fulgte opp dette året etter med å legge fram et budsjett for 1991 der tilskuddet til fritidshjemmene rett og slett ble innlemmet i rammen til grunnskolen. Dette ble også vedtatt av stortingsflertallet samme høst. Et forslag om fortsatt øre-

³⁵² Innst. S. nr. 267 (1988–89).

merket statstilskudd til fritidsordninger for småskolebarna fra den påtroppende arbeiderpartiregjeringen overlevde ikke budsjettforliket i Stortinget høsten 1990.

Men så var det seksåringene. Ca. 37 000 av årskullet på i alt vel 50 000 barn gikk i barnehage i 1990. Skolestart for seksåringer ville gjøre målet full barnehagedekning ved tusenårsskiftet atskillig mer realistisk. I mer perifere deler av landet var også skolestrukturen truet nå når de små barnekullene fra første halvdel av åttitallet utgjorde flere og flere av skolebarna. Lærere, lokalpolitikere og kommuneadministrasjoner så i seksåringene en mulighet for å opprettholde skolene i mange lokalsamfunn. Samtidig var Senterpartiet sammen med Kristelig Folkeparti tradisjonelt de partiene som sto hardest imot det mange av de politiske debattantene på denne tiden kalte «institusjonalisering av barndommen».

Tidlig på våren 1991 tok Gro Harlem Brundtland det hun kalte «en alvorsprat» med to av statsrådene sine – Gudmund Hernes i Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet og Matz Sandmann i Barne- og likestillingsdepartementet.³⁵³ Det ble bestemt at det skulle åpnes for at skolene kunne ta hånd om et barnehagetilbud til seksåringene. Det ble på forsommeren samme år fremmet et forslag om å tilføye en forsøksparagraf i barnehageloven.³⁵⁴ Denne skulle generelt øke muligheten for å eksperimentere med mer varierte barnehageformer «for å sikre en raskere utbygging», men det viktigste var at den åpnet for at det kunne etableres tilsyns- og omsorgstilbud og frivillige pedagogiske tilbud i skolen for seksåringene med rektor som ansvarlig både administrativt og pedagogisk uten å bryte barnehageloven. Ikke minst var det hensiktsmessig at grunnskolelærere kunne ta seg av seksåringer, og at gruppestørrelsen kunne tilpasses det høyere tallet barn per pedagog som gjaldt i skolesammenheng. Dette ble begrunnet med at seksåringene på den måten kunne fortsette over i grunnskolen i de samme «klasseenhetene» som seksårstilbudet baserte seg på.

Førskolelærerne og de pedagogiske høgskolene protesterte i høringsrunden og advarte mot dårligere kvalitet i tilbudet til seksåringene, men vant

³⁵³ Gro Harlem Brundtland: «Dramatiske år» Bind 2 av selvbiografi som dekker perioden 1986–1996, 1998.

³⁵⁴ Ot.prp. nr. 57 (1990–91) Om endringer i barnehageloven.

ikke fram. Fra 1991 til 1992 ble antallet seksåringer med barnehagetilbud i skolen med rektor som ansvarlig omtrent tredoblet.³⁵⁵

Våren 1992 ble det satt ned et utredningsutvalg som hadde som mandat å utrede skoleløpet for dem som skulle begynne på skolen som seksåringer.³⁵⁶ Tankegangen om gradvis start med mer enn ett årskull per klasse er nå borte. På dette tidspunktet var fødselskullene igjen oppe i ca. 60 000 per år, nedgangen var ikke så varig som mange hadde fryktet. Utvalget drøftet alternativene 9 år obligatorisk og 12 år totalt, dvs. status quo, men med ett år yngre elever, 12 år med 10 års obligatorisk eller 13 år med 10 års obligatorisk. Utvalget tilrådte det siste, og det ble fremmet en stortingsmelding med denne anbefalingen våren 1993.³⁵⁷ Hovedbegrunnelsen for valget var at de andre alternativene lett kunne føre til en nivåsenkning når man tok i betraktning at modning også hadde betydning for læringsresultatet.

Stortingsmeldingen hadde en lekker innpakning og en kreativ tittel – det var den nye moten for stortingsmeldinger på det tidspunktet – og startet med en førsteside som presenterte seksåringenes skolestart i reklamesjargong som rene Kinderegget: «hele fire reformer i ett; familiereform, barnereform, skolereform og kulturreform». Det ble allikevel ikke noe flertall for forslaget under stortingsbehandlingen. Et flertall ville ha skolestart for seksåringene – Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, men det var ikke noe flertall for utvidelse av den obligatoriske grunnskolen som helhet.³⁵⁸

Etter valget 1993 og etter en ny høringsrunde ble saken på nytt sendt til Stortinget. Denne gangen gikk Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV sammen om et kompromiss som gjorde seksåringer og 10-årig obligatorisk skole mulig. Kompromisset innebar at første skoleår skulle bli et førskoleår med førskolepedagogikk – «6-åringenes egne behov skulle danne grunnlaget for tilbudet» som det het. Denne førskolepedagogikken skulle også prege småskoletrinnet som helhet. Med et påbyggingsår på utdanningen fikk førskolelærere anledning til å undervise på hele småskoletrinnet.

³⁵⁵ St.meld. nr. 40 (1992–93) ...vi smaa, en Alen lange.

³⁵⁶ NOU 1992: Da klokka klang...

³⁵⁷ St.meld.nr. 40 (1992–93) ...vi smaa, en alen lange.

³⁵⁸ En framstilling av dette finnes på Kunnskapsdepartementets nettsider 2008.

Dagens politiske debatt om barnehagebarn, småskolebarn og læring synes svært fjernt fra dette knapt tjue år gamle vedtaket. Når en vet at lærere alltid har vært godt representert i det norske stortinget, er det all grunn til å undre seg over denne helomvendingen i hva som gjelder som god pedagogikk overfor seksåringer.

Når det gjaldt kostnadene ved seksårsreformen, forutsatte man at en stor del kunne finansieres gjennom omdisponering av barnehagemidler og ved effektivisering i skolen. Barnehagesektoren forutsatte imidlertid at ressursene som ble frigjort, skulle brukes til mer barnehage for de yngre barna.

8.10 Barnehageutbyggingen på nittitallet – forberedelser til reform-97

Det var stor tilvekst av nye barnehageplasser helt i begynnelsen av tiåret, så stoppet veksten nesten opp, først den kommunale utbyggingen, senere ble også veksttakten i de private etableringene redusert. Den andelen av plassene som ble drevet av kommunene sank med fem prosent i løpet av nittitallet, og private drev ved tusenårsskiftet over 40 prosent av plassene og nesten 50 prosent av barnehagene. Mye av utbyggingen fram til seksårsreformen i 1997 dreide seg om tilbud til seksåringene – enten i skolen eller i barnehagene. Når de gikk over i skolen, ble det et hopp oppover i barnehagedekningen for de yngre årskullene, men totalt sett en nedgang i antall barnehageplasser og fremdeles ikke nok plasser til å dekke den økende etterspørselen. Dette kan illustreres med at tallet på barn i barnehage i 2001 var det samme som i 1996 – toppåret før seksåringene gikk over i skolen.

Med budsjettforliket høsten 1990 som ble forhandlet fram av en påtroppende sosialdemokratisk regjering, ble det innført et stimuleringsstilskudd som ble utbetalt til hver nyåpnet barnehageplass.³⁵⁹ Her var ambisjonen satt til gjennomsnittlig 20 000 nye plasser per år for å komme i mål år 2000. Det ble også i løpet av 1991 fra departementet satt i gang et prosjektprogram med 50 deltakende kommuner – «Barnehageutvikling i kommunene» (BIK) – som ble brukt for å veilede og motivere kommunene til å vise kreativitet i

³⁵⁹ Det var på 10 000 kroner per heldagsplass, lavere for kortere oppholdstid. Det var også krav til at plassene skulle bestå over et visst antall år.

barnehageutbyggingen og å tilpasse seg nye rammebetingelser. Et viktig moment her var stadig flere yngre barn i barnehagene, og hvordan dette kunne gjennomføres uten for stor økning i kostnadene. For en sosialdemokratisk mindretallsregjering som hadde arbeid for alle som førsteprioritet med stramme budsjetter som virkemiddel, var ikke en svært ekspansiv barnehageutbygging det tiltaket for barnefamiliene som pekte seg ut. Utvidelse av fødselspermisjonen passet bedre inn, den fjernet både barn fra barnehagekøen og mange kvinner – for en stund – fra arbeidssøkerkøene.

Stimuleringstilskuddet ble imidlertid oppsummert som et virksomt tiltak og ble opprettholdt i 1992 og -93. Fra 1994 ble det målrettet mot de plassene man fra sentralt hold prioriterte – tilbud til seksåringer, barn under tre år og familiebarnehageplasser. Fra 1995 ble det bare gitt slikt tilskudd til seksåringer i barnehagetilbud i skolen, overgangen til skolen for seksåringene gikk for sakte i forhold til regjeringens ambisjoner. Det gjorde for øvrig barnehageutbyggingen som helhet også, måltallene som sto i budsjettet årlig, ble ikke nådd, selv om de ble nedjustert for hvert år. Fra 1996 ble stimuleringstilskuddet bare utbetalt for seksåringer i skolen og flyttet til Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementets budsjett.

På begynnelsen av nittitallet ble det satt i gang en rekke tiltak som skulle gjøre det enklere å drive familiebarnehager; de kunne drives utenfor eget hjem, de fikk også stimuleringstilskudd ved oppstart, lovlig antall barn ble utvidet fra fire til fem, og det ble utarbeidet rettleidningsbrosjyrer om hvordan private kunne starte familiebarnehager. Dette ble fulgt av en forholdsvis stor vekst i antallet familiebarnehager, mange initiert av foreldre som i stedet for mange år i barnehagekø valgte denne litt krevende formen for løsning på barnetilsynsproblemene og startet barnehage sammen med venner og naboer.³⁶⁰ Disse barnehagene ble nedlagt når barna fikk annen barnehageplass eller ble skolebarn. Småbarnsfamiliene selv foretrakk klart den vanlige barnehagen. Både seksårsreformen og kontantstøtten bidro til at antallet familiebarnehageplasser sank på slutten av nittitallet, på det meste hadde de da gitt tilbud til mellom sju og åtte prosent av barna.

³⁶⁰ Barnehagebyråkratene kalte disse barnehagene for «Odabarnehager» etter Gro Harlem Brundtlands første barnebarn.

Utviklingstiltakene hadde også som mål å få kommunene til å tilby såkalt varierte barnehageplasser. Man var særlig opptatt av at det måtte bli mer av korttids- og halvdagstilbud for de minste barna som var de som oftest gikk i heldagsbarnehage. Men den klare trenden i alle resultatrapporteringene i budsjettproposisjonene i disse årene viser at det er en økende etterspørsel totalt, det er flere som ønsker lengre oppholdstid og flere som ønsker barna tidligere i barnehagen. Når familiene etterspurte halvdagstilbud for barna, var det i hovedsak billigere barnehage de etterspurte. Barnets dag i barnehagen kunne de jo korte ned mest fleksibelt selv, ved komme seint og hente tidlig.

Utviklingen med at kommunene sjeldnere og sjeldnere ga tilskudd til de private barnehagene fortsatte. Bare litt under halvparten av de private barnehagene fikk kommunal støtte i 1998. Budsjettproposisjonene begynner i denne perioden å gi grundigere opplysninger om barnehageøkonomien som dokumenterer store endringer i sektoren. Kommunenes andel av driftsutgiftene – totalt for alle barnehager, synker i løpet av nittitallet. Stikk i strid med målsettingen om 30 prosent kommunal medvirkning, et mål som stortingspolitikkerne hadde satt opp på åttitallet da problemet var å få kommunenes andel av driftsutgiftene *ned* til 30 prosent, var kommunenes økonomiske medvirkning i 1997 på rundt 19 prosent.³⁶¹ Samtidig med økt statlig støtte til sektoren, trakk kommunene seg gradvis mer ut. Foreldrebetalingen dekket i samme periode en stadig økende del av barnehagens driftsutgifter.

Men fremdeles var det slik at kom en privat barnehage i en kommune med dårlig barnehagedekning ut i økonomisk uføre, ble det ofte et stort politisk press i retning av at kommunen måtte gripe inn for å hindre nedlegging uansett bakgrunnen for problemene. Det ble utover nittitallet større forskjeller mellom de private barnehagene – fra store profesjonelle aktører med et godt og ordnet samarbeid med kommunene, til lag, foreninger og foreldregrupper som var mer eller mindre profesjonelle, enkeltpersoner og også flere som drev rent kommersielt. I mange av de store kommunene skummet private barnehager fløten av barnehagemarkedet i den forstand at

³⁶¹ St.meld.27 (1999–2000) «Barnehage for barn og foreldre». Det store private innslaget representerte minimalt med driftmidler fra andre aktører til driften.

den foreldrebetalingen de krevde, bare var realistisk å betale for småbarnsfamilier med god økonomi. Disse familiene ble derfor overrepresentert i de private barnehagene, og det ble færre familier med full betalingsevne i de kommunale barnehagene. Dette førte til inntektstap for kommunene, de store kommunene hadde inntektsgraderte betalingssatser. Etter hvert tok også noen kommuner etter de private når det gjaldt redusert søskenmoderasjon og forhøyet småbarnsbetaling.³⁶²

Valghøsten 1997 la Jagland-regjeringen fram sitt eneste forslag til statsbudsjett. Da hadde barnehageutbygging og finansiering blitt utredet av en interdepartemental arbeidsgruppe som hadde regnet seg fram til at det måtte bygges i gjennomsnitt 13 500 barnehageplasser de tre årene fram til 2000 for å nå det som fremdeles var målet: full barnehagedekning i år 2000. Ved inngangen av året var deknningen for aldersgruppen ett til fem år 55 prosent, og det var 167 000 barnehagebarn i denne aldersgruppen, målet var rundt 210 000 plasser som representerte en dekning på rundt 70 prosent. En handlingsplan for å nå dette målet ble presentert i budsjettforslaget for 1998.³⁶³

Denne regjeringen ble avløst av sentrumsregjeringen like etter budsjettframlegget. De lanserte kontantstøtten. Men det eneste håndfaste tiltaket i handlingsplanen – økte statstilskudd til småbarnsplassene – ble vedtatt av det nye stortinget.

Fasitsvaret når det gjaldt barnehageutbyggingen ble i underkant av 190 000 plasser ved utgangen av år 2000. Sannsynligvis var både de økonomiske virkemidlene for svake, økningen i etterspørselen etter barnehage undervurdert og den usikkerheten seksårsreformen skapte både for kommunenes planlegging og de private tilbyderne undervurdert, slik at målet ikke ville blitt nådd selv om regjeringen hadde blitt sittende og fått gjennomført sin handlingsplan.

³⁶² Det vises til omtalene av foreldrebetaling utviklingen i St.prp nr. 1 for Barne- og familiedepartementet på nittitallet.

³⁶³ St.prp. nr. 1 (1997–1998) Barne- og familiedepartementet.

8.11 Nittitallets familiemelding: NOU-en «Offentlige overføringer til barnefamiliene»

Det kom ingen familiemelding på nittitallet. Den neste familiemeldingen ble lagt fram av Bondevik 2 i mai 2003.³⁶⁴

En av Brundtland 3s viktigste stortingsmeldinger i valgperioden 1993 til 1997 var det som ble kalt Velferdsmeldingen som tok opp den sosiale velferds-politikken.³⁶⁵ Det ble lagt mye arbeid og politisk prestisje i denne meldingen.

Meldingen presenterte arbeidslinja, det ble et viktig mål at inntekts-sikringsordningene ikke bare skulle sikre folk nødvendig inntekt, men også at regelverket skulle utformes slik at det bidro til å få folk ut i arbeid/tilbake til arbeid der dette var mulig. En språkblomst som er et ektefødt barn av arbeidslinja er «passiv trygd». «Passiv trygd» er slett ikke bra og dukker fremdeles i dag stadig opp i politisk skrift og tale.

I denne meldingen ble det varslet at det skulle settes ned et utvalg som skulle vurdere tiltakene på det familiepolitiske området. Langtidsprogrammet for perioden hadde gjentatt den nå tjue år gamle sosialdemokratiske formuleringen om å prioritere tjenestetilbudet til barnefamiliene framfor barne-trygden. I realiteten betydde dette nå når fødselspermisjonen hadde nådd den programfestede lengden, å prioritere utbyggingen av barnehagene og utformingen og finansieringen av skolefritidsordningene. Stortingsflertallet hadde imidlertid sørget for at barnetrygden økte i realverdi også i løpet av første halvdel av nittitallet, nå riktignok slik at det var småbarnstillegget som økte, mens de øvrige satsene ikke helt holdt følge med prisstigningen.³⁶⁶ Og til tross for gjentatte utredninger om behovsprøving og skattlegging av barne-trygden i løpet av de siste ti årene, «for i større grad å målrette tiltaket mot

³⁶⁴ St.meld. nr. 29 (2002–2003) Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap.

³⁶⁵ St.meld.nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen.

³⁶⁶ I kapittel 7 i NOU 1996:13 «Offentlige overføringer til barnefamiliene» er dette omtalt. Barnetrygdsatsene i 1992 og 1993 var på samme nominelle nivå, de ble prisjustert med to prosent i 1994, Stortingsflertallet – ikke regjeringen – økte dem med 1,5 prosent i 1995, disse satsene ble videreført første halvår 1996, så kom det en større økning i samband med endringene i matmomsen sommeren 1996 – 45 kroner per barn per måned. Deretter ble satsene stående fram til de store omleggingene 2000 til 2001.

dem som trenger det mest» som var en populær formulering også på den tiden, hadde ikke dette skjedd.

Utvalget ble oppnevnt sommeren 1995 og fikk som leder daværende administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå, Svein Longva. Mandatet var «å ... vurdere om endringer i overføringsordningene og tjenestetilbudet kan bidra til å jevne ut forskjeller mellom ulike barnefamilier, og mellom familier med og uten barn, og hvordan dette virker inn på yrkesdeltakingen, særlig blant kvinner. Forslagene skal utredes innenfor eksisterende budsjett-rammer.» Barn ble definert som barn opp til 18 år, men utdanningsfinansieringen ble i utgangspunktet unntatt fra mandatet.

Stortingsflertallet var imidlertid også bekymret for foreldres muligheter til å forsørge barn helt fram til fullført videregående skole, blant annet på bakgrunn av at barnetrygden opphørte ved fylte 16 år. I forbindelse med behandlingen av et dokument 8-forslag ble det sendt en henstilling til departementet om å utvide mandatet til også å gjelde stipendordningene for elevgruppen under 18 år som gikk i videregående skole. Dette spørsmålet måtte sees i sammenheng med aldersgrensen i barnetrygden, mente stortingsflertallet. Henstillingen ble fulgt opp, departementet ga utvalget et tillegg til mandatet.

Utvalget fikk bare ett år til disposisjon og leverte sin utredning i juni 1996. Dette må sees i samband med at budsjettforslaget for 1997 skulle forberedes, og at 1997 var valgår. Til tross for den korte utredningstiden ble NOU 1996:13 «Offentlige overføringer til barnefamiliene» en omfattende og grundig utredning på 450 sider med vedlegg, hvor man både trakk på byråets ressurser og utredningsressurser utenfra i tillegg til de tre faste sekretærens arbeidskraft. Utredningens bakgrunnsinformasjon har blitt flittig brukt i departementets arbeid helt opp til i dag.

Utvalget delte seg i flere spørsmål, men et flertall i utvalget kom fram til følgende skisse til en statlig overføringspakke til støtte for barnefamiliene: Barnetrygden videreføres uten skattlegging og behovsprøving. I stedet burde det innføres aldersgradering av satsene – med høyere barnetrygd for småbarna, reduserte satser for 10- til 15-åringene og en høyere sats for de aller eldste igjen sammen med en utvidelse av aldersgrensen i barnetrygden til 18 år. Ved å foreslå at engangsstøtten ved fødsel skulle gjøres om til en løpende – og atskillig høyere – ytelse, men samtidig gjøre den om til skattlagt og

pensjonsgivende inntekt med plikt til å være hjemme med omsorg for barnet, likestilte man i større grad alle fødende og fikk et enklere system som også var lettere å tilpasse fedrenes rett til fødselspermisjon. Gjengangeren fra syttitallet – fedrenes to ukers omsorgspermisjon i forbindelse med fødselen ble foreslått lønnet. Og ikke minst mente utvalget at barnetilsynet for ett- til femåringer måtte tilføres økte ressurser. Dette gjaldt både i form av et gratis kjernetilbud for tre- til femåringer, men også fortsatt subsidiering av tilsyn til småbarn og tilsyn utover tjue timer per uke for tre- til femåringene. Gratis skolebøker og en forenklet stipendordning for elever i videregående skole ble også foreslått. Samlet ga forslagene i forhold til det som da var mønsteret i de offentlige utgiftene merutgifter for 0–3-åringene og 3–5-åringene, for aldersgruppen fra 10 til 15 år ga forslaget mindre utgifter, mens aldersgruppen 16–18 år representerte merutgifter.³⁶⁷

For å finansiere disse reformene, foreslo utvalget at følgende tiltak som også er overføringer av betydning for barnefamiliene, kunne vurderes endret eller fjernet: forsørgerfradraget, foreldrefradraget, skattekasse 2, søskengraderingen i barnetrygden og Finnmarkstillegget i barnetrygden.³⁶⁸ Dette ga en balanse i forslagene, det vil si at innsparinger på disse ordningene, sånn noenlunde kunne dekke de foreslåtte økte utgiftene. Dermed tilfredsstilte de kravet om forslag innenfor gjeldende budsjetttrammer. Samtidig understreket utvalget at en forutsetning om at det ikke skulle brukes en større andel budsjettmidler på barnefamiliene, ikke uten videre var en klok forutsetning hvis samfunnet ønsket en politikk som møtte den varslete eldrebølgen på det utvalget mente var en god og framtidsrettet måte. Beløpene som måtte omplasseres på statsbudsjettet hvis utvalgsflertallets forslag skulle følges, var på vel fire milliarder 1996-kroner.

³⁶⁷ En svakhet ved utredningen var at den – for øvrig helt i tråd de begrensningene som lå i mandatet – ikke kom inn på kommunenes viktige økonomiske rolle i forhold til utbyggingen av barnetilsynet.

³⁶⁸ På begynnelsen av nittitallet hadde man endelig fått gjennomført en forholdsvis omfattende skattereform. Den realiserte *ikke* de endringene i familiebeskatningen som hadde blitt drøftet på sytti- og åttitallet. Med den store økningen i toinntektsfamiliene, hadde også interessen for disse spørsmålene sunket.

Utredningen ga seg få uttrykk i departementets budsjettforslag for 1997. Det ble referert at utvalget verken gikk inn for skattlegging eller behovsprøving av barnetrygden, og at utredningen var sendt på høring og ville bli fulgt opp i langtidsprogrammet for perioden. Dette skulle som vanlig legges fram våren 1997, et halvår før stortingsvalget og skulle dekke politikken for årene 1998–2001.

Barnetrygdsatsene ble foreslått redusert med 264 kroner per år, noe som ble omtalt «som en lite vesentlig endring», mens småbarnstillegget skulle få en tilsvarende økning. Det ble heller ikke foreslått noen prisomregning av satsene, noe som hadde vært vanlig tidligere år. Dette ble ikke begrunnet, men det ble referert at barnefamiliene hadde hatt en gunstig utvikling i disponibel inntekt relativt til andre husholdninger, noe som særlig skyldtes reduserte renteutgifter.³⁶⁹ Stadig økende yrkesinnsats fra småbarnsmødrene var en annen bakgrunn for dette som ikke ble nevnt i budsjetteksten. Stortingsflertallet syntes allikevel ikke at reduserte barnetrygdsatser var et godt forslag og stemte det ned ved budsjettbehandlingen. Barnetrygdsatsene fra sommeren 1996 ble stående også i 1997. Disse satsene ble faktisk stående uendret fram til år 2000, da Bondevik 1 foreslo barnetrygden utvidet til 18 år.

³⁶⁹ St.prp. nr. 1 (1996–97) Barne- og familiedepartementet.

9 Kontantstøtten

9.1 Sentrumsregjeringen – nye verdier?

Bondevik stilte i 1997 til valg med sentrumsregjeringen som et alternativ til det forholdsvis lange sammenhengende sosialdemokratiske mindretallsregimet vi hadde hatt siden 1990. En sentral politisk kommentator i Dagbladet skrev riktig nok i en artikkel like før valget at han mente det ikke var mulig å se hvilket «sentrumsalternativ» Bondevik kunne utgjøre, så solid plantet i det politiske sentrum i Norge som Arbeiderpartiet var.³⁷⁰

Men Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre dannet regjering med 41 representanter til sammen bak seg i Stortinget. Sammensetningen var ellers i denne stortingsperioden at Arbeiderpartiet og SV til sammen hadde 74 representanter og var altså klart den største blokken, mens Høyre og Fremskrittspartiet hadde til sammen 49 representanter, de også større enn sentrum. Men både Arbeiderpartiet og Høyre framsto som valgets tapere. Jagland som hadde tatt over som statsminister høsten før valget da Gro Harlem Brundtland trakk seg, hadde allerede før valget erklært at regjeringen ville gå av hvis ikke Arbeiderpartiet minst gjorde et like godt valg som det forrige.

Regjeringsforhandlingene foregikk dette året på Voksenåsen konferansesenter. Og de store sakene fra valgkampen som representerte de nye verdiene i Voksenåserklæringen – den nye sentrumsregjeringens politiske grunnlag – var forslaget om kontantstøtte, økning av minstepensjonen med en tusenlapp i måneden fra 1. mai 1998 og oppnevningen av en verdikommisjon. Begge de to første løftene krevde store utgiftsøkninger på budsjettet. Kontantstøtteforslaget førte til den mest omfattende politiske debatten i Norge på nittitallet ved siden av EU-debatten. Den engasjerte folk langt ut over gruppene som vanligvis engasjerte seg i de politiske ordskiftene.

Sentrumsregjeringen ble sittende i to og et halvt år. Kristelig Folkeparti hadde nå for første gang som et av de siste større partiene fått en kvinne som

³⁷⁰ Gudleiv Forr i Dagbladet 13.9.1997.

partileder, Valgerd Svarstad Haugland som tok over etter Kjell Magne Bondevik i 1995. Mange tilskrev henne Kristelig Folkepartis historisk høye oppslutning i de tre valgene fra 1995 til 2001 – og mente at hun sto for en ny og moderne utgave av partiet, mediene var opptatt av at hun til og med tok et glass vin. Hun ble barne- og familieminister i sentrumsregjeringen og ble stadig kalt kontantstøttens mor i pressen.

Første oppgave for denne som for alle nyvalgte regjeringer var å få flertall for et budsjett i Stortinget før jul. Grunnlagsdokumentet var den avtroppende regjeringens budsjettframlegg.³⁷¹

Som vanlig ved slike regjeringsskifter etter valg ble budsjettbalansen endret med noen få milliarder, denne gangen med om lag to. For å oppfylle løftene i regjeringserklæringen om økning av minstepensjonen, økte rammer til kommunene og kontantstøtte, måtte Sentrums-regjeringen foreslå et mer ekspansivt budsjett enn det Jagland-regjeringen hadde lagt fram. Noe ble strammet inn gjennom økte skatter og avgifter; delvis gjennom en økning av folketrygdavgiften for både arbeidsgivere og arbeidstakere og delvis gjennom å øke avgiftene på alkohol, tobakk, kullsyreholdige drikker, sukker og flyreiser. Regjeringen trengte ikke å vente på noen analyse fra en verdikommisjon for å foreslå en slik profil på avgiftsøkningene. Norge hadde hatt en god og stabil økonomisk utvikling siden man fra rundt 1993 hadde hentet seg inn etter jappetiden og bankkrisen, og vi hadde flere år bak oss med økning i sysselsettingen og solid realvekst i husholdningenes økonomi. Når minstepensjonistene og en del av småbarnsfamiliene skulle få mer å rutte med, var det lett å argumentere for at å dra inn litt kjøpekraft fra andre husholdninger, var forsvarlig politikk.

På det familiepolitiske området hadde Jagland-regjeringen foreslått en nominell videreføring av barnetrygden – både når det gjaldt de ordinære satsene og småbarnstillegget. Dette betydde at de satsene som var blitt innført 1.7.1996 i forbindelse med endringene i matmomsen ble stående. Vi går nå inn i en lang periode med skiftende regjeringer hvor barnetrygden ikke blir prisjustert, og derfor taper i realverdi fra år til år. De endringene i satsene som skjedde rundt tusenårsskiftet, skyldtes større regelverksendringer

³⁷¹ St.prp. nr. 1 (1997–98) Barne- og familiedepartementet

og ble gjennomført enten provenynøytralt eller med mindre innsparinger som resultat.

Sentrumsregjeringen endret ikke budsjettforslaget på barnehageområdet. For første gang siden statstilskuddet ble utformet i hovedtrekk samtidig med at barnehageloven ble vedtatt i 1975, økte ikke totalbevilgningen på statsbudsjettet til barnehagene. Dette hadde sammenheng med at seksåringene og statstilskuddet til deres barnehage tilbud høsten 1997 gikk over til grunnskolen. Men forslaget inneholdt en sterk økning av tilskuddet per heldagsplass for barna under tre år. Dette var en del av den avgåtte regjeringens strategi for å nå målet full barnehagedekning. Det skulle fremdeles ifølge de politiske løftene nås rundt år 2000.³⁷² Dette ga ironisk nok sentrumsregjeringen et godt utgangspunkt for en solid kontantstøtte. Ellers på det familiepolitiske området foreslo den nye regjeringen bare mindre endringer, litt mer til samlivskurs og noen endringer på fødselspengeområdet.³⁷³

Når det gjaldt kontantstøtten, ble det vist til Voksenåserklæringen. Formålet med en slik støtte skulle være å sikre en reell valgfrihet for barnefamilieene når det gjaldt valg av såkalt omsorgsform for barna. Dette skulle gjøres ved å gi familieene som ikke brukte barnehage en kontantutbetaling som tilsvarte statstilskuddet til en barnehageplass. De som brukte deltidsplass – som utløste et lavere statstilskudd enn en heltidsplass – skulle få en tilsvarende lavere kontantstøtte. Det betydde etter statstilskuddssatsene i det foreliggende budsjettforslaget for 1998 en kontantstøtte på 36 140 kroner per barn per år.³⁷⁴ Ordningen skulle innføres for ett-åringer fra 1. august 1998 og for to-åringer fra 1. januar 1999. Barna som fylte to år i løpet av høsten 1998 og som hadde fått kontantstøtte som ett-åringer, skulle gjennom en overgangsordning sikres kontantstøtte resten av året for å gi familieene kontinuitet når det gjaldt å planlegge omsorg og familieøkonomi.

³⁷² Det vises til kapittel 8.10.

³⁷³ St.prop. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1997–98).

³⁷⁴ De 36 140 kronene ble svært raskt til 36 000 tilsvarende 3000 kroner måneden. Dette «runde» tallet gjorde både debatt og formidling om kontantstøtten enklere og ga over 10 mill kroner ekstra i budsjettene til andre utgifter.

«Den nærmere utformingen av ordningen og den administrative innretningen må drøftes videre og legges fram for Stortinget som egen sak i løpet av 1998» het det videre. For å gi økonomisk rom for ordningen ble det satt av 760 mill kroner på statsbudsjettets post for «tilfeldige» utgifter for 1998. Utgiftene for 1999 – det første hele kalenderåret med både ett- og to-åringene inne i ordningen – ble anslått til å kreve en bevilgning på 2,9 – 3,0 mrd kroner.

Sentrumsregjeringen fikk gjennom sitt forslag til budsjett i Stortinget med støtte fra Fremskrittspartiet og Høyre.

9.2 Ett år med kontantstøttedebatt

Proessen med å utforme kontantstøtten startet med et høringsnotat som ble sendt ut i begynnelsen av februar 1998.³⁷⁵ Kontantstøtten ble her presentert som en reform som skulle gi mer tid sammen for barn og foreldre, større valgfrihet når det gjaldt det som ble kalt omsorgsform for barna og økonomisk likebehandling av familier med og uten barnehageplass. For å oppnå målet om valgfrihet, måtte reformen kombineres med at det ble holdt fast ved målet om full dekning av barnehager innen år 2000, sto det videre i høringsnotatet. Full barnehagedekning hadde alltid som politisk mål betydde barnehage til de familiene som ønsket det. Kontantstøtten skulle bidra til at færre familier ville etterspørre en barnehageplass, mente tilhengerne.

Det sto videre i høringsnotatet: «På grunnlag av erfaringene med kontantstøtte til ett- og to-åringene tar regjeringen sikte på å vurdere eventuelle behov for justeringer i kontantstøtten for barn mellom ett og tre år og spørsmål som vedrører den videre utvidelsen av ordningen til eldre årskull».³⁷⁶

En slik mulig utvidelse til å gjelde alle førskolebarn var også omtalt i regjeringserklæringen.

Men verken i stortingsproposisjonen eller lovproposisjonen som kom seinere på våren ble en slik eventuell utvidelse nevnt. Når det i disse dokumentene ble referert til behovet for å vurdere justeringer i ordningen basert på erfaringer, ble dette spesifikt omtalt som justeringer i kontantstøtte for ett- og

³⁷⁵ «Innføring av kontantstøtte». Høringsnotat 3.2.1998. Barne- og familiedepartementet.

³⁷⁶ Op.sit. s. 3.

to-åringene. En kontantstøtte for *alle* barn opp til skolealder i stedet for statsstøtte til barnehagene var imidlertid et scenario mange så for seg – både tilhengere og motstandere – som en mulig utvikling av kontantstøtten i framtiden. Når vi i ettertid skal forstå hvorfor debatten særlig i valgkampen og fram til sommeren 1998 ble så heftig, og frontene så skarpe, er dette en viktig grunn. Det gjør det også lettere å forstå hvorfor de mest innbitte tilhengerne og motstanderne mente konsekvensene av kontantstøtten ville bli så omfattende.

For eksempel spanderte Institutt for samfunnsforskning en redaksjonell kommentar på kontantstøtten i «Søkelys på arbeidsmarkedet», et hefte med forskningsbaserte artikler om arbeidsmarkedet som ble gitt ut to ganger i året i samarbeid med det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet. Der gikk forskerne høsten 1997 sterkt ut mot reformen med henvisning til negative konsekvenser både for arbeidsmarkedet, likestillingen og rent samfunnsøkonomisk.³⁷⁷

Det var imidlertid det at debatten fikk som hovedtema hva som var best for barna som ga den helt høye temperaturen. Var barnehagen eller hjemmet den beste oppvekstarenaen for førskolebarn? Varierte kanskje svaret med barnets alder? Kunne man overlate til alle foreldrene å velge dette, ville alle velge det beste for barna sine? Ville barnehage tilbudet bare bli et alternativ for familier med god økonomi? Ville det overhodet bli mulig å drive barnehager hvis driften skulle bli avhengig av at foreldrene betalte driftskostnadene fullt ut, eventuelt bare hjulpet av kommunenes høyst varierende prioritering av støtte til barnehagedrift?

Foreldrebetalingen for en barnehageplass var i august 1997 29 000 kroner per år for en familie med to alminnelige inntekter i den gjennomsnittlige kommunale barnehagen og opp til 36 000 kroner i en privat barnehage.³⁷⁸ Prisen på en ikke statssubsidiert barnehageplass for et barn under tre år ville altså med et slag kunne bli på opptil 72 000 per år, det tilsvarer en månedsbetaling på godt over 8 000 omregnet i 2008-kroner. Selv etter en modell der familien kunne bruke kontantstøtten til barnehageutgiftene, ville

³⁷⁷ «Søkelys på arbeidsmarkedet» nr. 2/97

³⁷⁸ Gjengitt i St.prp. nr. 53 (1997–98) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre. Tall fra august 1997. Datagrunnlaget kom fra SSBs foreldrebetalingundersøkelser.

nettoutgiftene bli godt over 4 000 kroner per måned (2008-kroner). Dette satte det populære slagordet reformen hadde høstet så mye støtte i forhold til – økt valgfrihet for småbarnsfamiliene – i et litt underlig lys. Bare familier med solid økonomi ville ha råd til å velge barnehagen. En samlet barnehage-sektor var mot kontantstøtten, dette inkluderte også de som representerte det store innslaget av private barnehager. De anså familienes betalingsvillighet og -mulighet som et langt mer usikkert driftsgrunnlag enn statstilskuddet.

Nettopp kvalitet i barnetilsynet engasjerte mange i debatten. Ville ikke en kontantstøtte gjøre at foreldrene valgte billigere og dårligere barnetilsynsalternativer for barna sine enn barnehagen?

Arbeiderpartiet og SV var mot kontantstøtten. De mente at reformen var kvinne- og likestillingsfiendtlig, det var mødrene som kom til å bli hjemme med barna. Den var samfunnsøkonomisk uforsvarlig, samfunnet trengte mødrenes arbeidskraft. Den ville gå utover de barna som trengte barnehagen mest – ofte spesifisert som småbarn som barnevernet mente trengte et utviklende tilbud ved siden av hjemmet, barn med et annet morsmål enn norsk og funksjonshemmete barn. Og i neste omgang ville reformen sette hele barnehageutbyggingen i fare.

På høyresiden i Stortinget var Fremskrittspartiet en ivrig kontantstøttetilhenger, å gi familiene kontanter samtidig som man ikke ønsket å bruke offentlige midler på omsorgstilbud til barn under skolealder, hadde konsekvent vært deres familiepolitikk.³⁷⁹ Høyre hadde lenge vært med i alle grupperinger som mente at enkle, billige og «hjemlige» former for pass av de yngste barna, var greit nok. Pedagogiske tiltak som barnehage med kvalitetskrav kunne man vente med til barna ble litt eldre. Familiebarnehager og gode ordninger med skattefradrag for tilsynsutgiftene hadde derfor vært deres prioriterte virkemidler når tilsynet til de yngste barna ble diskutert. Deres programformuleringer for valgperioden åpnet for kontantstøtte som et virkemiddel for å nå full barnehagedekning raskere og billigere, kombinert med økt satsing på private barnehager.³⁸⁰

Senterpartiet ville primært ha barnehager, og at den sentrale politikken skulle bidra til en kommuneøkonomi som ga kommunene økonomisk rom til

³⁷⁹ Det vises til kap.5.5 foran.

³⁸⁰ Op.cit. «Vi vil», partienes valg- og arbeidsprogrammer.

barnehageutbygging, men støttet lojalt opp om kontantstøtten i regjeringsposisjon og så lenge denne stortingsperioden varte. Det ble imidlertid mer klart etter hvert at deres foretrukne modell var en kontantstøtte som bare gikk til de familiene der en av foreldrene selv tok hånd om barna, altså en variant av omsorgslønn til familiene. Dette alternativet sammen med en variant med kontantstøtte til familier der en av foreldrene hadde ingen eller svært lav inntekt, ble utredet som eventuelle alternativer i departementet. Det viste seg at begge disse alternativene var svært vanskelige å utforme på en måte som gjorde det enkelt administrativt å nå målgruppen forholdsvis presist, uten å kreve innrapporteringer som ville være lette å omgå, og som derfor krevde kontrollrutiner som gikk svært detaljert inn i familienes privatliv.

Alle kartlegginger av familienes organisering av barnetilsynet for småbarna som var blitt gjennomført opp gjennom årene, hadde vist stor variasjon i hvordan de minste barna ble passet. Mødrene arbeidet deltid og tok nattarbeid. Foreldre arbeidet på skift, nær familie, slekt og venner var involvert, betalt eller ubetalt, og dagmammaer og «hjelp i huset» fantes i alle sjatteringer fra svart til hvitt. Mange foreldre passet også småbarna sine *mens* de arbeidet. Å lage et enkelt system for å definere og registrere hvilke familier som passet barna selv, ville bli en nesten umulig utfordring etter at mangel på barnehager hadde stimulert kreativiteten i familienes tilpasninger i flere tiår. Lavinnteksalternativet ga andre, men like vanskelige utfordringer.

Alle hadde en mening om kontantstøtten. Det ble gjennomført mange meningsmålinger betalt av ulike partier og medier i forsøk på å slå fast om folk flest var for eller i mot, og det ble debattert hvem som var mest meningsberettiget – alle eller bare de som var sterkest berørt, nemlig foreldrene. Departementet fikk uoppfordret tilsendt lokale undersøkelser der regionale forskningsmiljøer hadde kartlagt hva foreldrene mente om lokale kontantstøttevarianter.³⁸¹ Det ble opplest og vedtatt at KrF hadde blitt valgvinger på grunn av løftet om kontantstøtte.

³⁸¹ Et eksempel er «Den kommunale kontantstøtten i Bodø», Fylling og Bliksvær. Rapport 20/98. Barne- og likestillingsdepartementets arkiv. Nordlandsforskning. Bodø hadde kontantstøtte fra 1.1.1998 til den ble avløst av den statlige kontantstøtten i august samme år.

Departementet gjennomførte to representative spørreundersøkelser blant foreldrene – en før og en etter innføringen av kontantstøtten primært for å kartlegge endringer i barnetilsynet før og etter innføringen av reformen.³⁸² Men det ble også spurt om hva foreldrene mente var den beste velferdsordningen for småbarnsfamiliene hvis de kunne velge fritt. Flest mødre ville ha to års fødselspermisjon, deretter kom kontantstøtte til de som var hjemme selv med barna og deretter seks timers arbeidsdag for småbarnsforeldre. Fedrene var stort sett enige med mødrene, men flere av dem ville ha barnehage til alle framfor sekstimers dag. Kontantstøtte til dem som ikke brukte barnehageplass ble rangert som den beste ordningen bare av ni prosent.³⁸³ Foreldrene som svarte ble ikke presentert verken for kostnadene over statsbudsjettet eller de mer omfattende samfunnsmessige kostnadene ved de ulike valgene.

De store avisene var fulle av kontantstøttediskusjoner både i 1997 og 1998, Aftenposten og Dagbladet hadde henholdsvis ca. 300 og 150 oppslag i 1997, mens de store regionavisene Bergens Tidende, Adresseavisa og Nordlys hadde fra 100 til ca. 150 oppslag hver. I 1998 var det enda flere, Aftenposten og Dagbladet hadde henholdsvis 750 og 480 oppslag, mens regionavisene fulgte opp med ca. 300 oppslag hver.³⁸⁴ I løpet av mai/juni 1998 innså de fleste at kontantstøtten kom til å bli gjennomført, og debatten dreide da fra debatt om selve ordningen til en debatt hvor opposisjonen stadig bebreidet regjeringen og hevdet at den ikke klarte å holde sine løfter til småbarnsfamiliene om at familiene skulle få kontantstøtte allerede høsten 1998. Sånn sett ble debatten mindre politisk interessant etter hvert.

9.3 Utforming og gjennomføring – uenighet om det meste

Hovedtrekkene i utformingen var at kontantstøtten skulle være en fortsettelse av stønadsordningene ved fødsel og adopsjon som dekket barnets første leveår, og ellers løpe parallelt med andre ytelser/støtteordninger familiene måtte ha rett til. Høringsnotatet presenterte deretter delvis

³⁸² Dokumentert i SSB notat 98/61 Rønning og SSB rapport 1999/27 Reppen og Rønning.

³⁸³ Gjengitt etter St.meld. nr. 43 «Om evaluering av kontantstøtten» (2000–2001).

³⁸⁴ «Endringer i lov og regelverk: En studie av informasjon, målgrupper og kontantstøtte» Sverdrup 1999.

kontantstøtte i kombinasjon med deltids plass i barnehage som en viktig del av ordningen, tok opp forholdet til barnehagesektoren hvor det viktigste temaet var å sikre fortsatt barnehage til barn med spesielt behov for dette, motforestillingene som hadde kommet fram i debatten ble møtt med løfte om en rask og grundig evaluering av reformen og til sist ble den planlagte forvaltningen av ordningen presentert.

For departementet var det mest utfordrende spørsmålet før høringsnotatet ble sendt ut nettopp forvaltningen. Det tilsynelatende enkle, greie og billige var det som ble kalt «trygdemodellen», det betydde at trygdeetaten utbetalte alle med barn i denne aldersgruppen kontantstøtte, at man avviklet statstilskuddet til barnehagene til barn i den aktuelle aldersgruppen og overlot til barnehagene/kommunene eventuelt å kreve pengene inn igjen i form av økt foreldrebetaling for ett- og to-åringer. På denne tiden hadde den sentrale administrasjonen i Norge – i likhet med det offentlige på alle forvaltningsnivåer – levd med kontinuerlige reformprogrammer siden begynnelsen av åttitallet, som het modernisering med borgerlige regjeringer og fornying med sosialdemokratiske regjeringer, og enkelt, greit og billig for det offentlige var en gjennomterpet parole. Men ofte er politikernes mål med reformer i seg selv sammensatte. Det litt mer sammensatte målet sentrumsregjeringen så for seg med kontantstøtten, var altså større valgfrihet for småbarnsforeldrene. Det betydde at kontantstøtten ikke måtte sette barnehagealternativet for de familiene som ønsket det, i fare.

Fremskrittspartiet fikk imidlertid Høyre med seg langt på vei i forvaltningsspørsmålet. Og de fikk drahjelp av Rikstrygdeverket. Trygdeetaten hevdet i første omgang at det bare var en slik ordning de administrativt kunne klare hvis loven skulle tre i kraft allerede ved barnehageårets begynnelse i august 1998. Det ble blant annet henvist til at etaten hadde henstilt til politikerne å ta en midlertidig reformpause med bakgrunn i at trygdeetaten hadde store dataproblemer, og i tillegg nærmet år 2000 seg, noe som ytterligere kunne forverre dataproblemene.³⁸⁵

³⁸⁵ Barne- og likestillingsdepartementets arkiv. På denne tiden var mye prosjektberedskap i IKT-miljøene knyttet opp til om datasystemene ville klare overgangen til det nye tusenåret uten at det ble alvorlige problemer. Trygdeetatens «dataskandaler» med ulike systemer som ikke fungerte som de skulle, og som kostet langt mer enn beregnet, hadde i mange år vært velkjente temaer i avisene og i stortingsdebatter.

Det ble også drøftet et alternativ med å pålegge kommunene ansvaret for å utbetale kontantstøtten. En slik variant var inspirert av at det fantes en del kommuner som på denne tiden hadde lokale varianter av kontantstøtte/omsorgsstøtte til småbarnsfamiliene som alternativ til barnehageplass.³⁸⁶ En slik kommunal variant hadde eksistert i Finland i flere år, forskjellen på de to landene var imidlertid at i Finland hadde kommunene det økonomiske ansvaret for barnehagedriften. Staten sikret tilbudet gjennom lovregulering av kommunenes forpliktelser til å gi et tilbud. Hos oss var det øremerkete drifttilskuddet hovedvirkemidlet, ikke lovfesting av kommunens plikter.³⁸⁷

Det var og er fremdeles ikke vanlig i Norge å pålegge kommunene ansvaret for en statlig forvaltningsoppgave hvis den ikke innebærer i hvert fall delvis lokalt tilpasningsansvar og skjønn. Dette var ikke tilfellet med den planlagte kontantstøtten. Den forvaltningen som til slutt ble presentert i høringsnotatet var en ordning med utbetaling gjennom trygdeetaten etter søknad fra familiene, og med et kontrollopplegg hvor kommunene fikk ansvaret for å bidra med opplysninger til trygdeetaten om hvilke barn som hadde barnehageplass i deres kommune. Oversikten måtte inkludere avtalt oppholdstid i barnehagen for å sikre riktig kontantstøtteprosent, og informasjonen måtte oversendes trygdeetaten i maskinlesbar form. Dette kostet – kommunene måtte kompenseres for merarbeidet, og departementet utviklet dataverktøy til kommunene for formålet, også dette kostet ekstra tid og penger. Mange av de minste kommunene i Norge var på dette tidspunktet slett ikke heldigitalisert.

Høringen ble gjennomført med en høringsfrist på bare fire uker for å holde en tidsplan der en lov kunne vedtas før sommerferien, til gjengjeld ble høringsrunden gjennomført med stor publisitet. Av kapasitetsgrunner

³⁸⁶ Bykle, Valle, Sirdal, Forsand, Ulvik, Eidfjord, Aurland og Åseral hadde hatt slike ordninger gjennom flere år. Molde, Bodø og Stavanger av byene hadde nettopp innført slike ordninger eller var i ferd med å gjøre det på det tidspunktet høringsnotatet ble sendt ut. Som det vil framgå av listen var det særlig små, rike utkantkommuner som hadde erfaringer med en slik støtte, vel og merke i kombinasjon med full barnehagedekning.

³⁸⁷ Se gjennomgangene av de tidligere barnehagemeldingene hvor spørsmålet om å pålegge kommunene utbyggingsplikt ble drøftet og avvist.

begrenset man de kommunene som særskilt ble bedt om å uttale seg til et utvalg. Kommunene med kontantstøtteordninger ble spesielt invitert. En slik høring er offentlig, og alle – både enkeltpersoner, organisasjoner og offentlige organer – har rett til å uttale seg. I denne saken førte det til at departementet sendte ut et meget høyt antall høringsnotater på bakgrunn av direkte henvendelser i tillegg til de instansene som ble direkte invitert til å uttale seg. Det kom inn 200 uttalelser, høringslisten talte bare 160 instanser.

Høringssvarene var slik man kunne forvente etter den debatten som hadde vært. Det var en stor bekymring for og motstand mot ordningen hos partene i arbeidslivet, det samme uttrykte de fleste kvinne- og likestillingsorganisasjonene, Barneombudet, ulike instanser som arbeidet med barn og ikke minst barnehagemiljøene. Norges Familieforbund – tidligere Norges Husmorforbund – og mange lokallag fra Kristelig Folkeparti som også sendte inn høringsvar – var ikke uventet svært positive. Mange berørte offentlige høringsinstanser uttalte seg ikke spesielt for eller i mot, men kom som vanlig i slike høringsrunder med viktige innspill til ulike sider ved det foreslåtte regelverket. Det som gikk igjen blant et flertall av høringsuttalelsene var imidlertid bekymring for at reformen var for lite utredet, det kom mange konkrete forslag om et roligere tempo i gjennomføringen, ulike prøveordninger og konsekvensutredninger.

St.prp. nr. 53 (1997–98) Innføring av kontantstøtte for småbarnsforeldre blir lagt fram 17. april 1998 og en odelstingsproposisjon med forslag til en kontantstøttelov den 30. april samme år.³⁸⁸ Høringsinstansenes bekymring for en lite utredet reform, ble møtt med et løfte om en omfattende og rask evaluering av ordningen som skulle legges fram allerede for det sittende stortinget, altså senest våren 2001. Administrasjonens bekymring for at en så rask evaluering ikke ville gi den fulle oversikten over konsekvensene, ble overhørt.³⁸⁹

Regjeringen sto fast på sitt opprinnelige forslag når det gjaldt forvaltning av ordningen. Av stortingsproposisjonen kom det fram at dette ville koste ca. 50 mill kroner per år, noe mer i selve oppstarten. Dette inkluderte

³⁸⁸ Ot. prp. nr. 56 (1998–99) «Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre» (kontantstøtteloven).

³⁸⁹ Dette er en helt klassisk politiker/byråkrat motsetning som følger av politikernes mer kortsiktige perspektiv i forhold til byråkratiet.

omlag 10 mill kroner per år som departementet sentralt skulle disponere til evalueringen og til publikumsinformasjon. I ettertid kan en vurdering være at både trygdeetaten og kommunene fikk forholdsvis godt betalt for sin medvirkning i forhold til at kontantstøtteleven var svært enkelt utformet. Begge proposisjonene ble behandlet under ett av Stortinget. Komitebehandlingen inkluderte en åpen høring der både justisministeren og sosialministeren var innkalt i tillegg til barne- og familieministeren.³⁹⁰

Årsaken til at hele tre statsråder måtte møte var at Høyre og Fremskrittspartiet ikke uten videre ønsket å gi etter i forhold til at de primært ville ha en kontantstøtte som samtidig fjernet statsstøtten til småbarnsplassene i barnehagene. De ville derfor gå en runde til omkring at den foreslåtte forvaltningsordningen kunne forsinke reformen, mens justisministeren skulle forsikre om at barnehageopplysningene den foreslåtte såkalte administrative kombinasjonsmodellen krevde innsendt til trygdeetaten, ikke var betenkelige sett fra Datatilsynets ståsted.³⁹¹ Regjeringen sto på sitt, betenkelighetene om at barnehagebruk var sensitive opplysninger ble avvist, og sosialministeren forsikret om at loven kunne gjennomføres med virkning fra 1. august, men trygdeetaten kunne ikke love utbetaling tidligere enn «i løpet av året». Det skulle imidlertid gå.³⁹²

Det var også en utstrakt korrespondanse mellom komiteen og departementet før innstillingen fra komiteen kom. Brevene fra komiteen inneholdt lange spørsmålslistor om de fleste forhold, den lengste var på hele 21 spørsmål. Mange av spørsmålene skyldtes at de som hevdet at saken var lite utredet, hadde et godt poeng. Men mange av spørsmålene var også som vanlig «kamouflerte» innlegg i debatten for og imot.

Saken ble løst ved at regjeringspartiene inngikk en avtale med Høyre og Fremskrittspartiet – kontantstøtteforliket. Den sikret at regjeringens forslag om kontantstøtte fikk flertall i Stortinget, og i avtalen ble det slått fast at kontantstøtten ikke skulle endres vesentlig i denne stortingsperioden uten at

³⁹⁰ Stortinget hadde også invitert blant annet forskere, Barneombudet, Kommunenes Sentralforbund og representanter for private barnehager til høringen.

³⁹¹ Det daværende Sosialdepartementet var ansvarlig etatsstyrer for Rikstrygdeverket og Justisdepartementet for Datatilsynet.

³⁹² Referat fra høringen finnes som vedlegg til Inst. S.nr. 200 (1997–1998).

alle de fem partiene var enige. Det Høyre og Fremskrittspartiet vant i denne saken var et løfte om at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med forslag som ville gi «større økonomisk likebehandling mellom kommunale og private barnehager.» Alle barnehagene ble likebehandlet økonomisk når det gjaldt det statlige tilskuddet, det var den kommunale støtten som varierte mye fra barnehage til barnehage og fra kommune til kommune. Et forslag om forsøksordninger med en «trygdemodell» i noen kommuner, ble også oversendt departementet.

Disse partienes synspunkter var også viktige når det gjaldt den delvise kontantstøtten. I regjeringens forslag skulle delvis eller gradert kontantstøtte utbetales når barna hadde halvdags- eller korttids plass i barnehage. Forslaget var at de som hadde opptil 15 timers barnehage per uke fikk 80 prosent kontantstøtte, de som hadde 16 til 20 timers opphold fikk 60 prosent kontantstøtte og de som hadde fra 21 til 30 timers opphold fikk 45 prosent kontantstøtte. Disse intervallene var tilpasset de statlige tilskuddskategoriene for drift av barnehagene, men slik at de to høyeste tilskuddsatsene – 31–40 timer per uke og 41 timer og mer per uke – begge ble regnet som heldagsplass, og da falt kontantstøtten bort.³⁹³ Nå ønsket kontantstøtteavtalens parter seg enda mer valgfrihet og fleksibilitet på vegne av småbarnsfamiliene, og sikret seg dermed at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med nye barnehagetilskudd og en harmonisert femdelt kontantstøtte som kunne gjelde fra barnehageårets begynnelse i august 1999.³⁹⁴

De knappe tidsfristene som regjeringserklæringen hadde satt, førte til et heseblesende byråkratisk kappløp med tiden som få hadde opplevd tidligere. De fleste tidsfrister og en god del av regelverket som er bygd opp for å sikre grundige prosesser og kvalitet i det byråkratiske arbeidet, ble brutt i prosessen. Men da rundt 60 000 småbarnsfamilier den 16. desember 1998 fikk utbetalt opptil 15 000 kroner hver i etterbetalt kontantstøtte som førjulsgave, var det allikevel stor stemning i departementet. Det hadde lite

³⁹³ Det var lite vanlig at barnehagene hadde en ukentlig åpningstid i intervallet 31 til 41 timer per uke, men det fantes en egen tilskuddsats for dette. Enten drev de på heldagsbasis med åtte timer til ni timer daglig åpningstid fem dager i uken, eller så drev de med en åpningstid opp til seks timer daglig som gir maksimalt 30 timer per uke.

³⁹⁴ Innst.S.nr. 200 (1997–98).

med selve innholdet i reformen å gjøre, men rett og slett tilfredshet over å ha klart å løse en arbeidsoppgave, som hadde sett nokså umulig ut ett år i forveien og uttallige ganger underveis i prosessen.

Statens Informasjonstjeneste gjennomførte en studie i folks kunnskaper om kontantstøtteordningen våren 1999.³⁹⁵ Den kartla omfanget av mediedekning og offentlig informasjon om ordningen i forhold til målgruppen for reformen. Den viste at aviser og fjernsynet var de viktigste informasjonskildene til kunnskap om kontantstøtten, det gjaldt både det som kunne kalles gode og dårlige sider ved en slik ordning og informasjon om det konkrete regelverket.³⁹⁶ Offentlig informasjon var mindre viktig, selv for de som søkte om og fikk kontantstøtte. Den store oppmerksomheten viste seg slik sett å spare det offentlige for mye informasjonsarbeid. Der medie-debatten viste seg å feile litt som informasjonskilde var der de politiske uenighetene var størst. Det var ikke alltid folk hadde fått med seg hvilket av to ulike standpunkter som «vant» til slutt.

9.4 «Barnehager til beste for barn og foreldre»

Forslaget til barnehagebudsjett for 1999 bar sterkt preg av kontantstøtte-reformen. For det første måtte det presenteres to sett med tilskuddssatser, ett som skulle gjelde for første halvår 1999 og ett som skulle gjelde fra barnehageårets begynnelse i august. Da skulle tilskuddssatsene justeres for å harmonere med en femdelt kontantstøtte i tjue prosents intervaller. Det krevde en profil der satsene for korttidsopphold ble økt, mens satsene for de lange oppholdstidene ble holdt på samme nivå eller justert litt ned i forhold til tidligere. Før disse tilskuddssatsene tok til å gjelde, ble det imidlertid gjennom et forlik i forbindelse med behandlingen av revidert budsjett for 1999 lagt inn en økning også på disse satsene.

Man regnet nøkternt med 2 500 nye barnehageplasser for 1999. Men målet om full dekning i år 2000 sto fast, kontantstøtten ville nok redusere etterspørselen både fra kontantstøttebarna og deres eldre søsken.³⁹⁷ Hvor mye

³⁹⁵ Sverdrup 1999 op.cit.

³⁹⁶ Radioen kom også høyt opp, mens internett på denne tiden fremdeles var en informasjonskilde uten betydning for småbarnsforeldrene.

³⁹⁷ St.prp. nr 1 (1998–1999) for Barne- og familiedepartementet s. 131.

var usikkert, sto det videre i budsjetteksten, det måtte gjennomføres nye behovsundersøkelser. Det ble allikevel antydnet at man nok måtte ta utbygging også i år 2000 til hjelp for å nå full barnehagedekning. En barnehagemelding som ble lovt lagt fram i 1999, skulle drøfte barnehagesektorens tilpasning til de nye rammebetingelsene.

I budsjettforslaget for år 2000 ble statstilskuddssatsene fra 1. august 1999 foreslått videreført. Utbyggingsambisjonen for dette året ble hevet til 6 000 nye plasser. Regjeringen ville også gjeninnføre stimuleringsstilskuddet til nyåpnede plasser.³⁹⁸ Det ble konstatert at det ikke så ut som om kontantstøtten hadde ført til mindre etterspørsel etter barnehageplass til barn over tre år. Full dekning for barn under tre år ville ikke bli mulig å nå i år 2000, ble det innrømmet for første gang, men det skulle fremdeles gå for barn over tre år, ble det lovt. Dette var nok svært optimistisk. Sommeren 1999 bodde 82 prosent av ett- og to-åringene i kommuner som ikke hadde full barnehagedekning for denne aldersgruppen, mens 71 prosent av de eldre førskolebarna bodde i kommuner som ikke hadde full dekning for denne aldersgruppen heller.³⁹⁹ Dette budsjettforslaget fridde til venstresiden på Stortinget.

Meldingen om barnehagepolitikken etter innføring av kontantstøtten ble lagt fram av sentrumsregjeringen bittelille julaften 1999.⁴⁰⁰ Meldingen omtalte barnehagesektorens tre hovedutfordringer som å fullføre utbyggingen, at kommunene måtte ta et helhetlig ansvar for barnehagetilbudet, inkludert de private barnehagene, og utvikling av kvaliteten i barnehagene.

Når det gjaldt kvaliteten, var det lite som tydet på at det var store problemer. Etter mange års arbeid med en rammeplan for innholdet i barnehagene, ble denne rammeplanen forskrift til den nye barnehageloven som trådte i kraft 1996. Mellom 60 og 70 prosent av foreldrene var svært fornøyde med det pedagogiske opplegget og aktivitetsinnholdet i barnehagen, og hele 85 prosent var svært fornøyde med barnas trivsel i

³⁹⁸ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Barne- og familiedepartementet. Tidligere år også kalt oppstartstilskudd eller omstillingstilskudd.

³⁹⁹ Denne opplysningen er hentet fra stortingsmeldingen om barnehagene og var ikke kjent da budsjettet ble utformet.

⁴⁰⁰ St.meld. nr. 27 (1999–2000) «Barnehage til beste for barn og foreldre».

barnehagen.⁴⁰¹ Dette ble bekreftet av de såkalte brukerundersøkelsene som på denne tiden begynte å bli vanlige. Barnehagene skåret svært høyt i disse undersøkelsene.

Førskolelærere som barnehageledere og avdelingsledere er den viktigste kvalitetsgarantien i barnehageloven. Utdanningskapasiteten hadde blitt økt for å betjene den utbyggingen som var planlagt. Imidlertid hadde ikke mangelen på førskolelærere blitt særlig mindre i løpet av nittitallet selv om utbyggingen av barnehagene ikke gikk så raskt som forventet. I 1990 var andelen styrere og pedagogiske ledere som arbeidet med dispensasjon fra utdanningskravet 20,3 prosent, mens den i 1998 var på 18,3 prosent. Meldingen viste til at mange av førskolelærerne ikke ble i barnehagesektoren. Blant annet var muligheten som ble åpnet gjennom seksårsreformen til å gå inn i småskolen, populær. I småskolen fikk førskolelærerne bedre betalt og kortere arbeidstid. Fremdeles var parolen at hele småskolen skulle gjennomføres av en pedagogisk tilnærming som førskoleutdanningen ga et godt grunnlag for.⁴⁰² Siste halvdel av nittitallet ble det også etter hvert et stramt arbeidsmarked med gode jobbmuligheter stort sett. En viktig del av den kvalitetssatsingen meldingen varslet var derfor vinklet i retning av å tilby tilsatte i barnehagene mer spennende utviklingsoppgaver i barnehagearbeidet. Sentrale myndigheter skulle være samarbeidspartner for kommunene i dette arbeidet.

Meldingen beskrev også arbeidet for å få flere menn i arbeid i barnehagene. Disse anstrengelsene hadde startet med en tiltaksplan i 1996. Målet var å få 20 prosent menn blant de ansatte. I 1998 var bare 6,5 prosent menn. Til tross for kontinuerlig arbeid mot dette målet, er den dag i dag bare 9,3 av de ansatte i barnehagene menn.⁴⁰³

Kommunenes ansvar for barnehagetilbudet som helhet var et større problem enn kvaliteten. Her avvek ikke sentrumsregjeringens barnehagepolitikk mye fra den sosialdemokratiske politikken. Når utbyggingen var fullført, skulle kommunene pålegges et ansvar for å tilby nok barnehageplasser tilpasset familienes ønsker. Statstilskuddet skulle da innlemmes i

⁴⁰¹ Galluptall fra 1996 og 1999, gjengitt fra «Data og statistikk i barnehagesektoren» Gulbrandsen, NOVA.

⁴⁰² Det vises til kapittel 8.9.

⁴⁰³ St.meld. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen.

kommunerammene. Det betydde at kommunene måtte kjenne behovet lokalt og planlegge for det barnehagetilbudet familiene i de ulike lokalsamfunnene etterspurte. Men samtidig var denne regjeringen varme forsvarene av det private innslaget i barnehagedriften.⁴⁰⁴ Begrunnelsen for dette var at familiene måtte få et variert barnhagetilbud.

Med variert mente de både med muligheter for familiene til å velge hvor lenge per dag/eventuelt per uke barna skulle være i barnehage, å velge barnehage med alternativ pedagogikk, å velge et uttalt religiøst innhold eller fravær av et slikt. Noen mente også – av ideologiske grunner – at det var viktig for foreldrene å kunne velge private barnehager framfor offentlige. De fleste småbarnsfamiliene i Norge ville ha barnehage nær hjemmet, det gjorde adgangen til å velge i et større «barnehagemarked» begrenset for de fleste. I realiteten representerte da også bare et svært begrenset antall av de private barnehagene et alternativ til de offentlige når det gjaldt pedagogisk innhold.

Tilpasset oppholdstid var viktig av flere grunner. Politikerne håpet dette skulle føre til kortere gjennomsnittlig oppholdstid, men det skulle vise seg at etterspørselen i retning av økt gjennomsnittlig oppholdstid som hovedsakelig trend fortsatte. Men når barnehageprisene fortsatte å stige, og kontantstøtten la vekt på verdien av foreldreomsorg og åpnet for en økonomisk gunstig løsning for familiene gjennom delvis kontantstøtte/delvis barnehage, ble dette satt på spissen for barna i kontantstøttealder. Ifølge kontantstøttestatistikken har det hele tiden stort sett bare vært alternativene enten full kontantstøtte eller 20 og 40 prosent kontantstøtte kombinert med deltidsbarnehage som har blitt brukt.⁴⁰⁵ I disse tilfellene vil kontantstøtten bidra til at familien får sterkt reduserte utgifter til barnehageoppholdet.

Men dette førte også til at noen foreldre dessverre kom opp i en økonomisk interessekonflikt med barnehagen. Departementet og politikerne

⁴⁰⁴ En type privat barnehage tok riktignok denne stortingsmeldingen avstand fra, det var barnehager «oppretta med sikte på størst mogleg forteneste for eigaren.» Dette forholdet ville regjeringen gripe fatt i og regulere, står det i meldingen.

⁴⁰⁵ På det meste var det bare litt over 1000 kontantstøttebarn (av over 90 000 totalt) som fikk 80 eller 60 prosent kontantstøtte. I dag (2008) er tallet nede i knappe 350. (NAV-statistikk). Sett fra et brukerperspektiv var derfor omleggingen som skjedde fra 1. august 1999 fra fire til fem kontantstøttesatser svært vellykket.

mottok stadig henvendelser fra enkeltfamilier i årene framover som hadde sett for seg en større avtalefrihet omkring barnas oppholdstid enn det mange barnehageeiere tilbød. En vanlig problemstilling var at familien mente at hvis barnet bare gikk i barnehagen fire av ukens fem dager, burde de få rett til 20 prosent kontantstøtte. En barnehage med ni timers daglig oppholdstid, kunne imidlertid hevde at en slik avtale ga familien adgang til 36 timers barnehageopphold i uka, det var over grensen som var satt for når kontantstøtten skulle falle bort. Det gikk så langt at noen begynte å diskutere om ikke det lureste hadde vært stemplingsur i barnehagen.⁴⁰⁶

Sett fra kommunenes ståsted sparte private barnehager dem for utgifter til kommunal barnehagedrift, men det kom ikke alltid plasser der og til de barna kommunen mente hadde størst behov. De private barnehagene som kommunene gjennom denne meldingen ble oppfordret til å vurdere integrert i sine barnehageplaner, var svært ulikt drevet. Foreldredrevne familiebarnehager fikk vanligvis ikke økonomisk støtte, men krevde mye av kommunene rent administrativt. De hadde dessuten svært kort levetid. En del av de eldre deltidsbarnehagene drevet av husmorlag, menigheter og ideelle organisasjoner ønsket å utvide åpningstiden for å møte familienes etterspørsel, men trengte som oftest økonomisk hjelp fra kommunen til dette, de hadde ikke selv økonomiske midler å skyte inn. Så fikk de økonomisk støtte mot at kommunen overtok opptaket av barn. De større kommersielle barnehagene styrte opptaket selv, et vanlig samarbeid med kommunen når det gjaldt dem var kjøp av kommunale enkeltplasser til barn som trengte barnehageplass etter kommunens vurdering.

Meldingen mente man kunne pålegge kommunene å utarbeide barnehageplaner som tok sikte på full behovsdekning for barn over tre år i løpet av år 2000 og full dekning for barn under tre år i løpet av 2003. Virkemidlet som ble valgt for å opprettholde det private innslaget på sektoren var at kommunene skulle inngå samarbeidsavtaler med de private barnehagene «som er med i barnehageplanene i kommunene». Kommunene skulle vise kreativitet i samarbeidet med de private og tilpasse den økonomiske støtten disse fikk til de kravene som ble stilt til dem. Det ble lovt at departementet skulle gi kommunene konkret veiledning i dette arbeidet gjennom å

⁴⁰⁶ I Sverige ble det gjennomført noen forsøk med dette.

utarbeide veiledende forslag til slike samarbeidsavtaler. De private barnehagenes organisasjoner møtte på denne tiden flittig opp i departementet og fortalte om den vanskelige økonomien i disse barnehagene.

Den tredje utfordringen; å fullføre utbyggingen skulle løses med de samme økonomiske virkemidlene som før. I tillegg «vil Regjeringen sørge for at kommunene dekker sin andel på 30 prosent.» For å oppnå dette skulle kommunesektoren bli tilført ekstra midler – beregnet til 300 mill kroner – fram til 2003 slik at de kunne dekke 30 prosent av kostnadene ved etablering av de siste barnehageplassene. Dette var planlagt som ikke øremerkete midler, men som en økning i kommunenes frie inntekter. Dette burde tilfredsstillende Stortinget hvor regjeringens samarbeidspartnere om kontantstøtten hadde krevd mer lik økonomisk behandling fra kommunenes side av de private barnehagene og kommunens egne barnehager. Et tak på foreldrebetalingen ble drøftet, men avvist. Bekymringen for at de private barnehagene skulle legge ned og true målet om full dekning var for stor.

Dette budsjettløftet til kommunene arvet regjeringen Stoltenberg 1, da det ble regjeringsskifte våren 2000. Men det store problemet som både Jaglands handlingsplan og denne barnehagemeldingen deler er at dekningsprosenten de baserer seg på som «full barnehagedekning» er altfor lav. Tallene ligger på fra 70 til 75 prosent av ett- til fem-åringene (Jagland) og 70 prosent for denne meldingen, litt måtte man jo anta at kontantstøtten reduserte barnehageetterspørselen. Dette betyr at rundt 215 000 plasser representerer en fullt utbygd barnehagesektor. I dag går 88,5 av barna i barnehage, og det totale tallet på barnehageplasser er 280 000.⁴⁰⁷

De tallene for full dekning av etterspørselen det ble operert med rundt tusenårsskiftet var slett ikke tatt ut av løse lufta. Barnehagemeldingen referer både til intervjuundersøkelsen blant foreldrene som ble foretatt våren 1999 av SSB og til rapporter fra Asplan Viak som det ble kjøpt beregninger fra basert på opplysninger fra kommunene, for å komme fram til tallet.⁴⁰⁸ Begge disse kildene ga omtrent samme behovstall. Sannsynligvis var ikke tallene helt feilaktige ut fra den aktuelle etterspørselen på dette tidspunktet.

⁴⁰⁷ Tall for 2009, fra Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon for budsjettåret 2011.

⁴⁰⁸ Konsulentfirmaet Asplan Viak ble mye brukt som utreder på barnehagefeltet på denne tiden.

Men det de nok ikke tok høyde for var snøballeffekten av såpass høy barnehagedekning som vi allerede da hadde nådd. Når lekemiljøet med jevnaldrende for barn de fleste steder bare finnes i barnehagen i ordinær arbeidstid, vil familiene ønske at barna tar del i dette og søke dem inn i barnehagen. Tallene tar heller ikke høyde for effektene av forholdsmessig svært dyre barnehageplasser på denne tiden og dermed den etterspørselsøkningen det ga da maksprisen ble innført.

Men det er kanskje på sin plass å minne om at i stortingsmeldingen «Barnehager mot år 2000» som ble skrevet i 1986, sto det at i framtiden måtte man anta at 90 prosent av familiene ville ønske en plass i barnehagen for barna sine.

9.5 Fedrene inn i familien. I Selvstendig rett til fødselspermisjon for fedre

På midten av nittitallet ble det anslått at ca. 13 000 av de rundt 60 000 nybakte fedrene hvert år falt utenfor den gruppen som hadde rett til fødselspenger fordi mor ikke hadde den nødvendige opptjeningen gjennom yrkesaktivitet. Disse mødrene var i hovedsak hjemmearbeidende før fødselen eller under utdanning. Nå ble det fort mer og mer sjeldent at småbarnsfamiliene hadde en mor hjemme på heltid. Da ble det oppfattet som svært urimelig av stadig flere at ikke en far med opptjente rettigheter kunne ta permisjon for å ta hånd om barnet hvis for eksempel mor var under utdanning og ikke ønsket å avbryte utdanningsløpet mer enn det som var nødvendig på grunn av selve fødselen. Likestillingsombudet var en av de instansene som tidlig påpekte dette – allerede i brev til departementet i 1983.⁴⁰⁹ Rundt 1990 sluttet Barneombudet seg til de som krevde reformer her, og mannsrolleutvalget hadde kommet med flere forslag til forbedringer av fars rett til fødselspermisjon.⁴¹⁰ I den likestillingsmeldingen som kom høsten 1992, ble det lovet en oppfølging fra regjeringens side, selv om det

⁴⁰⁹ Referert i NOU 1995:27

⁴¹⁰ Store deler av «fødselspermisjonen» var jo å anse som en omsorgspermisjon for å ta seg av barnet, men det var først mange år senere at man tok den språklige konsekvensen av dette og innarbeidet ordet foreldrepermisjon.

samtidig ble pekt på at det var forholdsmessig store utgifter knyttet til å gi fedrene en selvstendig rett.⁴¹¹

Høsten 1994 ble det satt ned et offentlig utvalg for å vurdere spørsmålet. I mandatet heter det at: «Forslagene må i utgangspunktet utredes innenfor eksisterende budsjetttrammer.» Denne premissen var så å si obligatorisk for utredningsutvalg på denne tiden. Utvalgets oppdrag ble med en slik begrensning ganske vanskelig, eller som utvalget selv skriver: «Utvalgets hovedutfordring har vært å koble de politiske intensjonene om en likestilt omsorg opp mot budsjettmessige hensyn.»⁴¹²

Utvalget brukte derfor mye av sin kapasitet til klargjøring av alternativer og beregning av kostnader. Utredningen kan brukes som en katalog over merkostnader knyttet til de ulike tolkningene av hva som er «selvstendig rett til fødselspermisjon for fedre» eller kravet om «like rettigheter for begge foreldre til permisjon» som ofte har blitt framført som et rettferdskrav fra menn i de senere årene. Det viste seg fort at fedrene slett ikke var en så billig ressurs i spedbarnsomsorgen som mødrene hadde vært.

Det endte med at et enstemmig utvalg anbefalte at fedre med egenopptjente rettigheter i folketrygden, burde gis rett til fødselspenger i de tilfellene der mor gikk ut i arbeid eller utdanning *etter* fødselen, selv om mor ikke hadde opptjent rett til fødselspermisjon. Og hvis hun hadde slik opptjening basert på deltidsarbeid på 75 prosent eller mer, skulle fars permisjon ikke reduseres til hennes stillingsbrøk, men gis i forhold til hans egen stillingsbrøk som i så å si alle tilfeller var 100 prosent, det viste arbeidsmarkedsstatistikken.

Utvalget var klart mot å bruke fødselspengeordningen til å betale for det de kalte dobbeltomsorg, det vil si at det skulle åpnes for større muligheter for at mor og far kunne være hjemme med barnet samtidig.⁴¹³ Her fikk de støtte av flertallet av høringsinstansene. Men høringssvarene viste også at noen holdt sterkt på fødselspermisjon som en rett for far, og mente dette var så prinsipielt viktig at denne retten måtte gå foran foreldrenes gjensidige tilpasning til hverandre og barnets omsorgssituasjon.

⁴¹¹ St.meld.70 (1991–1992) Likestillingspolitikk for 1990-åra.

⁴¹² NOU 1995:27 «Pappa kom hjem».

⁴¹³ Dette var bare mulig når far tok ut fedrekvote, det vises til kap.8.2.

Utvalgets forslag hadde en sannsynlig beregnet kostnad på 58 mill kroner i 1995-kroner.⁴¹⁴ Utvalget antydte at noe av merutgiftene kunne dekkes ved at mor mistet retten til engangsstønad ved fødselen i disse tilfellene og ved at stipendordningene i Lånekassen for nybakte mødre kanskje ble billigere hvis familiene fikk denne nye muligheten. Men allikevel kom de ikke utenom inndekningsdiskusjonen. Mulige inndekninger innenfor fødselspengefeltet som ble nevnt i utredningen var å ta bort feriepengene på fødselspenger, øke kravene til forutgående opptjening for alle eller senke kompensasjonsnivået. Dette ble opp til lovgiver eventuelt å bestemme, mente utvalget.

Utredningen ble sendt på høring etter vanlig prosedyre. Folketrygdproposisjonen som ble fremmet høsten 1996 med forslag til budsjett for 1997 utsatte alle forslag til forbedringer på dette punktet til en helhetlig gjennomgang som skulle komme når også høringsrunden etter Barnefamilieutvalgets utredning var avsluttet. Begrunnelsen var at også dette utvalget hadde synspunkter på fødselspengeordningen.⁴¹⁵ Året etter utsatte Jaglandregjeringen eventuelle oppfølginger til i løpet av langtidsprogramperioden 1997–2001.

Det første lille skrittet i retning av bedre fedrerettigheter kom som forslag fra den nye sentrumsregjeringen til Bondevik i deres endringsproposisjon til budsjettet for 1998.⁴¹⁶ Der ble det foreslått å øke bevilgningen på fødselspengekapitlet med 4 mill kroner for å lempe på kravet om at fedrene måtte ha stått i arbeid de siste ukene før de påbegynte sin del av fødselspermisjonen. Det vanlige i familiene var jo at farens permisjonsuttak fulgte etter morens i tid, og at det dermed var aktuelt først opp til nesten et år etter fødselen. Skjæringspunktet for vurdering av om fedrene oppfylte opp-tjeningskravet burde derfor flyttes fra barnets fødselstidspunkt til umiddelbart før de ønsket å ta ut permisjonen. Det skulle videre kunne tas ut foreldrepermisjon der fedre hadde lønnet utdanningspermisjon, ventelønn

⁴¹⁴ Sannsynlig beregnet betyr at det naturligvis var umulig med sikkerhet å si hvordan foreldrene ville velge. Kostnadene var avhengig av i hvor mange familier far ville ta permisjon, og hvor mange uker han ville ta.

⁴¹⁵ NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier.

⁴¹⁶ St.prp. nr. 1 (1997–98) Tillegg nr. 3.

eller nettopp var blitt arbeidsledige. En lovproposisjon fulgte våren 1998, og endringene trådte i kraft fra 1. juli samme år.⁴¹⁷

Oppfølgingen av utvalgets hovedforslag kom våren 2000 med Ot.prp. nr. 52 (1999–2000) Om endringer i lov om folketrygd (selvstendig opp-tjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre mv.). Det var Stoltenberg-regjeringen som hadde avløst Bondevik like før som fikk gleden av å fremme denne proposisjonen, men det var sentrumsregjeringens bud-sjettforslag for 2000 som satte av budsjettmidler til endringene og som fikk et flertall på Stortinget med seg på dette i budsjettforhandlingene høsten 1999.⁴¹⁸ Merutgiftene var nå beregnet til 90 mill kroner på helårsbasis.

Da hadde man også fått inn et par mindre utgiftskrevende, men viktige forbedringer i forhold til utvalgets forslag. Far skulle få selvstendig rett også når han hadde avtjent verneplikt i opptjeningstiden. Og det litt vanskelige spørsmålet om engangstønaden som mor i disse tilfellene hadde rett til, ble løst ved at den fortsatt kunne utbetales familien uavkortet selv om far tok ut fødselspermisjon. Resonnementet var at det kunne sees på som en økonomisk kompensasjon for familien i og med at en far fikk en kortere permisjon enn en mor uansett. Både de tre pålagte ukene svangerskapspermisjon før fødselen, de seks restitueringsukene mor er pålagt ikke å arbeide etter fødselen og fedrekvoten, er det logisk at kommer til fradrag i en «barne-omsorgspermisjon» far kan ta ut.

9.6 Barnetrygden utvides til 18 år

Den enkle løsningen med at kontantstøtten skulle tilfalle alle barn mellom ett og tre år som ikke gikk i barnehagen helt uavhengig av hvilke andre økonomiske overføringer familiene mottok, ble et problem i en grundigere budsjettprosess der kravene til innstramminger hadde økt, ikke minst grunnet internasjonal økonomisk uro.⁴¹⁹ Da sentrumsregjeringen skulle begynne å arbeide med budsjettet for 1999, det første budsjettet de var ansvarlige for å

⁴¹⁷ Ot.prp. nr. 62 (1997–1998).

⁴¹⁸ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Folketrygden.

⁴¹⁹ Benedictow: Norsk økonomi – en konjunkturhistorie. Samfunnsspeilet nr. 5-6, 2006.

utarbeide fra grunnen av, ble det klart at småbarnstillegget i barnetrygden hadde mistet sin vesentlige begrunnelse for familiene som nå fikk kontantstøtte. Da småbarnstillegget kom i 1991, var behovet for et slikt tillegg begrunnet med at småbarnsfamiliene trengte dette enten for å betale for den økende foreldrebetalingen i barnehagene eller at det kunne betraktes som en – om enn liten – kompensasjon for den inntekten familiene ikke fikk realisert på grunn av barneomsorg. Etter at fødselspermisjonen ble utvidet til ett år i 1993, ble småbarnstillegget avgrenset nettopp til årskullene ett- og to-åringer.

Begrunnelsen for å gi disse familiene et tillegg hadde holdt opp gjennom nittitallet og gitt gode økninger i dette tillegget, mens barnetrygdsatsene ellers nesten ikke hadde økt etter den innstrammingspolitikken som startet på begynnelsen av tiåret. Nå fikk rundt 75 prosent av disse familiene kontantstøtte, og det var urimelig med to overføringer med samme formål til de samme familiene. I det budsjettforslaget som ble fremmet for 1999, ble derfor småbarnstillegget foreslått fjernet for kontantstøttemottakerne, men opprettholdt for familiene som ikke fikk kontantstøtte.

Regjeringen foreslo i tillegg en annen innstramming i barnetrygden, den dreide seg om flerbarnstilleggene. Mens KrF og Senterpartiet historisk hadde vært de ivrigste forsvarerne av en flerbarnsprofil i barnetrygden, foreslo nå en regjering hvor disse to partiene utgjorde det politiske tyngdepunktet at flerbarnsprofilen skulle forenkles til en sats for første og andre barn og en noe høyere sats for tredje barn som også skulle gjelde for alle barn med et høyere nummer i søskenrekken. Med disse to innstrammingsforslagene kunne barnetrygdbevilgningen reduseres med nesten 900 mill kroner i forhold til et forslag med uendrete satser.⁴²⁰

Når forslaget om reduksjoner i flerbarnsprofilen skulle begrunnes, brukte man formuleringen om at et høyere tilskudd til barn med et høyere nummer i søskenflokk «ikke uten videre er i samsvar med utgiftsprofilen i familier med mange barn.» Dette var en formulering politikerne tidligere hadde brukt for å begrunne at det første barnet var det som ga familien mest ekstrautgifter, og som derfor burde utløse mest barnetrygd.⁴²¹ Med flere barn blir hvert enkelt

⁴²⁰ St.prp.nr. 1 (1998–99) Barne- og familiedepartementet.

⁴²¹ Se de tidligere refererte diskusjonene om barnetrygd til første barn.

barn forholdsvis billigere på grunn av at barna kan dele eller arve, det ble også vist til stordriftsfordeler knyttet til større familier mer generelt. Det et slikt resonnement ser bort fra er naturligvis at de samlede utgiftene til barna uansett vil øke med antall barn, og at så lenge barnetrygden bare dekker en mindre del av kostnadene per barn, vil uvegerlig familieøkonomien bli strammere og strammere jo flere barn som skal forsørges.

For å gjøre det enkelt for trygdeetaten og sikre at endringene kunne gjøres gjeldende allerede fra 1.1.1999 uansett hvor langt ut i desember det måtte gå før et stortingsflertall hadde klart å samle seg om et endelig budsjett, ble det imidlertid bestemt at det var kontantstøtteutbetalingen som skulle reduseres med et beløp tilsvarende et småbarnstillegg, ikke barnetrygdutbetalingen. Beløpsendringer i ytelsene er enkelt å gjøre på kort varsel, endringer i persongruppen som skal motta en ytelse er mer krevende. Ingen av endringene krevde lovvedtak.

Dette framsto naturligvis som et løftebrudd i forhold valgløftet om kontantstøtten. Fra 3 000 kroner i måneden skulle den nå reduseres etter bare et halvår til 2 263 kroner per måned. I våre dager hvor man er så opp-tatt av det som kalles «signaleffektene» i politikken, kan nok dette karakteriseres som et nokså klønete forslag med en lite heldig signaleffekt overfor velgerne. Det var vanskelig å markedsføre. Stikk i strid med dette ble det nærmest underkommunisert i budsjetteksten. Regjeringens samarbeidspartnere om kontantstøtten i Stortinget – Høyre og Fremskrittspartiet – var ikke fornøyde med denne løsningen. Flertallet besluttet å redusere kontantstøttebevilgningen tilsvarende de beløpene som var planlagt utbetalt og øke barnetrygdbevilgningen. De var imidlertid enige med regjeringen i det saklige innholdet i endringen. Det ble lovet at fra 1.1.2000 skulle kontantstøttesatsen igjen settes opp til 3000 kroner per måned.⁴²² Budsjettet for 1999 gikk gjennom med Høyre og Fremskrittspartiets støtte.

AP og SV stemte mot å gi penger til kontantstøtte under budsjettbehandlingen. Det ga dem 2,3 mrd kroner å rutte med når de skulle utforme sine alternative budsjetter innenfor Barne- og familiedepartementets

⁴²² Innst. S. nr. 2 (1998–99). I løpet av året ville Rikstrygdeverket kunne klare å koble kontantstøtteutbetalingene med barnetrygdutbetalingene slik at de eventuelt kunne bli «riktige» etter intensjonene i forslaget.

rammeområde. AP brukte to tredjedeler av disse midlene til å sette av penger til et fond for kommende generasjoner, men ingen på å reversere kuttene i barnetrygden. De foreslo imidlertid å bruke 125 mill kroner til å gjeninnføre et stimuleringsstøttekudd til nye barnehageplasser. SV gikk mer tradisjonelt og grundig til verks og illustrerte for så vidt størrelsen på selv en redusert kontantstøttebevilgning godt ved at de med disse midlene kunne gå mot kuttene i barnetrygden og allikevel ha budsjettmidler igjen til solide påplussinger på det meste av barne- og familiedepartementets aktiviteter. Barnehagetilskuddene for eksempel ble foreslått økt med ti prosent. Begge partiene vet at det de foreslår i disse alternative budsjettene ikke vil få noen faktisk betydning.

Småbarnstillegget ble avvirket først i 2003 av regjeringen Bondevik 2.

Regjeringen varslet også i 1999-budsjettet at den ville følge opp Longva-utvalgets utredning med en vurdering av om aldersgrensen for utbetaling av barnetrygd skulle økes til 18 år.⁴²³ Dette måtte i tilfellet gjøres sammen med en samlet vurdering av flere av overføringsordningene til barnefamilie. Det varsles også at regjeringen vil komme med forslag til revidering av barnetrygdloven. Barnetrygdloven var fra 1946, og det var absolutt et behov for å modernisere og gjennomgå loven i lys av samfunnsutviklingen. Dette var primært et ønske fra byråkratene, ikke politikerne, men passet godt å gjennomføre sammen med en gjennomgang av eventuelle reelle endringer i ytelsene etter loven.

Budsjettforslaget for 2000 fulgte opp med konkrete forslag.⁴²⁴ Begrunnelsen for behovet for en utvidelse til 18 år var den høye andelen barn som nå tok videregående skole, at foreldrenes forsørgelsesplikt varte til 18 år, og det som alltid var et gangbart argument, at dette hadde Danmark og Sverige allerede.

Forslaget forutsatte at forsørgerfradraget i skatt ble fjernet, og at provenyet ble lagt inn i barnetrygdbevilgningen, sammen med en utvidelse av aldersgrensen. Forslaget var utformet provenynøytralt. For ikke å redusere overføringene for familiene med barn under 16 år for mye, foreslo man at

⁴²³ NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilie.

⁴²⁴ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Barne- og familiedepartementet.

forskjellen mellom førstebarnssatsen og flerbarnssatsen skulle halveres fra to tusen til ett tusen kroner i året. Dette ville gi to barnetrygdsatser – 11 628 kroner per år for de to første barna og 12 624 kroner for resten. Regnestykket for familien med barn under 16 år ble at man mistet et forsørgerfradrag i skatten på 1 820 kroner, men fikk en årlig økning i barnetrygden på ca. 500 kroner. For tredjebarn og oppover tapte man både fordelene av forsørgerfradraget og ca. 500 kroner per barn i barnetrygd per år. Det ble brukt mye informasjonskrefter på å forklare at det familiene tapte nå, ville de få igjen senere gjennom en mer langvarig barnetrygdytelse.

Dette året inngikk sentrumsregjeringen budsjettforlik med Arbeiderpartiet. Dette gjorde de ved «å saldere med barnetrygden» som Høyre og Fremskrittspartiet kalte det, mens Arbeiderpartiet begrunnet forliket med at de fikk til en fem prosents økning av tilskuddssatsene til småbarnsplassene i barnehagene. Utvidelsen til 18 år ble utsatt til 1. mai 2000. Forsørgerfradraget ble det imidlertid ikke flertall for å fjerne, og dermed ble barnetrygdsatsene for første gang i historien reelt redusert. Fra 1. januar 2000 ble den årlige barnetrygden satt til 9 948 kroner per år for første og andre barn og til 10 944 kroner for tredje barn og oppover.

Stoltenberg 1 overtok etter Bondevik i mars 2000. I behandlingen av revidert budsjett denne våren skaffet de seg økonomisk handlingsrom ved å foreslå at barnetrygden skulle slutte å løpe måneden før barnet fyller år i stedet for som tidligere til og med den måneden barnet har fødselsdag, sammen med et forslag om å korte ned kontantstøtteperioden en måned til maksimalt 23 måneder etter samme prinsipp. Disse endringene ga dem til sammen en budsjettinnsparing på 800 mill kroner. Dette ble gjennomført med lovendringer gjeldende fra 1. juli 2000.⁴²⁵

Etter forslag fra den samme regjeringen ble forsørgerfradraget innlemmet i barnetrygden fra 2001, og søskengraderingen helt fjernet. Disse forslagene var også såkalt provenynøytrale.⁴²⁶ Dermed ble barnetrygdsatsen fra 1. januar 2001 på 972 kroner per måned – ett beløp som siden ble stående i mange år. Skiftende regjeringer har ikke funnet gode nok grunner

⁴²⁵ Ot.prp. nr. 52 (1999–2000) Om endringer i barnetrygdloven og kontantstøtte-loven.

⁴²⁶ St.prp. nr. 1 (2000–2001) Barne- og familiedepartementet.

til å prisomregne barnetrygden. Verdien av barnetrygden for familiene har derfor sunket.

9.7 Fedrene inn i familien. II Etter skilsmissen: Bidrag

Barne- og familiedepartementet overtok forvaltningsansvaret for barneloven fra Justisdepartementet ved omorganiseringen av departementene i 1990. Det løste ikke problemene med mange forvaltere på mange nivåer som skulle samordnes på barnebidragsområdet. Trygdeordningene for aleneforeldre inkludert forskutteringsordningen for bidrag ble – og blir fortsatt – forvaltet som en integrert del av trygdeforvaltningen, på denne tiden av Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket, i de seinere årene av Arbeidsdepartementet med Arbeids- og velferdsdirektoratet som underordnet etat. Barnebidragene hadde med utbyggingen av velferdsstaten gått fra å være et mer eller mindre konfliktfyllt privatrettslig forhold mellom to foreldre, til å bli et kanskje ikke mindre konfliktfyllt trepartsforhold mellom far, mor og det offentlige.

Barnebidragene skulle da også vise seg å bli en ganske omfattende og krevende arbeidsoppgave på hele nittitallet for departementet. Først var det ganske omfattende forvaltningsutfordringer som måtte løses. Bidragsarbeidet ble overført til trygdeetaten 1993, og bidragsfogdene lagt ned. Regelverket måtte revideres for å tilpasses ny skattelov i 1992, det måtte lages forskrifter for selvstendig næringsdrivende og bedre løsninger der en av foreldrene bodde i utlandet, noe som ble mer og mer vanlig opp gjennom nittitallet.

Opprinnelig hadde det vært meningen at drøftingen av barnebidragsbestemmelsene skulle være en del av revideringen av barneloven.⁴²⁷ Ett av problemene ved de eksisterende bidragsbestemmelsene som departementet allerede i utgangspunktet for utredningsarbeidet ønsket å ta opp, var at bidragsbestemmelsene skulle passe bedre i familier der det var mye samvær mellom den som betalte bidrag og barna. Samvær og bidrag burde derfor drøftes sammen. Slik ble det ikke. Sommeren 1995 ble det klart at bidragsspørsmålene trengte et lengre utredningsløp enn resten av barneloven, og det ble startet et interdepartementalt samarbeid omkring bidragsspørsmålet,

⁴²⁷ Se kap.8.7 foran.

mens arbeidet med de andre bestemmelsene gikk sin gang fram til stortingsvedtak i 1997.

I det interdepartementale samarbeidet om bidrag var både Finansdepartementet, Sosialdepartementet og Justisdepartementet med.

Barne- og familiedepartementet ønsket forholdsvis omfattende endringer i hvordan barnebidragene ble fastsatt. Man ønsket en modell som rent bokstavelig tok utgangspunkt i barnelovens paragraf, der det står at foreldrene skal dele utgiftene til forsørgelsen mellom seg etter økonomisk evne. Dette krevde at man kunne etablere en enighet om hva det å forsørge et barn kostet. Modellen ble derfor kalt kostnadsmodellen. Samtidig hadde det enkle grunnprinsippet i det gjeldende regelverket med en fast prosent av bidragspliktiges inntekt mange tilhengere. Det alle var enige om, var at foreldrepar burde velge å avtale bidraget privat, at bidragsmottakers inntekt måtte trekkes inn i fastsettelsen, og at mye samvær burde gi lavere bidrag. Et viktig poeng for administrasjonen var også at det ikke burde være mulig å fastsette bidrag som man visste at ikke kunne kreves inn på grunn av annet lovverk.⁴²⁸

Den store bidragsgjelden hadde versert i media med fem til ti års mellomrom siden 1960-årene.

Et separat høringsnotat om barnebidrag ble sendt ut i september 1996. Der ble høringsinstansene bedt om å uttale seg om to ulike modeller – en kostnadsmodell og en prosentmodell som tok utgangspunkt i gjeldende regelverk, men der man prøvde å forbedre dette på punktene nevnt ovenfor.⁴²⁹ Høringsnotatet ble sendt ut like før Grete Berget gikk av som statsråd. Da høringsrunden skulle oppsummeres, hadde Sylvia Brustad overtatt som statsråd. I det budsjettet som ble skrevet høsten 1997, sto det om arbeidet med endring av bidragsreglene: «Bidragene med to alternative modeller har vært til høring uten at høringsrunden ga noen klare svar. Departementet arbeider videre med saken.»⁴³⁰

⁴²⁸ Dette gjaldt i saker der bidragspliktige hadde svært lav inntekt, slik at dekningslovens bestemmelser kom inn ved innkrevingen. Det var forholdsvis mange slike saker.

⁴²⁹ «Forslag til endringer i barnebidragsordningen etter barneloven.» Barne- og familiedepartementet, høringsnotat av 5. september 1996.

⁴³⁰ St.prp. nr. 1 (1997–1998) Barne- og familiedepartementet.

Men Jagland-regjeringen satt bare ett år og fikk ikke fremmet et nytt forslag før de måtte gå. Sommeren 1999 sendte departementet ut et nytt høringsnotat som presenterte endringer som bare tok utgangspunkt i den såkalte kostnadsmodellen.⁴³¹ Denne høringsrunden ga økende oppslutning til de omfattende endringsforslagene. Den odelstingsproposisjonen som endelig ble fremmet sommeren 2001 bygger på dette høringsnotatet. Nå var det en ny sosialdemokratisk mindretallsregjering der Karita Bekkemellem Orheim var den statsråden som endelig kunne presentere en odelstingsproposisjon med forslag til en nokså radikal omlegging av bidragsreglene.⁴³²

Hele fire regjeringer og fire statsråder måtte altså i tur og orden sette seg inn i denne saken og ta stilling til den. For administrasjonen var det anstrengende i en så komplisert sak å skulle skolere stadig nye travle politiske ledelser om et komplekst saksforhold. Samtidig dreide det seg hele tiden om mindretallsregjeringer, det nyttet ikke å komme til Stortinget med et forslag og ikke kunne argumentene godt nok for en valgt løsning. Flere politikere enn regjeringenes partifeller måtte overbevises om at dette var fornuftig og riktig politikk. Sett i dette lyset tjente nok reformen som helhet på at det stadig måtte tas nye runder med pedagogiske framlegginger av saksforholdene.

Proposisjonen som bygget på kostnadsmodellen fikk flertall i Stortinget sommeren 2001, og loven trådte i kraft høsten 2003.

9.8 Evaluering av kontantstøtten: Foreløpige resultater

Også når det gjelder kontantstøtten må det for fullstendighetens skyld tas med en liten del av historien som skjedde etter år 2000. Allerede i høringsnotatet hadde regjeringen lovt en evaluering som drøftet konsekvensene av å innføre kontantstøtte. Denne evalueringen av reformen skulle legges fram for det samme stortinget som hadde vedtatt kontantstøtten. Det betydde at resultatene måtte legges fram for Stortinget senest våren 2001 og la et stort tidspress på framdriften av den kunnskapsinnhenting som var

⁴³¹ «Forslag til endringer i barnebidragsregelverket, forskotteringsordningen m.v.» Høringsnotat, Barne- og familiedepartementet, 28.juni 1999.

⁴³² Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) «Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og enkelte andre lover (nye regler for barnebidrag m.m.)».

lovet. Ingen så det vel som realistisk at det samme stortingsflertallet som hadde vedtatt reformen, skulle vurdere konsekvensene, riste på hodet – i overført betydning – og ta en beslutning om at dette egentlig ikke hadde vært så klokt. Men det finnes mange eksempler på at evalueringer har bidratt til å rette opp eller endre mer begrensete trekk ved en reform som har vist seg å gi uheldige eller ikke forutsette konsekvenser.

Når det gjaldt kontantstøtten, følte nok arbeidet med evalueringen litt som om politikerne krevde at – som det het i et radioprogram som var populært på den tiden – «vi gir deg nyhetene før de skjer!» Det var først familier med barn født rundt årsskiftet 1998/99 som kunne planlegge småbarnstiden med kontantstøtte som ett forholdsvis klart alternativ. Nå måtte kunnskap om familienes valg, erfaringer og preferanser hentes inn allerede våren 1999 for å gi også noe empirisk kvantitativt materiale til evalueringen som kunne bearbeides og analyseres på en forsvarlig måte i tide til stortingsmelding. Et viktig poeng var å sammenlikne barnetilsynet før og etter reformen. Før-kartleggingen ble gjennomført våren 1998 midt under den mest opphetede debatten om kontantstøtten. Det er imidlertid klart at alle tilpasninger og følger av en såpass omfattende endring som innføring av kontantstøtten var, ikke er realisert allerede etter et knapt år som altså ble tidspunktet for etterundersøkelsen.⁴³³

Det ble bevilget 7 mill til dette allerede i budsjettåret 1998 og et tilsvarende beløp året etter, et forholdsvis stort beløp når det vurderes opp mot departementets samlede midler til å følge opp tiltak med forskning og utredning. Nå skulle også midlene brukes til informasjon om ordningen. Den store debatten om reformen hadde imidlertid gjort mye av jobben her, slik at det i tillegg til de oppdateringene som krevdes i det som allerede fantes av informasjonsmaterieell,⁴³⁴ bare ble utarbeidet en enkelt brosjyre. Den ble til gjengjeld trykket samtidig både på engelsk og norsk og ble utgitt i en nokså glanset utgave slik at ordningen kunne presenteres i internasjonale fora.

⁴³³ SSB gjennomførte og dokumenterte disse to undersøkelsene, mens NOVA rapportene 4/99 og 2/00 av Tale Hellevik, analyserte resultatene.

⁴³⁴ «Småbarnsforeldres rettigheter» var da som nå den brosjyren som henvender seg til publikum og går detaljert gjennom offentlige ordninger for denne målgruppen.

Det ble lagt mye omtanke i selve organiseringen av forskningen og utredningene som skulle danne grunnlaget for en tilbakemelding til Stortinget. Det var stor enighet i departementet om at det var viktig ikke å bringe for mye av de partipolitiske kontroversene inn i tolkningen av resultatene. For å unngå dette, og vel så viktig: å signalisere klart at det var et ønske om å unngå dette, ble Norges forskningsråd bedt om å organisere et avgrenset lite forskningsprogram om kontantstøtten. Dette skjedde tidlig i 1999, og de forskningsoppdragene som departementet på grunn av de knappe tidsrammene allerede da hadde satt i gang, ble i fortsettelsen organisert som en del av dette programmet. Det skulle resultere i en sammenfattende og kritisk tolkning av resultatene i en helhetlig rapport som skulle ta for seg alle de enkelte temaene som måtte belyses. Disse temaene ga seg så å si av seg selv, gitt den omfattende debatten om hvilke mål politikerne ønsket å oppnå, og hvilke sider ved reformen spesielt kritikerne mente var problematiske. Fristen for denne rapporten ble satt til februar 2001, en tidsfrist som var den seinest mulige, gitt premisset om at Stortinget skulle få en melding som kunne debatteres før de gikk fra hverandre i juni.⁴³⁵ Noen mer utredningspregete oppdrag ble liggende igjen og administrert i departementet, de dreide seg om kommunenes planer på barnehagesektoren.

Stortingsmeldingen som kom seinere samme vår tok opp endringer i barnetilsynet, konsekvensene for sysselsetting og arbeidstilbud, konsekvensene i et likestillingsperspektiv og om reformen hadde påvirket barnehagebruken når det gjaldt barn med spesielle behov, nærmere spesifisert som sosialt utsatte barn, barn med et annet morsmål enn norsk og funksjonshemmede barn. I tillegg kommenterte stortingsmeldingen også erfaringer med forvaltningen av kontantstøtten, konsekvenser for inntektsfordelingen og hadde et lite oppsummeringskapittel som tolket resultatene i forhold til de politiske målene som var satt opp for reformen.⁴³⁶

I korthet kan resultatene oppsummeres som at familiene som ønsket å passe barna selv hadde fått bedre økonomisk mulighet til dette, familiene som primært ønsket barnehageplass fikk også en viss økonomisk kompens-

⁴³⁵ «Evalueringsrapport om kontantstøtten», Baklien, Gulbrandsen og Ellingsæter, Norges forskningsråd 2001.

⁴³⁶ St.meld. nr. 43 (2000–2001) Om evaluering av kontantstøtten.

sjon for at de ikke fikk dette tilbudet, men samtidig bidro kontantstøtten til at utbyggingen av barnehager til barn i kontantstøttealder stoppet opp i noen år. Det siste må vel tolkes som mindre valgfrihet for gruppen som ønsket, men ikke fikk plass. Når det gjaldt den oppblomstringen av alternativt tilsyn uten kvalitetsgarantier som mange hadde fryktet, var det få tegn på at dette ble et større problem enn før kontantstøtten.

Med hensyn til barna som trengte barnehage spesielt, konkluderte prosjektene om dette at tidsperspektivet var for kort til å trekke slutninger, men det kunne se ut som om barnevernsbarn fremdeles fikk gå i barnehage, det samme gjaldt de funksjonshemmede barna, mens barna med ikke-vestlig kulturbakgrunn i denne alderen ikke gikk i barnehage verken før eller etter kontantstøtten. Departementet lovet å følge opp barnehagebruken for disse barnegruppene i et litt lengre tidsperspektiv. Når det gjaldt mødrenes sysselsetting, ble konsekvensene fra 1998 til 1999 anslått til en nedgang på mellom 3 000 og 4 000 årsverk, men simuleringer antydte at dette tallet kunne nå opp til rundt 10 000 årsverk på sikt. Noen konsekvenser i form av innvirkning på fedrenes arbeidstilbud ble ikke funnet.

Straks rapporten fra Forskningsrådet ble publisert var debatten i gang igjen. Konklusjonskapitlet i rapporten het: «Stor reform med små virkninger». Men her kom politikerne på banen. Tilhengerne mente at den kartlagte reduksjonen i mødrenes arbeidstid på 1,5 timer i uken⁴³⁷ var en stor og viktig endring som brøt en lang trend i retning av at småbarnsmødrene arbeidet stadig mer. Dessuten rapporterte foreldrene om 2,5 timers økning i foreldreomsorgen når denne ble kartlagt som en del av barneomsorgen totalt for aldersgruppen ett- og to-åringer. Kontantstøttemotstanderne mente at dette var lite «ekstra foreldreomsorg» sett i forhold til de 3 mrd kroner kontantstøtten kostet.

Sysselsettingskonsekvensene var ikke omfattende nok til at det i seg selv ble den helt store debatten. Nedgangen ble da også bare et lite hakk i trenden med stadig økende yrkesaktivitet for småbarnsmødre. I det hele tatt var mye av de mest negative konsekvensene mange hadde sett for seg ikke så

⁴³⁷ Det var den samlede reduksjonen i arbeidstiden for alle mødre med barn i kontantstøttealder, ikke bare for de som faktisk mottok kontantstøtte.

dramatiske. Og når det gjaldt likestillingen, gikk rett og slett kontantstøtte-tilhengerne ut og erklærte at dette var en barneomsorgsreform, ingen likestillingsreform. Likestilling ville man arbeide for med andre virkemidler.

Stortingsmeldingen hadde også et lite avsnitt som vurderte forvaltningsordningen som forholdsvis uproblematisk. Her ble det også gjort rede for hvorfor forsøkene med den såkalte trygdemodellen ikke ble realisert til tross for at enkelte stortingsrepresentanter, spesielt fra Fremskrittspartiet, stadig etterlyste slike forsøk. Ingen kommuner hadde meldt seg for departementet som interesserte. Dette var forklarlig i og med at kommunene da ville miste det øremerkede statstilskuddet til barnehagene – uten å ha noen garanti for hva de eventuelt ville få tilbake i form av betaling for barnehageplasser fra familiene. Dessuten hadde statstilskuddet til småbarnsplassene allerede blitt en del tusenlapper høyere enn kontantstøtten, så hvis det går an å vurdere en kommune og deres innbyggere som en felles økonomisk enhet, ville denne enheten tape på et slikt forsøk.

Meldingen slo også fast at kontantstøtten hadde en inntektsutjevneende fordelingsprofil, dette var forøvrig ikke formulert som et mål med reformen.

Forskningen viste at mange barn i kontantstøttealder fremdeles sto i barnehagekø etter innføringen. 37 prosent av de familiene som mottok full kontantstøtte våren 1999, ønsket primært barnehageplass.⁴³⁸ I mange av dokumentene og talene regjeringspartiene i sentrumsregjeringen formulerte på denne tiden, var det fraser som at «flere *valgte* kontantstøtte enn forventet», «det viser seg at kontantstøtten er en populær reform», og det ble vist til den høye andelen av familiene med barn mellom ett og tre år som hevet kontantstøtte de første årene.⁴³⁹ Gjentatte påpekninger fra byråkrathold om at dette ikke var helt korrekt bruk av språket når det gjaldt den andelen av familiene som sto i barnehagekø, ble ikke tatt til følge.

I og med at regjeringen Bondevik hadde gått av i mars 2000, falt det i en sosialdemokratisk regjerings lodd å legge fram evalueringsmeldingen. I innledningen står det:

⁴³⁸ «Kontantstøtte, tilsynsordning og yrkesdeltakelse» Rønning og Reppen, SSB rapport 1999/27.

⁴³⁹ Se for eksempel St.prp.nr. 1 (1999–2000) Barne- og familiedepartementet.

Kontantstøtten er ikke en del av denne regjeringens familiepolitikk. (...) Regjeringens syn er at de midlene som nyttes til kontantstøtte, kunne vært anvendt på en bedre måte overfor barnefamiliene. Regjeringen tar imidlertid til etterretning at det er et flertall for kontantstøtteordningen på Stortinget i denne stortingsperioden. Det foreslås ingen endringer i ordningen.

Og slik ble det.

10 År 2000

Så kom tusenårskiftet. Dataverdenen klarte overgangen uten at bekymringene mange hadde hatt, slo til. Mye av familiepolitikken i årene etterpå kan finnes på nettet for den som klarer å finne fram. Det er *en* god grunn til å stoppe her. En *annen* god grunn er at det ble et skifte av regjering omtrent samtidig. Sentrumsregjeringen gikk av i begynnelsen av mars 2000 og ble avløst av regjeringen Stoltenberg 1 – en ny sosialdemokratisk mindretallsregjering. De ble riktignok bare sittende fram til valget høsten 2001, men det er stoff for ny historie.

Byråkratiet arbeidet imidlertid trutt videre med påbegynte utredninger, nye budsjetter, oppfølginger av innspill fra det sittende stortinget, etter hvert også fra nye storting med nye flertall som ønsket andre utredninger og innspill. Og nye regjeringer som så nye problemer og nye utfordringer i gamle problemer, og som hadde nye tiltak på sine dagsordener. Folks familiepraksis fortsatte å forandre seg, på noen felt overraskende raskt, på andre felt forbausende sakte. Uansett kreves det kontinuerlige nyvurderinger av tiltak og lovgivning i et forholdsvis gjennomregulert samfunn som det norske.

To forhold har spesielt krevd mye av familiepolitikken i det nye tusenåret.

Det ene er at den manglende stabiliteten i familierelasjonene har fortsatt. Noen politiske partier har hatt som eksplisitt mål for familiepolitikken å øke stabiliteten. Andre partier har i større grad godtatt som premiss at familier dannes og oppløses i større tempo enn tidligere, og at offentlige inngrep må tilpasse seg dette. Alle er imidlertid opptatt av at barn skal vokse opp under trygge forhold. Utgangspunktet barn og barns beste i familiepolitikken har blitt en mye mer eksplisitt premiss.

Mens foreldrene i barnefamiliene har blitt mer og mer ressurssterke når det gjelder alder, utdanning, arbeidstilknytning og inntekt, ser det foreløpig ikke ut til å ha gitt seg merkbare utslag i større familiestabilitet. Den vanlige familien med de vanlige barna trenger derfor en politikk som legger forholdene til rette for at barn/foreldreforholdet skal fungere under skiftende

og ulike familieforhold. Dette kan illustreres av temaene for de to store utredningene som ventet på oppfølging i familiepolitikken ved tusenårskiftet, NOU 1999:25 Samboerne og samfunnet og NOU 1998:17 Barnefordelingssaker. Disse utredningene dreide seg om familier av en type som var lite sentrale eller ikke-eksisterende i den familiepolitikken som ble etterspurt på begynnelsen av syttitallet.

Det andre forholdet som har gitt til dels krevende utfordringer for familiepolitikken er det økende innslaget av familier som har sin bakgrunn fra andre verdensdeler. De første pakistanske arbeidsinnvandrere kom på syttitallet og siden har andre – små og store – nasjonalitetsgrupper kommet til. Felles for disse er at deres familiepraksiser ofte ikke er som den norske – verken den gammeldagse norske eller den moderne norske. Men det tok litt tid før politikken tok dette fullt ut inn over seg.

De første lovendringene i ekteskapsloven kom i Ot.prp. nr. 44 (1993–94). Dette var lovendringer som skulle forhindre proforma ekteskap, det vil si ekteskap som ble inngått for at en av partene skulle få lovlig opphold her i landet, og lovendringer slik at tvangsekteskap kunne erklæres for ugyldige. Den første litt bredt anlagte stortingsmeldingen kom med St.meld. nr. 17 (1996–97) «Om innvandring og det flerkulturelle Norge» som foreslo tiltak på flere departementers saksfelt. Og i år 2000 ble det satt i gang forsøk med gratis barnehage for barn med fremmedkulturell bakgrunn i en bydel i Oslo. Forsøket ble subsidiert over statsbudsjettet i tillegg til bidrag fra Oslo Kommune. Det var en del av et bredt anlagt satsing i samarbeid mellom staten og Oslo Kommune kalt Oslo Indre Øst.

Siden har de utfordringene som følger av at flere og flere nordmenn har en annen bakgrunn enn den forholdsvis enhetlige norske, bare økt. Med nye grupper på arbeidsvandring eller på flukt, vil vi stadig få nye innbyggere her i landet som har sine røtter i andre familiepraksiser enn det vi er vant til. Med vår grunnleggende holdning om at familien er privat i den forstand at det er grenser for hvor mye vi som samfunn mener det offentlige skal blande seg inn, utfordrer dette familiepolitikken.

En tredje litt større endring i familiepolitikkens innhold i forhold til slik den er beskrevet foran, er – i hvert fall delvis – politikerstyrt. Barnehagepolitikken er ikke lenger definert som barne- og familiepolitikk, men er blitt

utdanningspolitikk.⁴⁴⁰ Fra å drøfte om barn hadde godt av å gå i barnehage på syttitallet, dreier nå debatten seg om hvordan vi skal få de aller siste barna inn i barnehagen, og hvor tidlig barna skal lære hva i barnehagen. Dette skiftet gikk forbausende fort.

Men dette var endringer vi allerede sto midt oppe i ved utgangen av forrige årtusen. Slik sett er et tusenårsskifte like usynlig i historien som en norsk kommunegrense er i det faktiske terrenget.

⁴⁴⁰ Barnehagene ble flyttet fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet 1.1.2006.

Summary

This report presents an overview of the evolution of Norwegian family policy from 1970 to 2000. The presentation begins with a description of the various party programmes, and traces the political process until its culmination in an adopted policy, be it statutory amendments, allocation practices or other public measures. The primary sources for this report have been the programmes of the parties represented in the Storting and official documents such as official reports, white papers and propositions by the Government to the Storting, as well as some of the main Storting debates. Considerable knowledge has also been derived from the author's many years of experience as a civil servant. As regards descriptions and assessments of changes in family life, general societal development and the consequences of family policy, Statistics Norway's publications and websites have been a key source of information, as have the steadily growing body of social science research in this field.

At the start of the 1970s, gender equality became an important political premise for the development of what at the time was called a modern, new Norwegian family policy. In light of international political trends and the education explosion in the 1960s that affected both men and women, it was no longer possible to pursue a policy that reinforced the image of Norway as the foremost nation of housewives in the Nordic region. There was a strong cross-political consensus on this issue, particularly among women. The social democratic governments of the 1970s pursued an increasingly active policy in this field, under the slogan of "freedom of choice", meaning freedom for women to choose to work outside the home even if they also were mothers.

Prior to this, family policy had largely been concerned with the financial situation of families with children. The goal was to ensure that children also shared in society's growing prosperity. Child benefit, family taxation issues and food subsidies were important elements of this policy. The new political instruments consisted of adapting working life to accommodate the needs of workers with parental obligations and developing a

system of high-quality, publicly-subsidized childcare, which was virtually non-existent around 1970.

The most important and most costly single measure was the introduction of a pregnancy leave with full pay. This was later renamed to birth leave and is today called parental leave. Giving working parents – both fathers and mothers - the right to take shorter leaves of absence related to parenthood, enabling parents to work part-time without it closing career paths and introducing other initiatives to ensure job opportunities for women were also important components of this policy.

The second key area of focus was the increased provision of quality day care centres for children at a price that families could afford. The Day Care Centre Act was passed in 1975. The report gives an account of developments in this sector, including the statutory regulation of day care facilities, the number of day care places, demand and prices. Gradually, a need also arose for care for children in the first few years of primary school before and after the short school day. Both day care and working life policy have been important elements of family policy throughout the three decades and therefore repeatedly appear in this chronological account.

As early as the 1970s, it was evident that Norwegian family legislation was not attuned to the new family practices. The formerly well-established sequence of events in the creation of a family – first marriage, then a joint household and then children – changed for most couples. A common variant was living together, followed by children and then marriage. Broken relationships and divorces became commonplace and accepted. The 1980s saw a number of statutory reforms relating to the Children Act, the Marriage Act and the issue of how to tackle the growing number of cohabitants. In this process, the Nordic countries were the chosen frame of reference, not Europe as a whole. A new childrens act was adopted, the provisions of which largely regulated matters concerning the relationship of parents and children in the same way regardless of whether the children were born in or out of wedlock. The lengthy debate on cohabitants was launched. As time went by, it had significant practical consequences for the way the public authorities treated the rights and duties of cohabitants, particularly when the latter had children together. The rules governing married parents were largely applied

to cohabitants' families as well. However, no separate statute on cohabitants was ever adopted. In the sphere of private law, only a law regulating the right to the joint residence when a household community ceases to exist was passed in the early 1990s, in the form of a new Act on household communities. This political debate on cohabitants also evolved into a debate on same-sex couples, and did much to pave the way for Norway's adoption, as one of the very first countries in the world, of a statute allowing same-sex registered partnerships in 1993.

However, the unstable family relationships worried the politicians throughout the 1980s, as did the low birth rates. The population issue was addressed in an official report, but was not followed up by any measures. Troubled economic times and rising unemployment in western countries sparked debates on working time based on the principle of sharing work in a spirit of solidarity. Norway, too, had its Working Time Committee, but it focused on what working time reductions we could afford given the fact that society lacked manpower and had to prioritise strictly between the interests of different employee groups with regard to shorter regular work time, whether it was a question of days, weeks or years. The answer was to introduce a flexible retirement age – which gradually lowered the mean age of retirement from working life in real terms – and a longer parental leave. In the Committee's report on working time, flexibility was introduced in working time policy as a positively loaded word.

The financial situation of families with children was no longer as great a concern as before, as it became increasingly common for both parents to contribute employment income. In the 1980s, the finances of single-parent families fell particularly far behind, and the number of such families rose sharply. It became increasingly apparent that while family policy had helped mothers out of their families, it had not in the same way helped fathers into the family. Work began on framing a policy aimed at bringing fathers into the family.

Towards the end of the 1980s, it became increasingly obvious that realising the goal of day care for every family that wanted it at an affordable price was unrealistic until the turn of the millennium at the earliest. This was the case even though two political moves were made that reduced the queue

for a day care place by as many as two cohorts – the introduction of one year of maternity leave and lowering of the school starting age to six. Responsibility for the supervision of schoolchildren was turned over to the school sector. On the other hand, the general approach to achieving sufficient day care capacity remained unchanged; the model still consisted of municipal responsibility for the provision of day-care facilities coupled with a relatively high central government subsidy per place. This was a variant of what in other areas of policy has been called unit-price financing. In the 1990s, private day care centre owners operated their centers solely on the basis of government grants and high parental fees.

When the economy underwent a downturn in 1988–89, bringing harder times, concern was focused on families with small children. They still had no access to child-minding at a reasonable price; on the contrary, parental fees had increased substantially even in municipal day care centers, and efforts to expand capacity had not yet benefited the youngest children. Interest rates soared, along with unemployment rates, and many newly-established families struggled to make ends meet. The infant supplement to the child benefit was introduced, enabling politicians to take account of families with very young children in their budgets without having to increase the child benefit for all families.

The 1990s also saw the adoption at long last of a new Marriage Act. The new statute introduced mandatory mediation on the most important issues affecting the children of parents who divorced. Evaluations showed that this produced results for quite a large proportion of the families in the form of smoother collaboration between the parents after their divorce. Nevertheless, it was obvious that family problems and conflicts were having a very adverse effect on people's daily lives. As a result, the 1990s saw growing efforts on the part of the public authorities to help families resolve or tackle such problems more effectively. More and more emphasis was put on the children's situation. Family counseling services were upgraded, and there was greater focus on providing better counseling and courses for families with special problems, and on providing preventive measures. Amendments to both the Marriage Act and the Children Act were also discussed and adopted, with a view to making things easier for families who were unable to

deal with their new unsettled family situation as well as most others. This policy has been maintained since the turn of the millennium.

The long period of high workforce participation by both mothers and fathers who lacked sufficient access to adequate, affordable childcare no doubt largely explains why the cash-for-care scheme for families who did not use day care facilities was a political winner in the 1997 elections. While opponents of the scheme argued that the cash-for-care benefit would undo thirty years of work to promote gender equality, its supporters contended that it would finally give families freedom of choice. This time, unlike 25 years earlier, the words “freedom of choice” was used as a synonym for financial freedom enabling parents of small children – in reality mothers – to stay at home with their young children. The cash-for care scheme caused a few years’ delay in the provision of new day care centers for small children, but the period shortly after the turn of the millennium saw the continuation of the prolonged steady rise in the number of parents with small children worked outside the home. The changes that this reform brought in families’ choices were not particularly significant or dramatic, judging from the evaluations of the reform. It offered many of the families waiting for a place in a day care centre a certain financial compensation, as well as being a welcome source of extra income for a group that has traditionally been financially vulnerable, notably families with very young children or a particularly large number of children.

Referanser

Offentlige dokumenter, utredninger m.v.

Barnetrygdens historie 1890–1999. Notat utarbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet som ledd i arbeidet med utformingen av en ny barnetrygdlov i 1999.

Budsjettinnst. S. nr.11 (1975-76)

Budsjettinnst. S. nr. 17 (1976-77)

Da klokka klang... Skolestart for 6-åringer – konsekvenser for resten av skoleløpet. Innstilling fra et regjeringsoppnevnt utvalg avgitt oktober 1992.

Dokument 8:50 for 1989–1990 – om registrert partnerskap

Foreløpig innstilling om utbygging av daginstitusjoner. Familie- og forbrukerdepartementet 1971.

Forslag til endringer i barnebidragsordningen etter barneloven. Høringsnotat av 5. september 1996. Barne- og familiedepartementet.

Forslag til endringer i barnebidragsregelverket, forskotteringsordningen m.v. Høringsnotat av 28. juni 1999. Barne- og familiedepartementet.

Forslag til ny barnetrygdlov, høringsnotat utgitt av Barne- og familiedepartementet i 2000 med publikasjonskode Q – 1010.

Høringsnotat med forslag til endringer i barnelovens kap. 1-6, Barne- og familiedepartementet 25. oktober 1995.

Innføring av kontantstøtte. Høringsnotat 3.2.1998. Barne- og familiedepartementet.

Innstilling om barnefamiliens økonomi. Avgitt til Departementet for familie- og forbrukersaker 25. november 1970.

Lov av 26.april 1957 om forskuttering av oppfostringsbidrag.

Innst. O. nr. 43 (1975-1976)

Innst. O. nr. 23 (1988-1989)

Innst. O. nr. 34 (1992-93)

Innst. O. nr. 70 (1992-93)

Innst. O. nr. 100 (1996-97)

Innst. S. nr. 11 (1974-75)

Innst. S. nr. 367 (1980-81)

Innst. S. nr. 263 (1984-85)

Innst. S. nr. 286 (1984-85)

Innst. S. nr. 157 (1987-88)

Innst. S. nr. 267 (1988-89)

Innst. S. nr. 200 (1997-98)

Innst. S. nr. 2 (1998-99)

NOU 1972:39 Førskoler.

NOU 1975:18 Stønad til enslige forsørgere m.v.

NOU 1975:22 Engangsstønad ved nedkomst og stønad til barnetilsyn

NOU 1976:12 Familiebeskatning

NOU 1976:19 Stønad til enslige forsørgere m.v., delutredning 3

NOU 1976:28 Leveårsundersøkelsen

NOU 1976:57 Ensliges økonomiske og sosiale stilling

NOU 1977:6 Ein samla offentleg politikk for oppvekstmiljøet

NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven)

NOU 1979:20 Forsøk med fritidshjem

NOU 1979:38 Om tilleggspensjon og sykepenger til omsorgspersoner

NOU 1980:50 Samliv uten vigsel

NOU 1980:52 Valg av arbeidstid

NOU 1982:9 Kommunaløkonomisk styring

NOU 1982:14 Fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag

NOU 1983:19 Dagpenger under arbeidsløyse – omsorgsarbeid og utdanning

NOU 1984:10 Trygdefinansiering

NOU 1984:20 Framtidig organisering av fritidshjem

NOU 1984:22 Personbeskatning

NOU 1984:26 Befolkningsutviklingen

NOU 1986:2 Innstilling til ny ekteskapslov del I
NOU 1987:9A Arbeidstidsreformer
NOU 1987:30 Innstilling til ny ekteskapslov del II
NOU 1988:12 Husstandsfellesskap
NOU 1991:3 Mannsrolleutvalgets sluttrapport
NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene
NOU 1993:11 Mindre til overføringer – mer sysselsetting.
NOU 1993:12 Tid for barna
NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge
NOU 1995:27 Pappa kom hjem
NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamiliene
NOU 1998:17 Barnefordelingssaker
NOU 1999:25 Samboerne og samfunnet

Ot.prp.nr. 24 (1951).

Ot.prp. nr. 23 (1974-75) Lov om barnehager m.v.

Ot.prp. nr.33 (1974-75) Om lov om likestilling mellom kjønnene.

Ot.prp. nr. 3 (1975-76) Om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.

Ot.prp. nr. 15 (1976-77) Om endringer i folketrygdloven.

Ot.prp. nr. 52 (1976-77) Om tillegg til Ot.prp.nr.15 Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

Ot.prp. nr. 2 (1980-81) Om lov om barneombud.

Ot.prp. nr. 7 (1980-81).

Ot.prp.nr. 75 (1981-82).

Ot.prp. nr. 61 (1982-83).

Ot.prp.nr. 8 (1983-84) Om endringer i lov om barnetrygd.

Ot.prp. nr. 7 (1986-1987).

Ot.prp. nr. 44 (1987-1988).

Ot.prp. nr. 51 (1987-88).

Ot.prp. nr. 3 (1990-91).

Ot.prp. nr. 28 (1990-91) Om lov om ekteskap.

Ot.prp. nr. 57 (1990-91) Om endringer i barnehageloven.

Ot.prp. nr. 13 (1992-93).

Ot.prp. nr. 32 (1992-93) Om lov om registret partnerskap.

Ot.prp. nr. 107 (1992-1993).

Ot.prp. nr. 44 (1993-94).

Ot.prp. nr. 56 (1995-96).

Ot.prp. nr. 6 (1996-97) Om lov om familievernkontorer.

Ot.prp.nr. 56 (1996-97).

Ot.prp. nr. 66 (1996-97).

Ot.prp. nr. 62 (1997-1998).

Ot.prp. nr. 56 (1998-99) Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven).

Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) Om endringer i barnetrygdloven og kontantstøtteloven.

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

St.meld. nr. 69 (1961-62) Om daginstitusjoner.

St.meld. nr. 59 (1967-68) Om hjelpeordninger for hjemmene.

St.meld. nr. 117 (1972-73) Barnefamilienes levekår.

St.meld. nr. 51 (1973-74) Barnefamilienes levekår.

St.meld. nr. 61 (1976-77) Om inntektsfordeling og skattepolitikk.

St.meld. nr. 17 (1977-78) Barns oppvekstkår.

St.meld. nr. 93 (1980-81) Barnehager i 80årene.

St.meld. nr.120 (1980-81) Om hjelpeordningene for hjemmene.

St.meld. nr. 25 (1981-82) Om noen familiepolitiske spørsmål.

St.meld. nr. 39 (1981-82) Om tilbaketrekking av St.meld. nr.25 (1981-82) Om noen familiepolitiske spørsmål.

St.meld. nr.17 (1982-83) Erfaringer med lov om svangerskapsavbrudd og svangerskapsforebyggende tiltak.

St.meld. nr. 50 (1984-85) Om familiepolitikken.

St.meld. nr. 83 (1984-85) Langtidsprogrammet 1986 til 1989.

St.meld. nr. 8 (1987-88) Barnehager mot år 2000.

St.meld. nr. 4 (1988-89) Langtidsprogrammet 1990-1993.

St.meld. nr. 43 (1988-89) Mer kunnskap til flere.

St.meld. nr. 70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra.

St.meld. nr.15 (1992-93) Familievernet – Oppgaver og forvaltning.

St.meld. nr. 40 (1992-93) ...vi smaa, en Alen lange.

St.meld. nr. 94 (1994-1995) Velferdsmeldingen.

St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre.

St.meld. nr. 43 (2000-2001) Om evaluering av kontantstøtten.

St.meld. nr. 29 (2002-2003) Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap.

St.meld. nr. 19 (2006-2007) Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag.

St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen.

St.prp. nr. 1 (1968-69) Tillegg nr.8

St.prp. nr. 1 Tillegg 2 (1971-72) For budsjetterminen 1972. Om opprettelsen av et råd for likestilling mellom kvinner og menn – Likestillingsrådet – under nytt kap.1424.

St.prp. nr. 85 (1971-72) ”Om endringer av bevilgningene til statsbudsjettet...”

St.prp. nr. 88 (1974-75) Om tilleggsbevilgning på statsbudsjettet for terminen 1975.

St.prp. nr. 1 (1975-76) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

St.prp. nr. 94 (1976-77) Om tilleggsbevilgning og omdisponering på statsbudsjettet for 1977 i forbindelse med en administrativ styrking av det likestillingspolitiske og familiepolitiske området.

St.prp. nr. 1 (1977-78) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (1980-81) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

St.prp. nr. 122 (1980-81) Handlingsplan for likestilling, med særlig vekt på å bedre kvinnes stilling i utdanning og arbeidsliv.

St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 3 (1981-82).
St.prp. nr. 1 (1982-83) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
St.prp. nr. 1 (1983-84) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
St.prp. nr. 48 (1985-86) Om tilleggsbevilgning m.v.
St.prp. nr. 1 (1986-87) Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
St.prp. nr. 1 (1989-90) Tillegg nr..
St.prp. nr. 1 (1989-90) Tillegg nr. 8
St.prp. nr. 1 (1989-90) Tillegg nr. 13
St.prp. nr. 1 (1990–1991) Tillegg nr. 1 Om endring av St.prp.nr.1 om stats-
budsjettet medregnet folketrygden 1991.
St.prp. nr. 1 Folketrygden for årene 1996/97 og 1999/2000
St.prp. nr. 53 (1997-98) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.
St.prp. nr.1 Tillegg nr. 3 (1997-98).
St.prp. nr. 1 (1999-2000) Folketrygden.

Ot.forhandl. nr. 28 1977
Stortingsforhandlinger (1968-69)
Stortingsforhandlinger (1976-77)
Stortingsforhandlinger (1980-81)
Stortingsforhandlinger (1992-93)

Annen litteratur

Asplan Viak (2009): *Analyse av barnehagestatistikk*.

Backer, Inge Lorange (1988): *Barneloven. Kommentartutgave*. Universitetsforlaget.

Baklien, B., Ellingsæter, A. og Gulbrandsen, L. (2001): *Evaluering av kontant-
støtteordningen*. Norges forskningsråd.

Benedictow, A. (2006): Norsk økonomi – en konjunkturhistorie. *Samfunnsspeilet*
nr. 5-6, 2006.

Bergby, Gunnar m.fl (red.) (1988): *Underveis - Festskrift til Eva Kolstad* . Aventura
Forlag 1988

- Brandt, B. og B. Øverli (1998): *Omsorgspermisjon med "kjærlig tvang"*. Allforsk.
- Brandt, B., Holter, E. Kvande, Gjerstad og Winge (1998/1999): "Bruk av tidskontoordningen", "Dilemmaet i fleksibiliteten", "Permisjon eller arbeid? Ja takk, begge deler" "Tidskonto – familiepolitikk på trygdekantoret" og "Fødselspermisjon på deltid". Allforsk 1998/1999
- Bratholm, Anders (1969): *Umyndige personer*. Universitetsforlaget.
- Brundtland, Gro Harlem (1998): *Dramatiske år. 1986-96*. Bind 2. Gyldendal.
- Clausen og Jensen, A.-M.: *Samvær og fravær*. 1997:103 NIBR
- Ekeland og Myklebust (1988/1989): *Mekling i skilsmisseprosessen, del I og II*. Møre-forskning 1988/1989.
- Ekeland og Myklebust (1996/1997): *Foreldremekling*. Rapport 12 og 23, Møre-forskning 1996 og 1997.
- Ellingsæter, A. og Gulbrandsen, L. (2003): *Barnehagen – fra selektivt til universelt gode*. NOVA Rapport 24/03.
- Ellingsæter, A. og Gulbrandsen, L. (2007): Closing the childcare gap: The interaction of childcare provision and mother's agency in Norway. *Journal of Social Policy* 2007.
- Familien i dagens samfunn – et alternativ til stortingsmelding nr. 51 (1973-74). Utgitt av Kristelig Folkeparti 1974.
- Fiksdal, Kristin Eide (1996): *Barnetrygden som politisk virkemiddel*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Foss, Olaf (1987): *Evaluering av prøveprosjekt for bidragsfastsettelse*. Foreløpig rapport 1987, NIBR.
- Furre, Berge (1992): *Norsk historie 1905–1990*. Samlaget.
- Fylling og Bliksvær (1998): *Den kommunale kontantstøtten i Bodø*. Rapport 20/98, Nordlandsforskning
- Gerhardsen, Einar (1972): *I medgang og motgang. Erindringer 1955–65*. Tiden forlag.
- Gulbrandsen, Lars (2005): Data og statistikk i barnehagesektoren. Vedlegg til *Klar, ferdig gå. Tyngre satsing på de små*. Rapport utgitt av Barne- og familiedepartementet.
- Hansson, S. & Teigene, I.H. (1992): *Makt og mannefall. Historien om Gro Harlem Brundtland*. Cappelen forlag.

- Hellevik, T. (1999): *Kontantstøtteordningens effekter for barnetilsyn og yrkesdeltakelse*. NOVA Rapport 4/99.
- Hellevik, T. (2000): *Småbarnsforeldres yrkesdeltakelse og valg av barnetilsyn før og etter kontantstøttens innføring*. NOVA Rapport 2/00.
- Holmøy, V. og Lødrup, P. (1994): *Kommentarutgave. Ekteskapsloven*. Juridisk forlag 1994.
- Holter, Ø. Gullvåg (1989): *Menn*. Aschehoug.
- Hågensen, Y. (2004): *Gjør din plikt, krev din rett!* Aschehoug.
- Haataja, Anita (2009): *Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Jensen, A-M.: *Barns familier*, 1992.
- Kampen om 70-årene. Festskrift til Gudmund Hernes*. (1991). Oslo: FAFO.
- Langsæther, Å. og Lømo, Å. (1997): *Bedre tid? Gifte kvinners tidsbruk. Endringer 1970–1990*. NOVA Rapport 10/97.
- Larsen, Hanne Koll (1997): *Rettigheter ved fødsel og adopsjon*. Juridisk Forlag.
- Means, Ingunn Norderval (1979): *Kvinner i norsk politikk*. Oslo: Cappelen
- Miljeteig Olsen, P. og Tømmerbakke, E. (red.) (1987): *Fra asyl til barnehage*. Universitetsforlaget.
- Nafstad, H. (1976): *Barnehagen som oppvekstmiljø og arbeidsplass*. Tiden norsk forlag.
- Noack, T., Fekjær, H. og Seierstad, A. (2002): Skilsmisser blant lesbiske og homofile. Hvem er mest stabile? *Samfunnsspeilet* nr.3, 2002.
- Noack, T. (2010): *En stille revolusjon*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Norges Husmorforbunds familiemelding 1982.
- Rønning, E. (1998): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføringen av kontantstøtten*. SSB notat 98/61
- Rønning, E. og Reppen, H. (1999): *Kontantstøtte, tilsynsordning og yrkesdeltakelse*. SSB rapport 1999/27.
- Rønsen, M. og Skrede, K. (2007): Familiepolitikk og fruktbarhet. *Tidsskrift for Velferdsforskning* nr. 3, 2007.

- Shaping structural change. The role of women. OECD 1991
- Skard, Åse Gruda (1972): *Vanlige vansker med vanlige barn*. Tiden.
- Skilsmisseforskning i Norge* (1988): Oversikt utarbeidet av A.H. Skuterud for Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1988.
- Skrede, Kari og Tornes, Kirsten (red) (1986): *Kvinnens arbeid 1975-85*. Universitetsforlaget.
- Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Universitetsforlaget.
- Småbarnsforeldres rettigheter*. Publikasjonskode Q-0867 utgitt av Barne- og familiedepartementet 2007.
- Statistisk sentralbyrå (1977): Sosialt utsyn.
- Statistisk sentralbyrå (1983): Sosialt utsyn.
- Statistisk sentralbyrå (1975): *Barnetilsynsundersøkelsen 1975*. Avdeling for intervjuundersøkelser, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå 1977: *Fruktbarhetsundersøkelsen*.
- Sverdrup, Sidsel (1999): *Endringer i lov- og regelverk: en studie av informasjon, målgrupper og kontantstøtte*. Asplan Analyse, 1999.
- Søkelys på arbeidsmarkedet nr. 2/97
- Thue, Helge J. (1977): *Avtalt samliv*. Gyldendal.
- Ustvedt, Yngvar (1993): *Det skjedde i Norge*. De norske bokklubbene.
- Valle, Inger Louise (1989): *Dette står jeg for*. Gyldendal forlag.
- Willoch, Kåre (1990): *Minner og meninger. Bind III Statsminister*. Schibsted

Vedlegg 1

Tidligere og nåværende ansatte i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som har bidratt til denne utredningen gjennom samtaler om familiepolitikken:

Andersen, Arnfinn – ansatt fra 1988 til 1993

Andresen, Annelise – ansatt fra 1979 til pensjonist 2000

Bruusgaard, Kristin – ansatt fra 1987 til 1999

Edwardsen, Audun – ansatt fra 1978 til 1992

Eknes, Kirsten – ansatt fra 1994 til 2004

Engstrøm, Jon – ansatt fra 1979 til 1985

Friisø, Tove – ansatt fra høsten 1980 –

Grimlø, Marianne – ansatt fra 1980 til 1987

Hauglund, Erik – ansatt fra oktober 1974 til pensjonist 2009

Hjertø, Jorun – ansatt fra 1986 med avbrudd –

Homme, Torunn – ansatt fra 1980 –

Hongrø, Knut – ansatt (først som utvalgssekretær) fra 1971 til 1984

Jakobsen, Kari – ansatt fra 1976, over til KD sammen med barnehagefeltet i 2006

Koll Larsen, Hanne – ansatt fra 1992 til 2003

Lande Hasle, Anne Kari – ansatt fra 1977 til 1996 med noen avbrudd

Miljeteig, Per – ansatt fra sommeren 1978 til 1989

Nesbakken, Synnøve – ansatt fra 1990, over til KD sammen med barnehagefeltet i 2006

Randsborg, Grete – våren 1976 til 1993 med avbrudd

Salomon, Sissel – ansatt fra våren 1975 (med noen avbrudd) –

Sandvik, Margaret – ansatt fra høsten 1980 -

Skrede, Kari – ansatt fra 1977 til 1979

Stoltenberg, Karin – ansatt fra sommeren 1971 til pensjonist 1997

Suhrland, Johanna – ansatt fra 1975 til pensjonist 2002