

Fordømt eller inkludert?

Ugifte mødre i norsk barnelovgivning

etter andre verdenskrig

Nina Hovland Moronski

Masteroppgave i historie

Institutt for Arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Høsten 2012

Takk til

Min veileder Gro Hagemann for ditt store engasjement, kunnskap, tålmodighet, inspirasjon og lærerike kollokvier, og for å plante beina mine på bakken alle de gangene det har vært nødvendig.

Marie Auensen Antonsen for kommentarer, gjennomlesing, korrektur og tenkning rundt manus i innspurten.

Rikke Frøyland for korrektur.

Takk til Charlotte Fagerlid for timelange telefonsamtaler om alt mellom himmel og jord, Trine Krigsvoll Haagensen for sprell, ideer, innspill, skiturer og mentale utfordringer med et alltid like kritisk og humoristisk blikk på tilværelsen. Jessica Wiklund for ditt kontinuerlige nærvær på tvers av landegrenser. Elin Kiraly for filosofisk praksis, undrende og oppklarende samtaler, og familien min for uvurderlig støtte og alltid like store tålmodighet. Hva i all verden skulle jeg gjort uten dere?

En stor takk til alle dere andre som har fulgt meg gjennom, spesielt dette siste heseblesende året. Ingen nevnt, ingen glemt. Dere veit hvem dere er !

Nina Hovland Moronski

Tøyen, 15. november 2012

INNHold

FORORD	III
INNHold	V
FORKORTELSER	VII
1 INNLEDNING	1
<hr/>	
1.1. INNLEDNING	1
1.2. PROBLEMSTILLING	3
1.3. KILDER OG TIDSAVGRENSING	3
1.4. LITTERATUR OG TIDLIGERE FORSKNING: KVINNER OG VELFERD	6
1.5. OPPGAVESTRUKTUR	12
 2 FRA FATTIGVESEN TIL FOLKETRYGD	 15
<hr/>	
2.1. INNLEDNING	15
2.2. DE CASTBERGSKE BARNELOVER: EN EUROPEISK BANEKRYTTER	17
2.3. OSLOTRYGDEN: EN KOMMUNAL MØDREHJELP	20
2.4. KATTI ANKER MØLLER: MØDRENEs FORKJEMPER	21
2.5. FRA MORSLØNN TIL BARNETRYGD	23
2.6. REVIDERING AV BARNELOVENE	24
 3 DEBATTEN OM BIDRAGSPLIKTEN	 27
<hr/>	
3.1. INNLEDNING	27
3.2. MELLOM BARKEN... OG STATEN: FAR ELLER BIDRAGSPLIKTIG?	28
3.3. MELLOM OFFENTLIG OG PRIVAT OMSORG. BARNEVERNKOMITEEN 1947 OG BARNELOVUTVALGET 1950	29
3.4. BRUKEN AV BLODPRØVER I FARSKAPSSAKER	30
3.5. FEDRENEs RETTSIKKERHET OG FORSLAGET OM REFUSJONSPLIKT	32
3.6. EN TRUSSEL MOT FAMILIEN?	36
3.7. HØRINGSRUNDEN	37
3.8. DEN VIDERE DEBATTEN	39
3.9. MORALSK KONSTRUKSJON AV FATTIGDOM?	42
3.10. OPPSUMMERING	44

4 INNKREVIING, FORSKOTTERING OG FORSØRGERTRYGDEN

4.1. INNLEDNING	45
4.2. INNKREVINGSLOVEN AV 1955: ET SPØRSMÅL OM TVANG?	46
4.3. TVANG OG SKAM	47
4.4. DEN VIDERE DEBATTEN. KRF OG BONDEPARTIET POSITIVE TIL TVANGSARBEID	49
4.5. EN MORALSK DEBATT	51
4.6. FORSKOTTERINGSLOVEN	52
4.7. BARNEVERNKOMITEENS ARBEID	53
4.8. UNIVERSALISME ELLER BEHOVSPRØVING?	55
4.9. UTSETTELSE OG DEBATT	58
4.10. LOVEN OM FORSØRGERTRYGD (1957)	59
4.11. STOPPET PÅ VEI TIL FORHANDLINGSBORDET	61
4.12. OPPSUMMERING	62

5 DEN LANGE VEIEN TIL OFFENTLIG MORSTRYG

5.1. INNLEDNING	65
5.2. SOSIALMEDISIN OG BARNEDØDELIGHET: BARNEVERNKOMITEENS INNSTILLING TIL LOV OM MØDREHJELP 1954	66
5.3. ET SPØRSMÅL OM ANONYMITET	70
5.4. LUNKEN MOTTAKELSE	72
5.5. HVORFOR BLE LOVPLANENE LAGT PÅ IS	74
5.6. MOR ELLER FORSØRGER? ENKE- OG MORSTRYG	77
5.7. ET ANNET FOKUS	81
5.8. HØRINGSRUNDEN	82
5.9. ET TVETYDIG DEPARTEMENT	82
5.10. FORHANDLINGENE	84
5.11. OPPSUMMERING	85

6 KONKLUSJON

6.1. INNLEDNING	87
6.2. FORUTSETNINGER FOR VELFERD. KJØNN OG ØKONOMI	88
6.3. FARSKAPETS ROLLE I NY LOVGIVNING	89
6.4. FRA MANNLIG TIL STATLIG AVHENGIGHET ?	90
KILDER OG LITTERATUR	93

Forkortelser

RA: Riksarkivet

SA: Stortingsarkivet

INNLEDNING

In a Woman-friendly state women will continue to have children, yet there will also be other roads to self realization open to them. In such a state women will not have to choose futures that demand greater sacrifices from them than are expected of men.¹

1.1. Innledning

Denne oppgaven skal handle om 1950- og 60-tallets barnelover og ugifte mødres rett til velferd i norsk etterkrigstid. Etter andre verdenskrig var det et uttalt mål om å bygge ut det norske velferdssystemet. Da meldingen om folketrygd ble lagt fram i 1948 var det et klart mål at alle skulle ha rett til trygd ved inntektsbortfall.² Forsorgsvesenet skulle gjøres overflødig, og alle samfunnsmedlemmer skulle sikres sosial trygghet. Eksisterende trygder skulle samordnes, og grupper som enda ikke var dekket av trygd, skulle få det.³ Sosiallovkomiteen som hadde arbeidet med utbedring av trygdesystemet rett før krigen hadde lagt ned en stor innsats. Det som manglet var uføretrygd og enke- og forsørgertrygd.⁴

Som vi skal se, tok utbyggingen av velferds-Norge sin tid. Mange hensyn måtte tas, mangel på arbeidskraft og gjenreising av landet stod høyt på dagsorden. Utredningskomiteer ble nedsatt på løpende bånd. Nye velferdsordninger ble satt ut i livet gjennom hele 1950- og -60 tallet, og ”lovrevisjonene kom som perler på en snor fra 1956 og utover”.⁵

Loven om universell barnetrygd fra 1946 var første skritt på veien. Videre kom *Lov om offentlig innkreving* i 1955. Denne loven ga offentlige myndigheter rett til å gå inn og kreve bidrag fra far om han ikke betalte. Året etter kom *Lov om barn utenfor ekteskap*, som opphevet den gamle formen for bidragsplikt fra de Castbergske

¹ Helga Marie Hernes, *Welfare state and Woman power- Essays in state feminism*, (Oslo, Universitetsforlaget, 1987), s.15.

² Anne- Lise Seip, *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-1975* (Oslo: Gyldendal, 2002), s. 151-153.

³ Inger Elisabeth Haavet, ”Folketrygden: et hus med mange etasjer” i *Langsomt ble landet et velferdssamfunn: trygdens historie 1894-1994*, (Red.) Inger Elisabeth Haavet & Øyvind Bjørnson, (Oslo: Gyldendal, 1994), s. 281.

⁴ Seip (2002), s. 153.

⁵ Ibid. s. 158.

barnelover.⁶ I 1957 kom *Lov om offentlig forskottering* og *Lov om forsørgertrygd for barn*. Den første forskotterte utestående barnebidrag, den andre sikret barn uten far et minstebidrag fra staten. I 1964 ble så *Lov om enke- og morstrygd* vedtatt. Denne loven skulle sikre en viss trygghet for enker og ugifte mødre, og garanterte en statlig stønad på inntil syv år for tapt arbeidsfortjeneste. To år senere var så folketrygden en realitet.

Etter krigen hadde altså ugifte mødre få velferdsordninger å støtte seg til. De ovennevnte familielovene som kom på 1950- og 60- tallet var forsøk på å løse dette problemet. Men hva var egentlig problemet? I denne oppgaven er et sentralt spørsmål hvordan disse utfordringene etter hvert ble rammet inn som nettopp «utfordringer» eller «problemer», og hvilke perspektiver på kjønn, seksualitet, og familie de ulike lovarbeidene trakk på, i det de formulerte både problemområder og hvordan disse skulle løses.

I etterkrigstida stod idealet og praksisen med kjernefamilien sterkt. Familien var fundert rundt en ”husmorkontrakt”, hvor far hadde lønnsarbeid og mor tok seg av velferdsoppgaver i hjemmet. Den kjønnskomplementære tankegangen var sterk. Tallet på barn født utenfor ekteskap var også relativt lav på 1950-tallet. Omkring tre prosent av alle barn født i Norge på 1950-tallet, var født utenfor ekteskap.⁷ Samtidig var andelen ekteskap innenfor samme periode høyere enn før, med skilsmisser som et tilsvarende uvanlig fenomen.⁸ Også adopsjonsstatistikken var høy innenfor denne perioden, og mange ugifte mødre søkte seg fortvilt til mødrehjem hvor de senere adopterte bort barna sine.⁹

Muligens var det høye giftemålsrater og etterkrigstidas «baby boom» som skapte dette fokuset på barn og familie. I alle fall er det sikkert at fokuset på morsrollen var ekstra sterkt, og kvinner forlangte å få være hjemme.¹⁰ Husmorens arbeid i hjemmet

⁶ Bidragsplikt i denne sammenheng betyr plikten fedre hadde til å betale barnebidrag. Flere menn kunne etter de Castbergske barnelover være bidragspliktig til ett og samme barn, og den nye loven om barn utenfor ekteskap opphevet denne bestemmelsen.

⁷ Statistisk sentralbyrå, ”Slekters gang”, oppsøkt 27.10.2012. www.ssb.no/norge/fruktbarhet.

⁸ Statistisk sentralbyrå, tabell 3.24, ”Inngåtte og oppløste ekteskap” oppsøkt 18.04.2010. <http://www.ssb.no/histstat/tabeller/3-24.html>.

⁹ Liv Thoring, ”Enslige mødre og anonym adopsjon i Norge. 1945-65 med linjer fram til ca 1990” (Masteroppgave i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH), Universitetet i Oslo, høsten 2008)

¹⁰ Gro Hagemann, “The value of domestic work: Economic citizenship in early postwar Norway and Sweden” i *Democracy and social rights in “the two wests”* (Red.) Alice Kessler Harris & Maurizio Vaudagna, (Italia: Otto, 2009), s. 220.

skulle forhindre smitte og sikre en sunn oppvoksende slekt.¹¹ Videre vet vi at mangelen på offentlige barnetilsynsordninger bød på praktiske utfordringer for mange mødre.¹² Gro Hagemann understreker at det ble snakket om husmødre som arbeidere i hjemmet og at familienormen var sterkere enn noen gang innenfor denne perioden. Det er slik rimelig å tenke at de mødrene som falt utenfor denne bærende normen, skilte seg ut i samfunnet.

1.2. Problemstilling

Flere forskere har pekt på de ulike måter menn og kvinner har blitt inkludert i velferdsstaten. En viktig del av kritikken fremhever at menn i sterkere grad enn kvinner har tilegnet seg velferd gjennom sitt lønnsarbeid.¹³ Kvinner på sin side har fått sin velferd dekket gjennom familien.¹⁴ Da barnelovene ble revidert på 1950- og 60-tallet var dette lovrevisjoner som i stor grad berørte kvinner. Med bakgrunn i at dette var en periode i norsk historie hvor få kvinner var i lønnsarbeid og fokuset på kjernefamilien stod spesielt sterkt, er min overordnede problemstilling: Hvordan ble ugifte mødres rett til velferd diskutert og forhandlet fram i etterkrigstidas Norge? Underordnet skal jeg svare på spørsmålene: Lå det normative og moralske føringer til grunn for lovforslagene? Ble de ugifte mødrene behandlet som *mødre* eller *forsørgere*, altså ble det forventet at de skulle arbeide eller være hjemme? Ble det talesatt eksplisitte kjønnsnormer til grunn for løsningene, eller lå disse mer som implisitte føringer? Og endelig: hvorfor ble barnevernkomiteens forslag til *Lov om mødrehjelp* forkastet av Sosialdepartementet i 1957 og først erstattet med *Lov om enke- og morstrygd* i 1964?

1.3. Kilder og tidsavgrensning

Mitt kildemateriale er først og fremst møteprotokoller, innstillinger, stortingsmeldinger, proposisjoner og stortingsforhandlinger, vedtak og meldinger i forbindelse med revidering av barnelovene på 1950- og 60- tallet. Disse finnes i Sosialdepartementets arkiv på Riksarkivet i Oslo og i Stortingsarkivet. Lovutredninger og vedtak forteller oss

¹¹ Ida Blom, "Brudd og kontinuitet fra 1950 mot årtusenskiftet" i *Med kjønnsperspektiv på norsk historie*, (Red.) Ida Blom & Sølvi Sogner, (Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 2005), s. 354.

¹² RA, S-1247, Sosialdepartementet, 2. Sosialkontor D, Da 0002.

¹³ Carole Pateman, "The Patriarchal welfare state" i *Democracy and the Welfare state*, (Red.) Amy Gutman (Princeton: University Press, 1998) og Klas Åmark *Hundra år av välfärdspolitik: välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige* (Umeå: Borea Forlag, 2005).

¹⁴ Jane Lewis, "Women and social citizenship in twentieth century welfare states" i *Women's politics and women in politics: In honour of Ida Blom*, (Red.) Gro Hagemann & Sølvi Sogner, (Bergen: Cappelen Akademisk, 2000).

ingenting om den enkelte persons situasjon. De kan derimot si oss noe om hvilke problemer og utfordringer samfunnet stod overfor, og hvordan dette ble forsøkt løst. Kildene jeg har benyttet meg av kan altså først og fremst fortelle oss noe om ”diskursen” i samtida, hva som var hovedproblemene, hvilke avveininger som ble gjort, og hvilke løsninger som ble foreslått. Det har ikke vært et mål for denne oppgaven å skrive historien til de mange ugifte mødre fra et mikroperspektiv, men å søke klarhet i hvordan, og på hvilke premisser ugifte mødre ble forsøkt inkludert *eller* ekskludert i en voksende velferdsstat, og om det lå kjønnsnormative føringer til grunn for dette arbeidet.

Jeg har hovedsakelig benyttet meg av Sosialdepartementets kildearkiv på Riksarkivet som omfatter perioden 1947 til 1964. I 1947 oppnevnte Sosialdepartementet en barnevernkomité til å utrede barnevern og barnelovgivning i sin helhet. Komiteen kom med seks innstillinger. De fem første ble levert Sosialdepartementet i 1951, den siste i 1954. I denne oppgaven behandler jeg fire av disse innstillingene. Dette er: Innstilling II forslag til *Lov om barn utenfor ekteskap*, Innstilling IV om *Lov om offentlig innkreving*, innstilling V *Lov om offentlig forskottering* og innstilling VI *Lov om mødrehjelp*. Jeg behandler ikke komiteens innstilling I om forslag til *Lov om offentlig barnevern* og innstilling III forslag til *Lov om barn født i ekteskap*. Dette er fordi disse ikke eksplisitt dreide seg om de ugifte mødrene, og derfor havner på siden av oppgavens tema.

Jeg har gjennomgått barnevernkomiteens møteprotokoller, brevkorrespondanse og innstillinger. Videre har jeg fulgt innstillingene inn i stortingsarkivet gjennom odelstingsproposisjonene og forhandlinger i Stortinget. Jeg har brukt samme metode når det gjelder familiepensjoneringskomiteens arkiv, som også ligger under Sosialdepartementets kildearkiv på Riksarkivet i Oslo. Familiepensjoneringskomiteen ble oppnevnt av Sosialdepartementet i 1959 og fikk blant annet i oppgave å lage innstilling til *Lov om enke- og morstrygd*. Denne ble levert Sosialdepartementet i 1962 og vedtatt i Stortinget sommeren 1964. Her har jeg både fulgt forhandlingene rundt innstillingen, proposisjonen, og til sist behandlingen i Stortinget. I sum er det dette som er mine hovedkilder.

I tillegg har jeg også arbeidet med Folketrygdkomiteens innstilling til *Lov om forsørgertrygd* fordi denne korresponderer direkte med feltet og henger sammen med både *Lov om innkreving* og *Lov om offentlig forskottering*. Jeg har likevel gjort en avgrensning her ettersom jeg ikke har gått gjennom forarbeid og møteprotokoller i

folketrygdkomiteen. Jeg har bare lest innstillingen, proposisjonen og stortingsforhandlingene rundt denne loven. Innstilling til Lov om forsørgertrygd er bare ti sider lang, og er et relativt knapt dokument sammenlignet med barnevernkomiteens fyldige innstillinger.

Jeg har også støttet meg på barnelovutvalgets utredninger, utkastet til nye materielle lovregler om fastsettelse av farskap til barn utenfor ekteskap og *Innstilling til gransking av arvemerke i farskapssak*. Barnelovutvalget svarte til Justis- og politidepartementet, men mye av dette materialet finnes også i Sosialdepartementets arkiv sammen med barnevernkomiteens arbeid. Barnevernkomiteen og barnelovutvalget tangerer hverandre ettersom barnevernkomiteen i stor grad støttet seg på barnelovutvalgets arbeid under hele innstillingsperioden. Jeg har derimot ikke saumfart barnelovutvalgets arkiv på samme måte som med barnevernkomiteen og familiepensjoneringskomiteen på grunn av formelle avgrensingsregler i oppgaven.

Til sist har jeg også kikket i Rikstrygdeverkets sakarkiv når det gjelder generelle spørsmål rundt trygdelovene, og jeg benytter meg også av stortingsmelding nr. 67 fra 1957, som dreier seg om alminnelig sosialpolitikk og framtidige planer. Også denne finnes i sosialdepartementets sakarkiv på Riksarkivet.

Av andre kilder har jeg brukt statistisk sentralbyrå på nett. Her finnes en omfangsrik statistikk på familiemønster, giftermål, skilsmisser, familieformer og barnefødsler som har vært nyttig for denne oppgaven. Aftenpostens arkiv på nett har også vært nyttig, ettersom det har gitt et annet og popularisert innblikk i dette relativt kompliserte sakskomplekset, og supplerer slik kildene fra Riksarkivet og Stortinget. Jeg har derfor lest igjennom en rekke artikler som omhandler mitt saksområde for å få enda et annet blikk på ugifte mødres situasjon etter krigen og fram mot vedtaket av enke- og morstrygden i 1964. Jeg benytter meg imidlertid i liten grad av materialet i selve oppgaven.

Hovedsakelig er det altså sosialdepartementets sakarkiv på Riksarkivet i Oslo og stortingsforhandlingene jeg har benyttet meg av, samt tilstøtende kilder fra folketrygdkomiteen og barnelovutvalget. Jeg har valgt denne avgrensningen, både av hensyn til oppgavens formelle rammer, og fordi 1950-tallets barnelover i hovedsak ble utformet her. Jeg har spesifikt valgt å ikke konsentrere meg om de mange økningene av trygder som foregikk i dette tidsrommet. Dette ville vært interessant og opplysende for oppgavens problemstilling, men mitt fokus har vært dannelsen av nye lover, og jeg har derfor i liten grad gitt økningen i allerede eksisterende trygder oppmerksomhet. Ikke

minst barnevernkomiteen har et rikt kildemateriale, som også delvis har vært ganske rotete og uoversiktlig, og jeg har vært nødt til å sette en grense et sted.

For en feminist har det vært et utfordrende, og ofte provoserende arbeid å grave i gamle lovrevisjoner og lovforslag. Det har vært en utfordring å ikke bedrive en anakronistisk analyse og skrive inn egen overbevisning om likestilling mellom kjønnene, over på en tidsperiode som i stor grad var fundert rundt en sterk forestilling om kjernefamilien som bærende norm. Knut Kjeldstadli skriver at: ”Vi må kunne spørre hvorfor historikeren skriver dette. Hvem skriver han eller hun for? Hvilken erkjennelsesinteresse ligger bak?”¹⁵ Poenget i denne sammenheng er at valg av emne og kilder er verdibestemt, og ofte også politisk betont. Historiefortelling oppstår med andre ord ikke i et objektivt vakuum, heller ikke denne oppgaven.

1.4. Litteratur og tidligere forskning: Kvinner og velferd

Flere forskere har pekt på den ulike tilknytningen kvinner og menn har hatt, og fremdeles har til velferdsstaten. Den britiske kjønnsforskeren Jane Lewis mener samfunnets forventninger til hvordan en familie skal organiseres bidrar til at fattigdommen feminiseres.¹⁶ Lewis hevder at moderne velferdssystemer har hatt problemer med å inkludere kvinner fordi det har oppstått et dilemma om hvorvidt kvinner skal betraktes som *mødre* eller *forsørgere*.¹⁷ Hun mener dette har vært spesielt vanskelig i land som har tatt utgangspunkt i en mannlig forsørgernorm, eller en *eneforsørgermodell* hvor menn har bidratt økonomisk og kvinner har stått for velferd innad i familien.¹⁸ Lewis hevder at William Beveridge på 1940-tallet forsøkte å løse dette problemet da han la fram Beveridge-planen under krigen, imidlertid uten å klare det. I følge Lewis måtte derfor kvinner i større grad enn menn støtte seg på sosialhjelp fremfor sosialforsikring.¹⁹ Spesielt i England har fattige alenemødre vært ansett som et stort sosialt problem og en trussel mot rådende familienormer. Dette kan ikke umiddelbart appliseres på en norsk kontekst, men Lewis analyse kan likevel gjøres relevant. Hennes beskrivelse av dilemmaet som oppstår idet velferdsstaten skal definere kvinner; er de *mødre* eller *forsørgere*, er nyttig å tenke med i analysen av lovarbeidene.

¹⁵ Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1999), s. 308.

¹⁶ Lewis (2000), s. 226.

¹⁷ Jane Lewis, *Lone mothers in European welfare regimes: shifting policy logics*, (London&Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 1997), s. 8.

¹⁸ Lewis (1997), s. 3.

¹⁹ Ibid. s. 58.

Spesielt kommer dette klart til syne i kildene om loven om enke- og morstrygd. Dette skriver jeg mer om i kapittel fem.

Historikeren Klas Åmark trekker også fram dette problemet, og mener at Beveridge-modellen som mange moderne velferdssystemer bygger på, hadde den gifte lønnsarbeideren som norm. Derfor overså den grupper som husmødre og vanskeligstilte kvinner.²⁰ Han mener norske velferdsforskere som Anne- Lise Seip, Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavet ikke setter kjønnspektivet i sentrum for sine studier, men isteden tydeliggjør kvinners innsats og situasjon.²¹ Universalismen som prinsipp er etter hans vurdering overdrevet i norsk velferdshistorie, og han foreslår at etterkrigstiden i Norge heller burde omtales ”arbeidstakernes glansperiode” framfor ”universalismens glansperiode”.²²

Anne-Lise Seip på sin side, hevder at prinsippet om universalitet kom til å danne et kjernepunkt i det som blir kalt den ”skandinaviske modellen”.²³ Hun problematiserer ikke Beveridge-rapportens innvirkning på norsk velferdssystem i samme grad som Åmark, men hevder at den, selv om den hadde innflytelse på norsk velferdstenkning, måtte vike ettersom Norge valgte å støtte seg på det gamle tyske velferdsmønsteret i tillegg til Beveridge-rapporten etter krigen.²⁴ Seips hovedfokus ligger først og fremst på de trange økonomiske rammene Norge måtte manøvrere innenfor etter andre verdenskrig. Hun fremhever at utbygging av eksisterende trygder ble prioritert framfor dannelsen av nye fordi dette var billigere, og mener at dette forklarer hvorfor familietrygdene var noen av de siste som ble vedtatt, da disse ikke fantes fra før av. Dessuten var også etterkrigstiden preget av prioriteringskonflikter angående hvilke spørsmål som skulle løses først, og hvordan de skulle løses.²⁵

Statsviteren Carole Pateman trekker paralleller mellom lønnsarbeid og fullverdig medlemskap i velferdssamfunnet. Hun mener at i skyggen av industrisamfunnets fremvekst har lønnsarbeidet blitt satt som et kriterium for deltakelse i velferdssamfunnet.²⁶ Pateman finner det problematisk at deltakelse i velferdssamfunnet baserer seg på det kapitalistiske markedets forventning til lønnsarbeidet. Siden kvinner ofte har hatt sin primærtilknytning til familien, har de ikke hatt mulighet til å leve opp

²⁰ Åmark (2005), s. 92-93.

²¹ Ibid. s. 35.

²² Ibid. s. 149.

²³ Seip (2002), s. 147.

²⁴ Ibid. s. 153.

²⁵ Ibid. s. 153-58.

²⁶ Pateman (1998), s. 246-47.

til markedets forventning om lønnsarbeid, og har på den måten ikke blitt fullverdige borgere av velferdssamfunnet.²⁷ Pateman anser at kvinnes overrepresentasjon som ”klienter” i velferdssamfunnet har hatt å gjøre med manglende velferdsordninger for kvinner, som for eksempel utbyggingen av barnehager. I følge henne har ”velferdsmødrene” gått fra å være avhengige av ektemannen, til å bli avhengige av staten, og mangelen på barnetilsynsordninger har gjort det vanskelig for disse kvinnene å komme seg ut av fattigdommen.²⁸ I følge Pateman har staten altså overtatt fedrenes tradisjonelle rolle som forsørgere.

Selv om ”(...)feminister fra andre vestlige land ofte ser på skandinaviske kvinner med en miks av misunnelse og beundring, viser nærmere analyser en underrepresentasjon, diskriminering og underordning som likner den man finner andre steder”²⁹, skriver Helga Marie Hernes. I likhet med Pateman mener hun kvinner i større grad enn menn har blitt klienter i velferdsstaten og på den måten har gått glipp av grunnleggende rettigheter.³⁰ Selv om Skandinavia har blitt regnet som kvinnevennlige velferdsstater, er det mye som peker i retning av at Norge har praktisert mer tradisjonelle tilnæringsmåter til kjønn enn det for eksempel Sverige har gjort.

Sosiolog Arnlaug Leira finner det interessant at preferansen for husmorfamilien ser ut til å ha vært ekstra sterk i Norge i en tid da mangelen på arbeidskraft ble sett på som et betydelig hinder etter krigen.³¹ Kvinner var en stor arbeidskraftsreserve som ikke ble brukt. Leira belyser hvordan norsk politikk generelt har vært mer ambivalent i forhold til lønnsarbeidende mødre, enn det de øvrige skandinaviske landene og hevder at yrkesaktiviteten blant gifte norske kvinner var blant den laveste i vest- Europa etter krigen.³²

Det stemmer at gifte kvinners arbeidsaktivitet var lav under denne perioden. Med et kildekritisk blikk kan vi likevel merke oss at deltidsarbeid ikke ble ført i statistikkene på dette tidspunktet. Før 1970 ble de fleste gifte kvinner ført som ”husmødre” i statistikken. Dette trenger imidlertid ikke å bety at kvinnene ikke arbeidet. Sannsynligheten for at statistikken lyver på dette området er altså til stede. Fra og med

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid. s. 255.

²⁹ Hernes (1987), s. 32.

³⁰ Ibid. s. 45.

³¹ Arnlaug Leira, ”En kvinnevennlig velferdsstat”? i *Kjønn og velferdsstat*, (Red.) Anne Hilde Nagel, (Bergen: Alma Mater forlag, 1998), s. 190.

³² Leira (1998), s. 190.

1970 ble også deltidsarbeid tatt med i statistikkene³³ De fleste forskere er imidlertid enige om at synet på kvinnen som husmor i denne perioden stod spesielt sterkt, og at dette ikke avtok før langt ut på 1960-tallet.

Professor i historie Gro Hagemann setter den trege utbygginga av norsk velferd i sammenheng med manglende økonomisk kapasitet, og trekker fram at Sverige hadde et langt bedre utgangspunkt for å gjennomføre velferdsordninger. Sverige hadde, i motsetning til Norge bygget seg opp under krigen og stilte med en langt sterkere økonomi.³⁴ Hagemann setter også det sterke fokuset på morsrollen etter andre verdenskrig i sammenheng med ”baby-boomen”. Hun mener husarbeid var et viktig middel for progressive politikeres mål om sosial likhet og styrking av demokrati. I følge henne gikk Arbeiderpartiets retorikk ut på å snakke om husmødre på samme måte som det ble snakket om lønnsarbeidende menn. Å anerkjenne husarbeidet ble sett på som banebrytende, og kvinner ble oppfordret til å organisere seg rundt muligheten for å bli fulltidshusmødre.³⁵ Det var altså flere forhold som spilte sammen. Både den demografiske situasjonen med rekordmange unge barnefamilier, politiske prioriteringer, blant annet en mindre resolutt sentraliseringspolitikk enn Sverige, og økonomisk evne gjorde at norsk velferdsutbygging sakk akterut i forhold til sine svenske naboer. Samtidig er det viktig å huske på at Norge allerede i mellomkrigstiden posisjonerte seg med et sterkere maternalistisk fokus enn hva som var tilfelle i Sverige.

Fra 1930- tallet hadde Sverige overtatt som ”den aktive lovgiver” innenfor skandinavisk sosialpolitikk. Sosiale reformideer med utgangspunkt i Alva og Gunnar Myrdals arbeider ble beundret og kopiert i større eller mindre grad i hele Vest-Europa.³⁶ Alva Myrdal, som selv satt i sosialkomiteen i Sverige, argumenterte kompromissløst for kvinnelig deltidsarbeid, og mente at kvinners økonomiske avhengighet av sine menn ødela gleden ved å sette barn til verden.³⁷ Norge på sin side var maternalistisk orientert med et sterkere fokus på moderskapet. Den store nedgangen i fødselstallene, arbeidsmangel og økonomisk nedgangstid kan alle ha bidratt til dette.

Det var altså en merkbar forskjell på norsk og svensk familiepolitikk allerede fra 1930-tallet. Både Haavet, Hagemann og Seip peker på at den manglende reformviljen

³³ Blom (2005), s. 350.

³⁴ Hagemann (2009), s. 226-27.

³⁵ Ibid. s. 220-23.

³⁶ Inger Elisabeth Haavet, ”Milk, mothers and marriage: Family policy formation in Norway and its neighbouring countries in the twentieth century” i *The Nordic model of welfare: A historical reappraisal*, (Red.) Niels Finn Christiansen et. al, (Copenhagen: Museum Tusculanum Press, University of Copenhagen, 2006), s. 200-204.

³⁷ Haavet (2006), s. 212-13.

fra norsk side etter krigen hadde å gjøre med det underlegne økonomiske utgangspunktet. Haavet mener etterkrigstiden var gullalderen for eneforsørgermodellen, spesielt i Norge, og hun trekker denne linjen tilbake til den maternalistiske orienteringen i begynnelsen av århundret.³⁸

Norsk etterkrigstid preges altså i mer eller mindre grad av en sterk mannlig forsørgermodell.³⁹ Kjønnsforskerne Kjersti Ericsson og Liv Thoring hevder at arbeiderklassen var i ferd med å adoptere borgerskapets konservative kjønnsideal i etterkrigstidens Norge. Dette kan diskuteres. Arbeiderkvinner hadde i lang tid kjempet for retten til å være hjemme framfor å jobbe i lønnet arbeid, noe ikke minst forhandlingene om barnetrygden ga uttrykk for. Utdannede kvinner fra middelklassen ønsket gjerne det motsatte. Innføringen av universell barnetrygd i 1946 kan langt på vei sees som uttrykk for en ”morslønn”, og slik en verdsettelse av det arbeidet mødrene gjorde i hjemmet, med røtter tilbake til Katti Anker Møllers kamp for mødrelønn på 1920-tallet.

Historikeren Hege Roll-Hansen peker på den usedvanlige praksisen med å inkludere ulønnet husarbeid i nasjonalbudsjettet rett etter krigen.⁴⁰ Dette kan ha vært et sterkt uttrykk for at husarbeid ble regnet på lik linje som lønnet arbeid innenfor arbeiderklassen, og ett uttrykk for at ektefellene hadde et gjensidig ansvar for å forsørge hverandre. Det var også innenfor denne kjernefamilien seksualiteten skulle utfoldes. Etnolog Kari Telste legger vekt på hvordan seksualopplysningen i skolen konsentrerte seg om å forhindre graviditet utenfor ekteskapet til langt opp i 1960 årene.⁴¹ Ekteskapet var den institusjonen man skulle utfolde sin seksualitet innenfor.⁴² Kjersti Ericsson viser på sin side i *Drift og dyd: kontrollen av jenter på femtitallet* hvordan jenter som brøt med konvensjonelle forestillinger om kjønn, ble institusjonalisert på Bjerketun verneskole for piker.⁴³ En mulig intensjon med slike institusjoner var å kontrollere jentenes seksualitet og lære dem opp til å bli gode husmødre og eksemplariske mødre.⁴⁴

³⁸ Ibid.

³⁹ Kari Melby, ”Husmortid 1900-1950” i *Med kjønnsperspektiv på norsk historie*, (Red.) Ida Blom & Sølvi Sogner, (Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 2005), s. 309.

⁴⁰ Hege Roll Hansen, Working or supported? The discourse of unpaid houseworkers in early post-war Norway” i *Reciprocity and redistribution: Work and welfare reconsidered*, (Red.) Gro Hagemann, (Pisa: Pisa University Press, 2007), s. 144.

⁴¹ Kari Telste, *Det rare: Jenter og seksualitet gjennom 100 år*, (Oslo: Schibsted forlagene, 2005), s. 33.

⁴² Telste (2005), s. 43-44.

⁴³ Kjersti Ericsson, *Drift og dyd: kontrollen av jenter på femtitallet*, (Oslo: Pax forlag, 1997).

⁴⁴ Ericsson (1997), s. 45.

Kvinner og velferd er altså et godt belyst område i norsk og internasjonal sammenheng. Imidlertid ser det ut til at hoveddelen av forskningen på ugifte mødre har tatt for seg tiden før min valgte tidsepoke. Unntak her er Anne- Lise Seip, som har lagt ned et stort arbeid både når det gjelder kvinner og velferd, men også velferd generelt i norsk sammenheng helt opp til vår tid. Et annet unntak er Liv Thoring, hun skrev i 2008 en masteroppgave om enslige mødre og anonym adopsjon i Norge fra krigens slutt og til midten av 1960- tallet. Thoring mener det høye antall bortadopsjoner av ”uekte” barn rett etter krigen var en offentlig strategi for å slippe unna kostnadene det ville være for staten å forsørge disse mødre.⁴⁵ Hun belyser hvordan dette kan ha hatt sammenheng med at så mange kvinner under og rett etter krigen fikk barn med tyske soldater. Hennes hovedpåstand er at mange av mødrehjemmene fungerte som rene adopsjonsklinikker i en tid da velferd for ugifte mødre var svært mangelfull. Thoring hevder også bestemt at økningen i farskapssaker etter krigen gjorde vondt verre, og at de i de fleste tilfeller stemplet moren som løsaktig, og videre at de nye lovene som kom på 1950- tallet ikke hadde særlig for seg, og i liten grad hjalp de ugifte mødre.⁴⁶ Hun brukte et lite utforsket kildemateriale fra Oslo helseråd for å belyse hvor høy adopsjonsstatistikken var etter krigen. Hvordan relaterer disse studiene seg til din avhandling? Utdyp, eller nevnt dem og sett resten i fotnote.

I 2003 skrev Ronny B. Skar en hovedoppgave om farsrollen i norsk barnelovgivning fra de Castbergske barnelover og fram til 1981. Skar hevder 1950-tallets barnelover innevarslet et sterkere fokus på fedrenes rolle innenfor lovgivningen. Skar har i stor grad benyttet seg av barnelovutvalgets kildemateriale i sin oppgave.

Når det gjelder loven om enke- og morstrygd fra 1964 har det vært vanskelig å finne litteratur om denne. Mange nevner den, men få skriver særlig mye om den. Om barnevernkomiteens sjette innstilling til *Lov om mødrehjelp* har jeg ikke funnet noe litteratur. Denne innstillingen, eller ”blindsporet”, var lenge et mysterium, da jeg ikke kunne forstå hvorfor det kun var denne ene utredningen som ikke gikk videre til behandling i Stortinget. Jeg fant heller ikke noe litteratur som omhandlet dette lovforslaget. Jeg er derfor glad for å kunne presentere ”loven ingen ville ha” i denne masteroppgaven.

Mange har som nevnt arbeidet med spørsmål knyttet til kvinners rett til velferd etter andre verdenskrig, men jeg har savnet en gjennomgående analyse av 1950-tallets

⁴⁵ Thoring (2008), s. 77.

⁴⁶ Ibid. s. 44.

barnelover og innvirkningen disse hadde på ugifte mødre. Historisk sett vet vi at kvinner og menn har blitt, og blir, behandlet forskjellig i henhold til lovverk. Hvilke lover som vedtas former også befolkningens handlingsmønster og tankesett. Lovene legger strukturelle føringer for hvordan vi som individer tenker, handler og agerer.

I dagens samfunn har forestillingen om den tradisjonelle kjernefamilien allerede vært i oppløsning over en lang periode. Flere velger i dag å bo som samboere, få har motforestillinger mot dette, og flere inngår også skilsmisser. Samtidig vokser flere barn opp med alenemødre enn alenefedre.⁴⁷ Her har statistikken holdt seg relativt stabil siden 1960-tallet. I et samfunn i sterk forandring mener jeg det er et stort pluss å ha kjennskap til tidligere lovgivning rundt barn, kvinner og familie. Norge har fremdeles store utfordringer når det gjelder familielovgivning, og har en lang vei å gå før likestillingen er et faktum. Med denne oppgaven ønsker jeg å bidra til en større forståelse av hvordan oppfatninger av kjønn og familie har preget tidligere lovgivning, og slik hvordan normerende forestillinger om kjønn spiller en aktiv rolle i det som ofte oppfattes som nøytrale og objektive dokument.

1.5. Oppgavestruktur

I det følgende skal jeg presentere norsk barnelovgivning slik den ble sendes ut på 1950- og 60- tallet. I kapittel to gir jeg en oversikt over lovverket slik det så ut da barnevernkomiteen startet sitt arbeid i 1947. Kapittel to er oppgavens bakgrunnskapittel. Her skriver jeg om de Castbergske barnelover som dannet grunnlaget for 1900- tallets barnelovgivning. Jeg skriver også om Oslostrygden som kom i 1919, og som ble en modell for kommunale morspensjoner i norske kommuner, og viser de knappe ressursene ugifte mødre hadde tilgang på i denne perioden.

I kapittel tre skriver jeg om debatten rundt opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten. Denne debatten foregikk i all hovedsak i barnevernkomiteen og i barnelovutvalget. Det er vesentlig at debatten om bidragsplikten kom tidlig i lovarbeidet, fordi den dannet grunnlaget for videre tenkning rundt barnelovene. Ved at barnevernkomiteen tok denne prinsipielle diskusjonen ble også arbeidet med de andre innstillingene enklere, men samtidig dominert av det komiteene senere innstilte på i de andre forslagene. I forbindelse med dette skriver jeg også om *Lov om barn utenfor ekteskap* som var barnevernkomiteens andre innstilling. Kapittelet viser hvor kompleks

⁴⁷ Statistisk Sentralbyrå, "Familier etter type", oppsøkt 11. 11. 2012. <http://www.ssb.no/histstat/tabeller/3-32.html>.

debatten om bidragsplikten var ettersom den var fundert i både kravet om rettsikkerhet, moral og ønsket om offentlige innsparinger på en og samme tid.

I kapittel fire skriver jeg om tre spesifikke lover. Disse er *Lov om innkreving av underholdsbidrag*, *Lov om forskottering* og *Lov om forsørgertrygd*. De to første var direkte resultat av barnevernkomiteens arbeid, den siste folketrygdkomiteens arbeid. Disse tre lovene henger sammen. Alle tre sørget for at det offentlige kom med økonomisk hjelp i tilfeller hvor fedrene enten sviktet, eller ikke fantes i det hele tatt.

I kapittel fem skriver jeg om *Lov om mødrehjelp* og *Lov om enke- og morstrygd* slik de henholdsvis ble presentert i barnevernkomiteen og senere familiepensjoneringskomiteen. Jeg stiller spørsmål ved om hvorfor loven om mødrehjelp ble stanset av Sosialdepartementet i 1957, og viser hvordan spørsmålet om kvinnen som *mor* eller *forsørger* gjorde arbeidet med loven vanskelig. Dette kapittelet er også oppgavens siste empiriske kapittel, og slutter i 1964 med vedtaket om *Lov om enke- og morstrygd*.

I kapittel seks oppsummerer jeg oppgavens hovedinnhold, og konkluderer funnene jeg har gjort.

FRA FATTIGVESEN TIL FOLKETRYGD

2.1. Innledning

På 1900-tallet gjennomgikk Norge store endringer på velferdsområdet. 1950-tallet omtales gjerne som velferdsstatens glansepoke. Tunge trygdeordninger ble realisert, og alle ble søkt inkludert i velferdssamfunnet. Dette kapittelet gir et overblikk over hvilke velferdsordninger som fantes for ugifte mødre fram til barnelovene ble revidert etter andre verdenskrig, og er oppgavens bakgrunnskapittel.

Anne-Lise Seip deler velferdsstatens utvikling inn i fire epoker. Den første av disse epokene kaller hun sosialhjelpsstatens fremvekst. Denne strekker seg fra 1880-tallet og fram mot første verdenskrig. Den andre finner vi fra første verdenskrig og fram mot andre verdenskrig, den tredje fra 1935 og fram til 1960. Den siste epoken kaller hun for "velferdsstatens klassiske epoke". Her foregikk realiseringen av et omfattende, og langt på vei universelt velferdsprosjekt.⁴⁸

"Det kommunale fattigvesenet var det gamle samfunns offentlige forsørgelsessystem. Det omfattet opprinnelig alle som ikke hadde midler til livsopphold", skriver Anne-Lise Seip.⁴⁹ Under framveksten av sosialhjelpsstaten på slutten av 1800-tallet ble oppgaver som før hadde vært lagt på fattigkommisjonene gradvis ført over på staten. Sosialforsikring dekket noen grupper, kommunale pensjoner dekket andre. Da fattigloven ble revidert i år 1900, regnet man med at grupper som tradisjonelt hadde vært hjelpetrengende kun ville omfatte en liten del. Grupper som før hadde blitt omfattet av fattigvesenet, slik som gamle og arbeidsløse, ble utover i mellomkrigstiden flyttet over i sosialforsikring og pensjonssystemet.⁵⁰

Utviklingen i norsk sosialpolitikk fra slutten av 1800-tallet var tidstypisk for Europa som helhet. Den nye sosialpolitikken skulle både redde liv, og bedre folks levekår og ble finansiert gjennom to kanaler.⁵¹ Gjennom staten via *skatteprinsippet*, eller gjennom selvhjelp via *forsikringsprinsippet* som forutsatte at hver og en betalte inn

⁴⁸ Anne-Lise Seip, *Om velferdsstatens fremvekst*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1981), s. 12.

⁴⁹ Anne-Lise Seip, *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. (Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2002), s. 30.

⁵⁰ Seip (2002), s. 30.

⁵¹ Anne Hilde Nagel, "Kjønnskiller i sosiale rettigheter" i *Kjønn og velferdsstat* (Red.) Anne Hilde Nagel, (Bergen: Alma mater forlag, 1998), s. 336.

en egen premie sammen med bidrag fra arbeidsgiver.⁵² Forsikringsprinsippet stammet fra det Bismarckske system i Tyskland og ble mønsterdannende for Norge. I 1918 kom en stor utredning om folkepensjon i Norge som skulle omfatte både alderspensjon og uførepensjon. Utredningen hadde hentet mye fra systemet slik det ble skapt under Bismarck, men gikk aldri videre gjennom lovverket.⁵³ Lovforslaget reiste likevel spørsmål som ble stående som helt sentrale i senere norsk sosiallovgivning. Dette gjaldt hovedsakelig to ting; hvorvidt systemet skulle finansieres gjennom en *skattemodell* eller en *forsikringsmodell*, og avveiningen mellom *diskrimineringsprinsippet* og *universalitetsprinsippet*.⁵⁴ Spørsmålet var altså hvorvidt ordningen skulle omfatte alle borgere eller bare de som var forsikret og hadde betalt innskudd til for eksempel en sykekasse.

Sett under ett, kan en si at Norge har praktisert en blanding av disse to prinsippene. Ikke minst kom dette til uttrykk da Arbeiderpartiet fravek skattelinjen og vedtok alderstrygden i 1936. Partiets tradisjonelle skattelinje ble da supplert med forsikringsprinsippet.⁵⁵ Historisk sett har de konservative i større grad ivret for en forsikringsmodell hvor hver og en betalte innskudd til en felles kasse. På den måten ble trygd en slags hjelp til selvhjelp. Sosialistene hadde holdt på skatteprinsippet som forutsatte at staten fordelte likt til de som trengte det. Dette forutsatte en behovsprøving av trygdene. Målet var en likere fordeling av byrder, de som hadde mye skulle hjelpe de som hadde lite.

Både loven om sykeforsikring fra 1909 og ulykkesforsikringen fra 1895 var en blanding av skatteprinsipp og forsikringsprinsipp. Det nye var at man nå beveget seg i en retning hvor det som tidligere var blitt betraktet som en barmhjertighet etter hvert ble sett på som en rettighet.⁵⁶ Skillet mellom det gamle *forsorgsvesenet* og *trygd* lå her. Den gamle forsorgen var altså et uttrykk for barmhjertighet, trygden var en rettighet. Slik ble også trygden i sterkere grad knyttet til et lønnsarbeid. Den som kunne yte, skulle også kunne nyte. Ved at hver betalte inn en egen premie ble trygden altså en hjelp til selvhjelp. Overgangen fra den gamle fattighjelpen til et sosialforsikringssystem bar derfor i stor grad preg av å være et system konstruert for arbeideren, og la derfor også

⁵² Nagel (1998), s. 336.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Seip (1981), s. 41-48.

⁵⁶ Nagel (1998), s. 343.

føringer for en reproduksjon av eksisterende kjønnskiller, fordi kvinner hadde en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn menn.

Sosialhjelpsstatens første fase fra slutten av 1800-tallet og fram mot andre verdenskrig bar preg altså preg av at det økonomiske sikkerhetsnettet ble utvidet. Kriteriet for å få tilgang til økonomisk hjelp, eller trygd, var heltidslønnet arbeidsaktivitet hvor det ble betalt en egenandel, altså et innskudd inn til en felles kasse. Slik er det mulig å si at hjelpen i større grad var knyttet til menn enn kvinner, fordi kvinnene fikk rettighetene mer indirekte gjennom familien og mannens lønnsarbeid.⁵⁷

Perioden fram mot første verdenskrig var preget av store forandringer. I 1909 ble en ordning med lønnet barselpermisjon gjennomført.⁵⁸ I 1913 kom kvinnestemmeretten. I 1915 ble de Castbergske barnelover vedtatt. Da hadde Johan Castberg og Katti Anker Møller jobbet med en revidering av barnelovene siden århundreskiftet. Bakgrunnen for ønsket om en omfattende barnelov var den høye barnedødeligheten hos barn født utenfor ekteskap. Nordiske statistikker viste at dødeligheten til barn født utenfor ekteskap var langt høyere enn de barna som var født innenfor en familie.

Gjennom hele 1800-tallet hadde tallet på barn født utenfor ekteskap gått oppover. Dette hadde tvunget fram lover som slo fast fedrenes forsørgerplikt overfor barnet. Så lenge alt avhang av moren var det derimot ikke enkelt å få inn bidrag, og i mellomtiden døde et stort antall barn født utenfor ekteskap. Mens dødsraten på barn født i ekteskap fortsatte å synke, var det motsatte tilfelle for de ”uekte barna”.

2.2. De Castbergske barnelover: en Europeisk banebryter

Da Johan Castberg og Katti Anker Møller første gang la fram forslag om nye barnelover i 1901, ble dette satt i direkte sammenheng med den høye barnedødeligheten blant ”uekte barn”. Kravet var at disse barna skulle få navn og arverett etter faren på lik linje med de barna som var født innenfor ekteskap. Faren skulle dertil pålegges å betale et bidrag tilstrekkelig nok til at moren kunne ha barnet hos seg i ammeperioden.⁵⁹ Det var en klar sammenheng mellom fraværet av morsmelk og den høye barnedødeligheten i denne gruppen. Det var sjelden de ugifte mødrene kunne amme barna sine fordi de var

⁵⁷ Ida Blom, ”Refleksjoner over kjønn og stat” i *Kjønn og velferdsstat* (Red.) Anne Hilde Nagel, (Bergen: Alma Mater forlag, 1998), s. 39.

⁵⁸ Leira (1998), s. 183.

⁵⁹ Nagel (1998), s. 336.

nødt til å jobbe ved siden av.⁶⁰ Dette resulterte igjen at mange av mødrene satte fra seg barna sine.

Castbergs første forslag gikk ikke igjennom. I 1909 la regjeringen Knudsen fram forslag til ny barnelov, men proposisjonen nådde aldri Stortinget. Tre år senere la høyreregjeringen Bratlie fram en proposisjon hvor verken navn eller arverett etter faren var tatt med. Heller ikke dette forslaget nådde stortingets forhandlingsbord. Først i 1915, etter lange diskusjoner ble de Castbergske barnelover vedtatt. Lovene var radikale i Europeisk sammenheng, og Norge ble en pionernasjon når det gjaldt europeisk barnelovgivning.

De Castbergske barnelover bestod av seks forskjellige lover, men det var *Lov om forsorg for barn* som var den viktigste og mest radikale. I korte trekk gikk loven ut på å bedre barnets rettsstilling i forhold til faren og hans familie.⁶¹ Barnets rettslige forhold skulle sikres gjennom navn og arverett etter faren, uavhengig av om det var født i eller utenfor ekteskap. Norge og Finland var med på å bane vei for likestilling mellom barn i og utenfor ekteskap, skriver Lise Rosenberg i sin hovedoppgave *Hagar og Ismael I Saras telt? Holdninger til familie og ekteskap i debatten om de Castbergske barnelovene, belyst gjennom studiet av sentrale kvinnetidsskrifter*.⁶² Lovene bar preg av et sterkere samfunnsmessig ansvar for kvinner og barn som levde under vanskelige kår. Mødrenes økonomiske stilling skulle bedres ved at fedrenes økonomiske ansvar ble utvidet.⁶³

Debatten omkring loven var imidlertid vanskelig. Mange hensyn måtte tas, og ikke minst var dette en debatt som i stor grad bar preg av gifte kvinners frykt for å miste privilegier. Rosenberg hevder gifte kvinner så sin ekteskapelige status truet. Under lovforhandlingene var alle enige om at ugifte mødre skulle hjelpes. Den høye dødeligheten blant de "uekte barna" talte for seg selv og, enigheten var stor om å bekjempe problemet. Dette var også Castbergs trumfkort, fordi det var et argument som var vanskelig å bortvise. Men å gi uekte barn arverett etter far? Mange var uenige, spesielt de gifte kvinnene som så hele loven som en trussel mot ekteskapet. Lise Rosenberg hevder forhandlingene rundt de Castbergske barnelover i sum dreide seg om bevaring av ekteskapet som institusjon, og ikke så mye om barnets og morens ve og vel.

⁶⁰ Haavet (2006), s. 193-195.

⁶¹ Lise Rosenberg, "Hagar og Ismael i Saras telt? Holdninger til familie og ekteskap i debatten om de Castbergske barnelovene, belyst gjennom studiet av sentrale kvinnetidsskrifter" (Det humanistiske fakultet, Universitetet i Bergen, 1981), s. 4.

⁶² Ibid. s. 6.

⁶³ Ibid. s. 7.

De gifte kvinnene var redd for at barna deres ville miste sin posisjon og fremtidige arv fordi de nå kunne risikere å dele farsarven med et barn som plutselig dukket opp som ”troll i eske”. De konservative motstandernes frykt var at loven ville ”legitimere seksuell promiskuitet og å undergrave kristne familie verdier”, skriver Gro Hagemann.⁶⁴

Etter lange og harde forhandlinger ble barnets arverett etter faren ført gjennom i lovverket, barn født utenfor ekteskap fikk rett til farsarv forutsatt at farskap var fastsatt.⁶⁵ I de sakene hvor den biologiske faren ikke var mulig å finne, ble de sannsynlige fedrene pålagt vilkårlig *bidragsplikt* overfor moren. Om flere menn hadde hatt samleie med den ugifte moren på et tidspunkt det var sannsynlig at hun kunne ha blitt gravid, ble de altså pålagt å betale barnebidrag uavhengig av om barnet var deres eller ikke. Det var ikke uvanlig at flere menn ble ilagt slik vilkårlig bidragsplikt overfor ett og samme barn i tilfeller hvor det var tvil om hvem den faktiske biologiske faren var. Denne bestemmelsen var viktig, ikke minst fordi den sikret ugifte mødre og barna deres et minstebidrag uavhengig om farskap var fastslått eller ei. Likeledes var det bestemmelsen om den vilkårlige bidragsplikten som skulle komme til å bli det stridende punktet da barnelovene ble revidert på 1950-tallet. Dette skriver jeg mer om i kapittel tre.

Tallet på barn født utenfor ekteskap hadde hatt en jevn stigning hele 1800-tallet, men da de Castbergske barnelover ble vedtatt i 1915 var tallet på barn født utenfor ekteskap lavere enn det hadde vært på hundre år.⁶⁶ Problemet var likevel ikke av ubetydelig karakter. I årene 1896 til 1915 var dødeligheten for barn født utenfor ekteskap nesten dobbelt så høy som de født i ekteskap.⁶⁷ Tallene ble satt i sammenheng med veneriske sykdommer, morens dårlige levekår, manglende fødselshjelp og kunstig ernæring.⁶⁸ Loven skulle sikre ugifte mødre et økonomisk fundament og åpnet for at ugifte mødre kunne kreve trygd gjennom kommunekassen seks uker før og seks uker etter fødsel. Et av problemene med loven var imidlertid den manglende muligheten til å fastslå biologisk farskap. I en tid hvor DNA-testing hørte fremtiden til, var dette ingen

⁶⁴ Gro Hagemann, ”Maternalism and gender Equality: Tracing a Norwegian modell of Welfare” i *Reciprocity and Redistribution: Work and welfare reconsidered*, (Red.) Gro Hagemann (Pisa: Pisa University Press, 2007), s. 78.

⁶⁵ Det var imidlertid ingen enkel sak å fastsette farskap ettersom man på denne tiden ikke hadde tilgang til DNA analyser. Om moren hadde hatt seksuell omgang med flere enn én man kunne saken derfor bli uhyre komplisert, og barnet fikk høyst sannsynlig ikke en rettslig far, og dermed heller ikke rett på farsarv.

⁶⁶ Rosenberg (1981), s. 28.

⁶⁷ Statistisk Sentralbyrå ”Døde omkring fødselen i første leveår”, oppsøkt 03.10.2012. <http://www.ssb.no/histat/tabeller/3-21.html>.

⁶⁸ Rosenberg (1981), s. 34-37.

enkel sak. Derfor ble den vilkårlige bidragsplikten en viktig del av loven. Resultatet ble at mange barn stod tilbake med mange bidragspliktige menn, men få fedre. Ugifte mødres problem var ikke løst, men forsøkt forbedret. I etterkant av loven innførte også mange kommuner kommunal morspensjon.

2.3. Oslotrygden: en kommunal mødrehjelp

Den første kommunale morspensjonen i landet ble innført i Christiania i 1919 og har senere fått navnet Oslotrygden. Denne var opprinnelig tenkt kun for enker, og kravet om en slik pensjon hadde første gang blitt reist av Arbeiderpartiets kvinneforeninger i 1913, først på Uranienborg, deretter Sagene.⁶⁹ Bakgrunnen var at om lag halvparten av enslige mødre fikk fattighjelp.⁷⁰ Mange av disse mødrene var enker, og det ble argumentert med at det var nedverdiggende for disse å oppsøke fattigkassen for å forsørge seg og barna sine. I utgangspunktet var ikke ugifte mødre tenkt inkludert i trygden, men da en kommunal morspensjon ble innført i hovedstaden i 1919 var også disse inkludert. Oslotrygden gikk til alle enslige mødre med inntekt under et bestemt nivå, både enker og ugifte. Trygden var altså behovsprøvd og satt så lavt at det var umulig å klare seg på denne alene. En klar arbeidslinje ble lagt til grunn. Det ble hevdet at mødrene hadde godt av å jobbe ved siden av.

Siden trygden var satt lavt, var en inntekt ved siden av en det derfor en forutsetning at enslige mødre måtte ha arbeid ved siden av for å klare å overleve. « (...)»Men reformen hadde et element av kontroll som avdekket tidens moralistiske holdninger så vel som det økonomiske aspektet ved pensjoneringen», skriver Hilde Ibsen og Anne-Lise Seip.⁷¹ Grensen for botid i Oslo kommune var satt til femten år, og ble satt for å: ”beskytte Oslo kommune mot invasjon av enslige gravide kvinner”.⁷² Mødre som mottok trygden ble holdt under oppsyn av fem kvinnelige inspektører. I hovedsak ble dette gjort for ”å beskytte skattebetalerne mot eventuelle misbrukere”.⁷³ Inspektørene skulle holde oppsikt med mødrene og hadde makt til å gripe inn overfor ”daarlige mødre” og frata dem barnet og pensjonen. Samtidig var det også et

⁶⁹ Hilde Ibsen & Anne-Lise Seip, “Morsøkonomi, familieøkonomi og samfunnssøkonomi. Barnetrygden i historisk perspektiv” i *Historisk Tidsskrift*, 68. (1989), s. 415.

⁷⁰ Ibsen & Seip (1989), s. 415.

⁷¹ Ibid. s. 416-417.

⁷¹ Ibid. s. 415-416.

⁷² Ibid. s. 416.

⁷³ Ibid.

omsorgsaspekt ettersom de samme inspektørene kunne bidra med barnepass og stell om moren ble syk.⁷⁴

At enker med barn fikk en slik trygd var ikke særlig overraskende. Enker ble regnet som verdige trengende, og hadde vist gjennom ekteskapet at de var i stand til å bygge opp et hjem å ta vare på mann og barn. Spesielt de borgerlige hadde vært redde for å la samfunnet overta forsørgeransvaret som fedrene hadde etter loven fra 1915, og det ble sådd tvil om hvorvidt ugifte mødre var i stand til å skape seg et verdig hjem.⁷⁵ Da også ugifte mødre fikk rett til Oslostrygden da den ble innført i 1919, var dette banebrytende.

Et av de viktigste momentene med trygden, var at den åpnet vei for kommunal morstrygd også andre steder i landet. Mange kommuner kopierte Oslostrygdens mønster med regionale forandringer og tilpasninger. Noen steder ble kommunal morstrygd kun gitt til enker og gifte kvinner, og siden ordningen var et rent kommunalt tiltak avhang den av om kommunen var fattig eller rik. Fattige kommuner, spesielt nord i landet og på Vestlandet hadde ikke slik trygd overhodet. Per 1. februar 1954 hadde 127 norske kommuner innført slik morstrygd. Verken Troms, Finnmark eller Sogn og Fjordane var representert. I Nordland var det bare Saltdal kommune som hadde slik trygd, og i Hordaland var det bare Odda kommune som hadde dette.⁷⁶ Dette utgjorde om lag halvparten av landets befolkning, og utgjorde omtrent 130 av landets 746 kommuner.⁷⁷ Kommunal morstrygd var med andre ord vanligere i strøk med tettere befolkning, og dertil sjelden i grisgrendte og fattige deler av landet. En undersøkelse gjort av landets bidragsfogder gjort i perioden 1946-48 viste også at få kvinner benyttet seg av tilbudet.⁷⁸ Dekningen var med andre ord på ingen måte tilfredsstillende, og behovet for en landsdekkende morstrygd var prekært. Denne kom i 1964 da loven om enke- og morstrygd ble vedtatt i Stortinget. Dette skriver jeg om i kapittel fem.

2.4. Katti Anker Møller: Mødrenes forkjemper

På tross av den ujevne fordelingen av trygd, er det likevel mulig å si at både de Castbergske barnelover og Oslostrygden innevarslet et sterkere samfunnsmessig ansvar for kvinner og barn som falt utenfor et vanlig familiemønster. Som Anne-Lise Seip

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid. s. 415-416.

⁷⁶ RA, S-1247 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, YA 0001.

⁷⁷ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 14.

⁷⁸ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 8-9.

skriver hadde det siden slutten av 1800- tallet pågått et arbeid for å overføre grupper som ikke kunne forsørge seg selv fra fattigvesenet og inn i et sosialforsikringssystem. Dette arbeidet ble intensivert i mellomkrigstiden, og satt på vent under 2. verdenskrig.

I tiden både før og etter de Castbergske barnelover var Katti Anker Møller en av de viktigste premissleverandørene for diskusjonene rundt mor og barn. På 1920-tallet startet hun kampen for selvbestemt abort, drev prevensjonsopplysning for kvinner og kjempet for en offentlig mødrelønn.⁷⁹ I 1924 åpnet hun Norges første mødrehjemskontor i Oslo med Arbeiderpartiets kvinneorganisasjon i ryggen. Mødrehjemskontorene skulle fungere som opplysningskontorer for kvinner hva gjaldt moderskap, seksualitet og prevensjon.

Tanken om moderskapet for Møller hvilte på to grunnpilarer. Den første var at moderskapet måtte være frivillig, kvinnene måtte ha adgang til prevensjon og abort. Den andre var at moderskapet skulle sidestilles med vanlig lønnsarbeid. Helt sentralt for Møller stod derfor tanken om at mødre og barn burde kunne overleve uten mannens økonomiske støtte, derfor ble ideen om en offentlig mødrelønn lansert allerede i 1919. Møllers overbevisning lå i at reproduksjon og barneoppdragelse var produktivt arbeid for samfunnet i sin helhet.⁸⁰ Hun ville gjøre staten ansvarlig for alle mødres økonomi, og foreslo derfor en offentlig mødrelønn.⁸¹ Opprettelsen av Arbeiderpartiets mødrelønnskomité i 1923 hadde direkte sammenheng med dette. Møllers tankegang hadde mye til felles med den Arbeiderpartiet stod for etter krigen. Spesielt kom dette til uttrykk i Arbeiderpartiets familieretorikk når mødre ble presentert som arbeidere i hjemmet på lik linje med lønnsarbeidende menn.

Rett før første verdenskrig hadde ekteskapslovgivningen i hele Skandinavia blitt revidert. Dette betød at reglene for inngåelse og oppløsning av ekteskap i større grad enn før likestilte mann og hustru. Norge fikk ny ekteskapslov i 1909, og loven åpnet i større grad tilgang til å søke skilsmisse.⁸² Francis Sejersted trekker parallellen mellom de nye ekteskapslovene i Skandinavia på denne tiden og den såkalte *husmorkontrakten*.

⁷⁹ Inger Elisabeth Haavet, "Hvor mye er en mor verd? Mødrenes forkjemper 125 år" i *Katti Anker Møller: mødrenes forkjemper i 125 år*, (Red.) Inger Elisabeth Haavet (Bergen: Skriftserien fra Senter for humanistisk kvinneforskning, nr 7, 1994), s. 9.

⁸⁰ Haavet (2006), s. 202.

⁸¹ Ida Blom, "Katti Anker Møller, en revolusjonær feminist" i *Katti Anker Møller: mødrenes forkjemper i 125 år*, (Red.) Inger Elisabeth Haavet (Bergen: Skriftserien fra Senter for humanistisk kvinneforskning, nr 7, 1994), s. 15.

⁸² Francis Sejersted, *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. Århundre* (Oslo: Pax forlag, 2005), s. 103.

Han viser hvordan denne familienormen dominerte Norge og Sverige fra om lag 1920-tallet til langt opp i 1960-årene.⁸³

2.5. Fra morslønn til barnetrygd

Diskusjonen om mødrelønn slik den ble foreslått av Katti Anker Møller, vokste altså ut i fra et klima hvor den kjønnskomplementære tankegangen stod sterkt, og pekte vei fram mot barnetrygden slik den ble vedtatt i 1946. Mødrelønn ble sett på som et familietiltak i sin helhet, og hadde ingenting med enslige mødres forsørgelsesproblem å gjøre. Mødrelønnen skulle være uavhengig av fars posisjon på arbeidsmarkedet, og ble regnet som en godtgjørelse for det arbeidet moren gjorde i hjemmet.⁸⁴ Arbeiderkvinnene ville ut av fabrikken og inn i hjemmet. Kombinasjonen arbeid og morsrolle var vanskelig for mange arbeiderkvinner, dessuten hadde nedgangstidene på 1930-tallet forhindret gifte kvinner å ta lønnsarbeid. Fra 1934 ble spørsmålet om mødrelønn diskutert i barnetrygdkomiteen. Her var det Katti Anker Møllers linje om offentlig mødrelønn som langt på vei holdt fram.

Hilde Ibsen og Anne-Lise Seip hevder det foregikk et linjeskifte i mellomkrigstida hvor enslige mødres forsørgelsesproblem nå ble skilt fra spørsmålet om lønn fra morsarbeid og barnefamiliens økonomi.⁸⁵ De fleste mente en mødrelønn skulle sette moren i stand til å være hjemme, og fokuset ble lagt på morsrollen. Margarethe Bonnevie var den eneste i mellomkrigstidens barnetrygdkomite som protesterte mot en ordning hvor morstrygden skulle være lønn for det arbeidet moren gjorde i hjemmet.⁸⁶ Hun argumentert for at også gifte kvinner måtte ut i lønnsarbeid, og mente en mødrelønn i verste fall ville tvinge kvinnene til å være hjemme. Dette var hun alene om å mene, men hun var framsynt i sin antakelse. Hadde hun vært i Sverige, hadde hun sannsynligvis fått gehør for sine standpunkter. Alva og Gunnar Myrdal agiterte der for inkluderingen av gifte kvinner på arbeidsmarkedet, og for offentlige barnetilsynsordninger.⁸⁷ I Norge sirkulerte debatten i større grad rundt spørsmålet om den hjemmевærende moren enn hva tilfellet var i Sverige.

⁸³ Sejersted (2005), s. 103.

⁸⁴ Ibsen & Seip (1989), s. 422.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Alva & Gunnar Myrdal, *Kris i befolkningsfrågan* (Stockholm: Albert Bonniers förlag, 1934), s. 286-315.

Debatten om barnetrygden er i så måte en god illustrasjon på hvordan Norge på et tidlig tidspunkt antok et mer maternalistisk standpunkt i familielovgivningen enn det Sverige gjorde, i alle fall når det gjaldt de gifte kvinnene. Idealet om den hjemmeværende husmoren stod sterkt, og var forankret i husmorkontrakten som dro et skarpt skille mellom kvinner og menns arbeidsoppgaver i familien. Francis Sejersted mener denne tendensen var sterkere i Norge enn i Sverige, og hevder dette ble ytterligere manifestert under den store arbeidsledigheten på 1930-tallet.⁸⁸

Samtidig som spørsmålet om mødrelønn, eller barnetrygd ble utredet i Norge, pågikk det altså en debatt i Sverige om organisering av familien. Alva og Gunnar Myrdal argumenterte for viktigheten av å få gifte kvinner ut i lønnsarbeid og for utbyggingen av offentlige barnetilsynsordninger.⁸⁹ I Norge var det ikke en slik debatt. Kun Margarethe Bonnevie snakket aktivt om toforsørgerfamilien, men her var hun langt forut for sin tid, spørsmålet kom ikke på dagsorden i Norge før på 1970-tallet.

Totalt sett var mellom en fjerdepart og en femtepart av yrkesbefolkningen i Norge på 1950-tallet kvinner, og tross den store arbeidskraftsmangelen valgte kvinnene å holde seg hjemme.⁹⁰ Edvard Bull hevder dette blant annet skyldtes praktiske vansker med barnepass, og at få arbeidsplasser var innstilt på å bruke deltidsarbeid. Derfor mener han den tradisjonelle holdningen til kjønn slo sterkere gjennom etter krigen.⁹¹

Da barnetrygden ble innført i 1946 var linjene fra Katti Anker Møllers mødrelønn fulgt. Trygden var universell, ble finansiert over skatteseddelen og ble gitt til alle familier fra og med andre barn. Enslige forsørgere fikk trygden fra første barn. Historisk sett ble barnetrygden stående nokså isolert, skriver Edvard Bull. Gjenreising, boligpolitikk og alminnelig økonomisk politikk samlet oppmerksomheten, og sosial politikk var et underprioritert område.⁹²

2.6. Revidering av barnelovene

Etter innføringen av barnetrygden i 1946 skulle det gå nesten ti år før det ble gjort noe på barnelovgivningsfeltet. Ønsket om en revisjon av lovgivningen var likevel til stede, og hadde vært det lenge. De Castbergske barnelover fremstod som utdaterte etter

⁸⁸ Sejersted (2005), s. 105.

⁸⁹ Myrdal (1934), s. 286-325.

⁹⁰ Edvard Bull, "Norge i den rike verden: tiden etter 1945" i *Norges historie* bd. nr 14, (Red.) Knut Mykland (Oslo: Cappelen, 1989), s. 254.

⁹¹ Bull (1989), s. 254.

⁹² Bull (1989), s. 334-44.

krigen, og i 1947 oppnevnte Sosialdepartementet en barnevernkomité til å utrede norsk barnelovgivning i sitt hele. En sosiallovkomité hadde i 1935 begynt på en utredning, men ble avbrutt av okkupasjonen. Barnevernkomiteen skulle plukke opp tråden. En viktig grunn til at man nå ønsket en nærmere gjennomgang av eksisterende lovgivning var den nye medisinske sakkunnskapen.

Siden 1930-tallet hadde det gjennom blodtypeundersøkelser vært mulig å utelukke farskap. Om det var to potensielle fedre til et barn, og en av dem hadde en blodtype ulik barnets, var det tilnærmet sikkert at han ikke var barnets far. Dette var revolusjonerende ny kunnskap som sådde tvil om den eksisterende praksisen med idømmelse av vilkårlig *bidragsplikt* som var nedfelt i de Castbergske barnelover. Som vi husker kunne menn som hadde hatt samleie med barnets mor på et tidspunkt hvor det var sannsynlig at hun kunne blitt gravid, pålegges en vilkårlig bidragsplikt. Etter krigen var det ikke lenger mulig å forsvare en slik praksis ut i fra kravet om rettsikkerhet for de mennene dette gjaldt.

Parallelt med barnevernkomiteens utredningsarbeid ble det derfor oppnevnt et barnelovutvalg i 1950 som skulle utrede nye lovregler til fastsetting av farskap og gransking av arvemateriale i farskapssaker.⁹³ Barnelovutvalget samarbeidet tett med de andre skandinaviske landene og leverte innstillinger til politi og justisdepartementet i 1954.⁹⁴ Barnevernkomiteen arbeidet samtidig med seks innstillinger som tok sikte på å revidere norsk barnelovgivning i sin helhet.⁹⁵ Spesielt viktig for denne masteroppgaven er *Lov om barn utenfor ekteskap*, *Lov om innkreving av underholdsbidrag*, *Lov om forskottering av underholdsbidrag* og *Lov om mødrehjelp*. Den siste, *Lov om mødrehjelp*, var den eneste av komiteen innstillinger som ikke gikk videre gjennom lovverket og er derfor spesielt interessant ettersom det var denne som helt eksplisitt rettet seg mot ugifte mødre. Forslaget var et omfattende forsøk på å inkludere ugifte mødre i velferdssamfunnet, og var fundert i en bred sosial tilnærming til problemet.

Et overordnet spørsmål i begge utvalgene, var praksisen med den vilkårlige bidragsplikten. Mange menn unnlot å betale dette bidraget fordi de oppfattet hele ordningen som urettferdig. Hos både barnevernkomiteen og barnelovutvalget ble derfor bidragsplikten grundig diskutert med tanke på å avvikle ordningen. Med den nye

⁹³ Gransking av DNA, praksis ved blodtypeundersøkelser osv.

⁹⁴ Barnelovutvalget innstilling II.

⁹⁵ Disse var: 1) Lov om offentlig barnevern, 2) Lov om barn født i ekteskap, 3) Lov om barn født i ekteskap, 4) Lov om offentlig innkreving, 5) Lov om forskottering av underholdsbidrag, 6) Lov om mødrehjelp.

muligheten til å utelukke farskap hadde det åpnet seg en ny verden innenfor den rettsmedisinske forskningen, og det hele utviklet seg til en diskusjon rundt mannens rettsikkerhet. Hele nøkkelen til en revisjon av barnelovene stod og falt på denne ordningen. Bidragsplikten var et ord og en praksis det ikke var mulig å komme utenom. På denne måten ble revisjonen av barnelovene på 1950 tallet mye en diskusjon som handlet om bidragsplikt og om fedrenes rolle i barnas liv.

I 1964 ble *Loven om enke- og morstrygd* vedtatt i stortinget. Da hadde det gått nesten 20 år fra barnevernkomiteen hadde fått sitt mandat, til loven ble en faktisk bestemmelse. Loven var et direkte resultat av familiepensjoneringskomiteen utredningsarbeid fra 1959-62. Det var den siste av familielovene som ble vedtatt, og med den var folketrygden blitt en realitet.

På bakgrunn av dette, analyserer jeg i neste kapittel debatten rundt opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten slik den var nedfelt i de Castbergske barnelover. Som nevnt tidligere var ikke lenger ordningen med vilkårlig bidragsplikt mulig å forsvare ut ifra hensynet til rettsikkerheten til de mennene dette gjaldt.

DEBATTEN OM BIDRAGSPLIKTEN

3.1. Innledning

De Castbergske barnelover hadde i 1915 gitt barn født utenfor ekteskap rett til navn og arverett etter faren. Samtidig kunne flere enn én mann pålegges å betale *bidragsplikt* til moren dersom biologisk farskap ikke kunne fastsettes. Resultatet hadde vært at mange menn ble vilkårlig bidragspliktige på grunn av vanskeligheter med å påvise biologisk farskap. Etter andre verdenskrig var en slik praksis ikke lenger mulig å forsvare ut i fra kravet om rettsikkerheten til de mennene dette gjaldt.

Som en direkte konsekvens av nyvinninger på det teknologiske feltet slik som blodtypebevis, var det på 1950-tallet blitt enklere å komme fram til biologisk farskap. Gjennom blodprøver var det nå blitt mulig å utelukke farskap. Dette åpnet opp for helt nye muligheter til å idømme biologisk farskap. For å forstå forandringene i norsk barnelovgivning på 1950-tallet er derfor både diskusjonene om påvisning av farskap og opphevelse av den vilkårlige bidragsplikten helt sentrale. Begge åpnet for å legge et større ansvar over på fedrene samtidig som det innevarslet et større offentlig engasjement overfor barn som ble stående uten forsørger (far).

Det ble arbeidet med spørsmål rundt bidragsplikt og farskap på tvers av komité og landegrenser etter krigen. Norge, Sverige, Danmark og Finland møttes jevnlig for å diskutere spørsmål knyttet til barn utenfor ekteskap. I Norge var det spesifikt barnevernkomiteen (1947) og barnelovutvalget (1950) som diskuterte disse spørsmålene i forbindelse med ny barnelovgivning. I det følgende skal jeg diskutere, drøfte og analysere utredningene slik de foregikk i ovennevnt utvalg, og debatten slik den utspant seg i Stortinget.

Et gjennomgående tema for kapittelet vil være hvorfor det var så viktig å påvise farskap, og hva en opphevelse av den vilkårlige bidragsplikten innebar for de involverte partene. Hvilke prinsipielle spørsmål reiste seg i diskusjonen rundt opphevelsen av vilkårlig bidragsplikt, og hvorfor var det så viktig å finne barnets biologiske far?

3.2. Mellom barken... og staten: Far eller bidragspliktig?

Ett av grunnpremissene for å oppheve den vilkårlige bidragsplikten, var tanken om at det offentlige ville gå inn med økonomiske midler der hvor biologisk far ikke kunne fastslås. En framtidig opphevelse av den vilkårlige bidragsplikten innevarslet et sterkere samfunnsmessig økonomisk ansvar overfor barn som ble stående uten forsørger (far). Ikke alle var like begeistret for dette, noe sitatet under gir oss et klart signal om:

Derfor har jeg særlig store betenkeligheter ved komiteens innstilling om at barnet må holdes økonomisk skadesløst, hvis farskap ikke kan bli fastslått. Det er ikke barnet som får pengene, men moren. Og det er dessverre et faktum at det er de dårligste mødrene som det er vanskeligst å få til å gi avkall på barnet, fordi barnet kan skaffe en økonomisk fordel.⁹⁶

Byfogd Rivertz gikk spesielt hardt ut mot barnevernkomiteens innstilling til *Lov om barn utenfor ekteskap*. På et møte i dommerforeningen i 1951 var han svært kritisk til forslaget om å fjerne den vilkårlige bidragsplikten og overdra fedrenes økonomiske ansvar til det offentlige. Rivertz reaksjon er et godt eksempel på kompleksiteten i debatten rundt opphevelsen av bidragsplikten. I følge Rivertz ville adopsjon vært et langt bedre alternativ enn å la det offentlige understøtte enslige ugifte mødre. Hans uttalelse kan derfor leses som en klar moralsk begrunnelse for å frata ”dårlige mødre” foreldreansvaret.

Et hovedargument for å fjerne den vilkårlige bidragsplikten slik den var nedfelt i de Castbergske barnelover, var at den ikke ivaretok mennenes rettsikkerhet. Et eksplisitt mål for ny lovgivning var derfor å undersøke ordningen med den vilkårlige bidragsplikten.⁹⁷ Fokuset ble i større grad rettet mot å finne fram til barnets biologiske far enn hva som tidligere hadde vært tilfelle.

Etter krigen hadde gruppen barn født av ugifte mødre vokst betraktelig. Kravet om barnas rett på en juridisk far ble diskutert både på komité plan og i Stortinget under lovforhandlingene.⁹⁸ Professor Arnholm uttalte på et møte i dommerforeningen i 1951 at det var en selvfølge at det offentlige skulle gå inn og understøtte barn som ble stående uten forsørger (far). I motsetning til sin kollega Rivertz, var Arnholm positivt innstilt til et større offentlig økonomisk ansvar overfor barn uten fedre. Han mente derfor at:

⁹⁶RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. Sosialkontor A, Da 149, stenografisk referat fra dommerforeningens møte 4. januar 1951.

⁹⁷ Barnevernkomiteen innstilling II, s. 8.

⁹⁸ Ibid. s. 7-8.

Mellomgruppen blir trukket mot de to poler. En viss del blir trukket over til farskap, en annen del over til null. Det er da en selvfølgelig forutsetning for hele ordningen at det blir en sosial forsorg for barn i null gruppen. Det er ikke meningen at de skal bli dårligere behandlet og falle mellom to stoler. Man måtte altså da tenke seg en barnetrygd eller lignende som sørger for at det økonomisk blir en ordning så noenlunde som det nå er en ordning, men vel etter andre linjer. Barnet skal ha bidrag, men få det av det offentlige.⁹⁹

En opphevelse av den vilkårlige bidragsplikten forutsatte altså et større offentlig ansvar ettersom konsekvensene ville være at flere barn ble stående uten forsørger. Men hvordan skulle dette skje? De fleste ville avvikle ordningen, men hvordan det skulle foregå var det uenighet om. Mye av uenigheten gikk ut på i hvor stor grad staten skulle intervenere i folks privatliv.

3.3. Mellom offentlig og privat omsorg. Barnevernkomiteen (1947) og barnelovutvalget (1950)

Et tydeligere engasjement for samfunnets uheldige stilte var helt i tråd med folketrygdmeldingen fra 1948 som ble lagt fram av Einar Gerhardsen i fellesprogrammets ånd.¹⁰⁰ Meldingen var en visjon om allmenn sosial trygghet med det mål for øyet å gjøre det gamle forsorgsvesenet overflødig og skaffe alle samfunnsmedlemmer en grunnleggende sosial trygghet.¹⁰¹ Dette skulle foregå langsomt og pragmatisk.

Selv om det offentlige skulle figurere som garantist i saker hvor barn ikke fikk noen rettslig/biologisk far, var det selvsagt et politisk mål finne frem til barnets riktige far. På den måten ville det økonomiske ansvaret ligge på farens skuldre, og ikke på statens. Helt spesifikt var det to forskjellige utvalg som arbeidet med spørsmålene rundt bidragsplikt og farskap. Først og fremst undersøker jeg barnevernkomiteens arbeid på feltet, men ser det nødvendig å også presentere barnelovutvalgets arbeid. Dette utvalget inngikk i et større skandinavisk lovsamarbeid hvor både Danmark, Sverige og Finland var representert. Utvalget svarte direkte til Justisdepartementet og hadde tre

⁹⁹ RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. Sosialkontor A, Da 149, stenografisk referat fra dommerforeningens møte 4. januar 1951.

¹⁰⁰ Haavet (1994), s. 281.

¹⁰¹ Ibid.

medlemmer.¹⁰² Barnelovutvalget bisto barnevernkomiteen med juridiske spørsmål vedrørende farskap og bidragsplikt og leverte en framskyndet innstilling allerede i 1951 på oppfordring fra barnevernkomiteen. Barnelovutvalget slo den gang fast at en mann ikke kunne dømmes til farskap såframt det ikke var hundre prosent sikkert at det var ham som var faren. Dette standpunktet beholdt de hele veien fram til innstillingen ble levert i 1954.

Barnevernkomiteen var oppnevnt av Sosialdepartementet, og hadde et langt videre mandat enn barnelovutvalget. De skulle utrede barnevern i sin helhet. I spørsmålet om farskap valgte komiteen å støtte seg på barnelovutvalgets rapport og førte standpunktet om at en mann ikke kunne dømmes til farskap såframt dette ikke var hundre prosent sikkert. Da innstillingen til *Lov om barn utenfor ekteskap* ble levert til Sosialdepartementet i 1951, var det dette standpunktet som ble brakt videre.¹⁰³ For å sikre at man hadde med rett mann å gjøre, ville barnevernkomiteen også åpne for adgang til utvidede blodprøver. Dette betød at komiteen ville åpne for at også partenes familiemedlemmer kunne pålegges å ta blodprøver for å komme frem til et så nøyaktig resultat som mulig.

3.4. Bruken av blodprøver i farskapssaker

Spørsmålet om blodprøver stod altså helt sentralt i disse sakene. Hvem skulle det tas blodprøver av, barnet, moren, faren og besteforeldrene? Eller bare far og barn? Og skulle det være adgang til å benytte tvang i tilfeller hvor partene nektet å la seg teste? Dette var viktige spørsmål. Blodprøver hadde blitt brukt ved norske domstoler siden begynnelsen av 1930-årene, og hadde på 1950-tallet blitt mer presise. Fremdeles var det ikke mulig å påvise farskap positivt, men en blodprøve kunne gi negativt utslag. Det betød at en mann negativt kunne utelukkes fra en farskapssak og på den måten frikjennes.¹⁰⁴ Ved lov ble det i 1936 åpnet for at retten kunne foreta blodtypeundersøkelse i saker som gjaldt bidrag til barn utenfor ekteskap.¹⁰⁵ Samtidig

¹⁰² Utvalget besto av jurist Carl Jacob Arnholm, dommerfullmektig Andreas Endresen og Kalmar Johannes Øksnes som også satt i barnevernkomiteen.

¹⁰³ Disse satt i komiteen: statssekretær i sosialdepartementet, Kalmar Johannes Øksnes, prost i Asker, Ingvald B. Carlsen satt fram til sin død i 1953, bidragsfogd Jørgen Dahl, overlærer Ruth Frøyland Nielsen, leder av sosialkomiteen og senere sosialminister for arbeiderpartiet, Rakel Seweriin, legen Else Vogt Thingstad, byråsjefene Dagfinn Værn og Gerhard Wiesener og sekretær Magne Langholm.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr 49 (1956), s. 2.

¹⁰⁵ Ibid.

kunne en som nektet å ta blodprøve, illegges straff. Hvem som kunne pålegges å ta en slik blodprøve, og eventuelle sanksjoner for de som nektet, var viktige diskusjoner.

Et av hovedargumentene i barnevernkomiteens innstilling til Lov om barn utenfor ekteskap var at bidragene ville komme mer presist inn om biologisk farskap var fastslått. Det var et viden kjent faktum at mange bidragspliktige hadde unngått å betale bidrag fordi det var tvil om det faktiske biologiske farskapet.¹⁰⁶ Barnelovutvalget hadde på sin side lagt vekt på at mange bidragspliktige menn kunne ha direkte fiendtlige holdninger overfor barnet og derfor ikke betalte bidrag.¹⁰⁷ Det fantes ikke noe enhetlig system som kunne kontrollere at bidragene kom inn slik de skulle, og mange barn led derfor økonomisk under en ordning som ikke fungerte. Sannsynligvis hadde dette sammenheng med at mange bidragspliktige opplevde ordningen med vilkårlig bidragsplikt som urettferdig, og derfor unnlot å betale barnebidragene. Både barnevernkomiteen og barnelovutvalget mente dette ville bedre seg om barnets biologiske far ble funnet, og satt det også i sammenheng med den fremtidige loven om innkreving. Om biologisk farskap ble fastslått, ville dessuten barnet få samme juridiske rettigheter som barn født i ekteskap, hva angikk navn og arverett. Dette var ting som allerede lå nedfelt i de Castbergske barnelover fra 1915.

For å forstå selve debatten om bidragsplikten er spørsmålet om blodprøver derfor helt sentralt. Bekymringen for utestående bidrag var reell. En landsomfattende undersøkelse blant landets bidragsfogder viste at ordningen med vilkårlig bidragsplikt ikke fungerte som den skulle.¹⁰⁸ Av ovennevnte grunner uteble bidragene, og mødre og barn led økonomisk. Samtidig ville en blodtypeundersøkelse aldri være hundre prosent sikker. På 1950- tallet var det kun mulig å bruke disse til utelukkelse av farskap.¹⁰⁹ Etter AB0 systemet, som var det systemet man brukte, var sikkerheten av farskapsutelukkelse anslått til 99,99 %.¹¹⁰ Barnelovutvalget mente det bare ville være et spørsmål om tid før en ville være i stand til å påvise farskap positivt og ikke negativt slik praksis var.

Gjennom negativ utelukkelse av farskap, kunne man i noen tilfeller bare stå tilbake med to sannsynlige menn som potensielle fedre. Om begge menn avga positive prøver var det ikke mulig å være sikker på hvem som var faren. I tilfeller hvor én av mennene avga negativ prøve, kunne han sjekkes ut av saken. Metoden var nesten sikker,

¹⁰⁶ Barnevernkomiteen innstilling II, s. 8.

¹⁰⁷ Barnelovutvalget, innstilling II, s. 18.

¹⁰⁸ Barnevernkomiteen, innstilling II, s. 8.

¹⁰⁹ Barnelovutvalget innstilling II, s. 12.

¹¹⁰ Ibid. s. 13.

men ikke helt. I saker hvor det var usikkert, var det mulig å kompensere med antropologiske undersøkelser. Dette innebar måling av hode, øyenfarge, avtrykk av fingre og tær med det mål for øye å finne likhetstrekk mellom barnet og den potensielle faren.¹¹¹ Den rettsmedisinske kommisjonen stilte seg tvilende til disse undersøkelsene, fordi de mente de ikke var hundre prosent sikre, hvilket de heller ikke var. I saker hvor de mulige fedrene var relativt like av utseende ville det være vanskelig å finne fram til den biologiske faren gjennom slike undersøkelser.¹¹²

Å finne riktig biologisk far, var med andre ord ikke gjort i en håndvending. Om mer enn én mann var involvert kunne det koste både tid og penger. Derfor reiste spørsmålet om utvidede blodprøver seg. Gjennom å involvere partenes nærmeste familie, økte muligheten for å komme nærmere et sikkert svar. Men gjennomføringen av slike undersøkelser kunne være problematisk. Det krevdes både fagpersonell og tilrettelegging. I barnevernkomiteens endelige innstillingsforslag ble det foreslått at også familiemedlemmer kunne pålegges å ta blodprøver. Diskusjonen i forkant av dette forslaget var imidlertid alt annet enn enkel.

3.5. Fedrenes rettsikkerhet og forslaget om refusjonsplikt

I den endelige innstillingen til *Lov om barn utenfor ekteskap* het det at dommeren i hvert tilfelle skulle vurdere hver enkelt manns farskap:

(...) saksøkte skal ved dommen kjennes å være barnets far, såfremt han har hatt samleie med moren innenfor det tidsrom da barnet kan være avlet, og det ikke foreligger omstendigheter som gjør det usannsynlig at han er faren. Må det etter opplysningene i saken antas at moren har hatt samleie med to eller flere innenfor det tidsrom da barnet kan være avlet, skal ingen av dem kjennes å være far med mindre det er større sannsynlighet for at barnet er avlet av ham enn av noen annen.¹¹³

Standpunktet ble fremmet av komiteens flertall, korresponderte med barnelovutvalgets bestemmelse, og var i tråd med det øvrige Skandinavia. Innebygget i forslaget var også et ønske om å involvere partenes familier når det gjaldt blodprøver for i større grad oppnå sikkerhet i prøveresultatene. Flertallet i barnevernkomiteen la vekt på at det enten

¹¹¹ Ibid. s. 14-15.

¹¹² Barnevernkomiteen innstilling II, vedlegg 3, brev fra den rettsmedisinske kommisjon, 19. sept, 1950.

¹¹³ Ot. prp.nr 56 (1956), s. 7.

skulle bli dom eller frifinnelse, og at mellomposisjonen bidragsplikt skulle fjernes helt fra lovverket.

Barnevernkomiteens mindretall, byråsjef Dagfinn Værn og ekspedisjonssjef i Sosialdepartementet Gerhard Wiesener la ned dissens på forslaget fordi de mente det innebar et ”brudd med norsk lov” fordi den høyst oppnåelige sikkerhet var erstattet med ”en større eller mindre grad av sannsynlighet”.¹¹⁴ De siktet her blant annet til utbredt bruk av blodtypeundersøkelse. Komiteens representant fra Arbeiderpartiet, Rakel Seweriin hadde vært pådriver for utvidede blodprøver. Bakgrunnen var ønsket om å øke menns eller potensielle fedres rettsikkerhet. Komiteens mindretall, Værn og Wiesener var i all hovedsak skeptisk til et slikt forslag. De hevdet den rettsmedisinske utviklingen ikke hadde kommet dit hen at det var mulig å fastslå farskap, og de henviste til den rettsmedisinske kommisjonens uttalelse 19. september 1950 om at ”en slik sak er svært svevende”.¹¹⁵ Derfor ville Værn og Wiesener innføre en *refusjonsplikt* til det offentlige. En slik refusjonsplikt innebar at de menn som hadde hatt samleie med moren i det aktuelle tidsrommet, skulle være refusjonspliktige til den Norske stat. Staten skulle deretter betale pengene til moren. Forutsetningen for en slik refusjonsplikt var at moren skulle oppgi hvem hun hadde hatt som seksualpartnere til en oppnevnt dommer. Dommeren skulle illegge disse mennene refusjonsplikt.¹¹⁶

I praksis betød forslaget en gjeninnføring av den gamle bidragsplikten med små ”kosmetiske” endringer. Værn og Wiesener ville gjennom refusjonsplikten opprette et direkte ledd mellom den\de bidragspliktige og staten, og på denne måten spare mødrene for bryet ved å kreve penger direkte fra ”fedrene”. Forslaget var fundert i en skepsis til sikkerheten av blodtypeundersøkelser, men også et ønske om å ikke legge *for* mye av individets eget ansvar over på statskassen. I følge Værn og Wiesener ville problemet med treg bidragsinnbetaling løses ettersom mødrene ville få bidraget direkte fra det offentlige og slapp å gå den kronglete veien via betalingsu villige fedre.¹¹⁷ Forslaget kan sees som et ønske om å sikre ugifte mødre mer presise bidrag. Gjennom å opprette et direkte ledd mellom staten og mødrene, ville mødrene i større grad være sikret økonomisk underhold. Det er likevel mulig å lese Værn og Wieseners forslag som et ønske om offentlige innsparinger. Ingen av dem la skjul på at de ønsket en slik ordning

¹¹⁴ RA, S- 1247 Sosialdepartementet, Y, Na 000.

¹¹⁵ Barnevernkomiteen innstilling II, vedlegg 3, brev fra den rettsmedisinske kommisjon 19. sept 1950.

¹¹⁶ Barnevernkomiteen innstilling II, s. 13.

¹¹⁷ Ibid. s. 13.

for å kompensere for de utgiftene det offentlige potensielt ville få for det aktuelle barnet.¹¹⁸

Oppsummerende ville altså barnevernkomiteens mindretall, Værn og Wiesener fjerne den gamle ordningen med bidragsplikt, samtidig som de ville innføre en ny *refusjonsplikt*. Dette forutsatte at en dommer kunne undersøke morens seksualvaner. Flertallet som utgjorde resten av komiteen ville fjerne alle likheter med den gamle loven og gikk imot en slik ”mellomløsning” som refusjonsplikten representerte. Hos flertallet var det ”enten/eller”-prinsippet som gjaldt. Enten var man far, eller så var man ikke far, og for å dømmes til far skulle man være helt sikker.

Værn og Wieseners forslag kan også leses som en generell frykt for at offentlige midler skulle brukes på ”umoralsk sengehygge”.¹¹⁹ Deres gjennomgående argument var at ”den som innlater seg på samleie utenfor ekteskap tar en risiko som han må være forberedt på å ta de økonomiske følger av”.¹²⁰ De var skeptiske til de moderne blodtypeundersøkelsene og mente disse ikke var sikre nok. Men det var ikke utelukkende skepsisen til moderne teknologi som drev komiteens mindretall. Bak lå også et ønske om å verne ekteskapet.

Værn og Wiesener mente et faremoment oppstod i tilfeller hvor den idømte faren senere ønsket å gifte seg. Om han tidligere hadde et barn utenfor ekteskap, ville dette gå på æren løs i et fremtidig ekteskap.¹²¹ Disse argumentene var som et ekko fra debatten rundt den gamle loven fra 1915. Her hadde de gifte kvinnene vært redde for å gi ”uekte barn” navn og arverett fordi de så det som en trussel mot ekteskapet i sin helhet. I sum dreide dette seg om at de ikke ville betale for mennenes ”utskeielser” utenfor familiens vegger.¹²² På bakgrunn av slike uttalelser fra barnevernkomiteens mindretall er det derfor mulig å hevde at det lå sterke moralske motiver bak forslaget om refusjonsplikt. Gjennom å dømme en mann til refusjonsplikt ville han gå ”fri” i et framtidig ekteskap. Ingen barn kunne kreve navn og arverett etter ham. Ingen trengte egentlig heller å vite at han var refusjonspliktig til den norske stat.

Etnologen Kari Telste skriver at etterkrigstida samling om familieverdier førte til en institusjonalisering av seksuallivet. Dette var noe som skulle foregå innenfor

¹¹⁸ Ibid. s. 11.

¹¹⁹ RA, S- 1247 Sosialdepartementet, Y, Na 0001, s. 20.

¹²⁰ Barnevernkomiteen Innstilling II, s. 14.

¹²¹ Ibid. s. 13.

¹²² Hagemann (2007), s. 78 og Rosenberg (1981).

ekteskapelige rammer.¹²³ Telste hevder at den ugifte moren og hennes ulykke ofte ble presentert som et skremselsbilde i offentligheten.¹²⁴ Kriminologen Kjersti Ericsson tar opp samme tema i sin bok *Drift og dyd: Kontrollen av jenter på femtitallet*. Ericsson har studert praksis ved Bjerketun verneskole for piker, et sted hvor vanskeligstilte jenter som brøt med konvensjonelle kjønnsnormer ble sendt fram til midten av 1960 tallet. En overlege skriver i en av jentenes epikrise, og presenterer samtidig et bilde av hva som kan ha vært forventet av unge jenter på 1950-tallet:

Prognosen for fremtiden skulle være god. Pasienten trenger en fast hånd til å lede seg inntil hun kommer ut over de vanskelige ungdomsårene og blir mer moden. Hun skulle ha muligheter for å tilpasse seg i et ekteskap med mann og barn og der finne sin plass i livet”¹²⁵

Ericsson viser hvordan jenter i mange tilfeller ble regelrett innesperret fram til gifteferdig alder og hvordan sterilisering var en utbredt og akseptert praksis av ”åndssvake” jenter. På den måten ville man spare samfunnet for offentlige omkostninger med tanke på potensielle senere graviditeter.¹²⁶

Institusjonalisering av seksualiteten var for øvrig ikke noe nytt, poenget i denne sammenhengen er at ekteskapsnormen ble styrket etter krigen, og at det foregikk en sterkere institusjonalisering. Flertallets ønske om utvidede blodprøver, og Værn og Wieseners frykt for idømmelse av farskap, må derfor sees i sammenheng med en tid hvor både menns og kvinners seksualitet ble kraftig kontrollert, og ønsket om vern av ekteskap også stod spesielt sterkt.

Det ser altså ut til å ha vært flere motstridende punkter og mange avveininger å ta i barnevernkomiteen. Både flertallets krav om rettsikkerhet for mennene, Værn og Wieseners vern om ekteskapet, og forholdet mellom stat og individ når det gjaldt økonomiske tilskudd. Flertallet i komiteen ville ha bidragsplikten helt og holdent ut av lovverket, og argumentet var forankret i kravet om rettsikkerhet. Om farskap ikke kunne fastslås med hundre prosent sikkerhet, skulle ingen dømmes til far og barnet skulle få tilskudd fra det offentlige. Dette var flertallets gjennomgående holdning gjennom hele innstillingsperioden.¹²⁷ I praksis betød dette at de menn man ikke negativt kunne

¹²³ Telste (2005), s. 43-44.

¹²⁴ Ibid. s. 15.

¹²⁵ Ericsson (1997), s. 47.

¹²⁶ Ibid. s. 59-65.

¹²⁷ Barnevernkomiteen innstilling II, s. 15.

utelukke gjennom blodprøver, ville bli frikjent fra farskapet. Potensielt var en slik løsning dyrere enn refusjonsplikten slik den ble foreslått av Værn og Wiesener. Dessuten risikerte flere mødre og barn å falle utenfor ordningen.

Flertallets forslag korresponderte likevel i større grad med det øvrige Skandinavia. Både Sverige, Danmark og Finland foreslo at ingen menn skulle dømmes til farskap om det var tvil om farskapet.¹²⁸ I Sverige ble derimot en ordning med bidragsplikt opprettholdt fram til 1970-tallet, og terskelen var lavere for å dømme farskap enn det som ble foreslått i Norge.

For Rakel Seweriin var det mennenes rettsikkerhet som var det viktigste hensynet. Gjennom hele innstillingsperioden var hun pådriver for å øke tilgangen til utvidede blodprøver. I de øvrige skandinaviske land ble det også åpnet for å pålegge blodprøver i saker hvor partene nektet i større grad enn i Norge. I Danmark kunne retten pålegge partene å gjennomføre blodprøver i tilfeller hvor dette var spesielt prekært. I Finland kunne dette gjennomføres ved tvang, og i Sverige fantes det en klausul som påla mor og barn å underkaste seg en slik undersøkelse.¹²⁹ Oppsummerende ble det altså åpnet for utvidede blodprøver, og ileggelse av tvang i det øvrige Skandinavia. I Norge fantes det en paragraf i motorvognloven fra 1926 hvor bilførere som nektet å la seg underlegge blodprøve, kunne hentes ved tvang.¹³⁰ Nå var det store spørsmålet om en slik paragraf også skulle legges inn i farskapssaker. Elementet av tvang ser ut til å ha vært svakere i Norge enn i det øvrige Skandinavia, men førte til slutt frem til at komiteen la fram et felles ønske om at også flere familiemedlemmer kunne pålegges å ta blodprøver i farskapssaker. Et forslag som senere ble forkastet i odelstingsproposisjonen.

3.6. En trussel mot familien?

Diskusjonen rundt opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten ser i sum ut til å ha dreid seg om jakten på den biologiske faren, og derfor også om å skaffe ”uekte barn” ”ekteskapelig status”. Dessuten var det et varsel om større ansvar fra fedrenes side. I alle fall når det gjaldt økonomi. Debatten foregikk i en tid da kjønnskomplementær tankegang nærmest var enerådende på familielovgivningsfeltet. Mor hadde oppgaver i hjemmet, far sørget for økonomien. Historiker Jane Lewis viser hvordan alenemødre

¹²⁸ Ot. prp. nr 56 (1956), s. 10-11.

¹²⁹ Ot. prp. nr 49 (1956), s. 5.

¹³⁰ Ibid. s. 4.

spesielt i Storbritannia og USA har blitt sett på som en trussel fordi de bryter med en tradisjonell familienorm i et samfunn som er basert på en eneforsørgermodell hvor far er familiens økonomiske overhode.¹³¹ Det er mulig å tenke seg at ugifte mødre i 1950-tallets Norge også brøt med det man anså som en tradisjonell familiemodell hvor mor var hjemme og far var i lønnet arbeid. Dette perspektivet kan også ha blitt reflektert i arbeidet med lovgivningen. Det sterke fokuset på å finne barnets biologiske far forteller oss noe om dette.

Anstrengelsene etter å finne riktig far til barnet dreide seg ikke bare om sosialøkonomiske eller juridiske spørsmål, men var vel så mye preget av en forsørgerforsørget tankegang som hersket under hele husmorepoken i norsk historie. Et argument som også fremmes av Ida Blom når hun sier at ”inntektstrygder ble bygget ut etter et mannlig adferdsmønster.”¹³² Offentlig trygd vil på denne måten kunne sees som et alternativ til økonomisk avhengighet til en mannlig forsørger, et poeng som også fremheves av Jane Lewis når hun skriver at kvinnene gikk fra en mannlig avhengighet fundert innad i en familie, til en statlig avhengighet.¹³³ Å slå loven om barn født utenfor ekteskap og loven om barn i ekteskap sammen, ville vært naturlig om målet var å likestille disse to gruppene barn. Dette var ikke gjenstand for diskusjon, og ble heller aldri gjort på daværende tidspunkt. Stortingets justiskomiteé påpekte senere at de var skuffet over at det ikke hadde vært mulig å samle disse to lovene under ett.¹³⁴ Debatten fortsatte videre og gikk ikke ubemerket hen. Under høringsrunden ble spørsmålet om blodprøver spesielt vektlagt.

3.7. Høringsrunden

Under høringsrunden var uttalelser fra dommerforeningen, Universitetet i Oslo rettsmedisinske institutt og Den norske legeforening spesielt viktige. Legene var jo de som satt blodprøver og sørget for eventuelle analyser av dem. Dommerne kunne møte partene i en eventuell tvist. Dette var altså de ekspertgruppene som mest direkte hadde erfaring fra, og ble berørt av ordningene barnevernkomiteen foreslo, og deres uttalelser veide derfor tungt under høringsrunden. Spørsmålene stod om hvorvidt blodprøver

¹³¹ Lewis (2000), s. 226.

¹³² Blom (2005).

¹³³ Lewis (1997), s. 4.

¹³⁴ Skar (2003), s. 73.

kunne pålegges ved tvang, og om utvidede blodprøver hadde noe for seg. Her var uenigheten stor, spesielt når det kom til spørsmålet om adgang til å bruke tvang.

Universitetets rettsmedisinske institutt ville åpne for en utvidelse av granskingen, men bare når det gjaldt barn født i ekteskap. De foreslo at også søsken av mor og den antatte faren skulle pålegges blodprøver i tvilstilfeller.¹³⁵ Lagmann Nissen i dommerforeningen var sterkt uenig i dette. Han siktet her til familiehemmeligheter som ikke ville tåle dagens lys, og ”hadde krav på å få være i fred”.¹³⁶ Dommerforeningen frarådet all bruk av tvang i blodtypeundersøkelser, også når det gjaldt menn som potensielt hadde hatt samleie med moren i tiden rundt befruktningen.¹³⁷ Dommerforeningen ville med andre ord ha et sterkere rettsvern for de involverte partene. Dette kunne i ytterste konsekvens bety at den biologiske faren ikke ble funnet. Kravet om rettsikkerhet gikk altså foran jakten på biologisk farskap i dommerforeningen. Nissen frarådet på dette grunnlaget sterkt en utvidelse av blodprøver til å gjelde andre enn barnets potensielle fedre, også på grunn av den svært begrensede nytten slike undersøkelser kunne bidra med.¹³⁸ Heller ikke den norske sakførerforening var interessert i en utvidelse av blodprøver, og skrev at:

De tilfeller hvor det etter de forskjellige blodtypesystemer kan være av interesse å få tatt blodprøve også av besteforeldrene er så sjeldne at det ikke er grunn til i lov å gjennomføre som generelt prinsipp at søsken og besteforeldre skal ha plikt til å stå til tjeneste. Dette bør være en frivillig sak i de tilfelle det måtte være påkrevet.¹³⁹

Den norske legeforening satte alle piggene ut da spørsmålet om adgang til å bruke tvang ble reist, og understreket at foreningens sentralstyre ville advare mot regler som påla personalet å foreta blodprøve under tvang. Legeforeningens hovedargument var at all tvang i prinsippet stred mot god legeskikk.¹⁴⁰

På bakgrunn av uttalelsene fra spesielt Dommerforeningen og Den norske legeforening, fant ikke Sosialdepartementet det mulig å videreføre et forslag hvor det ble åpnet for tvang og utvidelse av blodprøver.¹⁴¹ Både familiehemmeligheter,

¹³⁵ Ot. prp.nr 49 (1956), s. 15.

¹³⁶ Ibid. s. 12-13.

¹³⁷ Ibid. s. 11.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid. s. 13.

¹⁴⁰ Ot. Prp. nr 49 (1956), s. 18.

¹⁴¹ Ibid. s. 17.

dommerforeningens krav om rettsikkerhet og legenes etiske retningslinjer var sannsynligvis de tungtveiende argumentene i denne sammenhengen.

3.8. Den videre debatten

I odelstingsproposisjonen til *Lov om barn utenfor ekteskap*, ble barnevernkomiteens anbefalinger fulgt, bortsett fra når det gjaldt adgangen til å bruke tvang og utvidede blodprøver. Departementet var imidlertid enig i at ingen menn kunne dømmes til farskap om det ikke forelå sikre bevis for at det var ham som var faren.¹⁴² På bakgrunn av høringsrunden hadde departementet også gått bort fra tanken om utvidede blodprøver, og tilgang til blodprøver ved tvang. Legeforeningen og dommerforeningens misnøye med barnevernkomiteens innstilling hadde veid tungt. Når det gjaldt tilgang til utvidede blodprøver viste altså Sosialdepartementet en mer moderat linje enn det barnevernkomiteen hadde gjort.

Diskusjonen om utvidelse av blodprøver og vilkårlig bidragsplikt hadde vakt kraftige reaksjoner i barnevernkomiteen så vel som i høringsrunden og fortsatte inn i stortingets korridorer. Ikke overraskende var det spesielt forslaget om opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten som ble diskutert. Høyres Berte Rognerud ville ikke uten videre overføre individets ansvar over på samfunnet, og mente at:

(...) det er et sunt prinsipp at man skal ta konsekvensen av og stå til ansvar for sine handlinger her i livet. Derfor er jeg også meget betenkt ved den del av det foreliggende lovutkast som går ut på full frifinnelse av den som kan være far, såfremt moren har hatt samleie med to eller flere i den kritiske tid.¹⁴³

Her reflekterte hun det synet som tidligere hadde blitt fremmet av Værn og Wiesener under utredningen i barnevernkomiteen. Likeledes videreførte hun et gammelt konservativt prinsipp om individets ansvar for egne handlinger. Rognerud mente at opphevelse av bidragsplikten ville svekke ansvarsfølelsen til mange menn og ville ha en ordening som liknet mer på den svenske hvor bidragsplikten ble videreført.¹⁴⁴

Rognerud var altså skeptisk til å legge individets økonomiske ansvar over på samfunnets skuldre. Partifellen Reidar Bruun som også satt i stortingets justiskomité

¹⁴² Ibid. s. 8.

¹⁴³ SA, innst. O.XXIII, nr 4 (1956), s. 8.

¹⁴⁴ I Sverige ble ikke vilkårlig bidragsplikt opphevet før på 1970-tallet.

ville derimot fjerne hele bidragsplikten.¹⁴⁵ Rognerud var først og fremst bekymret for at de barn som falt utenfor ordningen ville stille svakere om bidragsplikten ble fjernet.¹⁴⁶

Kristelig Folkeparti var også imot opphevelse av bidragsplikten, men av andre grunner. KrFs motstand mot opphevelse av bidragsplikten var fundert i ønsket om vernet rundt familien. Arne Askildsen la vekt på den psykiske påkjenningen det ville være for et barn å stå med ”ukjent far” i fødselsattesten. På denne måten ville barnet stadig bli minnet på morens umoralske adferd, mente han, og ville åpne for at domstolene i størst mulig grad skulle kunne idømme farskap om den saksøkte hadde ligget med moren i tiden rundt befruktningen.¹⁴⁷ Askildsen tenkte altså først og fremst på hva barnet kunne komme til å bli eksponert for om det ble stående uten far i fødselsattesten. Hensynet til familie, ekteskapet og moral veide tungt i KrF. Frykten for at barnet skulle minnes på morens umoralske vandel var problematisk for partiet. Kjell Askildsen la derfor frem et nytt forslag til paragraf 21 med ordlyden: ”Har den saksøkte legi med mora på den tid ho kan ha vorti med barn, skal det seiast dom for at han er faren om det ikkje er omstende som syner at han venteleg ikkje er det”.¹⁴⁸ I Askildsens øyne var det viktigere å skaffe barnet en familiestatus av moralske grunner, enn å ivareta vilkårlige menns rettsikkerhet. Ingen var overrasket over at det var KrF som kom med dette forslaget, verdikonservatismen stod sterkt i partiet. I Arbeiderpartiet mente man stort sett at rettsikkerheten skulle gå foran moralen. Einar Magnus Stavang var mente Askildsens tankegang utgjorde en trussel mot den alminnelige rettsikkerheten: ”Om man slapper reglene på idømmelse av farskap vil man samtidig skape større usikkerhet rundt om det faktisk er riktig far det er snakk om”.¹⁴⁹ Partifellen Reidar Strømdahl mente det ville være langt verre for barnet å vite at moren hadde vært sammen med flere menn, enn om man ikke kunne si hvem som var faren. Underforstått: om barnet ble stående med flere bidragspliktige, ville dette bidra til å fremstille moren som seksuelt utagerende:

Ved at man holder refusjonsplikten oppe med arbeid og bry med innkrevinga ved bidragene, vil det vanskelig kunne skape nødvendig ro om farskapsspørsmålet. Kvitter en seg derimot med refusjonspliktens bestemmelser hvor farskapsdom ikke kan avsies, vil man tidlig i barnets leveår kunne eliminere et uro moment i en

¹⁴⁵ SA, Ot. forh. 7. desember (1956).

¹⁴⁶ SA, Ot. forh. 7. desember (1956).

¹⁴⁷ SA, innst. O.XXIII, nr. 4 (1956).

¹⁴⁸ SA, Ot. forh. 7. desember (1956), s. 780.

¹⁴⁹ SA, innst. O.XXIII, nr. 4 (1956), s. 782.

ellers ømtålig sak.¹⁵⁰

Arbeiderpartiets Jakob Pettersen var enig i dette, og mente det var viktig å unngå en gjeninnføring av bidragsplikten gjennom en ”smålig refusjonsplikt”.¹⁵¹ I grove trekk var det altså tradisjonelle partipolitiske skillelinjer som kom til uttrykk i stortingsdebatten. Ola Høyland fra Bondepartiet ville ha en refusjonsplikt på linje med den som hadde blitt foreslått av Værn og Wiesener i barnevernkomiteen.¹⁵²

Både seksualmoral, verdikonservatisme og rettsikkerhet preget altså debatten slik det også hadde gjort i barnevernkomiteen under utredningsperioden. Kristelig Folkeparti ville skaffe barnet familiestatus og ivareta tradisjonelle familieverdier. For å gjøre dette var de villige til å lempe på kravet om rettsikkerhet for de menn som var innblandet i saken. Arbeiderpartiet var i mindre grad opptatt av barnets familiestatus, men i større grad bekymret for mennenes rettsikkerhet. Spesielt Berte Rognerud fra Høyre var opptatt av at samfunnet ikke måtte ta over for mye av individets eget ansvar. Her fikk hun som kjent ikke tilslutning fra partifellen Reidar Bruu. Rakel Seweriin som satt som leder i Arbeiderpartiets kvinnesekretariat og var for veteran å regne i disse spørsmålene, var tydelig opprørt over hele debatten. Hun reagerte kraftig på måten det ble argumentert på, og mente hele debatten var en trussel mot alminnelig rettsikkerhet:

Det ville være å gi seg den rene tilfeldighet i vold om en skulle idømme en slags refusjonsplikt for de menn som tilfeldigvis hadde vært med i et forhold som hadde ført til en farskapssak, hvor det ikke var mulig å fastslå farskapen., en utligning av en slags refusjonsplikt på et så vilkårlig grunnlag er det vel nesten ikke mulig å finne maken til. Det er denne urettvisheten og denne fullstendige vilkårligheten som jeg reagerer mot.¹⁵³

Seweriins reaksjon summerte opp kompleksiteten i hele debatten rundt bidragsplikten. Den var preget av mange elementer, men spesielt to av disse stod steilt mot hverandre. Det var moral og rettsikkerhet.

Gjennom å tillate domstolene i større grad å idømme farskap på marginalt grunnlag, ville kravet om rettsikkerhet vike. Dette hadde vært flertallet i barnevernkomiteen sitt argument hele veien. På den annen side ville det offentlige

¹⁵⁰ SA, Ot. forh. 7. desember (1956), s. 783.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid. s. 785.

oppnå en økonomisk gevinst ved å idømme farskap på dette grunnlaget fordi det ville redusere statens utgifter til barn uten forsørger. Dessuten ville mange barn slippe unna skammen ved å ikke ha en far. Det var altså både moralske, økonomiske og juridiske forhold som måtte ivaretas. Debatten om bidragsplikten var derfor ikke bare en debatt om økonomi, men også rettsikkerhet, skam og seksuell moral, eller umoral. Derfor tok den også så lang tid. Når saken endelig ble oversendt Lagtinget 11. desember 1956 var det etter en lang diskusjon om § 21 som gjaldt nettopp bidragsplikt og farskap. Det var likevel ikke denne paragrafen det var uenighet ved i Lagtinget.

Lagtinget var ikke fornøyd med § 4 som gjaldt samværsrett. Et problemområde som hadde blitt lite diskutert i Odelstinget. Etter å ha blitt sendt fram og tilbake mellom Odelsting og Lagting halve desember 1956, ble endelig loven om barn utenfor ekteskap vedtatt 14. desember. Uten bidragsplikt og adgang til utvidede blodprøver. I den nye loven var det ikke lov å kreve blodprøver av pårørende, ei heller gjennomføre blodprøver ved tvang. Loven varslet en langt sterkere rettsikkerhet for menn som tidligere hadde havnet i kategorien *bidragspliktig* samtidig som den forutsatte et sterkere økonomisk engasjement fra fedrenes side.

3.9. Moralsk konstruksjon av fattigdom?

Spørsmålet om bidragsplikt og farskap slik det ble diskutert i barnevernkomiteen og Stortinget er klassisk: Hvor mye skal legges på enkeltindividet, og hvor mye skal legges på det offentlige? Og hvor langt skal det offentlige strekke seg når individets egen kapasitet svikter?

Historiker Axel R. Schäfer er opptatt av den moralske konstruksjonen av fattigdom. Schäfer mener mange samfunnsvitere har vært preget av en tankegang om at fattige mennesker er fattige fordi de moralsk sett er i forfall. Disse menneskenes kilde til sosial avhengighet springer derfor ut av avvikende adferd, manglende moral og kulturell sykdomslære, hevder Schäfer.¹⁵⁴ En nærliggende konsekvens er en moralsk fordømmelse, en mentalitet hvor den sosialt avhengige kan "takke seg selv", hevder Schäfer.¹⁵⁵

Om vi ser debatten om bidragsplikten under ett, er det mulig å hevde at store deler av den var moralsk fundert. Ikke minst kom dette til uttrykk hos dem som ønsket å

¹⁵⁴ Axel R. Schäfer, "The liberal state and conservative social policy: the politics of growth, subsidiarity and moral categorizing in the United States after 1945" i *Democracy and social rights in "the two wests"* (Red.) Alice Kessler Harris & Maurizio Vaudagna (Torino: Otto, 2009), s. 267.

¹⁵⁵ Schäfer (2009), s. 267.

bevare bidragsplikten, eller innføre en refusjonsplikt til det offentlige. Ved å beholde bidragsplikten eller innføre en refusjonsplikt ville mange menn gå ”fri” i framtidige ekteskap. Ingen barn kunne da sprette fram som ”troll i eske” og kreve navn og arverett.

Debatten var også et spørsmål om *hvem* man var interessert i å hjelpe. Carole Pateman skriver om det hun kaller for den patriarkalske velferdsstaten. Denne bygger på kapitalismens prinsipper om at den som yter også nyter.¹⁵⁶ Siden kvinner i mindre grad har vært tilknyttet lønnsarbeid enn menn, kommer de også dårligere ut når det gjelder velferdsgoder, hevder Pateman. Videre hevder hun, at dersom velferdsstaten baserer seg på kapitalistiske prinsipper, er ikke kvinner fullverdige medlemmer av dette systemet.¹⁵⁷ Om vi overfører dette prinsippet til diskusjonen om bidragsplikten, er det også mulig å forstå hvorfor den var så viktig. En potensiell statlig garantiløsning ville nemlig gis til kvinner som, ifølge Pateman ikke var ”fullverdige deltakere av velferdssamfunnet” underforstått, fordi de sannsynligvis ikke hadde vært med å bidra med lønnsarbeid som satte dem i stand til å motta en slik statlig overføring.

Det samme poenget fremheves av Klas Åmark når han skriver at: ”Beveridge-modellen var utformad med den gifta lönearbetande mannen som norm och andre grupper var inordnade i systemet i relation till hur de förhöll sig till denna överordnade norm.”¹⁵⁸ Åmark viser hvordan Beveridge- planen som var en viktig sosialpolitisk inspirasjonskilde i Norge etter krigen tok utgangspunkt i denne normen. På denne måten overså planen grupper i samfunnet som ikke hadde den samme økonomiske tilknytning til staten som tradisjonelle lønnsarbeidere, og sosialpolitikken fikk på denne måten et rent interessepolitisk preg, hevder han.¹⁵⁹ Slike momenter kan ha ligget i bunn når debatten om bidragsplikten pågikk. Ikke alle var enige i at det offentlige skulle understøtte mødre som ikke fikk barnebidrag. Byfogd Rivertz uttalte også at adopsjon av disse barna ville ha vært en langt enklere og bedre løsning for samfunnet. Det var ingenting radikalt i et slikt standpunkt. Psykologen John Bowlby skrev på slutten av 1940-tallet boken *Maternal care and Mental health* på oppfordring fra Verdens helseorganisasjon. Et av bokens hovedpoeng var at barn av ugifte mødre burde adopteres bort framfor å vokse opp sammen med sin ugifte mor.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Pateman (1998), s. 255.

¹⁵⁷ Ibid. s. 247-47.

¹⁵⁸ Åmark (2005), s. 93.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ John Bowlby, *Maternal care and mental health: A deprivation of maternal care a reassessment of it's effects* (New York: Schocken books, 1966).

Kontra faktisk er det mulig å tenke seg at diskusjonen rundt bidragsplikt hadde vært en annen om kvinnene dette gjaldt hadde hatt en sterkere tilknytning til velferdsstaten gjennom lønnsarbeid, og at farens rolle i det hele kanskje ville blitt tonet mer ned dersom disse kvinnene samsvarte med hva man forventet seg av en mannlig velferdsmottaker.

Liknende er det mulig å se barnevernkomiteens forslag om utvidede blodprøver som en ”kompensasjon” for manglende lønnstilknytning til velferdssystemet. Nettopp fordi man var nødt til å tenke i andre baner for ugifte mødre som fra før hadde en svak tilknytning til velferdsstaten, var det kanskje enklere å pålegge både dem og øvrig familie, en plikt til å gjennomføre utvidede blodprøver som en ”kompensasjon”. Det kan derfor være mulig å se forslaget om refusjonsplikt også som dette. Refusjonsplikten fordret som sagt en større innsikt i hvilke menn mødrene hadde hatt samleie med.

3. 10. Oppsummering

Lov om barn født utenfor ekteskap slik den endelig ble seende ut i 1956 videreførte ikke den vilkårlige bidragsplikten. Den innevarslet et sterkere fokus på barnets far, og ivaretok rettsikkerheten til mange menn i større grad enn før. Disse diskusjonene og debatten i forkant av loven forteller om hvor sterkt fedrenes forsørgerrolle ble vektlagt. Denne var igjen fundert i en sterk kjønnskomplementær tankegang. Like mye forteller det også om et ønske om å verne ekteskapet som institusjon. Debatten om opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten var ikke utelukkende et økonomisk spørsmål, men i like stor grad et moralsk og juridisk spørsmål. Ønsket om økt rettsikkerhet for de menn dette gjaldt, gikk likevel foran ønsket om moralske hensynstagende. Vi ser altså hvor stor plass det kjønnsnormative fikk for utformingen av loven, noe som også var tilfelle under *Lov om innkreving*, *Lov om forskottering* og *Lov om forsørgertrygd* som neste kapittel handler om.

INNKREVIING, FORSKOTTERING OG FORSØRGERTRYGD

4.1. Innledning

Under barnevernkomiteens arbeid med *Lov om innkreving av underholdsbidrag (1955)* (heretter kalt innkrevingsloven) og *Lov om forskottering av underholdsbidrag (1957)* (heretter kalt forskotteringsloven) var spørsmålet om vilkårlig bidragsplikt brakt ut av debatten. Prinsippet var nå farskap eller «frifinnelse».

En konsekvens av dette var at mange barn nå falt utenfor, og stod helt uten forsørger (far). En forutsetning for en avvikling av ordningen med bidragsplikt, var derfor at det offentlige overtok det økonomiske ansvaret i fedrenes sted. En fjerning av den vilkårlige bidragsplikten la derfor premisset for et større offentlig ansvar overfor barn som stod uten forsørger. Parallelt med barnevernkomiteen arbeidet derfor folketrygdkomiteen med dette spørsmålet. Dette resulterte i *Lov om forsørgertrygd (forsørgertrygden)* i 1957. Alle barn uten forsørger skulle etter denne loven ha rett på slik trygd. Forsørgertrygden behandler jeg til slutt i dette kapitlet fordi den dekket opp der innkrevingsloven og forskotteringsloven ikke strakk til. Kapittelet tar altså for seg tre forskjellige lover som alle var tett knyttet til hverandre. Innkrevingsloven som skulle kreve inn barnebidrag, forskotteringsloven som åpnet for at staten betalte bidrag som ikke kom tidsnok inn, og forsørgertrygden som skulle gis til alle barn med ukjent far.

Debatten om bidragsplikten hadde vært moralsk ladet. Den samme moralismen viste seg også under arbeidet med innkrevingsloven. Her ble sterke kjønnsnormative føringer lagt til grunn. Som vi snart skal se, var diskusjonen om hvorvidt betalingsuvillige fedre kunne anbringes i tvangsarbeidsanstalt et uttrykk for dette. Under arbeidet med forskotteringsloven og forsørgertrygden var det hovedsakelig administrasjon og behovsprøving av trygdene som ble diskutert.

Kapittelets problemstillinger er: Hva kan debatten om tvangsarbeid for betalingsuvillige fedre fortelle oss? Og hvorfor var spørsmålet om behovsprøving så viktig under arbeidet med disse trygdene? Jeg skal nå analysere henholdsvis innkrevingsloven, forskotteringsloven, og til sist forsørgertrygden.

4.2. Innkrevingsloven av 1955: Et spørsmål om tvang?

Fram til år 1900 hadde tvangsarbeid ved administrativ beslutning blitt benyttet i Norge. Dette betød at en slik bestemmelse kunne gå direkte gjennom fylkesmannen. I stedet for å gå om domstolen, hadde man hoppet over dette leddet blant annet for å lette saksgangen. I 1900 hadde denne loven blitt erstattet av løsgjengerloven.¹⁶¹ Arbeidsfør person kunne nå anbringes i vanlig fengsel om han henga seg til ørkesløshet eller drukkenskap.¹⁶²

Spørsmålet om bruk av tvangsarbeid for uvillige fedre hadde allerede blitt diskutert under arbeidet med de Castbergske barnelover i 1915, men forslaget fikk den gang ikke tilslutning i Stortinget.

En samlet barnevernkomité ville gjeninnføre tvangsarbeid som straffemetode fordi de mente en slik bestemmelse kunne ha en allmennpreventiv effekt.¹⁶³ Det avskrekkende i bestemmelsen var viktigere enn den faktiske praktiseringen av loven. Fengselsvesenet uttalte under høringsrunden at arbeidsinntekten i anstalten var så lav at den neppe kunne dekke et tappt underholdsbidrag. Dessuten var det vanskelig å få en bidragspliktig straffedømt fordi det fantes mange smutthull i loven.¹⁶⁴ Derimot mente fengselsvesenet at trusselen om tvangsarbeid kanskje kunne skremme noen fedre til å betale bidraget.¹⁶⁵ På daværende tidspunkt var Opstad på Jæren landets eneste tvangsarbeidsanstalt, noe som gjorde det høyst urealistisk å straffe alle uvillige fedre på denne måten.¹⁶⁶ Et alternativ måtte eventuelt ha vært å åpne flere slike anstalter rundt om i landet, men dette ble aldri verken diskutert eller foreslått.

Det var den avskrekkende effekten det ble lagt vekt på, eller som det het i mindretallets forslag: ”Fordi skyldneren her vil i langt større grad enn ved en straffeprosessuell behandling hvor han har mange sjanser til å slippe unna, føle trusselen om tvangsarbeid som et damoklessverd over sitt hode”.¹⁶⁷

Innad i barnevernkomiteen splittet spørsmålet raskt komiteen i to fraksjoner. Alle ville ha tvangsarbeid, men på forskjellige vilkår. Et flertall ville ha tvangsarbeid

¹⁶¹ Ot. prp. nr 42 (1955).

¹⁶² Barnevernkomiteen innstilling IV, s. 2.

¹⁶³ Ibid. s. 5.

¹⁶⁴ Ibid. s. 8.

¹⁶⁵ Ibid. s. 11.

¹⁶⁶ Ibid. s. 9.

¹⁶⁷ Ibid. s. 12.

forutsatt at dette gikk gjennom domstolen.¹⁶⁸ Begrunnelsen var kravet om rettsikkerheten til mennene dette gjaldt. Flertallet mente altså at rettsikkerheten ikke ble godt nok ivaretatt dersom beslutning om tvangsarbeid ble tatt på administrativt plan.¹⁶⁹ Mindretallet ville gjeninnføre tvangsarbeid ved administrativ beslutning, altså direkte gjennom fylkesmannen, slik praksis hadde vært før 1900. De mente rettsikkerheten til mor og barn burde gå foran en far som ikke ville betale for seg og uttrykte at:

Den mann som lusker unna sin naturlige plikt til, etter all sin evne, å yte økonomisk hjelp til den kvinne han har besvangret og det barn han har vært med på å sette inn i verden han kan ikke stilles i klasse med alminnelige skyldnere som mangler sparsommelighet¹⁷⁰

Det ble med andre ord lagt sterkt vekt på farens økonomiske ansvar overfor barnet. Et annet argument hos mindretallet, var at saksgangen ville forenkles om bestemmelsen om tvangsarbeid gikk gjennom fylkesmannen og ikke domstolen.¹⁷¹ Beslutningen ville komme raskere, og utgifter til eventuell saksgang ville også reduseres. Dessuten mente mindretallet at skyldneren ville gjøre en større anstrengelse for å skaffe betaling eller garanti om beslutningen om tvangsarbeid kunne tas på administrativt plan.

Tvangsarbeid var i seg selv ikke enestående som straffemetode. Både Sverige og Danmark hadde liknende ordninger. Poenget i denne sammenhengen er at Norge ikke hadde brukt slik straff overfor betalingsu villige fedre siden begynnelsen av 1900-tallet, altså om lag femti år tidligere. Forslaget kan derfor anses som ganske dramatisk. Hva kan dette fortelle oss? En nærmere kikk på tukthusets rolle i samfunnet kan kanskje gi oss svar.

4.3. Tvang og skam

Johanne Bergkvist skriver i sin masteroppgave, *En haard og dyr tid: Fattigdom, tigging og løsgjengeri i Christiania 1790-1802*, hvordan løsgjengere og fattigfolk ble anbrakt i tvangsarbeidsanstalter, eller *tukthus*. Dette fordi ”myndighetene så de fattige, og særlig

¹⁶⁸ Flertallet i denne sammenhengen var Kalmar Johannes Øksnes, Ruth Frøyland Nielsen, Else Vogt Thingstad, Dagfinn Værn og Rakel Seweriin. Mindretallet var: Gerhard Wiesener, Jørgen Dahl og Ingvald B. Carlsen.

¹⁶⁹ Barnevernkomiteen innstilling IV, s. 10.

¹⁷⁰ Barnevernkomiteen innstilling IV, s. 12.

¹⁷¹ Ibid.

løsgjengere og tiggere, som et økonomisk, moralsk og ordensproblem”.¹⁷² Bergkvist skriver hovedsakelig om fattige i hovedstaden på slutten av 1700-tallet, og om fremveksten av tukthusanordningen i det gamle Christiania. Selv om hennes tidsepoke faller langt utenfor rammene av denne masteroppgaven, er problematikken hun tar opp likevel interessant.

Tukthusets historie kan fortelle oss noe om hvilken skam som var knyttet til denne institusjonen. Bergkvist setter framveksten av tukthusene i sammenheng med en europeisk tendens som hadde som mål å *temme* de innsatte.¹⁷³ Anstalten var ment å skulle ha en disiplinerende effekt, samtidig som det også var et rent straffeanstalt. ”Tukten som skulle utøves i tukthuset assosieres ikke bare med straff, men også med oppdragelse eller oppfostring som tok sikte på å tvinge fram en moralsk forbedring av mennesket”.¹⁷⁴ Institusjonen tukthus kan derfor ha blitt forbundet med mennesker i moralsk forfall, løsgjengeri og fattigdom.

Barnevernkomiteens diskusjoner, og senere forslag om tvangsarbeid i lovverket på 1950- tallet var uten tvil moralsk ladet. Komiteens lovforslag kan tolkes som en trussel rettet mot betalingsuvillige fedre. Slik er det belegg for å hevde at fedrene dette gjaldt også ble knyttet til det historisk sett skambelagte tukthuset. En må anta at en trussel om tvangsarbeid ville oppleves som mer skamfullt enn hva en tradisjonell fengselsstraff ville gjøre. I følge Bergkvist hadde tukthusene som funksjon å forbedre mennesker i moralsk forfall.¹⁷⁵ De skulle altså ha en moralsk oppdragelse på individer som ikke rettet seg etter gjeldende sosiale normer. Et slikt perspektiv kan også være nyttig å ha med seg når det dreier seg om uvillige fedre utenfor en normal familiesituasjon i etterkrigstiden. Fedrenes forsørgeransvar var forventet og påkrevd, og gjennom tvangsarbeid skulle de disiplineres til å forstå sitt sosiale ansvar.

Innenfor etterkrigstidas familienormer kan derfor fedre som ikke forsørget barna sine ha brutt med de forventningene som lå til farsrollen. Den mann som ikke tok sin forsørgerplikt på alvor var ikke mann nok! En trussel om tvangsarbeid, ville sannsynligvis i langt større grad enn vanlig fengselsstraff virke stigmatiserende. Forslaget om tvangsarbeid kan leses som en moralsk fordømmelse overfor disse fedrene. Ved at de samme fedrene hadde ”trusselen om tvangsarbeid som et

¹⁷² Johanne Bergkvist, ”En haard og dyr tid: Fattigdom, tigging og løsgjengeri i Christiania 1790-1802” *En haard og dyr tid: Fattigdom, tigging og løsgjengeri i Christiania 1790-1802* (Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo, 2008), s. 29.

¹⁷³ Bergkvist (2008), s. 30.

¹⁷⁴ Ibid. s. 33.

¹⁷⁵ Ibid. s. 30.

damoklessverd over sitt hode”, ville sannsynligvis også potensielle statlige utgifter reduseres.¹⁷⁶

Forslaget om tvangsarbeid kan også leses som et ønske om offentlige innsparinger. Ved å ha en slik trussel hengende over seg, ville sannsynligvis flere menn betale bidrag samtidig som staten ville redusere sine utgifter. Samtidig ville flere ugifte mødre få mer presise bidrag. For hele barnevernkomiteen hadde det altså vært en selvfølge å ha med bestemmelsen om tvangsarbeid, men på forskjellige vilkår. Fra departementshold var ikke dette forslaget like selvfølgelig.

4.4. Den videre debatten: Kristelig Folkeparti og Bondepartiet positive til tvangsarbeid¹⁷⁷

Barnevernkomiteens forslag om å beholde tvangsarbeid i lovverket viste seg å ikke være levedyktig. Sosialdepartementet ville umiddelbart sløyfe hele forslaget og erstatte det med alminnelig fengselsstraff på inntil seks måneder, og bøter. Departementet mente at: ”Adgangen til å nytte tvangsarbeid etter nå gjeldende regler er såleis meget sjelden brukt og under de nåværende forhold kan det heller ikke opptjenes nok under tvangsarbeid til dekking av bidrag”.¹⁷⁸ Stortingets sosialkomité kunne også styre sin begeistring, de var samstemmige imot tvangsarbeid i lovverket.¹⁷⁹ Både sosialdepartementet og stortingets sosialkomité var altså negative til en gjeninnføring av tvangsarbeid og anbefalte å ikke bringe et slikt forslag videre. Men alle var ikke enige, og under forhandlingene i Odelstinget ble dette synliggjort.

Under odelstingsforhandlingene høsten 1955 ville både Bondepartiet og Kristelig Folkeparti ha en bestemmelse om tvangsarbeid i den nye loven.¹⁸⁰ Bondepartiets Trond Wirstad foreslo en tilføyelse til innstillingens paragraf 17 som skulle sette domstolene i stand til ”etter fellende dom å sette domfelte i offentlig eller privat arbeid, såfremt dette kan skje på slike vilkår at et passende beløp kan fås til oppfyllelse av hans bidragsplikt”.¹⁸¹ KrFs Kjell Bondevik sluttet seg til forslaget. Han trakk fram viktigheten av barnevernkomiteens argument som hadde vært den

¹⁷⁶ Barnevernkomiteen innstilling IV, s. 12.

¹⁷⁷ Bondepartiet er det som i dag er Senterpartiet. Partiet endret navn til Senterpartiet i 1959.

¹⁷⁸ Ot. prp. nr 42, (1955), s. 15.

¹⁷⁹ SA, innst. O. XVI (1955), s. 6.

¹⁸⁰ SA, Ot. forh. 28. november (1955). Det var spesielt Bondepartiets Trond Halvorsen Wirstad og KrFs Odd Bondevik som talte varmt om forslaget.

¹⁸¹ SA, Ot. forh. 28. November (1955).

allmennpreventive effekten tvangsarbeid kunne ha på betalingsuvillige fedre.¹⁸² Partifellen Arne Askildsen var enig, og la til at det allerede var et tungtveiende argument at det øvrige Skandinavia fremdeles praktiserte tvangsarbeid gjennom administrativ beslutning.¹⁸³

At flere i Kristelig Folkeparti var positive til denne straffemetoden trenger ikke være påfallende. Partiets sterke fokus på moral, og ønsket om offentlig ro og orden stod sterkt innenfor partiet. Dessuten var Kristelig Folkepartis sosialpolitikk utelukkende preget av en fra før allerede sterk familieideologi. Ønsket om å opprettholde bestemmelsen om tvangsarbeid må derfor sees på bakgrunn av et parti som fra før av hadde sterke kristne familieverdier fundert rundt ekteskap, kjernefamilie og sømmelig oppførsel.

Høyres kvinneforkjemper, Claudia Olsen var ikke like begeistret. Hun hadde vært opptatt av spørsmål omkring ugifte mødre og barn i en årrekke, og var dypt uenig i denne måten å praktisere straff på. Dette sa hun klart i fra om, og understreket at hun ville ha forslaget ut av loven.¹⁸⁴ Tross de mange diskusjonene rundt dette spørsmålet, ble det snakket lite, eller ingenting om hvor disse tvangsarbeidsfangene eventuelt skulle sendes. Norge hadde jo bare ett slikt tukthus, og det lå på Jæren og var lite brukt.¹⁸⁵

Wirstads forslag ble ikke bifalt i Odelstinget, men diskusjonen fortsatte videre inn i Lagtinget rett før jul, 1955. Her ble det allmennpreventive argumentet igjen trukket fram. Kristelig Folkeparti var pådriver. Denne gangen gjennom representanten Erling Wikborg. Han repeterte stort sett det som hadde blitt sagt i Odelstinget tidligere, og minnet om at:

Hele barnevernkomiteen mente at man fremdeles burde ha adgang til å nytte tvangsarbeid, og vi som slutter oss til dette mindretallet i komiteen, mener at det av generalpreventive hensyn er godt å ha også den trussel hengende over hodet på disse uvillige personer.¹⁸⁶

Wikborgs forslag ble nedstemt i Lagtinget, og dermed også barnevernkomiteens forslag. Det ble ingen bestemmelse om tvangsarbeid i den nye innkrevingsloven. I stedet kunne betalingsuvillige fedre straffes med alminnelig fengselsstraff på opp til seks måneder,

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ SA, innst. O. XVI (1955), s. 591.

¹⁸⁵ Tvangsarbeidsanstaltet på Opstad er det som i dag er Åna fengsel

¹⁸⁶ SA, Lagtinget, 2. Desember (1955).

og bøter, altså det samme som både Sosialdepartementet og Stortingets sosialkomité hadde foreslått før forhandlingene.

Selv om forslaget om tvangsarbeid ikke gikk gjennom lovverket, illustrerer debatten likevel godt hvor skarpt disse motsetningene stod. En sterk forventning til den forsørgende faren var et av elementene som lå bak.

4.5. En moralsk debatt

Debatten om tvangsarbeid var først og fremst en moralsk debatt. Men den handlet også om økonomi. Moralsk var den i den forstand at den rettet seg direkte mot fedre som ikke betalte barnebidrag, økonomisk fordi potensielle statlige utgifter kunne senkes ved å skremme betalingsuvillige fedre til å betale bidrag. At både mindretallet i barnevernkomiteen, Bondepartiet og Kristelig Folkeparti ville gjeninnføre en paragraf som ikke hadde vært i norsk lovverk på over femti år, er interessant. Det sier mye om hvor ladet dette spørsmålet var. I dette tilfellet var det departementet som pekte framover, og barnevernkomiteen som pekte bakover. Det samme hadde skjedd rundt spørsmålet om blodprøver da lov om barn utenfor ekteskap hadde blitt utredet. Her hadde barnevernkomiteen foreslått en utvidelse av blodprøver og åpnet for tvang i tilfeller hvor partene nektet å la seg teste. Departementet hadde her motsatt seg all bruk av tvang og utvidelse.

I lys av debatten om tvangsarbeid er det også mulig å si noen ord om synet på kjønn. ”Kvinner ble i utgangspunktet definert som ikke- forsørgere, og menn i kraft av sitt kjønn som forsørgere”, skriver Kari Melby.¹⁸⁷ Når jeg nevner dette i forbindelse med denne debatten, er det fordi 1950-tallets barnelover selvsagt ikke oppstod i et vakuum. Det var knyttet sterke forestillinger til kjønn gjennom hele perioden. Stor kan derfor vreden ha vært overfor de menn som ikke levde opp til sin forsørgerrolle, det være seg om de bodde med barna sine eller ei. Debatten om tvangsarbeid er et uttrykk for nettopp dette. Den samme moralen var ikke å finne i loven vi nå skal se på, forskotteringsloven.

¹⁸⁷ Melby (2005), s. 255-330.

4.6. Forskotteringsloven

Gjennom innkrevingsloven skulle statens adgang til å kreve inn barnebidrag økes. Forskotteringsloven som jeg nå skal analysere hang direkte sammen med innkrevingsloven fordi staten gjennom denne skulle forskottere ut barnebidrag som innkrevingsloven ikke dekket opp. Den skulle tette bidragshullene som oppstod etter *Lov om barn utenfor ekteskap* og *Lov om innkreving*. Det store spørsmålet her er altså statens rolle i finansieringen av forsørgelsen. Debatten var dog preget mindre av moral og dreide seg i stort om spørsmålet om behovsprøving og administrasjon av trygden.

Offentlig forskottering var for lengst gjennomført i Sverige, Island og Danmark.¹⁸⁸ En forutsetning for at det offentlige skulle forskottere barnebidraget var at det forelå en juridisk far til barnet. Barn som ikke hadde en juridisk far, fikk ikke forskott, men ble tatt inn i lov om forsørgertrygd som rettet seg mot alle barn som stod uten forsørger.¹⁸⁹ (Jeg kommer tilbake til dette senere i kapittelet). Danmark innførte allerede i 1888 en lov om offentlig forskottering, og det var ikke første gang spørsmålet ble reist her på berget.¹⁹⁰ Allerede i 1901 ble et forslag om offentlig forskottering brakt inn for Stortinget, den gang på initiativ fra Det norske arbeidersamfunn. I 1921 var det Sosialdepartementet som tok opp spørsmålet. De innhentet statistisk materiale fra bidragsfogdene og la fram et forslag som ikke førte fram, antakelig på grunn av nedgangstiden.¹⁹¹ Også sosiallovkomiteen av 1935 hadde tatt opp spørsmålet i sin tid, men ble avbrutt av okkupasjonen.¹⁹² Dessuten hadde Norske kvinners nasjonalråd og Norsk kvinnesaksforening flere ganger foreslått offentlig forskottering.¹⁹³ Også Arbeiderpartiets kvinnesekretariat hadde vært engasjert i dette spørsmålet. Det gjennomgående argumentet var at forskotteringsordninger allerede var gjennomført i det øvrige Skandinavia.¹⁹⁴ Den alltid kvinnepolitiske engasjerte Claudia Olsen fra Høyre brakte spørsmålet opp i stortingets spørretime i 1950.¹⁹⁵ Spørsmålet om offentlig forskottering hadde altså blitt reist jevnlig i femti år. Mange hadde presset på, uten resultat. Nedgangstider og okkupasjon fikk skylda.

¹⁸⁸ Barnevernkomiteen innstilling V, s. 5.

¹⁸⁹ Loven om forsørgertrygd ble vedtatt i 1957. Den rettet seg mot barn som stod uten forsørger.

¹⁹⁰ Barnevernkomiteens innstilling V, s. 5.

¹⁹¹ Barnevernkomiteen innstilling V, s. 6.

¹⁹² Ibid. s. 7.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ot. prp. nr 50 (1956), s. 5.

¹⁹⁵ SA, Stortingets spørretime, 28. juni (1950).

4.7. Barnevernkomiteens arbeid

Da barnevernkomiteen begynte sin utredning til forskotteringsloven på slutten av 1940-tallet var det for en gangs skyld bred enighet om hvordan loven skulle lages. Et offentlig forskott på tretti kroner i måneden skulle ytes til barn som ikke fikk bidrag i følge innstillingen.¹⁹⁶ Denne summen lå midt mellom henholdsvis Danmark med høyeste sats, og Sverige med laveste sats.¹⁹⁷ Det ble beregnet at om lag 18.300 barn årlig ville omfattes av forskotteringen. Dette ville utgjøre en samlet utbetalingssum på 6,6 millioner kroner, om refusjonen fra de bidragspliktige ble trukket fra dette ville en samlet offentlig netto utgift ligge på rundt 1,736 millioner kroner.¹⁹⁸

Dette var svært flytende tall. Ingen kunne på forhånd forutsi hvilke fedre som betalte inn bidrag og hvilke som ikke gjorde det. Man håpet selvfølgelig også at den nye innkrevingsloven ville gjøre sitt til at flere fedre betalte fastsatte barnebidrag, noe som selvfølgelig ville redusere forskotteringen. Forskotteringsforslaget på tretti kroner i måneden omfattet kun delvis farens bidrag. Det lå altså under hva fedrene i realiteten var pliktig til å betale.

Nå reiste også spørsmålet seg om hvem som skulle dekke utgiftene. Skulle dette legges på staten, eller kommunen? Diskusjonen om administrasjon av trygdene hadde vært et gjennomgående tema når det gjaldt fordeling av byrder mellom stat og kommune. Anne-Lise Seip skriver at administrasjonen av trygdene var et av de grunnleggende spørsmålene som ble reist i etterkrigstidas velferdsutbygging, og viser hvordan spørsmålet om trygdenes administrasjon ble reist allerede i sosiallovkomiteen i 1935. Spesielt under arbeidet med syketrygden som foregikk rett før krigens utbrudd, ble det bestemt at statlige tilskudd skulle jevne ut skillet mellom fattige og rike trygdekasser.¹⁹⁹ Også under arbeidet med alderstrygden hadde kommunenes økonomi vært et hovedtema.²⁰⁰ Her hadde sosiallovkomiteen av 1935 definert trygden som en ”statsoppgave” og endt opp med at staten dekket det meste av utgiftene.²⁰¹ Mandatet hadde vært sterkt konsentrert rundt den administrative siden, og forenkling, samsvar, sentralisering og kontroll var stikkord, skriver Seip.²⁰² Hun forklarer videre hvordan

¹⁹⁶ Barnevernkomiteen Innstilling V, s. 11.

¹⁹⁷ Ibid. s. 13.

¹⁹⁸ Ibid. s. 12.

¹⁹⁹ Seip (2002), s. 202-3.

²⁰⁰ Ibid. s. 167.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid. s. 150-51.

fem kjerneproblemer reiste seg i arbeidet med folketrygdmeldinga rett etter krigen. To av disse var trygdenes administrasjon og finansiering.²⁰³

I Danmark dekket staten den offentlige forskotteringa. I Sverige dekket staten $\frac{3}{4}$ av utgiftene, mens resten ble lagt på kommunene. I utgangspunktet ville barnevernkomiteen foreslå en dansk løsning hvor staten dekket alt. En forskotteringsordning som gikk direkte fra staten, ville føre til en mer rettferdig utjevning. Komiteen torde likevel ikke foreslå det, på bakgrunn av daværende økonomiske situasjonen i Norge.²⁰⁴ I stedet la barnevernkomiteen fram forslag om at bidragsfogden på morens hjemsted skulle behandle søknaden og utbetale forskott fra midler stilt til rådighet fra statskassa.²⁰⁵

Både desentralisering og sentralisering var politiske mål i etterkrigstidas Norge.²⁰⁶ En sentraliseringskomité ville desentralisere sosialtrygdene, mens folketrygdmeldingen ville ha sterkere sentralstyring.²⁰⁷ Barnevernkomiteen havnet midt i denne mellomposisjonen, noe som tydelig kan leses i innstillingsforslaget. Desentraliseringen på kommuneplan ble ivaretatt gjennom forslaget med å legge administrasjon og finansiering på lokale trygdekasser. Vi husker at $\frac{3}{4}$ av utgiftene ble lagt på kommunene. Samtidig ble sentralstyringa på toppen ivaretatt gjennom at $\frac{1}{4}$ skulle dekkes av staten. Dette var motsatt av hva som ble praktisert i Sverige. Argumentet var at kommunene likevel fikk fristilt en del av sine midler ettersom utgifter til forsorgshjelp ville bli mindre enn det de hadde vært før den nye ordningen.²⁰⁸ I bunn var jo målet med trygdene å fjerne alle gamle spor etter fattighjelpen. Komiteen foreslo at alle søknader om bidragsforskott skulle rettes til bidragsfogden på morens hjemsted. Han skulle utbetale forskottet, nøye kontrollert av fylkesmannen.²⁰⁹ Debatten om administrasjon av trygdene var et viktig innslag i etterkrigstidas velferdstenkning. En like viktig diskusjon var den om behovsprøving av trygdene. Begge deler dreide seg om økonomi. Også under arbeidet med forskotteringsloven kom dette spørsmålet opp. Som vi snart skal se, illustrerte også forslaget om behovsprøving den interne splittelsen i Arbeiderpartiet når det kom til dette spørsmålet.

²⁰³ Ibid. s. 153.

²⁰⁴ Barnevernkomiteen innstilling V.

²⁰⁵ Ibid. s. 13.

²⁰⁶ Seip (2002), s. 156.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Barnevernkomiteen innstilling V, s. 13.

²⁰⁹ Ibid. s. 9.

4.8. Universalisme eller behovsprøving ?

Tradisjonelt omtales skandinaviske trygdemodeller som universalistiske. Universalisme betyr at alle får, slik som for eksempel barnetrygden da den ble innført i 1946. Her fikk alle, uavhengig av inntekt. Universalisme var den enkleste ordningen, fremmet personlig sparing og krevde lite administrasjon. Dessuten understreket den trygdens karakter av ”rett”.²¹⁰ I den gamle fattigforsorgen var behovsprøving et prinsipp som slavisk ble fulgt, behovsprøving ga derfor sterkere assosiasjoner til den gamle forsorgshjelpen. Da alderstrygden ble innført i Norge i 1923 var det et universalistisk prinsipp som lå i bunn. Alderstrygdens modell har senere fungert som mal for andre trygder.²¹¹ Alderstrygden var likevel ikke hundre prosent universalistisk. En universalistisk trygdemodell krevde omfattende økonomiske ressurser, og ved alderstrygden valgte man å sette en økonomisk grense.²¹² De som hadde en formue eller inntekt over en viss grense fikk trygden gradert etter dette. Alle som tjente under en viss sum hadde rett på trygden, alle som tjente over fikk trygden gradert etter inntekt. Slik fungerte den også som ”negativ diskriminering”. De som hadde mye fikk mindre, de som hadde lite, fikk mer.

Da barnevernkomiteen arbeidet med forskotteringsloven kom spørsmålet om behovsprøving opp også her. Alle var enige om å sløyfe behovsprøvingen på morens inntekt, men beholde den på barnet. I praksis betød dette det samme som, at morens arbeidsinntekt ikke ville komme til fradrag i trygden. Om barnet derimot hadde penger på bok, ville komiteen gå inn for å behovsprøve trygden på bakgrunn av dette.²¹³ Som nevnt hadde dette allerede blitt gjort med alderstrygden, og var ikke et uvanlig innsparingstiltak når det gjaldt sosiale trygder. Det interessante er at denne debatten kom akkurat her. Det er mulig å tenke seg at de ugifte mødrene som etter den tiltenkte loven om forskottering ville ha rett på slik trygd, fra før av hadde få midler. Det største problemet til de ugifte mødrene var jo nettopp at de var fattige og hadde problemer med å forsørge barna sine. Sannsynligheten for at barna deres hadde penger på bok må derfor også vurderes som lav. Var dette en ren prinsippdiskusjon, eller lå det andre motiver bak?

Først og fremst var Arbeiderpartiet splittet i spørsmålet om behovsprøving. I følge Klas Åmark er det symptomatisk at statsminister Einar Gerhardsen ville ha bort

²¹⁰ Seip (2002), s. 154.

²¹¹ Ibid. s. 147-154.

²¹² Ibid. s. 147.

²¹³ Barnevernkomiteen Innstilling V, s. 15.

behovsprøving i trygdlovgivningen, mens forkjempere som sosialminister Gudmund Harlem ville beholde den fordi han mente ordningen førte til en viktig utjevning mellom fattige og rike.²¹⁴ For Harlem og hans meningsfeller fremstod det som svært urettferdig at rikfolk skulle ha rett på en pensjon de kanskje ikke trengte.²¹⁵

Den tydelige splittelsen rundt dette spørsmålet innad i Arbeiderpartiet kom til uttrykk i innstillingsforslaget. Men hva betød en behovsprøving av barnets eventuelle inntekt? I prinsippet kunne det bety at om barnets ugifte mor var vel bemidlet, hadde hun fremdeles rett på offentlig forskottering. På den annen side kunne en svært fattig mor gå glipp av trygden dersom barnet hennes hadde penger på bok. Det er mulig å anta at sannsynligheten for at disse barna hadde særlige midler, var svært lav. Å legge behovsprøvingen på barnets eventuelle formue kan derfor ha vært den enkleste løsningen. På den måten kunne moren gå ”fri”. Prinsippet om behovsprøving hadde jo nettopp dette ved seg at den hemmet personlig sparing, og på den måten kunne bidra til at mennesker som fra før hadde lite midler ble stående i et ”status quo” hva økonomi angikk.

En alternativ tolkning av dette forslaget kan sees som et uttrykk for at denne trygden ikke ”riktig var en trygd”, men fattighjelp. Historisk sett var prinsippet om behovsprøving sterkt knyttet til den gamle forsorgshjelpen. Trygdepolitikken etter krigen søkte nettopp å eliminere dette skillet. Trygden skulle mottas som en *rett*, ikke en *almisse* slik tilfellet hadde vært i det gamle forsorgsvesenet. Ved å foreslå en behovsprøving på loven om offentlig forskottering, opprettet barnevernkomiteen samtidig en historisk link til det gamle forsorgsvesenet. Det var et uttrykk for et ønske om at den kun skulle gå til de som *virkelig* trengte trygden. Hovedsakelig var jo disse kvinnene fattige fra før av. Mødrene var ikke i samme grad som mange lønnsarbeidende menn knyttet til trygdesystemet, og forslaget kan derfor også leses som en debatt om hvorvidt disse kvinnene egentlig fortjente trygden.

Det er tydelig at de ugifte mødrene representerte et merkbart problem ettersom de ikke korresponderte med datidens link mellom lønnsarbeid og velferdsstat. ”Trygdene var splittet i inntektstrygder og pensjonstrygder. De første skulle graderes etter inntekt, den siste skulle holdes på minimumsstandard.”²¹⁶ Jane Lewis mener

²¹⁴ Åmark (2005), s. 146.

²¹⁵ Ibid. s. 147.

²¹⁶ Seip (2002), s. 154-55.

alenemødre i stor grad har måttet støtte seg på sosialhjelp framfor sosialforsikring.²¹⁷ Dette kommer klart til uttrykk her, men også i de andre lovene jeg hittil har behandlet. De ugifte mødrene ble en slags anomali i velferdssystemet fordi de ikke korresponderte med tilknytningen til lønnsarbeidet i etterkrigstidas velferdstenkning.

Da barnevernkomiteen i sin innstilling foreslo å behovsprøve barnets eventuelle formue, ble det protestert fra flere hold. Blant annet fylkesmannen i Nordland satt seg sterkt imot all form for behovsprøving. Nordland var et fattig fylke med mange ugifte mødre og få ressurser. Sosialdepartementet fulgte i samme spor i odelstingsproposisjonen.²¹⁸ De ville sløyfe hele forslaget fordi det var sjelden eller aldri at disse barna hadde særlig formue. I følge departementet ville en behovsprøving av trygden kun skape mer papirarbeid, og forslaget ble ikke tatt med videre i forhandlingene.²¹⁹

En helt annen sak under denne utredning hadde vært barnevernkomiteens standpunkt når det gjaldt de om lag åtte tusen ”tyskerbarna”. Hele komiteen hadde kommet fram til at tyskerbarna ikke skulle omfattes av en offentlig forskotteringsordning ettersom de fleste av dem ikke hadde fedre som bodde i Norge. Derfor var det om lag åtte tusen tyskerbarn som ikke var tatt med i innstillingen overhodet.²²⁰ Dette rystet Sosialdepartementet. Barnevernkomiteen forsvarte seg med at forskotteringsordningen forutsatte at det forelå juridisk farskap til barnet, eller at faren oppholdt seg i Norge. For det fleste tyskerbarn var dette sjelden tilfelle. Dette fikk de refs for i odelstingsproposisjonen:

(e)r det derimot tilsiktet at diet til disse barns underhold skal oppnåes besparelser utover det minimum som bidragsforskottet utgjør, da synes det som om barnevernkomiteen stilltiende har samtykket i at en av de mest vanskeligstilte samfunnsgrupper, framleis skal være prisgitt den rene vilkårlighet. Da det ikke av foreliggende dokument kan sees noe om hvordan dette problem tenkes løst, må det henstilles til barnevernkomiteen å ta saka opp til fornyet overveielse(...)²²¹

For øvrig var det ikke bare barnevernkomiteens steile holdning til de om lag åtte tusen tyskerbarna departementet reagerte på. Departementet var uenig i både

²¹⁷ Lewis (1997), s. 57-8.

²¹⁸ Ot.prp. nr 50 (1956), s. 9-10.

²¹⁹ Ibid. s. 9.

²²⁰ Barnevernkomiteen innstilling V, s. 14-15.

²²¹ Ot.prp. nr 50 (1956), s. 7.

behovsprøvingen og administrasjonen. Dessuten ville de øke den månedlige satsen på tretti kroner til femti kroner. Generell prisstigning ble lagt til grunn.²²² Departementet ville at kommunene alene skulle dekke forskotteringen, og ville dessuten ha inn barnevernsnemnda som mellomledd i enkelte saker.²²³

Anne-Lise Seip skriver som kjent om de to motstridende holdningene når det gjaldt sentralisering og desentralisering. Departementets kontra beskjed er en god illustrasjon på akkurat dette. Ved å legge utgiftene på kommunene fikk man en sterk desentralisering, samtidig som man fikk en like sterk sentralisering på toppen med Rikstrygdeverket som øverste instans. På den måten var begge mål oppnådd, både sterk desentralisering og sterk sentralisering.

4.9. Utsettelse og debatt

Så langt var det blitt foreslått at det offentlige skulle forskottere barnebidrag. Departementets foreløpige forslag om femti kroner måneden ville utgjøre en liten, men viktig forskjell for mange vanskeligstilte mødre. En sterk desentralisering skulle sørge for kommunenes innflytelse, samtidig som Rikstrygdeverket tronet på toppen som statlig garantist. Departementet gikk imot en behovsprøving av trygden, og alle barn med kjent far skulle få rett på trygden, selvfølgelig forutsatt at barnets far ikke betalte bidraget selv. Da proposisjonen ble lagt fram i 1956 hadde det allerede gått fem år siden barnevernkomiteen leverte innstillingen til Sosialdepartementet. I november 1956 stoppet hele arbeidet med loven opp da proposisjonen ble stanset.

Departementets begrunnelse var at arbeidet med den nye alderstrygdloven, reglene for samordning av sosialtrygder, og folketrygdkomiteens forslag til forsørgertrygd, kolliderte med forskotteringsloven.²²⁴ Derfor valgte Sosialdepartementet å sette på pause hele forskotteringsloven. Den ble lagt på is over jul og tatt opp igjen etter påske, nærmere bestemt april 1957. Da hadde Høyres Claudia Olsen mistet tålmodigheten og etterlyste fortgang i saken:

(v)i bruker millioner på så mange saker, min personlige oppfatning er at vi må han syndet stort ved ikke å komme disse vanskeligstilte til hjelp på et tidligere tidspunkt. Svikten i bidragsbetalingen viser ganske klart at en forskuddsordning er meget påkrevet, for selv om det er innført barnetrygd, vil ikke de satser som

²²² Ibid. s. 15.

²²³ Ibid. s. 13.

²²⁴ SA, innst. O nr. 201 (1956), s. 297.

gjelder for den, være nok til underhold. Vi bør også regne med at de fleste som vil få oppfostringsbidrag, i høy grad trenger det og i høy grad er helt avhengig av en slik støtte.²²⁵

Heller ikke administrasjonsordningen var Olsen fornøyd med. Hun mente den foreslåtte ordningen med å legge utgiftene alene på kommunene ville være et altfor stor byrde og foreslo heller en ordning hvor $\frac{1}{4}$ av utgiftene ble lagt på kommunene, mens staten dekket resten.²²⁶ Dette var tilsvarende den ordningen som ble praktisert i Sverige, og liknet på det forslaget barnevernkomiteen hadde ønsket å fremme, men ikke torde på bakgrunn av dårlig økonomi. Sosialminister Gudmund Harlem som for lengst hadde overtatt posten etter Rakel Seweriin innrømmet at dette potensielt ville kunne være en svakhet i systemet. Han mente det ikke var mulig å komme fram til noen absolutt jevn fordeling, og at man aldri ville kunne få gjennomført noe, om man ikke også lot kommunene gjøre sin del av jobben.²²⁷ Kristelig Folkepartis Kjell Bondevik var overbevist om at kommunene ikke ville få en utgiftbyrde større enn de kunne bære, og ga således Harlem medhold i hans argument.²²⁸

Loven ble etter mye fram og tilbake vedtatt i april 1957 uten behovsprøving for verken mor eller barn, med det meste av administrasjonen lagt over på kommunene og med staten som en sterk garantist på toppen. De om lag 8000 tyskerbarna som fremdeles ikke var omfattet verken av innkrevingsloven eller forskotteringsloven skulle inkluderes i *Lov om forsørgertrygd* som ble behandlet i Lagtinget samme dag, og som vi skal se nærmere på nå.

4.10. Loven om forsørgertrygd (1957)

Forskotteringsloven slo fast at det offentlige kunne betale utestående barnebidrag, men bare til de barna hvor faren var kjent. Loven inkluderte verken de åtte tusen ”tyskerbarna” eller barn uten kjent far. Parallelt med barnevernkomiteens arbeid hadde folketrygdkomiteen arbeidet med forslag til *Lov om forsørgertrygd*.²²⁹ Denne rettet seg

²²⁵ SA, innst. O.V. (1957), s. 144.

²²⁶ Ibid. s. 145-46.

²²⁷ Ibid. S. 146.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Komiteen var satt sammen av formann Nils Hønsvold fra Arbeiderpartiet, statistiker Signy Arctander, jurist Hans Cappelen, byråsjef i Rikstrygdeverket Rolf Gunnar Caspersen, Kåre Hansen fra Arbeiderpartiet, hovedkasserer i Landsorganisasjonen, Hans Hegg, Knut Strand fra venstre, kvinnepolitiske talsperson fra Høyre, Claudia Olsen, legen Axel Strøm, tidligere stortingsrepresentant fra arbeiderpartiet, Jacob N. Vik, og sekretær H. Gulbrandsen.

mer spesifikt mot barn som hadde mistet forsørger (far), og inkluderte derfor også ”tyskerbarna”. Loven tettet med andre ord de hullene verken innkrevingsloven eller forskotteringsloven hadde maktet å fylle. Da forsørgertrygden ble vedtatt i april 1957, fastslo den at alle barn uten fast forsørger skulle få et månedlig tilskudd fra staten. Hovedkriteriet var at far var død eller umulig å finne. Trygden kunne også gis om mor, eller begge foreldrene var døde og var slik knyttet mer direkte til barnet enn moren.

Folketrygdkomiteen gikk inn for en behovsprøving på *både* moren og barnet.²³⁰ En forsørgertrygd skulle altså ikke gis bort i histen og pisten, men innvilges i tilfeller kun hvor det var strengt nødvendig.²³¹ Under arbeidet med forskotteringsloven hadde barnevernkomiteen foreslått å behovsprøve barnet, dette ble senere sløyfet av departementet. Det er dette Klas Åmark karakteriserer som et av Arbeiderpartiets dilemmaer i etterkrigstidas velferdsutbygging. Åmark mener universalismen i norsk sosialpolitikk var svak i etterkrigstida, selv om det kanskje lå langt der framme som et prinsipp, så kom ikke dette fram i lovgivningen.²³²

Folketrygdkomiteens hovedstandpunkt, var at forsørgertrygden skulle behovsprøves, men komiteen lempet likevel på kravene på ett spesifikt punkt; om barnet bodde i fosterhjem. Komiteen mente det var viktig å gi fosterforeldrene godtgjørelse for å ta til seg et foreldreløst barn, og droppet behovsprøving i slike tilfeller.

Et slikt forslag kan leses på flere måter. For det første er det et uttrykk for et ønske om å hjelpe disse barna. Gjennom å sløyfe behovsprøving i tilfeller hvor barnet bodde i fosterhjem, ville det bli mer attraktivt for familier å ta til seg foreldreløse barn. Det kan altså tenkes at komiteens tanke var å øke velviljen blant folk. Samtidig må det antas at barn og kvinner i denne gruppen kunne variere i større grad enn hva som hadde vært tilfelle med gruppen kvinner som ble omfattet av forskotteringsloven og innkrevingsloven. Noen var kanskje rike enker med stor etterlattepensjon, andre var fattige ugifte mødre. De interne forskjellene i denne gruppen trygdemottakere var altså større enn hva som hadde vært tilfelle med både innkrevingsloven og forskotteringsloven. Folketrygdkomiteen kan derfor ha stått ovenfor et annerledes problemkompleks enn hva som hadde vært tilfelle under barnevernkomiteens utredninger. Det er derfor i større grad mulig å rettferdiggjøre og også forstå debatten om behovsprøving i forsørgertrygden ettersom barn og kvinner i denne gruppen var mer

²³⁰ Folketrygdkomiteen innstilling V, s. 4-6.

²³¹ Ibid.

²³² Åmark (2005), s. 149.

variert. Potensielt kunne denne gruppen bestå av alt fra fattige ugifte mødre til rike enker. Men loven tok lenger tid enn forventet. Høsten 1956 ble proposisjonen stanset.

4. 11. Stoppet på vei til forhandlingsbordet

I likhet med forskotteringsloven, ble også forsørgertrygden stoppet på vei til forhandlingsbordet. Høsten 1956 hadde proposisjonen blitt stanset, og arbeidet ble ikke tatt opp igjen før på våren 1957 samme dag som forskotteringsloven. Dette hadde sammenheng med ønsket om å tilpasse loven til andre prinsipper.

Også her gikk Sosialdepartementet imot en behovsprøving av trygden slik det hadde gjort med forskotteringsloven. Departementet mente det ville koste både tid og penger å behovsprøve både mor og barn. Under forhandlingene i Stortinget ble ikke behovsprøving diskutert. Derimot ble finansiering av trygden et tema. I Stortingets sosialkomité ville ikke det konservative mindretallet at arbeidsgiverne skulle bidra til trygden slik praksis var i andre trygder, for eksempel syketrygden. Flertallet mente det var rett og rimelig at også arbeidsgiverne tok sin del av ansvaret. De konservative protesterte.²³³ De mente at forsørgertrygden stod i en annen stilling enn syketrygden, og nektet derfor å gå med på en finansiering av prinsipielle årsaker. Argumentet var at skillet mellom arbeidstaker og ikke- arbeidstaker var tydeligere når det gjaldt syketrygden.²³⁴ Med andre ord ble det fra konservativ side lagt vekt på at de som mottok forsørgertrygden i mindre grad var tilknyttet et lønnsarbeid enn hva som for eksempel var tilfelle for syketrygden. Dette var problematisk.

Det konservative mindretallet ville mye heller øke stat og kommunes andeler fremfor å legge finansieringsansvar over på arbeidsgiverne.²³⁵ Rakel Seweriin var opprørt under forhandlingene i Odelstinget, og mente at arbeidsgivernes medlemspremie kunne sees på som en begynnende pensjonsordning.

Er det ikke da rimelig at alle som er i arbeid og deres respektive arbeidsgivere solidarisk er med å hjelpe dem som kommer i den uheldige situasjon at de taper en av sine forsørgere, fortrinnsvis hovedforsørgeren? Jeg tror det er et riktig og et sunt prinsipp at arbeidslivet må være med å hjelpe dem som ikke er i stand til å hjelpe seg selv på dette område- et sunt og riktig prinsipp.²³⁶

²³³ SA, innst. O nr. 75 (1957):98. Mindretallet bestod for øvrig av Bondepartiets Karen Grønn-Hagen, Høyres Claudia Olsen, Høyres sekretær i Sosialkomiteen Johan Lauritz Riise og Venstres Torkell Tande.

²³⁴ SA, innst. O nr. 75 (1957), s. 98.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ SA, Ot. forh. 2. April (1957), s. 138.

Seweriin gjorde det også klart at den antatte summen på femti kroner i måneden var langt fra nok.²³⁷

For Kristelig Folkepartis Kjell Bondevik var det hele en prinsippsak. ”Arbeidsgjevarene har etter mitt skjøn ikkje noko spesielt med denne trygda å gjera. Dei bør koma inn i andre trygder, men ikkje her”.²³⁸ Noen stor utgiftspost ville dette uansett ikke være, arbeidsgivernes foreslåtte bidrag var satt til ni øre i uken, altså under femti øre i måneden, dette ville utgjøre i underkant av tolv kroner i året. Gjennom syketrygden var det for lengst slått fast at arbeidsgiverne skulle bidra til den felles kassen, et argument Arbeiderpartiet holdt under hele forhandlingen.²³⁹ Sosialminister Harlem satt spikeren i kista og avsluttet debatten med å si at:

Nettopp fordi dette er den gamle, rimelige og gode tradisjon, synes jeg det er naturlig at arbeidsgiverne også trekkes inn i denne sosiale trygdeordning slik de tidligere har vært trukket inn i syketrygden.”²⁴⁰

Og slik ble det også. Da loven om forsørgertrygd ble vedtatt i april 1957 var arbeidsgiverne med på å dra lasset, akkurat som i syketrygden. Behovsprøvingen var sløffet, og alle barn uten forsørger var sikret et minimumsbidrag på femti kroner hver måned.

4.12. Oppsummering

Innkrevingsloven gjorde det enklere å kreve inn barnebidrag. Gjennom forskotteringsloven skulle det offentlige forskottene barnebidrag som ikke kom inn til riktig tidspunkt, og gjennom forsørgertrygden fikk barn uten forsørger et fast månedlig bidrag på femti kroner fra staten. Alle tre lovene er et uttrykk for et sterkere engasjement for vanskeligstilte mødre og deres barn på 1950-tallet. Spesielt innkrevingsloven og forskotteringsloven må sees i sammenheng med barnevernkomiteens utredning om barn utenfor ekteskap. Gjennom forslaget om opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten hadde mange barn falt utenfor, og det

²³⁷ SA, innst. O nr. 75 (1957).

²³⁸ SA, Ot. forh. 2. April (1957), s. 140.

²³⁹ SA, innst. O nr. 75 (1957).

²⁴⁰ SA, Ot. forh. 2. April (1957), s. 141.

offentlige skulle dekke tapt barnebidrag. Dette ble søkt løst gjennom de overnevnte lovene. Gjennom utredningene er det også her tydelig å se at fokuset på farskap, og fedrenes bidrag og engasjement var sterkere enn tidligere. Det ble forventet at fedre skulle forsørge barna sine. Samtidig vitner lovene om et sterkere statlig ansvar.

Spesielt innkrevingsloven var sterkt preget av kjønn og forventningen til at fedre skulle være forsørgere. Den sterke familienormen etter krigen kan ha bidratt til at menn som ikke tok sitt forsørgeransvar på alvor ble forsøkt stigmatisert. Forslaget om bruken av tvangsarbeid som straffemetode illustrerer dette.

Det er også verdt å merke seg at Sosialdepartementet antok en mer moderat holdning enn hva alle utredningene gjorde. Først og fremst gikk departementet imot behovsprøving av disse trygdene, og ønsket heller ikke en bestemmelse om tvangsarbeid i innkrevingsloven.

Med innkrevingsloven, forskotteringsloven og forsørgertrygden var det lagt ned et betydelig arbeid. Det var små, men viktige løft som hadde blitt ført gjennom lovverket.

DEN LANGE VEIEN TIL OFFENTLIG MORSTRYGD

Det er som om hun ikke riktig passer inn i idealsystemet av en familie og den ønsketenkning vi er tilbøyelig til å omgi den med. Hun hører heller særlig ikke til i det trygdesystemet vi har bygget opp.²⁴¹

5.1. Innledning

I forrige kapittel så vi at innkrevingsloven og forskotteringsloven effektiviserte innkrevingen av barnebidragene. Gjennom loven om forsørgertrygd skulle alle barn uten forsørger sikres bidrag fra statlig hold. I dette kapitlet skal vi se nærmere på veien videre mot en statlig morstrygd slik den ble seende ut i *Loven om enke- og morstrygd* i 1964. Hvilke hensyn ble vektlagt under arbeidet med arbeidet til innstilling om *Lov om mødrehjelp* slik barnevernkomiteen foreslo i 1954, og hvorfor gikk ikke forslaget videre gjennom lovverket? Og hvilke avveininger ble tatt under familiepensjoneringskomiteens utredning til *Lov om enke- og morstrygd* som kom i 1964?

Spørsmålet om tvangsarbeid hadde blitt reist under utredningen av innkrevingsloven, mange hadde vært positive til slik straff, men forslaget gikk aldri gjennom i Stortinget. En ugift mor kunne videre kreve økonomisk støtte fra kommunekassen på sitt oppholdssted seks uker før og etter fødsel.²⁴² Omtrent halvparten av norske kommuner hadde også kommunal morstrygd ved utgangen av 1953.²⁴³ Trygden var et rent kommunalt tiltak som avhang av om kommunen var rik eller fattig, men mange steder inkluderte trygden kun gifte mødre og enker.²⁴⁴

Samtidig steg adopsjonstallene etter krigen, og mange ugifte mødre søkte seg til mødrehjem hvor de ble møtt med et stort adopsjonspress.²⁴⁵ I seg selv er ikke dette belegg nok for å hevde at velferdsordningene var dårlige, men at mange mødre ga etter for presset kan være et uttrykk for at pengene ikke strakk til. Lovene på 1950- tallet

²⁴¹ *Aftenposten*, årg. 546, 24. november 1961, Cand Jur. Hanne Marie Tjenstvold uttaler seg om de ugifte mødrenes problem på et møte i "de ensliges forum".

² Ingrid Solheim, "Mødrehjelp" i *Norges barnevern* nr 7, årgang 32, 1955.

³ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 14.

⁴ Ibid.

⁵ Thoring (2008).

skulle alle sikre ugifte mødre et økonomisk fundament, men behovet for et samlet apparat som kunne hjelpe vanskeligstilte mødre var likevel prekært.

Da loven om enke- og morstrygd ble vedtatt i 1964, var det et resultat av en langvarig politisk prosess. Loven skulle bli landsdekkende, og omfatte alle ugifte mødre, og enker uten midler til å overleve. Vedtaket av loven i 1964 avsluttet en trygdepolitisk epoke i Norge, og to år senere var folketrygden en realitet.

Anne-Lise Seip vektlegger gjenreisingspolitikk og manglende økonomisk kapasitet når hun forklarer hvorfor familietrygdene stilte bakerst i køen under utbyggingen av velferdssystemet.²⁴⁶ Folketrygdmeldingen i 1948 viste hvordan visse grupper hadde fortrinn framfor andre.²⁴⁷ Ved krigens slutt manglet både uføretrygd, enkestrygd og forsørgertrygd, Seip hevder økning i allerede eksisterende trygder kom foran dannelse av nye, i tillegg var arbeidskraftmangel og gjenreising to viktige felt som skulle dekkes.²⁴⁸ Jane Lewis hevder et av hoveddilemmaene i etterkrigstidas velferdstenkning var hvordan ugifte mødre skulle inkluderes i velferdsstaten, var de *mødre* eller *forsørgere*?²⁴⁹ Denne problematikken synliggjøres tydelig i Lov om enke- og morsstønad som kom i 1964. Et helt sentralt spørsmål i dette kapittelet er: Var det bare økonomiske prioriteringskonflikter som forsinket etableringen av en landsdekkende mødrehjelp slik Anne-Lise Seip hevder, eller var det andre hensyn som ble vektlagt i tillegg? Gjennom å analysere debatten og utredningene slik den forelå i henholdsvis barnevernkomiteen, familiepensjoneringskomiteen og Stortinget, skal jeg svare på dette spørsmålet.

5.2. Sosialmedisin og barnedødelighet: Barnevernkomiteens innstilling til lov om mødrehjelp 1954

Barnevernkomiteen hadde arbeidet med en lov om mødrehjelp fra 1951-54, men arbeidet stanset opp i 1957 da Sosialdepartementet i en stortingsmelding slo fast at: ”det ikke bør gis noen spesiell lov om pengemessig mødrehjelp”.²⁵⁰ Departementet ønsket å se mer på familiesituasjonen i sin helhet. I 1959 fikk familiepensjoneringskomiteen i oppgave å utrede enslige mødres situasjon, og leverte en endelig innstilling om lov om enke- og morstrygd til sosialdepartementet i 1962. I innstillingen var både enker og

²⁴⁶ Seip (2002), s. 152.

²⁴⁷ Ibid. s. 153.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Lewis (1997), s. 4.

¹⁰ St. meld. nr 67, 1957.

ugifte mødre tatt med, to grupper kvinner med forskjellige utgangspunkt var nå samlet i én lov.

Da barnevernkomiteen leverte sin *Innstilling til lov om mødrehjelp* i 1954 var lovforslaget sterkt preget av sosialmedisin.²⁵¹ Mandatet gikk i hovedsak ut på å revidere loven fra 1915 når det gjaldt offentlig hjelp til mødre og spedbarn.²⁵² Under utredningen som startet i 1951 ble det lagt vekt på at kvinnes økonomiske og sosiale vanskeligheter skulle imøtekommes. Nykommer i komiteen for anledningen, overlege i Helsedirektoratet Fredrik Mellbye, mente dette var viktig for å bekjempe den store barnedødeligheten hos ugifte mødre. Disse mødrene drøydde ofte lenge før de oppsøkte medisinsk hjelp, ettersom mange forsøkte å skjule svangerskapet. Ønsket om å få ugifte mødre inn i helseapparatet på et tidligere tidspunkt var derfor et uttalt mål.²⁵³ Resultatet ble en omfattende utredning som Sosialdepartementet til syvende og sist forkastet i 1957.

I lovforslaget la barnevernkomiteen vekt på fire kjerneområder. Dette var: behovet for *medisinsk* hjelp, behovet for *sosial* hjelp, behovet for *juridisk* hjelp, og endelig behovet for *opplysningsvirksomhet*.²⁵⁴ Disse fire kjernepunktene var tenkt administrert gjennom en *mødrehjelpsnemnd* som skulle opprettes i hvert fylke. Nemnda skulle ha tre medlemmer, hvorav minst én var kvinne. Trygden skulle dekkes av statlige midler og administreres av kommunene. Ved å legge hjelpen under statlig styring skulle det sikres at også fattige kommuner kom med i ordningen.

Gjennom en utstrakt *medisinsk* hjelp ville det være enklere å forebygge den høye spedbarnsdødeligheten. Denne lå fremdeles høyere for barn født utenfor ekteskap og var en reell bekymring.²⁵⁵ Generelt var barnedødeligheten gått ned, men spriket mellom barn født i og utenfor ekteskap var fremdeles stort. Den medisinske hjelpen skulle i hovedsak dreie seg om mer regelmessige svangerskapskontroller. På denne måten skulle den høye barnedødeligheten hos ugifte fødende forebygges. Gjennom *sosial* hjelp skulle den ugifte moren få hjelp av en sosialkurator til å tenke gjennom situasjonen hun befant seg i. Her skulle hun også få opplysninger om hvilke muligheter hun hadde som enslig

²⁵¹ Komiteen bestod på dette tidspunkt av ekspedisjonssjef Kalmar Johannes Øksnes, direktør i Rikstrygdeverket, Finn Alexander, prost Ingvald B. Carlsen frem til sin død i 1953, bidragsfogd Jørgen Dahl, overlege i Helsedirektoratet, Fredrik Mellbye, stortingsrepresentant for DNA, Rakel Seweriin, lege Else Vogt Thingstad og sorenskriver Gerhard Wiesener.

²⁵² Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 5.

²⁵³ RA, S- 1247, Sosialdepartementet nytt 1. sosialkontor A, Da 000. nytt

²⁵⁴ Barnevernkomiteen innstilling VI.

²⁵⁵ Statistisk sentralbyrå, "Døde omkring fødselen og i første leveår". Oppsøkt 01.10.2012.
<http://www.ssb.no/histstat/tabeller/3-21.html>.

forsørger.²⁵⁶ Gjennom den *juridiske* hjelpen skulle moren få opplysning om familielover og trygdelover, mens *opplysningsvirksomheten* skulle ta seg av og hjelpe foreldre i oppdragergjerningen på et mer generelt plan.²⁵⁷ For å yte optimal hjelp skulle sakkyndige fagpersoner knyttes til disse saksområdene. *Mødrehjelpsnemnda* var tenkt som et kompetent og aktivt knutepunkt, en kommunikasjonssentral med sterkt fokus på mødre i vanskelige situasjoner. Gjennom å opprette en mødrehjelpsnemnd i hvert fylke skulle kommunikasjonslinjene mellom de ugifte mødrene og nødvendige instanser gå smidig for seg. Hjelpen skulle være individuelt tilpasset, og hjelp i naturalier skulle være like vanlig som pengestøtte og omvendt.²⁵⁸ Komiteen foreslo at trygdens varighet skulle begrenses til å gjelde tida under svangerskapet, samt barnets første leveår. Dette for å sikre fødsler av sunne, levedyktige barn.

For å sikre vanskeligstilte mødre hjelp etter det nye lovforslaget, ville barnevernkomiteen lempe på vilkårene for å få denne trygden. Mange trygdeordninger hadde høye terskler, og komiteen ville senke terskelen for at flest mulig skulle få hjelp. Målet var at flere vanskeligstilte mødre skulle benytte seg av ordningene. Etter barnevernkomiteens forslag skulle det derfor være tilstrekkelig at den ugifte moren befant seg i en situasjon hvor hun trengte nødvendig hjelp til å skaffe seg og barnet husvære.²⁵⁹ Mødre som mottok trygden kunne likevel ikke kreve bidrag fra faren i perioden hun mottok offentlig morstrygd. Etter komiteens forslag skulle hun altså *enten* få bidrag fra barnets far *eller* fra staten.

Et eksplisitt mål i utredningen var altså å gi de ugifte mødrene en solid hjelp i barnets første leveår, forankret i ønsket om å komme den høye barnedødeligheten til livs. Den viktigste grunnen til at komiteens innstilling hadde et så sterkt sosialmedisinsk preg var altså den høye barnedødeligheten i denne gruppen. Selv om dødeligheten var blant de laveste i Europa, var det fremdeles flere spedbarn født av ugifte mødre som døde i første leveår. Argumentet var langt fra bare et vikarierende motiv for å gjøre trygden mer spiselig for menigmann. Det var en reell bekymring basert på tall og fakta.

På en generell basis var den norske folkehelse et tema i tiden. Dette kom spesielt til uttrykk hos legen og helsedirektøren, Karl Evang, en premissleverandør på feltet gjennom hele etterkrigstiden. Han satt som helsedirektør i Norge fra 1938-1972, og styrte norsk helsepolitikk fordi han også satt som ekspedisjonssjef med direkte tilgang

²⁵⁶ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 19.

²⁵⁷ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 20.

²⁵⁸ Ibid. s. 21.

²⁵⁹ Ibid. s. 22.

til statsråden.²⁶⁰ Evangs bok *Gjenreising av folkehelsa i Norge* ble lansert i 1947 og ga en detaljert fremstilling av tiltak som måtte til for å reise landets helse etter krigen.²⁶¹ Evang så for seg et omfattende utbyggingsprogram som involverte en sterkere utbygging av helsestasjonene for mor og barn. Helsestasjonene var forløperne for dagens helsestasjoner for barn og unge, men var på dette tidspunktet i stor grad drevet på privat initiativ. En stor del av boken tok for seg situasjonen rundt mødre og barn. Evang framhevet den store mangelen på helsestasjoner for mor og barn og mente blant annet at spedbarnsdødeligheten kunne senkes om kontrollen av mor og barn i større grad kunne knyttes til offentlige kontrollstasjoner.²⁶² ”Særlig de ugifte mødre, som oftest står forbilede og hjelpeløse overfor det som for dem fortøner seg som en uforstående og fiendtlig verden, trenger all den forståelse og praktiske hjelp de kan få,” skrev Evang i 1947.²⁶³

Han ville intensivere utdanningen av autorisert helsepersonell og bygge ut helsestasjonsvesenet. Drive bred folkeopplysning når det gjaldt kosthold og fornye landets medisinske anstalter etter en lang og brutal utplyndring under krigen. Oppsummerende var den sosialmedisinske tilnærmingen tidstypisk. Å bedre alminnelige folks levekår var et uttalt mål. Dette skulle gjøres gjennom utbygging av det offentlige helsesystemet. Dette systemet skulle også i større grad inkludere vanskeligstilte grupper som tidligere hadde hatt en svakere tilknytning, slik som ugifte mødre og barna deres.

Spesielt i grisgrendte strøk var helsestasjoner for mor og barn mangelvare. I de nordligste fylkene var det i 1947 registrert mellom null og én kontrollstasjon for mor og barn per 10 000 innbyggere.²⁶⁴ Samtidig ble Statens helsesøsterskole ble åpnet i 1947.²⁶⁵ Denne skulle utdanne profesjonelle helsearbeidere som skulle ansettes på helsestasjoner over hele landet. Disse skulle drive forebyggende arbeid og helseopplysning blant befolkningen. Det var mye som var i emning. Da barnevernkomiteens innstilling til *Lov om mødrehjelp* ble levert Sosialdepartementet i 1954, bar den sterkt preg av en ”Evangsk tankegang”.

²⁶⁰ Sejersted (2005), s. 283-285.

²⁶¹ Karl Evang, *Gjenreising av folkehelsa i Norge* (Oslo: Fabritius & sønner forlag, 1947).

²⁶² Evang (1947), s. 55-63.

²⁶³ Ibid. s. 61.

²⁶⁴ RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, Ya 0001.

²⁶⁵ RA, statens helsesøsterskole *historikk*: <http://www.arkivportalen.no/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-01000000346197> (19.10.12)

Imidlertid hadde utredningen gått tregt. Komiteen hadde brukt fire år på denne innstillingen, mens de til sammenlikning hadde brukt fire år på de fem første. Dette kan det ha vært flere årsaker til. Interne utskiftninger underveis kan ha bidratt til at utredningen tok såpass lang tid. Noen av komiteens veteraner forsvant og ble erstattet med nye.²⁶⁶ Treg saksgang og interne uenigheter var regelen heller enn unntaket. Dette kan ha forsinket prosessen ytterligere. Likevel var det kontroversielle punktet om anonymitet for de ugifte mødrene, som mest sannsynlig skapte debatt innad, og hindret en hurtig saksgang. Vi skal nå se nærmere på denne debatten.

5.3. Et spørsmål om anonymitet

Stridens kjerne var altså lokal administrasjon forankret i mødrenes anonymitetsønske. Det helsepolitiske var komiteen enige om. Det samlende organet *mødrehjelpsnemnda* skulle i hvert fylke fungere som en effektiv kommunikasjonssentral for vanskeligstilte mødre. Flertallet i komiteen var også enige om pengestøtten.

Alle utenom Gerhard Wiesener ville legge maksimumsbeløpet for ett års utbetalt mødrehjelp på 1800 kroner. Wiesener ville ikke at denne summen skulle overskride 800 kroner per år, men han ble nedstemt.²⁶⁷ Administrativt foreslo komiteen at staten skulle dekke utgiftene gjennom lokale trygdekasser som siden skulle få refusjon av Rikstrygdeverket. På denne måten ville også fattige kommuner komme med. Et av problemene med de kommunale morstrygdene hadde jo nettopp vært at disse kun var innført i rike kommuner. Fattige kommuner, spesielt nord i landet og på Vestlandet, hadde ikke prioritert slike trygder i det hele tatt.

Så langt var alt greit. En samlet komité var enig om at hvert fylke skulle ha en mødrehjelpsnemnd, og om hvilke oppgaver denne skulle ha. Nemnda skulle fungere som en opplysende, koordinerende og hjelpende enhet for vanskeligstilte mødre. Uenigheten stod om hvordan mødrehjelpsnemnda skulle administreres, og om flere instanser skulle blandes inn i mødrehjelpsnemndas vedtak. Hvem skulle sitte i

²⁶⁶ Under arbeidet med denne innstillingen bestod komiteen av: Formann Kalmar Johannes Øksnes, Jørgen Dahl, Rakel Seweriin, Else Vogt Thingstad og Ingvald B Carlsen som satt fram til sin død i 1953. I 1951 kom direktør for Rikstrygdeverket, Finn Alexander til unnsetning i økonomiske spørsmål. Overlege Fredrik Mellbye kom inn fra Helsedirektoratet. Sekretær Magne Langholm ble avløst av førstesekretær Ingrid Solheim. Ruth Frøyland Nielsen og Dagfinn Værn gikk ut av komiteen. Dessuten ble Rakel Seweriin løst fra sitt verv i komiteen før jul 1953 da hun tok over jobben som sosialminister i regjeringen til Oscar Torp.

²⁶⁷ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 27.

mødrehjelpsnemnda, og hvem skulle kontrollere nemndas vedtak? I sum dreide disse spørsmålene seg om mødrenes krav på anonymitet i søkerprosessen.

Hele komiteen mente fylkeslegen burde lede nemnda, men hvem de to andre medlemmene skulle være, var ingen enige om. Dessuten ville et mindretall i komiteen at også *barnevernsnemnda* skulle blandes inn i søkerprosessen. Komiteens flertall ville derimot at færrest mulig skulle ha tilgang til kvinnens søknad om mødrehjelp.²⁶⁸ De foreslo at søknad om morstrygd skulle sendes direkte til mødrehjelpsnemnda som skulle avgjøre hvilken stønad som skulle gis. Deretter skulle nemnda selv ta stilling til hvilken offentlig person på søkerens oppholdssted som skulle følge opp vedtaket. I innstillingen ble det slått fast at minst én av disse skulle være en kvinne.²⁶⁹

Grunnen til at komiteens flertall ville begrense innsynet i søkerprosessen, var utelukkende hensynet til mødrenes anonymitet. Det ble argumentert med at mange ugifte mødre ikke hadde benyttet seg av den kommunale morstrygden var antakeligvis fordi anonymiteten ikke var godt nok ivaretatt. Redselen for å bli stigmatisert hadde drevet mange ugifte mødre ut av kommunene og inn i mødre hjem hvor mange hadde adoptert bort barna sine. Flertallet i komiteen var derfor bekymret for at færre kvinner ville søke hjelp dersom flere hadde tilgang til søkerprosessen.²⁷⁰ Om moren selv kunne få oppnevne hvem som skulle føre tilsyn med gjennomføringen av saken, ville også tillitsforholdet styrkes ytterligere, mente flertallet.

Slike avveininger kan fortelle oss en god del om hvilken skam de ugifte mødrene bar på, samtidig som det kan indikere et sterkt folkelig stigma. I små kommuner hvor ”alle kjente alle” kan dette også kanskje ha vært ekstra ille for mange ugifte mødre. Bekymringen rundt morens anonymitet i søkerprosessen var derfor helt reell. For hvert nye menneske som var involvert i denne prosessen, økte også sjansen for at den ugifte moren ikke ville benytte seg av mødrehjelpen. Dette hadde den mangelfulle oppslutningen rundt kommunale morstrygder vist.

Imidlertid var verken Gerhard Wiesener eller Kalmar Johannes Øksnes enige i flertallets resonnement. De mente det ville være vanskelig for mødrehjelpsnemnda alene å danne seg et bilde av søkeren på bakgrunn av en papirsøknad. Derfor ville de trekke inn barnevernsnemnda i tillegg.²⁷¹ Slik mente Wiesener og Øksnes at et mer helhetlig bilde kunne skapes og legge grunnlag for en bestemmelse. I praksis betød det at flere

²⁶⁸ Flertallet i denne sammenheng var: Alexander, Dahl, Mellbye og Vogt Thingstad.

²⁶⁹ Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 31.

²⁷⁰ Barnevernkomiteens innstilling VI.

²⁷¹ Ibid. s. 25.

saksbehandlere ville få opplysninger om søkeren, og siden barnevernsnemnda opererte på kommunal basis ville opplysninger om den ugifte moren i større grad kunne knyttes til et ansikt enn hva som ville være tilfelle om det kun var mødrehjelpsnemnda som behandlet søknadene. Det var akkurat dette utvidede innsynet komiteens flertall hadde vært redde for. Verken Wiesener eller Øksnes forstod problematikken. De mente diskresjonshensynet allerede var nedskrevet i lovverket ettersom pengene skulle utbetales av staten, og at moren på denne måten ville unngå folkesnakket.²⁷²

Diskusjonen dreide seg altså i hovedsak om én spesifikk ting: Hvordan ivareta mødrenes anonymitet i søkerprosessen? Som nevnt kunne dette være spesielt problematisk i små ”gjennomsiktige” kommuner, hvor båndene var tette. Flertallets fokus på diskresjonshensynet forteller oss noe om hvor sterk den sosiale stigmatiseringen av mange ugifte mødre kan ha vært, og potensielt også hvor høyt terskelen kunne ligge hos mange før de søkte hjelp, eller adopterte bort barna sine. Et innlegg i Aftenposten om ugifte mødre fra 1961 beskriver en hard hverdag for disse kvinnene:

Ingen av dem har vel noensinne drømt om den smertefylte canossa-gang
de har måttet gå, de fattigmannskår de er blitt budt og de mange forsmødelser
de har måttet tåle i tillegg til sin egen fortvilelse og bevisstheten om den sorg
og skuffelse de har voldt sine pårørende. De å, hvis de er normalt følende mennesker, må
ha hatt et press så uutholdelig at man kan undres over at de kommer seg gjennom det.
Uskadd skjer det neppe.²⁷³

Med den sterke kjernefamilienormen som hersket i denne perioden, ble de ugifte mødrene og deres ”avvik” ekstra synlige, spesielt i små og gjennomsiktige kommuner.

5.4. Lunken mottakelse

Innstilling til lov om mødrehjelp var et gjennomarbeidet og sosialmedisinsk dokument som tok sikte på å hjelpe ugifte og vanskeligstilte mødre både økonomisk og sosialt. Store deler av forslaget omfattet mødre i sin helhet, spesielt når det gjaldt utbygging av helsestasjoner og rådgivning. Et uttalt mål med hele lovforslaget var likevel å hjelpe ugifte mødre på bakgrunn av den høye barnedødeligheten hos barn født innenfor denne gruppen. Komiteen hadde brukt tre år på innstillingen, men den fikk en reservert og

²⁷² Barnevernkomiteen innstilling VI, s. 26.

²⁷³ *Aftenposten*, årg. 102, 12. Juni, 1961, s. 7.

kjølrig mottakelse. Professor Axel Strøm ved Universitetets institutt for sosialmedisin karakteriserte det hele som ” et slag i luften,” og mente at mangelen på sakkyndig personell og bevilgninger var den egentlige grunnen til at helsestasjonsapparatet ikke var bedre utbygget. Strøm var ikke negativ til en pengemessig hjelp til ugifte mødre, men mente forholdene ikke lå til rette for å drive en omfattende mødrehjelp slik barnevernkomiteen foreslo.²⁷⁴ Overlege ved Rikshospitalets barneklipp, Leif Salomonsen, var av samme oppfatning. Det eneste lyspunkt han kunne finne i forslaget var opprettelsen av en mødrehjelpsnemnd.²⁷⁵

Det bærende elementet i lovforslaget hadde vært å få ned den høye barnedødeligheten til barn født av ugifte mødre. Spesielt Fredrik Mellbye hadde eksplisitt hevdet at denne hadde sammenheng med dårlige sosiale og økonomiske forhold blant ugifte mødre.²⁷⁶ Salomonsen var selvsagt enig i at dette var faktorer som spilte inn på statistikkene, men kunne likevel ikke forstå hvordan dette kunne påvirke barnedødeligheten generelt. I følge ham var det liten sannsynlighet for at dette ville skje i nyfødtprioroden.²⁷⁷ Salomonsen foreslo en bedre utbygging av helsestasjonene, et poeng som hadde vært et av barnevernkomiteens hovedfokus gjennom hele utredningsprioroden. Den Norske Legeforening fortsatte i samme spor, og mente lovutkastet ble hengende i luften ettersom det ikke var tillagt noen myndighet utenom det å fatte vedtak vedrørende søknader om økonomisk støtte.²⁷⁸ Et av problemene var at det ikke var lagt opp noen ensidig plan over hvordan vedtakene skulle gjennomføres.

Mesteparten av kritikken mot innstillingen dreide seg derfor i sum om problemer Karl Evang hadde tatt opp i 1947 i boken *Gjenreisning av folkehelsen*. Evang hadde som vi husker sett det som svært nødvendig å utdanne medisinsk personell og bygge ut fødestuer så kvinner kunne føde under hygieniske forhold.²⁷⁹ Kritikken rettet seg altså direkte mot manglende sakkyndig helsepersonell og mangelen på arbeidskraft i denne gruppen.

²⁷⁴ RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, Da 155. Brev til barnevernkomiteen fra professor Axel Strøm.

²⁷⁵ RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, Da 155. Brev fra overlege Leif Salomonsen til helsedirektøren 18. oktober, 1955.

²⁷⁶ Barnevernkomiteen innstilling VI.

²⁷⁷ RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, Da 155. Brev fra overlege Leif Salomonsen til helsedirektøren 18. oktober, 1955.

²⁷⁸ RA, S-1274 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, Da 155. Brev fra Den Norske Lægeforening til helsedirektøren, 18. oktober, 1955.

²⁷⁹ Evang (1947), s. 30-35.

5.5. Hvorfor ble lovplanene lagt på is?

Argumentet om arbeidskraftsmangel var reell. Den store mangelen på helsepersonell var på ingen måte tilfredsstillende. Fra Statens helsesøsterskole ble opprettet i 1947 og fram til 1953 ble det satt opp ett kull i året som bestod av 25 elever. Fra 1953 ble dette utvidet til to kull årlig. Etter 1953 betød dette det samme som at femti elever fulgte slik utdanning hvert år.²⁸⁰ Den planlagte utbygging av helsestasjonsvesenet var på ingen måte oppnådd, og den store mangelen på arbeidskraft innenfor det sosialpolitiske feltet bidro kanskje til at barnevernkomiteens forslag til *Lov om mødrehjelp* kunne fremstå som noe urealistisk på dette tidspunktet. I 1957 kom en stortingsmelding som slo bena under hele lovforslaget og hele mødrehjelpen ble lagt på is på ubestemt tid. Departementet opplyste at det ville se spørsmålet om mødrehjelp i sammenheng med andre sosiale reformer på området. Sannsynligvis dreide dette seg også om utbyggingen av helsestasjoner, noe det også ble lagt vekt på i meldingen.²⁸¹

Således trenges veiledning i forbindelse med svangerskapshygiene og eventuelt svangerskapsavbrytelse, barnestell, erverv, bolig, barnetilsyn, oppfostringsbidrag, sosiale ytelser, adopsjon osv.. den mest hensiktsmessige måte å organisere mødrehjelp på vil være å bygge ut virksomheten ved de sentrale helsestasjoner.²⁸²

Det er rimelig å tolke dette utsagnet dit hen at departementet ønsket en større utjevning mellom grupper av gifte og ugifte. Barnevernkomiteens forslag til *Lov om mødrehjelp* skulle i sum være en hjelp til alle vanskeligstilte mødre, men i praksis dreide denne seg mer om ugifte mødre som en ensartet gruppe. Departementets beslutning om å legge utredningen på is kan ha dreid seg om et ønske om å viske ut dette skillet for på den måten å svekke stigmaet overfor denne gruppen. I stortingsmeldingen het det derfor videre at: ”Det bør tas sikte på å få utbygd en effektiv mødrehjelp i løpet av perioden 1958- 61”.²⁸³ Hvorvidt dette dreide seg om alle mødre, eller bare ugifte mødre, sier meldingen ingenting om. I samme melding het det paradoksalt nok at målet måtte være med forskjellige midler: ”å gi et rimelig og økonomisk grunnlag for de familier som trengte det mest”.²⁸⁴ Et av disse midlene var blant annet skattelettelser for

²⁸⁰ RA, ”statens helsesøsterskole”. Oppsøkt 10.10.2012.

²⁸¹ <http://www.arkivportalen.no/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-01000000346197>

²⁸² St. meld. nr 67, 1958-1961.

²⁸³ St. meld. nr 67, 1958-1961, s. 73-74.

²⁸⁴ St. meld. nr 67, 1958-1961.

kjernefamiliene og forhøyelse av barnetrygden.²⁸⁵ Det er klart at det var en enklere operasjon å øke en trygd enn å skape en ny. Dette poenget trekkes også fram av Anne-Lise Seip når hun skriver at: ”Men utbygging kom i konflikt med utbedring. Problemet ble å fastsette en prioritert rekkefølge. Før de siste kunne komme med, skulle andre deler av trygdesystemet revideres, og ytelsene økes”.²⁸⁶ Hun henviser her til hvordan sosiallovgivningen var tenkt utbygget etter krigen. Sosialdepartementets beslutning om å stoppe innstillingen om mødrehjelp i 1957, illustrerer tydelig Seips poeng.

Rakel Seweriin satt som sosialminister under Oscar Torps regjering fra slutten av 1953, og overlot posten til Gudmund Harlem et halvt års tid etter at Einar Gerhardsen dannet sin tredje regjering i januar 1955. Seweriin var en aktiv pådriver for kvinners rettigheter, og var også leder av Arbeiderpartiets kvinnesekretariat fra 1953-1963. Om tiden som sosialminister under Gerhardsen, uttalte Seweriin senere at hun hadde ”sittet der som et gissel” og at hun ikke hadde fått gjennomslag for en eneste viktig sak i perioden under ham. I etterkant av dette skal hun ha uttalt om sin egen sjef at; ”Einar Gerhardsen brydde seg ikke om kvinnesaker”.²⁸⁷ Og kanskje er det et snev av sannhet i dette. Ingen av reformene under Gerhardsen forfektet noe særlig imøtekommenhet mot ugifte mødre som ensartet gruppe. En generell tendens ser ut til å ha vært økning i familietrygdene, heller enn utbygging av nye trygder. Dette henger sammen med Anne-Lise Seips analyse når hun skriver at ”Tempoplanen ble et resultat av kryssende reformbehov. Først skulle uføretrygden gjennomføres. Dernest skulle ytelsene i alders- og uføretrygden økes. Så skulle syketrygd, arbeidsledighetstrygd og yrkesskadetrygd revideres. I siste etappe kom enke- og forsørgertrygd”.²⁸⁸ Stortingsmeldingen i 1957 illustrerer Seips poeng fordi den slår fast at det var viktigere å øke familietrygdene enn å satse på en lov om mødrehjelp. Der hvor Anne-Lise Seip mener dette var et resultat av prioriteringskonflikter, hevder Klas Åmark at dette hadde rot i den sterke husmorkontrakten som var utbredt i Norge på denne tiden.²⁸⁹

Det var ingenting nytt i at lovforslag aldri nådde kongens forhandlingsbord. Dette skjedde ofte i etterkrigstidas Norge. At det var forslaget om mødrehjelp dette gjaldt, kan virke påfallende. Helt fra barnevernkomiteen ble oppnevnt i 1947 hadde det blitt henvist til den kommende loven om mødrehjelp. Da den endelig kom, var det ingen

²⁸⁵ St. meld, nr 67, 1958-1961, s. 79.

²⁸⁶ Seip (2002), s. 153.

²⁸⁷ Store norske leksikon, ”Rakel Seweriin”. Oppsøkt 07.10.2012.
http://snl.no/nbl_biografi/Rakel_Seweriin/utdypning.

²⁸⁸ Seip (2002), s. 153.

²⁸⁹ Åmark (2005), s. 242.

som ville ha den. Var prosjektet for ambisiøst? Mye kan tyde på at det var forut for sin tid. Den tunge vekten på sosialpolitiske tiltak kan ha vært vanskelig i en tid hvor disse fremdeles var under utbygging. Arbeidskraftsmangelen var reell, og det var ikke noe poeng i å opprette mødrehjelskontorer om ingen kunne jobbe der.

Barnevernkomiteens forslag til lov om mødrehjelp hadde vært et sosialmedisinsk dokument i tråd med Karl Evangs tankegang på området. Det hadde blitt lagt sterk vekt på utbygging av kontrollstasjoner for mor og barn, og hovedfokuset ble lagt på å bekjempe den høye barnedødeligheten for barn født utenfor ekteskap. Komiteen hadde foreslått å opprette en mødrehjelpsnemnd i hvert fylke under ledelse av fylkeslegen, og hadde vært opptatt av å ivareta mødrenes behov for anonymitet i søkeprosessen. Heri lå det skarpe skillet mellom gifte og ugifte mødre.

De ugifte mødrenes ønske om anonymitet fortalte oss noe om den sterke stigmatiseringen av denne gruppen kvinner. Barnevernkomiteen forsøkte å løse de ugifte mødrenes problem, men fremhevet samtidig disse kvinnene ved å skille dem ut som eksplisitt gruppe. Hvis det var et viktig poeng å ta bort stigmatiseringen av ugifte mødre, måtte en slik poengtering kunne virke mot sin hensikt. Gjennom å legge såpass tydelig vekt på ugifte mødre kunne forslaget også bidra til å reproducere en allerede eksisterende stigmatisering av denne gruppen. På den annen side er det ingenting overraskende i at dette skillet gjøres tydelig. Dette kan også ha bidratt til at innstillingen ikke gikk gjennom i Sosialdepartementet. Det er likevel mest sannsynlig å tenke at innstillingen ble stoppet på grunn av mangelen på arbeidskraft. Helsestasjonsvesenet var under utbygging, men denne oppgaven var på ingen måter realisert. Dette poenget ble også trukket fram av både Axel Strøm og Leif Salomonsen som begge hadde god kjennskap på området.

Lovplanene ble altså lagt helt på is fram til 1959 da det ble oppnevnt en ny komité til å ta opp spørsmålet om mødrehjelp. Denne gangen med fokus på enker og ugifte mødre. Familiepensjoneringskomiteen kom med flere innstillinger, men det er komiteens *Innstilling III Lov om enke- og morsstønad* som er relevant i denne sammenheng. Loven ble vedtatt i 1964 og bar preg av det Jane Lewis kaller den moderne velferdsstatens dilemma.²⁹⁰ Med dette mener hun at det oppstår et problem når moderne velferdsstater skal overføre grupper som historisk har blitt forsørget innad i familien over i et moderne velferdssamfunn. Spørsmålet hvorvidt enslige mødre skal

²⁹⁰ Lewis (1997), s. 52.

betraktes som *mødre* eller *forsørgere* blir slik relevant i denne sammenhengen. Dilemmaet hadde vært synlig under alle de tidligere forhandlingene, men med loven om enke- og morstrygd ble det for første gang gjort et ærlig forsøk på å finne en løsning på dette problemet.

5.6. Mor eller forsørger? Familiepensjoneringskomiteen: Enke- og morstrygden

Da det endelige lovutkastet til enke- og morstrygden ble behandlet i Lagtinget, juni 1964, var vedtaket enstemmig. Det hadde det også vært i Odelstinget.²⁹¹ Bare Finn Gustafsen fra Sosialistisk Folkeparti hadde under odelstingsforhandlingene vært skuffet over hvor mye lovforslaget bygget opp under forestillingen om eneforsørgerfamilien, og på den måten fortrengte mer moderne ideer som toforsørgerfamilien.²⁹² Men Gustafsen hadde bøyd seg for flertallet, og nøyd seg med å foreslå en framtidig utredning hvor kvinners arbeidsmessige og samfunnsmessige stilling ble satt inn i en større sammenheng enn hva familiepensjoneringskomiteens forslag hadde fått til.²⁹³

Familiepensjoneringskomiteen hadde levert sin innstilling om enke- og morstrygd til Sosialdepartementet sent i desember 1962 og lovforslaget omfattet alle enker og ugifte mødre. Skilte kvinner ble ikke inkludert før på syttitallet, og i 1981 kom også fedrene med. I hovedsak bar innstillingen mindre preg av de ugifte mødrene enn det barnevernkomiteens innstilling til lov om mødrehjelp hadde gjort åtte år tidligere. Dette kan være et tegn på at synet på familien var i ferd med å endre seg. Familiepensjoneringskomiteen arbeidet ut i fra et perspektiv som omfattet hele familiesituasjonen for denne gruppen.²⁹⁴ De to gruppene av kvinner, enker og ugifte mødre, hadde dog relativt forskjellige utgangspunkt. Mange av enkene befant seg i en mellomposisjon der de ventet på alderstrygden. Det var også et stort sprik innad i gruppen enker. Mange klarte seg godt gjennom andre pensjonsordninger, andre igjen hadde ingenting. Mange enker hadde barn, noen hadde voksne barn, og andre igjen, helt små barn.

De ugifte mødrene var en mer ensartet gruppe, de fleste var unge. Dessuten var det en annen viktig forskjell. Enkene hadde mistet sine menn. Sosialt sett stilte de derfor

²⁹¹ SA, Lagtinget 19. Juni (1964). St.forh, 1945-46- 1964/65- 24-6/3, lagtinget 19. juni, 1964.

²⁹² SA, Ot. forh. 12. Juni (1964), s. 865.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ RA, Sosialdepartementet, trygdeavdelingen, 1959-64, 4. mai 1962. DA-0034.

i en annen kategori enn de ugifte mødrene. De var verdige trengende i den forstand at de hadde bygget opp en hjem, tatt seg av familie og mistet ektemannen. Når de ugifte mødrene så eksplisitt ble puttet inn i denne gruppen, kan det ha bidratt til gjøre dem mindre synlige. Dette kunne virke positivt i den forstand at stigmaet overfor denne gruppen kvinner ville svekkes. Man fikk behandlet de ugifte mødrenes problem, uten eksplisitt å fremheve det.

I familiepensjoneringskomiteen satt seks kvinner og tre menn som alle hadde lang fartstid erfaring med spørsmål som gjaldt vanskeligstilte mødre.²⁹⁵ Da innstillingen ble levert Sosialdepartementet i 1962 var det hovedsakelig fokusert på to ulike stønader, *forpleiningsstønad* og *utdanningsstønad*.²⁹⁶ I utgangspunktet er dette to motstridende prinsipper. Den første skulle sørge for at mødrene kunne være hjemme med barna sine, den andre skulle sette dem i stand til å ta en utdanning for å forsørge seg selv i fremtiden.

Komiteen foreslo at forpleiningsstønaden skulle gis til ugifte og enker med barn under syv år. Tankegangen bak, var at mødrene kunne være hjemme i tiden før barnet begynte på skolen. En samlet årlig stønad iberegnet barnetrygd, forsørgertrygd og forpleiningsstønad til enslig mor med ett barn, ville i følge komiteens utregninger utgjøre 4648 kroner per år.²⁹⁷ Trygden var ikke ment å være varig, men en tidsbegrenset pengemessig hjelp for tapt arbeidsfortjeneste. Slik hjelp skulle imidlertid ikke kunne ytes om hun hadde rett til andre trygder, for eksempel gjennom syketrygden. Dette gjaldt *både* enker og ugifte mødre. Komiteen mente at:

En ensligstilt kvinnes behov for forpleiningsstønad vil etter komiteens mening i stor grad avhenge av barnas alder og antallet av barn. Jo mindre og flere barna er, desto sterkere vil hun bli bundet til oppfostringen og til arbeidet i hjemmet, slik at mulighetene for å skaffe seg selv arbeid og arbeidsinntekter vil bli redusert i tilsvarende grad.²⁹⁸

Forslaget la opp til at mødrene skulle være hjemme. Her er det viktig å huske på datidens mangel på barnehager og andre velferdsordninger tilpasset kvinner. Ofte var

²⁹⁵ Som leder for komiteen satt barnevernkomiteens Rakel Seweriin, jurist Hans Cappelen som også hadde sittet i folketrygdkomiteen, overlærer Frieda Dalen, Alette Engelhart fra Norges Husmorforbund, personalsjef Idar Nordstrand, Høyres stortingsrepresentant, Claudia Olsen som hadde god innsikt i disse spørsmålene, og fru Olufine Riseng. Som sekretær fungerte Betty Selid som senere ble avløst av Odd Werner Andersen.

²⁹⁶ RA, Da, familiepensjoneringskomiteens sakarkiv.

²⁹⁷ Familiepensjoneringskomiteen innstilling III, s. 22.

²⁹⁸ Ibid. s. 20.

denne mangelen et direkte hinder for enslige mødres forutsetning for å ta lønnsarbeid. I lovforslaget ble det derfor lagt vekt på at denne forpleiningsstønaden ville være avhengige av flere faktorer, blant annet hvor mange barn disse kvinnene hadde, og barnas alder.

Forslaget om at forpleiningsstønaden kunne ytes til det yngste barnet var syv år hadde direkte sammenheng med skolestart. Komiteen tok utgangspunkt i at moren kunne ha lønnsarbeid ved siden av den tiden barnet var på skolen.²⁹⁹ Helt konkret kunne altså en forpleiningsstønad ytes inntil det yngste barnet fylte syv år. Denne skulle sette moren i stand til å være hjemme, og den skulle være så raus at det ikke var nødvendig med arbeid utenfor hjemmet. *Utdanningsstønaden* kunne ytes på inntil to år for å bli gitt mulighet til å ”forsørge seg selv eller bli gitt mulighet til å forsørge seg selv”.³⁰⁰ I følge innstillingsforslaget skulle det ikke være mulig å heve begge stønadene samtidig, men ”at vedkommende etter de foreliggende forhold til enhver tid bør kunne velge den stønad hun vil være best tjent med og selv ønsker.”³⁰¹

Her ser vi tydelig hvordan dilemmaet med disse kvinnes inkludering i velferdsstaten trer frem. Gjennom å legge frem forslaget på denne måten ble kvinnene betraktet som både *mødre* og *forsørgere*. Det var imidlertid lagt størst vekt på forsørgerdelen ettersom forpleiningsstønaden kunne heves i hele syv år. Det er dette dilemmaet Jane Lewis fremhever.³⁰² Lewis gjør også et poeng ut av at menn tradisjonelt har hatt sin økonomi knyttet til lønnsarbeidet mens kvinner har hatt tre basiskilder for sin inntekt. Menn, lønnsarbeid og staten.³⁰³ Oppgaver som før ble løst innad i familien, gjennom en forsørger- forsørget modell, fører i moderne velferdssystemer ofte til at kvinner blir avhengig av staten. Staten trer altså inn i ”fars sted”, og forvalter økonomien. Ifølge Lewis er dette en viktig årsak til at fattigdom feminiseres.

Da familiepensjoneringskomiteen la fram et forslag som både inneholdt en forpleiningsstønad, og utdanningsstønad ble kvinnene stilt overfor valget om økonomisk statlig støtte i henholdsvis to eller sju år. ”Arbeidslinja” var med andre ord ikke gjort særlig lukrativ. På den måten kan også forslaget ha lagt føringer for en videre reproduksjon av kvinnelig fattigdom, slik Jane Lewis hevder.

²⁹⁹ Familiepensjoneringskomiteens innstilling III.

³⁰⁰ Ibid. s. 20.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Lewis (1997), s. 52.

³⁰³ Lewis (2000), s. 220.

Ved å foreslå en forpleiningsstønad som nevnt ovenfor, skulle mødrene settes i stand til å ivareta oppgaver i hjemmet slik det var forventet av dem innenfor en ”vanlig familie”. Kvinnene ble sett på som mødre, ikke som forsørgere. Faren for at disse mødrene ble varig avhengig av statlig økonomi for å overleve, må vurderes til å ha vært til stede. På den annen side illustrerer utdanningsstønaden det stikk motsatte. Den ble gitt med det mål for øye å gjøre kvinnene i stand til å forsørge seg selv og barna sine. Målet var med andre ord todelt. Innstillingen ga både uttrykk for et ønske om at kvinnene i framtiden skulle være i stand til å forsørge seg selv, og være hjemme med barna. Etter familiepensjoneringskomiteens ønske ville den beste løsningen være om kvinnene kom seg ut i lønnsarbeid fremfor å være avhengig av trygd. Her ble det lagt vekt på den personlige tilfredsstillelsen dette ville medføre, og det positive aspektet det ville være å møte andre mennesker framfor å bli isolert i sin egen ensomhet.³⁰⁴ En utdanningsstønad kunne dog ikke mottas samtidig som forpleiningsstønad, hver enkelt kvinne skulle selv velge hvilke av disse to stønadene som passet henne best, het det i innstillingen.³⁰⁵

De to motstridende prinsipper vi møter i familiepensjoneringskomiteens innstilling, kan fortelle oss en del om hvilke avveininger som måtte tas. Problemet med å definere disse kvinnene som mødre eller forsørgere var et reelt dilemma. Ved å knytte dem for sterkt til velferdsstaten kunne utfallet bli en feminisering og reproduksjon av fattigdom, slik Lewis hevder. Ved å foreslå en for streng *arbeidslinje* kunne man på den annen side risikere å få mødre som ”jobbet seg i hjel” og ikke kunne ivareta omsorgsfunksjonen for barna sine. Problemet må også nødvendigvis forstås på bakgrunn av den faktiske mangelen på daginstitusjoner for barn. På dette tidspunktet fantes det totalt 259 daginstitusjoner for barn i hele landet. 119 av disse befant seg i Oslo og var i all hovedsak drevet av kommunen.³⁰⁶ Kombinasjonen jobb og barn som enke eller ugift mor, var med andre ord et praktisk problem. Komiteens doble forslag kan derfor leses som et uttrykk for en kompromissløsning tilpasset eksisterende muligheter for vanskeligstilte kvinner med barn på 1960-tallet. Det ville være en billigere og langt enklere løsning å innføre en statlig trygd for alenemødre, enn å bygge ut offentlig barneomsorg.

³⁰⁴ Familiepensjoneringskomiteen innstilling III, s. 17.

³⁰⁵ Ibid. s. 20.

³⁰⁶ RA, S-1247 Sosialdepartementet, nytt 1. sosialkontor A, Da 600.

5.7. Et annet fokus

Familiepensjoneringskomiteens innstilling skilte seg i stor grad fra barnevernkomiteens forslag åtte år tidligere. Forløperen hadde i større grad konsentrert seg om ugifte mødre, familiepensjoneringskomiteens utredning bar større preg av også enkenes forsørgelsesproblem. Administrativt støtte derfor ikke familiepensjoneringskomiteen på de samme problemer som sine forgjengere.

Om vi husker tilbake, hadde det vært stor uenighet i barnevernkomiteen om hvordan mødrehjelpen skulle administreres. Bekymringen for at ugifte mødres anonymitet ikke ville bli godt nok ivarettatt i søkeprosessen hadde vært helt reell. Det store stigmaet knyttet til disse kvinnene, hadde blitt oppgitt som grunn. Dette spørsmålet ble ikke diskutert i familiepensjoneringskomiteen. En grunn til dette kan ha vært at andelen enker var såpass stor. Enkene hadde ikke det samme sosiale stigmaet knyttet til seg som det de ugifte mødrene hadde hatt. Enkene var blitt enslige fordi de hadde mistet sin ektefelle, de ugifte fordi de hadde blitt forlatt.

På den annen side kan dette også vitne om et samfunn i endring. En lov om abort i visse tilfeller ble vedtatt i 1959.³⁰⁷ Denne var på ingen måte noen suksess da den bare åpnet for begrenset tilgang til abort under strenge omstendigheter. Likevel vitner loven om en sakte endring i synet på kvinners seksualitet. På 1960- tallet ble også p-pillen og spiralen introdusert og åpnet helt nye muligheter for kvinners kontroll av egen reproduksjon. Samtidig steg andelen kvinnelige studenter i tidsrommet 1960-1970, noe som i praksis betød at flere kvinner gikk ut i lønnsarbeid.³⁰⁸ Alle disse faktorene bidrar til en forståelse av at synet på kvinnelig seksualitet og reproduksjon var i endring, og kan ha vært utslagsgivende for at familiepensjoneringskomiteen ikke stod overfor de samme utfordringene barnevernkomiteen hadde stått ovenfor et tiår tidligere.

Uten store diskusjoner ble det derfor bestemt at forpleiningsstøtten skulle avgjøres gjennom de lokale trygdekassene mens utdanningsstøtten skulle behandles i fylkesnemndene.³⁰⁹ Noe snakk om ivarettelse av mødrenes anonymitet slik den hadde blitt diskutert i barnevernkomiteen, var ikke et tema under denne utredningen og kan ha vært et tegn på et samfunn i rask endring.

³⁰⁷ Store Norske Leksikon, "Svangerskapsavbrudd-abortkampen" oppsøkt 19.10.2012.

<http://snl.no/svangerskapsavbrudd/abortkampen>

³⁰⁸ Blom (2005), s. 339.

³⁰⁹ Familiepensjoneringskomiteen innstilling III, s. 24.

5.8. Høringsrunden

Under høringsrunden var det spesielt spørsmålet om forpleiningsstønaden som gikk igjen. Mange mente at stønaden på syv år var for knapp, og ville utvide denne. Norsk Kvinnesaksforening understreket imidlertid at kontantstønad kun var ett av mange tiltak som var nødvendige for å sette enslige kvinner med barn i stand til å forsørge seg selv. Spesielt ble behovet for et rådgivningskontor som kunne bistå med andre former for sosial, økonomisk og medisinsk hjelp nevnt. Det ble lagt vekt på at mange av kvinnene ville ha særlig behov for dette. Spesielt ble det akutte behovet for daginstitusjoner for barn trukket fram.³¹⁰ Norsk Kvinnesaksforening foreslo også at forpleiningsstønaden inkluderte enslige fedre.

Arbeiderpartiets kvinnesekretariat fulgte samme linje. De ønsket en utvidelse av trygden til barnet var ferdig med fjerde klasse. Forslaget var fundert i ønsket om mødrenes tilstedeværelse i hjemmet når barnet kom hjem fra skolen.³¹¹ Det samme mente Norges sosialforbund.³¹² Også Rikstrygdeverkets Finn Alexander ville utvide forpleiningsstønaden. Han foreslo at denne kunne gis fram til barnet var tolv år, altså nesten en fordobling av hva familiepensjoneringskomiteen hadde foreslått. I følge Rikstrygdeverket var det også ønskelig å inkludere alle skilte kvinner som hadde fått ekteskapet oppløst etter ekteskapslovgivningen, samt at ordningen også burde omfatte menn.³¹³

5.9. Et tvetydig departement

Fra departementshold var tilbakemeldingene mer moderate. Sosialdepartementet ønsket seg først og fremst en bredere dekning av helsestasjoner og familierådgivningskontorer.³¹⁴ I Odelstingsproposisjonen la departementet vekt på viktigheten av at også ugifte mødre ble omfattet av den nye loven.³¹⁵ De var likevel ikke entydige i dette standpunktet. I proposisjonen het det at:

³¹⁰ RA, Sosialdepartementet, trygdeavdelingen, 1959-64, Da-0034. Brev fra Norsk kvinnesaksforening til familiepensjoneringskomiteen, 6. April 1963.

³¹¹ RA, Sosialdepartementet, trygdeavdelingen, 1959-64, Da-0034. Brev fra Arbeiderpartiets kvinnesekretariat til familiepensjoneringskomiteen, 19.mars 1963.

³¹² RA, Sosialdepartementet, trygdeavdelingen, 1959-64, Da-0034. Brev fra Norges sosialforbund til familiepensjoneringskomiteen, 17. april, 1963.

³¹³ RA, Sosialdepartementet, trygdeavdelingen, 1959-64, Da-0034. Brev fra Rikstrygdeverket til Sosialdepartementet, 18. September 1963.

³¹⁴ RA, Sosialdepartementet, trygdeavdelingen, 1959-64, Da-0034. Brev fra departementet for familie og forbrukersaker til Sosialdepartementet, 4. juli 1963.

³¹⁵ Ot.prp. nr 34 (1963-64), s. 2.

Departementet ser det slik at en ikke bør instituere en ubetinget rett for enhver ugift mor til å kunne kreve en kontantstønad som her omhandlet av trygden. Blant annet på grunn av sammenhengen mellom barnefarens bidragsplikt og tilståelse av ytelser fra trygden, bør også denne ytelse utbetales bare i de tilfelle hvor det foreligger et økonomisk behov.³¹⁶

Departementets prinsipielle syn var at mange av de ugifte mødrene var så unge at de fremdeles bodde hjemme hos sine egne foreldre, og at de derfor burde stilles i en annen kategori enn enker med barn. ”Selv om en riktignok som utgangspunkt vil stille den ugifte moren trygdemessig likt med enke med barn, må en ikke legge opp reglene slik at trygden mer eller mindre vil suspendere foreldrenes naturlige ansvar og forpliktelser” het det i Odelstingsproposisjonen.³¹⁷

Departementet ville altså i teorien sidestille de ugifte mødrene med enker, men i praksis gjøre det motsatte. Med andre ord ville ikke departementet at de ugifte mødrene skulle få pengemessig støtte dersom de bodde hjemme hos sine egne foreldre. Sosialnemnda arresterte departementet på dette punktet. Sosialnemndas utgangspunkt var at hjelpen hver og en ugift mor fikk av sin egen familie kunne være av svært varierende karakter, og at det ikke gikk an å basere seg på at familiene til disse kvinnene ville stille opp for dem slik departementet la opp til.³¹⁸ Nemnda ville også sidestille ugifte mødre og enker hva gjaldt engangsstønad ved bortfall av forsørger i motsetning til hva departementet ønsket.³¹⁹

Som tidligere nevnt var utgangspunktet for enker og ugifte mødre ofte forskjellig. Enkene var en variert gruppe kvinner mens de ugifte mødrene stort sett var unge. Ida Blom skriver at det nesten bare var enker som mottok trygden de første årene etter at den ble vedtatt, og at ugifte mødre ble underprioritert.³²⁰ Om vi har departementets prinsipielle syn i bakhodet, er det mulig å forstå hvorfor og hvordan. Spørsmålet om familienes ansvar overfor ugifte mødre ble diskutert videre under forhandlingene i Stortinget sommeren 1964.

³¹⁶ Ibid. s. 7.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ SA, innst. O.XX (1963-64), s. 5.

³¹⁹ Ibid. s. 6.

³²⁰ Ida Blom, ”Widow, widowers and the construction of the Norwegian welfare society: 1900-1960s” i *Scandinavian Journal of History* 29 (2004), s. 263-75.

5.10. Forhandlingene

”I alle trygdeordninger går ein no bort frå prinsippet om at pårørende har plikt til å hjelpe økonomisk, og då bør ein vel og sjå bort frå det når det gjeld ugifte mødrer,” sa Arbeiderpartiets Guri Johannessen under forhandlingene i Odelstinget sommeren 1964.³²¹ Hun var uenig i proposisjonens tunge vektlegging familienes ansvar overfor de ugifte mødrene.

For øvrig var stemningen i Odelstinget svært positiv. Alle representanter ønsket den nye loven velkommen, og forhandlingene bar tidvis preg av et religiøst vekkelsesmøte. Endelig var den her, loven som så mange hadde ventet på. Sosialkomiteens formann, Kristelig Folkepartis Egil Aarvik, var glad for at man endelig hadde kommet i mål med folketrygden og var klar for å realisere meningen av termen ”bære hverandres byrder”.³²² Senterpartiets Karen Grønn Hagen kalte det et langt skritt fremover.³²³ Hun la likevel til at loven de var i ferd med å innføre nok ”kan ha en uheldig innvirkning på kravmentaliteten hos en del mennesker, og kan friste mange til å nytte trygdene enn de egentlig burde ha behov for”.³²⁴ Grønn- Hagen håpet flest mulig kvinner likevel ville skaffe seg lønnsarbeid framfor å leve på trygd.

Arbeiderpartiets Halldis Tjernsberg hilste enke- og morsstønaden velkommen og minte om de vanskelige utfordringene den enslige mor hadde måttet tåle opp gjennom historien.³²⁵ Alle var glade for at man nå endelig kunne hilse en mors- og enkestønad velkommen etter så mange år. Tidligere Arbeiderparti- politiker Finn Gustavsen, nå representant for nykommerne Sosialistisk Folkeparti, var en av de få som ikke så på forslaget med ubetinget glede. Han summerte opp norsk familiepolitikk på denne måten:

Noen bevisst og energisk politikk for å gjøre toforsørgerfamilietyper til en like vanlig og akseptert ting, og for å bryte de barrierer som hindrer dette i samfunnsliv, arbeidsliv, boligforhold osv.. føres det ikke(...).

Et slikt utredningsarbeid, og en slik debatt bør kunne føre til at vi ser hele lovverket som gjelder kvinnens arbeidsmessige og samfunnsmessige stilling i sammenheng, slik at vi kan få et lovverk

³²¹ SA, Ot. forh. 12. Juni (1964), s. 857.

³²² Ibid. s. 863.

³²³ Ibid. s. 861.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Ibid. s. 860.

på dette område som er i pakt med framtida og ikke et lappverk på fortida³²⁶

Gustavsen mente det overordnede fokuset på eneforsørgermodellen dominerte hele familiepolitikken, og at dette fokuset la kjepper i hjulene for en mer nyskapende familiepolitikk.³²⁷ Det er interessant at Gustafsen allerede i 1964 fremmet dette synspunktet. Det var ingen som eksplisitt hadde fremhevet dette poenget før Gustafsen tok ordene i sin munn. Men han var for tidlig ute. På gjeldende tidspunkt var det få eller ingen som var interessert i denne diskusjonen. Den skulle komme tiåret etter. Loven om enke- og morstrygd gikk igjennom et enstemmig Lagting uka etter, og Norge hadde fått sin første statlige morstrygd. Den nørte sterkt opp under en allerede eksisterende kjønnsnorm. Den hjemmeværende moren.

5.11 Oppsummering

Det tok nesten femten år fra barnevernkomiteen begynte utredningen om mødrehjelp til en lov som omfattet denne gruppen kvinner ble loset gjennom Stortinget. Det er neppe mulig å komme fram til en ensidig forklaring på hvorfor dette tok så lang tid. Flere faktorer kan ha spilt inn her. Anne-Lise Seip legger stor vekt på velferdspolitikken som på sikt skulle omfatte hele nasjonen, og setter fokus på manglende økonomisk kapasitet når hun forklarer hvorfor familietrygdene stilte bakerst i køen.³²⁸ Mange utredningskomiteer ble oppnevnt, og mange innstillinger ble forkastet. Dette var ikke unikt i etterkrigstidas Norge. At det derimot var barnevernkomiteens forslag om *Lov til mødrehjelp* som ble stoppet, er likevel verdt å merke seg.

Det var ikke bare økonomisk knapphet som gjorde at loven tok så lang tid å lage. Mangelen på sakkyndig personell til å faktisk gjennomføre loven om mødrehjelp slik den var tenkt i barnevernkomiteen, var en realitet og bidro til at Sosialdepartementet forkastet innstillingen i 1957. Familien og hele reproduksjonssystemet var bygd opp omkring familien og de gjensidige forpliktelsene kvinne og mann hadde overfor hverandre. Den ugifte moren ble definert ut ifra denne normen.

Da loven om enke- og morstrygd ble vedtatt i 1964 var samfunnet i ferd med å endre karakter. Som nevnt innebar introduksjonen av p-piller og spiral at kvinner i større grad enn før kunne bestemme over sin egen seksualitet.

³²⁶ SA, Ot. forh. 12. Juni (1964), s. 865.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Seip (2002), s. 152.

Familiepensjoneringskomiteens innstilling skiller seg fra barnevernkomiteens forslag til mødrehjelp åtte år tidligere, ved at den i større grad måtte ta stilling til hvorvidt kvinner var *mødre* eller *forsørgere*. Loven om enke- og morstrygd slik den kom i 1964, reproduiserte likevel eksisterende kjønnsrollemønster heller enn å legge strukturelle føringer for nytenkning på familielovgivningsfeltet. Dette poenget ble trukket fram av Sosialistisk Folkepartis Finn Gustafsen under forhandlingene i Odelstinget, og er verdt å merke seg. Gustafsen hadde helt rett i at loven om enke- og morstrygd reproduiserte et gammelt familiemønster, og ikke tok innover seg andre familiemodeller som det toforsørgermodellen kunne ha representert. En av grunnene til dette kan ha vært den store mangelen på offentlige barnetilsynsordninger. Det var sannsynligvis en langt enklere operasjon å understøtte disse mødrene økonomisk med en syv år lang forpleiningsstønad enn å starte utbyggingen av barnehager. Kostnadene ved en slik utbygging og mangelen på arbeidskraft satt en stopper for videre tenkning i denne retningen.

KONKLUSJON

6.1. Innledning

Mitt bidrag til kjønnsforskningsfeltet har først og fremst vært å vise hvordan ugifte mødre ble en slags ”paria kaste” i norsk velferdstenkning etter krigen. Altså hvordan fastsatte forestillinger om kjønn bidro til å vanskeliggjøre en inkludering i velferdsstaten for disse kvinnene. Jeg har med andre ord vist at det var flere årsaker enn økonomisk knapphet som førte til at dette arbeidet var vanskelig.

Oppgavens hovedproblemstillinger har vært hvordan ugifte mødres rett til velferd ble diskutert og forhandlet fram i etterkrigstidas Norge, og om det lå normative og moralske føringer til grunn for dette arbeidet. Underordnet har jeg også stilt spørsmål ved om hvorvidt det lå eksplisitte eller implisitte kjønnsnormer i bunnen av løsningene som ble presentert, og om disse kvinnene ble behandlet som *mødre* eller *forsørgere*. For å finne ut dette har jeg analysert lovforslag og forhandlinger rundt 1950- tallets barnelover og Loven om enke- og morstrygd fra 1964. I sum har dette dreid seg om kvinners velferdsrettigheter i en periode hvor den norske velferdsstaten var under kraftig utbygging. Kvinners liv har i større grad enn menns vært knyttet opp til barn og familie, og for å få et omfattende overblikk har det vært nødvendig å se hvilke endringer som fant sted på barnelovgivningsfeltet generelt.

Det var et uttalt ønske om å løse de ugifte mødres problem etter krigen, men istedenfor å fokusere eksplisitt på de kvinnene dette gjaldt, valgte lovgiverne å legge fokuset over på fedrene. Gjennom mesteparten av det materialet jeg har gjennomgått er det derfor tydelig at forestillingen om kjønn har forhindret en innovativ tenkning på hvordan ugifte mødres problem kunne løses.

Spesifikt har dette dreid seg om skillet mellom disse kvinnene som *mødre* eller *forsørgere*. Jeg har funnet ut at samfunnets oppfatning om hvordan en familie skulle organiseres påvirket dette arbeidet fordi en tradisjonell familienorm ble brukt som mal, også for kvinner og barn som falt utenfor denne normen. En sterk mannlig forsørgernorm ble med andre ord retningsgivende for hvordan lovverket ble utformet og forsinket også prosessen med en statlig morstrygd.

Innenfor perioden jeg har analysert, har jeg også vist hvordan oppgaver som historisk sett ble løst innad i en familie, gradvis ble overført på staten. Loven om enke- og morstrygd i 1964 førte denne gruppen kvinner over fra mannlig avhengighet, til

statlig avhengighet. Jane Lewis har pekt på vanskelighetene som oppstår når stater som tradisjonelt sett har hatt en streng oppfatning om den mannlige forsørgeren skal forsøke å inkludere alenemødre inn i velferdssamfunnet. Lewis mener problemet har dreid seg om hvorvidt disse kvinnene skal inkluderes som *mødre* eller *forsørgere*.³²⁹ Dette dilemmaet setter tydelige spor etter seg i norsk barnelovgivning innenfor min periode. Det ble ikke eksplisitt gjort noe forsøk på å løse dette dilemmaet før under arbeidet med loven om enke- og morstrygd. Her ble en tankegang om kvinner som *forsørget* ført videre inn i lovverket, og familiepensjoneringskomiteen lyktes ikke å verken oppheve skillet eller i særlig grad inkludere disse kvinnene i velferdsstaten som forsørgere, men la derimot videre føringer for ”statlig avhengighet” og feminisering av fattigdom.

6.2. Forutsetninger for velferd: Kjønn og økonomi

Den sterke konsentrasjonen rundt husmorkontrakten etter krigen kan altså ha bidratt til at kvinner som falt utenfor denne normen, hadde vanskeligere adgang til velferdsgoder. Både Jane Lewis og Klas Åmark peker på at Beveridge rapporten som var en sterk inspirasjonskilde for moderne velferdssystemer etter krigen, ikke maktet å inkludere ugifte mødre.³³⁰ Åmark mener dette skyldes at planen hadde den gifte lønnsarbeideren som norm, og at grupper med svak tilknytning til lønnsarbeidet, slik som ugifte mødre derfor ikke ble inkludert på samme premisser som mange menn.³³¹ Dette korresponderer også med Lewis’ analyse av det samme, og kan appliseres direkte på kildefunnene jeg har gjort.

Anne- Lise Seip skriver at det etter krigen var de uføretrygdede og enke- og morstrygden som manglet. Når morstrygden kom så sent med som den gjorde var det i følge Seip fordi: ”(...) Utbygging kom i konflikt med utbedring. Problemet ble å fastsette en prioritert rekkefølge. Før de siste kunne komme med, skulle andre deler av trygdesystemet revideres, og ytelsene økes.”³³² Seips hovedfokus er at ”økonomien ville avgjøre når de enkelte tiltakene kunne settes ut i live”.³³³

Det er helt tydelig at økonomiske prioriteringskonflikter har hatt mye å si for hvordan og når lovverket på dette området ble utbedret og utbygget. Å øke satser i allerede eksisterende trygder var sannsynligvis langt billigere enn å skape nye. Men et

³²⁹ Lewis (1997), s. 8.

³³⁰ Lewis (1997), Åmark (2005).

³³¹ Åmark (2005), s. 93.

³³² Seip (2002), s. 153.

³³³ Ibid.

enestående fokus på landets økonomi kan ikke alene forklare hvorfor det var disse trygdene som tok lengst tid. Synet på kjønn, familie og forsørgelse kan med fordel suppleres til en slik økonomisk forklaringsmodell. I min oppgave underbygger jeg dette poenget.

6.3. Farskapets rolle i ny lovgivningen

Under perioden jeg har behandlet økte presset på å finne barnas biologiske fedre og deres økonomiske plikter. Det sterke fokuset på farskap bekreftet et samfunn med en sterk familieideologi hvor far bidro økonomisk og mor tok seg av velferd. Opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten fra de Castbergske barnelover i 1915 var helt nødvendig, ordningen var ikke lenger mulig å forsvare ut ifra kravet om rettsikkerhet. Bestemmelsen om bidragsplikt ble oppløst av to spesifikke grunner. Den ene var ønsket om et sterkere rettsvern for mange menn, det andre var ønsket om å gjøre de biologiske fedrene mer økonomisk ansvarlig overfor barna sine enn tidligere. Det er mulig å hevde at ønsket om en reduksjon av statlig økonomi hva angikk forsørgelse av disse barna også lå bak.

Både loven om barn utenfor ekteskap og innkrevingsloven var to lover som la sterk vekt på fedrenes økonomiske plikter overfor barnet. Spesielt under utredningen og debatten rundt innkrevingsloven har jeg vist hvor sterk moralisering det var overfor menn som ikke tok sitt forsørgeransvar på alvor. Fedrene ble altså i større grad forsøkt stigmatisert enn hva som var tilfelle for de ugifte mødrene. Der den moralske holdningen overfor mange fedre var mer direkte uttrykt, lå denne mer implisitt overfor de ugifte mødrene.

Ikke minst kom dette til syne under debatten om tvangsarbeid for menn som ikke betalte barnebidrag. Dette kan sees i direkte sammenheng med den sterke eneforsørgernormen. Prinsippet om fedrenes tradisjonelle plikter innenfor en familie, ble altså videreført og fremholdt også overfor grupper som falt utenfor denne familienormen. Den gjengse familien ble brukt som mal på hvordan ugifte mødres problemer skulle løses. På bakgrunn av dette er det mulig å hevde at det foregikk en indirekte stigmatisering av ugifte mødre ettersom de ble målt opp mot en norm de ikke hadde noen forutsetning for å leve opp til.

Det sterke fokuset på farskap under arbeidet med disse lovene må også sees i sammenheng med ønsket om et større offentlig ansvar for de som falt utenfor. Opphevelsen av den vilkårlige bidragsplikten betød at flere barn enn før ville stå uten

forsørger. Forutsetningen for å oppheve bestemmelsen av den vilkårlige bidragsplikten var altså at det offentlige i større grad enn før skulle gå inn å dekke opp økonomisk tap der far ikke var mulig å finne. Likeledes ble det også foreslått strenge tiltak overfor de fedre som ikke betalte barnebidrag. I et samfunn sterkt preget av familie og samhold kan menn som ikke ytte økonomisk underhold til barna sine ha brutt med samfunnets normer. Etterkrigstidas barnelovgivning vokste med andre ord ut av en forståelse av familien som en enhet hvor fedrene stod for økonomisk underhold og mødrene produserte velferd i hjemmet. Det var denne linjen som ble fulgt hele veien, også gjennom vedtaket av loven om enke- og morstrygd hvor normen om den hjemmeværende moren langt på vei ble lagt til grunn. Dette synspunktet ble også eksplisitt fremhevet av Finn Gustafsen i Odelstinget under forhandlingene rundt loven om enke- og morstrygden i 1964. Det er lett å være enig med Gustafsen når han sier at:

Jeg vil ikke ha sagt at ikke en familietype med en forsørger og ektefellen i arbeid i hjemmet kan være naturlig og forsvarlig i svært mange tilfelle, men problemet er at denne familietype er den absolutt dominerende og vanlige i vårt samfunn, og at svært mye av vårt lovverk framleis både forutsetter og direkte støtter opp under denne familietype som den alt dominerende(...).³³⁴

Gustafsens eksplisitte fremhevelse av dette poenget, er viktig å merke seg. Det ikke bare summerer opp denne oppgavens poeng, men er også en presis analyse av norsk barnelovgivning i etterkrigstida. Den eksplisitte kjønnsnormative holdningen innenfor dette arbeidet bidro indirekte til en stigmatisering av ugifte mødre ettersom de ikke korresponderte med gjeldende familienormer.

6.4. Fra mannlig avhengighet til statlig avhengighet ?

Det store fokuset på fedrenes rolle i dette lovarbeidet bidro også til å videreføre en maternalistisk linje med fokuset på mødre som hjemmeværende slik Gustafsen fremhevet under forhandlingene i Odelstinget sommeren 1964. På den måten er det mulig si at det sterke husmoridealet også smittet over på ugifte mødre, og at forståelsen av kjønn var et helt sentralt element, og kanskje også bidro til at loven om enke- og morstrygd ikke kom før i 1964. Da loven om enke- og morstrygd kom i 1964, videreførte den en norsk maternalistisk tradisjon som strekker seg helt tilbake til Katti

³³⁴ SA, Ot. forh. 12. Juni (1964), s. 865.

Anker Møllers kamp for mødrelønn på 1920- tallet. At loven om enke- og morstrygd kom såpass sent må sees i sammenheng med den daværende velferdsutbygginga, at det sannsynligvis var en langt billigere affære understøtte disse kvinnene økonomisk enn å bygge ut barnehager og andre velferdstiltak som gjorde det enklere for kvinner å ta lønnsarbeid. Loven om enke- og morstrygd illustrer likevel et skille. Det sterke fokuset på fedrenes økonomiske tilstedeværelse slik vi finner det i øvrig familielovgivning, er mer eller mindre fraværende her. Loven ble vedtatt i 1964, og det er tydelig at samfunnet på dette tidspunktet var i sterk endring.

Den marginale, men likevel tilstedeværende muligheten for abort i visse tilfeller, introduksjon av p-piller og spiral var med på å bane vei for et nytt syn på kvinners seksualitet. Prevensjonsmidler gjorde det også i større grad enn før mulig for kvinner selv å kontrollere sin egen seksualitet. At loven om enke- og morstrygd ikke ble vedtatt før i 1964 kan dermed ha flere forklaringer.

For det første var barnevernkomiteens forslag til lov om mødrehjelp slik det forelå i 1954 sterkt konsentrert om utbygging av helsetiltak for kvinner og barn. Praktisk sett var ikke dette på daværende tidspunkt mulig ettersom mangelen på arbeidskraft og økonomi var et påtrengende faktum. Dette bidro også til at lovforslaget ikke gikk videre gjennom i Stortinget.

I 1964 var samfunnet i endring. Det ble hevdet at det var ønskelig at disse mødrene i størst mulig grad skulle søke seg til lønnsarbeid, men ble likevel fastholdt som et prinsipp at de skulle være hjemme. Selv om loven la vekt på at kvinner med barn skulle komme seg ut i utdanning og arbeid, var det ikke dette prinsippet som ble førende. Den syv år lange forpleiningsstønaden som kunne innvilges bidro til å manifestere forestillingen om den hjemmевærende moren. På den måten videreførte loven om enke- og morstrygd den maternalistiske arven fra Katti Anker Møller. I et samfunn som bar preg av stor mangel på offentlige barnetilsynsordninger, var ikke dette særlig oppsiktsvekkende.

LITTERATUR OG KILDER

Bergkvist, Johanne. *En haard og dyr tid: Fattigdom, tigging og løsgjengeri i Christiania, 1790-1802*. Masteroppgave, det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2008.

Blom, Ida. "Brudd og kontinuitet fra 1950- mot årtusenskiftet" i: *Med kjønnsperspektiv på norsk historie*, Red. Ida Blom og Sølvi Sogner. 333-391. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2005.

Blom, Ida. "Widow, widowers and the construction of the Norwegian welfare society- 1900-1960s." *Scandinavian Journal of History* 29 (2004): 263-275.

Blom, Ida. "Katti Anker Møller, en revolusjonær feminist" i: *Katti Anker Møller: mødrenes forkjemper i 125 år*, red Inger Elisabeth Haavet. 13-41. Bergen: Skriftserien 7. Senter for humanistisk kvinneforskning, 1994.

Blom, Ida "Refleksjoner over kjønn og stat" i: *Kjønn og velferdsstat*, red. Anne Hilde Nagel. 24-49. Bergen: Alma Mater forlag, 1998.

Bowlby, John. *Maternal care and mental health: a deprivation of maternal care a reassessment of it's effects*. New York: Schocken books, 1966.

Bull, Edvard. "Norge i den rike verden: tiden etter 1945" i: *Norges historie*, bd. 14, red. Knut Mykland. Oslo: Cappelen, 1989.

Ericsson, Kjersti. *Drift og dyd: Kontrollen av jenter på femtitallet*. Oslo: Pax forlag, 1997.

Evang, Karl. *Gjenreising av folkehelsen i Norge*. Oslo: Fabritius& sønners forlag, 1947.

Hagemann, Gro.” The value of domestic work: economic citizenship in early postwar Norway and Sweden” i: *Democracy and social rights in "the two wests"*, red. Alice Kessler Harris og Maurizio Vaudagna. 219-243. Italia: Otto, 2009.

Hagemann, Gro. ”Maternalism and Gender Equality: Tracing a Norwegian Model of Welfare” i: *Reciprocity and Redistribution. Work and Welfare Reconsidered*, red. Gro Hagemann. 61-87. Pisa: Pisa University Press, 2007.

Hernes, Helga Marie. *Welfare state and Woman power- Essays in state feminism*. Oslo: Universitetsforlaget. 1987.

Haavet, Inger Elisabeth. ”Milk, mothers and marriage: Familiy policy formation in Norway and It's neighbouring countries in the twentieth century” i: *The Nordic model of welfare: A historical reappraisal*, red. Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen, Nils Edling og Per Haave. 189-214. Copenhagen: Museum Tusculanum Press, University of Copenhagen, 2006.

Haavet, Inger Elisabeth, ”Folketrygden: Et hus med mange etasjer” i: *Langsomt ble landet et velferdssamfunn: trygdens historie 1894-1994*, red. Øyvind Bjørnsom og Inger Elisabeth Haavet. 271-296. Oslo: Gyldendal, 1994.

Haavet, Inger Elisabeth. ”Hvor mye er en mor verdt? Mødrenes forkjemper 125 år “ i: *Katti Anker Møller: mødrenes forkjemper i 125 år*, red. Inger Elisabeth Haavet. 7-13. Bergen: skriftserien 7. Senter for humanistisk kvinneforskning, 1994.

Haavet, Inger Elisabeth. ”Befolkningspolitikk og familiepolitikk” i: *Langsomt ble landet et velferdssamfunn: trygdens historie 1894-1994*, red. Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavet. 105-139. Oslo: Gyldendal, 1994.

Ibsen, Hilde. ”Morsøkonomi, familieøkonomi og samfunnsøkonomi: barnetrygden i historisk perspektiv”. *Historisk Tidsskrift* 68 (1989): 412-433.

Kjeldstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget. 1999.

Leira, Arnlaug. "En kvinnevennlig velferdsstat"? i: *Kjønn og velferdsstat*, red. Anne Hilde Nagel. 180-205. Bergen: Alma Mater forlag, 1998.

Lewis, Jane. "Women and social citizenship in twentieth century welfare states" i: *Women's politics and women in politics: In honour of Ida Blom*, red. Gro Hagemann og Sølvi Sogner. 217-236. Bergen: Cappelen Akademisk, 2000.

Lewis, Jane. *Lone mothers in European Welfare regimes: shifting policy logics*. London & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 1997.

Melby, Kari. "Husmortid 1900-1950" i: *Med kjønnsperspektiv på norsk historie*, red. Ida Blom og Sølvi Sogner. 255-330. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2005.

Myrdal, Alva og Gunnar. *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonniers förlag, 1934.

Nagel, Anne Hilde. "Kjønnsskiller i sosiale rettigheter." i: *Kjønn og velferdsstat*, red. Anne Hilde Nagel. 320-363. Bergen: Alma Mater forlag, 1998.

Pateman, Carol. "The patriarchal welfare state" i: *Democracy and the welfare state*, red. Amy Gutman. 231-260. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Roll-Hansen, Hege. "Working or supported? The Discourse of Unpaid Houseworkers in Early Post-war Norway" i: *Reciprocity and Redistribution. Work and Welfare Reconsidered*, red. Gro Hagemann. 137-153. Pisa: Pisa University Press, 2007.

Rosenberg, Lise. "Hagar og Ismael i Saras telt? Holdninger til familie og ekteskap i debatten om de Castbergske barnelovene, belyst gjennom studiet av sentrale kvinnetidsskrifter." Hovedfagsoppgave i historie. Det humanistiske fakultet, Universitetet i Bergen, 1981.

Seip, Anne-Lise. "Morsøkonomi, familieøkonomi og samfunnsøkonomi: barnetrygden i historisk perspektiv." *Historisk Tidsskrift* 68 (1989): 412-433.

Seip, Anne-Lise. *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-1975*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2002.

Seip, Anne-Lise. *Om velferdsstatens fremvekst*. Oslo: Universitetsforlaget, 1981.

Sejersted, Francis. *Sosialdemokratiets tidsalder*. Oslo: Pax forlag, 2005.

Shchäfer, Axel R. "The liberal state and conservative social policy: the politics of growth, subsidiarity and moral categorizing in the United States after 1945" i: *Democracy and social rights in "the two wests"*, red. Alice Kessler Harris og Maurizio Vaudagna. 259-279. Italia: Otto, 2009.

Skaar, Ronny B. *Forsørgelse og omsorg: far rollen i norsk barnelovgivning 1915-1981*. Diskurs forlag, 2003.

Solheim, Ingrid. "Mødrehjelp". *Norges barnevern* 7 (1955) årgang 32.

Telste, Kari. *Det rare: Jenter og seksualitet gjennom 100 år*. Oslo: Schibsted forlagene, 2005.

Thoring, Liv. "Enslige mødre og anonym adopsjon i Norge. 1945-1965 med linjer fram til ca 1990". Masteroppgave. Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2008.

Åmark, Klas. *Hundra år av välfärdspolitik: välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå: Borea Forlag, 2005.

ELEKTRONISKE KILDER

Riksarkivet. "Statens helsesøsterskole, historikk." 19.10. 2012. :

<http://www.arkivportalen.no/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-01000000346197>

Statistisk sentralbyrå. "Slekters gang." 27.10.2012. www.ssb.no/norge/fruktbarhet.pdf

Statistisk sentralbyrå. "Inngåtte og oppløste ekteskap." Tabell 3.24. 18.04.2010.

<http://www.ssb.no/histstat/tabeller/3-24.html>

Statistisk sentralbyrå. "Døde omkring fødselen i første leveår." befolkningsstatistikk, tabell 3.21. 03. 10. 2012. <http://www.ssb.no/histstat/tabeller/3-21.html>

Statistisk sentralbyrå. "Familier etter type". Tabell 3.32. 07.11.2012.

<http://www.ssb.no/histstat/tabeller/3-32.html>

Store norske leksikon. "Rakel Seweriin." 07.10.2012.

http://snl.no/.nbl_biografi/Rakel_Seweriin/utdypning,

Store norske leksikon. "Svangerskapsavbrudd- abortkampen." 19.10.2012.

<http://snl.no/svangerskapsavbrudd/abortkampen>

TRYKTE KILDER

Aftenposten. 12. Juni (1961) årg. 102.

Innstilling II fra utvalget til å utrede spørsmålet om endringer i barnelovene (barnelovutvalget). *Utkast til nye materielle lovregler om fastsettelse av farskap til barn utenfor ekteskap*. Justis og politidepartementet. Oslo: 1954.

Innstilling fra barnevernkomiteen II. *Lov om barn utenfor ekteskap.*

Sosialdepartementet. Oslo: Arbeidernes aktietrykkeri, 1951.

Innstilling fra barnevernkomiteen IV. *Lov om innkreving av underholdsbidrag.*

Sosialdepartementet. Oslo: Arbeidernes aktietrykkeri, 1951.

Innstilling fra barnevernkomiteen V. *Lov om forskottering av oppfostringsbidrag til barn.* Sosialdepartementet. Oslo: Norsk forlagsselskaps trykkeri A/S, 1951.

Innstilling fra barnevernkomiteen VI. *Lov om mødrehjelp.* Sosialdepartementet. Oslo: Fellestrykk A/s, 1955.

Innstilling fra folketrygkomiteen V. *Lov om forsørgertrygd.* Sosialdepartementet. Oslo: 1954.

Innstilling fra Komiteen til utredning av spørsmål om familiepensjonering III *Lov om mors- og enkestønad.* Sosialdepartementet. Oslo: Fredr. Arnesen bok- og akeidenstrykkeri, 1962.

Odelstingsproposisjon nr. 42, 1955. *Lov om innkreving av underholdsbidrag.* Sosialdepartementet.

Odelstingsproposisjon nr 47, 1956. *Om Lov om forsørgertrygd for barn.* Sosialdepartementet.

Odelstingsproposisjon nr 49, 1956. *Om Lov om undersøkelse av arvelige egenskaper til bruk i saker om farskap til barn i og utenfor ekteskap.* Justis- og politidepartementet.

Odelstingsproposisjon nr 50, 1956. *Lov om forskottering av oppfostringsbidrag.* Sosialdepartementet.

Odelstingsproposisjon nr 56, 1956. *Lov om barn utenfor ekteskap.* Sosialdepartementet.

Odelstingsproposisjon nr 34, 1963-64. *Om lov om enke- og morstrygd*.
Sosialdepartementet.

KILDER FRA RIKSARKIVET

Sosialdepartementets saks- og korrespondansearkiv

RA/s-1247/Y NA, serie YA.

Møtereferater barnevernkomiteen. 1947-48-51.

Møtereferater barnevernkomiteen. 1947-48-51.

Sosialdepartementet, saks- og korrespondansearkiv. 1950-54.

Nytt 1. Sosialkontor A, korrespondanse. RA/S-1247/D/DA

Møteprotokoller barnevernkomiteen vedrørende *Lov om barn utenfor ekteskap*.

Kontorets bearbeiding av barnevernkomiteens innstilling VI *Lov om mødrehjelp*. Diverse uttalelser 1953-57. RA/S-1274/D/DA/

Brev fra Professor Axel Strøm. Sosialdepartementet, diverse uttalelser 1953-57.

Brev fra overlege Leif Salomonsen til helsedirektøren, 18. oktober, 1955.

Sosialdepartementet, diverse uttalelser 1953-57.

Brev fra Den Norske Lægeforening til helsedirektøren, 18. oktober, 1955.

Sosialdepartementet, diverse uttalelser 1953-57.

Nytt 1. sosialkontor A sakarkiv og tillegg til sakarkiv. RA/S-1247/D/DA/

Overlege Fredrik Mellbyes oversikt over spedbarnsdødeligheten i Norge utarbeidet for
Helsedirektoratet i 1952.

Stenografisk referat fra dommerforeningens møte 4. januar, 1951.

RA/S-1274/Y/YA/

Stortingsmelding nr 67, 1957 om langtidsprogrammet for 1958-1961. Foredratt av
statsminister Einar Gerhardsen.

Familiepensjoneringskomiteens møteprotokoller. 1959-64. DA-0034.
Sosialdepartementet, trygdeavdelingen

Familiepensjoneringskomiteen møteprotokoller. 4. mai, 1962.

Brev fra Arbeiderpartiets kvinnesekretariat til familiepensjoneringskomiteen. 19. mars, 1963.

Brev fra Norsk Kvinnesaksforening til familiepensjoneringskomiteen. 6. april, 1963.

Brev fra Norges sosialforbund til familiepensjoneringskomiteen. 17. april, 1963.

Brev fra Rikstrygdeverket til Sosialdepartementet. 18. september, 1963.

Brev fra departementet for familie og forbrukersaker til Sosialdepartementet. 4. Juli, 1963.

KILDER FRA STORTINGSARKIVET

Stortingets sakarkiv 25-5 *Familieforhold og barn* 1945/46-1962/6.

Innstilling O. Nr 201. (1956) Innstilling fra Stortingets sosialkomité om å ikke behandle kongelig proposisjon om forskottering av oppfostringsbidrag.

Innstilling . O.V. (1957) Innstilling fra sosialkomiteen om *Lov om forskuttering av oppfostringsbidrag*

Innstilling O. nr 200, vedtak om *Lov om forsørgertrygd*, 1957.

Stortingets sakarkiv 24-5 *Familieforhold og barn*. 1945/46-1962-63

Forhandlinger i Odelstingssak nr 4. 7. desember 1956 *Lov om barn utenfor ekteskap*

Innstilling O. XVI (1955) Innstilling fra sosialkomiteen om *Lov om innkreving av underholdsbidrag*

Odelstingsforhandlinger 28. november 1955 om innkreving av underholdsbidrag.

Lagtingsforhandlinger 2. desember 1955 om innkreving av underholdsbidrag.

Spørsmål fra høyres representant, Claudia Olsen i Stortingets spørretime 28. juni 1950.

**Stortingets sakarkiv 24-6/3 Forsorg for barn, forsørgertrygd, enke og morstrygd m.v
1945/46-1964/65**

Odelstingsmelding nr 3. 1957. Om tilbaketrekking av odelstingsproposisjon nr. 47 (1956) om *Lov om forsørgertrygd for barn*

Forhandlinger i Odelstinget nr 18. 1957- *Lov om forsørgertrygd for barn.*

Innstilling. O nr. 75. Innstilling fra Sosialkomiteen om lov om forsørgertrygd for barn og forskottering av oppfostringsbidrag, tirsdag 2. april 1957.

Innstilling O. XVI (1955) Innstilling fra sosialkomiteen om *Lov om innkreving av underholdsbidrag*

Innstilling. O. XXIII sak nr. 4, 1956. Tilrådning fra justisnemnda om *Lov om barn utenfor ekteskap*, stortingsforhandlinger 1956, 8 tidende.

Innstilling O.XX fra Stortingets sosialkomité 5. Juni, 1964. *Lov om enke- og morstrygd*

Forhandlinger i Odelstinget nr. 108, 12. juni, 1964. *Lov om enke- og morstrygd.*

Forhandlinger i Lagtinget 19. Juni, 1964. *Lov om enke- og morstrygd.*

