



4
millioner
har stemmerett i
årets valg

15 PROSENT

flere barn fra innvandrerfamilier
i barnehage

15-17
åringer



får mer alternativ straff enn før

7 land



får SSB-bistand

36 prosent

av barnløse samboerskap
oppløses



Samfunnsspeilet

2/2015

Innhold

Øyvind Kleven

Valgdeltakelse i lokalvalg i Norge

Bak Sverige og Danmark i valgdeltakelse 3

Einar Goplen

Barns betydning i norske samboerskap

Skjøre samboerskap uten barn..... 11

Nina Drange

Gratis kjernetid i barnehage

Gratis barnehagetid – et vellykket forsøk? 16

Kort om tall

23

Vebjørn Aalandslid og Vibeke Oestreich Nielsen

SSBs internasjonale engasjement

Statistikk som samfunnsbistand 24

Stian Lid

Utvikling i straffereaksjoner 2002-2013

Markant skifte i straff av ungdom 29

Redaksjon:

Elisabeth Nørgaard (ans.),
Natasza P. Sandbu (red.),
Ivar Andreassen, Even Høydahl,
Geir Nygård, Berit Otnes,
Elisabeth Rønning, Toril Sandnes,
Ole Sandvik, Kenneth Aarskaug Wiik

Redigering/design:

Helga Nordermoen

Foto: Colourbox, Studio Vest

Omslag: Siri E. Boquist

Internett: <http://www.ssb.no/>

E-post: ssb@ssb.no

ISSN 0809-4713

Publisert: 23. juni 2015

Artikler i tidsskriftet kan ikke uten videre
tas som uttrykk for Statistisk sentralbyrås
oppfatning.

**Ved bruk av stoff fra tidsskriftet,
oppgi kilde: Samfunnsspeilet,
Statistisk sentralbyrå.**

© Statistisk sentralbyrå

*Neste nummer av Samfunnsspeilet
kommer ut i oktober 2015.*

Bak Sverige og Danmark i valgdeltakelse

4
millioner
har stemmerett i
årets valg

For første gang i historien har over fire millioner stemmerett i et valg avholdt i Norge, Kommunestyre- og fylkestingsvalget 14. september. Valgdeltakelsen i lokalvalg har hatt en synkende tendens i Norge og det meste av Europa de siste tiårene. For fire år siden gikk imidlertid valgdeltakelsen i Norge opp, fra 62 prosent til 65 prosent. Vi ligger likevel langt bak Sverige i andelen som bruker stemmeretten, og også bak Danmark.

I det siste stortingsvalget stemte 78 prosent av de stemmeberettigede; dette var en økning på to prosentpoeng sammenliknet med Stortingsvalget i 2009. Vi må vente til etter valget 14. september for å se om vi nå er inne i en tid med stabil økning i valgdeltakelsen. I denne artikkelen må vi nøye oss med å undersøke valgdeltakelsen i de foregående valgene.

Valgloven stiller ingen spesifikke krav til at valgdeltakelsen skal være over et gitt nivå for at valget skal kjennes gyldig. Men det er en utbredt oppfatning at et demokrati krever et visst omfang av engasjement og deltakelse for å være levedyktig på sikt. Det er en bekymring for at politiske beslutninger ikke oppfattes som legitime hvis det er få velgere som står bak representantene. Videre er det også uttrykt bekymring for legitimiteten hvis deltakelsen viser seg å være skjev med hensyn til ulike grupper i samfunnet (se Klausen 2005 for en oversikt)

Færre deltar i lokalvalg enn i stortingsvalg

Ved det siste kommunestyrevalget for fire år siden gikk valgdeltakelsen opp med tre prosentpoeng, fra 61 prosent til 64 prosent (samlet resultat for kommunestyre- og fylkestingsvalget var 64,5 prosent, fordelt henholdsvis på 64,2 og 59,9 prosent). Dette var et lokalvalg i skyggen av terroraksjonen 22. juli. Gjerningsmannen hadde en politisk motivasjon for drapene og mange så terrorangrepet som et angrep på det norske demokratiet, og et mulig svar på angrepet var derfor å støtte demokratiet ved å delta i valget (Berg og Christensen 2013).

Jevnt over er valgdeltakelsen høyere i valg til nasjonalforsamlinger enn i lokalvalg, denne tendensen ser vi i Norge og Europa forøvrig. Valgdeltakelsen i kommunestyre- og fylkestingsvalgene har alltid vært lavere enn i stortingsvalgene. Fylkestingsvalgene har den korteste historien og den laveste valgdeltakelsen. De startet i 1975 og avholdes samtidig med kommunestyrevalgene.

Når en sammenlikner valgdeltakelsen mellom lokalvalg (kommunestyrevalg), regionvalg (fylkestingsvalg) og nasjonale valg (stortingsvalg) må en være klar over at det er ulike regler for hvem som har stemmerett. I stortingsvalg har kun norske statsborgere stemmerett, mens i kommunestyre- og fylkestingsvalget har i tillegg utenlandske statsborgere med opphold i Norge i minst tre år, samt nordiske borgere bosatt i Norge stemmerett. I det kommende valget i september 2015 utgjør utenlandske statsborgere om lag 8 prosent av de stemmeberettigede.

I perioden fra 1975 og frem til 2013 svingte valgdeltakelsen mellom 84 prosent ved stortingsvalget i 1985 til 56 prosent ved fylkestingsvalget i 2003. Det laveste oppmøtet i et kommunestyrevalg var i 2003, da kun 59 prosent stemte. Vi må tilbake til valget i 1983 for å finne et lokalvalg hvor mer en 70 prosent av de stemmeberettigede deltok.



Øyvind Kleven

er statsviter og senior statistikkrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for befolkningsstatistikk.
(oyvin.kleven@ssb.no)

Hvem har stemmerett ved lokalvalg?

- Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015 og som er, eller har vært, registrert bosatt i Norge.
- Statsborgere i andre nordiske land som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge senest 30. juni 2015.
- Øvrige utenlandske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge sammenhengende de tre siste årene før valgdagen.

Datagrunnlaget

Statistisk sentralbyrå gjennomfører utvalgsundersøkelser om stemmegivning i forbindelse med valgene. Valgstyret i kommunene får tilsendt lister med opplysninger om de personene som var trukket ut og som ifølge det sentrale personregister var bosatt der per 30. juni. Valgstyret blir så bedt om å undersøke i manntallet om disse personene har stemt. Listen blir da kryssset av og returnert til SSB. Slike manntallsundersøkelser gir sikrere estimater for valgdeltakelse enn opplysninger som kommer fra direkte intervju med de stemmeberettigede. I manntallsundersøkelsene kan vi nesten se bort fra frafallsfeil og målefeil.

Det er vanlig i intervjuundersøkelser om valgadferd at valgdeltakelsen blir overestimert. Dette har dels sammenheng med at de som har deltatt i valget, i større grad deltar i denne type undersøkelser (frafallsfeil), og at det er sosialt ønskelig at man deltar, slik at en del som ikke har deltatt, sier de har deltatt uten å ha gjort det (målefeil) (se Zhang, Thomsen og Kleven 2013). Siden det er utvalg vil det være utvalgsusikkerhet knyttet til dem.

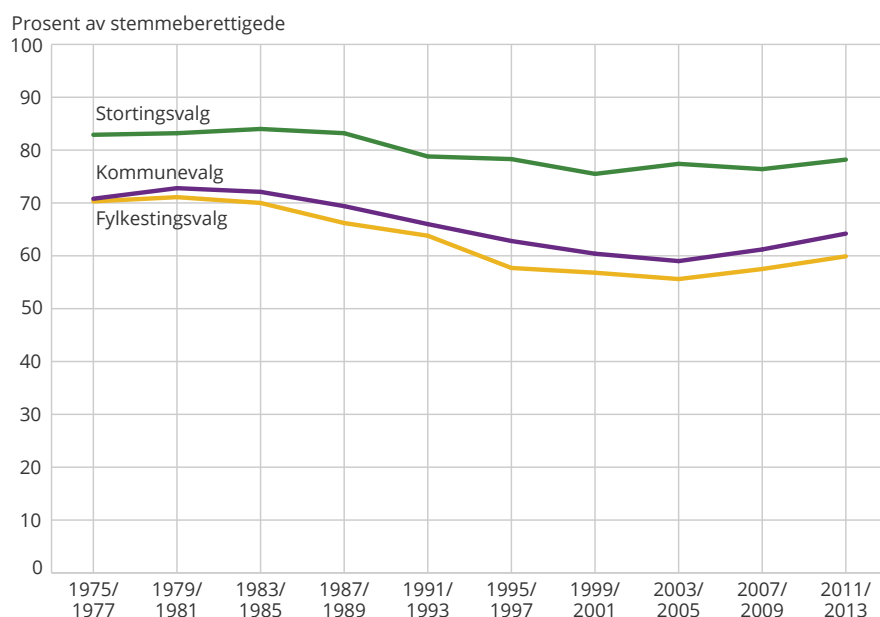
I denne artikkelen kommenterer vi bare forskjeller som er statistisk signifikante. Utvalgsstørrelsene for undersøkelsene i denne artikkelen er følgende:

2003: Norske statsborgere 3 876, Utenlandske statsborgere 6 805.
2007: Norske statsborgere 3 880, Utenlandske statsborgere 6 803.
2011: Norske statsborgere 9 481, Utenlandske statsborgere 6 463.

Norge i det midtre sjiktet i Europa ...

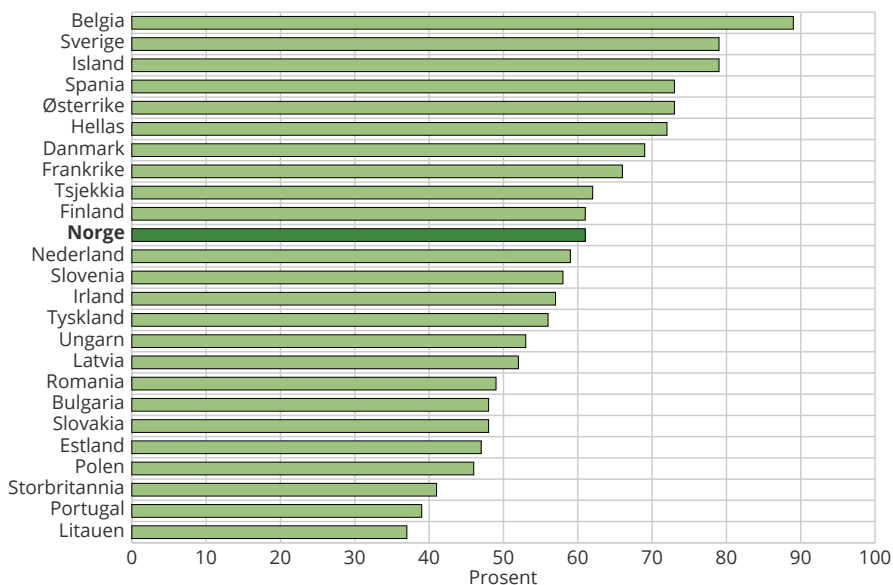
Det finnes ikke enkelt tilgjengelige europeiske databaser for lokalvalg i motsetning til for nasjonale valg. Derfor er det vanskeligere å sammenligne valgdeltakelse i lokalvalg enn i nasjonale valg i de europeiske landene. Basert på data hentet inn av EU for en tid tilbake (perioden 2004-2008) ser vi at Norge da lå i det midtre sjiktet i Europa (se figur 2). Denne tendensen er også vist tidligere (Klausen 2005). I Belgia er det obligatorisk å stemme i valg, og der er også valgdeltakelsen høyest, med 90 prosent, men selv der er det altså om lag 10 prosent som ikke stemmer i valget. Også Sverige og Island ligger høyt på denne oversikten, der stemte nesten 80 prosent i lokalvalget. Nederst ligger Storbritannia, Portugal og Litauen hvor valgdeltakelsen er rundt 40 prosent.

Figur 1. Valgdeltakelse i stortingsvalg og kommune- og fylkestingsvalg



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Deltakelse ved lokalvalg i utvalgte europeiske land (siste valg som ble avholdt i perioden 2004-2008)



Kilde: European Union and the Committee of the Regions (2009) Participation in the European Project: How to mobilize citizens at the local, regional, national, and European levels. European Union.

Det er betydelige variasjoner i hvordan man avholder lokal- og regionvalg i de ulike europeiske landene. Noen, som Norge, avholder lokalvalgene på samme dag. Andre land, som Tyskland og Storbritannia, avholder for eksempel valg til kommunestyre i forskjellige år for de enkelte regioner. Hadde Norge fulgt denne valgordningen kunne det innebære at det var valg til bystyret i Oslo 14. september 2015, mens det var valg til kommunestyret i Bærum 7. februar 2016.

Tallene i figur 2 er for land som Tyskland og Storbritannia i gjennomsnitt for lokalvalgene avholdt i forskjellige forbundsstater og regioner. I den andre ytterlighet så avholder Sverige lokalvalget samtidig med valget til nasjonalfor-samling.

Det har blitt diskutert å ha samme valgdag for rik valg, regionvalg og lokalvalg i Norge. Det er fremført en del argumenter mot dette, rikspolitikkens dominans over kommunepolitikken ville bli enda mer fremtredende, lokale saker og lokale debatter ville komme helt i bakgrunnen (Klausen 2005:368). Det er også betydelige variasjoner i hvor lett det er å være med i manntallet - registeret over de som har stemmerett. I Norge er man automatisk med hvis en oppfyller kriteriene for å ha stemmerett, mens man f.eks i Storbritannia har en ordning hvor velgerne selv må gå og registrere seg i manntallet.

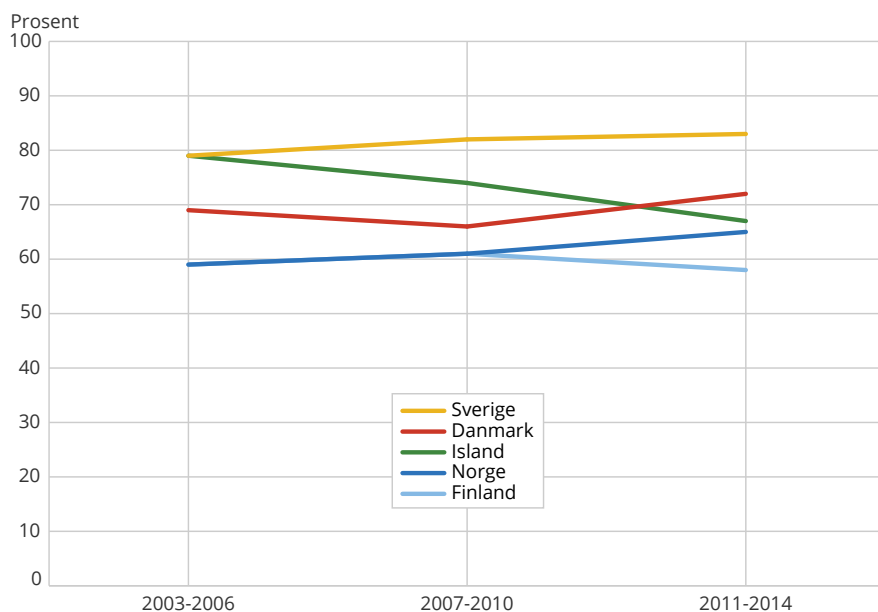
... men nest dårligst i Norden

Sammenlikner vi Norge med de andre nordiske landene var det bare Finland som hadde lavere valgdeltakelse enn Norge i det siste lokalvalget. I Finland var valgdeltakelsen på 58 prosent ved det siste lokalvalget i 2012. Sverige, som ligger i Europatoppen, har også følgelig høyest valgdeltakelse i Norden; her var valgdeltakelsen hele 83 prosent ved det siste lokalvalget i 2014. Danmark, som gjennomfører valget omtrent på samme måte som i Norge, lå i det siste lokalvalget i 2013 om lag syv prosentpoeng høyere enn Norge. Island har hatt en negativ trend, mens de lå i Europatoppen for mindre enn 10 år siden, nærmer de seg nå Norges nivå; 67 prosent stemte i det siste lokalvalget i 2014.

Sogn og Fjordane – høyest deltagelse i fylkestingsvalget 2011

Den samlede valgdeltakelsen i fylkestingsvalget var 60 prosent. Oslo toppet med en valgdeltakelse på 65 prosent (se oversikten i figur 4). Dette er imidler-

Figur 3. Valgdeltakelse i de tre siste lokalvalg i Norden



Kilde: Norge: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå, Island: <http://www.statice.is/Statistics/Elections>, Finland: http://www.stat.fi/til/vaa_sv.html, Sverige: http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Demokrati/. Danmark: Bhatti et al 2014.

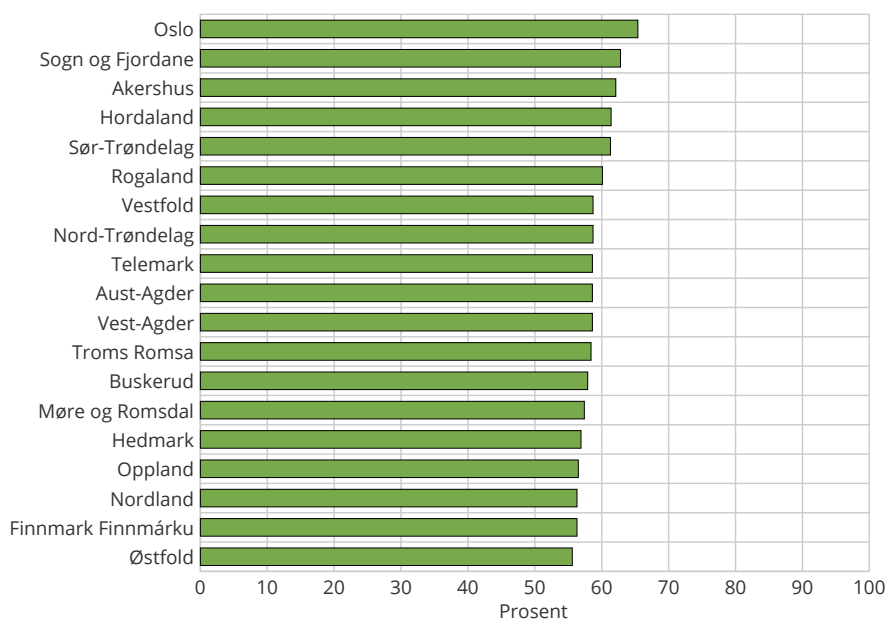
tid ikke helt sammenliknbart med fylkestingsvalgene i de andre fylkene, siden valget i Oslo ikke er fylkestingsvalg, men valg til bystyret og valg til bydelsutvalgene. Sett bort fra Oslo er det Sogn og Fjordane som ligger øverst med en valgdeltakelse på 63 prosent, Østfold, Nordland og Finnmark er lavest med 56 prosent. Altså en forskjell på syv prosentpoeng. Også Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag er blant de fylkene med høyest deltagelse i fylkestingsvalget.

Valgdeltakelsen i de fire siste fylkestingsvalgene fra 1999 (tabell 1) viser mye av den samme tendensen. Oslo, Sogn og Fjordane, Akershus og Hordaland ligger jevnt over høyt. Mens fylkene Østfold, Nordland og Finnmark ligger relativt lavt

Stor variasjon mellom kommunene

Kommune- og fylkestingsvalget er i realiteten over 400 forskjellige valg til ulike kommunestyre, bydelsutvalg og fylkesting. Det er stor variasjon i valg-

Figur 4. Valgdeltakelsen i fylkestingsvalget 2011, etter fylke



Kilde: Valgstatisikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1. Valgdeltakelse i fylkestingsvalgene 1999–2007, etter fylke. Prosent

1999	2003	2007
Oslo 64	Oslo 62	Oslo 62
Akershus 60	Sogn og Fjordane 59	Akershus 61
Sogn og Fjordane 59	Hordaland 58	Sogn og Fjordane 60
Rogaland 58	Akershus 58	Hordaland 60
Vestfold 57	Vestfold 57	Vest-Agder 58
Hordaland 57	Rogaland 57	Rogaland 58
Nord-Trøndelag 57	Nord-Trøndelag 56	Nord-Trøndelag 58
Vest-Agder 56	Vest-Agder 55	Sør-Trøndelag 57
Sør-Trøndelag 56	Sør-Trøndelag 55	Telemark 57
Hedmark 56	Telemark 55	Møre og Romsdal 56
Oppland 56	Buskerud 54	Vestfold 56
Buskerud 55	Møre og Romsdal 54	Buskerud 55
Telemark 54	Oppland 53	Oppland 55
Finnmark Finnmarkku 54	Aust-Agder 52	Aust-Agder 55
Aust-Agder 53	Hedmark 52	Nordland 54
Møre og Romsdal 53	Finnmark Finnmarkku 51	Troms Romsa 54
Østfold 53	Troms Romsa 51	Finnmark Finnmarkku 54
Nordland 51	Østfold 50	Østfold 54
Troms Romsa 51	Nordland 49	Hedmark 53

Kilde: Valgstatisikk, Statistisk sentralbyrå.

deltakelsen mellom kommunene, mye større enn blant fylkene (se figur 5). I Fedje stemte hele 87 prosent av de stemmeberettigede, mens i Moskenes valgte om lag 55 prosent å gå til valgurnene. En forskjell på 32 prosentpoeng.

I kommunestyrevalget i 2011 var valgdeltakelsen høyest i Sogn og Fjordane blant fylkene, her var valgdeltakelsen på 68 prosent, mens den var på 61 prosent i Østfold. Altså en forskjell på syv prosentpoeng mellom topp- og bunndeltakelsen blant fylkene. Valgdeltakelsen i lokalvalget er relativt høy i de folkerike fylkene Hordaland, Sør-Trøndelag, Oslo og Akershus. Det tegner seg ikke noe klart geografisk bilde av høy og lav valgdeltakelse.

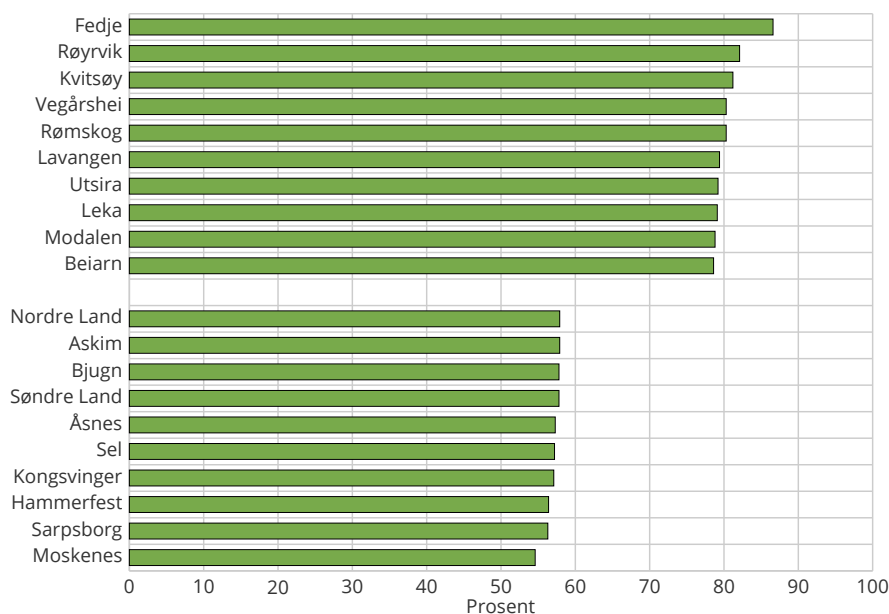
Aktiv som samfunnsmedlem?

I litteraturen om valgdeltakelse (se Aardal 2002 for en oversikt) blir politiske ressurser pekt på som en viktig forklaring på hvorfor noen stemmer eller ikke: *Sammenhengen er enkel og grei: jo høyere sosial status og jo bedre integrert man er i samfunnet, jo høyere er valgdeltakelsen* (Aardal 2002:24). Dette såkalte integrasjonsperspektivet på politisk deltagelse er knyttet til hvor integrert en er som samfunnsmedlem. For eksempel er arbeidsplassen en viktig arena for politisk bevissthet og læring (Sigel 1989). Når en forlater arbeidslivet og blir pensjonist, forsvinner en ut av de formelle kontaktene en har hatt i livet. Videre fører alderdomsprosessen til at en får endret familiesituasjon – barna flytter ut, tap av ektefelle, med mer. Derfor vil vi finne en såkalt omvendt u-form når vi ser på valgdeltakelse brutt ned på alderskategorier.

Det konvensjonelle synet på eldre og valgdeltakelse tilsier at valgdeltakelsen avtar når man forlater arbeidslivet og går over i pensjonisttilværelsen for å «nyte sitt otium». Denne hypotesen overser imidlertid at de som går ut i pensjon har gjennomgått en politisk sosialisering og at politisk engasjement har blitt en del av personligheten. Analyser av tidsserier med hensyn til alder og valgdeltakelse viser at valgdeltakelsen er relativt høy blant pensjonister, og at det først er etter fylte 80 år at valgdeltakelsen avtar (Berglund 2005, [Kleven 2005](#), [Berglund og Kleven 2010](#)).

Det er i litteraturen også vist at valgdeltakelsen har sammenheng med utdanning. Imidlertid ble det allerede tidlig på 1960 tallet vist at utdanning spilte større rolle for forskjellene i valgdeltakelsen i USA enn i Norge (Rokkan og Campbell 1970). I Norge var mange med lav utdanning medlemmer av grup-

Figur 5. Valgdeltakelse i kommunestyrevalget 2011. Etter kommune, ti på topp og ti på bunn



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 **Valgdeltakelse i lokalvalget 2011, etter kjønn, alder og utdanningsnivå. Prosent**

	I alt	Menn	Kvinner
	65	62	65
Alder			
18-19 år	49	46	54
20-24 år	40	36	43
25-44 år	58	54	61
45-66 år	71	71	72
67-79 år	76	78	75
Over 80 år	60	66	57
Utdanningsnivå			
Grunnskole	51	49	52
Videregående	66	65	67
Universitet/høgskole	79	78	80
Uoppgitt	23	22	24

Kilde: Valgstatisikk/Mannfallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

per og organisasjoner som hadde nære koblinger til de politiske partiene, som igjen førte til at de ble mobilisert til deltakelse. Det er altså ikke nødvendigvis noen direkte sammenheng mellom lav utdanning og lav politisk deltakelse.

Kvinner med høy utdanning deltar i størst grad

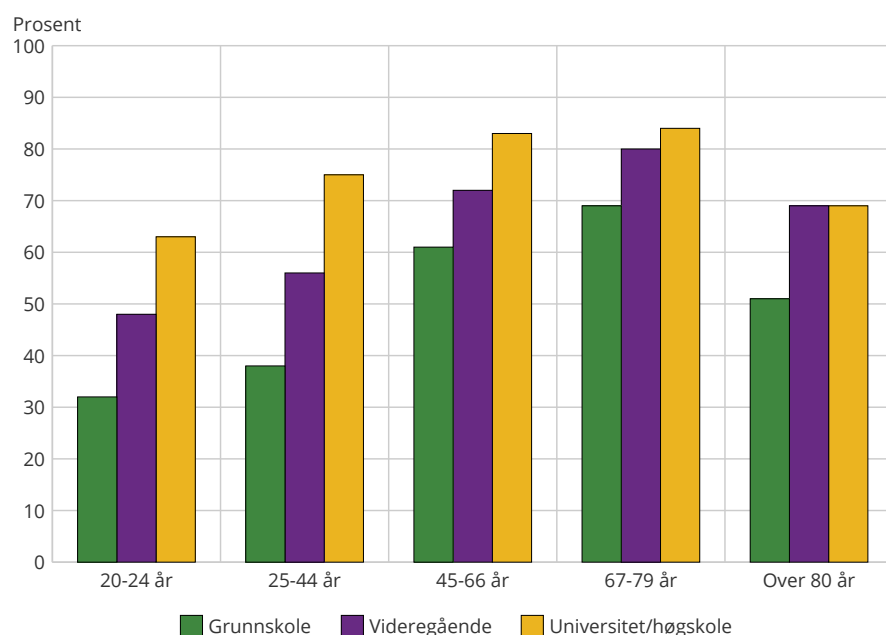
I de siste valgene i Norge er tendensen at kvinnene deltar i større grad enn menn. Utvalgsundersøkelsene Statistisk sentralbyrå gjennomfører i forbindelse med valgene viser at deltakelsen gjerne er et par prosentpoeng høyere blant kvinnene (se tabell 2). Dette er imidlertid ikke entydig når vi kontrollerer for andre kjennetegn som alder og utdanning. Ser vi på alder har valgdeltakelsen en tilnærmet omvendt u-form, den er relativt lav for de yngste, stiger for de middelaldrende og avtar for de aller eldste. Dette er i tråd med den såkalte integrasjonshypotesen, når folk er integrert i samfunnet vil de også i størst grad være villige til å stemme i valgene.

Unge mennesker som ennå ikke har forlatt hjemmet og kommet seg ut i arbeidslivet stemmer i mindre grad enn de som er i arbeidslivet. På samme måte avtar valgdeltakelsen for de aller eldste. Førstegangsvelgerne (18-19-åringene) stemmer også i større grad enn de som er i begynnelsen av 20-årene. Skolevalgene og oppmerksomheten rundt det å være førstegangsvelger kan nok forklare noe av dette, samt at når ungdom er i et utdanningsløp har de ofte bopel utenfor hjemstedskommunen og er ofte hindret i å avgi sin stemme.

I valgforskningen er det pekt på utdanning som en viktig faktor for å forklare valgdeltakelse. Vi ser en helt klar sammenheng mellom utdanningsnivå og deltakelse i valg. Blant kvinner og menn med høyere utdanning deltar åtte av ti, mens blant dem med lav utdanning er det kun fem av ti som deltar (se tabell 2).

Figur 6 presenterer valgdeltakelsen etter utdanning og alder. Vi ser at alders-effekten (den omvendte u-formen) også gjør seg gjeldende her, de yngste stemmer i minst grad også innenfor hvert utdanningsnivå. I den yngste aldersgruppen 20-24 år med grunnskole er valgdeltakelsen 32 prosent, mens den for gruppen mellom 45-79 år er på ca. 84 prosent. Forskjellen i valgdeltakelse ut fra utdanningsnivå er størst for de to yngste gruppene. Dette kan tyde på at

Figur 6. Valgdeltakelse i lokalvalget 2011, etter alder og utdanningsnivå



Kilde: Valgstatisikk, Statistisk sentralbyrå.

vi i Norge kan få en situasjon som ligner på den i for eksempel USA, hvor det er store forskjeller i valgdeltakelse etter utdanningsnivå.

Bare tre av ti utenlandske statsborgere deltok i 2011

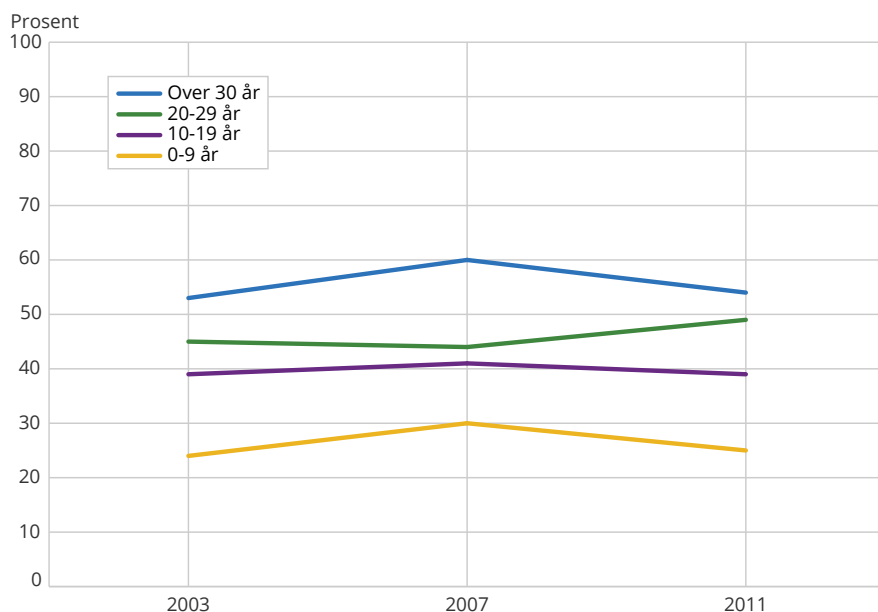
Ved valget i 2015 vil om lag 310 200 utenlandske statsborgere ha stemmerett. Dette utgjør 8 prosent av alle stemmeberettigede, sammenlignet med 6 prosent ved forrige lokalvalg i 2011. Den største gruppen av utenlandske statsborgere med stemmerett er fra Polen, og utgjør 18 prosent av denne gruppen. Svensker er den nest største gruppen med 13 prosent. Det er imidlertid bare rundt tre av ti utenlandske borgere som benytter seg av retten til å stemme (tabell 3). Sannsynligheten for å stemme er altså halvparten så stor for de utenlandske statsborgerne sammenlignet med norske statsborgere.

Tabell 3 Valgdeltakelse blant norske og utenlandske statsborgere i lokalvalgene 2003-2011

	Norske statsborgere			Utenlandske statsborgere		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
2003	62	61	63	34	33	35
2007	61	60	62	36	34	39
2011	65	64	66	32	29	35

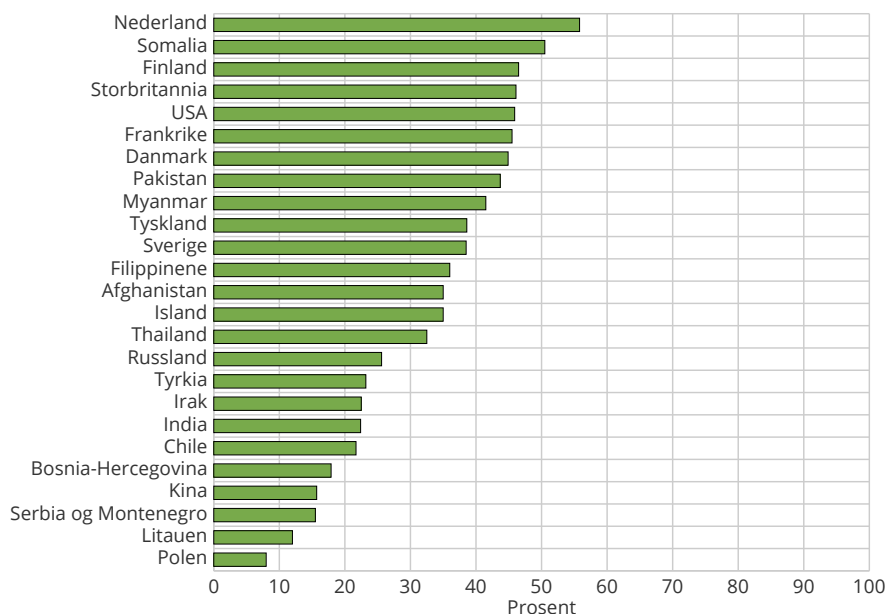
Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Figur 7. Valgdeltakelse i lokalvalg blant utenlandske statsborgere, etter botid



Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Figur 8. Valgdeltakelse i lokalvalget 2011 blant utenlandske statsborgere, etter statsborgerskap. Utvalgte land



Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Berg, Johannes og Dag Arne Christensen (red.) (2013) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Abstrakt forlag, Oslo

Berglund, Frode (2005): «Alt ved det gamle? Om eldre og politikk», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1, vol 21.

Berglund, Frode og Øyvind Kleven (2010) «Politisk deltakelse blant seniorer. Engasjerte borgere med svak representasjon» i Eilif Mørk (red): *Seniorer i Norge 2010*, Statistiske analyser 120, Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/seniorer-i-norge-2010>

Bhatti, Yosef, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hede-gaard Hansen og Kasper Møller Hansen (2014) *Hvem stemte og hvem ble hjemme? Valgdeltakelsen ved kommunevalget 19. november 2013. Beskrivende analyser av valgdeltagelsen basert på registerdata*. CVAP Working Paper Series 2/2014. Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskap, Københavns Universitet.

European Union and the Committee of the Regions (2009) *Participation in the European Project: How to mobilize citizens at the local, regional, national, and European levels*. European Union.

Klausen, J.E. (2005). «Kan deltakelsen i lokalvalg økes?» I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*.

Kleven, Øyvind (2005): «Politisk deltakelse blant seniorer», i Elisabeth Ugreninov (red): *Seniorer i Norge*, Statistiske analyser 72, Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/seniorer-i-norge-2005>

Rokkan, Stein og Angus Campbell (1970) «Citizen Participation in Political Life» I Stein Rokkan (red.): *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Demokrati/

Sigel, Roberta (1989): *Political learning in adulthood*. Chicago: The University of Chicago Press.

http://www.stat.fi/til/vaa_sv.html

<http://www.statice.is/Statistics/Elections>

Zhang, Li-Chun, Ib Thomsen and Øyvind Kleven (2013) «On the Use of Auxiliary and Paradata for Dealing With Non-sampling Errors in Household Surveys» in *International Statistical Review* (2013)

Aardal, Bernt (2002): «Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt», i Bernt Aardal (red): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo: Kommune-forlaget.

Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere øker med botid

Valgdeltakelsen blant utlendingene øker med botid (se figur 7). For dem som har vært i Norge i over 20 år er valgdeltakelsen klart høyere enn for dem som har vært her under 10 år. Denne trenden ser vi har holdt seg i de tre siste lokalvalgene. For dem som har vært i Norge i 30 år eller mer er valgdeltakelsen på samme nivå som hos norske statsborgere.

Stor variasjon blant de utenlandske statsborgerne

Så å si alle utenlandske statsborgere har lavere valgdeltakelse sammenlignet med norske statsborgere. Dette er et trekk vi også ser i de fleste andre europeiske land, at landets egne borgere i større grad deltar i lokalvalgene (se for eksempel Bhatti et al 2014). Ser vi på valget i 2011 er det borgere med nederlandske statsborgerskap som i størst grad deltar i valget, her deltar 56 prosent. Blant somalierne deltok omtrent halvparten i valget. Blant polakkene deltok kun 8 prosent i valget i 2011 (se figur 8).

36
prosent
av barnløse
samboerskap
oppløses

Skjøre samboerskap uten barn

Stadig flere velger å leve sammen som samboere, men samboerpar uten barn løper en større risiko for at samlivet tar slutt enn de som har barn sammen. I perioden 2005-2013 gikk omtrent hvert tredje samboerskap uten barn i oppløsning, mot hvert femte der det var felles barn. Også antall barn og hvor i landet man bor påvirker samlivets varighet.

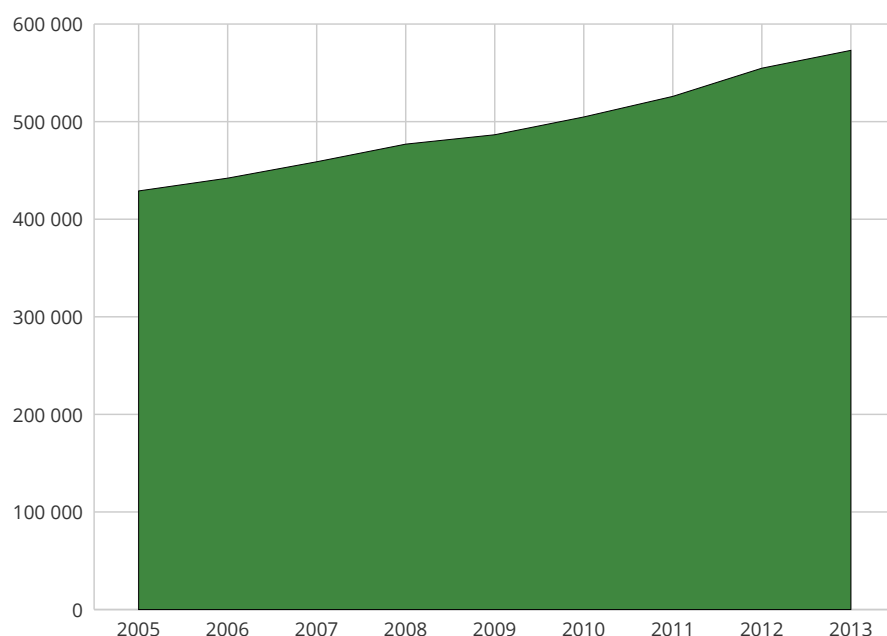
Ugift samliv eller samboerskap ble lovlig ved opphevelse av den såkalte «konkubinatparagrafen» i 1972. Siden da har samlivsformen økt kraftig i popularitet, spesielt blant de unge.

En intervjuundersøkelse i 1976 ble brukt til å anslå antall samboere. Dette anslaget viste at det var i overkant av hundre tusen samboere i Norge (Noack 2010). Samtidig viser tall fra offentlige registre (figur 1) for 2013 at nærmere sekshundre tusen personer var samboere. Men registerstatistikken fanger ikke opp alle som selv definerer seg som samboere, siden definisjonen går på felles registrert bostedsadresse. Vi kan derfor anta at antallet samboere klart overstiger sekshundre tusen i dag. Dette understøttes også av nyere intervjuundersøkelser (Samboere 2011, SSB)

Samboerskap fører ikke til ekteskap

Det blir ikke bare flere samboere. En stadig økende trend er at flere unge enn før velger å forbli samboere fremfor å gifte seg, selv etter at de får barn (Noack 2010). Dette skjer i takt med at normene rundt samliv endrer seg i samfunnet. Denne løsrivelsen fra tidligere samlivsmønstre trekker i retning av flere samboere totalt ([Blom m.fl. 1993](#)).

Figur 1. Antall samboere, per 1. januar



Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Einar Goplen

er samfunnsøkonom og
førstekonsulent i Statistisk
sentralbyrå, tidligere tilknyttet
Seksjon for befolkningsstatistikk.
(einar.goplen@ssb.no)

Datagrunnlaget

Artikkelen bygger på masteroppgaven «Barn i det moderne samboerskap – en bindende eller splittende faktor?» (Goplen, 2014), skrevet i samarbeid med Seksjon for befolkningsstatistikk i SSB. Analysen omfatter ikke samboerpar med særkullsbarn.

Data er hentet fra Statistisk sentralbyrås registerbaserte familie- og husholdningsstatistikk. Registerfilene mellom årgangene 2005 og 2013 ble benyttet. Metoden brukt til å identifisere samboere uten barn i registerfilene er hentet fra «Dokumentasjon av registerbasert familie- og husholdningsstatistikk». Denne artikkelen dekker de viktigste funnene i oppgaven den bygger på.

Dette er endringer som ble kartlagt relativt tidlig i Norge ved hjelp av utvalgsundersøkelser (Familie- og yrkesundersøkelsen 1988, SSB) og (Omnibusundersøkelsen 1997, SSB). Den senere tid er det i tillegg gjort forskning på kvaliteten i samboerforhold versus ekteskap (Wiik m.fl. 2012). Med kvalitet menes her hvor fornøyd man er i samlivet. Dette er med å styrke forståelsen vi har for samlivsformen.

Mindre oppmerksomhet har det vært rundt samlivsbrudd blant samboere. Mye av dette skyldes mangel på registerdata, og at undersøkelser om samboerskapenes stabilitet i stor grad har bygget på utvalgsdata (Liefbroer and Dourleijn 2006, Jensen og Clausen 2003). Dette gjelder spesielt samboere uten barn, som ikke blir registrert i noe register ved samlivsendring, det vil si når samboerskapet etableres eller avsluttes. Samboere med barn derimot kan fanges opp i registre som foreldre ved barnets fødsel. Derfor er denne gruppen samboere bedre undersøkt enn de uten barn (Texmon 1999, [Byberg m.fl. 2001](#), Skrede m.fl. 2006).

Denne artikkelen belyser om samboere uten barn har en høyere tilbøyelighet til å avslutte samlivet enn hva samboere med felles barn har. Samboere med særkullsbarn er utelatt fra undersøkelsen. Hypotesen er at felles barn skal være en tungtveiende faktor for å opprettholde samlivet og senke tilbøyeligheten for samlivsoppløsning. Dette er noe som også er bekreftet i analyser gjort tidligere (Lyngstad og Jalovaara 2010). Felles barn kan sees på som et gode for samboerne som gir ekstra tyngde og styrker forholdet. Dette kan igjen øke fordelene i form av det praktiske, sosiale og økonomiske sammenlignet med om man flyttet fra hverandre.

Oppløsningsfrekvenser blant de to samboergruppene er beregnet i perioden mellom 2005 og 2013. Det ble tatt utgangspunkt i alle samboere ved starten av 2005. Disse ble så fulgt gjennom hele perioden til 2013. På denne måten kan vi sammenligne de med felles barn og de uten barn, over lengre tid.

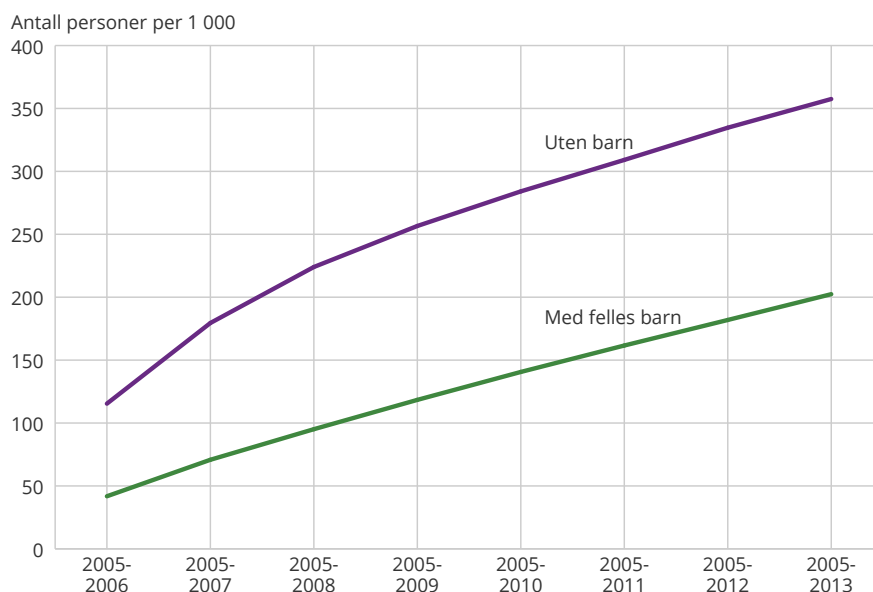
Felles barn styrker forholdet

Resultatene i figur 2 viser ikke overraskende at felles barn har en positiv påvirkning på samlivsstabiliteten. Ser vi hele perioden under ett, er oppløsningsfrekvensen blant samboere uten barn vesentlig høyere enn den er blant

Oppløsning- og bruddfrekvens

Dette beregnes ut ifra antall personer per 1 000 samboere registrert per 1. januar (2005-2013) og som i løpet av perioden av ulike årsaker ikke lenger bor sammen. Forskjellen på oppløsning og brudd er at oppløsning dekker flere årsaker enn bare brudd, deriblant dødsfall.

Figur 2. Oppløsningsfrekvenser¹, samboere uten barn og med felles barn (0-17år). Per 1. januar



¹ Se tekstbok for definisjon.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

samboere med felles barn. Nær 36 prosent av alle samboerskap uten barn ble oppløst, mot om lag 20 prosent av samboerforholdene med felles barn.

Ser vi kun på de første to årene, er det enda tydeligere forskjeller. Da ble 18 prosent av samboerforholdene uten barn oppløst, mot om lag 7 prosent av samboerforholdene med felles barn. Altså er det over 2,5 ganger så sannsynlig med oppløsning blant et samboerpar uten barn etter to år som det er for et samboerpar med felles barn.

Forskjellen blir mindre over tid

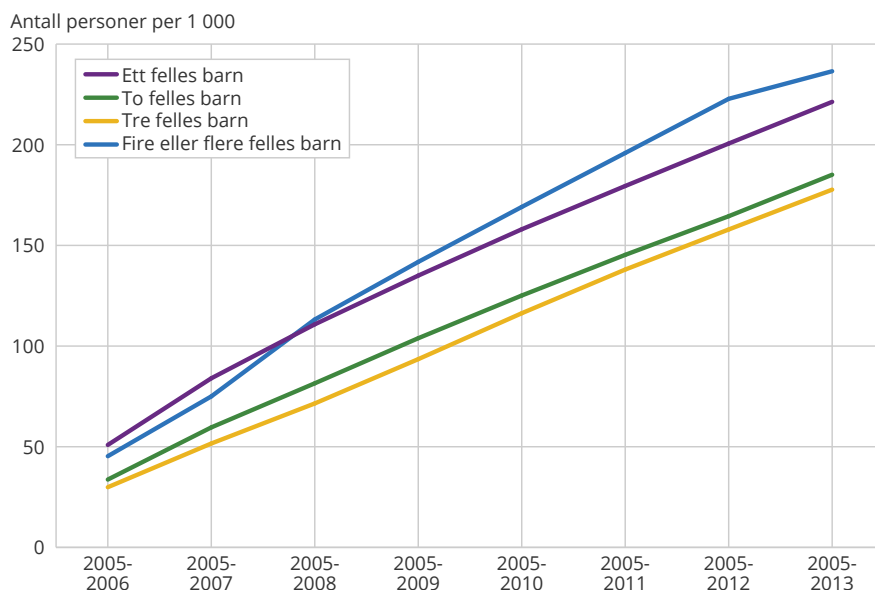
Forskjellen i risiko for at samboere i de to gruppene går fra hverandre blir mindre jo lenger forholdet har vart. Mye av dette har trolig med utvalgets sammensetning å gjøre. Blant samboerne uten barn finner man trolig flere som er i sitt første samliv. Dette sammen med ung alder er faktorer som kan være med å spille inn på en høyere oppløsningsfrekvens. Man føler seg kanskje mindre bundet til partneren og ser ikke på en oppløsning som en like stor sak som det vil være om et felles barn skulle være involvert.

Det finnes også eldre samboere uten felles barn i utvalget, disse er mest trolig med å trekke forskjellen i oppløsningsrisiko mellom de to gruppene ned. Dette er snakk om eldre mennesker som enten har levd som samboere hele livet og ikke ønsket ekteskap, eller par som har inngått samboerskap fremfor ekteskap når de fant en ny partner etter et avsluttet ekteskap.

Antall barn har betydning

I tillegg til å skille mellom samboere uten barn og de med felles barn, er det sett på betydningen av antall felles barn i figur 3. Ved å dele gruppen samboere med felles barn i undergrupper med henholdsvis ett, to, tre og fire eller flere felles barn, kan man klart se forskjeller. Lavest sannsynlighet for oppløsning ser man blant samboere med tre felles barn. Deretter stiger sannsynligheten for oppløsning både med færre og flere felles barn enn dette. Samboere med to felles barn er gruppen med nest lavest oppløsningsfrekvens, deretter kommer de med ett felles barn og til slutt samboerne med fire eller flere felles barn. Et krevende familieliv kan være noe av forklaringen til at sistnevnte gruppe har høyest oppløsningsfrekvens, men lite er sikkert.

Figur 3. Oppløsningsfrekvenser¹, samboere antall felles barn (0-17år). Per 1. januar



¹ Se tekstboks for definisjon.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1. Forholdstall i bruddfrekvenser¹ mellom gifte og samboere. Per 1. januar. Bruddindeks (Gifte = 100)

	2005-2006	2008-2009	2012-2013
Gifte uten barn	102	104	105
Gifte med felles barn	97	93	92
Gifte	100	100	100
Samboere uten barn	518	489	569
Samboere med felles barn	215	209	201

¹ Se tekstboks for definisjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Bosted spiller inn

Hvor i landet man er samboer viser seg å være av ganske stor betydning på risikoen for brudd, noe vi ser av figur 4. Det er til dels store forskjeller mellom de ulike fylkene, både for samboere uten barn og de med felles barn. Lavest risiko for brudd blant samboere med felles barn finner man i Sogn og Fjordane. I den andre enden av skalaen har Aust-Agder høyest risiko for samlivsbrudd blant samboere med barn.

Til sammenligning er Nord-Trøndelag det fylket med lavest risiko for at samboere uten barn går fra hverandre, mens Vestfold innehar posisjonen som fylket med høyest risiko for brudd blant samboere uten barn. Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag er to av fylkene med generelt lav risiko for brudd i begge samboergruppene. Generelt er det mange likhetstrekk i de regionale bruddforskjellene i dette datamaterialet sammenlignet med en tidligere analyse, «Gjete kongens harer» ([Byberg m.fl. 2001](#)).

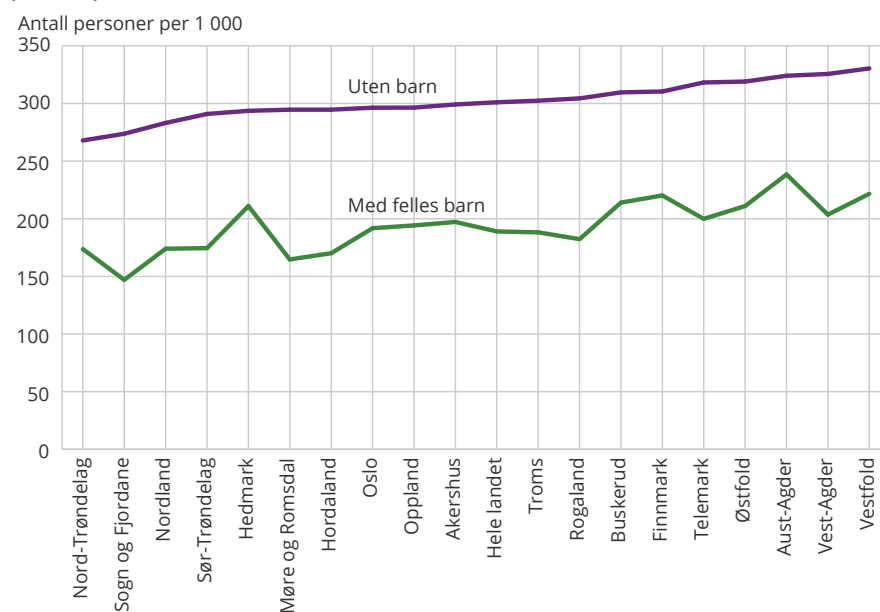
Effekten varierer sterkt

Fylker med gjennomgående lav risiko for brudd viser høyest forskjell mellom det å være samboer med felles barn eller uten barn. Dette gjelder spesielt i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Samboere med felles barn har her betydelig lavere risiko for å gå fra hverandre enn samboere uten barn. Det motsatte finner vi i Aust-Agder, som er et fylke med generelt høy risiko for brudd blant samboere. Her er det å ha felles barn som samboer av mye mindre betydning for om samlivet skal holde eller ikke.

Samboere versus gifte, stor forskjell

Sammenlignet med ekteskapet, den mest vanlige samlivsformen, er samboerskapene meget skjøre. Dette gjelder uavhengig om de gifte har barn eller ikke, slik tabell 1 viser. Samboere med barn har faktisk dobbelt så høy risiko for brudd enn hva tilfellet er for gifte uten barn.

Figur 4. Bruddfrekvens¹, etter fylke. Samboere uten barn og med felles barn (0-17 år). Periode 2005-2013 sett under ett



¹ Se tekstboks for definisjon.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

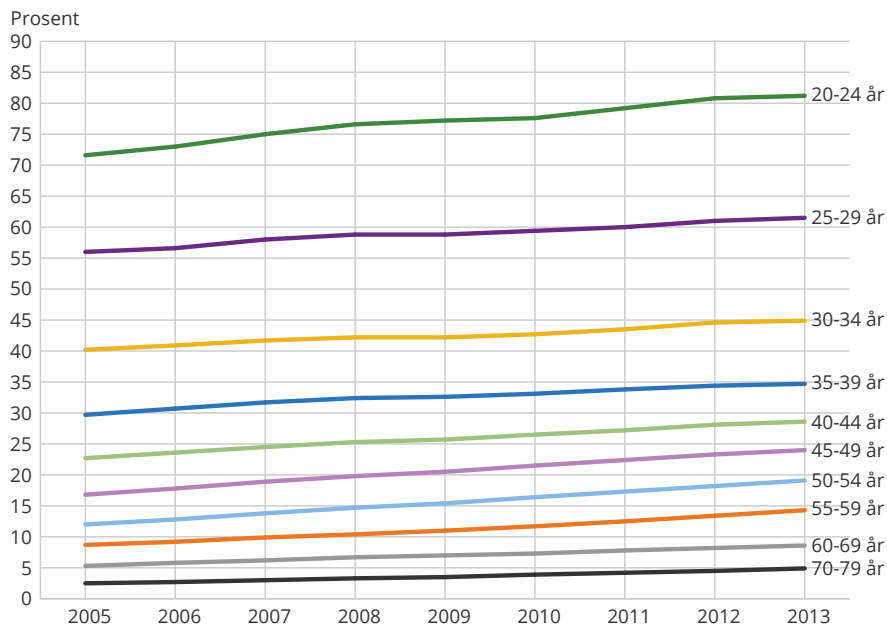
Enda større forskjell er det til ektepar med barn. Samboere uten barn har derfor naturlig nok en enda høyere bruddrisiko sammenlignet med gifte, både med og uten barn. Faktisk er denne risikoen mer enn 5 ganger så høy som for gifte med barn. Samboere sett under ett har derfor en bruddrisiko som ligger rundt 3,5 ganger så høyt som for gifte. Sårbarheten for samlivsbrudd er dermed klart større når man lever som samboere.

Økende andel samboere

Samboerforhold har rukket å bli en meget populær samlivsform i Norge. Bare i løpet av perioden 2005-2013 har andelen samboere av alle i samliv økt tydelig, noe figur 5 viser. Dette gjelder ikke bare blant de unge, hvor samboerskapene har vært populære en god stund allerede. Stadig flere i høyere aldersgrupper velger samboerskap fremfor ekteskap når de inngår nytt samliv. Mye kan tyde på at inngåelse av et nytt samliv etter skilsmisse i økende grad skjer som samboerskap og ikke et nytt ekteskap. Normene kan i stor grad ha endret seg siden mange av disse inngikk sitt første samliv. Det kan nå derfor være like eller mer naturlig å inngå et nytt samliv som samboer, enn å gå inn i et nytt ekteskap.

Samboerskapets fremmarsj kan sees på som en naturlig del av den økende sekulariseringen i samfunnet. I et samfunn som Norge med stort fokus på selvrealisering og utdanning vil det trolig for mange være lavere terskel for å starte et samboerskap enn et giftermål. At stadig flere av disse samboerforholdene heller ikke går videre til ekteskap kan nok til dels forklares med nye lover og regelverk som er kommet de senere årene. Minstearv og felles foreldreansvar er noen av områdene hvor samboerne har fått styrkede rettigheter de siste årene (Innst. O. nr. 14 (2008-2009)) og (Innst. O. nr. 84 (2004-2005)). Dette gjør det spennende å følge med hvordan verdiene rundt samliv generelt vil utvikle seg de neste årene.

Figur 5. Andel samboere av alle i samliv, aldersfordelt. Per 1. januar



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Blom S., Noack T. og Østby L. (1993): Giftermål og barn – bedre sent enn aldri? Samfunnsøkonomiske studier 81, Statistisk sentralbyrå.

http://www.ssb.no/a/histstat/sos/sos_081.pdf

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

Rapporter 2001/40, Statistisk sentralbyrå.

http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200140/rapp_200140.pdf

Innst. O. nr. 14 (2008-2009) om lov om endringer i arveloven mv. (arv og uskifte for samboere)

Innst. O. nr. 84 (2004-2005) om lov om endringer i barnelova (felles foreldreansvar for samboende foreldre)

Jensen A. M. og Clausen S. E. (2003): Children and family dissolution in Norway. The impact of consensual unions. SAGE publications. London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol 10(1): 65-81. <http://chd.sagepub.com/content/10/1/65.full.pdf>

Liefbroer A. C. og Dourleijn E. (2006): Unmarried Cohabitation and Union Stability: Testing the Role of Diffusion Using Data from 16 European Countries. Demography 43, 2003-221. <http://link.springer.com/article/10.1353%2Fdem.2006.0018>

Lyngstad T. H. og Jalovaara M. (2010): A review of the antecedents of union dissolution. Demographic Research, Volume 23, Article 10, Pages 257-292.

<http://www.demographic-research.org/volumes/vol23/10/23-10.pdf>

Noack T. (2010): En stille revolusjon: Det moderne samboerskapet i Norge. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Skrede K., Wiik K. A., Seierstad A. og Noack T. (2006): Risk of dissolution of families with children. An analysis of married and cohabiting couples with children. Paper presentert på European Population Conference, juni 2006, Liverpool.

Statistisk sentralbyrå (1988): Familie- og yrkesundersøkelsen 1988. http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_b959.pdf

Statistisk sentralbyrå (1997): Omnibusundersøkelsen 1997. <http://www.nsd.uib.no/nsddata/serier/omnibus.html>

Statistisk sentralbyrå (2012): Samboere 2011. <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/samboer>

Texmon I. (1999): Samliv i Norge mot slutten av 1900-tallet. En beskrivelse av endringer og mangfold. I Norges offentlige utredninger 1999:25 Samboerne og samfunnet, vedlegg 3:251-285, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

Wiik K. A., Keizer R., Lappgård T. (2012): Relationship quality in marital and cohabiting unions across Europe. Journal of Marriage and Family 74 (June 2012): 389-398. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-3737.2012.00967.x/epdf>

15 PROSENT

flere barn fra
innvandrerfamilier
i barnehage

Gratis barnehagetid – et vellykket forsøk?

Fem bydeler i Oslo har fra 2006/2007 tilbudt gratis kjernetid i barnehagen til alle fire- og femåringer. En evaluering av forsøksordningen foretatt i 2014 viser at bruken av barnehage blant barn med innvandringsbakgrunn har økt med om lag 15 prosent. Vi finner også at barn med slik bakgrunn som bor i bydeler med gratis barnehagetid, har lettere for å lære å lese og regne.

En rekke studier viser at barn som har gått i barnehage har bedre språkutvikling og gjør det bedre på skolen enn barn som ikke har gått i barnehage. Noen studier viser sågar at dette ikke bare avspeiler at barn som uansett ville gjort det bra på skolen, også har gått i barnehagen, men at det å gå i barnehage i seg selv virker gunstig på barns språklige og sosiale utvikling. Dette gjelder særlig for barn fra familier med lav utdanning og lav inntekt (Mogstad og Rege 2009, Havnes og Mogstad 2011).

Enkelte studier finner også gode effekter av barnehage for barn av innvandrere (Drange og Telle 2010, Dustmann mfl. 2013). Benytter de seg ikke av barnehage kan det forsinke barnas språkutvikling, spesielt når foreldrene har begrensede ferdigheter i det språket som snakkes av flertallet i samfunnet (Bleakly og Chin 2008, Schjølberg mfl. 2008).

Målgruppen er både barn og foreldre

Generelt er barnehagen derfor trukket frem som et attraktivt politisk virkemiddel både for integrering av minoritetsspråklige og for å gjøre sosiale forskjeller i samfunnet mindre (NOU 2009:10, NOU 2010:7, NOU 2010:8). I tråd med dette er gratis kjernetid i barnehage - i form av 20 timer gratis barnehage per uke - prøvd ut i ulike forsøk gjennom tre tiår. Målet har vært å rekruttere flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn og bidra til «at alle barn som er født og oppvokst i Norge, bør kunne snakke norsk før de starter på skolen» (St.prp. nr.1. Tillegg nr. 1 (2005-2006), s.94).

I tillegg til å rekruttere flere barn til barnehagen, har et mål med forsøket vært å styrke foreldrene i foreldrerollen og bidra til at også de behersker norsk bedre. Dessuten skal barnehagenes arbeid med barns språk og sosiale ferdigheter styrkes. Barna rekrutteres gjennom helsestasjonene, bydelenes servicesenter, samt ved at bydelene selv tar direkte kontakt med foreldrene.

Flere veier til målet om bedre norsk

Vårt datamateriale (se tekstboks om datagrunnlaget) lar oss se hvordan barnehagebruken avhenger av kjennetegn ved barnet og dets familie. Slik bakgrunnsinformasjon er interessant i seg selv, men også viktig å ha i mente når vi skal tolke funnene fra analysene av effekter av gratis kjernetid for barna, samt når vi skal vurdere funnernes overføringsverdi. Dersom barn fra innvandrerfamilier (se tekstboks) starter senere i barnehage enn barn uten innvandringsbakgrunn, er de også mindre eksponert for tiltak i barnehagen som er ment å forbedre deres norskferdigheter.

Politiske tiltak med et mål om å få flere til å bruke barnehagen vil da kunne føre til at barna får nytte av disse språkoppleggene i en lengre periode. Dersom barn fra innvandrerfamilier går i barnehager av lavere kvalitet enn andre barn, vil tiltak som hever kvaliteten på de barnehagene de går i, kunne forbedre barnas norskferdigheter. En tredje mulighet er tiltak som fører til at foreldrene velger barnehager av høyere kvalitet.



Nina Drange

er samfunnsøkonom og forsker II i Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen, gruppe for offentlig økonomi og befolkningsmodeller. (nina.drange@ssb.no)

Andelen av alle barn som bodde i Oslo ved inngangen til det kalenderåret de begynte på skolen (ved fylte 6 år) og som hadde vært i barnehage i Oslo er høy (se figur 1). Om lag 95 prosent hadde vært innom en barnehage i Oslo før de begynte på skolen, og denne andelen har vært økende fra 94 prosent til 97 prosent for årskullene født mellom 2004 og 2007.

Samtidig er andelen av barna som har vært innom barnehagen, lavere for enkelte sårbare sosioøkonomiske grupper. Eksempelvis var det om lag 90 prosent av barna fra innvandrerfamilier og 85 prosent av barna med en mor som ikke var sysselsatt - som hadde vært innom barnehagen før skolestart. Den førstnevnte gruppen utgjør 35 prosent av alle barna i de nevnte årskullene i Oslo, og den sistnevnte utgjør 26 prosent.

Andelen barn av innvandrere varierer fra 0 til 100 prosent

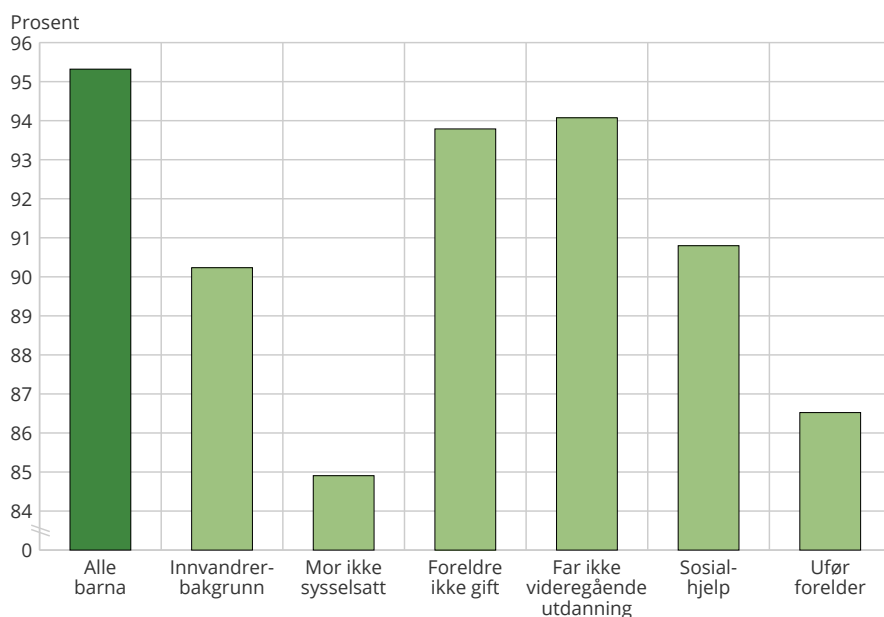
Har barn med liknende og særlig sårbar sosioøkonomisk bakgrunn en tendens til å gå i de samme barnehagene? På fagspråket heter en slik tendens hopning (av ordet opphopning). Vi benytter opplysninger om alle barna som gikk i en barnehage i Oslo i 2011 (ikke bare barna født i perioden 2004-2007). Informasjonen er hentet fra Oslo kommunes register over hvilke barn som gikk i hvilken barnehage (per 1. januar).

Vi henter også informasjon om foreldrene fra registre i Statistisk sentralbyrå (SSB). Siden et viktig formål med gratis kjernetid er å forbedre norskkunnskapene til barn fra innvandrerfamilier, ser vi spesielt på hvordan disse barna fordeler seg mellom barnehagene: Finnes det barnehager der alle barna kommer fra innvandrerfamilier, og andre barnehager der ingen av barna har innvandringsbakgrunn?

Vi har undersøkt dette, og finner at i omkring 10 prosent av barnehagene i Oslo går det ikke noen barn med innvandringsbakgrunn (andelen er null). Det finnes også enkelte barnehager der alle barna har innvandringsbakgrunn.

I de ti prosentene av barnehagene som har høyest andel barn fra innvandrerfamilier, varierer andelen mellom 100 og 64 prosent, og i gjennomsnitt er andelen 83 prosent.

Figur 1. Andel barn¹ i barnehage totalt og innenfor angitte grupper. Oslo sett under ett



¹ Andelen av barna (kohortene 2004-2007) som bodde i Oslo ved inngangen til kalenderåret de fylte 6 år, som hadde vært i barnehage i Oslo før skolestart. Antall barn i datasettet er 27 544. Tall i prosent.
Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolknings-, inntekts- og utdanningsregistre.

Datagrunnlaget

Artikkelen bygger på rapporten *Evaluerings av gratis kjernetid i barnehage. Sluttrapport*, Fafo-rapport 2014:44, av Beret Bråten, Nina Drange, Hedda Haakestad og Kjetil Telle. Datagrunnlaget for SSBs del av rapporten består av tre hovedkilder: Oslo kommunes barnehageregister, Utdanningsetatens register over resultater på nasjonale kartleggingsprøver samt SSBs befolknings-, inntekts-, og utdanningsregistre.

Evaluerings av forsøket

Statistisk Sentralbyrå og forskningsstiftelsen Fafo har på oppdrag fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennomført en evaluering av forsøket med gratis kjernetid i barnehage. Forsøket startet opp i utvalgte bydeler i Oslo i 2006. Først ut var Stovner. Fra 2007 kom også Søndre Nordstrand og de tre øvrige bydelene i Groruddalen med: Alna, Bjerke og Grorud. Fra 2010 ble også bydel Gamle Oslo inkludert i forsøket med gratis kjernetid, som utgjør 20 timer per uke.

Barn med innvandringsbakgrunn

Betegnelsen brukes om barn som 1) er født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre.

2) er født i Norge med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre.

3) er født i Norge med en norskfødt og en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre.

4) er født i Norge med to norskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre.

5) er født i utlandet med en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre. De tre siste gruppene er små.

Store forskjeller også innenfor bydelene

Vi kunne tenke oss at hopningen først og fremst skyldtes forskjeller mellom bydeler, for eksempel at alle barnehagene i Groruddalen har svært høy andel barn med innvandringsbakgrunn, mens alle barnehagene uten barn med innvandringsbakgrunn ligger i Oslo vest (Blom 2012). For å se litt på dette har vi i tabell 1 fremstilt hver bydel for seg: Tabellen viser andelen barn med innvandringsbakgrunn i de ti prosentene av barnehagene med henholdsvis høyest og lavest andel av disse barna, i samtlige bydeler. I tabellen brukes begrepet desil for tiprosentsandelen.

Andelen er 1 prosent for barnehagen på den nederste desilen og 64 prosent på den øverste desilen. Vi ser også at gjennomsnittlig andel av barn med innvandringsbakgrunn i barnehagene er 25 prosent. Dette er lavere enn andelen barn bosatt i Oslo i denne alderen som har innvandringsbakgrunn. Årsaken kan være at barn fra innvandrerfamilier er underrepresenterte i barnehagene.

Det kan også skyldes at barn fra innvandrerfamilier går i større barnehager enn andre barn gjør, slik at et relativt stort antall likevel vil gi en relativt liten andel. Fra tabellen er det klart at hopningen også skjer innenfor bydelene. Variasjonen mellom barnehagene med hensyn til andel barn med innvandringsbakgrunn er stor innenfor alle bydelene.

Hvordan kan virkningen av gratis kjernetid påvises?

Vi har sett at barn med innvandringsbakgrunn er underrepresenterte i barnehagene. Fører gratis kjernetid i barnehagen til at flere barn med innvandringsbakgrunn begynner i barnehagene? Gratis kjernetid tilbys de to siste årene av barnehageløpet, altså fra høsten det året barna fyller fire år.

Vi har informasjon om barnas bruk av barnehage før og etter at de får tilbud om gratis kjernetid. Denne informasjonen er i seg selv ikke nok til å beregne hvor stor virkning tilbudet har hatt. Vi vet nemlig ikke hvor mange som ville gått i barnehage dersom foreldrene ikke fikk gratistilbudet.

Tall som kan benyttes er de som viser barnehagebruken til barn fra lignende familier i bydeler som ikke tilbyr gratis kjernetid. Det kan gi oss et mål på hvordan bruken av barnehage ville vært blant fire- og femåringene i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, dersom de ikke hadde et slikt tilbud. Effekten av gratis kjernetid på bruken av barnehage (samt på foreldres arbeidstilknytning) beregnes ved å sammenligne bruk før og etter høsten barnet fyller fire år i bydeler med og uten gratis kjernetid.

Sammenligning med syv bydeler uten gratistilbud

For å velge en sammenligningsgruppe av bydeler, er det viktig at de skal ligne mest mulig bydelene som tilbyr gratis kjernetid. Dersom bydelene er altfor forskjellige, er det heller ikke grunn til å tro at trendene i barnehagebruk før tilbudet gis, er like. Sett for eksempel at innvandrergruppene i bydeler uten tilbud har høyere sosioøkonomisk status enn i bydeler med tilbud. Da er det grunn til å tro at det er vanligere å gå i barnehage i disse bydelene enn i bydelene med gratistilbud, uavhengig av tilbudet.

Selv om vi kan kontrollere for noen slike kjennetegn som lønnsnivå, utdanning og bruk av sosiale tjenester, kan det finnes faktorer vi ikke kan ta med i analysene fordi disse vanskelig kan måles. På samme tid vil vi ikke utelukke for mange bydeler, for vi ønsker et så stort utvalg som mulig for å sikre at sammenligningen blir nøyaktig.

Det er store forskjeller mellom øst og vest i Oslo, så vi utelukker de tre vestligste bydelene (Frogner, Ullern og Vestre Aker) for å sikre at sammenligningsgruppen av bydeler blir mer lik gruppen av bydeler med gratis kjernetid. Vi står da igjen med en sammenligningsgruppe som består av barn i syv bydeler: Grünerløkka, Gamle Oslo, Sagene, St. Hanshaugen, Nordre Aker, Østensjø og

Tabell 1. Andelen barn fra innvandrerfamilier i barnehager innenfor bydeler. Prosent

Bydel	Gjennomsnitt	Laveste desil ¹	Høyeste desil ²	Antall barnehager ³
Total	25	1	64	653
Gamle Oslo	29	4	68	60
Grünerløkka	22	6	43	31
Sagene	25	6	57	29
St. Haugen	16	0	31	39
Frogner	16	3	34	43
Ullern	9	0	18	44
Vestre Aker	6	0	16	60
Nordre Aker	10	0	20	75
Bjerke	39	11	79	35
Grorud	51	9	97	22
Stovner	65	24	100	26
Alna	54	19	90	53
Østensjø	21	2	51	49
Nordstrand	10	0	18	52
S. Nordstrand	46	11	81	35

¹ 10 prosent med lavest andel.

² 10 prosent med høyest desil.

³ Barnehager med færre enn 10 barn er utelatt.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolkningsregister.

Nordstrand. Heretter vil disse syv bydelene for enkelhets skyld omtales som «sammenligningsgruppen» eller «bydeler uten tiltak». Gamle Oslo innførte gratis kjernetid for barna som er født i 2007, altså den siste barneårgangen i vår analyse. Barn født i 2007 som var bosatt i Gamle Oslo, vil derfor behandles som barn i tiltaksbydel i våre analyser.

Gratisbarnehage når først og fremst innvandrerfamilier

Andelen barn i barnehage varierer mellom bydeler og mellom familier med og uten innvandringsbakgrunn. Øverste del av figur 2 viser hvordan bruken av barnehage utvikler seg for barn uten innvandringsbakgrunn. Svært få bruker barnehage det første leveåret, men allerede mot slutten av det kalenderåret barnet fyller ett år, har nærmere 70 prosent av barna startet i barnehage. Det er lite som tyder på forskjeller i bruken av barnehage i de to bydelsgruppene. Riktignok er det noen flere barn i barnehage ved utgangen av året barnet fyller to år i bydeler uten gratis kjernetid, men for tre-, fire- og femåringene er bruken av barnehage lik på tvers av bydelsgruppene, og nesten alle går i barnehage i disse aldersgruppene.

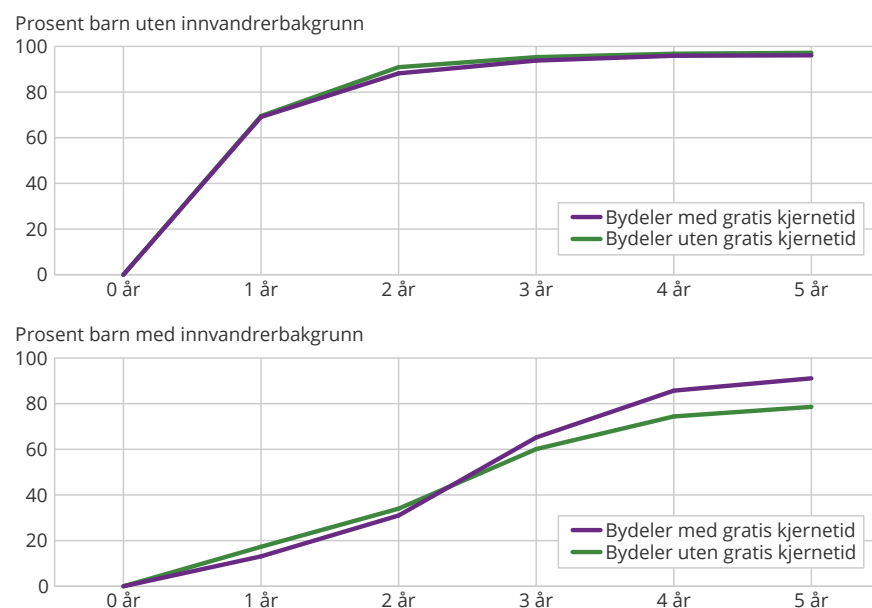
For barna med innvandringsbakgrunn er det et ganske annerledes mønster i barnehagebruken når barna er små (se figur 2, nederste del). Få er i barnehage ved utgangen av det året de fyller ett, og selv ved to års alder er det bare om lag 30 prosent som går i barnehage. Ved utgangen av det året barna fyller tre, øker andelen i begge bydelsgruppene; både i de som tilbyr og de som ikke tilbyr gratis kjernetid. Den ligger nå på rundt 60 prosent.

Det er en noe høyere andel barn som går i barnehage i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, i tråd med hva man kunne forvente av effekten av tilbudet. Vi kan ikke se en lignende forskjell i bruken når vi ser på andelen barn uten innvandrerbakgrunn i barnehagene (se figur 2, øverste del). Det er lite som tyder på at tilbudet om gratis kjernetid påvirker barna uten innvandringsbakgrunn til å bruke barnehage mer.

Bedre resultater på statlige kartleggingsprøver

For å undersøke om gratis kjernetid i barnehagen påvirker barnas senere prestasjoner på kartleggingsprøver i lesing og regning, skulle vi ideelt sett hatt opplysninger om barnas ferdigheter før de fikk tilbud om gratis kjernetid. Det har vi ikke. Vi sammenligner derfor barnas resultater på kartleggingsprøvene

Figur 2. Andelen barn i barnehage, etter innvandringsbakgrunn og alder¹



¹ Barn født i 2004-2007 som bodde i en bydel med gratis kjernetid eller en sammenligningsbydel ved inngangen til året de fylte fire år. Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolkningsregister.

Tabell 2. Å bo i en bydel med gratis kjernetid. Skoleresultater på første trinn, barn med innvandringsbakgrunn¹

Resultater på kartleggingsprøver, første trinn (barn født 2004–2007) ¹			
	< grense lesing	< grense regning	< grense samlet score
	0.039	0.036+	0.056*
	(0.023)	(0.019)	(0.025)
N	6639	6641	6605

¹ Resultatene er i prosentpoeng. Standardfeil i parenteser, + p<0.10, * p<0.05.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolknings- inntekts- og utdanningsregistre.

Tabell 3: Å bo i en bydel med gratis kjernetid. Skoleresultater på andre trinn, barn med innvandringsbakgrunn¹

Resultater på kartleggingsprøver, andre trinn (barn født 2004–2006) ¹			
	< grense lesing	< grense regning	< grense samlet score
	0.036*	0.020*	0.034*
	(0.012)	(0.008)	(0.015)
N	4651	4687	4616

¹ Resultatene er i prosentpoeng. Standardfeil i parenteser, + p<0.10, * p<0.05.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolknings- inntekts- og utdanningsregistre.

i bydeler med og uten gratis kjernetid, kontrollert for en rekke observerbare kjennetegn ved barna og deres foreldre, slik som foreldres utdanning, inntekt, bruk av sosialhjelp, botid i Norge og opprinnelseskontinent. Vi risikerer da å overvurdere virkningen av tilbudet dersom barna i bydeler med gratis kjernetid er forskjellige fra barna i sammenligningsbydelene når det gjelder forhold som ikke kan måles.

For de nasjonale kartleggingsprøvene blir det definert en terskelverdi, den såkalte bekymringsgrensen. Dersom barna skårer under denne verdien, skal skolen gi barnet ekstra oppfølging. I Tabell 2 viser vi forskjellen i skår over denne grensen mellom barn i bydeler med og uten kjernetid. Et positivt tall i tabellen betyr at barna i bydeler med gratis kjernetid i større grad ligger over bekymringsgrensen sammenlignet med barn i bydeler uten tilbud. Vi har også laget et mål på om barnet skårer over bekymringsgrensen i begge fag (se siste kolonne).

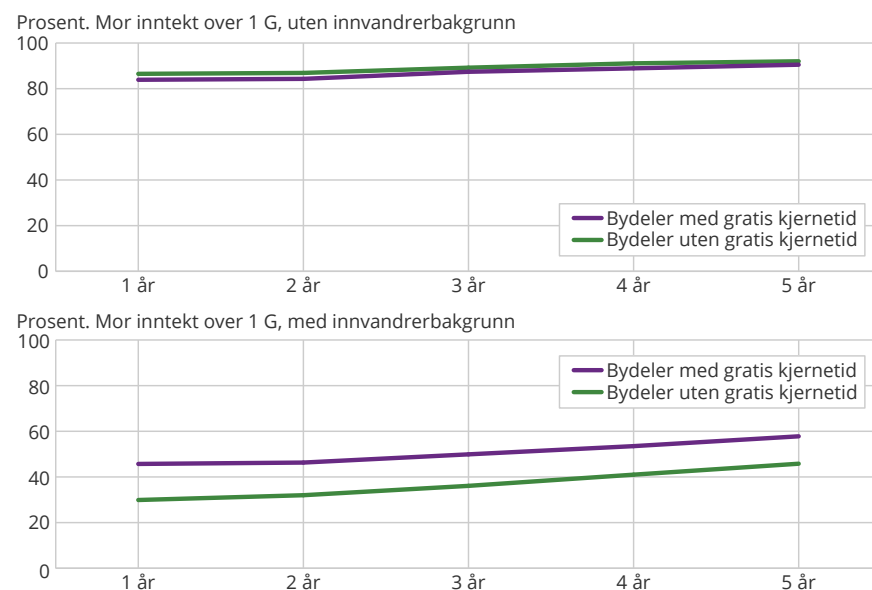
Barna i tiltaksbydelene ligger i større grad over bekymringsgrensen, sammenlignet med barna i bydeler uten tiltak (se tabell 2). Barn med innvandringsbakgrunn har altså i mindre grad behov for særskilt innsats i første klasse i bydeler med gratis barnehage.

Dette mønsteret vedvarer på andre klassetrinns kartleggingsprøver. Disse resultatene vises i tabell 3. Her er det noe færre barn med, og dette skyldes at barna som er født i 2007, ennå ikke har gjennomført prøvene på andre trinn. Resultatene for andreklassingene er ganske lik resultatene for første skoleår, men estimatene er noe lavere. Det er signifikante, positive resultater: barna i bydeler som tilbyr gratis kjernetid skårer over bekymringsgrensen i større grad enn barna i bydeler uten tiltak. Dette gjelder for både lesing og regning.

Gratis kjernetid gir ikke økt inntekt for mødre

Har forsøket med gratis barnehage gitt bedre muligheter for foreldrene? Hvordan har andelen mødre som tjener mer enn folketrygdens grunnbeløp (88 370 kroner i 2014), utviklet seg ettersom barnet blir eldre? I figur 3 sammenlignes mødre uten innvandringsbakgrunn (øverst) med mødre med innvandringsbakgrunn (nederst). Linjen med kvadrater betegner bydeler med gratis kjernetid, mens linjen med sirkler betegner bydeler uten tiltak.

Figur 3. Andelen mødre¹ som tjener over grunnbeløpet, etter innvandrerbakgrunn og type bydel



¹ Mødre av barn født i 2004-2007 som bodde i en bydel med gratis kjernetid eller en sammenligningsbydel ved inngangen til året de fylte fire år.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolkningsregister.

Vi ser at andelen mødre uten innvandringsbakgrunn som tjener mer enn folketrygdens grunnbeløp (også kalt 1G), er svært høy, omtrent 90 prosent, helt fra barnet er ett år. Når det gjelder mødre med innvandringsbakgrunn, er andelen som tjener mer enn grunnbeløpet lavere i begge typer bydeler, men denne andelen vokser noe i begge typer bydeler etter hvert som barnet blir eldre. Vi har også beregnet denne forskjellen (resultater er tilgjengelige i Bråten mfl. (2014)), og vi finner ingen støtte for at gratis kjernetid påvirker andelen mødre som tjener over grunnbeløpet.

Gratis kjernetid som bidrag til integrering og sosial utjevning

De politiske målene for gratis kjernetid i Oslo har vært å bidra til integrering og sosial utjevning ved å forberede førskolebarn språklig og sosialt på skolestart, først og fremst gjennom økt deltakelse i barnehage. Vi har sett at forsøket har lyktes i å øke andelen barn med innvandringsbakgrunn i barnehagen med om lag 15 prosent. Disse barna klarer seg bedre på kartleggingsprøver i lesing og regning hvis de bor i bydeler med tilbud om gratis barnehage.

Referanser

Bleakly, H. og A. Chin (2008). What Holds Back the Second Generation? The Intergenerational Transmission of Language Human Capital Among Immigrants. *Journal of Human Resources* 43(2), 267-298

Bråten, B., N. Drange, H. Haakestad and K. Telle (2014): Gratis kjernetid i barnehager, Fafo-rapport 2014:44.

Drange, N. and K. Telle (2010): The Effect of Preschool on the School Performance of Children from Immigrant Families. Results from an Introduction of Free Preschool in Two Districts in Oslo. Discussion Papers No. 631, Research Department, Statistics Norway.

Dustmann, C., A. Raute og U. Schönberg (2013): Does Universal Child Care Matter? Evidence from a Large Expansion in Pre-School Education, Working paper University College London.

Havnes, T. og M. Mogstad (2011). "No Child Left Behind: Universal Child Care and Long-Run Outcomes". *American Economic Journal: Economic Policy*, 3, 97-129.

Mogstad, M. og M. Rege (2009): Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes som voksne. Vedlegg 2 i NOU 2009:10 (Fordelingsutvalget).

NOU 2009: 10. Fordelingsutvalget. Finansdepartementet.

NOU 2010: 8. Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Kunnskapsdepartementet.

Schølberg, S., R. Lekhal, M. V. Wang, I. M. Zambrana, K.S. Mathiesen, P. Magnus og C. Roth (2008). "Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen". Folkehelseinstituttet, rapport 2008: 10.

Studenter ved universiteter og høyskoler, 1. oktober 2014

Hvor mange studerte høsten 2014?

Studenter ved norske universiteter og høyskoler samt studenter i utlandet var **272 504 personer** høsten 2014. Dette var en **økning** fra 2004 på drøyt **48 000 studenter**.



162 736 (2014)
133 288 (2004)
KVINNELIGE STUDENTER

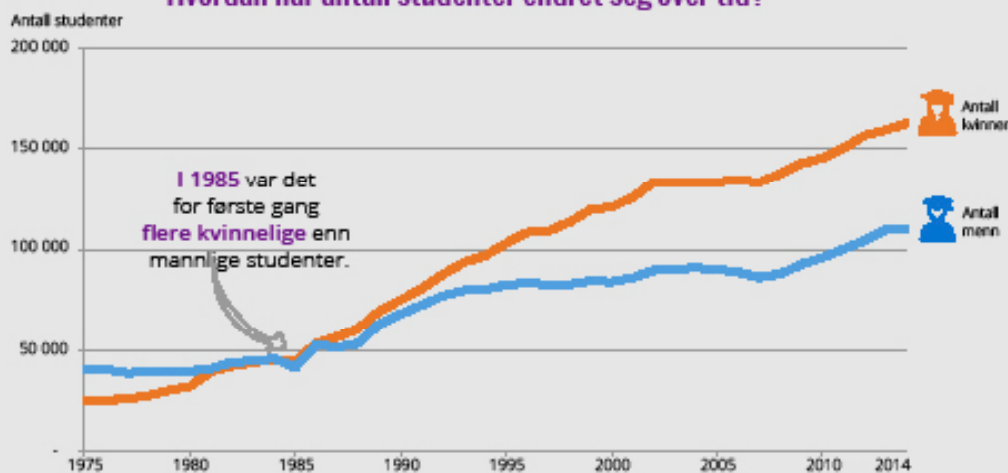


109 768 (2014)
90 870 (2004)
MANNLIGE STUDENTER

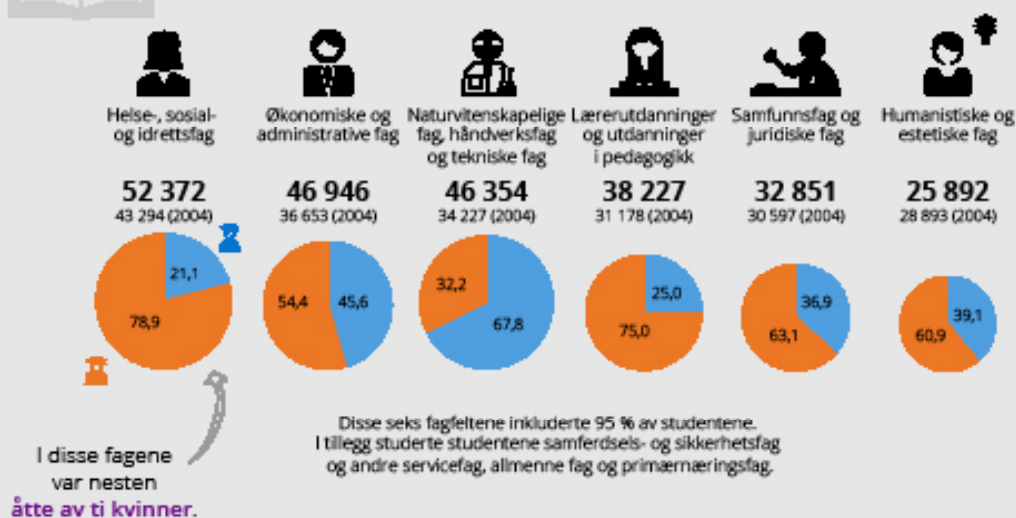


I aldersgruppen **19-24 år** studerte **hver tredje person** høsten 2014. For tretti år siden studerte hver åttende person i denne aldersgruppen.

Hvordan har antall studenter endret seg over tid?



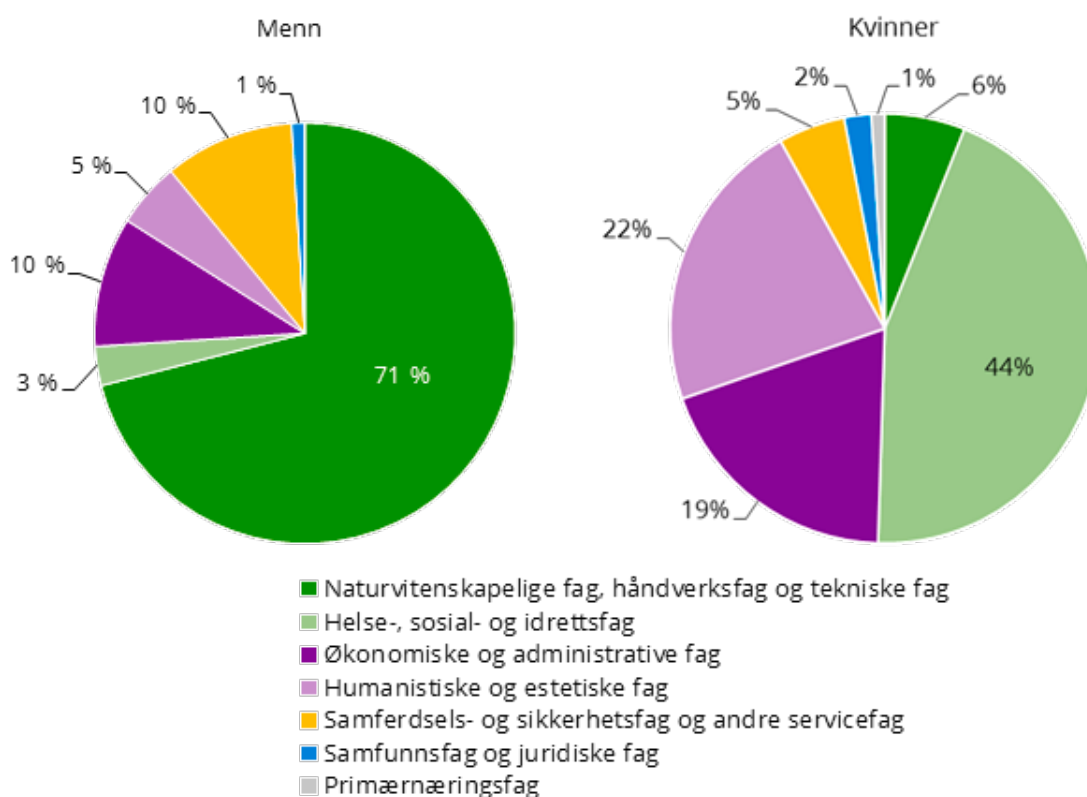
Hvilke fagfelt studerte studentene i Norge?



Les mer på <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utuvh>

Store kjønnsforskjeller i fagvalg

Figur 1. Studenter i fagskoleutdanning, etter kjønn og andel på hvert fagfelt



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Høsten 2014 var det 15 200 studenter ved norske fagskoler. 62 prosent av studentene var menn. Naturvitenskapelige fag, tekniske fag og håndverksfag er største fagfelt, og 71 prosent av de mannlige studentene tar studieprogrammer innen denne retningen mot kun 6 prosent av de kvinnelige.

Fagfeltet med flest kvinner er helse-, sosial- og idrettsfag, som er det nest største blant fagskoleutdanningene. 44 prosent av de kvinnelige studentene tar helse-, sosial- og idrettsfaglige programmer, mens bare tre prosent av mennene har valgt dette fagfeltet. Tallene viser dermed en tydelig kjønnsdeling i studentenes fagvalg.

Offentlige skoler har mest tekniske fag

Halvparten av studentene går på offentlige fagskoler, men også her er det en klar kjønnsforskjell. Mens 66 prosent av de mannlige studentene er registrert på en offentlig fagskole, gjelder dette 23 prosent av kvinnene.

Dette henger nok sammen med valg av fagfelt, ettersom tre fjerdedeler av studentene ved offentlige fagskoler går på programmer innen naturvitenskapelige fag, tekniske fag og

håndverksfag. På de private fagskolene går mindre enn hver femte student på studieprogrammer innen dette fagfeltet.

En av fem er over 40 år

De fleste fagskolestudentene er over 20 år, noe som er ventet fordi utdanningen bygger på videregående opplæring. To av fem studenter er 25 år eller yngre, men alderssammensetningen tyder også på at det er vanlig å ha et opphold mellom videregående opplæring og fagskoleutdanning.

41 prosent av studentene er eldre enn 30 år, og nesten en av fem studenter er over 40 år.

Kvinner i flertall blant innvandrerne

En av ti studenter er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Blant innvandrerne utgjør kvinner 55 prosent av fagskolestudentene, og de er dermed i flertall. I den øvrige befolkningen er et klart flertall av studentene menn. Mens halvparten av studenter fra den øvrige befolkningen går på offentlige skoler, gjelder dette 36 prosent av innvandrerne.

Les mer på

<http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/fagskoler>

7 land får SSB-bistand

SSBs internasjonale engasjement

Statistikk som samfunnsbistand

Statistisk sentralbyrå har i over 20 år jobbet internasjonalt med å hjelpe utvalgte land til å sette opp nasjonale statistikker. I 2015 er vi engasjert i seks land i Afrika, samt Kirgisistan i Sentral-Asia. I Afrika snakker man om kontinentets statistiske tragedie, der store og viktige samfunnsområder ikke fanges opp av nasjonal statistikk og der politiske avgjørelser mangler pålitelig og solid faktagrunnlag.

SSB har siden 1994 arbeidet med statistikk som bistand. En hovedlinje i dette arbeidet er å gi støtte til nasjonale statistikkontorer i utviklingsland. Utfordringene er store og mange, da landene ofte har svake institusjoner som mangler både viktig infrastruktur og kvalifiserte folk til å utføre arbeidsoppgavene.

Et sentralt mål er å bidra til å gjøre mottakerlandene i stand til selv å lage statistikk. Et godt nasjonalt statistikkssystem er først og fremst viktig som faktagrunnlag for samfunnsplanlegging og diskusjon, og det kan lede til ansvarliggjøringa av politiske myndigheter. Kapasitet for produksjon og analyse av statistikk er en sentral byggestein for godt styresett i et land.

Et problem i mange land i sør er at statistikkontorene ikke klarer å framstille relevant og oppdatert statistikk. De kommer i en ond sirkel hvor knappe ressurser og lav kapasitet fører til at tallene ikke nyttiggjøres i beslutningsprosesser. Lav etterspørsel etter data fører igjen til at statistikkontorene blir tildelt færre midler til produksjon og kvalitetskontroll.

Mangler oversikt over økonomien

I Afrika mangler mange land grunnleggende økonomisk primærstatistikk. De har for eksempel ikke tall på hvor mange bedrifter som finnes i landet, hvor stor omsetning eller hvor mange ansatte bedriftene har. Dette har store konsekvenser for myndighetenes mulighet til å utforme en god økonomisk politikk. Uten en nasjonal oversikt over økonomien, kan ikke myndighetene sette et fornuftig avgifts- og skattenivå.

Ofte må landene i stedet basere seg på anslag eller estimater utviklet av internasjonale aktører som IMF (International Monetary Fund) og Verdensbanken. Siden det sjelden finnes gode kilder, er disse tallene ofte fastsatt på grunnlag av modellering og estimering, og er derfor kun et «best guess». I forlengelsen av dette har vi etter mange års institusjonssamarbeid erfart at det er viktig ikke bare å støtte opp om å bygge opp velfungerende organisasjoner med høyt faglig nivå, men også god formidling og bruk av statistikken.

Støtte fra UD og Norad

Den ytre rammen for hvilke land SSB skal gi statistikkbistand til gis av Utenriksdepartementet (UD), som velger Norges samarbeidsland. SSB har ikke egne midler til bistandsarbeid, og alle våre større samarbeidsprosjekter er finansiert av UD. Samarbeidet kommer ofte i stand på bakgrunn av en hevelse fra UD's landseksjoner eller direkte fra enkeltlands ambassader. Samarbeid kan først starte etter en tydelig forespørsel fra landet og institusjonen selv. Utover dette gjør vi ulike oppdrag for fagseksjonene i Norad, enten rettet mot enkeltland, eller knyttet opp mot internasjonale organisasjoner på ulike fagtema.



Vebjørn Aalandslid

er statsviter og seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for internasjonalt utviklingssamarbeid. (vebjorn.aalandslid@ssb.no)



Vibeke Oestreich Nielsen

er samfunnsøkonom og seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for internasjonalt utviklingssamarbeid. (vibeke.nielsen@ssb.no)

En del av SSBs strategi

Det internasjonale utviklingssamarbeidet har gradvis fått en mer sentral og tydelig plass i SSBs planer og strategier. Strategien ([Statistisk sentralbyrå 2014](#)) slår fast at «gjennom brede og langsiktige institusjonssamarbeid skal SSB bidra i oppbygging av bærekraftige, nasjonale statistikkssystemer i utviklingsland og overgangsland». Samt at «SSB skal stille krav til samarbeidslandene for å sikre eierskap og forpliktelse, slik at offisiell statistikk blir en integrert del av beslutningsgrunnlaget og politikktutformingen også i disse landene.»

Hvilke fag- og arbeidsområder er det vi støtter?

SSB har et solid fagmiljø og lang erfaring med å drive bistandssamarbeid. Vi har valgt å ikke spesialisere oss på bestemte områder, men heller støtte der det er behov. Dette betyr at vi støtter teknisk utvikling av statistikkene, arbeid med formidling og videre bruk av dataene, men også utvikling av statistikk-systemene og ulike støttefunksjoner.

Kunnskap innen anvendelse av økonomisk statistikk til samfunnsplanlegging gjennom modellarbeid gir oss mulighet til å bidra ikke bare med utvikling av økonomisk primærstatistikk, men også til videre bruk av statistikken som verk-tøy i finansforvaltningen. Vi mener denne tilnærmingen fører til høyere kvali-tetskrav til statistikkproduksjonen nasjonalt, gir økt anseelse for statistikkonto-rene og bidrar til et mer selvgående og selvstendig nasjonalt statsapparat.

Vi ønsker i vårt arbeid å gi langsiktig støtte til våre partnere og har fokus på utvikling av organisasjoner og systemer for å bygge lokal kompetanse. Eksem-pler på dette er utvikling og forbedring av statistikk som skal lages løpende eller med relativt korte intervaller, og som dermed innebærer gjentatte like eller nesten like produksjonsprosesser.

Mange internasjonale aktører som er involvert i statistikkutvikling i utvi-klingsland går inn og støtter store statistikkoperasjoner som f.eks. folketellin-ger og husholdningsundersøkelser som bare gjennomføres hvert femte eller hvert tiende år. Dette er store og kostnadskrevende undersøkelser som krever mye ressurser, ikke minst til feltarbeid, men de er lite kompetanseutviklende for produksjon av løpende statistikk. Ofte er det dessuten de internasjonale organisasjonene som styrer analyse- og formidlingsdelen av undersøkelsene, hvilket ofte resulterer i at de nasjonale statistikkkontorene ender opp som rene datainnsamlere uten analysekompetanse.

Siden SSB ikke har direkte behov for dataene som produseres er vi mer opp-tatt av å utvikle gode systemer for løpende statistikkproduksjon der prosesser gjentas ofte og kompetanse blir værende i institusjonen. I tillegg støtter vi i stadig større grad arbeid med å styrke selve infrastrukturen i organisasjonen slik som prosjektstyring, metadata, ledelse og IT-utvikling.

Viktige tall om levekår

Et område vi tradisjonelt har vært mye involvert i er i arbeidet med ulike leve-kårsstatistikker. Sammen med Statistiska centralbyrån i Sverige og Danmarks Statistik var SSB ledende på utviklingen av den nordiske modellen for leve-kårsstatistikk på 1970-tallet. Den ble senere videreutviklet som en temaro-terende levekårsstatistikk. SSB har vært med å videreutvikle dette opplegget med systemer for husholdningsundersøkelser og fattigdomsanalyser.

Mange utviklingsland mangler tidsserier med sammenlignbare tall for å kunne analysere viktige utviklingstrekk over tid. Et problem er at mange land ikke selv styrer hvilke undersøkelser som skal gjennomføres. Landene blir dermed prisgitt de internasjonale donorene og deres behov for data. Ett år gjennomfører man en type husholdningsundersøkelse på vegne av UNICEF, det neste en liknende undersøkelse, men med litt andre spørsmål for USAID og året etter en tredje variant for Verdensbanken. Alle disse undersøkelsene

har spørsmål om levekår og demografi, men klassifikasjoner og inndelinger dekker ikke alltid nasjonale behov da de først og fremst er rettet mot de ulike organisasjonenes behov for internasjonal sammenlignbar statistikk. Det kan derfor være vanskelig å sammenligne tall og følge utvikling i landet over tid.

I våre samarbeidsland har SSB prøvd å bygge opp en core survey, en utvalgsundersøkelse med noen hovedindikatorer på statistikkområdene demografi og levekår. Den omfatter spørsmål som kan stilles hvert år og på den måten vise viktige utviklingstrekk. Den er også lagt opp på en slik måte at landene kan legge til egne sett med spørsmål der de ser at dette er nødvendig.

Slike kjerneundersøkelser er viktige fordi grunnleggende tall over befolkning og levekår, som i Norge bygger på administrative register, ofte ikke er tilgjengelige. Vi har gode kilder til informasjon gjennom for eksempel folkeregistret og enhetsregisteret. Disse basisregistrene gir en oversikt over hvor mange personer som til enhver tid er bosatt i landet og hvor mange aktive virksomheter vi har. I Norge har vi en god statistikklov som gjør det mulig å bruke informasjonen i disse registrene til å produsere statistikk. Dette sparer oss for mye ressurser vi ellers måtte ha brukt for å hente inn data. I tillegg reduserer det oppgavebyrden for personer og virksomheter.

I det internasjonale statistiske miljø er det en uttrykt målsetning å kunne benytte administrative registre til statistikkformål. Her har vi en særskilt kompetanse, noe vi ser mangler i mange av våre samarbeidsland. Dette er et område vi håper å arbeide mer med.

I hvilke land jobber vi?

I 2014 har størsteparten av vår oppdragsvirksomhet i Afrika vært rettet mot Malawi, Sudan og Sør-Sudan. I Sentral-Asia har SSB gjennom 2014 videreført institusjonssamarbeidet med National Statistical Committee (NSC) i den postsovjetske republikken Kirgisistan. Dette samarbeidet vil fortsette også de neste to årene. For øvrig har SSB lite aktivitet i dette området etter at vi i 2014 avsluttet et mangeårig samarbeid med den postsovjetske asiatiske staten Kasakhstan og den europeiske staten Moldova, som også var en del av det tidligere Sovjetunionen.

Hvordan samarbeidet er lagt opp varierer fra land til land, men er vanligvis organisert rundt korttidsoppdrag for eksperter fra SSB og studiebesøk til Norge. Er det omfattende samarbeid, har vi også langtidskonsulenter i samarbeidslandene. Per i dag har vi fire langtidseksperter. Disse er stasjonert i Kirgisistan, Malawi, Sør-Sudan og Zambia.

Vi jobber i økende grad sammen med andre norske aktører. Engasjementet i Zambia er en del av et større prosjekt om å bedre skatteinngangen i landet. Skattedirektoratet i Norge er hovedpartneren på norsk side og vi jobber sammen med flere zambiske aktører om å bedre systemet for registrering av kobberproduksjon.

Nylig fikk vi dessuten i stand et samarbeid med statistikkontoret i Uganda under Olje for Utviklingsparaplyen. Avtalen med SSB har en varighet på tre år og omfatter fire, hovedsakelig olje- og gassrelaterte statistikkområder, slik som nasjonalregnskapet for olje- og gassproduksjon, investeringsstatistikk for olje- og gassektoren, bedriftsregister for olje- og gassektoren og effektivitet i datainnsamlingen.

I tillegg til topartssamarbeid med enkeltland, har vi blant annet bistått Verdens Helseorganisasjon (WHO) og organisasjonens partnere med metodiske problemstillinger innen helse og funksjonsevne. Vi er også en del av Utenriksdepartementets ekspertgruppe som gir innspill til arbeidet med arvtakerne til FNs tusenårs mål: Bærekraftige utviklingsmål eller Sustainable Development Goals.

Hjelpen til Moldova

Gjennom mange år med samarbeid med søsterorganisasjoner har vi opplevd både opp- og nedturer. I noen land har det på grunn av den politiske situasjonen ikke vært mulig å få til endring, i andre land har våre løsninger kanskje vært for kompliserte og mottakerinstitusjonen har ikke klart å nyttiggjøre seg vår bistand. Men noen gode eksempler har vi:

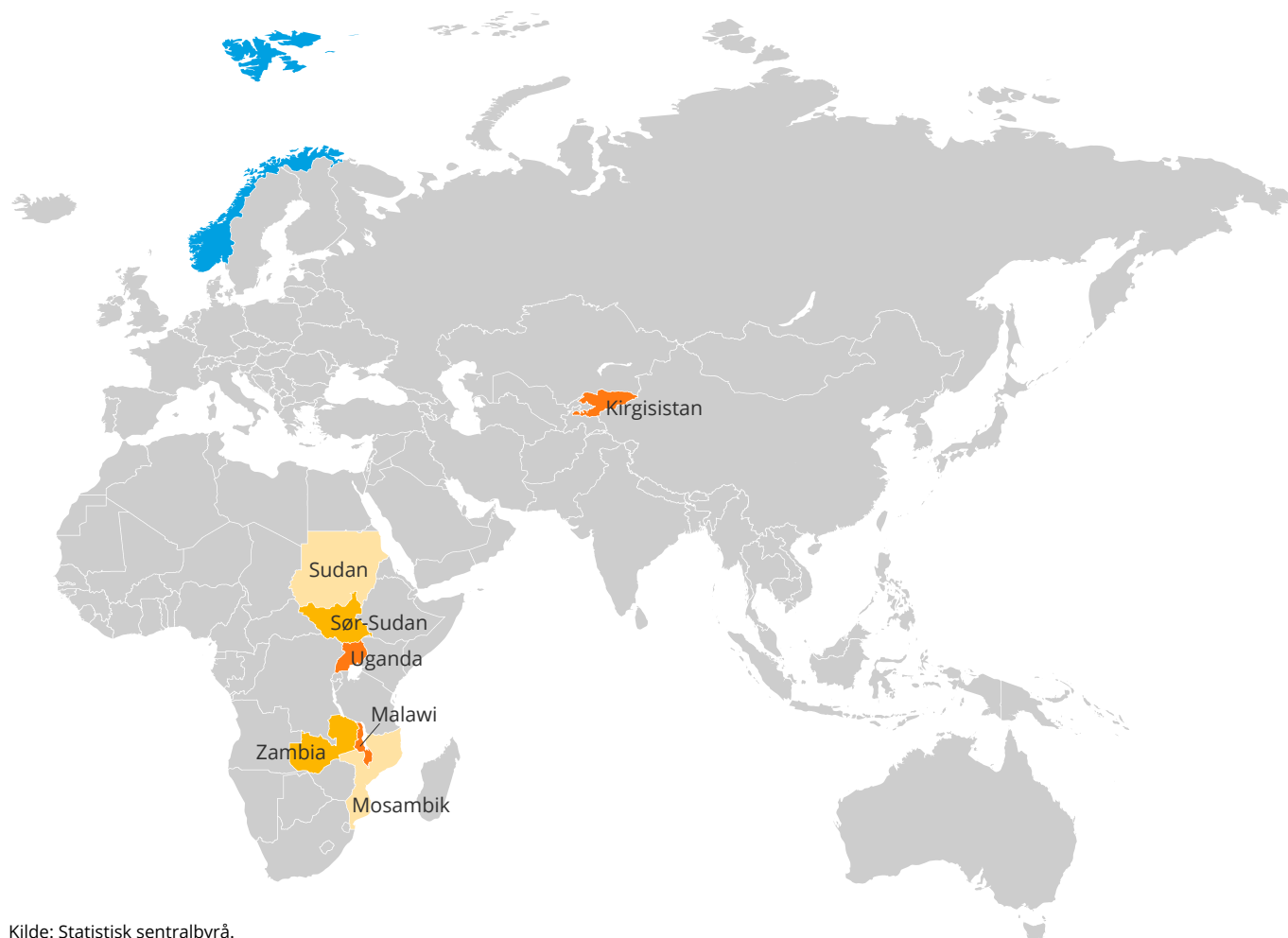
I Moldova var vi med og utviklet et adresseregister, og landet er på god vei til å basere stadig mer av sin statistikk på administrative registre etter nordisk mønster. Vi jobbet også mot nasjonale brukere av statistikken gjennom temaseminarer, og var dermed med på å øke anseelsen til og kunnskapen om statistikkkontoret.

Kirgisistan – folkeregistre, IT og prosjektstyring

Samarbeidet med NSC i Kirgisistan har pågått siden 2007 og er et godt eksempel på hvordan langsiktige samarbeid fører til stor tillit og forståelse mellom organisasjonene. I oppstarten begrenset vi oss til arbeid med konkrete statistikkområder. I forrige prosjektfase støttet vi arbeid med å lage elektroniske løsninger for Kirgisistans husholdningsbøker, dvs. en form for registre over befolkningen som bor i rurale strøk (rundt 60 prosent). Dette er materiale som inneholder mye informasjon som ellers hadde vært vanskelig å samle inn og som er svært nyttig for lokale og nasjonale planleggingsformål.

Gjennom dette arbeidet har det kirgisiske NSC vært mye i kontakt med andre offentlige etater og høstet mye anerkjennelse for sin innsats. Nå jobber vi sammen for å styrke organisasjonen som helhet og tilpasse den til moderne

Figur 1. Samarbeidsland til Statistisk sentralbyrå. 2015



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

behov. Sammen innfører vi prosjektstyring, styrker metadatasystemet og fornyer IT systemet. Dette vil ikke gi umiddelbart synlige resultater, men målet er mer effektive systemer og høyere kvalitet på statistikkproduktene.

Sudan – husholdningsundersøkelse og bedriftsregister

I 2013 startet vi formelt samarbeid med Central Bureau of Statistics (CBS) i Sudan. Det reelle samarbeidet har likevel pågått siden 2009, da SSB støttet både Sør Sudan og Sudan i gjennomføringen av en stor husholdningsundersøkelse. Dette arbeidet ble da brukt som et eksempel på hvordan to land som er i konflikt kan jobbe sammen om tekniske oppgaver. CBS er nå i gang med å samle inn data for andre runde av husholdningsundersøkelsen, og har bedt SSB om å bidra med teknisk kompetanse. De har tatt et selvstendig valg i å gjennomføre samme undersøkelse som sist og kan dermed se utviklingen i levekår fra 2009 til i dag.

Et annet prosjekt som ser lovende ut er implementeringen av et bedriftsregister. SSB og Brønnøysundregistrene gir teknisk støtte til hvordan dette bør settes opp, mens CBS er i førersetet og har initiert samarbeid med skattemyndigheter og registreier for å få på plass et godt system. Om de lykkes, vil det føre til høy kostnadseffektivitet da det i mindre grad vil være behov for å gjennomføre store bedriftsundersøkelser.

Dette er noen eksempler på land og prosjekter hvor vi mener at norsk støtte har vært viktige bidrag på veien mot å få på plass gode nasjonale statistikk-systemer. Sammenhengen mellom bedre statistikk og den øvrige samfunns-utviklingen er ikke alltid like lett å peke på, men vår generelle erfaring er at vi overfører kompetanse og bidrar til bedre systemer i organisasjonene vi jobber sammen med. På den måten bidrar Statistisk sentralbyrå til at politikk-utvikling i samarbeidslandene bygger på nasjonalt utviklet statistikk av god kvalitet.

Referanser:

Statistisk sentralbyrå (2014). Strategi 2014-2017.
http://www.ssb.no/omssb/styringsdokumenter/strategier/_attachment/168875?_ts=144debad898

15-17 åringer

får mer alternativ
straff enn før

Markant skifte i straff av ungdom

I løpet av få år har Norge endret straff av unge lovbrøyttere. Blant ungdom i alderen 15-17 år var mer enn hver tredje straffereaksjon i 2013 en betinget påtaleunndlatelse - ungdommene slapp videre straffeforfølgelse hvis de overholdt avtalte vilkår. Samfunnsstraff er nå den mest brukte reaksjonen for alvorlige lovbrudd overfor de yngste, og langt færre må sone i fengsel. Straff av voksne er for det meste uendret i løpet av det siste tiåret.

Hvordan samfunnet skal behandle lovbrøyttere er et sentralt spørsmål i en rettstat. I løpet av de siste tiårene har det blitt innført alternative straffformer, og særegne bestemmelser for hvordan de yngste kan straffes. Disse endringene har gitt strafferettsapparatet nye muligheter for hvilken type straff som kan velges. Myndighetene har rettet spesiell oppmerksomhet mot barn og straff, og uttrykker tydelig målsetninger om å endre reaksjoner mot unge lovbrøyttere (St. meld. 37 2007-2008, NOU 2008).

Hvorvidt man dømmer strengere eller mildere nå enn før, er vanskelig å svare på da det er svært vanskelig å identifisere like typer saker. For eksempel fører ofte flere tiltalepunkter til strengere straff. Straffeutmålingen skal også ta hensyn til omstendighetene da lovbruddet ble begått, og forhold hos den tiltalte (tidligere straffet og alder) (Andenæs mfl. 2004). Disse vesentlige forskjellene i sakstypene er vanskelig å kontrollere for i statistikken (se Thorsen, Lid og Stene 2009).

Denne artikkelen avgrenser seg til typer straffereaksjoner som rettssystemet har anvendt i perioden 2002-2013. Artikkelen omhandler utviklingen for ulike lovbruddstyper, med hovedvekt på de yngste aldersgruppene.

Hvilke typer straff finnes og hvem legger dem?

Straff kan bli ilagt av domstolen eller, i mindre alvorlige saker, av påtalemyndigheten i politiet. Påtalemyndigheten kan legge forelegg, som er en bøtestraff, betinget påtaleunndlatelse der man slipper tiltale under bestemte vilkår, og overføring til konfliktrådsbehandling (se tekstboks om typer straffereaksjoner). I tillegg har politiet og tollvesenet myndighet til å utstede forenklede forelegg for mindre alvorlige toll- eller trafikkforseelser på stedet. Forenklede forelegg utelates imidlertid i denne artikkelen. Domstolene kan legge fengselsstraff, som både kan være betinget eller ubetinget, samfunnsstraff, sær-

Datagrunnlaget

Artikkelen bygger på statistikken over straffereaksjoner publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikken ble nylig utvidet med flere tabeller for perioden 2002-2013, og de danner grunnlaget for disse nye analysene. Statistikken kartlegger alle rettskraftige straffereaksjoner uten ankemulighet registrert i løpet av statistikkåret. Den baserer seg på opplysninger fra Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP), Det sentrale bøteregeister (BOT) og register for innkreving av blant annet straffekrav (SIRI) under Statens innkrevingssentral. For mer informasjon om statistikken og datagrunnlaget se *Straffereaksjoner* og Thorsen og Haslund 2008.

Nye vilkår ved straffeutmålingen, som f.eks. program mot ruspåvirket kjøring, registreres ikke i SSP på en tilstrekkelig måte for å kunne benyttes til statistikkformål. Dette hindrer nærmere analyser av bruken av ulike vilkår ved straffeutmålingen.



Stian Lid
er kriminolog og tidligere
prosjektleder for utvikling av
statistikk om straffereaksjoner i
Statistisk sentralbyrå som
denne artikkelen sluttfører.
Nå forsker ved NIBR.
(stian.lid@nibr.no)



reaksjoner og bøter. Domstolene har adgang til å kombinere forskjellige straffer, for eksempel ubetinget fengsel og betinget fengsel eller bot (se tekstboks).

Nesten tre av fire straffereaksjoner ilegges av påtalemyndigheten. Ser vi kun på de mer alvorlige straffesakene – forbrytelsene – er det fortsatt påtalemyndigheten som ilegger flest straffereaksjoner (57 prosent). De aller fleste av reaksjonene er forelegg (se figur 1).

Forelegg i syv av ti straffesaker

Frem til 2000-tallet økte antall straffereaksjoner dramatisk. Det skjedde også betydelige endringer i hvilken type straff som ble ilagt, viser en analyse av perioden 1980-2005 (Stene og Thorsen, 2007). Mens fengselsstraff tidligere dominerte, økte forelegg ilagt av påtalemyndigheten i denne perioden langt mer enn andre reaksjoner, og er blitt den klart mest anvendte straffen.

Vilkår ved straffeutmåling

Såkalte særvilkår kan være meldeplikt for politiet, avholdsplikt, gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll, institusjonsopphold, megling i konfliktråd, ungdomsoppfølging i konfliktrådet, arbeid, utdanning eller plikt til å oppholde seg på et bestemt sted eller borte fra bestemte personer (strl. §53 nr.2-5).

Påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten i Norge består av tre nivåer: Påtalemyndigheten i politiet, Statsadvokatene og Riksadvokaten. Påtalemyndigheten kan, i tillegg til blant annet å lede etterforskningen av straffesaker og avgjøre om det skal reises tiltale, avgjøre straffesaker ved å henlegge saken, eller ilegge en reaksjon.

I perioden 2002-2013, har bildet av ilagt straff endret seg relativt lite (se figur 1). Hele 70 prosent av straffesakene endte med forelegg, mens ubetinget fengsel har utgjort om lag 13 prosent av alle reaksjonene i hele denne perioden. Antall registrerte ubetingede fengselsdommer var 11 700 i 2013, det høyeste noen gang.

I 2002 ble ordningen med samfunnstjeneste utvidet til samfunnsstraff (se tekstboks om straffereaksjoner). Etter utvidelsen til samfunnsstraff økte bruken av denne typen straff noe, og bidro samtidig til at betingede fengselsdommer anvendes i mindre grad.

Betinget påtaleunntatelse innebærer at man unngår påtale og videre straffeforfølgning, under krav om overholdelse av bestemte vilkår som for eksempel innlevering av urinprøver, ungdomskontrakt eller megling i konfliktråd (se tekstbokser). Bruken av betinget påtaleunntatelse har økt siden begynnelsen av 2000-tallet og anvendes nå oftere enn både samfunnsstraff og bot ved dom.

Selv om det har vært noen endringer siden tusenårsskiftet, er hovedtrekket at rettssystemets bruk av straffalternativene har ligget fast. Det totale antall reaksjoner har også vært relativt uendret, om lag 80 000 registrerte reaksjoner årlig siden midten av 2000-tallet.

Typen straffereaksjoner

Påtale. Å påtale er å begjære forholdet etterforsket og ta ut tiltale med påstand om dom.

Påtaleunntatelse kan brukes når påtalemyndigheten mener de kan bevise straffeskyld, men når en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen og en videre straffeforfølgning av saken (strpl. § 69). Påtaleunntatelsen kan gjøres betinget ved at siktede i en prøvetid aksepterer bestemte vilkår som oftest er ikke å begå ny straffbar handling, og andre individuelt tilpassede vilkår (Se tekstboks om vilkår). Brytes vilkår kan strafforfølgningen tas opp igjen (strpl. § 74 3. ledd).

Forelegg er en bot som kan gis av påtalemyndigheten i mindre alvorlige saker i stedet for å reise tiltale (strpl. §255). Hvis den siktede vedtar forelegget, blir det ingen rettssak. Forenklet forelegg, er en form for bøteleggelse og vanligvis utskrives de på stedet, og kan ilegges av politi- eller tolltjenestemenn for mindre alvorlige forseelser mot eksempelvis vegtrafikkloven og tolloven.

Bot ved dom kan ilegges av domstolen, men domstolen skal samtidig fastsette en fengselsstraff fra én dag til tre måneder som skal fullbyrdes dersom boten ikke betales.

Ubetinget fengselsstraff innebærer frihetsberøvelse for den dømte. I hovedsak innebærer det soning i fengsel, men soningen kan også gjennomføres delvis eller i sin helhet utenfor fengsel.

Betinget fengsel innebærer at den dømte slipper å sone i fengsel hvis betingelsene som domstolen fastsetter, overholdes. Betingelsene er vanligvis at man ikke begår nye lovbrudd i prøvetiden (vanligvis 2 år), og andre bestemte særvilkår (se tekstboks om vilkår) (strl. kap 5.).

Samfunnsstraff er en alternativ reaksjon til fengsel for lovbrudd når det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i 1 år (strl. § 28 a). Ved samfunnsstraff setter domstolen vilkår som domfelte i gjennomføringstiden må overholde. Vilkårene kan blant annet være restriksjoner for hvor man kan oppholde seg, deltagelse i arbeid, utdanning eller behandling.

For mer informasjon om de ulike straffereaksjonene se Kriminalitet og rettsvesen 2009 og Eskeland 2013.

Ulikt type straff for ulike typer lovbrudd

Hva slags type straff et lovbrudd kan medføre fremgår av lovene. For alvorlige lovbrudd som for eksempel drap kan domstolen kun ilegge fengselsstraff. For mindre alvorlige lovbrudd som legemsfornærmelse kan det gis bot, samfunnsstraff eller fengsel, etter sakens alvorlighet. Dette skillet i type reaksjoner mellom mindre og mer alvorlige lovbrudd fremkommer tydelig i figur 2. For eksempel i saker med legemsfornærmelse som hovedlovbrudd blir mer enn seks av ti straffet enten med forelegg eller betinget påtaleunndlatelse. Drap og grov mishandling i familieforhold blir utelukkende straffet med fengsel eller særreaksjon som forvaring eller tvungen omsorg.

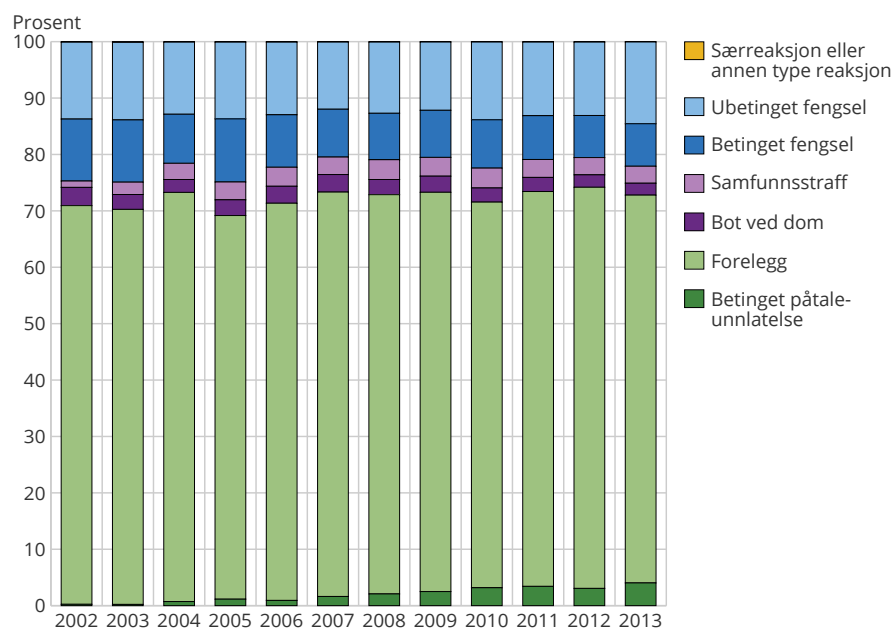
Denne artikkelen omhandler perioden 2002-2013. Sammenlikner vi de tre første årene (2002-2004) med de tre siste årene (2011-2013) ser vi noen endringer som går igjen på tvers av ulike typer lovbrudd. For en del mindre alvorlige lovbrudd har påtalemyndigheten i økende grad anvendt betinget påtaleunndlatelse og i mindre grad forelegg. I noen mer alvorlige typer saker har domstolen i større grad ilagt samfunnsstraff, mens betinget fengsel har blitt betydelig redusert. I 2011-2013 ble for eksempel en av fem straffesaker med vold mot offentlig tjenestemann som hovedlovbrudd ilagt samfunnsstraff, og det er nesten en dobling fra 2002-2004.

Hvordan straffe unge lovbrøyttere?

Hva slags straff som bør anvendes overfor unge lovbrøyttere under 18 år har vært gjenstand for vedvarende debatt, særlig de siste tiårene. Blant annet har det vært en målsetning om å redusere antall mindreårige i fengsel, og heller øke bruken av alternative straffereaksjoner som samfunnsstraff, betinget påtaleunndlatelser og overføring av saker til konfliktrådet. Bruk av betinget påtaleunndlatelse blir også ansett som et alternativ til forelegg. På 2000-tallet har det også vært gjennomført forsøk med ungdomskontrakt som vilkår for påtaleunndlatelsen. Ungdomskontrakt er en kontrakt mellom lovbrøytter og foresatte på den ene side, og politi og kommune på den annen side, om tiltak som kan bidra til endring (Egge 2004).

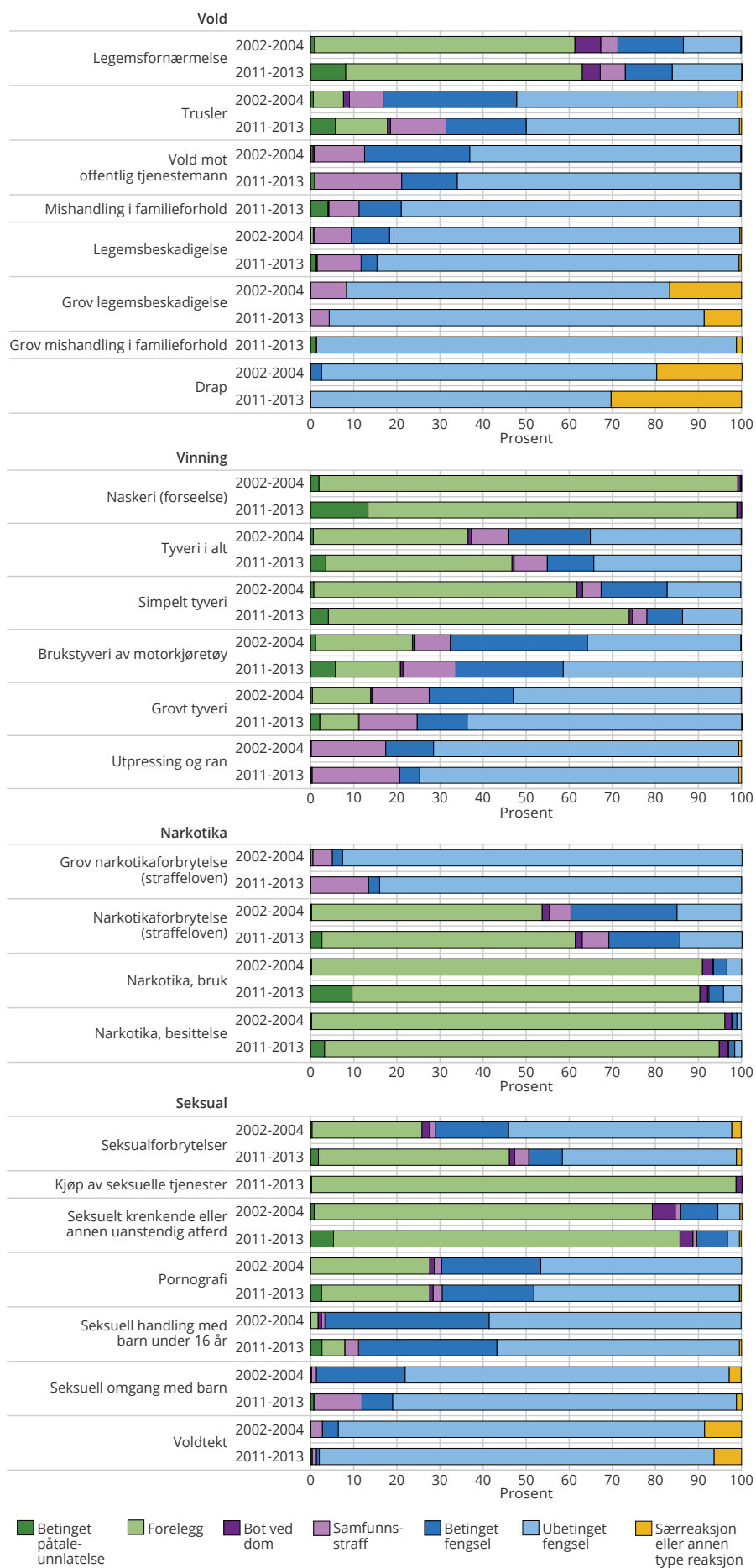
Målsetningen er at reaksjonene bedre skal tilpasses ungdommens individuelle behov ved at vilkårene ved straffeutmålingen «skreddersys» ungdommen (Justis- og beredskapsdepartementet 2005-2008, St.meld. 20 2005-2008, NOU 2008, Riksadvokaten 2008). I kjølvannet av dette kom det i 2012 flere vesent-

Figur 1. Andel straffereaksjoner, etter type reaksjon



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Andel straffereaksjoner for utvalgte typer lovbrudd, etter type reaksjon



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

lige lovendringer for straff av mindreårige (se tekstboks om lovbestemmelser). Myndighetene og offentlige utvalg har over tid hatt en klar intensjon om at straff av unge lovbrøyttere under 18 år bør endres.

Ungdom mindre overrepresentert enn før

De siste årene har andelen av 18-20-åringene som er ilagt en straffereaksjon gått sterkest ned sett i forhold til befolkningsmengden i denne aldersgruppen, men aldersgruppen er fortsatt mest overrepresentert. Tilsvarende andel blant 15-17-åringene har også blitt betydelig mindre, og er nå lavere enn for 30-39-åringene og på nivå med 40-49-åringene. Ungdom blir sjeldnere straffet, og ungdommens overrepresentasjon er betydelig mindre enn tidligere (se figur 3).

Store endringer for de yngste

I perioden 2002 til 2013 gikk bruken av forelegg (se tekstboks med begreper) kraftig ned, både i antall og andel av alle reaksjoner. Forelegg utgjør nå under halvparten (46 prosent) av alle straffereaksjoner mot aldersgruppen 15-17 år, viser tall for 2013 (se figur 4). Betinget påtaleunntatelse (se tekstboks) var en ubetydelig reaksjonsform på begynnelsen av 2000-tallet, men har økt jevnt til 36 prosent av alle straffereaksjoner mot denne yngste gruppen i 2013. Mer enn halvparten av disse var ilagt i straffesaker med narkotikaforbrytelser som hovedlovbrudd (i hovedsak for bruk av narkotika), mens 23 prosent var for vinningskriminalitet som hovedlovbrudd.

Etter utvidelsen til samfunnsstraff i 2002, ble denne typen straff i større grad brukt også overfor de yngste lovbrøytterne, men noe mindre de siste årene. I 2013 utgjorde samfunnsstraff 6,5 prosent av alle registrerte reaksjoner mot 15-17-åringene. Samfunnsstraff blir relativt sett mer brukt overfor de yngste enn overfor andre aldersgrupper. Bruk av betinget fengsel har hatt størst nedgang også blant de yngste, og har blitt mer enn halvert siden 2002 (se figur 4).

Fengsles mindreårige i dag?

Fengslinger ansees å være svært uheldig for mindreåriges utvikling, og som tidligere nevnt har det vært et tydelig politisk mål å redusere bruken av fengselsstraff overfor de yngste. På begynnelsen av 2000-tallet var det registrert over 200 ubetingede fengselsdommer for unge i alderen 15-17 år. I 2013 var antallet kun 62. Statistikken over fengslinger viser imidlertid at et fåtall av de

Utvalgte nye lovbestemmelser for straff av unge under 18 år

Ubetinget fengsel kan bare idømmes når det er særlig påkrevd. Fengselsstraffen kan ikke overstige 15 år (Strl. § 18, lov 20 jan 2012).

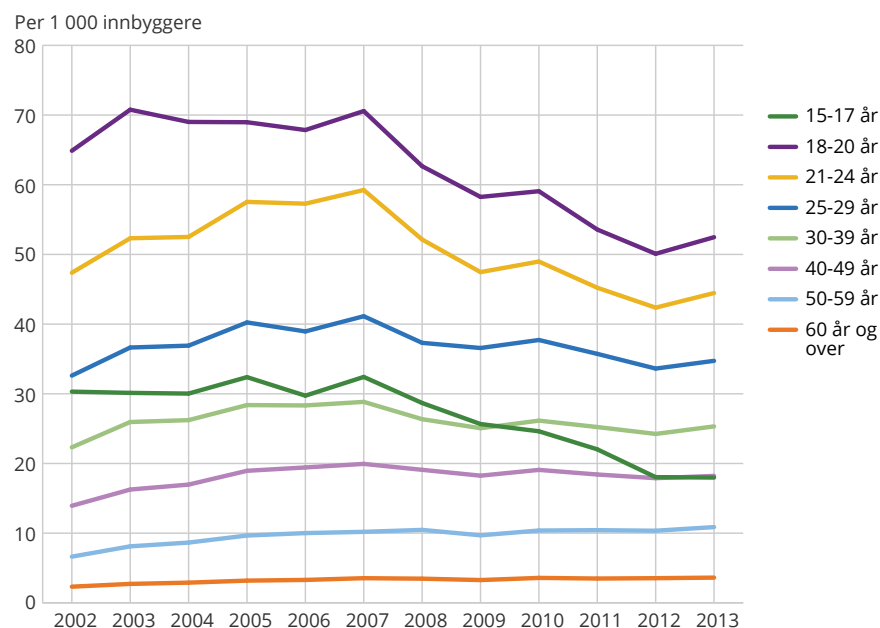
Prøvetiden for betinget påtaleunntatelse kan settes til enten 6, 12, 18 eller 24 måneder (Strpl. § 69 2.ledd, lov 20 jan 2012). Prøvetiden var tidligere normalt 2 år.

Samfunnsstraff skal kunne benyttes også når det eller ville vært idømt fengsel over ett år (Strl. § 18 2.ledd, lov 20 jan 2012).

Generell straffeendring: Skjerping av straffenivå for alvorlige voldshandlinger og seksuallovbrudd i 2010.

Se Eskeland (2013 s.64-69) for oversikt over viktige endringer i straffelovgivning 1980-2012.

Figur 3. Straffereaksjoner, etter alder



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

Yngste soner i fengsel, men at de satt i varetekt før domsavsigelsen. Dette tyder på at svært få mindreårige til enhver tid sitter i norske fengsler i dag for å sone en ubetinget fengselsdom; men langt flere blir varetektsfengslet i løpet av et år.

Av dem som har fått en ubetinget fengselsdom de siste tre årene har om lag halvparten vært straffet for vinningskriminalitet som hovedlovbrudd, mens om lag 30 prosent hadde voldskriminalitet som hovedlovbrudd.

Som påpekt ovenfor har det samlet sett skjedd en betydelig endring i påtalemyndighetens og domstolens reaksjoner mot de mindreårige, mens for voksne har det vært få og mindre endringer. Hvordan har utviklingen vært innenfor de mest alvorlige lovbruddsgruppene?

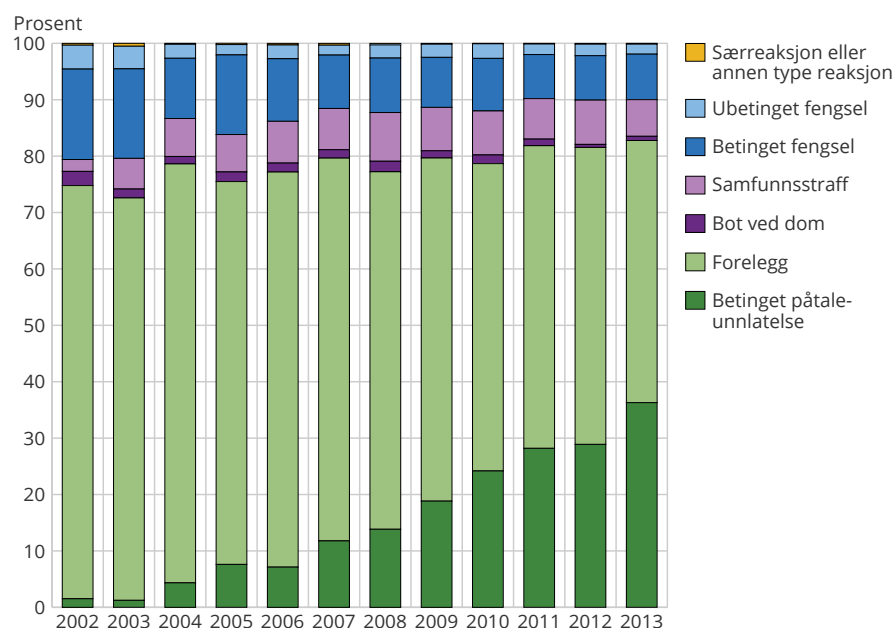
Unge narkotikalovbrytere straffes annerledes enn før

Av de mer alvorlige lovbruddene ilegges det flest reaksjoner for narkotikaforbrytelser, og det gjelder både for voksne og barn. I 2013 ble det registrert 17 300 straffereaksjoner med narkotikaforbrytelser som hovedlovbrudd, hvorav nesten 1 200 var ilagt mindreårige i alderen 15-17 år. Alle aldersgrupper hadde et rekordhøyt antall reaksjoner i 2013. Samlet sett ble om lag 70 prosent av alle narkotikaforbrytelser ilagt et forelegg i perioden 2002-2013.

Forelegg var tidligere den klart mest anvendte reaksjonen overfor unge narkotikadømte, men i løpet av 2002-2013 har påtalemyndigheten endret sin praksis markant, med mye mer utstrakt bruk av betinget påtaleunntatelse for aldersgruppen 15-17 år. I 2013 fikk mer enn halvparten av de yngste med narkotika som hovedlovbrudd, denne typen straff (se figur 5).

Ser vi bare på narkotikalovbrudd, har bruken av betinget fengsel også blant de yngste blitt vesentlig lavere siden begynnelsen av 2000-tallet. Betinget påtaleunntatelse og forelegg utgjør dermed nesten alle straffereaksjonene ilagt de under 18 år. Svært få av disse unge blir tiltalt og må møte for straffesaksbehandling i domstolen. Mer enn syv av ti straffereaksjoner i aldersgruppen 15-17 år var for mindre alvorlige narkotikaforbrytelser, som bruk eller besittelse av narkotika i 2013. Det er en noe høyere andel enn tidligere, og en høyere andel enn for de andre aldersgruppene.

Figur 4. Straffereaksjoner, aldersgruppen 15-17 år, etter type reaksjon



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

Ubetinget fengsel økt for alvorlige tyverier

For tyveri og annen vinningskriminalitet som hovedlovbrudd ble det i 2013 ilagt 13 000 straffereaksjoner. 60 prosent var forelegg og 20 prosent var ubetinget fengsel, om lag samme nivå som tilbake i 2002.

Sammenlikner vi periodene 2002-2004 og 2011-2013 for de mindre alvorlige tyverier og de mer alvorlige typene tyverier, har utviklingen i hvilke reaksjoner som illegges vært ulik (se figur 2). For simpelt tyveri utgjør de mindre alvorlige reaksjonstypene – betinget påtaleunntatelse og forelegg – en større andel enn tidligere. Mens for grovt tyveri og brukstyveri av motorkjøretøy utgjør de mer alvorlige reaksjonstypene – samfunnsstraff og fengsel – en større andel enn i første halvdel av 2000-tallet.

Unge tatt for tyveri må sjeldnere møte i retten

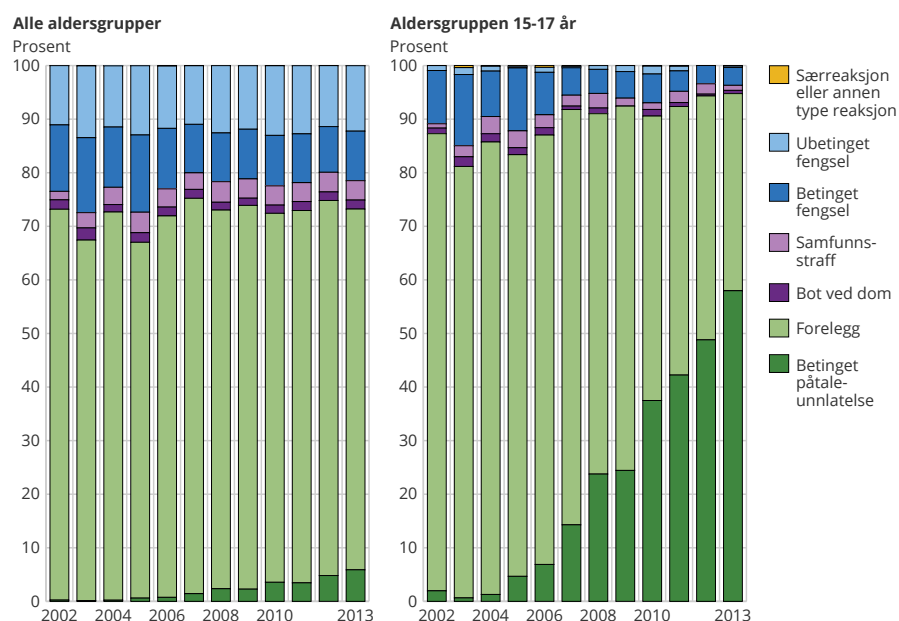
Blant de aller yngste, 15-17 år, har det også skjedd betydelige endringer i straffesaker med vinningskriminalitet som hovedlovbrudd. Sammenliknet med narkotikalovbrudd er endringene likevel noe mindre. Betinget påtaleunntatelse er blitt den mest anvendte straffen, og utgjorde mer enn 40 prosent av alle reaksjoner i 2013. Bruken av forelegg har blitt betydelig mindre.

Samlet sett utgjør betinget påtaleunntatelse og forelegg nå en større andel av alle reaksjoner ilagt de yngste enn tidligere (se figur 6). Det betyr at unge lovbytere som er tatt for tyveri og annen vinningskriminalitet sjeldnere må møte for domstolen, men at påtalemyndigheten iligger en straff. Bruken av betinget fengsel har hatt en enda større nedgang enn forelegg, og utgjør nå kun 11 prosent. Betinget fengsel og samfunnsstraff har de siste årene utgjort om lag en like stor andel av alle reaksjonene.

Oftere ubetinget fengsel i voldssaker

Straffereaksjoner for voldskriminalitet har siden begynnelsen av 2000-tallet hatt en noe annen utvikling enn for andre lovbrudd. Ubetinget fengsel er den mest brukte straffen for vold, og særlig de siste årene har flere blitt ilagt ubetingede fengselsdommer. På 2000-tallet utgjorde ubetinget fengsel i underkant av 40 prosent av alle voldssaker, mens i 2013 var tilsvarende andel 48 prosent. Økningen i ubetinget fengsling har skjedd for nesten alle typer fysisk vold (se figur 2). At andelen har økt henger sammen med at noen flere er dømt til ubetinget fengsel, men vel så mye at det er ilagt færre av andre typer reaksjoner.

Figur 5. Straffereaksjoner for narkotikalovbrudd, etter type reaksjon og alder



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

Om lag 5 000 straffereaksjoner med vold som hovedlovbrudd har blitt registrert årlig i løpet av 2011-2013. I denne perioden er antall reaksjoner i aldersgruppen 15-17 år blitt nesten halvert, og kun 300 reaksjoner ble registrert i 2013.

Samfunnsstraff for unge voldsutøvere ...

Siden utvidelsen til samfunnsstraff i 2002 har samfunnsstraff blitt den mest anvendte straffereaksjonen overfor de yngste. I 2013 var 30 prosent av alle reaksjonene overfor denne gruppen en samfunnsstraff, betydelig høyere enn for andre aldersgrupper.

Den yngste aldersgruppen er den eneste gruppen hvor ubetinget fengsel har gått ned. 2002 og 2003 ble det ilagt 89 ubetingede fengselsdommer årlig for de yngste, mens i 2013 var antallet kun 18. Bruken av betinget fengsel har også blitt kraftig redusert, men fortsatt brukes denne straffen relativt sett langt oftere overfor de yngste enn overfor voksne voldsdomte. Også blant 15-17 åringene er det de mer alvorlige typene reaksjoner som dominerer for voldslovbrudd, domstolen ilegger straff i langt over halvparten av alle straffesakene (se figur 7).

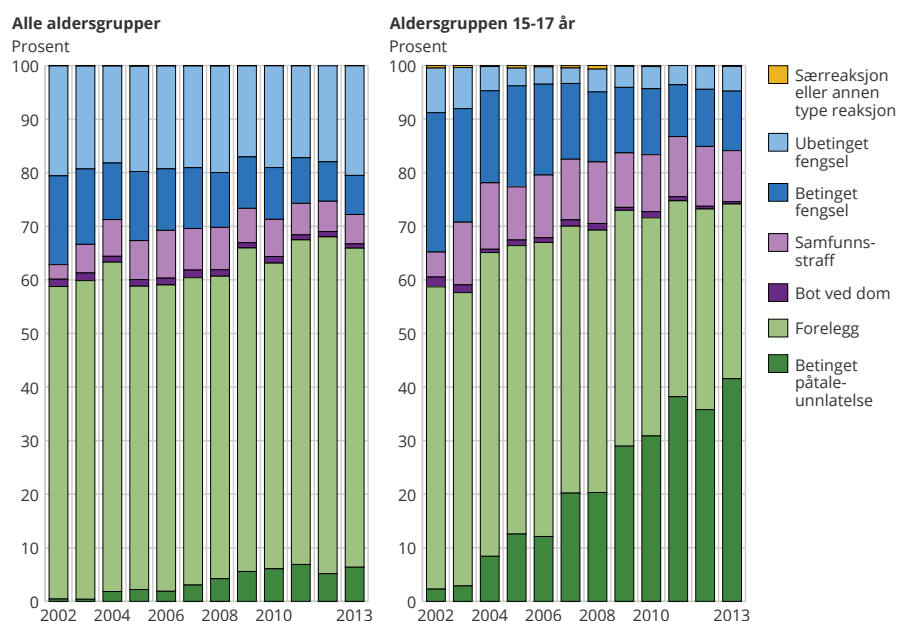
I alle straffereaksjonene mot de yngste voldutøverne, er betinget påtaleunntatelse blitt en mer anvendt straffereaksjon (26 prosent) enn forelegg (17 prosent).

... og unge seksualdomte

Få av de mest alvorlige seksualforbrytelsene ender i rettskraftig dom (Stene 2001). Mange anmelder ikke forholdet til politiet (Thorsen og Hjemdal 2014, Mossige og Stefansen 2007), og av de sakene som anmeldes blir mange henlagt på grunn av manglende bevis (SSB, Etterforskede lovbrudd 2013). I tillegg ender en del seksualforbrytelser – særlig voldtekt – med frifinnelse i domstolen.

Siden 2010 har det årlig blitt ilagt i overkant av 900 straffereaksjoner for seksualforbrytelse som hovedlovbrudd. Om lag 100 av reaksjonene gjaldt voldtekt, 200 gjaldt seksuell omgang med barn. Voldtekt straffes nesten alltid (97 prosent) med ubetinget fengsel eller særreaksjon, og det samme gjelder åtte av ti saker der seksuell omgang med barn er hovedlovbrudd. De resterende

Figur 6. Straffereaksjoner for vinningslovbrudd, etter type reaksjon og alder



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

sakene for seksuell omgang med barn ender med betinget fengsel eller samfunnsstraff som hovedreaksjon (se figur 2).

Blant unge seksualforbrytere i alderen 15-17 år ble det ilagt 155 reaksjoner til sammen i 2011-2013. Av de få unge som ble straffet var 40 prosent dømt for seksuell omgang med andre barn, mens 12 prosent fikk straff for voldtekt.

En av tre straffereaksjoner for seksuallovbrudd i aldersgruppen 15-17 år var samfunnsstraff, som dermed er den mest anvendte reaksjonen i denne aldersgruppen. Samfunnsstraff er mindre brukt for seksualforbrytelser i andre aldersgrupper. Av alle ilagte samfunnsstraffer for seksualforbrytelser var seks av ti registrert i den yngste aldersgruppen.

Små endringer blant de voksne

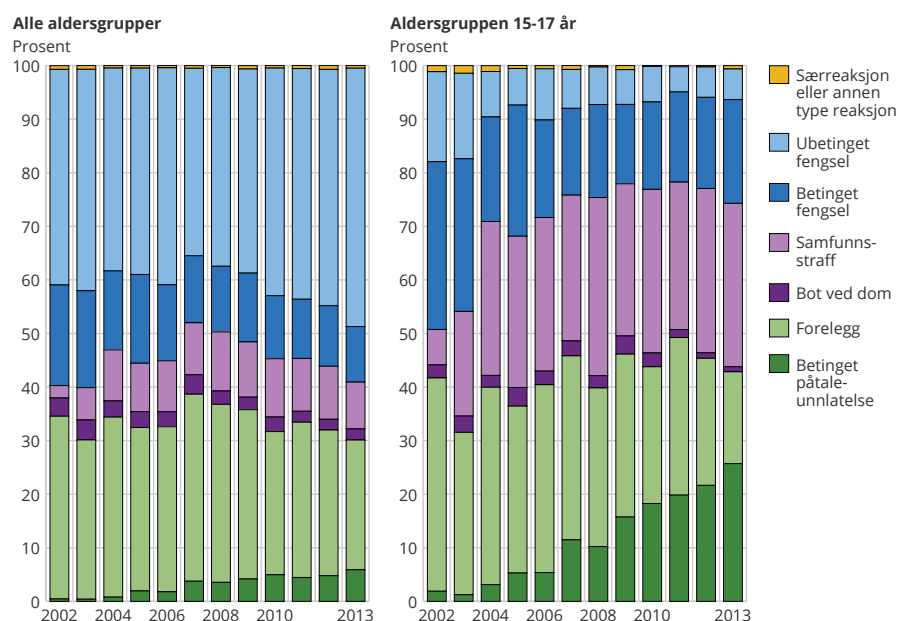
De aller fleste som ilegges straff er voksne; her har bildet endret seg i liten grad i perioden 2002-2013. Det som har økt er ubetinget fengsel for en del alvorlige typer lovbrudd etter skjerpingen av straffenivået i 2010 (se tekstboks om nye lovbestemmelser). Innenfor de enkelte aldersgruppene over 18 år har utviklingen i stor grad vært sammenfallende. Omfanget av de enkelte reaksjoner kan imidlertid variere noe mellom aldersgruppene.

Domstolstraff overfor de yngste er halvert

De aller største endringene i hvilke type straff som ilegges har, som vi har vist, skjedd overfor de yngste, 15-17 år. Påtalemyndigheten har dreid sin praksis fra å ilagge forelegg til å gi betinget påtaleunntatelse. Domstolen benytter nå i langt større grad samfunnsstraff ved alvorlige straffesaker, og ilegger langt sjeldnere betinget fengsel og svært sjelden ubetinget fengsel. Disse endringene i type straff har skjedd overfor unge lovbrøyttere som har begått forskjellige typer lovbrudd. Størst endring har vi sett for narkotikalovbrudd, hvor betinget påtaleunntatelse nå utgjør mer enn halvparten av alle reaksjoner.

I straffesaker hvor hovedlovbruddet enten er narkotika- eller vinningslovbrudd har bruken av enten forelegg eller betinget påtaleunntatelse relativt sett økt. Påtalemyndigheten ilegger dermed i større grad en reaksjon i denne typen saker enn tidligere. I straffesaker for voldslovbrudd er det imidlertid fortsatt slik at mer enn halvparten av de yngste blir tiltalt og må møte i domstolen.

Figur 7. Straffereaksjoner for voldslovbrudd, etter type reaksjon og alder



Kilde: Straffereaksjoner, Statistisk sentralbyrå.

Referanser:

Andenæs, Johs mfl. (2004): Alminnelig strafferett, 5. utg, Universitetsforlaget, Oslo.

Egge, M. (2004): Forsøk med ungdomskontrakter – en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbyrtere. PHS-forskning 2004:1, <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/175048>

Eskeland, S. (2013): Strafferett, 3. utg, Cappelen Damm akademisk, Oslo

SSB, Etterforskede lovbrudd (2013), Statistisk sentralbyrå.

Justis- og beredskapsdepartementet (2005-2008): Handlingsplan: Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet, Justis- og politidepartementet, Oslo, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/handlingsplan_sammen_mot_barne_ungdomskriminalitet.pdf

NOU (2008:15): Barn og straff– utviklingsstøtte og kontroll, Norges offentlige utredninger. Departementets servicesenter, Oslo, <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2008-15/id527241/?ref=search&term=>

Mossige, S. og Stefansen, K. (2007): Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsundersøkelse blant avgangselever i videregående skole. NOVA, Oslo, <http://www.hioa.no/Om-HioA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2007/Vold-og-overgrep-mot-barn-og-unge>

Riksadvokaten (2008): Rundskriv nr.1/2008. «Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2008», <http://riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2008/Rundskrivnr1for2008-Mlogprioriteringerforstraffesaksbehandlingenipoliet2008.pdf>

St.meld.nr.20 (2005-2008): Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbyrtarar. Justis- og politidepartementet, Oslo, <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-20-2005-2006/id332074/>

Stene, R. (2001): Seksualforbrytelser – skjebner i rettssystemet, samfunnsspeilet 3, 2001, Statistisk sentralbyrå.

Stene, R. og L. Thorsen (2007): «Ungdomskriminalitet og straff i endring», i Normann, T. (red.): Ungdoms levekår, Statistiske analyser 93, Statistisk sentralbyrå.

St.meld.nr.37 (2007-2008): Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, Justis- og politidepartementet, Oslo, <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-37-2007-2008/id527624/>

strl.: LOV 1902-05-22 nr 10: Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven)

strpl.: LOV 1981-05-22 nr 25: lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Thorsen, Lid og Stene (2009): Kriminalitet og rettsvesen 2009, Statistiske analyser 93, Statistisk sentralbyrå.

Thorsen, S. og Hjemdal O. (2014): Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv. NKVTS, Oslo, http://www.nkvts.no/biblioteket/Publikasjoner/Vold_og_voldtekt_i_Norge.pdf

Antall reaksjoner ilagt aldersgruppen 15-17 år har samlet sett blitt hele 36 prosent mindre siden 2008. Ilagte reaksjoner av domstolen har hatt enda større nedgang og er blitt halvert. I 2013 ble det registrert 3 500 straffereaksjoner overfor de yngste, men kun 600 av dem var ilagt av domstolen. I løpet av få år har altså langt færre ungdommer kommet i kontakt med rettssystemet og ungdommer må langt sjeldnere enn tidligere møte i domstolen for straffesaksbehandling.

Fra straff til oppfølging

Både betinget påtaleunndlatelse, samfunnsstraff, og for så vidt betinget fengsel, er alle straffereaksjoner som man knytter bestemte vilkår til. Den straffede samtykker i betingelsene som kan være konfliktrådsbehandling, deltagelse i ulike programmer og/eller individuell oppfølging av offentlige etater som barnevern, ruskontakter eller politi (straffeloven § 53). Endringene i praksis overfor ungdom begynte før lovendringene i 2012 om straff av mindreårige, men de sammenfaller med intensjonene i tidligere handlingsplaner og offentlige utredninger om å gi de yngste mer «skreddersydde» straffereaksjoner.

I 2014 ble det innført nye straffalternativer for mindreårige - ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Former for ungdomsoppfølging har også vært prøvd ut i ulike kommuner tidligere (Egge 2004). Endringene som vi har belyst viser at innføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging viser sammentreff med en allerede etablert praksis i rettsapparatet om å ilegge reaksjoner som bygger på individuell oppfølging og bestemte krav til unge lovbyrterne. Rettssystemets behandling av unge lovbyrtere har gjennomgått en markant endring i løpet av kort tid, og spørsmålet blir om de nye alternative reaksjonsformene vil forsterke denne nye praksisen ytterligere.



Statistisk sentralbyrå

Postadresse:

Postboks 8131 Dep
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:

Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no

Internett: www.ssb.no

Telefon: 62 88 50 00

ISSN 0809-4713



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway