

Beslutningsforslag nr. B 158. Fremsat den 25. marts 2004 af Jann Sjursen (KD), Bodil Kornbek (KD), Mogens Nørgård Pedersen (KD) og Tove Videbæk (KD)

Forslag til folketingsbeslutning om parrådgivning

Folketinget opfordrer regeringen til i næste folketingsår at fremsætte de fornødne lovforslag og foretage de nødvendige ændringer i bekendtgørelser, cirkulærer og andre administrative forskrifter med henblik på fra 1. januar 2005 at sikre et tværfagligt tilbud i ethvert amt eller enhver region om parrådgivning, hvis der er vanskeligheder, konflikter eller kriser i familier og parforhold. Det enkelte amt eller den enkelte region

skal tilbyde rådgivningen enten i eget regi eller ved aftale eller driftsoverenskomst med private organisationer m.v. Det skal være muligt at pålægge brugerne en vis brugerbetaling.

Derudover opfordrer Folketinget regeringen til at tage initiativ til forskning i, hvilke menneskelige og samfundsøkonomiske konsekvenser skilsmisser har for samfundet.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

1. Formålet med beslutningsforslaget

Formålet med forslaget er for det første at forebygge skilsmisser og samlivsophævelser for de par, der er motiverede til at gøre en indsats for at redde forholdet – ikke kun af hensyn til de voksne, men også for at mindske konflikter for eventuelle børn i forbindelse med krisesituationen. Det er samtidig forslagens formål at skaffe viden om de menneskelige og samfundsøkonomiske konsekvenser af skilsmisser. Dette skal ske ved tilbud om rådgivning, der sigter mod at gøre par i stand til at løse deres problemer uden at gå fra hinanden, og ved at tilvejebringe den nødvendige forskning.

2. Baggrunden for beslutningsforslaget

2.1. Indledning

Forslagsstillerne er klar over, at skilsmisser m.v. ikke kan undgås med det liv, det moderne menneske lever, og skilsmisser skal da heller ikke undgås for enhver pris. Men ved enhver skilsmisse eller samlivsbrud er der omkostninger – for de voksne, for eventuelle børn og for samfundet. Alligevel gøres der fra samfundets side alt for lidt for at forebygge skilsmisser og samlivsbrud eller i det mindste for at mindske de store personlige omkostninger for de involverede.

Socialforskningsinstituttet (SFI) har i publikationen »Børn og familier« af Else Christensen og Mai Heide Ottosen (2002) samlet nogle resultater fra instituttets forskning i børn og familie. Blandt andet oplyser forfatterne, at ca. hvert 10. barn lever i en sammenbragt familie med en biologisk forælder og en stedforælder. 15 pct. af børnene i Danmark lever i eneforsørgerfamilier. Desuden antager man, at ca. 10 pct. af skilsmissebørnene har forældre, hvis relationer er stærkt konfliktbetonede. I en anden undersøgelse fra SFI (»Børnesagkyndig rådgivning« fra 1999) konkluderer forsker Mai Heide Ottosen (side 156), at hvert femte skilsmissebarn i hendes undersøgelse viste tegn på trivselsproblemer.

Mai Heide Ottosen har for SFI undersøgt, om der er sammenhæng mellem barndoms erfaringer og skilsmisse eller samlivsbrud som voksen. Hun fandt, at der er sådan en sammenhæng. Blandt de mest konsoliderede (de fortsat gifte) familier var der 10-11 pct. af forældrene, der selv havde været skilsmissebørn. For mødre steg denne andel i takt med, at konsolideringsgraden faldt. I opløste kernefamilier havde mere end hver femte mor selv været skilsmissebarn, blandt de enlige mødre var andelen 28 pct. (»Samboskab, Ægteskab og Forældrebrud« af Mai Heide Ottosen, SFI 2000, side 57).

I 2003 blev der viet 34.521 par, mens 15.565 par blev skilt samme år (Danmarks Statistik). Antallet af skilsmisser er steget år for år siden 1998. Der er derfor et stort behov for en kvalificeret rådgivning til ægtepar, der ikke kan få deres samliv til at fungere. Parrådgivning kan redde mange skrantende forhold, og mange menneskelige ressourcer ville være vundet, hvis parrådgivningen blev et generelt tilbud. Det viser for eksempel resultater af ægteskabsmægling gennem tilbud om en uvildig og anonym rådgivning, hvor psykologer og jurister rådgiver og mægler.

Ud over de menneskelige konsekvenser har samlivsbrud også store samfundsøkonomiske konsekvenser. I England har Family Matters Institute (<http://www.familymatters.org.uk/>) i rapporten »The Cost of Family Breakdown« forsøgt at udregne samfundets udgifter i forbindelse med skilsmisser. Hvis disse tal overføres til danske forhold, betyder det, at skilsmisser hvert år koster det danske samfund mellem 16 og 17 mia. kr. om året (Kristeligt Dagblad 11. september 2003).

Af disse grunde mener forslagsstillerne, det er vigtigt, at samfundet ser det som en vigtig opgave at forebygge skilsmisser og samlivsbrud, når par ønsker at blive sammen, ligesom samfundet aktivt forsøger at forebygge rygning, fedme og alkoholisme.

Beslutningsforslaget er en delvis genfremsættelse af B 81 (1998-99), jf. Folketingets forhandlinger s. 4288 og 6692, Till. A 3941 og till. B 986.

2.2. Historisk baggrund

2.2.1. Afskaffelse af obligatorisk rådgivning inden skilsmisse og separation

Ved lov nr. 209 af 5. april 1989 blev den obligatoriske rådgivning før separation og skilsmisse afskaffet. Justitsministeren blev i stedet bemyndiget til at indføre regler om frivillig rådgivning af ægtefæller inden separation og skilsmisse. Der blev endvidere nedsat en arbejdsgruppe til at undersøge det nærmere behov for en sådan rådgivning.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (jf. lovforslag nr. L 36, folketingsåret 1988-89, Folketingets forhandlinger sp. 141, 939, 7954 og 8234, Till. A sp. 1101, Till. B sp. 987 og Till. C sp. 707) blev parrådgivningens gavnlighed fremhævet:

»Tanken om at tilbyde parrådgivning som middel til at bevare ægteskaber, hvori der er opstået konflikter, er umiddelbart rigtig. Det vil jo være langt det bedste for familien, herunder børnene, hvis man kan hjælpe ægtefællerne til at få bearbejdet deres problemer på en sådan måde, at ægteskabet og familien kan bevares...

Uanset hvor rigtig tanken om parrådgivning som hjælp til bevarelse af ægteskaber end er, må man imidlertid gøre sig klart, at der også er visse problemer forbundet hermed. En parrådgivning, der foretages på så fremskredet et tidspunkt, at ægtefællerne har søgt separation eller skilsmisse, har nok mindre udsigt til succes end en rådgivning, der tilbydes, inden konflikterne er blevet så dybe, at parterne har taget skridt til at opløse ægteskabet.«

2.2.2. Forsøg med parrådgivning i statsamter

2.2.2.a. Nordjyllands Statsamt

I midten af 1980'erne gennemførte Nordjyllands Statsamt et tværfagligt forsøg med parrådgivning til forældre på et tidligt tidspunkt. Rådgivningen havde i vidt omfang karakter af en korttidsindsats ud fra en kriseteoretisk tankegang. Det gennemsnitlige antal møder mellem rådgiverne og parterne var ca. 3, og den gennemsnitlige samtaleetid var 7,6 timer pr. par. I forsøgsordningen indgik ca. 20 psykiatere, psykologer, socialrådgivere, enkelte pædagoger, sygeplejersker, en praktiserende læge og 10-15 jurister m.fl. fra statsamt og retsvæsen. Generelt konkluderede rådgiverne, at det må antages, at der eksisterer et stort udekket behov for rådgivning i samlivskriser. Man anslog behovet til på landsplan at være mellem 2500 og 3000 rådgivninger pr. år. Der deltog 47 par i forsøget. I forsøgsperioden henvendte der sig 363 par. Ud-

vælgelsen af parrene var gjort afhængig af, om der var ledig rådgivningskapacitet.

2.2.2.b. Københavns og Ringkøbings Statsamter

I umiddelbar forlængelse af forsøget i Nordjylland blev der foreslået en forsøgsordning i Københavns og Ringkøbings Statsamter med parrådgivning. Ideen med forsøget var at tilvejebringe materiale, der kunne danne grundlag for en samlet vurdering af, hvorledes en frivillig ordning ville virke i praksis.

Det var overladt til statsamternes skøn, hvorvidt et ægtepar skulle have tilbud om parrådgivning. Det var forudsat, at rådgivningen i gennemsnit ville bruge 4 samtaletimer pr. sag, et tidsforbrug på 2 timer pr. sag til statsamtets personale og 1 time pr. sag til opfølgning. Samtalerne skulle varetages af psykologer og/eller jurister. Hvis juristen deltog, var der notatpligt, for så vidt angik faktiske omstændigheder, der kunne være af betydning ved statsamtets senere afgørelse.

Forsøget omfattede fortrinsvis par, der havde taget skridt i retning af skilsmisse eller separation, eller hvis dette ville være det mest sandsynlige udfald af uoverensstemmelserne. Dette skyldtes formuleringen af bestemmelsen i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning § 43, stk. 2, der lyder således: »Justitsministeren kan fastsætte regler om frivillig rådgivning af ægtefæller, inden der meddeles separation eller skilsmisse«. Dog blev der også gennemført rådgivning for ægtepar, der ikke stod på tærsklen til skilsmisse eller separation. Resultatet af forsøget blev beskrevet i et notat, hvoraf det fremgik, at en betragtelig del af de ægtefæller, der deltog i forsøget, besindede sig og gav ægteskabet en ny chance.

2.2.3. Lovforslag om parrådgivning

I 1994 fremsatte daværende justitsminister Bjørn Westh et lovforslag, der skulle gøre forsøgsordningen permanent, jf. lovforslag nr. L 104, folketingsåret 1994-95, Folketingets forhandlinger side 1706 og 2100 og Till. A side 1157. Lovforslaget udelukkede den meget tidlige rådgivning. Begrundelsen for udelukkelsen af disse ægtepar var, at der var mulighed for almindelig rådgivning i kommunerne. Hertil kom muligheden for familiesagkyndig rådgivning i statsamterne under en forældremyndighedssag. Forslaget kom aldrig til 2. behandling.

2.2.4. Ægteskabs- og Skilsmissehjælpen

Den selvejende institution Ægteskabs- og Skilsmissehjælpen gik konkurs den 1. januar 2003, fordi der ikke som tidligere år blev afsat penge over satspuljen til den. Ægteskabs- og Skilsmissehjælpen havde indtil

da ved sit virke påvist et vedvarende stort behov for parrådgivning uanset den individuelle brugerbetaling og havde mere end 100 par på venteliste. Ventetiden på rådgivning var over 1 år. Institutionen havde gode resultater med rådgivningen, ligesom statsamterne havde under forsøgsordningen i 1990-91. Betalingen for rådgivningen var en individuel timeløn. Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen var ikke landsdækkende, men havde rådgivninger i København og Aalborg. Både forsøgene i statsamterne og Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen arbejde har båret frugt i form af fortsatte ægteskaber og samlivsforhold – nogle på et nyt grundlag.

3. Eksisterende muligheder for rådgivning

3.1. Danmark

Kommunerne har ifølge lov om social service § 3 en almindelig rådgivningsforpligtelse over for enhver borger i kommunen, men der er ingen krav til indholdet og kvaliteten af rådgivningen. Formålet med rådgivningen er meget generelt, nemlig at forebygge sociale problemer, hjælpe borgeren over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte denne i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp. Rådgivning skal kunne gives som et anonymt og åbent tilbud. Herudover skal kommunen ifølge lov om social service § 5 også sørge for, at forældre og andre, der faktisk sørger for et barn eller en ung, kan få gratis familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien. Heller ikke her er der krav til, hvem der skal foretage rådgivningen m.v., og par uden børn kan ikke modtage hjælp efter denne bestemmelse. Hvis det er af væsentlig betydning for et barns eller en ungs særlige behov for støtte, kan kommunen træffe afgørelse om at iværksætte særlig støtte til familien, hvilket blandt andet kan være praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet (lov om social service § 40, stk. 2, nr. 2), eller den kan yde familiebehandling eller lignende støtte (lov om social service § 40, stk. 2, nr. 3).

Statsamterne tilbyder børnesagkyndig rådgivning, som har til formål at hjælpe forældre til at løse deres konflikter, når de er gået fra hinanden og de er uenige om forældremyndighed og samvær. Rådgiverne er psykologer, psykiatere eller socialrådgivere. I 2001 blev dette tilbud suppleret med indførelse af en landsdækkende ordning med konfliktmægling (mediation) i statsamterne. Dette tilbud sigter også mod løsning af tvister, når forældrene er gået fra hinanden. Statsamterne har desuden mulighed for at tilbyde såkaldt åben rådgivning ifølge lov om forældremyndighed og samvær § 28, stk. 2, selv om der ikke verserer en sag i

statsamtet eller indgives en ansøgning. På den anden side kan statsamterne kun tilbyde rådgivningen, hvis der er børn, som berøres af en eventuel samlivsophævelse.

Det er også muligt at modtage parrådgivning hos en præst, hvis man er medlem af folkekirken. Rådgivning hos præsten er som de øvrige muligheder for rådgivning gratis.

Mødrehjælpen hjælper årligt 5.000 mennesker, hvoraf en tredjedel kommer med problemer inden for skilsmisse og samlivsophævelse. Den private organisation tilbyder rådgivning til enkeltpersoner og par med henblik på at forebygge en forestående skilsmisse eller samlivsophævelse. Par, der gerne vil gå fra hinanden på en bedre måde – også til gavn for eventuelle børn – kan også få rådgivning. Mødrehjælpen har rådgivninger i Århus, København og Odense.

3.2. Sverige

Ifølge § 3, stk. 3, i kapitel 5 i den svenske Socialtjenstlag skal kommunen sørge for tilbud om familierådgivning til dem, der ønsker det. Familierådgivningen skal bestå af samtaler med henblik på at bearbejde samlivskonflikter i parforhold og familier (stk. 4). Familierådgiveren kan kun videregive oplysninger, hvis personerne selv giver tilladelse, og desuden er det muligt at henvende sig anonymt. Familierådgiverne er socialrådgivere med en videreuddannelse i relationsbehandling. I familierådgivningsgrupperne indgår ved behov psykiatere, gynækologer, psykoanalytikere og jurister.

3.3. Norge

I Norge har man oprettet ca. 65 »familievernkontorer«, som er reguleret i lov om familievernkontorer. Familievernet er en specialtjeneste, der skal give tilbud om behandling og rådgivning der, hvor der foreligger vanskeligheder, konflikter eller kriser i familien. Familier, par eller enkeltpersoner kan henvende sig direkte. Rådgiverne er socialrådgivere og psykologer med efteruddannelse i familierapi og har tavshedspligt. Staten og kirkelige organisationer står hver for driften af ca. halvdelen af kontorerne, men Barne- og Familiedepartementet (ministeriet) skal i alle tilfælde godkende kontorerne.

4. Beslutningsforslagets indhold

4.1. Tilbud om parrådgivning

I overensstemmelse med formålet med rådgivningen skal den tilbydes alle par, der har vanskeligheder, konflikter eller kriser i familien eller parforholdet.

Man skal kunne benytte sig af tilbuddet på et så tidligt tidspunkt, at skilsmisse, separation eller samlivsophævelse kan undgås. Det skal altså ikke være en betingelse, at der er taget skridt til ophævelse af samlivet, eller at der i øvrigt foreligger kvalificerede samlivsproblemer.

En afklaring af problemerne i samlivet vil i nogle tilfælde indebære, at den valgte løsning bliver en skilsmisse eller en ophævelse af samlivet – dog på et mere klart og velbegrunder grundlag. Dette vil også kunne medføre en afklaring af ofte stridsfyldte spørgsmål i forbindelse med en skilsmisse såsom forældremyndighed og samvær med børnene. Rådgivningen vil derfor under alle omstændigheder være hensigtsmæssig og tjene et godt formål.

4.2. Amt/region skal sikre tilbud om parrådgivning

Rådgivningen skal være amtets eller regionens ansvar. Primærkommunernes almindelige rådgivningsforpligtelse i lov om social service er ikke tilstrækkelig til løsning af denne form for samlivsproblemer. Amtene vil derimod have mulighed for at tilbyde den nødvendige ekspertise i kraft af deres størrelse og øvrige opgaver. Amtet/regionen er desuden ikke inddraget i den konkrete økonomiske hjælp, som en familie i krise også kan have brug for. Rådgiverne skal med andre ord ikke være en del af løsningen på familiens problemer.

Statsamtet er den myndighed, man kommer i kontakt med, hvis man skal skilles, separeres, have afgjort en sag om samvær eller forældremyndighed m.v. Derfor er statsamtene ikke egnede til opgaven med tidlig parrådgivning. Notatpligten er desuden i modstrid med ønsket om uvildighed, og ægtepar skal ikke kunne frygte senere at blive konfronteret med udsagn, som er kommet frem under en rådgivning.

Det forudsættes, at amtet eller regionen kan aftale, at institutioner som den nu nedlagte Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen eller andre lignende institutioner varetager rådgivningsopgaven på amtets/regionens vegne. Andre løsningsmodeller kan også komme på tale. Det vigtigste er, at rådgivningen bliver tilbudt og opfylder visse kvalitetskrav. På denne måde bliver opgaveløsningen præget af den nødvendige fleksibilitet alt efter de lokale muligheder og ønsker.

4.3. Brugerne skal selv betale en vis del af rådgivningen

Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen arbejder har vist, at en vis brugerbetaling ikke afholder par fra at søge rådgivning. Viljen til at betale for rådgivningen kan derimod være et tegn på, at man også har vilje til at

redde forholdet. Derved undgår man også, at folk henvender sig, før deres problemer er af en vis tyngde. Om betalingen skal være en individuel timeløn eller et fast beløb, må afklares. Et individuelt beløb synes dog at være bedst i overensstemmelse med, at brugerbetalingen skal virke motivationsfremmende uden at afholde nogen fra tilbuddet.

4.4. Rådgivningen skal være tværfaglig

Rådgivningen skal tilbydes af psykologer og jurister efter behov. Det vil oftest være i de situationer, hvor skilsmisse eller separation m.v. er på tale, at juristen kommer ind i billedet. Herudover bør det være muligt for det enkelte amtsråd/regionsråd at beslutte, at andre skal inddrages i rådgivningen. Det kan for eksempel være familierapeuter.

4.5. Forskning i de menneskelige og samfundsøkonomiske konsekvenser af skilsmisser i Danmark

Der er ikke i Danmark forsket i skilsmisssers økonomiske konsekvenser for samfundet. Undersøgelsen skal for eksempel tage højde for samfundets udgifter til samværssager i statsamtene, ekstra kontanthjælp til enlige, betaling for fripladser i daginstitutioner, flere boliger, boligstøtte og anden offentlig hjælp. Også de mere afledte udgifter bør tages med i undersøgelsen – eventuelt udskilt fra de direkte omkostninger. De afledte udgifter kan for eksempel være udgifter til psykolog, retshjælp, specialundervisning, sundhedsydelser, kriminalforsorg m.v.

Forslagsstillerne lægger særlig vægt på, at forskningen også specielt undersøger skilsmisssernes menneskelige konsekvenser for børnene. Som tidligere nævnt i beslutningsforslaget foreligger der allerede nogle resultater vedrørende børns trivsel m.v., efter at deres forældre er gået fra hinanden. Forslagsstillerne mener imidlertid, der er behov for en dyberegående og mere systematisk overvågning af området, for eksempel gennem en forløbsundersøgelse.

5. Forslagets økonomiske konsekvenser

Ud fra de norske erfaringer skønner forslagsstillerne, at der vil være behov for knap 18.000 rådgivningsforløb årligt. Hvis et rådgivningsforløb består af gennemsnitligt 8 timer á 200 kroner pr. sag (alt inklusive), vil beslutningsforslaget, for så vidt angår tilbud om parrådgivning, koste 28,8 mio. kr. om året. Der forudsættes en egenbetaling på halvdelen af beløbet, der for eksempel kan være afhængig af individuel betalingsevne. Herefter bliver nettoudgiften ca. 14,4 mio. kr. om året.

Forslagsstillerne ønsker herudover at afsætte et engangsbeløb på 5 mio. kr. til forskning.

Skriftlig fremsættelse

Jann Sjursen (KD):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om parrådgivning.

(Beslutningsforslag nr. B 158).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.