



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 43

(2000-2001)

Om evaluering av kontantstøtten

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 27. april
2001, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

Det er i perioden 1998-2001 gjennomført en bred evaluering av kontantstøtteordningen, der blant andre Statistisk sentralbyrå og Norges forskningsråd har vært sentrale. Regjeringen legger i denne meldingen fram resultatene fra evalueringen.

Kontantstøtte til småbarnsforeldre ble innført 1. august 1998 og er utformet slik at familier med barn på ett og to år som ikke benytter heltids barnehageplass, har rett til støtte. Kontantstøtten ble innført etter en debatt som engasjerte svært mange og som sannsynligvis er den mest omfattende politiske debatt som har funnet sted i Norge siden folkeavstemningen om EU (Sverdrup 1998). Det ble blant annet holdt en åpen høring i Stortinget om kontantstøtten. Mange var sterkt kritiske til ordningen, og i diskusjonen ble det uttrykt bekymring for at innføring av kontantstøtte ville kunne ha uheldige konsekvenser for likestilling, for arbeidsmarkedet, for den videre utbygging av barnehager og for utsatte barn. Det ble også påpekt fra flere hold at ordningen var for dårlig utredet med hensyn til mulige konsekvenser før den ble vedtatt.

I høringsnotatet om innføring av kontantstøtte ble det varslet at kontantstøtteordningen skulle evalueres fra starten, og i St.prp. nr. 53 (1997-98) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre ble evalueringen nærmere omtalt. Det heter her at:

«Evalueringen vil ta for seg konsekvenser for arbeidsmarkedet som helhet. Men dagens stramme arbeidsmarkedssituasjon tilsier at en særlig følger med på de delarbeidsmarkedene der kvinner er i flertall. Dette gjelder som tidligere omtalt særlig pleie- og omsorgssektoren. Et annet sentralt punkt i evalueringen vil være kommunenes tilpasning til reformen og den videre utbyggingen av barnehager, herunder også nivået på foreldrebetalingen og situasjonen for de private barnehageeierne. Om reformen fører til økt etterspørsel etter fleksible barnehage tilbud, og hvordan sektoren tilpasser seg dette, blir også sentrale spørsmål. Evalueringen skal også ta opp hvordan kontantstøtten vil virke inn på omsorgen for ulike grupper barn med spesielle behov. Det vil gjelde for barn med funksjonshemninger, for barn i innvandrersfamilier, og for utsatte grupper av barn som har et spesielt behov for det tilbudet barnehagene kan gi.»

I kap. 2 i meldingen gis en beskrivelse av hovedtrekkene i kontantstøtteordningen. Resultatene fra evalueringen presenteres i kap. 3. Det redegjøres for konsekvenser av kontantstøtteordningen for sysselsetting og arbeidsmarked, likestilling, barnehagesektoren og barn med spesielle behov, og for ordningens fordelingsvirkninger. I kap. 4 drøftes i hvilken grad målene med ordningen - mer tid til barna, valgfrihet med hensyn til omsorgsform og større likhet i overføringer - er innfridd. I kap. 5 drøftes kontantstøtteordningen i forhold til denne regjeringens familiepolitikk.

Kontantstøtten er ikke en del av denne regjeringens familiepolitikk. Regjeringens familiepolitikk er å tilrettelegge for god omsorg for barna, samtidig som det gjennom et variert sett av virkemidler med vekt på likestilt foreldre-

skap og aktiv tilrettelegging fra det offentliges side, skal bli lettere for foreldrene å kombinere det å være foreldre med yrkesarbeid.

Regjeringens syn er at de midlene som nyttes til kontantstøtte, kunne vært anvendt på en bedre måte overfor barnefamiliene. Regjeringen tar imidlertid til etterretning at det er flertall for kontantstøtteordningen på Stortinget i denne stortingsperioden. Det foreslås ikke endringer i ordningen.

2 Hovedtrekkene i kontantstøtteordningen

2.1 Bakgrunnen for innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre

Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre var nedfelt i Voksenåsen-erklæringen, som utgjorde det politiske grunnlaget for sentrumsregjeringen 1997-2000. I erklæringen heter det blant annet:

«Det innføres en ordning med omsorgstilskudd i barnetrygden/kontantstøtte til familier som ikke benytter seg av eller ikke har tilbud om offentlige omsorgsløsninger som drives med statlig driftstilskudd. Dette legges fram som en egen sak for Stortinget.»

Voksenåsen-erklæringen ble fulgt opp i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1997-98):

«For å sikre en reell valgfrihet for barnefamiliene når det gjelder omsorgsform for barna, foreslår regjeringen å innføre en kontantstøtteordning. Reell valgfrihet innebærer både at det finnes barnehage tilbud til de som ønsker det og at familier som ønsker andre omsorgsformer gis økonomisk mulighet for dette valget. Ordningen vil også bidra til mer rettferdig fordeling av offentlige midler mellom de familier som henholdsvis har og ikke har barnehageplass.»

I budsjettinnstilling S. nr. 2 (1997-98) fra Familie-, kultur og administrasjonskomitéen uttales det blant annet følgende i forbindelse med avsetning av midler på budsjettet i 1998:

«Komitéens flertall, alle unnateke medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, sluttar seg til Regjeringa sitt framlegg om å innføre kontantstøtte, for å sikre reell valgfrihet for barnefamiliene når det gjeld omsorgsform for barna. Fleirtallet viser til at alle barn treng omsorg og tryggleik. Det grunnlag som vert lagt dei første åra er grunnleggjande viktig for barna si utvikling. Mange av småbarnforeldra i dag slit med ei alt for travel kvardag med både arbeid og omsorgsoppgåver. Mange uttrykkjer ønskje om å kunne bruke meir tid på borna, men vert hindra av den stramme økonomien som særleg barnefamiliene har. Fleirtallet meiner at innføring av kontantstøtte vil gi mange småbarnsfamiliar høve til å få meir tid saman med borna sine.»

Arbeiderpartiets komitémedlemmer uttaler bl.a. at:

«Komitéens medlemmer fra Arbeiderpartiet ønsker ikke å støtte en kontantstøtte til småbarnsfamiliene, i tillegg til de kontantoverføringene vi allerede har gjennom småbarnstillegget og barnetrygden. Disse medlemmene viser til at vi overfører over ca. 13 mrd. kroner i kontantstøtte gjennom barnetrygden, og til sammenligning ca. 4 mrd på barnehager. Disse medlemmer mener at den beste måten å møte barnas og foreldrenes behov om mer tid sammen samtidig som en sikrer valgfriheten, er å bygge ut tjenestetilbud og utvide permisjonsordningene. Disse medlemmer mener at kontantstøtten står for et nytt prinsipp når det gjelder velferdsordninger, nemlig at man får utbetalt penger for et velferdsgode man ikke benytter seg av.»

Den 3. februar 1998 ble det sendt ut et høringsnotat vedrørende innføringen av en kontantstøtteordning. Høringsfristen ble satt til fire uker, og mange høringsinstanser uttrykte kritikk til at en så omfattende reform var gjenstand for så kort forhåndsutredning.

Forslaget om å innføre kontantstøtte til småbarnsforeldre ble fremmet i form av en stortingsproposisjon som ble lagt fram 17. april 1998 (St prp nr 53 (1997-98)), og forslag om egen lov om kontantstøtte ble fremmet 30. april 1998 i Ot prp nr 56 (1997-98).

Komitéens mindretall bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti var meget kritiske til den saksbehandling kontantstøttesaken hadde fått av Regjeringen. Etter mindretallets mening burde en rekke større uavklarte spørsmål vært behandlet før ordningen eventuelt skulle gjennomføres. Det ble blant annet uttalt følgende i Innst. S. nr. 200 (1997-98):

«Mindretallet konstaterer både gjennom debatt i mediene og ved skriftlige svar på spørsmål fra komitéen at kontantstøttetiltak bygger på opinionsundersøkelser, egne erfaringer og statsrådets tro på at kontantstøtte ikke har betydning for verken barnevernsbarn, likestilling eller barnehageutbygging. Mindretallet finner det underlig at flere tunge høringsinstanser understreker vesentlige problemområder som ikke er ivare tatt på annen måte enn at man skal være spesielt oppmerksom på disse områdene i evalueringen.»

Stortingets flertall vedtok 10. juni 1998 lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre.

2.2 Kontantstøtteordningens utforming

Kontantstøtteordningen er utformet som et alternativ og supplement til barnehage og omfatter ett- og toåringer som ikke eller bare delvis bruker barnehage som mottar statlig driftstilskudd. Ordningen trådte i kraft 1. august 1998 for ettåringer og 1. januar 1999 for toåringer. En overgangsordning sikret at barn som utløste kontantstøtte som ettåring og som fylte to år i løpet av høsten 1998, ikke mistet kontantstøtten i tidsrommet fra fylte to år og fram til ordningen ble gjort gjeldende for alle toåringene.

Ut fra målet om likhet i statlige overføringer til barn med og uten barnehageplass ble full kontantstøtte satt til 36 000 kroner per barn per år (3 000 kr / mnd). Statstilskuddet til en heltids barnehageplass for barn under 3 år utgjorde på det tidspunktet 36 140 kroner. Av budsjettmessige grunner ble kontantstøtten i 1999 redusert til 27 156 kroner per barn per år (2 263 kr / mnd). Med virkning fra 1. januar 2000 ble støtten økt til 1998-nivå, og har siden vært på 3 000 kroner per måned.

Deltidsplass i barnehage gir rett til delvis kontantstøtte. Kontantstøtten ble innført med fire satser - 100, 80, 60 eller 45 prosent. Stortingsflertallet uttalte imidlertid i forbindelse med innføring av ordningen at det med virkning fra barnehageåret 1999 skulle innføres fem satser for kontantstøtte, og at det statlige barnehagetilskuddet skulle harmoniseres med en femdelt kontantstøtte. Under behandlingen av statsbudsjettet for 1999 vedtok Stortinget derfor at det skulle gjelde nye satser for barnehagetilskuddet fra 1. august 1999. Fra samme dato ble det innført fem satser for kontantstøtte. Formålet med en

overgang til fem satser var at det skulle bli bedre muligheter for familiene til å kombinere deltids plass i barnehage med delvis kontantstøtte.

Tabell 2.1: Gjeldende satser for kontantstøtte

Avtalt oppholdstid i barnehage per uke	Kontantstøtte i prosent av full ytelse	Kontantstøtte i kroner per år
Ikke avtale om barnehageplass	100	36 000
Til og med 8 timer	80	28 800
9 - 16 timer	60	21 600
17 - 24 timer	40	14 400
25 - 32 timer	20	7 200
33 timer eller mer	Ingen kontantstøtte	0

Av administrative grunner er det barnets avtalte oppholdstid i barnehage som legges til grunn. Om barnet av ulike grunner gjør bruk av færre timer enn det som er avtalt, tillegges ikke dette vekt.

Barn i åpne barnehager har rett til kontantstøtte. Åpne barnehager skiller seg ut fra andre barnehagetyper ved at barna ikke blir tildelt faste plasser i barnehagen, og at barna oppholder seg i barnehagen sammen med foreldre eller andre omsorgspersoner. Da bruk av åpen barnehage verken er en fast ordning, eller kan anses som et omsorgsalternativ, gir bruk av åpen barnehage rett til kontantstøtte til tross for at det ytes statlig driftstilskudd til åpne barnehager. Dette statstilskuddet gis imidlertid etter egne satser.

Kontantstøtte ytes per barn. Foreldre med tvillinger på ett eller to år som ikke er i barnehage, vil få utbetalt 6 000 kroner per måned.

Det utbetales ikke kontantstøtte for fosterbarn og for barn som oppholder seg i institusjon.

Kontantstøtte skal som hovedregel utbetales til den som barnet bor fast hos. Hvis foreldrene ved et samlivsbrudd avtaler delt bosted for barnet etter barneloven § 35 a, er hovedregelen fremdeles at kontantstøtten utbetales til en av dem. Det kan foretas en deling av kontantstøtten i de tilfeller der det foreligger skriftlig avtale om delt bosted for barnet og foreldrene er enige om at kontantstøtten skal deles. Kontantstøtten vil i disse tilfellene kunne utbetales med en halvpart til hver av foreldrene.

Med utgangspunkt i at retten til kontantstøtte er nært knyttet opp til om, og i hvilken grad, barnet benytter barnehageplass med statlig driftstilskudd, utbetales som hovedregel kontantstøtten bare til støttemottaker bosatt i Norge, for barn som er bosatt i Norge. Det vil si at barnet og den som søker kontantstøtte må ha oppholdt seg, eller skal oppholde seg, i Norge i mer enn 12 måneder. Retten til kontantstøtte bortfaller hvis barnet oppholder seg i utlandet sammenhengende i mer enn tre måneder. I de tilfellene det på forhånd er usikkert om utenlandsoppholdet skal vare i over tre måneder, opphører retten til støtte fra og med måneden etter utreise, men med mulighet for etterbetaling dersom utenlandsoppholdet viser seg å bli på under tre måneder.

Kontantstøtten er en skattefri ytelse som ikke er behovs- eller inntektsprøvet. Ytelsen er ikke å regne som pensjonsgivende inntekt, og den gir ikke opp-tjening av rett til sykepenges eller fødsels- og adopsjonspenger.

Det er i utgangspunktet ikke mulig å motta fulle fødselspenger og kontantstøtte samtidig. Det er imidlertid en åpning for at det kan utbetales fødselspen-ger og kontantstøtte samtidig hvis foreldrene velger å forlenge uttaket av fød-selspenger ved hjelp av tidskonto. En forlengelse av fødselspengeperioden som følge av flerbarnsfødsel får heller ikke innvirkning på retten til kontantstøtte.

Den øvre aldersgrensen for rett til kontantstøtte gjelder også for adoptivbarn. Det er med andre ord barnets alder som er avgjørende for rett til støtte, og ikke det tidspunkt barnet kommer til adoptivforeldrene. Adoptivforeldre har ikke rett til fulle adopsjonspenger og kontantstøtte samtidig. For å unngå dobbeltdekning kan kontantstøtte tidligst innvilges med virkning fra måneden etter at stønadsperioden for fulle adopsjonspenger utløper, forutsatt at barnet da har fylt ett år. Stønadsperioden for fulle adopsjonspenger er på 39 uker. Hel-ler ikke de som mottar engangsstønad ved adopsjon, kan motta kontantstøtte før tidligst måneden etter at det har gått 39 uker fra barnets ankomst.

Etter arbeidsmiljølovens regler har hver av foreldrene rett til ett år ulønnet permisjon etter utløpet av den lønnede fødselspermisjonen. Foreldre som vel-ger å være hjemme med barnet, har følgelig en lovhjemlet rett til dette fram til barnet er om lag tre år, forutsatt at de deler på å ta ut permisjon.

2.3 Forvaltningsordning - administrative erfaringer

Forvaltningsansvaret for kontantstøtteordningen er lagt til trygdeetaten. Trygdekontoret behandler søknad om kontantstøtte og foretar utbetalingen. Kom-muner og bydeler har en lovfestet plikt til å føre register over barn i barne-hage. Registeret brukes av trygdekontoret til kontroll av stønadsmottakernes opplysninger vedrørende avtalt oppholdstid i barnehage. Hensikten er å unngå feilutbetaling av kontantstøtte. Barne- og familiedepartementet har i samarbeid med IBM utarbeidet et dataverktøy til bruk for registrering. Dette ble tilbudt alle landets kommuner og bydeler vederlagsfritt.

For at de kommunale registrene skal kunne inneholde nødvendige opplys-ninger, er barnehageeier pålagt å sende opplysninger om det enkelte barns avtalte oppholdstid til barnets bostedskommune. Kommunen sender oppda-tert oversikt over barn i barnehage til det lokale trygdekontoret en gang per måned.

Trygdeetaten ble i 1998 tilført 29,4 mill. kroner til dekning av utgifter knyt-tet til iverksetting av kontantstøtteordningen. De årlige driftsutgiftene ble anslått til om lag 33 mill. kroner, som er tilført trygdeetatens budsjett. Som kompensasjon for merarbeidet med å opprette og ajourføre registrene over barn i barnehage fikk kommunesektoren en årlig økning i rammetilskuddet på 21 mill. kroner fra 1998.

Høsten 1999 ba Barne- og familiedepartementet Rikstrygdeverket om å foreta en evaluering av hvordan kontantstøtteordningen hadde fungert rent administrativt.

Rikstrygdeverkets hovedinntrykk er at de etablerte meldingsrutinene stort sett fungerer etter hensikten. Et problem i noen kommuner er imidlertid at ikke alle endringer rapporteres i tide til trygdekontoret, noe som resulterer i merarbeid for trygdeetaten og fare for feilutbetalinger. Det er svikt i meldingsrutinene fra barnehagene til kommunene som først og fremst er årsaken til at meldingene i noen tilfeller kommer for sent til trygdekontoret.

I kontantstøtteleven er det lagt opp til at støttemottakerne har en streng plikt til å melde fra til trygdekontoret om alle forhold som kan ha betydning for retten til kontantstøtte og størrelsen på denne. Rikstrygdeverkets inntrykk er at det er mange mottakere som ikke overholder meldeplikten, og at dette er en økende tendens. Det anføres at en medvirkende årsak til dette, kan være at det gis informasjon til foreldrene om at barnehagen melder fra om endringer til kommunen og trygdekontoret, og at foreldrene derfor tror at de selv ikke behøver å melde fra til trygdekontoret om endringene.

Støttemottakernes klart definerte opplysningsplikt overfor trygdeetaten og ordningen med kommunale kontrollregistre skulle tilsi at det ikke burde forekomme feilutbetalinger i noe særlig omfang. Når støttemottaker ikke overholder sin meldeplikt og meldingssystemet til trygdekontoret svikter, blir det allikevel feilutbetalinger. I 1999 var det gjennomsnittlig 87 600 mottakere av kontantstøtte hver måned. Det ble totalt registrert 2 342 feilutbetalingssaker. Dette vurderes av Rikstrygdeverket som et høyt tall.

I 1999 mottok trygdekontorene 397 klager på vedtak vedrørende kontantstøtte. Rikstrygdeverket har inntrykk av at de fleste klagene går på forståelsen av begrepet «avtalt oppholdstid i barnehage».

Fylkestygdekontorets omgjøringsprosent i klagesaker vedrørende kontantstøtte lå i 1999 på 4,5 prosent. Sett i forhold til andre områder uttaler Rikstrygdeverket at omgjøringsprosenten i kontantstøttesaker er meget lav.

Som oppfølging av de forhold som Rikstrygdeverket påpekte i sin evaluering, sendte Barne- og familiedepartementet i juni 2000 et informasjonsbrev til alle landets kommuner, bydeler og private barnehageeiere. I brevet ble det understreket at både foreldre og barnehageeiere har plikt til å rapportere endringer i oppholdstider til henholdsvis trygdekontoret og kommunen, med andre ord at det er to separate og ufravikelige rapporteringsplikter. Forhåpentlig vil dette bidra til bedre rapportering og til reduksjon av antall feilutbetalingssaker.

2.4 Trygdemodellen

Under Stortingets behandling av forslaget om innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre ble det lansert ulike forslag til hvordan en slik støtte kunne forvaltes. Høyre og Fremskrittspartiet ønsket i utgangspunktet det som ble kalt «trygdemodellen». Denne går ut på at alle foreldre med barn i alderen 1 til 3 år får utbetalt kontantstøtte. Det statlige tilskuddet til barnehager fjernes. Det forutsettes at barnehagene da vil sette opp foreldrebetalingen tilsvarende statstilskuddet og basere seg utelukkende på foreldrebetalingen og eventuelle kommunale tilskudd.

Når den daværende regjeringen ikke fant å kunne gå inn for denne modellen, ble dette begrunnet med:

«Selv om den rene trygdemodellen administrativt er den enkleste og sannsynligvis den billigste modellen, mener regjeringen at bortfall av ordningen med driftstilskudd vil få så uakseptable konsekvenser for barnehagesektoren, og da spesielt for de private barnehagene, at modellen ikke er et aktuelt alternativ.»

Høringsnotat om kontantstøtten, februar 1998.

Storingsflertallet har ønsket at det skal settes i gang begrensede forsøk med trygdemodellen. Senest i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om barnehager sommeren 2000 vedtok Stortinget en anmodning til regjeringen om å sette i gang forsøk med trygdemodellen. I vedtaket ligger et forbehold om at forsøket ikke skal settes i gang før det er oppnådd større grad av likhet i rammevilkårene for private og kommunale barnehager.

Som omtalt i 2.3 er det ikke svært omfattende kostnader eller større problemer knyttet til dagens forvaltning av kontantstøtten.

Departementet vurderer det slik at det ikke er aktuelt å initiere et forsøk med trygdemodellen på det nåværende tidspunkt. En grunn til dette er at man må komme lenger i arbeidet med samarbeidsavtaler mellom kommunene og de private barnehagene. Viktigere er det imidlertid at Stortinget i de senere budsjettbehandlinger ikke har lagt vekt på likhet i kontantstøtten til familiene og statstilskuddet til barnehageplasser for barn under tre år. Modellen forutsetter etter departementets mening at kontantstøtten og barnehagetilskuddet er like store. Barnehagetilskuddet for en heldagsplass er i 2001 økt til 41 950 kroner, mens kontantstøtten er på 36 000 kroner. Dette kan gjøre det vanskelig å gjennomføre et forsøk som kommunene vil ønske å delta i.

2.5 Forholdet til EØS-avtalens regler

Et generelt vilkår for rett til kontantstøtte er at barnet og støttemottaker må være bosatt i Norge. Kontantstøtten faller imidlertid inn under begrepet «familieytelser» etter Rådsforordning (EØF) nr 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familied medlemmer som flytter innenfor Fellesskapet. Dette innebærer at kontantstøtte i utgangspunktet skal utbetales for barn som er bosatt i utlandet, dersom forsørgeren (en av foreldrene) er EØS-borger og enten arbeider i Norge, på norsk skip, eller er omfattet av norsk lovgivning mens han/hun arbeider i utlandet.

Det er mulig å forhandle fram unntak fra eksport av visse ytelser som er omfattet av forordningen. Det ble fra norsk side tatt et initiativ i juni 1998 til å få forhandlet fram et slikt unntak fra regelen om eksport av kontantstøtte. Dette ble blant annet begrunnet ut fra den spesielle karakter kontantstøtten har som alternativ til bruk av barnehageplass i Norge. Det utbetales ikke kontantstøtte til EØS-borgere med barn som ikke er bosatt i Norge i påvente av utfallet av forhandlingene. Det foreligger fremdeles ikke en skriftlig tilbakemelding fra EU-kommisjonen. Regjeringen vil følge opp saken.

2.6 Utvikling i mottak av kontantstøtte

2.6.1 Andel ett- og toåringers med kontantstøtte

Barn i kontantstøttealder kan deles inn i tre kategorier. Den ene gruppen har ikke plass i barnehage og utløser *full kontantstøtte*. Den andre gruppen har barnehageplass på 33 timer eller mer per uke og får *ikke kontantstøtte*. Den tredje gruppen har deltids plass i barnehage med inntil 32 timer per uke og har rett til *deltids kontantstøtte*.

Siden 1. januar 1999, da toåringene ble innlemmet, har kontantstøtteordningen vært i full drift. Ved utgangen av januar 1999 mottok om lag 68 prosent av ett- og toåringene kontantstøtte. Andelen økte månedlig fra januar til august hvor det ble mottatt kontantstøtte for i overkant av 80 prosent av barna i aldersgruppen. Fra august til september gikk over 9 000 barn eller 9,3 prosent av kontantstøttebarna ut av ordningen som følge av hovedinntaket i barnehagene. I siste kvartal var det igjen en månedlig økning i antall barn med kontantstøtte, og i 1999 ble det gjennomsnittlig utbetalt kontantstøtte for 75,1 prosent av ett- og toåringene.

I 2000 hadde man de samme svingningene som i 1999, med en topp i kontantstøttemottak i august på over 80 prosent, og en nedgang på 10 prosent i forbindelse med barnehageinntaket. Gjennomsnittlig ble det mottatt kontantstøtte for 76,6 prosent av ett- og toåringene i 2000. Andelen barn som mottar kontantstøtte har altså ligget stabilt på om lag tre fjerdedeler av barna i aldersgruppen både i 1999 og i 2000.

Tabell 2.2: Barn med kontantstøtte. Gjennomsnitt for 1999 og 2000

	1999	2000
Antall barn ett og to år i alt	121 135	119 049
Antall barn med kontantstøtte	90 966	91 214
Andel barn med kontantstøtte (prosent)	75,1	76,6

Det er en større andel av ettåringene enn av toåringene som mottar kontantstøtte. I gjennomsnitt for 1999 ble det mottatt kontantstøtte for 82,1 prosent av ettåringene, og i 2000 for 81,5 prosent.

Tabell 2.3: Ettåringers med kontantstøtte. Gjennomsnitt for 1999 og 2000

	1999	2000
Antall ettåringers i alt	59 415	59 277
Antall ettåringers med kontantstøtte	48 792	48 334
Andel ettåringers med kontantstøtte (prosent)	82,1	81,5

Det ble mottatt kontantstøtte for 68,3 prosent av toåringene i 1999, mens det i 2000 ble mottatt kontantstøtte for 71,7 prosent.

Tabell 2.4: Toåringers med kontantstøtte. Gjennomsnitt for 1999 og 2000

	1999	2000
Antall toåringers i alt	61 722	59 773
Antall toåringers med kontantstøtte	42 174	42 880

Tabell 2.4: Toåringer med kontantstøtte. Gjennomsnitt for 1999 og 2000

Andel toåringer med kontantstøtte (prosent)	68,3	71,7
---	------	------

I den perioden kontantstøtteordningen har eksistert har den gjennomsnittlige andelen ett- og toåringer med kontantstøtte holdt seg forholdsvis stabil. Når det er en viss nedgang i andelen ettåringer og en viss oppgang i andelen toåringer fra 1999 til 2000, skyldes dette sannsynligvis at toåringene i 1999 var nye som kontantstøttebarn og dermed ikke brukte ordningen fullt ut. Sammenlikner vi februar tallene for kontantstøttemottak i 2000 og 2001 ser vi en svak nedgang for begge årskull. Ved utgangen av februar 2001 ble det utbetalt kontantstøtte for om lag 80 prosent av ettåringene og for 70 prosent av toåringene.

Ved utgangen av 1998 var det 1,02 barn med kontantstøtte per støttetaker. Etter at toåringene også ble omfattet av ordningen økte tallet til 1,04.

2.6.2 Barn med delvis kontantstøtte

De fleste som mottar kontantstøtte, får full støtte. Statistikken for 2000 viser at dette gjelder vel 85 prosent av kontantstøttebarna. Bare rundt 15 prosent får delvis kontantstøtte. Det er imidlertid mer vanlig å motta delvis kontantstøtte for toåringene enn for ettåringene. I gjennomsnitt fikk om lag en femtedel av toåringene som mottok kontantstøtte i 2000, delvis støtte. Blant ettåringene var det under 10 prosent som hadde delvis støtte.

Tabell 2.5: Barn med delvis kontantstøtte i prosent av alle barn med kontantstøtte. Gjennomsnitt for 1999 og 2000

	1999	2000
Andel ett- og toåringer med delvis støtte	12,8	14,4
Andel ettåringer med delvis støtte	7,4	8,5
Andel toåringer med delvis støtte	19,1	21,0

Tabell 2.5 viser at det har vært en liten økning i andelen med delvis kontantstøtte fra 1999 til 2000, dvs. at det forholdsvis er litt flere som kombinerer deltids plass i barnehage med delvis kontantstøtte.

Noe over halvparten av de som mottar delvis kontantstøtte, får 40 prosent støtte, mens vel en tredjedel får 20 prosent. Det er med andre ord en svært liten andel av kontantstøttebarna som får 60 eller 80 prosent støtte.

2.6.3 Regionale forskjeller

Andel barn med kontantstøtte har helt siden ordningen ble iverksatt i 1998 vært høyest i Oppland, Agderfylkene og Nord-Trøndelag og lavest i Oslo og Finnmark. Ved utgangen av februar 2001 mottok henholdsvis 88,6 og 88,1 prosent av ett- og toåringene i Oppland og Vest-Agder kontantstøtte, mens 54,1 prosent av barna i Oslo og 59,5 prosent av barna i Finnmark var med i ordningen.

Det er også store fylkesvise forskjeller når det gjelder hvor stor andel av kontantstøttebarna som mottar delvis kontantstøtte. Ved utgangen av februar 2001 var denne andelen på 29,9 prosent i Sogn og Fjordane og henholdsvis 7,0

og 9,4 prosent i Oslo og Akershus. De regionale forskjellene speiler forskjellene i barnehagedekning og forskjeller i oppholdstider mellom fylkene.

3 Presentasjon av evalueringsresultatene

3.1 Organisering av evalueringen

For å gi grunnlag for en grundig evaluering av kontantstøtteordningen, fikk Statistisk sentralbyrå i oppdrag å gjennomføre en bredt anlagt undersøkelse blant familier med barn i førskolealder om barnetilsyn, arbeidstider og arbeidstilknnytning, arbeidsdeling i hjemmet, holdninger til ulike velferdstiltak for småbarnsfamiliene og planlagt tilpasning til en eventuell kontantstøtteordning. Denne undersøkelsen ble gjennomført i april 1998 og skulle gi et så oppdatert bilde som mulig av situasjonen i barnefamiliene før kontantstøtten ble innført. En nesten tilsvarende undersøkelse ble så gjennomført i april 1999 for å gi grunnlag for å analysere tilpasningene. Disse to undersøkelsene (kontantstøtteundersøkelsene) er dokumentert i rapporter fra Statistisk sentralbyrå (Rønning 1998, Reppen og Rønning 1999) og analysert i forhold til målene for kontantstøtteordningen i to rapporter fra forskningsinstituttet NOVA (Hellevik 1999, Hellevik 2000). Kontantstøtteundersøkelsene har også dannet mye av datagrunnlaget for prosjektene om mer avgrensede problemstillinger som presenteres i denne evalueringen.

Norges forskningsråd fikk tidlig i 1999 i oppdrag å organisere gjennomføringen av den kortsiktige evalueringen av kontantstøtteordningen som skulle gi kunnskap om de konsekvensene av ordningen som var mest i fokus under debatten om kontantstøtten. I tråd med St.prp. nr. 53 (1997-98) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre og stortingsdebattene om ordningen, ble dette presisert til konsekvenser for arbeidsmarkedet, konsekvenser for likestilling, konsekvenser for barnehagesektoren og konsekvenser for barn med spesielle behov. Forskningsrådet har stått for utlysning, utvelgelse og faglig vurdering av prosjekter, samlinger for prosjektlederne underveis m.v.. Forskningsrådet har også stått for en oppsummering av disse prosjektene i form av rapporten «Evaluering av kontantstøtteordningen» (Baklien, Ellingsæter og Gulbrandsen 2001), som ble offentliggjort i februar i år.

Når det gjelder presentasjonen av evalueringsresultatene i denne meldingen, vil mye av fremstillingen bygge på Forskningsrådets oppsummeringsrapport, men det hentes også stoff fra de mer spesifikke rapportene. En fullstendig oversikt over forskning og utredning initiert som ledd i evalueringen følger som vedlegg til meldingen.

Videre bygges det også på den kunnskapen en kan få gjennom den administrative statistikken både på kontantstøtteområdet og barnehagefeltet, utarbeidet av henholdsvis Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå.

Samtidig med det kortsiktige oppdraget gikk departementet fra og med 1999 inn med en årlig bevilgning til det såkalte «Velferdsprogrammet» under Norges forskningsråd for å sikre at også problemstillinger omkring omsorg for småbarn og velferdsordninger rettet mot småbarnsfamilier, blir prioritert når det gjelder tildeling av forskningsmidler i dette programmet. Velferdsprogrammet har en foreløpig tidsramme fram til 2003. Dette er altså en noe mer langsiktig kunnskapsinvestering.

Det er viktig å ha tidsperspektivet klart når de forsknings- og utredningsresultatene som presenteres i det følgende vurderes. Mange av evalueringsprosjektene bruker data fra kontantstøtteundersøkelsene, altså data fra 1998/99. Kontantstøtten var i 1999 en forholdsvis ny ordning; dette er viktig å ta i betraktning når konklusjoner trekkes.

3.2 Hvilke familier mottar kontantstøtte?

En stor andel av familiene til ett- og toåringene mottar kontantstøtte. Det ble gjennomsnittlig for 1999 og 2000 utbetalt kontantstøtte for i overkant av tre fjerdedeler av ett- og toåringene.

Selv om mottak av kontantstøtte er utbredt, kan man se noen tendenser til ulikheter mellom de familier som mottar kontantstøtte og de familier som ikke mottar kontantstøtte, og som altså har heltids- eller tilnærmet heltidsplass i barnehage for barna. I følge kontantstøtteundersøkelsene er det en lavere andel som benytter kontantstøtte i de familiene der mor hadde høy inntekt før innføringen av kontantstøtten og der mor hadde høy utdanning. Andelen som mottok kontantstøtte er også lavere i familier der familieinntekten i utgangspunktet var høy. Man må imidlertid opp til de 2/5 av husholdningene som har høyest familieinntekt før kontantstøttebruken avtar.

Det er ingen forskjeller i fedres yrkestilknytning i familier som mottok kontantstøtte, sammenlignet med fedre i familier som ikke mottok kontantstøtte. Hele 97 prosent av fedrene er yrkesaktive. Fedre med barn i kontantstøttealder skiller seg heller ikke fra fedre med barn under skolealder ellers når det gjaldt yrkesdeltakelse (Reppen og Rønning 1999).

I familier som mottok kontantstøtte våren 1999 oppga 17 prosent av mødrene at de var hjemmearbeidende, 45 prosent arbeidet deltid og 27 prosent arbeidet heltid. 4 prosent av kontantstøttedmødrene var trygdet eller under attføring, 4 prosent var arbeidsledige og 2 prosent var studenter (Hellevik 2000).

Kontantstøtten er mest utbredt i familier der mødre har ukurant arbeidstid eller skift- og turnusarbeid. Det er litt vanligere å motta kontantstøtte i familier der mødrene arbeider i helse- og sosialsektoren sammenlignet med familier der mødrene arbeider i andre deler av arbeidsmarkedet. Det er noe mindre vanlig å motta kontantstøtte der mødrene arbeider i undervisningssektoren, men forskjellene er små.

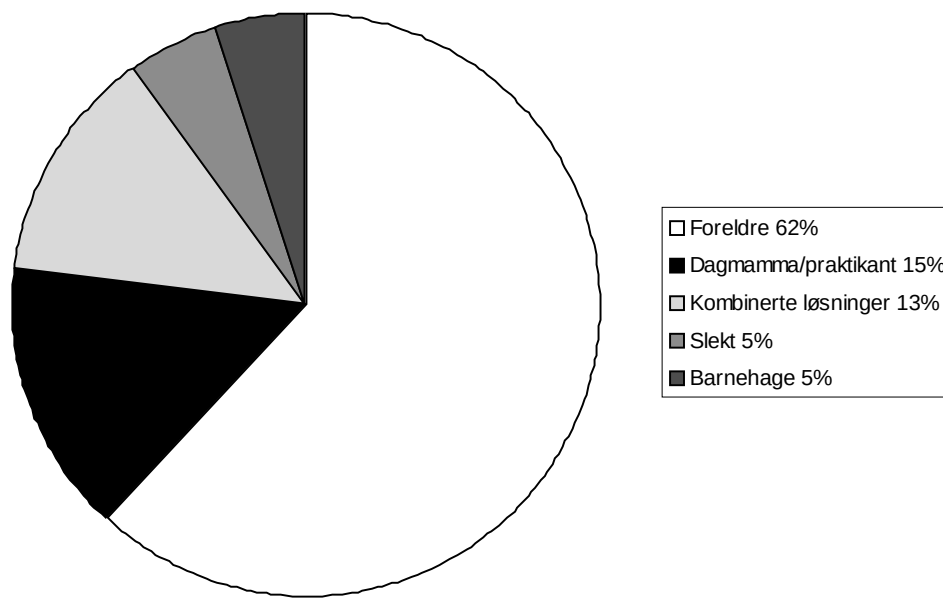
Det var ingen forskjeller på mottak av kontantstøtte enten mødrene arbeidet i privat eller offentlig virksomhet.

3.3 Barnetilsyn for ett- og toåringene

3.3.1 Tilsyn for barn som det mottas kontantstøtte for

Statistisk sentralbyrå har i rapporten fra den siste kontantstøtteundersøkelsen (1999) innført begrepet hovedtilsynsordning, hvor man grovt sett sier at passordninger på over 15 timer per uke blir regnet som hovedtilsynsordning. Ved å følge denne inndelingen hadde 62 prosent av barna med kontantstøtte våren 1999 foreldrepåpass som hovedtilsynsordning. Foreldrepåpass var således den viktigste hovedtilsynsordningen for barna som det ble mottatt kontantstøtte for.

I overkant av en tredjedel av barna hadde andre hovedtilsynsordninger enn foreldrene. 15 prosent ble passet av dagmamma eller praktikant, 13 prosent hadde kombinerte eller andre løsninger, 5 prosent ble passet av slektninger, og 5 prosent av kontantstøttebarna hadde barnehage som hovedtilsynsordning (dvs. de hadde en barnehageplass på mellom 15 og 32 timer i uka). Dette er illustrert i figur 3.1.



Figur 3.1 Hovedtilsynsordninger på dagtid for barn med kontantstøtte våren 1999. Prosent

I tabell 3.1 er alle former for barnepass i tillegg til foreldre tatt med uavhengig av om dette er korte passordninger eller ikke. En kan her se at tilsyn på heltid utenom foreldre - heltid her definert som mer enn 30 timer per uke - var lite utbredt blant de som mottok kontantstøtte, men at det var ganske vanlig å kombinere eget pass med andre former for barnepass. Nesten halvparten av barna med kontantstøtte ble passet noe av foreldre og noe av andre, mens i overkant av 40 prosent av barna som det ble mottatt kontantstøtte for, bare ble passet av foreldrene.

Tabell 3.1: Tilsyn for barn med kontantstøtte våren 1999. Prosent

	Ettåringer		Toåringer	
Kun foreldre	43		40	
Foreldre kombinert med annet tilsyn ¹	44		50	
Tilsyn helt utenom foreldre ²	13		10	
SUM (basis)	100	(679)	100	(649)

¹ Barnet blir passet av andre enn foreldrene 30 timer eller mindre i uken.

² Barnet blir passet av andre enn foreldrene mer enn 30 timer i uken.

Hellevik har også sett på om det er mor eller far som har tilsyn. Timetallet er ikke trukket inn her, bare hva foreldrene har oppgitt som tilsyn.

Våren 1999 viste det seg å være hovedsaklig mødrene som passet barn med kontantstøtte. Far passet kontantstøttebarnet lite alene, men over en femtedel av fedrene var involvert i barnepasset dersom man tar med ordninger der foreldrene delte på tilsynet og der de delte på tilsynet i kombinasjon med annet tilsyn.

3.3.2 Endringer i tilsynsordninger etter innføringen av kontantstøtten

Dersom man ønsker å se på endringer i barnepassordninger etter innføringen av kontantstøtten, er det hensiktsmessig å sammenligne hvordan ett- og toåringene ble passet før og etter innføringen av kontantstøtten. Man går da over til å se på hele gruppen av ett- og toåringer, ikke bare de som det mottas kontantstøtte for.

Tabell 3.2 viser tilsyn for ett- og toåringer våren 1998 og våren 1999 med fokus på i hvor stor grad foreldrene var en del av tilsynet.

Våren 1999 ble en tredjedel av ett- og toåringene passet av foreldrene uten at andre former for tilsynsordninger ble benyttet i tillegg. Rundt 46 prosent av barna ble passet av foreldrene, men i kombinasjon med andre tilsynsordninger (dagmamma, praktikant, barnehage, barnepark, slektninger). Dette kunne variere fra litt barnepass til opp til 30 timer per uke. Om lag en femtedel av barna i kontantstøttealder ble passet bare av andre enn foreldrene. Dvs. de ble passet av andre enn foreldrene i mer enn 30 timer per uke (Hellevik 2000).

Tabell 3.2: Tilsyn for ett- og toåringervåren 1998 og våren 1999 (barn med og uten kontantstøtte). Prosent

	Ettåringer				Toåringer			
	199 8		199 9		199 8		199 9	
Kun foreldre	38		38		23		28	
Foreldre kombinert med annet tilsyn ¹	36		44		44		48	
Tilsyn helt utenom foreldre ²	26		19		33		23	
SUM (basis)	100	(748)	101	(833)	100	(521)	99	(935)

¹ Barnet blir passet av andre enn foreldrene 30 timer eller mindre i uken.

² Barnet blir passet av andre enn foreldrene mer enn 30 timer i uken.

Hvis vi ser på *endringene* i pass av egne barn fra 1998 til 1999, var foreldrene i noe større grad blitt en del av tilsynet etter innføringen av kontantstøtten. Både for ett- og toåringene var foreldrene en viktigere del av tilsynet våren 1999 sammenliknet med året før. Blant ettåringene var det flere barn som hadde omsorg av foreldrene i kombinasjon med en annen tilsynsordning, andelen hadde økt med 8 prosentpoeng. For toåringene hadde også kombinasjonsløsninger økt med 4 prosentpoeng, men foreldrene passet også barna i større grad alene. Her var økningen på 5 prosentpoeng.

Dersom en ser på gjennomsnittlig antall timer i uka barn i kontantstøttealder ble passet av andre enn foreldrene, har timetallet gått svakt ned. Ettåringene ble våren 1999 passet 2,3 timer mer av foreldrene enn våren 1998, og toåringene ble passet 2,5 timer mer av foreldrene enn året før. I følge analyser av

kontantstøtteundersøkelsene ble både ett- og toåringer passet av sine foreldre i noe større grad våren 1999 sammenlignet med året før (Hellevik 2000).

Mens bruken av dagmamma og praktikant økte på 80-tallet, har utviklingen vært motsatt på 90-tallet. Til tross for noe økning i bruk av dagmamma for ettåringer, har ikke innføringen av kontantstøtten snudd den allment synkende tendensen.

Utover på 80-tallet steg småbarnsmødrenes yrkesaktivitet langt sterkere enn barnehagedekningen. I denne perioden økte da også bruken av dagmamma til en topp i 1989 da 20 prosent av barna under skolealder ble passet av dagmamma. Fra slutten av 80-tallet ble det en sterkere vekst i barnehagetilbudet enn i yrkesaktiviteten. Høsten 1990 ble 17 prosent passet av dagmamma. Nedgangen fortsatte utover 90-tallet, og våren 1998 ble 11 prosent av barn under skolealder passet av dagmamma.

Det er imidlertid store forskjeller mellom aldersgruppene. Det er en størst andel ettåringer som blir passet av dagmamma. Andelen som blir passet av dagmamma faller med stigende alder.

Etter innføringen av kontantstøtten økte pass av dagmamma for ettåringer med 4 prosentpoeng til 24 prosent. Økningen har funnet sted i kategorien som har dagamma/praktikant i kombinasjon med foreldre. For toåringer er bruken av denne tilsynsformen uendret, og for alle de andre årsklassene var dagmamma enten lik eller gått tilbake, slik at den samlede andelen av barn i førskolealder som ble passet av dagmamma ble på 10 prosent. Økningen for ettåringene var altså ikke stor nok til å oppveie den fortsatte nedgangen for de andre årstrinnene under skolealder.

Våren 1999 hadde 15 prosent av barna med kontantstøtte dagmamma eller praktikant som hovedtilsynsordning. Dersom man ser på alle ett- og toåringene på samme tidspunkt, var det 11 prosent som hadde dagmamma eller praktikant som hovedtilsynsordning (Reppen og Rønning 1999).

3.3.3 Oppsummering

I familier som mottar kontantstøtte har de fleste ett- og toåringene (62 prosent) foreldrene som hovedtilsyn. 15 prosent passes av dagmamma eller praktikant, 13 prosent har kombinerte løsninger og 5 prosent passes av slektninger. 5 prosent av barna med kontantstøtte har samtidig en barnehageplass på over 15 timer per uke slik at barnehage blir hovedtilsynsordning.

Resultatene fra evalueringen tyder på at foreldrene passer ett- og toåringene selv i noe større grad etter innføringen av kontantstøtten. Økningen i foreldrenes tilsyn er på gjennomsnittlig rundt 2,4 timer i uka. Bruk av dagmamma som tilsyn later til å ha økt med 4 prosentpoeng for ettåringene. Dersom man ser på hele aldersgruppen i førskolealder under ett, har det imidlertid vært en svak nedgang i bruk av dagmamma.

3.4 Konsekvenser for sysselsetting og arbeidsdeltakelse

Når man snakker om endringer i arbeidstilknytning, kan man benytte *yrkesaktivitet* som ett mål. Med yrkesaktivitet menes hvorvidt man har en formell tilknytning til arbeidslivet, og de som er i permisjon vil også regnes som yrkesaktive. Man kan videre se på mødre i *faktisk arbeid*, hvor de som er i permisjon

ikke regnes med. Et annet mål for endringer i arbeidstilknytning vil være å se på forholdet mellom *heltidsarbeid* og *deltidsarbeid*. Resultatene her kan bli ulike etter hvor mange arbeidstimer per uke som defineres som heltidsarbeid. Man kan se på gjennomsnittlig antall *arbeidstimer per uke*. De ulike målene kan alle betraktes som indikatorer på arbeidstilknytning, den ene måten gir ikke nødvendigvis riktigere resultater enn den andre, men supplerer totalbildet.

I forhold til en diskusjon om endringer er det også viktig å presisere endring i forhold til *hva*. I forbindelse med kontantstøtten kan man sammenligne arbeidsatferden til mødre med barn i kontantstøttealder før og etter at kontantstøtten ble innført. I tillegg kan man benytte *økonomiske modeller* for å si noe om utviklingen framover i tid. Man kan også se på mødre med eldre barn i førskolealder og sammenligne utviklingen i arbeidstilknytning for denne gruppen med endringer i arbeidstilknytning for mødre med barn i kontantstøttealder.

3.4.1 Utvikling i mødres yrkesdeltakelse

Nesten alle fedre med barn under skolealder er yrkesaktive. 97 prosent var yrkesaktive både våren 1998 og våren 1999. Fedre med barn i kontantstøttealder var yrkesaktive i like stor grad som fedre med barn i andre aldersgrupper, noe som tyder på at kontantstøtten ikke hadde noen effekt på fedrenes yrkesaktivitet (Reppen og Rønning 1999). Kontantstøtten har derimot hatt en effekt på mødrenes yrkesaktivitet.

På femtitallet var norske kvinners yrkesdeltakelse blant de laveste, ikke bare i Norden, men i hele Europa. I dag er den markert høyere enn for kvinner i USA og EU, og den er om lag på nivå med det en finner i Sverige og Danmark (OECD 1998).

I løpet av syttiårene økte kvinnes yrkesaktivitet, og også gifte kvinner med barn tok del i yrkeslivet. I begynnelsen var det først og fremst kvinner med litt større barn i skolealder som gikk ut på arbeidsmarkedet. Den totale yrkesaktiviteten for kvinner mellom 20 og 54 år økte fra 44 prosent i 1970 til 72 prosent i 1980. For kvinner med yngste barn under tre år økte yrkesdeltakelsen fra 28 prosent i 1970 til 55 prosent i 1980. Ugifte kvinner og gifte kvinner uten barn jobbet for det meste heltid, mens de som hadde barn i stor grad jobbet deltid. På 80-tallet kom også mødre med de yngste barna sterkere inn i yrkeslivet. I 1980 var yrkesaktiviteten for gifte eller samboende mødre med minste barn under tre år på 47 prosent. Fram til 1990 økte disse mødrenes yrkesaktivitet med 22 prosentpoeng til 69 prosent. Gifte og samboende kvinner med yngste barn 3 - 6 år økte sysselsettingen fra 57 prosent i 1980 til 74 prosent i 1990 (Knudsen 2001).

Det skjedde også en dreining fra deltid til heltid. Mens heltidsarbeid utgjorde noe over en tredjedel av yrkesaktiviteten i 1986, var det blitt like vanlig med full jobb i 1992, og i 1995 var tyngdepunktet forskjøvet slik at det var flere heltids- enn deltidsarbeidende småbarnsmødre. Dette var fremdeles tilfellet i 1998 da kontantstøtten ble innført (Hellevik 2000). Medregnet både heltids- og deltidsarbeidende mødre, var totalt sett 76 prosent av kvinnene med barn i kontantstøttealder yrkesaktive i 1998 (Reppen og Rønning 1999).

I 1998 var det imidlertid betydelige forskjeller i antall arbeidstimer per uke for mødre med ulik utdanning. Antall arbeidstimer per uke var jevnt stigende

med lengden på utdanningen, slik at mødre med mer enn 4 års universitetsutdanning arbeidet vel 12 timer mer per uke enn de med lavest utdanning (Knudsen 2001).

3.4.2 Endringer etter innføringen av kontantstøtten

I følge analyser av kontantstøtteundersøkelsene var andelen hjemmearbeidende blant mødre med yngste barn i kontantstøttealder våren 1999 nærmest uforandret sammenlignet med våren 1998. Balansen mellom heltids- og deltidsarbeid hadde imidlertid skiftet, slik at det nå var blitt flere deltids- enn heltidsarbeidende småbarnsmødre. Utviklingen innebærer et brudd med tendensen de siste 15 årene, der yrkesaktive småbarnsmødre i stadig større grad har tatt heltidsarbeid. Andelen som arbeidet mer enn 40 timer var redusert fra 7 til 3 prosent, andelen som jobbet 31 - 40 timer var uforandret på 34 prosent, mens andelen som jobbet mindre enn 31 timer per uke hadde økt fra 36 til 41 prosent. Resultatene ble nesten like ved å se på mødrenes egne vurderinger av om de arbeidet heltid eller deltid. Heltidsandelen ble redusert fra 33 til 31 prosent, mens deltidsandelen økte fra 31 til 36 prosent (Hellevik 2000).

Tabell 3.3: Ukentlig arbeidstid for mødre med yngste barn på ett og to år, våren 1998 og våren 1999. Prosent

Ukentlig arbeidstid ¹	1998		1999	
Over 40 timer	7		3	
31-40 timer	34		34	
1-30 timer	36		40	
0 timer	23		23	
SUM (basis)	100	(1 113)	100	(1 548)
Gjennomsnitt (antall timer per uke)	23,9		22,4	

¹ Antall timer moren jobber gjennomsnittlig i uken, inkludert overtidstimer og ekstrajobber. Mødre i permisjon er plassert utfra arbeidet de har permisjon fra.

Tabell 3.3 viser at mødrene i gjennomsnitt hadde redusert arbeidstiden med 1,5 timer fra 1998 til 1999. Også når man ser på mødre som faktisk var i arbeid i 1998 og 1999 finner vi at mødre i gjennomsnitt reduserte sine ukentlige arbeidstimer med 1,5 timer fra 1998 til 1999 (Knudsen 2001). Dette er en gjennomsnittsreduksjon for alle mødre som har barn i kontantstøttealder og gjelder altså ikke bare for de som mottar kontantstøtte.

Mødrene med den høyeste utdanningen har redusert arbeidstiden sin mest. I gjennomsnitt har de redusert arbeidstiden fra 38,9 timer i uken i 1998 til 35,5 timer i 1999, altså 3,4 timer i gjennomsnitt (Knudsen 2001). Mødrene med den laveste utdanningen har i noen grad økt sin ukentlige arbeidstid. Samtidig har også andelen i arbeid økt. Før innføringen av kontantstøtten ble det ut fra økonomiske betraktninger forventet at det ville være mødre med lav utdanning (og dermed lavere inntekt) som ville trekke seg ut av arbeidsmarkedet. Dette har ikke slått til.

Arbeid utenom normalarbeidsdag er mye utbredt blant småbarnsmødre og gjelder nesten en tredjedel av de yrkesaktive (Lande 2001). Det har imid-

lertid ikke vært noen økning i andelen mødre som arbeider utenom vanlig dagtid (Knudsen 2001).

Mødre som lever i parforhold, og spesielt samboende mødre, er yrkesaktive i større grad enn enslige mødre. Forskjellen mellom mødre i parforhold og enslige mødre ble noe forsterket i 1999, men endringen er ikke signifikant. Det var ingen sammenheng mellom familiens øvrige inntekter og morens yrkesaktivitet, verken i 1998 eller 1999.

Blant mødre i helse- og sosialsektoren var andelen som ikke var i arbeid blitt redusert fra 23 til 15 prosent fra 1998 til 1999. Andelen i heltidsarbeid var redusert fra 23 prosent til 18 prosent, men andelen som jobber deltid var økt fra 55 til 67 prosent (Knudsen 2001). Blant mødre med utdanning innen undervisning var det en nedgang i andelen heltidsansatte fra 45 til 34 prosent, og en tilsvarende økning i andelen som ikke var i arbeid (Knudsen 2001). Sykepleierne har i større grad gått over fra heltid til deltidsarbeid etter innføringen av kontantstøtten, mens lærere i større grad har tatt permisjon eller gått ut av arbeidsstyrken (Rønsen 2001).

Dersom man ser på data fra arbeidskraftundersøkelsene, AKU, kan man finne sysselsettingseffekter på kort sikt. Ifølge disse dataene har det vært en reduksjon i yrkesprosenten for kvinner med yngste barn i kontantstøttealder etter at kontantstøtteordningen ble innført. Reduksjonen blir større dersom man sier at yrkesaktiviteten til kvinner med større barn representerer en underliggende trend, og at mødre med barn i kontantstøttealder ville ha hatt en tilsvarende økning i yrkesdeltakelse som mødre med større barn, dersom ikke kontantstøtten hadde blitt innført. I perioden etter at kontantstøtten ble iverksatt økte differansen i yrkesprosent mellom kvinner med yngste barn i kontantstøttealder og kvinner med yngste barn under 16 år med om lag 5 prosentpoeng. På bakgrunn av dette anslås det at kontantstøtten har redusert mødrenes arbeidstilbud med om lag 3 700 årsverk (Håkonsen m.fl. 2001).

Ved hjelp av en simuleringsmodell er det estimert at arbeidstilbudet på lang sikt kan bli redusert med 10 000 årsverk. Det er imidlertid knyttet betydelig usikkerhet til dette estimatet (Håkonsen m.fl. 2001).

Sett fra en ren økonomisk synsvinkel kan et høyt skattetrykk og lav avkastning av eget arbeid føre til at det arbeides for lite i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale. Det spesielle for barnefamiliene er at man i tillegg til beskatningen i de fleste tilfeller også må betale for barnetilsyn dersom full yrkesaktivitet velges. I denne sammenheng har kontantstøtten gjort det mer fordelaktig å være hjemme sammenlignet med yrkesdeltakelse og barn i barnehage. På den annen side er foreldrenes incitament til yrkesdeltakelse ikke svekket dersom de i stedet for barnehage velger dagmamma (Håkonsen m.fl. 2001).

Selv om det ikke har skjedd så store endringer i yrkestilknytningen for mødre med barn i kontantstøttealder, er det ganske store forskjeller mellom mødre i familier som mottar kontantstøtte og mødre i familier som ikke mottar kontantstøtte. Mødre som bruker barnehage er den gruppen som har den sterkeste tilknytningen til yrkeslivet. Blant mødre i familier som ikke mottok kontantstøtte var hele 90 prosent yrkesaktive våren 1999. Blant mødre i familier som mottok kontantstøtte var 72 prosent yrkesaktive på samme tidspunkt (Reppen og Rønning 1999). Ser man på de som faktisk var i arbeid, gjaldt dette

om lag 62 prosent av mødrene der familien mottok kontantstøtte (Knudsen 2001). Mødre i familier som mottok kontantstøtte arbeidet i større grad deltid enn mødre der man ikke mottok kontantstøtte, mens de sistnevnte mødrene arbeidet heltid i mye større grad. Mødre til barn i barnehager på heltid arbeidet gjennomsnittlig 35 timer per uke, mens der foreldrene passet barna selv arbeidet mødrene i gjennomsnitt 16 timer per uke (Håkonsen m.fl. 2001).

3.4.3 Oppsummering

Resultatene fra flere evalueringsprosjekter har vist at kontantstøtten har ført til en reduksjon i arbeidstilbudet for mødre med ett- og toåringer. Reduksjonen har først og fremst kommet i form av at flere har redusert den ukentlige arbeidstiden.

Reduksjonen har ikke vært stor, men kontantstøtten ble innført i en periode hvor arbeidsmarkedet var stramt. Det er mulig at en ville ha sett større virkninger i et slakt arbeidsmarked og dersom kontantstøtten hadde virket i lengre tid.

Kontantstøtten har bidratt til å utjevne noe av forskjellen i arbeidstimer mellom mødre med høy og mødre med lav utdanning. Kontantstøtten er en ordning som viser seg å passe godt sammen med deltidsarbeid og arbeid utenom vanlig dagtid.

Kontantstøtten har ikke ført til at fedre med barn i kontantstøttealder arbeider mindre enn før.

3.5 Konsekvenser for likestilling

I St.prp. nr. 53 (1997-98) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre slås det fast at konsekvenser for likestillingsutviklingen skal inngå i evalueringen av kontantstøtten. Selv om kontantstøtteordningen av tilhengerne ble understreket å være en familiepolitisk og ikke en likestillingspolitisk reform, var mange i debatten opptatt av at ordningen i hvert fall ikke skulle virke negativt inn på utviklingen i retning av større likestilling mellom kjønnene. Samtidig er dette av de konsekvensene som er vanskelige å måle.

Evalueringen har hatt flere prosjekter (Magnussen m.fl. 2000, Bungum m.fl. 2001, Sletvold 2000) som spesielt har tatt opp disse konsekvensene. Selv om de to første baserer seg på kvalitative data innsamlet i 2000, hadde kontantstøtten fortsatt virket for kort til at det er mulig å trekke konklusjoner om noe såpass langsomt foranderlig som forholdet mellom kjønnene og holdninger til likestilling.

Rent grunnleggende kan man si at kontantstøtten med sin karakter av morslønn strider mot en likestillingspolitikk basert på likere roller i den samfunnsmessige arbeidsdelingen mellom kvinner og menn (Bungum m.fl. 2001). Men som vi så i 3.4 har ikke kontantstøtten ført til store endringer i foreldrenes arbeidstilpasninger, og spesielt har ikke flere mødre blitt hjemme på heltid. Dette betyr at ordningen isolert sett har hatt små konsekvenser for likestillingsutviklingen slik evalueringsrapporten fra Forskningsrådet konkluderer med (Baklien m.fl. 2001).

Svært mange mødre har en eller annen forbindelse til arbeidslivet, og få forlater arbeidslivet for å bli hjemme for lengre perioder. Bungum m.fl. peker

på at kategoriene «yrkeskvinne» og «hjemmearbeidende» er svært sammensatte, og at det skillet som ofte settes opp mellom disse to gruppene er kunstig. Det er problematisk at de to kategoriene holdes opp mot hverandre som to kvinnegrupper med ulike interesser. Kvinner som er hjemmearbeidende i kortere perioder viser seg også å ha interesser forankret i lønnsarbeidets vilkår. Dette viser seg også i holdningene til familiepolitiske reformer, hvor en stor andel av hjemmearbeidende mødre ønsker reformer som vanligvis oppfattes som rettet mot yrkeskvinner (Bungum m.fl. 2001).

Bungum har også spesielt analysert omsorgsløsningene fra fedrenes synsvinkel på grunnlag av materiale fra kvalitative intervjuer. De enkelte foreldreparene oppfatter familiens løsninger som opplagte og naturlige. Det mest naturlige er at mor reduserer sin arbeidstid. Fedrene som ble intervjuet ønsket mer tid sammen med barna, men oppfattet ikke kontantstøtten som en ordning som hadde relevans eller betydning i forhold til deres arbeidsliv. Kontantstøtten ble sett på som en morsordning. Denne oppfatningen avspeiler seg i arbeidsplassenes tilbud til foreldrene. På arbeidsplasser dominert av menn som arbeidstakere er man lite opptatt av tilpasninger, mens arbeidsplasser med kvinner som en dominerende del av arbeidsstokken, er interessert i å møte arbeidstakernes behov med familietilpassede løsninger. Slik kan arbeidsplassene forsterke ulikheter gjennom sine tilbud.

Det er ikke noe krav om at foreldrene reduserer yrkesaktiviteten eller at de passer barnet selv for å få kontantstøtte. Det eneste vilkåret er knyttet til bruk av barnehage, og enten mor eller far kan søke om kontantstøtte. Kontantstøtten er dermed i utgangspunktet en kjønnsnøytral ordning. Derfor er det interessant å merke seg at 96 prosent av søkerne/mottakerne er kvinner ifølge kontantstøttestatistikken (RTVs kontantstøttestatistikk). Dette underbygger påstanden om kontantstøtten som en morsordning.

Magnussen har intervjuet mødre i familier med ulike valg av omsorgsform. Også her framstår mødrene som permisjonsforvalterne i familien. Begge de kvalitative undersøkelsene antyder et økt potensiale for mer omsorg fra fedrene for småbarna, men kontantstøtten er ikke en ordning som bidrar til å realisere dette potensialet.

I rapporten «Kontantstøttens konsekvenser for yrkesaktivitet og likestilling» brukes igjen data fra kontantstøtteundersøkelsene for å isolere de variablene som kan forklare at mødrene reduserer arbeidstiden og ikke fedrene. Verken forskjeller mellom foreldrene i lønn, forankring i yrkeslivet, stillingsnivå, utdanning eller arbeidsgivers holdning til redusert arbeidstid, kan forklare at det er mor som blir mer hjemme. Men når det på grunnlag av spørsmål om arbeidsdeling og holdninger konstrueres en likestillingsindeks, forklarer forskjeller langs dimensjonen tradisjonelle/likestilte kjønnsroller i familien en god del av valgene. Rapporten konkluderer med at det er kjønnsrollene, foreldrenes identitet som mor og far som avgjør (Sletvold 2001).

Det virker rimelig å konkludere med at kontantstøtten ikke kan sies å ha fått store innvirkninger på likestillingen mellom kjønnene. En del av mødrene er noen timer mer hjemme hos barna, men regner stort sett dette som en midlertidig tilpasning. Og tilpasningen har stort sett funnet sted i familier der mødrene arbeidet mye tidligere.

I lys av evalueringsresultatene kan en på kort sikt neppe si at kontantstøtten har ført til et stort omslag i utviklingen mot en stadig mer lik arbeidsdeling mellom kjønnene.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at virkningene på noe lengre sikt kan bli mer betydelige i forhold til likestillingsutviklingen. Som vi har sett, er det mødrene som har tilpasset arbeidet i form av redusert arbeidstid. Kontantstøtte gir ikke rettigheter til sykepenger, fødselspenger eller andre inntektsavhengige ytelser innenfor trygdesystemet. Dette er selvfølgelig kontantstøttemottakerne klar over, men skjer det noe uventet kan det gå ut over mødrenes framtidige inntekter. Kontantstøtten reduserer mødrenes lønnsinntekter, ikke fedrenes. Arbeidstakere i karriereyrker mister muligheter når de ikke er tilstede. Kontantstøtten øker snarere enn minker forskjellen mellom kjønnene. Når alle disse ulempene i forhold til arbeid og inntektstrygghet bæres av kvinnene, kan det akkumuleres forskjeller i det lange løp.

Det har vært hevdet at det finnes et ubrukt omsorgspotensiale blant fedre. Kontantstøtten mobiliserer ikke dette (Bungum m.fl. 2001). Dess større forskjell i yrkesarbeid mellom kvinner og menn, dess større forskjeller er det i hans og hennes bidrag til husholdsarbeidet. Dette har tidsnyttingsundersøkelser vist. En skjev arbeidsdeling i unge familier kan bli et problem med stor arbeidsbelastning på kvinnene også etter småbarnsperioden.

Dette er velkjente kjønnsulikheter i samfunnet som det har vært et politisk mål for mange å motarbeide. I den grad kontantstøtten bare påvirker mødrenes atferd og ikke fedrenes, er det vanskelig å konkludere med annet enn at ordningen isolert sett motarbeider likestillingsmålene og bidrar til sementering av kjønnsrollene.

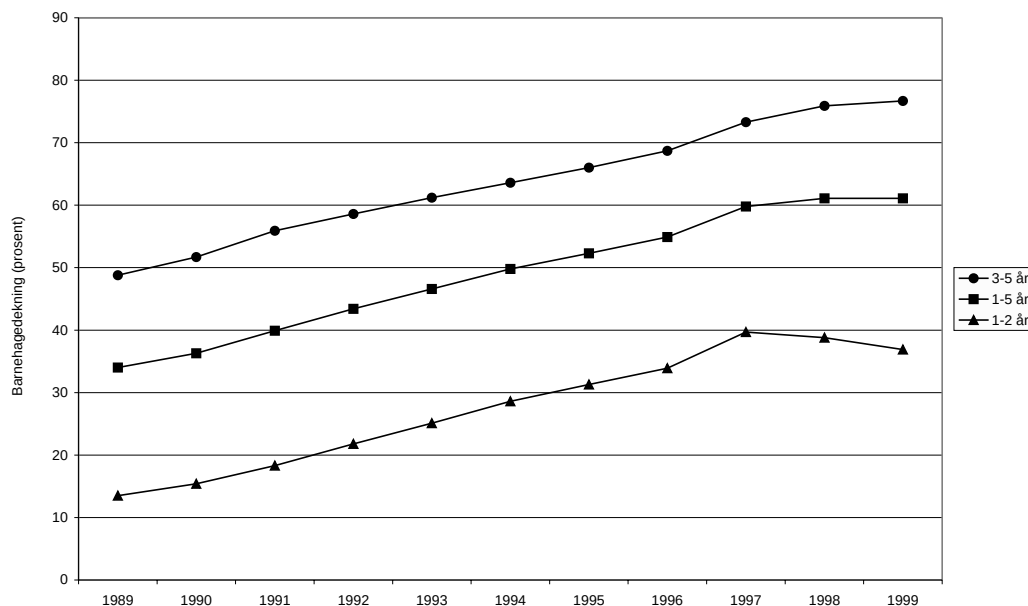
3.6 Konsekvenser for barnehagesektoren og barnehagetilbudet

3.6.1 Barnehagedekning på 90-tallet

I løpet av 90-tallet har barnehagedekningen ¹⁾

for aldersgruppen ett-fem år kontinuerlig steget, fra 36 prosent i 1990 til 63 prosent i 1999. Dekningen for ett- og toåringer har gjennom hele perioden ligget langt lavere enn deknningen for aldersgruppen tre-fem år (se figur 3.2). I perioden 1992-97 var det likevel lik eller større økning i deknningen for ett- og toåringene enn for de eldre barna.

¹⁾ Med «barnehagedekning» menes antall barn i barnehage i forhold til det totale antall barn i den aktuelle aldersgruppen. Dette er således et mål på tilbudet av barnehageplasser. 100 prosent barnehagedekning vil si at alle barn i aktuell alder går i barnehage. «Behovsdekning» i barnehagesektoren er derimot et mål på hvor stor del av de barna der foreldrene har et ønske om å få barnehageplass til barnet, som får dette ønsket eller behovet dekket i de eksisterende barnehagetilbudene. 100 prosent eller «full behovsdekning» vil si at alle som etterspør barnehageplass for sitt barn, har plass for barnet.



Figur 3.2 Barnehagedekning i aldersgruppene 1-2 år, 3-5 år og 1-5 år, 1989-1999

Antallet barn i barnehage ble for første gang redusert i 1997. Ved utgangen av 1996 hadde ca. 192 500 barn i alderen null til seks år plass i barnehage. Reform-97, som overførte seksåringene til skolen, resulterte i at det totale antallet barn i barnehage ble redusert til ca. 184 500. Både barnehagedekningen og antallet barn i barnehage økte for alle årsklassene fra 0 til og med 5 år i løpet av 1997. Et stort antall av de plassene som ble ledige etter seksåringene ble overtatt av barn under tre år som krever større personal- og arealressurser enn barn over tre år. Noen barnehager fikk færre plasser totalt sett som følge av dette.

I desember 1998, fire måneder etter innføringen av kontantstøtten for ettåringene, kunne vi for første gang registrere en reduksjon i barnehagedekningen. Antallet ettåringer i barnehage ble i løpet av 1998 redusert med ca. 2 900 barn, noe som tilsvarer en nedgang i barnehagedekningen for denne aldersgruppen med 4,4 prosentpoeng sammenlignet med desember 1997. For alle andre aldersgrupper fortsatte barnehagedekningen å stige i 1998, antallet toåringer i barnehage økte med ca. 1 800 barn og antallet tre-, fire- og femåringer økte med ca. 5 000 barn. Denne økningen mer enn veide opp for nedgangen i barnehagedekningen for ettåringene, slik at samlet barnehagedekning for ett- til femåringer gikk opp med 2,6 prosentpoeng. Fra 1999 gjaldt kontantstøtteordningen for både ett- og toåringer. I desember 1999 gikk det om lag 400 flere ettåringer i barnehage enn i desember 1998. Den kraftige reduksjonen i antallet ettåringer i 1998 var stoppet opp. Det var blant toåringene vi fikk en reduksjon løpet av 1999. Ca. 3 500 færre toåringer gikk i barnehage i 1999, hvilket tilsvarer en nedgang i deknningen på 4,9 prosentpoeng sammenlignet med 1998. Hellevik og Gulbrandsen (2000) mener denne reduksjonen i antallet toåringer i barnehage i 1999 er en kohorteffekt som har forplantet seg fra ettåringene i 1998 til toåringene året etter.

Barnehagedekningen for de eldre barna gikk opp med ca. 1 prosentpoeng i 1999.

Med virkning fra 1999 ble barnehagestatistikken lagt om slik at barn med fast plass i barnehage og barn som benytter seg av et tilbud i åpen barnehage blir rapportert separat. Denne endringen fører til at statistikken for de enkelte årskullene av barn ikke er fullstendig sammenlignbar mellom 1998 og 1999. Dersom vi forutsetter at fordelingen mellom barn under og over tre år i åpen barnehage er uforandret i perioden 1997-99, kan vi på grunnlag av registrering i 1999 beregne antallet barn med fast plass i barnehage også for tidligere år.

Tabell 3.4: Antall barn med fast plass i barnehage (dvs. barn i ordinær barnehage og familiebarnehage). Beregnede tall for 1997 og 1998. Tall for 1999 og 2000 fra SSB (foreløpige tall for 2000)

	1997	1998	1999	2000	Endring 1997-2000
--	------	------	------	------	-------------------

Tabell 3.4: Antall barn med fast plass i barnehage (dvs. barn i ordinær barnehage og familiebarnehage). Beregnede tall for 1997 og 1998. Tall for 1999 og 2000 fra SSB (foreløpige tall for 2000)

0-2 år	47 982	46 127	45 379	45 041	-2 941
3-6 år	133 076	137 635	142 292	144 445	11 379

Som tabell 3.4 viser, finner vi etter en slik beregning at den reelle reduksjonen i antall barn under 3 år med fast plass i barnehage er på ca. 3 000 barn fra 1997-2000. Dette er da ikke medregnet barn i åpen barnehage hvor tallet har steget. I samme periode ble det ca. 11 500 flere barn over tre år med fast plass i barnehage.

Til tross for relativt store reduksjoner i antall ett- og toåringer i barnehage, er ikke dekningsgraden påvirket i like stor grad. Dette skyldes at barnekullene med ett- og toåringer er redusert omtrent i samme størrelsesorden i disse årene. Dekningsgraden for tre- til femåringene har i denne perioden gått opp med 5,3 prosentpoeng.

3.6.2 Etterspørselssvikt eller mangel på barnehage tilbud?

Den kraftige utbyggingen av barnehageplasser det seneste tiåret har skjedd på grunnlag av en stor udekket etterspørsel etter barnehageplasser. Siden 1988 har et samlet Storting stått bak målet om full behovsdekning i barnehagesektoren. Det er også denne regjeringens mål at alle familier som ønsker det skal få barnehageplass til sitt barn. Stortingets mål om reell frihet til å velge omsorgsform for barn i kontantstøttealder forutsetter også at det finnes et tilstrekkelig tilbud av barnehageplasser.

I debatten om kontantstøtte ble det fra mange hold hevdet at innføringen av kontantstøtte ville føre til usikkerhet omkring etterspørselen etter barnehageplasser, og dermed om hvor stort behovet for barnehageplasser for ett- og toåringer ville bli. Denne usikkerheten kunne også komme til å gjelde for plasser for eldre barn, dersom familiene ville foretrekke at også søsken til barn i kontantstøttealder ble hjemme framfor i barnehage. En slik usikkerhet kunne føre til at kommuner og private eiere ble forsiktigere med å bygge ut eller valgte å bygge ned eksisterende barnehager. Det ville da bli vanskeligere å oppnå målet om full behovsdekning og reell valgfrihet.

Etterspørselen etter barnehageplasser kommer først til konkret uttrykk ved at foreldre søker om plass til sitt barn. Et stipulert behov for barnehageplasser kan likevel angis på grunnlag av undersøkelser der foreldre blir spurt om hvilken omsorgsform de faktisk har for sine barn og hvilken omsorgsform de ideelt sett ville foretrekke. Kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999 viser begge at barnehageplass er førstevalget for familiene når barnet skal ha tilsyn utenfor hjemmet (Hellevik 2000). I 1999 foretrakk 53 prosent av foreldre til ett- og toåringer og 80 prosent av foreldre til tre- til femåringer et tilsyn som inkluderte barnehage. Det framgår her også tydelig at det er et udekket behov for barnehageplasser: I 1999 hadde 45 prosent av foreldre til ett- og toåringer som foretrekker barnehageplass, likevel ikke plass. Tilsvarende andel for foreldre til tre- til femåringene ligger på 16 prosent.

På oppdrag av departementet gjennomførte Asplan Viak sommeren 1999 en undersøkelse i alle landets kommuner for å se på barnehagedekningen og behovet for nye barnehageplasser. 17 prosent av kommunene oppgir her å ha

overkapasitet når det gjelder plasser for ett- og toåringene, mens det tilsvarende tallet for tre- til femåringene er 22 prosent. Disse kommunene kjennetegnes ved at de er relativt små. Blant de større kommunene derimot var det som oftest mangel på plasser, både for barn under og over tre år. Det store flertallet av barn bor i kommuner der etterspørselen etter barnehageplasser er større enn tilbudet. (Dette gjelder 82 prosent av ett- og toåringene og 71 prosent av de eldre barnehagebarna).

Alt i alt tyder de ulike undersøkelsene på at det var mangel på barnehage-tilbud for barn i alle aldre også halvåret etter at kontantstøtten ble innført. Det er derfor bekymringsfullt at antallet ettåringer i barnehage er redusert. Hellevik og Gulbrandsen (2000) kommenterer dette slik:

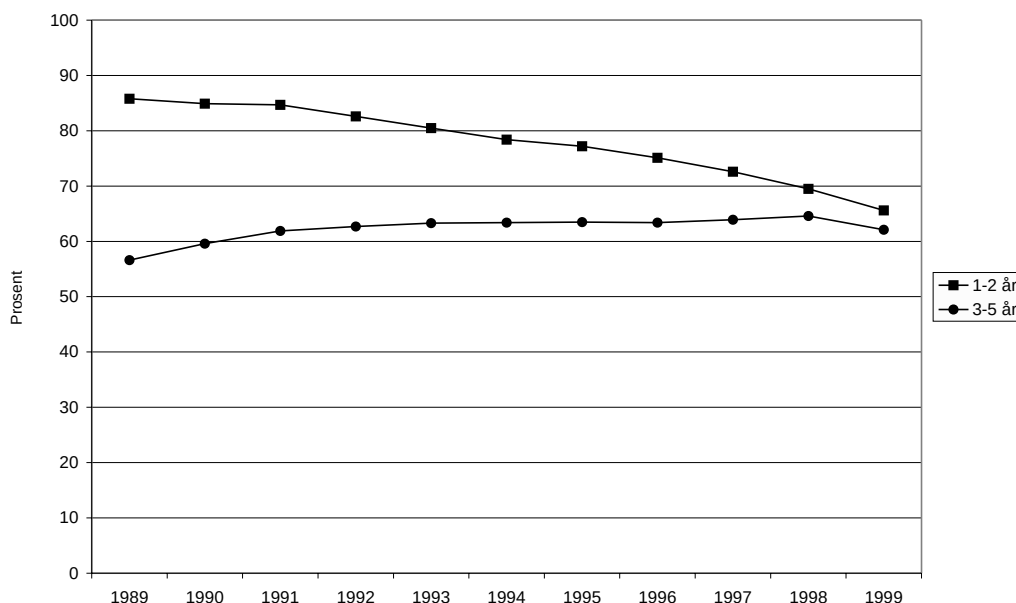
«Den mest nærliggende forklaringen på den reduserte barnehagebruken i det første «kontantstøtteårskullet» er fallende etterspørsel etter barnehageplass. Men siden barnehagebruken deretter har tatt seg opp igjen, skal man ikke se helt bort fra at også endret tilbud kan ha spilt en rolle. På bakgrunn av de mange ganske dystre spådommer om sviktende etterspørsel, kan det tenkes at noen av barnehagene forregnet seg i kontantstøttens startfase, og reduserte tilbudet av småbarnsplasser i større grad enn det som viste seg å være nødvendig, med andre ord forskutterte en etterspørselssvikt som var overvurdert. I så måte ble noen småbarnsforeldres valgfrihet redusert, men kun indirekte, som følge av kontantstøtten.»

En slik antakelse støttes av undersøkelsen til Asplan Viak (1999). Når kommunenes anslag over full behovsdekning i 1999 sammenlignes med resultatene fra en utvalgsundersøkelse Asplan Viak foretok i 1997, kommer det fram at behovsanslagene er redusert. Reduksjonen skyldes i hovedsak at kommunene har redusert måltallet for ett- og toåringene. Asplan Viak kommenterer dette med at innføring av kontantstøtten er den mest åpenbare årsaken til denne reduksjonen.

3.6.3 Andre endringer i barnehagesektoren i perioden

Deltidsplass i barnehage og delvis kontantstøtte

Barnehageplasser kan tilbys med ulike oppholdstider for barna. I statistikk-innsamlingen registreres barn i barnehage i seks ulike oppholdstidskategorier. Oppholdstider på 33 timer eller mer per uke regnes som heldagsplass. Familier med ett- og toåringer med oppholdstider under dette har rett til delvis kontantstøtte.



Figur 3.3 Andel barnehagebarn med heldagsplass¹. 1989-1999. SSB

¹ Heldagsplass tilsvarer en avtalt oppholdstid på 31 timer eller mer for årene tom. 1998 og 33 timer eller mer fom. 1999.

Andelen ett- og toåringer med heldagsplass har vært synkende på hele 90-tallet, fra en andel på 85 prosent i 1990 til en andel på 66 prosent i 1999. For de eldre barna har andelen barn med heldagsplass variert mellom 60 og 65 prosent, og ligger i 1999 på 62 prosent.

Kontantstøttens innføring synes å ha akselerert denne utviklingen. Mens nesten 75 prosent av ettåringene i barnehage hadde heldagsplass i desember 1997, var denne andelen sunket til under 68 prosent i løpet av de to neste årene. For toåringene er det samme tendens, fra 1998 til 1999 gikk andelen toåringene med heldagsplass ned fra 69 til 64 prosent (Risberg 2000).

Hellevik og Gulbrandsen (2000) har undersøkt de ordinære barnehagene som var i drift både i desember 1997 og i desember 1998 (i alt 4 447 barnehager). I dette materialet har rundt halvparten av barnehagene uendret fordeling mellom antallet heltids- og deltidsplasser. Der det har skjedd endringer, er det flere barnehager som øker enn som reduserer antallet deltidsplasser, men et større tilbud av deltidsplasser har likevel ikke kommet på bekostning av heltidsplasser. Det har blitt færre barnehager som overhode ikke har noe deltids-tilbud, men det har også blitt færre barnehager som har en stor andel deltids-plasser. Barnehagene har altså blitt mer heterogene i løpet av 1998. Hvis en i de samme barnehagene ser på antallet barn etter avtalt oppholdstid per uke i 1997 og 1998, blir det klart at deltidsplasser i dette tidsrommet har økt mer enn heltidsplasser.

Konsekvenser for private barnehager

Før kontantstøtten ble innført ble det hevdet at en redusert etterspørsel etter barnehageplasser i særlig grad kunne ramme de private barnehagene. Mange av disse barnehagene drives uten kommunal støtte og har høyere foreldrebe-

taling enn kommunale barnehager. Konsekvensen av sviktende etterspørsel ble derfor antatt å ramme de private barnehagene først, noe som kunne føre til nedlegging.

Det totale antallet private barnehager ble redusert med ca. 100 i 1998 og med ca. 200 i 1999. Andelen barn i alderen ett til fem år i privat barnehage har også sunket noe de seneste årene, fra 41,6 prosent i 1997 til 40,5 prosent i 1999.

Gulbrandsen og Hellevik (2000) har undersøkt barnehagebestanden i SSBs barnehagestatistikk ved utgangen av 1997 og ved utgangen av 1998. Av alle barnehager som eksisterte i desember 1997 var 13 prosent borte året etter. Private barnehager var sterkt overrepresentert blant de barnehagene som forsvant fra 1997 til 1998. Men samtidig kom det også til et nesten like stort antall nye private barnehager. Det var således større ustabilitet i den private delen av barnehagesektoren enn i den offentlige.

Den typiske private barnehage som forsvinner, er en liten barnehage uten kommunalt tilskudd som er eiet av en enkeltperson, kjennetegn som samtidig er typiske for familiebarnehager. At familiebarnehagene utgjør en stor del av både de barnehagene som forsvinner og de som kommer til, er ikke uventet fordi driften av familiebarnehage ofte er knyttet opp mot den perioden familiene som står bak etableringen selv har små barn. Den enkelte familiebarnehage var derfor allerede før kontantstøtten ble innført av mer midlertidig karakter enn de ordinære institusjonsbaserte barnehagene.

I flertallet av de ordinære barnehagene er det svært små endringer eller ingen endringer i barnetallet. Stabiliteten er høyest i de private barnehagene. Av de barnehagene der det er registrert endringer i barnetallet er det vanligere at barnehagen har fått flere barn enn færre barn. Rundt 75 prosent av både offentlige og private barnehager har et tilnærmet uendret antall ett- og toåringer. For tre- til femåringene ligger tilsvarende andel på rundt 60 prosent. Det er vanligere å finne at barnehager har fått flere av de eldste barna og færre av de yngste, enn det motsatte (Gulbrandsen og Hellevik 2000).

Konsekvenser for familiebarnehager

På begynnelsen av 90-tallet startet en satsing på familiebarnehager som førte til rask vekst i antall private familiebarnehager. Begrunnelsen for denne satsingen var dels at familiebarnehagene raskt kunne øke barnehagedekningen fordi det er lite kostnadskrevende å etablere denne typen barnehager. Men dels var tanken også å demme opp for det uregulerte dagmammarkedet. Familiebarnehagene kunne sikre at dagmammaene fikk del i arbeidslivets rettigheter, og at barna fikk del i et pedagogisk tilbud.

Antallet barn i familiebarnehage steg fra 3 550 barn i 1990 til rundt 14 300 i 1996. Barna i familiebarnehager utgjorde i 1996 likevel ikke mer enn 7 prosent av alle barn i barnehage. I 1997 ble antallet barn i familiebarnehage redusert med ca. 500 og fortsatte å synke i 1998 med ca. 850 barn og i 1999 med ca. 1 300 barn. Rundt 60 prosent av barna i familiebarnehager er yngre enn tre år. Rundt tre fjerdedeler av barna i familiebarnehage går i private familiebarnehager.

VISTA Utredning (2000) viser at før kontantstøtten ble innført var familiebarnehager mest utbredt i kommuner med lav barnehagedekning, og at det i

de kommunene som hadde høyest dekning omtrent ikke fantes familiebarnehager.

Kontantstøtteundersøkelsen i 1999 viser at noen flere ettåringer blir passet av dagmamma etter at kontantstøtten ble innført, mens dagmammabruken er uendret for toåringene (Hellevik 2000).

Evalueringene tyder altså på at kontantstøtteordningen har redusert antallet barn i familiebarnehage. Men kontantstøtteordningen har ikke ført til noen stor oppblomstring i bruken av dagmamma (Baklien m.fl. 2001).

Konsekvenser for barnehager i distriktene

Før kontantstøttens innføring ble det uttrykt bekymring for barnehagedriften i utkantkommuner. Dersom etterspørselen etter barnehageplasser ble redusert i områder der det fra før var få førskolebarn, kunne dette resultere i nedlegging og rasering av hele barnehagetilbudet i kommunen.

VISTA Utredning (2000) gjennomførte en undersøkelse på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet for spesielt å undersøke konsekvensene av kontantstøtten i utkantkommuner. De fant at barnehagesektoren i distriktskommunene er karakterisert ved at dekningen ofte er høy, og at en stor andel av barna har deltidsplass. I distriktskommunene er det 60-70 prosent av barna som har deltidsplass, mens tilsvarende tall for de mest sentrale kommunene er under 20 prosent. Den store utbredelsen av deltidsplass i distriktene innebærer at mange barn allerede før kontantstøtten ble innført, hadde to tilsynsordninger (barnehage og foreldre/annen tilsynsperson) på dagtid. Disse særtrekkene ved distriktskommunene sannsynliggjør at kontantstøtten kan få konsekvenser for etterspørselen etter barnehageplasser.

Utredningen konkluderer med at reduksjonen i antallet barn i barnehage har vært noe større i distriktene enn i sentrale strøk. Dette ser i hovedsak ut til å skyldes to forhold: Dels at distriktskommunene i utgangspunktet hadde høy dekning, og det er rimelig å forvente at reduksjonen i etterspørsel dermed også gir reduksjon i antall barn i barnehage. Og dels at en stor del av barna i disse kommunene hadde en alternativ tilsynsordning allerede før kontantstøtten ble innført, og det har vært enkelt å justere omfanget av de alternative tilsynsordningene. Andelen deltidsplasser har ikke økt i distriktene slik den har gjort i landet for øvrig etter at kontantstøtten ble innført. Generelt ser det ut til at kommuner med god planberedskap har fått mindre endringer enn de som var mer uforberedt.

Gulbrandsen og Hellevik (2000) har gått igjennom barnehagestatistikken for 1997 og 1998 og sett særskilt på antallet barnehager og barnehagedekningen i kommuner som hadde færre enn fem barnehager. Det store flertallet kommuner med få barnehager forandret ikke antallet mellom de to tidspunktene. De fant kun en kommune der dekningsgraden for ett- og toåringer var dramatisk redusert.

3.6.4 Oppsummering

Oppsummeringsvis kan vi altså slå fast at det er blitt noe færre småbarn i barnehagene. Sektorens tilpasning til kontantstøtteordningen er at små private familiebarnehager som er blitt nedlagt, ikke er erstattet med nye i like stor

utstrekning som tidligere år. Totalt sett har barnehageutbyggingen fortsatt, men med redusert vekst. Flere tegn kan tyde på at det er kommunenes og private utbyggeres vurderinger og bekymring for etterspørselsvikt, mer enn en reell etterspørselsvikt, som har stoppet opp utbyggingen for de minste barna.

Konsekvensene for familiene som ønsker barnehager som en del av tilbudet til småbarna sine, er et noe mindre tilgjengelig tilbud enn tidligere.

3.7 Konsekvenser for barn med spesielle behov

Tilbud om barnehage er et frivillig tilbud til alle barn og deres foreldre, men for enkelte grupper barn er opphold i barnehage spesielt viktig. Dette kan gjelde for eksempel funksjonshemmede barn, barn med minoritetsbakgrunn og barn der barnehagetiltak kommer inn som hjelpetiltak etter barnevernloven. Dette nettopp fordi barnehagen er viktig for å utvikle sosiale nettverk. I tillegg er den en viktig arena for sosial læring og for å utvikle barns språkferdigheter. Dersom ordningen med kontantstøtte fører til at barn som har spesiell nytte av å være i barnehage, ikke får et barnehagetilbud, vil dette få større konsekvenser for disse barna enn for andre barn.

3.7.1 Konsekvenser for utsatte barn

Ved innføringen av kontantstøtte ble det av mange uttrykt bekymring for at ordningen ville vanskeliggjøre barnevernets arbeid. Det ble blant annet pekt på at kontantstøtten kunne svekke foreldrenes motivasjon til å ta i mot barnehageplass som et frivillig hjelpetiltak, og at samarbeidet mellom foreldrene og barnevernet kunne svekkes hvis barnehageplass som hjelpetiltak i større utstrekning ville måtte gjennomføres som pålegg. Det ble ikke innført noen særordninger for denne gruppen av barn, men det ble uttrykt av daværende regjering et behov for å vurdere kontantstøtten særskilt i forhold til denne gruppen. Et av prosjektene i evalueringen tok opp barnevernsbarn og kontantstøtte (Clausen 2001).

Barnehage er et viktig virkemiddel i barneverntjenestens arbeid med utsatte barn og deres familier. Ofte er dette tiltaket nødvendig for å styrke og supplere omsorgsevnen hos foreldrene.

For enkelte familier uten forutgående kontakt med hjelpeapparatet er barnehagen en viktig arena for å avdekke tilfeller der barn kan være utsatt for omsorgssvikt i familien. På denne måten er barnehagen kanskje et av våre viktigste inntak til tidlig forebygging av senere problemer og problematferd.

Barnehageplass er først og fremst forutsatt benyttet som et frivillig hjelpetiltak, men kan også gjennomføres ved pålegg til foreldrene med hjemmel i barnevernloven. Vedtak om slikt pålegg skal treffes av Fylkesnemnda for sosiale saker. Denne hjemmelen benyttes i dag i svært liten grad; det store flertall av barnevernsbarn som får barnehageplass, får altså dette som et frivillig hjelpetiltak. Det vil være lite tilfredsstillende med hyppigere bruk av pålegg til foreldrene. Dette vil vanskeliggjøre tillitsforholdet og mulighetene for et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og foreldrene. En stor andel av de familier det her er tale om, er i en vanskelig livssituasjon både sosialt og økonomisk.

I løpet av 1999 ble barnehageplass brukt som hjelpetiltak for i alt 4 779 barn, av disse var knappe 700 under 3 år.

Studien av barnevernsbarna omfatter alle de barna i kontantstøttealder som fikk barnevernstiltak i 1999. Dette var totalt 1 654 barn. Den gjennomsnittlige månedlige andelen kontantstøttemottakere blant barnevernsbarna ligger på 59 prosent, mens den tilsvarende andelen i befolkningen som helhet er på 75 prosent (1999). Dette viser at kontantstøtte i mindre grad er i bruk i familier med barn som mottar tiltak fra barnevernet enn det som gjelder for den øvrige befolkningen.

Bruk av barnehage som hjelpetiltak hadde en sterk økning i begynnelsen av 1990-årene, noe som i hovedsak kan forklares utfra økt ressurstilførsel til barnevernet på begynnelsen av 90-tallet som ledd i styrking og utvikling av barnevernsektoren (Clausen 2001). Dette gjelder i særlig grad barn over tre år, men det var også en klar økning for de minste barna. For disse var det etter en liten nedgang i årene fra 1993 og framover, igjen en økning i 1997, muligens som følge av Reform-97 som ga mange nye plasser i barnehagene dette året. Deretter kom en liten nedgang i 1998 og videre i 1999.

Det er imidlertid stor stabilitet dersom man ser på andelen barnevernsbarn i denne aldersgruppen som får barnehage som hjelpetiltak. Denne andelen har hele tiden ligget på om lag 40 prosent i perioden 1993-1999 (Clausen 2001). I 1999 var andelen på 41,2 prosent. Foreløpig synes det altså ikke mulig å fastslå om kontantstøtten har ført til noen nedgang i bruk av barnehage som barnevernstiltak for denne aldersgruppen (Baklien m.fl. 2001).

Dette kan tyde på at bekymringen som fremkom om at ordningen ville svekke foreldrenes motivasjon for å ta imot barnehageplass som hjelpetiltak, ikke har slått til. Noe av forklaringen kan være at barnehageplass som barneverntiltak iverksettes på grunnlag av en undersøkelse av barnets og familiens totale situasjon. Når barnehage som hjelpetiltak iverksettes, vil utgiftene til barnehageplass bli dekket av barneverntjenesten. Foreldre er derfor sannsynligvis tilbakeholdne med å avvise et tilbud av økonomiske grunner.

For noen familier vil forholdene være av en slik karakter at strengere tiltak kan være aktuelt hvis barnehagetiltak ikke fører fram, noe som også kan påvirke foreldrenes samarbeidsvilje og ønske om barnehage. Evalueringen viser at det er få barn det mottas kontantstøtte for som får ulike typer omsorgsovertakelser. Forskjeller i type tiltak indikerer forskjeller i saksgrunnlag som ligger til grunn for tiltakene når disse sees i sammenheng med mottak av kontantstøtte. Det er en større andel blant de som mottar kontantstøtte som har «forhold i hjemmet» som saksgrunnlag. Dette er en omfattende kategori som inneholder mange ulike forhold, men generelt vil det ofte være saker som er mindre graverende enn ulike typer omsorgssvikt som kan medføre omsorgsovertakelse. Det er blant de som ikke mottar kontantstøtte (barnehagebarna) vi finner de største andelene som har vært utsatt for ulike typer omsorgssvikt som manglende omsorgsevne, foreldre med rusmisbruk og psykisk lidelse.

En annen antakelse omkring ordningen med kontantstøtte har vært knyttet til hvorvidt sosialhjelpen ville avta som en konsekvens av innføringen av kontantstøtte. I St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga oppfordret den daværende regjering kommunene til å holde kontantstøtten utenfor ved vurdering av behovet for sosialhjelp. Det er imidlertid opp til den enkelte kommune å avgjøre om kontantstøtte skal regnes som inntekt og dermed tas i betraktning ved utmåling av sosialhjelp.

Gjennom å koble data om barnevern og kontantstøtte til sosialhjelp konkluderer evalueringen med at kontantstøtten har påvirket utbetalingen av sosialhjelp til denne gruppen. Legger man imidlertid utbetaling av full kontantstøtte til grunn vil dette mer enn oppveie nedgangen i utbetalt sosialstønad. Mens en enslig forsørger med sosialhjelp som ikke fikk kontantstøtte i 1999, i gjennomsnitt fikk et årlig bidrag på nesten 39 000 kroner, ville en enslig forsørger med sosialhjelp som også fikk utbetalt full kontantstøtte i gjennomsnitt få utbetalt nesten 50 000 kroner årlig i sosialhjelp og kontantstøtte til sammen. Kontantstøtten har ført til mindre avhengighet av sosialhjelp for den gruppen familier som er i jevnlig kontakt med hjelpeapparatet.

Om flere av barnehageplasseringene innenfor barnevernet må utføres med tvang, kan ikke den undersøkelsen som er foretatt gi noe svar på.

Det ser altså ut som om familiene med størst behov for barnehageplass som barneverntiltak fremdeles tar i mot dette. Det er svært viktig at hjelpetiltak kan settes inn på tidligst mulig tidspunkt direkte i familien. Men det er også svært viktig å tidlig skaffe barna i disse familiene andre arenaer for omsorg og læring. I St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre legges det vekt på at barnehagen kan være med på å gi barn med vanskelige hjemmeforhold en mulighet til aktiv utfoldelse og konstruktiv samhandling med andre voksne og barn. Evalueringen tyder på at svært få av disse utsatte familiene har endret atferd som resultat av ordningen med kontantstøtte, og at barnehage fremdeles er et sentralt tiltak i det forebyggende barnevernsarbeidet. Det er imidlertid viktig å presisere at de negative konsekvensene for de barna som eventuelt ikke får en nødvendig barnehageplass, kan bli store. Regjeringen vil derfor følge nøye med i utviklingen når det gjelder bruk av barnehage som barneverntiltak for den aktuelle aldersgruppen.

3.7.2 Konsekvenser for barn med minoritetsbakgrunn

Ved innføring av ordningen med kontantstøtte var mange opptatt av hvilke konsekvenser dette ville få for bruk av barnehage blant barn med minoritetsbakgrunn. Det ble uttrykt bekymring for at ordningen med kontantstøtte kunne bidra til at færre familier med minoritetsbakgrunn benyttet seg av barnehageplass, og at ordningen dermed ville føre til mindre kontakt med stor-samfunnet for disse familiene. I St.prp. nr. 53 (1997-98) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre vises det til at bruk av barnehage blant de aller minste barna med minoritetsbakgrunn er lav. Erfaringer fra Oslo hvor ca. 40 prosent av barna med ikke-vestlig kulturbakgrunn er bosatt, er at de som oftest starter i barnehage først i fire-fem års alderen. Det ble utfra dette antatt at en innføring av kontantstøtte for ett- og toåringene ville få liten innvirkning på barnehageetterspørselen i familier med minoritetsbakgrunn.

I følge St.prp. nr. 53 hadde nærmere 9 000 minoritetsspråklige barn barnehageplass i 1996. De siste tilgjengelige statistikk-tallene er fra desember 1998 - fire måneder etter innføring av kontantstøtten - og viser en svak økning, ca 150, i antall minoritetsspråklige barn i barnehage fra 1997 til 1998 (Gulbrandsen og Hellevik 2000).

Ett av prosjektene i evalueringen har hatt som mål å kartlegge om det har skjedd faktiske endringer i bruk av barnehage i familier med minoritetsbakgrunn som konsekvens av ordningen med kontantstøtte. En viktig del av pro-

sjektet var også å vurdere hvilken effekt ordningen med kontantstøtte har i forhold til integreringspolitiske målsettinger (Kavli 2001). Undersøkelsen baserer seg på data fra intervjuer med vel 400 familier bosatt i Oslo og Akershus med barn i kontantstøttealder med henholdsvis pakistansk, somalisk og vietnamesisk bakgrunn. En norsk gruppe inngår også som sammenlikningsgrunnlag. Intervjuene ble gjennomført i 2000. Et stort frafall i alle gruppene i utvalget gjør at en skal være ytterst forsiktig når resultatene tolkes (Baklien m.fl. 2001).

Resultatene bekrefter at langt flere familier med minoritetsbakgrunn har mottatt kontantstøtte enn det som er tilfellet i den øvrige befolkningen. Mens andelen kontantstøttemottakere i det norske sammenlikningsutvalget er under 60 prosent, er de tilsvarende andelene for pakistanere, somaliere og vietnamesere på henholdsvis 96, 89 og 73 prosent. Dette er i store trekk i tråd med det vi vet fra kontantstøttestatistikk med unntak for vietnameserne hvor kontantstøttemottakerne synes å være underrepresentert i undersøkelsen (Baklien m.fl. 2001). Undersøkelsen gir en viss støtte for en antakelse om at innføringen av kontantstøtten kan ha ført til en liten reduksjon i etterspørselen etter barnehageplasser for ett- og toåringer med minoritetsbakgrunn. Det anslås at hver tiende ett- eller toåring i kontantstøttefamiliene med minoritetsbakgrunn (somalisk, pakistansk eller vietnamesisk) ikke er i barnehage, og der foreldrene begrunner dette med kontantstøtten. Dette er mest markant i familiene med vietnamesisk opprinnelse. Dette kan skyldes at denne gruppen er mer orientert mot barnehager som tilsynsløsning kombinert med at de i større grad deltar i yrkeslivet enn de øvrige gruppene som er med i undersøkelsen (Kavli 2001).

Kjennetegn ved de pakistanske og somaliske familiene er en orientering mot tradisjonelle verdier når det gjelder barnetilsyn. Det vil i denne sammenheng si verdier som innebærer at mor bør passe barnet når det er under tre år. Samtidig vil faktorer som lite utdanning og svake norskkunnskaper også bidra til å begrense mødrenes muligheter på arbeidsmarkedet. Undersøkelsen viser at vietnamesiske familier skiller seg fra de to andre innvandrergruppene med en barnehagebruk og yrkesaktivitet som er mer lik de norske familiene.

Undersøkelsen har også sett på barnehagebruken til eldre søsken i familier med barn i kontantstøttealder. Samlet sett kan det se ut som om det er en reduksjon i barnehagebruk på tre - fire prosent av barna i disse familiene (Kavli 2001), dvs noe høyere enn et tilsvarende estimat for befolkningen som helhet (Hellevik 2000). Dette kan imidlertid også skyldes ulikheter i metoder i de ulike undersøkelsene.

I undersøkelsen skilles det mellom de som bruker kontantstøtte til å foreta en endring i sin barnepassordning og de som mottar kontantstøtte uten at det fører til noen endring. Hovedkonklusjonen er at selv om andelen kontantstøttemottakere er høy i disse gruppene, er det en mye lavere andel som er påvirket av ordningen i den forstand at de bruker støtten til å endre atferd når det gjelder barnetilsyn. Disse gruppene ville uavhengig av kontantstøtten valgt tradisjonelt når det gjelder tilsyn av barna, i den forstand at de ville valgt å være hjemme med barna uansett.

For disse familiene blir kontantstøtten en viktig økonomisk overføring som bekrefter de valg som gjøres med forankring i tradisjonelle kulturelle verdier. Det som oppfattes som naturlige valg er med kontantstøtten også blitt en styrking av familieøkonomien. Av pakistanere som valgte kontantstøtte, var det 91 prosent som mente at begrunnelsen «det lønner seg økonomisk» var veldig viktig eller ganske viktig. Tilsvarende andel hos somaliere og vietnamesere var 76 og 79 prosent og klart høyere enn blant de intervjuede norske familier hvor bare 49 prosent vektla denne begrunnelsen (beregnet tall fra Kavli 2001). Det er også et faktum at mange foreldre med minoritetsbakgrunn synes at en barnehageplass koster for mye og mener at de har en familieøkonomi som ikke tillater at de har barn i barnehage.

Barnehagen er i integreringsdebatten trukket fram som et sentralt virkemiddel. Gjennom barnehagen får barn med minoritetsbakgrunn et godt startgrunnlag for skolegang og for integrering i det norske samfunnet. Å gi barn felles opplevelser som bakgrunn for å utvikle språk og begreper og en felles forståelsesramme er en viktig oppgave for barnehagen. Det er en kjensgjerning at læring og utvikling av norsk språk er helt avgjørende for å mestre de krav det norske samfunnet stiller til disse barna. Barnehage kan også være viktig for å gi mødre med minoritetsbakgrunn mulighet til å delta i norskopplæring.

Selv om kontantstøtten bare omfatter små barn er det viktig at også disse barna får et barnehetilbud hvis foreldrene ønsker det. Dette kan gi et tidlig grunnlag for en bedre språkutvikling og viktige sosiale ferdigheter i det norske samfunnet. Regjeringens mål er først og fremst å utvikle en politikk hvor barnehagen spiller en viktig rolle som læringsarena, ikke minst i forhold til språk. Utviklingen av barnehagebruken i familier med minoritetsbakgrunn må derfor følges nøye i tiden framover.

3.7.3 Konsekvenser for funksjonshemmede barn

Etter barnehageloven § 9 skal barn med funksjonshemninger prioriteres ved opptak i barnehage. I St.prp. nr. 53 (1997-98) om innføring av kontantstøtte ble betydningen av barnehage for barn med funksjonshemninger understreket. Dette var også pekt på av flere instanser i høringsrunden. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* uttrykte bekymring for at kontantstøtten kunne medføre redusert barnehageutbygging, som igjen kunne medføre at barn med funksjonshemninger som kunne ha nytte av å være i barnehage, ikke skulle få tilgang til barnehagen som sosial arena.

I rapporten «Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren» (Gulbrandsen og Hellevik 2000) har grunnlaget vært Statistisk sentralbyrås barnehagestatistikk for årene 1997 og 1998. De viser til at det i 1998 totalt sett var 30 færre barn tatt opp etter barnehagelovens § 9 enn året før. På den annen side var det gitt plass til nesten 200 flere barn med særskilte behov. Dette kan være barn med ulike sosiale og emosjonelle problemer, barn som er plassert av barneverntjenesten eller barn som lever i «vanskelige» familiesituasjoner. Stabiliteten i antall barn i disse gruppene er til en viss grad en kontrast til endringen fra 1996 til 1997, der det var en nedgang i antall barn som ble tatt opp etter bestemmelsen om fortrinnsrett for barn med funksjonshemninger i barnehageloven. Denne nedgangen kan forklares med Reform -97,

som medførte at seksåringene ikke lenger går i barnehage. Det konkluderes derfor med at kontantstøtten ikke har noen synbar effekt på innslaget av barn med funksjonshemninger i barnehagen.

SSBs barnehagestatistikk for 1999 understøtter en slik vurdering. Antall barn tatt opp etter § 9 gikk ned med 29 (0,85 prosent), mens antall barn med særlige behov økte med 88 (1,9 prosent) i forhold til året før. Dette er ytterst små, og kanskje tilfeldige variasjoner. Det er derfor per i dag ingen grunn til å tro at kontantstøtten har ført til at barn med funksjonshemninger i mindre grad enn tidligere benytter barnehageplass.

Departementet følger med i utviklingen når det gjelder antall barn med funksjonshemninger i barnehage. Etter hvert som stadig flere barn går i barnehage, er det sannsynlig at familiene til de funksjonshemmede barna i mindre grad trenger å søke plass etter barnehagelovens § 9 om fortrinnsrett.

3.7.4 Oppsummering

Evalueringen gir en viss støtte for en antagelse om at innføringen av kontantstøtten kan ha ført til en liten reduksjon i etterspørselen etter barnehageplass for ett- og toåringer med etnisk minoritetsbakgrunn. I tillegg er det grunn til å regne med at kontantstøtten bidrar til å befeste det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret i familier med minoritetsbakgrunn. Som påpekt foran er mangel på data over tid en svakhet. Departementet vil derfor følge opp undersøkelsene som er utført på dette feltet med sikte på å kunne fange opp eventuelle negative utviklingstrekk framover.

3.8 Fordelingsvirkninger

Uttevnnende virkninger på inntektsfordelingen blant småbarnsfamiliene var ikke et spesielt uttalt mål for kontantstøtteordningen. Allikevel har nok vurderinger som at støtten i særlig grad ville komme lavinntektsfamiliene til gode bidratt til støtte til ordningen.

Håkonsen m.fl. (2001) har ved hjelp av ulike datakilder som de to kontantstøtteundersøkelsene, inntekts- og formueundersøkelsene og registerbasert inntektsstatistikk undersøkt kontantstøttens effekt på inntektsfordelingen for familier med barn i kontantstøttealder.

De finner at bruttoinntekten i gjennomsnitt er 90 000 kroner lavere hos kontantstøttemottakere enn blant tilsvarende gruppe småbarnsforeldre som bruker barnehage. Husholdninger med lavere inntekter mottar altså gjennom kontantstøtte mer i overføringer enn husholdninger med høyere inntekter. Kontantstøtten har bidratt til redusert inntektsulikhet blant husholdninger med barn på ett og to år som en direkte effekt.

Rapporten drøfter også det som kan kalles den indirekte effekten. Dersom en konsekvens av kontantstøtten hadde vært at mødre med lav inntekt i husholdninger med lav samlet inntekt, trakk seg ut av yrkeslivet, ville dette ha ført til - som en indirekte effekt av ordningen - at inntektsulikheten i gruppen økte. Undersøkelsen konkluderer med at dette ikke har skjedd. I den grad det er skjevheter i responsene på ordningen, er det mødre med høy utdanning (og derved høyere inntekt) som i størst utstrekning har reagert med mindre yrkesaktivitet. Dette fremgår også av Hellevik (2000) og Knudsen (2001). Vi

kan dermed konkludere med at både den indirekte og den direkte effekten av kontantstøtteordningen har vært økonomisk utjevnende.

3.9 Holdninger til kontantstøtten og velferdsordninger for småbarnsforeldre

I den første kontantstøtteundersøkelsen ble mødrene spurt om hvilken type tilsyn de mente var best for barn i ulike aldersgrupper. Det var her anledning til å krysse av for flere tilsynsordninger. For barn mellom ett og ett og et halvt år, svarte 82 prosent av mødrene at mor/far burde inngå i tilsynet, 23 prosent mente at barnehage burde inngå, 17 prosent dagmamma/praktikant, og 16 prosent slektninger. Mødrene synes foreldretilsyn er viktig når barnet er lite, men foreldrepass blir vurdert som mindre viktig jo større barnet blir. Etter hvert som barnet blir eldre blir barnehage foretrukket i stadig økende grad. Det er en stor andel som ønsker kombinasjonsløsninger.

Også når det gjelder antall timer per dag som mødrene mener er passende at barn blir passet av andre, øker timetallet med barnas alder. I gjennomsnitt synes mødrene at 3 timer er passe for et barn mellom ett og ett og et halvt år, mens de synes at i overkant av 5 timer er passe for en toåring, og at 7 timer er passe for en femåring.

I kontantstøtteundersøkelsene ble det også stilt spørsmål om synspunkt på kontantstøtten sammenlignet med andre velferdsordninger for barnefamilier. Mødrene ble spurt om følgende tiltak:

- Kontantstøtte til de som ikke har barnehageplass
- Kontantstøtte bare til de som er hjemme med barna/barnet
- Utvidet fødselspermisjon til 2 år
- 6-timers arbeidsdag til foreldre
- Flere ferie/fridager i året til foreldre
- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Lavere foreldrebetaling i barnehager
- Mer fleksible oppholdstider i barnehager.

De fleste mødrene med barn i kontantstøttealder mente at barnehageplass til alle som ønsker det er et godt tiltak, men når de ble spurt om å velge det beste tiltaket, var det en størst andel, 27 prosent, som mente at fødselspermisjon til 2 år er det beste. 21 prosent mente at kontantstøtte kun til de som er hjemme er det beste tiltaket, mens 18 prosent mente at 6-timers arbeidsdag til foreldre er det beste tiltaket, hvis de måtte velge. 11 prosent mente at barnehageplass til alle som ønsker det er det beste tiltaket, og 9 prosent syntes at dagens kontantstøtteordning er best. Mødre uten barn i kontantstøttealder, dvs. mødre med barn yngre enn ett år eller barn fra tre år til skolealder hadde i stor grad samme synspunkter som mødre med barn i kontantstøttealder. Utvidet fødselspermisjon var klart den ordningen som ble foretrukket av flest småbarnsmødre uavhengig av om de hadde en heltids- eller deltidsstilling, normal eller ubekvem arbeidstid, eller om de arbeidet innenfor helse- og sosialektoren, barnehagesektoren, skolesektoren eller andre sektorer. Mødres preferanser for mer tid var sterkere enn ønsker knyttet til bedringer i barnehage tilbudet.

Fedre var i stor grad enige med mødrene i prioriteringene. I likhet med mødrene mente de at 2 års fødselspermisjon er best, etterfulgt av kontant-

støtte til de som er hjemme. Fedre var noe mer positive til barnehager, ved at barnehageplass til alle som ønsker det ble rangert foran 6-timers arbeidsdag.

Kontantstøtten slik den i dag er utformet har forholdsvis liten oppslutning, også blant de som mottar kontantstøtte. 11 prosent av mødre i familier som mottok kontantstøtte mente at dette er det beste velferdstiltaket for småbarnsforeldre, og på spørsmål om man vurderte dette som en god ordning syntes bare 60 prosent av de som mottok kontantstøtte våren 1999 at dette var en god ordning (Hellevik 2000). Den vanligste begrunnelsen for en negativ vurdering av dagens kontantstøtteordning, er at kontantstøtten kan brukes til å betale dagmamma; mange synes at det ikke er riktig (Magnussen m.fl.).

Mer tid til barn er høyt prioritert blant småbarnsforeldre. Både mødre og fedre ønsker først og fremst reformer som gir mer tid sammen med egne barn (Bungum m.fl. 2001, Hellevik og Koren 2001, Magnussen m.fl. 2001). Mange foreldre som mottar full kontantstøtte ønsker imidlertid en kombinasjonsløsning med deltid i barnehage. Det er også en stor andel av foreldre som har heltidsplass i barnehage for barnet, som heller ville hatt en deltids plass. Det ser derfor ut til å være en udekket etterspørsel etter deltids plasser i barnehage (Hellevik 2000, Hellevik og Koren 2000).

Å tolke foreldrenes preferanser er ofte problematisk. I kontantstøtteundersøkelsene har mange skiftet mening fra det ene året til det andre. En mulig forklaring er at det ble benyttet ulike metoder i undersøkelsene. Den første var postal, mens den andre ble gjennomført som en intervjuundersøkelse. En annen forklaring kan være at mange ønsker seg ulike kombinasjonsløsninger, og dette er vanskelig å fange opp. Videre er økt ambivalens et naturlig resultat av økt valgfrihet i samfunnet mer generelt (Ellingsæter 2001).

I den kvalitative spørreundersøkelsen til Magnussen m.fl. intervjuet man 40 småbarnsmødre med barn i kontantstøttealder hvorav 10 brukte dagmamma, 10 hadde barnehageplass, 10 hadde barnet hjemme, og 10 hadde kombinasjonsløsninger. Man fant her at det bare var 2 mødre i hele utvalget som ideelt sett ønsket at barnet hadde tilsyn av andre enn foreldrene hele arbeidsdagen. 8 ønsket at barnet skulle være hjemme på heltid. Det overveiende flertallet på 30 ønsket at barnet skulle være hjemme i kombinasjon med andre tilsynsformer, hvor barnehage var det mest populære tilleggstilsynet.

På tvers av de ulike tilpasninger familiene hadde gjort til lønnsarbeid og barnepass synes mødrenes visjoner om et bedre hverdagsliv å være ganske like. Drømmeplanen risser opp konturer av et familieprosjekt der de fleste legger vekt på at mor og far og barn skal ha mer tid sammen, der begge foreldrene skal jobbe redusert tid og barnet skal ha kortere dager med tilsyn utenom familien (Magnussen m.fl. 2001).

3.10 Kunnskap om utviklingen framover

Den administrative statistikken gir oss over tid et stadig bedre grunnlag for å beskrive utviklingen i mottak av kontantstøtte. Departementet ønsker videre å gjennomføre en ny undersøkelse våren 2002 som oppfølging av de to kontantstøtteundersøkelsene fra 1998 og 1999 og er allerede i dialog med Statistisk sentralbyrå om dette. På enkelte konkrete punkter - dette gjelder spesielt barnevernsbarn og barn med minoritetsbakgrunn - krever det vi i dag vet, opp-

følging i form av ytterligere kunnskapsinnhenting. Også likestillingskonsekvensene krever ytterligere kunnskapsinnhenting, kanskje spesielt med hensyn til de store regionale forskjellene i uttak av kontantstøtte.

Den kunnskapen vi har i dag bærer preg av at vi vet en del, men i mindre grad kan forklare det vi vet. Her kommer behovet for mer langsiktig og grunnleggende forskning inn. Som tidligere nevnt mottar Norges forskningsråd gjennom støtte til Velferdsprogrammet allerede midler til forskningsprosjekter som tar opp kontantstøttens langsiktige konsekvenser. I et brev til departementet om videre forskningsbehov på dette området nevner Forskningsrådet blant annet problemstillinger som hvordan ulike oppfatninger av barnets beste vil påvirke valg av omsorgsform, i hvilken grad småbarnsforeldre lar seg påvirke av økonomiske incentiver i barneomsorgen og behovet for prosjekter som ser på flere ulike tiltak i sammenheng og samvirkningen mellom disse. Departementet vil følge opp denne dialogen med Forskningsrådet.

4 I hvilken grad er målene for kontantstøtten oppfylt?

I en evaluering av kontantstøtten er det nødvendig å se på om ordningen har gitt de virkninger den var tiltenkt. I kontantstøtteloven er det nedfelt følgende mål for ordningen:

- Familiene skal sikres mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn.
- Familiene skal gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn.
- Det må bli mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes.

I det følgende drøftes kontantstøtteordningen i forhold til hvert av disse målene.

4.1 Sikre familiene mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn

For å vurdere om dette målet er oppfylt, må vi se på om småbarnsforeldre faktisk bruker mer tid sammen med barna etter innføring av kontantstøtten. Vi bygger her på det evalueringen forteller om endringer i barnetilsynsordninger og i foreldrenes arbeidstid.

Undersøkelsene tyder på at foreldrene står for en noe større del av barnetilsynet etter innføringen av kontantstøtten. Tiden barna ble passet av andre enn foreldrene gikk ned med 2,3 timer per uke for ettåringene og 2,5 timer per uke for toåringene.

Tid sammen med barna kan også måles indirekte ved å se på hvor mye tid foreldrene bruker til lønnet arbeid utenfor hjemmet. Vi forutsetter her at mindre tid til arbeid gir mer samvær med barna. Som det framgår under 3.4.2 har mødre med barn på ett og to år i gjennomsnitt redusert sin arbeidstid med 1,5 timer per uke etter innføringen av kontantstøtten. Fedrene til ett- og toåringer har ikke redusert sin arbeidstid.

Når vi sammenholder tallene for barnetilsyn og yrkesdeltakelse ser vi at familiene bruker 2,3 - 2,5 timer mindre barnetilsyn utenom familien samtidig som de bare har redusert arbeidstiden med 1,5 timer. Dette kan skyldes at foreldrene i større grad deler på tilsynet ved små forskyvninger i arbeidstiden. Svarene på spørsmål om barnetilsyn kan imidlertid også være preget av at det har vært en utvikling fra 1998 til 1999 i retning av økt bevissthet om foreldre som en del av tilsynet. Muligens var det en underrapportering av foreldre som tilsyn i 1998, eventuelt en overrapportering i 1999.

Undersøkelsene tyder altså på at kontantstøtten har ført til at småbarnsmødre deltar litt mindre i arbeidslivet og at foreldrene står for en litt større del av barnetilsynet. Arbeidstidsreduksjonen er liten, men vi har også sett at det er de mødrene som i utgangspunktet hadde de lengste arbeidsukene som har redusert arbeidstiden mest. Fra kontantstøtten ble innført og fram til i dag har vi hatt et stramt arbeidsmarked. Dette må også antas å ha hatt innvirkning på mødrenes arbeidstilpasning.

Arbeidstidsreduksjonen bryter med en trend som har vært tydelig de siste 15 år i retning av økende arbeidstid for mødre med barn i denne aldersgruppen. Samtidig finnes det indikatorer på at denne langsiktige trenden har fortsatt etter det første året med kontantstøtte slik at arbeidstiden nå er på vei opp igjen.

Det vil være delte meninger om hvorvidt 1,5 timer kortere arbeidstid per uke er en stor eller liten endring i foreldreatferd, og hvorvidt man kan si at målet om mer tid til barna er oppfylt. Etter regjeringens syn er det to viktige aspekter ved dette. For det første må effekten av ordningen vurderes i forhold til hva den koster, og tatt i betraktning at kontantstøtten koster om lag 3 milliarder kroner per år, må ordningen sies å ha gitt liten effekt. For det andre er det mødrene som står for hele mertiden til omsorg; fedrene arbeider like mye som før. Det illustrerer at kontantstøttens virkninger følger et tradisjonelt kjønnsrollemønster. Kontantstøtten har ikke vært et incitament for fedrene til å bruke mer tid på barna.

4.2 Valgfrihet

I St.prp. nr. 1 (1997-98), tillegg nr. 3 sies det følgende om valgfrihet:

«Reell valgfrihet innebærer både at det finnes barnehagetilbud til de som ønsker det og at familier som ønsker andre omsorgsformer gis økonomisk mulighet for dette valget.»

Dersom kontantstøtten har hatt den tiltenkte effekten skulle det være et høyere samsvar mellom det tilsynet foreldrene foretrakk og det tilsynet ett- og toåringerne faktisk hadde våren 1999 sammenlignet med året før. Begge de to kontantstøtteundersøkelsene spurte om foretrukket tilsyn, samtidig som de kartla hvordan barna faktisk ble passet. Når spørsmålet allikevel ikke kan besvares på en enkel måte, skyldes dette i hovedsak to forhold. For det første er ulike kombinasjonsløsninger som tidligere nevnt et kjennetegn ved barneomsorgen for denne aldersgruppen. Dette gjør det vanskelig å knytte for eksempel tilfredshet til bestemte løsninger. For det andre viser undersøkelsene en stor forskyvning i retning av at langt flere av foreldrene i 1999 enn i 1998 ønsket annet tilsyn enn foreldrene for kontantstøttebarna, en forskyvning som er vanskelig å forklare (Hellevik 2000).

Med disse forbeholdene kan vi oppsummere følgende: Det var færre ett- og toåringer som var i barnehage når foreldrene ikke ønsket denne tilsynsformen. Samtidig var det noe flere barn som ikke var i barnehage der foreldrene ønsket barnehageplass. Reduksjon i barnehagebruk i de to årsklassene våren 1999 var altså ikke bare kommet blant foreldre som ikke ønsket et barnehagetilbud. I familier der foreldrene ønsket å passe barna selv, var det i 1999 blitt klart flere som ikke benyttet seg av annet tilsyn. Det var også en økning i den tilfredse andelen blant de som ønsket å kombinere eget pass med andre tilsynsordninger.

For dem som foretrekker dagmamma har kontantstøtten gitt en mulighet til å få subsidiert sitt førstevalg med hensyn til type tilsyn. Forholdet mellom faktisk og foretrukket dagmammabruk var tilnærmet uendret fra 1998 til 1999 (Hellevik 2000). Få foreldre begrunner imidlertid sitt valg av dagmamma med økonomi. Gruppen er også liten i forhold til de andre hovedkategoriene.

I undersøkelsen til Magnussen m.fl. (2001) som har en mer kvalitativ tilnærming, er 40 mødre intervjuet. De er inndelt i 4 grupper etter barnepassordning: barnehage, dagmamma/praktikant, foreldrepass og kombinasjonsløsninger. De mødrene som hovedsakelig har barna hjemme på dagtid sier at kontantstøtteordningen ikke har påvirket deres valg av type tilsyn, men mange mener at den ekstra inntekten likevel har gjort det lettere å være hjemme eller redusere arbeidstiden. Noen av disse mødrene sier at de jobber mindre enn de ville gjort uten kontantstøtten. For disse mødrene kan kontantstøtten sies å ha økt valgfriheten. Blant dagmammabrukerne og de som har barna hjemme er det imidlertid noen mødre som ville ha foretrukket barnehageplass på heltid eller deltid framfor kontantstøtten, for disse gir ikke kontantstøtten økt valgfrihet. Stort sett mener imidlertid mødrene at de har funnet fram til gode løsninger som passer dem og barna.

I følge Helleviks rapport var det våren 1999 37 prosent av de som mottok full kontantstøtte og altså var uten barnehageplass, som oppga barnehage som del av foretrukket tilsyn. Dette tilsvarer - sett i forhold til antallet barn på full kontantstøtte våren 1999 - 31 000 barn. Dette er neppe sammenfallende med den reelle etterspørselen etter barnehageplass; en del familier vil for eksempel mene at barnehage blir for dyrt eller de vil la være å søke av andre grunner. Imidlertid kan det konstateres at kontantstøtten ikke har gitt de familiene som ønsker barnehageplass, men mangler tilbud, den omsorgsformen som de ønsker for småbarna.

4.3 Likhet i overføringene til småbarnsfamilier

Det tredje målet med kontantstøtten var å gi mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes. Likhet ble definert slik at kontantstøtten skulle tilsvare statstilskuddet til en barnehageplass. Da kontantstøtten ble innført 1. august 1998, utgjorde statstilskuddet til en heltids barnehageplass for barn under 3 år 36 140 kroner. Full kontantstøtte ble satt til 36 000 kroner. Det var således høy grad av likhet i de statlige overføringene til barneomsorg for 1- og 2-åringene uavhengig av om de var i barnehage eller ble passet på andre måter. Seinere har det blitt større avstand i kroner mellom barnehagetilskuddet og kontantstøtten. I 1999 ble full kontantstøtte redusert til 27 156 kroner per barn per år. Støtten ble satt opp igjen til 36 000 kroner i 2000 og har siden vært på dette nivået. I 2000 ble statstilskuddet til en heltids barnehageplass for barn under 3 år økt til 39 780 kroner, og i 2001 er tilskuddet økt ytterligere til 41 950 kroner, med andre ord nær 6 000 kroner mer enn full kontantstøtte. Det er bred politisk enighet om at barnehagetilskuddet skal økes ytterligere i årene som kommer. Ingenting tyder på at det stortingsflertallet som har innført kontantstøtteordningen, har planer om en tilsvarende opptrapping av kontantstøtten.

I lov om kontantstøtte §1 er målet om likhet i overføringer fra staten til barneomsorg imidlertid formulert som *mer* likhet, ikke *full* likhet. Prinsippet om at kontantstøtten skulle tilsvare statstilskuddet til en barnehageplass for barn under 3 år ble ikke lovfestet. I og med at kontantstøtten er utformet slik at alle som ikke benytter heltids barnehageplass, får utbetalt et beløp fra staten, vil ordningen bidra til *mer* likhet i de statlige overføringene til barn med og uten

barnehageplass selv om beløpene ikke er like. Måloppnåelsen ligger implisitt i selve ordningen.

Likhet i overføringer fra staten til barn med og uten barnehageplass kan tilsynelatende framstå som rettferdig, spesielt når det er mangel på barnehageplasser. Det er imidlertid etter regjeringens vurdering en mekanisk likhetstankegang som ikke korresponderer med et mål om en best mulig barneomsorg for alle barn. For å kunne benytte en barnehageplass, og derved nyte godt av den statlige subsidieringen av barnehager, må foreldrene betale en høy egenandel. Det er ikke uvanlig å betale rundt 3 500 kroner per måned for en barnehageplass. De som ikke benytter barnehage, mottar 3 000 kroner per måned i kontantstøtte, som for eksempel kan bidra til å betale en dagmamma eller en praktikant. Kontantstøtteordningen skaper dermed svært ulike økonomiske betingelser for valg av omsorgsløsning. Forutsatt at ikke alle omsorgsløsninger er like gode, kan likhetsprinsippet gi som resultat stor ulikhet. I et samfunn der det er bred enighet om at barnehage er det beste og tryggeste omsorgstilbudet utenom foreldrene, og der det fortsatt er mangel på barnehageplasser, bør den primære oppgaven for offentlige myndigheter være å sørge for at alle som ønsker barnehageplass, får det til en overkommelig pris.

Kontantstøtten representerer et nytt prinsipp når det gjelder velferdsordninger, nemlig at man får utbetalt penger for et velferdsgode man ikke benytter seg av. Etter regjeringens syn er selve idéen om at de som ikke benytter seg av en offentlig tjeneste, skal få en kompensasjon, prinsipielt betenkelig. Det er utenkelig at dette prinsippet skulle gjøres gjeldende på andre samfunnsområder, for eksempel innenfor helse eller eldreomsorg.

I forhold til målet om mer likhet i overføringer er det ikke måloppnåelsen som er problemet; problemet er selve målet og den utforming kontantstøtten er gitt.

4.4 Oppsummering

Det er oppstilt tre ulike mål for kontantstøtteordningen; ordningen skal både gi mer tid til barna, større valgfrihet for foreldrene og mer likhet i statlige overføringer til barn med og uten barnehageplass. Kontantstøtten er utformet som et supplement og alternativ til statsstøttet barnehage - en kontantoverføring til familier med barn som ikke eller bare delvis er i barnehage. Ordningen er dermed først og fremst tilpasset målet om mer likhet i statlige overføringer. Det er ikke noe vilkår om at foreldrene passer barna selv eller reduserer arbeidstiden for å få kontantstøtte. Undersøkelsene tyder på at mødrene har redusert arbeidstiden med gjennomsnittlig 1,5 timer per uke. Tatt i betraktning hva ordningen koster over statsbudsjettet har den etter regjeringens syn gitt en svært liten økning i foreldres tid til omsorg for egne barn. Det er dessuten bare mødrene som bruker noe mer tid - fedrene arbeider like mye som før. Når det gjelder målet om valgfrihet, er det bekymringsfullt at det har blitt en liten nedgang i barnehagetilbudet til ett- og toåringer; utbyggingen har stoppet opp. For de foreldre som ønsker barnehageplass til barna er det dermed ikke blitt økt valgfrihet.

Etter regjeringens syn viser gjennomgangen at det bare er ett av målene for kontantstøtten som kan sies å være oppfylt - målet om at det i større grad

enn tidligere blir utbetalt like mye i statlige overføringer til barn med og uten barnehageplass.

5 Regjeringens vurdering av kontantstøtten

5.1 Familiepolitiske hovedutfordringer

Kontantstøtten er ikke en del av denne regjeringens familiepolitikk. Evalueringen har vist at ordningen så langt ikke har ført til omfattende endringer i småbarnsfamilienes tilpasninger. Som referert tidligere bygger mye av grunnlagsmaterialet på familienes tilpasninger våren 1999. Det gjenstår derfor fremdeles å se på virkningene på noe lengre sikt.

De virkningene som kan observeres peker ikke uten videre i riktig retning. Spesielt det at kontantstøtten bare synes å virke inn på *mødrenes* atferd i forhold til arbeidslivet, ikke fedrenes, ser regjeringen på som bekymringsfullt i et mer langsiktig perspektiv.

Regjeringens familiepolitikk er å tilrettelegge for god omsorg for barna, samtidig som foreldre gjennom et likestilt foreldreskap og aktiv tilrettelegging fra det offentliges side, skal kunne kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid.

Internasjonale erfaringer viser oss at det trengs en aktiv offentlig politikk for å oppnå dette. Det er klare tendenser til at unge i land med en lite utviklet politikk på dette området, enten velger bort foreldreskapet for å kunne yte maksimalt i arbeidslivet eller tvinges inn i et tradisjonelt kjønnsrollemønster.

Elementene i en tilretteleggingspolitikk er for det første en familiepolitikk med rettigheter for foreldre i form av permisjoner og adgang til fleksibilitet i arbeidet, spesielt i den perioden barna er små. Videre en arbeidslivspolitik som belønningssystemer og kultur på arbeidsplassene ikke motarbeider foreldreskapet og familielivet, og som vektlegger menns muligheter til å øke sin deltakelse i forhold til barn og familie. En barnehagepolitikk for full behovsdekning, med gode og ikke for dyre tilbud for de aldersgruppene som trenger dette, er også et viktig element. Og sist men ikke minst, en likestillingspolitikk som fremmer kvinners og menns like muligheter til å nytte sin utdanning, og som gir begge kjønn samme betingelser for livslang læring, og til utvikling og omstilling i arbeidslivet. På denne måten er målet at flest mulig av familiene skal kunne kombinere begge foreldres yrkesliv med familielivet på en god måte både for barn og foreldre. Kontantstøtten bryter med denne regjeringens politikk på området.

Familiene tar utgangspunkt i det de mener er det beste for barnet når de skal organisere dagliglivet. Vi har sett at det er barnehage familiene foretrekker når de mener barnet er kommet i en alder der tilsyn utenfor familien noen timer om dagen er et gode. Det varierer mellom familiene på hvilket alderstrinn de ønsker et slikt supplement til familieomsorgen, men for mange skjer dette en gang mellom barnets ett- og toårsdag. Da blir kombinerte omsorgsløsninger - foreldre og barnehage - det mest etterspurte.

Kontantstøtten synes å ha bidratt til en forsinkelse i barnehageutbyggingen for barna i kontantstøttealder slik at vi i dag er like langt fra full barnehagedekning som da støtten ble innført, jfr. 3.6. Mangel på barnehageplasser gir også mangel på det beste forebyggende tiltak det offentlige har til utsatte barn

i denne aldersgruppen. Denne regjeringen vil prioritere barnehageutbygging framfor kontantstøtte.

Som vi har sett av evalueringsresultatene oppfatter familiene kontantstøtten som en «morsordning», og den tilpasningen som har skjedd, skjer på disse premissene til tross for en kjønnsnøytral utforming. Dette fører til økte ulikheter mellom mødrenes og fedrenes yrkesaktivitet. Endringene er små, men det kan argumenteres for at de vil kunne akkumuleres over livsløpet som helhet og motarbeide det som er oppnådd når det gjelder likestilling mellom kjønne i arbeids- og samfunnsliv. Vi har fortsatt et for kjønnsdelt arbeidsmarked. Arbeidsplassene har interesse av i rekrutteringsøyemed å tilpasse seg det kjønn de ser på som hovedtyngden av sine arbeidstakere og vil på denne måten ofte tilby betingelser som indirekte motarbeider utradisjonelle valg. Likeledes vil arbeidsdelingen i hjemmet også når det gjelder andre oppgaver enn barneomsorgen, bli påvirket i retning av kvinnene som hovedansvarlige når de allikevel er hjemme, og fedrene må ta hovedansvaret som forsørgere.

Alt dette taler for at når betingelsene skal legges til rette for mer tid til foreldreomsorg for de yngste barna, er det fedrerettigheter som må stå i fokus, både i form av utvidet fedrekvote og bedre betingelser for opptjening på eget grunnlag.

5.2 Avsluttende merknader

Et flertall på Stortinget bestående av fem partier har inngått en avtale om kontantstøtten, som gjelder for inneværende stortingsperiode.

På bakgrunn av det regjeringen nå vet om konsekvenser på ulike felter av kontantstøtten, ser ikke regjeringen grunnlag for å endre sitt standpunkt om at kontantstøtten bryter med grunnleggende trekk i den familiepolitikken denne regjeringen står for.

Regjeringen vil føre en aktiv offentlig politikk på familiefeltet. Målet er en barneomsorg med kvalitet både i hjemmet og når barna får omsorg fra andre. For de minste barna betyr dette fortsatt bedre permisjonsordninger med vekt på fedrenes rettigheter. For de noe eldre barna betyr det full barnehagedekning - med fleksible løsninger og lavere foreldrebetaling.

Regjeringen mener at det prinsipielt sett er galt å basere en offentlig støtteordning på at man ikke benytter seg av et offentlig velferdstilbud.

Etter regjeringens vurdering kunne de midlene som i dag brukes på kontantstøtte finansiert et bedre tilbud til barn og småbarnsforeldre enn det kontantstøtteordningen gjør.

I tillegg viser evalueringen at kontantstøtten i svært liten grad har ført til at foreldrene bruker mer tid med barna sine, samt at ordningen kan ha uheldige virkninger for særskilte grupper som for eksempel barn med minoritetsbakgrunn.

På denne bakgrunn mener regjeringen at det vil være riktig med endringer i dagens kontantstøtteordning. Regjeringen tar imidlertid til etterretning at det i inneværende periode er flertall for kontantstøtteordningen på Stortinget. Det foreslås derfor i denne meldingen ingen endringer i ordningen.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 27. april 2001 om evaluering av kontantstøtten blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Oversikt over prosjekter støttet over Barne- og familiedepartementets budsjett i forbindelse avevalueringen av kontantstøtten

Opinion Rapport: Valg av barnepassløsninger, mars 1998.

Elisabeth Rønning: Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte, Statistisk sentralbyrå notat 98/61.

Heidi Kristin Reppen og Elisabeth Rønning: Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999, Statistisk sentralbyrå rapport 1999/27.

Tale Hellevik: Kontantstøttens effekter for barnetilsyn og yrkesdeltakelse. En analyse av småbarnsmødrenes planer i forkant av kontantstøttens innføring, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA rapport 4/99.

Tale Hellevik: Småbarnsforeldres yrkesdeltakelse og valg av barnetilsyn før og etter kontantstøttens innføring, NOVA rapport 2/00.

Christin Knudsen: Kontantstøttens virkning på mødres sysselsetting: en sammenlikning av Norge og Finland, NOVA (Foreløpig rapport 2001).

Asplan Viak Trondheim: Kontantstøttens virkning på barnehagetilbudet og -sektoren i et utvalg kommuner, mars 1999.

Asplan Viak Trondheim: Undersøkelse om barnehageplasser i kommunene, september 1999.

Vista Utredning: Konsekvenser for barnehagesektoren i distriktene av å innføre kontantstøtte, mai 2000.

Tale Hellevik og Charlotte Koren: Parents between work and care. Effects of the new cash benefit scheme, NOVA skriftserie 7/00.

Lars Guldbrandsen og Tale Hellevik: Kontantstøtteordningenes konsekvenser for barnehagesektoren, NOVA rapport 16/00.

Lars Håkonsen, Tom Kornstad, Knut Løyland og Thor Olav Thoresen: Kontantstøtten - effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling, Statistisk sentralbyrå rapport 2001/5.

Hanne Cecilie Kavli: En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter, FAFO-rapport 349, 2001.

Brita Bungum, Berit Brandth og Elin Kvande: Ulik praksis - ulike konsekvenser. En evaluering av kontantstøttens konsekvenser for likestilling i arbeidsliv og familieliv, SINTEF Teknologiledelse IFIM og NTNU Institutt for statsvitenskap og sosiologi 2001.

Marit Rønsen: Market work, child care and the division of household labour. Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash for care reform, Statistisk sentralbyrå rapport 2001/3.

Sten-Erik Clausen: Kontantstøtte blant barnevernsbarn, NIBR notat 2001:101.

May-Linda Magnussen, Borghild Godal og Arnlaug Leira: Hvem skal passe barna? Kontantstøtte, barnetilsyn og foreldres lønnsarbeid, rapport 1/2001 Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Bergljot Baklien, Anne Lise Ellingsæter og Lars Gulbrandsen: Evaluering av kontantstøtteordningen, samlerapport, Norges forskningsråd 2001.
