

Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2016:05

Kontantstøtteordningen

Omfang og effekter på sysselsetting
i Norge og Norden

Kjersti Misje Østbakken

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-501-9
ISBN (online): 978-82-7763-502-6
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag/English summary	7
1 Innledning	11
Om oppdraget og problemstillinger	11
Metode	11
Bakgrunn	13
Rapportens struktur	14
2 Kontantstøttens utforming i Norge	17
3 Kunnskap om kontantstøttemottakere i Norge	21
Bruk av kontantstøtte i Norge	21
Hvorfor så store forskjeller i bruk og omfang?	32
4 Kontantstøtte eller barnehage – et uttrykk for valg eller mulighet?	39
5 Kunnskap om effekter av kontantstøttereformen i Norge	47
Teoretisk prediksjon og empiriske utfordringer	48
Kontantstøttens effekt på yrkesdeltakelse	50
6 Kontantstøttens utforming og omfang i de øvrige nordiske landene	61
Kontantstøtten i Finland	63
Kontantstøtten i Sverige	71
Kontantstøtten i Danmark	75
Kontantstøtten på Island	77
Store forskjeller i utforming og omfang av kontantstøtten i Norden	77
7 Oppsummering og konklusjon	81
Litteratur	89
Vedlegg	95

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Arbeidet med notatet har inngått som en del av et større prosjekt i samarbeid med Sigtona Halrynjo og Ragni Hege Kitterød. Det har vært utrolig lærerikt og inspirerende å jobbe parallelt med dem, og jeg er veldig takknemlig for godt samarbeid og hjelp til stort og smått.

Jeg takker også Anne Lise Ellingsæter, Marjan Nadim, Pål Schøne og Inés Hardoy for kommentarer i ulike deler av prosessen, og Jon Håkon Hustad ved biblioteket på Institutt for samfunnsforskning for rask og kyndig hjelp med å innhente litteratur. Jeg vil også takke Kristin Egge-Hoveid i Statistisk sentralbyrå for tilgang til datagrunnlag på kontantstøttemottak.

I henhold til avtalen ble manuskriptet til denne rapporten overlevert oppdragsgiver 10. november 2015, men ikke publisert før på vårparten 2016. Studier som er publisert etter november 2015, og endringer i kontantstøtteavgivningen etter november 2015, er derfor ikke omtalt eller tatt hensyn til her.

Øvrige feil og mangler er helt og holdent undertegnede ansvar.

Oslo, 9. november 2015

Kjersti Misje Østbakken

Sammendrag

Forfatter	Kjersti Misje Østbakken
Tittel	Kontantstøtteordningen Omfang og effekter på sysselsetting i Norge og Norden
Sammendrag	<p>Rapporten oppsummerer forskning om omfanget av kontantstøttemottak, og effekter av kontantstøtte på sysselsettingen i Norge, Sverige, Danmark, Island og Finland publisert i tiden 2010–2015. Det gis også en oversikt over kontantstøtteordningen i Norge og Norden for øvrig.</p> <p>Alle de fem nordiske landene har en form for kontantstøtteordning, men det er betydelige forskjeller i utformingen av ordningen og kontantstøttemottak. Både Norge, Finland og Sverige har innført ordninger på nasjonalt nivå. I Finland og Norge er kontantstøtten innført for hele landet, mens i Sverige er det frivillig for kommunene å innføre ordningen. Danmark har også en ordning som er vedtatt nasjonalt, men denne har liten utbredelse. Island har ingen nasjonal ordning, og kontantstøtte tilbys av et fåtall kommuner.</p> <p>Mens kontantstøtten er relativt mye brukt i Finland, er den svært lite brukt i Sverige og Danmark. I Norge har kontantstøttemottaket falt formidabelt siden innføringen i 1998, noe som må sees i sammenheng med barnehageutbyggingen. Kontantstøtte er mest utbredt blant de yngste barna både i Norge og i Finland, mens foreldrepermisjonen er såpass lang i Sverige at kontantstøttemottaket blant ettåringene er relativt beskjeden.</p> <p>Forskningen som er oppsummert i denne rapporten, viser at på tross av at mye er ulikt – forskjellige kontekster, ulik vinkling i den offentlige debatten, ulike begrensninger på ordningene, ulik tilgang på jobber i arbeidsmarkedet –, er det også flere likhetstrekk ved personene som mottar kontantstøtten, og motivasjonen de har for å motta kontantstøtten. For det første er 90 prosent av kontantstøttemottakerne i Norge, Sverige og Finland kvinner. For det andre har kontantstøttemottakere i Norden generelt en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I Norge, Sverige og til en viss grad i Finland har kontantstøttemottakeren lav utdanning, lav lønn, lite tidligere yrkeserfaring og innvandrerbakgrunn. Erfaringen fra de nordiske landene viser også at barnehagedekningen har betydning for omfanget av kontantstøtteordningen. Undersøkelser fra Finland og Norge viser at for mødre som hadde valgt kontantstøtte, var det viktig å ha mulighet til å tilbringe mer tid med barna. Prisen for valgfrihet er at kjønns-tradisjonelle tilpasninger forsterkes, og at utsatt barnehagestart kan ha konsekvenser for barnets læring og sosialisering.</p>

	Hovedinnvendingen mot innføringen av kontantstøtten i Norge var at man anså den som en trussel mot kvinners sysselsetting, især innvandrerkvinner sysselsetting. Funnene i de kvantitative effektstudiene viser at innføringen av kontantstøtten har hatt helt klare negative effekter på mødres sysselsetting. Den negative effekten er noe sterkere for mødre med innvandrerbakgrunn og mødre med en antatt svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Forskningen viser også at det er langsiktige karriereeffekter av kontantstøttereformen. Dette oppstår som følge av lengre avbrekk fra arbeidslivet. Det ser ikke ut til at disse effektene er vedvarende, da effekten blir borte når barnet blir eldre. For fedre finner studiene ingen effekter. Andre ringvirkninger av reformen er at mødre utsetter fødselen av nesten barn, og at eldre søsken av kontantstøttebarn gjør det noe bedre på skolen. I Norden for øvrig viser tilgjengelig forskning at kontantstøtten gir redusert arbeidstilbud blant mødre, særlig blant ikke-vestlige innvandrere.
Emneord	Kontantstøtte, familiepolitikk, likestilling, arbeidsmarked, arbeidstilbud, kvinners arbeidstilbud

Authour	Kjersti Misje Østbakken
Title	The cash-for-care benefit. Extent of use and effects on labour supply in the Nordic countries
Summary	<p>This report provides an overview over research of families' use of the cash-for-care benefit in Norway, Sweden, Denmark, Iceland and Finland, published over the period 2010–2015. It specifically covers the quantitative research on the effects of cash-for-care on mothers' labour supply. Furthermore, the report provides an overview of the cash-for-care schemes in the Nordic countries, their design and developments.</p> <p>All the Nordic countries have some form of cash-for-care scheme, but there are significant differences in the design, development and use. Finland and Norway have national cash-for-care schemes, while it is voluntary for municipalities to implement the scheme in Sweden. Denmark also has a scheme which has been adopted nationally, but it is of limited importance. Iceland has no national scheme, and cash-for-care benefits are provided by a small number of municipalities.</p> <p>While the cash-for-care benefit is widely used in Finland, it is rarely used in Denmark and Sweden. In Norway the share of recipients of cash-for-care is reduced since the introduction in 1998. This development is related to the increase in childcare coverage. Cash-for-care usage is more common among the youngest eligible children, both in Norway and Finland. Due to long parental leave, cash-for-care is less prevalent among the youngest children in Sweden.</p> <p>Despite large differences across countries – different contexts, different approaches in the public debate, various restrictions on the schemes, and unequal access to jobs in the labor market – there are several common characteristics of the recipients across countries. Firstly, 90 percent of cash-for-care recipients in Norway, Sweden and Finland are women. Second, cash-for-care recipients generally have weak labour market attachment. In Norway, Sweden and to some extent in Finland, cash-for-care recipients have low education, low wages, little previous work experience and an immigrant background.</p> <p>The experience of the Nordic countries also shows that the use of cash-for-care is related to the extent of childcare coverage. Studies from Finland and Norway show that mothers who had chosen the cash-for-care benefit was motivated by the opportunity to spend more time with their kids. The freedom of choice leads to reinforced traditional gender roles, and possibly negative impact on the child's early learning and socialization due to delayed enrollment in childcare.</p>

	When the scheme was introduced in Norway, cash-for-care was by many regarded as a threat to women's employment – in particular immigrant women's labour supply. Evidence shows that the introduction of cash-for-care benefits had an unambiguously negative effect on women's labour supply. The negative effect was somewhat stronger for mothers with immigrant background and mothers with weaker labour force attachment. Research also shows that cash-for-care benefits have long-term career effects, mainly as a result of longer career-breaks. However, these negative effects disappear when the child gets older. The empirical research finds no effects on father's labour supply. Moreover, research shows that cash-for-care leads mothers to delay subsequent childbirths, and that cash-for care benefits lead to improved school performance among older siblings. Available empirical studies from the remaining Nordic countries shows that cash-for-care benefits had negative effects on mother's labour supply, especially among non-Western immigrants.
Index terms	Cash-for-care, family policies, gender equality, labour market, labour supply, female labour supply

1 Innledning

Om oppdraget og problemstillinger

Institutt for samfunnsforskning har fått i oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å sammenfatte foreliggende kunnskap om 1) fedrekvote, 2) konsekvenser av foreldrenes deling av permisjon og 3) kontantstøtte i form av tre tilgjengelige kunnskapsstatuser. Departementet ønsker en gjennomgang av eksisterende forskning på familiepolitiske overføringsordninger. Kunnskapsstatusene har til hensikt å summere opp eksisterende forskning og danne grunnlag for framtidig forskning på området. Denne rapporten omhandler kunnskap om hvem som mottar kontantstøtte, og hvilken effekt kontantstøtten har på yrkesdeltakelse, basert på relevant forskning fra Norge og Norden for øvrig.

Kunnskapsstatusen inkluderer forskning som er publisert de siste fem årene, også forskning som rapporterer funn fra studier og reformer noen år tilbake i tid. Det har vært forsket en del på kontantstøtten og dens betydning for yrkesdeltakelse de siste årene med ulike metoder fra ulike faglige perspektiver. Forskningen omfatter både studier som ser på kontantstøttens utbredelse over tid og på tvers av grupper, studier som forsøker å isolere den kausale effekten av innføringen av kontantstøtten, og studier basert på registerdata, spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer. Imidlertid er mye av den nyere forskningen basert på administrative registre, i noen grad supplert med spørreundersøkelser. Publiserte studier av nyere dato, basert på kvalitative undersøkelser som går direkte på betraktninger rundt kontantstøttemottak, er mindre i omfang. Derfor er denne rapporten i stor grad viet til den kvantitative forskningen.

Metode

Kunnskapsstatusen er basert på litteraturstudier av norsk og nordisk forskning om kontantstøtte publisert de siste fem år. Publikasjoner som

inngår i denne rapporten, er publiserte vitenskapelige artikler, oversiktsstudier, rapporter, utredninger og temaartikler som er gjort tilgjengelig fra blant annet Statistisk sentralbyrå og NAV. I hovedsak inkluderes ikke arbeider som ikke er publisert, men i enkelte tilfeller er det gjort, særlig der det mangler kunnskap fra andre publiserte kilder.

Hovedstrategien for å få oversikt over relevant forskningslitteratur har vært systematiske søk i hovedsakelig norske databaser, nordiske og internasjonale bibliografiske databaser samt referanselister til oppdaterte foreliggende studier. Bibliotekstaben ved ISF har bistått i de innledende søkene. For å kvalitetssikre vårt utvalg av nyere nordisk forskning på foreldrepermisjon, fedrekvote og kontantstøtte har vi benyttet oss av *International Network on Leave Policies and Research* (<http://www.leavenetwork.org/>). Dette nettverket er et internasjonalt forum for analyser og oppdatert forskning på foreldrepermisjonsordninger, inkludert kontantstøtte. Likevel er det noe av den nyeste forskningen fra Finland og Island som ikke er inkludert fordi det ikke er tilgjengelig på engelsk eller norsk, svensk eller dansk.

Norsk og nordisk forskning om kontantstøtte har bidrag fra ulike faglige og metodiske perspektiver. Kausalanalyser er nyttige for å identifisere og isolere kortsiktige og langsiktige kausale effekter av en reform for de første som var omfattet av denne. Andre tilnærminger kan derimot være mer velegnet for å forstå prosesser og mekanismer og fange opp holdninger og endringer i normdannelse over tid. Normer og holdninger til kontantstøtten og mødres yrkesaktivitet er kartlagt gjennom både kvantitative spørreundersøkelser (se Bakken og Myklebø (2010b) og Kavli (2015)) og kvalitative intervjuer (Repo 2010, 2013; Stefansen & Farstad 2010). Begge disse metodene kan gi en bedre forståelse av hvilke mekanismer som ligger bak sammenhengen mellom foreldres kontantstøttemottak og deres holdninger til både mødres yrkesaktivitet og barnetilsyn, enn hva vi får gjennom effektstudier basert på administrative registre. Kvantitative og kvalitative studier kan på ulike måter fange opp relasjonen mellom idealer og praksis. Det bildet vi får av folks holdninger og praksis, kan imidlertid være følsomt for utformingen av spørsmålene og den konteksten de inngår i (se f.eks. Kitterød og Rønsen (2009) og Kitterød (2005)), noe det er viktig å ta hensyn til når man skal vurdere samfunnsmessige og politiske implikasjoner av ulike studier, og også dersom ulike studier viser ulike resultater. Et lignende problem får vi når vi studerer deskriptive framstillinger av kontantstøttebruk. For eksempel kan geografiske variasjoner være knyttet til forskjeller i

arbeidsmarkedsforhold, tilgang på barnehager, kulturelle normer for barnetilsyn eller mødres yrkesdeltakelse og geografiske forskjeller i likestilling. Det er også viktig å ta hensyn til slike forhold i vurderingen av forskjeller mellom ulike grupper.

Bakgrunn

Hvert år overføres det store offentlige beløp til barnefamiliene i Norge. I 2014 ble det utbetalt 1,4 milliarder kroner i kontantstøtte, og anslaget for 2015 var på 1,8 milliarder kroner (Dahl & Ellingsen 2015). Utformingen av kontantstøtteordningen ventes å påvirke småbarnsforeldres tilpasning i skjæringspunktet mellom yrkesdeltakelse og barneomsorg.

Da kontantstøtten ble innført i Norge i 1998, var hensikten tredelt. For det første skulle den bidra til at foreldre fikk mulighet til selv å ha den daglige omsorgen for sitt barn. For det andre skulle den sikre foreldres valgfrihet i hvilken barneomsorgsordning de tok i bruk. Og for det tredje skulle kontantstøtten bidra til å jevne ut forskjellene mellom foreldre som hadde offentlig subsidiert barnehageplass, og de som ikke hadde det, ved at staten nå finansierte begge former for barnetilsyn (se for eksempel Ellingsæter (2012)). Kontantstøtten var kontroversiell, og debatten var preget av to motstridende politiske standpunkt: de som ønsket å beholde kontantstøtten, og de som ønsket å avvikle den. Kritikerne var bekymret for at kontantstøtten ville føre til redusert yrkesdeltakelse blant mødre og redusert barnehagedeltakelse. Kritikken av ordningen har imidlertid forskjøvet seg noe; virkninger for innvandrerkvinner og deres barn har fått større oppmerksomhet (Ellingsæter 2012). Flere offentlige utvalg har anbefalt å fjerne ordningen, med særlig vekt på argumentet om at den er et hinder for integrering og likestilling (se blant andre NOU 2011:7 og NOU 2011:14).

Siden innføringen av kontantstøtten har andelen mottakere falt betydelig, og gruppen av kontantstøttetakere er nå mer ensartet enn før. Samtidig har foreldrepermisjonen blitt utvidet i flere runder i forbindelse med økt fedrekvote. Dette har, sammen med bedre tilgang på barnehage for ett- og toåringene, bidratt til at tiden mellom endt foreldrepermisjon og barnehagestart er mye mindre, og for enkelte foreldre helt borte. Dermed er kontantstøttens betydning for den enkelte familie noe helt annet enn den var ved innføringen, da tilgangen på barnehageplasser var begrenset og omsorgsgapet mellom endt foreldrepermisjon og barnehagestart var stort. De senere år har det også blitt gjennomført

relativt sett store endringer i kontantstøtteordningen, med bortfall av kontantstøtte for toåringer og økte satser for barn i alderen 13 til 18 måneder fra 1. august 2012, og en ny satsøkning for alle ettåringer fra 1. august 2014.

Kritikken mot kontantstøtten har framholdt at kontantstøtten ikke bare bidrar til at kvinner med svak tilknytning til arbeidsmarkedet forblir utenfor yrkesaktivitet, den bidrar også til at barn med innvandrerbakgrunn ikke går i barnehage. Dette kan være problematisk for språkutviklingen og utviklingen av sosiale ferdigheter (Ellingsæter 2012). Slik kan kontantstøtten være med på å forsterke de sosioøkonomiske forskjellene i hvem som deltar i barnehage, og hvem som ikke gjør det (Duvander & Cedstrand 2012; Ellingsæter 2012). Kontantstøtten bidrar også til å forsterke den kjønnsstradisjonelle arbeidsdelingen i familien, noe som står i sterk kontrast til det nordiske idealet om to-inntektsfamilien og likestilt foreldreskap (Eydal & Rostgaard 2011b).

Alle de fem nordiske landene har en form for kontantstøtteordning, men det er betydelige forskjeller i disse (se for eksempel Duvander og Cedstrand (2012); Duvander og Ellingsæter (2015); Ellingsæter (2012, 2015)). Både Norge, Finland og Sverige har innført ordninger på nasjonalt nivå. I Finland og Sverige utbetales kontantstøtte for barn mellom ett og tre år som ikke har plass i offentlig finansiert barnehage, mens den i Norge utbetales for barn som er mellom ett og to år, og som ikke har offentlig finansiert barnehageplass. I Finland og Norge er kontantstøtten innført for hele landet, mens i Sverige er det frivillig for kommunene å innføre ordningen. I Norge og Sverige kan deltidsbarnehage kombineres med redusert kontantstøtte. Danmark har også en ordning som er vedtatt nasjonalt, men denne har liten utbredelse. Island har ingen nasjonal ordning, og kontantstøtte tilbys av et fåtall kommuner.

Rapportens struktur

Rapporten er delt inn i to hoveddeler – en del som omtaler Norge (kapittel 2, 3, 4 og 5), og en del som omtaler de øvrige nordiske landene (kapittel 6). Dette gjøres land for land. Motivasjonen for det er at ordningene er svært ulike og omfanget av tilgjengelig forskning veldig varierende.

I rapportens andre kapittel redegjør vi for kontantstøtteordningens utforming i Norge. Videre gir kapittel 3 en oversikt over kontantstøttens omfang, utviklingen over tid og forskjeller mellom grupper – for eksempel

geografiske forskjeller og forskjeller mellom innfødte og personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg oppsummeres tilgjengelig forskning om hvilke faktorer som har betydning for variasjon i kontantstøttemottak over tid og mellom grupper. Tema for kapittel 4 er foreldres preferanser og valgmulighet mellom kontantstøtte og barnehageplass. Her oppsummeres tilgjengelig kunnskap om foreldres motivasjon og valg for kontantstøttemottak for å belyse hvorvidt kontantstøtte er et bevisst valgt alternativ til barnehage, eller om kontantstøtten primært mottas i påvente av barnehageplass. Vi avslutter omtalen av Norge i kapittel 5 med en gjennomgang av hvilke effekter kontantstøtten har hatt på kvinners – og menns – sysselsetting og inntekt, både på kort og på lang sikt.

I kapittel 6 beskrives de øvrige nordiske kontantstøtteordningene, deres omfang og hvilke sysselsettingseffekter de har hatt, i den grad slike studier finnes for henholdsvis Finland, Sverige, Danmark og Island. Avslutningsvis i kapittel 6 drøfter vi også – med bakgrunn i litteraturen – hva som kan forklare de for så vidt ulike erfaringene med kontantstøtten i de nordiske landene, og hvilken lærdom som kan trekkes på tvers av land og ordninger. Kapittel 7 oppsummerer forskningsfunnene, konkluderer og belyser kunnskapshull og framtidige forskningsspørsmål som kan bedre forståelsen bak kontantstøttemottak og gi ny kunnskap om effekter av kontantstøtten i en nyere kontekst.

2 Kontantstøttens utforming i Norge

I dag kan familier som har barn mellom ett og to år som ikke går i barnehage med offentlig driftstilskudd, få kontantstøtte.¹ Man kan også få kontantstøtte for adoptivbarn som ikke har begynt på skolen, men ikke for barn i fosterhjem eller i en institusjon. Kontantstøtten er skattefri og kan mottas samtidig med yrkesinntekt og andre offentlige kontantoverføringer. Fra 1. august 2014 er beløpet på NOK 6000 per måned. Det er avtalt oppholdstid i barnehagen som avgjør om og hvor mye kontantstøtte man får. Ved avtalt oppholdstid på 20 timer eller mindre kan familien motta 50 prosent kontantstøtte. Per i dag kan familien motta kontantstøtte for barnet fra fylte 13 til og med fylte 23 måneder – maksimalt 11 måneder. Hvis barnet begynner i barnehage, blir kontantstøtte utbetalt til og med den måneden barnet begynner i barnehage.

Hvis foreldrene bor sammen, søker én om kontantstøtte. Bor foreldrene hver for seg, er det den barnet bor fast sammen med, som kan søke om kontantstøtte. Har foreldrene en skriftlig avtale om delt bosted for barnet, kan de om ønskelig dele kontantstøtten, gitt at begge søker.

Familier som midlertidig oppholder seg i et land utenfor EØS-området i inntil tre måneder, kan ha rett til å motta kontantstøtte i inntil 3 måneder dersom en av foreldrene ikke jobber. Innen EØS-området kan stønaden mottas i mer enn 3 måneder gitt at en av foreldrene er utsendt arbeidstaker fra Norge i inntil 24 måneder.

Familier med utenlandsk statsborgerskap som kommer til Norge og skal være bosatt her i mer enn 12 måneder, kan ha rett på kontantstøtte gitt at de er registrert i folkeregisteret, har oppholdstillatelse eller har lovlig opphold på annet grunnlag. Statsborgere fra EØS-land med arbeid

1 Omtalen bygger på informasjon om kontantstøtte på NAVs hjemmesider: <https://www.nav.no/no/Person/Familie/Barnetrygd+og+kontantstotte/Kontantst%C3%B8tte+til+deg+som+er+sm%C3%A5barnsforelder.981.cms>

i Norge kan ha rett på kontantstøtte selv om oppholdet er kortere enn 12 måneder.

I noen tilfeller kan kontantstøtten mottas for barn som bor i et annet EØS-land, mens den ene forelderen jobber i Norge. Dersom den andre forelderen er lønnsstaker, selvstendig næringsdrivende eller mottar dagpenger ved arbeidsledighet i hjemlandet, og har rett på kontantstøtte i hjemlandet, vil NAV utbetale differansen mellom den norske stønaden og stønaden i hjemlandet. Dersom forelderen som bor i hjemlandet, ikke arbeider og heller ikke mottar dagpenger, har den forelderen som jobber i Norge, rett på stønader (både barnetrygd og kontantstøtte) i Norge. Dette gjelder for EØS-borgere som har arbeidsgiver i Norge. De som er innleid til Norge fra en utenlandsk arbeidsgiver, er ikke omfattet av folketrygden og har heller ikke rett på kontantstøtte.

Historikk

Den norske kontantstøtteordningen ble vedtatt i 1997 av Regjeringen Bondevik I.² Ordningen ble innført fra 1. august 1998 for ettåringer, fra 1.1.1999 for toåringer (Ot.prp. nr. 56 (1997–98)). Beløpet ble satt til NOK 3000 per måned, tilsvarende det statlige driftstilskuddet til barnehager. Fra 1. august 2003 økte beløpet til NOK 3657 per måned, en økning som tilsvarte det ordinære småbarnstillegget i barnetrygden som da ble fjernet. Fra 2005 ble beløpet redusert til NOK 3303 per måned. Ordningen har omfattet gradert kontantstøtte for deltids plass i barnehage etter oppholdstid.³ Opprinnelig var rett til kontantstøtte knyttet til at foreldre og barn var bosatt i Norge, men fra september 2003 blir kontantstøtten eksportert til EØS-land (Ot.prp. nr. 58 (2003–2004)). Stønadsperioden ble forkortet fra 24 til 23 måneder fra 1. januar 2006 (Ot.prp. nr. 29 (2005–2006)).

I 2012 avviklet Stoltenberg III-regjeringen ordningen for toåringer, samtidig med at beløpet ble økt fra NOK 3303 til NOK 5000 for de yngste barna (13–18 måneder) (Prop. 1 S (2011–2012)). Den graderte kontantstøtten ble også endret til to satser: enten full støtte for barn uten plass i barnehage, eller 50 % for barn med oppholdstid i barnehage under 20 timer/uke. Et mindretall av kommunene har vedtatt fortsatt å tilby kontantstøtte til toåringer, i hovedsak i de mer konservative/religiøse regionene (Ellingsæter 2012). I 2013 vedtok Solberg-regjeringen å øke beløpet til 6000 kr per måned for alle ettåringene. Regjeringens

² Fremstillingen bygger på Ellingsæter (2012, 2015).

³ Graderte prosentsatser for oppholdstid under 33 timer/uke med hhv. 20, 40, 60 og 80, jf. Ot.prp. nr. 71 (1998–99).

Sundvollen-erklæring fastslo at målet er å gjeninnføre ordningen for toåringene.

Målet med kontantstøtten var å gi foreldre større valgfrihet med hensyn til omsorgsform, mer tid til omsorg for egne barn og en likere fordeling av offentlige overføringer til barnefamiliene (St.prp. nr. 53 (1997–98)). Den politiske opposisjonen mente imidlertid at den ville svekke kvinners posisjon på arbeidsmarkedet og sinke utbyggingen av barnehage tilbudet. Polariserte oppfatninger om ordningen har vedvart. Kritikken av ordningen har imidlertid forskjøvet seg noe: Virkninger for innvandrerkvinner og deres barn har fått større oppmerksomhet (Ellingsæter 2012). Dette har sammenheng med endringer i mottaket av kontantstøtte i ulike grupper (se kapittel 3).

3 Kunnskap om kontantstøtte- mottakere i Norge

I dette kapitlet gis en oversikt over omfanget av kontantstøttemottak i Norge. Med utgangspunkt i tilgjengelig forskning og utredning som er publisert de siste fem år, gjør dette kapitlet først rede for utviklingen i kontantstøttemottak i Norge og oppsummerer hvilke faktorer som bidrar til å forklare forskjeller i kontantstøttemottak mellom grupper og over tid.

Den vanlige måten å vise omfanget av kontantstøttemottak på er å måle andelen kontantstøttemottakere. Denne andelen beregnes ut fra antall barn i kontantstøttealder. Nivået på andelen som mottar kontantstøtte, vil variere med når på året man måler kontantstøttemottaket, og hvordan kontantstøttemottak beregnes. I flere av artiklene og rapportene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) rapporteres kontantstøttemottaket per 1. september. Dette er den måneden i året det betales kontantstøtte til færrest barn fordi kontantstøtten opphører for de barna som har fått barnehageplass i august. Mottakere av kontantstøtte som ikke er bosatt i Norge, er holdt utenom beregningene fra SSB.

I rapporter og artikler fra NAV måles kontantstøttemottak enten som et gjennomsnitt for året, eller som andelen som har mottatt kontantstøtte i et visst antall måneder. Derfor vil det være en viss forskjell i det rapporterte nivået på kontantstøttemottak fra NAV og SSB.

I arbeidet med å dokumentere omfanget av kontantstøttebruk er det tatt i bruk tall fra rapporter og artikler fra Statistisk sentralbyrå. For å kunne dekke en lengre periode er flere publikasjoner brukt. I den grad det er noen diskrepans i rapportert mottaksandel for de ulike år, er siste publiserte tall brukt.

Bruk av kontantstøtte i Norge

Etter innføringen av kontantstøtten i Norge i 1998–99 ble den brukt av svært mange, målt både i antall mottakere og som andel av barn i

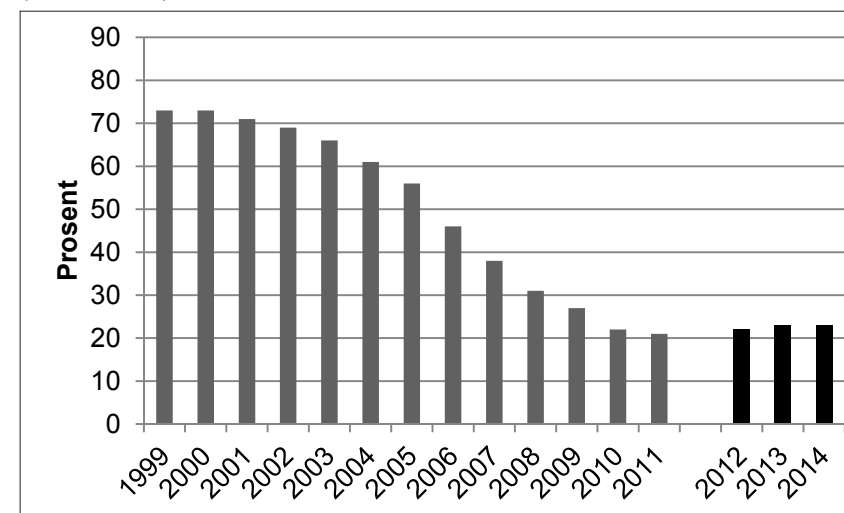
kontantstøttealder. Per 1. september i 1999 – rett etter innføringen av kontantstøtten – mottok 88 700 barn støtten. Dette utgjorde 73 prosent av barn i kontantstøttealder. I 2011, som er siste året med kontantstøtte for toåringer, var kontantstøtteandelen falt til 21 prosent (Egge-Hoveid 2014b).

Kontantstøttemottaket har blitt mindre både ved at færre mottar stønaden, og ved at varigheten på kontantstøttemottaket har falt (Bakken & Myklebø 2010c). Bakken og Myklebø (2010c) viser at 91 prosent av barna født i 1998 fikk utbetalt kontantstøtten i én måned eller mer i løpet av sin mulige kontantstøtteperiode (23–24 måneder). I kullet som var født i 2006, var andelen redusert til 71 prosent. Samtidig som andelen mottakere falt, var det færre som mottok kontantstøtten i hele perioden de hadde rettigheten. Nedgangen var sterk fra og med 2002-kullet. Gjennomsnittlig varighet på stønaden falt fra 20 måneder for 1998-kullet til 13,3 måneder i 2006-kullet. Det er verdt å merke seg at disse tallene er nokså gamle. Per i dag er det ikke tilgjengelige studier som viser utviklingen i andelen mottakere av stønaden og hvordan varigheten på mottaket har utviklet seg for nyere fødselskull. I lys av veksten i andelen ett- og toåringer som nå er i barnehage, ville det vært interessant å se de senere års utvikling på dette området.

Den formidable nedgangen i andelen kontantstøttemottakere er illustrert i figur 3.1. Fallet i kontantstøttemottaket er særlig tydelig fra 2005 og fram til 2010–2011. Etter endringen av kontantstøtteleven i 2012 mottok 22 prosent stønaden. Lovendringen i 2012, der kontantstøtten for toåringer ble avviklet og satsene endret, er markert med et brudd i dataserien mellom 2011 og 2012.⁴ I 2013 steg mottaksandelen til 23, og de aller siste tallene for 2014 viser at andelen mottakere har vært stabil siden lovendringen. Det er lite som tyder på at økte satser for de aller minste barna i 2012 og 2014 har gitt økt kontantstøttemottak (Egge-Hoveid 2015).

⁴ Tallene før og etter bruddet uttrykker det samme – andelen kontantstøttemottakere – men siden kontantstøtten etter lovendringen omfatter barn i alderen 13–23 måneder, er «barn i kontantstøttealder» en mindre gruppe etter 2012 enn før reformen. Tallene før og etter lovendringen måler likevel kontantstøttemottak blant barn i den relevante aldersgruppen til enhver tid.

Figur 3.1 Andel med kontantstøtte. Alle barn. Per 1. september (1999–2014)



Kilde: Egge-Hoveid (2015). Tallgrunnlaget er gjort tilgjengelig av forfatteren.

Størst andel med kontantstøtte blant de minste barna

Parallelt med fallet i bruken av kontantstøtte har barnehagetilbudet blitt kraftig utbygd: Andelen ett- og toåringer i barnehage har mer enn doblet seg siden 1999 (Hirsch 2010). Som vist i tabell 3.1 er kontantstøttemottaket størst blant ettåringene, men nedgangen i bruken av kontantstøtte gjelder for begge aldersgrupper. Kontantstøttemottaket blant ettåringer har falt fra 79 prosent i 1999 til 25 prosent i 2012. For toåringer er kontantstøttemottaket redusert fra 71 prosent i 1999 til 18 prosent i 2012 (SSB 2014).

Fra 1. august 2012 ble kontantstøtten avviklet for toåringer. Dette er markert med et brudd i tabell 3.1. I forbindelse med lovendringen ble definisjonen av ettåringer endret. Før lovendringen var barn i alderen 12–24 måneder ansett som ettåringer, mens toåringer var 25–36 måneder. Etter lovendringen ble ettåringer omdefinert til 13–23 måneder gamle.

Tabell 3.1 Andel som mottar kontantstøtte. Etter barnets alder. Per 1. september (1999–2013). Prosent

	Alle i kontantstøttealder	1-åringer	2-åringer
1999	75	79	71
2000	74	79	70
2001	73	78	69
2002	71	76	66
2003	68	73	63
2004	63	69	58
2005	58	64	52
2006	52	59	44
2007	41	47	35
2008	35	41	29
2009	31	36	26
2010	28	32	22
2011	21	24	18
2012	22		
2013	23		

Kilde: SSB (2014)

Etter lovendringen i 2012 ble også satsen for kontantstøtten differensiert. Barn i alderen 13–18 måneder mottok fra 1. august 2012 NOK 5000 per måned, mens satsen forble på NOK 3303 for barn i alderen 18–23 måneder. Fra tallene i tabell 3.2, hentet fra Egge-Hoveid (2012) og Egge-Hoveid (2014a), ser vi at kontantstøtten er vanligst blant barna som er under 18 måneder, og at andelen mottakere i alderen 19–23 måneder falt med 7 prosentpoeng mellom 2011 og 2012. Vi ser ikke det samme fallet i aldersgruppen 13–18 måneder. Egge-Hoveid (2014b) peker på at satsøkningen kan være grunnen til at nedgangen er noe mer beskjeden blant de minste barna, og at flere har valgt kontantstøtte enn de ville gjort dersom ikke satsene økte.

Tabell 3.2 Andel som mottar kontantstøtte. Etter barnets alder. Per 1. september (2011–2013). Prosent

	Alle i kontantstøttealder	13–18 måneder	19–23 måneder
2011 ¹	27	28	25
2012 ²	22	25	18
2013 ²	22	25	20

Kilde: 1) Egge-Hoveid (2012); 2) Egge-Hoveid (2014a)

I 2014 vedtok regjeringen nok en gang å øke satsene for alle ettåringene, nå til NOK 6000 per måned. Tall på kontantstøttemottak fordelt på barnets alder etter satsøkningen er ikke tilgjengelig per i dag. Egge-Hoveid (2015) viser stolpediagram over kontantstøtteandeler fordelt etter barnas alder og innvandrerbakgrunn. Der ser vi at kontantstøtteandelen blant de minste barna (13–18 måneder) økte noe i 2014 sammenlignet med i 2013. Andelen barn i alderen 19–23 måneder, som ikke har innvandrerbakgrunn, falt fra 2013 til 2014: Kun 12 prosent av disse barna mottok kontantstøtte. Blant barn i samme aldersgruppe som har innvandrerbakgrunn, falt også andelen fra 2013 til 2014, men nivået var mye høyere; 40 prosent av barn med innvandrerbakgrunn i alderen 19–23 måneder mottok kontantstøtte (Egge-Hoveid 2015).

Mer vanlig med kontantstøtte blant personer med innvandrerbakgrunn

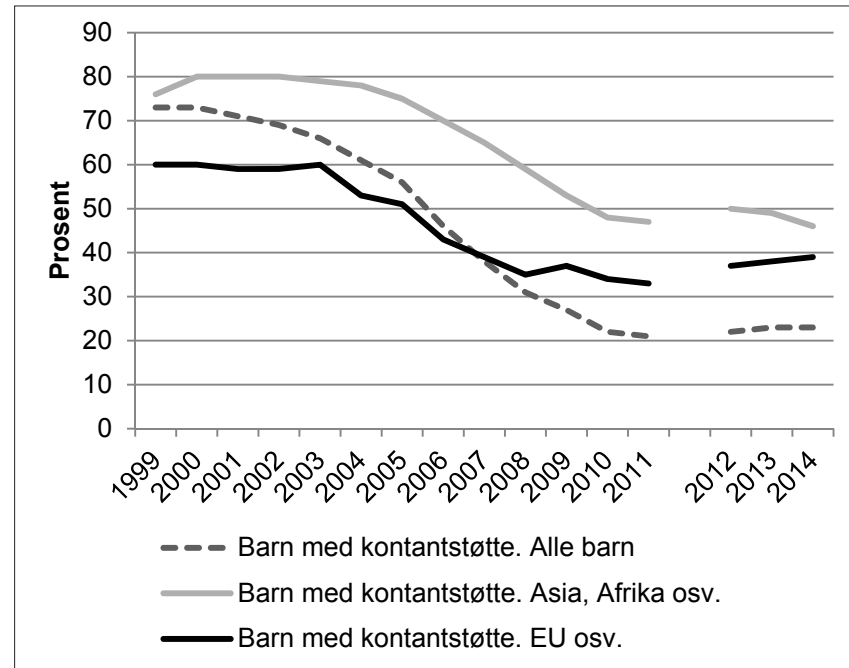
Andelen kontantstøttemottakere er større i familier med innvandrerbakgrunn⁵ enn i den øvrige befolkningen. I 1999 var kontantstøttemottaket blant personer med innvandrerbakgrunn som gruppe på 73 prosent. Etter en liten økning i andelen mottakere med innvandrerbakgrunn de første årene etter innføringen av kontantstøtten, har kontantstøttemottaket falt markant også i denne gruppen. I 2011 mottok 43 prosent av barn i kontantstøttealder med innvandrerbakgrunn stønaden. I 2012 økte andelen til 46 prosent, før den igjen sank til 45 prosent i 2013 og 44 prosent i 2014 (Egge-Hoveid 2014b, 2015). Fallet i kontantstøttemottaket har altså vært svakere for barn med innvandrerbakgrunn enn for befolkningen for øvrig.

⁵ Personer med innvandrerbakgrunn: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Øvrig befolkning: Personer uten innvandrerbakgrunn. Kilde: SSBs standard for gruppering av personer etter innvandringsgrunn.

Flere med bakgrunn fra EU, men flest fra Afrika og Asia

Det er også variasjon i kontantstøttemottak mellom innvandrere med ulike landbakgrunn. Dette vises i figur 3.2. Blant innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS⁶, er kontantstøttemottak mer vanlig enn blant dem med bakgrunn fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand⁷, men forskjellen har blitt mindre over tid.

Figur 3.2 Andelen kontantstøttemottakere etter landbakgrunn. Per 1. september (1999–2014)



Kilde: Egge-Hoveid (2015). Tallgrunnlaget er gjort tilgjengelig av forfatteren og gjengitt i vedleggstabell A.1.

For begge innvandrergroppene har kontantstøttemottaket falt. Ifølge Hirsch (2010) skyldtes fallet i kontantstøttemottaket blant barn med innvandrerbakgrunn fra EU i perioden 1999–2009 en særlig stor økning i *antall* barn i kontantstøttealder totalt. Etter 2005 var veksten i antall barn i kontantstøttealder med innvandrerbakgrunn fra EU betydelig. Siden ikke alle familiene med innvandrerbakgrunn fra EU benyttet seg av kontantstøtteordningen, bidro denne sterke økningen i antall barn til en reduksjon i kontantstøtteandelen for denne gruppen. I 2008 og 2009

var det også en liten vekst i antall barn som mottok kontantstøtte, og dette bidro til den lille økningen i andelen kontantstøttemottakere med bakgrunn fra EU i disse årene (Hirsch 2010).

Antallet kontantstøttemottakere med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia osv. er betydelig mye høyere enn andelen mottakere med bakgrunn fra EU-land – 11 200 mot 3 700 barn i 2009. I likhet med i den øvrige befolkningen har kontantstøttemottaket blant barn med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia osv. falt betydelig siden innføringen av ordningen i 1999. Dette henger i stor grad sammen med et fall i antall mottakere, som må sees i sammenheng med at en økende andel av minoritetsspråklige barn går i barnehage (Hirsch 2010). Etter 2012 har andelen mottakere med bakgrunn fra Afrika, Asia osv. gått ned med 4 prosentpoeng, mens andelen tilsvarende har økt med 2 prosentpoeng for mottakere med bakgrunn fra EU. Det overordnede fallet i kontantstøttemottak blant innvandrere generelt kan altså knyttes til dem med bakgrunn fra Afrika, Asia osv.

Det foreligger ingen tilgjengelige tabeller på andelen ett- og toåringer som mottok kontantstøtte etter innvandrerbakgrunn i perioden 1998–2010, som er publisert etter 2010. Egge-Hoveid (2014a, 2014b) viser imidlertid tall for barn med bakgrunn fra EU og Afrika, Asia osv. for 2011 til og med 2013. I denne perioden er kontantstøttemottaket høyere blant personer med innvandrerbakgrunn og kontantstøtteandelen størst blant personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia, osv. Andelen barn i alderen 13–18 måneder med bakgrunn fra EU som mottar kontantstøtte, er omtrent 40 prosent. For barn i samme aldersgruppe med bakgrunn fra Afrika, Asia osv. er kontantstøtteandelen 52 prosent. Tilsvarende for barn (13–18 måneder) uten innvandrerbakgrunn er 19 prosent (Egge-Hoveid 2014a). For barn i alderen 19–23 måneder er forskjellene enda tydeligere. Rundt 35 prosent av barna med bakgrunn fra EU mottar kontantstøtte, nesten halvparten av barna med bakgrunn fra Afrika og Asia osv. er kontantstøttemottakere, mens kontantstøtteandelen blant barn uten innvandrerbakgrunn er på 11–13 prosent (Egge-Hoveid 2014a). Merk imidlertid at det for barn med bakgrunn fra Afrika, Asia osv. er et fall i andelen kontantstøttemottakere for alle aldersgrupper. Dette er presentert i tabell 3.3.

⁶ Heretter Afrika, Asia osv.

⁷ Heretter EU.

Tabell 3.3 Andel som mottar kontantstøtte. Etter barnets alder og innvandrerbakgrunn. Per 1. september (2011–2013). Prosent

Ar	Barn med bakgrunn fra EU osv.			Barn med bakgrunn fra Afrika, Asia osv.		
	Alle i kontantstøttealder	13–18 måneder	19–23 måneder	Alle i kontantstøttealder	13–18 måneder	19–23 måneder
2011 ¹	37	39	36	54	55	52
2012 ²	37	39	35	50	52	47
2013 ²	38	40	36	49	52	46

Kilde: 1) Egge-Hoveid (2012); 2) Egge-Hoveid (2014a)

Forskjeller også etter landbakgrunn

Det er stor variasjon i andelen kontantstøttemottakere når vi ser nærmere på mottakere fra enkeltland. I tabell 3.4 er tall om kontantstøttemottak fordelt på landbakgrunn samlet og systematisert. Disse er hentet fra artikler på www.ssb.no og i SSBs tidsskrift *Samfunnsspeilet*. I publikasjonene presenteres det gjerne diagrammer for ett, to og tre år av gangen, men lite er publisert som gir oss de lange linjene. Det er heller ikke publisert tabeller med kontantstøtteandelen for mottakere med ulik landbakgrunn over tid. For å sikre presisjon i rapporteringen har vi kun inkludert tall som er gjengitt helt konkret i tekst eller tabell, for å unngå at vi leste av feil tallverdier fra diagrammer. Denne tabellen er dermed ikke utfyllende, men er ment å gi et bilde av utviklingen for ulike landgrupper.

Andelen kontantstøttemottakere er høyest blant familier med bakgrunn fra Pakistan, Marokko og Tyrkia. Foreldre med bakgrunn fra Sri Lanka, Vietnam, Kosovo, Irak og Somalia er også blant dem som oftest mottar stønaden. Blant landene der andelen kontantstøttemottakere er noe lavere, finner vi dem med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Eritrea, Litauen og Iran. Kontantstøttemottaket er også lavt blant foreldre med bakgrunn fra land som Sverige og Tyskland – omtrent på nivå med andelen mottakere uten innvandringsbakgrunn.

Det samme bildet finner vi også i NAVs analyser av kontantstøttemottak og mors fødeland⁸ (Bakken & Myklebø 2010c). Kontantstøttemottaket er størst blant barn av innvandrede mødre, og fallet i andelen

⁸ Vær oppmerksom på at denne kategoriseringen skiller seg fra SSBs definisjon av personer med innvandrerbakgrunn.

kontantstøttemottakere har vært størst for barn med mødre som er født i Norge, når man sammenligner kullene som er født i 1998 og 2007. I 2007-kullet var kontantstøttemottaket størst blant barn av mødre som har innvandret fra Tyrkia, Sri Lanka, Serbia og Montenegro, Somalia, Marokko, Pakistan og Irak (Bakken & Myklebø 2010c). Lengden på kontantstøttemottaket varierer noe med mors fødeland. Fra 1998-kullet til 2007-kullet var reduksjonen i varigheten på stønaden minst for mødre født i Asia og Afrika. Følgelig har forskjellen i varighet på kontantstøttemottak mellom mødre som er født i Norge, og mødre som er født i Afrika og Asia, blitt større fra 1998-kullet til 2007-kullet.

Forskjellene i kontantstøttemottak mellom ulike innvandrergupper må sees i sammenheng med kvinners yrkesdeltakelse. Kvinner fra Pakistan, Marokko, Irak og Somalia har særlig lav yrkesdeltakelse. Kavli (2015) viser at de kulturelle normene for kvinners yrkesaktivitet varierer med landbakgrunn. Personer som har innvandret fra Pakistan, skiller seg særlig ut, da majoriteten (60 prosent) av respondentene mener at kvinner med barn yngre enn tre år bør være hjemme. Tilsvarende andel blant nordmenn er 11 prosent. Samtidig mener majoriteten av respondentene med bakgrunn fra Iran, Irak, Vietnam og etterkommere av innvandrede fra Pakistan at kvinner med småbarn kan jobbe del- eller heltid.

Tabell 3.4 Andel som mottar kontantstøtte. Med bakgrunn fra utvalgte land. Per 1. september (1999–2014)

	1999 ^{a)}	2009 ^{a)}	2010 ^{b)}	2011	2012 ^{d)}	2013 ^{e)}	2014 ^{f)}
Pakistan	87	74	69		76	73	71
Marokko						79	71
Kosovo			62		76		
Irak	74	55	56 ^{e)}		74	66	
Tyrkia		67	64		73	70	62
Somalia		65	61		71	60	52
Vietnam		59	54 ^{e)}			62	
Sri Lanka			59 ^{e)}				
Polen			48		45		
Afghanistan			44 ^{e)}				
Latvia					43		
Iran	74	47	32		42		
Litauen			35		40		
Eritrea			13		36		
Bosnia-Hercegovina	63	38	41		30		

Kilder: a) Hirsch (2010); b) Egge-Hoveid (2012); c) Egge-Hoveid (2012)⁹; d) Egge-Hoveid (2014b); e) Egge-Hoveid (2014a); f) Egge-Hoveid (2015)

I lys av at satsene økte for de aller minste barna (13–18 måneder) i 2012, kunne man tenke seg at kontantstøttemottaket blant personer med innvandrerbakgrunn økte dette året. Og det gjorde det, slik vi ser ganske tydelig for de fleste utvalgte landene presentert i tabell 3.4. Imidlertid økte kontantstøttemottaket også blant personer uten innvandrerbakgrunn. Det er dermed lite som tyder på at satsøkningen i 2012 påvirket familier med innvandrerbakgrunn spesielt mye sterkere, og når vi ser på nivået på kontantstøttemottak i 2013 og 2014, ser det ikke ut til at økningen i 2012 er en del av en trend (Egge-Hoveid 2014a).

Økt eksport av kontantstøtte

Siden kontantstøtten er så nært knyttet til bruken av barnehage i Norge, er eksport av kontantstøtte til barn som er bosatt utenfor Norge, omstridt.

I 2004 ble det mulig for personer som arbeider i Norge, men som har barn bosatt i et annet EØS-land, å motta kontantstøtte (NOU 2011:7).¹⁰ Siden er EØS-området utvidet samtidig som det har vært en kraftig vekst i antall arbeidsinnvandrere til Norge fra de nye EU-landene. I dag er det mulig å eksportere kontantstøtte til 28 land.

Kontantstøtteutbetaling til barn som er bosatt i et EØS-land, er relativt uvanlig og står for en liten del av trygdeavgiftene. Ifølge Dahl og Ellingsen (2015) var det i 2004 i gjennomsnitt færre enn 200 eksportmottakere av kontantstøtte, en andel på 0,4 prosent av totalt antall kontantstøttemottakere. Eksporten økte til drøye 1200 i snitt i 2011, før det igjen falt til omtrent 900 i 2014, tilsvarende en andel på 4,3 prosent. I 2004 ble det i hovedsak eksportert kontantstøtte til norske statsborgere i EØS-land, med svenske statsborgere som nest største mottaksgruppe. I takt med økt arbeidsinnvandring fra Polen har eksport til polske statsborgere stått for det meste av veksten i kontantstøtteeksporten. I 2014 var 7 av 10 eksportmottakere polske statsborgere, mens godt under 10 prosent av eksporten var til norske og svenske statsborgere (Dahl & Ellingsen 2015).

Andelen menn som mottar kontantstøtten, øker

Kontantstøtten er i prinsippet en kjønnsnøytral ordning. Likevel er det i all hovedsak kvinner som mottar kontantstøtten. De siste ti årene har imidlertid andelen menn som mottar stønaden, økt, fra 6 prosent i 2006 til 22 prosent i 2015 (NAV 2015b). Økningen i andelen fedre som mottar stønaden, forklares av at antall menn som mottar stønaden, har gått opp, og at antallet mottakere totalt sett har gått ned. Det er mulig at denne økningen i antall fedre som mottar kontantstøtten, henger sammen med økt arbeidsinnvandring fra EØS-området, og at menn i større grad nå søker om kontantstøtte til sin familie, jf. forrige avsnitt. Likevel er det grunn til å peke på at andelen menn som mottar kontantstøtten, ikke er en god indikator på hvem som har omsorg for barnet, og ei heller en god indikator på endringer i likestilling i tilpasningen mellom lønnsarbeid og husholdsarbeid. Den som søker om stønaden, er den som mottar den. Det kan for eksempel være at far søker og mottar stønaden, mens mor er hjemme med barnet. Eller motsatt. Og dersom foreldrene bor hver for seg, kan begge søke om hver sin andel av stønaden og bruke den på å betale for uformelt barnepass. Det er altså ikke nødvendigvis slik at den

⁹ Hentet fra http://www.ssb.no/a/magasinet/slik_lever_vi/tab-2012-03-05-02.html

¹⁰ Muligheten for eksport av kontantstøtte reguleres av EØS-regelverket, ikke det norske regelverket.

som søker om og mottar stønaden – mor eller far – er den som har tilsyn med barnet.

Stabile geografiske forskjeller i kontantstøttemottak

Antallet kontantstøttemottakere varierer en del mellom fylkene, men de regionale forskjellene har ikke forandret seg mye over tid. Tall fra NAV (2015a) viser at antall mottakere er størst i Oslo og minst i Finnmark. Det er imidlertid andelen som er mest interessant. Da er kontantstøttemottak mest utbredt i Østfold, Vest-Agder og Aust-Agder, mens det blant innvandrere er mest utbredt i Oslo og Østfold (Egge-Hoveid 2014a).

Bakken og Myklebø (2010c) viser også at det er ganske store forskjeller i kontantstøttemottak mellom fylker. I 2007-kullet var kontantstøtten minst utbredt i Finnmark, Troms, Oslo og Akershus, mens den var mest utbredt i Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Oppland og Aust-Agder. Også innen fylker er det noe forskjell mellom kommuner. Bakken og Myklebø (2010c) viser at andelen kontantstøttemottakere er størst i mindre sentrale kommuner. Det har vært en nedgang i bruken i både sentrale og mindre sentrale kommuner fra 1998-kullet til 2007-kullet, men forskjellen mellom sentrale og mindre sentrale kommuner har blitt større.

I utvalgte kommuner med mer enn 6000 innbyggere peker Fredrikstad, Oslo og Drammen seg ut som kommuner med høy andel kontantstøttemottakere. Dette henger nært sammen med at en stor andel av barn med innvandrerbakgrunn mottar kontantstøtte i disse kommunene. Det viser seg også at i kommuner der kontantstøttemottak er mindre vanlig generelt, er bruken blant innvandrere lav. Dette gjelder blant annet i Bergen, Stavanger og Trondheim. Innvanderens landbakgrunn har betydning for variasjonen i kontantstøttemottak mellom kommunene. De kommunene hvor kontantstøtten er mindre utbredt, både i befolkningen generelt og blant innvandrere, har oftere større andel innvandrere fra EU og andre vestlige land. (Egge-Hoveid 2014a, 2015).

Hvorfor så store forskjeller i bruk og omfang?

Den formidable reduksjonen i kontantstøttemottak må sees i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen og andre familiepolitiske tiltak i perioden. For å illustrere dette setter Bungum og Kvande (2013) opp tre strategiske perioder siden innføringen av kontantstøtten. De kaller dem *implementeringsfasen (1998–2005)*, *valgfrihetsfasen (2005–2009)* og *konsolideringsfasen (2009–2012)*.

I *implementeringsfasen (1998–2005)* var omfanget av kontantstøtte stort. Og selv om det i hovedsak var kvinner, og da gjerne kvinner med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, som mottok kontantstøtte, var kontantstøttemottakere en relativt bredt sammensatt gruppe (Bungum & Kvande 2013). Etter at barnehageutbyggingen ga foreldre mer valgfrihet i hvilken barnetilsynsordning de ønsket, falt kontantstøttemottaket betydelig fra 2005 til 2009, i det Bungum og Kvande kaller *valgfrihetsfasen*. De argumenterer for at foreldre ikke hadde hatt reell valgfrihet i barnetilsynsordninger før 2005, og at fallet i kontantstøttemottaket etter 2005 var et uttrykk for at foreldre valgte barnehage når de kunne det. Dette bekrefter også analysene i Bakken og Myklebø (2010b), der økt barnehagedekning er en viktig årsak til at kontantstøttemottaket er lavere i 2007-kullet enn i 2000-kullet, selv om de ikke kan skille mellom hvem som mottar kontantstøtte fordi de *ikke får* barnehage, og hvem som mottar den fordi de *ikke vil ha* barnehage. Ikke overraskende antyder analysene at bedre barnehagedekning reduserer sannsynligheten for å motta full kontantstøtte. Likevel er det viktig å reflektere over at økonomiske vilkår, boutgifter, sosiale og kulturelle forhold kan påvirke kontantstøttemottaket utover tilgangen på barnehage. Videre påpeker Bungum og Kvande (2013) at det i denne perioden ble en enda sterkere sammenheng mellom mødres posisjon på arbeidsmarkedet og kontantstøttemottak. Særlig for mødre med innvandrerbakgrunn.

Etter 2009 og fram til 2012, i det som Bungum og Kvande kaller *konsolideringsfasen*, fortsatte reduksjonen i andelen kontantstøttemottakere, men reduksjonen avtok noe, og kontantstøtteandelen stabiliserte seg på rundt 22 prosent. Stønadsbeløpet var fortsatt på NOK 3303 og hadde en betydelig lavere realverdi enn 10 år tidligere. Kontantstøttemottaket ble mer konsentrert blant lavinntektsfamilier, der også innvandrerfamilier oftere er representert. Gruppen som mottok kontantstøtten 10–12 år etter innføringen, var likere med hensyn til klasse og etnisitet enn den var ved innføringen av ordningen i 1998. Kontantstøtte har dermed gått fra å være en overføring til mange til å bli en overføring til en mer enhetlig gruppe (Bungum & Kvande 2013). Den økende forskjellen mellom norske foreldre og foreldre med innvandrerbakgrunn har ført til at den politiske diskusjonen omkring kontantstøtten ikke handler like mye om kvinner og yrkesdeltakelse, men mer om integrering av innvandrere.

Trekk ved familiene har betydning

Kontantstøtten har gått fra å være en stønad som svært mange benyttet seg av, til å bli mer konsentrert i gruppen av foreldre med lav inntekt og svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er også andre trekk som kan forklare noe av forskjellene i kontantstøttemottak. Blant annet har familier som har flere barn fra før, større sannsynlighet for å motta kontantstøtte. Litt forenklet kan man si «jo flere barn, desto mer kontantstøtte» (Bakken & Myklebø 2010b:20). Det kan være flere årsaker til dette. Bakken og Myklebø (2010b) peker på at foreldre med flere barn kan ha behov for mer tid hjemme med barna og derfor har større tilbøyelighet til å velge kontantstøtte, gjerne som følge av de økonomiske incentivene som potensielt ligger i det å spare utgifter til barnehage eller annen barnepass for eldre søsken. I tillegg har mødre som har tre eller flere barn fra før, oftere en svakere arbeidsmarkedstilknytning, jobber mer deltid eller har lite eller ingen yrkeserfaring eller inntekt før fødsel. Det er også en overrepresentasjon av enkelte innvandrergupper i familier med tre barn eller flere.

Det viser seg videre at foreldrenes alder har noe å si for kontantstøttemottak, også etter kontroll for en del relevante kjennetegn. Eldre foreldre bruker kontantstøtten mer. Dette kan være et uttrykk for at eldre foreldre har større økonomisk handlingsrom enn de yngre, en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet som tillater en lengre ulønnet permisjon, eller at det er ulike preferanser og prioriteringer omkring barnetilsyn, yrkesaktivitet og hjemmearbeid mellom aldersgrupper. Dette kommer også fram i spørreundersøkelsen som er gjort av NAV, der andelen foreldre som foretrekker barnehage, er høyest blant yngre foreldre (Bakken & Myklebø 2010b).

For enslige forsørgere er det antatt vanskeligere å være hjemme med barn uten en inntekt i tillegg. Likevel viser Bakken og Myklebø (2010b) at det var, blant enslige forsørgere som har født barn i 1998, nesten like vanlig å motta kontantstøtten som i to-inntektsfamilier. For barn født i 2007 var det noe overraskende mer utbredt blant enslige forsørgere å motta kontantstøtten. Dette kan være et uttrykk for at enslige forsørgere som er kontantstøttemottakere, er yngre, har dårligere arbeidsmarkedstilknytning eller har innvandrerbakgrunn (Bakken & Myklebø 2010b).

Foreldrenes yrkesdeltakelse, utdanningsnivå og lønn har betydning

Mors arbeidsmarkedstilknytning og lønn er viktig for beslutningen om å motta kontantstøtte. Bakken og Myklebø (2010c) viser at andelen som mottar kontantstøtte, varierer med mors inntekt året før fødselen. I familier der mor ikke hadde inntekt året før fødsel, mottok 91 prosent av familiene som fikk barn i 1998, kontantstøtten. Andelen i 2007-kullet var 75 prosent. Også blant familier der mor hadde en inntekt lavere enn 200 000 året før fødsel, var kontantstøttemottak mer utbredt, med henholdsvis 95 prosent og 72 prosent for 1998- og 2007-kullet. Videre faller kontantstøttemottaket med mors inntekt. Fallet i mottak mellom 1998-kullet og 2007-kullet er også størst blant høytlønte mødre, mens det er minst blant mødre uten inntekt året før fødsel.

At høytlønte mødre i mindre grad mottar kontantstøtte, kan forklares av det relativt beskjedne kontantstøttebeløpet. I perioden Bakken og Myklebø (2010c) analyserer, utgjorde kontantstøtten NOK 3657 (august 2003–desember 2005) og NOK 3303 (2008). Beløpet tilsvarte mellom 10 og 13 prosent av en gjennomsnittlig månedslønn, og utgjør en betydelig mindre andel av den gjennomsnittlige månedsinntekten for høytlønte. Det er ikke urimelig å anta at kontantstøttebeløpet har betydning for mottak, og at noe av forklaringen på forskjellene mellom inntektsgrupper er at de lavtlønte taper mindre på å velge kontantstøtte enn de høytlønte.

Mye tyder på at mors arbeidstidsordning og ukentlige arbeidstid har betydning for om foreldrene mottar kontantstøtte eller ikke. Tall fra barnetilsynsundersøkelsen viser at kontantstøtteandelen er på 84 prosent i familier der mor ikke er yrkesaktiv (Moafi & Bjørkli 2011). Når mor arbeider vanlig dagtid, i motsetning til skift/turnus eller kvelds- og nattarbeid, er kontantstøtteandelen på 54 prosent. Legg for øvrig merke til at for enkelte arbeidstidsordninger beregnes andelen ut fra et lite antall observasjoner, og man skal derfor være varsom med å generalisere.

Tabell 3.5 Andel barn som mottar kontantstøtten, etter mors arbeidslivstilknytning i 2010. I prosent

	Andel med kontantstøtte	Antall barn (uvektet)
Mors arbeidstidsordning		
Vanlig dagtid	54	97
Skift/turnus	100	7
Kvelds- eller nattarbeid	55	46
Andre arbeidstidsordninger	65	16
I lønnet/ulønnet permisjon	69	73
Ikke yrkesaktiv	84	153
Mors ukentlige arbeidstid		
Under 37 timer	61	116
37 timer eller mer	48	50
I lønnet/ulønnet permisjon	69	73

Kilde: Tabell 3.2, s. 34 i Moafi og Bjørkli (2011)

Foreldrenes utdanningsnivå har også betydning for om de velger barnehage eller annet barnetilsyn (Bakken & Myklebø 2010c; Moafi & Bjørkli 2011). Andelen barn som mottar kontantstøtte, synker med foreldrenes utdanningsnivå. Blant foreldre med grunnskole eller videregående som høyeste fullførte utdanningsnivå er andelen kontantstøttemottakere høyere enn blant dem med høyere utdanning. Det samme mønsteret gjelder for foreldre med innvandrerbakgrunn, selv om de oftere mottar stønaden enn majoritetsbefolkningen uansett utdanningsnivå (Egge-Hoveid 2014a).

Bakken og Myklebø (2010c) viser at dersom mor jobber i et yrke som krever høy utdanning, mottar familien i mindre grad kontantstøtte enn dersom mor har et yrke som krever lite eller ingen utdanning. Tall fra barnetilsynsundersøkelsen viser også at kontantstøtte er mer utbredt blant barn av foreldre med lav utdanning (Moafi & Bjørkli 2011).

Mye tyder på at foreldrenes, og særlig mødrenes, inntekt, utdanningsnivå, yrke og yrkesaktivitet har betydning for hvorvidt familien mottar kontantstøtte eller ikke. Det er likevel slik at også andre forhold kan spille inn – som for eksempel forskjeller i normer og holdninger til mødres yrkesarbeid og barnetilsyn mellom høyt- og lavtlønte mødre

og mellom personer med ulik landbakgrunn (Kavli 2015; Stefansen & Farstad 2010).

Arbeidsmarkedet forklarer lite

Siden innføringen av kontantstøtten har arbeidsledigheten vært ganske lav, med unntak av en kortere periode rundt 2004–2005. Etterspørselen etter arbeidskraft har vært høy, og yrkesarbeid har vært et reelt alternativ for flere. Det ser imidlertid ikke ut til at gode tider på arbeidsmarkedet og knapphet på arbeidskraft kan bidra til å forklare fallet i kontantstøttemottak, ettersom fallet i andelen som mottar kontantstøtte, har gått sammen med en bedring på arbeidsmarkedet (Bakken & Myklebø 2010b). Imidlertid ser det ut til at sysselsettingsnivået blant unge kvinner (20–39 år) betyr noe for hvor vanlig det er å benytte kontantstøtten. Det er likevel ikke en entydig negativ sammenheng mellom sysselsettingsnivået blant unge kvinner og kontantstøttemottak, da tilbøyeligheten til å motta full kontantstøtte er sterkest i de regioner hvor sysselsettingsnivået er på over 90 prosent. Motsatt viser det seg at tilbøyeligheten til ikke å motta kontantstøtte i det hele tatt er størst når sysselsettingsnivået blant unge kvinner er mellom 83 og 90 prosent (Bakken & Myklebø 2010b).

Sammenhengen mellom sysselsettingsnivå og kontantstøtte kan være påvirket av mulighetene på arbeidsmarkedet og normene til lønnsarbeid versus hjemmearbeid i de ulike regionene i Norge. Videre er det en viss sammenheng mellom utdanningsnivået i kommunen og andelen som mottar kontantstøtten. I kommuner med høyt utdanningsnivå er det mindre utbredt å motta full kontantstøtte, og sammenhengen mellom utdanningsnivå og kontantstøtte ser ut til å utvikle seg likt for dem som ikke mottar kontantstøtte i det hele tatt, og dem som mottar kontantstøtte i 1–11 måneder (Bakken & Myklebø 2010b). Dette kan være et uttrykk for at noen mottar kontantstøtte en liten periode etter foreldrepermisjonen fordi det kan være vanskelig å få barnehageplass.

Geografiske forskjeller

Barnehagedekningen varierer mellom kommuner og mellom fylker. Dette har betydning for geografisk variasjon i kontantstøttemottak, men er ikke nødvendigvis hele forklaringer. Forskjeller i arbeidsmarkedssituasjonen, boligpriser, likestilling mellom kjønnene og holdninger til barneomsorg og kvinners yrkesaktivitet i småbarnsfasen, er alle dimensjoner som påvirker kontantstøttemottak, og som varierer mellom regioner og fylker, men også innad i slike geografiske områder. For eksempel skårer Nord-Norge og Østlandet høyt på indikatorer for likestilling

(Egge-Hoveid 2013), mens Sør-Vestlandet gjør det noe dårligere. Ser vi dette i sammenheng med omfanget av kontantstøtte i de ulike fylkene (se kapittel 3.1), har vi noe av det samme mønsteret. I tillegg vil befolkningens sammensetning, som utdanningsnivå og landbakgrunn, ha betydning for kontantstøttebruk i et område. Slike forhold er med på å forklare hvorfor det er så store geografiske forskjeller i kontantstøttebruk.

4 Kontantstøtte eller barnehage – et uttrykk for valg eller mulighet?

For å forstå fallet i kontantstøttemottaket er det ikke nok å forstå hva som kjennetegner mottakerne, forklare forskjeller mellom grupper og se på hvilke endringer som har skjedd i mottakergruppen. Det er også viktig å være klar over hvilken rolle barnehageutbyggingen har hatt.

Da kontantstøtten ble innført i 1998, var det et stort gap mellom andelen foreldre som hadde barnehageplass, og andelen som ønsket seg plass. Mange yrkesaktive foreldre måtte derfor benytte dagmamma eller andre tilsynsordninger (Kitterød & Bringedal 2012). Noe av bekymringen i perioden før innføringen av kontantstøtten, var at barnehagedeltakelsen skulle gå ned, og at foreldre heller skulle vri sin etterspørsel mot uformelt barnetilsyn, som for eksempel egen omsorg, andre slektninger, dagmamma eller praktikant. Rønsen og Kitterød (2010) konkluderer i sin oppsummering av tidligere forskning at allerede før kontantstøtten ble innført, var bruken av dagmamma fallende. Dette forandret seg ikke med innføringen av kontantstøtten, i hovedsak fordi foreldrene ønsket formell og profesjonell barneomsorg, som barnehager.

Da kontantstøtten ble innført, økte ikke nødvendigvis valgfriheten til den enkelte familie, siden de ikke hadde noen valgmuligheter på grunn av det relativt lave barnehagetilbudet. Bungum og Kvande (2013) argumenterer for at det først var i 2005 – etter noen år med en intensivering av barnehageutbyggingen – at småbarnsforeldre hadde reell valgfrihet mellom barnehage og kontantstøtte. Og når de hadde valgfrihet, ser det tilsynelatende ut til at foreldre valgte barnehagen (Bungum & Kvande 2013).

Fallet i kontantstøttebruk har gått sammen med veksten i barnehagedeltakelse, særlig for ett- og toåringene (Kitterød & Bringedal 2012). Og selv om barnehageutbyggingen ga signaler til småbarnsforeldre om hvor tidlig det er greit å sende barn i barnehage, kan den raske økningen i barnehagebruk for de minste først og fremst forklares med at det ble

mulig for foreldre å realisere de preferansene som allerede var der (Ellingsæter & Gulbrandsen 2007). I dag er det generell enighet om at barnehager er et godt sosialt og pedagogisk tilbud for barn. Tall fra SSB viser at hele 80 prosent av alle ett- og toåringer gikk i barnehage i 2014, en vekst på 3 prosentpoeng siden 2009.¹¹

Kontantstøtte og/eller barnehage – et bevisst valg?

Den lovfestede retten til barnehageplass gjelder for barn som er født før 1. september året før det søkes plass for. Hvilke tilsynsordninger har barn som ikke har lovfestet rett til plass før neste hovedopptak, det året barnet fyller to? Tall fra Barnetilsynsundersøkelsen 2010 viser at omtrent halvparten av barna som ikke hadde lovfestet rett til barnehageplass, likevel gikk i barnehage den høsten de fylte ett år. De øvrige ble passet av mor, far, dagmamma eller slektninger (Kitterød & Bringedal 2012). Man kan derfor spørre seg om kontantstøtte er et bevisst valg fra foreldrenes side, eller om de mottar kontantstøtten i påvente av en barnehageplass.

For å få større klarhet i dette, vises det her til to spørreundersøkelser som ble utført i 2010, som kan gi oss informasjon om hvorfor familier velger kontantstøtten. Den ene er en spørreundersøkelse gjennomført av NAV i april/mai 2010, der spørreskjema ble sendt ut til et representativt utvalg av foreldre som fødte barn i 2008. Denne undersøkelsen kombineres med analyser av registerdata for å studere hva som kjennetegner foreldre som mottar kontantstøtte, og foreldre som ikke gjør det, med vektlegging av arbeidsmarkedstilknytning og inntekt. Hensikten med spørreundersøkelsen var å supplere registeranalysene med informasjon om foreldrenes holdninger, ønsker og motivasjon for å bruke eller ikke bruke kontantstøtte (Bakken & Myklebø 2010b).

Den andre spørreundersøkelsen er Barnetilsynsundersøkelsen 2010 (SSB), som hadde som formål å skaffe kunnskap om barnas deltakelse i barnehage, foreldrebetaling og brukertilfredshet. Undersøkelsen omfatter et bredt utvalg av foreldre og gir kunnskap om foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn og dens betydning for foreldrenes valg og bruk av barnehage og holdninger til ulike former for barnetilsyn, herunder kontantstøttemottak.

Bakken og Myklebø (2010b) viser at for perioden 1998–2006 hadde sju av ti barn som mottok kontantstøtte, ikke plass i barnehage i det hele tatt i utbetalingsperioden for kontantstøtte. Det betyr at foreldrene selv var

¹¹ Barnehager, endelige tall 2014: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige/2015-05-04>

hjemme med barnet, eller at de sørget for alternative tilsynsordninger, som for eksempel dagmamma. I tidsperioden analysene i Bakken og Myklebø (2010b) dekker, kunne man gradere kontantstøttemottaket etter avtalt oppholdstid i barnehagen etter fem inndelinger. Fem prosent av kontantstøttemottakerne hadde deltids plass i barnehagen i hele utbetalingsperioden, mens 25 prosent hadde deltids plass i deler av utbetalingsperioden. Av dem som fikk utbetalt kontantstøtte i mer enn et år, hadde 35 prosent av barna en deltids plass i barnehage i hele eller deler av utbetalingsperioden, mens 17 prosent av dem som fikk utbetalt kontantstøtte i mindre enn et år, hadde deltids plass. Det var altså mest utbredt med deltids plass blant dem som mottok kontantstøtten over en lengre periode. Hvorvidt dette var et bevisst og frivillig valg, er uvisst. Noen av barna benyttet kanskje deltids plass mens de ventet på heltids plass. Et viktig moment her er at analysene kun dekker starten av den kraftige barnehageutbyggingen etter regjeringsskiftet i 2005.

Ettersom barnehagedekningen har blitt bedre, har andelen kontantstøttemottakere falt, og gjennomsnittlig varighet på mottak har falt. Hovedopptaket i barnehagene har søknadsfrist 1. mars med oppstart i påfølgende barnehageår i august. Det er da flest barn begynner i barnehagen, selv om noen har ledige plasser også midt i barnehageåret. Mye tyder på at foreldrene tilpasser seg barnehageopptaket. Dette viser Bakken og Myklebø (2010b) ved at kontantstøtte utbetales i mindre grad til barn som er født i perioden juli–oktober, siden de har større muligheter til å starte i barnehage direkte etter endt foreldrepermisjon. Videre utbetales kontantstøtten i større grad til barn født i perioden februar–mai, mens barn født i perioden mars–juni, mottar støtten over en kortere periode. I gjennomsnitt mottar barn som er født i januar og februar, kontantstøtten lengst. Alt dette henger sammen med barnehageopptaket i august.

Frivillig eller ufrivillig kontantstøttemottak?

Mye tyder på at barnehage er den foretrukne tilsynsordningen for drøye halvparten av foreldrene som deltok i NAVs spørreundersøkelse (foretatt i april og mai 2010). Videre svarte 60 prosent av foreldrene til barn som er født i 2008, at de mottar eller hadde mottatt kontantstøtte. Bakken og Myklebø (2010a, 2010b) viser at 74 prosent av kontantstøttemottakerne ikke ønsket heltids plass i barnehage, og at de resterende 26 prosentene ønsket heltids plass fra barnet fylte ett år, men ikke hadde fått det. Bakken og Myklebø (2010a, 2010b) omtaler de som mottar kontantstøtten, men som ønsker fulltids barnehageplass fra barnet fylte ett år, som ufrivillige

mottakere, mens de som mottar kontantstøtten og ikke ønsker heltidsplass, som frivillige mottakere. En slik kategorisering gir oss en indikasjon på om foreldrene har tatt et bevisst motvalg til barnehage gjennom frivillig å motta kontantstøtten, eller om kontantstøtten er en kjærkommen økonomisk stønad mens foreldrene venter på barnehageplass. Tallene fra NAVs undersøkelse tyder på at majoriteten av kontantstøttemottakerne har tatt et valg basert på at de ikke ønsker heltidsbarnehage for sitt barn.

Videre viser undersøkelsen at omfanget av frivillig og ufrivillig kontantstøttemottak varierer mellom fylkene. Andelen som har valgt kontantstøtte frivillig, er høyest i Aust-Agder, Vest-Agder, Østfold og Oppland, mens andelen som ufrivillig mottar kontantstøtte, er høyest i Oslo og Hordaland. Dette henger sammen med en noe dårligere barnehagedekning i disse fylkene i tidsrommet for spørreundersøkelsen. Andelen frivillige kontantstøttemottakere er størst blant mødre som har en svak arbeidsmarkedstilknytning før fødsel, samt blant dem som har lav utdanning. Andelen som ufrivillig mottar kontantstøtten, er størst blant mødre som jobber heltid eller studerer, samt blant dem med fire års høyere utdanning eller mer.

I Barnetilsynsundersøkelsen 2010 ble foreldre som mottok kontantstøtte (både helt og delvis), spurt om de ville søkt om barnehageplass dersom kontantstøtten ble avviklet. Dette kan gi en viss indikasjon på om kontantstøtten er et valg knyttet primært til mer tid med barnet, eller om stønadsbeløpet og en eventuell foreldrebetaling i barnehagen har betydning for valg av kontantstøtte eller ikke. 41 prosent oppga at de ville søke barnehageplass dersom kontantstøtten ble avviklet, mot 34 prosent som ikke ville det. 25 prosent havnet i en vet ikke / uoppgitt-kategori, delvis som følge av problemer i datainnsamlingen. Hvorvidt man ville velge å søke om barnehageplass hvis kontantstøtten avvikles, avhenger av trekk ved familien. Andelen som vil søke om barnehageplass ved en eventuell avvikling, øker med foreldrenes utdanningsnivå, husholdningens inntekt og mors yrkesaktivitet.

Mer tid med barnet er viktig

I NAVs spørreundersøkelse ble foreldrenes motivasjon for å motta kontantstøtte kartlagt. Blant foreldrene som valgte kontantstøtten frivillig (altså ikke ønsket barnehageplass ved ett års alder), oppga 87 prosent at det var svært viktig for dem at de fikk mer tid til barnet/barna. Dernest svarte henholdsvis 43 og 31 prosent at det var svært viktig at mor kunne jobbe mindre eller være hjemmearbeidende. Tilsvarende

svarte henholdsvis 12 og 6 prosent at det var viktig at far kunne jobbe mindre eller være hjemmearbeidende.

At mer tid med barnet er en viktig motivasjon for å velge kontantstøtten, bekreftes også i Barnetilsynsundersøkelsen fra 2010 (Moafi & Bjørkli 2011). Der svarte 87 prosent av de spurte som mottok kontantstøtte, at mer tid til barnet var viktig eller ganske viktig for valget om å motta stønaden. Videre svarte 54 prosent at det var viktig eller ganske viktig for valget om kontantstøtte at man kan jobbe mindre, mens det at man kan slutte å arbeide, var viktig eller svært viktig for 19 prosent av de spurte.

Videre viser barnetilsynsundersøkelsen at 11 prosent av kontantstøttemottakerne oppga at de ønsker å benytte dagmamma, og at dette var viktig eller ganske viktig for valget. Videre oppga 29 prosent at de ønsker å bruke andre tilsynsordninger enn barnehage.

I NAVs spørreundersøkelse ble foreldrene spurt om hva som var deres foretrukne tilsynsordning når barnet var under ett år, ett år og to år. 82 prosent av foreldrene oppga at barnehage er den foretrukne tilsynsordningen når barnet er to år gammelt. De fleste mente at barn under ett år bør være hjemme med mor eller far, mens det var noe mer delt for ettåringene. Kun 23 prosent oppga at de ønsket kun barnehage for ettåringen, mens 34 prosent ønsket barnehage i kombinasjon med annet tilsyn. Dette kan være et uttrykk for at de ønsker noe senere barnehagestart eller en deltidsplass (Bakken & Myklebø 2010b).

Et økonomisk spørsmål?

Før omleggingen av kontantstøtten i 2012 var kontantstøttebeløpet på NOK 3303 per måned. I 2008 utgjorde dette rett i underkant av 10 prosent av en gjennomsnittlig månedslønn (Bakken & Myklebø 2010c), og siden kontantstøttebeløpet ikke ble regulert etter det, falt realverdien av kontantstøtten helt fram til 2012. Fra og med 1. august 2012 fikk foreldre med kontantstøttebarn i alderen 13–18 måneder NOK 5000 per måned, mens foreldre med kontantstøttebarn i alderen 18–23 måneder fikk NOK 3303 per måned. Omleggingen innebar at kostnaden ved å være hjemme ble noe lavere for foreldre med de minste kontantstøttebarna. Kontantstøtteandelen blant de minste barna falt ikke like mye som for dem mellom 19 og 23 måneder. Dette kan indikere at flere foreldre med barn i den yngste aldersgruppen valgte kontantstøtte, enn hva som ville vært tilfelle dersom satsene ikke hadde økt (se kapittel 3).

Kostnaden ved å trekke seg ut av arbeidslivet for å være hjemme med barnet og motta kontantstøtte er lavere for arbeidstakere som har lav lønn. De som har en svak tilknytning til arbeidslivet, enten gjennom redusert arbeidstid eller gjennom midlertidige jobber, har også en lavere kostnad forbundet med kontantstøttemottak enn personer som har en sterk posisjon i arbeidsmarkedet. Ved at barnet ikke er i barnehage, sparer man i tillegg inn foreldrebetalingen, som også er med på å gjøre kontantstøtten noe mer lønnsom enn selve kontantstøttebeløpet. For enkelte vil det kanskje lønne seg å motta kontantstøtte, heller enn å jobbe og sende barnet i barnehage.

I barnetilsynsundersøkelsen oppga 48 prosent at det vil lønne seg økonomisk med kontantstøtte, og at dette var viktig for deres valg. Moafi og Bjørkli (2011) peker på at det er en betydelig større andel mødre i lavinntektsfamilier som anser dette som viktig, samt mødre med bakgrunn fra Afrika, Asia, osv. og Europa utenfor EU. Det er likevel viktig å påpeke at antall observasjoner er så lite at det er problematisk å konkludere generelt på bakgrunn av denne undersøkelsen.

Ulike holdninger til barnetilsyn avhengig av bakgrunn

At kontantstøttemottaket faller med utdanningsnivå, gjenspeiler forskjeller i foretrukket barnetilsyn (Bakken & Myklebø 2010b). Andelen foreldre som foretrekker barnehage framfor at barnet er hjemme med mor eller far, er økende med mors utdanningsnivå, for både ett- og toåringer. Mens 61 og 67 prosent av foreldre der mor har henholdsvis 1–4 års høyere utdanning og 5 + års høyere utdanning, foretrekker barnehage for ettåringer, er tilsvarende for dem med grunnskole eller videregående henholdsvis 29 og 50 prosent. For toåringene foretrekker omtrent 90 prosent av foreldre der mor har høy utdanning, barnehage, mens det for de med grunnskole eller videregående er mellom 60 og 70 prosent som foretrekker barnehage kontra mor eller far.

Stefansen og Farstad (2010) har intervjuet foreldrepar med ulik klassebakgrunn om deres motivasjon for å velge ulike former for barnetilsyn etter endt foreldrepermisjon (ved cirka ett års alder). Deres funn peker i retning av at det er en sammenheng mellom foretrukket barnetilsyn og klasse. I deres materiale fant de at foreldre med arbeiderklassebakgrunn ønsket senere barnehagestart enn foreldre med middelklassebakgrunn. I parene som har bakgrunn fra arbeiderklassen, kom det fram at deres oppfatning om at barnet er sårbart, lå til grunn for deres ønske om «å skjerme» barnet fra å begynne tidlig i barnehagen.

Likevel er det noen av de intervjuede familiene som må sende barnet i barnehage fordi de ikke har økonomi til å leve på én lønn pluss kontantstøtten. I familier med blandet klassebakgrunn eller som var på vei fra arbeider- til middelklassen, var ønsket barnetilsyn mye det samme som arbeiderklassen med noen dragninger mot tidlig barnehagestart. Et typisk kompromiss som ble illustrert i Stefansen og Farstad (2010), var at barnet begynte i barnehage ved 12 måneders alder, men kun gikk noen dager i uken eller hadde korte dager. Stefansen og Farstad omtaler dette som en hybridløsning. I middelklassen identifiserte de fleste seg med en omsorgsmodell der mor er hjemme med barnet den første tiden, så er far hjemme, før barnet begynner i barnehage ved 12 måneders alder. I denne modellen opplever foreldre at barnehagen er et fint steg videre i barnets sosiale utvikling. Men også innenfor middelklassen organiserer foreldre seg ulikt, der noen familier ønsket å være hjemme med barnet også etter endt foreldrepermisjon og andre ønsket en mer delt løsning.

Stefansen og Farstad (2010) holder fram at ønsker, motivasjon og hvilke tilsynsordninger foreldre faktisk velger, henger sammen med andre forhold, som for eksempel mødres yrkesidentitet og familiepolitikken som føres.

5 Kunnskap om effekter av kontantstøttereformen i Norge

En av hovedinnvendingene mot innføringen av kontantstøtte var at man anså den som en trussel mot kvinners sysselsetting, og især innvandrerkvinnens sysselsetting. Rett etter innføringen av kontantstøtten ble reformen evaluert langs flere dimensjoner, deriblant foreldres etterspørsel etter barnehage, likedeling av hjemmearbeid, likestilling i arbeidsmarkedet og hvilke konsekvenser støtteordningen hadde for barn med særskilte behov. I all hovedsak viste disse evalueringene at det var små effekter av innføringen av kontantstøtte (Rønsen & Kitterød 2010). Evalueringene ble utført i tiden rett etter innføringen av reformen, derfor var det noe bekymring for at reformen ikke hadde fått virke lenge nok.

Flere studier som er publisert etter 2010, har evaluert hvilken effekt innføringen av kontantstøtten har hatt på kvinners arbeidstilbud, innvandrerkvinnens arbeidstilbud og mulige langsiktige karriereeffekter. Av andre mulige konsekvenser av kontantstøtten er effekten på eldre søskens skoleprestasjoner, samt effekten på fruktbarhet, også evaluert i senere tid. Disse konsekvensene vil være i sentrum i dette kapitlet. Det er likevel viktig å påpeke at studiene evaluerer effekten på ulike utfall av innføringen av reformen i 1998.

Kausalanalyser som omtales i dette kapitlet, er velegnet til å si noe om effekten av en reform i tidspunktet rundt innføringen. Det er imidlertid ikke slik at man kan generalisere på tvers av tid og kontekst. Det er tenkelig at effekten av å innføre kontantstøtten ville vært en helt annen dersom man innførte den i dagens kontekst, med opp mot full barnehagedekning.

Første del av dette kapitlet gir noen enkle betraktninger omkring den teoretiske prediksjonen av mekanismene som gjør at vi forventer at innføring av kontantstøtte skal påvirke særlig kvinners arbeidstilbud. Videre gis det også en enkel og intuitiv forklaring på de empiriske utfordringene, hvordan effekten av reformen måles, og hvilke

forutsetninger som må gjelde for at vi skal kunne tolke resultatene i de empiriske analysene som en kausal effekt.

Teoretisk prediksjon og empiriske utfordringer

Fra økonomisk teori vil man forvente at innføring av kontantstøtte vil virke negativt på arbeidstilbudet: Kontantstøtte vil redusere mødres arbeidstilbud fordi kostnaden ved å være hjemme med egne barn har blitt redusert. For å forstå mekanismen bak de teoretiske prediksjonene gis en intuitiv forklaring basert på den mer formelle diskusjonen i Hardoy og Schøne (2010).

La oss tenke oss en familie bestående av en mor, en far og et barn i kontantstøttealder som krever konstant tilsyn. For enkelhets skyld tenker vi oss at det kun er mor som utfører barnetilsyn. Hvis mor skal jobbe i arbeidsmarkedet, må barnet passes av noen andre. Dette koster penger i form av oppholdsbetaling, slik at den økonomiske gevinsten ved å jobbe blir lønnen minus kostnaden for barnetilsyn. I tillegg kommer en kostnad i form av ulempen med å sende et barn i barnehage. Det kan for eksempel være at foreldrene anser ekstern barnepass, typisk barnehage, som tilsyn av lavere kvalitet enn dersom de selv var hjemme med barnet. Når familien tar et valg om barnetilsyn, må de velge og enten sende barnet i barnehage eller la mor være hjemme (siden vi har antatt at det kun er hun som utfører barnetilsyn).

Når vi så introduserer kontantstøtten, øker prisen på barnehage relativt til egen barneomsorg. Sagt på en annen måte: Kostnaden ved å være hjemme blir mindre siden man får en skattefri inntekt hver måned. Dersom forholdet mellom kvaliteten på egen omsorg og barnehage er konstant, vil innføring av kontantstøtte, under gitte forutsetninger, øke sannsynligheten for at en av foreldrene ikke deltar i arbeidsmarkedet og er hjemme med barnet. Dette er utgangspunktet for de empiriske undersøkelsene av sysselsettingseffekter av kontantstøtte.

Empirisk er det ganske omstendelig å analysere hvilken effekt kontantstøtte har på arbeidstilbud, siden det er flere forhold som påvirker begge delene samtidig – altså om man mottar kontantstøtten, og hva arbeidstilbudet ellers ville vært. Foreldre har ulike muligheter til å skape seg en inntekt i arbeidsmarkedet, noe som er uobservert for forskeren. Og dette henger sammen med hvilken tilbøyelighet man har til å søke om kontantstøtte. Derfor vil det ikke være tilfeldig hvem som er kontantstøttemottakere,

og hvem som ikke er det, og man kan ikke tolke resultater fra en enkel regresjonsanalyse som en kausal effekt av kontantstøttereformen. For å kunne bestemme effekten skulle vi helt ideelt sett hatt data der en person opplevde en verden med kontantstøtte og uten kontantstøtte på en og samme tid. En slik situasjon er umulig. Det man imidlertid kan gjøre er å sammenligne arbeidstilbudet til helt like personer, der det er helt tilfeldig hvem av dem som mottar kontantstøtten (tiltaksgruppe), og hvem av dem som ikke får den (kontrollgruppe). Siden kontantstøtten ble innført som en nasjonal ordning der alle som oppfyller kravene, har rett på stønaden, kan man ikke helt direkte definere en tiltaksgruppe og en kontrollgruppe. Det som gjerne gjøres for å analysere hvilken effekt kontantstøtten har på mødres arbeidstilbud, er å sammenligne endringen i arbeidstilbudet blant mødre som fikk barn i 1995 – som er den siste kohorten som ikke hadde rett til kontantstøtte –, med endringen i arbeidstilbudet til dem som fikk barn i 1997 – som var den første kohorten som hadde en slik rett. En slik modell kalles forskjell-i-forskjeller (difference-in-differences). I denne typen modeller kan man også kontrollere for en rekke observerbare kjennetegn ved mødrene som kan tenkes å påvirke arbeidstilbudet, for eksempel alder, utdanning, bosted, antall barn i husholdningen og sivil status. Estimater fra en forskjell-i-forskjeller-modell uttrykker endringen i kvinners arbeidstilbud sammenlignet med arbeidstilbudet dersom vi ikke hadde hatt en reform.

En sentral betingelse for å kunne tolke forskjell-i-forskjeller-estimatet som en kausal effekt er at trenden i arbeidstilbudet for de to gruppene av mødre *før innføring av tiltaket* er likt. Dersom trendene i arbeidstilbud før innføringen av kontantstøtte er ulike for tiltaks- og kontrollgruppen, kan endringer i arbeidstilbud som følge av endringer på arbeidsmarkedet feilaktig tolkes som effekten av kontantstøtte på arbeidstilbudet. Det er derfor helt avgjørende at tiltaks- og kontrollgruppen følger samme trend før reformen, selv om nivået på arbeidstilbudet er forskjellig. En annen sentral antakelse er at sammensetningen av tiltaks- og kontrollgruppen må være stabil både før og etter reformen. Ulike studier undersøker og håndterer dette med ulike teknikker som en del av sensitivitetsanalysen.

Det er verdt å påpeke at forskjell-i-forskjeller-modeller er godt egnet, under gitte forutsetninger, til å evaluere den umiddelbare effekten av en reform. Det innebærer at reformens effekt også avhenger av konteksten reformen er innført i. Man kan for eksempel vente at kontantstøttereformen ville hatt svake eller ingen effekter på mødrenes arbeidstilbud dersom

den ble innført i en tid med full barnehagedekning, eller sterkere effekter dersom arbeidsledigheten var høy og tilgangen på jobber dårlig.

Kontantstøttens effekt på yrkesdeltakelse

I det følgende omtales kvantitative effektstudier fra Norge som er publisert etter 2010. Disse studiene baserer seg på norske registerdata påkoblet relevant informasjon fra ulike register. Omtalen av studiene er i hovedsak oppsummerende. Detaljer omkring analyseutvalg og variabler er gitt der det er nødvendig for forståelsen av resultatene. For detaljerte beskrivelser av metode, data og sensitivitetsanalyser kan man lese studiene det gjelder.

Redusert sysselsetting blant mødre med barn i kontantstøttealder

Litteraturen om den norske kontantstøttereformens effekter tar utgangspunkt i innføringen av kontantstøtten i 1998. Estimaten fra effekten av kontantstøttereformen må tolkes som umiddelbare effekter i den konteksten som gjaldt ved innføringen. Langsiktige effekter er i mindre grad undersøkt. Det har heller ikke vært store omlegginger av kontantstøtten som kunne gi oss andre effekter. Ett unntak er bortfallet av kontantstøtte for toåringer og økt sats for barn i alderen 13–18 måneder i 2012.

Den første effektstudien av reformen fant at innføringen av kontantstøtten hadde en moderat effekt på kvinners arbeidstilbud. Analysen viser at kvinners yrkesdeltakelse var omtrent 3 prosentpoeng lavere rett etter reformen enn den ville vært uten reformen. Dette tilsvarer en reduksjon av andelen sysselsatte mødre i 1997 på omtrent 4 prosent (Schøne 2004). Dette bekreftes også i nyere studier (Drange 2015; Drange & Rege 2013). Drange (2015) viser at reduksjonen i kvinners heltidssysselsetting falt med 4 prosentpoeng som en direkte effekt av innføringen av kontantstøtten. Dette er en betydelig reduksjon i kvinners heltidssysselsetting, siden gjennomsnittlig heltidssysselsetting blant kvinner i 1997 var på 31,5 prosent. Drange tar også deltidsansatte med i analysene, og da viser det seg at kontantstøttereformen førte til en 2,4 prosentpoengs reduksjon i yrkesdeltakelsen. Ikke bare reduserte en del mødre arbeidstilbudet sitt gjennom redusert arbeidstid – en del trakk seg også ut av arbeidsmarkedet i en periode.

Dette fordeler seg litt ulikt mellom høyt og lavt utdannede kvinner. Effekten er sterkest blant de lavt utdannede. Lavt utdannede kvinner har både lavere lønn og en svakere tilknytning til arbeidslivet, slik at kostnaden ved å trekke seg ut av yrkeslivet er noe lavere for dem enn for høyt utdannede kvinner. Drange finner ingen statistisk målbar forskjell i kontantstøttereformens effekt på heltidsarbeid mellom kvinner med henholdsvis høy og lav lønn. Analysene tyder også på at inntektsfallet som følger direkte fra kontantstøttereformen, er likt for høyt og lavt utdannede, og høyt og lavt lønnede kvinner. Alle disse resultatene måler hvilken effekt kontantstøttereformen hadde på arbeidsmarkedsutfall på kort sikt.

Uviss effekt av økt sats for ettåringer og bortfall av kontantstøtte for toåringer

En nyere studie utført av Dahl (2014) ser på hvordan kontantstøtten påvirker sysselsettingen, men her undersøkes da mulige sammenhenger mellom sysselsetting og den økte kontantstøttesatsen og bortfallet av kontantstøtte for toåringer i 2012. I denne studien omtales resultatene som effekter, men metodiske svakheter gjør at resultatene ikke kan tolkes som kausale effekter, siden seleksjon og andre ytre forhold kan påvirke resultatene direkte. Likevel er funnene interessante og fortjener omtale.

Den økte kontantstøttesatsen for ettåringer kan ha hatt en negativ effekt på sysselsettingen blant mødre, siden den reduserer kostnaden ved å være hjemme med barnet. Samtidig forventer vi at bortfallet av kontantstøtten for toåringene har gitt økt sysselsetting blant mødre i denne gruppen.

For å ta hensyn til at observerte endringer etter at satsen økte fra NOK 3303 til NOK 5000 i måneden, kan skyldes forhold på arbeidsmarkedet og ikke bare satsendringen, lager Dahl en sammenligningsgruppe. Denne består av personer som er like gamle som foreldrene til kontantstøttebarna, men som ikke har barn i kontantstøttealder selv. Sammenligningsgruppen er satt sammen slik at den er på størrelse med tiltaksgruppen og har en like stor andel innvandrere fra ikke-vestlige land.

Generelt ser det ut til at mødre som tar ut kontantstøtte, har 12 prosentpoengs lavere sannsynlighet for å være i jobb ett år etter fødsel sammenlignet med referansegruppen.¹² Det ser ikke ut til at satsendringen har påvirket sysselsettingen i stor grad.

¹² Mor født i Norge, gift, barn født i første tertial, middels inntekt, bosatt i Østfold, tar ikke ut kontantstøtte og hadde rett på kontantstøtte med gammel sats. Referansepersonen har 77 prosent sannsynlighet for å være i jobb ett år etter fødsel (Dahl 2014:31).

Videre ser det ut til at sysselsettingen blant mødre til toåringer har økt etter at kontantstøtten ble fjernet for denne gruppen. Dahl nevner her at arbeidsmarkedet var svært godt i denne perioden, og at det kan påvirke resultatene.

Langsiktige negative effekter på yrkesdeltakelse, men ikke varige

Drange og Rege (2013) er hittil den eneste effektstudien som undersøker de langsiktige effektene kontantstøttereformen i 1998 har hatt på yrkesdeltakelse og lønn. Utgangspunktet for deres empiriske analyse er at avbrekk fra arbeidslivet, enten av kortere eller lengre art, vil ha konsekvenser for framtidige karrieremuligheter og lønnsnivå. Fra teorien om human kapital, og som er påpekt i Drange og Rege (2013), vet vi at avbrekk fra arbeidslivet fører til at man tilegner seg noe mindre jobbspesifikk kompetanse, og at den kompetansen man har fra før, kan bli noe svekket. Dette kan føre til at mødre som tar lengre avbrekk fra arbeidslivet i småbarnsperioden, er mindre produktive, og at dette kan reflekteres i lavere lønn og færre karrieremuligheter. I tillegg kan lengre avbrekk fra arbeidslivet føre til at terskelen for å søke lønnsarbeid har steget, ved at man for eksempel har opparbeidet seg ny kompetanse som hjemmевærende.

For å teste den langsiktige effekten av kontantstøttereformen i 1998 bruker Drange og Rege en forskjell-i-forskjeller-modell på norske registerdata. De sammenligner heltidsarbeid blant mødre til barn som er to og fem år, i henholdsvis 1997 og 2000. Videre begrenser de seg til å se på barn som ikke har fått flere yngre søsken før de er sju år gamle. Dette for å sikre seg at barnet ikke får yngre søsken som også er i tiltaksgruppen. De begrenser seg også til mødre som kan observeres i hele perioden, altså når barnet er to, tre, fire, fem, seks og sju år (tiltaksgruppe), og fem, seks, sju, åtte, ni og ti år (kontrollgruppe). I analysen utføres også en rekke sensitivitetsanalyser for å kontrollere at konklusjonene ikke er drevet av andre mulige forklaringer, og disse analysene viser at resultatene er robuste.

Drange og Reges hovedresultater viser at kontantstøttereformen har en relativt sterk negativ effekt på kvinners arbeidstilbud når barnet er to og tre år gammelt, i størrelsesorden 4 prosentpoeng. Dette er i overensstemmelse med tidligere forskning. På noe lengre sikt, når barnet er fire og ikke har rett på kontantstøtte, er det fortsatt en signifikant negativ effekt på mødres arbeidstilbud på rundt 2 prosentpoeng. Drange og Rege

påpeker at dette betyr at om lag halvparten av de kvinnene som trakk seg ut av arbeidsmarkedet da barnet var to år, fortsatt ikke var tilbake i heltidsarbeid ett år etter at barnet hadde mistet retten til kontantstøtte. Når barnet er fem–sju år, er effekten av kontantstøttereformen blitt mindre og er ikke lenger signifikant. Dette betyr at den kortsiktige effekten vedvarer noe, men minker etter som barnet blir eldre.

Den kortsiktige effekten av kontantstøttereformen, altså effekten for mødre med toåringer, er lik for kvinner med høy og lav utdanning, og for kvinner med lav og høy inntekt. Etter som barnet blir eldre, forsvinner denne negative effekten på heltidsarbeid for kvinner med høy utdanning og høy inntekt når barnet har fylt fire år, mens den varer ved for mødre med lav utdanning og lav lønn fram til barnet har fylt seks år. Analyser som undersøker hvilken effekt kontantstøttereformen har på mødrenes inntekt, viser at reformen ikke lenger har effekt på lønnen til høyt utdannede mødre når barnet har blitt fire år. Effekten forsvinner også for høyt lønnede mødre straks de ikke lenger har rett på kontantstøtte. Imidlertid ser det ut til at den negative effekten på inntekt ser ut til å vare ved for lavt utdannede mødre og lavt lønnede mødre, men resultatene er ikke signifikante for seks- og sjuåringer.

Den negative effekten på lønn forsvinner for mødre med en sterk tilknytning til arbeidsmarkedet når barnet fyller tre år. Forfatterne argumenterer for at dette er et uttrykk for at disse mødrene ikke mister human kapital av å trekke seg ut av arbeidsmarkedet en kort periode, mens mødre med en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet opplever et tap av humankapital i tillegg til en reduksjon i heltidssysselsettingen.

Videre gjøres tilsvarende analyser der de undersøker effekten av kontantstøttereformen på sysselsetting, både hel- og deltidssysselsetting. Bildet blir noe annet da, og det viser seg at effekten av reformen er svært liten allerede når barnet er tre år, noe som betyr at de fleste mødre deltar i arbeidslivet som deltidssysselstatte selv om de forlot en heltidsjobb i en utvidet periode (utover foreldrepermisjon). Dette ser ut til særlig å være tilfellet for høyt utdannede og høyt lønnte mødre, og kan være en forklaring på at disse ikke ser ut til å tape noe av sin humankapital av å ha et lengre opphold fra heltidssysselsetting.

Effekten størst blant ikke-vestlige innvandrere

Siden ikke-vestlige innvandrerkvinner generelt har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn norske kvinner, er ikke-vestlige

innvandrerkvinnens valg i større grad et enten/eller-valg: delta i arbeidsmarkedet eller ikke. De er oftere på det vi kaller den ekstensive marginen. Fra økonomisk teori vet vi at innføring av kontantstøtte vil påvirke valget om å delta i arbeidsmarkedet negativt. Dette henger sammen med at valget mellom å delta eller ikke å delta i arbeidsmarkedet bestemmes av en avveining mellom nytten kvinnen oppnår av en yrkesinntekt og den ønskede formen for barneomsorg, og nytten kvinnen oppnår ved å være utenfor arbeidsmarkedet og motta kontantstøtte.

Det er også rimelig å forvente at kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har en lavere potensiell yrkesinntekt i gjennomsnitt enn norske kvinner. Dermed er det rimelig å anta at ikke-vestlige innvandrerkvinner har et lavere gjennomsnittlig inntektstap ved å være hjemme med kontantstøtte enn innfødte kvinner. Videre vil hjemmевærende kvinner ikke ha kostnader forbundet med barnehage eller transport, som normalt ville legge beslag på en større andel av inntektene for kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn enn innfødte. Derfor forventer vi at innvandrerkvinner med ikke-vestlig bakgrunn som ikke arbeidet før innføringen av kontantstøtte, vil være sterkere påvirket av reformen enn innfødte kvinner. Dette kommer til uttrykk ved at ikke-vestlige innvandrerkvinner i mindre grad vil delta i arbeidslivet – som en direkte konsekvens av innføringen av kontantstøtten – enn innfødte kvinner.

Et lignende argument kan brukes for å forstå hvordan innvandrerkvinner som var sysselsatt før reformen, også responderer ulikt på innføringen av kontantstøtten enn innfødte kvinner. Gitt at ikke-vestlige innvandrerkvinner i snitt har lavere inntekt enn innfødte kvinner, vil den forventede negative effekten av kontantstøttereformen på arbeidstilbudet være sterkere for kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn enn norske kvinner. Med dette teoretiske utgangspunktet evaluerer Hardoy og Schøne (2010) hvilken effekt kontantstøtte har på arbeidstilbudet til innfødte kvinner og kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Ikke-vestlige innvandrere omfatter her kvinner med bakgrunn fra Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Sør-Amerika og Øst-Europa.

I de empiriske analysene bruker Hardoy og Schøne norske registerdata med informasjon om alle barn som er født i årene 1992, 1995 og 1998, deres foreldre, mødrenes sysselsetting og andre relevante kjennetegn. I analysene inkluderes kvinner som har født barn i 1992, 1995 og 1998, og som var mellom 20 og 45 år det året de ble mødre. Alle tre kohortene er observert flere ganger over observasjonsperioden. Panelegenskapene i data er utnyttet ved å kreve at det må finnes informasjon om mødrene

både før og etter innføringen av kontantstøtten for at de skal inkluderes i analysene. Dette sikrer at resultatene er mer robuste for skjevheter som kan oppstå som følge av sammensetningen av analysepopulasjonen.

I de empiriske analysene bruker Hardoy og Schøne en forskjell-i-forskjeller-i-forskjeller-metode (DDD-metode). Helt konkret bruker de først en tiltaks- og kontrollgruppe, der de sammenligner endringen i yrkesdeltakelsen fra 1997 til 2000 blant mødre som fødte barn i 1998, med endringen i yrkesdeltakelsen fra 1994 til 1997 for mødre som fødte barn i 1995. Dette er en standard forskjell-i-forskjeller-prosedyre som forklart innledningsvis i dette avsnittet. Videre tar de hensyn til mulige makroøkonomiske sjokk som muligens påvirker sysselsettingsmulighetene for tiltaks- og kontrollgruppen ulikt, gjennom en siste forskjell-i-forskjeller, der de sammenligner endringen i yrkesdeltakelsen for mødre med eldre barn som *ikke* hadde rett på kontantstøtte i de samme to tidsperiodene. Disse barna er født i 1992 og 1995 og vil være mellom to og fem år når mødrenes yrkesdeltakelse evalueres. Gitt at et eventuelt sjokk som påvirket mulighetene på arbeidsmarkedet, inntraff samtidig med innføringen av kontantstøtten, som var helt uavhengig av reformen, vil dette siste forskjell-i-forskjeller-leddet være nok til å kontrollere for det dersom det påvirket de to gruppene mødre likt. Videre er individfaste effekter eliminert i en slik DDD-metode. I analysen utføres en rekke sensitivitetsanalyser som viser at resultatene er robuste.

Hovedkonklusjonen er at kontantstøttereformen har ført til en reduksjon i yrkesdeltakelsen både blant kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og blant innfødte kvinner. Reduksjonen er størst blant ikke-vestlige innvandrerkvinner, der den estimerte reduksjonen i yrkesdeltakelse er på omtrent 6 prosentpoeng. Dette tilsvarer cirka 12 prosent av yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrerkvinner, som var på 50 prosent i 1997. For innfødte kvinner er den estimerte reduksjonen på 3 prosentpoeng, som tilsvarer omtrent 4 prosent av yrkesdeltakelsen i 1997. Hardoy og Schøne (2010) argumenterer for at resultatene viser at ikke-vestlige innvandrerkvinner reagerer på endrede priser på barnetilsyn, og at forhold ved tilbudssiden kan være viktige for å forstå den lave yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige mødre i Norge. Videre viser forfatterne at det reduserte arbeidstilbudet blant innvandrerkvinner i hovedsak kommer av redusert arbeidstilbud på den ekstensive marginen. Kontantstøttereformen ser altså ut til å ha redusert

incentivene til å delta i arbeidsmarkedet for mødre som allerede var inaktive, ikke så mye for dem som allerede var yrkesaktive.

Også Naz (2010) finner at ikke-vestlige innvandrerkvinner har en sterkere tilbøyelighet til å trekke seg ut av arbeidsmarkedet som følge av innføringen av kontantstøtten enn innfødte kvinner. Denne studien bruker, i likhet med de foregående studiene, en forskjell-i-forskjeller-metodikk, men skiller seg på noen måter fra Hardoy og Schøne, i både analyseutvalg, metode og analyser av undergrupper. Med utgangspunkt i registerdata (FD-trygd) inkluderes mødre i alderen 23–40 år som var gifte eller samboende på tidspunktet for fødsel, som har bodd i Norge tre år før fødsel, og som kan observeres i hele analyseperioden. Naz (2010) skiller mellom fire grupper mødre: innfødte, mødre med innvandrerbakgrunn fra OECD, mødre med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa og innvandrer-mødre med bakgrunn fra Afrika og Asia. I analysene brukes arbeidsinntekt for å identifisere yrkesaktivitet. Mødre som hadde null arbeidsinntekter i et år, er definert som ikke sysselsatte det året. Videre utfører Naz flere sensitivitetsanalyser og argumenterer for at resultatene er robuste for andre forhold enn selve reformen.

På tross av noe forskjell i analyseutvalget og definisjonen av yrkesdeltakelse, er den estimerte effekten av kontantstøttereformen en 3 prosentpoengs reduksjon i innfødte kvinners yrkesdeltakelse, som er helt likt med Hardoy og Schøne (2010). Reformen har ingen estimert effekt på yrkesdeltakelsen for kvinner fra OECD, mens mødre fra Øst-Europa og Asia og Afrika reduserer sitt arbeidstilbud – begge med 6 prosentpoeng, som følge av innføringen av kontantstøtte. Videre viser analysene at reduksjonen i arbeidstilbudet for de ulike gruppene i hovedsak kommer fra reduksjon i arbeidstilbudet blant mødre med lav utdanning. Resultatene for mødre fra OECD-land er ikke statistisk signifikante. Analyser på lønn viser at blant dem som fortsatt var sysselsatte, førte innføringen av kontantstøtten til en reduksjon i lønnsnivået. Dette betyr at kvinnene som forble sysselsatte, reduserte sin arbeidstid. Dette samsvarer med konklusjonen fra Drange og Rege (2013), selv om analysepopulasjonen er noe ulik (Drange og Rege har også med dem som ikke er sysselsatte) og målet på inntekt er ulikt. Videre er det mødre med innvandrerbakgrunn som opplever den største reduksjonen i inntekten. Separate analyser for mødre med høy og lav utdanning viser at innfødte mødre med høy utdanning har et inntekts tap på 5 prosent, sammenlignet med lavt utdannede innfødte mødre, som har et tap på 12 prosent. Lavt utdannede mødre fra OECD har et tap på

17 prosent, mens effekten for høyt utdannede ikke er signifikant. Videre er det de høyt utdannede kvinnene med bakgrunn fra Øst-Europa og Afrika og Asia som har den kraftigste reduksjonen i inntekt som følge av kontantstøtte, rundt 40 prosent. Effekten på lavt utdannede kvinner er ikke signifikant. Her er det viktig å huske på at resultatene betinges av at mødre fortsatt er sysselsatte etter reformen. Dette kan potensielt være problematisk siden sannsynligheten for å være sysselsatt er direkte påvirket av kontantstøttereformen (endogent).

Naz forklarer den noe sterkere negative effekten for mødre med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa, Afrika og Asia med at disse kvinnene har høyere tilbudselasticitet – altså at arbeidstilbudet er mer sensitivt for endringer i den relative lønnen mellom å jobbe eller ikke å jobbe, sammenlignet med innfødte eller kvinner fra OECD. Dette forklarer muligens forskjellen mellom høyt utdannede mødre med ulik landbakgrunn. Når det gjelder forskjellen i effekten av reformen mellom lavt utdannede mødre, argumenterer Naz for at det muligens er slik at kvinner med bakgrunn fra ikke-vestlige land, som forblir yrkesaktive etter reformen, opplever å jobbe ufrivillig deltid i større grad enn lavt utdannede innfødte eller mødre med bakgrunn fra OECD-land. Dette underbygges av at få lavt utdannede mødre med bakgrunn fra ikke-vestlige land trekker seg ut av arbeidsmarkedet, men likevel opplever en reduksjon i lønnen. Det kan dermed være redusert arbeidstid som er bakgrunnen for det.

Ingen effekter på fars sysselsetting

Med utgangspunkt i Beckers teori for spesialisering i husholdningen, vil man forvente at dersom mor konsentrerer seg om arbeid i husholdningen, vil far øke sitt tilbud av arbeidskraft i markedet (Becker 1985). Dermed kan man tenke seg at redusert arbeidstilbud blant mødre som følge av kontantstøttereformen, skulle gi økt arbeidstilbud blant menn for å dekke opp den tapte inntekten, særlig hvis kontantstøtten ikke gir en hundre prosent inntektskompensasjon (som den i mange tilfeller ikke gjør).

Det finnes to effektstudier som også undersøker hvilken effekt kontantstøtte har på heltidssysselsettingen blant fedre (Drange 2015; Naz 2010). Ingen av dem finner noen tegn til effekter på menns arbeidstilbud. Drange (2015) er den mest omfattende analysen, der effekter på fedres arbeidstilbud estimeres også for separate grupper avhengig av om mor har høy eller lav utdanning, og høy eller lav lønn. Effekten er fortsatt null på fedres heltidssysselsetting for alle undergruppene. For å undersøke

om det kan være slik at fedrene øker sitt arbeidstilbud i form av overtid for å dekke opp for den tapte inntekten, undersøker Drange (2015) også effekten av kontantstøttereformen på fedres inntekt. Heller ikke her finner hun effekter, annet enn en liten og så vidt statistisk målbar negativ effekt på inntekten blant fedre som har en partner med lav inntekt før fødsel. Det ser altså ut til at i den grad fedre blir påvirket av kontantstøttereformen, er det en negativ effekt på arbeidstilbudet blant fedre som bor sammen med en mor med lav inntekt. Drange antyder at dette kan forklares av at kontantstøttebeløpet var ganske sjenerøst i 1998, og at stønaden muligens kompenserte familien for kostnadene ved at mor var hjemme.

Andre virkninger av kontantstøtten

Innføringen av kontantstøtten har hatt negativ effekt på kvinners arbeidstilbud, men det at mødre tilbringer mer tid hjemme, kan også gi andre ringvirkninger. Den senere tid er det gjort studier på hvilken effekt støtteordningen har på mødres fertilitet og på eldre barns skoleprestasjoner.

Innføringen av kontantstøtten bidro til at kostnaden ved å få barn gikk ned, noe som potensielt skulle føre til en økning i andelen mødre som får et andre eller tredje barn, blant dem som omfattes av ordningen (Andersen, Drange & Lappegård 2015). En slik analyse er interessant i et sysselsettingsperspektiv, siden foreldrepengeopptjening er veldig sterkt knyttet til tidligere yrkesdeltakelse. Dette er særlig interessant i lys av at funnene i studien til Andersen mfl. (2015) peker i retning av at kontantstøtten bidrar til en utsettelse av neste fødsel. Mekanismen bak antas å være at kontantstøtten bidrar til at mor utsetter sin retur til arbeidsmarkedet, og dermed utsetter fødselen av neste barn fordi hun må opptjene nye permisjonsrettigheter. Når det er sagt, er det også slik at effektene ser ut til å være ulike for forskjellige mødre: Blant yrkesaktive mødre og mødre med videregående og høyere utdanning har kontantstøttereformen bidratt til utsettelse av neste fødsel, mens kontantstøtten har bidratt til å framskynde neste fødsel for arbeidsledige mødre og mødre uten utdanning. Den litt overraskende negative totaleffekten – ifølge forfatterne – ser ut til å være sterkt knyttet til yrkesdeltakelse.

Bettinger, Hægeland og Rege (2014) bruker kontantstøttereformen for å evaluere hvorvidt en hjemmeværende forelder (mor) påvirker skoleprestasjonene til et eldre søsken. I analysene studeres effekten av mors yrkesdeltakelse på barnets karaktergjennomsnitt i tiende klasse.

Helt konkret fokuserer de på et eldre søsken som var 6–9 år da det yngre søskenet med rett til kontantstøtte ble født. Analysene inkluderer alle norskfødte barn med en norskfødt mor som gikk ut av tiende klasse i perioden 2002 til 2008.

Resultater fra analysene viser at kontantstøttereformen har en positiv effekt på eldre søskens karaktergjennomsnitt på omtrent 0,3 karakterpoeng. Bettinger mfl. undersøker hvilke mekanismer som driver den positive effekten, og finner at effekten går gjennom mors yrkesdeltakelse og ikke gjennom inntekt. Funnene indikerer dermed at barn i skolealder som hadde hjemmeværende mødre som følge av kontantstøttereformen, i snitt fikk 1,2 poeng høyere karaktergjennomsnitt i tiende klasse. Dette er en relativt stor effekt, og det er ikke plausibelt å anta at dette gjelder for hele populasjonen. Likevel er det grunn til å tro at effekten er innenfor det som er mulig for analysepopulasjonen: familier der et barn går på skolen mens familien har rett på kontantstøtte.

Kort oppsummering

Den kvantitative forskningen som evaluerer den norske kontantstøttereformen, finner at kontantstøtten har en helt entydig negativ effekt på yrkesdeltakelsen blant mødre som har barn i kontantstøttealder. Det er ingen effekter på fedres yrkesdeltakelse eller inntekt. Den negative effekten er noe sterkere for mødre med innvandrerbakgrunn og mødre med en antatt svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Forskningen viser også at kontantstøtten påvirker karriereutviklingen til kvinner. Dette oppstår som følge av lengre avbrekk fra arbeidslivet. Det ser ikke ut til at disse effektene er vedvarende, da effekten blir borte når barnet blir eldre. Dette kommer i hovedsak av at flere av dem som reduserer sin heltidssysselsetting, jobber deltid og dermed deltar i arbeidsmarkedet, om enn med en noe svakere tilknytning enn før. Andre ringvirkninger av reformen er at mødre utsetter fødselen av neste barn, og at eldre søsken av kontantstøttebarn gjør det noe bedre på skolen.

6 Kontantstøttens utforming og omfang i de øvrige nordiske landene

Både Norge, Finland og Sverige har innført kontantstøtteordninger på nasjonalt nivå. I Finland og Sverige utbetales kontantstøtte for barn mellom ett og tre år som ikke har plass i offentlig finansiert barnehage, mens den i Norge utbetales for ettåringer uten offentlig finansiert barnehageplass. I Finland og Norge er kontantstøtten innført for hele landet, mens i Sverige er det frivillig for kommunene å innføre ordningen. I Norge og Sverige kan deltidsbarnehage kombineres med redusert kontantstøtte. Danmark har også en ordning som er vedtatt nasjonalt, men denne har liten utbredelse. Island har ingen nasjonal ordning, men kontantstøtte tilbys av et fåtall kommuner.

Innholdet i ordningene vil ha betydning for bruken av dem (se tabell 6.1). Kontantstøttebeløpet er beregnet til å utgjøre omtrent 10 prosent av en gjennomsnittlig lønnsinntekt i de ulike landene (Bakken & Myklebø 2010c; Eydal & Rostgaard 2011b). Beløpet kan derimot variere mellom kommuner (Sverige, Danmark, Finland og Island), etter barnets alder (i 2012 og 2013 i Norge) og etter husholdningsinntekt og søsken (Finland). Hvorvidt kontantstøtte kan mottas i tillegg til andre kontantoverføringer, er en viktig forskjell mellom ordningene. I kombinasjon med andre kontantoverføringer vil disponibel inntekt kunne variere mye i grupper som ofte er overrepresentert blant mottakerne.

Fordi den finske og den norske kontantstøtten har vært tilgjengelig i en ganske lang periode, og dermed har lengre eksponeringstid overfor foreldre, har de også vært studert i større detalj enn den svenske. Større politisk uenighet om ordningen er også en mulig grunn til at flere studier er utført i Norge enn i Finland, selv om det de siste årene nå er foreslått store endringer i ordningen i Finland (se kapittel 6.1). Ordningene i Danmark og Island er av liten praktisk betydning, og nevnes sjelden i komparative studier av barneomsorg (Rantalaiho 2010). Det finnes heller ikke nyere studier som viser omfanget av kontantstøtten og mulige

effekter av den i Danmark, og de siste tallene tyder på at omfanget er minimalt (se tabell 6.1).

I dette kapitlet gis en oversikt over kontantstøtteordningene, omfanget av dem og hvilke mulige effekter stønaden har på kvinners arbeidstilbud, i henholdsvis Finland, Sverige, Danmark og Island. Til slutt i kapitlet diskuteres mulige årsaker til forskjeller i omfang og effekt.

Tabell 6.1 Innholdet i nordiske kontantstøtteordninger. 2015

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Nasjonal lovgivning	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Finansiering	Kommune	Stat og kommune	Kommune	Stat	Kommune
Administrasjon	Kommune	Stat og kommune	Kommune	Stat	Kommune
Barnets alder	6 mnd. til skolestart (maks. 1 år)	9–36 mnd.	-	13–23 mnd.	250 dager–35 mnd.
Kan brukes til å kjøpe privat omsorg	Kommunen bestemmer	Ja	Kommunen bestemmer	Ja	Ja
Mulighet for deltidbarnehage	Nei	Ja	Kommunen bestemmer	Ja	Ja
Begrensning på bruk kombinert med andre overføringer	Ja	Nei	Kommunen bestemmer	Nei	Ja
Beløp per måned	Kommunen bestemmer (København, ca DKK 7000)	EUR 342,53	Kommunen bestemmer	NOK 6000	Maks. SEK 3000, kommunene bestemmer
Bruk	Omkring 1000 barn	50,5 % (9 mnd.–3 år)	-	29 % (13–23 mnd.)	2,1 % (alle barn 1–3 år), 3,9 % (kommuner med kontantstøtte)
Fedres andel av mottakere		5,5 %	-	18 %	8,0 %

Kilde: Duvander og Cedstrand (2012); Ellingsæter (2015); Eydal og Rostgaard (2011a)

Kontantstøtten i Finland

Vilkåret for å få kontantstøtte i Finland er at man har ett barn under tre år som ikke har plass i offentlig subsidiert barnehage, og som ikke mottar stønad for privat omsorg.¹³ Støtten kan mottas fra utløpet av foreldrepermisjonen, når barnet er 9–10 måneder gammelt. Den statlige kontantstøtten består av en omsorgsstøtte og et omsorgstillegg (Duvander & Cedstrand 2012). Omsorgsstøtten betales for hvert barn under tre år: Første barn får EUR 343 per måned, og for søsken under tre år utbetales EUR 103 per måned (Kela 2015a). For søsken som er over tre år, men under skolealder, betales et omsorgstillegg på EUR 66 per måned. Støtten er skattbar, og kan mottas i kombinasjon med lønnet arbeid og/eller andre kontantoverføringer. Beløpet er delvis avhengig av familieinntekt, men maksimum utbetalt omsorgstillegg per måned er EUR 169. Beregninger viser at omsorgsstøtten for ett barn under tre år, pluss barnetrygd, utgjør omtrent 20 prosent av en gjennomsnittlig nettoinntekt for kvinner, mens summen av omsorgsstøtten for ett barn, barnetrygd og tillegget for lavinntektsfamilier utgjør 25 prosent. Har familien flere barn, øker både omsorgstilleggene og stønaden som andel av gjennomsnittsinntekt. Beregninger viser at for en lavinntektsfamilie med tre barn – to barn under tre år og ett barn over tre år – utgjør kontantstøtten og barnetrygden nesten halvparten av en gjennomsnittlig netto inntekt for kvinner (Haatja & Valaste 2014). Tilleggene i kontantstøtteordningen har en sosial profil i og med at de bidrar til å utjevne forskjellene mellom velstående familier og lavinntektsfamilier. Imidlertid bidrar også disse tilleggene til at lavinntektsfamiliene har de sterkeste incentivene til å motta stønaden (Repo 2010).

Utover dette tilbyr flere finske kommuner ulike tillegg i grunnstønaden som utgjør det totale kontantstøttebeløpet (Repo 2010). Dette innbefatter de tetttest befolkede kommunene, som dekker mer enn halvparten av alle finske førskolebarn. Det betyr at barnefamilier som velger å motta kontantstøtten, kan motta en svært forskjellig ytelse avhengig av hvor de bor. Mens 5 kommuner hadde innført stønadstillegg i 1995, hadde 65 av landets rundt 450 kommuner innført tilleggene 20 år senere. I dag har omtrent 90 kommuner (27 prosent) tilleggsstønader for kontantstøttmottakere (Salmi & Lammi-Taskula 2015).¹⁴

¹³ Dersom barnet har plass i en privat barnehage eller passes av en privat dagmamma eller en annen person som er sysselsatt av familien og godkjent av myndighetene, får familien en subsidie for privat barnepass («private day care allowance»). Denne omsorgsformen brukes primært for barn under tre år, og tall for 2013 viser at omtrent tre prosent av barn under tre år mottok denne typen stønad (Kela 2014).

¹⁴ Beregnet ut fra 336 finske kommuner (2015).

Normalt ligger en slik kommunal tilleggsstønad på under EUR 200 måned for yngste barn under tre år, og et søskentillegg på rundt EUR 50 per måned (Kosonen 2014). Kommunene legger ofte noen betingelser til grunn for tilleggsstønaden, som for eksempel at ingen av barna i familien skal bruke offentlig subsidiert barnehage (Kosonen 2014; Salmi & Lammi-Taskula 2015).

Finland var det første nordiske landet som innførte en nasjonal kontantstøtteordning, allerede i 1985. Før dette hadde enkelte kommuner innført lignende ordninger for å begrense den voksende etterspørselen etter barnehageplasser (Rantalaiho 2009). Foreldres valgfrihet når det gjelder omsorgsform, har vært en viktig begrunnelse for ordningen. Kostnadsargumentet har også stått sentralt: Kontantstøtteordningen medfører mindre kostnader enn utbygging av barnehageplasser (Hiilamo & Kangas 2009). Ordningen har også vært sett som kompensasjon for familier på landsbygda som ikke har tilgang på barnehage (Rantalaiho 2010).

Barnehagetilbudet ble bygget ut da den finske kontantstøtten ble innført i 1985, og i 1996 fikk finske foreldre rett til offentlig subsidiert kommunal barnehageplass for barn under skolealder. Det er imidlertid et relativt utbredt problem at kommuner ikke klarer å imøtekomme denne retten og tilby nok plasser (Eydal & Rostgaard 2011a).

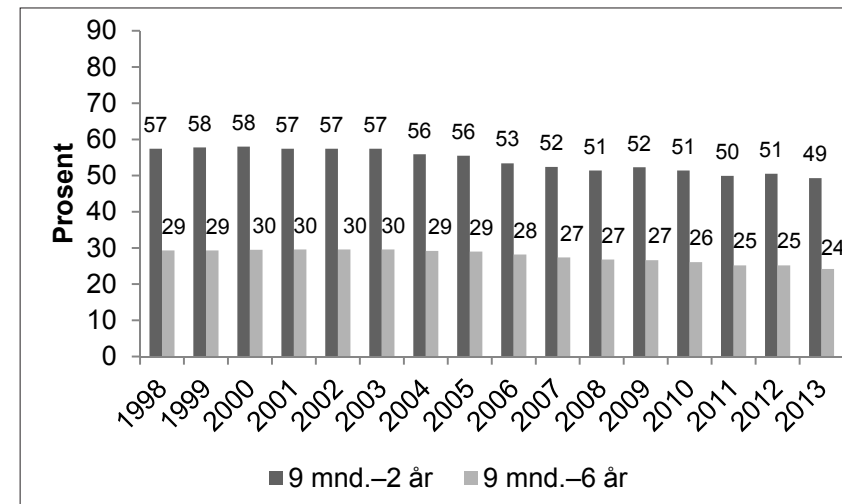
I Finland har kontantstøtten blitt institusjonalisert som et sentralt element i landets barneomsorgsmodell. Før 2012 var ordningen lite kritisert, og det var få initiativ for å legge ned ordningen (Hiilamo & Kangas 2009; Rantalaiho 2010). Kritikk av ordningen har blitt reist nylig (Haatja & Valaste 2014). I 2012 møtte et forslag fra regjeringen om å kutte støtten for toåringene sterk kritikk i den offentlige debatten, og forslaget ble ikke vedtatt (Salmi & Lammi-Taskula 2013). I kjølvannet av dette er det gjort beregninger på hva det ville koste å fjerne kontantstøtten for toåringene. Disse beregningene viste at det ikke ville gi noen offentlig utgiftsreduksjon å fjerne støtten, siden barnehagedeltakelsen ville øke og med dem de offentlige utgiftene til barnehageplasser (Salmi & Lammi-Taskula 2015). I stedet ble det i starten av 2014 innført en fleksibel kontantstøtte for å gjøre det lettere å kombinere deltidsarbeid og barneomsorg. Denne stønaden er tilgjengelig for foreldre som jobber deltid. Stønaden har to satser og utgjør EUR 244 i måneden for foreldre som jobber maksimalt 22,5 timer eller 60 prosent eller mindre av normal fulltid, og EUR 163 per måned for foreldre som jobber mellom 23 og 30 timer i uken, eller mellom 60 og 80 prosent av normal fulltid (Kela 2015b).

Omfanget av kontantstøttemottak i Finland

I et nordisk perspektiv framstår Finland som et paradoks: Finland har sterke rettigheter for offentlig barnetilsyn gjennom barnehager, men i praksis er småbarn i Finland i stor grad hjemme med mor (Repo 2010). Opp mot 90 prosent av finske familier benytter seg av kontantstøtten i en kortere eller lengre periode (Salmi & Lammi-Taskula 2015). Tall fra den finske sosialforsikringen, Kela, viser at andelen kontantstøttemottakere har falt noe siden slutten av nittitallet og fram til 2013, både målt som andel av barn under tre år og andel barn under seks år. Dette er vist i figur 6.1.

I 1998 var kontantstøtteandelen blant de minste barna (9 måneder til 2 år) på 57 prosent. 15 år senere var kontantstøtteandelen falt til 49 prosent. I tillegg har varigheten på kontantstøttemottaket vridd seg mer i retning av korte kontantstøtteperioder: Andelen som mottar kontantstøtten i en relativt kort periode (under sju måneder), har steget fra 26 til 30 prosent, mens andelen som mottar kontantstøtten lengst (24–27 måneder), har falt fra 25 til 15 prosent siden tidlig 2000-tallet. I perioden fra 1999 til 2010 var median varighet på kontantstøttemottak på omtrent 10 måneder (Salmi & Lammi-Taskula 2015).

Figur 6.1 Andelen kontantstøttemottakere Finland (1998–2013)



Kilde: Statistisk årbok 2013, Kela (2014)

Det ser dermed ut til at kontantstøtten er mindre populær nå enn den tradisjonelt har vært. Samtidig har det vært en liten økning i andelen ett- og toåringene som går i barnehage. Fra 2000 til 2013 har barnehagedeltakelsen i denne aldersgruppen økt fra 35 til 41 prosent (studier referert i Salmi og Lammi-Taskula (2015)).

Barnehagedeltakelsen blant de minste er likevel lavere i Finland enn i de andre nordiske landene, og fortsatt er under 1 prosent av barn under ett år i barnehage. Sett i sammenheng med at foreldrepermisjonen er på 9 måneder, er det fortsatt en ganske lang tidsperiode mellom endt foreldrepermisjon og barnehagestart for de fleste finske småbarn (Salmi & Lammi-Taskula 2015).

Som nevnt innledningsvis kan finske kontantstøttemottakere også motta kontantstøtte for eldre søsken som er under skolealder, så lenge yngste barn er under tre år og ikke bruker offentlig subsidiert barnehage. I figur 6.1 er de eldre barna også inkludert, og tallene viser at i underkant av 30 prosent av barn mellom 9 måneder og 6 år mottok kontantstøtten i 1998. Andelen har falt noe hele perioden sett under ett. Her er det verdt å nevne at barnehagedeltakelsen blant 3–6-åringene var på 73 prosent i 2010 (Duvander & Cedstrand 2012).

Kontantstøttemottakerne er kvinner

Den finske kontantstøtteordningen er også i prinsippet kjønnsnøytral, men drøyt 90 prosent av mottakerne av stønaden er kvinner. I 1998 utgjorde menn 4,8 prosent av kontantstøttemottakerne, mens andelen var steget til 6,3 i 2014 (Kela 2015c). I tillegg er kontantstøtte mer utbredt blant kvinner med lav utdanning, lav inntekt og flere barn. Innvandrerkvinner søker om kontantstøtten oftere enn kvinner født i Finland (Repo 2010).

Haatja og Valaste (2014) bruker den finske inntektsundersøkelsen (Income Distribution Survey) fra 2009 for å beskrive kjennetegn ved familiene som mottar kontantstøtten. Tall fra denne undersøkelsen viser at gjennomsnittsalderen på mødre som mottok kontantstøtte, var 31 år, mens kontantstøttemottakende fedre i snitt var 37 år. Tall fra inntektsundersøkelsen viser også, i tråd med tall fra Kela, at det i hovedsak er mødre som mottar kontantstøtten. Majoriteten av disse (68 prosent) defineres som hjemmeværende mødre, mens 26 prosent av mødre som mottok kontantstøtte i en måned eller mer, var sysselsatte. Av dem som hadde rett til stønaden, men som ikke brukte den, var mødre i all hovedsak sysselsatte (Haatja & Valaste 2014).

Strukturene på arbeidsmarkedet forsterker kjønns-tradisjonelle valg

Da kontantstøtten ble innført i Finland, var det høy arbeidsledighet og dermed ganske store problemer på arbeidsmarkedet med dårlig tilgang på jobber. I realiteten har det vært slik at over halvparten av mødre

som har mottatt kontantstøtten, ikke har hatt noe reelt alternativ, ettersom de ikke har hatt en jobb å returnere til (Ellingsæter 2015). I tillegg er det relativt vanlig at arbeidsgivere vegrer seg for å ansette kvinner i fruktbar alder i faste stillinger, siden de frykter for å miste dem ut i lange foreldrepermisjoner. Deltidsarbeid er ikke veldig utbredt i det finske arbeidsmarkedet, mens midlertidige stillinger og korte tidsbestemte arbeidskontrakter er mer utbredt, særlig blant kvinner (Närvi 2012). Mye tyder på at etter endt foreldrepermisjon er finske mødres valg enten å jobbe fulltid eller å være hjemme på fulltid (Repo 2010). Dette reflekteres i mødres sysselsettingsrater, som er omtrent 50 prosent for dem med barn under tre år og over 80 prosent for dem med barn i alderen tre til seks år.

Flere studier viser at en stor andel mødre fortsetter å være hjemme etter utgangen av foreldrepermisjonsperioden. En registerdataanalyse som er referert i Salmi og Lammi-Taskula (2015), viser at halvparten av finske mødre er tilbake i jobb når barnet er 18 måneder, mens 30 prosent er hjemme til barnet er tre år. Videre er cirka 10 prosent ute av arbeidsmarkedet i fem år, da gjerne i forbindelse med en ny barnefødsel og påfølgende permisjoner.

Salmi og Lammi-Taskula (2015) refererer videre til en spørreundersøkelse (THL) som ble utført i 2013 blant foreldre som fikk barn i 2011. Funnene viser at 59 prosent av mødre som ikke hadde fått flere barn siden 2011, var tilbake i jobb da barnet var to år. Sannsynligheten for at mor var sysselsatt, var større for mødre som var sysselsatte før fødsel, mødre med høy utdanning og mødre som hadde fast jobb før fødsel. Mødre som 1) ikke var sysselsatt før fødsel, 2) hadde lav utdanning, 3) hadde vært arbeidsledig i løpet av de siste fem år, 4) ikke hadde fast jobb før fødsel og/eller 5) hadde tre eller flere barn, hadde lavere sannsynlighet for å være sysselsatt to år etter fødsel. Dette viser, hevder Salmi og Lammi-Taskula (2015), at lengden på avbrekket fra arbeidslivet og varigheten på kontantstøttemottaket avhenger av – blant annet – hvilken utdanning mor har, hvilken arbeidserfaring hun har, og hvor gode mulighetene er på arbeidsmarkedet. Salmi og Lammi-Taskula peker helt spesifikt på at det går et klart skille mellom kvinner som har høy og lav utdanning, der mødre med høy utdanning nyter en større fleksibilitet i sine valg for å kombinere jobb og familie, mens mødre med lav utdanning ikke har slike valgmuligheter.

Det ser derfor ut til at strukturelle forhold i arbeidsmarkedet i Finland bidrar til å forsterke de kjønns-tradisjonelle valgene ved at det er vanskelig for kvinner å kombinere et yrkesliv og småbarn, samtidig som

at arbeidsledigheten har vært relativt høy generelt, også blant kvinner. Dette kan ha bidratt til at kontantstøtten også har blitt en inntektssikring for arbeidsledige mødre heller enn et alternativ til barnehage (Duvander & Cedstrand 2012; Salmi & Lammi-Taskula 2015).

Familieverdier står sterkt

Resultater fra kvalitative intervjuer og spørreskjemaer viser at finske kvinners kontantstøttemottak påvirkes av normer til kvinners rolle i skjæringspunktet mellom arbeid og familie (Luotonen 2013; Närvi 2012; Repo 2010, 2013; Salmi & Lammi-Taskula 2015). I den offentlige debatten framheves tilknytningen mellom mor og barn gjennom barnet første leveår som svært viktig, og det er tendenser til at denne sterke normen om hjemmeværende småbarnsmødre har blitt sterkere gjennom 2000-tallet (Repo 2010; Salmi & Lammi-Taskula 2015). Slike kulturelle normer for barnetilsyn og mødrerollen bidrar til en kjønnsdeling i omsorg for småbarn i familien, der kvinnene i størst grad trekker seg ut av yrkeslivet og er hjemme med barnet, mens far kan fokusere på sin karriere (Närvi 2012). Dette strider på flere måter med det nordiske idealet om likestilte familier og likestilt foreldreskap (Duvander & Cedstrand 2012). Likevel rapporterer flere studier at kvinnene som mottar eller har mottatt kontantstøtten, opplever kontantstøtteordningen som et gode og en fin forlengelse av foreldrepermisjonen (Repo 2010).

Generelt er holdningene til at mødre skal være hjemme med småbarn, sterke, og dette motiveres ut fra hva som er barnets beste, og hvilke muligheter mor og barn har til å lære hverandre å kjenne. Friheten til å være hjemme med barnet sees av noen som et ideologisk valg – et valg mellom tid og penger (Repo 2010). Mødre som allerede har gjort valget om å motta kontantstøtte, rapporterer at tiden hjemme med barnet er fri og rolig. De anser kontantstøtteperioden som en investering i barnet og har stor glede av å være hjemme. Samtidig opplever noen mødre som allerede har tatt valget om å motta kontantstøtte, at kravene i arbeidslivet ikke er forenelig med omsorg for barn (Repo 2010).

Det er også tendenser til at mødre som mottar kontantstøtte, anser det som viktig at mødre med små barn er hjemmeværende (59 prosent), mens et mindretall av yrkesaktive mødre mener det samme (35 prosent). Kulturelle normer for yrkesarbeid blant småbarnsmødre henger i stor grad sammen med utdanningsnivå og tidligere yrkeserfaring, men tradisjonelle holdninger til småbarnsmødres yrkesaktivitet bidrar til å

doble sannsynligheten for at mor er hjemmeværende med en toåring (studie referert i Salmi og Lammi-Taskula (2015)).

I diskusjonen omkring de kulturelle normene for barnetilsyn, valg av omsorgsordning for barn og arbeidsmarkedet, poengteres det fra flere forskere at disse forholdene må sees i sammenheng (se for eksempel Ellingsæter (2012); Salmi og Lammi-Taskula (2015)). I perioder med stor usikkerhet på arbeidsmarkedet kan kontantstøtten være et alternativ til arbeidsledighetstrygd i stedet for et alternativ til barnehage. Salmi og Lammi-Taskula (2015) poengterer at denne mekanismen gir kontantstøttemottakerne – i hovedsak mødre – et rom til å identifisere seg med det sterke morsidealet, i stedet for å identifisere seg som arbeidsledig.

Ut fra tilgjengelig forskning kan vi ikke se at perspektiver omkring integrering av innvandrere trekkes fram. Dette kan henge sammen med at Finland har en mindre innvandrerbefolkning enn Norge og Sverige, og muligens fordi omfanget av kontantstøtten er såpass høyt (Ellingsæter 2012).

Effekter på sysselsetting

Det finnes en publisert studie som undersøker hvilken effekt kontantstøtte har på kvinners arbeidstilbud i Finland (Kosonen 2014). Denne studien bruker variasjon i den kommunale tilleggsstøtten for å identifisere den kausale effekten kontantstøtte har på foreldres arbeidstilbud.

Hypotesen som danner grunnlaget for den empiriske studien, relaterer seg til klassiske arbeidstilbudsmodeller som predikerer at innføringen av kontantstøtte reduserer kvinners arbeidstilbud (se kapittel 5.1). Den fundamentale empiriske utfordringen i slike analyser er at ulike personer har ulike muligheter til å skape seg en inntekt i arbeidsmarkedet, noe som er uobservert for forskeren, og dette kan ha en direkte påvirkning på hvem som mottar kontantstøtte og ikke (se for øvrig kapittel 5.1).

Ved å bruke endringer i de kommunale tilleggene til kontantstøtten kan man identifisere den rene effekten av kontantstøtte på arbeidstilbud. Ideen er å bruke en forskjell-i-forskjeller-modell for å sammenligne yrkesdeltakelsen blant mødre som har rett på kontantstøtte (tiltaksgruppen), med mødre som ikke har rett på kontantstøtte (kontrollgruppen), før og etter reformen i kommunen. I tillegg bruker Kosonen (2014) en DDD-modell (en forskjell-i-forskjeller-i-forskjeller-modell) der den siste forskjellen er mellom det å ha et yngste barn i alderen 9 måneder opp til tre år, og å ha yngste barn som er i alderen tre til seks år.

Barn eldre enn tre år har ikke rett på de kommunale tilleggene. Fordelene med denne spesifikasjonen er at det er mulig å kontrollere for veldig fleksible kommunespesifikke tidstrender. Estimaterne fra studien tolkes som en gjennomsnittlig tiltakseffekt på tiltaksgruppen. Dette skiller seg fra effekten av estimater av for eksempel en reform som omfatter en hel kohort.

Kosonen (2014) bruker individdata fra den finske inntektsundersøkelsen (Income Distribution Statistics), påkoblet en del informasjon på kommunenivå. Analyseperioden er 1994 til 2005. I analyseutvalget inkluderes familier som har barn mellom 9 måneder og tre år, totalt 6000 husholdninger. En person anses som yrkesaktiv hvis han eller hun tjener halvparten av den årlige gjennomsnittlige inntekten for kvinner i arbeidsmarkedet. I analysene gjøres en rekke sensitivitets- og robusthetssjekker. De viser i all hovedsak at resultatene er robuste.

Resultatene fra analysene av hvilken effekt kontantstøtten har på mødres yrkesdeltakelse, viser at hvis tilleggene til kontantstøtten øker med EUR 100 per måned, vil mødres yrkesdeltakelse reduseres med 3 prosentpoeng. Dette tilsvarer rundt 10 prosent av gjennomsnittlig kvinnelig yrkesdeltakelse, noe som må sies å være en relativt sterk effekt.

Når det gjelder effekten på kvinners inntekt, viser analysen at en økning av kontantstøtten på EUR 100 per måned fører til en reduksjon i kvinners årlige inntekt på EUR 1100. Til sammenligning tjener i gjennomsnitt en fulltidsarbeidende mor under EUR 20 000 i året.

Videre viser separate analyser at både lavt utdannede og høyt utdannede mødre reduserer sin yrkesdeltakelse som følge av kontantstøttetillegg i kommunen, mens effekten ikke er statistisk målbar for kvinner med middels lang utdanning. At høyt utdannede kvinner reduserer sitt arbeidstilbud, er noe overraskende, men det henger ikke sammen med at høyt utdannede kvinner har ektefeller som er velstående, da dette er kontrollert for i regresjonen. Videre viser Kosonen (2014) at ved å redusere den økonomiske gevinsten av å jobbe med 1 prosent, vil yrkesdeltakelsen reduseres med 0,8 prosent. Dette er med andre ord ganske store effekter på yrkesdeltakelsen av å øke kontantstøttelebeløpet.

Basert på den tilgjengelige publiserte forskningen om hvilke effekter kontantstøtten har på sysselsettingen, viser funnene at kontantstøtten i Finland har en negativ effekt på kvinners arbeidstilbud, men ingen effekter på fedre. Beregningene viser også at kvinnes yrkesdeltakelse

er sensitiv for de økonomiske incentivene, ved at økt kontantstøtte gir relativt sett store utslag på yrkesdeltakelsen. Det er mulig at det finske arbeidsmarkedet, der valget om å delta på arbeidsmarkedet er et valg om å jobbe fulltid eller ikke, kan være bakgrunnen for at mødres arbeidstilbud er svært sensitivt for incentiver.

Kontantstøtten i Sverige

Den svenske kontantstøtten, *vårdnadsbidraget*, kan brukes til barnet fyller tre år, men kan ikke kombineres med andre offentlige overføringer til husholdningen (Prop. 2007/08:91; Eydal og Rostgaard (2011a)). Mer enn halvparten av alle foreldrepermisjonsdagene må ha vært tatt før man kan kreve kontantstøtte. Disse restriksjonene begrenser i realiteten brukere til familier med en voksen i arbeid. Kontantstøtten er på maksimum SEK 3000 per måned. Det kan mottas på deltid, i kombinasjon med lønnsinntekt og kan brukes til betaling av privat omsorg (Duvander & Cedstrand 2012).

En kontantstøtteordning ble innført i Sverige første gang i 1994 av en sentrum–høyre-regjering, men ble avskaffet av den sosialdemokratiske regjeringen som kom til makten samme år (Nyberg 2010). Dagens ordning ble innført av den borgerlige allianseregjeringen i 2008 (Duvander & Cedstrand 2012). Vårdnadsbidraget antas å gi foreldre mer tid med egne barn, og å støtte fleksibilitet i kombinasjonen omsorg og lønnsarbeid. I motsetning til den første kontantstøttereformen, ble innføringen av nåværende ordning frivillig for kommunene. Det viktigste målet var å øke familiers valgfrihet (Prop. 2007/08:91, s. 17). I 2012 hadde omtrent 40 prosent (112 av 290) av alle kommuner innført ordningen. De fleste av disse kommunene var styrt av sentrum–høyre-partier (Statistiska centralbyråen 2012).

Kritikere har oppfattet ordningen som en «husmorfelle» som begrenser kvinners økonomiske uavhengighet (Duvander & Cedstrand 2012). Det er blitt vist til evalueringer av effektene av den norske kontantstøtteordningen. Faren for at barn vil miste viktige tidlige pedagogiske stimuli, er trukket fram som negativt. Kanalisering av offentlige midler til kontantstøtte er også forbundet med en fare for at kvaliteten på den offentlig finansierte barneomsorgen svekkes. I tråd med regjeringen Löfvens budsjettproposisjon for 2016 kommer ordningen til å opphøre.

Omfanget av kontantstøtte i Sverige

Mens omfanget av kontantstøtten i Finland og Norge er ganske stort, er kontantstøtten mindre utbredt i Sverige. Når kommunene fikk anledning til å innføre kontantstøtte 1. juli 2008, var det 15 av i alt 290 kommuner som gjorde det. Antall kommuner med kontantstøtte har siden vokst, og i løpet av 2009 hadde 96 kommuner innført støtten. I 2010 hadde 109 kommuner innført den, 112 kommuner i 2011 og 111 kommuner i 2012 (Statistiska Centralbyrån 2010, 2012).

I 2011 mottok 2,5 prosent av alle barn i kontantstøttealder i Sverige stønaden i kortere eller lengre perioder. Dette tilsvarer 4,7 prosent kontantstøtteandel i de kommunene som faktisk tilbød kontantstøtte i samme år. Tall for 2012 viser at andelen kontantstøttemottakere i kommuner som faktisk hadde kontantstøtte, sank til 4 prosent.

Få studier eller utredninger publiserer statistikk på omfanget av kontantstøtten. Ett unntak er en nylig levert masteroppgave ved Universitetet i Stockholm (Giuliani 2014). Framstillingen videre her bygger i stor grad på Giulianis beskrivelse og en artikkel av Heggemann (2014).

Det er stor variasjon i kontantstøtteandelen i de ulike kommunene. I kommunen med størst kontantstøtteandel mottok nær halvparten av de som hadde rett på kontantstøtte, stønaden, mot under 1 prosent i andre kommuner. Det ser ikke ut til å være et tydelig mønster i hvilke kommuner som tilbyr kontantstøtte, basert på geografi, størrelse, antall pendlere, økonomisk aktivitet og sentralitet (Giuliani 2014).

Det er først og fremst kvinner som mottar kontantstøtten. Siden innføringen har kvinneandelen ligget på drøyt 90 prosent. De er relativt unge, og det er vanligere at personer med lav utdanning mottar kontantstøtten. At lavt utdannede er overrepresentert blant kontantstøttemottakerne kan reflektere hvilken tilknytning og muligheter disse har i arbeidsmarkedet, men det kan også reflektere hvilke holdninger de har til barnetilsyn (Giuliani 2014).

Videre viser Giuliani (2014) at personer med utenlandsk bakgrunn er overrepresentert blant mottakerne, med en andel på rett under 40 prosent. I den svenske befolkningen for øvrig er andelen med utenlandsk bakgrunn 25 prosent. I gjennomsnitt i perioden 2009–2012 mottok 0,9 prosent av alle svenskfødte foreldre kontantstøtten, mens for foreldre med utenlandsk bakgrunn var andelen 1,4 prosent. Denne forskjellen på tvers av opprinnelse kan også reflektere muligheter i arbeidsmarkedet

og forskjeller i holdninger til barnetilsyn og mødres yrkesdeltakelse når barna er små.

Personer som ikke var sysselsatte, var overrepresentert blant kontantstøttemottakerne, og andelen av arbeidsledige kontantstøttemottakere økte i perioden 2009–2012. I snitt benyttet 0,7 prosent av sysselsatte foreldre seg av kontantstøtten i perioden 2009 til 2012, mens andelen var på 2,4 prosent av ikke-sysselsatte foreldre. Videre var en stor andel av foreldrene som fikk kontantstøtte, gift. I tillegg var foreldre med tre eller flere barn overrepresentert blant kontantstøttemottakerne, noe som kan reflektere at foreldrepar med flere barn har andre preferanser for barnetilsyn, samt at de har andre muligheter for å spare utgifter til barnehage, og at kontantstøtten dermed lønner seg mer for foreldre med flere barn (Giuliani 2014).

Heggemann (2014) finner en tydelig forskjell i inntekt mellom mødre som mottok kontantstøtten, og de som hadde mulighet til å søke om det, men som ikke gjorde det. Av kvinnene som mottok kontantstøtte i 2012, hadde 59 prosent lønnsinntekt året før. Tilsvarende for de som ikke mottok kontantstøtte, var 79 prosent. Året etter var det fortsatt en forskjell på de som hadde mottatt kontantstøtten og ikke. Av de som hadde kontantstøtte i 2012, hadde 71 prosent lønnsinntekt i 2013, sammenlignet med 83 prosent blant dem som ikke mottok kontantstøtten i 2012. Dette indikerer at personer som mottar kontantstøtte, har en noe svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn de som valgte å ikke søke om kontantstøtte.

Hvorfor er kontantstøtten så lite brukt i Sverige?

Det lave omfanget av kontantstøtte i Sverige henger blant annet sammen med den lange foreldrepermisjonen, som summerer seg til totalt 480 dager. For at foreldrene skal kunne søke om kontantstøtte, må barnet være mellom ett og tre år og ikke gå i offentlig subsidiert barnehage, og 250 foreldrepengedager må være brukt. Dette betyr at svenske foreldre kan ta lengre permisjon uten kontantstøtte, eller spare permisjon og bruke den etter kontantstøtteperioden. Til sammenligning har foreldre i Norge omtrent ett år foreldrepermisjon, og foreldrepermisjon er ikke et alternativ til kontantstøtte i samme grad.

I tillegg var barnehagedekningen i Sverige veldig god da kontantstøtteordningen ble introdusert. 84 prosent av barn i alderen ett til tre år hadde plass i offentlig subsidiert barnehage før innføringen i 2008. Dette fordeler seg litt ulikt avhengig av alderen på barna: 46 prosent

av ettåringene og 89 prosent av toåringene hadde offentlig subsidiert barnehageplass i 2005. Totalt 16 prosent av ett- til treåringene var ikke i offentlig subsidiert barnehage. Av disse var over to tredeler fortsatt hjemme med foreldrepermisjon. Man kan trygt si at forventningen om at 15 prosent av husholdningene som allerede hadde barnehageplass, skulle bytte til kontantstøtte, ikke har slått til (Nyberg 2010).

Den svenske kontantstøtteordningen er også ganske restriktiv med hensyn til mottak av andre overføringer og trygdeytelser for å hindre at en kombinasjon av ytelser skal lede til inaktivitet og fattigdomsfeller. Dette betyr at det også er en del som ikke har rett på kontantstøtten selv om de har barn i alderen ett til tre år, ikke bruker offentlig finansiert barnehage og bor i en kommune som tilbyr kontantstøtte.

Ingen publiserte effektstudier

Per i dag finnes ingen publiserte effektstudier på kontantstøtte i Sverige. Sammenhengen mellom kontantstøtten og kvinners sysselsetting er undersøkt i en masteroppgave fra Universitetet i Stockholm høsten 2014 (Giuliani 2014). Studien er ikke publisert og har noen metodiske svakheter som gjør det problematisk å tolke effektene som kausale, men studien inneholder en rekke interessante funn som fortjener omtale.

Ved å sammenligne veksten i kvinners sysselsetting i kommuner som tilbød kontantstøtte i alle årene 2009, 2010 og 2011, med kommuner som aldri har innført kontantstøtte, undersøkes det som i studien omtales som «effekten» av innføring av kontantstøtten på kvinners sysselsettingsvekst. Det gjøres ingen forsøk på å kontrollere for seleksjon blant kommunene som velger å innføre stønaden. Når kommunen velger å innføre kontantstøtten, kan det tenkes at det er avhengig av forholdene på arbeidsmarkedet, da spesifikt kvinners sysselsettingsrater. Dersom det stemmer, vil estimatene i Giuliani (2014) være forventningsskjeve og kan derfor ikke tolkes som kausale. Det gjøres heller ingen sensitivitetsanalyser i flyttemønstre for å undersøke om personer flytter fra kommuner som ikke tilbyr stønaden, til omkringliggende kommuner som tilbyr den.

Mye av problemet er at det ikke finnes gode nok data tilgjengelig for å analysere problemstillingen som et naturlig eksperiment med en kausal tolkning. Det er også viktig å merke at sysselsettingsveksten for kvinner her måles for kvinner i alderen 20–44, siden det ikke er tilgang til informasjon om hvem som er mødre eller mødre med rett til kontantstøtte.

Funnene i de empiriske analysene i Giuliani (2014) viser initialt at det ikke er noen statistisk målbar sammenheng mellom veksten i kvinners yrkesdeltakelse i kommunen og kontantstøtte når det også er tatt hensyn til andelen kvinner med høy og lav utdanning, andelen kvinner med utenlandsk opprinnelse og kommunens sentralitet (urban/rural). Videre er det en signifikant negativ sammenheng mellom gjennomsnittlig kontantstøttebruk og veksten i kvinners sysselsetting i kommunen, men dette sier ingenting om effekten av kontantstøtten. Det tydeligste resultatet fra analysen er at kvinners sysselsettingsvekst i geografisk mindre sentrale kommuner er lavere i kommuner som tilbyr kontantstøtte. Dette kan være fordi kontantstøtten gir kvinnene svakere incentiver for å delta på arbeidsmarkedet, men det kan også henge sammen med andre forhold i kommunen som har påvirket valget om å tilby kontantstøtte direkte.

Basert på tilgjengelig forskning kan man ikke si noe om hvilken kausal effekt den svenske kontantstøtteordningen har på kvinners sysselsetting. Det er en negativ sammenheng mellom veksten i kvinners sysselsetting og kontantstøtteandelen i kommunen, også etter kontroll for om kommunen tilbyr kontantstøtte, og kjennetegn ved kvinnene i kommunen. Det er likevel interessant at det er tydelig forskjell i sammenhengen mellom kvinners sysselsettingsvekst og hvorvidt kommunen er urban eller rural. Dette kan si noe om forskjeller i arbeidsmarkedsmuligheter mellom urbane og rurale strøk, og det kan være forskjeller i preferanser omkring barnetilsyn avhengig om man bor i sentrale strøk, eller om man bor i utkantstrøk.

Kontantstøtten i Danmark

Danske kommuner skal tilby en ordning som kalles *Tilskud til pasning af egne børn*. Tilskuddet kan brukes i maksimalt et år før barnet begynner på skolen, i den perioden barnet har rett på barnehageplass (fra 24 uker til skolealder). For å ha rett på støtten kan ikke foreldre være i inntektsgivende arbeid eller motta andre kontantytelser fra det offentlige. Det er også et tilleggskrav at mottakeren må ha oppholdt seg i Danmark i sju av de siste åtte år. Kommunene skal sette beløpet til høyst 75 prosent av den laveste nettodriftskostnaden for det offentlige barnehagetilbudet i kommunen, og beløpet skal ikke overstige satsen for dagpenger (Ministeriet for børn 2015). Beløpene varierer sterkt mellom kommunene (Duvander & Cedstrand 2012).

Den første formen for kontantstøtte, foreldreorlovsytelsen, senere barnepasningsorloven, ble innført i 1992 av en høyreorientert regjering (Duvander & Cedstrand 2012). Dette ga foreldre rett til fravær fra jobb i 36 uker med økonomisk kompensasjon tilsvarende 80 prosent av arbeidsledighetstrygd. Ordningen møtte liten motstand, og den ble beholdt av sentrum–venstre-regjeringen som overtok i 1993. Stønadsperioden ble økt til 52 uker i 1993, mens kompensasjonsnivået senere ble redusert til 60 prosent. Hovedbegrunnelsen var å skape nye jobber i en økonomisk nedgangstid ved å øke mobiliteten i arbeidsmarkedet, og dermed gi arbeidsledige jobbmuligheter. I forbindelse med en foreldrepermisjonsreform i 2002 ble barnepasningsorloven tatt bort. Det ble da obligatorisk for kommunene å tilby en kontantstøtteordning lik den som er beskrevet over, en ordning som var etablert som en mulighet for kommunene fra 1997. Begrunnelsen for innføringen var fleksibilitet og valgfrihet. Det har vært svært lite offentlig debatt om ordningen (Duvander & Cedstrand 2012). Tilskuddet, som tilsvarende det vi kjenner som kontantstøtten, er lite brukt i Danmark.

Tall fra Danmarks Statistik, gjengitt i tabell 6.2, viser at vel 1000 barn mottok stønaden i 2014, og at over 60 prosent av mottakerne bodde i København. Riktignok har antallet mottakere nærmest doblet seg siden 2007, men det er uklart hvorvidt dette følger direkte av en vekst i antall kontantstøttebarn, og om andelen kontantstøttemottakere har gått opp eller holdt seg stabil. Likevel er antallet mottakere såpass lite at kontantstøtteordningen i Danmark har liten praktisk betydning. Antakelig er det en forklaring på at det ikke finnes publisert forskning eller utredning på kontantstøttemottak siden 2010.

Tabell 6.2 Kontantstøttemottak i Danmark (2007–2014). Antall

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hele landet	695	755	859	868	811	877	1 270	1 303
København	0	0	271	423	366	433	863	815

Kilde: «BTS44: Familier med børnetilskud og børnefamilieydelse i årets 4. kvartal efter område og tilskudsart», Statistikbanken, Danmarks Statistik.¹⁵

¹⁵ <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/define.asp?PLanguage=0&subword=tabel&MainTable=BTS44&PXSid=110775&tablestyle=&ST=SD&buttons=0>

Kontantstøtten på Island

Island har ingen nasjonal lovgivning når det gjelder kontantstøtte (*heimagreiðsla*). Men kommunene kan innføre, finansiere og administrere en slik ordning (Duvander & Cedstrand 2012). Fra 2006 tilbød enkelte kommuner ulike former for kontantstøtte, med ulikt innhold og beløp. I 2009 hadde 13 av 77 kommuner en kontantstøtteordning, inkludert Reykjavik (Eydal & Rostgaard 2011a). Det har altså ikke vært noen nasjonale politiske prosesser rundt ordningen. Men et argument for kontantstøtteordninger har vært likhet mellom familier som har fått barnehageplass, og de som står i kø. Slik sett kan det sees som en midlertidig ordning for kommuner som ikke har greid å skaffe nok barnehageplasser (Duvander & Cedstrand 2012). Flertallet av kommunene med ordningen ble styrt av konservative (Eydal & Rostgaard 2011a). Som en konsekvens av den økonomiske krisen har de fleste kommunene nedlagt ordningen (inkludert Reykjavik i 2011).

Det finnes ingen tilgjengelig statistikk på omfanget av kontantstøtten på Island. Det som finnes fra nyere publiserte studier (se Farstad 2012), er at det i 2009 ble søkt om kontantstøtte for 1366 barn i Reykjavik, som utgjorde 38 prosent av barn under to år som var bosatt i kommunen. Det var i hovedsak mødre som var hjemme med barnet, og de fleste mottok stønaden da barnet var mellom 9 og 18 måneder gammelt. Kontantstøttebeløpet lå på mellom NOK 1500 og 2500 (ISK 20 000–35 000).

Store forskjeller i utforming og omfang av kontantstøtten i Norden

Kontantstøttens omfang og utforming er svært ulik i de fem nordiske landene. Mens kontantstøtten er relativt mye brukt i Finland, er den svært lite brukt i Sverige og Danmark. Og i Norge har fallet i kontantstøttemottak siden innføringen av ordningen vært formidabelt. Kontantstøtte er mest utbredt blant de yngste barna både i Norge og i Finland, mens foreldrepermisjonen er såpass lang i Sverige at kontantstøttemottaket (og barnehagedeltakelsen) blant ettåringene er relativt beskjedent (Rostgaard 2015).

Kontantstøtten spiller ulik rolle i de nordiske landene

Duvander og Ellingsæter (2015) diskuterer flere ulike faktorer som kan bidra til forskjeller i bruk på tvers av de nordiske landene. En av forklaringene de trekker fram, er at demografiske endringer, der andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn fra Afrika og Asia osv. er

større, kan bidra til å forklare forskjeller i bruk. Imidlertid har Sverige den største befolkningen med innvandrerbakgrunn samtidig som kontantstøttemottaket har vært lavt, mens det er motsatt i Finland – lav andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn og høy kontantstøtteandel. En viktigere forklaring, ifølge Duvander og Ellingsæter, er:

- lengden på foreldrepermisjonen og fleksibilitet i overgangen til arbeid
- tilgangen til barnehage etter endt foreldrepermisjon.

Videre peker de også på at siden foreldrepermisjonen i Sverige er lang og veldig fleksibel, er det få barn som er i barnehage før ettårsalderen. I tillegg ble kontantstøtten innført på et tidspunkt hvor barnehagedekningen var relativt god. Dette står i kontrast til Danmark, Finland og Island, som har relativt korte foreldrepermisjoner, men noe ulik fleksibilitet når det gjelder uttak. I Norge er permisjonen på omtrent et år. Både i Danmark, på Island og til en viss grad i Norge mottas kontantstøtten mens man venter på barnehageplass.

Omsorgsgapet kan oppstå fordi man ikke har tilgang på barnehage rett etter permisjonen, eller fordi det vanligste tidspunktet for barnehagestart ikke sammenfaller med tidspunktet for endt foreldrepermisjon. Dermed bidrar fleksibiliteten i foreldrepermisjonen til at kontantstøtten får ulik betydning i de ulike landene, særlig når det gjelder å dekke omsorgsgapet mellom foreldrepermisjon og barnehagestart. I tillegg legger tilgangen på barnehage for de aller minste barna føringer for hvordan familier opplever de mulige tilsynsordningene. Danmark, for eksempel, har en høy andel av barn i barnehage, også blant de aller minste.

Til slutt peker Duvander og Ellingsæter på at forskjeller i arbeidsmarkedet mellom de nordiske landene også er viktig for å forstå forskjeller i bruk. I Finland er yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre betydelig lavere enn i Norge og Sverige. I tillegg har lengre avbrekk fra yrkeslivet i den perioden hvor barna er små, større legitimitet i Finland – det anses som barnets beste. En stor andel av landets arbeidstakere har dessuten midlertidige kontrakter, noe som fører til at mødre gjerne ikke har en jobb å returnere til. Det er heller ikke spesielt vanlig å jobbe deltid der.

Diskusjonen i Duvander og Ellingsæter (2015) viser at det er viktig å forstå konteksten – både ved introduksjonen av kontantstøtten og for utviklingen over tid. Tilgang på jobber, muligheter for deltid, fleksibilitet i arbeid og permisjon, muligheter for omsorgspermisjon og tilgang på barnehager varierer mellom de nordiske landene og gir dermed de

nordiske familiene ulike muligheter til å organisere sitt arbeids- og familieliv, og dette har betydning for forskjeller i bruk av kontantstøtte. Disse faktorene kan også være en forklaring på at kontantstøtten har såpass ulik effekt på mødres sysselsetting i Norge og Finland.

Andre forhold som skiller de nordiske landene, er hvordan den politiske debatten ser ut. Selv om argumentene er mange av de samme, har de ulik tyngde i de ulike landene. Dette henger også sammen med den økonomiske situasjonen i landet. I Finland er et vanlig argument for å beholde kontantstøtten at det er et billigere alternativ enn å bygge ut barnehagene, i alle fall på kort sikt. Dette argumentet faller stort sett bort i for eksempel Sverige, hvor barnehagedekningen var god allerede ved innføringen av kontantstøtteordningen (Cedstrand & Duvander 2013).

7 Oppsummering og konklusjon

I denne rapporten er tilgjengelig kunnskap og publisert forskning på de nordiske kontantstøtteordningene siden 2010 systematisert og oppsummert. Rapporten er delt inn i to hoveddeler – en del som omtaler Norge, og en del som omtaler de øvrige nordiske landene. I tråd med denne inndelingen oppsummeres funnene i avsnittene under for Norge og de øvrige nordiske landene separat, før vi sammenfatter likheter og ulikheter på tvers av land. Helt til slutt identifiseres noen kunnskapshull og framtidige forskningsspørsmål som vil bidra til ny kunnskap og forståelse for hva som påvirker kontantstøttemottak, og hvordan den påvirker ulike utfall for mottakerne og familiene.

Norge – fall i andelen mottakere

Tilgjengelig kunnskap om kontantstøttemottakerne i Norge viser for det første at utbredelsen av kontantstøtte er mye mindre i dag enn den var for 15 år siden (se kapittel 3). Omtrent 22 prosent av foreldre med barn i kontantstøttealder mottar i dag kontantstøtten. Omfanget er størst blant de minste barna – de mellom 13 og 18 måneder. Det er i hovedsak mødre som mottar stønaden, selv om andelen fedre har økt de siste ti årene. Hvem som mottar stønaden, er imidlertid ikke en god indikator på hvem som faktisk er hjemme med barnet.

Kontantstøtte er mest vanlig blant personer med innvandrerbakgrunn, i hovedsak personer med bakgrunn fra Afrika og Asia osv. Denne gruppen har også hatt et veldig stort fall i kontantstøttemottaket, men fallet har vært mindre enn for majoritetsbefolkningen. Over halvparten av alle barn i alderen 13–18 måneder med bakgrunn fra Afrika, Asia osv. mottok kontantstøtte per 1. september 2013. Tilsvarende for barn med bakgrunn fra EU var 40 prosent, og for personer uten innvandrerbakgrunn var andelen 25 prosent.

Også innen gruppen innvandrere er det store forskjeller i kontantstøttemottak avhengig av landbakgrunn. Foreldre med bakgrunn fra Pakistan, Marokko, Irak og Somalia skiller seg ut med et særlig

høyt kontantstøttemottak. Dette antas å henge sammen med den lave yrkesdeltakelsen blant mødre med denne bakgrunnen, som igjen er påvirket av de kulturelle normene for yrkesdeltakelse blant småbarnsmødre blant enkelte innvandrergupper (Kavli 2015).

Eksport av kontantstøtte har vært et omstridt tema. Det er likevel slik at kontantstøtteutbetalinger til barn som er bosatt i utlandet, er relativt uvanlig og står for en liten del av både kontantstøtteutbetalingene og trygdeutgiftene (Dahl & Ellingsen 2015).

Det er forskjeller i kontantstøttemottak mellom fylker. Disse forskjellene er relativt stabile over tid. Det er også forskjeller mellom kommuner innad i fylkene. I noen store byer ser man at dersom kontantstøtten er vanlig generelt, er også andelen innvandrere med kontantstøtte høy. Men i byer der kontantstøttemottaket er mindre, er mottaket blant innvandrere lavt.

Det er store forskjeller i kontantstøttemottaket over tid og mellom grupper av mottakere. Premissene for kontantstøttemottak har forandret seg ved at tilgangen på barnehageplasser har blitt bedre. Det har bedret foreldrenes valgmuligheter. I tillegg er arbeidslivstilknytning viktig for sannsynligheten for å motta kontantstøtte. Dette ser vi gjennom at mødre uten inntekt året før fødsel, med lav utdanning og lav lønn, har større sannsynlighet for å motta kontantstøtten.

I dag er barnehagedekningen i Norge relativt god. Likevel ser det ut til at majoriteten (74 prosent) av dem som mottok kontantstøtte for barn født i 2008, ikke ønsket heltidsplass i barnehage. De resterende 26 prosentene ønsket barnehageplass, men hadde ikke fått det. Dette indikerer at såkalt ufrivillig kontantstøttemottak forekommer; det er derimot ikke hovedforklaringen på at foreldre mottar kontantstøtte.

Blant dem som mottok kontantstøtten frivillig, var tid med barnet en viktig motivasjon for å være kontantstøttemottakere. Normer og holdninger til barnetilsyn varierer med utdanningsnivå og klasse, der tendensen er at foreldre med høy utdanning og mødre med sterk yrkesidentitet foretrekker barnehage fra barnet er rundt ett år. Familier med arbeiderklassebakgrunn ønsker i større grad å skjerme barnet fra å begynne tidlig i barnehage (Stefansen & Farstad 2010).

Hovedinnvendingen mot innføringen av kontantstøtte var at man anså den som en trussel mot kvinners sysselsetting, især innvandrerkvinnens

sysselsetting. Funnene i effektstudiene viser at innføringen av kontantstøtten har hatt helt klare negative effekter på mødres sysselsetting. For fedre finner studiene ingen effekter (se kapittel 5).

Innføringen av kontantstøtten førte til en reduksjon i kvinners yrkesdeltakelse, både ved at en del mødre reduserte sin arbeidstid, og ved at noen trakk seg helt ut av arbeidsmarkedet (Drange 2015). Effekten er sterkest blant de lavt utdannede. Kontantstøttereformen har også negative karrierekonsekvenser, men de varer ikke ved. Dette kommer fram ved at den negative effekten av kontantstøttereformen varer noen år, men forsvinner når barnet har blitt 5–7 år gammelt. Blant mødre med en sterk tilknytning til arbeidslivet forsvinner imidlertid den negative effekten av kontantstøtten når barnet er tre år (Drange & Rege 2013).

Effekten er størst blant ikke-vestlige innvandrere (Hardoy & Schøne 2010; Naz 2010). Kontantstøttereformen førte til at arbeidstilbudet blant ikke-vestlige innvandrerkvinner falt med omtrent 6 prosentpoeng, noe som tilsvarer cirka 12 prosent. Reduksjonen i arbeidstilbud kommer i hovedsak av at allerede inaktive kvinner har fått reduserte incentiver til å delta på arbeidsmarkedet (Hardoy & Schøne 2010).

De langsiktige effektene og ringvirkningene av kontantstøtten er mindre studert. Ett eksempel som undersøker en noe mer langsiktig effekt, nemlig hvilken effekt kontantstøttereformen har på eldre søskens skoleprestasjoner, finner at kontantstøttereformen har hatt en positiv effekt på karaktergjennomsnittet. Denne effekten kommer primært av at mor tilbringer mer tid hjemme (Bettinger mfl. 2014).

Norden for øvrig

Alle de fem nordiske landene har en form for kontantstøtteordning, men det er betydelige forskjeller i disse. Den norske og den finske kontantstøtteordningen er studert i større utstrekning enn den svenske, danske og islandske.

I et nordisk perspektiv framstår Finland som et paradoks, siden finske foreldre har rett på barnehageplass, men svært mange passer sine småbarn hjemme. Ordningens utforming har selvsagt noe å si for omfanget, og i Finland har kontantstøtten også hatt som formål å begrense etterspørselen etter barnehager. Rundt halvparten av barn under tre år mottar kontantstøtte i Finland i dag. For 15 år siden var kontantstøtteandelen 60 prosent. Også i Finland er 90 prosent av kontantstøttemottakerne kvinner, og

kontantstøtten bidrar til å forsterke de tradisjonelle kjønnsrollene, der kvinnen trekker seg ut av arbeidsmarkedet, mens faren fortsetter å arbeide. I motsetning til i Norge er ikke deltidsarbeid utbredt blant finske kvinner. Sammen med høy grad av midlertidige stillinger og tidsbegrensede arbeidskontrakter ser strukturene på det finske arbeidsmarkedet ut til å påvirke kvinnes muligheter. Dette, sammen med høy arbeidsledighet, har bidratt til høyt kontantstøttemottak i Finland. De kulturelle normene for tradisjonelle kjønnsroller står også sterkt i Finland, og bidrar høyst sannsynlig til å opprettholde det høye kontantstøttemottaket.

27 prosent av finske kommuner tilbyr en tilleggsstønad til kontantstøtten. Dette fører til at relativt like familier kan oppleve ulikt stønadsbeløp avhengig av hvor de bor. Kosonen (2014) viser at dersom tilleggsstønaden øker med EUR 100 per måned, vil mødres yrkesdeltakelse reduseres med 3 prosentpoeng, noe som tilsvarer omtrent 10 prosent av gjennomsnittlig yrkesdeltakelse blant småbarnsmødre.

I Sverige er kontantstøtten mindre utbredt. Tall fra 2012 viser at kontantstøttemottaket var på omtrent 4 prosent blant dem som bodde i kommuner som tilbød kontantstøtte. Det er stor kommunal variasjon: Noen kommuner har en kontantstøtteandel på nesten 50 prosent, mens andre har under 1 prosent mottakere. Også i Sverige er det først og fremst kvinner som mottar stønaden, og personer med svak arbeidsmarkedstilknytning, de med lav utdanning og personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert. Basert på tilgjengelig forskning kan man ikke si noe om hvilken kausal effekt den svenske kontantstøtteordningen har på mødres yrkesdeltakelse.

De danske og islandske ordningene har helt marginal betydning for foreldres valg av omsorgsform. Omfanget er relativt beskjedent, og det kan tenkes at dette er grunnen til at det finnes lite eller ingen tilgjengelig informasjon om kontantstøttemottakere i disse landene.

Ulikt utgangspunkt og like erfaringer

Forskningen viser at det er noen helt klare likhetstrekk ved kontantstøttemottakerne på tvers av de nordiske landene til tross for ulike utforminger og ulik kontekst. For det første er kontantstøtten i prinsippet kjønnsnøytral, men i Norge, Sverige og Finland er 90 prosent av mottakerne kvinner. En annen faktor som karakteriserer kontantstøttemottakerne på tvers av land, er at de har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I Norge,

Sverige, og til en viss grad i Finland, har kontantstøttemottakeren lav utdanning, lav lønn, lite tidligere yrkeserfaring og innvandrerbakgrunn.

Siden kontantstøtten utløses av at man ikke bruker offentlig subsidierte barnehager, vil tilgangen på barnehageplasser i et land påvirke kontantstøttemottaket – samtidig som kontantstøtten påvirker barnehagedeltakelsen. Finland er et klart eksempel på det siste, der det er en målsetting om å dempe barnehagedeltakelsen, og der mangelen på barnehageplasser samtidig gjør at flere står uten reelle valg om offentlig barnetilsyn ved foreldrepermisjonens slutt. I Sverige er erfaringen en helt annen, der kontantstøtten ble innført da det var full barnehagedekning. I Danmark er også barnehagedeltakelsen høy, og barnehage er ansett som et godt tilbud også for de minste barna (Rostgaard 2015). I Norge har fallet i kontantstøttemottaket gått sammen med utbyggingen av barnehagesektoren, men fortsatt er det mangel på plasser etter endt foreldrepermisjon, særlig for barn som fødes utenfor sommermånedene, og som dermed fyller ett år en god stund før, eller i lang tid etter, barnehageopptaket i august. Erfaringen fra de nordiske landene viser at barnehagedekningen har betydning for kontantstøttemottaket.

Undersøkelser fra Finland og Norge viser at for mødre som hadde valgt kontantstøtte, var det viktig å ha mulighet til å tilbringe mer tid med barna. Prisen for valgfrihet er at kjønnsrelaterte tilpasninger forsterkes, og at utsatt barnehagestart kan ha konsekvenser for barnets læring og sosialisering. Kontantstøtte har videre en entydig effekt på kvinners sysselsetting. All nordisk forskning viser at kontantstøtten gir redusert arbeidstilbud blant mødre, særlig blant ikke-vestlige innvandrere (se blant annet kapittel 5 og 6).

Alt i alt viser forskningen som er oppsummert i denne rapporten, at på tross av at mye er ulikt – forskjellige kontekster, ulik vinkling i den offentlige debatten, ulike begrensninger på ordningene, ulik tilgang på jobber i arbeidsmarkedet –, er det også flere likhetstrekk ved personene som mottar kontantstøtten, og motivasjonen de har for å motta kontantstøtten. Kontantstøttens effekt på mødres yrkesdeltakelse er også negativ på tvers av land, om enn med noe ulik størrelse på effekten. Det er med andre ord mye lærdom å hente fra de øvrige nordiske lands erfaringer.

Mye kunnskap om kortsiktige effekter, manglende kunnskap om de langsiktige

Den kvantitative forskningen på effekten av kontantstøtte er i hovedsak av høy faglig kvalitet, og tar utgangspunkt i gode registerdata med detaljert informasjon om barnet og om foreldrenes yrkestilknytning og bakgrunnsvariabler. Der denne typen forskning har sin absolutte styrke i å identifisere effekten som innføringen av reformen hadde på hele arbeidsstyrken ved reformtidspunktet, sier den ikke noe om effekten av kontantstøtten i dag. I 2012 avviklet man kontantstøtten for toåringer, og dette åpnet for mulighetene til å undersøke effekten på kvinners arbeidstilbud i en nyere kontekst, og da særlig på innvandrerkvinnens arbeidstilbud.¹⁶

Tidligere oppsummeringsartikler (se for eksempel Ellingsæter (2012)) har også framhevet at kontantstøtten i Norge antas å redusere barnehagedeltakelsen blant innvandrere. Per i dag er det ingen publisert forskning som gir oss svar på om det er tilfellet, og hvor stor denne effekten er. Dette er et forskningsspørsmål som bør utforskes i framtiden. Så vidt vi har klart å bringe på det rene, mangler også nyere kunnskap om foreldres motivasjon for og valg av barnetilsyn i dag. Den siste spørreundersøkelsen ble utført for fem år siden, og tallene er forholdsvis gamle. Mye har skjedd, både i arbeidsmarkedet og i barnehagesektoren, siden 2010. Det er sannsynlig at dette har hatt en innvirkning på foreldres preferanser for barnetilsyn.

Den forskningen som i dag foreligger på kausale effekter av kontantstøtten, viser de kortsiktige effektene, men det er de langsiktige effektene av kontantstøtten som diskuteres i den offentlige debatten. Riktignok viser Drange og Rege (2013) hvilken effekt kontantstøtte har for foreldre senere i karriereløpet, men per i dag foreligger det ingen kvantitative effektstudier på hvilke langsiktige effekter kontantstøtten har hatt på barna. Det første kullet som var omfattet av kontantstøttereformen (1996), fyller 20 år i år, og går snart ut i arbeidslivet eller inn i høyere utdanning. Dette gir muligheter til å undersøke om kontantstøtten har hatt noen effekt på barnas skoleprestasjoner, gjennomføringsrater på videregående, og senere også prestasjoner i høyere utdanning og videre i arbeidsmarkedet.

¹⁶ Riktignok er dette undersøkt i Dahl (2014), men undersøkelsen har noen metodiske svakheter som gjør det vanskelig å identifisere den klare kausale effekten av bortfallet av kontantstøtten.

Resultatene fra den foreliggende forskningen viser at kontantstøttereformen har hatt en negativ effekt på kvinners inntekt i tiden rett etter reformen. Det er grunn til å tro at dersom dette inntektsfallet ikke hentes inn, vil det ha negative effekter på kvinners samlede inntekter gjennom yrkeslivet. Andre langsiktige effekter som kan være interessante å få mer kunnskap om, er derfor hvor stor effekt kontantstøttereformen har hatt på kvinners livsløpsinntekt og pensjon, og om innføringen av kontantstøtten har hatt noen effekt på inntektsforskjellen mellom kvinner og menn.

Litteratur

- Andersen, S.N., Drange, N. & Lappegård, T. (2015). *Can a cash transfer to families change fertility behaviour?* Discussion Papers no. 800, Statistisk sentralbyrå.
- Bakken, F. & Myklebø, S. (2010a). En av fire med kontantstøtte ønsker barnehageplass. *Arbeid og velferd*, 3/2010.
- Bakken, F. & Myklebø, S. (2010b). *Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bakken, F. & Myklebø, S. (2010c). Nedgang i bruken av kontantstøtte. *Arbeid og velferd*, 1/2010.
- Becker, G.S. (1985). Human Capital, Effort, and the Sexual Division of Labor. *Journal of Labor Economics*, 3(1 pt. 2), 33–58.
- Bettinger, E., Hægeland, T. & Rege, M. (2014). Home with Mom: The Effects of Stay-at – Home Parents on Children’s Long-Run Educational Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 32(3), 443–467.
- Bungum, B. & Kvande, E. (2013). The rise and fall of cash for care in Norway: changes in the use of child-care policies. *Nordic Journal of Social Research*, 4, 31–54.
- Cedstrand, S. & Duvander, A.-Z. (2013). *Vårdnadsbidrag*. Socialförsäkringsrapport 2013:5. Försäkringskassan.
- Dahl, E.S. (2014). Fleire foreldre i arbeid etter endringene i kontantstøtteordningen. *Arbeid og velferd*, 2014/1.
- Dahl, E.S. & Ellingsen, J. (2015). Økt eksport av kontantstøtte. *Arbeid og velferd*, 2015/1.
- Drange, N. (2015). Crowding out Dad? The Effect of a Cash-for-Care Subsidy on Family time Allocation. *Nordic Journal of Political Economy*, 40.
- Drange, N. & Rege, M. (2013). Trapped at home: The effect of mothers’ temporary labor market exits on their subsequent work career. *Labour Economics*, 24, 125–136.
- Duvander, A.-Z. & Cedstrand, S. (2012). *Cash for childcare. En översikt av systemen i de nordiska länderna*. Stockholm: Nordens välfärdscenter.

- Duvander, A.-Z. & Ellingsæter, A.L. (2015). *Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes*. Upublisert manus.
- Egge-Hoveid, K. (2012). Kontantstøtte – Stadig færre mottakere av kontantstøtte. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/stadig-faerre-mottakere-av-kontantstotte>
- Egge-Hoveid, K. (2013). Likestilling – avhengig av hvor vi bor. *Samfunnsspeilet*, 2013/3.
- Egge-Hoveid, K. (2014a). Kontantstøtte – lite endring tross høyere sats. *Samfunnsspeilet*, 2014/5.
- Egge-Hoveid, K. (2014b). Kontantstøtte blant innvandrere – Fremdeles nedgang i kontantstøttebruken. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/fremdeles-nedgang-i-kontantstottebruken>
- Egge-Hoveid, K. (2015). Kontantstøtte blant innvandrere – Kontantstøttebruken stabiliserer seg. Hentet fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/kontantstottebruken-stabiliserer-seg>
- Ellingsæter, A.L. (2012). *Cash for Childcare. Experiences from Finland, Norway and Sweden*. Friedrich Ebert Stiftung. International Policy Analysis.
- Ellingsæter, A.L. (2015). Making, Unmaking and Remaking: The Evolution of Nordic Cash for Childcare Schemes. I F. Engelstad & A. Hagelund (red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way*. Berlin: Springer.
- Ellingsæter, A.L. & Gulbrandsen, L. (2007). Closing the child care gap: The interaction of childcare supply and mothers' agency in Norway. *Journal of Social Policy*, 36(4), 649–669.
- Eydal, G.B. & Rostgaard, T. (2011a). Day-care schemes and cash-for-care at home. I I.V. Gislason & G.B. Eydal (red.), *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries*: TemaNord 2011:562.
- Eydal, G.B. & Rostgaard, T. (2011b). Gender Equality Revisited – Changes in Nordic Childcare Policies in the 2000s. *Social Policy & Administration*, 45(2), 161–179.
- Farstad, G.R. (2012). Når omsorgsgapet skal dekkes: Islandske foreldres kjønnede omsorgsstrategier. *Nordisk Barnehageforskning*, 5(5), 1–11.
- Giuliani, G. (2014). *Are there any effects of the cash for care policy on female employment in Sweden?* Thesis, Master's Programme in Demography, Stockholm University, Stockholm.
- Haatja, A. & Valaste, M. (2014). *Applying child-based information to a microsimulation model. A better tool to assess outcomes of alternative entitlements to child care provisions?* Working Papers. Kela. Hentet fra <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42508/WorkingPapers52.pdf?sequence=1>
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2010). Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*, 17(6), 963–974.
- Heggemann, H. (2014). Lågre inkomster bland föräldrar med vårdnadsbidrag. *Välfärd*, 4.
- Hiilamo, H. & Kangas, O. (2009). Trap for women or freedom to choose? Political frames in the making of child home care allowance in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy* (38), 457–475.
- Hirsch, A.A. (2010). Brukere av kontantstøtte 1999–2009. Færre barn med kontantstøtte. *Samfunnsspeilet* 2010/4.
- Kavli, H.C. (2015). Adapting to the Dual Earner Family Norm? The Case of Immigrants and Immigrant Descendants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(5), 835–856.
- Kela (2014). *Statistisk årbok 2013*. Helsinki: Kela.
- Kela (2015a). Amount of child care allowance. Hentet fra http://www.kela.fi/web/en/child-home-care-allowance_amount
- Kela (2015b). Flexible care allowance for parents of children under 3. Hentet fra <http://www.kela.fi/web/en/flexible-care-allowance>
- Kela (2015c). Male and female recipients of the child home care allowance. Hentet fra <http://www.findikaattori.fi/en/111>
- Kitterød, R.H. & Bringedal, K.H. (2012). De fleste små går i barnehage. *Samfunnsspeilet* (1), 2–13.
- Kitterød, R.-H. & Rønsen, M. (2009). Hvorfor er mødre mer fornøyde med full jobb i noen undersøkelser enn i andre? *Søkelys på arbeidslivet* (2), 195–206.
- Kitterød, R.H. (2005). How to measure unpaid work? Empirical measures and theoretical approaches in sociological studies. I G. Hagemann & H. Roll-Hansen (red.), *Twentieth-century housewives. Meanings and implications of unpaid work*. Oslo: Unipub Forlag Academic Press.
- Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3), 817–848.
- Luotonen, A. (2013). Mothers' return to work: contradictions, negotiations and strategies. I E. Oinonen & K. Repo (red.), *Women, Men and Children in Families. Private Troubles and Public Issues*. Tampere: Tampere University Press.
- Ministeriet for børn, u. o. l. (2015). Pasning af egne børn. Hentet fra <https://www.uvm.dk/Dagtilbud/Pasning-af-egne-boern?allowCookies=off&remember=on>

- Moafi, H. & Bjørkli, E.B. (2011). *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Statistisk sentralbyrå.
- NAV (2015a). Kontantstøtte. Mottakere. Fylke. Juni 2006–2015. Antall. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Tabeller/Kontantst%C3%B8tte.+Mottakere.+Fylke.+Juni+2006-2015.+Antall.422568.cms>
- NAV (2015b). Kontantstøtte. Mottakere. Kjønn og alder. Juni 2006–2015. Antall. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Tabeller/Kontantst%C3%B8tte.+Mottakere.+Kj%C3%B8nn+og+alder.+Juni+2006-2015.+Antall.422569.cms>
- Naz, G. (2010). Effect of a Family Policy Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings. *LABOUR* 24(1), 74–92.
- NOU (2011). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*, NOU 2011:7. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.
- NOU (2011). *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak*, NOU 2011:14. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.
- Nyberg, A. (2010). Cash-for-childcare schemes in Sweden: history, political contradictions and recent developments. I J. Sipilä, K. Repo & T. Rissanen (red.), *Cash-for-Childcare. The consequences for caring mothers* (s. 65–89). Cheltenham: Edward Elgar.
- Närvi, J. (2012). Negotiating care and career within institutional constraints – work insecurity and gendered ideals of parenthood in Finland. *Community, Work & Family*, 15(4), 451–470.
- Ot.prp. nr. 56 (1997–98). *Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven)*. Barne- og familiedepartementet.
- Ot.prp. nr. 71 (1998–99). *Om lov om endringer i kontantstøtteloven og folketrygdloven*. Barne- og familiedepartementet.
- Ot.prp. nr. 58 (2003–2004). *Om lov om endringer i lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Barne- og familiedepartementet.
- Ot.prp. nr. 29 (2005–2006). *Om lov om endringer i kontantstøtteloven mv.* Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 2007/08:91. *Vårdnadsbidrag – familypolitisk reform*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Rantalaiho, M. (2009). *Kvoter, valgfrihet, fleksibilitet. Indre spenninger i den nordiske familiepolitikken*. Oslo: NIKK Publikasjoner.
- Rantalaiho, M. (2010). Rationales of cash-for-childcare: the Nordic case. I J. Sipilä, K. Repo & T. Rissanen (red.), *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Repo, K. (2010). Finnish child home care allowance – users' perspectives and perceptions. I S. Jorma, K. Repo & T. Rissanen (red.), *Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Repo, K. (2013). The child in the context of home care – Finnish mothers' assessments. I E. Oinonen & K. Repo (red.), *Women, Men and Children in Families. Private Troubles and Public Issues*. Tampere: Tampere University Press.
- Rostgaard, T. (2015). *Family Policies in Scandinavia*. Friedrich Ebert Stiftung. Study.
- Rønsen, M. & Kitterød, H. (2010). Cash-for-care in Norway: take-up, impacts and consequences for mothers. I J. Sipilä, K. Repo & T. Rissanen (red.), *Cash-for-childcare. The consequences for caring mothers*. (s. 89–109). Cheltenham: Edward Elgar.
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. (2013). *Finland country note*. Hentet fra http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. (2015). *Finland Country Note*. Hentet fra http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- Schøne, P. (2004). Labour supply effects of cash-for-care subsidy. *Journal of Population Economics*, 17, 703–727.
- SSB (2014). Sosiale indikatorer. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sosiale-indikatorer-2014?tabell=206789>
- Statistiska centralbyrån (2010). *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag*. Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2012). *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag*. Stockholm.
- Stefansen, K. & Farstad, G.R. (2010). Classed parental practices in a modern welfare state: Caring for the under threes in Norway. *Critical Social Policy*, 30(1), 120–141.
- St.prp. nr. 53 (1997–98). *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Barne- og familiedepartementet.

Vedlegg

Tabell A.1. Andel med kontantstøtte etter barnas landbakgrunn.
Per 1. september 1999–2014

	Alle barn	Bakgrunn fra Asia, Afrika osv.	Bakgrunn fra EU
1999	73	76	60
2000	73	80	60
2001	71	80	59
2002	69	80	59
2003	66	79	60
2004	61	78	53
2005	56	75	51
2006	46	70	43
2007	38	65	39
2008	31	59	35
2009	27	53	37
2010	22	48	34
2011	21	47	33
2012	22	50	37
2013	23	49	38
2014	23	46	39

Kilde: Tallgrunnlaget er gjort tilgjengelig av Kristin Egge-Hoveid.

