

Innst. S. nr. 94

(2001-2002)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om evaluering av kontantstøtten

St.meld. nr. 43 (2000-2001)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Det er i perioden 1998-2001 gjennomført en bred evaluering av kontantstøtteordningen, der blant andre Statistisk sentralbyrå og Norges forskningsråd har vært sentrale. Regjeringen Stoltenberg legger i denne meldingen fram resultatene fra evalueringen. Når det således i sammendraget vises til Regjeringens syn gjelder dette regjeringen Stoltenberg.

Kontantstøtte til småbarnsforeldre ble innført 1. august 1998 og er utformet slik at familier med barn på ett og to år som ikke benytter heltids barnehageplass, har rett til støtte.

I høringsnotatet om innføring av kontantstøtte ble det varslet at kontantstøtteordningen skulle evalueres fra starten, og i St.prp. nr. 53 (1997-1998) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre ble evalueringen nærmere omtalt.

Nedenfor, pkt. 1.2, gis en beskrivelse av hovedtrekkene i kontantstøtteordningen. Resultatene fra evalueringen presenteres i 1.3. Det redegjøres for konsekvenser av kontantstøtteordningen for sysselsetting og arbeidsmarked, likestilling, barnehagesektoren og barn med spesielle behov, og for ordningens fordelingsvirkninger. Under 1.4 drøftes i hvilken grad målene med ordningen - mer tid til barna, valgfrihet med hensyn til omsorgsform og større likhet i overføringer - er innfridd. Under 1.5 drøftes kontantstøtteordningen i forhold til regjeringen Stoltenbergs familiepolitikk.

Kontantstøtten er ikke en del av denne regjeringens familiepolitikk. Regjeringens familiepolitikk er å tilrettelegge for god omsorg for barna, samtidig som det gjennom et variert sett av virkemidler med vekt på likestilt foreldreskap og aktiv tilrettelegging fra det offentlige side, skal bli lettere for foreldrene å kombinere det å være foreldre med yrkesarbeid.

Regjeringen Stoltenbergs syn er at de midlene som nyttes til kontantstøtte, kunne vært anvendt på en bedre måte overfor barnefamiliene. Regjeringen tar imidlertid til etterretning at det er flertall for kontantstøtteordningen på Stortinget i stortingsperioden 1997-2001. Det foreslås ikke endringer i ordningen.

1.2 Hovedtrekkene i kontantstøtteordningen

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

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

1.2.1 Kontantstøtteordningens utforming

Kontantstøtteordningen er utformet som et alternativ og supplement til barnehage og omfatter ett- og toåringer som ikke eller bare delvis bruker barnehage som mottar statlig driftstilskudd. Ordningen trådte i kraft 1. august 1998 for ettåringer og 1. januar 1999 for toåringer.

Ut fra målet om likhet i statlige overføringer til barn med og uten barnehageplass ble full kontantstøtte satt til 36 000 kroner pr. barn pr. år (3 000 kr/mnd.). Statsstilskuddet til en heltids barnehageplass for barn under 3 år utgjorde på det tidspunktet 36 140 kroner.

Deltidsplass i barnehage gir rett til delvis kontantstøtte. Kontantstøtten ble innført med fire satser - 100, 80, 60 eller 45 pst. Fra 1. august 1999 ble det innført fem satser for kontantstøtte. Formålet med en overgang til fem satser var at det skulle bli bedre muligheter for familiene til å kombinere deltidsplass i barnehage med delvis kontantstøtte.

Av administrative grunner er det barnets avtalte oppholdstid i barnehage som legges til grunn.

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

Kontantstøtte skal som hovedregel utbetales til den som barnet bor fast hos.

Med utgangspunkt i at retten til kontantstøtte er nært knyttet opp til om, og i hvilken grad, barnet benytter barnehageplass med statlig driftstilskudd, utbetales som hovedregel kontantstøtten bare til støttemottaker bosatt i Norge, for barn som er bosatt i Norge.

Kontantstøtten er en skattefri ytelse som ikke er behovs- eller inntektsprøvet.

Det er i utgangspunktet ikke mulig å motta fulle fødselspenger og kontantstøtte samtidig. Det er imidlertid en åpning for at det kan utbetales fødselspenger og kontantstøtte samtidig hvis foreldrene velger å forlenge uttaket av fødselspenger ved hjelp av tidskonto.

Den øvre aldersgrensen for rett til kontantstøtte gjelder også for adoptivbarn. Det er med andre ord barnets alder som er avgjørende for rett til støtte, og ikke det tidspunkt barnet kommer til adoptivforeldrene. Adoptivforeldre har ikke rett til fulle adopsjonspenger og kontantstøtte samtidig

1.2.2 Forvaltningsordning - administrative erfaringer

Forvaltningsansvaret for kontantstøtteordningen er lagt til trygdeetaten. Trygdekontoret behandler søknad om kontantstøtte og foretar utbetalingen. Kommuner og bydeler har en lovfestet plikt til å føre register over barn i barnehage. Registeret brukes av trygdekontoret til kontroll av stønadsmottakernes opplysninger vedrørende avtalt oppholdstid i barnehage.

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

Rikstrygdeverkets hovedinntrykk er at de etablerte meldingsrutinene stort sett fungerer etter hensikten.

I kontantstøtteloven er det lagt opp til at støttemottakerne har en streng plikt til å melde fra til trygdekontoret om alle forhold som kan ha betydning for retten til kontantstøtte og størrelsen på denne. Rikstrygdeverkets inntrykk er at det er mange mottakere som ikke overholder meldeplikten, og at dette er en økende tendens.

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

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

1.2.3 Trygdemodellen

Stortingsflertallet har ønsket at det skal settes i gang begrensede forsøk med trygdemodellen.

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

1.2.4 Forholdet til EØS-avtalens regler

Et generelt vilkår for rett til kontantstøtte er at barnet og støttemottaker må være bosatt i Norge. Forholdet til EØS-borgere er ikke avklart idet en avventer skriftlig tilbakemelding fra EU-kommisjonen. Regjeringen vil følge opp saken.

1.2.5 Utvikling i mottak av kontantstøtte

Siden 1. januar 1999, da toåringene ble innlemmet, har kontantstøtteordningen vært i full drift. Ved utgangen av januar 1999 mottok om lag 68 pst. av ett- og toåringene kontantstøtte. Andelen økte månedlig fra januar til august hvor det ble mottatt kontantstøtte for i overkant av 80 pst. av barna i aldersgruppen. I 1999 ble det gjennomsnittlig utbetalt kontantstøtte for 75,1 pst. av ett- og toåringene.

Gjennomsnittlig ble det mottatt kontantstøtte for 76,6 pst. av ett- og toåringene i 2000. Andelen barn som mottar kontantstøtte har altså ligget stabilt på om lag tre fjerdedeler av barna i aldersgruppen både i 1999 og i 2000.

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

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

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

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

1.3 Presentasjon av evalueringsresultatene

1.3.1 Organisering av evalueringen

Statistisk sentralbyrå har gjennomført to bredt anlagte undersøkelser i hhv. 1998 og 1999 blant familier med barn i førskolealder om barnetilsyn, arbeidstider og arbeidstilknytning, arbeidsdeling i hjemmet, holdninger til ulike velferdstiltak for småbarnsfamiliene og planlagt tilpasning til en eventuell kontantstøtteordning. Kontantstøtteundersøkelsene har også dannet mye av datagrunnlaget for prosjektene om mer avgrensede problemstillinger som presenteres i denne evalueringen.

Norges forskningsråd fikk tidlig i 1999 i oppdrag å organisere gjennomføringen av den kortsiktige evalueringen av kontantstøtteordningen som skulle gi kunnskap om de konsekvensene av ordningen som var mest i fokus under debatten om kontantstøtten. I tråd med St.prp. nr. 53 (1997-1998) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre og stortingsdebattene om ordningen, ble dette presisert til konsekvenser for arbeidsmarkedet, konsekvenser for likestilling, konsekvenser for barnehagesektoren og konsekvenser for barn med spesielle behov.

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

1.3.2 Hvilke familier mottar kontantstøtte?

Det ble gjennomsnittlig for 1999 og 2000 utbetalt kontantstøtte for i overkant av tre fjerdedeler av ett- og toåringene.

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

Det er ingen forskjeller i fedres yrkestilknytning i familier som mottok kontantstøtte, sammenlignet med fedre i familier som ikke mottok kontantstøtte. Hele 97 pst. av fedrene er yrkesaktive.

I familier som mottok kontantstøtte våren 1999 oppga 17 pst. av mødrene at de var hjemmearbeidende, 45 pst. arbeidet deltid og 27 pst. arbeidet heltid. 4 pst. av kontantstøttedmødrene var trygdet eller under atfering, 4 pst. var arbeidsledige og 2 pst. var studenter.

Kontantstøtten er mest utbredt i familier der mødre har ukurant arbeidstid eller skift- og turnusarbeid.

1.3.3 Barnetilsyn for ett- og toåringene

1.3.3.1 Tilsyn for barn som det mottas kontantstøtte for

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

I overkant av en tredjedel av barna hadde andre hovedtilsynsordninger enn foreldrene.

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

1.3.3.2 Endringer i tilsynsordninger etter innføringen av kontantstøtten

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

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

Hvis vi ser på endringene i pass av egne barn fra 1998 til 1999, var foreldrene i noe større grad blitt en del av tilsynet etter innføringen av kontantstøtten. Både for ett- og toåringene var foreldrene en viktigere del av tilsynet våren 1999 sammenliknet med året før.

Dersom en ser på gjennomsnittlig antall timer i uka barn i kontantstøttealder ble passet av andre enn foreldrene, har timetallet gått svakt ned.

Mens bruken av dagmamma og praktikant økte på 1980-tallet, har utviklingen vært motsatt på 1990-tallet. Til tross for noe økning i bruk av dagmamma for ettåringer, har ikke innføringen av kontantstøtten snudd den allment synkende tendensen.

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

Etter innføringen av kontantstøtten økte pass av dagmamma for ettåringer med 4 prosentpoeng til 24 pst. Økningen har funnet sted i kategorien som har dagamma/praktikant i kombinasjon med foreldre. For toåringer er bruken av denne tilsynsformen uendret.

1.3.3.3 Oppsummering

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

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

1.3.4 Konsekvenser for sysselsetting og arbeidsdeltakelse

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

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

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

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

1.3.5 Konsekvenser for likestilling

I St.prp. nr. 53 (1997-1998) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre slås det fast at konsekvenser for likestillingsutviklingen skal inngå i evalueringen av kontantstøtten. Selv om kontantstøtteordningen av tilhengerne ble understreket å være en familiepolitisk og ikke en likestillingspolitisk reform, var mange i

debatten opptatt av at ordningen i hvert fall ikke skulle virke negativt inn på utviklingen i retning av større likestilling mellom kjønnene. Samtidig er dette av de konsekvensene som er vanskelige å måle.

Kontantstøtten har virket for kort til at det er mulig å trekke konklusjoner om noe såpass langsomt foranderlig som forholdet mellom kjønnene og holdninger til likestilling.

Kontantstøtten har ikke ført til store endringer i foreldrenes arbeidstilpasninger, og spesielt har ikke flere mødre blitt hjemme på heltid. Dette betyr at ordningen isolert sett har hatt små konsekvenser for likestillingsutviklingen slik evalueringsrapporten fra Forskningsrådet konkluderer med.

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

Det kan imidlertid ikke utelukkes at virkningene på noe lengre sikt kan bli mer betydelige i forhold til likestillingsutviklingen. Undersøkelsen viser at det er mødrene som har tilpasset arbeidet i form av redusert arbeidstid.

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

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

1.3.6 Konsekvenser for barnehagesektoren og barnehagetilbudet

1.3.6.1 Barnehagedekning på 1990-tallet

I løpet av 1990-tallet har barnehagedekningen for aldersgruppen ett-fem år kontinuerlig steget, fra 36 pst. i 1990 til 63 pst. i 1999. Dekningen for ett- og toåringer har gjennom hele perioden ligget langt lavere enn deknningen for aldersgruppen tre-fem år. I perioden 1992-1997 var det likevel lik eller større økning i deknningen for ett- og toåringene enn for de eldre barna.

I desember 1998, fire måneder etter innføringen av kontantstøtten for ettåringene, kunne vi for første gang registrere en reduksjon i barnehagedekningen. Antallet ettåringer i barnehage ble i løpet av 1998 redusert med ca. 2 900 barn, noe som tilsvarer en nedgang i barnehagedekningen for denne aldersgruppen med 4,4 prosentpoeng sammenlignet med desember 1997.

Fra 1999 gjaldt kontantstøtteordningen for både ett- og toåringer. I desember 1999 gikk det om lag 400 flere ettåringer i barnehage enn i desember 1998. Den kraftige reduksjonen i antallet ettåringer i 1998 var stoppet

opp. Det var blant toåringene vi fikk en reduksjon løpet av 1999. Denne reduksjonen i antallet toåringene i barnehage i 1999 har forplantet seg fra ettåringene i 1998 til toåringene året etter.

1.3.6.2 Etterspørselssvikt eller mangel på barnehage-tilbud?

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

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

Kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999 viser begge at barnehageplass er førstevalget for familiene når barnet skal ha tilsyn utenfor hjemmet.

På oppdrag av departementet ble det sommeren 1999 gjennomført en undersøkelse i alle landets kommuner for å se på barnehagedekningen og behovet for nye barnehageplasser. Det store flertallet av barn bor i kommuner der etterspørselen etter barnehageplasser er større enn tilbudet. (Dette gjelder 82 pst. av ett- og toåringene og 71 pst. av de eldre barnehagebarna.)

Alt i alt tyder de ulike undersøkelsene på at det var mangel på barnehagetilbud for barn i alle aldre også halvåret etter at kontantstøtten ble innført.

1.3.6.3 Andre endringer i barnehagesektoren i perioden

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

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

Undersøkelser for tidsrommet desember 1997 til desember 1998 viser at rundt halvparten av barnehagene har uendret fordeling mellom antallet heltids- og

deltidsplasser. Der det har skjedd endringer, er det flere barnehager som øker enn som reduserer antallet deltidsplasser, men et større tilbud av deltidsplasser har likevel ikke kommet på bekostning av heltidsplasser. Det har blitt færre barnehager som overhodet ikke har noe deltidstilbud, men det har også blitt færre barnehager som har en stor andel deltidsplasser. Barnehagene har altså blitt mer heterogene i løpet av 1998. Hvis en i de samme barnehagene ser på antallet barn etter avtalt oppholdstid pr. uke i 1997 og 1998, blir det klart at deltidsplasser i dette tidsrommet har økt mer enn heltidsplasser.

Konsekvenser for private barnehager

Før kontantstøtten ble innført ble det hevdet at en redusert etterspørsel etter barnehageplasser i særlig grad kunne ramme de private barnehagene. Mange av disse barnehagene drives uten kommunal støtte og har høyere foreldrebetaling enn kommunale barnehager. Konsekvensen av sviktende etterspørsel ble derfor antatt å ramme de private barnehagene først, noe som kunne føre til nedlegging.

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

Av alle barnehager som eksisterte i desember 1997 var 13 pst. borte året etter. Private barnehager var sterkt overrepresentert blant de barnehagene som forsvant fra 1997 til 1998. Men samtidig kom det også til et nesten like stort antall nye private barnehager. Det var således større ustabilitet i den private delen av barnehagesektoren enn i den offentlige.

Den enkelte familiebarnehage var allerede før kontantstøtten ble innført av mer midlertidig karakter enn de ordinære institusjonsbaserte barnehagene.

Konsekvenser for familiebarnehager

Undersøkelser viser at før kontantstøtten ble innført var familiebarnehager mest utbredt i kommuner med lav barnehagedekning, og at det i de kommunene som hadde høyest dekning omtrent ikke fantes familiebarnehager.

Kontantstøtteundersøkelsen i 1999 viser at noen flere ettåringene blir passet av dagmamma etter at kontantstøtten ble innført, mens dagmammabruken er uendret for toåringene.

Evalueringsene tyder på at kontantstøtteordningen har redusert antallet barn i familiebarnehage. Men kontantstøtteordningen har ikke ført til noen stor oppblomstring i bruken av dagmamma.

Konsekvenser for barnehager i distriktene

Utredning foretatt i 2000 viste at barnehagesektoren i distriktskommunene er karakterisert ved at dekningen ofte er høy, og at en stor andel av barna har deltidsplass. I distriktskommunene er det 60-70 pst. av barna som har deltidsplass, mens tilsvarende tall for de mest

sentrale kommunene er under 20 pst. Den store utbredelsen av deltids plass i distriktene innebærer at mange barn allerede før kontantstøtten ble innført, hadde to tilsynsordninger (barnehage og foreldre/annen tilsynsperson) på dagtid. Disse særtrekkene ved distriktskommunene sannsynliggjør at kontantstøtten kan få konsekvenser for etterspørselen etter barnehageplasser.

Utredningen konkluderer med at reduksjonen i antallet barn i barnehage har vært noe større i distriktene enn i sentrale strøk. Andelen deltids plasser har ikke økt i distriktene slik den har gjort i landet for øvrig etter at kontantstøtten ble innført. Generelt ser det ut til at kommuner med god planberedskap har fått mindre endringer enn de som var mer uforberedt.

1.3.6.4 Oppsummering

Oppsummeringsvis kan en slå fast at det er blitt noe færre småbarn i barnehagene. Sektorens tilpasning til kontantstøtteordningen er at små private familiebarnehager som er blitt nedlagt, ikke er erstattet med nye i like stor utstrekning som tidligere år. Totalt sett har barnehageutbyggingen fortsatt, men med redusert vekst. Flere tegn kan tyde på at det er kommunenes og private utbygges vurderinger og bekymring for etterspørselsvikt, mer enn en reell etterspørselsvikt, som har stoppet opp utbyggingen for de minste barna.

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

1.3.7 Konsekvenser for barn med spesielle behov

1.3.7.1 Konsekvenser for utsatte barn

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

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

Den gjennomsnittlige månedlige andelen kontantstøttemottakere blant barnevernsbarna ligger på 59 pst., mens den tilsvarende andelen i befolkningen som helhet er på 75 pst. (1999). Dette viser at kontantstøtte i mindre grad er i bruk i familier med barn som mottar tiltak fra barnevernet enn det som gjelder for den øvrige befolkningen.

Foreløpig synes det ikke mulig å fastslå om kontantstøtten har ført til noen nedgang i bruk av barnehage som barnevernstiltak for denne aldersgruppen.

Dette kan tyde på at bekymringen som fremkom om at ordningen ville svekke foreldrenes motivasjon for å ta imot barnehageplass som hjelpetiltak, ikke har slått til.

En annen antakelse omkring ordningen med kontantstøtte har vært knyttet til hvorvidt sosialhjelpen ville avta som en konsekvens av innføringen av kontantstøtte. I St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjamningsmeldinga oppfordret den daværende regjering kommunene til å holde kontantstøtten utenfor ved vurdering av behovet for sosialhjelp. Det er imidlertid opp til den enkelte kommune å avgjøre om kontantstøtte skal regnes som inntekt og dermed tas i betraktning ved utmåling av sosialhjelp.

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

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

Det ser altså ut som om familiene med størst behov for barnehageplass som barnevernstiltak fremdeles tar imot dette. Evalueringen tyder på at svært få av disse utsatte familiene har endret atferd som resultat av ordningen med kontantstøtte, og at barnehage fremdeles er et sentralt tiltak i det forebyggende barnevernsarbeidet.

1.3.7.2 Konsekvenser for barn med minoritetsbakgrunn

I St.prp. nr. 53 (1997-1998) Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre vises det til at bruk av barnehage blant de aller minste barna med minoritetsbakgrunn er lav. Erfaringer fra Oslo hvor ca. 40 pst. av barna med ikke-vestlig kulturbakgrunn er bosatt, er at de som oftest starter i barnehage først i fire-fem-årsalderen. Det ble utfra dette antatt at en innføring av kontantstøtte for ett- og toåringene ville få liten innvirkning på barnehageetterspørselen i familier med minoritetsbakgrunn.

Ett av prosjektene i evalueringen har hatt som mål å kartlegge om det har skjedd faktiske endringer i bruk av barnehage i familier med minoritetsbakgrunn som konsekvens av ordningen med kontantstøtte. En viktig del av prosjektet var også å vurdere hvilken effekt ord-

ningen med kontantstøtte har i forhold til integreringspolitiske målsettinger.

Resultatene bekrefter at langt flere familier med minoritetsbakgrunn har mottatt kontantstøtte enn det som er tilfellet i den øvrige befolkningen. Mens andelen kontantstøttemottakere i det norske sammenlikningsutvalget er under 60 pst., er de tilsvarende andelen for pakistanere, somaliere og vietnamesere på henholdsvis 96, 89 og 73 pst. Undersøkelsen gir en viss støtte for en antakelse om at innføringen av kontantstøtten kan ha ført til en liten reduksjon i etterspørselen etter barnehageplasser for ett- og toåringer med minoritetsbakgrunn.

Regjeringens mål er først og fremst å utvikle en politikk hvor barnehagen spiller en viktig rolle som læringsarena, ikke minst i forhold til språk. Utviklingen av barnehagebruken i familier med minoritetsbakgrunn må derfor følges nøye i tiden framover.

1.3.7.3 Konsekvenser for funksjonshemmede barn

Etter barnehageloven § 9 skal barn med funksjonshemninger prioriteres ved opptak i barnehage. I rapporten "Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren" har grunnlaget vært Statistisk sentralbyrås barnehagestatistikk for årene 1997 og 1998. Det konkluderes med at kontantstøtten ikke har noen synbar effekt på innslaget av barn med funksjonshemninger i barnehagen.

SSBs barnehagestatistikk for 1999 understøtter en slik vurdering. Det er derfor pr. i dag ingen grunn til å tro at kontantstøtten har ført til at barn med funksjonshemninger i mindre grad enn tidligere benytter barnehageplass.

1.3.7.4 Oppsummering

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

1.3.8 Fordelingsvirkninger

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

En finner at bruttoinntekten i gjennomsnitt er 90 000 kroner lavere hos kontantstøttemottakere enn blant tilsvarende gruppe småbarnsforeldre som bruker barnehage. Husholdninger med lavere inntekter mottar altså gjennom kontantstøtte mer i overføringer enn husholdninger med høyere inntekter. Kontantstøtten har bidratt

til redusert inntektsulikhet blant husholdninger med barn på ett og to år som en direkte effekt.

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

1.3.9 Holdninger til kontantstøtten og velferdsordninger for småbarnsforeldre

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

De fleste mødre med barn i kontantstøttealder mente at barnehageplass til alle som ønsker det er et godt tiltak, men når de ble spurt om å velge det beste tiltaket, var det en størst andel, 27 pst., som mente at fødselspermisjon til 2 år er det beste. 21 pst. mente at kontantstøtte kun til de som er hjemme er det beste tiltaket, mens 18 pst. mente at 6-timers arbeidsdag til foreldre er det beste tiltaket, hvis de måtte velge. Utvidet fødselspermisjon var klart den ordningen som ble foretrukket av flest småbarnsmødre uavhengig av om de hadde en heltids- eller deltidsstilling, normal eller ubekvem arbeidstid, eller om de arbeidet innenfor helse- og sosialsektoren, barnehagesektoren, skolesektoren eller andre sektorer. Mødres preferanser for mer tid var sterkere enn ønsker knyttet til bedringer i barnehagetilbudet.

Fedre var i stor grad enige med mødre i prioriteringene. I likhet med mødre mente de at 2 års fødselspermisjon er best, etterfulgt av kontantstøtte til de som er hjemme. Fedre var noe mer positive til barnehager, ved at barnehageplass til alle som ønsker det ble rangert foran 6-timers arbeidsdag.

Kontantstøtten slik den i dag er utformet har forholdsvis liten oppslutning, også blant de som mottar kontantstøtte. 11 pst. av mødre i familier som mottok kontantstøtte mente at dette er det beste velferdstiltaket for småbarnsforeldre, og på spørsmål om man vurderte dette som en god ordning syntes bare 60 pst. av de som mottok kontantstøtte våren 1999 at dette var en god

ordning. Den vanligste begrunnelsen for en negativ vurdering av dagens kontantstøtteordning, er at kontantstøtten kan brukes til å betale dagmamma; mange synes at det ikke er riktig.

1.3.10 Kunnskap om utviklingen framover

Departementet ønsker videre å gjennomføre en ny undersøkelse våren 2002 som oppfølging av de to kontantstøtteundersøkelsene fra 1998 og 1999 og er allerede i dialog med Statistisk sentralbyrå om dette. På enkelte konkrete punkter - som barnevernsbarn, barn med minoritetsbakgrunn og likestilling - krever det vi i dag vet, oppfølging i form av ytterligere kunnskapsinnhenting.

1.4 I hvilken grad er målene for kontantstøtten oppfylt?

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

Etter regjeringen Stoltenbergs syn viser gjennomgangen at det bare er ett av målene for kontantstøtten som kan sies å være oppfylt - målet om at det i større grad enn tidligere blir utbetalt like mye i statlige overføringer til barn med og uten barnehageplass.

1.5 Regjeringens (Stoltenberg) vurdering av kontantstøtten

1.5.1 Familiepolitiske hovedutfordringer

Kontantstøtten er ikke en del av regjeringens familiepolitikk. Evalueringen har vist at ordningen så langt ikke har ført til omfattende endringer i småbarnsfamiliens tilpasninger.

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

Regjeringens familiepolitikk er å tilrettelegge for god omsorg for barna, samtidig som foreldre gjennom

et likestilt foreldreskap og aktiv tilrettelegging fra det offentliges side, skal kunne kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid.

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

Familiene tar utgangspunkt i det de mener er det beste for barnet når de skal organisere dagliglivet. Vi har sett at det er barnehage familiene foretrekker når de mener barnet er kommet i en alder der tilsyn utenfor familien noen timer om dagen er et gode.

Kontantstøtten synes å ha bidratt til en forsinkelse i barnehageutbyggingen for barna i kontantstøttealder slik at vi i dag er like langt fra full barnehagedekning som da støtten ble innført.

I henhold til evalueringsresultatene oppfatter familiene kontantstøtten som en "morsordning", og den tilpasningen som har skjedd, skjer på disse premisene til tross for en kjønnsnøytral utforming. Dette fører til økte ulikheter mellom mødrenes og fedrenes yrkesaktivitet.

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

1.5.2 Avsluttende merknader

Et flertall på Stortinget bestående av fem partier hadde for stortingsperioden 1997-2001 inngått en avtale om kontantstøtten.

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

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

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

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

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

På denne bakgrunn mener Regjeringen at det vil være riktig med endringer i dagens kontantstøtteordning. Regjeringen tar imidlertid til etterretning at det i stortingsperioden 1997-2001 er flertall for kontantstøtteordningen på Stortinget. Det foreslås derfor i denne meldingen ingen endringer i ordningen.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Ole-mic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og Linn Laupsa, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Eli Sollied Øveraas, viser til at kontantstøttens evaluering ble varslet ved innføringen. Komiteen ser St.meld. nr. 43 (2000-2001) Evaluering av kontantstøtten som en følge av den varslede evalueringen og kontantstøttens virkning i forhold til hensikten. Evalueringen har tatt for seg konsekvenser for sysselsetting og arbeidsmarked, likestilling, barnehagesektoren og barn med spesielle behov og fordelingsvirkninger.

Komiteen viser til at de fleste som får kontantstøtte, får full støtte. Statistikken for 2000 viser at dette gjelder vel 85 pst. av kontantstøttebarna. Komiteen har merket seg at bare rundt 15 pst. får delvis kontantstøtte. Komiteen har videre merket seg at det har vært en liten økning i andelen med delvis kontantstøtte fra 1999 til 2000, dvs. at det forholdsvis er noen flere som kombinerer deltids plass i barnehage med delvis kontantstøtte. Komiteen vil følge denne utviklingen nøye fremover.

Norskopplæring er en viktig faktor i en integreringsprosess og komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at det må lages en ordning som ikke hindrer at minoritetskvinner med småbarn tar norskopplæring.

Møtet med barnepasstilbudet kan også være en måte å bli kjent med hvordan et slikt tilbud fungerer og kan skape trygghet for en eventuell videre benyttelse, hvis familien ønsker det.

Dette er en utilsiktet uheldig virkning av kontantstøtten som flertallet ber departementet finne en løsning på.

Ett av prosjektene i evalueringen gikk ut på å vurdere hvilken effekt kontantstøtten har i forhold til integreringspolitiske målsettinger. Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, merker seg at det i St.prp. nr. 53 (1997-1998) ble gitt løfter om at konsekvensene av kontantstøtten for innvandrerbarn ville bli fulgt opp i evalueringen. Dette flertallet viser til at allerede før kontantstøtteordningen ble innført, visste vi at ulike etniske grupper velger forskjellige tilsynsordninger for sine barn. Terskelen for å velge barnehage var for mange av disse høy. Dette mønstret har ikke endret seg etter at ordningen ble innført. Andelen kontantstøttemottakere er langt høyere blant foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn enn blant etniske nordmenn, og man aner kun en svak økning av endret atferd på bakgrunn av kontantstøtten. Vi ser en tendens til at foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn, i enda større grad enn blant etniske nordmenn, prioriterer å være hjemme hos barn under tre år. Et funn i undersøkelsen viser at kontantstøtten i liten grad har redusert barnehagebruken blant kontantstøttebarnas eldre søsken.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser videre til høringer fredag 1. februar 2002 om evaluering av kontantstøtten der organisasjoner som driver språkopplæring, KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid) og AOF (Arbeidernes Opplysningsfond), gjorde dette flertall kjent med at det antas å være et frafall på norskopplæringskurs, med tilhørende barnepass, for minoritetskvinner med barn i kontantstøttealder. Dette flertall viser til at disse tiltakene representerer spesielt tilpassede løsninger for kvinner med små barn; mens mor får undervisning blir barna tatt vare på av et vel kvalifisert personale.

Et fjerde flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, registrerer at evalueringen viser at i det aller meste har kontantstøtten fungert etter hensikten. Dette flertallet registrerer at det i 1999 og 2000 var om lag tre fjerdedeler av ett- og toåringene som mottok kontantstøtte. Dette er en stor andel og viser at der er mange med småbarn i den aktuelle alder som er brukere av kontantstøtten. Evalueringen viser at for ett- og toåringene var foreldrene i 1999 en viktigere del av tilsynet enn året før. Dette flertallet ser også at det reelle behovet for kontantstøtte imidlertid ikke kommer til syne før man har full behovsdekning av barnehageplasser, også tilstrekkelig med deltids plasser.

Dette flertallet viser til at av alle mødre med barn i kontantstøttealder var det 6 pst. som var blitt hjemme på heltid og 11 pst. som hadde redusert arbeidstiden, begge med begrunnelse i kontantstøtten. Dette flertallet har merket seg at kontantstøtten har gitt en og en halv time mer tid mellom foreldre og

barn i gjennomsnitt. Dette flertallet vil understreke at disse tallene bygger på et gjennomsnitt for alle som mottar kontantstøtte, inkludert de som var hjemme fra før. Dette flertallet viser til at det dermed for mange betyr en langt større økning enn en og en halv time av tiden barn og foreldre får sammen.

Dette flertallet har merket seg at fra 1. august 1999 ble satsene for kontantstøtte og satsene og oppholdskategoriene for barnehagetilskuddet ytterligere harmonisert. Formålet var å legge til rette for å kombinere barnehage med kontantstøtte. Dette flertallet har merket seg at denne kombinasjonen ikke fungerer for alle. En god del foreldre får ikke ta ut kontantstøtte, eller mister en uforholdsmessig stor del av kontantstøtten, selv om de har en *samlet oppholdstid* i uken som tilsvarer grensene for utbetaling på de ulike satsene. Det henger blant annet sammen med at oppholdstidene som danner utgangspunkt for utregning av barnehagetilskuddet ikke alltid er i samsvar med den faktiske oppholdstiden for barnet i barnehagen. Dermed får noen familier en lavere kontantstøttesats enn de hadde reknet med. Dette flertallet har forståelse for at dette kan oppleves som urettferdig for de som rammes. I St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre, ble det skissert ulike modeller for å løse dette.

Dette flertallet forutsetter at departementet legger opp til en bedre tilpasning av kontantstøtten til bruk av deltids plass i barnehage. Dette flertallet finner det urimelig at foreldre som etterspør deltids plass i barnehage for sine barn opplever at de ikke får avtale i samsvar med den oppholdstid de ønsker, men må akseptere en lengre oppholdstid - og får da mindre kontantstøtte enn de hadde regnet med. Dette flertallet viser igjen til den økende tendensen til å benytte deltids plass i barnehage i kombinasjon med kontantstøtte, og finner det derfor naturlig og viktig at departementet griper fatt i denne utfordringen.

I den sammenheng kan det også være behov for å stimulere til større tilbud på deltids plasser. Et bedre tilbud på deltids plasser vil også senke terskelen til de grupper som til nå har vegret seg for å bruke barnehage, for eksempel familier med dårlig økonomi og enkelte innvandrergupper.

Dette flertallet registrerer at det de siste årene har vært en stagnasjon i tilskuddsstørrelsen til åpne barnehager. Dette er en barnehagetype hvor foreldrene eller foresatte også deltar, noe som gjør at familien beholder kontantstøtten, selv om barnehagen mottar statstilskuddet. Undersøkelser viser at barn med innvandrerbakgrunn relativt sett benytter åpne barnehager i større grad enn vanlige barnehager. En stimulering av åpne barnehager vil derfor kunne bidra til integrering og norsktrening både for foreldre og barn i innvandrerfamilier.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at i høringen kom det også fram at familiene som benyttet seg av disse spesielt tilpassede tilbudene, ikke så på

ordinær barnehageplass som et alternativ. Alternativet ville vært omsorg i hjemmet, slik det også var før kontantstøtten ble innført.

Disse medlemmer viser til Adopsjonsforeningens deltakelse på den åpne høringen om evalueringen av kontantstøtten. Disse medlemmer ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak hvor man ser på muligheter for en endring av kontantstøtteformen med sikte på å gi rett til kontantstøtte for adoptivbarn i 2 år etter at stønadsperioden for adopsjonspenger er utløpt, selv om barnet er fylt tre år. Retten må begrenses til barn i førskolealder. Kontantstøttens totale tid begrenses, også for denne gruppen, til to år slik ordningen er i dag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at disse partiene i utgangspunktet er mot kontantstøtten.

Disse medlemmer vil komme tilbake til støtteordningene for adoptivbarn når et slikt forslag foreligger.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til ANSAs innspill i forbindelse med komitéhøringen om kontantstøtte til utenlandsstudenter med småbarn. Disse medlemmer vil påpeke at kontantstøtten er et alternativ til en offentlig støttet barnehageplass og mener at denne problemstillingen gjelder generell trang økonomi og at situasjonen for studenter med småbarn bør sees på i studiefinansieringssammenheng.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil understreke at kontantstøtten ikke er en del av Arbeiderpartiets familiepolitikk. Evalueringen har vist at ordningen så langt ikke har ført til omfattende endringer i småbarnsfamiliens tilpasninger. De virkningene som kan observeres peker ikke uten videre i riktig retning. Disse medlemmer er spesielt bekymret for at kontantstøtten bare synes å virke inn på *mødrenes* atferd i forhold til arbeidslivet, ikke fedrenes.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiets familiepolitikk tar utgangspunkt i å tilrettelegge for god omsorg for barna, samtidig som foreldre gjennom et likestilt foreldreskap og aktiv tilrettelegging fra det offentlige side, skal kunne kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid. Elementene i en tilretteleggingspolitikk er for det første en familiepolitikk med rettigheter for foreldre i form av permisjoner og adgang til fleksibilitet i arbeidet, spesielt i den perioden barna er små. Videre en arbeidslivspolitik der belønningssystemer og kultur på arbeidsplassene ikke motarbeider foreldreskapet og familielivet, og som vektlegger menns muligheter til å øke sin deltakelse i forhold til barn og familie. Disse medlemmer vil understreke at en barnehagepolitikk for full behovsdekning, med gode og ikke for dyre tilbud for de aldersgruppene som trenger dette, er også et viktig element. Disse medlemmer vil vise til satsingen på barnehager med 1,4 mrd. kroner i budsjettet for 2002. Og sist, men ikke minst, en likestillingspolitikk som fremmer kvinner og menns

like muligheter til å nytte sin utdanning, og som gir begge kjønn samme betingelser for livslang læring, og til utvikling og omstilling i arbeidslivet. På denne måten er målet at flest mulig av familiene skal kunne kombinere begge foreldres yrkesliv med familielivet på en god måte både for barn og foreldre. Disse medlemmer viser til at kontantstøtten bryter med Arbeiderpartiets politikk på området.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet vil komme tilbake til eventuelle endringer i kontantstøtten i budsjettssammenheng.

Disse medlemmer viser til merknaden om feilberegninger av kontantstøtten, og mener at departementet gjennom rundskriv kan presisere hvordan lovverket skal tolkes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser at kontantstøtten har fungert etter hensikten. Og det er svært gledelig å registrere at ca. ¹ av ett- og to-åringer mottok kontantstøtte. Disse medlemmer viser til at under budsjettbehandlingen fremmet Fremskrittspartiet et forslag om å utvide kontantstøtten til å gjelde også fire-åringer, for å gi ytterligere foreldre anledning til å ha friheten til å velge egnet tilsynsordning for sine barn. Utfordringen blir å tilrettelegge fleksible og individbaserte løsninger med fokus på den enkelte families behov, og likestille disse tilbudene med offentlige barnehager. Disse medlemmer viser til at det under komiteens høringer kom frem noe som ble hevdet var utilsiktede og uheldige virkninger med trekk i kontantstøtten for innvandrerkvinner under norskopplæring. Disse medlemmer ønsker ikke å bryte med prinsippet om trekk i kontantstøtte for personer som benytter seg av barnepass i forbindelse med kursvirksomhet, da dette vil forfordle noen grupper, og fordi man kan få en rekke andre grupper som også vil søke om dispensasjon fra dette. Disse medlemmer kan ikke gå inn for en slik ordning, da vi ikke vet omfanget og kostnadene rundt dette.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti merker seg at intensjonen med kontantstøtte ikke er oppnådd. Statistikken for 2000 viser at 85 pst. av kontantstøttebarna får full støtte og 15 pst. får delvis kontantstøtte. Samtidig var 6 pst. av alle mødre med barn i kontantstøttealder hjemme på heltid og 11 pst. hadde redusert arbeidstid - begge med begrunnelse i kontantstøtten. Kontantstøtten har ført til en negativ utvikling når det gjelder likestilling mellom småbarnsmødre og fedre, småbarnsforeldres yrkesdeltagelse og benyttelse av barnehager.

Disse medlemmer ser med bekymring på at særlig mødre ansatt i helse- og omsorgsyrkene arbeider mindre. Helse-, sosial-, skole- og barnehagesektorene er sektorer med stor mangel på kvalifisert arbeidskraft.

Det synes som om kontantstøtten fører til mer deltid og mindre heltid for kvinner.

Disse medlemmer synes ikke det er en ønsket utvikling, som sementerer kvinner som lavtlønte og med en dårlig tilknytning til arbeidslivet og en dårligere mulighet til å opptjene seg en likeverdig pensjon som menn.

Disse medlemmer mener at Sosialistisk Venstrepartis forslag om makspris i barnehage på 1 500 kroner, lovhjemlet rett til barnehage og forsøk med 6-timersdagen gir foreldre større valgfrihet og mer tid sammen med barn.

I dag brukes kontantstøtten i stor grad til betaling av dagmamma og andre barnepassordninger. Kontantstøtten fører også til at utsatte barn og barn med minoritetsbakgrunn ikke får et barnehagetilbud fordi mange foreldre ikke har råd til å miste kontantstøtten. Barnehage gir disse barna et nødvendig omsorgstilbud ved siden av foreldrene og et integreringsfortrinn i det norske samfunn.

Disse medlemmer ønsker å avvikle kontantstøtten slik vi foreslo i budsjettet for 2001, jf. Budsjettinnst. S. nr. 2 (2001-2002).

Komiteens medlem fra Senterpartiet er av den oppfatning at reell valgfrihet i tilsyn av barn betinger reelle valgmuligheter. Det er derfor nødvendig å sikre barnehageplass til alle som ønsker det og til en overkommelig pris for barnefamilie. Dette medlem viser i den forbindelse til partiets merknader i behandlingen av barnehagemeldinga (Innst. S. nr. 207 (1999-2000)). Dette medlem viser til de store regionale forskjellene i mottak av kontantstøtte. Sammenholder en statistikken for kontantstøttemottakere i meldingen med barnehagedekningen i de enkelte fylker (jf. svar fra statsråd Dāvøy datert 15. februar 2002 på spørsmål fra komiteen), synes det å være en klar sammenheng mellom barnehagedekningen og tilbøyeligheten til å benytte seg av kontantstøtte. Dette gjelder både for ett- og toåringer. Dette medlem erkjenner at det er flertall for dagens kontantstøttemodell, men vil henvise til Senterpartiets primære ønske om en mer målrettet modell der kontantstøtten går til kun de familier der foreldrene faktisk har hovedtilsynet med barna sine.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 43 (2000-2001) - om evaluering av kontantstøtten - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 27. februar 2002

Sonja Irene Sjøli
leder

Dagrun Eriksen
ordfører

Trond Giske
sekretær

Vedlegg**Brev fra Barne- og familiedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 15. februar 2002****St.meld. nr. 43 (2001-2002)
Evaluering av kontantstøtten**

Jeg viser til følgende spørsmål fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen:

"Hvordan er barnehagedekningen i fylkene for hhv. barn over 3 år og barn under 3 år?"

Tabellen under viser barnehagedekningen i fylkene fordelt på barn over og under 3 år. Det er også tatt med en kolonne som viser barnehagedekningen for 1- og 2-åringer, da barnehagedekningen for 0-åringer er vesentlig lavere enn for 1- og 2-åringer. Tallene er hentet fra SSBs barnehagestatistikk og er fra 2000.

Fylke	Barnehagedekning 3-5 år (prosent)	Barnehagedekning 0-2 år (prosent)	Barnehagedekning 1-2 år (prosent)
Østfold	71,5	19,9	29,0
Akershus	78,0	26,2	37,8
Oslo	86,1	35,1	53,0
Hedmark	83,8	25,9	37,4
Oppland	85,6	22,2	32,7
Buskerud	75,9	25,5	37,0
Vestfold	73,4	21,1	30,6
Telemark	76,5	23,6	34,3
Aust-Agder	69,2	20,3	29,3
Vest-Agder	71,0	19,2	27,6
Rogaland	71,3	22,2	31,9
Hordaland	75,8	21,9	32,5
Sogn og Fjordane	90,2	31,0	45,1
Møre og Romsdal	78,9	21,1	30,8
Sør-Trøndelag	81,4	24,9	36,5
Nord-Trøndelag	84,3	24,8	36,3
Nordland	79,2	29,5	42,3
Troms	75,7	29,2	42,4
Finnmark	82,0	35,2	52,3