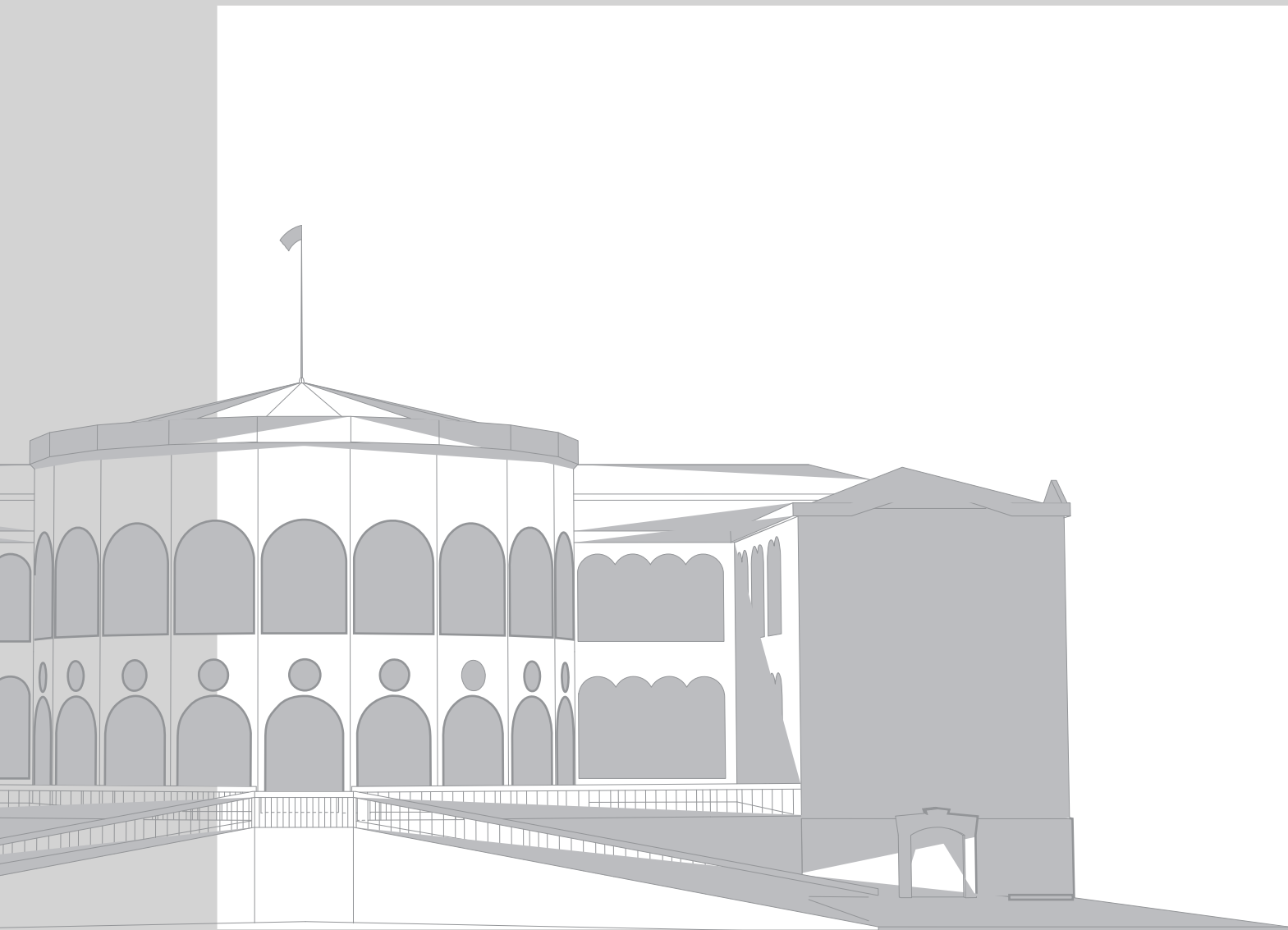


Perspektiv 02/15

Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling

Av Sølvi Mathiesen og Arve Skuland



Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markedsplasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945-2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevisspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for ”lite inngripende” myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*
- 02/09 *Eurojust – EUs påtalesamarbeid og norsk deltakelse*
- 01/09 *Høyesterett, internasjonale domstoler og Maktutredningen*

<http://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/Perspektiv>

Forord

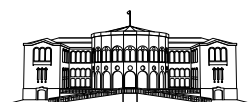
I dette notatet gjennomgår vi ulike støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier. Notatet gir oversikt over rundt 20 ulike ordninger med dagens regelverk, utviklingen i nivå og andre vesentlige endringer over tid.

Notatet er basert på to oppdragsbesvarelser som utredningsseksjonen utarbeidet sommeren 2015. Under arbeidet oppdaget vi at det ikke fantes noen slik samlet oversikt. Vi har derfor valgt å publisere dette materialet fordi vi tror oversikten kan ha interesse for flere. Støtteordninger/skattefordeler til barnefamilier er aktualisert gjennom bl.a. debatten om behovsprøving av barnetrygd og regjeringens oppnevning av et offentlig utvalg for bred gjennomgang av støtten til barnefamiliene. Vi gjør oppmerksom på at publiseringen av materialet skjer i samråd med vår oppdragsgiver.

Kapitlene som omhandler skattefordeler for barnefamilier er skrevet av Arve Skuland. De øvrige kapitlene er skrevet av Sølvi Mathiesen.

Stortinget, september 2015
Stortingets utredningsseksjon

Sølvi Mathiesen og Arve Skuland



Sammendrag

Dette notatet omhandler ulike støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier. Notatet gir oversikt over rundt 20 ulike ordninger med dagens regelverk, utviklingen i nivå og andre vesentlige endringer over tid. Perspektivnotatet er basert på to tidligere oppdragsbesvarelser fra utredningsseksjonen.

Foreldrepenger

Foreldrepengeperioden er i dag på 49 uker ved 100 pst. lønnskompensasjon. Foreldrepengeperioden var 18 uker i 1977. Utvidelsen av ordningen skjedde i perioden 1987-93 og 2005-2014. Fedrekvoten ble innført i 1993. Fra 2013 skjedde en større omlegging av ordningen, med tilnærmet tredeling av perioden, og innføring av en mødrekvote. Kvotene ble redusert fra 2014.

Engangsstønad

Engangsstønaden utgjør kr. 44 190 i 2015. Engangsstønaden ble innført i 1977 og utgjorde da 20 prosent av G. Vi finner at realverdien av engangsstønaden målt i 2015-priser har variert noe gjennom perioden, men at tendsen i hovedsak har vært at verdien har økt.

Barnetrygd

Dagens barnetrygd er en universell skattefri kontantytelse på kr. 970 per måned per barn under 18 år. Ordningen ble innført i 1946, og det har siden den gang vært en rekke endringer, bl.a. gjennom innføring av småbarnstillegg fra 1991, utvidelse av ordningen fra 16 til 18 år i 2000, og avvikling av småbarnstillegg fra 2003. Fram til 1999 hadde ordningen en flerbarnsprofil, med økende satser opp til og med det femte barnet.

Barnehager

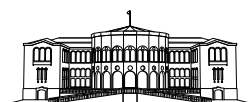
Barnehager har gått fra å være et knapt gode til en universell ordning i løpet av perioden. Vi beskriver utviklingen i samlet offentlig finansiering (fra 1 mrd. kroner i 1980 til 41 mrd. kroner i 2014), barnehagedekning (fra 19,3 pst. i 1980 til 90,2 pst. i 2013 for barn 1-5 år) og foreldrebetaling.

Kontantstøtte

Kontantstøtten utgjør kr. 6 000 per måned i 2015 (full sats). Kontantstøtten ble innført i 1998. Med unntak av årene 2000 og 2003 sank realverdien i perioden 1998-2011, for deretter å øke i 2012 og i 2014. Det skjedde en større omleggingen av ordningen i 2012, da kontantstøtten ble avviklet for 2-åringer og det ble innført to satser for ettåringer. Satsdifferensieringen ble reversert fra 2014, og samtidig ble satsene økt.

Barnetillegget i ulike trygdeordninger

Det utbetales barnetillegg til dagpenger, arbeidsavklaringspenger, alderspensjon (67 år+) og uførepensjon. For sistnevnte ordning beregnes tillegget som en andel (40 pst.) av G, og tillegget er behovsprøvd mot inntekt. Barnetillegget for alderspensjon ble fram til 2011 beregnet på samme måte, men utgjør nå 20 pst. av minste pensjonsnivå med høy sats. For de to andre ordningene er tillegget et standardtillegg; 17 kroner per dag for dagpenger og 27 kroner per dag for arbeidsavklaringspenger. Barnetillegget til arbeidsavklaringspengene (og tidligere ordninger



med attførings- og rehabiliteringspenger) ble tidligere beregnet som andel av G, etter samme regler som uførepensjon og alderspensjon.

Barnetillegget i økonomisk sosialhjelp

Dette er en kommunal ordning med varierende satser mellom mottakere og kommuner. Fra 2001 har staten utarbeidet veiledende satser. Disse er prisjustert hvert år, med unntak av 2003 og 2005. I enkelte år er satsene også økt utover ordinær prisjustering.

Bidragforskudd

Ordinært forskudd utbetales etter tre satser (kr. 750, kr. 1 120, kr. 1490), avhengig av inntekt, antall barn og sivilstatus. Differensieringen i tre satser ble innført som ledd i bidragsreformen i 2003. Før dette var det bare én sats (kr. 1 120 i 2000).

Overgangsstønad

Overgangsstønad er en del av stønaden til enslig mor/far. Full overgangsstønad utgjør i dag 2,25 G. Overgangsstønaden har sin opprinnelse i enke- og morstrygden fra 1964. Ordningen er siden da endret flere ganger, for det meste ved innskjerpinger, men også perioder med delvis oppmykning av regelverket (2003, 2004). Samtidig med at aktivitetskrav og andre vilkår er skjerpet de siste årene, og at antallet mottakere har gått ned, er stønadsbeløpet økt (1,85 G i 1998, 1,97 G i 2008, 2 G i 2010, 2,25 G i 2014).

Stønad til barnetilsyn

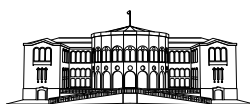
Stønad til barnetilsyn er en del av stønaden til enslig mor/far. Stønad til barnetilsyn dekker 64 pst. av de dokumenterte utgiftene opp til de satsene som Stortinget har bestemt – maksimalt kr 3 779 per måned for ett barn. Retten til stønad faller bort ved inntekter over 6 G. Satsene for stønad til barnetilsyn ble vesentlig hevet gjennom en reform i 1998. Hvor stor andel av utgiftene mottaker kan få, er derimot redusert fra over 70 pst. før 2003 til 66 pst. i 2003 og til 64 pst. fra 2004. Inntektsgrensen ved 6 G ble også innført i 2004.

Utdanningsstønad

Utdanningsstønad gis til mottakere av overgangsstønad som tar nødvendig utdanning eller opplæring for å bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Det gis vanligvis ikke stønad ut over tre år eller etter at yrkeskompetanse er oppnådd. Utdanningsstønaden er nærmest uendret etter 1998, men endringer i vilkår for å få overgangsstønad har hatt direkte effekt på omfanget av ordningen med utdanningsstønad. Stortinget vedtok i juni 2015 omfattende endringer i regelverket, bl.a. å innføre et generelt krav om at utdanningen må anses som nødvendig og hensiktsmessig for å kunne få eller beholde et arbeid.

Stønad til flytting

Enslig mor eller far kan også få stønad til flytting der som det er nødvendig for å komme i arbeid. Tilskuddet vil variere avhengig av flyttemengde, flyttelengde m.m. Bestemmelsen om stønad til flytting har vært uendret siden 1998. Før 1998 kunne det også gis tilskudd/lån for at mottaker kunne komme i gang med egen virksomhet m.m.



Støtte til studenter med barn

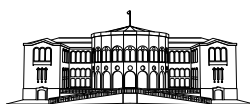
Foreldrestipend fra Lånekassen gis i opptil 49 uker. Lengden på foreldrestipendet er utvidet åtte ganger fra 1985/86, da den utgjorde 18 uker. Studenter kan også ha krav på behovsprøvd forsørgerstipend. For første barn er forsørgerstipendet på kr. 1 580 per måned.

Foreldrefradrag

Foreldrefradraget er et fradrag i alminnelig inntekt som innvilges på grunnlag av dokumenterte utgifter til pass og stell av barn under 12 år. Maksimale foreldrefradrag for 2015 er på kr. 30 000 for et barn under 12 år og kr. 15 000 for hvert av de øvrige barna under 12 år. Med en skatteprosent på 27 prosent for alminnelig inntekt, tilsvarer det en maksimal skattereduksjon på henholdsvis kr. 8 100 for et barn under 12 år og kr. 4 050 for hvert av de øvrige barna under 12 år. Foreldrefradraget ble innført i 1981 til erstatning for hustrufradraget.

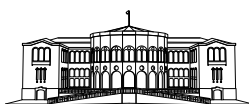
Særfradrag for enslige forsørgere

Særfradraget for enslige forsørgere er et særskilt fradrag i alminnelig inntekt for enslige forsørgere med utvidet barnetrygd. Dette fradraget erstattet i 2013 ordningen med at enslige forsørgere ble lignet i skatteklasser 2. For 2015 utgjør særfradraget for enslige forsørgere kr. 48 804 dersom det innvilges for hele året. Med en skatteprosent på 27 prosent for alminnelig inntekt tilsvarer det en maksimal skattereduksjon på nær kr. 13 200.

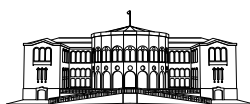


INNHold

1.	INNLEDNING	7
2.	FORELDREPENGER	7
2.1	Gjeldende ordning	7
2.2	Endringshistorikk	8
3.	ENGANGSSTØNAD VED FØDSEL	12
3.1	Gjeldende ordning	12
3.2	Endringshistorikk	12
4.	BARNETRYGD OG SMÅBARNSTILLEGG	15
4.1	Gjeldende ordning	15
4.2	Endringshistorikk	15
5.	BARNEHAGER	19
5.1	Offentlig finansiering av barnehager	19
5.2	Utvikling i barnehagedekning	22
5.3	Utvikling i foreldrebetaling i barnehager	23
6.	KONTANTSTØTTE	26
6.1	Gjeldende ordning	26
6.2	Endringshistorikk	26
7.	BARNETILLEGGET I ULIKE TRYGDEORDNINGER	28
7.1	Gjeldende ordninger	28
7.2	Endringshistorikk	28
7.2.1	Alderspensjon	28
7.2.2	Uførepensjon	29
7.2.3	Arbeidsavklaringspenger med forløpere	29
7.2.4	Dagpenger	30
8.	ØKONOMISK SOSIALHJELP	31
8.1	Gjeldende ordning	31
9.	BIDRAGSFORSKUDD	32
9.1	Gjeldende ordning	32
9.2	Endringshistorikk	33
10.	OVERGANGSSTØNAD	33
10.1	Gjeldende ordning	33
10.2	Opprinnelse og endringshistorikk	35
10.3	Utviklingen i antall mottakere	39
11.	STØNAD TIL BARNETILSYN	40



11.1	Gjeldende ordning	40
11.2	Endringshistorikk	41
12.	UTDANNINGSSTØNAD	42
12.1	Gjeldende ordning	42
12.2	Endringshistorikk	43
13.	STØNAD TIL FLYTTING	44
13.1	Gjeldende ordning	44
14.	LÅNEKASSENS STØTTE TIL STUDENTER MED BARN	44
14.1	Gjeldende ordning	44
14.2	Endringshistorikk	45
15.	KORT OM SKATTEFORDELER FOR SKATTYTERE MED BARN	46
16.	EKSISTERENDE SKATTEFORDELER FOR SKATTYTERE MED BARN	47
16.1	Foreldrefradraget (1981-)	47
16.1.1	Foreldrefradragets utvikling fra 1998 til 2015, nominelt og reelt	48
16.1.2	Skatteutgifter for det offentlige knyttet til foreldrefradraget	49
16.1.3	Scheel-utvalgets syn på foreldrefradraget	51
16.2	Særfradraget for enslige forsørgere (2013-)	51
17.	SKATTEFORDEL FOR ENSLIGE FORSØRGERE, UNDER AVVIKLING	51
17.1	Skattebegrensningsregel	51
18.	TIDLIGERE SKATTEFORDELER FOR SKATTYTERE MED BARN	53
18.1	Ligning av enslige forsørgere i skatteklasser 2 (avviklet 2013)	53
18.2	Særfradrag for liten skatteevne (1983-1988)	53
18.3	Forsørgerfradrag (1977-2001)	53
18.4	Hustrufradrag (1948-1980)	54



1. INNLEDNING

I dette notatet gjennomgår vi ulike støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier. Notatet gir oversikt over rundt 20 ulike ordninger med dagens regelverk, utviklingen i nivå og andre vesentlige endringer over tid.

Notatet er basert på to oppdragsbesvarelser som utredningsseksjonen utarbeidet sommeren 2015. Det er gjort noen mindre redigeringer og omarbeidinger, men i hovedsak er perspektivnotatet en gjengivelse av våre tidligere oppdragsbesvarelser. Rammene for notatet er derfor knyttet til de rammene som ble satt for vårt opprinnelige oppdrag (tema, utvalg, tidsramme m.m.).

Vi beskriver hver enkelt ordning ut fra gjeldende regler og satser. Generelt har vi lagt større vekt på å beskrive satser, altså hvor mye mottakerne får, enn å beskrive regelverket for øvrig. Vi har også tatt utgangspunkt i hovedregler, og ikke i unntakstilfeller (f.eks. ved adopsjon eller flerfødsler).

Videre har vi for hver av støtteordningene beskrevet den historiske utviklingen. Vi redegjør for de vesentligste endringene i ordningene. Vi har også fanget opp mange av de mindre justeringene. For de fleste ordningene har vi redegjort for utviklingen fra 1980 og fram til i dag. For noen av ordningene strekker redegjørelsen seg noe lenger tilbake. For trygdeordningene har vi gått tilbake til innføringen av ny folketrygdlov i 1997. For sosialstønad går beskrivelsen tilbake til 2001, da de statlige veiledende satsene ble innført.

Vi har i vår gjennomgang også tatt med barnehager. Barnehager er ikke en støtteordning, men er i hovedsak offentlig finansiert, og inngår som en vesentlig del av velferdsordningene for barnefamilier. Vi redegjør for utviklingen når det gjelder offentlig finansiering, dekningsgrad og foreldrebetaling, i tråd med spørsmålene i oppdraget.

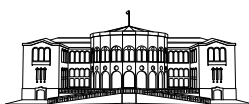
I kapittel 15-18 gjennomgår vi skattefordeler for husholdninger med barn. Gjennomgangen er avgrenset til fradragordninger og andre egne skatteordninger i skattesystemet for husholdninger som har forsørgeransvaret for barn under 18 år.

2. FORELDREPENGER

2.1 Gjeldende ordning

Retten til foreldrepenger opparbeides gjennom yrkesaktivitet i minst seks av de 10 siste månedene før stønadsperioden begynner. Årsinntekten må være minst halvparten av [grunnbeløpet](#) i folketrygden (G).¹ Likestilt med arbeid er perioder med sykepenger, foreldrepenger, dagpenger m.m.

¹ 1 G per 1. mai 2015 = 90 068 kroner.



Den samlede stønadperioden for foreldrepenge ved fødsel er på 49 uker med 100 prosent dekningsgrad og 59 uker med 80 prosent dekningsgrad. Av dette er 3+10 uker forbeholdt mor (tre uker før fødsel + mødrekvote) og 10 uker forbeholdt far (fedrekvote). Resten av foreldrepengeperioden, fellesdelen, kan deles fritt mellom foreldrene.

Når mor tar ut mødrekvoten, stilles det ikke krav til at begge foreldrene fyller vilkårene for rett foreldrepenge. Under uttak av mødrekvoten stilles det heller ikke krav til fars aktivitet. Far har derimot bare rett til fedrekvote hvis mor har opparbeidet seg rett til foreldrepenge. Hvis mor ikke har opparbeidet seg rettigheter, kan [far ha en selvstendig rett til foreldrepenge](#), men det stilles da krav til mors aktivitet (arbeid, utdanning på heltid m.m.)

Foreldrepengene blir som hovedregel beregnet ut fra inntektsgrunnlaget mottaker har når permisjonen starter. NAV dekker ikke den delen av inntekten som overstiger 6 G, men de fleste arbeidstakere er dekket av tariffavtaler som gir rett til foreldrepenge også for lønn over 6 G.

Vi viser til Navs sider om [Foreldrepenge](#) for en mer detaljert oversikt over regelverket for foreldrepengeordningen.

2.2 Endringshistorikk

Foreldrepenge (før: fødselspenge, barselpenge) har sin opprinnelse helt tilbake til begynnelsen av 1900-tallet. Arbeidervernloven, med obligatorisk sykestrygd, ble innført i 1909, og loven hadde egne bestemmelser om barselpenge i seks uker etter fødselen. Vern av kvinner i arbeidslivet var et sentralt formål med ordningen helt fra starten. Mor skulle få mulighet til å restituere seg etter fødselen, og mor og barn skulle beskyttes mot arbeidets krav. Sykestrygdloven ble innført i 1930, og reglene om fødselspermisjon var inkorporert i sykestrygdlovgivningen fram til 1991. I 1930-loven ble det gitt fødselspenge i en periode på 6 uker. Arbeidervernloven fra 1936 ga kvinner rett til å ha fri fra arbeid seks uker før og seks uker etter fødsel og rett til å få sitt arbeid tilbake etter fødselspermisjonen. Barselpenge ble økt til 12 uker i 1946. I 1956 ble sykestrygden gjort obligatorisk for alle. På 1970-tallet ble fødselspermisjonen utvidet, blant annet begrunnet i likestillingshensyn. Mødre skulle sikres rettigheter til å kombinere yrkesarbeid med barneomsorg. Ambisjonen var at en gunstig permisjonspolitikk ville bidra til å inkludere flere mødre i arbeidslivet. I 1978 ble det åpnet for at fedre og mødre kunne dele permisjonstiden mellom seg. Permisjonen var ikke lenger en ren særrett for mor. Dette signaliserte et nytt politisk syn på menns ansvar og deltagelse i barneomsorgen.²

I perioden 1987-1993 ble foreldrepengeperioden økt hvert år, og fedrekvoten ble innført fra 1993. Bakgrunnen for fedrekvoten var at inntil da hadde svært få fedre benyttet seg av anledningen til å ta permisjon sammen med barna sine, til tross for at muligheten til å dele permisjonen med mor hadde vært der siden 1970-tallet. I 1992 ble bare 0,8 prosent av det totale

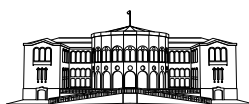
² Denne historiske oversikten bygger på følgende kilder:

[NOU 1995:27 Pappa kom hjem](#)

[NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier](#)

[NOU 2008:6 Kjønn og lønn](#)

[Meld. S. 44 \(2012-2013\) Likestilling kommer ikke av seg selv](#)



antallet betalte permisjonsdager i forbindelse med fødsel tatt ut av fedrene.³ Formålet med fedrekvoten var å legge til rette for at fedrene tok en større del av omsorgen. Det likestillingspolitiske hensynet stod altså sterkt, men ordningen ble også begrunnet med hensynet til barnet, som fikk mulighet til økt samvær med far.⁴

Fedrekvoten ble godt mottatt da den ble innført. I [Familiepolitikken historie 1970-2000](#) (Vollset, 2011) pekes det på at dette må sees i sammenheng med at den totale foreldrepengeperioden ble utvidet samtidig med at fedrekvoten ble innført. Kvoten ble altså ikke innført ved å ta fra mor og gi til far.

Etter innføringen av fedrekvoten skjedde det ingen utvidelser av foreldrepengeperioden på nesten ti år, da den i 2005 ble utvidet med én uke ved at fedrekvoten ble utvidet fra fire til fem uker. Etter 2005 er foreldrepengeperioden og fedrekvoten utvidet en rekke ganger, og i all hovedsak har dette blitt gjort ved å utvide den totale foreldrepengeperioden. Bare i 2009 ble to uker tatt fra mor. Fedrekvoten økte dermed fra fem uker i 2005 til 12 uker i 2012, mens permisjonslengden økte fra 42 uker til 47 uker med full lønnskompensasjon og fra 52 uker til 57 uker med 80 prosent kompensasjon.

Den generelle begrunnelsen for å utvide foreldrepengeperioden har vært å legge til rette for at småbarnsforeldre skal kunne kombinere omsorg for små barn med yrkesaktivitet. Samtidig har det likestillingspolitiske hensynet stått sterkt. Ved å utvide foreldrepengeperioden gjennom økt fedrekvote, har man ønsket å demme opp for negative effekter av lengre foreldrepengeperiode på kvinners karriere eller inntektspotensial.

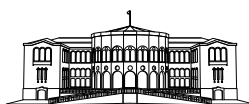
Da fedrekvoten ble innført, ble det fastsatt et krav om mors aktivitet. Allerede året etter ble dette fjernet, jf. Ot.prp. nr. 80 (1993-94). Årsaken var at enkelte fedre ikke fikk tatt ut fedrekvoten fordi mor valgte å ta ulønnet permisjon etter å ha mottatt foreldrepenger, eller at mor ikke hadde et arbeidsforhold å gjenoppta.⁵ Selvstendig opptjeningsrett for fedre ble innført i 2000. En rekke lovendringer fra da og fram til i dag har bidratt til å styrke fedres rettigheter til opptjening og uttak av foreldrepenger. De siste slike lovendringene var at far fra 2010 har rett til fedrekvote selv om mor har arbeidet i mindre enn halv stilling før fødselen, og at far fra 2012 har rett til fedrekvote når mor har vært uføretrygdet.

Fra 1. juli 2013 skjedde det en større endring av foreldrepengeordningen. Fra dette tidspunktet trådte en tydeligere tredeling av foreldrepermisjonen i kraft. Det ble innført en mødrekvote på 14 uker, og fedrekvoten ble utvidet til 14 uker, mens den totale foreldrepengeperioden ble utvidet til 49/59 uker, se [Innst. 279 L \(2012-2013\)](#), jf. [Prop. 79 L \(2012-2013\)](#) og [Prop. 64 L \(2011-2012\)](#). Bakgrunnen for tredelingen var forslag fra likelønnskommissjonen, jf. [NOU 2008:6 Kjønn og lønn](#). Hensikten med forslaget var blant annet at fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med fødsel og barneomsorg skal fordeles likere mellom mødre og fedre. Kommisjonen skrev at det ”er grunn til å tro at kvinners lønnstap som følge av å få barn, vil reduseres når også menn må ta sin del av ansvaret på hjemmebane.”

³ Vollset (2011): [Familiepolitikken historie 1970-2000](#)

⁴ [NOU 2008:6 Kjønn og lønn](#)

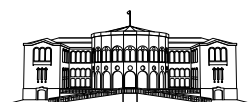
⁵ [Prop. 64 L \(2011-2012\)](#) s. 5



I 2014 ble kvotene redusert fra 14 til 10 uker, etter forslag fra Solberg-regjeringen. Begrunnelsen var at man ønsket at det i større grad skulle være opp til foreldrene hvordan de vil organisere foreldrepengeuttaket, jf. [Prop. 40 \(2013-2014\)](#).

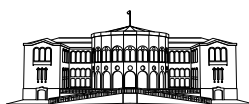
I oktober 2014 sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet på høring forslag til [Ny, utvidet unntaksordning for fedrekvoten og mødrekvoten i foreldrepengeordningen](#). Forslaget går ut på å åpne opp for at kvotene kan overføres til den andre forelderen i flere tilfeller enn i dag – i dag forutsetter det at mor eller far er syk eller skadet. Det er lagt opp til at ordningen skal være enkel og tillitsbasert.

Tabell 1 oppsummerer utviklingen i lengden på foreldrepengeperioden fra 1977 og fram til i dag:



Tabell 1. Viktige endringer i foreldrepengeordningen, 1977-2014

År	Foreldrepengeperioden		Milepæler
	100 prosent lønn	80 prosent lønn	
1977	18 uker		Engangsstønnad introdusert
1987	20 uker		
1988	22 uker		
1989	24 uker	30 uker	Permisjon med 80 % lønn introdusert
1990	28 uker	35 uker	
1991	32 uker	40 uker	
1992	35 uker	44,2 uker	Inkluderer 2 uker som må tas før fødselen
1993	42 uker	52 uker	Inkluderer 3 uker som må tas før fødselen. Fedrekvoten introdusert
1994	42 uker	52 uker	Tidskonto introdusert
2000	42 uker	52 uker	Innføring av selvstendig opptjeningsrett til fødselspenger for fedre
2005	43 uker	53 uker	Fedrekvoten økt fra 4 til 5 uker
2006	44 uker	54 uker	Fedrekvoten økt fra 5 til 6 uker
2009	46 uker	56 uker	Fedrekvoten økt fra 6 til 10 uker
2011	47 uker	57 uker	Fedrekvoten økt fra 10 til 11 uker
2013	49 uker	59 uker	Fedrekvoten økt med to uker, totalt 14 uker. Mødrekvote på 14 uker (tredeling).
2014	49 uker	59 uker	Fedrekvoten og mødrekvoten er redusert fra 14 uker på hver til 10 uker på hver



3. ENGANGSSTØNAD VED FØDSEL

3.1 Gjeldende ordning

Engangsstønad ytes til kvinner som føder barn eller adopterer barn under 15 år, men som ikke har rett til foreldrepenger. Kvinner uten rett til foreldrepenger mottar engangsstønad uavhengig av om far tar ut foreldrepenger. Stønaden er skattefri og utbetales som et engangsbeløp ved fødsel. Nivået på engangsstønaden er ikke gjenstand for årlige reguleringer, men fastsettes av Stortinget. Engangsstønaden utgjør kr. 44 190 i 2015.

3.2 Endringshistorikk

Som for foreldrepengeordningen fantes det tidlige forløpere. Før 1977 fantes en mindre ytelse, og ytelsen falt bort ved bruk av fødehem for trygdens regning.⁶

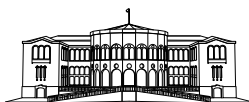
Dagens ordning ble innført i 1977. Samtidig med en utvidelse av fødselspermisjonen fra 1. juli 1977 ble det vedtatt å gi engangsstønad med 20 prosent av G til kvinner som ikke hadde rett til betalt permisjon. Det var Arbeiderpartiets og SVs representanter i Stortinget som ba departementet utrede og legge fram forslag om en slik ordning, men prinsippet om en slik ordning hadde bred tilslutning fra andre partier.⁷ Partienes begrunnelser for ordningen var noe ulike, men én viktig begrunnelse var et ønske om likestilling mellom kvinner, uavhengig av tilknytning til arbeidslivet.⁸

Tabell 2 viser utviklingen i satser for engangsstønad:

⁶ [Meld. S. 44 \(2012-2013\) Likestilling kommer ikke av seg selv](#)

⁷ Familiepolitikken historie 1970-2000.

⁸ Ibid.



Tabell 2. Engangsstønad 1977-2015, i kroner. Løpende priser.

Kilde: NOU 1996:13, NAV, årlige statsbudsjett.

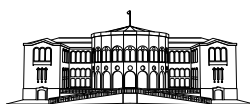
År	Sats ¹
1977	2 680
1978	2 940
1979	3 040
1980	3 220
1981-84	3 480
1985	3 654
1986	4 000
1987	4 360
1988	4 730
1989	6 147
1990	8 750
1991	10 750
1992	14 825
1993	17 790
1994	23 275
1995	25 625
1996-2002	32 138
2003-2008	33 584
2009-2013	35 263
2014	38 750
2015	44 190

¹ I årene 1977-81 utgjorde satsen 20 prosent av G

I tabell 3 viser vi størrelsen på engangsstønad for utvalgte år, omregnet til dagens kroneverdi (juli 2015) ved hjelp av SSBs priskalkulator.

Tabell 3: Engangsstønad i utvalgte år 1980-2015, nominelle satser og dagens kroneverdi

År	Nominell sats	Kroneverdi 2015 (juli)
1980	3 220	11 206
1985	3 654	8 258
1990	8 750	14 625
1995	25 625	38 057
2000	32 138	42 617
2005	33 584	40 820
2010	35 263	38 302
2015	44 190	44 190



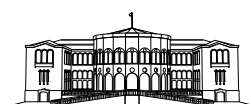
Vi finner at realverdien av engangsstønaden målt i 2015-priser har svingt noe gjennom perioden, men at tendensen i hovedsak har vært økende.

Det har de siste 20 årene vært en nedgang i andel kvinner som mottar engangsstønad. Nedgangen skyldes både økt yrkesaktivitet blant kvinner, og at kvinnene i gjennomsnitt har blitt eldre før de får barn, og derfor har hatt lengre tid til å opptjene rettigheter (Naper, 2010).⁹ Det er også gitt større muligheter for opptjening av rett til foreldrepenger (ved arbeidsavklaringspenger). [Familiepolitikken historie 1970-2000](#) (Gerd Vollset, 2011) omtaler bruken av engangsstønaden fra 1977 fra til 90-tallet:

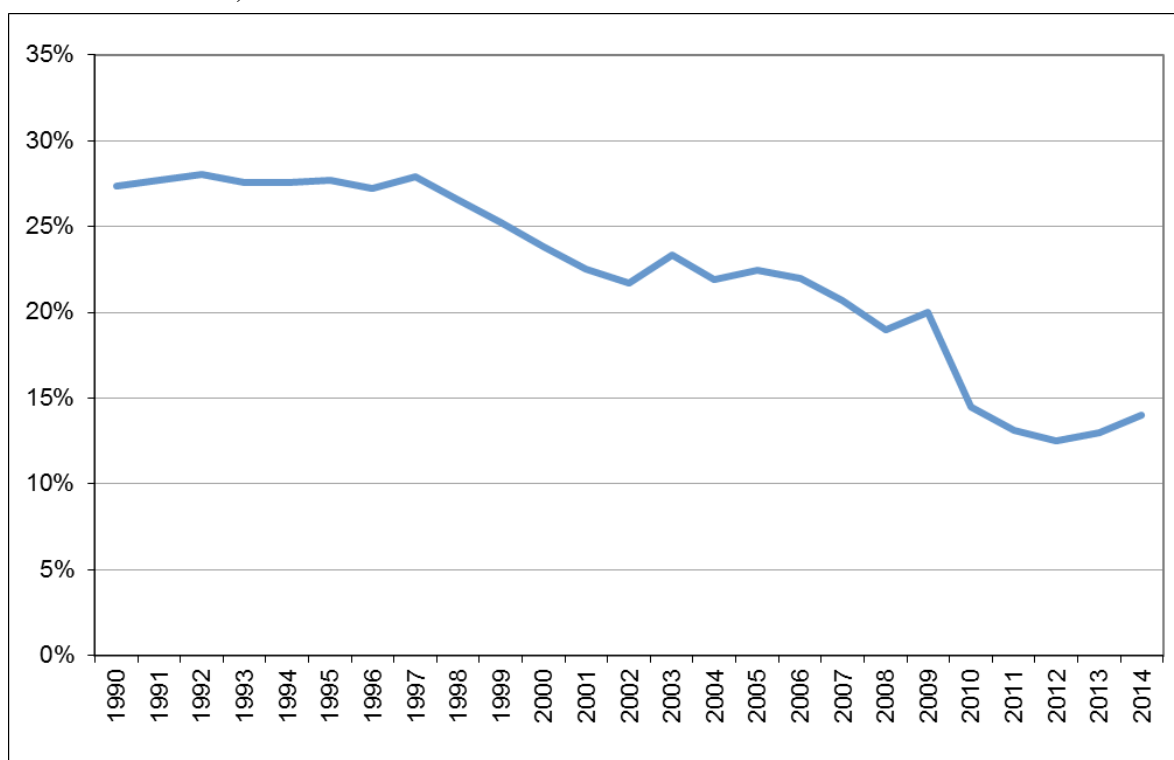
«Da engangstøtten ble innført i 1977, la man til grunn at 50 prosent av de fødende ville få denne stønaden på grunn av ingen eller liten opptjening gjennom yrkesaktivitet før fødselen. I løpet av åttitallet ble det flere og flere av de fødende som hadde opptjent fødselspenger. I 1988 var det ca. en tredjedel av de fødende som mottok engangsstønad. I 1995 var andelen sunket til 28 prosent og i 1998 til 26 prosent. Når denne prosenten ikke ble raskere redusert i løpet av nittitallet til tross for fortsatt økende yrkesaktivitet blant de fødende, må dette sees på bakgrunn av at stønaden fortsatte å øke også etter at utvidelsene av fødselspengeperioden var fullført i 1993, og at stønaden også hadde karakter av et minste garantinivå i den forstand at hvis opptjente fødselspenger ble lavere, fikk moren utbetalt engangsstønad i stedet.»

I 2014 var det 14 prosent av alle som kvinnene som fikk barn dette året som mottok engangsstønad. Figur 1 viser utviklingen i andelen som mottar engangsstønad i perioden 1990-2014.

⁹ Silje Orhem Naper (2010): [«Kvinner som får engangsstønad ved fødsel»](#), i Arbeid og velferd, nr. 2, 2010.



Figur 1. Antall mottakere av engangsstønnad i året som andel av antall fødsler i året, 1990 til 2014. Kilde: NAV, 2015:



4. BARNTRYGD OG SMÅBARNSTILLEGG

4.1 Gjeldende ordning

Dagens barnetrygd er en universell skattefri kontantytelse på kr. 970 per måned per barn under 18 år. Barnetrygden utbetales vanligvis til barnets mor (nær 90 pst. av mottakerne) og skal bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn.

Enslige forsørgere mottar barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barnetallet. Den ekstra barnetrygden for enslige forsørgere skal bidra til å dekke merutgifter som en enslig mor eller far har som følge av at vedkommende bor alene med barnet i en egen husholdning. I tillegg ytes det et småbarnstillegg til enslige forsørgere som har barn mellom null og tre år, og som får utvida barnetrygd og full overgangsstønad. Det gis bare ett småbarnstillegg, uavhengig av hvor mange barn under tre år mottaker har.

4.2 Endringshistorikk

Barnetrygden ble innført i 1946. Alle som forsørget mer enn ett barn under 16 år hadde rett til en barnetrygd på kr. 180 årlig fra og med det andre barnet. Barnetrygden var ikke behovsprøvd. Det var et vilkår for trygd at minst den ene av foreldrene var norsk statsborger. Barnetrygd skulle utbetales også for det første barn under 16 år når forsørgeren var enke, enkemann, fraskilt eller ugift. For foreldreløse barn skulle det utbetales barnetrygd for det første barn uansett hvem som forsørget det. Fra 1. oktober 1946 ble barnetrygden administrert av



kommunekassereren i hver enkelt kommune, og kommunen dekket utgiftene med 1/8. Staten dekket de øvrige 7/8 av utgiftene til barnetrygden.¹⁰

Vi redegjør i det følgende for endringer i ordningen fra og med 1980, men viser til NOU 1996:13 s. 193-202 og Familiepolitikken historie s. 99-103 for mer om ordningens eldre historikk. Se også Rikstrygdeverkets [Rundskriv. Lov om barnetrygd. Hovednr. 33](#) fra 1. februar 2000.

Fra 1. januar 1983 ble barnetrygdloven endret slik at stønaden falt bort ved utgangen av den måneden barnet fylte 16 år. Før dette tidspunkt opphørte barnetrygden ved utgangen av det kalenderåret barnet fylte 16 år.

Før 1984 ble utvidet barnetrygd til enslige forsørgere gitt i form av barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barnetall. Fra 1. januar 1984 ble det endret. Stortinget fastsatte da egne satser for utvidet barnetrygd. Med virkning fra 1. januar 1987 ble det igjen gitt utvidet stønad slik at denne skulle tilsvare stønad for ett barn mer enn det faktiske barnetall (samme regel som før 1984).

I 1989 ble finnmarkstillegget innført for personer som var bosatt i Finnmark og Nord-Troms. Bakgrunnen var den vanskelige situasjonen i området som følge av svikt i fiskeressursene og avsetningsproblemer i fiskerinæringen. Det ble gitt ett tillegg for hvert stønadsberettiget barn.

Et småbarnstillegg for barn under tre år ble innført i 1991. Det hadde da lenge vært oppmerksomhet om småbarnsfamiliens økonomiske situasjon. Når småbarnstillegget nå ble innført, var den konkrete foranledningen et politisk kompromiss i Stortinget. Bakgrunnen var at Syse-regjeringen hadde foreslått en form for kontantstøtteordning for barn under tre år i forslaget til statsbudsjett for 1991. Da Arbeiderpartiet overtok regjeringmakten høsten 1990, ble dette forslaget ikke videreført, men i budsjettforliket ble man i stedet enige om å innføre småbarnstillegget.¹¹

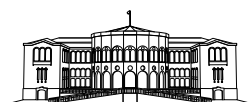
I 1993 ble barnetrygdordningen utvidet til å omfatte norske barn bosatt på Svalbard, under forutsetning av at stønadsmottakeren var fullt medlem av folketrygden under oppholdet der.

Fra 1994 ble småbarnstillegget avviklet for barn 0-1 år. Begrunnelsen var at foreldrepengeperioden var blitt utvidet til ett år i 1993.

Fra 1994 mistet samboere med særkullsbarn rett til utvidet barnetrygd. Samtidig ble det presisert at enslige forsørgere må bo alene (dvs. ikke i ekteskapslignende forhold) for å få utvidet barnetrygd (innføring av egenerklæringsrutinen).

¹⁰ Rikstrygdeverket (2000): [Rundskriv. Lov om barnetrygd. Hovednr. 33](#)

¹¹ Se Familiepolitikken historie og NOU 1996:13.



Småbarnstillegg for enslige forsørgere ble innført med virkning fra 1. januar 1998 og ble gitt som et ledd i styrkingen av enslige forsørgeres økonomi i forbindelse med oppfølgingen av [Velferdsmeldingen](#), St.meld. nr. 35 (1994-95).

Fra 1. januar 1999 ble det foretatt en omlegging av flerbarnsprofilen i satsstrukturen i barnetrygden. Tidligere ble barnetrygden gitt med økende sats opp til og med det femte barnet. Omleggingen innebar en sats for første og andre barn og egen sats for tredje og hvert av de påfølgende barn. Det ble i denne sammenheng vist til at høyere satser for flere barn ikke nødvendigvis var i samsvar med utgiftsprofilen i familier med mange barn, hvor man hadde mulighet til å arve og det generelt var stordriftsfordeler.¹²

I forslaget til statsbudsjett for 2000 foreslo Bondevik Iregjeringen å utvide barnetrygden fra 16 til 18 år. Begrunnelsen var den høye andelen barn som nå tok videregående skole og at foreldrenes forsørgelsesplikt varte til 18 år. Forslaget var også en oppfølging av Longva-utvalget, jf. NOU 1996:13. For å finansiere denne utvidelsen ble det for første gang i historien vedtatt å redusere de nominelle satsene for barnetrygd.

Fra 1. juli 2000 ble stønadstiden for barnetrygden forkortet fra fylte 18 år til måneden før barnet fyller 18 år.

Fra 2001 ble forsørgerfradraget innlemmet i barnetrygden og søskengraderingen ble fjernet.

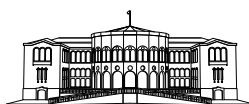
I 2003 ble småbarnstillegget avviklet.

I 2007 ble det innført et svalbardtillegg. Begrunnelsen var at Svalbard skulle bestå som familiesamfunn og at det var viktig å legge til rette for at barnefamilier kunne bo der. Svalbardtillegget tilsvarte finnmarkstillegget.

Både finnmarkstillegget og svalbardtillegget ble avviklet fra 1. april 2014. Begrunnelsen for avviklingen framkommer i [Prop.1 S Tillegg 1 \(Endring av Prop. 1 S \(2013-2014\) Statsbudsjettet 2014\)](#) der det heter: «Medianinntekten etter skatt for husholdninger med barn i Finnmark ligger over landsgjennomsnittet. Beregninger viser at medianinntekten i fylket fortsatt vil ligge over landsgjennomsnittet dersom finnmarkstillegget fjernes. Regjeringen mener på denne bakgrunn at tillegget kan fjernes uten store negative fordelingsvirkninger».

Det framgår av redegjørelsen over at det har vært en rekke endringer i barnetrygdordningen. Regelverksendringene knyttet til søskentillegg, småbarnstillegg og utvidelsen av aldersgrensen for barnetrygd fra 16 til 18 år, gjør det vanskelig å sammenligne satsene over tid. Et annet forhold som gjør det vanskelig å sammenligne over tid er at prioriteringen av økte satser til første barn eller høyere satser for barn i flerbarnsfamilier har variert over tid. I tabell 4 gjengir vi satsene for perioden 1980-2015 (løpende priser).

¹² Familiepolitikken historie s. 266-267.



Tabell 4. Utviklingen i barnetrygdsatsene i perioden 1980-2015. Kroner per år (løpende priser). Kilde: NOU 1996:13, NOU 2009:10, NAV.

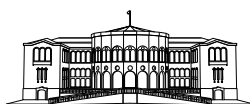
År	1. barn	2. barn	3. barn	4. barn	Utover 4 barn	Småbarns-tillegg ^a
1980	1 800	4 824	8 868	13 188	17 796	-
1981	2 652	6 168	10 704	15 516	20 616	-
1982	3 252	7 260	12 288	17 700	23 400	-
1983	3 816	8 460	14 232	20 436	26 952	-
1984	4 164	9 192	15 420	22 104	29 124	-
1985	4 524	9 960	16 764	24 036	31 668	-
1986	5 352	11 256	18 576	26 520	34 848	-
1987	6 180	12 852	20 940	29 652	38 748	-
1988	7 188	14 868	23 964	33 684	43 788	-
1989	7 836	16 164	25 276	36 276	47 028	-
1990	8 748	17 988	28 644	39 924	51 588	-
1991	9 408	19 308	30 624	42 564	54 888	3 144
1992	10 212	20 916	33 036	45 780	58 908	4 380
1993	10 212	20 916	33 036	45 780	58 908	5 040
1994	10 416	21 336	33 696	46 692	60 084	5 040
1995	10 572	21 660	34 212	47 412	61 008	5 112
1996	^b 10 842	11 358	12 822	13 470	13 866	7 692
1997	11 112	11 628	13 092	13 740	13 866	7 692
1998	11 112	11 628	13 092	13 740	14 136	7 884
1999	11 112	11 112	13 092	13 092	13 092	7 884
2000	9 948	9 948	10 944	10 994	^c 10 994	7 884
2001	11 664	11 664	11 664	11 664	11 664	7 884
2002	11 664	11 664	11 664	11 664	11 664	7 884
2003	11 664	11 664	11 664	11 664	11 664	^d 4 599
2004	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2005	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2006	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2007	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2008	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2009	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2010	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2011	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2012	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2013	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2014	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	-
2015	11 640	11 640	11 640	11 640	40	-

^a Fra 1994 utbetales ikke småbarnstillegget for barn under 1 år.

^b Gjennomsnittssats for 1996. Fra 1.1.96 ble barnetrygden holdt nominelt uendret på kr. 10 572, mens den fra 1.7.96 økte til kr. 11 112 for ett barn.

^c Feil tall oppgitt i NOU 2009:10. Satsen er rettet opp i tråd med LovdataPro: «Vedtak om satser for barnetrygd 2000».

^d Småbarnstillegget ble avviklet fra august 2003.



I tabell 5 har vi for utvalgte år omregnet de nominelle barnetrygdsatsene til dagens kroneverdi, ved hjelp av SSBs priskalkulator.

Tabell 5. Sats for barnetrygd i utvalget år 1980-2015, i dagens kroneverdi (juli 2015).¹³

År	1. barn	2. barn	3. barn	Småbarnstillegg
1980	6 264	16 788	30 862	-
1990	14 621	30 066	47 877	-
2000	13 192	13 192	14 512	10 455
2010	12 643	12 643	12 643	-
2015	11 640	11 640	11 640	-

Tabellen viser at verdien av barnetrygd er redusert med årene, og da særlig for de barnerike familiene. Satsene for 3. barn utgjør bare ¼ i dag av satsene i 1990. I 1990 mottok en (gift/samboende) trebarnsmor 92 564 kroner per år i barnetrygd (2015-priser). I 2015 mottar (gifte/samboende) trebarnsmødre til sammenligning bare 34 920 kroner per år i barnetrygd.

5. BARNEHAGER

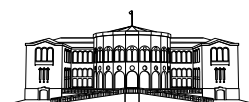
5.1 Offentlig finansiering av barnehager

Offentlig finansiering av barnehagedrift er i dag et kommunalt ansvar, etter at mesteparten av de statlige tilskuddene ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene i 2011. Fra barnehageloven ble innført i 1975 og fram til 2011, var det offentlige finansieringsansvaret delt mellom kommune og stat. Utbygging av barnehager var et kommunalt ansvar i henhold til barnehageloven, og kommunenes finansieringsandel var i utgangspunktet langt større enn statens, men over tid økte staten sin andel av finansieringen for å bidra til økt utbygging. Barnehagereformen i 2004 forutsatte at staten skulle finansiere de økte kostnadene knyttet til reformen, og staten fikk da et større ansvar for finansiering av barnehagesektoren fram til målet om full behovsdekning var nådd i 2011.

Når det gjelder kostnader og finansieringskilder i barnehagesektoren, er det historiske tallgrunnlaget mangelfullt og usikkert.¹⁴ Vi har brukt ulike kilder til å gi en oversikt over utviklingen. Vi gjør oppmerksom på at det i tillegg til usikkerheten i tallgrunnlaget, også er andre utfordringer knyttet til å sammenligne over en så lang tidsperiode. En slik utfordring er at det samlede barnehagetilbudet har endret seg over tid, slik at tallene representerer ulike sammensetninger av driftsformer og åpningstider, og det kan også være endringer i hvilke driftsformer som er tatt med i de samlede kostnadstallene (f.eks. åpne barnehager). Hvilke alderstrinn som er omfattet av barnehagetilbudet er også endret med 6-årsreformen, og dette påvirker også kostnadene i sektoren.

¹³ Satsene for 1980-2010 er prisjustert ved hjelp av konsumprisindeksen til 2015-priser (juli).

¹⁴ Se Familiepolitikken historie, s 41.



Den statlige finansieringen av barnehager utgjorde 46 mill. kroner i 1975, 296 mill. kroner i 1980,¹⁵ 510 mill. kroner i 1982,¹⁶ 1,9 mrd. kroner i 1990,¹⁷ 7,8 mrd. kroner i 2003 og 24,3 mrd. kroner i 2009. Om lag 28 mrd. kroner i statlige barnehetilskudd ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011. Dette utgjorde nesten hele den statlige finansieringen – kun noen små tilskuddordninger ble videreført som statlige øremerkede tilskudd (tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder og tilskudd til samiske barnehetilbud).

I 1980 utgjorde den samlede kostnaden i sektoren om lag 1 mrd. kroner.¹⁸ Av dette ble om lag 82 pst. dekket av stat og kommune (hhv 29 pst. av stat og 53 pst. av kommunene), mens om lag 18 pst. ble dekket av foreldrene. Det vil si at de offentlige bevilgningene til barnehager utgjorde om lag 800 mill. kroner i 1980.

I St.meld. nr. 8 (1987-88) *Barnehager mot år 2000* ble den samlede kostnaden i sektoren da anslått til om lag 3,5 mrd. kroner, hvorav stat og kommune dekket til sammen om lag 2,7 mrd. kroner (hhv. 1 og 1,7 mrd), mens foreldre dekket 0,8 mrd. kroner (23 pst. av kostnadene).

I 1994 var den totale kostnaden i sektoren i underkant av 10 mrd. kroner.¹⁹ Den samlede offentlige finansieringen utgjorde 5,8 mrd. kroner.²⁰ Staten dekket 38,7 pst., kommunene dekket 19,6 pst., mens foreldrene dekket 35,2 pst. av de totale kostnadene.²¹

I 1998 var den samlede kostnaden i sektoren 11,25 mrd. kroner.²² Av dette utgjorde den offentlige finansieringen om lag 7 mrd. kroner, hvorav 4,2 mrd. kroner fra staten og 2,8 mrd. kroner fra kommunene.²³

I 2003 utgjorde de samlede offentlige bevilgningene om lag 12 mrd. kroner. I 2008 var tilsvarende beløp på drøyt 27 mrd. kroner.²⁴ I 2011 var dette økt til 35 mrd. kroner. Som nevnt ble hoveddelen av de statlige øremerkede tilskuddene innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 2011. I 2013 var de totale kostnadene i sektoren på 45,6 mrd. kroner, hvorav

¹⁵ Familiepolitikken historie, s 89

¹⁶ Ibid s 137

¹⁷ Ibid s 187

¹⁸ Tallet er beregnet på bakgrunn av tall fra Familiepolitikken historie over statens utgifter og tall fra St.meld. nr. 93 (1980-81) *Barnehager i 80-årene* om statens finansieringsandel av de samlede utgiftene.

¹⁹ Vår beregning, basert på opplysninger om finansieringsandeler og samlet offentlig finansiering i hhv [St.meld. nr. 27 \(1999-2000\) Barnehage til beste for barn og foreldre](#) og NOU 1996:13.

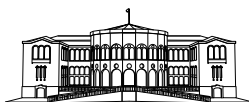
²⁰ NOU 1996:13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*

²¹ [St.meld. nr. 27 \(1999-2000\) Barnehage til beste for barn og foreldre](#)

²² [St.meld. nr. 27 \(1999-2000\) Barnehage til beste for barn og foreldre](#)

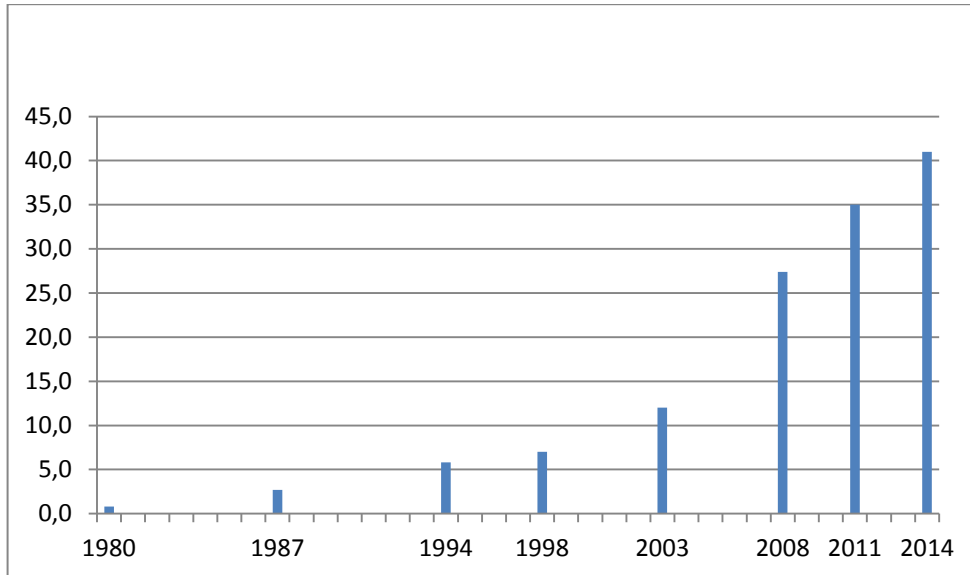
²³ Beregnet på grunnlag av [St.meld. nr. 27 \(1999-2000\) Barnehage til beste for barn og foreldre](#) og SSB (2001): [Finansiering av helse- og sosialutgifter i Norge](#).

²⁴ Vår beregning basert på Fürst og Høverstad (2009): [Analyse av kostnader i barnehagene i 2008](#).



38 mrd ble dekket av kommunale tilskudd.²⁵ I 2014 var kommunens finansiering økt til 41 mrd. kroner.²⁶ Dette utgjør 15 pst. av kommunenes totale utgifter til kommunale tjenester.

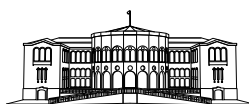
Figur 2. Samlet offentlig finansiering av barnehager 1980-2014. I milliarder kroner. Løpende priser.



Figur 2 viser den kolossale utviklingen i offentlig finansiering av barnehagesektoren, og særlig fra og med barnehagereformen. På 10 år, fra 2003 til 2013, økte den offentlige finansieringen av barnehagesektoren med om lag 23 mrd. kroner.

²⁵ Lunder, Trond Erik og Brynjulv Eika (2015): [Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016](#). Telemarksforskning.

²⁶ Utdanningsdirektoratet (2015): [Barnehagespeilet 2015](#)



5.2 Utvikling i barnehagedekning

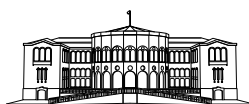
Tabell 6 og figur 3 viser utviklingen i barnehagedekningen i perioden 1975 til 2014.

Tabell 6. Utvikling i barnehagedekning 1975-2014. Kilde: SSB

År	Aldersgruppe	
	1-2 år	1-5 år
1975	3,1	6,8
1980	6,8	19,3
1985	9,3	26,6
1990	15,4	36,3
1991	18,3	39,5
1992	21,7	43,3
1993	25,1	46,7
1994	28,6	49,8
1995	31,3	52,4
1996	33,9	54,9
1997	39,8	59,8
1998	38,8	61,1
1999 ^a	36,9	61,1
2000	37,1	62,0
2001	37,7	63,3
2002	40,4	65,9
2003	43,8	69,1
2004	47,8	72,1
2005	53,9	76,0
2006	61,8	80,3
2007	69,3	84,3
2008	74,7	87,1
2009	77,1	88,5
2010	78,8	89,3
2011	79,5	89,6
2012	80,2	90,1
2013	79,8	90,0
2014	80,1	90,2

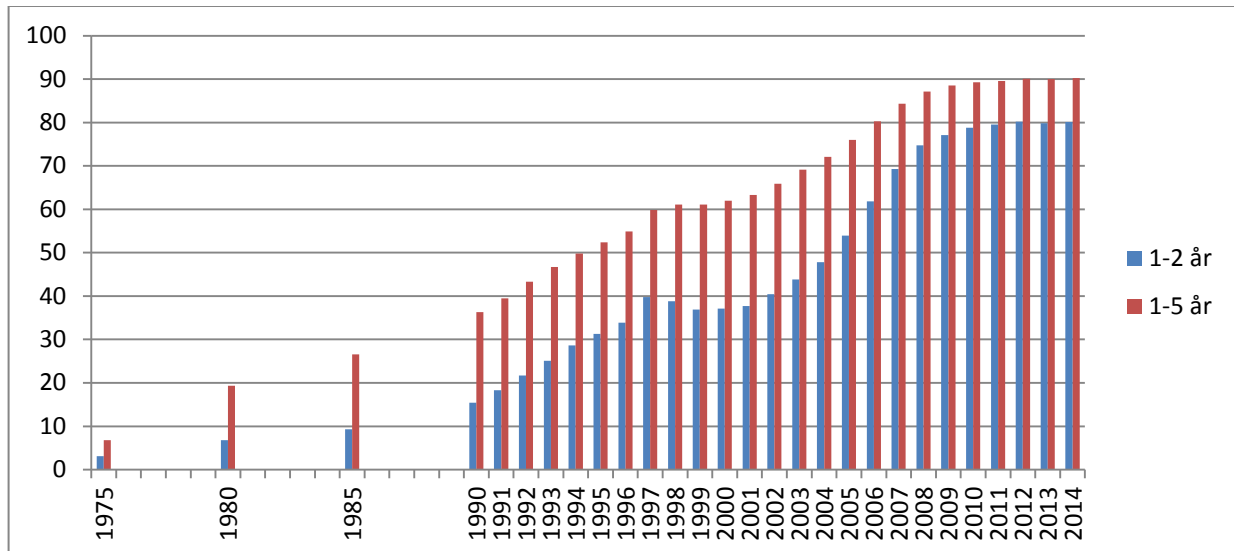
^a Fra og med 1999 er ikke lenger barn i åpen barnehage tatt med i statistikkgrunnet, ca. 5000 barn i 2000.

Det framgår at det var en forholdsvis jevn vekst i barnehagedekning i perioden 1990-1997. I perioden 1998-2000 var det nærmest ingen økning i barnehagedekningen for barn 1-5 år, og for de minste barna gikk dekningen faktisk litt ned etter innføringen av kontantstøtte i 1998. Noe



av nedgangen kan også skyldes en omlegging av statistikken i 1999. I perioden 2001-2008 var det igjen en jevn vekst i utbyggingen. Særlig for de minste barna økte utbyggingen i denne perioden. Fra 2009 har veksten flatet ut, etter hvert som flere og flere kommuner nådde målet om full behovsdekning. Fra 2012 har deknningen holdt seg stabil.

Figur 3. Barnehagedekning 1-2 år og 1-5 år, 1975-2014. Kilde: SSB

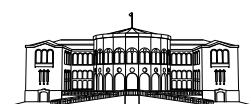


5.3 Utvikling i foreldrebetaling i barnehager

Statistisk sentralbyrå har siden 1991/1992 gjennomført halvårlige undersøkelser om foreldrebetaling i barnehager. Tabell 7 viser utviklingen i foreldrebetaling i kommunale barnehager.

Det er gjort flere endringer i statistikken underveis. Før 2003 ble gjennomsnittsprisene for de ulike inntektsnivåene beregnet som simpelt gjennomsnitt. Etter 2003 er gjennomsnittene vektet ut fra antallet barn. Det er også gjort endringer i hvilke inntektsnivåer som måles, hvilket gjør det vanskelig å sammenligne prisene over tid. **Tallene er derfor ifølge SSB ikke direkte sammenlignbare tilbake i tid.** I 2007 gjennomgikk undersøkelsen en større omlegging. Man gikk da over fra utvalgsundersøkelser til totaltelling blant kommunene basert på KOSTRA.

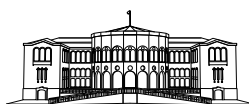
En annen grunn til at det er vanskelig å sammenligne over tid, er at tallene fra SSBs foreldrebetalingsundersøkelse ikke gir totale gjennomsnittstall for foreldrebetaling, bare gjennomsnittspriser ved bestemte inntektspunkter. Det går derfor ikke an å beregne den totale, gjennomsnittlige prisen på et gitt tidspunkt, og derfor heller ikke den totale gjennomsnittlige prisendringen.



Tabell 7. Gjennomsnittlig, månedlige egenbetaling i kommunale barnehager 1991-2014. August-tall 1991-2006, årstall fra 2007. Løpende priser.

År	Minimums- satsen uavhengig av et spesifikt inntektsnivå	Foreldrebetaling ved ulike inntektspunkt, i kroner				Maksimums- satsen uavhengig av et spesifikt inntektsnivå
		100 000	250 000	375 000	500 000	
2014	1599		2187	2296	2366	2394
2013	1564		2125	2258	2298	2326
2012	1592		2145	2262	2297	2324
2011	1573		2090	2229	2270	2298
2010	1549		2079	2218	2262	2292
2009	1596		2113	2265	2291	2293
2008	1537		2089	2249	2297	2317
2007	1400		2017	2235	2289	2318
2006	1263		1888	2169	2225	2249
2005	1528		2352	2698	2753	2753
2004	1466		2330	2659	2708	2709
2003	1497		2382	2762	2847	2945
2002		2028	2528	2782	2869	
2001		2137	2705	2955	3033	
2000		2037	2659	2910		
1999		1942	2567	2791		
1998		1780	2415	2640		
1997		1684	2354	2563		
1996		1555	2256	2441		
1995		1508	2176	2342		
1994		1438	2130	2297		
1993		1339	2007	2202		
1992		1266	1979	2143		
1991		1194	1923	2064		

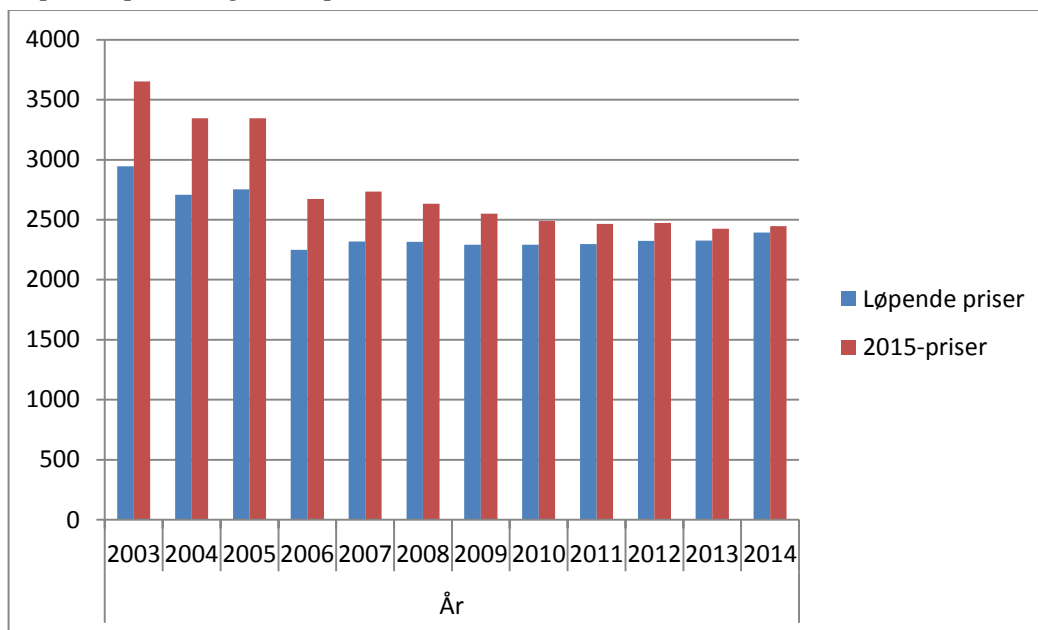
Som nevnt over er det flere utfordringer med å sammenligne disse tallene over tid. De samme metodiske utfordringene gjelder ikke for sammenligning av maksimumssatsene. I tabell 8 viser vi maksimumssatsene i perioden 2003-2014 omregnet til dagens kroneverdi (juli 2015) ved hjelp av SSBs priskalkulator. De samme tallene er også vist grafisk i figur 4. Vi gjør oppmerksom på at de gjennomsnittlige maksimumssatsene ikke er identiske med den regulerte maksimalprisen, da kommuner kan velge å legge seg under maksimalsatsen, og da det også er adgang til å gå over maksimalsatsen under gitte forutsetninger.



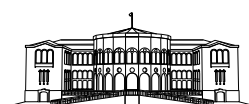
Tabell 8. Gjennomsnittlig, månedlige maksimumssatser i kommunale barnehager, 2003-2014. Løpende priser og 2015-priser.

År	Maksimumssats	
	I løpende priser	I 2015-priser (juli)
2003	2945	3653
2004	2709	3345
2005	2753	3346
2006	2249	2673
2007	2318	2734
2008	2317	2633
2009	2293	2552
2010	2292	2490
2011	2298	2465
2012	2324	2474
2013	2326	2425
2014	2394	2446

Figur 4. Gjennomsnittlig, månedlige maksimumssatser i kommunale barnehager, 2003-2014. Løpende priser og 2015-priser.



Det framgår at det var en betydelig nedgang i foreldrebetalingen i perioden 2003-2006, og en noe mer ujevn og moderat nedgang fra 2007 og fram til i dag.



6. KONTANTSTØTTE

6.1 Gjeldende ordning

Kontantstøtte utbetales til foreldre med barn mellom ett og to år som ikke går i en offentlig finansiert barnehage. Gjeldende sats for full kontantstøtte er kr. 6 000 per måned. Dersom barnet har en deltids plass med avtalt oppholdstid på 20 timer eller mindre, utbetales det 50 pst. kontantstøtte.

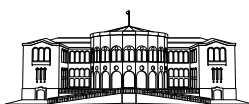
6.2 Endringshistorikk

Kontantstøtten ble innført i 1998 under Bondevik I-regjeringen. Formålet med en slik støtte skulle være å sikre en reell valgfrihet for barnefamilieene når det gjaldt omsorgsform for barna. Dette skulle gjøres ved å gi familieene som ikke brukte barnehage en kontantutbetaling som tilsvarte statstilskuddet til en barnehageplass. De som brukte deltids plass, som utløste et lavere statstilskudd enn en heltids plass, skulle få en tilsvarende lavere kontantstøtte.

Til tross for omfattende politisk debatt skjedde det ingen betydelige endringer i kontantstøtteordningen fra 1998 fram til 2012, da det etter forslag fra Regjeringen Stoltenberg ble foretatt flere endringer i ordningen. Kontantstøtten ble avviklet for 2-åringer. Dette ble begrunnet med retten til barnehageplass. Det ble ved framleggelsen av forslaget også argumentert med at det var uheldig dersom kontantstøtten bidro til at kvinner trekker seg ut av arbeidslivet og at barn ikke kommer i barnehage, blant annet med tanke på integrering av barn og kvinner og barns språkopplæring. Det ble i denne sammenheng vist til at flere offentlige utvalg hadde pekt på uheldige sider ved kontantstøtten. Videre ble satsstrukturen forenklet ved at antallet satser ved bruk av deltidsbarnehage ble redusert fra fire til to satser (hel og halv kontantstøtte). Samtidig ble det innført en satsdifferensiering for ettåringene, med høyere satser for barn i alderen 12-18 måneder enn for barn i alderen 19-23 måneder. Stoltenberg-regjeringens begrunnelse for denne endringen var at behovet for kontantstøtte er størst for de yngste ettåringene, hvor kontantstøtten kunne fungere som en overgangsordning for tiden mellom foreldrepengeperioden og oppstart i barnehage. For barn fra og med 13 måneder til og med 18 måneder innebar den nye ordningen fra høsten 2012 at det ble betalt ut kr. 1 647 (2012-kroner) mer per måned enn for 2011. Regnet i 2012-kroner utgjorde dette en økning på 49 pst. i forhold til kontantstøtten i 2011 for denne aldersgruppa. For barn fra og med 19 måneder til og med 23 måneder innebar endringen fra høsten 2012 en månedlig kontantstøtte som var kr. 50 (2012-kroner) lavere enn for 2011. Det tilsvarer en reduksjon på 1,5 pst. fra 2011 for denne aldersgruppen.

Satsdifferensieringen mellom små og store ettåringer ble reversert fra 1. august 2014 som en konsekvens av budsjettforliket i Stortinget høsten 2013. Satsene ble økt fra kr. 5 000 til kr. 6 000 kr per måned for de yngste ettåringene, og fra kr. 3 303 til kr. 6 000 for de eldste ettåringene. De øvrige endringene fra 2012 ble videreført, dvs. ingen kontantstøtte for toåringer og enklere satsstruktur.

I 2015 er satsene for kontantstøtte videreført nominelt. Dette innebærer altså en reell reduksjon for mottakerne av disse ytelsene. Innsparingene utgjør om lag 37 mill. kroner.



Tabell 9. Utviklingen i kontantstøttesatser 1998-2011. Løpende priser og 2015-priser.

År	Aldersgruppe som omfattes	Månedlig kontantstøtte i nominelle kroner	Månedlig utbetaling i 2015-kroner (juli)
1998 ^a	1 år	3 000	4205
1999	1-2 år	2 263	3095
2000	1-2 år	3 000	3978
2001	1-2 år	3 000	3861
2002	1-2 år	3 000	3811
2003 ^b	1-2 år	3 657	4572
2004	1-2 år	3 657	4516
2005	1-2 år	3 657	4445
2006	1-2 år	3 303	3926
2007	1-2 år	3 303	3896
2008	1-2 år	3 303	3754
2009	1-2 år	3 303	3676
2010	1-2 år	3 303	3588
2011	1-2 år	3 303	3544
2012	1 år	^c 3 876	4127
2013	1 år	^d 3 876	4041
2014	1 år	6 000	6127
2015	1 år	6 000	6000

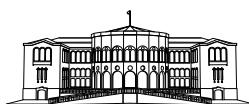
^a Fra 1. august 1998.

^b Fra 1. august 2003

^c Gjennomsnittlig månedsbeløp for et år med kontantstøtte $((5000 \times 6 + 3303 \times 6) / 12) = 3\ 876$

^d Gjennomsnittlig månedsbeløp for et år med kontantstøtte $((5000 \times 6 + 3303 \times 6) / 12) = 3\ 876$

Oversikten viser at realverdien av kontantstøtten var synkende fra 1998 til 2011, med unntak av 2000 og 2003. Før omleggingen i 2012 hadde kontantstøtten høyest verdi i (august) 2003, med kr. 4 572 (juli 2015-kroner). Lavest verdi hadde kontantstøtten i 1999 med kr. 2 938 per måned (juli 2015-kroner).



7. BARNETILLEGGET I ULIKE TRYGDEORDNINGER

7.1 Gjeldende ordninger

Det gis barnetillegg til en rekke av trygdeordningene. Tabell 10 viser dagens barnetillegg innenfor ulike ordninger.

Tabell 10. Barnetillegget i ulike trygdeordninger, 2015.

Trygdeordning	Barnetillegg	Inntektsprøving av barnetillegg
Dagpenger	17 kroner per barn fem dager i uken.	Nei, men dagpenger inklusive barnetillegg kan ikke utgjøre mer enn 90 pst. av dagpengegrunnlaget.
Arbeidsavklaringspenger	27 kroner per barn fem dager i uken.	Nei, men arbeidsavklaringspenger inklusive barnetillegg kan ikke utgjøre mer enn 90 pst. av dagpengegrunnlaget.
Alderspensjon, fra 67 år	20 pst. av minste pensjonsnivå med høy sats.	Ja, tillegget reduseres med 50 pst. av inntekten over et visst fribeløp.
Uføretrygd	Inntil 40 pst. av G for hvert barn.	Ja, tillegget reduseres med 50 pst. av inntekten over et visst fribeløp. Ny regel som trer i kraft 1.1.2016: uførepensjon inkludert barnetillegget kan ikke overstige 95 pst. av inntekt før uførhet.

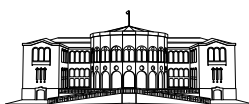
7.2 Endringshistorikk

Vi har valgt å avgrense den historiske gjennomgangen til perioden fra innføringen av ny folketrygdlov (1997) fram til i dag.

Barnetillegg til trygdede var tidligere mer samordnet. På begynnelsen av 2000-tallet ble barnetillegg til både attføringspenger, rehabiliteringspenger, uføre- og alderspensjon regulert i folketrygdloven § 3-24 til 3-26, og tillegget utgjorde en bestemt andel av G. Gjennom flere reformer har disse ordningene blitt skilt mer fra hverandre. Det er også gjort endringer i beregningsmåten, slik at det nå bare er barnetillegget til uførepensjon som beregnes som andel av G.

7.2.1 Alderspensjon

Alderspensionister over 67 år kan ha krav på barnetillegg. Som følge av pensjonsreformen ble reglene endret i 2011, som en konsekvens av nye reguleringsregler for alderspensjon. Barnetillegget ble før dette beregnet på samme måte som for uførepensjon, og utgjorde 40 pst.



av G. Etter reformen beregnes barnetillegget som 20 pst. av minste pensjonsnivå med høy sats. Dette tilsvarte på tidspunktet for reformen (2011) det samme som 40 pst. av G.²⁷

Barnetillegget i alderspensjon og uførepensjon ble økt fra 30 til 40 pst. av G fra 2002. Før 1998 var barnetillegget på 25 pst. av G, men som en oppfølging av [Velferdsmeldingen](#) ble barnetillegget økt for alderspensjon og uførepensjon, mens satsen på 25 pst. av G ble beholdt for rehabiliteringspenger og attføringspenger.²⁸

7.2.2 Uførepensjon

Størrelsen på barnetillegget har vært ett av stridsspørsmålene i forbindelse med den nye uføretrygden. Denne beskrivelsen er hentet fra Gyldendals rettsdata:²⁹

«I Trygdelovutvalget mente flertallet at det burde gis barnetillegg med en fast sats, på samme måte som det som gjelder for arbeidsavklaringspenger (...). Mindretallet gikk inn for at ordningen med et behovsprøvd barnetillegg burde videreføres (...). Departementet var enig med mindretallet, og bestemmelsen som nå står i [§ 12-15](#) annet ledd, ble vedtatt i samsvar med departementets forslag, se nærmere Prop. 130 L (2010-2011) (...).

Før ikrafttreddelsen av de nye reglene ble det likevel fremmet forslag om omlegging til standardisert barnetillegg. Forslaget i [Prop. 14 L \(2014-2015\)](#) gikk ut på at en slik ordning, tilsvarende det som gjelder for arbeidsavklaringspenger, skulle innføres fra 2016, med en overgangsordning. Dette ble likevel endret på bakgrunn av forhandlinger mellom regjeringspartiene og støttepartiene, og i [Innst. 81 L \(2014-2015\)](#) ble den tidligere vedtatte [§ 12-15](#) foreslått beholdt, likevel med en endring som går ut på at det skal være en øvre grense for størrelsen på uføretrygden og barnetillegget samlet. Denne endringen trer likevel ikke i kraft før 1. januar 2016, se neste note.»

Dagens ordning har altså fortsatt et barnetillegg som utgjør 40 pst. av G, og som inntektsprøves mot forsørgers inntekt, men fra 1. januar 2016 innføres en regel om at uførepensjon inkludert barnetillegget ikke kan overstige 95 pst. av inntekt før uførhet.

Barnetillegget i uførepensjonen ble økt fra 30 til 40 pst. av G fra 2002, jf. [Ot.prp. nr. 27 \(2001-2002\)](#) og fra 25 til 30 pst. fra 1998, se mer om dette under avsnittet om alderspensjon.

7.2.3 Arbeidsavklaringspenger med forløpere

Fra mars 2010 ble det innført en ny ytelse til sikring av inntekt, arbeidsavklaringspenger, som avløste de tidligere rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.³⁰

²⁷ [Ot.prp. nr. 106 \(2008-2009\)](#), jf. [Prop. 15 L \(2009-2010\)](#)

og <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A73-25+Barnetillegg.147684.cms>

²⁸ [Ot.prp. nr. 24 \(1997-98\)](#)

²⁹ Gyldendals rettsdata er en betalingsdatabasesom man har fri tilgang til gjennom Stortingsbibliotekets lenkesamling. Se kommentar til folketryktdloven § 12-15 *Barnetillegg*, note 862

³⁰ Lov [19. desember 2008 nr. 106](#).



I forarbeidene drøftet departementet om det skulle gis et standardisert barnetillegg til arbeidsavklaringspengene eller om man skulle ha en ordning med et behovsprøvd barnetillegg. I de dagjeldende ordningene for rehabiliteringspenger og attføringspenger var barnetillegget et standardtillegg, mens det var et behovsprøvd barnetillegg i ordningen med tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon.³¹ Konklusjonen ble at det skulle gis et standardisert barnetillegg. Da ordningen ble innført i 2010, ble størrelsen på barnetillegg satt til 27 kroner per dag for hvert barn, fem dager i uken. Dette kronebeløpet samsvarer med det som da gjaldt for rehabiliteringspenger og attføringspenger. Beløpet har ikke vært justert siden 2006, slik at den reelle verdien av barnetillegget gradvis er blitt redusert.³²

Regelverket for de tidligere ordningene med rehabiliteringspenger og attføringspenger har også vært gjennom flere endringer før ordningene opphørte fra 2010.

Fra 2006 ble satsene for barnetillegget til rehabiliterings- og attføringspenger økt fra 17 til 27 kroner per barn per dag.

I 2002 ble det gjennomført en større reform av ordningen med attførings- og rehabiliteringspenger. Tidligere ble disse ordningene som nevnt beregnet på samme måte som uførepensjon, men fra 2002 ble det innført egne regler for beregning av attførings- og rehabiliteringspenger. Begrunnelsen var at man anså det som uheldig at disse kortvarige ytelsene skulle beregnes etter de samme kriterier som uførepensjon, som er en varig ytelse. Forslaget til reform ble lagt fram i 1998, jf. [Ot.prp. nr. 48 \(1998-99\)](#) og var en oppfølging av Velferdsmeldingen. En bakgrunn for endringen var også NOU 1990:20 *Forenklet folketrygdlov* som pekte på at selve beregningsreglene ga et uheldig signal til stønadsmottakerne, og at man burde revider skillet mellom ytelsene til livsopphold i overgangsfaser og langtidsytelsene, herunder bl.a. uførepensjon. Når det gjelder barnetillegget innebar reformen at man gikk over fra et behovsprøvd til et standardisert barnetillegg. Det standardiserte barnetillegget som ble innført var på 17 kroner per barn, tilsvarende barnetillegget i dagpengeordningen. Dette standardtillegget var mye lavere enn det tidligere behovsprøvde tillegget, noe som først og fremst gikk ut over de med svært lav inntekt og mange barn.³³

Før denne endringen i 2002 utgjorde barnetillegget til attførings- og rehabiliteringspenger 25 prosent av G for hvert barn, tilsvarende som for barnetillegget i uføre- og alderspensjonen. Barnetillegget ble inntektsprøvd. Fribeløpsgrensen økte med 0,3 G for hvert forsørget barn.

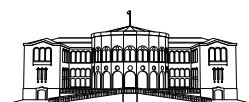
7.2.4 Dagpenger

Som det framgår av tabell 10 er barnetillegget til dagpengene et standardtillegg. Beløpet på 17 kroner har vært uendret siden dagens folketrygdlov ble innført, og har dermed falt betydelig i verdi.

³¹ [Ot.prp. nr. 4 \(2008-2009\)](#)

³² Gyldendals rettsdata

³³ Storvik, Aagoth Elise, Inés Hardoy, Hege Torp (2004): [Hvem får mer og hvem får mindre? Effekter av nye beregningsregler for stønader til livsopphold under attføring og rehabilitering](#), Institutt for samfunnsforskning.



I 2005 ble det gjort en innskjerping av ordningen med barnetillegg i dagpengeordningen, ved at man innførte en bestemmelse om at dagpenger inklusive barnetillegg, men eksklusive ferietillegg, ikke kunne utgjøre mer enn 90 pst. av medlemmets dagpengegrunnlag. Endringene trådte i kraft 1. juli 2005. Begrunnelsen for endringen var å sikre at ikke de faste tilleggene bringer dagpengene opp på et nivå på linje med lønnen før ledighet. Begrensningen hadde særlig betydning for mottakere med mange barn, i og med at barnetillegget utgjør et fast beløp, mens dagpengene beregnes i forhold til dagpengegrunnlaget.

Ved en lovendring i 2014, gjeldende fra 1.1.2015, ble ferietillegget endret. Lovbestemmelsen om barnetillegg ble endret i tråd med dette, slik at det nå heter at dagpenger inklusive barnetillegg ikke kan utgjøre mer enn 90 pst. av dagpengegrunnlaget.

8. ØKONOMISK SOSIALHJELP

8.1 Gjeldende ordning

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ordning, og satsene varierer mellom mottakere og mellom kommuner. De kommunale sosiale tjenestene har både rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden. Det er heller ikke nærmere presisert i loven hvilke utgifter som skal dekkes av stønaden til livsopphold, men alle skal sikres et forsvarlig livsopphold.

Fra og med 2001³⁴ har staten gitt veiledende satser for sosialhjelp, jf. [Rundskriv A-1/2014 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2015](#). Statlige retningslinjer og kommunalt fastsatte normer for økonomisk stønad bidrar til å redusere forskjeller i stønadsnivået, men er kun veiledende for utmålingen, og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen.

For å beskrive størrelsen på sosialhjelp til barnefamilier, har vi valgt å ta utgangspunkt i de statlige, veiledende satsene. Tabell 11 viser gjeldende satser.

Tabell 11. Statlige, veiledende satser per måned for økonomisk stønad, 2015. I kroner.

Enslige	5 700
Ektepar	9 500
Samboende - en person	4 750
Barn 0-5 år	2 200
Barn 6-10 år	2 900
Barn 11-17 år	3 700

³⁴ [Rundskriv I-13/2001 Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenestelovens § 5-1 tredje ledd](#)



Satsene ble for 2015 prisjustert med anslaget for vekst i konsumprisene (2,1 pst.). Også for tidligere år er de veiledende retningslinjene for økonomisk stønad til livsopphold justert årlig, med unntak av 2003 og 2005.³⁵ I 2009 og 2007 ble de økt med 5 pst. utover ordinær prisjustering. I tillegg ble satsene for barns livsopphold hevet utover prisjusteringen i 2002.

Tabell 12. Statlige veiledende satser per måned for økonomisk stønad i utvalgte år, 2001-2014. Løpende priser, i kroner.

Satser for	2001	2004	2007	2011	2014
Enslige	3 880	4 140	4 600	5 288	5 600
Ektepar	6 460	6 880	7 650	8 783	9 300
Samboende - en person	3 230	3 440	3 825	4 392	4 650
Barn 0-5 år	1 250	1 580	1 760	2 017	2 150
Barn 6-10 år	1 720	2 090	2 330	2 681	2 850
Barn 11-17 år	2 240	2 640	2 930	3 361	3 600

9. BIDRAGSFORSKUDD

9.1 Gjeldende ordning

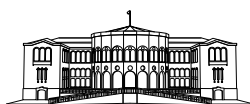
Bidragforskudd er en offentlig ytelse som utbetales av NAV. Ordningen reguleres av lov om bidragforskott (forskotteringsloven). Formålet med bidragforskudd er å sikre at alle barn som ikke bor sammen med begge foreldrene, får utbetalt et visst minste underholdsbidrag hver måned. Det er den som barnet bor hos som kan få bidragforskudd, når den bidragspliktige ikke betaler barnebidrag. Bidragforskuddet er behovsprøvd mot inntekt, antall barn og om man bor alene. Personer med inntekt over 476 800 kroner (2015) har ikke krav på bidragforskudd.

Forskuddet har tre ulike størrelser, avhengig av inntekt og antall barn og om man er enslig forsørger eller gift/samboer:

- forhøyet forskudd = kr. 1 490 per barn under 11 år; 1 860 kr. per barn over 11 år
- ordinært forskudd = kr. 1 120 per barn under 11 år
- redusert forskudd = kr. 750 per barn under 11 år

Tabell 13 viser inntektsgrensene som gjelder fra 1. juli 2015 for enslige forsørgere. På [NAVs sider om bidragforskudd](#) er det en tilsvarende tabell for inntektsgrenser for gifte/samboere.

³⁵ [A-2/2012 Statlege rettleiande retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphald](#)



Tabell 13. Inntektsgrense for bidragsforskudd for enslig forsørger

Antall barn	Forhøyet forskudd	Ordinært forskudd	Redusert forskudd
1	241 600 kr og lavere	241 601 – 370 200 kr	370 201 – 476 800 kr
2	241 600 kr og lavere	241 601 – 428 600 kr	428 601 – 476 800 kr
3	241 600 kr og lavere	241 601 – 476 800 kr	
4 og flere	241 600 kr og lavere	241 601 – 476 800 kr	

9.2 Endringshistorikk

[Ot.prp. nr. 43 \(2000-2001\)](#) gir en kort beskrivelse av ordningens historikk før 2000.

Forskotteringsordningen ble vedtatt i 1957, og har siden den gang gjennomgått en rekke forandringer. Opprinnelig omfattet ordningen bare de tilfeller hvor avtalt/fastsett underholdsbidrag ikke ble betalt ved forfall. Med innføringen av lov om bidragsforskott (forskotteringsloven) av 1989 ble dette endret, slik at barnet sikres et visst minstebeløp, uavhengig av den bidragspliktiges inntekt og innbetalinger. Fra 1. oktober 1992 ble ordningen administrert av trygdeetaten. Forskuddets størrelse ble i sin tid fastsatt av Sosialdepartementet. Fra 1. april 1996 ble det gjort en endring i rutine for utbetaling av bidragsforskudd. Fra da av ble det innført *samtidig* utbetaling av bidrag fra bidragspliktige og eventuelt nettoforskudd. Forskudd utbetales bare dersom betalt bidrag er lavere enn forskuddet eller dersom bidraget ikke blir betalt i tide.

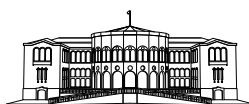
Differensieringen i tre satser etter en behovsprøving ble innført som ledd i bidragsreformen i 2003, jf. [Ot.prp. nr. 43 \(2000-2001\)](#). Før reformen ble bidragsforskuddet utbetalt etter én sats, og utgjorde per 1. juni 2000 kr 1 120 per måned per barn, uansett mottakers inntektsforhold. Dette tilsvarer kr 1 485 i 2015-priser (konsumpris per juli 2015). Ved reformen ble det innført satser som tilsvarte 50, 75 og 100 pst. av fullt bidragsforskudd. Retten til forskudd falt bort dersom mottakeren hadde en årlig inntekt på mer enn 320 ganger fullt bidragsforskudd per barn per måned. Grensen for 100 prosent forskudd tilsvarte ureduert overgangsstønning tillagt ekstra barnetrygd og småbarnstillegg til barnetrygden for enslige forsørgere.

Ved en lovendring som trådte i kraft i 2011 ble inntektsgrensen for å ha rett til forhøyet forskudd hevet, slik at grensen ble den samme som grensen for når bidragspliktige ikke blir ansett for å ha bidragsevne. Dette innebar en økning av inntektsgrensen på 46 300 kroner, fra 170 900 kroner til 217 200 kroner, jf. [Prop. 25 L \(2010-2011\)](#). Samtidig ble unntaket for inntektsprøving for barn uten fastslått farskap og enslige adoptanter opphevet. Endringen innebærer at alle forskuddsmottakere blir inntektsprøvd etter de samme reglene.

10. OVERGANGSSTØNAD

10.1 Gjeldende ordning

Overgangsstønning er én av ytelsene i [stønning til enslig mor/far](#), som forvaltes av NAV. De andre stønningene innenfor denne ordningen er stønning til barnetilsyn, utdanningsstønning og tilskudd til flytting for å komme i arbeid, se kapittel 11-13 i dette notatet.



Full overgangsstønad utgjør i dag 2,25 G. Overgangsstønaden er inntektsprøvd, og reduseres med 45 pst. for inntekt som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Likestilt med arbeidsinntekt regnes da dagpenger, sykepenger, stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom, arbeidsavklaringspenger, svangerskapspenger og foreldrepenger. Om lag 60 pst. av mottakerne av overgangsstønad har en arbeidsinntekt som overstiger et halvt grunnbeløp, og mottar dermed redusert overgangsstønad.³⁶

Enslige forsørgere har krav på utvidet barnetrygd, som tilsvarer barnetrygd for ett barn mer enn man faktisk bor sammen med. Videre har enslige forsørgere med barn mellom null og tre år, og som mottar utvidet barnetrygd og full overgangsstønad, også krav på småbarnstillegg.

Fra 1. januar 2012 stilles det (for nye tilfeller) krav om yrkesrettet aktivitet fra yngste barn fyller ett år, mot tidligere tre år. Aktivitetskravet kan fylles ved å være i arbeid som utgjør minst 50 pst. av full tid, under utdanning som utgjør minst 50 pst. av full tid, eller ved å være reell arbeidssøker. Aktivitetskravet kan falle bort midlertidig hvis søker eller barnet er sykt, eller hvis søker ikke har noen som kan passe barnet (barnehageplass, SFO-plass eller lignende).

Det gis ikke overgangsstønad dersom søker uten rimelig grunn har sluttet i arbeid de siste seks månedene før søknad om stønad.

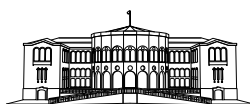
Hovedregelen er at man kan få overgangsstønad i opptil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år. Overgangsstønad kan ytes fra inntil to måneder før ventet fødsel.

Overgangsstønaden kan også utvides i noen tilfeller:

- Treårsperioden kan utvides med inntil to år fram til det yngste barnet fyller åtte år, dersom mottaker er i nødvendig utdanning.
- Treårsperioden kan utvides dersom mottaker blir alene om omsorgen for et nytt barn. Overgangsstønaden kan da utvides fram til barnet har rett til barnehageplass.
- Treårsperioden kan utvides med opptil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år, dersom mottaker er i nødvendig utdanning og har omsorg for flere enn to barn, eller hun/han ble aleneforsørger før fylte 18 år.
- Er man alene med barnet på grunn av samlivsbrudd, separasjon eller skilsmisse etter at det yngste barnet fylte åtte år, kan man få overgangsstønad i opptil to år fram til det yngste barnet fyller ti år. Det første året må mottaker fylle aktivitetskravet. Det andre året må mottaker være under nødvendig utdanning.
- Dersom barnet er særlig tilsynskrevende på grunn av funksjonshemning, sykdom eller store sosiale problemer, kan mottaker på visse vilkår få overgangsstønad fram til barnet fyller 18 år.

Stortinget har nylig vedtatt betydelige endringer i ordningen, se notatets punkt 10.2.

³⁶ [Prop. 1 S \(2014-2015\) for Arbeids- og sosialdepartementet](#)



10.2 Opprinnelse og endringshistorikk

Overgangsstønaden har sin opprinnelse i enke- og morstrygden, som ble vedtatt ved lov av 20. juni 1964 og trådte i kraft 1. januar 1965. Kvinner som var midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv, på grunn av omsorg for barn eller fordi hun først etter en omstillingstid kunne skaffe seg høvelig arbeid, skulle få en overgangsstønad på kr. 12,50 per dag (tilsvarende full pensjon). Ugifte mødre skulle i tillegg ha rett til en slik stønad inntil to måneder før fødselen. Overgangsstønaden skulle også kunne ytes under utdanning. I tillegg ble det foreslått en egen utdanningsstønad, som skulle gå til å dekke materiell m.m. Det ble også foreslått et tilskudd til flytting, slik at den trygdede kunne komme i gang med et yrke eller andre tiltak som var nødvendige for å komme i arbeid. Videre ble det foreslått en hjelpestønad, dvs. stønad til barnetilsyn, for kvinner som på grunn av arbeid utenfor hjemmet eller på grunn av opplæring eller utdanning måtte overlate tilsynet med barna til andre. Forslaget omfattet også en engangsstønad til enker tilsvarende 1/3 av full enkepensjon. Gravide, ugifte kvinner kunne få samme støtte, men bare *dersom særlige grunner talte for det*.

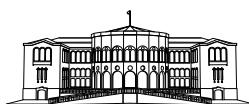
Den norske modellen med en slik felles trygdeordning for alle grupper av enslige forsørgere er en «særnorsk» ordning – ingen av våre naboland har lignende ordninger. I [NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier](#) pekes det på at bakgrunnen for at ordningen ble utformet på denne måten, er framveksten av kommunale trygder for enslige forsørgere. Før enke- og morstrygden ble innført mottok grupper av enslige mødre en viss økonomisk stønad fra forskjellige hjelpeordninger. Om lag 170 kommuner hadde innført kommunale mors- og enketrygdordninger, med noe varierende innhold. Det fantes også en statlig forsørgertrygd, rettet mot bl.a. barn som var født utenfor ekteskapet, og hvor bidragsplikt ikke var fastslått.

Når det gjelder forslagens begrunnelse, jf. spørsmålet i oppdraget, går nesten all argumentasjon og begrunnelse i Ot.prp. nr. 34 på å trygge *enkenes* situasjon. Begrunnelsen for å innføre en ordning også for enslige mødre er nesten fraværende i lovforslaget. I ett avsnitt gis imidlertid følgende begrunnelse:

”Det er videre ønskelig at det så snart som mulig blir sørget for en hensiktsmessig stønadsordning for ugifte mødre idet de tiltak som tidligere er truffet på dette felt, ikke kan anses tilfredsstillende. Denne gruppen vanskeligstilte kvinner bør tas med i en enhetlig enke- og morstrygd, som dessuten bør dekke også en tredje gruppe vanskeligstilte kvinner, ”familieenkene”(…).”

I de første årene ble ordningen befestet og til dels utvidet, men også skjerpet inn på enkelte punkter. Skilte og separerte kom inn i ordningen, i praksis fra 1971 og fullt ut fra 1981. Fra 1971 ble det også stilt krav om at man ikke kunne bo sammen med barnets far.

I loven fra 1964 ble det ikke satt noen øvre aldersgrense for barnas alder for at mor skulle kunne få støtte. Gradvis utviklet det seg imidlertid en praksis der Rikstrygdeverket i veiledende



rundskriv sa at stønad som hovedregel burde gis fram til yngste barn var ca. 10 år. Samtidig ble det understreket at det måtte tas hensyn til forholdene i det enkelte tilfelle.³⁷

Loven fra 1964 hadde heller ingen bestemmelser om hvor lenge en kunne motta overgangsstønad. I Rikstrygdeverkets retningslinjer ble dette likevel operasjonalisert – stønaden kunne gis i et halvt år, med forlengelse til ett år i visse tilfeller.³⁸ Målet med ordningen var selvforsørgelse. Over tid gikk utviklingen på 70- og 80-tallet i retning av at kravet til å ta arbeid ble nedtonet. Ved inngangen til 1980-tallet var det etablert en praksis hvor det ikke ble stilt krav til selvforsørging før det året yngste barn ble 10 år.

Den største endringen skjedde med virkning fra 1998, som en følge av Stortingets behandling av Velferdsmeldingen. Selvforsørging var et sentralt budskap i Velferdsmeldingen. Langvarige stønadsperioder kunne føre til svekket posisjon på arbeidsmarkedet, med risiko for varig yrkespassivitet. På bakgrunn av forslagene i Velferdsmeldingen ble følgelig stønadsperioden redusert fra ti til tre år, og det ble stilt krav om at mottaker måtte være reell arbeidssøker etter tre år. Begrunnelsen var de store endringene i kvinners utdanningsnivå, deltakelse i arbeidslivet og bedre tilrettelegging for småbarnsforeldre med barnehageutbygging, forlenget foreldrepermisjon mv. Samtidig ble det pekt på at støtten ikke var tilstrekkelig for alle grupper av enslige forsørgere. Samtidig med innskjerping av stønadsperiode og aktivitetskrav, ble derfor også stønaden økt. Ordningen ble skjerpet inn ytterligere i 1999, da samboerpar uten felles barn mistet rett til stønad.

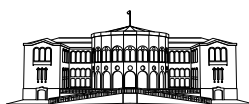
Som ledd i Bondevik II-regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom [St.meld. nr. 6 \(2002-2003\)](#) ble det gjort noen utvidelser i ordningen. Fra 1. januar 2003? ble det åpnet for forlengelse av stønaden for enslige forsørgere som var i ferd med å avslutte sin utdanning, og fra 1. januar 2004 ble overgangsstønad ved utdanning forlenget med ett år for enkelte grupper.

Aktivitetskravet for rett til overgangsstønad til enslig mor eller far ble skjerpet fra 1.januar 2012 da det ble innført aktivitetskrav fra det yngste barnet fyller ett år. Ved denne omleggingen viste Arbeidsdepartementet til at både [NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon](#) og Fafo-rapport 2010: 32 [Stønadsordninger for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?](#) (Kavli mfl., 2010) anbefalte omlegginger av ordningen. Også i 2013 og 2014 ble det gjennomført endringer i ordningen, se tabell 14.

Det framgår av det som er sagt over at har vært en rekke endringer i ordningen fra den ble innført og fram til i dag. I perioder er ordningen utvidet og gjort mer fleksibel, mens den i andre perioder er skjerpet inn. Følgende tabell gir en oversikt over endringer i stønaden etter innføringen av enke- og morstrygd i 1964:

³⁷ Fjær, Svanaug og Liv Johanne Syltevik (2002): Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere. Sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere. Rokkansenteret.

³⁸ [NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier.](#)



Tabell 14. Endringer i overgangsstønaden i perioden 1964-2011.

Kilde: Fjær og Syltevik (2002)ⁱ, Kjeldstad og Skevik (2004)ⁱⁱ, budsjettproposisjoner for det enkelte år, NAVⁱⁱⁱ.

1967	Enke- og morstrygden inkludert i lov om folketrygd. Enkemenn fikk rett til stønad. Utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn og nedkomststønad for enslige mødre representerte en utvidelse av tilbudet.
1971	Skilte og separerte fikk nesten de samme stønader som ugifte mødre, men ordningen ble administrert av sosialkontorene. Mødre som bor sammen med barnets far mister retten til overgangsstønad.
1981	Felles ordning for skilte/separerte, ugifte foreldre (mødre og fedre), og enker/enkemenn. Yngste barn skal være under 10 år.
1998	Stønadsbeløpet økt til 1,85 G, og særtilllegg opphørte. Før dette bestod overgangsstønaden av 1 G + særtilllegg (ordinær sats), hvilket tilsvarte 1,632 G. ^{iv} Gradvis innføring av omfattende reform av ordningen: større krav om arbeids- og utdanningsaktivitet, klarere tidsavgrensning til stønadstid på 3-5 år. Yngste barn skal som hovedregel være under 8 år. Reformen fikk full effekt fra 1. januar 2001.
1999	Enslige forsørgere i stabile samboerforhold (12 av de siste 18 månedene) mister retten til overgangsstønad.
2003	Utvidelse av ordningen for enslige forsørgere som var i ferd med å avslutte sin utdanning: overgangsstønaden kunne forlenges til og med måneden skoleåret avsluttes, dersom den enslige forsørgeren tok nødvendig utdanning og stønadsperioden utløp før skoleåret var avsluttet.
2004	Overgangsstønad under utdanning utvidet med ett år (fra to til tre år) for enslige forsørgere med omsorg for flere enn to barn eller enslige forsørgere som fikk aleneomsorg for barn før de fylte 18 år. Enslige forsørgere som tar nødvendig utdanning i omstillingstiden etter separasjon, skilsmisse eller samlivsbrudd kan få overgangsstønad i opptil to år (mot tidligere ett år), før det yngste barnet fyller ti år.
2006	Stønaden stanses måneden etter at stønadsmottakeren har levd i et ekteskapslignende forhold i en felles husholdning i 12 av de siste 18 månedene (tidligere ble dette praktisert slik at man kunne få støtte inntil 13 måneder etter at man egentlig ikke oppfylte vilkårene). ^v
2008	Overgangsstønaden økes fra 1,85 til 1,97 G.
2010	Overgangsstønaden økes fra 1,97 G til 2 G.



2012	Krav om yrkesrettet aktivitet fra det tidspunktet barnet fyller ett år, mot tidligere fra barnet fyller tre år.
2013	Nye stønadperioder kan bare gis fram til barnet får rett til barnehageplass. Innføring av vilkår om ikke å gi overgangsstønad til personer som uten rimelig grunn selv har sagt opp et arbeidsforhold i løpet av de siste seks månedene før de søkte om stønad.
2014	Overgangsstønaden økes fra 2 G til 2,25 G. Inntektsreduksjonen endret fra 40 til 45 pst. av inntektene over ½ G. Skattleggingen endret: skattlegges som arbeidsinntekt, mot tidligere som pensjonsinntekt.

ⁱ Fjær, Svanaug og Liv Johanne Syltevik (2002): *Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere. Sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere*. Rokkansenteret.

ⁱⁱ Kjeldstad, Randi og Anne Skevik (2004) ”Enslige forsørgere – en sosialpolitisk kategori utgått på dato?” i Anne Lise Ellingsæter og Arnlaug Leira (red): *Velferdsstaten og familien*.

ⁱⁱⁱ https://www.nav.no/rettskildene/lov/L19970228-19_P15-12#L19970228-19_P15-12_4

^{iv} Grete Dahl (2003): [Enslige forsørgere med overgangsstønad. Økonomisk situasjon etter avsluttet stønad](#), SSB-notat 2003/84.

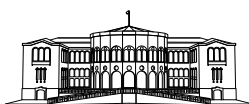
^v [St.prp. nr. 1 \(2005-2006\) for Arbeids- og sosialdepartementet](#).

I forslag til statsbudsjett for 2015 ønsket regjeringen å redusere stønadperioden fra tre til ett år (hovedregelen), eller til barnet får rett til barnehageplass etter barnehageloven. Forslaget var begrunnet ut fra ordningens formål som er å være en midlertidig inntektssikring i en kortere periode der den enslige forsørgeren forbereder seg på å forsørge seg ved egen inntekt. Endringen var planlagt innført for nye tilfeller fra 1. januar 2015, noe som ville bety at endringen først ville ha budsjetteffekter i 2016.

Regjeringens forslag om å redusere stønadperioden falt imidlertid bort under budsjettforhandlingene. I [Innst. 2 S Tillegg 1 \(2014–2015\) Tilleggsinnstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 2015 og forslaget til statsbudsjett for 2015 \(endret konklusjon\)](#) viste flertallet til høringen om endringer i folketrygdloven når det gjelder regler knyttet til overgangsstønad og avventet en egen sak om dette til Stortinget.

Regjeringen fulgte opp med å legge fram [Prop. 115 L \(2014-2015\) Endringer i folketrygdloven mv. \(stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere\)](#) 7. mai 2015. Forslagene er nylig behandlet i Stortinget.³⁹ Regjeringen foreslo ikke å gjøre endringer i lengden på overgangsstønaden – den skal fortsatt være på tre år, med mulig forlenging i inntil tre år ved utdanning. Den vesentligste endringen i regjeringens forslag var at aldersgrensen for overgangsstønad skulle endres fra åtte år til ordinær skolestart (det året barnet fyller seks år). Dette forslaget falt ved Stortingets behandling, da bare Høyre og Fremskrittspartiets medlemmer stemte for.

³⁹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61769>



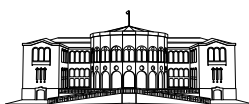
Det ble vedtatt en rekke endringer, bl.a.:

- Brudd i samboerskap og ekteskap sidestilles, ved at også separerte og skilte skal kunne motta stønad like etter at separasjons-, skilsmisse- eller ekteskaps sak er reist, og ikke først etter seks måneder.
- Stønad faller bort umiddelbart etter inngåelse av samboerskap.
- Får et medlem et nytt barn med samme partner mens vedkommende mottar stønad til enslig mor eller far for et felles barn, anses ingen av foreldrene for å være enslig mor eller far. Det samme gjelder dersom mor eller far tidligere har mottatt slike for felles barn.
- Unntaksregel om begrensning på barnets alder ved skilsmisse/samlivsbrudd (dagens § 15-6 femte ledd) oppheves. Det skal altså ikke lenger gis opp til to års overgangsstønad dersom samlivsbruddet inntreffer etter at barnet er eldre enn aldersbegrensningen (i dag åtte år, vedtatt endret til seks år).
- Innføring av krav om at utdanning må være vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for å få søkeren i arbeid. Kravet gjøres gjeldende for hovedperioden og utvidet stønadperiode
- Adgangen til å få stønad ved opphold i utlandet innskjerpes.

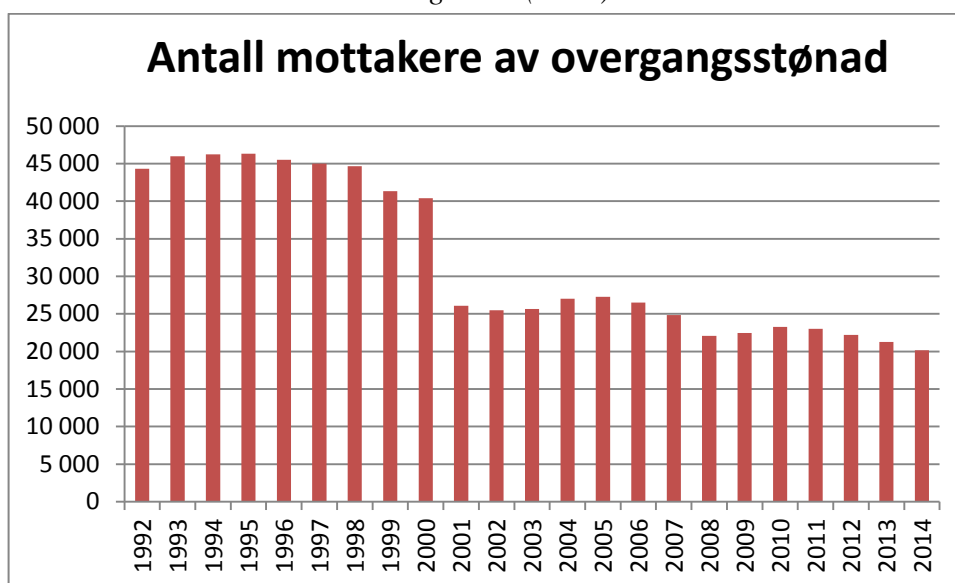
10.3 Utviklingen i antall mottakere

I figur 5 viser vi utviklingen i antallet mottakere av overgangsstønad, fra 1992 og fram til i dag. Endringer i antall mottakere forklares ut fra faktorer som endringer i regelverket, utviklingen på arbeidsmarkedet og i barnehage tilbudet. Særlig stor betydning hadde omleggingen av ordningen som startet i 1998 og var fullført i 2001. I 2000 mottok 77,2 pst. av alle enslige forsørgere overgangsstønad. I 2002 var denne andelen sunket til 56,5 pst.⁴⁰

⁴⁰ [St.prp. nr. 1 \(2005-2006\) for Arbeids- og sosialdepartementet](#)



Figur 5. Ugifte, skilte og separerte forsørgere med overgangsstønad. Ytelse per 31. desember 2002-2011. Antall. Kilde: NAV og Dahl (2003).



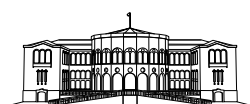
Antall mottakere av overgangsstønad ved utgangen av året økte fra 44 333 i 1992 til 46 340 i 1995. Deretter avtok antall mottakere jevnt fram til 2000, og fra 2000 til 2001 skjer det en betydelig reduksjon – fra 40 382 til 26 083. Nedgangen skyldes den kraftige innstramning av ordningen fra 1998, som fikk full effekt fra 2001, og den ytterligere innskjerping av reglene i 1999 (se oversikten over endringer i tabell 14). Fra 2001 til 2005 skjer det en moderat økning i antallet, noe som bl.a. må sees i sammenheng med en utvidelse av ordningen under Bondevik II-regjeringen. Som det framgår gikk antallet mottakere av overgangsstønad noe ned i perioden 2006-2008. Et godt arbeidsmarked og økt barnehagedekning er ifølge [Prop. 1 S \(2009-2010\) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet](#) hovedforklaringen. Antallet økte noe i 2009-2010. Fra 2011 og fram til i dag er antallet mottakere redusert noe for hvert år.

11. STØNAD TIL BARNETILSYN

11.1 Gjeldende ordning

Stønad til barnetilsyn inngår også i stønad til enslig mor/far. Stønad til barnetilsyn gis til enslig forsørger som på grunn av opplæring eller arbeid utenfor hjemmet må overlate det nødvendige tilsyn med barnet til andre. Enslig forsørger som er meldt til arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker kan også ha krav på stønad til barnetilsyn.

Som hovedregel gis stønaden fram til barnet har fullført fjerde skoleår. Det kan gis stønad etter fjerde skoleår dersom barnet trenger vesentlig mer tilsyn enn jevnaldrende. Stønaden kan også forlenges dersom arbeidet eller utdanningen medfører at mottaker må være borte fra hjemmet i lengre perioder, eller mottaker har uregelmessig arbeidstid (for eksempel turnus eller skiftarbeid). Dersom mottaker er forbigående syk, kan stønaden beholdes i inntil ett år, slik at mottaker ikke mister tilsynsordningen.



Stønad til barnetilsyn dekker 64 prosent av de dokumenterte utgiftene opp til de satsene som Stortinget har bestemt. Maksimalbeløpene er for tiden kr. 3 779 per måned for ett barn, kr. 4 931 for to barn og kr. 5 587 for tre eller flere barn.

Retten til stønad bortfaller dersom den årlige arbeidsinntekten er større enn 6 G. Stønad til barnetilsyn er en skattefri ytelse.

Det er et vilkår at mottaker overlater tilsynet til andre, for eksempel barnehage, skolefritidsordning (SFO) eller dagmamma, og at det betales for tilsynet.

11.2 Endringshistorikk

Som vi har sett i kapittel 10 har stønadsordningen sin bakgrunn i innføringen av enke- og morstrygd i 1964. Utformingen av enke- og morstrygden var knyttet til pensjonsbehovet. Tildelingen av pensjon skulle imidlertid vurderes i lys av den enkeltes muligheter til å forsørge seg selv. Dette var i tråd med en attføringsideologi som stod sentralt i utformingen av trygde- og sosiallovgivningen på begynnelsen av 1960-tallet.⁴¹ Stønad på varig basis skulle bare komme inn dersom det ikke førte fram å hjelpe den enkelte til å bli selvforsørget. I tråd med dette ble det etablert to prinsipielt ulike former for stønad:

- Stønad til livsopphold
- Stønad som skulle anspore til selvforsørging ved å dekke utgifter til utdanning og barnetilsyn

Eldre enker som hadde vært hjemmearbeidende ble tildelt pensjon. Overgangsstønad ble gitt i et begrenset tidsrom til enker og enslige forsørgere som i en omstillingsperiode ikke kunne forsørge seg selv. Siden det var behovet for livsopphold som var formålet, var det en naturlig konsekvens at enkepensjon og overgangsstønad ble redusert ved eventuelle arbeidsinntekter. Derimot ble stønad til utdanning og barnetilsyn gitt uten noen form for økonomisk behovsprøving.⁴²

Før 1998 ble stønaden utbetalt etter faste satser, kr. 8 208 per år (1996) for første barn og kr. 3 276 per år (1996) for hvert av de øvrige barna. Forhøyet stønad kunne gis:

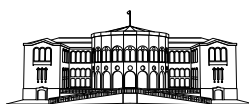
- når forsørgeren hadde barn under 18 måneder,
- dersom barnet var sykt eller hadde andre særlige problemer,
- hvis det var flere barn og minst ett av dem var under skolealder,
- hvis forsørgeren hadde langvarig eller uregelmessig fravær fra hjemmet på grunn av arbeid eller utdanning,
- tilsynsutgiftene var særlig tyngende.⁴³

Ved reformen av stønad til enslig mor eller far i 1998 ble det satset på å få flere enslige forsørgere til å ta utdanning. Satsene for stønad til barnetilsyn ble vesentlig hevet, og fra og

⁴¹ [NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier](#)

⁴² Ibid.

⁴³ https://www.nav.no/rettskildene/lov/L19970228-19_P15-11#L19970228-19_P15-11



med 1998 ble det også gitt stønad til barnetilsyn til enslig forsørger som har overgangsstønad og som er meldt til arbeidsformidlingen som arbeidssøker.

Ordningen ble i 1999 utvidet slik at også de som etablerer egen virksomhet kan få stønad.

Kravet om at arbeidet eller utdanningen måtte foregå utenfor hjemmet ble fjernet med virkning fra 1. januar 2005.⁴⁴

Hvor stor andel av utgiftene mottaker kan få dekket, er endret flere ganger. Før 2003 kunne mottaker få dekket 70 pst. av utgiftene. Stønad ble halvert ved pensjonsgivende inntekt mellom 6 og 8 G, mens det ikke ble gitt stønad ved inntekter over 8 G. I 2003 ble dekningsgraden endret fra 70 pst. til 66 pst. I 2004 ble dekningsgraden endret fra 66 til 64 pst., og samtidig ble taket endret, slik at det ikke lenger ble gitt stønad ved inntekter over 6 G.

I forbindelse med Stortingets behandling av [Prop. 115 L \(2014-2015\) Endringer i folketryktdloven mv. \(stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere\)](#), ble det vedtatt endringer i stønaden til barnetilsyn. I tråd med regjeringens forslag ble det vedtatt å samle folketryktdlovens og arbeidsmarkedslovens stønader til dekning av utgifter som følger av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og utdanning i én felles forskrift og harmonisere vilkårene for de ulike stønadene. Endringene vil bare gjelde de mottakerne som er under utdanning eller er arbeidssøkende, og vil innebære en noe snevrere adgang til stønad til barnetilsyn, ved at rett til støtte knyttes opp til kravet om yrkesrettet aktivitet. Videre vil disse gruppene få utbetalt stønaden etter faste satser og ikke etter faktiske utgifter, når lovendringene trer i kraft 1. januar 2016.

12. UTDANNINGSSTØNAD

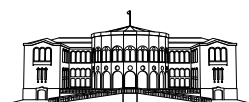
12.1 Gjeldende ordning

Utdanningsstønad gis til enslig mor eller far som tar nødvendig utdanning eller opplæring for å bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Stønaden skal dekke nødvendige skoleutgifter etter nærmere regler. Det gis vanligvis ikke stønad ut over tre år eller etter at yrkeskompetanse er oppnådd. Ved deltidsstudier kan perioden utvides. Utdanningsstønad gis bare i tidsrom der mottaker har rett til overgangsstønad.

Stønaden skal dekke utgifter til skolepenger, skolemateriell, reiser osv. Man kan også få stønad til dekning av ekstra boutgifter (med opptil 1/12 av grunnbeløpet per måned) og flytteutgifter i forbindelse med utdanningen. Utdanningsstønad er en skattefri ytelse.

For skoleåret 2015/2016 gis stønaden til skolemateriell og skolepenger etter satsene i tabell 15 og tabell 16. For utdanning på deltid dekkes skolepenger med opptil 1/4, 1/2, 2/3 eller 3/4 av maksimal stønad på full tid.

⁴⁴ [St.prp. nr. 1 \(2005-2006\) for Arbeids- og sosialdepartementet](#)



Tabell 15. Tilskudd til skolemateriell - enslig mor eller far. I kroner.
Gjelder satser for skoleåret 2015/2016. Satsen reduseres ved utdanning på deltid.

Videregående skole	3 800
Høgskole/universitet	7 600

Tabell 16. Tilskudd til skolepenger - enslig mor eller far
Gjelder satser for skoleåret 2015/2016. Satsen reduseres ved utdanning på deltid.

Videregående skole	25 100
Høgskole/ universitet	60 150

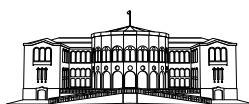
12.2 Endringshistorikk

Stønaden i seg selv er så å si uendret etter omleggingen av overgangsstønaden i 1998, se kapittel 10 og 11. I og med at det bare er de med rett til overgangsstønad som kan få utdanningsstøtte, har imidlertid endringer i kravene til å få overgangsstønad hatt direkte effekt på omfanget av ordningen med utdanningsstønad.

Stortinget vedtok i juni 2015 omfattende endringer i regelverket.⁴⁵ Som nevnt over i kapittel 10 om overgangstønad ble det vedtatt å innføre et generelt krav om at utdanningen må anses som nødvendig og hensiktsmessig for at den enslige moren eller faren skal kunne få eller beholde et arbeid. Kravet skal gjelde både i hovedperioden og i en utvidet stønadsperiode. Dersom Arbeids- og velferdsetaten vurderer at disse kravene ikke er oppfylt, skal den ikke godkjenne utdanningen som yrkesrettet aktivitet.

Videre gikk Stortinget inn for, i tråd med regjeringens forslag, å samle ulike stønader som gis til dekning av utgifter i forbindelse med deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og utdanning i en felles forskrift og harmonisere vilkårene for stønader til samme formål (se også kapittel 11 i dette notat). Utdanningsstønad og tilskott til flytting videreføres dermed ikke som egne stønadsordninger under stønader til enslig mor eller far, men skal reguleres i en egen bestemmelse om tilleggstønader og stønad til skolepenger. Den nye bestemmelsen harmoniseres i størst mulig grad med tilsvarende bestemmelse om tilleggstønader til dem som deltar i arbeidsrettet tiltak i folketrygdloven § 11-12. Formål og målgruppe for denne type stønader til enslig mor eller far vil fortsatt være hjemlet i folketrygdloven kapittel 15. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2016.

⁴⁵ [Innst. 353 L \(2014-2015\)](#) jf. [Prop. 115 L \(2014-2015\)](#)



13. STØNAD TIL FLYTTING

13.1 Gjeldende ordning

Enslig mor eller far kan få tilskudd til dekning av flytteutgifter dersom det er nødvendig for at vedkommende kan komme i arbeid. Tilskuddet kan dekke både reise- og flytteutgifter og vil variere avhengig av flyttemengde, flyttelengde med mer. Tilskudd gis bare når flyttingen skjer i et tidsrom hun eller han har rett til overgangsstønad, eller innen seks måneder etter at overgangsstønaden er falt bort.

Stønad til flytting er den minste av ordningene som inngår i stønad til enslig mor/far. Stønaden omtales bare helt kort i forslagene til statsbudsjett for det enkelte år. Vi har heller ikke funnet at ordningen er omtalt i særlig grad i andre relevante dokumenter.

Bestemmelsen om stønad til flytting har vært uendret siden 1998. Før 1998 kunne det også gis tilskudd og/eller lån for at vedkommende kunne komme i gang med egen virksomhet, eller tilskudd til anskaffelse av utstyr for at vedkommende kan forsørge seg helt eller delvis ved eget arbeid.

Ved Stortingets behandling av [Prop. 115 L \(2014-2015\)](#) ble det i tråd med regjeringens forslag vedtatt at tilskudd til flytting og utdanningsstønad ikke lenger videreføres som egne stønader, men at de reguleres i en egen bestemmelse om tilleggsstønader og stønad til skolepenger, se kapittel 11 og 12. Dette for å legge til rette for forenkling gjennom å samle ulike stønader som gis til dekning av utgifter i forbindelse med deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og utdanning i en felles forskrift og harmonisere vilkårene for stønader til samme formål.

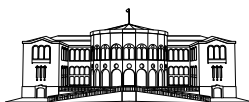
14. LÅNEKASSENS STØTTE TIL STUDENTER MED BARN

14.1 Gjeldende ordning

Studenter kan få foreldrestipend fra Statens Lånekasse i opptil 49 uker når de får barn under utdanningen. Kravet er at de har vært i utdanning (elev eller student i en godkjent utdanning) og hatt rett til stipend og lån fra Lånekassen de siste fire månedene før fødselen/adopsjonen. De må også bo sammen med barnet. Foreldrestipend innebærer at man får hele støttebeløpet fra Lånekassen som stipend. I motsetning til vanlig utdanningsstipend blir ikke foreldrestipendet behovsprøvd mot egen inntekt eller formue. Både mor og far kan få foreldrestipend, men ikke samtidig. Dersom samboer/ektefelle tar ut fulle foreldrepenger fra NAV, gis det ikke foreldrestipend. Egne foreldrepenger fra NAV påvirker derimot ikke støtten.⁴⁶

Studenter kan også ha krav på forsørgerstipend fra Lånekassen, så lenge de er i utdanning. Kravet er at de må bo sammen med barn som er 16 år eller yngre, og at de har minst 40 pst. samvær med barnet. Mor og far kan få forsørgerstipend samtidig. Stipendet er behovsprøvd mot egen og ektefelles/samboers inntekt og formue. Det gis inntil kr. 1 580 i måneden for første

⁴⁶ Jf informasjon fra Lånekassen, [Fødsel](#)



barn, og inntil kr. 1 580 per måned for andre barn: Ved flere barn gis det inntil kr. 1 029 per måned for hvert av barna flere enn to.⁴⁷ Tabellen under viser et eksempel på hvor mye støtte studenter med barn kan få.

Tabell 17. Støtte til studenter med barn, høyere og annen utdanning – fulltidsutdanning*.
Kilde: Lånekassen⁴⁸

Ektefelle/samboer har person- og kapitalinntekt i 2015 under 367 278 kroner per år**	11 672 kr
Ektefelle/samboer har person- og kapitalinntekt mellom 367 278 kroner og ca. 399 000 kroner	10 092 kr - 11 672 kr
Ektefelle/samboer har person- og kapitalinntekt høyere enn ca. 399 000 kroner	10 092 kr
Enslig forsørger med overgangsstønad	11 672 kr

* Er du i deltidsutdanning, vil du få stipend i forhold til studiebelastningen din.

** Grensen for person- og kapitalinntekt for ektefelle/samboer for forsørgerstipend i 2015 er 367 278 kroner og 379 215 kroner i 2016.

Mottakere av overgangsstønad kan også få støtte fra Lånekassen. Stipend fra Lånekassen blir omgjort til lån dersom man har inntekt over gitte beløpsgrenser, herunder inntekt fra trygdeordninger. Stipendet blir redusert med fem prosent per måned av den trygden som er over beløpsgrensen. Det er ulike fribeløp for ulike typer trygdeytelser. Overgangsstønad har lavere fribeløpsgrense enn for eksempel dagpenger.⁴⁹ Elever med ungdomsrett i videregående opplæring som får overgangsstønad fra Nav, får mindre foreldrestipend fra Lånekassen. Det blir da trukket 60 øre av stipendet for hver krone man har mottatt i stønad.⁵⁰

14.2 Endringshistorikk

Den generelle ordningen med studiestøtte ble lagt om fra studieåret 1985-86, da man gikk over fra direkte faste stipend til en modell med stipend som funksjon av behov (prosentstipendmodellen).⁵¹ Vi har derfor valgt å bare se på ordningen tilbake til denne endringen ble innført.

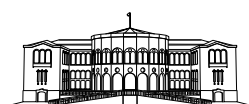
⁴⁷ Jf informasjon fra Lånekassen [Forsørgerstipend](#)

⁴⁸ Lånekassen.no

⁴⁹ Jf informasjon fra Lånekassen, [Trygdeytelser med lavere fribeløp enn person- og kapitalinntekt](#)

⁵⁰ Jf informasjon fra Lånekassen, [Behovsprøving av forsørgerstipend for deg i videregående opplæring](#)

⁵¹ [NOU 1999:33 Nyttige lærepenger](#)



Hovedtrekkene i ordningen med støtte til studenter med barn har vært nærmest uforandret gjennom hele perioden som vi har sett på. Lengden på foreldrestipendet er imidlertid utvidet, noe som må sees i sammenheng med at foreldrepengeperioden i folketrygdens er utvidet. Satsene for forsørgerstipend er også oppjustert. Vi har innhentet informasjon om utviklingen av foreldrestipendet. Ordningen het fødselsstipend før 2009-2010.

Tabell 18: Utviklingen i foreldrestipendet, 1985/86-2014/15.

Kilde: Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte, fastsatt for det enkelte år.⁵²

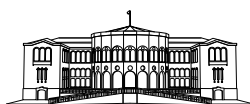
Undervisningsår, tidspkt for endring	Antall uker
1985-86	18
Endring fra 1988-89	22
Endring fra 1990-91	28
Endring fra 1991-92	32
Endring fra 1992-93	35
Endring fra 1993-94	42
Endring fra 2009-10	44
Endring fra 2014-15	49

Den siste utvidelsen skjedde i 2014. Samtidig med utvidelsen av stipendperioden ble opptjeningsperioden endret fra seks til fire måneder. Forut for denne endringen har opptjeningsperioden ligget fast i hele perioden vi har sett på.

15. KORT OM SKATTEFORDELER FOR SKATTYTERE MED BARN

I dette notatet er skattefordeler for husholdninger med barn avgrenset til en gjennomgang av fradragordninger og andre egne skatteordninger i skattesystemet for husholdninger som har forsørgeransvaret for barn under 18 år. Det er ikke vurdert skattemessige fordeler knyttet til at f.eks. enkelte kontantoverføringer til barnefamilier, slik som barnetrygd og kontantstøtte, ikke skattlegges. Det er heller ikke gjort en vurdering av om f.eks. fradrag for dokumenterte utgifter til pass av barn under 12 år (foreldrefradraget) mer er å regne som «utgifter til inntekts ervervelse» og ikke som en skattefordel, i alle fall for skattytere med arbeidsinntekt som er avhengig av å få barnepass for å kunne være yrkesaktive. Vi har videre heller ikke sett på ordninger som også kan være til fordel for skattytere med barn, men som ikke er betinget av at vedkommende skattytere har barn under 18 år. Et eksempel på dette er ordningen med at ektefeller der den ene ektefellen har ingen eller svært lav inntekt, lignedes under ett i skatteklasser

⁵² <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Toppmeny/Forskrifter/forskrifter-fra-tidligere-ar/>
<https://www.lanekassen.no/nb-NO/Toppmeny/Forskrifter/Tidligere-ar/>



2. Endelig er det ikke gjort en vurdering av at skattenivået på nettoinntekt har blitt endret i perioden, slik som høsten 2013 da skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert fra 28 prosent til 27 prosent fra og med 2014. Endringer i skattenivået vil selvsagt også påvirke den skattemessige verdien av de ulike fradragene. De følgende punktene bygger hovedsakelig på en gjennomgang av publikasjoner fra Skattebetalerforeningen, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå som omhandler skatt og ligning tilbake til 1980. Det kan ikke utelukkes at det i tillegg til de ordningene som er omtalt i notatet, også kan finnes andre ordninger som kunne/burde vært omtalt. Skattesystemet har vært og er til dels fortsatt komplisert, slik at beskrivelsene i dette notatet selvsagt heller ikke er en uttømmende beskrivelse av de omtalte ordningene gjennom perioden.

16. EKSISTERENDE SKATTEFORDELER FOR SKATTYTERE MED BARN

16.1 Foreldrefradraget (1981-)

Foreldrefradraget ble innført i 1981 til erstatning for hustrufradraget.

I perioden 1981 til og med 1997 var foreldrefradragets størrelse både avhengig av det fastsatte maksimalfradraget og foreldrenes inntekt. Det var også et krav om at begge foreldrene måtte ha arbeidsinntekt for at fradrag kunne innvilges.⁵³ Det var videre to ulike foreldrefradrag, og skattyter måtte enten velge et mindre standardfradrag som ikke trengtes å dokumenteres, eller et større fradrag for faktiske utgifter som måtte dokumenteres. Inntil 1990 kunne fradraget gis for barn under 14 år. Før 1990 ble det også gitt fradrag for barn 14 til 20 år. Fra og med 1991 ble det kun innvilget foreldrefradrag for barn under 12 år.

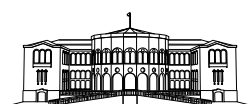
Med virkning fra inntektsåret 1998 ble ordningen med foreldrefradrag betydelig endret ved at den prosentmessige begrensningen av fradraget mot foreldrenes inntekt ble avviklet, mens det kun ble gitt fradrag for dokumenterte utgifter. Regjeringen Jagland begrunnet forslaget høsten 1997 om å oppheve standardfradraget, med at det ikke var noen tungtveiende grunner til å gi fradrag for utgifter som ikke kunne dokumenteres.⁵⁴ I forbindelse med at det kun ble innvilget fradrag for dokumenterte utgifter, ble også kravet om at begge foreldrene måtte ha arbeidsinntekt for å få foreldrefradrag, avviklet.

Fra og med 1998 blir altså foreldrefradragets størrelse bestemt av dokumenterte utgifter til pass og stell av barn og de fastsatte maksimumsgrensene. Endringene i 1998 gikk dermed både i skattyters favør og disfavør, men innebar samlet sett økte skatteinntekter for det offentlige med om lag 180 mill. kroner i 1998. Omleggingen innebar også at fradragsordningen ble enklere å administrere for skatteetaten.

Eksempler på utgifter som det per 2015 kan gis fradrag for i foreldrefradraget, er utgifter til dagmamma, barnehage, skolefritidsordning og fritidsordning i idrettsforening, sportsklubb o.l. som er av tilsvarende art som skolefritidsordning. Det kan også kreves fradrag for ekstra

⁵³ For enslige forsørgere var det krav om at vedkommende hadde arbeidsinntekt

⁵⁴ Regjeringen Bondevik I opprettholdt forslaget da den overtok makten etter valget 1997.



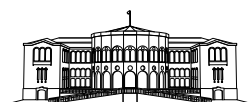
reiseutgifter knyttet til transport av barn til barnepasser. Fradrag kan også kreves for pass av barn som er eldre enn 11 år når barnet har dokumenterte særlige behov for omsorg eller pleie. For 2015 kan det kreves fradrag på inntil kr. 25 000 for ett barn og kr. 15 000 for hvert av de øvrige barn. Satsene for det første barnet har vært uendret siden 1999, mens satsene for to eller flere barn sist ble endret i 2008.

I statsbudsjettet for 2005 ble det vedtatt å øke foreldrefradraget etter følgende forslag fra regjeringen Bondevik II: «*I tråd med Sem-erklæringens mål om å øke foreldrefradraget for flerbarnsfamilier foreslår Regjeringen å forhøye fradraget med inntil 5000 kroner for hvert barn utover det andre barnet*».

I statsbudsjettet for 2008 ble foreldrefradraget økt ytterligere ved at tillegget for barn under 12 år utover det første barnet under 12 år, ble økt fra kr. 5 000 per barn til kr. 15 000 per barn. Endringen ble begrunnet som følger av regjeringen Stoltenberg II: «*Familier med to eller flere barn har i dag ofte høyere utgifter til barnehage, skolefritidsordning eller dagmamma enn øvre grense i foreldrefradraget. Tillegget i fradraget for hvert barn ut over det første foreslås derfor økt fra 5 000 kroner til 15 000 kroner i 2008. Dette vil langt på vei bidra til at familier med to barn i barnehage kan trekke fra alle sine kostnader. Med tre barn i barnehage vil man komme svært nær fradragsgrensen.*»

16.1.1 Foreldrefradragets utvikling fra 1998 til 2015, nominelt og reelt

Nedenfor følger oversikt som viser maksimalt foreldrefradrag for skattytere med ett, to og tre barn under 12 år fra 1998 til 2015 både i nominelle kroner og 2015-kroner



Tabell 19. Maksimalt samlet foreldrefradrag, nominelt og reelt for ulike familiestørrelser, 1998-2015

Inntektsår	Med ett barn under 12 år i kroner per år		Med to barn under 12 år i kroner per år		Med tre barn under 12 år ⁱ i kroner per år	
	Fradrag i løpende (nominelle) kroner	Fradrag omregnet til 2015-verdi ⁱⁱ	Fradrag i løpende (nominelle) kroner	Omregnet til 2015-verdi	Fradrag i løpende (nominelle) kroner	Omregnet til 2015-verdi
1998	20 800	29 100	24 700	34 600	24 700	34 600
1999	25 000	34 200	30 000	41 100	30 000	41 100
2000	25 000	33 200	30 000	39 800	30 000	39 800
2001	25 000	32 200	30 000	38 600	30 000	38 600
2002	25 000	31 800	30 000	38 200	30 000	38 200
2003	25 000	31 000	30 000	37 200	30 000	37 200
2004	25 000	30 900	30 000	37 100	30 000	37 100
2005	25 000	30 400	30 000	36 500	35 000	42 500
2006	25 000	29 700	30 000	35 700	35 000	41 600
2007	25 000	29 500	30 000	35 400	35 000	41 300
2008	25 000	28 400	40 000	45 500	55 000	62 500
2009	25 000	27 900	40 000	44 600	55 000	61 300
2010	25 000	27 200	40 000	43 400	55 000	59 700
2011	25 000	26 800	40 000	43 000	55 000	59 000
2012	25 000	26 600	40 000	42 600	55 000	58 600
2013	25 000	26 100	40 000	41 700	55 000	57 400
2014	25 000	25 600	40 000	40 900	55 000	56 300
2015	25 000	-	40 000	-	55 000	-

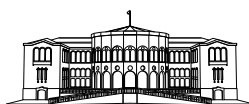
ⁱ Ekstra fradrag for barn under 12 år utover det andre barnet ble innført fra inntektsåret 2006.

ⁱⁱ Avrundet til nærmeste 100 kroner.

Realverdien av maksimalt foreldrefradraget for de som hadde ett barn under 12 år var altså høyest i 1999 da fradraget ble hevet til gjeldende sats på kr. 25 000 under regjeringen Bondevik I. For skattytere med to eller flere barn under 12 år, var realverdien høyest i 2008 under regjeringen Stoltenberg II.

16.1.2 Skatteutgifter for det offentlige knyttet til foreldrefradraget

En måte å vurdere utviklingen i foreldrefradraget over tid er å se på verdien av de skattemessige fordelene som fradraget utgjør hvert inntektsår. Disse skattefordelene kan uttrykkes gjennom begrepet skatteutgifter som gir et bilde av verdien av unntak og særordninger som bidrar til å redusere de offentlige skatteinntektene.



Finansdepartementet har fra og med framleggelsen av nasjonalbudsjettet for 2000 beregnet skatteutgiftene knyttet til foreldrefradraget.⁵⁵ Nedenfor følger en oversikt som viser anslåtte skatteutgifter for foreldrefradraget fra og med inntektsåret 1999 til og med inntektsåret 2014, både i nominelle kroner og 2014-kroner.

Tabell 20. Skatteutgifter knyttet foreldrefradraget 1999-2014, nominelt og reelt.ⁱ

Inntektsår	Anslag på samlet skatteutgift av foreldrefradraget i mill. kr.	
	Nominelle beløp	2014-verdi ⁱⁱ
1999	1 180	1 579
2000	1 205	1 564
2001	1 295	1 631
2002	1 350	1 679
2003	1 410	1 711
2004	1 420	1 716
2005	1 525	1 814
2006	1 635	1 902
2007	1 670	1 923
2008	1 960	2 180
2009	2 025	2 205
2010	1 975	2 099
2011	2 100	2 205
2012	2 200	2 292
2013	2 320	2 367
2014	2 260	2 260

ⁱ Fra 2010 ble opplysningene om skatteutgiftene overført fra Nasjonalbudsjettet til Skatte-, avgifts- tollproposisjonen og det kom da også inn oppdateringer av beregninger for tidligere år. Dette kan forklare hvorfor skatteutgiftene i tabellen går ned fra 2009 til 2010 og så opp igjen.

ⁱⁱ Hensyntatt konsumprisutviklingen fram til 2014.

⁵⁵ I Nasjonalbudsjettet for 1999 som var det første året som Finansdepartementet gjorde skatteutgiftsberegninger ble det ikke beregnet skatteutgifter for foreldrefradraget fordi dette fradraget da ble sett på som «utgifter til inntekts ervervelse». Dette ble endret i Nasjonalbudsjettet 2000 med den begrunnelsen at «det ikke lenger er noe krav om at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget».



Tabellen viser en økning i perioden og markerte økninger de årene hvor foreldrefradraget har blitt utvidet, slik som i 2001 og 2008. De samlede skatteutgiftene gjenspeiler også bl.a. endringer i antall barn under 12 år i perioden og at barnehagedekningen i perioden har økt betydelig. Målt i 2014-kroner var de samlede skatteutgiftene til foreldrefradraget høyest i 2013. Nedgangen fra 2013 til 2014 må sees i sammenheng med at skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert fra 28 prosent til 27 prosent fra og med skatteåret 2014.

Det gjøres oppmerksom på at skatteutgiftene ikke representerer den potensielle inntektsgevinsten for staten ved å oppheve ordningen. Dette skyldes bl.a. at det ved beregningene sees bort fra eventuelle adferdsendringer som kan følge av at en skatteordning oppheves, eller at det finnes eventuelle samspillseffekter med andre fradrag.

16.1.3 Scheel-utvalgets syn på foreldrefradraget

Scheel-utvalget foreslo i [NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi](#) å oppheve foreldrefradraget. Dette ble begrunnet som følger: «Foreldrefradraget kommer i tillegg til flere ordninger på utgiftssiden for barnefamilier, bl.a. barnetrygd, kontantstøtte og støtte til barnehager. Ordningene på utgiftssiden har økt betydelig de siste 10–15 årene, hovedsakelig i form av økt barnehagedekning og reduserte priser. Etter en samlet vurdering foreslås foreldrefradraget fjernet. Det vil også gi administrative besparelser.»

16.2 Særfradraget for enslige forsørgere (2013-)

Med virkning fra inntektsåret 2013 ble det innført et særfradrag for enslige forsørgere. Dette kom til erstatning for at enslige forsørgere ikke lenger skulle lignedes i skatteklasse 2, jf. også omtale av skatteklasse 2 for enslige forsørgere nedenfor.

Størrelsen på særfradraget ble i 2013 satt slik at fordelene av å bli lignet i klasse 2 ble opprettholdt for de som ville nyte godt av det nye særfradraget. Enslige forsørgere som oppfylte de nye vilkårene kom dermed uendret ut. Personer som tidligere ble lignet i klasse 2, men som ikke fikk det nye særfradraget, fikk derimot en skatteøkning. Regjeringen Stoltenberg II anslo at omleggingen ville innebære økte skatteinntekter for det offentlige på om lag 425 mill. kroner per år.

Særfradraget for enslige forsørgere var i 2013 på kr. 47 160 på årsbasis. I 2014 ble dette fradraget lønnsjustert opp til kr. 48 804, mens det i 2015 ble holdt nominelt uendret. De samlede skatteutgiftene for det offentlige knyttet til særfradraget for enslige forsørgere er anslått til 1 070 mill. kroner i 2013 og 1 325 mill. kroner i 2014.

17. SKATTEFORDEL FOR ENSLIGE FORSØRGERE, UNDER AVVIKLING

17.1 Skattebegrensningsregel

Med virkning fra og med inntektsåret 1989 ble det innført en skattebegrensningsregel for skattytere med liten skatteevne. Denne regelen kom til erstatning for en tidligere ordning med særfradrag for liten skatteevne. Omleggingen skulle ikke i seg selv innebære redusert



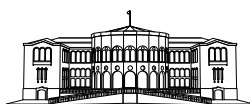
skattefordel for de som var omfattet av de tidligere ordningene. Blant de gruppene som ble omfattet av skattebegrensingsregelen for liten skatteevne, var også enslige forsørgere med overgangsstønad. For en nærmere omtale av overgangsstønaden, se kapittel 10.

Den nye regelen i 1989 innebar at de som kom inn under ordningen ikke skulle betale skatt på en inntekt som ikke oversteg et visst beløp. Beløpsgrensen ble satt til et nivå som var så høyt at det skulle sikre at minstepensjonister og de med inntekt noe utover minstepensjon ikke fikk skattepliktig inntekt. Ved fastsettelse av inntekten skulle det gjøres et tillegg på en andel av skattyterens nettoformue ved statsskatteligningen dersom denne formuen oversteg et bestemt beløp utover skattefritt beløp. For 2015 er inntektsgrensen for ikke å betale skatt kr. 131 400 for enslige. Det er også en begrensning på samlet skatt av det beløpet som overstiger inntektsgrensen. I 1989 skulle skatten på den inntekten som oversteg beløpsgrensen ikke overstige 50 prosent. Denne satsen ble fra inntektsåret 1992 hevet til 55 prosent med den begrunnelse at både prosentsatsen og maksimalbeløpet i minstefradraget ble betydelig økt samme år.

Av enslige forsørgere er det nå kun enslige forsørgere som har fått innvilget overgangsstønad før 1. april 2014, som kommer inn under reglene om skattebegrensning for liten skatteevne, jf. også omtale under særfradrag for enslige forsørgere. Denne omleggingen ble foreslått av regjeringen Stoltenberg II høsten 2013, og opprettholdt med noen endringer av regjeringen Solberg som tok over regjeringsmakten i oktober 2013.

Regjeringen Solberg begrunnet forslaget om å avvikle denne ordningen for enslige forsørgere med at den var komplisert, svekket arbeidsinsentivene gjennom en svært høy marginalsatt på arbeid på opp til 73 prosent for de som var omfattet av ordningen, gav insentiver til å ta opp lån for mottakerne for å nyte godt av et høyt rentefradrag på 55 prosent og var administrativt krevende for skatteetaten. I tillegg innebar ordningen at mottakeren fikk skattefordeler for hele året selv om mottakeren eventuelt fikk overgangsstønad kun for en begrenset del av inntektsåret. For å kompensere for bortfallet av skattebegrensning, ble overgangsstønaden for nye mottakere av overgangsstønad økt til 2,25 G.

Regjeringen Solberg opplyste videre om at denne omleggingen ville innebære at en enslig forsørger med full overgangsstønad i 12 måneder og ingen annen inntekt, og med kun standard fradrag, vil ha samme stønadsnivå etter skatt som de reglene som gjaldt før omleggingen. Regjeringen opplyste videre om at fra 2017, når alle mottakere er over på ny ordning, vil forslaget gi en innsparing for det offentlige per år på om lag 90 mill. kroner i forhold til reglene som gjaldt i 2013.



18. TIDLIGERE SKATTEFORDELER FOR SKATTYTERE MED BARN

18.1 Ligning av enslige forsørgere i skatteklasser 2 (avviklet 2013)

Ordningen med at enslige forsørgere skulle lignedes i klasse 2 ble opphevet med virkning fra 2013.⁵⁶ Regjeringen Stoltenberg II begrunnet omleggingen som følger:

«Ordningen med klasse 2 tilfaller mange som ikke kan anses som reelle enslige forsørgere. Enslige forsørgere som får samboer på varig basis, beholder skatteklasser 2 så lenge de ikke får barn med samboeren eller gifter seg. Anslagsvis 25 pst. av enslige forsørgere som lignedes i klasse 2, har i realiteten samboer.

Ordningen er dårlig tilpasset den stadig vanligere praksisen med felles omsorg for barna ved separasjon og skilsmisse. Foreldrene kan lignedes i skatteklasser 2 annethvert år, men det forutsetter at de er enige om fordelingen, og at skattekontoret hvert år får opplysninger om hvem av dem som skal ha klasse 2. Ordningen er dessuten lite fleksibel for personer som endrer sivilstatus i løpet av året. Dette skyldes at klasse 2 gis for hele inntektsår basert på status ved årets utgang.»

18.2 Særfradrag for liten skatteevne (1983-1988)

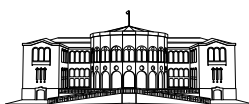
Før 1982 var særfradraget for liten skatteevne⁵⁷ behovsprøvd. Fra og med 1983 fikk enslige forsørgere med overgangsstonad rett til å komme inn under denne ordningen. Særfradraget var begrenset slik at særfradraget kun ble innvilget i den grad dette var nødvendig for å sikre skattefrihet for enslige når inntekten var lavere enn et fastsatt beløp og vedkommende ikke hadde særlig formue. Reglene for særfradrag for liten skatteevne ble endret fra og med inntektsåret 1984. De nye reglene innebar bl.a. at enslige med overgangsstonad skulle ha særfradrag for liten skatteevne i den utstrekning det var nødvendig for å sikre dem skattefrihet for deres inntekt dersom inntekten ikke oversteg folketrygdens grunnnytelser med et gitt beløp og skattyteren ikke hadde formue av noe betydning. Denne ordningen eksisterte fram til 1989 da skattebegrensingsregelen ble innført.

18.3 Forsørgerfradrag (1977-2001)

Med virkning fra og med inntektsåret 1977 ble det innført en ordning med forsørgerfradrag i skatt for forsørgelse av barn og ungdom under 20 år. Samtidig ble ordningen med forsørgerstonad for ungdom i aldersgruppene 17, 18 og 19 år opphevet. Da forsørgerfradraget i skatt ble innført fra og med inntektsåret 1977, var fradraget på kr. 200 for hvert barn til og med det året barnet fylte 16 år. Fra og med det året barnet fylte 17 år til og med det år barnet fylte 19 år, var forsørgerfradraget i 1977 kr. 900 for første barn, kr. 1000 for det andre barnet og kr. 1400 for hvert følgende barn. Det var noen endringer i aldersgrensen for tilskudd i perioden. Fra og med 1987 ble det ikke lenger gitt forsørgerfradrag for 19-åringer. I inntektsåret 2000 ble de egne høyere satsene for 16-, 17- og 18-åringer satt ned til samme sats som barn under 16 år,

⁵⁶ Fra og med 2013 innebærer dette at skatteklasser 2 kun omfatter ektefeller som lignedes under ett i klasse 2 dersom dette samlet sett gir lavere skatt for ektefellene. Å bli lignet i klasse 2 er skattemessig gunstig hvis den ene ektefellen har for lav inntekt til å få utnyttet sitt eget personfradrag. Fordelen avtar med økning i inntekten til ektefellen med lav inntekt.

⁵⁷ Innført fra og med 1969



dvs. kr. 1 820 per barn. Denne omleggingen hadde sammenheng med at barnetrygden samtidig ble utvidet til også å omfatte barn mellom 16 og 18 år. Forsørgerfradraget i skatt for barn ble fra og med inntektsåret 2001 innlemmet i barnetrygden ved at verdien av dette skattefradraget ble brukt til å øke barnetrygdsatsene. Regjeringen Stoltenberg I begrunnet endringen som følger: «Barnetrygd og forsørgerfradrag i skatt er i stor grad like ordninger som begge skal bidra til å dekke merutgifter ved å forsørge barn. Av forenklingshensyn foreslås det at disse ordningene slås sammen. Forenklingen vil gjøre seg gjeldende både overfor skattyter/mottaker av barnetrygd og ligningsmyndighetene.»

18.4 Hustrufradrag (1948-1980)

Hustrufradraget var et fradrag i arbeidsinntekten for gifte kvinner med forsørgede barn under 20 år. Ifølge et innlegg i Stortinget av stortingsrepresentant Eva Kolstad 9. april 1959, begrunnet Finansdepartementet dette fradraget dels med behovet for å kompensere for de merutgiftene som påløp i hjemmet når hustruen på grunn av sitt yrke var fraværende fra hjemmet, og dels for å motvirke skjerpet progresjon på grunn av fellesligningen av ektefeller som da var en hovedregel ved skattlegging av ektefeller. Hustrufradraget ble erstattet av foreldrefradraget fra og med inntektsåret 1981 da fradraget ble gjort mer kjønnsnøytralt.

KILDER:

I tillegg til de kildene som vi har opplyst om underveis i notatet, er følgende kilder benyttet (i kap. 15-18):

- Skattebetalerforeningens publikasjoner om selvangivelsen fra 1980 til 2012
- Skatteetatens nettsider
- Nettsidene til Statistisk sentralbyrå
- Stortingsmeldingene fra Finansdepartementet om nasjonalbudsjettet
- Proposisjoner om skatter, avgifter og toll fra Finansdepartementet
- Stortingsforhandlingene 1959
- NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi
- NOU 1996: NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier



ISBN 78-82-8196-109-8

ISSN 1890-2537