

HVEM MOTTAR KONTANTSTØTTE OG HVORDAN BRUKER DE DEN?

Lone Arntsen, Ivar Lima og Loyd Rudlende

Sammendrag

Fra kontantstøtten ble innført i 1998 og frem til i dag har antall mottakere gått kraftig ned. Samtidig har barnets fødselsmåned fått stor betydning både for hvor mange som tar ut kontantstøtte, og for lengden på mottaket. I 2016 mottok halvparten av alle mødre til ettåringer noe kontantstøtte, og andelen varierte fra 28 prosent blant de som fikk barn i august til 76 prosent blant de som fikk barn i april. For de fleste har nå kontantstøtten begynt å fungere som en ventestønad i påvente av barnehageopptaket i august. Dette gjelder særlig for mødre som var yrkesaktive før fødsel.

28 prosent tok ut kontantstøtte til barnehagestart i august, mens 17 prosent tok ut kontantstøtte i 11 måneder, maks kontantstøtte. De som oftest tar ut maks kontantstøtte er mødre med lav eller ingen inntekt, med to eller flere barn fra før, med bakgrunn fra ikke-vestlige land eller som bor i Agder-fylkene eller Rogaland. Vi finner særlig at de som ikke var sysselsatt før fødsel (mottok engangsstønad) hadde mye høyere bruk av kontantstøtte enn de som var sysselsatt (mottok foreldrepenger). Siden innvandremødre langt oftere mottok engangsstønad forklarer det delvis hvorfor de oftere mottar kontantstøtte. Men også når vi sammenligner de som var sysselsatt før fødsel tar mødre fra ikke-vestlige land ut mer kontantstøtte enn norskfødte. Det indikerer at det er kulturforskjeller i hvilken tilsynsordning man foretrekker for ettåringer.

I juli 2017 innførte Stortinget et botidskrav som sier at innvandrere må ha vært bosatt i minst 5 år for å ha rett på kontantstøtte. Det har gitt en stor reduksjon i antall mottakere med innvandrerbakgrunn, og særlig blant mødre fra Asia eller Afrika der andelen er redusert med 26 prosentpoeng. Andelen mødre til ettåringer som mottar noe kontantstøtte i nevnte innvandrergrupper er nå litt lavere enn blant norskfødte.

Vi finner også at det er et underforbruk av ytelsen blant foreldre som får barn i juni og juli. Det er grunn til å tro at mange som får barn i disse månedene ikke vet at de har rett på kontantstøtte til og med den måneden barnet starter i barnehage.

Innledning

Kontantstøtte er en ordning som kan utbetales for barn på ett år som ikke benytter seg av barnehage med offentlig driftstilskudd. Per dags dato utgjør kontantstøttebeløpet 7 500 kr i måneden. Ordningen ble innført i 1998 med formål om at familiene skulle få større og mer reell valgfrihet når det gjaldt omsorgsform for de minste barna, og få mer tid til å selv ta omsorgen¹. I tillegg skulle ordningen sørge for at det ble mer likhet i overføringene fra staten til barnefamilie.

I denne artikkelen skal vi beskrive utviklingen i bruken av ordningen fra den ble innført og fram til i dag.

¹ Se St.prp. nr. 53 (1997-98) og Kontantstøtteleven, 1998, §1.

NAV publiserte sist en oversiktsartikkel på området i 2010 (Bakken og Myklebø 2010a), og det har skjedd flere endringer i både kontantstøtteordningen og barnehageopptaket etter dette. Vi vil særlig konsentrere oss om perioden fra 2012, etter at kontantstøtten ble avvirket for toåringer, og fram til 2017². Et spørsmål vi skal undersøke er om kontantstøtteordningen har blitt en venteytelse for barnehageplass etter hvert som barnehagedekningen er blitt bedre. Vi skal også undersøke konsekvensene av at barn som er født i september til november nylig har fått rett på barnehage-

² I og med at kontantstøtte kan utbetales til og med den måneden barnet fyller 23 måneder, er barn som fylte ett år i 2017 de siste barna vi vet er ferdige med sitt uttak, og derfor den siste gruppen som er med i artikkelen.

Kontantstøtte

Kontantstøtten ble innført i 1998 for ettåringer og ble i 1999 utvidet til også å gjelde toåringer. I 2012 ble kontantstøtten for toåringer fjernet, samtidig som det ble aldersdifferensierte satser der de yngste barna (13-18 måneder) fikk høyere sats enn de eldste barna (19-23 måneder). De aldersdifferensierte satsene ble avvirket i 2014, og i dag er det lik sats for hele kontantstøtteperioden. Kontantstøtte kan utbetales fra barnet er 13 måneder til og med barnet fyller 23 måneder.

Dersom barnet har deltids plass kan det utbetales gradert kontantstøtte etter hvor mange timer i uken barnet går i barnehagen. Fram til 31.juli 2018 kunne man få enten 50 eller 100 prosent kontantstøtte, men fra 1.august 2018 ble satsinndelingen endret til at man kan få 100, 80, 60, 40 eller 20 prosent kontantstøtte.

Fra og med 1.juli 2017 ble det innført et krav om minst fem års medlemskap i folketrygden for mottaker, og fem års medlemskap for begge foreldre dersom begge bor med barnet.

net. Trygdeperioder opparbeidet i andre EØS-land regnes som regel med.

I perioden fra 2003 til 2011 var kontantstøttesatsen uendret, og realverdien av kontantstøtten sank dermed gradvis inntil satsøkningen i 2012. I 2011 utgjorde den årlige utbetalingen av kontantstøtte 39 636 kr – eller 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden (G). Etter to satsøkninger til i 2014 og 2017 utgjorde kontantstøtten 86 500 kr eller 0,92 G i 2017. Realverdien av kontantstøtten har økt siden 2011. Den månedlige utbetalingen er lav sammenlignet med inntekten til en person med fulltidsjobb. Ifølge en beregning gjort av Finansdepartementet i 2016 lønner det seg å motta kontantstøtte fremfor å jobbe hvis bruttoinntekten fra arbeid er på 127 000 kr eller lavere¹.

¹ Se Aftenposten 26.12.2016 «Rekordhøy kontantstøtte: mindre lønnsomt for lavtlønnede å jobbe».

Regelverksendringer

Periode	Sats ettåringer	Sats toåringer	Deltidsplass
1.august 1998 – 1. august 2012	3 000 kr		Deltidsplass ga avkortning etter gitte satser
1.august 1999 – 31. juli 2012		3000 kr	
1. august 2012 – 31. juli 2014	13-18 måneder: 5 000 kr 19-23 måneder: 3 303 kr	0 (avviklet)	Halv sats for deltids plass opp til 19 timer i uka
1. august 2014 – 31. juli 2017	6 000 kr		
1. juli 2017 – i dag	Avviklet for foreldre med botid kortere enn 5 år. Foreldre som mottar kontantstøtte må ha bodd i Norge eller i et EU/EØS-land i minst fem år når de søker om kontantstøtte. Dersom begge foreldrene bor med barnet, må begge ha fem års botid.		
1. august 2017 – i dag	7 500 kr		
1. august 2018 – i dag			100, 80, 60, 40 eller 20 prosent kontantstøtte

Barnehageopptak og pris for barnehageplass

Periode	Beskrivelse
2003	Barnehageforliket. Medførte en periode med storstilt utbygging av barnehageplasser fra 2003 til omtrent 2010, stadig lavere foreldrebetaling justert for prisveksten, samt stadig økende etterspørsel etter barnehageplasser, særlig for ettåringer og toåringer. Det ble innført lovfestet makspris og søskenmoderasjon.
2004	Ny makspris 2750 kr
2006	Redusert makspris 2250 kr
2009	Det innføres lovfestet rett til barnehageplass. Alle barn mellom ett og fem år får rett på barnehageplass. Barnehageopptaket er i august, og barna som er født fra januar til august har rett til barnehageplass fra august det året de blir ett år. Barn født fra september til desember har rett til plass fra august året etter at de fylte ett år.
2015	Økt makspris 2580 kr
2016	Barn født i september og oktober får rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år på samme måte som barn født i august
2017	Barn født i november får rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år
2017	Økt makspris 2730 kr

plass fra den måneden de fyller ett år. Vi vil videre undersøke hva som kjennetegner de som velger å motta kontantstøtte fremfor de som ikke gjør det.

Helt siden kontantstøtten ble innført har det vært mye diskusjon om ordningen både blant politiske parti og i det offentlige ordskiftet³. Blant politikere følger debatten i noen grad høyre-venstre-aksen ved at venstresiden ofte hevder at ordningen hemmer likestilling mellom kjønn og integrering av innvandrere, mens høyresiden vektlegger familienes valgfrihet og friheten til å gi omsorg til egne barn. Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Senterpartiet som inngikk i den rød-grønne regjeringen har hele tiden ønsket å videreføre kontantstøtteordningen. Venstre, som inngår i dagens Solberg-regjering, ønsker derimot å avskaffe kontantstøtten og erstatte det med en ventestønad for barnehageplass.

En nylig publisert studie av holdninger til kontantstøtte viser at en positiv holdning til ordningen i

betydelig grad henger sammen med hvilket parti en stemte på ved siste stortingsvalg (Schou 2018). Blant de som stemte på KrF, Sp og MDG ved siste stortingsvalg er det flertall for kontantstøtten, mens det blant de som stemte andre parti er et flertall imot. Støtten til ordningen handler imidlertid ikke bare om hvilket parti en stemmer på. Undersøkelsen viser også at de som selv har barn i kontantstøttealderen er langt mer positive til ordningen (68 prosent for) sammenlignet med de som ikke har barn i kontantstøttealder (38 prosent for).

Tidligere studier

Kontantstøtten har blant annet blitt kritisert for å påvirke kvinners sysselsetting og arbeidstilknytning i negativ retning. Ordningen sies å redusere incentivet til å jobbe i småbarnsfasen og dette blir særlig hevdet å gjelde for innvandrerkvinner som i mange tilfeller har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn norskfødte kvinner. Innvandrerkvinner har oftere lav inntekt, noe som gjør at det økonomiske tapet ved å være hjemme og motta kontantstøtte er mindre enn for norskfødte kvinner.

Flere analyser som undersøkte effekten av innføringen av kontantstøtten kort tid etter at ordningen ble innført finner at den medførte en reduksjon på mellom 3 og 4 prosentpoeng i andelen sysselsatte mødre i

³ Eksempler fra ledere i aviser. VG 7.9.2016 «VG mener: Gravlegg kontantstøtten», Dagbladet 6.8.2018 «Kontantstøtten hører hjemme på historiens skraphaug», Aftenposten 6.8.2018 «Aftenposten mener: Høyre med mislykket nyansering om kontantstøtte». Et eksempel fra kommentator i Dagsavisen Hege Ulstein 6.8.2018: «Konstant støtte. Kontantstøtten er et perfekt eksempel på at rå maktpolitikk trumfer sunn fornuft.»

kontantstøtteperioden. De finner ikke noen effekt på sysselsettingen til fedre⁴. Hardoy og Schøne (2010) fant en sterkere negativ effekt på sysselsettingen til innvandrere fra ikke-vestlige land enn for norskfødte kvinner. Blant innvandrermodre fra ikke-vestlige land ble andelen sysselsatte i kontantstøtteperioden redusert med 6 prosentpoeng fra et sysselsettingsnivå på omtrent 50 prosent. Tilsvarende nedgang for norskfødte kvinner var 3 prosentpoeng.

Det er kun én studie som undersøker langvarige effekter på sysselsettingen frem til barnet blir syv år. Drange og Rege (2013) finner at kontantstøtteordningen medførte en 4 prosentpoengs reduksjon i andelen med heltidsarbeid i kontantstøtteperioden – det vil si da barnet var mellom ett og tre år. Effekten ble halvert til 2 prosentpoeng når barnet var fire år, og det var ikke lengre noen signifikant effekt det året barnet fylte fem år. De konkluderer med at kontantstøtte ikke ser ut til å ha medført en varig reduksjon i sysselsettingen blant kvinner, men at ordningen påvirker tilpasningen mellom yrkesliv og familieliv for enkelte i den perioden man kan motta kontantstøtte. Dette er en viktig nyanse som til tider glemmes i den offentlige debatten, der det noen ganger hevdes at kontantstøtten holder «kvinner borte fra arbeidsmarkedet». For de fleste familier til ett- og toåringer innebar innføringen av kontantstøtte ingen permanent endring i mødrenes arbeidstilbud, men kun at de jobbet like mye eller lite som før og samtidig mottok en kontantstøtte på 3000 kr i måneden i en periode.

Samtlige av undersøkelsene nevnt ovenfor så på effektene av innføringen av kontantstøtte i 1998, en periode der barnehagedekningen for ett- og toåringer var lav. I 2000 var 27 prosent av ettåringene og 42 prosent av toåringene i barnehage. Tilsvarende andeler i 2018 var 70 og 93 prosent⁵. Lav tilgang på barnehageplasser for de minste barna var en medvirkende årsak til at kontantstøtten ble populær rett etter innføringen. Siden barnehagedekningen har blitt langt bedre i dag vet vi ikke om innføringen av en kontant-

støtteordning ville hatt samme effekt på sysselsettingen i dag som da den ble innført i 1998.

Det er publisert to nyere studier som undersøker sysselsettingseffektene av økt kontantstøttesats i henholdsvis 2012 og 2014. Dahl (2014) finner at en økning i kontantstøttesatsen i 2012 for ettåringer ikke påvirket sysselsettingen til målgruppen i kontantstøtteperioden, men at det å fjerne kontantstøtte for toåringer samme år førte til en liten økning i sysselsettingen for mødre. Hedding (2016) undersøker også konsekvensene av en betydelig økning i kontantstøttesatsen for ettåringer i 2014. Analysen viser en negativ effekt på 6 prosentpoeng i andelen sysselsatte 16 måneder etter fødsel (midt i kontantstøtteperioden) blant de som ble påvirket av satsøkningen.

Data og metode

I denne artikkelen benytter vi NAVs registre for kontantstøtte, barnetrygd, engangsstønad og foreldrepenger. I tillegg har vi hentet bakgrunnsopplysninger fra NAVs befolkningsregister (TPS) og inntektsopplysninger fra Skatteetatens registre. Utvalget er begrenset til barn av mødre bosatt i Norge som har hatt enten engangsstønad eller foreldrepenger i forbindelse med barnets fødsel. Dette for å fjerne barn som ikke har reell mulighet for å benytte norsk barnehage i stedet for, eller i kombinasjon med kontantstøtte.

I artikkelen benytter vi hovedsakelig beskrivende statistikk. I en analyse benytter vi lineær regresjon med minste kvadratsums metode til å beregne sannsynligheten for at ulike grupper mottar kontantstøtte. Lineær regresjon er anbefalt for sannsynlighetsmodeller der sannsynligheten for utfallet er høyere enn 10 prosent (Hellevik 2009). Vårt utfallsmål er en variabel der vi skiller mellom 0 (ingen kontantstøtte), 1 (kontantstøtte frem til august/annet) og 2 (kontantstøtte i 11 måneder). I en slik modell viser koeffisientene hvordan forklaringsvariablene vil påvirke sannsynligheten for å motta kontantstøtte enten frem til barnehagestart eller i 11 måneder i forhold til det å ikke motta kontantstøtte. Sannsynlighetene er oppgitt i prosentpoeng. Vi viser også en lineær regresjonsmodell der utfallsmålet er antall måneder mottak av kontantstøtte.

⁴ Se Østbakken (2016) for en oppsummering av effektstudier publisert i perioden.

⁵ SSB-tabell 09169

Mye brukt ved innføringen, men stadig færre mottakere etter barnehageforliket

Ved innføringen av kontantstøtten i 1998 ble ordningen umiddelbart veldig populær og de fire første årene mottok over 90 prosent av barna i kontantstøttealder ytelsen i minst én måned. I løpet av 2000-tallet sank bruken for ettåringer til under 60 prosent og for ettåringer i 2010 ble det utbetalt kontantstøtte for 55 prosent av barna⁶. På 2010-tallet holdt andelen seg relativt stabil, før andelen sank til under 50 prosent for ettåringene i 2016 (figur 1).

Nedgangen i andelen som mottok kontantstøtte fra 2003 til 2010 må sees i lys av den store økningen i barnehagedekning blant de minste barna. I 1999 gikk 27 prosent av ettåringene i barnehage. Denne andelen begynte å stige kraftig fra og med 2003, og i 2009 hadde andelen ettåringer som gikk i barnehage økt til 71 prosent. En viktig årsak til denne store økningen i andelen ettåringer i barnehager på bare seks år, er et bredt barnehageforlik vedtatt i Stortinget i 2003 (Se Innst. S. nr. 250 i St.meld 24 2002-2003). Målet med barneha-

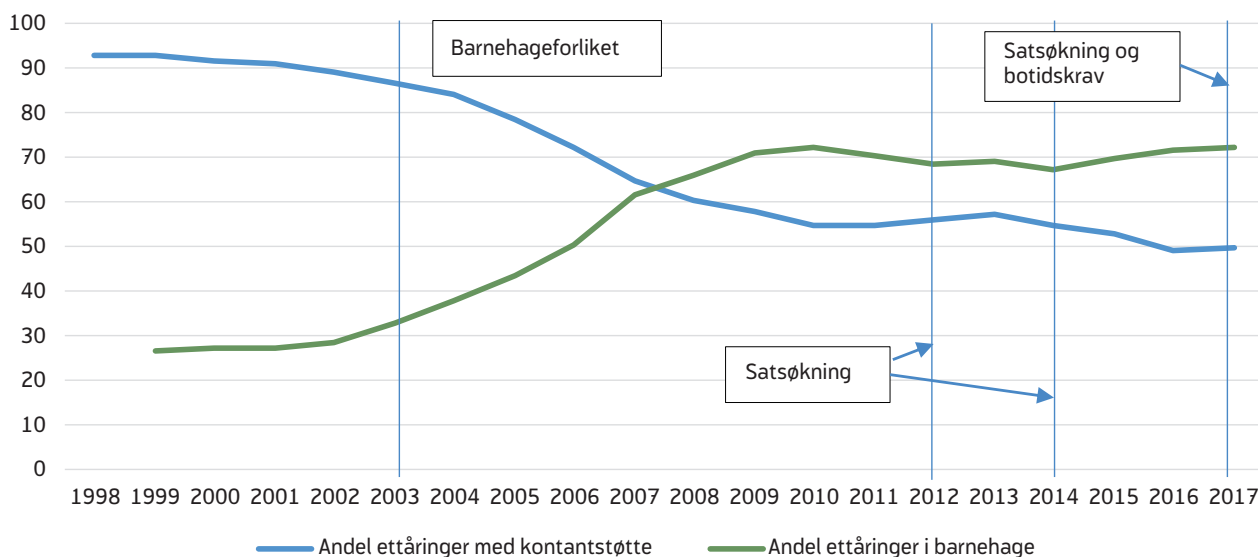
geforliket var full barnehagedekning i 2005 og redusert foreldrebetaling ved innføring av makspris. Økende etterspørsel etter barnehageplasser medførte at politikerne ikke lyktes med å innfri målet om full barnehagedekning før i 2009. Da ble det lovfestet rett til barnehageplass for barn i alderen 1-5 år (se faktaboks).

I perioden vi konsentrerer oss om i denne artikkelen (2012-2017) har andelen barn det utbetales kontantstøtte for ligget nokså stabilt på rundt 55 prosent. I denne artikkelen har vi definert mottak av kontantstøtte som det å få utbetalt kontantstøtte i minst én måned. På tross av at satsen ble doblet fra 3000 kr i måneden til 6000 kr i måneden i perioden fra 2011 til 2014 observerer vi bare en liten økning i andelen mottakere. Økningen var fra 55 prosent i 2010 til 57 prosent i 2013. Fra 2014 begynte andelen barn med kontantstøtte på nytt å synke. For ettåringer i 2016 var andelen som benyttet kontantstøtte i minst én måned på 49 prosent, en nedgang på 4 prosentpoeng sammenlignet med 2015. Denne nedgangen kan i stor grad tilskrives botidskravet som ble innført 1. juli 2017 (se faktaboks om kontantstøtte).

⁶ Barn i kontantstøttealder var fra 1998 barn mellom 13-23 måneder, og barn mellom 13-25 måneder fra 1.januar 1999 fram til 31.juli 2012. I denne artikkelen oppgir vi kun tall for ettåringer (barn mellom 13 og 23 måneder).

Andelen barn med kontantstøtte i figur 1 er høyere enn det som fremkommer i flere andre publikasjoner om kontantstøttemottakere (et eksempel er Østbakken

Figur 1: Andel ettåringer som mottok kontantstøtte i minst én måned og andel i barnehage. Prosent



Kilde: NAV og SSB

2016:23). Årsaken til dette er at forskere og journalister ofte benytter tall fra Statistisk sentralbyrå som har valgt å publisere statistikk for andelen mottakere per september hvert år. September er den første måneden etter barnehageopptaket, og dermed vil antallet og andelen som mottar kontantstøtte denne måneden være på sitt laveste. I tillegg er det, som vi viser i artikkelen, svært store sesongvariasjoner i mottaket av kontantstøtte, og det å kun hente ut tall fra en måned gir dermed et misvisende bilde av det samlede kontantstøttemottaket. En annen grunn til forskjellen er at vi viser tall for andelen som mottar kontantstøtte minst en måned basert på barnets fødselsmåned, mens det ellers er vanlig å vise antall ettåringer som mottar kontantstøtte i en bestemt måned blant de med rett på ytelsen.

Færre utenlandsfødte mottakere etter innføring av botidskrav

I gjennomsnitt ble det utbetalt kontantstøtte for 68 prosent av ettåringene til utenlandsfødte foreldre i perioden 2012-2016 (figur 2). I 2017 falt bruken til 58 prosent, med en videre nedgang til 48 prosent i 2018. Det utgjør en reduksjon på 20 prosentpoeng i løpet av tre år fra 2016 til 2018. Denne nedgangen er en direkte effekt av innføringen av botidskravet for mottak av kontantstøtte som var gjeldende fra 1. juli

2017. Hensikten med botidskravet var å gi: «innvandrerne sterkere insentiver til raskt å komme i arbeidsrettet aktivitet og stimulere til økt bruk av barnehage blant nyankomne innvandrere» (Innst. 368 L i Prop. 85 L (2016-2017)) (se faktaboks om kontantstøtten).

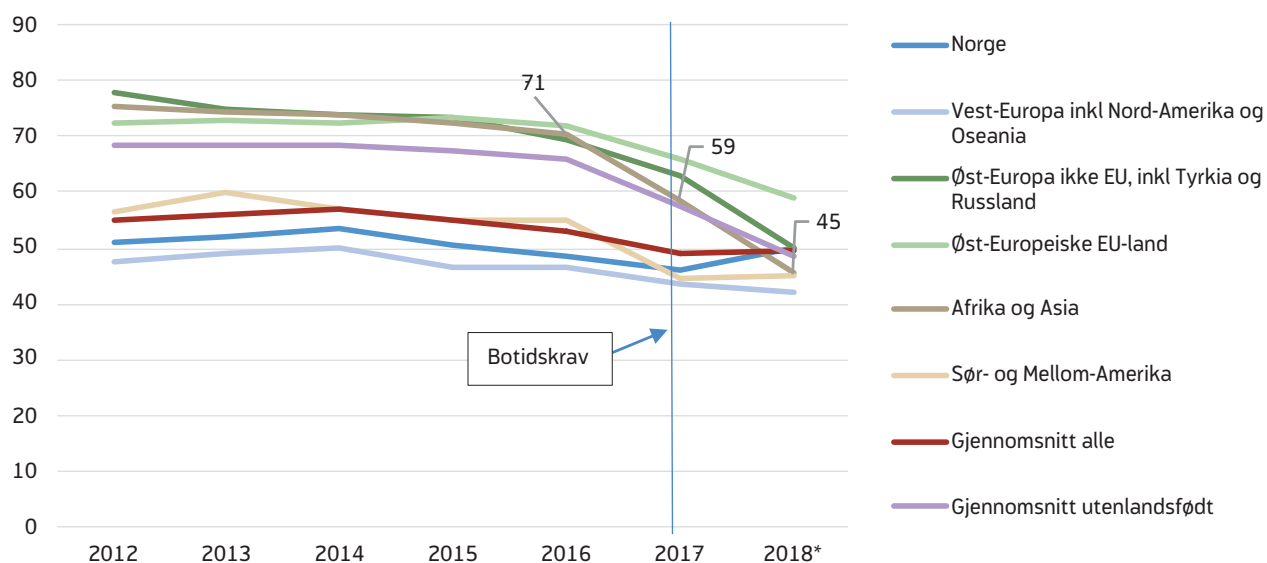
Nedgangen i andelen med kontantstøtte som følge av botidskravet har vært spesielt stor for barn med mødre fra Asia, Afrika og de østeuropeiske landene. Før lovendringen mottok 71 prosent av mødrene fra Afrika og Asia i dette utvalget kontantstøtte, og etter lovendringen er andelen redusert til 45 prosent, en nedgang på 26 prosentpoeng. Blant norskfødte er det derimot bare små endringer i andelen mottakere i samme periode.

Flere ettåringer med rett til barnehageplass førte til færre med kontantstøtte⁷

I perioden vi undersøker har flere barn fått rett til barnehageplass fra og med den måneden de fyller ett år. Dette gjelder barn født i september og oktober med virkning fra 2016, og for barn født i november med virkning

⁷ I denne delen av analysen har vi fjernet personer som hadde kortere botid enn fem år, både før og etter botidskravet ble innført, for å kunne isolere effekten av endringer i barnehageopptaket.

Figur 2: Andel ettåringer som mottok kontantstøtte i minst en måned, etter mors fødeland. Prosent



Kilde: NAV. *Blant ettåringene i 2018 er det bare de som fylte ett år i april eller tidligere som ikke kan ta ut mer kontantstøtte. 2018-tallene er derfor litt usikre.

fra 2017. Siden bedre barnehagedekning har sammenheng med redusert bruk av kontantstøtte, antar vi at det gir færre mottakere av kontantstøtte for nevnte fødselsmåneder. Imidlertid er det viktig å påpeke at selv om barn født etter 31.august ikke hadde formelt krav på plass i barnehagen før i 2016, har mange foreldre likevel fått plass fordi det har vært ledig kapasitet.

For å undersøke om rett på barnehageplass har noen betydning for kontantstøttebruken, ser vi på om barn som fikk rett til plass i løpet av perioden reduserer sin bruk av kontantstøtte (figur 3). Vi observerer de tre fødselsmånedene som fikk rett på barnehageplass i perioden, og bruker barn født i desember, som ikke har krav på plass og ikke ble omfattet av noen endring, som kontroll. Vi viser også utviklingen i bruk av kontantstøtte for barn født resten av året (januar-august) og som heller ikke er omfattet av endringer i rett til barnehageplass.

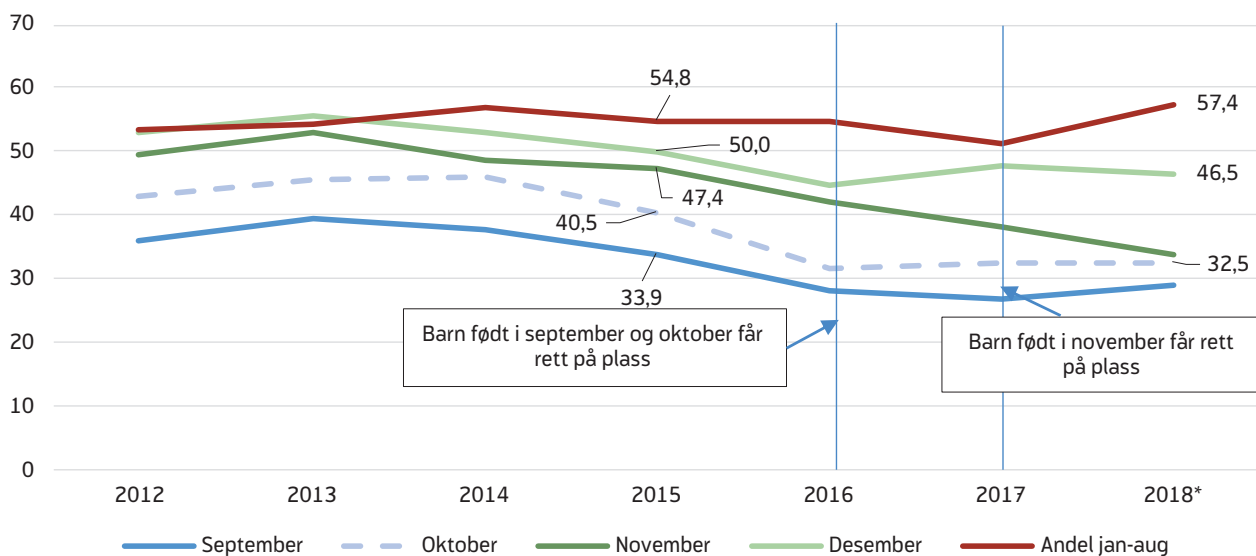
Etter at rett til barnehageplass ble innført for de tre fødselsmånedene har andelen med kontantstøtte gått betydelig ned for alle tre måneder, og i 2018 er andelen som tar ut kontantstøtte omtrent lik mellom de tre månedene september til november. Rett til barnehageplass har medført størst nedgang i kontantstøttebruk for barn født i november. Hvis vi ser endringene fra 2015 til 2018

har andelen novemberbarn med kontantstøtte blitt redusert med hele 13,4 prosentpoeng, mens blant desemberbarna har andelen blitt redusert med 3,5 prosentpoeng. Det er altså en langt større nedgang for novemberbarna som fikk rett til barnehageplass i perioden. Nedgangen inntraff på tross av en økning i kontantstøttesatsen til 7 500 kr i 2017. Vi ser samtidig at nedgangen startet allerede før de nye reglene ble innført noe som tyder på at flere ettåringer har fått barnehageplass også før det ble rettighetsfestet. Med nedgang i fødselstallene de siste årene (se Sønstebo 2019) er det antakelig blitt mer ledig kapasitet i barnehagene⁸.

For barn født i månedene januar til august har det ikke vært noen endring i rett til barnehageplass. Denne gruppen har hatt en relativt stabil andel med kontantstøtte fram til 2017, før andelen økte med seks prosentpoeng fra 2017 til 2018. Dette kan ha vært et resultat av satsøkningen i august 2017, som gjaldt for fullt fra 2018 for disse fødselsmånedene. En annen forklaring kan være at det har blitt færre barnehageplasser for disse fødselsmånedene fordi plassene nå i større grad er tatt av barn født i september til novem-

⁸ Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det ble født 6700 færre barn i 2018 sammenlignet med toppåret i 2009 - tabell 04231

Figur 3: Andel ettåringer med kontantstøtte i minst én måned etter barnets fødselsmåned. Prosent



Kilde: NAV . *Blant ettåringer i 2018 er det bare de som fylte ett år i april eller tidligere som ikke kan ta ut mer kontantstøtte. 2018-tallene er derfor litt usikre.

ber. Denne analysen viser at det er en klar sammenheng mellom rett og tilgang på barnehageplass og bruk av kontantstøtte, og dessuten at rett til barnehageplass for ettåringer har hatt mer å si for kontantstøttebruk enn satsøkningene i denne perioden.

Store variasjoner i kontantstøttebruk etter barnets fødselsmåned

Høyest andel kontantstøttemottakere for de med barn født i april, færrest i august

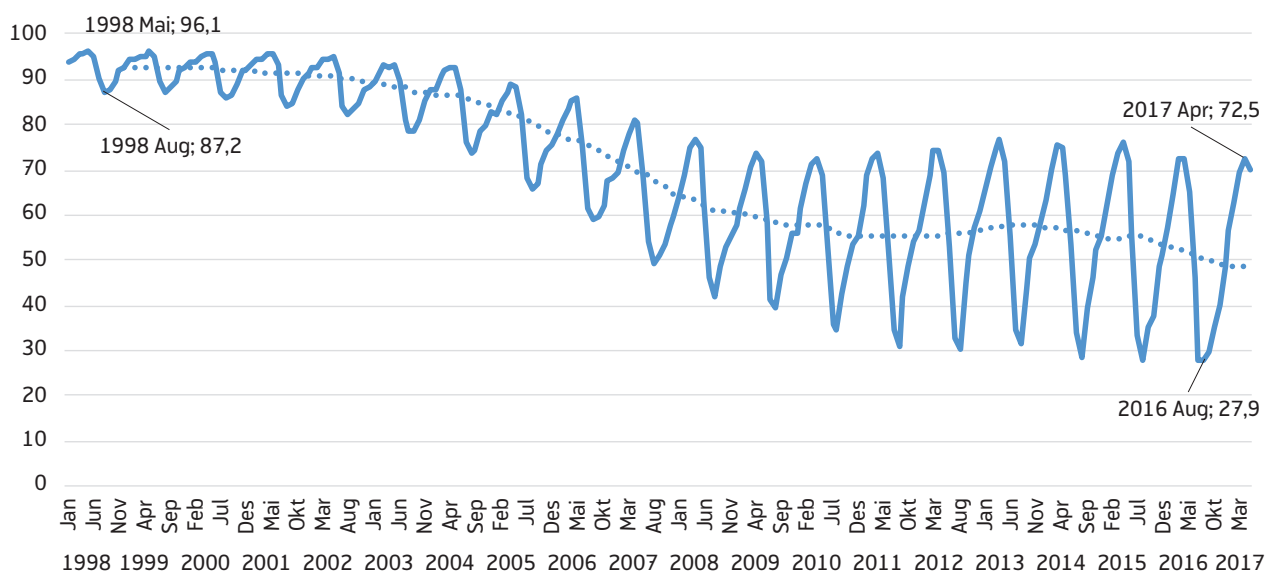
For ettåringer er retten til barnehageplass bestemt av når på året de er født. Avhengig av om foreldrene velger 49 ukers foreldrepermisjon med 100 prosent lønn eller 59 ukers foreldrepermisjon med 80 prosent lønn, vil det for mange være en periode etter at foreldrepengeperioden er over og før de får tilbud om barnehageplass der de ikke har noen formell ordning for pass av barnet. Dette gjelder særlig for barn født i første halvdel av året. Fram til 2016 måtte de som fikk barn mellom september og desember vente mellom 8 og 11 måneder fra den måneden barnet fylte ett år til de hadde rett på barnehageplass, mens foreldre til barn som er født mellom januar og juli i praksis må vente mellom 1 og 7 måneder. For foreldre med ventetid på barnehageplass vil kontantstøtte være et alternativ. Dette fører til store variasjoner

i andelen som mottar kontantstøtte etter når på året barnet er født (figur 4). Dersom det er ledig kapasitet i barnehagen, kan foreldre som har søkt få tilbud om barnehageplass selv om de ikke har lovfestet rett. Videre er det slik at foreldre som takker nei til barnehageplass i august mister retten til plassen, og kan potensielt måtte vente et helt år til neste gang de får tilbud om plass.

Vi finner sesongvariasjoner i bruk av kontantstøtte helt siden innføringen i 1998. I hele perioden fra 1998 til 2017 er det høyest bruk av kontantstøtte blant barn født på våren, og lavest blant barn født på høsten. Samtidig ser vi at sesongvariasjonene begynner å øke fra og med 2003, og blir stadig større frem til omtrent 2012. Fra og med 2012 har variasjonen vært stabilt høy. Dette henger sammen med barnehageutbygging og at flere ettåringer går i barnehage.

Særlig høy andel med kontantstøtte finner vi blant barn som er født i mars og april, der i gjennomsnitt 73 og 74,5 prosent benyttet ordningen i minst én måned blant de som fikk barn i perioden 2011-2017. For foreldre til disse barna er det 4 til 5 måneder fra barnet fyller ett år til det kan starte i barnehagen. På tross av dette er det nesten 1 av 4 i denne gruppen som velger å ikke motta kontantstøtte. Dette skyldes trolig at det er noe ledig kapasitet i barnehagene.

Figur 4: Andel barn som mottok kontantstøtte i minst en måned, etter barnets fødselsmåned blant barn som er ferdige med sitt uttak. Prosent



Kilde: NAV

Det er blant foreldre med barn født i juli og august vi finner den laveste andelen mottakere av kontantstøtte. Her ligger gjennomsnittlig bruk for barn født i perioden 2011-2017 på 32 prosent for barn født i juli og 29,5 prosent for barn født i august. Foreldrene til disse barna vil ha en tilnærmet sømløs overgang fra enden på foreldrepermisjonen til oppstart i barnehagen, og de siste årene har 70 prosent valgt barnehage fremfor å motta kontantstøtte. Den lave bruken blant foreldre som får barn i juni eller juli kan også indikere at det er noen foreldre som ikke er klar over at de har rett på kontantstøtte i juli og august, selv om barnet har fått plass og starter i barnehagen i august. Det er sannsynligvis et stor underforbruk av kontantstøtte blant foreldre til barn født i juli.

Foreldre flest tar ut kontantstøtte frem til barnehageopptaket i august

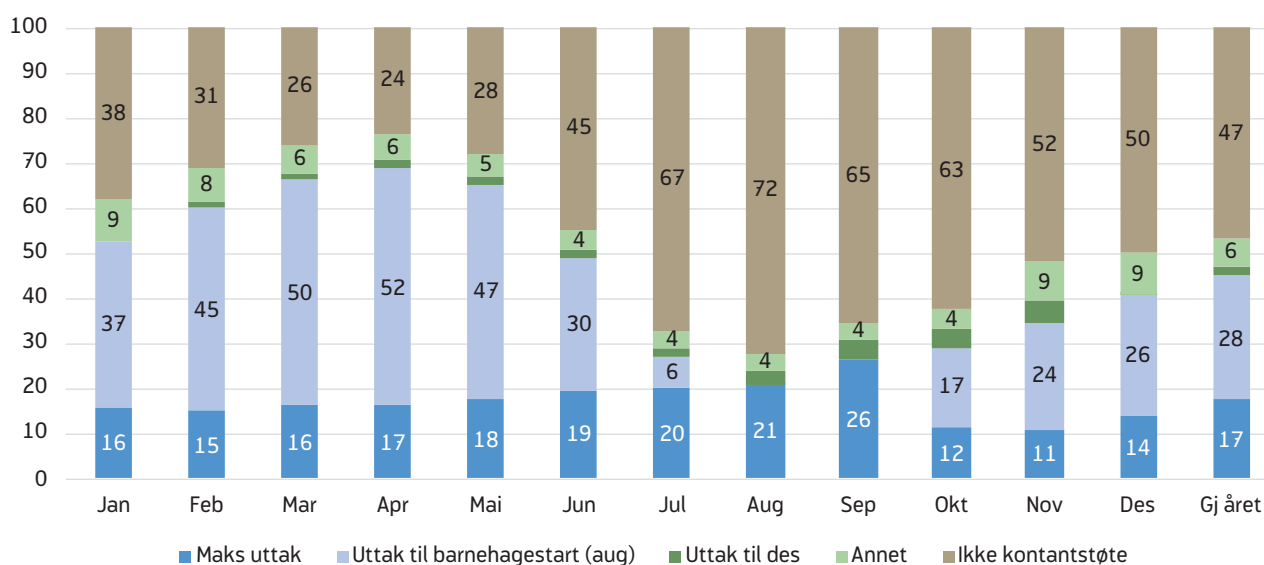
På samme måte som det er store variasjoner i andelen som bruker kontantstøtte etter barnets fødselsmåned, er det også store variasjoner i hvor mange måneder foreldre mottar ytelsen etter når på året barnet er født. I figurene 5-9 er det fire kategorier for uttak av kontantstøtte. Maks uttak er de som tar ut kontantstøtte så lenge de kan, altså i 11 måneder. Uttak til barnehagestart er de som tar ut kontantstøtte fram til barnehagestarten i august. Det er også en tendens til å avslutte mottak av kontantstøtte ved årsskiftet i desember, derav katego-

rien uttak til des(ember). Annet er de som tar ut kontantstøtte med annen varighet enn de tre andre varighetskategoriene. I denne delen av artikkelen har vi valgt å vise tall for bruken av kontantstøtte fra før botidskravet ble innført, altså for barn som fylte ett år i 2016.

Blant de 53 prosentene som mottok kontantstøtte for barn som fylte ett år i 2016 tok flesteparten ut kontantstøtte enten til barnehagestart i august eller til maks uttak på 11 måneder (figur 5). Siden de fleste tar ut kontantstøtte til barnehagestart vil lengden på uttaket variere fra for eksempel 9 måneder blant barn født i november, til 3 måneder for de som fikk barn i mai.

Tendensen til å bruke kontantstøtte til og med barnehagestart er spesielt tydelig for barn født mellom februar og mai, der 70 prosent eller flere av alle foreldre tar ut kontantstøtte og omtrent halvparten av foreldrene tar ut kontantstøtte frem til barnehagestart. Blant barn født i juli til september er det færrest som mottar noe kontantstøtte, samtidig som det i disse fødselsmånedene er en høyere andel med kontantstøtte i maks antall måneder. Også det sistnevnte handler nok til dels om barnehageopptaket. De i denne gruppen som takker nei til barnehageplass i august og begynner å motta kontantstøtte vil måtte vente til neste barnehageopptak i august året etter for å få plass. Av foreldre til ettåringer i 2016

Figur 5: Uttak av kontantstøtte etter barnets fødselsmåned for mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

mottok et mindretall på 17 prosent kontantstøtte i maks antall måneder⁹. Andelen varierer gjennom året, men dette indikerer at det er en gruppe som av ulike grunner tar ut kontantstøtte så lenge som mulig, uavhengig av når på året barnet er født.

Annet-kategorien er høyest blant de som fikk barn i november og desember, og flertallet i kategorien sluttet å motta kontantstøtte i god tid før august, sannsynligvis fordi de søkte og fikk barnehageplass før det.

Samlet sett viser dette at for flertallet av foreldre i dag er kontantstøtte blitt en venteytelse i påvente av barnehagestarten i august, og at fødselsmåned dermed er den faktoren som har mest å si for varigheten på uttaket av kontantstøtte. Figur 5 indikerer også at barnehagedekningen er blitt såpass god at selv blant de som får barn i april tar 1 av 4 foreldre ikke ut noe kontantstøtte, sannsynligvis fordi barnet fikk tilbud om barnehageplass allerede den måneden det ble ett år.

Gruppeforskjeller i bruk av kontantstøtte

Her skal vi undersøke hvordan arbeidsdeltakelse, inntekt og landbakgrunn påvirker bruken av kontantstøtte. Det

er tidligere vist at utenlandsfødte bruker kontantstøtte i større grad enn norskfødte, og vi skal vise hvordan de ulike gruppene tar valg om bruk av kontantstøtte ut fra svært ulike økonomiske forutsetninger. I tabell 1 beskriver vi kjennetegn ved mødre fra utvalgte landgrupper, samt kjennetegn ved hele utvalget av mødre som kunne motta kontantstøtte i 2016. Vi ønsker å beskrive situasjonen før innføringen av botidskravet, og viser derfor tall for det siste året før botidskravet ble innført (2016).

Det er svært store forskjeller i inntekt og i mottak av engangsstønad mellom mødre fra de fire landbakgrunnene. Blant norskfødte mødre er medianinntekten på 4,3 G, mens blant mødre født i Afrika er medianinntekten på 0. Dette viser at minst halvparten av mødrene fra Afrika ikke hadde noe inntekt fra lønnet arbeid året før fødsel. Dette gir svært store forskjeller i antallet som hadde tjent opp rettigheter til foreldrepenger, og antallet som mottok engangsstønad. Blant norskfødte mødre mottok 7,5 prosent engangsstønad ved fødsel. Blant de tre andre landgruppene er andelen med engangsstønad langt høyere, fra 20,6 prosent blant de mødre født i Øst-Europa til 67,3 prosent blant de med bakgrunn fra Afrika. Blant fedrene er det mindre forskjeller i inntekt mellom landgruppene, med unntak av de som er født i Afrika, der fars medianinntekt er 1,1 G¹⁰.

⁹ For foreldre som får barn i september klarer vi ikke skille ut de som tar ut kontantstøtte til barnehagestart i august, og de som tar ut maks, siden det er den samme måneden (august året etterpå).

¹⁰ Det inkluderer 25 prosent med ukjent inntekt som her er omkodet til 0.

Tabell 1 Beskrivende statistikk om mødre til ettåringer i 2016 etter utvalgte landbakgrunner.

	Norge	Afrika	Asia	Øst-Europa	Andre	Totalt
Engangsstønad %	7,5	67,3	41,3	20,6	12,7	13,9
Mor medianinntekt i G	4,3	0,0	2,0	2,9	4,1	4,0
Mor med foreldrepenger: medianinntekt i G	4,5	3,3	3,7	3,4	4,4	4,4
Far medianinntekt i G ¹	5,8	1,1	4,8	4,5	5,8	5,5
Andel med 2 barn+ fra før %	18	31	21	11	4	18
Alder i år	30,0	30,0	31,0	30,3	31,8	30,2
Andel med botid mindre enn 5 år %	1,2	43,9	35,5	43,0	27,3	10,5
Antall	41 100	2 347	4 152	4 602	3 006	55 207

Kilde: NAV

¹ Vi har omkodet ukjent inntekt til 0 i inntekt, og forskjellene i mellom landgruppene vil også i noen grad skyldes at det er flere med ukjent inntekt blant utenlandsfødte fedre.

Når vi kun ser på medianinntekten til mødre som mottok foreldrepenger er inntektsforskjellen mellom landgruppene betydelig redusert. Allikevel hadde norskfødte mottakere av foreldrepenger omtrent 1 G høyere medianinntekt enn yrkesaktive utenlandsfødte, noe som blant annet indikerer at blant yrkesaktive norskfødte mødre var det flere som jobbet heltid ved fødsel.

Det er også forskjeller mellom gruppene i andelen som hadde to eller flere barn fra før. Her er det særlig mødre fra Afrika som skiller seg ut der 31 prosent hadde to eller flere barn fra før, noe som er 13 prosentpoeng mer enn blant norskfødte. Blant kvinner født i Afrika og kvinner født i Øst-Europa har omtrent 43 prosent kortere botid enn 5 år, mens blant kvinner født i Asia er andelen 36 prosent. Det er med andre ord flest mødre fra Afrika som har innvandret ganske nylig, noe som kan være en forklaring på den lave sysselsettingen til denne gruppen i vårt utvalg¹¹.

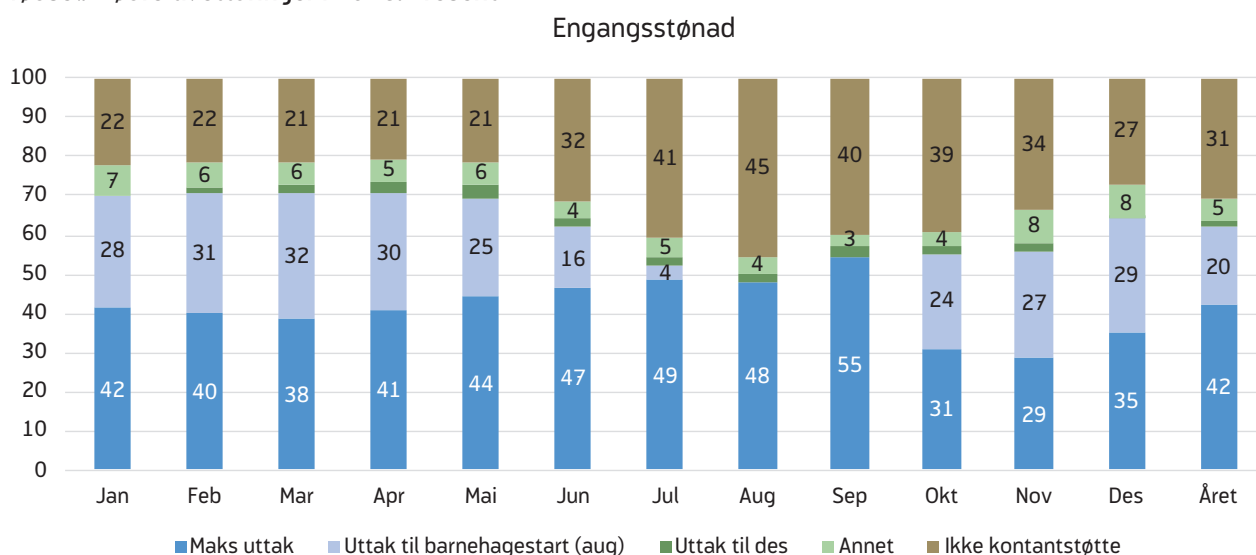
¹¹ En undersøkelse av SSB (Næsheim 2016) viser at blant kvinner som er flyktninger fra land som Somalia, Iran, Irak og Afghanistan øker sysselsettingen fra 10,5 prosent ved under 4 års botid til 60 prosent etter 15-19 års botid.

Samlet sett viser den beskrivende statistikken at valget om å benytte kontantstøtte og valg av varighet på kontantstøtte tas ut fra ulike økonomiske forutsetninger i de fire landgruppene. Det store flertallet av norske mødre er godt integrert i arbeidslivet ved fødselen, mens blant mødre født i Afrika og Asia er det mange som ikke hadde en jobb da de fikk barn. Det betyr at mange mødre fra disse landgruppene ikke har en jobb å returnere til etter fødselen, og at valget da står mellom å enten forsøke å skaffe seg arbeid eller å motta kontantstøtte. Ifølge offisiell statistikk er innvandrere født i Afrika den gruppen som har klart høyest ledighet på 9,6 prosent i 2019. Blant norskfødte var ledigheten til sammenligning på 1,5 prosent.

Ulik bruk av kontantstøtte mellom de som mottok engangsstønad og de som mottok foreldrepenger

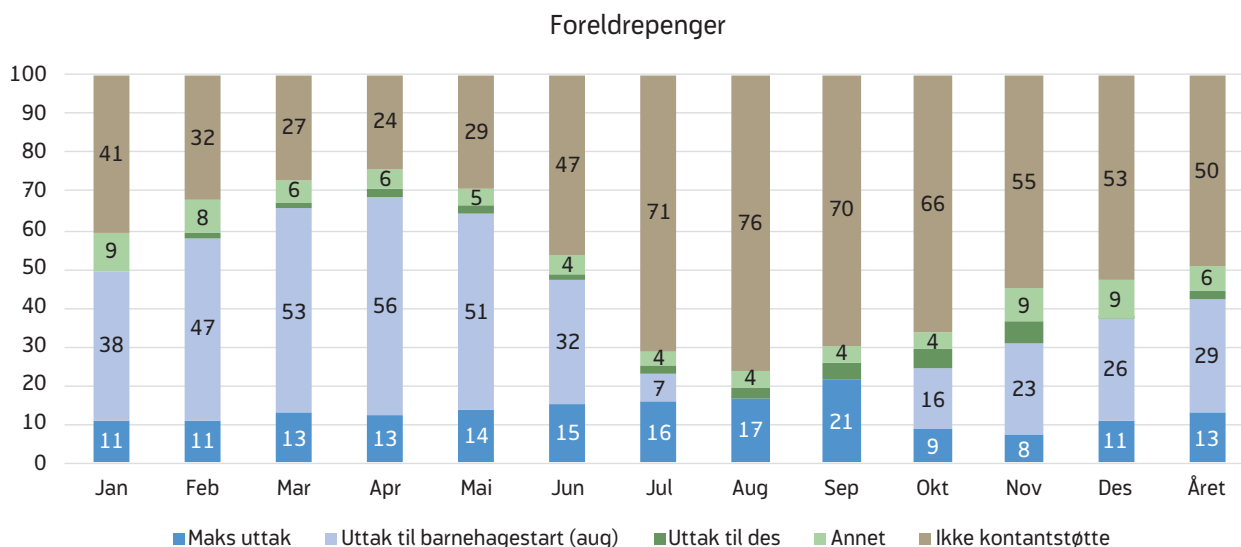
Det er store forskjeller i kontantstøttebruk mellom mødre som mottok engangsstønad og mødre som mottok foreldrepenger (figur 6 og figur 7). Blant kvinner som mottok engangsstønad etter fødsel er det både betydelig flere som mottar kontantstøtte (69 %) og som mottar ytelsen fullt ut i 11 måneder (42 %), enn blant kvinner som mottok foreldrepenger (henholdsvis 50 % og 13 %). At så mange flere kvinner som mottok engangsstønad tar ut maks kon-

Figur 6: Uttak av kontantstøtte etter barnets fødselsmåned for kvinner som mottok engangsstønad ved fødsel. Mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

Figur 7: Uttak av kontantstøtte etter barnets fødselsmåned for kvinner som mottok foreldrepenger ved fødsel. Mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

tantstøtte henger i stor grad sammen med at flertallet i denne gruppen ikke var i arbeid før fødsel¹². For denne gruppen vil det derfor være mer aktuelt å motta kontantstøtte i 11 måneder enn for kvinner som mottok foreldrepenger. Blant kvinner som mottok foreldrepenger benytter det store flertallet kontantstøtten som ventestønad til barnehagestart. Det er særlig for kvinner som var i jobb ved fødsel at kontantstøtten er en ventestønad.

Innvandrerkvinner benytter oftere maks kontantstøtte enn norskfødte

Når vi sammenligner lengden på kontantstøtteperioden for barn av norskfødte kvinner med barn av utenlandsfødte kvinner, er det store forskjeller (figur 8). Særlig stor forskjell er det mellom de norske mødrene og mødre fra Afrika, Asia og Øst-Europa. Blant mødre fra Asia var det 47 prosent som benyttet kontantstøtten fullt ut blant de som hadde en ettåring i 2016. Det er den høyeste andelen blant de ulike landgruppene. Tilsvarende tall for de norske mødrene var 11 prosent. De norskfødte kvinnene forholder seg i mye større grad til barnehagestarten i august, og over 60 prosent av de norske mødrene som

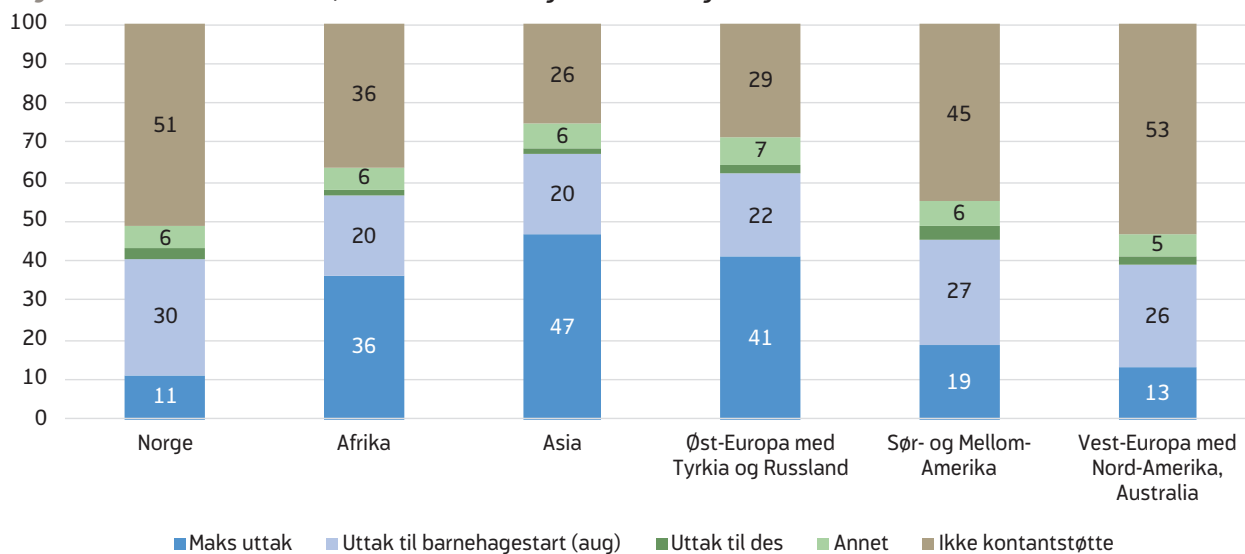
mottok kontantstøtte for en ettåring i 2016 hadde sin siste utbetaling i august (ikke vist). Tilsvarende andeler for kvinner fra asiatiske, afrikanske og øst-europeiske land er under en tredjedel. Blant utenlandsfødte kvinner som fikk barn i juli eller august, valgte omtrent halvparten å ikke motta noe kontantstøtte. Det viser at også blant innvandrerkvinner er det mange som blir styrt av barnehagestart, men ikke i like stor grad som for norskfødte kvinner der 73 og 79 prosent av de som fikk barn i juli eller august velger å ikke motta noe kontantstøtte (ikke vist).

På bakgrunn av dette kan vi slå fast at det er årsaken til hvorfor man mottar kontantstøtte som i stor grad vil styre lengden på stønadsperioden. Mottar man kontantstøtte i påvente av barnehageplass blir varigheten styrt av hvor lenge det er fra barnet er 13 måneder til barnehagen starter. Mottar foreldrene derimot kontantstøtte fordi de ønsker å være hjemme med barnet, eller fordi mor eller far er uten jobb, er det rimelig å anta at de mottar kontantstøtte så lenge de kan.

I hvor stor grad skyldes denne store forskjellen i kontantstøtteuttak mellom norskfødte og innvandrere at innvandrerkvinner oftere ikke var sysselsatt før fødsel og dermed mottok engangsstønad?

¹² For å ha rett på foreldrepenger må du ha tjent minst en halv G i løpet av det siste året før fødsel. Les mer på <https://familie.nav.no/om-foreldrepenger>

Figur 8: Uttak av kontantstøtte etter landbakgrunn. Ettåringer i 2016. Prosent



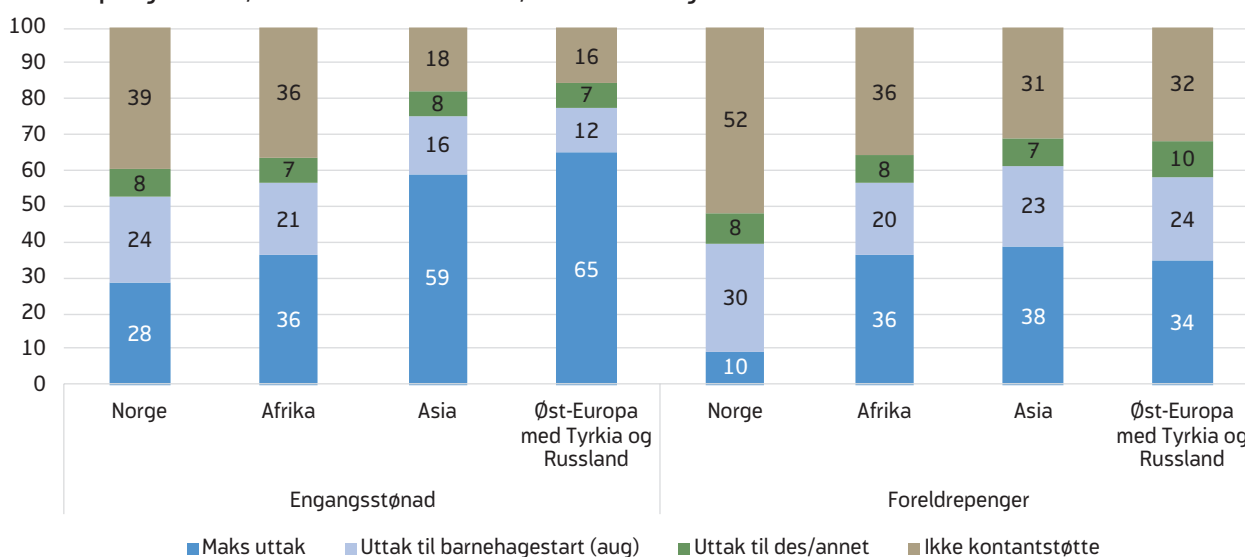
Kilde: NAV

En viktig grunn til at flere innvandremødre oftere mottar kontantstøtte er at mange av dem mottok engangsstønad før fødsel. Blant innvandremødre som mottok engangsstønad var det nesten dobbelt så mange som tok ut maks kontantstøtte enn blant innvandremødre som mottok foreldrepenger (figur 9). Blant de utenlandsfødte med engangsstønad bruker et flertall på mellom 59 og 65 prosent kontantstøtte i 11 måneder, mot 28 prosent blant de norskfødte mødrene. Unntaket er

mødre fra Afrika der overraskende få benytter maks kontantstøtte. Det er grunn til å tro at en stor del av de norskfødte mødrene som mottar engangsstønad er studenter som er i en helt annen situasjon enn utenlandsfødte som mottok engangsstønad.

Selv når vi konsentrerer oss om mødre med foreldrepenger er det betydelige forskjeller i mottak av kontantstøtte mellom de fire landgruppene. Som vist i tabell 1

Figur 9: Uttak av kontantstøtte etter utvalgte landgrupper og etter om de mottok engangsstønad eller foreldrepenger ved fødsel av barnet blant mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

er medianinntekten til utenlandsfødte som mottok foreldrepenger relativt høy, noe som betyr at de vil tape økonomisk på å motta kontantstøtte fremfor å være i jobb. Norskfødte mødre som mottok foreldrepenger ved fødsel tar enten ikke ut kontantstøtte (52 %), eller så tar de ut kontantstøtte til barnehagestart (30 %). Utenlandsfødte mødre som mottok foreldrepenger tar oftere ut kontantstøtte (i gjennomsnitt 67 %), og de tar over 3 ganger så ofte ut maks kontantstøtte sammenlignet med de norskfødte.

Samtidig vil vi påpeke at også blant sysselsatte utenlandsfødte mødre er det et flertall på rundt 56 prosent som enten ikke tar ut kontantstøtte, eller som benytter kontantstøtte som ventestønad til barnehage. Tallet blir i gjennomsnitt 64 prosent hvis vi også tar med annet-kategorien, som ofte handler om uttak i noen måneder, sannsynligvis frem til de skaffer seg barnehageplass. Disse mødrene kan vi anta oppfører seg likt som norskfødte mødre, og går tilbake i jobb når barnet har fått barnehageplass.

Landbakgrunn, livsfase og inntekt

I denne delen av artikkelen vil vi benytte lineær regresjon til å beregne sannsynligheten for å ta ut kontantstøtte til barnehagestart versus å ikke ta ut kontantstøtte, og å ta ut maks kontantstøtte versus å ikke ta ut kontantstøtte. Vi viser også resultatene fra en modell med antall måneder kontantstøtte som avhengig variabel. I modellen er alle forklaringsvariabler med, noe som betyr at vi viser sammenhengen mellom en gitt forklaringsvariabel og uttak av kontantstøtte, kontrollert for alle andre variabler (tabell 2 i vedlegg). Vi har satt januar som referansemåned, og vi har satt gjennomsnittsinntekten til menn (5 G) og kvinner (4 G) som referanseinntekter.

De ulike variablene har jevnt over liten betydning for ta ut kontantstøtte frem til barnehagestart (tabell 2). Den variabelen som forklarer mest av folks valg om å ta ut kontantstøtte til barnehagestart, er barnets fødselsmåned. Er barnet født i mars er det 31 prosentpoeng flere som tar kontantstøtte til barnehagestart enn hvis barnet er født i oktober. I tillegg viser modellen at mødre med høy inntekt i mindre grad tar ut kontantstøtte til barnehagestart enn mødre med lav inntekt, og at mødre med flere barn i noe oftere tar ut kontantstøtte til barnehagestart.

Når det gjelder det å ta ut maks kontantstøtte sammenlignet med å ikke ta ut noe, er det fire hovedfaktorer som forklarer det: mors inntekt og mottak av engangstønad, landbakgrunn, livsfase og bostedsfylke.

Landbakgrunn har mye å si for uttak av maks kontantstøtte, selv når vi holder inntekt og antall barn før fødsel konstant. Det er henholdsvis 30 og 32 prosentpoeng flere mødre født i Øst-Europa og Asia som tar ut maks kontantstøtte sammenlignet med norskfødte mødre. Det viser at mødre med bakgrunn fra Asia og Øst-Europa kan ha sterkere preferanser for å være hjemme med barnet i kontantstøtteperioden sammenlignet med norskfødte mødre, også når vi sammenlikner mødre med samme inntekt og samme antall barn. Det er med andre ord ikke bare forskjeller i sysselsetting eller inntekt før fødsel som forklarer forskjellene i uttak av kontantstøtte mellom landgruppene. Det handler sannsynligvis også om kulturforskjeller i synet på familieomsorg versus offentlig omsorg for de minste barna. Mottak av kontantstøtte trenger nødvendigvis ikke å bety at mødrene er hjemme barnet, det kan også være et uttrykk for at innvandrere i større grad foretrekker å bruke andre tilsynsordninger enn barnehage når barnet er 13-23 måneder.

Livsfase er i denne sammenhengen antall barn og alderen på yngste barn. 77 prosent av utvalget var enten førstegangsfødende, eller hadde ett barn fra før i alderen 1-6 år. Det er i disse to gruppene det er lavest uttak av maks kontantstøtte. Blant de som har to barn fra før (og får sitt tredje) er det mellom 12 og 21 prosentpoeng flere som tar ut maks kontantstøtte, og blant de med tre barn eller mer fra før er det 31 prosentpoeng flere som tar ut maks kontantstøtte sammenlignet med førstegangsfødende. Alder til yngste søsken spiller en uventet rolle for de som har ett eller to barn fra før. Blant de som har ett eller to barn fra før og der det yngste barnet er i skolealder (7 år og eldre) er det betydelig flere som tar ut maks kontantstøtte. En mulig tolkning av dette er at mødre som har ett eller to eldre barn fra før ikke skal ha flere barn, og at noen da ønsker å være lenge hjemme sammen med det siste barnet (vi har kontrollert for mors alder). En annen mulig tolkning er at i slike tilfeller kan mødrene spare utgifter til AKS/SFO ved å være hjemme, og dermed ha et noe sterkere økonomisk insentiv til å ta ut kon-

tantstøtte. Vi har gjort separate analyser for de ulike landgruppene, og finner at det særlig er blant norskfødte at livsfase betyr mye for uttak av maks kontantstøtte (ikke vist).

Mors inntekt og mottak av engangsstønad har en svært sterk sammenheng med mottak av maks kontantstøtte. Desto lavere inntekt, desto flere er det som tar ut maks kontantstøtte. Det er særlig de som tjener under 3,5 G som betydelig oftere tar ut maks kontantstøtte enn mødre med høyere inntekt. De som mottok engangsstønad ved fødselen, og som dermed ikke hadde arbeid eller tjente under 0,5 G før fødselen, hadde høyest bruk av kontantstøtte. Denne sammenhengen kan forklares med at de med lav inntekt taper mindre økonomisk på å motta kontantstøtte, men kan også ha sammenheng med at kvinner som jobber deltid har andre preferanser for tilpasninger til arbeids- og familieliv. Denne gruppen oppgir at de ønsker å utsette barnehagestarten av andre grunner, og at de ønsker å jobbe færre timer etter at de har fått barn (se svar fra spørreundersøkelse i Bakken og Myklebø 2010b).

Den lineære regresjonen viser at det er en langt svakere sammenheng mellom fars inntekt og tilbøyeligheten til å motta maks kontantstøtte.

Når det gjelder fylke er det Vest-Agder og Rogaland som skiller seg ut med høyest andel som mottar kontantstøtte i maks antall måneder, mens Nordland, Troms og Finnmark skiller seg ut med lavest andel. Forskjellene er betydelige – det er for eksempel 19 prosentpoeng flere som tar ut maks kontantstøtte i Vest-Agder sammenlignet med Nordland. Siden vi har kontrollert for inntekt og livsfase, kan dette også tolkes som kulturforskjeller i holdninger til det å være hjemme og gi omsorg til eget barn.

Oppsummering og diskusjon

Omtrent 50 prosent av alle som får barn benytter kontantstøtte i minst en måned. Andelen som begynner å motta kontantstøtte varierer mye gjennom året som følge av barnets fødselsmåned og det at barnehageåret starter i august. Det er blant familier som har en sømløs overgang til barnehage fra slutten på foreldreper-

misjonen (barn født i juli-august) at vi finner den klart laveste andelen som bruker kontantstøtte. Høyest andel som mottar noe kontantstøtte finner vi blant de som fikk barn i mars eller april. Vi finner også at varigheten på uttaket har en sterk sammenheng med fødselsmåned. Flertallet som benytter kontantstøtte tar ut kontantstøtte fra den måneden barnet har blitt 13 måneder og frem til barnehageopptaket i august. Det medfører at de som for eksempel får barn i desember eller januar tar ut kontantstøtte i flere måneder enn de som får barn i mars eller april. Vår konklusjon er at dagens kontantstøtteordning for flertallet av foreldre fungerer som en ventestønad i påvente av barnehageplass, og dette gjelder særlig for mødrene som var yrkesaktive før fødsel. Disse sesongvariasjonene fører i sin tur til at mottakerne av kontantstøtte er en mer sammensatt gruppe enn det kan virke som når man kun tar utgangspunkt i én spesiell måned. At kontantstøtten nå langt på vei fungerer som en ventestønad er det lite bevissthet om i den offentlige debatten om ordningen.

For å forstå bruken av kontantstøtte er det viktig å se den i sammenheng med barnehagedekningen. Den sterke nedgangen i bruken av kontantstøtte fra 2003 til 2010 hang sammen med en storstilt utbygging av barnehageplasser og lavere foreldrebetaling. I vår analyse finner vi at innføringen av rett på barnehageplass for barn som fylte ett år i september til november fra og med 2016 og 2017 har ført til lavere kontantstøttebruk for disse gruppene, og særlig for barn født i november der en høy andel brukte kontantstøtte før 2017. På tross av at kontantstøttesatsen er økt i flere omganger fra 3 000 kroner i 2012 til 7 500 kroner fra august 2017, har ikke kontantstøttebruken økt for disse gruppene i perioden. Dette indikerer at bedre barnehagedekning har hatt mer å si for kontantstøttebruken blant ettåringer enn økte kontantstøttesatser.

Selv om kontantstøtten langt på vei fungerer som en venteytelse i påvente av barnehagestart er det også 28 prosent av foreldre som mottar kontantstøtte i en viss periode uavhengig av fødselsmåned. Dette basert på at blant de som får barn i august, og som dermed har rett på barnehageplass fra den måneden barnet blir ett år, er det 28 prosent som begynner å motta kontantstøtte fremfor å søke om barnehageplass.

Vår analyse viser at det er mødre med lav eller ingen inntekt, mødre med flere barn (to eller flere barn fra før), eller mødre født i Øst-Europa, Asia eller Afrika som oftest tar ut maks kontantstøtte. Det er særlig mødre som tjener under 300 000 kr som oftest benytter kontantstøtte i 11 måneder, og i enda større grad mødre som ikke hadde tjent opp rett til foreldrepenger og som dermed mottok engangsstønad ved fødselen. Mange av mødrene født i Afrika (67 %) og Asia (41 %) mottok engangsstønad ved fødselen. Det er grunn til å tro at mange med nevnte bakgrunn enten er husmødre eller har vansker med å skaffe seg jobb, og at valget dermed ikke står mellom jobb eller kontantstøtte. For disse står valget heller mellom å motta kontantstøtte eller å være hjemme uten å motta kontantstøtte.

Selv når vi undersøker de som vi kan anta har valget mellom å returnere til jobb eller å motta kontantstøtte, er mottaket av kontantstøtte høyere blant

utenlandsfødte mødre. Det kan være et uttrykk for at yrkesaktive utenlandsfødte kvinner har en sterkere preferanse for å være hjemme med barnet i kontantstøtteperioden sammenlignet norskfødte som er yrkesaktive.

Lovendringen om botidskrav innebærer at innvandrer-mødre med kort botid ikke lengre har rett på kontantstøtte, og det førte til en stor reduksjon i andelen utenlandsfødte mottakere av kontantstøtte i 2017 og 2018. Nedgangen var særlig stor blant mødre født i Afrika og Asia, der mange har kort botid. Andelen mødre fra Afrika og Asia som benytter kontantstøtte er nå på 45 prosent, og det er en litt lavere andel enn blant norskfødte. Vi vil følge opp denne artikkelen med en analyse av om innføringen av botidskravet har medført økt sysselsetting for innvandrer-mødre.

Litteratur

- Bakken, Frøydis og Sigrid Myklebø (2010a). «Nedgang i bruk av kontantstøtte». *Arbeid og velferd*, 1/2010, 45-51.
- Bakken, Frøydis og Sigrid Myklebø (2010b). «Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn - en studie av årskullene 1998-2008 og deres foreldre». NAV-rapport 1/2010.
- Dahl, Espen Steinung (2014). «Fleire foreldre er i arbeid etter endringane i kontantstøttelova». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 25-36.
- Drange, Nina og Mari Rege (2013). «Trapped at home: The effect of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career». *Labour Economics*, 2013:24, 125-136.
- Hardoy, Inés og Paul Schöne (2010). «Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation». *Labour Economics*, 2010:17, 963-974
- Hedding, Betzy Stina (2016). «Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 61-73.
- Hellevik, Ottar (2009). «Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy». *Quality & Quantity*, 43:59-74
- Kontantstøtteloven (1998). Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (LOV-1998-06-26-41). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-06-26-41>
- Næsheim, Helge Nome (2016). «Flyktninger på arbeidsmarkedet. Arbeid – mål og arena for integrering». SSB, *Samfunnsspeilet* 4/2016, s. 43-47
- Schou, Line (2019). «Hva påvirker folks holdninger til kontantstøtten?». *Arbeid og velferd*, 1/2019, 35-49.
- St.meld. nr. 24 (2002-2003). *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.prp. nr.53 (1997-98). *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Sønstebø, Anders (2019). Fruktbarheten fortsetter å synke. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fruktbarheten-fortsetter-a-synke>
- Prop. 85 L (2016-2017). *Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Østbakken, Kirsti Misje (2016). *Kontantstøtteordningen. Omfang og effekter på sysselsetting i Norge og Norden*. Rapport 2016:05. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Vedlegg

Tabell 2 Lineær regresjon med alle forklaringsvariabler inkludert. Endringer som ikke er statistisk signifikante på et 0,01 nivå er enten 0 eller merket med i.s – ikke signifikant. Utvalg: mødre til ettåringer i 2012-2016. N=278 973.

	Lineær regresjon – sannsynlighet i prosentpoeng		Lineær regresjon – antall måneder
	Kontantstøtte til barnehagestart	Kontantstøtte maks	Antall måneder
Fødselsmåned			
jan	ref	ref	ref
feb	8	3	0,1 (i.s)
mar	13	6	-0,1 (i.s)
apr	14	8	-0,4
mai	7	7	-1,0
jun	-14	1 (i.s)	-1,6
jul	-41	-4	-2,1
aug	-48	-3	-2,0
sep	-41	4	-1,2
okt	-18	-9	-0,9
nov	-11	-8	-0,6
des	-9	-5	-0,4
Afrika			
Afrika	-1 (i.s.)	14	1,0
Asia			
Asia	6	32	2,6
Norge			
Norge	ref	ref	ref
Øst-Europa			
Øst-Europa	7	30	2,4
Andre land			
Andre land	-4	1 (i.s)	-0,1 (i.s)
Førstegangsfødende			
Førstegangsfødende	ref	ref	ref
1 barn 0-3 år			
1 barn 0-3 år	-2	-3	-0,4
1 barn 4-6 år			
1 barn 4-6 år	-3	-1	-0,2
1 barn 7 år +			
1 barn 7 år +	6	13	1,1
2 barn yngste 0-6 år			
2 barn yngste 0-6 år	5	12	1,0
2 barn yngste barn 7 år +			
2 barn yngste barn 7 år +	8	21	1,7
3 barn+ yngste barn 0-6 år			
3 barn+ yngste barn 0-6 år	10	31	2,5
3 barn+ yngste barn 7 år+			
3 barn+ yngste barn 7 år+	10	31	2,6
Mors inntekt			
Engangsstønad			
Engangsstønad	5	24	2,0
1 G			
1 G	5	17	1,4
2 G			
2 G	5	16	1,3
3 G			
3 G	3	9	0,7
4 G			
4 G	ref	ref	ref
5 G			
5 G	-2	-6	-0,5
6 G			
6 G	-4	-9	-0,8
7 G			
7 G	-7	-11	-1,0
8 G			
8 G	-9	-13	-1,2
9 G			
9 G	-10	-14	-1,3
10 G eller mer			
10 G eller mer	-12	-15	-1,4
Fars inntekt			
0 G			
0 G	-3	0	0,0
1 G			
1 G	0	2	0,2

	Lineær regresjon – sannsynlighet i prosentpoeng		Lineær regresjon – antall måneder
2 G	2	4	0,4
3 G	0	4	0,3
4 G	0	3	0,2
5 G	ref	ref	ref
6 G	0	-1 (i.s)	-0,1
7 G	1 (i.s)	-2	-0,1
8 G	0	-3	-0,2
9 G	1 (i.s)	-3	-0,2
10 G eller mer	-1 (i.s)	-4	-0,3
Kort botid mor	1	2	0,2
Kort botid far	0	-1	-0,1 (i.s)
Østfold	3	5	0,5
Akershus	2	-3	-0,2
Oslo	9	4	0,5
Hedmark	ref	ref	ref
Oppland	7	6	0,6
Buskerud	1 (i.s)	0	0,1 (i.s)
Vestfold	5	2	0,4
Telemark	3	2	0,3
Aust-Agder	5	6	0,6
Vest-Agder	11	13	1,2
Rogaland	12	8	0,9
Hordaland	5	0	0,1
Sogn og Fjordane	11	2 (i.s)	0,5
Møre og Romsdal	5	-1 (i.s)	0,1 (i.s)
Sør-Trøndelag	5	-4	-0,1 (i.s)
Nord-Trøndelag	-1 (i.s)	-5	-0,4
Nordland	-2	-6	-0,5
Troms	0	-7	-0,5
Finnmark	-8	-6	-0,7
Konstant	49	16	3,7
Andel forklart varians	19,9 %	28,0 %	20,3 %
Antall	227 490	176 734	278 973

I modellen har vi også kontrollert for alder og for hvilket kalenderår de mottok kontantstøtte. Dette er ikke vist. Konstantleddet viser andelen med uttak eller antall måneder med uttak for referansepersonen.

Referansepersonen er førstegangsfødende norskfødt kvinne på 30 år som bor i Hedmark, som fikk barn i januar, som tjente 4 G før fødsel og med en barnefar som tjente 5 G.

