

## Evaluering av kontantstøtteordningen

av Bergljot Baklien, Lars Gulbrandsen og Anne Lise Ellingsæter



*Området for kultur og  
samfunn*

# Evaluering av kontantstøtteordnin gen

*Bergljot Baklien, Anne  
Lise Ellingsæter og Lars  
Gulbrandsen*



**Norges  
forskningsråd**

© **Norges forskningsråd 2001**  
Evaluering av kontantstøtteordningen  
Kultur og samfunn

Norges forskningsråd  
Postboks 2700 St. Hanshaugen  
0131 OSLO  
Telefon: 22 03 70 00  
Telefaks: 22 03 70 01  
bibliotek@forskningsradet.no  
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:  
[www.forskningsradet.no/publikasjoner](http://www.forskningsradet.no/publikasjoner)

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

111 omslagsside: M. M. Malvin, Illustratørene  
Design omslagsside: Adcore as  
Trykk: GCS  
Opplag: 220

Oslo, februar 2001

ISBN 82-12-01539-4 (trykksak)  
ISBN 978-82-12-02510-3 (pdf)

## Forord

Norges forskningsråd har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet gjennomført evaluering av kontantstøtteordningen. Evalueringen ble igangsatt våren 1999 og har hatt et budsjett på 4 mill.kr.

Ansvar for evalueringen ble lagt til Velferdsprogrammet. Arbeidet har vært ledet av en forskergruppe bestående av Bergljot Baklien, NIBR (leder), Anne Lise Ellingsæter, ISF og Lars Gulbrandsen, NOVA. Forskergruppen har hatt ansvar for utforming av evalueringen, igangsetting av de prosjekter som inngår i evalueringen, prosjektsamlinger underveis, samt ansvaret for skriving av en oppsummerende rapport.

Evalueringen består av 7 prosjekter gjennomført ved ulike forskningsinstitusjoner. Disse 7 prosjektene danner grunnlaget for denne sluttrapporten.

Forskningsrådet takker forskergruppen og forskerne som har deltatt i evalueringen for utmerket samarbeid og god framdrift i arbeidet. Vi vil også fremheve samarbeidet med Barne- og familiedepartementet som har vært preget av svært ryddige ansvarsforhold og hvor Forskningsrådet har hatt den uavhengighet som er nødvendig i evaluering av politiske reformer.

Februar 2001

Arvid Hallén  
direktør  
Kultur og samfunn  
Norges forskningsråd



## Forfatternes forord

I rapporten gis det en samlet evaluering av de kortsiktige effektene av kontantstøtteordningen. Vi har ledet evalueringen og skrevet rapporten på oppdrag fra Norges forskningsråd.

Vi takker Forskningsrådet for et interessant oppdrag, og for et godt samarbeid under arbeidets gang. Vi vil spesielt takke avdelingssjef Bente Lie i Forskningsrådet som både har administrert og assistert oss på en utmerket måte. Vi vil også takke alle forskerne som har vært involvert i arbeidet gjennom de forskningsprosjekt som er blitt gjennomført. Sluttrapportene fra disse prosjektene representerer en betydelig forskningsinnsats om norske småbarnsfamilier, og har relevans langt utover den aktuelle evaluering av kontantstøtten.

Oslo, Berkeley februar 2001

Bergljot Baklien  
Forsker  
NIBR  
Norsk institutt for by-  
og regionforskning

Anne Lise Ellingsæter  
Forskningsleder  
ISF  
Institutt for samfunns-  
forskning/p.t. University  
of California, Berkeley

Lars Gulbrandsen  
Forskningsleder  
NOVA  
Norsk institutt for forskning  
om oppvekst, velferd og  
aldring

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1	OM ORDNINGEN .....	7
1.2	OM EVALUERINGEN AV ORDNINGEN .....	8
1.3	EVALUERINGEN OVERLATES TIL NORGES FORSKNINGSRÅD.....	8
1.4	OPPLEGG FOR OG GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN.....	9
<b>2</b>	<b>EVALUERING OG VIRKNINGER</b> .....	<b>11</b>
2.1	KORTSIKTIGE VIRKNINGER AV EN LANGSIKTIG ORDNING.....	11
2.2	VIRKNINGER AV ORDNINGEN OG ANDRE DRIVKREFTER .....	13
2.3	HVA ER SAMMENLIKNINGSGRUNNLAGET? .....	14
<b>3</b>	<b>KONTANTSTØTTEORDNINGEN I HISTORISK KONTEKST</b> .....	<b>15</b>
3.1	KONFLIKTLINJER I NORSK FAMILIEPOLITIKK .....	15
3.2	UTVIKLINGEN AV SMÅBARNSMØDRES YRKEDELTADELSE .....	16
3.3	UTVIKLINGSLINJER I BARNEHAGESEKTOREN OG I BRUKEN AV DAGMAMMAER .....	17
<b>4</b>	<b>KONTANTSTØTTEMOTTAKERNE</b> .....	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>VIRKNINGER PÅ FORELDRES YRKEDELTADELSE OG PÅ ARBEIDSMARKEDET</b> .....	<b>22</b>
5.1	FORVENTNINGENE .....	22
5.2	DATAKILDER FOR Å MÅLE ENDRINGER I YRKEAKTIVITET BLANT FORELDRE TIL BARN I KONTANTSTØTTEALDER.....	22
5.3	SMÅBARNSMØDRES YRKEDELTADELSE FØR OG ETTER INNØRING AV KONTANTSTØTTE: I 1998 OG 1999 .....	24
5.4	KONSEKVENSER FOR ARBEIDSMARKEDET .....	28
<b>6</b>	<b>KONTANTSTØTTENS KONSEKVENSER FOR LIKESTILLING MELLOM KVINNER OG MENN</b> .....	<b>31</b>
6.1	KONTANTSTØTTE OG LIKESTILLING .....	31
6.2	KONTANTSTØTTE, RAMMEBETINGELSER OG VALG.....	32
6.3	KONTANTSTØTTEN OG ARBEIDSLIVETS VILKÅR .....	33
6.4	KONTANTSTØTTE OG FAMILIENS VALG AV OMSORGSFORM.....	38
6.5	FAMILIEPOLITIKK OG FORELDRES PREFERANSER .....	42
6.6	KONKLUSJON .....	43
<b>7</b>	<b>VIRKNINGER FOR ETTERSØRSEL ETTER ULIKE FORMER FOR BARNETILSYN</b> .....	<b>46</b>
7.1	VIRKNINGER FOR ETTERSØRSELEN ETTER BARNEHAGEPLASSER .....	46
7.2	VIRKNINGER FOR DAGMAMMAMARKEDET .....	48
7.3	VIRKNINGER FOR BARNEHAGESEKTOREN .....	49
7.4	VIRKNINGER FOR BARN MED SPEIELLE BEHOV .....	50
7.4.1	<i>Virkninger for barnevernsbarn</i> .....	50
7.4.2	<i>Virkninger for barn med innvandrerbakgrunn</i> .....	51
7.4.3	<i>Virkninger for funksjonshemmede barn</i> .....	56
<b>8</b>	<b>LIKHEIT OG RETTFERDIGHET. ØKONOMISKE FORDELINGSVIRKNINGER AV KONTANTSTØTTEORDNINGEN</b> .....	<b>57</b>
<b>9</b>	<b>KONKLUSJON: STOR REFORM MED SMÅ VIRKNINGER</b> .....	<b>61</b>
	<b>LITTERATUR</b> .....	<b>63</b>
	<b>APPENDIKS 1: OVERSIKT OVER FORSKNINGSPROSJEKTER SOM BLE TILDELT MIDLER I TILKNYTNING TIL NORGES FORSKNINGSRÅDS EVALUERING AV KONTANTSTØTTEORDNINGEN</b> .....	<b>67</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Om ordningen

Kontantstøtteordningen ble innført for familier med ett-åringer med virkning fra 1. august 1998, og utvidet til å gjelde også to-åringer fra 1. januar 1999. Støttebeløpet skulle tilsvare statstilskuddet for en heldags barnehageplass for denne aldersgruppen, og skulle tilfalle alle som ikke brukte statlig subsidierte barnehager. Bruk av deltids barnehageplass skulle gi rett til avkortet støtte. Satsen for full kontantstøtte ble fra 1. august 1998 fastsatt til 3000 kroner per måned per barn. Fra 1. januar 1999 ble satsen redusert til 2263 kroner per måned. Som et av flere bidrag til finanspolitisk innstramming foreslo regjeringen høsten 1998 å fjerne småbarnstillegget i barnetrygden for de som fikk kontantstøtte. Den endelige løsning ble at småbarnstillegget ble stående urørt, mens satsene for kontantstøtte ble redusert omtrent tilsvarende. Fra 1. januar 2000 ble satsen igjen satt til 3000 kroner. Barn med deltidsplass fikk utbetalt såkalt gradert kontantstøtte. Opprinnelig ga bruk til og med 15 timer per uke 80 prosent kontantstøtte, 16-20 timer 60 prosent og 21-30 timer 45 prosent. Senere, med virkning fra 1. august 1999, ble det vedtatt flere og mer fingraderte satser. Bruk av barnehage til og med 8 timer ga heretter 80 prosent kontantstøtte, 9-16 timer 60 prosent, 17-24 timer 40 prosent og 25-32 timer 20 prosent.

Innføring av kontantstøtte ble nedfelt i den såkalte “Voksenåserklæringen” som dannet grunnlaget for Sentrumsregjeringen som tiltrådte etter stortingsvalget i 1997. Allerede i denne erklæringen var prinsippene, omfanget og tidsplanen for reformen fastlagt. Målsetningene bak kontantstøttereformen ble senere gradvis mer eksplisitt formulert, først i Sentrumsregjeringens tilleggsforslag til statsbudsjettet (St prp nr 1, Tillegg nr 3 1997-98) og senere i St. prp. nr. 53, 1997-98 (i fortsettelsen kun omtalt som St. prp. nr 53) som ble lagt fram i april 1998 i tilknytning til regjeringens forslag om å gjøre de endringer i statsbudsjettet som var nødvendige for å kunne innføre ordningen fra august samme år. Sentrumsregjeringen så på innføring av en kontantstøtteordning som en viktig familiepolitisk reform hvis hovedformål var å bedre småbarnsfamilienes muligheter til en god barneomsorg (St. prp. nr 53, s 5). Dette målet ble konkretisert gjennom tre målsetninger. For det første skulle familiene sikres mer tid til selv å ta omsorgen for sine barn. Kontantstøtten skulle bedre småbarnsfamilienes økonomi slik at familiene fikk bedre økonomiske muligheter til å ta valget om å tilbringe mer tid sammen med barna. For det andre skulle foreldrene gis reell valgfrihet når det gjaldt hvilken omsorgsform de ønsket for sine barn. Dette målet ble presisert slik at det både skulle finnes barnehage tilbud til de som måtte ønske det og at de familier som ønsket andre omsorgsformer skulle gis økonomiske muligheter for det valget. For det tredje skulle det bli mer likhet i de overføringer den enkelte familie mottok til barneomsorg fra staten, enten dette skjedde i barnehage, ved hjelp av dagmamma eller praktikant eller ved at foreldrene fullt ut var hjemmearbeidende. Målene kan kort uttrykkes som **mer tid, mer (valg)frihet og mer likhet**. Spørsmålet om i hvilken grad målene ble nådd og hvilke andre konsekvenser som ordningen førte med seg, behandles i denne evalueringsrapporten.



## 1.2 Om evalueringen av ordningen

Forslaget om kontantstøtte ble sendt på høring 3. februar 1998 med en måneds svarfrist. I høringsnotatet var det varslet at reformen skulle evalueres fra starten av, og det ble samtidig også opplyst at arbeidet allerede var begynt. I den etterfølgende St. prp. nr 53 ble det fastslått at familie-, likestillings- og samfunnsmessige konsekvenser av å innføre kontantstøtte skulle følges nøye fra starten av gjennom en omfattende evaluering. Evalueringen skulle sette søkelys på familienes valg om omsorgsløsninger, den videre utvikling av barnehagesektoren, situasjonen for barn der plass i barnehage var spesielt viktig og konsekvenser for arbeidsmarkedet. Evalueringen skulle også belyse om kontantstøtten faktisk førte til at foreldre tilbrakte mer tid sammen med sine barn. Departementet fremholdt i proposisjonen at høringsrunden hadde avdekket stor tilslutning til at det ble foretatt en fortløpende evaluering av reformen. Særlig var dette tilfelle blant høringsinstanser som ga uttrykk for bekymring for ulike uønskede og utilsiktede konsekvenser av ordningen (St. prp. nr 53, s 33).

Fra først av var planen at Barne- og familiedepartementet (BFD) selv, på grunnlag av utsetting og bestilling av forskningsoppdrag og utredninger, skulle gjennomføre evalueringen. Som nevnt var det allerede i høringsnotatet blitt opplyst at arbeidet med evalueringen var startet opp. Departementet hadde på dette tidspunkt gitt Statistisk sentralbyrå (SSB) i oppdrag å gjennomføre en omfattende spørreundersøkelse våren 1998 blant foreldre med barn i førskolealder, heretter kalt Kontantstøtteundersøkelsen(e). Opplegg for og spørreskjema til denne undersøkelsen ble utarbeidet vinteren 1998 i samarbeid mellom SSB, representanter fra BFD og forskere fra forskningsinstituttet NOVA. Undersøkelsen var planlagt gjennomført med et såkalt panelopplegg der de samme foreldre skulle intervjues også ett år senere, etter at ordningen var trådt i kraft. Som ledd i evalueringsarbeidet hadde BFD omtrent samtidig satt bort to forskningsoppdrag til NOVA, oppdrag som skulle baseres på data fra de to undersøkelsene. Samtidig satte departementet bort to utredningsoppdrag til konsulentfirmaene Asplan Viak og Vista Utredning.

Senere utarbeidet også BFD et opplegg for evalueringen. For deler av dette opplegget ble det utlyst midler i februar 1999. BFD mottok i den forbindelse også noen få søknader, innen ansvaret for evalueringen ble overlatt Norges forskningsråd.

## 1.3 Evalueringen overlates til Norges forskningsråd

BFD var i 1998 også i fortløpende kontakt med Norges forskningsråd, og ga Forskningsrådet i oppdrag å organisere et seminar for drøfting av ulike problemstillinger i tilknytning til evaluering/forskning om kontantstøtte. Dette seminaret var lagt opp som en bredt anlagt idedugnad og ble avholdt 27. oktober 1998. I etterkant av dette seminaret tilbød Forskningsrådet i brev til BFD, datert 6. januar 1999, å påta seg ansvaret for igangsetting av langsiktig og grunnleggende forskning på dette området. Forskningsrådet pekte her på at reformen var blitt til under en intens politisk debatt, og at det var viktig å ivareta forskningens uavhengighet i forhold til oppdragsgiverne. I brev fra BFD til Forskningsrådet, datert 4. mars 1999, ba departementet Forskningsrådet om å ta ansvar ikke bare for den langsiktige forskningen, men også for den kortsiktige del av evalueringen av ordningen, ut fra de mål og de konsekvenser som var trukket opp i St. prp. nr 53. Som tidligere nevnt hadde BFD da allerede utarbeidet et opplegg for denne delen av evalueringen basert på det innhold som allerede var blitt forelagt Stortinget våren 1998 gjennom den nevnte proposisjon. Dette opplegget ble nå oversendt Forskningsrådet.

I Forskningsrådet ble forskningen i tilknytning til evalueringen lagt inn under Velferdsprogrammet. Ansvar for gjennomføringen av den kortsiktige evalueringen ble overlatt til en forskergruppe bestående av de tre forfatterne av denne rapporten.

## 1.4 Opplegg for og gjennomføring av evalueringen

15. april 1999 sendte forskergruppen på vegne av Forskningsrådet brev til relevante norske forskningsmiljøer med invitasjon om å sende inn prosjektskisser som inneholdt problemstillinger, budsjett og fremdriftsplan for prosjekt innenfor følgende tre områder:

- 1. Kontantstøttens konsekvenser for arbeidsmarkedet og likestilling mellom kjønnene**
- 2. Kontantstøttens konsekvenser for barnehagesektoren**
- 3. Kontantstøttens konsekvenser for barn med særlig behov**

Forskergruppen fant langt på vei å kunne basere invitasjonen på det opplegg som allerede var utarbeidet av BFD. Som nevnt var dette opplegget for evalueringen forelagt Stortinget gjennom St. prp. nr 53 ett år i forveien.

Det ble stilt 4 millioner kroner til rådighet for evalueringen. Som svar på invitasjonen mottok Forskningsrådet i alt 21 skisser/prosjektforslag fra 12 ulike forskningsmiljø med et samlet søknadsbeløp på 16,375 millioner kroner. I tillegg var det som nevnt på forhånd sendt søknader til BFD på grunnlag av den invitasjon som senere ble trukket tilbake da det ble endelig bestemt at evalueringen skulle foretas av Forskningsrådet. Også disse søknadene ble oversendt Forskningsrådet. Dette var prosjektforslag fra NOVA og fra konsulentfirmaene Asplan Viak og Vista Utredning på i alt 4,113 millioner kroner. Også disse forslagene ble tatt med i forskergruppens vurdering, som dermed tok stilling til prosjektforslag med en total kostnadsramme på nesten 20,5 millioner kroner. Etter gjennomgang av forslagene innstilte forskergruppen på å fordele 3,739 millioner til i alt sju prosjekt lokalisert til seks ulike forskningsmiljø. Oversikt over prosjektene finnes i appendiks 1. Av den samlede avsetning på fire millioner kroner, foreslå gruppen å reservere 261 000 kroner til prosjektsamlinger for prosjektledere og prosjektmedarbeidere, samt til ferdigstilling av evalueringsrapporten. Forskningsgruppens innstilling ble senere vedtatt av programstyret for Velferdsprogrammet.

I tillegg til de sju prosjektene har forskergruppen også opprettholdt forbindelse med de to prosjektene som BFD allerede på forhånd hadde avtalt direkte med NOVA, slik at også resultater fra disse prosjektene kunne benyttes i sluttrapporten. I tilknytning til noen av prosjektene er det blitt skrevet hovedoppgaver. Forskergruppen har fått tilgang til, og benyttet seg av de oppgavene som ble tidnok ferdige. Det gjelder både prosjektet som har vært utført ved SINTEF/NTNU i Trondheim (Håland 2001, Lauritzen 2000 og Storbukt 2000), og prosjektene ved NOVA i Oslo (Lande 2001 og Sletvold 2000b). Den siste av hovedoppgavene er også, i noe omarbeidet form, utgitt i NOVAs rapportserie (Sletvold 2000).

Det har vært avholdt tre prosjektsamlinger, i oktober 1999, i mai 2000 og i desember 2000. Det ble allerede i februar 2000 avtalt at sluttrapporten fra evalueringen skulle overleveres BFD 16. februar 2001. Alle prosjekt ble pålagt å være slutført innen utgangen av 2000. Til utarbeidelsen av denne rapporten forelå bare et fåtall av prosjektrapportene ferdig trykket eller som trykkeferdige manus. Forskergruppen har derfor i noen tilfelle måttet basere seg på rapportutkast som likevel har vært såpass nær ferdigstillelse, at det har vært mulig å benytte

resultater fra alle prosjektene. Den avtalte sluttdato for prosjektene, og den nødvendige tekniske produksjonstid for selve rapporten, har medført at forskergruppen har måttet utarbeide den foreliggende rapport under et meget sterkt tidspress.

Totalt har BFD i årene 1998, 1999 og 2000 brukt nesten 10 millioner kroner til evalueringen. Her er også medtatt med ca. én million som i regi av Forskningsrådet er disponert til evaluering av de mer langsiktige virkninger av reformen; et prosjekt som ikke har kunnet gi resultater innenfor tidsrammen for denne evalueringen. I forhold til den samlede sum som er utbetalt i kontantstøtte fra starten i august 1998 og ut 2000, utgjør kostnadene til evaluering ca. halvannet promille.

## 2 Evaluering og virkninger

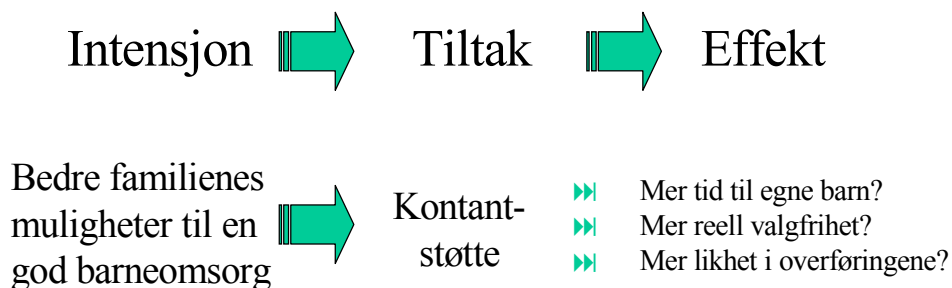
### 2.1 Kortsiktige virkninger av en langsiktig ordning

Evalueringen av kontantstøtteordningen er på viktige punkter forskjellig fra mye av det som ellers bedrives av evalueringsforskning. For det første er de fleste evalueringer knyttet til programmer og forsøk som har en klar begynnelse og en klar slutt. Varigheten er gitt i utgangspunktet, og i løpet av den tiden skal man oppnå noe. Noen ganger ligger det kanskje an til at tiltaket skal bli en varig ordning, til noe som skal inn i et offentlig budsjett, i hvert fall dersom ikke evalueringen sterkt fraråder det. Likevel forholder evalueringene gjerne seg til et avgrenset tidsrom. Men kontantstøtteordningen er ikke noe tidsavgrenset prosjekt. Den har et starttidspunkt, men ikke noe sluttidspunkt.

Dessuten er evalueringsforskning ofte fokusert på prosesser og på iverksetting. Evalueringen av kontantstøtteordningen er mer rettet mot resultater, virkninger og konsekvenser. En retning innen evalueringsforskning kalles “goal-free evaluation”, altså evalueringer som ser på konsekvenser og virkninger uten å bry seg om målene som er oppsatt. Men like vanlig er det nok med definisjoner som legger vekt på at evalueringsforskning skal vurdere virkningene og konsekvensene i forhold til målsettingene for det man evaluerer. Da kommer man fort opp i det problemet at målsettingene er mange, vage og noen ganger motstridende. Som vi skal se gjelder det også for målsettingene for kontantstøtteordningen at de er - kanskje ikke motstridende - men i hvert fall flertydige.

De enkelte av de delprosjektene som denne evalueringen bygger på, har ikke nødvendigvis hatt som intensjon å si noe om måloppnåelse. Likevel skulle de sammen skape en helhet som kunne gi kunnskap. Dessuten var det viktig for evalueringen at de skulle kunne fungere som biter av et puslespill, noe som til sammen skulle utgjøre en helhet. Til sammen skulle de kunne fortelle om virkningene av kontantstøtten.

Evaluering dreier seg gjerne om sammenhengen mellom det man vil, det man gjør og det man oppnår. Eller sagt på en annen måte, sammenhengen mellom intensjon, tiltak og effekt.



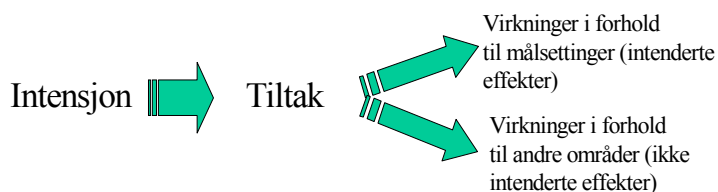
Figur 1. Spørsmål om måloppnåelse

I følge St. prp. nr 53 var hovedintensjonen med kontantstøtteordningen å bedre småbarnsfamiliens muligheter til en god barneomsorg (s.5) . Tiltaket som ble satt inn for å oppfylle denne intensjonen var altså en kontantoverføring. Overføringen skulle:

- Sikre mer tid til omsorgen for egne barn
- Sikre mer reell valgfrihet mht omsorgsform
- Skape mer likhet i de overføringene den enkelte småbarnsfamilie mottar fra staten

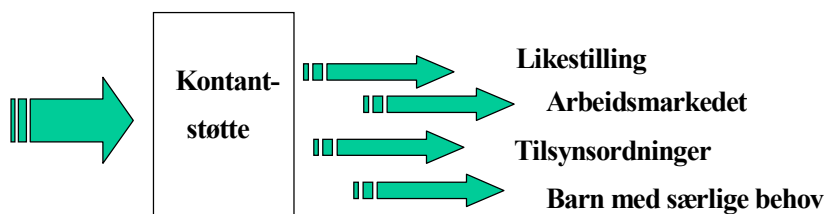
Evalueringen vil se på i hvilken grad kontantstøtteordningen har ført til de ønskede effektene som mer tid, mer valgfrihet og mer likhet.

Kontantstøtteordningen har altså ikke bare en målsetting. Den skulle ikke ha virkning på bare ett felt. Og i tillegg til de intenderte konsekvensene, reiste debatten omkring innføringen spørsmål om en lang rekke forskjellige konsekvenser som man så for seg at ordningen kunne komme til å få. Som vi har vært inne på i forrige kapittel, dreier dette seg ikke bare om positive, uttalte mål, men også om noen mulige, fryktede konsekvenser.



Figur 2. Intenderte og ikke-intenderte effekter

Det dreier seg med andre ord om virkninger på mange felt. Evalueringen har også fulgt opp de utilsiktede konsekvensområdene som ble påpekt i St. prp. nr 53. For det første peker proposisjonen på at ordningen kan ha konsekvenser for likestillingen, og at en analyse av slike konsekvenser må inngå i evalueringen. For det andre fokuserer den på mulige konsekvenser for arbeidsmarkedet, både arbeidsmarkedet generelt, og spesielt de delarbeidsmarkedene der kvinner er i flertall. Det gjelder særlig pleie- og omsorgssektoren. For det tredje viser proposisjonen til at evalueringen vil se på konsekvenser for barnehagesektoren og for etterspørselen etter barnehageplasser. Det fjerde og siste området som fokuseres i St. prp. nr 53 er hvordan kontantstøtten vil virke inn på omsorgen for ulike grupper av barn med spesielle behov. Det gjelder særlig barn med funksjonshemninger, barn i innvandrerfamilier og utsatte grupper av barn som har et spesielt behov for det tilbudet barnehagen kan gi.



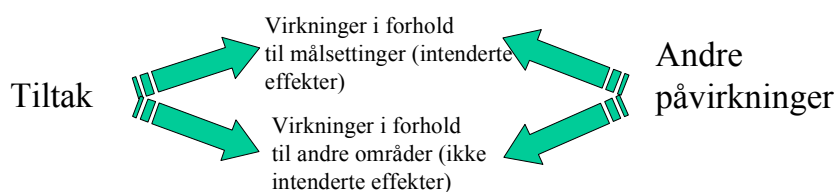
Figur 3. Evalueringsfokus utenom målsetningene

Virkningene på disse områdene er viktige, og de har betydning for det som skjer i det vi kan kalle målområdet. Det er også et poeng at de ikke-intenderte virkningene ble sterkt vektlagt i de mange høringsuttalelsene som kom inn i forbindelse med forslaget om å innføre kontantstøtte.

Dette er den kortsiktige evalueringen av kontantstøtteordningen. Den begrenser seg til sektorer der vi tror det er mulig å se konsekvenser ganske raskt, og også til sektorer hvor det er ønskelig å få fastslått virkninger så fort som mulig. Det har naturlig nok ikke vært mulig å se på de mer langsiktige konsekvenser av ordningen. Likevel vil vi etter denne evalueringen sitte igjen med mer kunnskap enn før også om de mest sannsynlige virkninger på litt lengre sikt. Denne evalueringen vil derfor i sterk grad bidra til å legge premissene for senere forskning og evaluering

## 2.2 Virkninger av ordningen og andre drivkrefter

Evalueringen vektligger konsekvenser på forskjellige områder. Samtidig er det viktig å minne om det selvfølgelig i at kontantstøtteordningen fungerer i en kontekst. Det betyr at når vi beskriver tilstanden når det gjelder for eksempel likestilling i familie og arbeidsliv, eller hvordan småbarnsfamiliene velger tilsynsordninger for sine barn, så er dette beslutninger som er tatt i en sammenheng der kontantstøtten bare er en av mange forhold som virker inn på beslutningene.



Figur 4. Virkninger av flere faktorer

Det er på ingen måte slik at kontantstøtten er den eneste faktoren som bestemmer hvordan familiene velger. Tvert i mot er det en lang rekke faktorer som virker inn. Det er for eksempel spørsmål om hvilke holdninger foreldre i utgangspunktet har til omsorgen for små barn. Selv om slike holdninger kan påvirkes bl.a. av offentlige signaler som gis gjennom vedtaket om kontantstøtte, så vil dette hos mange være rotfestede og nokså stabile holdninger som ikke endrer seg over natten. Oppfatningene påvirkes dessuten også av andre offentlige signaler, signaler som dels går i helt andre retninger og som har fått lov til å virke gjennom lang tid. Da tenker vi for eksempel på arbeidet for full barnehagedekning, permisjonsordninger og liknende velferdsordninger for småbarnsfamiliene.

Dessuten er det spørsmål om hvilke tidskulturer som dominerer i arbeidslivet, og hvilke signaler som dermed rettes mot småbarnsforeldre. Dersom arbeidsorganisasjoner mer eller mindre eksplisitt signaliserer forventninger om at den som for en lengre tid “enn nødvendig” velger å nedprioritere tilknytningen til arbeidslivet, dermed oppfattes som en som har valgt bort arbeidslivet, lar kompetansen sin forfalle og dermed er mindre attraktiv på arbeidsmarkedet, vil det virke inn på de valg som gjøres.

Oppfatninger og normsystemer som virker inn på valgene, kan også variere over tid avhengig av konjunkturer og arbeidsmarked. Dersom arbeidsmarkedet hadde vært mindre stramt, kunne vi kanskje tenke oss at det å være hjemme med barn og kontantstøtte kunne vært et alternativ for flere. Men samtidig vil det i et mindre stramt arbeidsmarked enn dagens, være viktigere å holde på en eksisterende tilknytning til arbeidslivet, med andre ord å ikke ta ut mer enn den ordinære permisjonen.

## 2.3 Hva er sammenlikningsgrunnlaget?

For å kunne komme med sikre - eller i hvert fall sikrere utsagn - om effekten av kontantstøtteordningen, burde vi ideelt sett kunnet gjennomført evalueringen som et eksperiment, der vi kunne sammenliknet noen som hadde muligheten for kontantstøtte med andre som ikke hadde muligheten, mens alle de andre påvirkningene småbarnsfamiliene ble holdt uforandret. Det er imidlertid sjelden at evalueringer kan gjennomføres som kontrollerte eksperiment. For å illustrere kan vi vise til unntaket, som er evalueringen av forsøket med lørdagsstengte pol-utsalg (Nordlund 1984). Den ble gjennomført av Statens institutt for alkoholforskning midt på 80-tallet. Før forsøket begynte, fikk evalueringsforskerne muligheten til å matche steder i Norge som var mest mulig lik hverandre på flest mulig bakgrunnsvariabler. Så ble det trukket lodd om hvilke steder som skulle ha lørdagsstengt og hvilke ikke.

Men som nevnt er kontantstøtteordningen ingen forsøksordning. Den er innført i hele landet samtidig, og vi har ingen egentlige kontrollgrupper sammenlikne med. Dette har de forskjellige prosjektene som inngår i evalueringen løst på litt ulike måter. Dels er det foretatt sammenlikninger av forholdene før og etter innføringen av kontantstøtten. For eksempel har man sett på antallet barnehageplasser før kontantstøtten, og en stund etter at kontantstøtten ble innført, og sett dette i forhold til forutgående trender i barnehageutbyggingen.

Man har også sammenliknet hvordan foreldre til barn i kontantstøttealder forholder seg til yrkesliv og barnepass nå, med hvordan foreldre til ett og to-åringer oppførte seg før kontantstøtten ble innført. Og man har basert seg på økonomiske simuleringsmodeller og kunnet sammenlikne hva folk faktisk gjør, med hva modellene sier at man skulle forvente at de gjorde. Problemet med de økonomiske modellene er at de er avhengig av hvilke forutsetninger som er lagt inn, og at svarene i en viss grad kan variere med forutsetningene.

Dessuten har vi spørreundersøkelser som ble gjennomført før innføringen av kontantstøtten, der småbarnsforeldre sier hvordan de tror at de vil komme til forholde seg (Kontantstøtteundersøkelsene). Dette kan vi da sammenlikne med hva de senere sa at de faktisk gjorde. Men hva folk svarte midt under den opphetede diskusjonen omkring innføringen, har kanskje ikke så stor sammenheng med hvordan de velger når kontantstøtten faktisk er der som et reelt tilbud.

Også når vi ser på de faktiske valgene som småbarnsforeldrene gjør i forhold til bruk av kontantstøtte, tilknytning til arbeidslivet og bruk av ulike barnepassordninger, finner vi at det ofte er vanskelig å finne fram til hvorfor de velger som de gjør. Man kan også anta at svarene er preget av hva som oppfattes som sosialt aksepterte vurderinger. Motivene og begrunnelsene er sammensatte og flertydige. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 6.

## 3 Kontantstøtteordningen i historisk kontekst

### 3.1 Konfliktlinjer i norsk familiepolitikk

Ulike politiske mål gir ulike politiske virkemidler. Forestillinger om mors- og farsrollen, familien, likestilling, likhet og valgfrihet ligger til grunn for hvordan støtteordninger for småbarnsfamilier utformes (Håland 2001). En viktig grunn til at debatten om kontantstøtte er så polarisert er at grunnleggende politiske skillelinjer i familiepolitikk kommer til overflaten. Den partipolitiske konsensus som har hersket i etterkrigstidens velferdspolitikkk har sine grenser, som synes å utfordres av de grunnleggende prioriteringer i familiepolitikken (se også Leira 1993). Det er interessant å merke seg at sammenlignet med andre skandinaviske land har norsk familiepolitikk vært mer familieorientert.

I en av hovedoppgavene som ble skrevet i tilknytning til evalueringsarbeidet analyseres stortingsdebattene rundt familiepolitiske tiltak (Håland 2001). I oppgaven påviser Kari N. Håland klare og vedvarende skillelinjer i familiemodeller og synet på morsrollen fra 1970-tallet frem til dagens debatt. Selv om det finnes nyanser mellom de enkelte partiene, har de borgerlige partiene (H, Frp, Krf, V og Sp) i hovedsak støttet en tradisjonell en-inntektsfamilie med hjemmearbeidende mor og utearbeidende far. De støtter økonomiske overføringer til barnefamilie fordi dette i følge Håland kommer de hjemmeværende mødrene til gode. Familien står i sentrum og familien betraktes som den viktigste omsorgsprodusenten. De sosialistiske partiene (Arbeiderpartiet og SV) har i større grad støttet en overføring av omsorgsoppgaver fra familien til det offentlige, og dermed også støttet yrkesaktive mødre. Til tross for disse skillene mellom blokkene har det vært konsensus i forhold til utvidelse av foreldrepermisjoner og barnehageutbygging. Fordi disse reformene oppfyller flere mål samtidig har de ikke utløst de skarpe konfliktene som kontantstøtteordningen har gjort. Foreldrepermisjoner dreier seg for eksempel ikke bare om penger, men om tid til barn.

Håland finner at fem konfliktdimensjoner avtegner seg i familiepolitikken:

Likestilling: maternalistisk versus liberalt perspektiv

Familiemodell: familisme versus individuell orientering

Virkemiddel: kontanter mot tjenester

For/mot bruk av arbeidslinja i familiepolitikken

Barneomsorg: Modernitetsmodell versus ahistorisk modell

I følge Håland er dette skiller som i stor grad går mellom den borgerlige og den sosialistiske blokken. Innen de sosialistiske partiene har det liberale likestillingsperspektivet vært dominerende; målet er å fjerne det etablerte kjønnsrollemønsteret. Det maternalistiske perspektivet, som innebærer en oppvurdering av tradisjonelle kvinneoppgaver og å gi disse høyere status og flere rettigheter, har vært mer fremtredende blant de borgerlige partiene. Håland peker også på at de politiske blokkene legger ulik mening i valgfrihet: den borgerlige blokken mener valgfrihet for familieenheten, kontantstøtten har valgfrihet for familien som eksplisitt målsetting. På sosialistisk side er valgfrihet sett som enkeltindividets valgfrihet, og det legges til rette for kvinners valg. Det er også uenighet mellom de to blokkene i synet på hva som likhet. Borgerlig side knytter likhetsbegrepet til penger, til likhet i overføringer som



kan settes opp mot likhet i tjenestetilbud. Av særlig interesse for kontantstøttereformen er de ulike omsorgsmodellene som ligger under de politiske skillelinjene. De borgerlige partiene ser omsorg i hjemmet som like bra eller bedre enn omsorg i barnehage, og er skeptiske til en offentliggjøring og profesjonalisering av barneomsorgen. De borgerlige partiene har i størst grad vektlagt "barnets beste" som motiv for familiepoltiske tiltak, mens de sosialistiske partiene har sidestilt dette målet med likestillingspolitiske mål (Bay 1988, i Håland 2001). De borgerlige partiene ser familien som en atskilt del i forhold til resten av samfunnet. De plikter som tillegges oss som enkeltindivider skal ikke ha samme tyngde som familie-medlemmer. Kari Håland mener at dette blant annet forklarer hvorfor arbeidslinja fravikes i familiepoltikken (Håland 2001).

De sosialistiske og borgerlige partiene er også splittet i synet på hva som er en god barndom og barnets beste. Kari Håland viser her til at det innenfor pedagogikk skilles mellom en *ahistorisk modell* og en *modernitetsmodell* i utviklingen av barndomsinstitusjonen (Midjo 1994, i Håland 2001). Disse to modellene fanger i stor grad opp de politiske skillelinjene i norsk familiepoltikk. Den ahistoriske retningen vil bevare en minst mulig differensiert barndom. Hjemmet er barnets viktigste omsorgs- og sosialiseringsarena, og familie-institusjonen er preget av stabilitet. Moren er barnets viktigste samhandlingspartner, sammen med den sosiale arena som ligger i fysisk nærhet til hjemmet. Skilsmisser og to yrkesaktive foreldre truer den familiebaserte oppveksten fordi det reduserer familiens omsorgspotensial. Barnehage og heldagsskole ses som nødvendige, men uønskede tiltak når familien ikke er i stand til å gi omsorgen selv. Men utviklingen av et samfunn som er preget av kompleksitet, mangfold og høy endringstakt kan også tolkes positivt. Innen modernitetsmodellen ses endringer i barndomsinstitusjonen som noe positivt, der flere arenaer utskilles for barn, inkludert barnehagen med dens profesjonelle aktører. Modernitetsmodellen ser barnets økte deltakelse utenfor familien, også i tidlig alder, som positivt fordi det gir barnet rettigheter og anerkjennelse. Barn fremstår som individer og får økt status og økte rettigheter. Mor og far er viktige i samvær og nærhet til barnet, men de skal legge til rette for barnas utvikling også utenfor familien. Barnet sorterer ikke direkte under mor, men er et selvstendig medlem av familien.

### 3.2 Utviklingen av småbarnsmødres yrkesdeltakelse

I den første etterkrigstida var det svært få kvinner som kombinerte omsorg for små barn med yrkesaktivitet. I 1965 var under 15 prosent av mødre med barn under sju år yrkesaktive, fordelt med halvparten på henholdsvis heltids- og deltidsarbeid. På 1970-tallet økte andelen yrkesaktive småbarnsmødre, først og fremst som en følge av at stadig flere ble yrkesaktive på deltid. Mens andelen yrkesaktive på heltid holdt seg ganske stabil, ble andelen på deltid fordoblet i løpet av 1970-åra. På 1980-tallet var heltidsarbeidende småbarnsmødre den gruppen som vokste sterkest. I dette tiåret ble andelen med heltidsarbeid fordoblet, mens andelen med deltidsarbeid holdt seg stabil (Gulbrandsen 1996, s 408).

Tendensen til økt heltidsarbeid blant mødre ser ut til å ha fortsatt også på 1990-tallet. Fra 1988 til 1995 sank deltidsandelen blant yrkesaktive mødre med barn under skolealder fra 63 til 52 prosent (Ellingsæter & Wiers-Jenssen 1997). Også andre forhold tyder på at småbarnsmødres yrkestilknytning ble forsterket også på 1990-tallet. Det var en generell vekst i utdanningsnivået, og blant de enkelte mødre har det hele tiden vært slik at yrkestilknytningen var sterkere jo høyere utdanningsnivå den enkelte hadde oppnådd. Den økte arbeidsledigheten tidlig på 1990-tallet rammet ikke småbarnsmødre hardere enn småbarnsfedre, noe som var en

indikasjon på at småbarnsmødre ikke lenger var noen marginal arbeidskraftreserve som beveget ut og inn av arbeidsmarkedet, avhengig av etterspørselen etter arbeidskraft (Blix & Gulbrandsen 1992). I nedgangsperioden på begynnelsen av 1990-tallet, da sysselsettingen gikk ned blant mange grupper, var det faktisk en svak økning blant småbarnsmødre (Ellingsæter & Wiers-Jenssen 1997). Dette tyder på sterke preferanser for lønnet arbeid blant mødre. I disse årene ble også permisjonsrettighetene i forbindelse med barnefødsler sterkt utvidet, også det noe som virket til å styrke småbarnsmødres forankring i arbeidslivet. Tabell 3.1 viser utviklingen av antall gifte og samboende mødre med yngste barn i alderen 0-2 år som er i arbeidsstyrken, samt hvor store andeler disse utgjør av alle gifte/samboende kvinner med yngste barn i samme aldersgruppe. Tabellen viser at begge størrelser økte fram mot 1997.

Tabell 3.1 Antall gifte/samboende kvinner med yngste barn i alderen 0-2 år i arbeidsstyrken (antall i 1000) og som prosent av alle gifte/samboende kvinner med yngste barn i alderen 0-2 år. Kilde SSB: Arbeidsmarkedsstatistikk.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
90	93	98	96	91	93	103	105
69 %	70 %	71 %	72 %	71 %	72 %	74 %	75 %

Det synes å være godt grunnlag for å hevde at kontantstøtten ble innført i en periode da småbarnsmødres tilknytning til arbeidsmarkedet stadig ble styrket.

Småbarnsfedres yrkesdeltakelse har vært stabilt høy, og fedre er også blant de gruppene som arbeider mye overtid. I løpet av 1990-tallet var det imidlertid en svak nedgang i andelen fedre som arbeidet mer enn 45 timer per uke (Kitterød & Roalsø 1996). Bare fem prosent av småbarnsmødre hadde så lang arbeidstid i 1995, mot 34 prosent av fedrene. Fra 1991 til 1995 var det en økning i andelen småbarnsforeldre, både mødre og fedre, som ønsket kortere arbeidstid, selv om de måtte gå ned tilsvarende i lønn (Kitterød & Roaldsø 1996).

### 3.3 Utviklingslinjer i barnehagesektoren og i bruken av dagmammaer

Midt på 1960-tallet var det ikke bare svært få av småbarnsmødre som var yrkesaktive. Det fantes heller ikke særlig mange barnehager. Bare et par prosent av alle barn i førskolealder hadde plass i barnehage. Utbyggingen startet først opp i noe omfang på 1970-tallet. I dette tiåret var innslaget av nye private barnehager betydelig. Av nær 1500 barnehager i 1977 var nesten halvparten private. Det dominerende tilbud var korttidstilbud til de eldste barna i regi av menigheter eller private organisasjoner, også disse oftest med en eller annen form for kristen forankring.

1980-åra ble de kommunale barnehagers store periode. I 1988 var over 60 prosent av barnehagene eid av det offentlige, i hovedsak av kommuner. Det var en nær forbindelse mellom mødres yrkesdeltakelse og barnehageutbyggingen. Det var imidlertid fortsatt et stort avvik mellom barnehagedekning og yrkesandel. Man klarte ikke å fylle gapet mellom etterspørsel og tilbud. Særlig gjaldt dette plasser for de minste barna.

På 1990-tallet var det igjen de private barnehagene som i størst grad bidro til å dekke etterspørselen etter barnetilsyn. Tilsynsbehovet for de minste barna ble i økende grad dekket av familiebarnehager. I 1990 hadde det vært mer enn 800 flere offentlige enn private barnehager. I 1994 gikk antall private barnehager forbi antall offentlige, og i 1996 var det en overvekt på nesten 300 i de private barnehagers favør. Denne endringen kan først og fremst forklares med veksten i antall private familiebarnehager. Antall hjem som utgjorde en familiebarnehage, eller var en del av en slik barnehage, økte fra litt over 200 i 1990 til over 2000 i 1996 (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 17).

På 1990-tallet ble det gjennomført to viktige reformer som fikk umiddelbart betydning for barnehagedekningen. I 1993 ble ordningen med lønnet omsorgspermisjon utvidet til ett år (med 80 prosent lønnskompensasjon), og fram til 1997 ble gradvis seksåringene integrert i det vanlige skolesystem. To hele årskull ble dermed fjernet fra barnehagens rekrutteringsbasis. Dette har medført at barnehagedekningen etter hvert i offisiell statistikk er blitt beskrevet ut fra antall plasser sett i forhold til antall barn i aldersgruppen ett til fem år og ikke som tidligere i forhold til antall barn i alderen mellom null og seks år. Mellom 1990 og 1996 steg dekningsgraden i aldersgruppen ett til fem år fra 36,3 til 54,9 prosent. Det var særlig Reform 97 som fikk betydning for barnehagedekningen. Mellom 1996 og 1997 ble det for første gang en nedgang i antall barn i barnehage. Antall barn med plass ble da redusert med nesten 8000. Sett ut fra barnehagens nye aldersmessige målgruppe, fortsatte likevel veksten. Dekningen i aldersgruppen mellom ett og fem år økte nemlig fra 54,9 til 59,8 prosent (Gulbrandsen & Hellevik 2000 s. 12).

Mye av den udekkede etterspørsel etter barnetilsyn ble dekket via dagmammamarkedet. Bruk av dagmamma økte gjennom hele 1980-tallet. I 1989 ble 20 prosent av alle barn under skolepliktig alder passet av dagmamma (Blix & Gulbrandsen 1992). Deretter var det en svak, men jevn nedgang fram til 1998 (Gulbrandsen & Hellevik 1998). Denne nedgangen ble også observert av Skattedirektoratet som registrerte 6280 dagmammaer i 1998 mot 9273 i 1997 (NTB-melding 25. mars 1999).

De data som er samlet om dagmammaer er nesten utelukkende basert på spørsmål til brukerne. I 1989 ble det anslått at 35 000 dagmammaer var i virksomhet, de passet stort sett svært små barn (ett-åringer var den aldersgruppe som oftest ble passet av dagmamma), og de fleste drev sin virksomhet i et beskjedent omfang. Den typiske dagmamma var en småbarnsmor som passet ett eller to barn i tillegg til sine egne. Selv om egne barn under sju år ble regnet med, passet dagmammaene ikke mer enn i gjennomsnitt 2,5 barn. Samlet omsetning ble anslått til ca. én milliard kr. årlig (Gulbrandsen & Ulstrup Tønnessen 1989). I 1992 svarte hver femte dagmammabruker at dagmammaen de brukte betalte skatt (Blix & Gulbrandsen 1993). I følge Skattedirektoratet var det deretter en økning av antall personer som betalte skatt på inntekt fra barnepass. Siden dagmammavirksomheten totalt sett ble redusert i samme periode, må det ha skjedd en enda sterkere reduksjon av innslaget av svart arbeid i denne sektor.

Kontantstøtteordningen ble innført på et tidspunkt da bruk av dagmamma gjennom flere år hadde vært for nedadgående, i takt med utbyggingen av barnehagetilbudet. Denne nedgangen var ganske sikkert uttrykk for at de som trengte barnetilsyn foretrakk ordinære barnehager framfor dagmammaer.

## 4 Kontantstøttemottakerne

Rikstrygdeverket utarbeider fortløpende månedsvis statistikk over kontantstøtteutbetalinger. Siden det er det å ikke bruke barnehage, eller bruke barnehage mindre enn 33 timer per uke som kvalifiserer til mottak av kontantstøtte, vil det samtidig bli produsert fortløpende statistikk om barnehagebruk blant ett- og to-åringer. En konsekvens av kontantstøtten er derfor at det produseres en langt mer oppdatert statistikk om ett- og to-åringer i norske barnehager enn tidligere. Før måtte man vente mer enn ett år på ny barnehagestatistikk (NOS C492 som presenterte situasjonen per 15. desember 1997 er for eksempel datert 28. november 1998 og først ferdig trykket et godt stykke ut i 1999). Som en indirekte følge av kontantstøtten foreligger det nå til enhver tid oppdatert statistikk om ett- og to-åringers bruk av barnehage i løpet av den første påfølgende kalendermåned etter at kontantstøtten er blitt utbetalt.

Denne statistikken må imidlertid brukes med forsiktighet, enten man vil uttale seg om barnehagebruk eller om kontantstøttemottak. Som redegjort for i Gulbrandsen & Hellevik (2000, s 51), må man være seg bevisst sitt valg av måletidspunkt dersom man for eksempel skal beskrive utviklingen i barnehagebruk ved å kombinere denne datakilden med tidligere års barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå. I SSB's statistikk ligger barnas fødeår fast. I Barnehagestatistikken for 1999 vil for eksempel ett- og to-åringer være alle barn født i 1998 og 1997. I Rikstrygdeverkets kontantstøttestatistikk vil hver aldersgruppe endres fra måned til måned. I løpet av hver ny kalendermåned vil det ha skjedd et frafall av barn som blir for gamle til å kunne få kontantstøtte, samtidig som det skjer et tilslag av nye barn som blir gamle nok til å kunne få kontantstøtte.

Ettersom hovedmengden av barnehageopptak skjer i august, vil laveste andel med kontantstøtte og høyeste bruk av barnehager registreres i september. Deretter beholder barna stort sett barnehageplassen, men blir fortløpende eldre. Mens to-åringer med ganske høy barnehagedekning fortløpende blir for gamle til kontantstøtte, får aldersgruppen for kontantstøtte hele tiden tilslag av yngre barn som ennå ikke har fått barnehageplass. De aldersspesifikke brukerrater for barnehager vil derfor, så sant det ikke hele tiden etableres nye barnehager, kontinuerlig reduseres fram til neste hovedopptak i barnehagene. Av samme grunn øker kontantstøttebruken fra september den ene året og nesten et helt år framover. I januar 1999 fikk 69,8 prosent av alle ett- og toåringer utbetalt kontantstøtte, i august var andelen steget til 80,9 prosent for så i september å falle til 73,6 prosent. På samme vis var barnehageandelen for ett- og to-åringer i januar 1999 38,6 prosent. Den falt til 26,1 prosent i august for deretter å øke til 39,0 prosent i september samme år. Disse store utslagene illustrerer hvor mye resultatene er påvirket av de sesongmessige svingninger dersom man kun begrenser seg til å måle bruken i en tilfeldig måned. Skal man gjøre sammenlikninger med tidligere års barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå, bør man tilstrebe å få Rikstrygdeverkets tall fra desember. Man bør også vite at dersom man velger september framfor august vil data fra september gi en andel barnehagebrukere som er drøyt 10 prosentpoeng høyere og en andel kontantstøttemottakere som er i underkant av 10 prosentpoeng lavere enn om man velger august.

I tabell 4.1 er disse bevegelsene fulgt i detalj fra januar 1999 og ut november 2000. Den samlede andel med kontantstøtte følger det overnevnte mønster i begge årene. I kategorien

inngår både de som har fått utbetalt full og gradert kontantstøtte. Den siste gruppen er også presentert separat i tabell 4.1. Også dette fenomen følger de samme sesongmessige variasjoner, men med langt mindre utslag enn for hele gruppen av kontantstøttemottakere.

Sammenlikner vi 1999 og 2000 er det en tendens i retning av mindre kontantstøtteuttak og mer barnehagebruk. Dette gjelder både ett-åringer og to-åringer.

Tabell 4.1. Andeler som mottar kontantstøtte, andeler som mottar gradert kontantstøtte og andeler som bruker barnehager etter barnets alder og tidspunkt på året. 1999 og 2000. Kilde: Rikstrykdeverket

	Jan 1999	Aug 1999	Sept 1999	Nov 1999	Jan 2000	Aug 2000	Sept 2000	Nov 2000
<i>Kontantstøtte</i>								
Ett år	83,0 %	86,4 %	78,3 %	78,7 %	79,4 %	84,4 %	75,9 %	76,9 %
To år	56,8 %	75,6 %	69,1 %	70,4 %	71,3 %	74,9 %	67,0 %	67,8 %
Samlet	69,8 %	80,9 %	73,6 %	74,5 %	75,3 %	79,6 %	71,4 %	72,3 %
<i>Gradert støtte</i>								
Ett år	5,5 %	3,4 %	8,7 %	8,8 %	7,8 %	4,0 %	8,4 %	8,2 %
To år	10,5 %	10,3 %	16,3 %	16,0 %	15,4 %	12,1 %	17,1 %	16,9 %
Samlet	8,0 %	7,0 %	12,6 %	12,7 %	11,6 %	8,1 %	12,8 %	12,1 %
<i>Barnehage</i>								
Ett år	22,5 %	17,1 %	30,5 %	30,1 %	28,4 %	19,7 %	32,6 %	31,4 %
To år	53,7 %	34,7 %	47,2 %	45,1 %	44,1 %	37,3 %	50,1 %	49,2 %
Samlet	38,3 %	26,1 %	39,0 %	38,2 %	36,4 %	28,4 %	41,3 %	40,2 %

Det er betydelige fylkesvise variasjoner i utbetalingene av kontantstøtte. Tabell 4.2, basert på tall fra november 2000, viser at Osloforeldre er de som tar ut klart minst kontantstøtte. Med tanke på den store bruk av kontantstøtte i deler av innvandrerbefolkningen som er sterkest representert i Oslo (Kavli 2001), vil mottak av kontantstøtte være enda mindre utbredt blant etniske nordmenn i hovedstaden enn prosenttallet som er angitt i tabell 4.2. Det er ikke uten videre lett å forklare de fylkesmessige variasjoner, utover at disse vil være et resultat av tidligere ulikhet i den fylkesvise utbygging av barnehager. Hele tiden har Finnmark skilt seg ut sammen med Oslo som et fylke der det utbetales relativt sett lite, men også de to andre fylkene i Nord Norge ligger, sammen med Akershus, klart under landsgjennomsnittet. På begge sider av Oslofjorden finner vi Vestfold og Østfold med mottakerandeler blant alle potensielle mottakere like under og like over 80-tallet. Nord for Oslo-området har Oppland nest høyest utbetalingsandel i hele Norge, omkranset av Hedmark og Buskerud som også begge ligger over landsgjennomsnittet. Beveger vi oss fra Buskerud og langs kysten øker mottaksandelen til og med Vest-Agder som er det fylke hvor kontantstøtten ble mest brukt senhøstes i 2000. Følger vi kysten videre finner vi et klart fall når vi beveger oss til Rogaland, enda litt lavere andel i Hordaland, en liten oppgang i Sogn og Fjordane og deretter en ytterligere oppgang i Møre og Romsdal. Sør-Trøndelag faller ned omtrent på nivå med Hordaland, mens andelen er meget høy i Nord Trøndelag som bare har tre fylker foran seg på en fylkesvis rangeringsliste. Det er en betydelig nedgang når vi beveger oss til Nordland, og vi finner deretter lavere andel jo lenger nordover vi kommer.

Tabell 4.2 Prosentandel kontantstøttemottakere etter fylke. November 2000. Kilde: Rikstrygdeverket

Østfold	80,5
Akershus	64,8
Oslo	48,2
Hedmark	79,4
Oppland	86,4
Buskerud	75,9
Vestfold	79,6
Telemark	80,6
Aust Agder	82,7
Vest Agder	87,2
Rogaland	76,6
Hordaland	74,7
Sogn og Fjordane	77,4
Møre og Romsdal	81,3
Sør- Trøndelag	74,4
Nord-Trøndelag	82,5
Nordland	69,8
Troms	66,2
Finnmark	55,7
Totalt	72,3

Totalt sett av de 84 462 mottakere som var registrert ved utgangen av november 2000, var 96 prosent kvinner. Fylkene varierte i så henseende mellom 96 og 98 prosent. Eneste unntak var Oslo der mannsandelen var det dobbelte av landsgjennomsnittet; nemlig åtte prosent. Delt utbetaling forekom totalt sett bare i 64 saker i hele Norge i november 2000.

I 1998 ble det utbetalt 773 millioner kroner i kontantstøtte. I 1999 steg beløpet til 2347 millioner kroner, mens beløpet i 2000 steg ytterligere, til 3012 millioner kroner. Støtten var da som tidligere nevnt økt fra 2263 kroner til 3000 kroner per måned, noe som tilsvarte en økning på 32,6 prosent. Uendret bruk av kontantstøtte skulle tilsi en samlet utbetaling på 3112 millioner kroner dersom man bare skulle ta hensyn til de økte satsene. Også utbetalt totalbeløp viser altså en svak nedgang i utbetalt kontantstøtte fra 1999 til 2000. Stipulert utbetaling for 2001 er foreløpig satt enda lavere enn året før; 2900 millioner kroner.

## 5 Virkninger på foreldres yrkesdeltakelse og på arbeidsmarkedet

### 5.1 Forventningene

I følge St. prp. nr 53 (s 29) var et av målene med å innføre kontantstøtte at foreldrene skulle kunne prioritere å tilbringe mer tid sammen med sine barn. I dette ligger det en antakelse og en forutsetning om at en del foreldre vil velge å være hjemme på heltid i en periode eller å redusere sin yrkesaktivitet i forhold til hva de ville gjort uten tilbud om kontantstøtte. Siden man ikke har tilgang til data som sier noe om hvor mye av tiden foreldre faktisk oppholder seg sammen med sine barn, vil realiseringen av den viktige målsetningen om at foreldre skulle tilbringe mer tid sammen med barna måtte måles indirekte ved hjelp av data om hvor mye tid foreldre benytter til lønnet arbeid utenfor hjemmet. På individ- eller familienivå vil dette måles ved den tid foreldre bruker til arbeid før og etter kontantstøtten ble innført og, dersom det viser seg å være endringer, hva disse endringer består i. Endret tilpasning skjer enten ved at flere foreldre enn før trekker seg fullstendig ut av arbeidslivet, eller ved at de reduserer arbeidstidens lengde. Det er også av stor interesse å kartlegge endringer ut fra yrkesmessige og sosio-økonomiske forhold, gjennom analyser av hvem som endrer arbeidstid og arbeidssituasjon.

Slike endringer på individnivå vil ha konsekvenser på makronivå. Det er summen av de ulike tilpasninger som skaper makroeffektene, både tilsiktede og utilsiktede. I St. prp. nr. 53 la Sentrumsregjeringen til grunn for sine prognoser at mange småbarnsmødre allerede hadde en svak tilknytning til arbeidsmarkedet gjennom deltidsarbeid. Særlig antok man at kvinner med lave deltidsprosenten ville tre ut av arbeidslivet dersom de fikk kontantstøtte. Dersom en tredjedel av kvinnene med lave deltidsprosenten ville velge bort arbeidet når familien fikk kontantstøtte, ville det tilsvare vel 5000 personer eller 1000-2000 årsverk. Dersom en i tillegg antok at en tredjedel av dem som arbeidet lang deltid eller hadde heltidsstillinger reduserte sin arbeidstid med 20 prosent, ville det tilsvare 4000 årsverk. Dersom reduksjonen i gjennomsnitt ble 40 prosent ville dette tilsvare 8000 årsverk samlet. Ut fra disse beregningene antok man at innføring av kontantstøtte for ett- og to-åringer ville redusere mødrenes arbeidstilbud med mellom 5000 og 10 000 årsverk når ordningen var vel innarbeidet. Man fryktet at en betydelig del av dette frafallet ville komme i helse- og omsorgssektoren hvor man allerede i utgangspunktet hadde rekrutteringsproblemer.

### 5.2 Datakilder for å måle endringer i yrkesaktivitet blant foreldre til barn i kontantstøttealder

Hovedtyngden av data som er brukt kommer fra de to Kontantstøtteundersøkelsene som Statistisk sentralbyrå gjennomførte for Barne- og familiedepartementet som ledd i evalueringen. Disse er dokumentert i Rønning (1998) og i Reppen og Rønning (1999) og tidligere bredt rapportert i Hellevik (1999 og 2000). I alle de kvantitativt baserte prosjektene som inngår i Forskningsrådets evaluering, er dette enten den eneste eller den mest sentrale

datakilde. Det gjelder Hellevik & Koren (2000), Rønsen (2001), Lande (2001), Knudsen (2001), Sletvold (2000) og Håkonsen m.fl. (2001). I de to siste arbeidene er også data fra Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) benyttet, særlig gjelder dette i Håkonsen m. fl.

De ulike undersøkelsene gir ulike muligheter, men har også ulike styrker og svakheter. AKU representerer en metodisk vel etablert og kvantitativt meget solid datakilde som kan gi makrotall for yrkesdeltakelse over et langt tidsrom. AKU gir oss pålitelige tall om småbarnsmødres yrkesdeltakelse og arbeidstid, men kan ikke knytte disse størrelser til kontantstøtten annet enn til tidspunkter for innføringen av eller endringer i ordningen.

SSB's to kontantstøtteundersøkelser knytter seg langt mer direkte til ordningen ved å være gjennomført like før og en kort stund etter at ordningen trådte i kraft. Undersøkelsen er lagt opp som en panelundersøkelse der de samme individer spørres på begge tidspunkt. Den første av undersøkelsene ble gjennomført som en postal spørreskjemaundersøkelse, mens den andre ble gjennomført gjennom telefonintervju. Dette gjør at man må ta hensyn til at noen av de forskjellene som avdekkes kan skyldes ulik metode; andelen ubesvart på enkeltspørsmål er for eksempel gjennomgående lavere i undersøkelsen basert på intervju enn i undersøkelsen basert på spørreskjema (Hellevik 2000, s 17). Det er også en tendens til at det gis sosialt sett antatt mer aksepterte svar i intervju enn ved utfylling av spørreskjema. Hellevik (2000, s 41) viser en så stor endring i retning av mer likestilt arbeidsdeling fra 1998 til 1999, at mistanken om at det foreligger en slik metodeeffekt er stor. Undersøkelsene ble også gjennomført i en situasjon der den politiske debatt om ordningen var meget intens, og de spurte kan være blitt påvirket av dette i sine svar ved at de selv trodde de ville bli mer påvirket enn de faktisk ble. En slik ekstra "oppgirning" er helt forenlig med Helleviks funn om at de faktiske atferdsendringer ble langt mindre enn de atferdsendringer som respondentene på forhånd selv forventet å ville foreta seg (Hellevik 2000). Dette problemet vil i høyeste grad også gjelde svar på spørsmål om hvordan atferd er knyttet til kontantstøtteordningen. I den fase da barn er mellom ett- og tre år inntreffer det for de fleste viktige endringer i arbeid og barnetilsyn, men slik var det også før kontantstøtten ble innført. I Kontantstøtteundersøkelsene er dette problemet søkt løst ved å stille spørsmål om atferden og eventuelle atferdsendringer skyldes kontantstøtten eller ville ha skjedd uansett, men slike begrunnelser kan både farges av den generelle stemningen som hersket rundt datainnsamlingstidspunktene, av hva som er generelt sosialt mest akseptert som begrunnelse og sist, men ikke minst, av den enkeltes holdning til kontantstøtten. Det er rimelig grunn til å tro at en person som er negativ innstilt til kontantstøtten i mindre grad vil begrunne for eksempel en arbeidstidsreduksjon med kontantstøtten enn tilfelle vil være med en person som er positiv til kontantstøtte. Dette er en usikkerhet som for eksempel vil hefte ved Sletvolds for øvrig helt utmerkede bidrag. Han viser at av dem som før kontantstøtten ble innført svarte positivt på spørsmålet om man vanligvis har inntekts-givende arbeid, var det henholdsvis seks prosent som var blitt hjemme på heltid og 11 prosent som hadde redusert yrkesaktiviteten med kontantstøtteordningen som påberopt årsak til endringen (Sletvold 2000, s. 66). Vi vil også nevne at sammenlikning med tidligere arbeids-situasjon for enkelte av respondentene vil være en sammenlikning med situasjonen før de fikk barn. De som er i fødselspermisjon blir registrert i forhold til deres yrkesaktivitet før permisjonen.

Nettopp de store endringer i tilpasninger som skjer mens barna er i kontantstøttealder gjør det problematisk å gjøre seg nytte av Kontantstøtteundersøkelsenes paneldesign. De beste sammenlikningene av situasjonen før og etter kontantstøtten ble innført gjør man ved å bruke undersøkelsene som tverrsnitt på de to tidspunkt. Ved å følge en kohort fra våren 1998 til våren 1999 registrerer vi først og fremst de endringer som skjer mens barn er i denne



livsfasen, uten å kunne knytte endringene til kontantstøtten. Da måtte man hatt mulighet til å følge en tilsvarende alderskohort fra våren 1997 til våren 1998 (en mulighet man ikke har), eller sammenlikne med tilsvarende løp for en tilsvarende kohort i en senere undersøkelse. Marit Rønsen (2001, s 13) foreslår å løse dette problemet med å bruke de mødrene i undersøkelsen som hadde eldre barn som sammenlikningsgrunnlag. Individuelle endringer hos denne gruppen vil ikke direkte ha noe med kontantstøtten å gjøre, men vil likevel indirekte kunne være influert av andres tilpasning til kontantstøtten dersom redusert barnehagebruk og/eller redusert tilbud av arbeidskraft i den kontantstøtteberettigede gruppen, gir økt tilbud av barnehageplasser og/eller økt etterspørsel etter arbeidskraften til kontrollgruppen. Dette er som nevnt problemer som oppstår dersom vi bruker undersøkelsenes panelegenskaper, ikke ved bruk av undersøkelsene som to tidstverrsnitt. I det siste tilfellet kan imidlertid respondentenes forhold til hva de svarte sist (kontrolleffekt) bli en feilkilde som ikke hefter ved to helt uavhengige utvalg.

Disse usikkerhetsmomentene vil være særlig påtrengende fordi endringene, som vi straks skal komme tilbake til, har vært relativt små.

I noen av prosjektene har forskerne satt søkelys på arbeidsstyrken (Knudsen 2001 og Håkonsen m. fl. 2001). I tillegg til de som er i lønnet arbeid på et gitt tidspunkt, inkluderes også de som er midlertidig fraværende og de arbeidsløse i arbeidsstyrken. Dette er et sentralt begrep i arbeidsmarkedsanalyser, men det er ikke uten videre gitt at dette er et fruktbart inntak til evaluering av kontantstøtten. Ut fra målsetningen om at foreldre skal tilbringe mer tid sammen med barna, må det avgjørende spørsmål være om foreldrene faktisk er i arbeid og hvor mange timer de faktisk arbeider, ikke om de tilhører arbeidsstyrken eller ikke. Ut fra effekter på arbeidsmarkedet har det også liten betydning for den akutte sykepleiemangel om den sykepleieren som tar en pause fra arbeidet fortsatt tilhører arbeidsstyrken eller ikke. Spørsmålet er av interesse i forbindelse med hvor nært den enkelte er knyttet til arbeidslivet, men for de som midlertidig er ute av arbeidslivet kartlegges dette sannsynligvis best med opplysning om man er i permisjon eller ikke.

### **5.3 Småbarnsmødres yrkesdeltakelse før og etter innføring av kontantstøtte: i 1998 og 1999**

I St. prp. nr 53 ble det altså antatt at det i første rekke var mødrene som kontantstøtten ville ha konsekvenser for. Dette har vist seg å være tilfelle. Fedrene har i forsvinnende liten grad latt sin tidsbruk bli påvirket av tilbudet om kontantstøtte (Hellevik 2000, s 73). Derfor vil vi i det følgende først og fremst konsentrere oss om mødrenes forhold til arbeidsmarkedet.

Ved å sammenlikne mødre med yngste barn mellom ett og tre år våren 1998 og våren 1999 finner Hellevik små endringer. Andelen uten inntektsgivende arbeid var den samme på begge tidspunkt, andelen som arbeidet mer enn 40 timer per uke var redusert fra sju til tre prosent, og andelen som jobbet mindre enn 31 timer per uke hadde økt fra 36 til 40 prosent. Den gjennomsnittlige arbeidstid for hele gruppen hadde gått ned fra 23,9 til 22,4 timer per uke (Hellevik 2000, s 35). Hun har også vist at resultatene blir omtrent identiske dersom man benytter seg av mødrenes egne vurderinger med hensyn til om de oppfatter seg selv som ansatt på heltid eller deltid. Heltidsandelen ble redusert fra 33 til 31 prosent, mens deltidsandelen økte fra 31 til 36 prosent (Hellevik 2000b). Langset m. fl (2000) viser at disse endringer omtrent er de samme både blant mødre til ett-åringer og mødre til to-åringer.

Knudsen (2001) rapporterer at den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid blant de som var i arbeid var redusert fra 30,8 til 29,3 timer per uke. Også Lande (2001) rapporterer identiske funn, med det viktig tillegg at overgangen fra heltid til deltid er å finne blant dem som arbeider på dagtid og ikke blant dem som har såkalt ubekvem arbeidstid. Det synes alt i alt godt dokumentert at innføring av kontantstøtte i første omgang, nærmere bestemt fra våren 1998 til våren 1999, ikke førte med seg redusert yrkesdeltakelse, men kun en relativt beskjeden reduksjon av arbeidstiden blant yrkesaktive mødre.

Ut fra antakelsen om at valg av arbeidstid og barnetilsyn er simultane valg har Marit Rønsen (2001) gruppert mødrene ut fra valg av arbeidstid og barnetilsyn. Fra 1998 til 1999 viser hun at den mødregruppe som er redusert i antall er de som velger å kombinere arbeid med barnehage. Denne gruppen er redusert fra 28,6 til 26,3 prosent av mødre med barn i kontantstøttealder. Ved å skille mellom heltids- og deltidsarbeid finner hun at hele nedgangen kan tilskrives de som velger å kombinere heltidsarbeid med barnehage (fra 17,5 til 14,4 prosent). Den beskjedne veksten som er motstykke til denne nedgangen finnes ikke blant hjemmearbeidende, men blant de som arbeider, men ikke bruker barnehage, først og fremst blant de som arbeider deltid uten å bruke barnehage.

#### *Hvem reduserer arbeidstiden?*

Ut fra økonomisk teori og mye av den debatt som skjedde i forkant av kontantstøttens innføring skulle man forvente at det særlig var kvinner med lave lønninger og eller lav nettolønn etter betalte tilsynsutgifter som ville anse kontantstøtten som et viktig substitutt for arbeidsinntekter, og som derfor i størst grad ville redusere sin yrkesaktivitet (Knudsen 2001).

Kontantstøtteundersøkelsene har ikke data om mødrenes faktiske eller potensielle timelønn. Utdanningsnivå vil imidlertid gi en indikasjon på lønnsevne, og ut fra de overnevnte betraktninger skulle man anta at det er kvinner med lavest utdanning som i størst grad ville redusere sin arbeidstid. Christin Knudsen finner at så ikke er tilfelle. Ved å inndele mødrene med barn i kontantstøttealder i fem utdanningsgrupper etter utdanningens lengde finner hun at det fra 1998 til 1999 kun er blant mødre med lavest utdanningsnivå (7-10 års utdanning) at yrkesdeltakelsen har økt. Dette gjelder arbeidstimer blant de mødre som er i arbeid på begge tidspunkt og det gjelder andelen i heltidsarbeid. Økningen av andelen i deltidsarbeid er størst blant de ca. fem prosent av småbarnsmødre som har høyest utdanningsnivå; samlet utdanningslengde av minst 17 års varighet. I denne gruppen av mødre var deltidsandelen våren 1998 25 prosent og var ett år senere økt til 32 prosent. Sammenlikner man gruppen med lavest og høyest utdanningsnivå ut fra andelene med heltidsarbeid og deltidsarbeid i gruppen, har prosentdifferansen for heltidsarbeid i favør av de høyest utdannede blitt redusert fra 51 til 41 prosent, og den tilsvarende prosentdifferanse for andelen med deltidsarbeid fra 12 til 2 prosent. Forskjellen mellom utdanningsgruppene er altså blitt mindre, stikk i strid med forventningene om hvem som ville redusere sin yrkesdeltakelse.

Marit Rønsen (2001) kombinerer som nevnt valg av arbeidstid og valg av barnetilsyn ut fra den begrunnelse at dette er valg som skjer samtidig. Til forskjell fra Knudsen (2001) som rendyrket analyserer fordelingen på arbeid og arbeidstid, analyserer Rønsen fordelingen på kombinasjoner av arbeid og barnetilsyn. Når Knudsen og Rønsen gjør noe ulike funn og trekker noe ulike konklusjoner synes dette å bunne i at det egentlig er ulike variabler som de analyserer. Med hensyn til å velge heltidsarbeid sammen med barnehage er dette uansett utdanningsnivå et mindre sannsynlig valg i 1999 enn i 1998, men reduksjonen i sannsynligheten for å gjøre dette valget er klart størst i gruppen med nest høyest utdanning. Dette er en relativ tallrik gruppe som kan grupperes ytterligere etter utdanningens innhold.

Det er særlig blant de med pedagogisk utdanning at sannsynligheten for å velge heltidsarbeid kombinert med barnehage er blitt redusert mellom 1998 og 1999. I den grad det har skjedd noen atferdsendringer som i tid faller sammen med innføringen av kontantstøtte, synes disse å være klart større blant småbarnsmødre ansatt i skolesektoren enn i helsesektoren (Rønsen 2001, s 22).

Arbeid utenfor normalarbeidstid er mye utbredt blant småbarnsmødre. Som vist av Sigrid Lande (2001) gjelder dette nesten tredjedelen av de yrkesaktive. Dette er grupper som jobber til tider av døgnet da barnehagene ikke er åpne. For disse virker kontantstøtten som en ren økonomisk belønning uten at de behøver å endre sin yrkesmessige tilpasning. Men samtidig skulle kontantstøtten for disse mødrene være en økonomisk overføring som gjorde at de kunne redusere sin yrkesaktivitet i de tider av døgnet som ofte kalles ubekvem arbeidstid. Noen slik reduksjon fra 1998 til 1999 lar seg imidlertid ikke registrere. Som nevnt foran er de beskjedne reduksjonene å finne blant småbarnsmødre som arbeider på dagtid.

#### *Effekter av kontantstøtteordningen*

Sammenlikner vi yrkessituasjonen til mødre som i 1999 hadde barn i kontantstøttealder med mødre med barn i samme aldersgruppe i 1998, finner vi altså svært små endringer. I noen av de prosjektrapportene som vi bygger på, er det likevel gjort forsøk på å påvise og tallfeste endringer som kan ha sin årsak i selve kontantstøtteordningen. Dette er imidlertid endringer som fremtrer indirekte og som kun gjelder som effekt av tiltaket gitt visse forutsetninger. Disse forutsetningene dreier seg om hva som er relevante kontroll- eller sammenlikningsgrupper som endring eller mangel på endring kan sees i forhold til. Utgangspunktet for sammenlikninger blir en antakelse om hva situasjonen ville ha vært våren 1999 dersom kontantstøtteordningen aldri var blitt innført.

Både Langset m.fl. (2000, se også Håkonsen m.fl. 2001) og Knudsen (2001) argumenterer for å bruke mødre med eldre barn (yngste barn mellom tre og fem år) som kontrollgruppe. Mødre med barn i kontantstøttealder og mødre med eldre barn i førskolealder har i det året som forløp mellom de to kontantstøtte-undersøkelsene vært utsatt for helt like samfunnsmessige betingelser, med et viktig unntak; innføringen av kontantstøtte. De som på grunn av barnets alder ikke var kvalifisert til kontantstøtte, kan derfor betraktes som kontrollgruppe, og effekten av ordningen kan avleses som forskjellen mellom eksperimentgruppe og kontrollgruppe. Langset m.fl. viser at arbeidstiden for mødre med barn på ett og to år er redusert med henholdsvis 3,1 og 6 prosent, mens arbeidstida til mødre med barn mellom tre og fem år er økt med 2,5 prosent. Ut fra en forutsetning om at den underliggende trend mot stadig mer yrkesdeltakelse (se også kapittel 3.2) så langt har vært den samme, uansett barnets alder, vil effekten av kontantstøtten kunne avleses som differansen mellom den reduserte arbeidstid blant mødre med barn i kontantstøttealder og den økte arbeidstid blant mødrene til de litt eldre barna. På grunnlag av dette avviker finner Langset m. fl. (2000) at kontantstøtten har hatt en markedeffekt i form av en reduksjon i antall årsverk på mellom 3500 og 4500 sammenliknet med hva man ville hatt uten kontantstøtteordningen. Knudsen (2001) har gjort liknende, om ikke helt identiske sammenlikninger. Hun finner også litt større endringer enn om man bare ser på mødre med barn i kontantstøttealder. En nedgang i andelen som er i arbeid på ett prosentpoeng øker til halvannet prosentpoeng når det tas hensyn til økningen i kontrollgruppen, mens en nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid blant kontantstøtteberettigede mødre som er i arbeid på 1,8 timer på samme vis øker til 2,1. Selv ved å sammenlikne med en mulig kontrollgruppe, må vi kunne karakterisere de endringer som framkommer som meget beskjedne.

Både Langset m. fl. og Knudsen begrenser seg til å benytte kontantstøtteundersøkelsene som to tidstverrsnitt. Langt mer sofistisert i sitt opplegg er Marit Rønsen (2001) som utnytter de to undersøkelsene som panel ved å studere individuelle endringer fra 1998 til 1999. Også hun benytter mødre til de eldre barna som en kontrollgruppe som ikke har vært direkte eksponert for kontantstøtten. Hun står da overfor det problem å skille politikkeffekten fra “alder på barnet”- effekten. Dersom både andel yrkesaktive mødre og andel barn i barnehage øker med barnets alder, er det ikke sikkert at disse to variablene øker like mye uansett alderstrinn. Hun finner empirisk støtte for at den positive “alder på barnet”- effekten tenderer til å svekkes ettersom barnet blir eldre. Både mødrenes yrkesaktivitet og bruk av barnehager øker mer i det tidsrommet fra barnet fyller ett år til det fyller to år enn mellom like store påfølgende aldersintervall. Uten reform skulle den største veksten vært å finne blant mødre til ett- og to-åringer. Finner man ikke denne forskjellen mellom de yngste og de litt eldre barna indikerer det at kontantstøtten har hemmet yrkesaktivitet og barnehagebruk. Dersom det har oppstått forskjeller i motsatt retning; at yrkesaktivitet og barnehagebruk har økt mindre i kontantstøttegruppen enn i kontrollgruppen med mødre til tre-, fire- og fem-åringer, er dette i følge Rønsen et enda sterke bevis på en effekt av ordningen. Dersom reformen ikke har noen effekt skal mødre med barn i kontantstøttealder være mer tilbøyelige enn mødre i kontrollgruppen til å skifte fra hjemmearbeid til deltidsarbeid eller heltidsarbeid og fra deltids- til heltidsarbeid. Hun finner at det er tilfelle for overgangen fra hjemmearbeid til deltid, men ikke for overgangen fra henholdsvis hjemmearbeid og deltidsarbeid til heltidsarbeid. Her finner hun signifikante negative effekter som altså indikerer at kontantstøtten har hatt en negativ effekt på arbeidstilbudet. Hun finner samme resultat for etterspørselen etter barnehager.

Ved å konstruere kontrollgrupper får man altså fram sterkere effekter enn ved å sammenlikne den aktuelle mødregruppe før og etter kontantstøttens innføring. For noen problemstillinger vil en slik framgangsmåte være relevant, for andre problemstillinger overhodet ikke. Vi er blant annet interessert i tid brukt til arbeid utenfor hjemmet som et mål for hvor mye potensiell tid som gjenstår til mulig samvær med barn. Er man interessert i om foreldre tilbringer mer tid sammen med sine barn, teller det lite at denne tiden får “et tillegg” basert på at foreldre til eldre barn har økt omfanget av sin yrkesdeltakelse og derfor kanskje er mindre sammen med barna. Sammenlikningen er mer relevant dersom man er interessert i effekter på arbeidstilbudet, men også da vil reduksjonen som framkommer på grunn av økning i kontrollgruppen veies opp nettopp av økningen i kontrollgruppen slik at makroeffekten blir omtrent lik null. Den største usikkerhet ved denne form for analyseopplegg ligger i forutsetninger som aldri lar seg teste. Det er for øvrig tvilsomt om det som skjer med mødre til noe eldre barn er tilstrekkelig uavhengig av hva som skjer med mødre til de litt yngre. Dersom det er en effekt i retning av mindre bruk av barnehager og mindre tid brukt til inntektsgivende arbeid i den ene gruppen, blir det samtidig lettere for den andre gruppen å få barnehageplass og mer etterspørsel etter deres arbeidskraft. Da kan det som skjer i kontrollgruppen ikke bare upåvirket av, men snarere direkte forårsaket av hva som skjer i eksperimentgruppen.

#### *Utviklingen etter 1999*

Flere av rapportene vi har bygget vår fremstilling på, har påpekt at det er de kortsiktige virkninger som er behandlet. Både Sletvold (2000) og særlig Håkonsen m.fl (2001) har supplert kontantstøtteundersøkelsene med data fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser. Mens endringene som nevnt var ganske små i Kontantstøtteundersøkelsene, er de enda mindre i AKU.

For årene 1996 til 2000 finner Sletvold ingen endringer, hverken med andel sysselsatte mødre med barn under tre år, antall timer lønnsarbeid per uke, eller hvordan de sysselsatte mødrene er fordelt på heltids- og deltidsarbeid (Sletvold 2000, s 72). Håkonsen m.fl. sammenlikner mødre med yngste barn i alderen 2 år, 4 til 5 år og 6 til 15 år. Med hensyn til andelen av disse mødrene som er i arbeidsstyrken, viser langtidsendelsen vekst for mødrene til de to eldste aldersgruppene. Blant mødrene til to-åringer øker andelen i arbeidsstyrken fra 1996 til 1997, faller deretter fram til 1999, for så igjen å øke i 2000, nesten opp til samme nivå som i 1997 og over nivået i 1998, siste året før to-åringer var kvalifisert til kontantstøtte. For gjennomsnittlig arbeidstid er det en nedgang fra 1998 til 1999 på ca. en halv time for mødre til to-åringer, en nedgang som fortsetter med ytterligere drøyt en time fra 1999 til 2000.

Håkonsen m.fl. har også utviklet en valghandlingsmodell for mødre med små barn. Ut fra denne modellen estimerer de forekomsten av ulike kombinasjoner av valg mellom arbeidstid og tilsynsordninger. Valg av arbeid kan foretas mellom hjemmearbeid, deltidsarbeid og heltidsarbeid, mens tilsyn velges mellom alternativene eget pass, dagmamma og barnehage. Ved hjelp av modellen simulerer de tilpasningen til sju av disse i alt ni mulige kombinasjoner av valg mellom arbeidsform og tilsynsform. De finner stort samsvar mellom simulert og observert tilpasning (Håkonsen m. fl. figur 3.1). På sikt predikeres betydelige endringer ved å nytte denne modellen. De predikerer en kraftig nedgang i bruk av barnehage og heltidsarbeid, og en sterk vekst i dagmamma og hjemmearbeid. Utviklingen fra 1999 til 2000 synes å ha blitt noe annerledes enn hva denne modellen predikerer.

## 5.4 Konsekvenser for arbeidsmarkedet

St. prp. nr 53 presenterte beregninger, blant annet på grunnlag av AKU-tall, om at mødre til ett- og to-åringer ville redusere sitt arbeidstilbud med mellom 5000 og 10000 årsverk når ordningen var blitt vel innarbeidet (s 30). Også dette emnet skulle i følge regjeringen bli fulgt og vektlagt i evalueringen.

Bekymringene var særlig konsentrert om rekrutteringssvikt innenfor helse- og omsorgssektoren. I Kontantstøtteundersøkelsene har man spurt om sektortilknytning og i den forbindelse bedt de spurte om å plassere seg i henholdsvis helse- og sosialsektoren, barnehage- og skolesektoren og andre sektorer.

Sammenlikner man de som har endret sin arbeidstid, kan disse deles inn i to grupper: de som ville ha gjort som de gjør uansett og de som sier at endringen skyldes eller har blitt mulig på grunn av kontantstøtten. Av alle mødre med barn i kontantstøttealder var det 6 prosent som var blitt hjemme på heltid og 11 prosent som hadde redusert arbeidstiden, begge med begrunnelse i kontantstøtten (Sletvold 2000, s 66). Hellevik (2000, s 70) viser at det er mødre tilknyttet helse- og sosialsektoren som i minst grad er blitt hjemme på grunn av kontantstøtten, mens mødre tilknyttet skole- og barnehagesektoren i størst grad har trukket seg helt tilbake fra arbeidslivet. Mødre tilknyttet helse- og sosialsektoren har derimot mer enn mødre tilknyttet andre sektorer benyttet kontantstøtten til å arbeide mindre enn før. Slår vi sammen de som arbeider mindre og de som fullt ut er blitt hjemmeværende er det ingen forskjell mellom sektorene. Knudsen (2001) trekker ikke inn begrunnelser for endring, men ser på hele gruppen fra 1998 til 1999. Hun skiller bare mellom ansatte i helse- og sosialsektoren og ansatte i andre sektorer. Blant mødre i helse- og sosialsektoren er andelen som ikke er i arbeid blitt redusert fra 23 til 15 prosent fra 1998 til 1999. Andelen i heltidsarbeid er redusert fra 23 prosent til 18 prosent, men dette er blitt mer enn kompensert av andelen som jobber deltid

som har økt fra 55 til 67 prosent. Blant ansatte i andre sektorer er det en svak, og neppe signifikant nedgang både av heltids- og deltidsandel fra 1998 til 1999.

Effekten kan også avleses i det som kan kalles den potensielle arbeidsstyrke, nærmere bestemt blant dem som har utdanning med fagretning innen helse eller med fagretning innen utdanning. Ved å begrense seg til de med utdanning på høyskolenivå finner Knudsen (2001) ingen endring for dem med fagutdanning innen helse. Blant dem med fagretning undervisning er det imidlertid en nedgang i andel heltidsansatte fra 45 til 34 prosent, og en tilsvarende økning av andelen som ikke er i arbeid. Denne interessante forskjellen dokumenteres også av Marit Rønsen (2001).

På samme vis som Rønsen (2001) går også Hellevik og Koren (2000) inn på spørsmålet om hvilke konsekvenser kontantstøtte har hatt for spesielle yrkesgrupper som ansatte i helse-sektoren og i skolesektoren. Dette er deler av arbeidsmarkedet som sysselsetter mange kvinner i yrker med relativt høy lønn, men med et stort behov for arbeidskraft. Koren og Hellevik viser imidlertid at det er små forskjeller med hensyn til hvor mange som tar ut kontantstøtte. Dette er 74 prosent i helse- og sosialsektoren, 71 prosent i skole- og utdannings-sektoren, 66 prosent i barnehagesektoren og 69 prosent blant dem som arbeider i andre sektorer (Hellevik & Koren 2000, s 22). Når vi finner forskjeller i yrkesmessig tilpasning, men ikke i uttak av kontantstøtte, har det trolig sammenheng med ulikheter i arbeids-betingelser og arbeidstid innenfor de ulike sektorene. Sykepleiere og andre i helsesektoren har ofte en arbeidstid som samsvarer dårlig med barnehagens åpningstid. De har et arbeid med store muligheter for å kunne arbeide deltid og til tider av døgnet og uka da en far med mer regulær arbeidstid kan være hos barnet mens mor jobber. De mødre som jobber i skoler eller barnehager har ikke samme mulighet til å legge deler av yrkesaktiviteten til kveld, natt eller helg.

Langset m.fl. (2000) har som nevnt beregnet effekten av kontantstøtten ved å sammenlikne endringen fra 1998 til 1999 blant mødre med barn i kontantstøttealder med utviklingen blant mødre med barn i alderen tre til fem år. Effekten av kontantstøtten er da definert som forskjellen i utviklingen mellom disse to gruppene, og de anslår størrelsen av denne effekten til å være en reduksjon i yrkesdeltakelsen på mellom 3500 og 4500 årsverk. Så langt vi kan tolke Langset m. fl. er denne reduksjonen beregnet ut fra avviket mellom utviklingen i de to gruppene. Som reformeffekt kan dette være en fruktbar tilnæringsmåte. Som arbeids-markedseffekt er det noe mer tvilsomt om den reelle reduksjon bør måles ut fra en slik sammenlikning, eller ut fra reduksjonen blant de mødre som faktisk har barn i kontant-støttealder. Denne reduksjonen synes å ha blitt mellom 2500 og 3000 årsverk dersom gruppen utførte 60 000 årsverk før reformen. Trekker man denne tankegangen litt videre og ser på den faktiske vekst i "kontrollgruppen", vil denne økningen nesten oppveie nedgangen blant de kontantstøtteberettigede mødre.

Håkonsen m.fl. (2001) har fulgt utviklingen et skritt videre ved å benytte data fra Arbeidskraftundersøkelsen fram til og med 3. kvartal 2000. Med hensyn til årlig reduksjon av mødres sysselsetting finner de stort samsvar mellom beregninger basert på Kontantstøtteundersøkelsene (en reduksjon på 4000 årsverk per år) og Arbeidskraftundersøkelsene (en reduksjon på 3700 årsverk per år). I det siste tallet inngår bare effekten som skyldes redusert yrkesdeltakelse. Håkonsen m. fl. finner en tilleggseffekt på ca. 1700 årsverk på grunn av redusert stillingsbrøk, men denne økningen ligger innenfor den statistiske feilmargin. På grunnlag av den valghandlingsmodellen de har utviklet, antar de at den negative syssel-

settingseffekten av kontantstøtten vil øke i årene fremover, og at den øvre grense for denne reduksjon ligger rundt 10 000 årsverk.

Svært mye av den kvantitative forskningen om endring i arbeidstid har vært basert på Kontantstøtteundersøkelsene og derfor kun kunnet behandle ordningens startfase. Det synes å ha vært stort enighet blant forskerne om at de relativt beskjedne endringer som er framkommet skyldes at effektene er målt helt i startfasen og at disse vil bli større på noe lengre sikt, når småbarnsfamiliene har tilpasset seg reformen. Det vi har kunnet observere gjennom nyere data støtter ikke denne forventningen. Ut fra AKU-data synes yrkesdeltakelsen å ha holdt seg ganske konstant, og barnehagebruk blant ett- og to-åringer har aldri vært så høy som i skrivende stund. Intensjonen bak kontantstøtten var å legge til rette for at foreldrene til ett- og to-åringer skulle få mer tid sammen med barna. Samtidig antok man at det var kvinner som ville velge å være hjemme, og man forventet at dette ville få konsekvenser for arbeidsmarkedet. Vi har tidligere, i kapittel 3.2, påvist at kontantstøtten ble innført i en historisk kontekst der småbarnsmødre over lang tid i stadig sterkere grad var blitt integrert i arbeidslivet, ikke minst som en følge av at unge kvinner etter hvert i minst like sterk grad som menn, har investert i utdanning. Den stadig sterkere integrering i yrkeslivet svekker samtidig sannsynligheten for at kvinner skal ønske å oppføre annerledes enn de ellers ville ha gjort som følge av et kontanttilskudd som er betydelig mindre enn den lønn de eventuelt ville gå glipp av.

Men da vil heller ikke kontantstøtten ha de fryktede konsekvenser for arbeidsmarkedet for eksempel i form av økte problemer med å rekruttere arbeidskraft til pleie- og omsorgssektoren. Dermed er det ikke sagt at denne sektoren vil bli fri for rekrutteringsproblemer, men disse problemer bør ikke festes til kontantstøtten. I Aftenposten 29. januar 2001 refereres for eksempel statistikk fra NIFU som viser en dramatisk nedgang i antall søkere til grunnkurs helse og sosial.

## 6 Kontantstøttens konsekvenser for likestilling mellom kvinner og menn

### 6.1 Kontantstøtte og likestilling

De likestillingspolitiske konsekvensene har stått sentralt i debatten om kontantstøtten. I prinsippet er ordningen kjønnsnøytral. Men at mødre ville redusere sin tid i arbeidslivet var en ventet konsekvens blant tilhengere og en fryktet konsekvens blant motstandere. I St. prp. nr 53 sies det at man antar at "...det på kort sikt vil være flest kvinner som vil velge å være hjemme med barna en periode". Samtidig understrekes det at konsekvensene må vurderes i lys av den helhetlige familie- og likestillingspolitikk som vil bli ført.

Kontantstøttens hovedformål er å bedre småbarnsfamiliers muligheter til en god barneomsorg. Likestilling mellom kvinner og menn er derfor i utgangspunktet ikke noe mål for kontantstøttereformen. Det er blant annet hevdet at likestilling oppnås gjennom andre tiltak (innst.S. nr. 200 (1997-98):22, i Håland 2001). Det fastslås imidlertid i St. prp. nr 53 at likestillingskonsekvensene skal inngå i evaluering av reformens virkninger. Likestillingskonsekvenser drøftes i avsnitt 7.5 i proposisjonen. Her nevnes likestillingsargumenter som kom frem i høringsrunden forut for reformen. Motstanderne hevdet at kontantstøtten er i strid med dagens likestillingsidealene fordi kvinner vil velge å være mer hjemme mens menn vil bruke mer tid i yrkeslivet. Dette vil få negative følger for kvinners yrkeskarriere og for deres økonomiske selvstendighet. Tilhengerne fremhevet reformen som en fornyelse av likestillingspolitikken fordi det innebærer en anerkjennelse av omsorgsarbeidet i hjemmet.

Dette viser at til tross for at likestilling er et veletablert begrep er det ulike meninger om hva det egentlig skal innebære. Et hovedskille går mellom på den ene siden tilnærminger der likestilling forstås som likhet mellom kjønnene, hvor forskjeller mellom kjønnene er nedtonet, og på den andre siden tilnærminger der kvinners og menns egenart, og dermed kjønnskomplementaritet, vektlegges (se for eksempel Ellingsæter m. fl. 1997, Håland 2001, Lande 2001, Leira 1998 og Magnussen 1999). Som tidligere nevnt omtales den første tilnærmingen ofte som et liberalt perspektiv, den andre som et maternalistisk perspektiv. I det første tilfellet er målet å fjerne det etablerte kjønnsrollemønsteret, i det andre innebærer det en oppvurdering av tradisjonelle kvinneoppgaver og å gi disse høyere status og flere rettigheter. Likestillingsbegrepet inneholder altså spenninger og motsetninger.

Likhet mellom kjønnene har vært den dominerende tendens i norsk likestillingspolitikk de seneste tiår (se Bungum m. fl. 2001). Sentrale elementer har vært tilrettelegging for økt yrkesdeltakelse for kvinner og økt barneomsorg for menn. Sentrumsregjeringen vektla imidlertid likestilling mellom ulike grupper av mødre; "yrkeskvinner" og "hjemmearbeidende". Dette er imidlertid ikke ensartede grupper, noe vi vil komme tilbake til. I St. prp. 53 begrunnes dette med at småbarnsfamilier innretter seg på ulike måter. Det pekes på at kvinner ikke er en ensartet gruppe, men gjør ulike praktiske og likestillingspolitiske valg. Det hevdes at likestillingspolitikken i hovedsak har tatt opp yrkeskvinnenes interesser, og at rettferdighet tilsier en bredere likestillingspolitikk. "Likestilling er ikke at alle må velge likt, men at det i tråd med likestillingsloven legges til rette for at kvinner og menn har like



muligheter til deltakelse i familien og samfunnslivet. Dette krever ordninger som gjør det til en reell valgmulighet for foreldre å være mer hjemme med barna når de er små, så vel som mulighet til å kombinere yrkesaktivitet med god og stabil barneomsorg” (s. 32.). Kvinners deltakelse i den offentlige sfære gjennom lønnsarbeid anses ikke som et gode i seg selv, vekten legges mer på økonomisk utjevning mellom grupper av kvinner.

Kontantstøtten betones som en ordning som kommer i tillegg til de familiepolitiske og likestillingspolitiske tiltakene som retter seg mot “yrkeskvinnene” (betalte foreldrepermisjoner, barnehager). Ordningen bygger på en antakelse om at mange foreldre, særlig mødre, tvinges til lønnsarbeid og bruk av barnehage av økonomiske grunner.

Gode permisjonsrettigheter er en forutsetning for at foreldrene kan beholde tilknytningen til arbeidslivet mens de mottar kontantstøtte. Det fremheves at i følge Arbeidsmiljøloven har hver av foreldrene rett til ett års ulønnet permisjon ut over året med lønnet foreldrepermisjon. På denne måten kan en av foreldrene sammenhengende være hjemme med barnet til det fyller 3 år uten konsekvenser for foreldrenes formelle tilknytning til arbeidslivet. På forhånd ventet Sentrumsregjeringen derfor at permisjonsreglene i samspill med en fleksibel kontantstøtteordning ville bidra til at flere menn tok en omsorgsperiode på deltid eller heltid (St. prp. nr 53, s. 16). Det fastslås også at man ønsker å videreføre en politikk som gir større kjønnsmessig likhet i tid til omsorg for barn. Det sies at det er viktig å undersøke om det skjer endringer i arbeidsfordeling i hjemmet som resultat av kontantstøtteordningen, og om “hovedinntektstaker” vil arbeide mer dersom den andre forelderens velger å være hjemme på full tid en periode (s. 33).

Det hevdes at lav kvinnelønn i omsorgsyrkene henger sammen med lav verdsetting av omsorgsarbeid i samfunnet. Lav kvinnelønn gjør det mest lønnsomt for kvinnene å ta ut kontantstøtte. Men “...kontantstøtten kan bidra til å endre normene for hvilke aktiviteter vi tillegger verdi” (St. prp. nr 53, s. 32). Kontantstøtten hevdes å være positiv for likestillingen mellom kvinner og menn fordi den bidrar til å øke status til det arbeidet som tradisjonelt utføres av kvinner. Kontantstøtten kan også bidra til å skape økt likestilling for kvinner som er hjemmearbeidende (Magnussen 1999).

## 6.2 Kontantstøtte, rammebetingelser og valg

Vi har altså slått fast at virkningene av kontantstøtten på mødres (og fedres) yrkesdeltakelse og arbeidstid har vært svært beskjedne. Slik sett har ikke kvinners stilling i arbeidsliv og familie endret seg vesentlig på grunn av kontantstøtten. For å få mer innsikt i hvilken rolle kontantstøtten spiller i foreldres tilpasning mellom tid til barn og jobb, må man imidlertid gå bak de aggregerte tallene. Det store spriket mellom andelen foreldre som mottar kontantstøtte og de ubetydelige endringene i foreldres tid i lønnsarbeid gjør at det blir viktig å forstå hvordan kontantstøtten inngår i de rammebetingelser og valg foreldre står overfor.

Som en del av evalueringen er det gjennomført to større kvalitative studier av småbarnsforeldres tilpasninger til kontantstøtten, med et særlig fokus på kontantstøttens konsekvenser for likestilling. Målet for disse er ikke å tallfeste ulike forhold, men heller å synliggjøre prosesser og sammenhenger. De to studiene har ulikt fokus. Den ene tar utgangspunkt i arbeidslivet, med en bevisst vinkling også på yrkesaktive fedres syn på kontantstøtten, og er utført av Brita Bungum, Berit Brandth og Elin Kvande (Bungum m. fl. 2001, se imidlertid også Håland 2001, Lauritzen 2000 og Storbukt 2000). Et utvalg foreldre med barn i kontant-

støttealder, samt deres partnere, er dybdeintervjuet. Foreldrene arbeider i tre bedrifter som tilhører ulike sektorer i arbeidslivet. Hovedspørsmål er hvordan småbarnsforeldre opplever behovet for tid til barn og hvordan tilbudet om kontantstøtte møter dette behovet: Hvem får mer tid og hvem får mer valgfrihet med kontantstøtten? Hva slags konsekvenser får kontantstøtten for foreldre som befinner seg i ulike deler av arbeidslivet?

Den andre studien er forankret i familier som har valgt ulike omsorgsløsninger, med dybdeintervjuer av mødre. Studien er gjennomført av May-Linda Magnussen, Borghild Godal og Arnlaug Leira (Magnussen m.fl. 2001). Prosjektets hovedspørsmål er hvilke forhold det er som påvirker foreldres valg av barnetilsyn; med et særlig fokus på hvilken rolle kontantstøtten har spilt i disse valgene. Målet er å synliggjøre de valgene foreldre står ovenfor, og hvilke begrunnelser de gir for de valgene de tar. På begge prosjekter ble dataene samlet inn i 2000, etter at kontantstøtten har fått virke noe lengre enn i de kvantitative datasettene som skriver seg fra et noen måneder før ordningen (våren 1998) og noen flere måneder etter at ordningen var innført (våren 1999).

### 6.3 Kontantstøtten og arbeidslivets vilkår

Bungum m. fl (2001) har altså undersøkt hvordan ulike typer lønnsarbeid virker inn på foreldres forhold til kontantstøtte. De har også sett nærmere på hvordan spørsmålet om bruk av kontantstøtte forhandles mellom foreldrepår, og hvordan disse forhandlingene virker inn på likestilling i forholdet mellom dem. De skiller mellom tre grupper av foreldre etter hvilket forhold de har til kontantstøtten: mottakere, brukere og bortvelgere av kontantstøtte.

Mottakere er de som får kontantstøtte, men ikke reduserer sin tid i arbeidslivet. De reserverer betegnelsen bruker av kontantstøtten til dem som bruker den til å redusere på arbeidstiden sin. Bortvelgere har valgt barnehage og dermed valgt bort kontantstøtten. Prosjektets hovedfokus er på de prosessene som leder foreldre inn i de ulike kategoriene. Det ble særlig lagt vekt på å få frem fedres vurderinger ettersom svært få fedre er registrert som mottakere av kontantstøtte.

De tre bedriftene i studien ble valgt ut fra at foreldre med barn i kontantstøttealder skulle være representert, og at ulike yrker, kompetanser og organisasjonsstrukturer skulle være til stede. Bedriftene som ble valgt inkluderer en kunnskapsbedrift, et sykehus og en industribedrift. Disse bedriftene er ikke representative i tradisjonell statistisk forstand, men de er typiske for arbeidsplasser som sysselsetter betydelige andeler av kvinner og menn i norsk arbeidsliv. Kunnskapsbedriften er en kjønnsblandet arbeidsplass hvor de ansatte har høy utdanning. Sykehusavdelingen er typisk for en stor kvinnedominert yrkesgruppe i offentlig sektor, nemlig sykepleierne. Industribedriften er en mannsdominert arbeidsplass, i en sektor der fremdeles mange menn jobber. Informasjon om bedriftenes organisasjonsstruktur, rammebetingelser, oppgaveorganisering og familiepolitikk ble innhentet. Et utvalg av ansatte og deres partnere, til sammen 41 personer, ble intervjuet. Den videre fremstillingen bygger i hovedsak på utdrag av rapporten fra Bungum m. fl. (2001).

#### *Ulike arbeidsplasser, ulik tilpasning til kontantstøtte*

Det er store forskjeller på hvordan foreldre innretter seg i forhold til kontantstøtten, og i deres holdninger til ordningen. I *kunnskapsbedriften* strever foreldre med å få tiden til å strekke til og hverdagene krever møysommelig planlegging og høyt tempo. De ansatte har stor selvstendighet og ansvar i gjennomføring av sine arbeidsoppgaver, og oppgavene har en karakter som gjør at man alltid kan gjøre ting bedre. I prinsippet er arbeidet grenseløst.

Bedriften tilbyr bedriftsbarnehage, men det er ikke nok plasser til alle som ønsker det. De intervjuede foreldrene er motstandere av kontantstøtteordningen, særlig mødrene. De er høyt utdannet og ser seg selv som representanter for hva som er oppnådd gjennom arbeidet for likestilling mellom kjønnene. Fordi mødrene tjener godt er kontantstøtten lite viktig i de valgene de tar med hensyn til tilpasning mellom jobb og barn. Også fedre er kritiske til ordningen. Enkelte foreldre er motvillige mottakere av kontantstøtte. En far uttrykker det slik:

*“Jeg synes bare at det er feil. Ta i mot penger for det at vi ikke benytter oss av en ordning. Hvis det hadde vært barnehageplass til alle så hadde det vært reell valgfrihet, men det er det jo ikke. Vi sitter altså å tar i mot penger fra en ordning som vi er i mot. Penger som vi egentlig ikke trenger. Vi ville jo mye heller hatt barnehageplass, det som vi virkelig har behov for.”*

Det typiske for småbarnsforeldre på bedriften er å ikke motta kontantstøtte fordi de har barn i barnehage. Barnehage betraktes som den beste tilsynsformen. Dagmamma blir sett på som en dårligere løsning både for ungene, og for dem selv og for arbeidsplassen. Blant annet fordi dagmammatilbudet er mindre stabilt. Flere av de intervjuede foreldrene mottar kontantstøtte, men ingen er hjemme med barna på fulltid. De som mottar kontantstøtte opplever det som en “trøstepremie” fordi de ikke har fått det de ønsker mest; en barnehageplass. Så snart de får tilbud om barnehageplass, velger de bort kontantstøtten til fordel for denne. Noen mødre har redusert sin arbeidstid til 80-90 prosent, men kontantstøtten ser ut til å ha hatt liten betydning for denne reduksjonen. Å redusere arbeidstiden er en måte å sette grenser for arbeidet på, selv om mange reelt jobber opp mot full tid.

På sykehuset er det mange småbarnsmødre på den avdelingen som er undersøkt. Pleiearbeid er tungt fysisk, og også følelsesmessig slitsomt. Å arbeide redusert stilling etter fødselspermisjon er vanlig blant sykepleiere, også før kontantstøtten ble innført (se Abrahamsen 1997). På den undersøkte avdelingen foretrekker mange å arbeide halv stilling på natta. På denne måten reduseres utgifter til barnepass til et minimum, samt at lønnstilleggene for nattarbeid er gunstig økonomisk. Innføring av kontantstøtte førte til endringer i turnuslistene; halvstillinger på dag ble gjort om til halvstillinger på natt. Sykehuset har også bedriftsbarnehage, men det er vanskelig å få plass. Barnehageplasser brukes som ledd i rekruttering av yrkesgrupper det er mangel på. Valg av barnehage er også et økonomisk spørsmål. Mange har to barn og utgifter til barnehage utgjør opp mot 6000 kroner i måneden. Halv stilling på natta sammen med kontantstøtte er mer gunstig økonomisk enn hel stilling og full barnehageplass. De intervjuede sykepleiermødre er positive til kontantstøtten, samtidig som mange sier de ville valgt samme løsning uavhengig av kontantstøtten. Partneren til en kvinnelig sykepleier sier det slik:

*“Vi har på en måte økonomi så vi greier oss, men som sånn som det er nå så tror jeg at i hvert fall frem til jenta vår blir to år så ville vi ha gjort det på samme måten. At vi rett og slett hadde tatt konsekvensen av at vi hadde hatt de kronene mindre i måneden. Det overordna har vært at vi har ønska å være mer hjemme. I hovedsak at Karen (fiktivt navn) hadde vært mer hjemme og det tror jeg at vi hadde gjennomført uansett”.*

At tiden med barnet er ulikt fordelt mellom far og mor, og at mor også dermed får hovedansvar for husarbeidet, problematiseres i liten grad.

I *industribedriften* fremstår fedrene som engasjert i sine barn, og bruker rettighetene sine for å være omsorgspersoner. Fedrene var imidlertid lite opptatt av kontantstøtteordningen. Den ble

rett og slett ikke opplevd som relevant for dem. Dette i motsetning til kunnskapsbedriften hvor motstanden var sterk, og sykehuset der ordningen ble sett som positiv. For noen var dette en pengesum som ble utbetalt og brukt til dagmamma, for andre betydde ordningen litt ekstra inntekt siden partneren jobbet deltid eller var hjemme på heltid med barn. Men utover dette oppleves ikke ordningen å ha særlig betydning for hvilke muligheter de hadde for å tilpasse arbeidssituasjonen med det å være småbarnsfar:

*“Vi fikk jo tre tusen kroner og det lettet jo på økonomien, men jeg vet ikke om jeg er enig i hvordan ordningen med kontantstøtte praktiseres. Hvis intensjonene er at folk skal være sammen med ungene, så er jo ofte ikke det tilfelle. Det blir jo bare en økonomisk støtte, for dagmamma det ville vi jo ha hatt uansett. Så jeg tror ikke dette er rette veien å gå dersom en vil at folk skal være mer sammen med ungene sine.”*

En av fedrene fremhever at han har jobbet mindre overtid etter at kontantstøtten ble innført og at han selv tror det er en sammenheng. De økonomiske vurderingene er viktige for mange av foreldreparene, dette er ikke høytlønte arbeidstakere. Selv om ikke noen har redusert sin arbeidstid, kan kontantstøtten gjøre det lettere å si nei til overtid. Men som vist foran, ifølge de statistiske undersøkelsene nedfeller ikke dette seg som noen registrerbar ny trend blant fedre.

#### *Arbeidstid, valgfrihet og tid til barn*

Bungum m.fl. (2001) finner at det er store forskjeller mellom arbeidsplasser med hensyn til valgfrihet i forhold til arbeidstid (se også Lauritzen 2000). Forskjellige arbeidsliv gir småbarnsforeldre ulike muligheter for å velge mer tid til barna.

Ved *kunnskapsbedriften* er det vanskelig å redusere arbeidstida. Enkelte mødre som har prøvd å redusere prosentvis på stillingene sine ved denne bedriften, opplever bare en økt belastning ved dette gjennom at de må gjøre en 100 prosent jobb på kortere tid og til redusert lønn. Lønnsnivået i denne bedriften er høyt og kontantstøtten kan ikke kompensere for tapt arbeidsfortjeneste her. Hovedproblemet for disse småbarnsforeldrene er å få til en reduksjon av det ubetalte overtidsarbeidet som skjer på fritiden. Disse foreldrene lever i den såkalte “tidsklemma”, men kontantstøtten er en lite relevant ordning for å få mer tid med barna. De etterspør i liten grad økt valgfrihet og fleksibilitet, men ønsker seg klarere grenser mot arbeidslivets krav.

På *sykehuset* er derimot alt svært godt tilrettelagt for ulike ordninger med redusert arbeidstid. Turnusarbeidet gjør dessuten at det er tøft å kombinere fulltidsstilling med det å ha omsorg for små barn. Arbeidsgiver tilrettelegger turnusen for småbarnsmødrene med det de kaller “kontantstøttestillinger”, som gjerne er halve nattevaktstillinger. Lønnsnivået i sykepleierstillingene gjør at kontantstøtten blir en reell kompensasjon for redusert arbeidstid. Barnehage oppleves dessuten av denne foreldregruppen som et lite anvendelig tilbud fordi turnusarbeidet er vanskelig å kombinere med barnehagens åpningstider. Sykepleieren kan betegnes som “idealbrukeren” av kontantstøtte. Kontantstøtten brukes av disse sykepleierene slik den opprinnelige intensjonen med ordningen var, nemlig å redusere arbeidstid for å være mer hjemme med barna.

*Industribedriften* har ingen tradisjoner for redusert arbeidstid, og det blir ikke ansett for å være et aktuelt alternativ for å få mer tid sammen med barna. Noen har partnere som har vært “brukere” av kontantstøtten, og da fremheves gjerne fordeler med dette for barnet og for mor. Fedrene ønsker seg også mer tid sammen med barna, men opplever ikke at kontantstøtten gir

muligheter for dette. Det er innført fleksibilitet i organiseringen av arbeidstiden, men det er visse motsetninger mellom unge og eldre i forhold til bruk av tidsfleksibilitet. Enkelte fedre opplever liten forståelse fra eldre kollegaer når det gjelder hva som kreves for å ha omsorg for små barn. Det koster å bryte med den tradisjonelle mannlige arbeidstidsnormen. Det finnes eksempler på fedre som er blitt utsatt for kritikk fra kollegaer når de har vært hjemme fra jobb med sykt barn.

#### *Foreldres begrunnelser for tidsvalg: Arbeidsforhold og økonomi*

Innføringen av kontantstøtteordningen har skapt mye politisk debatt, og en skulle tro at den nye ordningen skaper et økt behov blant foreldrene for å forhandle om ulike løsninger, slik man tidligere har sett i forhold til foreldrepermisjonene. Men på direkte spørsmål til foreldrene om det har vært uenighet om løsningene de har valgt, er det fanget opp forbausende lite uenighet eller diskusjoner (Bungum m.fl. 2001). Begrunnelser for valg i forhold til kontantstøtte knyttes i svært stor grad til eksterne rammebetingelser, som arbeidstilknytning, og arbeidsvilkår i form av lønn og utviklingsmuligheter. Uansett praksis begrunnes gjerne valgene som er foretatt ut fra økonomi og jobbsituasjon. På denne måten fremstår spørsmålet i liten grad som noe som kan forhandles mellom foreldrene. Og resultatet av valgene er klart kjønnspreget. Foreldrene opplever ofte at arbeidsdelingen "bare er blitt slik" og at de innretter seg etter hverandre. I forhold til kontantstøtten synes det altså som om løsningene er gitt i utgangspunktet. Det finnes også noen eksempler på at manglende eksplisitte forhandlinger har gitt løsninger som ektefellene ikke er enige om. Enkelte fedre gir for eksempel uttrykk for at de også kunne ha tenkt seg redusert arbeidstid for å være mer hjemme med barna.

Kontantstøtten i seg selv ser altså ut til å ha liten innflytelse på de valgene foreldre tar i forhold til tid til jobb og tid til barn. Inntrykket er at foreldre ville ha valgt som de gjør uten kontantstøtten. Det betyr at det ligger sterke føringer for valgene i den arbeidssituasjon, yrkeskultur og økonomi den enkelte inngår i. Spekteret av muligheter den enkelte opplever er begrenset.

Men foreldrenes *kjønn* får ofte avgjørende betydning for hvilke løsninger som blir valgt. Arbeidslivet skiller kvinner og menn når det gjelder lønn, karrieremuligheter og arbeidsforhold. Selv om kontantstøtten i utgangspunktet er en kjønnsnøytral ordning, får kjønn stor betydning fordi praksis i forhold til hvordan foreldre innretter seg i stor grad styres av økonomi og av arbeidsforhold. Ulike arbeidsplasser tilrettelegger også i ulik grad for redusert arbeidstid. Dette illustrerer en form for ulikhet som har mer med en kjønnsbestemt forståelse av arbeidstakerens behov å gjøre, enn med strukturelle forskjeller i ulike bransjer.

Spørsmålet om økonomi er også knyttet til sosial ulikhet mellom småbarnsforeldre. Selv om lønnsnivået blant sykepleierene er lavt, har de høyere utdanning. Sykepleierne i studien har for en stor del mannlige partnere med tilsvarende eller høyere utdanning som arbeider i mannsdominerte bransjer med et høyt lønnsnivå. Dette gir dem ofte en økonomisk situasjon som gir mulighet for å velge å redusere mors arbeidstid. For de mannlige industriarbeiderne er situasjonen annerledes. En av småbarnsfedrene begrunner på denne måten hvorfor hverken han eller kona valgte å jobbe mindre til tross for at de mottok kontantstøtte:

*"Vi vurderte ikke å være hjemme i det hele tatt, det var uaktuelt fordi med såpass mye lån som vi har og med ny leilighet så var ikke tre tusen kronene nok til at en av oss kunne gå hjemme. Det ble jo som en økonomisk støtte som kom godt med, for dagmamma måtte vi jo ha uansett".*

Når verken han eller hun tjener spesielt godt blir de mer avhengig av at begge har full stilling, de har rett og slett ikke råd til å takke nei til kontantstøtten, samtidig som de har liten mulighet for å redusere arbeidstiden. Kontantstøtten blir på denne måten et ekstra økonomisk bidrag som kommer godt med i en ellers trang økonomisk situasjon. Blant parene som har valgt bort kontantstøtten til fordel for en barnehageplasser er de økonomiske argumentene også fremtredende. For mange av parene med barnehage blir kontantstøtten en for dyr løsning. En av småbarnsmødrene ved kunnskapsbedriften begrunner eksempelvis hvorfor det ikke har vært aktuelt for henne og partneren å bruke kontantstøtten til å være mer hjemme med barna på denne måten:

*“Det har ikke vært aktuelt for oss og det har mest med økonomi å gjøre. Kontantstøtten vil utgjøre en så liten del av regnskapet så vi ville ikke ha fått det til å gå rundt”.*

Selv om kontantstøtten ser ut til å få størst betydning for småbarnsmødrenes forhold til arbeidslivet, er ikke ordningen like relevant for alle kvinner. I kunnskapsbedriften opplever småbarnsmødrene på samme måte som småbarnsfedrene at kontantstøtten ikke er en ordning som har relevans for dem og de utfordringene som de opplever i det daglige med å kombinere omsorgsarbeid med lønnet arbeid.

#### *Tidsvalg og kjønnskultur*

Betydningen av kjønn er imidlertid ikke bare et resultat av et kjønnsdelt arbeidsmarked, men også et resultat av hva som oppleves som det implisitt “naturlige” i forventninger til mødre og fedre. Til tross for at kontantstøtten er utformet som en kjønnsnøytral ordning, konkluderer Bungum m. fl. (2001) at foreldre forstår kontantstøtten som en kjønnsordning i betydningen en “morsordning”; en ordning som med andre ord passer best for mor. Dette viser seg i at svært få fedre bruker ordningen til å redusere sin arbeidstid for å være mer hjemme med barna. Bungum m.fl. (2001) mener at deres funn viser at det ikke er mulig å snakke om kjønnsnøytrale ordninger på et så kjønnspreget felt som familien.

Arbeidsvilkår og økonomi er ikke alltid det avgjørende for foreldres valg – disse faktorene modifiseres av kjønnskultur. Kontantstøtteordningen inngår i en kontekst med kjønnsbestemte valg i forhold til tid til jobb og barn, selv for foreldre som i utgangspunktet er like med hensyn til inntekt og utdanning. For eksempel har foreldreparene i kunnskapsbedriften alle i hovedsak like inntekter, men i den grad disse foreldrene reduserer arbeidstiden er det primært mødre som gjør dette:

*“Det er ikke vanlig at menn går ned i stillingsandel i småbarnsperioden her, det er liksom ikke normen. Det jeg derimot har merket som endring er at flere tar ut lenger tid av permisjonen, men vi har ikke kommet så langt at det er like selvfølgelig at menn reduserer sin stillingsdel i jobben”.*

Redusert arbeidstid er et kjønnsbestemt fenomen, noe som menn i liten grad benytter seg av. Til tross for at det i dag er et udiskutabelt maskulint ideal å være en nær og omsorgsfull far, viser praksis knyttet til redusert arbeidstid fortsatt forskjeller i kvinner og menns relasjon til arbeidsliv og familieliv. Løsningene som fører til ulike praksiser oppfattes som opplagte og “naturlige”. Det mest “naturlige” er at mor reduserer sin arbeidstid. Dette er i tråd med Sletvolds (2000) konklusjoner. Hans statistiske analyse basert på Kontantstøtteundersøkelsene tyder på at en viktig årsak til at mødre og ikke fedre bruker mest tid hjemme med barn er kjønnsroller. Foreldreskap innebærer ofte forskjellige forventninger for mødre og fedre.

Kontantstøtten inngår i en kulturell kontekst der egen omsorg for egne barn er en mye sterkere norm for “den gode mor” enn for “den gode far”. Kontantstøtteordningen i seg selv er ikke det som utløser kjønnspregede valg, men ordningen bidrar til at disse tendensene konserveres.

## 6.4 Kontantstøtte og familiens valg av omsorgsform

Mødres valg av tid til henholdsvis jobb og barn påvirkes altså i stor grad av deres opplevde lyster og plikter i forhold til rollen som mødre. Mødres preferanser for barnetilsyn er forankret i ulike modeller for moderskap, hvor blant annet barnets beste eller barns behov forstås ulikt. Magnussen, Godal og Leiras kvalitative studie (Magnussen m. fl. 2001) bygger som nevnt på familier med barn i kontantstøttealder som har valgt ulike omsorgsløsninger. Den beskriver foreldres ulike kombinasjoner av tid til jobb og tid til barn, og deres overveielser i forhold til de valgene de gjør. Utvalget består av fire grupper som ordner barnetilsynet på ulike måter, hver med ti informanter. En gruppe består av foreldre som har søkt og fått barnehageplass, og dermed takket nei til kontantstøtte. De som mottar kontantstøtte bruker i hovedsak tre forskjellige arrangementer for barnetilsyn: dagmamma, au pair eller praktikant; ulike kombinasjonsordninger; og foreldrebasert tilsyn. De to sistnevnte arrangementene har til felles at foreldre, mor og/eller far utgjør kjernen i tilsynet. Slik skiller de seg fra dagmammabrukerne som i hovedsak bruker familie-eksternt tilsyn, og kan bruke kontantstøtten som subsidiering av privat barnepass. For de øvrige representerer den snarere en godtgjøring for eget pass. Til sammen 40 mødre bosatt i Stor-Oslo området er intervjuet. Fremstillingen videre er i hovedsak basert på utdrag fra rapporten til Magnussen m. fl. (2001).

### *Hva har kontantstøtten betydd for valg av omsorg?*

De fleste mødrene, men langt fra alle, er positive til kontantstøtten. Mange er imidlertid kritiske til at pengene kan brukes på dagmamma og finner det urimelig at pengene går til dem som ikke passer selv. Men på linje med det Bungum m. fl. (2001) finner, så har kontantstøtten i følge mødrene hatt begrenset innvirkning på foreldrenes beslutninger om lønnsarbeid og barnetilsyn. De tretti mødrene som tar imot kontantstøtte er ganske klare på at den typen pass de bruker på intervjudispunktet er uavhengig av kontantstøtten. De ville ha gjort som de gjør uansett. At kontantstøtten har hatt liten innvirkning på foreldres valg av barnetilsyn stemmer godt med den utviklingen i barnehagesektoren og på dagmamma-markedet som har funnet sted etter kontantstøtten ble innført (se kapittel 7.2). Bare en av mødrene forklarer at hun byttet fra familiebarnehage til dagmamma for å kunne motta kontantstøtte. Som omsorgsform oppfattes ikke disse to ordningene som svært forskjellige. De mødrene som bruker kombinasjonsløsninger for barnetilsynet, organisert slik at mor og far jobber til forskjellige tider på døgnet og har en foreldreskiftordning for pass av barn, tillegger heller ikke kontantstøtten noen betydning for denne typen tilpasning. Mødrene ville uansett ha gått inn for at barnet skulle ha mest mulig foreldrebasert pass. Som Lande (2001) har vist er skiftarbeid og forskjøvet arbeidstid en utbredt arbeidstidsordning blant mødre med barn i kontantstøttealder (omtrent en av tre yrkesaktive), også før innføring av kontantstøtte.

De mødrene som hovedsakelig har barna hjemme, på dagtid (hjemme- og kombinasjonskategoriene) sier også at kontantstøtten ikke har påvirket deres valg av *type* tilsyn, men mange av dem sier samtidig at ordningen har gjort det lettere å ta beslutningen om å være hjemme, eller redusere arbeidstida. Fem av disse mødrene sier at de jobber mindre enn de ville gjort om kontantstøtten ikke var blitt innført. For disse mødrene kan kontantstøtten sies å ha økt deres valgfrihet.

Graden av valgfrihet er ikke uavhengig av hva slags type tilsyn mødre/foreldrene foretrekker. I dette prosjektet er utvalget av informanter bygd opp med utgangspunkt i den viktigste ordningen for barnetilsyn på dagtid, det vil si med utgangspunkt i praksis, ikke i preferanser. De førti foreldrepårene har i ulik utstrekning hatt mulighet til å velge den typen barnetilsyn de foretrekker, og den tilsynsordningen familien bruker, representerer ikke alltid deres første valg. En del av de tretti som mottar kontantstøtte ville heller byttet den mot heltids eller deltids barnehageplass. Blant disse som ønsket men ikke fikk barnehageplass har andrevalg for barnetilsyn gått i ulik retning, noen har valgt å bruke dagmamma, mens andre som har funnet at dette var en uaktuell løsning har blitt hjemme lenger enn opprinnelig ønsket og planlagt.

I dette utvalget står barnehagebrukerne i en særstilling, i det de alle har fått den type tilsyn som de foretrekker. De aller fleste av mødre som bruker kombinasjonsløsninger har også den passemåten de foretrekker, at barnet i hovedsak skal være hjemme med en av foreldrene, og helst eller mest med mor. Blant dagmammabrukerne og de som i hovedsak har barna hjemme ville flere mødre ha foretrukket barnehageplass på heltid eller deltid framfor den kontantstøtten de mottar. For disse mødre kan en ikke uten videre snakke om at faktisk tilsyn er det foretrukne, og for dem har kontantstøtten ikke medført økt valgfrihet. Flertallet av mødre i hver kategori har imidlertid fått sitt primærvalg med hensyn til type barnetilsyn. Uansett hvilken type pass mødre bruker på intervjuutidspunktet gir de aller fleste uttrykk for at de har en ordning de er fornøyd eller rimelig fornøyd med.

#### *Begrunnelser for barnetilsyn: best for barnet*

På spørsmål om hvorfor de bruker den type barnetilsyn de gjør, svarer det store flertallet av mødre at de har det barnetilsynet de anser som best for barnet, med enkelte forbehold om hva det har vært mulig for dem å få til. Valg av ulike typer tilsyn går sammen med stor grad av begrunnelseslikhet. At standardsvaret er barnets beste er ikke i og for seg overraskende. Det uttrykker det kulturelt legitime svaret, til forestillingene om den gode mor og den gode far hører oppfatninger om at de skal gjøre det som er til beste for barnet. Utvilsomt legger mange foreldre stor omtanke i hvordan de skal ordne tilsyn for barna sine. For alle mødre framstår det å ivareta barnets interesser som helt sentralt i den kulturelle forståelsen av den "gode mor". Men kategorier som "den gode mor" og "best for barnet" er flertydige, de kan romme mange forskjellige overveielser om det gode og det beste, der det kan være vanskelig å skille mellom hva som er best for barnet og hva som er best for familien som helhet eller for de voksne.

Blant barnehagebrukerne har hensyn til økonomiske fordeler åpenbart ikke vært viktigst for valg av barnetilsyn, da ville de funnet økonomisk mer fordelaktige løsninger. Økonomiske begrunnelser for valg av *type* pass er jevnt over fraværende også blant kontantstøttetakerne. Om kontantstøtten betyr økonomisk gevinst sammenliknet med andre passemåter har den ikke influert valg av type tilsyn. Heller ikke de mødre som mottar kontantstøtte samtidig som de er i full jobb legger spesiell vekt på de økonomiske fordelene kontantstøtten gir. Samtidig har informantene god oversikt over kostnadene ved ulike passemåter, og noen av dem har "omsatt" kontantstøtten i redusert arbeidstid. Noen ville kanskje ha redusert arbeidstida uansett, mens andre gir uttrykk for at kontantstøtten har gjort det lettere å jobbe redusert tid, eller være hjemmeværende lenger enn hva de ellers ville vært.

Det kan naturligvis ikke utelukkes at mødrenes svar er preget av at hensynet til barnets og familiens beste er mer sosialt aksepterte vurderinger når det gjelder valg av type barnetilsyn



enn hensynet til mors og fars ønske om egen inntekt, tid til jobb eller studier, eller hensyn til økonomi.

#### *Ulike syn på "barnets beste"*

Når mødrene forteller om sine preferanser for ulike typer barnetilsyn for barn i kontantstøttealder, kommer noen slående forskjeller til syne. En viktig skillelinje går mellom dem som foretrekker familie-eksternt pass, og dem som finner det best at barn i kontantstøttealder er hjemme med foreldrene. Men det er også forskjeller innen kategoriene. Mødre som foretrekker barnehage som tilsynsform (og de er, som nevnt, flere enn de som faktisk har fått plass i barnehage for barnet sitt) legger vekt på flere forhold, så som kvalitetskontrollen, det pedagogiske tilbudet, at det er flere voksne til stede, og at barnehagen tilbyr trygt samvær med andre barn. En mor sier det slik:

*"Barnehage er et mye bedre og mer stabilt tilbud. Når du har en barnehageplass, så har du mye mer innsyn og kontroll. Det er mer gjennomskiktig. Jeg føler i hvert fall at ungene er i profesjonelle hender. Det er jo folk som er opptatt av og glad i barn og vet hva barn trenger. Det er en standard for hvilken kvalitet det skal være der. Men med en dagmamma vet du egentlig aldri hva du får."*

Av intervjumaterialet kan en imidlertid også få et inntrykk av at barnehagen har et "image-problem". Flere mødre sier at de foretrekker dagmamma framfor barnehage for barn under tre år, blant annet fordi det er et mer familielikt tilbud, mindre planlagt, mer oversiktlig for de yngste, og roligere.

*"Jeg hadde helt klart ikke brukt en dagmamma jeg ikke kjenner da, fordi det virker veldig utrygt for meg å skulle sette bort barnet mitt til en fremmed kvinne. Da hadde jeg ikke valgt å gått ut i jobb så tidlig. Barnehage valgte jeg å vente med da jeg hadde et tilbud om dagmamma, fordi det er en mer hektisk hverdag for en liten ett-åring å være sammen med så mange barn. Det pedagogiske innholdet trengs ikke når de er så små, hvor det handler mer om pass og omsorg."*

Kanskje speiler slike svar også at norsk barnehagepolitikk har vært sterkt pedagogisk begrunnet. Sammenliknet med f.eks. svensk og dansk barnehagepolitikk er de yrkesaktive foreldrenes situasjon tillagt relativt mindre betydning i Norge (Leira 1992, i Magnussen m.fl. 2001). Med hovedbegrunnelse i pedagogikken framstår barnehagen som et mer passende tilbud for de eldre enn for de yngre førskolebarna. Bruk av dagmamma har dessuten vært vanlig i Norge, og en alminnelig akseptert passemåte. Langt ut på 1980-tallet ble en større andel av de yrkesaktive mødrenes barn passet av dagmamma enn i barnehage.

Vurderingene til mødrene som foretrekker å passe egne barn selv knyttes også til barnets aldersbestemte behov, og mors omsorgsplikt for de minste:

*"Jeg har vært så mye med barn at jeg vet at de er for små til å begynne i barnehage eller hos dagmamma når de er rundt ti og tolv måneder. Det er bare så hjerterått. Selvfølgelig innretter de seg, men det kan ta uker før de virkelig slår seg til ro og jeg har sett mange skrekkeksimpler på det. Det er jo helt forferdelig å se på når de gråter og mamma går. De er jo fortsatt bare bittesmå og klarer ikke å uttrykke noe annet enn gråt. Det kunne ikke falle meg inn å gå fra mine barn."*

Ønsket om å passe egne barn selv er spesielt uttalt blant mødre som bruker kombinasjonsløsninger for barnetilsynet, og særlig de av dem som har utviklet foreldreskift-ordninger for pass av barn. Ut fra Bungum m. fl. (2001) kan mye tyde på at det er en ensom og til tider slitsom tilværelse å være hjemmearbeidende småbarnsmor på slike vilkår. Man kan også spørre seg om ikke slike tilpasninger vil gi uheldig slitasje på familielivet.

I utvalget av mødre er kategorien “hjemmearbeidende” ganske sammensatt. Flere av mødrene hadde foretrukket andre løsninger, de er ikke hjemmeværende som førstevalg. Kategorien “barnepass hjemme med mor/far” framstår i hovedsak som en midlertidig tilpasning, der mødrene stort sett har beholdt en tilknytning til arbeidslivet, men av ulike grunner har tatt en forlenget pause. Mor/husmororienterte tilpasninger med mer varig preg er ikke representert i dette utvalget. Statistiske anslag over hvor mange småbarnsmødre som betegner seg selv som hjemmearbeidende synes å ligge rundt 10 prosent (Knudsen, 2001).

### *Moderskap, faderskap og likestilling*

Analysen viser et mangfold i foreldres valg av barnetilsyn og mødres valg av tilknytning til arbeidslivet. Samtidig fremtrer noen velkjente kjønnsmonstre. Uansett hvilken tilsynsform familiene bruker, står mødrene fram som hovedpersonene når det gjelder beslutninger om hva slags barnetilsyn familien skal bruke: De får eller tar hovedansvar for å organisere og legge til rette for det tilsynet som brukes. Fedrene tar eller får hovedansvar for familiens inntekt. Den kjønnskjeve tidsbruken er imidlertid ikke noen effekt av kontantstøtten. Her, som i studien til Bungum m. fl. (2001), er mødrene den av foreldrene som oftest tilpasser lønnsarbeidet til familien, ofte med henvisning til de jobbkravene fedrene møter på sin arbeidsplass og deres høyere inntekt.

Mødrene i denne studien har klare ønsker om å være til stede for barna sine, samtidig som de i varierende utstrekning og med ulike begrunnelser beholder en tilknytning til lønnsarbeid. I flertallet av familier har far lengre ukentlig arbeidstid enn mor, og ofte betydelig høyere lønn, mens mor oftere jobber redusert tid og bruker mer tid til pass av barn. Alle mødrene i utvalget, med unntak av en, har imidlertid en forankring i arbeidsmarkedet, varierende fra mer enn full tid til ulønnet permisjon. Fars forsørgeransvar er spesielt uttalt blant de kontantstøttemottakerne som satser mest på å ha barna hjemme. I de familiene som bruker kombinasjonsløsninger for barnetilsyn har mødrene ofte lagt lønnsarbeid til ettermiddags- eller kveldstid, ofte redusert tid. Foreldrene samarbeider om et kostnadsfritt barnetilsyn, med far som medhjelper i omsorgen for barn. Begge foreldre kan bidra til familiens inntekt, og samtidig realisere mors ønske om at barnet skal være mest mulig hjemme med en av foreldrene. De foreldrene som ikke bruker andre som supplement til barnetilsyn, men passer barna selv, har minst engasjement i lønnet arbeid. Denne tilpasningen forutsetter at partneren har akseptert eller tatt for gitt å være familiens hoved- eller eneforsørger.

Men uansett om foreldrene stiller forholdsvis likt med hensyn til inntekt eller hva slags barnepass disse familiene bruker for barn i kontantstøttealder framstår mor nesten uten unntak som den sentrale omsorgsforelder. Inntrykket av mor som omsorgsperson er sterkest blant de kontantstøttemottakerne som satser på at mor er hjemme, og blant dem som bruker kombinasjonsløsninger, der mors lønnsarbeid plasseres slik at det ikke i for stor grad konkurrerer med “foreldreskift”-ordninger for barnepass.

Dersom man ser på foreldres arbeidstider og bruk av fødsels- og omsorgspermisjon og kontantstøtte under ett, blir mors betydning som omsorgsperson enda mer framtrekkende. I hovedsak presenterer mødrene i utvalget seg som permisjonsforvalterne i familien. De har sett

det som en selvfølge at fedre bruker pappapermisjon og fedrekvote, men langt fra alle har vært innstilt på å dele den perioden foreldre kan bruke som de vil. Flere har tatt for gitt at de selv skulle ta ut den delen av den betalte permisjonen som ikke er reservert for far, og også være den som er hjemme i kontantstøtteperioden. Noen mødre gir inntrykk av at permisjonsperioden utenom fedrekvoten er for deres "særeie" å regne, og noen fedre synes å være enige i dette. Slik synes for øvrig oppfatningene å være på enkelte arbeidsplasser (se f.eks. Godal 1996, i Magnussen m. fl. 2001). Kontantstøtten ser også ut til å defineres inn i dette særeiet. I mødrenes beretninger finnes eksempler både på fedre som har ønsket å bruke mer av permisjonen, men som ikke slapp til fordi mor foretrakk å være hjemme selv, og eksempler på fedre som, stadig ifølge mødrene, ikke var interessert i, ikke har hatt lyst eller mulighet til å ta ut mer permisjon. Dersom mor ikke ønsker å "gi fra seg" det hun oppfatter som hennes permisjon, er det åpenbart vanskelig for far å få satt sine ønsker igjennom.

I flertallet av familier som inngår i denne studien synes arbeidsdelingen mellom foreldrene å ha vært lite diskutert, dette er også et fellestrekk med studien til Bungum m. fl. (2001). Likevel fremgår det at mor og far ikke nødvendigvis har like eller felles oppfatninger av hvordan mor og far skal forvalte foreldreansvaret og fordele barneomsorg og økonomisk forsørgelse.

De mødrene som bruker mest tid hjemme med barna i kontantstøttealder framhever at de er hjemme etter eget ønske, og at far mer eller mindre eksplisitt har sluttet seg til dette. Uansett hvordan foreldrene ordner permisjonsperioden, forutsetter tilpasninger som innebærer at mødrene jobber redusert tid eller er hjemme at partneren har akseptert eller tatt for gitt at han har forsørgeransvaret. Det som tas for gitt, som ikke trenger begrunnelse, speiler gjerne sterke kulturelle normer (Thagaard 1996, i Magnussen m. fl. 2001).

## 6.5 Familiepolitikk og foreldres preferanser

Hva foreldre selv ønsker i forhold til omsorg for barn er selvfølgelig et viktig spørsmål i en evaluering av et politisk tiltak der det å øke valgfriheten på dette området er et av de sentrale målene. Kontantstøttereformen bygger på en antakelse om at mange foreldre ønsker mer tid til å være sammen med egne barn. Denne antagelsen støttes av funn fra flere surveyundersøkelser forut for gjennomføring av reformen.

Mer tid til barn slår også gjennom som et unisont ønske i evalueringsundersøkelsene. Både mødre og fedre ønsker først og fremst reformer som gir mer tid sammen med egne barn (se Bungum m. fl. 2001, Hellevik & Koren 2001, Magnussen m.fl. 2001). Mødres preferanser for mer tid er sterkere enn ønsker knyttet til bedringer i barnehagetilbudet. Men bare 5-12 prosent av mødre anser kontantstøtten slik den i dag er utformet som det beste tiltaket (se Hellevik & Koren 2001). Dersom kontantstøtten derimot kun utbetales til dem som selv passer sine barn er oppslutningen høyere: 36 prosent av dem som selv er hjemmearbeidende på intervju-tidspunktet mener det er det beste tiltaket, sammenlignet med 20 og 12 prosent blant mødre som arbeider henholdsvis deltid eller heltid. Mange mødre anser utvidet foreldrepermisjon eller sekstimers arbeidsdag for foreldre å være de beste tiltakene: 57 prosent blant de som arbeider fulltid, 46 prosent av de som arbeider deltid og 29 prosent av de som er hjemme-arbeidende. Tiltak knyttet til barnehager som garantert plass, redusert pris og mer fleksible åpningstider anses som best av om lag 20 prosent av mødrene, uavhengig av tilknytning til arbeidsmarkedet. Gratis barnehage er ikke et av alternativene i Kontantstøtteundersøkelsene, men i følge Magnussen m. fl. (2001) var det en reform mange foretrakk. Det er verdt å merke

seg at det i svarene fra Kontantstøtteundersøkelsene blant mødre som på intervjuetidspunktet er hjemmearbeidende, er et knapt flertall for reformer som vanligvis kategoriseres som rettet mot “yrkeskvinnene”.

Begge de kvalitative studiene avdekker et potensial for økt barneomsorg fra fedre som neppe lar seg realiseres gjennom en type ordning som kontantstøtten. Det skyldes delvis at kjønnsnøytrale ordninger i stor grad tolkes som “morsordninger” (Bungum m. fl. 2001) eller mødres “særeie” (Magnussen m.fl. 2001). Bungum m.fl. (2001) konkluderer at dersom det er ønskelig med endring som gjør at fedrene skal få mulighet til å bruke mer tid med barna må dette knyttes til rettigheter den enkelte har som arbeidstaker, fordi dette bidrar til å sette grenser i forhold til arbeidslivets tidskrav. Også blant grupper av mødre er det ikke økt valgfrihet som etterspørres. Småbarnsmødre i jobber der arbeidstiden er fleksibel, men muligheten for innsats grenseløs, opplever det sterkeste tidspresset mellom arbeid og barn. I likhet med fedrene ønsker de seg klarere grenser mot et stadig mer krevende arbeidsliv.

Å tolke foreldres preferanser er imidlertid problematisk. Det viser seg for eksempel at de preferansene som fremkommer i Kontantstøtteundersøkelsene er labile, mange skifter mening fra et år til det neste. En forklaring kan være at mange kan ønske seg flere ting samtidig, og at dette er vanskelig å fange opp i spørreskjemaundersøkelser. Videre er økt ambivalens et naturlig resultat av økt valgfrihet i samfunnet mer generelt (Ellingsæter 2001). Om man får fatt i de konfliktene som oppstår i valgene i forhold til lønnsarbeid og omsorg for barn i mer kvalitativt anlagte studier er heller ikke gitt. Folk ønsker også i slike undersøkelser å være gode samfunnsborgere, og ikke minst gode foreldre, og vil tendere til å gi svar deretter. Mye tyder på at 1990-tallets offentlige debatt der politikerne kappes om å tilby foreldre mer tid til små barn, men med ulike midler, er med på å skape et ideal og en forventning som det skal en del til å avvike fra på holdningsplanet. Normen for “gode foreldre” som utkristalliseres er mest mulig tid sammen med egne barn. Dette idealet får kjønnsulike konsekvenser på grunn av de ulike forventninger som fremdeles rettes mot mødre og fedre. Det kan hevdes at bedre rettigheter til omsorg for barn etterfølges av en forsterket plikt til omsorg, særlig blant mødre (Ellingsæter 2001).

## 6.6 Konklusjon

Fordi kontantstøtten i liten grad har påvirket foreldres tilpasninger til jobb og omsorg for barn, har ordningen isolert sett hatt beskjedne virkninger på likestilling i arbeidsliv og familieliv. Både de kvantitative og kvalitative studiene tyder på at kontantstøtten har hatt liten betydning for foreldres valg. De gjør som de ville ha gjort uten kontantstøtte. Ordningen har derfor ikke ført til en reversering av den likestilling som hittil er oppnådd, slik mange fryktet. Sett i et større perspektiv bidrar imidlertid reformens tendens til å sementere status quo, der kjønnsulik praksis i arbeidsliv og familie blir reproduert. Kvinner er de som oftest tar ut permisjon, reduserer sin arbeidstid og mottar kontantstøtte. Fedre fortsetter ofte som før de fikk barn. Om de foretar justeringer er det oftest innenfor rammene av en heltidsjobb. Som nevnt ønsket man ved innføringen av kontantstøtten å videreføre tilrettelegging av mer likestilt omsorg for barn, og utformingen av reglene for ulønnet permisjon ble nevnt som et virkemiddel. Dette ser overhodet ikke ut til å ha noen betydning for menns tilpasninger. Kontantstøtteordningen er utformet kjønnsnøytralt, men bruk av ordningen inngår i tradisjonelle kjønnsmønstre. Også andre kjønnsnøytrale ordninger, som de betalte foreldrepermisjonene, gir kjønnsulike virkninger (Magnussen m.fl. 2001). Kun fedrekvoten, som er en særlig rett for far, forankret i rettigheter i arbeidslivet, har ført til endringer i fedres praksis.

I forhold til en likestillingspolitikk som har som mål en større likhet mellom kvinner og menn er det ingen overraskelse at kontantstøtten ikke bidrar i positiv retning. For en politikk som sikter mot likestilling i betydningen likeverd mellom kvinner og menn er det også langt igjen. I prinsippet bidrar kontantstøtten til en oppvurdering av det ulønnede omsorgsarbeidet. Men dette er tvetydig, i og med at kontantstøtte ikke bare utbetales til dem som passer egne barn selv. På kort sikt gir kontantstøtte hjemmearbeidene kvinner større økonomiske frihet og uavhengighet fra mannen som forsørger. Men det kan innvendes at på lengre sikt kan de komme dårligere ut enn de var i utgangspunktet (Håland 2001). Kontantstøtten skattlegges ikke, og samordnes ikke med andre trygdeytelser. Den regnes ikke som lønn, og tjener ikke som opptjeningsgrunnlag for andre trygdeutbetalinger. Det betyr at kvinner som er hjemme med kontantstøtte ikke opparbeider seg rett til permisjon med lønn ved neste fødsel. Når fasen med kontantstøtte er over kan mange mottakere oppleve at de mangler tilknytning til arbeidslivet, noe som gir færre velferdsrettigheter. Slike mer langsiktige effekter kan ikke en kortsiktig evaluering si noe om. Men ettersom lite tyder på at flere kvinner enn før velger å være hjemme over lengre tid, er det ingen grunn til å tro at slike mulige negative effekter av ordningen vil øke over tid.

De kvalitative studiene understreker et forhold som er dokumentert i annen forskning, nemlig at svært mange mødre har en eller annen forbindelse til arbeidsmarkedet, og få forlater arbeidslivet for å bli hjemmearbeidende for lengre perioder. Slik sett er kategoriene “yrkeskvinne” og “hjemmearbeidende” svært sammensatt, og skillet mellom dem kunstig. Med referanse til Frønes & Brusdal (2000) skriver Bungum m.fl. (2001) at betegnelsen yrkeskvinne er i ferd med å gå ut av det norske språket, i hvert fall blant den yngre generasjon. Kvinnens inntreden på arbeidsmarkedet har vært så stille at mange ikke har lagt merke til at gruppen hjemmearbeidende småbarnsmødre er langt mindre enn man tror. Bungum m. fl. mener at mye av innholdet i kontantstøttedebatten kan tyde på det. Det er i alle tilfelle problematisk at de to kategoriene “yrkeskvinne” og “hjemmearbeidende” i den politiske debatten holdes opp mot hverandre som to helt ulike kvinnegrupper med forskjellige interesser. Kvinner som er hjemmearbeidende for korte perioder har i høyeste grad også interesser forankret i lønnsarbeidets vilkår. Det viser seg også i holdningene til familiepolitiske reformer, hvor en stor andel av hjemmearbeidende mødre ønsker reformer som vanligvis defineres som rettet mot “yrkeskvinner”.

Men hva er det som er avgjørende for mødres og fedres valg av tid til jobb og barn? Jobbsituasjon og økonomi, og forståelser av hva som er “barnets beste”, er foreldrenes begrunnelser for de valg de gjør. Disse begrunnelsene er imidlertid sammenvevd med strukturer og forventninger som får kjønnsulike utfall.

Ikke bare kontantstøtten, men også utvidelse av betalte og ubetalte foreldrepermisjoner, kan ses i lys av en generell tendens til å definere familiers problemer som en “omsorgskrise” og “tidskrise” (se Ellingsæter 2001). Negative trekk ved familieutviklingen tilskrives ofte den “tidsklemma” som foreldre står oppe i. Denne overforenklede problemforståelsen retter et signal til familien om å fremstå som et ordnende og stabilt prinsipp i en tid med dyptgående sosial og økonomisk endring. En rekke studier viser dessuten at norske småbarnsforeldre møter utbredte sosiale og kulturelle preferanser for en familieform der mor er hjemme og far er hovedforsørger (Magnussen m. fl. 2001). I offentlig debatt vektlegges familien som samfunnets grunnpillars, men man må også forholde seg til at dens skjebne er innvevd i rammevilkår som legges av andre langt mektigere samfunnsinstitusjoner.

Forskjellige jobbkrav gir foreldre ulike muligheter til å velge mer tid til barn. Casestudien utført av Bungum m. fl. (2001) illustrerer at ulike arbeidsplasser har ulik arbeidstidsorganisering og ulike tidskulturer. Offentlig politikk samvirker med arbeidslivets strukturer og kulturer, reformer kan derfor gi ulike effekter i ulike segmenter av arbeidsmarkedet. Familiepolitikkenes muligheter og begrensninger må blant annet forstås i lys av prosesser der “politikken møter markedet” (Ellingsæter 1999). Det er her påvist systematiske forskjeller i tidsfleksibilitet mellom offentlig og privat sektor, hvor offentlig sektor har utvist fleksibilitet i å imøtekomme yrkesaktive mødres behov for tidsorganisering. Bungum m.fl. hevder imidlertid at i enkelte situasjoner er det ikke mer tidsfleksibilitet som er behovet, men regler som setter grenser mot tidskrav.

Økonomi er viktig i foreldres valg, men det tilskuddet kontantstøtten kan gi er langt fra nok for mange familier for at de skal velge mer tid hjemme med barn. Det gjelder familier med både lave og høye inntekter. For mange forutsetter valg av redusert yrkesinnsats kombinert med kontantstøtte en god inntekt hos familiens “hovedforsørger”, det vil si mannen. Dette gjelder særlig dersom valget i første rekke styres av et økonomisk rasjonale. De som i større grad foretar valg på et verdirasjonelt grunnlag, med utgangspunkt i det de for eksempel mener er barnets beste, er antakelig villige til å greie seg med mindre penger for å kunne gjøre det de mener er riktig. Foreldre opplever ofte at valgmulighetene er begrenset, og at valgene på mange måter er gitt.

Foreldrenes kjønn får stor betydning når valgene innrettes etter arbeidsvilkår og økonomi, fordi disse vilkårene er så kjønnsdelt. Men valgene preges også av det som oppleves som implisitt naturlig i forventninger til mødre og fedre. Selv foreldre som er like med hensyn til utdanning og inntekt gjør ulike valg (Bungum m. fl. 2001, Sletvold 2000). Redusert arbeidstid er et kvinnefenomen, det er mest naturlig at mor reduserer. Kontantstøtten oppleves som en “morsordning” (Bungum m.fl. 2001).

Valg av barnetilsyn fremstår som lite påvirket av økonomiske hensyn. Valgene påvirkes i stor grad av mødres ulike modeller for moderskap, der barnets beste er kjernen. Men barnets beste forstås ulikt. Plikten til å bruke tid til omsorg for egne barn fremstår som en langt sterkere kulturell norm for “den gode mor” enn “den gode far”. Mødre fremstår som forvaltere av rettighetene knyttet til betalt tid til barn (Magnussen m.fl. 2001). Dersom mor ikke ønsker “å gi fra seg” permisjon er det vanskelig for fedre å få gjennom sine ønsker om mer tid til barna.

Arbeidsdelingen mellom kjønnene innad i familien har vist seg å tilhøre de seigeste samfunnsstrukturene, de endres sakte. En rekke studier viser at mødres yrkestilknytning er styrende for bruk og fordeling av tid i forbindelse med foreldrepermisjoner, men også for den generelle kjønnsarbeidsdelingen i familien (se Bungum m. fl. 2001, Kitterød 2000). Analyser av data fra Kontantstøtteundersøkelsene viser at fedres tid til barneomsorg og husarbeid øker jo mer tid mødre bruker i yrkeslivet (Kitterød 2000, Rønsen 2001). Dersom mødre reduserer yrkesaktiviteten fører det til en mindre likestilt praksis. Likestilling i tid til familien synes å være vanskelig å oppnå uten likestilling i forhold til yrkeslivet.

## 7 Virkninger for etterspørsel etter ulike former for barnetilsyn

Som nevnt var ett av de tre sentrale mål for kontantstøtten at småbarnsforeldre skulle gis reell valgfrihet når det gjaldt hvilken omsorgsform de ønsket for sine barn. Dette målet ble presisert slik at det både skulle finnes barnehage tilbud til de som måtte ønske det og at de familier som ønsket andre omsorgsformer skulle gis økonomiske muligheter for å kunne gjøre det valget de måtte ønske å gjøre. Det er liten grunn til å tro at alle småbarnsfamilier før kontantstøtten ble innført hadde fått dekket akkurat de behov og ønsker de hadde med hensyn til barnetilsyn. Våren 1998 var det mellom en fjerdepart og en femtepart av foreldre til barn mellom ett og tre år som ikke hadde barnehageplass, men som ønsket denne tilsynsform. Situasjonen var helt identisk ett år senere (Lande 2001). Det var for eksempel ikke slik at alle som ønsket barnehageplass hadde fått plass. Skulle valgfriheten være reell, måtte nødvendigvis de som helst ville ha barnehageplass få tilbud om dette. Sentrumsregjeringen opprettholdt i den forbindelse den forrige regjeringens målsetning. I følge St. prp. nr 53 skulle målet om full behovsdekning for barnehager innen år 2000 fortsatt stå fast.

### 7.1 Virkninger for etterspørselen etter barnehageplasser

Et viktig spørsmål i den forbindelse er hva som var full etterspørsel før og hva som ville være full etterspørsel etter at kontantstøtten var innført. Skulle man i noe omfang lykkes i å nå et av de andre av målene med kontantstøtten, at foreldrene selv var mer sammen med og selv tok mer av den daglige omsorg av barna, måtte nødvendigvis behovet for barnehageplasser bli mindre for de barna som fikk kontantstøtte. I følge St. prp. nr 53 skulle kontantstøtten bedre familienes økonomi slik at det ble mulig for langt flere å være hjemme med barna, og dermed også etterspørre mindre barnetilsyn enn før.

Det er ikke bare for barn i kontantstøttealder at det på forhånd ble forventet redusert etterspørsel etter barnehageplasser. Også i familier som i tillegg hadde ett eller flere eldre barn i førskolealder ventet man redusert etterspørsel. Dersom dette eller disse eldre barna hadde barnehageplass, ville det være et bidrag til familieøkonomien av minst like stor størrelse som kontantstøtten dersom eldre søsken ble tatt ut av barnehagen.

I Kontantstøtteundersøkelsen våren 1998 spurte man hva foreldre med eldre barn ville foreta seg etter at ordningen var trådt i kraft. I den omtalte gruppe av foreldre med både små og store førskolebarn var det fire prosent som ville ta det eldste barnet ut av barnehagen, mens 13 prosent ville ha redusert oppholdstid. Av alle barn i aldersgruppen 3-5 år utgjorde dette henholdsvis en og tre prosent (Hellevik 1999, s 55). Det faktiske frafall fra denne gruppen ble enda mindre enn foreldrene på forhånd forventet. Når foreldrene våren 1999 igjen ble spurt, utgjorde de barna som enten var tatt ut av barnehagen eller fått redusert oppholdstid som følge av kontantstøtteordningen 0,6 og én prosent av alle barn i aldersgruppen 3-5 år (Hellevik 2000, s 50).

Det er i den forbindelse godt samsvar mellom utvalgsundersøkelsene og de aggregerte totaltall for antall barn mellom tre og fem år som hadde barnehageplass. Ved utgangen av 1997 var det ca. 133 500 barn i denne aldersgruppen som hadde plass i barnehage. Ett år senere var antallet økt til nesten 138 500. Det er altså ikke mulig å observere noen som helst redusert barnehagebruk blant de eldste barna i førskolealder. Økningen fortsatte også i 1999 med drøyt 5000 flere barn i aldersgruppen tre til fem år i barnehage (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 50).

Det var først og fremst blant ett- og to-åringer at en virkningsfull kontantstøttereform kunne ha redusert barnehageetterspørselen. Ut fra hva foreldre svarte før kontantstøtten ble innført, kunne man forvente en reduksjon i andelen som brukte barnehage på ca. 15 prosentpoeng (Hellevik 1999, s 53). Når foreldrene på ny ble spurt, etter at ordningen var satt i verk, viste den faktiske nedgang i barnehagebruk å bli langt mindre. Sammenliknet med våren før var barnehagebruk blant ett-åringer redusert med seks prosentpoeng og blant to-åringer med tre prosentpoeng (Hellevik 2000, s 48). SSB's totalstatistikk bekreftet resultatet for ett-åringenes del. Sammenliknet med utgangen av 1997 var det ved utgangen av 1998, etter fem måneder med kontantstøtte, 2960 færre ett-åringer i barnehage (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 49). I forhold til et helt årskull utgjør dette en reduksjon av andel barn i barnehage på ca. fem prosentpoeng. Den beskjedne reduksjon som utvalgsundersøkelsen viste blant to-åringer ble imidlertid ikke bekreftet av totalstatistikken. Ved utgangen av 1998 var det 1755 flere to-åringer som hadde barnehageplass sammenliknet med ett år tidligere. Det er en økning på ca. tre prosentpoeng.

En beskjedne nedgang blant ett- og to-åringer sett under ett ble altså mer enn oppveid av økningen i de eldre aldersgrupper. Å måle utviklingen etter 1998 er ikke helt uproblematisk da barn i åpne barnehager er med i totalstatistikken fram til og med 1998, men deretter utelatt fra den totalstatistikken som SSB publiserer. Ved årskiftet 1997/98 hadde 3178 barn plass i åpen barnehage. Antallet økte med nesten 1000 i løpet av det påfølgende år og med ytterligere drøyt 1000 til 5114 ved utgangen av 1999. Siden barn i åpen barnehage aldersmessig kun lar seg fordele på to grupper, under og over tre år, er vi tvunget til å følge utviklingen videre for ett- og to åringer sett under ett. Men da kan vi også følge utviklingen helt fram til utgangen av 2000, ettersom barnehagebruk kan beregnes ut fra Rikstrygdeverket statistikk over utbetalt kontantstøtte. Slike beregninger er foretatt hos Gulbrandsen & Hellevik (2000, s. 52) som presenterer en tabell som er grunnlaget for tabell 7.1 nedenfor. Vi ser av tabellen den nevnte nedgang like etter ordningen var innført. Men ett år etter at kontantstøtten hadde virket i sin fulle bredde, dog med lavere satser enn i 1998, var barnehagebruken blant ett- og to-åringer tilbake på samme nivå som et drøyt halvår før ordningen ble innført. Etter nok ett år, selv med de månedlige satser igjen økt fra 2263 til 3000 kroner, er barnehagebruken i denne aldersgruppen høyere enn den noensinne har vært.

Tabell 7.1 Barnehageandel blant ett- og to-åringer. (Barn i åpne barnehager medtatt)

Des 1997	Des 1998	Des 1999	Des 2000
39,7 %	36,2 %	39,7 %	42,3 %

Kontantstøtte kan kombineres med deltidsopphold i barnehage. Slik bruk framgår av Rikstrygdeverkets statistikk. Det synes å ha vært en svak økning i bruk av gradert kontantstøtte i løpet av 1999, men denne økningen fortsatte ikke i 2000. I november 2000 ble det



utbetalt gradert kontantstøtte for 12,5 prosent av alle barn i kontantstøttealder, eller 29 prosent av barnehagebrukerne. Dette er et høyt tall, men samsvarer egentlig ganske bra med funn fra tidligere på 1990-tallet om hvordan foreldrene faktisk utnyttet den avtalte oppholdstid i barnehagen. Av de som høsten 1992 hadde en avtalt oppholdstid på mer enn 40 timer per uke, var det et flertall som vanligvis ikke benyttet seg av mer av den avtalte oppholdstiden enn at det i dagens situasjon i det minste hadde kvalifisert til gradert kontantstøtte etter laveste sats (Blix & Gulbrandsen 1993, s 23). Med en kontantstøtteordning vil det være større grunn for brukerne til å få registrert og godkjent som avtalt oppholdstid den tid de faktisk benytter. Dette forutsetter imidlertid også stor fleksibilitet fra barnehagenes side. Det er mulig at frykten for etterspørselssvikt har blitt møtt med økt fleksibilitet, men dette var tiltak som var i gang også før kontantstøtten. Gjennom Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren som pågikk i om lag 50 kommuner i perioden 1995-1997 var et av hovedformålene å vinne erfaringer med hvordan barnehagetilbudet kunne bli mer fleksibelt og bedre tilpasset brukernes behov (St. prp. nr 53, s 21).

Nedgangen i barnehagebruk innenfor det vi kan kalle første årgang av kontantstøttebarn, er vanligvis forklart med redusert etterspørsel. Men som vi har nevnt, utgjorde de som ønsket barnehageplass uten å ha fått slik plass ikke noen lavere andel av alle potensielle brukere i 1999 enn hva tilfellet var i 1998 (Lande 2001). Siden barnehagebruken senere har tatt seg opp, kan vi ikke se helt bort fra at også redusert tilbud kan ha spilt en rolle i det første året reformen virket. De mange dystre spådommer om sviktende etterspørsel kan sannsynligvis i noen tilfelle ha ført til at barnehagene reduserte sitt tilbud av småbarnsplasser, og på den måten forskutterte en etterspørselssvikt som viste seg å bli mye mindre enn på forhånd antatt.

## 7.2 Virkninger for dagmammamarkedet

Etter innføringen av kontantstøtte ville alle som brukte dagmamma få økt kjøpekraft i og med at dette valget av tilsynsform indirekte medførte en ekstra utbetaling på 3000 kroner per måned. Men samtidig som alle dagmammabrukere fikk økt kjøpekraft, var det grunn til å vente at også dagmammapass skulle bli mer attraktivt. Dette ville føre til økt etterspørsel og, så sant det ikke fantes en ubrukt ressurs av potensielle dagmammaer, på litt lengre sikt til økte priser på dagmammamarkedet. I St. prp. nr 53, (s 21) kom det til uttrykk den oppfatning at økt bruk av dagmamma i særlig grad ville gå utover søkningen til familiebarnehagene.

Den første Kontantstøtteundersøkelsen viste at før kontantstøtten ble innført hadde bruk av dagmamma som tilsynsordning vært mest brukt for ett- og to-åringer med henholdsvis 20 og 16 prosent (Hellevik & Koren 2000, s 12). Mens foreldrene forut for reformen ga svar som indikerte klart redusert bruk av barnehage, var det forventninger om en tilsvarende økt bruk av dagmamma (Hellevik 1999, s 53). Men som for barnehagene ble endringene langt mindre enn forventet, slik at det faktisk ikke ble noen signifikant endring i retning av økt dagmammabruk (Hellevik 2000, s 48). Til forskjell fra barnehagebruken som lar seg følge videre ved hjelp av data fra andre kilder, er bruk av dagmamma ikke blitt kartlagt etter våren 1999. Økt bruk av barnehager i 2000 gir imidlertid indikasjoner på at kontantstøtten heller ikke på litt lengre sikt har medført økt bruk av dagmammaer.

I Kontantstøtteundersøkelsene ble dagmammabrukerne spurt om den dagmamma de brukte betalte skatt. I den grad man kan stole på slike svar, var det både i 1998 og 1999 omtrent en av tre dagmammaer som i følge kundene betalte skatt, litt oftere i 1999 enn i 1998. Sammenliknet med tall fra tidlig på 1990-tallet synes innslaget av svart arbeid i denne sektor å være på

retur. Kontantstøtteordningen har derfor ikke medført noe økt innslag av svart dagmamma-virksomhet. Det er også sannsynlig at opphør av adgangen til å trekke fra udokumenterte utgifter til barnepass har redusert etterspørselen etter "svarte" dagmammaer.

Kontantstøtteordningen ble innført i en periode da dagmammavirksomhet gjennom lengre tid hadde vært på retur. De svarene som mødre med barn i kontantstøttealder ga før ordningen trådte i kraft tydet på at bruken av dagmammaer igjen ville øke (Hellevik 1999, s 51). Kontantstøtteundersøkelsen fra 1999 viste imidlertid at disse forventningene ikke slo til. Sammenliknet med året før var bruk av dagmamma omtrent uendret (Hellevik, 2000, s 48). På kort sikt har kontantstøtteordningen derfor verken medført at flere dagmammaer er i virksomhet, og heller ikke til økt innslag av svart arbeid. Selv om man ikke har nyere data om dagmammabruk, indikerer den økte barnehagebruken i år 2000 at dagmammavirksomheten heller ikke senere har tatt seg nevneverdig opp.

### 7.3 Virkninger for barnehagesektoren

I løpet av 1990-åra hadde det skjedd en sterk økning av antall barnehager. Mens det i 1990 fantes 4649 barnehager var dette tallet økt til 6409 i 1996. 1997 representerte et brudd ved at både antall barnehager og antall barn i barnehager for første gang gikk ned. Antall barnehager ble redusert fra 6409 til 6260, og antall barn i barnehager fra 192 446 til 184 514.

Det var slutføringen av Reform 97 som forårsaket nedgangen, og rystet sannsynligvis også barnehagesektoren mer enn innføring av kontantstøtten året etter. Men svært mye av debatten om kontantstøtten og dens virkninger skjedde mens erfaringene Reform 97 var helt ferske. Også i løpet av 1998 ble det færre barnehager, men antall barn med plass økte (Gulbrandsen & Hellevik 2000). Redusert barnehagebruk blant ett-åringere ble mer enn oppveiet av økningen blant eldre barn.

I løpet av 1990-tallet var det særlig de private familiebarnehagene som økte i antall. Mellom 1990 og 1996 var antall hjem i familiebarnehager økt fra 968 til 2927. Det var særlig tilbudet til de yngste barna som ble økt ved hjelp av familiebarnehager. Fra 1996 til 1998 ble antall hjem i familiebarnehager redusert med nesten 500. Dette tilbudet har sannsynligvis hele tiden vært ustabil, men fra og med slutføringen av Reform 97 og innføringen av kontantstøtten har det blitt lagt ned flere slike familiebarnehager enn det er kommet nye til. Familiebarnehagene synes å ha tapt i konkurransen overfor ordinære barnehager og ikke overfor dagmammaer som opprinnelig fryktet i St. prp. nr 53.

På forhånd var det fryktet at private barnehager ville stå mest utsatt til som følge av innføringen av kontantstøtten. Siden mer enn halvparten av private barnehager ble drevet uten kommunal driftsstøtte, ville normalt prisene være høyere i private enn i kommunale barnehager. Man fryktet derfor at private barnehager først ville få økonomiske vansker og også først dukke under dersom etterspørselen ble så mye redusert at barnehagene måtte konkurrere om barn i stedet for at foreldre konkurrerte om ledige plasser. På denne bakgrunn hadde Sentrumsregjeringen i St. prp. nr 53 tatt til orde for at kommunene måtte ta et sterkere økonomisk ansvar også for den private barnehagedriften (s. 22).

I løpet av det første året med kontantstøtte synes svært få ordinære barnehager å ha blitt nedlagt. Det gjelder uansett om barnehagene var eid av private eller av kommuner. I totalstatistikken over alle barnehager veier imidlertid alle barnehager likt. Når et stort antall små familiebarnehager forsvant, forsvant også et stort antall private barnehager fra

statistikken. I 1994 passerte antall private barnehager antall kommunale. I 1996 var det ca. 300 flere private enn kommunale barnehager (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 17). I 1999 var det igjen flest kommunale (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 53). I etterkant av kontantstøttens innføring har altså den kommunale barnehagesektor styrket sin stilling.

I St. prp. nr 53 ble gitt uttrykk for bekymring for kontantstøttens virkning for barnehage-tilbudet i distriktene. I små kommuner kunne sviktende etterspørsel føre til at barnehager måtte stenge fordi det ikke ville være tilstrekkelig interesse for barnehager til å kunne sikre økonomisk forsvarlig drift. Evalueringen skulle særlig fokusere på barnehage tilbudet i mindre sentrale strøk (s 32). Temaet er undersøkt av de to konsulentfirmaene Asplan Viak og Vista Utredning på direkte oppdrag fra BFD, og også behandlet i Gulbrandsen & Hellevik (2000) som har gått gjennom situasjonen før og etter kontantstøttens innføring i alle kommuner med fra en og opp til og med fire barnehager. Med ett eneste unntak, en liten kommune i nord Trøndelag, finner Gulbrandsen og Hellevik ingen tendens i retning av at barnehage tilbudet i små kommuner med få barnehager er blitt drastisk forverret (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 47).

## **7.4 Virkninger for barn med spesielle behov**

I St. prp. nr 53 listet Sentrumsregjeringen opp tre grupper barn for hvem barnehageplass ville være spesielt viktig: barn med funksjonshemninger, barn med innvandrerbakgrunn og barn der barnehage tiltak kommer inn som ledd i barnevernets arbeid (s 22). Som ledd i evalueringen har det vært gjennomført prosjekt som tar for seg barnevernsbarn (Clausen, 2001) og barn med innvandrerbakgrunn (Kavli 2001).

### **7.4.1 Virkninger for barnevernsbarn**

I følge St prp 53 hadde et stort antall høringsinstanser uttrykt bekymring for at kontantstøtte ville vanskeliggjøre barnevernets arbeid som for eksempel ved å svekke foreldres motivasjon til frivillig å ta imot barnehageplass. Det ville kunne være uheldig for samarbeidet mellom barnevern og foreldre dersom barnehageplass som hjelpetiltak i større grad skulle gjennomføres med tvang. Dette punktet varslet regjeringen å ville følge særlig nøye gjennom evalueringen.

Ved hjelp av barnevernsdata fra 1999, koblet med data om utbetaling av kontantstøtte og data om foreldrenes mottak av sosialhjelp i perioden 1997-1999, har Sten-Erik Clausen (Clausen 2001) undersøkt hvordan kontantstøtte og barnehage benyttes i denne utsatte barnegruppen. I alt var det 1654 barn i kontantstøttealder som var gjenstand for tiltak fra barnevernet i løpet av 1999. For 41 prosent (681) av disse barna hadde barnevernet benyttet barnehage som tiltak.

For barnevernsbarn i alderen 0-2 år var det i de første årene på 1990-tallet en viss økning i bruken av barnehage som tiltak. Antallet økte fra 437 i 1990 til 758 i 1993. Deretter var det en nedgang som stanset med 672 barn i 1996. 1997 ble et foreløpig rekordår med 838 barn. I 1998 sank antallet til 731, for så ytterligere å falle til 696 i 1999. Det er her vanskelig å se noen store utslag som enkelt og greit lar seg plassere i tid før og etter kontantstøttens innføring. Sammenliknet med toppnoteringen i 1997 var det i 1999 en nedgang i bruk av barnehage som tiltak på 17 prosent. Sammenlikner man 1999 med 1996, var det imidlertid en liten økning i 1999 på 3,5 prosent. Sammenlikner man 1999 med gjennomsnitt for årene 1993-1998, representerer 1999 en nedgang på seks prosent. Sammenlikner man med årene 1993-1996 er nedgangen bare på tre prosent. Det har i løpet av 1990-tallet vært en del

fluktuasjoner i antallet tilfelle der barnehage er brukt som barnevernstiltak. Det er en beskjeden nedgang i det første året kontantstøtte ble innført i sin helhet, men før man kan si om dette er et tilfeldig lavt tall eller første registrering av en nedadgående trend, bør man ha observert en lengre tidsperiode med kontantstøtte. Det er imidlertid stor stabilitet dersom man ser på andelen av barnevernsbarn i denne aldersgruppen hvor det benyttes barnehage som tiltak. Denne andelen har hele tiden ligget på ca. 40 prosent (Clausen 2001, s. 16). Foreløpig synes det altså ikke mulig å fastslå om kontantstøtten har ført til noen nedgang i bruk barnehage som barnevernstiltak for barn i denne aldersgruppen.

Bruk av kontantstøtte er klart mindre utbredt blant barnevernsbarn enn i totalbefolkningen. For totalbefolkningen var den gjennomsnittlige andel kontantstøttemottakere 77 prosent i 1999. Blant foreldre til barnevernsbarna var andelen 59 prosent.

Clausen har også koblet sitt materiale med data om utbetaling av sosialhjelp i årene 1997, 1998 og 1999. Mens kontantstøtten ikke samordnes med andre trygdeytelser, har det vært opp til den enkelte kommune å avgjøre om kontantstøtte skulle regnes som inntekt og dermed redusere kommunens utgifter til sosialhjelp. I utjammingsmeldinga (St. meld. nr 50, 1998-99), frarådet den daværende regjeringen kommunene å foreta slik samordning. For mødrene til barnevernsbarna har andel som mottar sosialhjelp i perioden 1997 – 1999 hvert år ligget rundt 50 prosent. For de som ikke får utbetalt kontantstøtte har det vært en økning av det gjennomsnittlige årlige sosialhjelpsbidraget fra 1997 til 1999 på nesten 10 000 kroner for mødrene og drøyt 4 500 kroner for fedre. For kontantstøttemottakerne har det vært status quo i sosialhjelpsbidragene for fedrene og en nedgang på ca. 2 000 kroner for mødrene. Clausen (2001, s 22) konkluderer med at kommunene synes å ha tatt hensyn til kontantstøtten ved utmåling av sosialhjelp. Legger man imidlertid utbetaling av full kontantstøtte til grunn, vil dette langt mer enn oppveie nedgangen. Mens en mor med sosialhjelp som ikke fikk kontantstøtte i 1999 i gjennomsnitt fikk et årlig bidrag på nesten 39 000 kroner, ville en mor med sosialhjelp som også fikk utbetalt full kontantstøtte i gjennomsnitt få utbetalt nesten 50 000 kroner årlig.

Det er derfor sannsynlig at utbetaling av kontantstøtte til familier som er i kontakt med eller blir gjenstand for tiltak fra barnevernets side, har en viss økonomisk utjevningseffekt i og med at dette i stor grad er utbetalinger til enslige mødre. I 60 prosent av tilfellene var nærmeste pårørende en enslig mor og i ytterligere 20 prosent dreide det som om en førgift mor, i begge tilfelle grupper som økonomisk sett vanligvis er vanskelig stilt. Det er vanskelig å veie en slik økonomisk gevinst opp mot det mulige velferdstap det er for barnet ikke å få plass i barnehage som barnevernstiltak.

Det er altså ingen alarmerende nedgang i bruk av barnehage som barnevernstiltak etter at kontantstøtten ble innført. Om mer av disse tiltakene må gjennomføres med tvang, kan de statistiske data imidlertid ikke fortelle oss noe om.

#### **7.4.2 Virkninger for barn med innvandrerbakgrunn**

I St. prp. nr 53 refereres det til frykt for at færre innvandrerfamilier ville benytte seg av barnehage. Departementet antok imidlertid at barnehagebruken blant de aller minste barna med innvandrerbakgrunn var lav, og at erfaringer fra Oslo, hvor 40 prosent av nesten 9000 innvandrerbarn med barnehageplass var bosatt, viste at innvandrerbarn som oftest startet i barnehage i fire-fem års alderen. Departementet regnet derfor med at kontantstøtten ville ha liten innvirkning på barnehageetterspørselen i innvandrerfamilier (St. prp. nr 53, s 23). Det

påpekes imidlertid at åpen barnehage synes å være et godt alternativ for innvandrerfamilier. I proposisjonen ble det gitt løfter om at konsekvensene av kontantstøtten for innvandrerbarn ville bli fulgt opp i evalueringen, og at spørsmålet om det trengtes en særlig innsats for at førskolebarn med innvandrerbakgrunn skulle få et barnehagetilbud, ville være spesielt viktig i forbindelse med en eventuell utvidelse av reformen til også å omfatte eldre barn.

Men selv om ordningen var avgrenset til to årsklasser ble det likevel uttrykt bekymring for at flere barn enn før kunne bli holdt hjemme. Særlig for innvandrergrupper med stort barnetall ble det uttrykt frykt for at eldre barn i førskolealder som en indirekte følge av kontantstøtteordningen kunne tas ut av eller ikke sendes i barnehage av økonomiske årsaker. Både manglende interesse for barnehager og manglende betalingsdyktighet er noe av bakgrunnen for et forsøksprosjekt i bydel Gamle Oslo med tilbud om gratis korttidsbarnehage til alle fire- og fem-åringer. I den siste barnehagemeldingen, St. meld. nr 27 (1999-2000), trekkes nettopp barnehagen fram som et sentralt integreringspolitisk virkemiddel både for barn og foreldre. Tidligere funn om holdninger til barnehager blant innvandrere er at barnehage mer ønskes for at barna skal lære norsk enn ut fra tilsynsbehov. At barnehageplassen var for dyr, var den oftest nevnte årsak til at innvandrerfamilier ikke hadde plass (Kavli 2001).

Det er som nevnt særlig i Oslo at innvandrerbefolkningen utgjør et stor innslag, samtidig som innvandrere er konsentrert til spesielle bydeler. På bakgrunn av opptelling av de første søknader om kontantstøtte ble det 6. november 1998 presentert en tabell i Aftenposten som viste en oversikt over alle trygdedistrikt i byen beskrevet ut fra andel som hadde søkt kontantstøtte, andel innvandrere med fjernkulturell bakgrunn, andel med universitets- og høgskoleutdanning og oppslutning om Arbeiderpartiet ved valget i 1997. Tabell 7.2 gjengir deler av denne tabellen fra Aftenposten. Fordelingen av søknadene om kontantstøtte ga klart beskjed om at ordningen ville representere økte overføringer til småbarnsfamilier bosatt i Oslos østlige bydeler, og dermed høyst sannsynlig også til innvandrerfamilier.

Tabell 7.2 Trygdedistrikt i Oslo rangert etter andel som har søkt kontantstøtte per 23/10 98 og beskrevet etter andel av befolkningen som er innvandrere med fjernkulturelt opprinnelsesland. Kilde Aftenposten.

	Prosentandel som hadde søkt kontantstøtte	Prosentandel av befolkningen som er innvandrere med fjernkulturell bakgrunn
St.Hanshaugen/Ullevål	41	6,8
Uranienborg/Majorstua	46	5,2
Røa	48	5,1
Bygdøy/Frogner	48	5,2
Ullern	53	4,7
Kjelsås/Sogn	53	5,7
Sagene/Torshov	53	13,4
Grunerløkka/Sofienberg	55	24,4
Ekeberg/Nordstrand	58	4,3
Helsfyr/Sinsen	58	13,0
Vindern	59	2,9
Stovner	63	21,4
Lambertseter/Manglerud	63	7,8
Bøler/Østensjø	64	13,4
Hellerud	64	15,5
Søndre Nordstrand	65	24,9
Furuset	66	19,2
Bjerke	67	12,1
Gamle Oslo	68	33,1
Grorud/Romsås	70	16,7

Senere totaltall fra Rikstrygdeverket bekrefter til fulle en slik tidlig antakelse om at innvandrere i stor grad ville benytte seg av kontantstøtten. Ved årsskiftet 1999-2000 mottok 95,2 prosent av potensielle mottakere fra Oslo og Akershus med pakistansk opprinnelse kontantstøtte. Tilsvarende andeler for vietnamesere og somaliere var henholdsvis 85,2 og 88,5 prosent. Blant foreldre med norsk bakgrunn i dette området mottok 58,3 prosent støtte (Kavli 2001). På landsbasis skiller som tidligere nevnt Oslo og Finnmark seg ut med klart lavest bruk av kontantstøtte. Landsgjennomsnittet i november samme år var 72,3 prosent. Avstanden mellom innvandrere og resten av befolkningen er i denne sammenheng større i Oslo og Akershus, enn den sannsynligvis vil være i resten av Norge hvor kontantstøtte også vil være nesten like mye brukt av den etnisk norske befolkning.

På kort sikt var det ingen påvisbare effekter av ordningen på antall innvandrerbarn i barnehager. Før kontantstøtten ble innført, i desember 1997, hadde 8734 fremmedspråklige barn plass i barnehage. Ett år senere var tallet ubetydelige høyere, 8877 barn (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s. 44)

I tilknytning til Forskningsrådets evaluering har Fafo fått i oppdrag å gjennomføre et prosjekt om kontantstøttens effekter for innvandrerfamilier (Kavli 2001). Undersøkelsen er begrenset

til Oslo og Akershus og tar for seg familier med bakgrunn fra Pakistan, Somalia og Vietnam med et tilsvarende utvalg av etnisk norske foreldre fra samme geografiske område som sammenlikningsgruppe.. Det ble intervjuet 125 pakistanere (27 prosent av bruttoutvalget), 104 somaliere (26 prosent av bruttoutvalget), 90 vietnamesere (38 prosent av bruttoutvalget) og 124 etnisk norske foreldre (35 prosent av bruttoutvalget). For somaliere og vietnamesere var bruttoutvalget identisk med den faktiske populasjon. Totalt 20 prosent av bruttoutvalget av innvandrere lot seg ikke oppspore, et problem som forekom klart oftere blant somaliere og vietnamesere enn blant pakistanere (Kavli 2001). Med så lave svarprosent vil det hefte betydelig usikkerhet ved data, da mulighetene for systematisk frafall ikke kan utelukkes. Dette gjelder både de som nektet å la seg intervju og de som ikke lot seg oppspore.

I tillegg til spørsmålet om mottak av kontantstøtte er mer utbredt blant etniske minoriteter enn i totalbefolkningen, et spørsmål som blir besvart positivt ved hjelp av de refererte data fra Rikstrygdeverket, skal rapporten besvare spørsmålet om kontantstøtten har ført til redusert barnehagebruk blant ett- og to-åringer med etnisk minoritetsbakgrunn, og om kontantstøtten har ført til endret barnehagebruk i aldersgruppen tre til seks år i de familier som mottar kontantstøtte og som også har barn i denne aldersgruppen (Kavli 2001).

Med hensyn til mottak av kontantstøtte er det godt samsvar mellom totalstatistikken og Fafos utvalgsundersøkelse når det gjelder pakistanere og somaliere, mens kontantstøttemottakerne er noe underrepresentert i utvalget av vietnamesere. For yngste barn er mottakerandelen 96 prosent blant pakistanere i Fafos undersøkelse, 89 prosent blant somaliere og 73 prosent blant vietnamesere (beregnet på grunnlag av tabeller presentert i Kavli 2001). Det interessante funn om at vietnamesere skiller seg ut fra de to andre innvandrergruppene med barnehagebruk og yrkesaktivitet langt mer lik de norske familier, kan derfor i noen grad skyldes et skjevt utvalg.

Med utgangspunkt i de som mottar kontantstøtte presenterer Kavli andelene blant disse som sier de ville ha valgt et annet tilsyn for ett- til treåringen dersom ikke kontantstøtten var blitt innført. Blant kontantstøttemottakerne er dette ni prosent blant pakistanere, 11 prosent blant somaliere, og 29 prosent blant vietnamesere (Kavli 2001). Dette er innvandrere som sier at de gjør noe annet enn de ellers ville ha gjort på grunn av kontantstøtten. Det er også interessant å vite hvor store andeler denne gruppen utgjør av alle innvandrersfamilier med barn i kontantstøttealder. I forhold til andelene gjengitt ovenfor, blir andelene uvesentlig mindre blant pakistanere og somaliere, men redusert til 21 prosent blant vietnamesere (beregnet på grunnlag av tabeller presentert i Kavli). Disse tallene utgjør estimat for hvor store andeler av innvandrerbarna som uten kontantstøtte ville ha brukt barnehage. Kavli (2001) anslår at kontantstøttereformen har redusert etterspørselen etter barnehage med 10 prosent i de innvandrergupper som er blitt undersøkt.

Det foreligger her ingen mulighet til å sammenlikne begrunnelser gitt i intervju med endringer i atferd over tid. Når det stilles spørsmål om årsak til atferd blir problemet hvor stor lit man kan stille til denne type begrunnelse. Er det noen årsakssammenheng eller gjør foreldrene det de uansett ville ha gjort, men med en begrunnelse eller unnskyldning knyttet til kontantstøtteordningen? Dette er ikke et problem som er avgrenset til Fafos undersøkelse. Det gjelder i minst like stor grad for eksempel for Kontantstøtteundersøkelsene der atferdsendring blir knyttet sammen med spørsmål om årsak; om atferden skyldes kontantstøtten eller om man ville ha gjort som man gjorde uansett. I undersøkelsen av innvandrere kan en mulig validering være å sammenlikne med svarene til de norske deltakerne i undersøkelsen og vurdere konsistensen mellom disse og hva vi ellers vet om endringer i yrkesdeltakelse eller bruk av barnetilsyn. Av de etnisk norske kontantstøttemottakerne svarer 31 prosent at de ville ha valgt

annerledes uten kontantstøtte. Sett i forhold til hele gruppen av norske familier i Oslo-området med barn i kontantstøttealder blir det 15 prosent som ville ha valgt barnehage dersom kontantstøtten ikke hadde eksistert. Ut fra at det ellers ikke har vært noen nedgang i barnehagebruk (se kapittel 7.1), synes dette tallet å være så høyt at de norske foreldrene nødvendigvis må ha overdrevet kontantstøttens effekt for egen atferd. Dersom dette også skulle vise seg å gjelde for innvandrere, kan også anslaget om 10 prosent nedgang i etter-spørselen etter barnehageplass for ett- og to-åringer fra innvandrerfamilier være noe for høyt.

I Oslo og Akershus-området er det langt mer vanlig samtidig å ha barn i kontantstøttealder og eldre førskolebarn blant pakistanere (47 prosent) og somaliere (61 prosent) enn blant vietnamesere (28 prosent) og etniske nordmenn (31 prosent). I absolutte tall dreier dette seg imidlertid om få familier i innvandrergruppene (Kavli 2001).

Blant mottakere av kontantstøtte er det først og fremst blant somaliere at det er et visst innslag av at eldre barn enten er tatt ut eller fått redusert oppholdstid, med henholdsvis 18 og 21 prosent. Det mest drastiske er å ta barna helt ut av barnehagene og det gjelder fire prosent av pakistanerne, men ingen av vietnameserne (Kavli 2001). Skal disse tallene relateres til alle innvandrerfamilier med barn i begge aldersgrupper blir det én prosent blant pakistanere, 12 prosent blant somaliere og fortsatt ingen blant vietnameserne (beregnet ut fra tall i Kavli 2001). Ser man de som er tatt ut sammen med de det ikke er søkt plass for på grunn av kontantstøtten anslår Kavli denne andelen samlet til å utgjøre 10 prosent av innvandrerfamilier med barn både i kontantstøttealder og i den eldre aldersgruppe av førskolebarn (Kavli, 2001). Av disse registreringer vil vi vurdere anslagene over de som er tatt ut som sikrere enn anslagene over de som ikke har søkt plass på grunn av kontantstøtte. I det siste tilfelle må man ta høyde for en viss mulighet for at atferd kun er begrunnet ut fra, men ikke endret på grunn av kontantstøtte. Samlet sett omfatter de som tas ut eller unnlater å søke plass mellom tre og fire prosent av alle barn mellom tre og fem år i disse innvandrergruppene. De som er tatt ut vil utgjøre et enda lavere prosentandel. For den bosatte totalpopulasjonen av barn mellom tre og fem år har tidligere Hellevik (2000, s 50) presentert et anslag på at mellom en halv og en prosent av norske førskolebarn over kontantstøttealder ble tatt ut av barnehage etter innføring av kontantstøtte. Av beregningene ovenfor må man kunne slutte at tilsvarende andel av innvandrerbarn i samme aldersgruppe er nesten like beskjedne.

Det finnes innvandrerfamilier som unnlater å søke barnehageplass, og begrunner dette med kontantstøtten, og innvandrerfamilier som har tatt eldre barn ut av barnehagen etter at kontantstøtten ble innført. Denne tilbaketrekkingseffekten er imidlertid beskjedne. Store grupper av innvandrere, særlig pakistanere, er meget tradisjonelt orientert mot hjemmeomsorg i regi av mor i barnas første leveår. Dette er også oftest kvinner som har lite å hente på det norske arbeidsmarkedet. For disse blir kontantstøtten en viktig økonomisk overføring som bekrefter og premierer de valg som gjøres med forankring i tradisjonelle kulturelle verdier. Det som oppfattes som naturlige valg er med kontantstøtten også blitt mer økonomisk lønnsomt. Av pakistanere som valgte kontantstøtte, var det 91 prosent som mente at begrunnelsen "det lønner seg økonomisk" var veldig viktig eller ganske viktig. Tilsvarende andel hos somaliere og vietnamesere var også så pass høye som 76 og 79 prosent, og klart høyere enn blant de intervjuede etniske nordmenn hvor 49 prosent vektla denne begrunnelsen (beregnet ut fra tall i Kavli 2001).



### **7.4.3 Virkninger for funksjonshemmede barn**

Regjeringen fant liten grunn til å tro at kontantstøtten ville ha noen effekt i retning av å påvirke familiens valg av barnetilsyn der barnehageoppholdet bli vurdert som et gode i barnets utvikling (St. prp. nr 53, s 23). I følge barnehagelovens paragraf 9 har barn med funksjonshemninger fortrinnsrett til plass i barnehage så sant de vil ha nytte av oppholdet. Antall barn opptatt etter denne paragrafen blir registrert i barnehagenes årsmeldinger. Fem måneder etter kontantstøttens innføring var det 30 færre barn opptatt etter paragraf 9 enn ett år før. På den annen side var det blitt gitt plass til nesten 200 flere barn med spesielle behov. Disse barna er først og fremst å finne i kommunale barnehager. Ved årsskiftet 1998/1999 dreide det seg totalt sett om 3344 “paragraf 9 barn” og 4712 andre barn med særlige behov (Gulbrandsen & Hellevik 2000, s 44). Det er intet som tyder på at kontantstøtten har hatt noen negative effekter for funksjonshemmedes barns tilgang til og bruk av barnehager.

## 8 Likhet og rettferdighet. Økonomiske fordelingsvirkninger av kontantstøtteordningen

Et hovedmål med reformen var at det skulle bli mer likhet i de overføringer den enkelte familie mottok til barneomsorg fra staten, enten barneomsorgen skjedde i barnehage, ved hjelp av dagmamma eller praktikant eller ved at en eller begge foreldre fullt ut var hjemmeværende (St. prp. nr 53, s 6). Dette er et mål som per definisjon ville være oppfylt i det øyeblikk kontantstøtten var innført, i og med at kontantstøtte var støtte til dem som ikke fikk eller ikke ønsket barnehageplass, og dermed ikke dro nytte av den statlige subsidiering som driftstilskudd til barnehager representerte.

Selv om slik likhet ble innført i det samme øyeblikk kontantstøtteordningen trådte i kraft, vil det være for snevert å avslutte evalueringen ved å sette to streker under en slik konklusjon. Selv om målet ble formulert på denne måten, vil det likevel være andre aspekter ved likhet som er av interesse. Ordningen kan også vurderes ut fra sitt bidrag til økt likhet i inntektsfordelingen, og – selv om det er langt vanskeligere – sitt eventuelle bidrag til økt likhet i velferd. Håkonsen m.fl. (2001) nevner som eksempel en situasjon der fordeling av inntekt og fordeling av velferd i en bredere forstand går i ulike retninger. Dersom det skulle vise seg å være familiene med de laveste inntektene som sluttet å arbeide for å være mer sammen med barna, og at kontantstøtte ikke fullt ut kompenserte innteksreduksjonen, ville konklusjonen være at kontantstøtten førte til økt ulikhet i inntekt. Velferdseffekten av reformen kunne imidlertid bli en annen dersom de som var hjemme fikk økt nytte eller velferd på dette viset. Dersom alle andre tilpasset seg som før, ville den samfunnsmessige velferd bli mer jevnt fordelt på denne måten. At ordningen skaper økt eller redusert likhet på en eller flere fordelinger, inngår i rettferdighetsbetraktninger der økt rettferdighet legitimt kan begrunnes med andre prinsipper enn mekanisk likebehandling. Overføringslikhet er her bare en av flere sider. Ofte vil det for eksempel ligge prinsipper som belønning og behov til grunn for de rettferdsbetraktninger som velferdsordninger bygger på.

Håkonsen m. fl. (2001) tar innledningsvis i sin rapport fatt i nettopp hvilke ulike rettferdighetsprinsipper som kan ligge til grunn for kontantstøtteordningen. Likebehandling som består i at alle i lik posisjon behandles likt kalles ofte prinsippet om "horisontal rettferdighet". Det er imidlertid ingen enighet om når grunnlaget for å anvende dette prinsippet er til stede. Noen vil avvise å anvende prinsippet for eksempel på barnehager, og i den forbindelse også avvise prinsippet om at de som ikke ønsker å bruke et offentlig tilbud skal ha noen form for kompensasjon for dette. Andre vil i større grad la sine oppfatninger være betinget av i hvilken grad godet eller tjenesten er rasjonert. Da kontantstøtten ble innført var plass i barnehage en rasjonert tjeneste, noe som skaper andre forutsetninger enn om det ikke fantes noen rasjonering. Kompensasjon godtas, men bare inntil det tidspunkt alle som ønsker plass, får tildelt plass. Gruppen det her tas hensyn til er over tid stadig blitt mindre, men det finnes fortsatt et betydelig innslag av småbarnsforeldre som ønsker plass, men som til forskjell fra før nå kan sies å få kontantstøtte som en trøstepremie eller kompensasjon for ufrivillig ventetid. Våren 1999 var det tross alt så mange som mellom en fjerdedel og en femtedel av mødre til barn i kontantstøttealder som ønsket barnehage, men som ennå ikke hadde fått plass (Lande 2001).

Atter andre igjen vil gå lengre i retning av å gi konsesjon til ulike oppfatninger om hva som er rett og best. De vil se det som et rettferdighetsproblem å subsidiere et gode som ikke alle ønsker selv om alle kan få tilgang til godet. Perioden barn er mellom ett og tre år gamle er den alderen der meningene er mest delte om barn bør gå i barnehage eller ikke, og om hvilket utbytte barn har av barnehageopphold. Disse meningsforskjellene er også klart korrelert med den sosiale lagdelingen (Gulbrandsen 1996). I den sammenheng blir det grunnleggende spørsmålet ikke hvor stort et tilbud bør være, men hva selve tilbudet skal bestå i. Man kan i store trekk si at det er her rettferdighetsprinsippet bak kontantstøtteordningen kommer til uttrykk med valgfrihet som det sentrale hensyn.

Valgfriheten kunne vært ført enda lengre ved at pengene i sin helhet fulgte brukerne som deretter anvendte disse fritt. Slike forslag var fremme i debatten omkring kontantstøtteordningen og ble omtalt som en trygdemodell, en form Sentrumsregjeringen avviste. Driftsstøtten til barnehager skulle gå direkte til barnehagen, og ikke ta veien om den enkelte potensielle brukers private økonomi.

Horisontal likhet er heller ikke det eneste prinsipp en ordning som kontantstøtten bør vurderes ut fra. Skal et tiltak vurderes som rettferdig eller urettferdig må dette skje også ut fra andre grunnleggende mål; mekanisk likhet er et mulig mål, men langt fra det eneste. Kontantstøtteordningen kan for eksempel vurderes ut om den skaper økonomisk utjevning. Den kan også vurderes ut fra om den er rettferdig sett ut fra mottakernes forutgående innsats eller aktuelle behov. Ønsket om likhet sett ut fra overføringer til foreldre må også vurderes ut fra hvilke mulige bieffekter som ordningen fører med seg ut fra barns velferd. Er for eksempel større økonomisk likhet blant småbarnsfamilier i en relativt kort del av småbarnsfasen å foretrekke dersom det samtidig fører til at et økt antall barn ikke får nytte godt av de sosiale og pedagogiske godene som barnehagene kan tilby?

Vi vil også påpeke et viktig poeng som drøftes hos Håkonsen m. fl. (2001) om at kontantstøtte og statsstøtte til barnehager langt fra er de eneste pengestrømmer mellom det offentlige og barnefamilieene. De stiller med all rimelig grunn spørsmålet om relevansen av å begrense rettferdighetsbetraktningene til akkurat disse to overføringsordningene.

For å vurdere kontantstøtten ut fra spørsmålet om økonomisk utjevning, vil mye stå og falle med hvem som i utgangspunktet brukte barnehagene. Gulbrandsen & Hellevik (1998) har oppsummert tidligere funn om den sosio-økonomiske fordeling av barnehageplassene, og satt disse sammen med data fra den første av kontantstøtteundersøkelse. Undersøkelsene har uten unntak påvist en skjev sosial fordeling av barnehageplassene. Barnehagesubsidiene har derfor i større grad har gått til familier med høy inntekt og utdanning enn til familier med lav inntekt og utdanning. Kontantstøtteundersøkelsen fra våren 1998 viste at dette var situasjonen også like i forkant av innføringen av kontantstøtteordningen. Dette ble også dokumentert gjennom en intervjuundersøkelse Opinion utførte for BFD i forkant av innføring av ordningen (St. prp. nr. 53).

Håkonsen m fl. (2001) har ved hjelp av ulike datakilder som de to Kontantstøtteundersøkelsene, inntekts- og formueundersøkelsene og registerbasert inntektsstatistikk undersøkt kontantstøttens effekt på inntektsfordelingen for familier med barn i kontantstøttealder. De har studert både den direkte effekten på inntektsfordelingen som måles ut fra kontantstøttens samvariasjon med inntekt før familiene har tilpasset seg reformen, og den indirekte effekten som er effekten på inntektsfordelingen etter at individene har tilpasset sin

yrkesaktivitet i forhold til de endrede budsjettbetingelser. De finner at bruttoinntekten i gjennomsnitt er 90 000 kroner lavere hos kontantstøttemotakere enn blant tilsvarende gruppe småbarnsforeldre som brukte barnehage. Ved å fordele mottatt kontantstøtte på ulike inntektsdecil finner de at husholdninger med lavere inntekter gjennom kontantstøtte mottar mer i overføringer enn husholdninger med høyere inntekter. Kontantstøtten har dermed bidradd til redusert inntektsulikhet blant husholdninger med barn på ett og to år (direkte effekt). Dette gjelder også dersom foreldrene i utgangspunktet rangeres ut fra samlet husholdsinntekt etter skatt.

Dersom kontantstøtteordningen hadde fått mødre med lav inntekt i husholdninger med lav inntekt til å trekke seg ut av yrkeslivet, ville dette ha ført til, som en indirekte effekt av ordningen, at inntektsulikheten i gruppen økte. Håkonsen m.fl. finner imidlertid ikke at inntektselastisiteten er høyest på de laveste inntektsnivåer. I den grad det er skjjevheter i responsene på ordningen, er det de med høy utdanning som reagerer sterkest. Dette framgår også av Hellevik (2000) og Knudsen (2001). Håkonsen m. fl. (2001) konkluderer derfor med at det ikke er grunn til å vente noen nevneverdige indirekte effekter på inntektsfordelingen som følge av arbeidstilbudstilpasninger.

Mottak av kontantstøtte blir i grove trekk et sosialt speilbilde av bruken av barnehager (Hellevik 2000). Når det heller ikke foreløpig kan påvises noen indirekte virkninger, hersker det liten tvil om at kontantstøtten har bidradd til en mindre ulik inntektsfordeling og dermed har hatt en økonomisk utjevningseffekt blant familier med barn i alderen mellom ett og tre år.

Når det dessuten ikke kan påvises noen nevneverdig effekter på barnehagebruk, hverken i den samlede barnehagebruk i de aldersgrupper som er kontantstøtteordningens målgruppe, og heller ikke blant litt eldre barn med yngre søsken i kontantstøttealder, synes målet om full likhet i overføringer og konsekvensene i retning av mer økonomisk utjevning i alle fall ikke å ha gått på bekostning av barns tilgang til og nytte av barnehager.

Kan og bør denne rettferdigheten strekkes lenger? Skal for det første rettferdighet og likhet bare gjelde statlige subsidier, og ikke de kommunale som tilskudd til barnehagedrift? Før kontantstøtten ble innført, hadde et fåtall kommuner innført kommunale kontantstøtteordninger av noe ulik karakter. Men med unntak av Asker har så vidt vites alle kommuner med egne, lokale ordninger avvirket disse samtidig med at den statlige kontantstøtten ble innført (Sletvold 2000).

Det andre spørsmålet som kan stilles er hvorfor kontantstøtteordningen skal slutte ved tre års alder; hvorfor skal ikke samme valgfrihet gjelde også for foreldre til tre-, fire- og fem-åringer? Opprinnelig synes en slik aldersmessig utvidelse å ha vært Kristelig Folkepartis linje. Sist høst kom det forslag om å ta inn i partiets valgprogram for 2001 at kontantstøtte ikke skulle utvides til eldre barn (Sletvold 2000). I tilfelle blir det satt en aldersgrense for likhetsprisippet ved fylte 3 år; muligens som et forsøk på å få til et kompromiss mellom å oppnå likhet uten å gi avkall på andre pedagogiske og sosiale mål som ivaretas gjennom barnehagene.

En eventuell utvidelse til også å la kommunale subsidier bli gjenstand for tilsvarende prinsipp som den statlige kontaktstøtten, ville gi mer penger til foreldrenes frie disposisjon, men samtidig øke den relative pris for den som står overfor valget mellom en barnehageplass og andre tilsynsformer. I den sammenheng må man også nevne den såkalte trygdemodellen for kontantstøtte som Sentrumsregjeringen avviste i St. prp. nr 53 til fordel for den såkalte kombinasjonsmodell som ble valgt. Ved å la kommunale og statlige subsidier følge individet,

ville foreldrene ha måttet betale mer enn 10 000 kroner per måned for en barnehageplass for den aldersgruppen det her gjelder. Det er god grunn til å tro at en slik ordning, som rent økonomisk på kort sikt hverken hadde gitt foreldre eller det offentlige økte kostnader, ville ha hatt helt andre følger for barnehageetterspørselen enn kontantstøtten i sin nåværende utforming. Med et månedlig utbetaling fra det offentlige som for eksempel dekket to tredjeparter av den prisen en barnehageplass samlet sett koster, ville sannsynligvis langt flere ha valgt en alternativ bruk av de midlene som ble stilt til rådighet. Det er opplagt visse grenser, både for det påberopte rettferdighetsprinsipp og for valgfriheten; grenser der de uønskede bivirkninger blir for påtrengende. En viktig forutsetning for at konsekvensene ikke har blitt større er nok at kombinasjonsløsningen ble valgt, og at de kommunale subsidier som før ble beholdt som driftsstøtte. Det skal i den sammenheng også nevnes at Sentrumsregjeringen i St. prp. nr 53 anmodet kommunene om å gi mer støtte til barnehagesektoren.

Håkonsen m. fl. drøfter avslutningsvis de to overføringene, kontantstøtte og driftstilskudd, i et videre perspektiv. Valg mellom egen omsorg, dagmamma eller barnehage har ulike virkninger for flyten av midler mellom en barnefamilie og det offentlige. Disse overføringene kan sees både i lys av utgift til skatteinntekts ervervelse for det offentlige og i lys av hva den enkelte barnefamilie sitter igjen med av en inntektsøkning etter at skatt og tilsynsutgifter er betalt. I en en-inntektsfamilie som velger å bli til en to-inntektsfamilie med brutto lønnstillegg på 200 000 kroner etter kontantstøtte, vil disponibel lønnsøkning være klart større for de som velger svart dagmamma framfor barnehage (først og fremst på grunn av bortfall av kontantstøtten) og litt større for de som velger hvit dagmamma framfor svart (på grunn av bortfall av foreldrefradraget). Det offentlige mottar størst økning i skatteinntekter fra den som benytter svart dagmamma, dernest fra den som benytter hvit dagmamma og minst fra den som benytter barnehage, en årlig forskjell mellom den største og minste økning av skatteinntektene på ca. 15 000 kroner i det skisserte eksempel. Forskjellen mellom hvit og svart dagmamma vil reduseres dersom man tar hensyn til skatteinntekter fra dagmammaen. Forskjellen mellom barnehageløsningen og dagmammaløsningen øker i det offentliges disfavør dersom stat og kommune sees under ett. Men dersom skatteinntekter fra barnehageansatte trekkes inn i regnestykket gir dette igjen et pluss til barnehageløsningen sett fra det offentliges side. Disse beregningene som er foretatt av Håkonsen m fl viser hvor komplekse modeller som trengs for å beregne de totale netto virkninger for de offentlige budsjetter. Kontantstøtten eller det statlige driftstilskuddet er i mange tilfelle svært beskjedent sammenliknet med de øvrige beløp som beveger seg mellom en familie og det offentlige, beløp som har sitt utgangspunkt i utført arbeid hvor de gjeldende rettferdighetsprinsipper baseres på innsats og belønning. Det synes å være et generelt problem at den sterke beskatningen fører til at det offentlige uansett sitter igjen med relativt mye og foreldre med relativt lite av en brutto lønnsøkning.

Gjennom kontantstøtten overføres årlig nesten 3 milliarder kroner til en undergruppe av foreldre til de yngste barna. Dette representerer økte overføringer som totalt sett gir barnefamiliene mer av samfunnets midler. Isolert sett er tilpasningen til barnehager og inntektsarbeid slik at ordningen representerer en inntektsutjevning mellom familier med små barn, ikke først og fremst på grunn av aktiv tilpasning til ordningen, men som en følge av hvordan folk hadde innrettet seg uten ordningen. Med den nåværende utforming av kontantstøtten, aldersmessig avgrenset oppad til barnas treårsdag og med kommunale tilskudd avgrenset til de som får barnehageplass, synes det vanskelig å påpeke noen alvorlige utilsiktede konsekvenser av ordningen. Ordningen har i liten grad endret atferd, men fungerer i en viss grad inntektsutjevne ved å premiere noen typer tilpasninger som sannsynligvis ville blitt de samme uansett kontantstøtteordning eller ikke.

## 9 Konklusjon: Stor reform med små virkninger

Kontantstøttereformen kan betraktes som et omfattende sosialt eksperiment, der småbarnsforeldrenes handlingsrom i forhold til lønnsarbeid og barneomsorg påvirkes gjennom et nytt økonomisk incitament. Det er ikke uvanlig å se kontantstøtteordningen som et prinsipielt veiskille i norsk familiepolitikk.

Det har hele tiden vært en forutsetning at ordningen skulle evalueres. Helt fra starten viste statistikk over utbetalinger av kontantstøtte at et stort flertall av foreldre mottok støtte. Men de første forskningsresultatene som forelå, viste likevel at endringer i foreldres tilpasning til jobb og barnetilsyn var beskjedne. Flere antok imidlertid at langtidseffektene ville bli større når ordningen hadde fått virke en stund. Man antok at det var usikkerhet rundt etablering av ordningen og at foreldre hadde hatt for kort tid til planlegging. Derfor forventet man større virkninger etter hvert. Dette har ikke slått til. Tvert i mot ser det ut til at selv de små virkningene fra det første året ikke lenger er å finne. Foreldres tilpasninger til arbeid og omsorg for barn ser ut til å være som de var før ordningen trådte i kraft. Utbetalingene av kontantstøtte viser også en svakt synkende tendens. Det var litt færre som mottok kontantstøtte ved utgangen av 2000 enn året før.

Det mest slående ved kontantstøtten så langt er altså fraværet av vesentlige virkninger. Dette er overraskende, ikke bare i lys av reformens politiske og tilsiktede målsettinger, men også i forhold til de fryktede utilsiktede virkninger. Resultatet er også uventet i forhold til de deler av samfunnsvitenskapelig teori som bygger på tradisjonell økonomisk nytte- og insentivtenkning.

Hovedmålet med kontantstøtteordningen var å bedre småbarnsfamiliens muligheter til en god barneomsorg. Familiene skulle gis muligheter til selv å ivareta en større del av omsorgen for egne barn. Familiene skulle gis reell valgfrihet når det gjaldt hvilken omsorgsform de ønsket for sine barn. Det skulle bli mer likhet i de statlige overføringene den enkelte familie mottok til barneomsorg, uavhengig av hvordan tilsynet ble ordnet.

Kontantstøtten skulle være et økonomisk tilskudd som skulle gi flere foreldre mulighet til å være hjemme med barna. Det var derfor forventet at småbarnsforeldre skulle velge å bruke mindre tid på inntektsgivende arbeid. Andelen yrkesaktive småbarnsmødre er imidlertid like stor som den var før innføringen av kontantstøtten. Det kan se ut som det har vært en liten nedgang i mødrenes gjennomsnittlig arbeidstid, men det vanskelig å fastslå i hvilken grad kontantstøtten har bidratt til nedgangen. Fedrenes forhold til arbeidslivet er uendret.

Når det gjelder målsettingen om økt valgfrihet med hensyn til omsorgsform, viser det seg at småbarnsforeldres preferanse for barnehage er meget sterk. Aldri tidligere har så mange ett- og to-åringer gått i barnehage som i barnehageåret 2000-2001. Målet om at alle som ønsker det skal få tilbud om barnehageplass, er ennå ikke nådd, selv ikke for barn i kontantstøttealder.

Målet om mer likhet i statlige overføringer ble oppfylt i det øyeblikk ordningen ble innført. Dette har redusert inntektsforskjellene blant småbarnsfamilier i den forstand at det er mest

mottak av kontantstøtte i grupper med lavest inntekt. Dette gjelder for eksempel småbarnsfamilier med innvandrerbakgrunn, og andre familier som lever på én inntekt.

På forhånd var det uttrykt bekymring for at kontantstøtten ville ha utilsiktede virkninger på noen samfunnsområder. Det gjaldt i første rekke virkninger for likestillingen mellom kjønnene, virkninger for arbeidsmarkedet, og for etterspørselen etter barnehageplasser. Redusert etterspørsel etter barnehageplasser kunne svekke det økonomiske driftsgrunnlaget for barnehagene, og sette hele barnehagesektoren under et sterkt økonomisk press med fare for innskrenkninger og nedleggelse. Man ventet at dagmammaer ville ta hånd om en større del av tilsynet av de små barna.

Som tidligere nevnt er også de utilsiktede konsekvensene av ordningen små. Siden foreldre fortsetter å tilpasse seg som før, har kontantstøtten ikke hatt noen påviselige virkninger på likestillingen. De prosesser som bidrar til kjønnsulikhet i arbeidsliv og familie fortsetter upåvirket av kontantstøtteordningen.

Fordi kontantstøtten i liten grad har påvirket foreldres tilpasninger til jobb og omsorg for barn, har ordningen isolert sett hatt beskjedne virkninger på likestilling i arbeidsliv og familieliv. Både de kvantitative og kvalitative studiene tyder på at kontantstøtten har hatt liten betydning for foreldres valg. De gjør som de ville ha gjort uten kontantstøtte. Ordningen har derfor ikke ført til en reversering av den likestilling som hittil er oppnådd, slik mange fryktet. Sett i et større perspektiv bidrar imidlertid reformens tendens til å sementere status quo, der kjønnsulik praksis i arbeidsliv og familie blir reproduisert.

Siden foreldres etterspørsel etter barnehageplasser ikke er redusert, har ikke ordningen hatt noen negative virkninger på barnehagesektoren som sådan. Riktignok har vi fått en nedgang i antall små, private familiebarnehager, men dette er blitt mer enn oppveiet av at flere småbarn går i ordinære barnehager. På grunn av økt nedlegging av private familiebarnehager, har den kommunale delen av barnehagesektoren styrket sin stilling. Heller ikke i distriktene er det registrert noen dramatiske virkninger på barnehagesektoren. Dagmammavirksomheten har ikke økt i omfang.

Når det gjelder barn med spesielle behov, er også deres situasjon uforandret. Funksjons- hemmede barn og barn som er under barnevernets omsorg, går i barnehage omtrent like ofte som før. Ett- og to-åringer fra innvandrerfamilier var og er oftest hjemme med mor.

I stedet for å kunne fastslå en rekke store endringer, står vi igjen med spørsmålet om hvorfor reformen har hatt så små effekter. Vi har tidligere påvist at unge kvinner og dermed også småbarnsmødre er blitt stadig sterkere integrert i arbeidslivet, ikke minst som en følge av at yngre kvinner i minst like sterk grad som menn har investert i utdanning. Den stadig sterkere integrering i yrkeslivet svekker samtidig sannsynligheten for at kvinner skal ønske å oppføre annerledes enn de ellers ville ha gjort som følge av et kontanttilskudd som er av betydelig mindre størrelse enn den lønn de eventuelt ville gå glipp av. Et av de mest interessante spørsmål å besvare blir nettopp hvorfor effektene av en slik ordning er blitt så mye mindre enn på forhånd antatt. Med vår meget stramme tidsramme har vi ikke hatt nok tid til å forfølge dette spørsmålet som bør ha prioritet i den forskningen som følger etter denne evalueringsrapporten.

## Litteratur

Abrahamsen, B. (1997). *Kvinner i omsorgsyrker: en generasjonsstudie av hjemmehjelpere, hjelpepleiere og sykepleiere*. Rapport 97:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Asplan Viak (1999). *Undersøkelse om barnehageplasser i kommunene*. Trondheim

Bay, A.-H. (1988) *Penger eller barnehageplass? Offentlige overføringer til småbarnsfamiliene*. Rapport 1988:7. Oslo: Institutt for sosialforskning.

Blix, K.W. & L. Gulbrandsen (1992a). Småbarnsmødrene er ikke lenger noe B-lag på arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 9:17-21

Blix, K.W. & L. Gulbrandsen (1992b). *Norske familiers økonomiske levekår. Første rapport fra en intervjuundersøkelse høsten 1991*. Notat 1992:3. Oslo: Institutt for sosialforskning

Blix, K.W. & L. Gulbrandsen (1993). *Småbarnsfamiliers økonomi og bruk av barnetilsyn. Rapport fra en intervjuundersøkelse høsten 1992*. Notat 1993:2. Oslo: Institutt for sosialforskning.

Bungum, B., B. Brandth & E. Kvande (2001). *Ulik praksis – ulike konsekvenser. En evaluering av kontantstøttens konsekvenser for likestilling i arbeidsliv og familieliv*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM og Institutt for statsvitenskap og sosiologi, NTNU

Clausen, S.-E. (2001). *Kontantstøtte blant barnevernsbarn*. Notat 2001:101. Oslo: Norsk Institutt for by og regionforskning.

Ellingsæter, A.L. (1999). Dual breadwinners between state and market. I: R. Crompton (red.) *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*. Oxford: Oxford University Press.

Ellingsæter, A.L. (2001). Tidsregimer under omforming. *Tidsskrift for samfunnsforskning* (under publisering)

Ellingsæter, A.L., M. Rønsen & T. Noack (1997). Ulikhet mellom kvinner: Polarisering, utjevning eller status quo? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 38:33-69.

Ellingsæter, A.L & J. Wiers-Jensen (1997). *Kvinner i et arbeidsmarked i endring*. Rapport 97:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Frønes, I. & R. Brusdahl (2000). *På sporet av den nye tid: kulturelle varsler for en nær framtid*. Bergen: Fagbokforlaget.



- Godal, B. (1997). *Fedre i forandring? En sosiologisk analyse av familiepolitikk, fødselspermisjonsordninger og faderskapet*. Hovedoppgave i sosiologi. Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, L. (1996). Meninger om barnetilsyn. I: NOU 1996:13. *Offentlige overføringer til barnefamilier*. Vedlegg 13.
- Gulbrandsen, L. & T. Hellevik (1998). Barnehager og kontantstøtte i et fordelingsperspektiv. *Samfunnsspeilet*, 5: 17-23
- Gulbrandsen, L. & T. Hellevik (2000). *Kontantstøttens konsekvenser for barnehagesektoren*. Rapport 16/00. Oslo: NOVA
- Gulbrandsen, L. & C. Ulstrup Tønnessen (1989). Dagmammanæringa: 35 000 dagmammaer - ein milliard i omsetning. *Kronikk Dag og Tid* 21/12 1989.
- Hellevik, T. (1999). *Kontantstøtteordningens effekter for barnetilsyn og yrkesdeltakelse. En analyse av småbarnsmødres planer i forkant av kontantstøttens innføring*. Rapport 4/99. Oslo: NOVA
- Hellevik, T. (2000). *Småbarnsforeldres yrkesdeltakelse og valg av barnetilsyn før og etter Kontantstøttens innføring*. Rapport 2/00. Oslo: NOVA
- Hellevik, T. (2000b). Flere småbarnsmødre har blitt deltidsarbeidere. *Samfunnsspeilet*, 5:48-51.
- Hellevik, T. & C. Koren (2000). *Parents between work and care. Effects of the new cash benefit scheme*. NOVA skriftserie 7/00. Oslo: NOVA
- Håkonsen, L., T. Kornstad, K. Løyland & T.O. Thoresen (2001). *Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Håland, K.N. (2001). *Kontantstøtten – et veiskille i norsk familiepolitikk?* Trondheim: Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.
- Kavli, H. C. (2001). *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Kitterød, H.R. (2000). Størst likedeling blant de høyt utdannede. *Samfunnsspeilet*, 14:34-46.
- Kitterød, H.R & K-M. Roalsø (1996). Arbeidstid og arbeidstidsønsker blant foreldre, *Samfunnsspeilet* 10: 12-23
- Knudsen, C. (2001). *Hvem lot seg påvirke? Kontantstøtten og mødres yrkesaktivitet*. Rapport under utgivelse. Oslo: NOVA
- Lande, S. (2001). *Småbarnsmødres varierende utbytte av barnehager og kontantstøtte*. Hovedoppgave i sosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

- Lauritzen, T. (2000). *Kontantstøtte – bruker eller mottaker? Hvordan tidskulturer i arbeidsorganisasjoner legger føringer for bruk av kontantstøtte*. Hovedoppgave i sosiologi, Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.
- Leira, A. (1992). *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (1993). The “Woman-Friendly” Welfare State? The Case of Norway and Sweden. I: Lewis (red.) *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State*. London: Edward Elgar.
- Leira, A. (1998). Caring as Social Right: Cash for Care and Daddy Leave. *Social Politics*, 5: 362-378.
- Magnussen, M-L. (1999). *Kontantstøttedebatten: argumenter og ideologier*. Hovedoppgave i sosiologi. Bergen: Institutt for sosiologi, Universitetet i Bergen.
- Magnussen, M-L, B. Godal & A. Leira (2001). *Hvem skal passe barna? Kontantstøtte, barnetilsyn og foreldres lønnsarbeid*. Rapport 1:2001. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
- Nordlund, S. (red), (1984). *Virkninger av lørdagsstengte vinmonopolutsalg. En samler rapport*. Oslo: Statens institutt for alkoholforskning
- Reppen, H. K. & E. Rønning (1999). *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999*. Kommentert tabellrapport. Rapport 27/99. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rønning, E. (1998). *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte*. Hovedresultater og dokumentasjon. Notat 61/98. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rønsen, M. (2001). *Market work, child care and the division of household labour. Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform*. Rapport 2001/3. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sletvold, L. (2000). *Kontantstøttens virkninger for yrkesaktivitet og likestilling*. Rapport 15/00. Oslo: NOVA
- Sletvold, L. (2000b). *Frihet, likhet og (moder)skap. Om virkningene av kontantstøtte for foreldrenes yrkesaktivitet*. Hovedoppgave i sosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
- Storbukt, L (2000). *Fleksibilitetens dilemma. En kvalitativ studie av en kunnskapsbedrifts fleksibilitetsbehov kontra yrkesaktive småbarnsforeldres behov*. Hovedoppgave i sosiologi. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap. NTNU
- St. meld. Nr 50 (1998-99). *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*.
- St. meld. Nr 27 (1999-2000). *Barnehage til beste for barn og foreldre*

St prp nr 53 (1997-98). *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*

Vista Utredning (2000). *Konsekvenser for barnehagesektoren i distriktene av å innføre kontantstøtte.* Prosjektrapport for BFD

Thagaard, T. (1996). *Arbeid, makt og kjærlighet.* Bergen: Fagbokforlaget.

# **Appendiks 1: Oversikt over forskningsprosjekter som ble tildelt midler i tilknytning til Norges forskningsråds evaluering av kontantstøtteordningen**

## **1. Kontantstøttens konsekvenser for barn i innvandrerfamilier**

Prosjektansvarlig: Forsker Hanne Kavli, Forskningsstiftelsen Fafo

Hovedrapport:

- Kavli, Hanne Cecilie (2001): En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

## **2. Jobb, barnepass og arbeidsdeling: Småbarnsforeldres valg og tilpasninger før og etter kontantstøtten**

Prosjektansvarlig: Forsker Marit Rønsen, Statistisk sentralbyrå

Hovedrapport:

- Rønsen, M. (2001) Market work, child care and the division of household labour. Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (ISBN 82-537-4881-7)

## **3. Hvem skal passe barna?**

Prosjektansvarlig: Professor Arnlaug Leira, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Hovedrapport:

- Magnussen, M-L, B. Godal & A. Leira (2001): Hvem skal passe barna? Kontantstøtte, barnetilsyn og foreldres lønnsarbeid. Rapport 1:2001. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi (ISBN 82-570-0159-7)

## **4. Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren og for foreldres valg av omsorgsformer**

Prosjektansvarlig: Forskningsleder Lars Gulbrandsen, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Hovedrapport:

- Gulbrandsen, Lars og Tale Hellevik (2000): Kontantstøttens konsekvenser for barnehagesektoren. NOVA-rapport 16/2000 (ISBN 82-7894-103-3)

## **5. Ulik bruk – ulike konsekvenser. En evaluering av kontantstøttens konsekvenser for likestilling i arbeidsliv og familieliv**

Prosjektansvarlig: Forsker Brita Bungum, SINTEF Teknologiledelse, SINTEF-gruppen

Hovedrapport:

- Bungum, B., B. Brandth & E. Kvande (2001) *Ulik praksis – ulike konsekvenser. En evaluering av kontantstøttens konsekvenser for likestilling i arbeidsliv og familieliv*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM og Institutt for statsvitenskap og sosiologi, NTNU

## **6. Kontantstøtte blant barnevernsbarn**

Prosjektansvarlig: Forsker Sten-Erik Clausen, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Hovedrapport:

- Clausen, S.-E. (2001) Kontantstøtte blant barnevernsbarn. Notat 2001:101. Oslo: Norsk Institutt for by og regionsforskning.

## **7. Kontantstøttens virkning på inntektsfordeling og arbeidstilbud**

Prosjektansvarlig: Forsker Tom Kornstad, Statistisk sentralbyrå

Hovedrapport:

- Håkonsen, L., T. Kornstad, K. Løyland & T.O. Thoresen (2001) Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling. Oslo: Statistisk sentralbyrå.



**Norges  
forskningsråd**

Stensberggata 26  
P.b. 2700 St. Hanshaugen  
0131 Oslo

ISBN 82-12-01539-4