

Kontantstøtte – lite endring tross høyere sats

Den nye kontantstøtteloven av 1. august 2012 innebar blant annet høyere beløp til barn i alderen 13-18 måneder. Dette har gitt lite utslag i bruk av kontantstøtte blant innvandrere. Ett år senere var andelen som mottok kontantstøtte, så å si uendret. Det er fremdeles flere innvandrere enn ikke-innvandrere som mottar kontantstøtte, men den beskjedne økningen i kontantstøttebruk generelt gjelder først og fremst mottakere uten innvandrerbakgrunn.

Kontantstøtten ble innført i 1998, og hadde til hensikt å gi foreldre mer tid til barneomsorg og mer fleksibilitet i valg av tilsynsordning for barna. Den skulle også fungere som en statlig støtte til foreldre som ikke har barna sine i barnehage (St.prp. nr. 53:1997-1998).

Ordningen har vært omstridt og gjenstand for engasjert politisk og offentlig debatt. Spesielt fra et likestillings- og integreringsperspektiv har den vært om-diskutert. Mange har hevdet at kontantstøtten er et hinder for likestilling og integrering av innvandrere, ved at den bidrar til å holde kvinner – og spesielt innvandrerkvinner – borte fra arbeidslivet. Når mødrene mottar kontantstøtte og i de aller fleste tilfeller er hjemmeværende med omsorg for barnet, fungerer kontantstøtten også som en barriere for barns deltakelse i barnehage, og dermed for innvandrerbarns integrering og språkutvikling, mener motstan-derne av støtten.

Har endringen i kontantstøtteloven påvirket omfanget av kontantstøtte blant innvandrerbarn, sammenlignet med barn uten innvandrerbakgrunn?

Tidligere analyser viser at innvandrere i langt større grad enn befolkningen ellers velger kontantstøtte ([Daugstad 2006](#), [Hirsch 2010](#), [Egge-Hoveid 2012, 2014](#)). Flere studier har også vist at kontantstøtten har hatt negativ effekt på kvinners arbeidsdeltakelse (Schöne 2004, Rønsen 2009), da det i all hovedsak er kvinner som mottar støtten på vegne av barnet. Etter at kontantstøtten ble innført i 1998, har flere offentlige utvalg anbefalt å fjerne ordningen, med særlig vekt på argumentet om at den er et hinder for integrering og likestil-ling (NOU 2009: 10, NOU 2011: 7, NOU 2011: 14, NOU 2012:15).

Jevn nedgang siden 1999

De første årene etter at kontantstøtten ble innført, ble den brukt av svært mange. 77 prosent av alle barn i kontantstøttealder mottok støtten i 1999. Fra 2002 og utover har det vært en formidabel nedgang i andel mottakere, og i 2011, året før endringen i kontantstøtteloven, var andelen gått ned til 21 prosent, hvis vi ser alle barn med rett til kontantstøtte under ett (se figur 1, som viser utvikling frem til regelendringen). Andelen mottakere med innvandrerbakgrunn (se tekstaboks for definisjon) gikk ned fra 77 til 43 prosent i samme tidsrom.

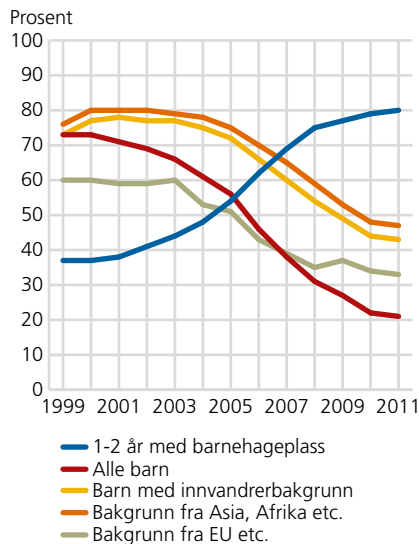
Denne utviklingen skjedde parallelt med en kraftig utbygging av barnehage-plasser. Andelen ett- og toåringer i barnehage har mer enn doblet seg siden 1999. Da det er bruk av barnehage som avgjør om man har rett til kontantstøtte, må disse to utviklingstrender ses i sammenheng.

Kristin Egge-Hoveid



Kristin Egge-Hoveid
er sosiolog og koordinator
for likestillingsrelatert statistikk
i Statistisk sentralbyrå, Seksjon
for leveårsstatistikk.
(kristin.egge.hoveid@ssb.no)

Figur 1. Kontantstøtte blant ett- og toåring, etter landbakgrunn, og ett-toåring med barnehageplass, sett under ett. 1. september 1999-2011. Prosent



Kilde: NAV, og befolkningsstatistikk og barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.



Etter lovendringen i 2012 har det igjen vært debatt rundt kontantstøtten (se tekstboks om loven). Flere spørsmål ble diskutert offentlig: Hvilke konsekvenser vil de nye reglene få? Vil den nedadgående trenden i andel mottakere stoppe opp? Vil høyere sats for de minste barna bidra til en økning av andelen som mottar kontantstøtte i denne aldersgruppen? Vil endringene slå ulikt ut for enkelte grupper, eller i ulike deler av landet?

Beskjeden økning blant de eldste

Ett år etter regelendringen har andelen som mottar kontantstøtte, økt fra 22 til 23 prosent når vi ser alle barn med rett til kontantstøtte under ett, både de med innvandrerbakgrunn og de uten.

Ettersom satsen for barna mellom 13 og 18 måneder ble forhøyet med 1 700 kroner som en del av regelendringen, er det interessant å se på om den beskjedne økningen først og fremst gjelder den gruppen barn som har fått økt beløp, eller om økningen knytter seg til andre bestemte grupper mottakere. Vi ser nærmere på forskjeller og endring blant de yngste barna og sammenligner med aldersgruppen der satsen har vært uendret.

I utgangspunktet var andelen mottakere større blant barn fra 13 til 18 måneder enn blant dem fra 19 til 23 måneder. Slik er det fremdeles etter regelendringen. I 2013 mottok 25 prosent av alle barn i den yngste gruppen kontantstøtte, mens andelen blant de eldste var 20 prosent. Ser vi på endringer i mottak mellom 2012 og 2013 for de to aldersgruppene, er andelen mottakere blitt litt større i begge, men motsatt av forventet har andelen mottakere økt mest blant de eldste barna, fra 18 til 20 prosent, og kun ubetydelige 0,2 prosentpoeng blant de yngste (se figur 2).

Har lovendringen påvirket innvandrerfamilier?

Selv om bruken av kontantstøtte har gått jevnt ned også blant innvandrere, har denne gruppen mottakere de siste årene nesten vært dobbelt så stor som andelen i befolkningen som helhet, og nesten tre ganger høyere enn blant personer uten innvandrerbakgrunn (se figur 1). Slik er det fremdeles. Per 1. september 2013 mottok 45 prosent av alle barn i relevant alder med innvandrerbakgrunn kontantstøtte, mot 23 prosent i befolkningen som helhet og 16 prosent blant dem uten innvandrerbakgrunn.

Innvandrere og deres barn utgjør også en relativt stor andel når vi ser alle mottakere under ett, mer enn en tredjedel i 2013. Dermed vil en eventuell endring i innvandreres bruk av kontantstøtte få relativt stor betydning for gjennomsnittet for hele befolkningen.

I tidligere analyser har vi ikke sett på hvorvidt endringene i kontantstøttetak skyldes endringer i adferd hos innvandrere spesielt, eller om det har vært en mer generell endring hos alle mottakere. I denne analysen har vi valgt å se på mottak også blant personer uten innvandrerbakgrunn, for å kunne avdekke om endringene i loven har hatt større betydning for innvandrere enn for dem uten innvandrerbakgrunn.

Sammensatte årsaker

Grunnene til at innvandrere oftere velger kontantstøtte, er mange og sammensatte. En av årsakene antas å være en generelt svakere arbeidslivstilknytning blant innvandrere, spesielt blant kvinner. Dette gjelder særlig kvinner fra Afrika, Asia etc. (se tekstboks om definisjon av landbakgrunn), der

yrkesdeltakelsen er vesentlig lavere enn gjennomsnittet blant kvinner i Norge (SSB 2014). Dette kan føre til at kostnadene ved å motta kontantstøtte blir lavere hos mange innvandrerfamilier enn i familier som normalt har to fulltidsarbeidende foreldre. Høyere kontantstøttesats kan da gjøre det mindre attraktivt å jobbe, sammenlignet med å være hjemme med barna.

Fra dette perspektivet kunne det være nærliggende å tenke seg at en økning i kontantstøtten ville påvirke innvandreres bruk av kontantstøtte i større grad enn befolkningen sett under ett. Dette ser imidlertid ikke ut til å være tilfelle.

På tross av at andelen med kontantstøtte generelt er større blant barn med innvandrerbakgrunn, er andelen innvandrere med kontantstøtte 1 prosentpoeng lavere ett år etter endringen i loven. Andelen har gått ned fra 46 til 45 prosent. Økningen vi så blant mottakere generelt, knytter seg til at flere uten innvandrerbakgrunn og med barn mellom 19 og 23 måneder velger kontantstøtte. Blant disse har andelen gått opp fra 11 til 13 prosent (se figur 2). Vi skal imidlertid være oppmerksom på at det ikke er snakk om store endringer for noen av gruppene siden 2012, og forskjellene er ikke nødvendigvis uttrykk for en trend.

Landbakgrunn påvirker valget

Som vi så tidligere, er det vanligere blant barn med innvandrerbakgrunn å motta kontantstøtte, og det er vanligst blant dem som har bakgrunn fra Afrika, Asia etc. (se tabell 1 og tekstboks om landbakgrunn). I 2013 mottok 49 prosent av barn med slik bakgrunn kontantstøtte. Blant dem med bakgrunn fra EU etc. var andelen 38 prosent.

Heller ikke blant dem med bakgrunn fra Asia, Afrika etc. har andel mottakere økt. Som for innvandrere generelt går andelen litt ned, både i den yngste og den eldste aldersgruppen, men mest blant de eldste. Derimot observerer vi en liten økning i andelen mottakere blant innvandrere fra EU etc., og økningen er knyttet til en noe større andel mottakere blant de eldste. Det betyr altså at den lille nedgangen vi ser blant innvandrere generelt, er knyttet til dem med bakgrunn fra Afrika, Asia etc.

Tabell 1. Andel med kontantstøtte, etter barnas innvandrerbakgrunn, landbakgrunn og alder. 1. september 2012 og 2013

	13-23 måneder		13-18 måneder		19-23 måneder	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Alle	22	22	25	25	18	20
Uten innvandrerbakgrunn	16	16	19	19	11	13
Med innvandrerbakgrunn	46	45	48	47	43	43
Bakgrunn fra EU etc.	37	38	39	40	35	36
Bakgrunn fra Afrika, Asia etc.	50	49	52	51	47	46

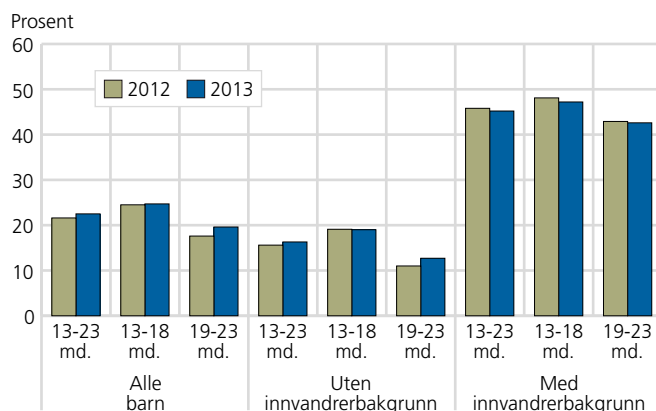
Kilde: NAV, og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Definisjon av innvandrerbakgrunn

I denne artikkelen defineres personer med innvandrerbakgrunn som innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Personer uten innvandrerbakgrunn er de øvrige kategoriene.

Innvandrerbakgrunn	SSBs standard for gruppering av personer etter innvandringsgrunn
Personer med innvandrerbakgrunn	{ Innvandrere Norskfødte med innvandrerforeldre
Personer uten innvandrerbakgrunn (= øvrig befolkning)	{ Utenlandsfødte med én norskfødt forelder Norskfødte med én utenlandsfødt forelder Utenlandsfødte med to norskfødte foreldre Født i Norge med to norskfødte foreldre

Figur 2. Andel med kontantstøtte, etter barnas innvandrerbakgrunn og alder. 1. september 2012 og 2013

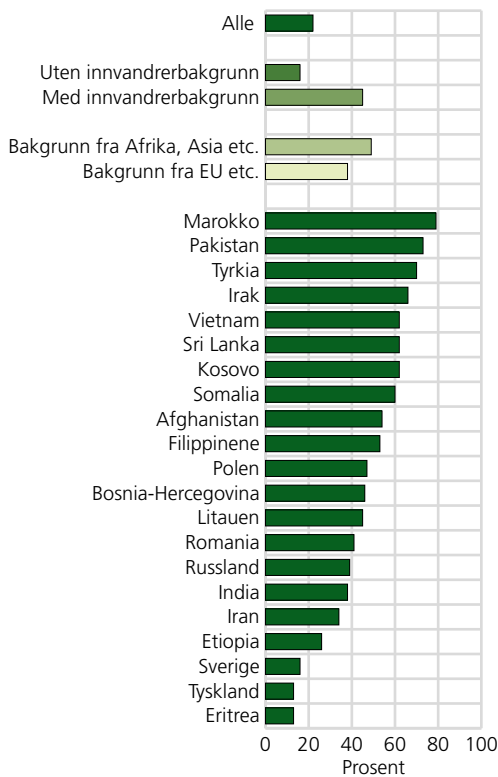


Kilde: NAV, og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Landbakgrunn

EU etc. omfatter EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand.
Afrika, Asia, etc. omfatter Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

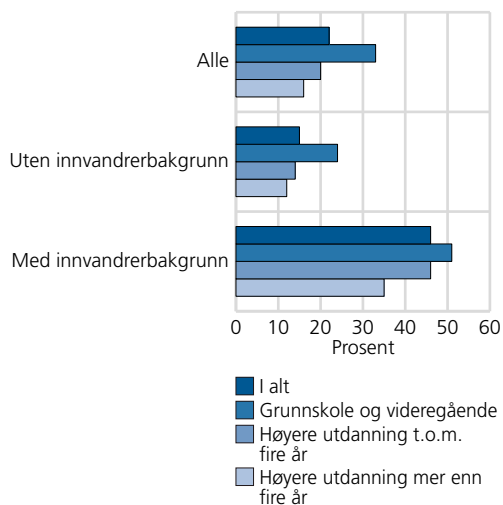
Figur 3. **Andel med kontantstøtte. Barn 13-23 måneder, etter barnas innvandrerbakgrunn, landbakgrunn og alder. 1. september 2013. Prosent¹**



¹ Figur rettet 31. oktober 2014.

Kilde: NAV, og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. **Andel med kontantstøtte for barn 13-23 måneder, etter foreldrenes innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå. 1. september 2013. Prosent**



Kilde: NAV, og befolkningsstatistikk og utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

At vi ser en økning i andelen som mottar støtte for de eldste barna, som ikke har fått økt sats, og at økningen både skjer blant innvandrere fra EU etc. og dem uten innvandrerbakgrunn, er overraskende. Tidligere analyser har vist at kontantstøtte er mest utbredt blant de yngste barna.

Utbredt blant innvandrere fra utvalgte land

Blant mottakerne av kontantstøtte var det i 2013 størst andel fra Marokko (79 prosent), Pakistan (73 prosent), Tyrkia (70 prosent), Irak (66 prosent) og Vietnam (62 prosent) (se figur 3). Dette er land som også tidligere har hatt størst andel kontantstøttemottakere, 20-30 prosentpoeng høyere enn andelen blant alle med innvandrerbakgrunn.

Innvandrere fra landene nevnt ovenfor har relativt lang gjennomsnittlig botid i Norge. Man kunne da kanskje forventet at de brukte kontantstøtte i tilnærmet lik grad som dem uten innvandrerbakgrunn. Tidligere analyser viser imidlertid at botid har liten betydning for bruken av kontantstøtte (Daugstad 2006).

Vi vet også at kvinner fra Pakistan og Marokko er blant dem med lavest sysselsetting blant kvinnene (SSB 2014). Dette må vi anta har stor betydning for mottak av kontantstøtte. De høye andelenene mottakere i disse landgruppene bidrar også mye til snittet for gruppen som Statistisk sentralbyrå kaller «fra Afrika, Asia etc.», da dette er relativt store innvandrergrupper i Norge.

Utdanning har stor betydning

Foreldres utdanningsnivå har vist seg å ha betydning for om foreldre velger barnehage eller kontantstøtte for barna sine. Tidligere analyser har vist at andelen barn som mottar kontantstøtte, synker med foreldrenes utdanningsnivå (Bakken og Myklebø 2010, Moafi og Bjørkli 2011). Dette gjelder også foreldre med innvandrerbakgrunn (se figur 4).

Blant foreldre med grunnskole og videregående som høyeste utdanning velger en vesentlig større andel kontantstøtte enn der foreldre har høyere utdanning, spesielt lang høyere utdanning. Imidlertid velger fremdeles foreldre som har innvandrerbakgrunn, oftere kontantstøtte enn dem uten innvandrerbakgrunn, uansett utdanningsnivå.

Vanligst i Østfold og Oslo

De regionale forskjellene i mottak av kontantstøtte har ikke endret seg over tid. Blant fylkene er kontantstøtte mest utbredt i Østfold og Vest-Agder, hvis vi ser alle mottakere under ett, og Østfold og Oslo hvis vi kun ser på mottak blant dem med innvandrerbakgrunn.

I utvalgte kommuner der det bor mer enn 6 000 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, har Fredrikstad størst andel med kontantstøtte blant innvandrere, etterfulgt av Oslo og Drammen (se tabell 2). De laveste andelenene finner vi i Trondheim, Asker og Bærum.

Bruken av kontantstøtte blant innvandrere ser ut til å påvirkes av kommunen innvandrere er bosatt i. I kommuner der andel mottakere er lavt i befolkningen som helhet, er den også lavere blant innvandrere (se tabell 2).

Imidlertid har innvandrernes landbakgrunn også betydning for forskjellene mellom kommunene. Kommunene med høyest andel mottakere blant innvandrere er også kommuner der flertallet av innvandrerne har bakgrunn fra Asia, Afrika etc. Kommunene med lave andeler mottakere blant innvandrere har gjerne en større andel innvandrere fra EU etc.

Ny økning i satsen for de yngste i 2014

I 2013 er kontantstøtte fremdeles vanligst blant personer med innvandrerbakgrunn. Vi ser imidlertid ikke de store endringene i bruken ett år etter endringen av kontantstøtteleven, hverken for befolkningen som helhet eller innvandrere spesielt. En tendens er allikevel at andel mottakere fortsetter å gå ned blant foreldre med innvandrerbakgrunn, mens den har økt noe blant dem uten innvandrerbakgrunn, og da særlig for de eldste barna på 19-23 måneder.

Fra og med 1. august 2014 har Stortinget vedtatt en ytterligere økning av kontantstøttesatsen, til 6 000 kroner per måned for de yngste barna. Samtidig økes satsene for foreldrebetaling i barnehagene. Dette kan vise seg å få betydning for foreldres valg fremover.

Kontantstøtteleven

1. august 2012 ble kontantstøtteleven endret. Kontantstøtten ble avviklet for to åringer. Etter lovendringen kan støtten gis fra måneden etter at barnet har fylt ett år (13 måneder), og til og med måneden før barnet fyller to år (23 måneder). Det vil si maksimalt i 11 måneder.

I forbindelse med lovendringen ble satsene for kontantstøtte aldersdifferensiert. Satsen for full kontantstøtte ble økt til 5 000 kroner per måned for barn mellom 13 og 18 måneder, mens satsen for barn mellom 19 og 23 måneder forble uendret på 3 303 kroner.

Reglene for mottak av kontantstøtte ved redusert oppholdstid i barnehage ble også endret. Mens det tidligere var fem satser for kontantstøtte ut fra hvor mange timer per uke barnet oppholdt seg i barnehagen, er det nå kun to satser. Halv sats gjelder for oppholdstid i barnehagen opp til 19 timer per uke. Ved 20 timer eller mer får man ikke kontantstøtte.

Datagrunnlag

Opplysninger om barn som er mottakere av kontantstøtte per 1. september, er hentet fra NAV. I analysene i denne artikkelen ser vi gjennomgående på mottak per 1. september.

Tallene for mottak av kontantstøtte varierer mye gjennom året. I september utbetales kontantstøtte til færrest barn. Dette skyldes at barnehageåret starter i august, og kontantstøtten har da opphørt for de barna som har fått barnehageplass. Andelen mottakere per 1. september vil derfor være lavere enn om man bruker gjennomsnittlig mottak gjennom året.

Opplysninger om antall barn i alderen 13-23 måneder som er bosatt i Norge per 1. september 2012 og 2013, er hentet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsregister. Populasjonen for 2013-årgangen er alle barn født mellom august 2010 og oktober 2011. For 2012-årgangen er populasjonen alle barn født mellom august 2011 og oktober 2012. Mottakere av kontantstøtte som ikke er bosatt i Norge, er holdt utenom beregningene.

Opplysninger om barnas og foreldrenes innvandrerbakgrunn er også hentet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsregister. Opplysninger om foreldrenes utdanningsnivå er hentet fra utdanningsregisteret. I denne delen er foreldrene analyseenhet, og ikke barna, dermed skiller andelene med kontantstøtte seg i disse analysene noe fra de analysene der barna er analyseenhet.

Barnehetegall er per 15. desember 1999-2011 hentet fra KOSTRA (kommune-statrapportering). Dette er ikke individdata, men aggregerte tall, noe som innebærer at det ikke foreligger informasjon om barnehagebarnas eventuelle innvandrerbakgrunn og landbakgrunn.

Tabell 2. **Andel med kontantstøtte. Barn 13-23 måneder, etter innvandrerbakgrunn. Utvalgte kommuner. 1. september 2013. Prosent**

	Alle	Uten innvandrerbakgrunn	Med innvandrerbakgrunn
Fredrikstad	30	20	65
Oslo	25	13	54
Drammen	29	16	53
Lørenskog	22	12	51
Kristiansand	23	17	48
Skedsmo	22	11	48
Skien	26	20	47
Stavanger	23	17	40
Sandnes	23	16	39
Bergen	17	11	39
Asker	15	8	35
Trondheim	12	8	34

Kilde: NAV, og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Bakken, Frøydis og Sigrid Myklebø (2010): *En av fire med kontantstøtte ønsker barnehageplass*, Arbeid og Velferd 3/2010.

Daugstad, Gunnlaug (2006): *Omfang av bruk av kontantstøtte blant barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn*, [Rapporter 2006/26](#), Statistisk sentralbyrå.

Egge-Hoveid (2012): *Kontantstøtte blant innvandrere: Stadig færre mottakere av kontantstøtte*, SSB magasinet, 5. mars 2012.

Egge-Hoveid (2014): *Kontantstøtte blant innvandrere: Fremdeles nedgang i kontantstøttebruken*, SSB magasinet, 2. mai 2014.

Hirsch, Agnes Aaby (2010): *Brukere av kontantstøtte 1999-2009: Færre barn med kontantstøtte*, [Samfunnspeilet 4/2010](#), Statistisk sentralbyrå

Moafi, Hossein og Elin Såheim Bjørkli (2011): *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*, [Rapporter 34/2011](#), Statistisk sentralbyrå.

NOU (2009:10): *Fordelingsutvalget*.

NOU (2011:7): *Velferd og migrasjon*.

NOU (2011:14): *Bedre integrering*.

NOU (2012:15): *Politikk for likestilling*.

Olsen, Bjørn (2014): *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2012 (eksklusive EØS-/EU-innvandrere)*, [Rapporter 2014/17](#), Statistisk sentralbyrå.

Rønsen, Marit (2009): *Long-term Effects of Cash for Childcare on Mothers' Labour Supply*, *Labour* 23 (3), s. 507-533.

Schöne, Pål (2004): *Kontantstøtten og mødres arbeidstilbud: Varig effekt eller retur til arbeid?* *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 118/2004.

SSB (2014): [Sysselsetting blant innvandrere registrert basert 2013, 4. kvartal](#).

St.prp. nr. 53 (1997-1998): (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stprp/19971998/stprp-nr-53-1997-98-.html?id=136909>), hentet 01.06.2014.