

Høring - Offentlig støtte til barnefamiliene

Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Utvalg for levekår		22.08.2017

Saksbehandler: Torgeir Sæter	Arkivsaknr.: 2017/2597-2
------------------------------	--------------------------

RÅDMANNENS INNSTILLING:

1. Askøy kommune vil understreke at justering av offentlig støtte til barnefamiliene må føre til redusert barnefattigdom, og at nye ordninger i større grad enn i dag er rettet inn mot disse familiene.
2. Dersom nye ordninger fører til merutgifter eller reduserte inntekter for kommunene må disse fullfinansieres fra staten.

SAMMENDRAG

Barne- og likestillingsdepartementet har sendt *NOU 2017: 6 Offentlig støtte til Barnefamiliene* ut på høring, med svarfrist 30.9.2017. Barnefamilieutvalget ble oppnevnt 19. juni 2015 og overleverte sin innstilling til barne- og likestillingsministeren 6. mars 2017. Utvalget ble ledet av professor Anne Lise Ellingsæter. Utvalget har beskrevet det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år, og foreslår en rekke endringer i ordningene.

Avgjøres av: Utvalg for levekår

Behandles i følgende utvalg: Utvalg for levekår

Videre saksgang: Oppfølging fra rådmann

Saksopplysninger:

I denne saksfremstillingen er det tatt med utdrag fra utredningen, hele dokumentet finner en her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981/sect1>

Bakgrunnen for utredningen

Overføringer til barnefamiliene var sist gjenstand for en egen offentlig utredning i NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier (Longva-utvalget).

Rundt tusenårsskiftet ble det gjennomført forholdsvis store endringer i de økonomiske overføringene til barnefamiliene. Barnetrygden ble utvidet fra 16 til 18 år og søskentillegg og småbarnstillegget ble fjernet. Siden disse endringene har barnetrygden vært så å si uendret og heller ikke prisomregnet. Forsørgerfradraget ble fjernet og lagt inn i barnetrygden og foreldrefradraget ble til slutt begrenset til dokumenterte utgifter. Fra 2013 lignede alle enslige forsørgere i skatteklasser 1 og 2. I stedet for skatteklasser 1 og 2 ble det innført et særfradrag for enslige forsørgere.

I 1998 ble det gjort omfattende endringer i stønadsordningen for enslig mor eller far, blant annet med en vesentlig nedkorting av stønadsperioden. Siden er det gjennomført flere innstramminger i ordningen.

De siste 10–15 år har det vært en kraftig økning i antall barnehageplasser, blant annet som følge av økte statlige tilskudd. Fra 2004 er det innført maksimalpris i foreldrebetalingen, og fra 2009 har barn lovfestet rett til plass i barnehage. Stortinget har for budsjettet 2015 bevilget midler til innføring av et nasjonalt minstekrav til foreldrebetaling der barnehageplassen for første barn maksimalt skal utgjøre 6 prosent av familiens samlede inntekt. Stortinget har også bevilget midler til gratis kjernetid til alle fire- og femåringer i familier med lav inntekt.

Kontantstøtten ble innført i 1998 som et alternativ og supplement til barnehage for ett- og toåringer. Ordningen ble lagt om i 2012 og omfatter nå kun ettåringer. Kontantstøttesatsen ble økt i 2013 og 2014 og utgjør nå 6 000 kroner per måned per barn.

I 2002 ble støtteordningen gjennom Lånekassen til elever i videregående opplæring lagt om fra å gjelde alle under 19 år til å knyttes til ungdomsretten til videregående opplæring, som strekker seg helt til utgangen av det året eleven fyller 24 år.

De siste 20 årene har det skjedd vesentlige samfunnsmessige endringer som angår barnefamiliens økonomi. Yrkesaktiviteten blant småbarnsmødre har økt, og barn begynner tidligere i barnehage. Som følge av maksimalpris utgjør barnehageutgiftene ikke lenger en stor andel av de fleste familiers samlede utgifter. For familier nederst på inntektsskalaen kan imidlertid utgifter til barnehage og også skolefritidsordningen gjøre det.

En relativt stor andel av barna bor ikke sammen med begge foreldre gjennom hele oppveksten. Det er imidlertid en klar tendens til at foreldre som ikke lenger har felles husholdsøkonomi, deler mer likt enn tidligere både på forsørgelse og omsorg for barna etter at parforholdet er slutt.

Siden 2004 har innvandringen til Norge økt vesentlig, særlig fra EØS-området. Høy mobilitet over landegrensene til trolig fortsette. Norge er forpliktet til å koordinere trygdeordningene i tråd med EØS-avtalen. Dette innebærer blant annet eksport av trygdeytelser. For eksempel utbetales barnetrygd for barn av personer som arbeider i Norge, men som har barn boende andre steder i EØS-området.

Siden tusenårsskiftet har andelen barn som lever i familier med lavinntekt økt klart. I 2013 tilhørte 8,6 prosent av alle barn under 18 år en husholdning med vedvarende lavinntekt. Barn i familier der foreldrene har liten eller ingen arbeidsmarkedstilknytning, barn i enslig forsørgerhusholdning og barn i familier med mange barn er spesielt utsatt. Oppvekst i fattigdom kan ha store negative konsekvenser for barna. Den økende andelen barn og barnefamilier med lavinntekt må blant annet ses på bakgrunn av reduksjonen i realverdien av barnetrygden.

Nærmere om mandatet

Utvalget skal beskrive det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år, herunder barnetrygd, skattefordeler, foreldrepenger og engangsstønad, kontantstøtte, stønad til enslig mor eller far, bidragsforskott, barnetillegg til trygdeytelser, bostøtte fra Husbanken, barnehagesubsidier, skolefritidsordningen og utdanningsstøtte.

Utvalget skal drøfte hva som bør være målsettingen med støtten til barnefamiliene. Ser en bort fra andre forskjeller, har barnefamilier vesentlig høyere utgifter enn andre familier. Samtidig er det betydelig forskjell i barnefamilienes økonomi, og barns oppvekst vil påvirkes av det. Utvalget skal drøfte i hvilken grad en bør vektlegge fordelingshensyn og hensyn til arbeidstilbudet ved utformingen av støtte til barnefamilier.

I lys av dette skal utvalget vurdere mulige endringer, blant annet for å redusere barnefattigdom og sikre god ressursbruk. Utvalget skal utvikle fordelingsanalyser der verdien av subsidierte/gratis offentlige tjenester tas med. Utvalget skal vurdere et slikt utvidet inntektsbegrep i lys av ulike typer fattigdomsmål. Utvalget skal videre se hen til Norges forpliktelser, herunder EØS-avtalen, og vurdere hvilke konsekvenser forslagene vil ha for eksport av trykdeytelser.

Utvalget skal særlig vurdere om det bør gjøres endringer i barnetrygden. Utvalget skal vurdere om barnetrygden bør ha en profil rettet mot en eller flere typer barnefamilier, for eksempel vurdere om differensiering etter antall barn er formålstjenlig. Den profilen som ligger inne i dag, en ekstra barnetrygd til foreldre som ikke bor sammen, kan drøftes i denne sammenheng. Utvalget skal også vurdere ulike modeller for omfordeling av barnetrygden slik at den i større grad målrettes mot fattige familier, for eksempel behovsprøving. Utvalget skal drøfte effekten av en behovsprøvd barnetrygd på insentivene til arbeid. Utvalget skal vurdere om barnetrygden bør omgjøres til skattefradrag.

Utvalget skal vurdere om enkelte overføringer helt eller delvis bør erstattes av tjenestetilbud eller aktivitetsbaserte ytelser for barn og ungdommer, og foreslå hvilke tjenester eller ytelser dette i så fall bør gjelde.

Forslagene skal utredes innenfor uendrede budsjettestrammer.

Utvalgets vurderinger og anbefalinger for familiepolitikken

De sentrale familiepolitiske virkemidlene har gitt gode familieliv for det store flertallet av barnefamilier. Ordninger som støtter opp om foreldres yrkesaktivitet bør videreføres og forbedres. Ordninger som trygger og gir forutsigbare inntekter til dem som ikke kan jobbe, må videreutvikles.

Et hovedprinsipp for familiepolitikken bør være individuelle rettigheter for den enkelte forelder. Reell likestilling mellom foreldre fordrer like rettigheter som grunnlag.

Utvalgets anbefalinger springer ut av en rekke avveininger. Én avveining er mellom universelle og behovsprøvede ordninger. En annen avveining er mellom kontantytelser og tjenester. Ifølge mandatet skal utvalget vurdere om enkelte overføringer helt eller delvis bør erstattes av tjenestetilbud eller aktivitetsbaserte ytelser for barn og ungdommer, og foreslå hvilke tjenester eller ytelser dette i så fall bør gjelde. En tredje avveining er mellom hensyn til fordeling og til arbeidstilbud. Ifølge mandatet skal utvalget drøfte i hvilken grad man bør vektlegge fordelingshensynet og hensynet til arbeidstilbudet ved utformingen av støtten til barnefamiliene. Disse to hensynene skaper i mange sammenhenger målkonflikter, og representerer et av de grunnleggende dilemmaene knyttet til utformingen av velferdspolitikken generelt.

Økt innvandring skaper særlige utfordringer når det gjelder de målene utvalget mener bør prioriteres, både med henblikk på å sikre barns levekår her og nå, å investere i barns fremtidige utvikling og å fremme likestilte foreldreskap. Utvalget vil dessuten spesielt peke på den bekymringsfulle veksten i omfanget av lavinntekt blant barnefamilier. Økt omfordeling innad blant barnefamiliene kan bidra et stykke på vei. Men det er vanskelig å opprettholde og bedre velferden for det store flertallet av barnefamilier, og samtidig redusere barnefattigdommen vesentlig innenfor uendrede budsjettestrammer. Økte ressurser og overføringer vil trolig være nødvendig, blant annet til kommunene der mange av oppgavene knyttet til barns oppvekstvilkår skal løses.

Ny familiepolitikk: Hovedpunkter

Her beskrives først de to hovedkomponentene i anbefalingene til en ny familiepolitikk. Den første dreier seg om foreldrepengeordningen – Likestilte foreldreskap: sosial utjevning, individuelle rettigheter og likedeling – og anbefales av utvalget. Den andre hovedkomponenten dreier seg om innretningen på barnetrygden og barnehagetilbudet. Modellen – Universelle ordninger i en ny tid: fra kontantytelser til tjenester – anbefales av utvalgets flertall.

Mindretallet har valgt en annen modell.

Utvalget står samlet bak de fleste anbefalingene (se avsnitt 15.2.3). I tråd med mandatet er anbefalingene utredet innenfor uendrede budsjettammer. Den samlede økonomiske rammen for flertallets og mindretallets forslag er tilnærmet lik.

Likestilte foreldreskap: sosial utjevning, individuelle rettigheter og likedeling.

Utvalget anbefaler at det innføres en foreldrepengeordning som omfatter alle foreldre. Videre anbefales det at foreldre gis individuelle rettigheter, og at foreldrepengeperioden deles likt mellom foreldrene. Anbefalingen støtter opp om utvalgets prioriterte mål om gode oppvekstvilkår og likestilte foreldreskap.

Utvalget foreslår en ny foreldrepengeordning som innebærer at alle foreldre får rett til foreldrepenger. En felles foreldrepengeordning innebærer at engangstønaden avvikles og erstattes av løpende foreldrepenger.

For yrkesaktive beregnes ytelsen på grunnlag av forelderens inntekt etter de samme reglene som i dag. Foreldre som har hatt svært lav eller ingen inntekt, vil med forslaget få foreldrepenger på minstenivå, som settes til 2 G (p.t. 185 152 kroner). Stønaden skal være skattepliktig. Dette innebærer en betydelig økning av stønaden til foreldre med ingen eller liten forutgående yrkesaktivitet.

Individuelle rettigheter

Utvalget mener at tiden er kommet for å gi foreldre individuelle rettigheter. Dersom mor og far reelt sett skal behandles som likeverdige omsorgspersoner, bør hver av dem ha rett til foreldrepenger uavhengig av den andre.

Likedeling

Utvalget mener at fedrekvoten har fungert godt, men at den ikke er tilstrekkelig for å sikre jevnere deling av permisjonen. Fedrekvoten er en reform som har hatt en lang modningstid, og ført til viktige endringer i menns omsorgspraksiser, med positive konsekvenser for både barn og foreldre. Men fedres permisjonsuttak begrenses i stor grad til den til enhver tid gjeldende kvoten. Mødre tar ut egen kvote samt mesteparten av den delbare permisjonen. Tiden er kommet for å ta neste skritt mot likestilte foreldreskap. Utvalget går inn for en todelt permisjon. Av helsemessige grunner er tre uker før fødsel og de første seks ukene etter fødsel forbeholdt mor. Utover dette bør perioden deles i to like deler. De resterende 40 ukene deles likt, slik at mor og far får 20 uker hver.

Universelle ordninger i en ny tid: fra kontantytelser til tjenester

Utvalgets flertall, medlemmene Brækhus, Ellingsæter, Fasting, Håkonsen, Kvande og Markussen, anbefaler at det innføres gratis barnehage for alle barn, og at barnetrygden målrettes, og satsen økes. Dette innebærer at en universell kontantytelse til barnefamiliene veksles inn mot en universell tjeneste. I tillegg gis barnetrygd til de familiene som trenger det mest. Anbefalingen støtter opp om utvalgets prioriterte mål om gode oppvekstvilkår, like muligheter for barn og likestilte foreldreskap.

I løpet av de siste 20 årene har de familiepolitiske prioriteringene dreid fra kontantytelser til barnehagetjenester. Et av de største familiepolitiske fremskrittene i de senere årene er utbygging av barnehagesektoren. Dette har ført til at det store gapet mellom barnehagetilbudet

og foreldrenes etterspørsel mer eller mindre har blitt borte. Redusert foreldrebetaling og innføring av rett til barnehageplass har også styrket tilbudet vesentlig.

Det er flere grunner til at utvalgets flertall mener at neste fase i satsningen på barnehage er å gjøre den gratis for alle barn. Universelle ordninger antas i seg selv å ha positive egenskaper, blant annet for oppslutningen om velferdsstaten og dens legitimitet.

Men det viktigste argumentet for gratis barnehage er barnehagens betydning for barns oppvekst og utvikling. Det er bred enighet om at barnehager er et gode for barn. De aller fleste barn går i barnehage, men ikke alle. Gratis barnehage vil senke terskelen for bruk av barnehage, og enda flere vil kunne nyte godt av tilbudet.

Gratis barnehage vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe for småbarnsforeldre. Gratis barnehage i bytte mot barnetrygd innebærer en omfordeling mellom familiefasene, fra fasen der familien har eldre barn, til fasen der man har barn i førskolealder. Det er flere argumenter for en slik omfordeling.

Omfordelingen tar hensyn til at de økonomiske behovene varierer mellom familiefasene. I fasen med mindre barn har de aller fleste familier utgifter til barnetilsyn, utgifter man ikke har i fasen med eldre barn.

Flertallet foreslår at barnetrygden målrettes ved hjelp av inntektsprøving og at satsen heves. Denne modellen reduserer utgiftene til barnetrygd med rundt 9 milliarder kroner, sammenlignet med dagens barnetrygd, og gir rom for prioritering av gratis barnehage til alle barn. Inntektsprøving av barnetrygden vil medføre administrative merkostnader. Samtidig medfører flertallets forslag om innføring av gratis barnehage at den inntektsprovde foreldrebetalingen avvikles, noe som vil føre til administrative besparelser. Avvikling av dagens inn- og utveksling av ulike beløp mellom foreldrebetaling, skattefradrag og kontantoverføringer utgjør en vesentlig forenkling.

Et viktig mål med å gi målrettet og forsterket barnetrygd i tillegg til gratis barnehage er at det vil bidra til å redusere omfanget av barnefattigdom. Barnetrygden utgjør en relativt større andel av inntekten for barn i husholdninger med lave inntekter. Familiene nederst i inntektsfordelingen har blitt hengende etter i inntektsutviklingen, og flere barn vokser opp i familier med lavinntekt.

Utvalgets mindretall går inn for å opprettholde og revitalisere den universelle barnetrygden som et sentralt element i familiepolitikken og vil forenkle og styrke den eksisterende moderasjonsordningen for foreldrebetaling i barnehager heller enn å prioritere en fullstendig avvikling av foreldrebetalingen.

Konkret foreslår mindretallet å skattlegge barnetrygden, og at disse skatteinntektene pluss et tillegg på 2,5 mrd. kroner anvendes til en betydelig satsøkning i ordningen. En hovedmålsetning med barnetrygden er å kompensere for forskjellene i økonomiske behov mellom familier med og uten barn.

Mindretallets modell innebærer en moderat styrking av fordelingsprofilen til familiepolitikken i favør av barn i familier med dårlig råd. Dette skjer gjennom tiltak både med hensyn til kontantytelsene (økte utgifter til barnetrygd samt forbedrede fordelingssegenskapet gjennom skattlegging) og med hensyn til tjenestene (styrket moderasjonsordning for foreldrebetaling i barnehagene).

Samlet oversikt over anbefalinger

- Innføring av målrettet barnetrygd (avsnitt 15.3.1) (*dissens*).
- Foreldrepenger (avsnitt 15.3.2):
 - Innføring av individuell rett til foreldrepenger og likedeling av foreldrepenger mellom foreldrene. Tre uker før fødsel og seks uker etter fødsel reserveres mor,

- de resterende ukene fordeles med 20 uker på mor og 20 uker på far. Fortsatt skal ikke foreldrene kunne ta ut foreldrepenger samtidig.
- Dagens kompensasjonsgrad og lengde beholdes.
 - Foreldre som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, tilkjennes en løpende minsteytelse på 2G. Ytelsen er individuell, med en varighet på 9 + 20 uker for mor og 20 uker for far. For enslige forsørgere er ytelsens varighet 49 uker.
 - Varigheten for uttak av foreldrepenger kortes inn fra tre år til to år.
- Engangsstønaden ved fødsel og adopsjon avvikles og erstattes av løpende minsteytelse i foreldrepengeordningen (avsnitt 15.3.2).
 - Kontantstøtten avvikles (avsnitt 15.3.3).
 - Barnehage (avsnitt 15.3.4):
 - Innføring av gratis barnehage (*dissens*).
 - Innføring av kvartalsvise opptak i barnehagen.
 - Sterkt subsidiert eller gratis SFO vurderes innført på sikt. Innholdet i SFO-tilbudet må utredes (avsnitt 15.3.5).
 - Stønader til enslig mor eller far etter kapittel 15 i folketrygden avvikles, inklusive overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting (avsnitt 15.3.6).
 - Dagens ordning med bidragsforskott beholdes, men en oppjustering utredes (avsnitt 15.3.7).
 - De særskilte stipendene fra Lånekassen til studenter med barn avvikles, erstattes av den løpende minsteytelsen i foreldrepengeordningen (avsnitt 15.3.8).
 - Barnetilleggene i trygdeytelsene beholdes, standardisering bør utredes (avsnitt 15.3.9) (*dissens*).
 - Bostøtten utredes, med tanke på oppjustering og en styrking for barnefamilier (avsnitt 15.3.10).
 - Skattefordeler til foreldre avvikles. Dette gjelder foreldrefradraget, særfradraget til enslige forsørgere, skatteklasser 2, samt skattefritak for arbeidsgivers tilskudd til barnehage (avsnitt 15.3.11).

Vurdering:

Denne utredningen går grundig gjennom offentlig støtte til barnefamilier, og knytter disse til familiepolitikk. I lys av satsingen Askøy kommune har innenfor arbeidet mot barnefattigdom, er det positivt at utredningen tar inn dette som sentrale element i de anbefalinger som er gitt.

Folkehelseperspektiv:

Barnefamiliens økonomi kan ha direkte og stor innvirkning på familiens helse, inklusiv sosiale og mellommenneskelige forhold. Fattige familier har dårligere helse, de dør tidligere, har lavere skoleprestasjoner og faller i større grad utenfor arbeidslivet og ulike aktiviteter.

En revitalisering og justering av de offentlige støtteordningene er derfor viktig.

Økonomi:

Dersom endringer medfører merutgifter til kommunene må disse fullfinansieres fra staten.

Kleppestø, 20.7.2017

Eystein Venneslan
Rådmann

Torgeir Sæter
Kommunalsjef