

Oslo 29. september 2017

post@bld.dep.no

Høring – NOU 2017:6 Offentlig støtte til barnefamiliene

Organisasjonen Voksne for Barn viser til høringsbrev fra Barne- og likestillingsdepartementet av 7. april 2017 med anmodning om eventuelle synspunkter innen 30. september 2017. Vi har følgende innspill til utredningen:

Generelle merknader

Offentlig støtte til barnefamiliene har vært utredet flere ganger og har stor politisk oppmerksomhet. Temaet berører en stor del av befolkningen. Om lag 90 prosent av norske kvinner får barn og mottar barnetrygd i løpet av livet. Utvalget har vært sammensatt som et rent ekspertutvalg uten representasjon fra organisasjoner/legpersoner. Ifølge mandatet skulle utvalget særlig vurdere om det bør gjøres endringer i barnetrygden. Utvalget har ikke spurt norske familier hvordan de vurderer dagens ordning med barnetrygd. Dette kunne gitt utvalgets anbefalinger større legitimitet.

Utvalgets mandat gir ikke noen entydig forklaring på bakgrunnen for at utvalget ble oppnevnt. Av regjeringens politiske plattform fremgår det at regjeringens vil følge opp Brochmann-utvalgets anbefalinger om en omlegging av stønader fra kontantytelser til tjenester. Av mandatet fremgår det bl.a. at utvalget skal drøfte hva som bør være målsettingen med støtten til barnefamiliene, og vurdere mulige endringer, blant annet for å redusere barnefattigdom og sikre god ressursbruk innenfor gjeldende ressursramme.

NOU 2017:6 er en svært omfattende utredning med fyldig bakgrunnsdokumentasjon. Kunnskapsgrunnlaget er hovedsakelig hentet fra norsk og utenlandsk forskning, andre offentlige dokumenter, beskrivelser av tilsvarende ordninger i de øvrige nordiske land og økonomiske analyser på makronivå. Denne type ekspertutredning bør ha et sammendrag og en ordliste som gjør utredningen bedre lesbar og lettere tilgjengelig for flere interesserte.

Forholdet mellom stortingsmeldingen om familiepolitikken og NOU 2017:6

Regjeringen la i 2016 fram Meld St 24 (2015-2016) «Familien – ansvar og valgmuligheter» som til dels drøfter noen av de samme temaer som omtales i NOU 2017:6. Dette gjelder bl.a. befolkningsutviklingen, barnefamiliers økonomi og tjenester og ytelser til barnefamiliene. Stortingsmeldingen beskriver bl.a. demografiske utviklingstrekk i Norge de siste årene. Norge har en høy fruktbarhet sammenliknet med de fleste andre europeiske land, selv om den har variert de siste årene. Meldingen drøfter mulige forklaringer, herunder at Norge har en god familiepolitikk som gjør at foreldre kan kombinere arbeid og familieliv. Gjennomsnittsalderen

for første fødsel er høyere enn før. Regjeringen vil sikre oppdatert kunnskap om fruktbarhet for å følge med på utviklingen og utvikle en mangfoldig og helhetlig familiepolitikk som bidrar til at unge tar valg om å stifte familie. Meldingen omtaler også overføringer til og permisjonsordninger for barnefamilie og de økonomiske rammene rundt familiers valg og tilpasning. I meldingen blir det slått fast at det er i samfunnets interesse å investere i familier med barn, både gjennom økonomisk støtte og et godt utviklet tjenestetilbud.

Voksne for Barn mener at NOU 2017:6 og høringsuttalelsene ideelt sett burde vært lagt til grunn for en stortingsmelding om familiepolitikken.

Voksne for Barn har følgende merknader til utvalgets vurderinger og anbefalinger:

Utvalgets overordnede mål for den videre utvikling av støtte til barnefamilie

Voksne for Barn deler i prinsippet utvalgets tre overordnede mål for videre utvikling av støtte til barnefamilie: i) gode oppvekstvilkår, ii) like muligheter for barn, og iii) likestilte foreldreskap gjennom yrkesdeltakelse og omsorg, men vi konstaterer at målene er svært generelle, og at utvalgets flertall og mindretall har ulik vektlegging av hvordan målene bør gjennomføres.

Etter vår mening dekker ikke disse generelle prinsippene målet om at offentlig støtte til barnefamilier må gi en barnevennlig velferdsstat. Voksne for Barns visjon for en barnevennlig velferdsstat bygger på følgende erkjennelse: Sosiale ulikheter i oppveksten viser at barn som rammes av foreldrenes fattigdom har større helseutfordringer, er mer utsatt for mobbing og fullfører videregående utdanning i mindre grad. Det er en klar sammenheng mellom dårlig råd i familien og risikofaktorer relatert til rusmiddelbruk, kriminalitet, mobbing og vold. Voksne for Barn er en ideell medlemsorganisasjon som arbeider særlig med utfordringene knyttet til barns psykiske helse. Sammenhengen mellom lav inntekt, lav utdanning og tapte leveår er en stor utfordring for hvordan vi innretter fordelingspolitikken. Målet må være å hindre utenforskap og utjevne sosiale ulikheter både i barndommen og i et livsløp.

Voksne for Barn mener at følgende prinsipper og mål for en barnevennlig velferdsstat må legges til grunn for offentlig støtte til barnefamilie:

- Hindre utenforskap og utjevne sosiale ulikheter
- Ta barn på alvor når det gjelder økonomiske ytelser fra de er 15 år
- Indeksregulert barnetrygd gjennom hele oppveksten med økte satser som skattlegges
- Barnetrygd holdes utenfor beregning av sosiale ytelser
- Gratis barnehage med kontinuerlige opptak
- Kontantstøtten endres til ventestøtte
- Gratis skolefritidsordninger før innføring av heldagsskole med skolemåltid
- Gi barn økte rettigheter og muligheter til å påvirke egen situasjon.

Utvalgets overordnede synspunkter

Ifølge mandatet skulle utvalgets forslag utredes innen uendrede budsjettammer, og utvalget fant det derfor nødvendig å prioritere. Vi er enige med utvalget at det kan det være grunner til å tenke utover disse rammene når familiepolitikken skal utformes for de kommende årene. Utvalget peker på at investeringer i barns velferd har store samfunnsmessige konsekvenser på kort og lang sikt. 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 peker spesielt på den bekymringsfulle veksten i omfanget av lavinntekt blant barnefamilier. Økt omfordeling innad blant barnefamiliene kan bidra et stykke på vei. Utvalget finner det vanskelig å opprettholde og bedre velferden for det store flertallet av barnefamilier, og samtidig redusere barnefattigdommen vesentlig innenfor uendrede budsjettammer. Ifølge utvalget vil økte ressurser og overføringer trolig være nødvendig, blant annet til kommunene, der mange av oppgavene knyttet til barns oppvekstvilkår skal løses. Voksne for Barn deler denne vurderingen, og beklager sterkt at utvalget ikke har fått anledning til å vurdere økte økonomiske rammer for fordeling av fellesskapets midler som sikrer en barnevennlig velferdsstat med gode oppvekstvilkår og like muligheter for alle barn. Vi mener at dette er en stor svakhet ved utredningen, og at den derfor har sterkt begrenset verdi.

I det følgende avsnittet presenterer vi forslag som kan medvirke til å bedre levekårene for barn og unge som er berørt av fattigdom uavhengig av en mulig oppfølging av utredningen.

Barnefattigdom

Barnefattigdommen i Norge har vært økende siden begynnelsen av 2000-tallet. Fra 2013 økte antallet fra 84 000 til 98 000 i 2015. Fattigdommen blant barn er nå høyere og vokser raskere enn fattigdom blant voksne.

Strategien «Barn som lever i fattigdom» - regjeringens strategi mot barnefattigdom» (2015-2017) inneholder 64 konkrete tiltak. Strategien inneholder tiltak som skal forebygge at barnefattigdom går i arv og dempe negative konsekvenser av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt. Den prioriterer økt forebyggende innsats, og tiltak som skal dempe negative konsekvenser for barn og unge som vokser opp i fattigdom.

Ett av tiltakene er en videreføring av den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom som ble etablert i 2014. Her kan offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører søke om tilskudd til bl.a. kultur- og fritidstilbud og ferieopphold. Virkningene av tilskuddsordningen er avhengig av størrelsen på det nasjonale tilskuddet som bevilges av Stortinget, hvor i landet familiene bor, hvor tilskuddsmottakerne er lokalisert og hvilke tiltak som tilbys.

Voksne for Barn støtter arbeidslinjen – at flest mulig voksne må ut i arbeid, men vi etterlyser en bedre inkluderingspolitikk for de som ikke kan dette. Barn vokser opp nå og trenger å ta del i fritidsaktiviteter, være aktive og kunne omgås venner, ha tilgang til digitale plattformer som alle andre barn osv. Vi foreslår derfor at utsatte barn og unge skal ha en lovfestet

rettighet til lokale tiltak som motvirker utenforskap og ekskludering. Dagens nasjonale tilskuddsordning bør inngå i økte overføringer til alle kommuner.

Det er variasjoner i hvorvidt kommunene holder barnetrygd utenfor ved beregning av økonomisk stønad til barnefamilier. Flertallet av kommunene regner barnetrygd som inntekt ved utmåling av økonomisk stønad, mens noen kommuner holder barnetrygd utenfor. Det er også variasjoner i kommunenes veiledende satser for barns livsopphold. Formålet med lov om sosiale tjenester er bl.a. å sikre at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er lovfestet at det ved vurdering av søknad om stønad til familier, ikke skal tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier. Voksne for Barn foreslår at det også skal lovfestes at barnetrygd skal holdes utenfor ved vurdering av støtte til barnefamilier.

Våre synspunkter knyttet til utvalgets vurdering av barnetrygd (se neste avsnitt) er ikke tilstrekkelige for barn som lever i familier med manglende tilknytning til arbeidslivet, f.eks. familier med kronisk sykdom, rus, psykisk sykdom etc. Voksne for Barn arrangerte i 2016 en samling med unge i alderen 19-21 år som alle er unge brukere av NAV. Høringen og kunnskap vi har fra tidligere, har gjort oss bekymret for hvordan NAV sikrer en tilstrekkelig levestandard for de yngste brukerne, og hvordan tjenesten arbeider for å minske risikoen for sosial ekskludering. Vi hørte om store ulikheter mellom kommuner og kontorer, både i organisering av tjenestene, og samarbeidet mellom barnevern og NAV. Det er også ulikheter i hvordan unges rett til informasjon og oppfølging av egne rettigheter blir ivaretatt. Voksne for Barn foreslår derfor at NAV får et tydelig, eksplisitt ansvar for å vurdere støtte til unge brukere gjennom endring i sosialtjenesteloven. NAV bør også ha en mer aktiv praksis overfor familier som sliter, og bør kunne henvende seg direkte til barna både før og etter 15 år.

Gratis barnehage mot behovsprøving av barnetrygd

Utvalgets flertall anbefaler å videreføre strategien med å gi barnefamilier tjenester framfor kontantytelser ved å tilby gratis barnehage til alle barn, og å finansiere dette gjennom å avvikle kontantstøtten og å behovsprøve barnetrygden. For de som fortsatt skal motta barnetrygd, skal satsene økes. Den samlede ressursbruken på ytelser til barnefamiliene skal etter denne omleggingen være uendret, men sammensettingen og fordelingsvirkningene vil være ulike. Flertallet argumenterer bl. a. med at gratis barnehage vil styrke barnehagens nye samfunnsrolle som fellesarena for alle barn i Norge og deres foreldre, på tvers av sosiale og økonomiske skillelinjer. Gratis barnehage i bytte mot barnetrygd innebærer ifølge utvalgets flertall en omfordeling mellom familiefasene, fra fasen der familien har eldre barn, til fasen der man har barn i førskolealder. Flertallet foreslår at barnetrygden målrettes ved hjelp av inntektsprøving, og at satsen heves.

Voksne for Barn støtter ikke denne anbefalingen. Den innebærer at en universell kontantytelse til barnefamiliene veksles inn mot en universell tjeneste. I tillegg gis bare barnetrygd til de familiene som trenger det mest. Vi lytter til erfarne velferdsforskere og vil indeksregulere en universell barnetrygd til alle barn mellom 0 og 18 år.

Barnetrygd som fortsatt universell ordning

Utvalgets mindretall ønsker å beholde barnetrygden som en universell ordning og med betydelig økte satser. Satsøkningen skal delvis finansieres gjennom at barnetrygden skattlegges. Mindretallet ønsker å opprettholde foreldrebetalingen i barnehagene, men styrke inntektsgraderingen slik at barnehagene i praksis blir gratis for lavinntektsfamilier. Både flertallet og mindretallet anerkjenner at flertallets forslag har en tydeligere fattigdomsprofil. Mindretallet innvender at flertallets forslag vil føre til svært høye marginalsatser i visse inntektsintervaller, og dermed kan bli en fattigdomsfelle. Ifølge Oppvekstsrapporten 2017 er dette en generell innvending mot behovsprøving som også rammer behovsprøving av barnetrygd.

Voksne for Barn støtter mindretallets anbefaling som går inn for å opprettholde og revitalisere den universelle barnetrygden som et sentralt element i familiepolitikken. Vi ønsker en fortsatt ordning med en universell barnetrygd for alle barn gjennom hele oppveksten. Foreldres utgifter til forsørgelse av barn stopper ikke når barnet begynner på skolen, men varer helt til fylte 18 år. Barnetrygd er et av de beste virkemidlene vi har for å bekjempe den økende sosiale ulikheten og barnefattigdommen. Vi mener at barnetrygden som en universell overføring til alle barnefamilier må indeksreguleres. At noen familier ikke egentlig trenger barnetrygd er en sak som berører skattelegging. Satser for skattelegging av barnetrygd må sees i sammenheng med de øvrige fordelingsmessige virkninger i en helhetlig skattepolitikk for personbeskatning. En hovedmålsetning med barnetrygden er å kompensere for forskjellene i økonomiske behov mellom familier med og uten barn. Den universelle barnetrygden sikrer foreldre et tilskudd til forsørgelsen av barna gjennom hele oppveksten.

Mindretallet legger vekt på at oppslutningen og legitimiteten til en kontantoverføring styrkes ved at den gis til alle barn, fremfor at det lages en ordning som bare kommer en mindre andel av barnefamiliene til gode. Skal man oppnå en klart sterkere reduksjon av barnefattigdommen enn det som følger av mindretallets forslag, bør det skje ved å øke skattebyrden på hele befolkningen og ikke gjennom en behovsprøving av barnetrygden. Voksne for Barn deler denne vurderingen.

Barnehage og gode skolefritidsordninger for alle barn

Utvalgets mindretall er ikke prinsipielt imot å gjøre barnehage gratis for alle, men vil ikke prioritere dette nå. I forbindelse med en eventuell fremtidig beslutning om å gjøre bruk av barnehage obligatorisk, vil det være naturlig å gjøre tjenesten gratis for alle. En slik endring bør ifølge mindretallet i så fall finansieres av fellesskapet generelt og ikke gjennom reduksjoner i utgiftene til barnetrygd. Voksne for Barn deler vurderingen om finansieringsmodell.

Barns rett til barnehage var en viktig reform da den ble innført i 2009. I dag har nesten alle barn gått i barnehage før de begynner på skolen. De siste årene er barnehagen blitt tillagt en større rolle som det første trinnet i utdanningsforløpet. Voksne for Barn mener tiden nå er inne til å gjøre bruk av barnehage obligatorisk og gratis for alle. En gratis barnehage av god

kvalitet og med god kompetanse er et viktig bidrag for å sikre en barnevennlig velferdsstat og utjevne sosiale forskjeller. Den må finansieres av fellesskapet og ikke gjennom reduksjon av utgiftene til barnetrygd.

Skolen har mål som både inkluderer læring og omsorg. Det er ofte dårlig samsvar mellom foreldres arbeidstid og barnas tid på skolen. Skolemåltid er en forutsetning for å lære – dette handler også om utjevning og en barnevennlig velferdspolitik. Samfunnet må legge til rette for at barnas behov tilpasses det som også gir læring. SFO er en mellomløsning som er utgått på dato og altfor dyr for mange.

Utvalget anbefaler at en sterkt subsidiert eller gratis skolefritidsordning (SFO) innføres på sikt. Voksne for Barn ønsker å gjøre om skolefritidsordningen (SFO) til en gratis aktivitetsskole som legger til rette for læring (AKS). Barn i grunnskolen må få rett til skolefritidsordninger også i deler av sommerferien. En lang sommerferie medfører at mange barn fra familier med lite nettverk, dårlig råd og få steder å reise til, blir overlatt til seg selv.

Et læringstilbud i deler av sommerferien bør være en rett for alle barn som ikke varierer utfra bosted og familiens økonomi. Voksne for Barn mener at både gratis barnehage og gratis SFO/AKS er viktige bidrag for å sikre en barnevennlig velferdsstat og utjevne sosiale forskjeller.

Barn som deltar i skolefritidsordninger, er i realiteten på skolen hele dagen, og skole sammen med SFO/AKS nærmer seg heldagsskole. Utvalget peker på at det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til innføring av heldagsskole.

Voksne for Barn oppfordrer regjeringen til å iverksette en offentlig utredning om innføring av obligatorisk og gratis barnehage for alle barn og samtidig innføring av gratis AKS, enten som en obligatorisk ordning eller som en frivillig rettighet for alle barn i grunnskolen. En utredning om skolefritidsordninger bør sees i sammenheng med utredning om en obligatorisk heldagsskole og innføring av skolemåltid. Et nytt utvalg bør ha anledning til å vurdere økte rammer for fordeling av fellesskapets midler som sikrer en barnevennlig velferdsstat med gode oppvekstvilkår og samme muligheter for alle barn. Utredningen bør komme med forslag til tidsperspektiv for gjennomføring av en slik reform.

Utbetaling av barnetrygd til begge foreldre

Utvalget anbefaler at barnetrygd som hovedregel bør utbetales til begge foreldrene: halvparten til mor og halvparten til far når foreldrene bor sammen. Likestilt foreldreskap er en prioritert målsetning for familierpolitikken. En likedeling av barnetrygden mellom foreldrene bygger opp under dette målet. Utvalget mener prinsipielt at foreldre bør ha individuelle rettigheter. Begge foreldre har i utgangspunktet et like stort økonomisk ansvar for barnet, og ytelser til barnefamilier bør derfor automatisk deles likt mellom foreldre som sammen har omsorg for og forsørgeransvar for barnet. Dette vil være et signal om at forsørgelse av barn er begge foreldrenes ansvar.

Voksne for Barn støtter i utgangspunkt forslaget som er en svensk modell. Vi peker imidlertid på at barn under 18 år i dag har selvråderett på en rekke områder i tråd med bestemmelsen om selvråderett i barneloven §33. Dette omfatter bl.a. helserettlig myndighet på 16 år, adgang til å inngå arbeidsavtaler og rådighet til å disponere midler tjent ved eget arbeid/virksomhet begge ved fylte 15 år. I tråd med den rettslige utviklingen som har funnet sted om barns selvråderett, foreslår vi at utbetaling av barnetrygd bør deles mellom mor, far og barn etter at barnet er fylt 15 år og fram til fylte 18 år. Dette er særlig viktig i familier hvor foreldre prioriterer egne behov (ofte rus, spillavhengighet mm) fremfor barnas basale behov.

Utvalgets anbefaling om innføring av kvartalsvise barnehageopptak

Utvalget anbefaler at det innføres kvartalsvise opptak i barnehagen. Dette vil gi et mer rettferdig system hvor foreldre får tilgang til en tjeneste når de har behov for den. Etter utvalgets vurdering er det viktig å få til en bedre overgang mellom foreldrepermisjon og oppstart i barnehage. Så lenge det kun er ett barnehageopptak per år med oppstart i august, gir garantien om barnehageplass ulik lengde på ventetiden for en barnehageplass avhengig av når barnet er født på året.

Voksne for Barn erkjenner at dette er et problem for mange familier en periode, men vil likevel ikke støtte dette forslaget. Vi ønsker kontinuerlig opptak ettersom det blir ledige plasser. Det vil være behov for ledig kapasitet for å åpne for helt nytt opptak dersom man skal ha flere opptak i året. Voksne for Barn mener at kvartalsvise opptak er en ineffektiv måte å utnytte ressursene på. Flere hovedopptak hvert år medvirker til at det blir en urolig periode i barnehagen flere ganger i året. Dette gjelder særlig de minste barna – der er det mye gråt og uro. I stedet foreslår vi endring av kontantstøtte til ventestøtte maximum inntil august når hovedopptaket er dersom man ikke har fått plass før. Dette vil gi en bedre flyt og ressursutnyttelse. Barn trenger at vi stimulerer til bruk av barnehager, og ikke at de holdes utenfor. God kvalitet og gratis barnehage med fleksible opptak er god barnevennlig velferdspolitik.

Utvalgets anbefaling om avvikling av kontantstøtte

Utvalget anbefaler å avvikle ordningen med kontantstøtte til småbarnsforeldre. Utvalget peker på at kontantstøtten svekker kvinners yrkesaktivitet og hindrer bruk av barnehage blant barn fra grupper som ville hatt særlig nytte av å gå i barnehage. Ved innføringen av utvalgets forslag om kvartalsvis opptak i barnehagen, er det ikke lenger behov for kontantstøtten som en stønad som dekker perioden mellom utløpet av foreldrepengeperioden og oppstart i barnehage.

Som det fremgår ovenfor støtter Voksne for Barn ikke forslaget om innføring av kvartalsvise opptak i barnehage. Vi har en enestående mulighet til å benytte barnehage arenaen for å sikre at barn får den hjelp og støtte de trenger så tidlig som mulig. Det er derfor vesentlig at barnehager er så billige som mulig, og at det ikke skal være noen hindringer for noen familier å benytte tjenesten uansett inntekt. Voksne for Barn mener at kontantstøtten må bort og heller

benyttes til andre formål for overføringer til barnefamilier. Kontantstøtte bør gjøres om til ventestøtte til familier som venter på opptak i barnehagen

Utvalgets anbefaling om fedrekvote

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. Innføringen av en fedrekvote i foreldrepengeordningen i 1993 var det første skrittet mot å gi fedre individuelle omsorgsrettigheter. 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. Voksne for Barn støtter utvalgets anbefaling.

Avsluttende bemerkninger

Voksne for Barn har ikke merknader til å øvrige anbefalingene.

I familiemeldingen slo regjeringen fast at det er i samfunnets interesse å investere i familier med barn, både gjennom økonomisk støtte og et godt utviklet tjenestetilbud. Etter vår mening er anbefalingene i NOU 2017:6 ikke tilstrekkelige for å nå dette målet. Vi viser til våre merknader.

Forfatteren Edvard Hoem snakker klokt om barnebarnsperspektivet – all politikk bør måles mot hvilke konsekvenser den får for barnebarna våre. Utredningen om offentlig støtte til barnefamilie bør måles i dette perspektivet. En velferdsstat skal omfatte alle barn på like premisser.

Vi etterlyser en offensiv politikk knyttet til hvordan felleskapets midler må fordeles for å sikre en barnevennlig velferdsstat sett med et barnebarnsperspektiv og som hindrer utenforskap og utjevner sosiale ulikheter.

Med vennlig hilsen

Randi Talseth
Generalsekretær

Grete Gjertsen
Barnepolitisk rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer