

ØKT SYSSELSETTING BLANT MOTTAKERE AV OVERGANGSSTØNAD

Av Atle Fremming Bjørnstad

Sammendrag

Fra 1. januar 2012 ble aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad skjerpet, slik at det stilles krav til at mottaker er i aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Aktivitetskravet kan oppfylles ved å være i arbeid eller utdanning. Vi undersøker i hvilken grad skjerpet krav til aktivitet har ført til økt sysselsetting for mottakere av overgangsstønad.

Vi ser en markant økning i andelen mottakere med yngste barn på ett til to år som er i aktivitet i 2014 sammenliknet med 2011. Andelen i arbeid har økt med 7 prosentpoeng. For å se i hvilken grad denne økningen kan skyldes regelverksendringen i 2012, og ikke konjunktursvingninger eller andre forhold, sammenlikner vi sysselsettingsnivået blant mottakere av overgangsstønad før og etter regelverksendringen med sysselsettingen blant kvinner med barn i samme alder som ikke mottar overgangsstønad.

Vi ser at kvinner som mottok overgangsstønad da det yngste barnet var 10 måneder jobber flere timer når barnet er 18 måneder og i økende grad frem til yngste barn er 30 måneder sammenliknet med hva som var tilfelle før regelverksendringen. Økningen i sysselsetting blant mottakere av overgangsstønad er større enn blant kvinner som ikke mottok overgangsstønad. Dette tyder på en klar effekt av aktivitetskravet, men oppfølgingsperioden etter innføring av regelverksendringen er ennå for kort til at vi kan konkludere noe sikkert om størrelsen av effekten på sysselsettingen.

Innledning

Fra 1. januar 2012 ble aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad skjerpet, slik at det stilles krav til at mottaker er i aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Tidligere gjaldt aktivitetskravet fra yngste barn fyller tre år, og det er mottakere med barn i alderen ett til to år som blir berørt av endringen. Aktivitetskrav kan i hovedsak oppfylles ved å være i arbeid på minimum halv tid eller ta utdanning på minimum halv tid.

Vi har undersøkt om aktivitetskrav fra yngste barn fyller ett år har ført til økt sysselsetting blant mottakere av overgangsstønad. Som et mål på sysselsetting bruker vi mottakers tid i arbeid som andel av full arbeidstid. Vi sammenlikner sysselsetting før og etter endringen, og ser på et utvalg av mottakere av overgangsstønad med barn på inntil tre år i perioden 2010 til 2014. Konjunkturer og sysselsettingsnivået generelt vil kunne påvirke sysselsettingen blant mottakere av overgangsstønad (Bjørnstad 2009). Andre forhold vil også påvirke utviklingen, slik at eventuelle observerte forskjeller i sysselsetting før og etter regelverksendringen, ikke kan sies å være en effekt av regelverksendringen alene. For å kontrollere for slike effekter benytter vi forskjeller-i-forskjeller-metoden, hvor vi i tillegg til behandlingsgruppen, som her er overgangsstønadmottakere som er berørt av regelverksendringen, ser på utviklingen i sysselsetting i en kontrollgruppe. Som kontrollgruppe bruker vi kvinner med yngste barn i tilsvarende alder som overgangsstønadmottakerne som inngår i behandlingsgruppen.

Bakgrunn for skjerpet aktivitetskrav

Velferds- og migrasjonsutvalget (Brochmann-utvalget) ble oppnevnt i 2009. Bakgrunnen var økt mobilitet av arbeidskraft internasjonalt og økt innvandring til Norge. Utvalget ble bedt om å levere en beskrivelse og vurderinger av problemstillinger knyttet til økt migrasjon og betydningen for velferdsmodell og velferdsordninger. Utvalget ble også bedt om å komme med forslag til eventuelle endringer/tilpasninger i virkemidlene som kan bidra til velferdsmodellens langsiktige bærekraft. Utvalget leverte sin innstilling i mai 2011.

Utvalget mener det må gjøres gradvise tilpasninger i velferdsmodellen i årene fremover, og skriver at det er kritisk til «offentlige stønader som subsidierer langvarig tilbaketrekning fra arbeidslivet for gifte kvinner og/

eller kvinner med barn» (NOU 2011:7, side 19). Utvalget skriver at aktiviseringskrav som gjelder blant annet for dagpenger bør overføres til å gjelde for helserelaterte ytelser og sosialhjelp. I innstillingen tok de også til orde for en sterkere aktivitetsorientering av overgangsstønaden, og foreslo å skjerpe aktivitetskravet for mottakere med barn eldre enn tre år, samt å innføre aktivitetskrav fra yngste barn er ett år (NOU 2011:7).

Utvalget skriver at tre år med overgangsstønad uten betingelser om arbeid eller utdanning så lenge barnet er under tre år er lang tid. Dette vil særlig være problematisk når mottaker kjenner det norske samfunnet dårlig og i liten grad snakker norsk. Utvalget viser her til at forbruket av overgangsstønad er høyt i en del innvandrergreper, og at dette gjelder særlig kvinner fra Somalia. En bedring av barnehagetilbudet, også for de minste barna, tilsa at et krav om aktivitet fra yngste barn fyller ett år ikke kunne betraktes som urimelig.

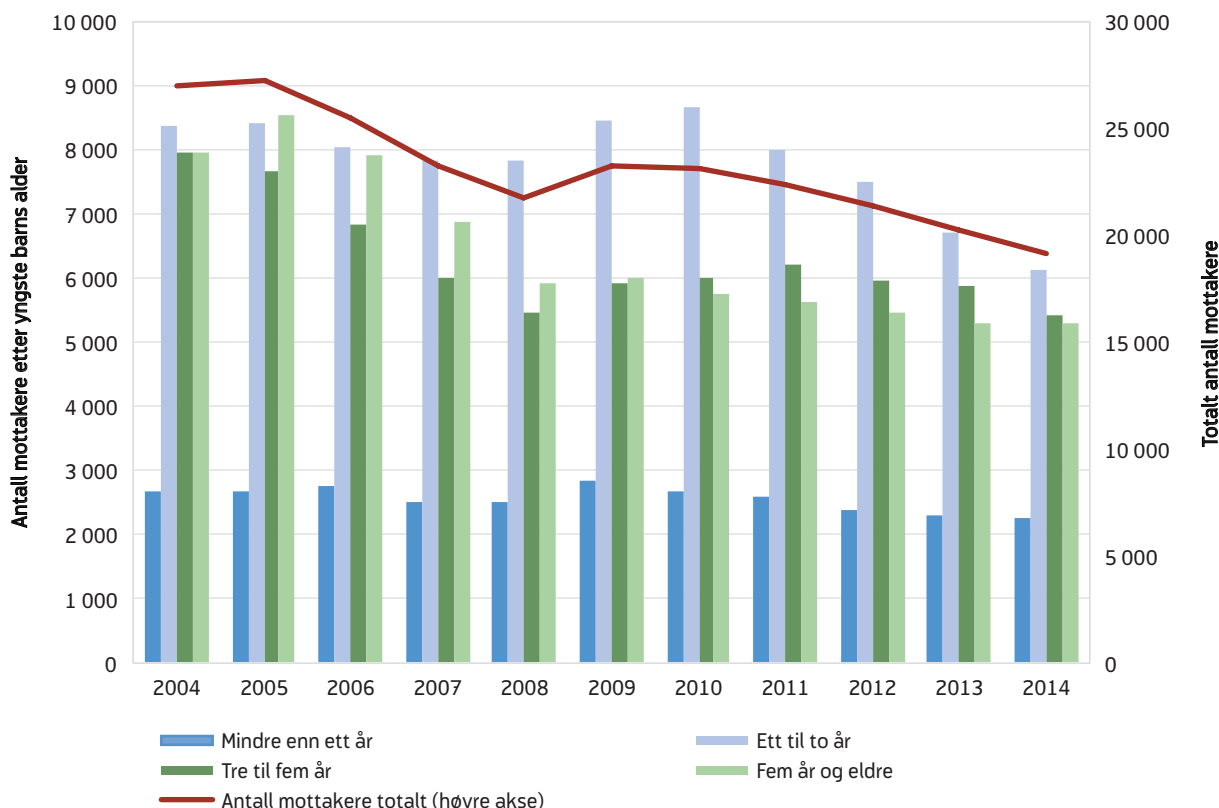
Forslaget om å innføre aktivitetskrav fra yngste barn er ett år ble fulgt opp av Stoltenberg II – regjeringen. I Prop. 1 S (2011–2012) som ble lagt frem høsten 2011 ble det foreslått å stille krav til aktivitet for overgangsstønadmottakere fra yngste barn fyller ett år. Stortinget vedtok endringsforslaget senere samme år. Regelverket for overgangsstønad og endringer etter 1. januar 2012 er nærmere beskrevet i egen faktaboks.

Nedgang i antall overgangsstønadmottakere

Antall mottakere av overgangsstønad viser en nedadgående trend (figur 1). Trenden ble midlertidig brutt i 2009 til 2010. Det kortvarige trendbruddet kan skyldes svekket sysselsetting og økt arbeidsledighet som følge av finanskrisen. Forsinkelser i saksbehandlingen hos NAV bidro trolig også til at nivået i 2008 ble lavere enn det ellers ville ha vært. Nedgangen har vært mest omfattende for mottakere som har sitt yngste barn på fem år eller eldre. Da befolkningsveksten var betydelig i perioden 2005 til 2014 kunne vi forventet å se en økning i antall mottakere av overgangsstønad alt annet likt. Likevel ser vi at antall mottakere har blitt redusert fra 27 300 til 19 500 i samme periode.

¹ G er grunnbeløpet i folketrygden og utgjorde 88 370 kroner fra 1. mai 2014.

Figur 1. Antall mottakere av overgangsstønnad ved utgangen av året etter yngste barns alder og antall mottakere totalt.



Kilde: NAV

Andelen menn som mottar overgangsstønnad har siden 2005 vært stabil på tilnærmet 4 prosent (tabell 1). Andelen unge mottakere er redusert i perioden, mens andelen mottakere over 40 år har økt.

Enslige forsørgere har også rett til utvidet barnetrygd, som innebærer at det gis barnetrygd for ett barn mer enn hva mottakeren faktisk har. Utvidet barnetrygd gis kun til enslige forsørgere. Den gis inntil yngste barn har fylt 18 år og er uavhengig av hvilken inntekt mottakeren har. Utviklingen i antall med utvidet barnetrygd er dermed et forenklet mål på hvor mange som potensielt kan bli mottakere av overgangsstønnad. Antallet med utvidet barnetrygd har gått ned med tilnærmet 2 prosent fra 2005 til 2014. Andelen av disse med overgangsstønnad har gått ned fra 21 prosent til 2005 til 16 prosent i 2014.

Andelen mottakere med fødeland utenfor Norge har økt siden 2009.² Ved utgangen av 2014 hadde 74,6

Tabell 1. Nøkkeltall for mottakere av overgangsstønnad

	2005	2014
Andel menn (prosent)	4,1	4,3
Antall barn pr. mottaker	1,6	1,5
Gjennomsnittsalder for mottaker	30,8	30,8
Andel mottakere yngre enn 20 år (prosent)	4,7	4,0
Andel mottakere over 40 år (prosent)	8,2	9,9

Kilde: NAV

prosent av mottakerne av overgangsstønnad Norge som fødeland. Dette er en reduksjon fra utgangen av 2009, da 81,1 prosent av mottakerne var registrert med Norge som fødeland.

Utgiftene til overgangsstønnad over statsbudsjettet var i 2014 på 2,5 milliarder kroner. Målt i faste kroner (der grunnbeløpet holdes fast) har utgiftene gått ned med hele 26 prosent fra 2005 til 2014. Den omfattende nedgangen skyldes særlig nedgangen i antall mottakere, men har også sammenheng med at gjennomsnittlig ytelse som andel av det mottakeren maksimalt kan få i overgangsstønnad har gått ned.

² I register for stønnad til enslig mor eller far ligger det kun opplysninger om fødeland tilbake til 2009.

OVERGANGSSTØNAD – REGELVERK

Overgangsstønad blir gitt til foreldre med aleneomsorg for barn. Formålet med overgangsstønaden er å gi enslig mor eller far inntektssikring i en overgangsperiode, og stimulere til arbeid og utdanning, slik at mottaker blir kvalifisert for senere selvforsørgelse. Overgangsstønaden gis for en periode på inntil tre år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år som følge av utdanning. For nye perioder med overgangsstønad er varigheten begrenset fram til yngste barn har rett til barnehageplass etter barnehageloven.

Rett til overgangsstønad krever tre års forutgående medlemskap i folketrygden. Det er et krav at stønadsmottakeren og barnet må oppholde seg i Norge. Det er unntak fra kravet om opphold hvis oppholdet utenlands er planlagt å være på mindre enn seks måneder eller når oppholdet følger av arbeid for norsk arbeidsgiver i utlandet.

Endringer i regelverket

- 1. januar 2012 ble det innført krav til yrkesrettet aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Tidligere inntraff aktivitetskravet først når yngste barn fylte tre år.
- For personer som har hatt overgangsstønad tidligere og senere søker for nye barn, ble det fra 1. januar 2013 innført regler om at varigheten for nye perioder ble begrenset fram til barnet får rett til barnehageplass. Tidligere var det ingen begrensninger i antall treårsperioder med overgangsstønad.
- 1. januar 2013 ble det også innført krav om uforskyldt ledighet for rett til overgangsstønad.

Alle endringene ble innført for nye tilfeller, dvs. at endringene gjelder nye vedtak etter at nytt regelverk er innført. Dette innebærer at mottakere med et vedtak som er gjort før tidspunktet for regelverksendringen, ikke vil få omgjort vedtaket i henhold til nytt regelverk.

Våren 2015 la Solberg regjeringen frem en lovproposisjon (Prop. 115L (2014–2015)) som foreslår ytterligere endringer i regelverket for overgangsstønad. Et av forslagene er at vilkåret om at barnet må være under åtte år endres til ordinær skolestart det året barnet fyller 6 år. De nye reglene er foreslått innført fra 1. januar 2016.

Krav til yrkesrettet aktivitet

Kravet til yrkesrettet aktivitet kan oppfylles gjennom:

- Arbeid som utgjør minst halvparten av full tid.
- Utdanning som utgjør minst halvparten av utdanning på full tid.
- Å være tilmeldt NAV som reell arbeidssøker. I tillegg kan NAV sette som vilkår at mottakeren deltar på motivasjonskurs, arbeidsmarkedstiltak og/eller tar i mot tilbudt arbeid.
- Etablering av egen virksomhet.

Det finnes ulike grunner som gir unntak fra aktivitetskravet. Dette gjelder hvis enslig mor eller far ikke har tilfredsstillende barnetilsynsordning og dette ikke kan tilskrives mottakeren selv. Det gis også unntak når den enslige forsørgeren eller barnet har en sykdom som hindrer forsørgeren i å ta arbeid eller å være i utdanning. Eventuell sykdom må dokumenteres med legeerklæring.

Nivået på ytelsen

Fra til 1. april 2014 ble maksimalytelsen økt fra 2,0 til 2,25 G¹. Dette tilsvarer 198 800 kroner ved grunnbeløpet som gjelder fra 1. mai 2014. Samtidig ble skattereglene for overgangsstønad endret, slik at den blir beskattet som lønnsinntekt mens den tidligere ble beskattet som pensjonsinntekt. Disse endringene gir mottakerne tilnærmet samme stønad etter skatt som tidligere. Samtidig som maksimalytelsen ble økt ble også avkortningsgraden økt, fra 40 til 45 prosent for inntekt utover et halvt grunnbeløp. Overgangsstønaden er fullt ut avkortet ved en inntekt på minst 5,5 G ved både gammel og ny maksimalytelse (dette utgjør en årsinntekt på 486 000 kroner ved G fra 1. mai 2014).

I tillegg til overgangsstønad kan enslige forsørgere ha rett til utvidet barnetrygd, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting for å lette overgangen til arbeid.

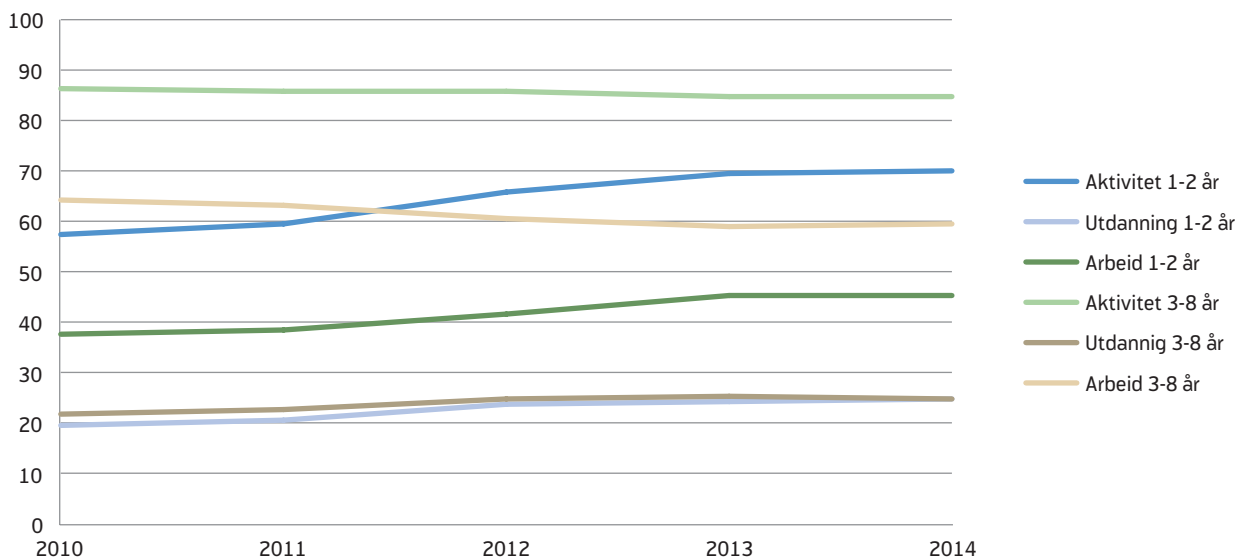
Økning i yrkesrettet aktivitet blant mottakere med yngre barn

Figur 2 viser andelen av mottakere som er aktive i form av utdanning eller arbeid på minimum halv tid fordelt på yngste barns alder³. Andelen i aktivitet totalt sett, enten i arbeid eller utdanning, har vist en svak nedgang for mottakere med yngste barn på tre til åtte år. Derimot ser vi markant økning i andelen aktive blant mottakere

med yngste barn på ett til to år. Her har andelen i aktivitet økt med 11 prosentpoeng fra 2011 til 2014. Økningen i andelen i arbeid står for 7 prosentpoeng av denne økningen. Dette tyder på en klar effekt av skjerpet aktivitetskrav for overgangsstønadmottakere, og vi forventer å se en økning i sysselsettingen blant enslige forsørgere med yngste barn i aldersgruppen ett til to år fra 2012. Vi forventer også at effekten vil øke over tid siden endringen bare gjaldt nye mottakere.

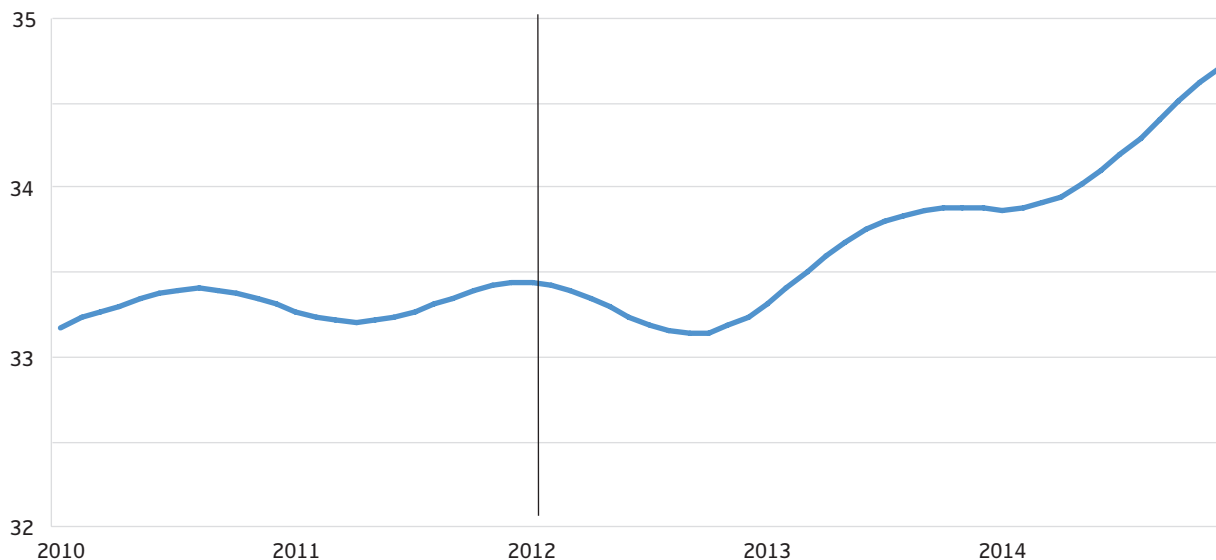
³ Statistikk basert på vedtaksdata.

Figur 2. Andel av overgangsstønadmottakere i aktivitet⁴ i form av utdanning eller arbeid, etter yngste barns alder. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Andel mottakere av overgangsstønnad med yngste barn på ett til to år i arbeid. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3 viser utviklingen i andelen mottakere av overgangsstønnad med yngste barn i alderen ett til to år i arbeid. Den vertikale linjen viser tidspunkt for innføring av krav om yrkesrettet aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Utviklingen viser en økning i andelen mottakere i arbeid fra 2013. At økningen kommer

med et tidsetterslep sammenlignet med tidspunktet for innføring av regelverksendringen skyldes antakelig at endringen ble innført for nye tilfeller, og at disse med tiden utgjør en stadig større andel av antall mottakere. Nye mottakere av overgangsstønnad som ikke oppfyller aktivitetskravet, og som dermed ikke lenger vil kunne motta overgangsstønnad vil gå ut av gruppen. Dette tar vi hensyn til i den videre analysen.

.....
⁴ Tall for desember måned.

FORSKJELLER-I-FORSKJELLER

Forskjeller-i-forskjeller (difference-in-differences) er en kontrafaktisk metode for å beregne effekten av politikkenninger. I dette tilfellet benytter vi metoden for å anslå effekt på sysselsetting av å innføre krav til aktivitet for mottakere av overgangsstønad fra yngste barn fyller ett år.

Vi sammenligner sysselsettingen før og etter regelverksendringen i to ulike grupper, hvor den ene gruppen er påvirket av regelverksendringen og den andre ikke er utsatt for regelverksendringen. Disse gruppene omtales som henholdsvis behandlingsgruppe og kontrollgruppe (se egen faktaboks for nærmere beskrivelse av disse gruppene). Effekten er da endringen i sysselsetting fra før til etter regelendring i behandlingsgruppen minus endringen i kontrollgruppen. Uten en regelverksendring antar vi at gjennomsnittlig endring for behandlingsgruppen vil ha vært de samme som den gjennomsnittlige endringen som observeres for kontrollgruppen (kontrafaktisk). En viktig forutsetning er derfor at behandlings- og kontrollgruppen har en lik trend i utviklingen i sysselsettingen før endringen. Ved fravær av en parallell trend før behandlingstidspunktet vil ikke effekten av regelverksendringen kunne beregnes. Kontroll av forutsetningen om at behandlingsgruppen og kontrollgruppen følger samme sysselsettingstrend vil gjøres ved en visuell betraktning av utviklingen i tiden før regelverksendringen.

Forskjeller-i-forskjeller kan fremstilles på følgende måte:

Y^B – gjennomsnittlig sysselsetting for behandlingsgruppen

Y^K – gjennomsnittlig sysselsetting for kontrollgruppen

$Y_t^B - Y_{t-1}^B$ – forskjell for behandlingsgruppen mellom tidspunkt t og tidspunkt t-1

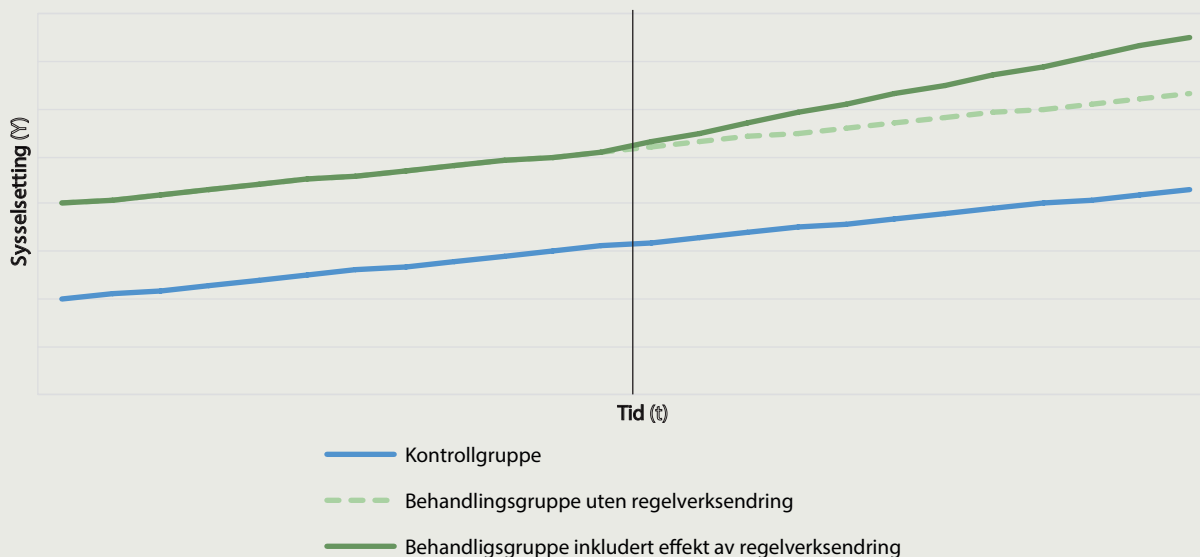
$Y_t^K - Y_{t-1}^K$ – forskjell for kontrollgruppen mellom tidspunkt t og tidspunkt t-1

Mål på effekt av regelverksendring:

$(Y_t^B - Y_{t-1}^B) - (Y_t^K - Y_{t-1}^K)$ – forskjell-i-forskjeller mellom behandlings- og kontrollgruppen

Figuren viser en grafisk fremstilling av forskjeller-i-forskjeller metoden. Kontrollgruppen og behandlingsgruppen har ulikt nivå på sysselsetting, men samme trend før innføring av regelverksendringen. Tidspunkt for regelverksendringen er markert med den vertikale aksens. Effekten av regelverksendringen vil være avviket mellom den heltrukne grønne linjen og den stiplede grønne linjen for et gitt tidspunkt.

Figur 4. Forskjeller- i-forskjeller fremstilt grafisk



BEHANDLINGSGRUPPE OG KONTROLLGRUPPE

Som behandlingsgruppe har vi tatt utgangspunkt i personer som mottar overgangstønad når yngste barn er 10 måneder. Gruppen utgjør 200 – 300 personer per måned i undersøkelsesperioden (juli 2010 – desember 2014). Vi har ikke satt som krav at personen mottar overgangstønad på et senere tidspunkt etter at det yngste barnet har passert 10 måneder⁶.

Som kontrollgruppe bruker vi kvinnelige mottakere av barnetrygd når det yngste barnet er 10 måneder som ikke mottar overgangstønad. Vi har satt som betingelse at disse personene ikke på noe tidspunkt i perioden juli 2010 – desember 2014 har mottatt overgangstønad. Kontrollgruppen består av 4 000 – 5 000 personer per måned.

Likheten mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen er at en stor andel er kvinner. I behandlingsgruppen er om lag 95 prosent kvinner mens kontrollgruppen består utelukkende av kvinner. Personene i både behandlingsgruppen og i kontrollgruppen har yngste barn i samme alder når alder er målt i måneder. Langs andre dimensjoner vil det være forskjeller mellom de to gruppene, og nivået for gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid avviker vesentlig for de to gruppene.

Effekt på sysselsetting

Datagrunnlag og metode

Ved kun å se på sysselsetting for mottakere av overgangstønad vil det være vanskelig å skille effekter som følge av regelverksendringer og effekter som skyldes konjunktursvingninger eller andre forhold. For å identifisere effekten av regelendringen alene må vi så langt det er mulig finne to grupper som er mest mulig lik hverandre, men hvor den ene gruppen er berørt av regelendringen (behandlingsgruppen) og den andre ikke er berørt (kontrollgruppen). Deretter sammenlikner vi gjennomsnittlig sysselsetting i disse to gruppene før og etter regelendringen ved å bruke en såkalt «forskjeller-i-forskjeller»-metode (difference-in-differences). Ved bruk av denne metoden kan vi bedre kontrollere for generelle forhold som påvirker sysselsettingen og dermed skille ut effekten av regelverksendringen (se faktaboks). Som mål på sysselsetting bruker vi gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid.

DATAGRUNNLAG

Som datagrunnlag har vi benyttet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret), og administrative registre for mottakere av stønad til enslig mor eller far og barnetrygd for årene 2010 til 2014. AA-registeret viser personer med registrerte arbeidsforhold. Informasjon om avtalt ukentlig arbeid fremkommer i registeret først fra tredje kvartal 2010. Dette innebærer at juli 2010 er den første måneden hvor vi har informasjon om tid i arbeid. Registerne for enslig mor eller far og barnetrygd er månedstall, mens vi i dataene fra AA-registeret har informasjon om eksakte start- og sluttdatoer for arbeidsforhold. NAV har ikke tilgang til utdanningsdata, og effekten av skjerpet aktivitetskrav på andelen mottakere i utdanning er derfor ikke vurdert. Dette innebærer at vi i analysen kun ser på utviklingen i sysselsetting.

For personene som inngår i analysen har vi beregnet deres sysselsetting som prosentandel av full arbeidstid. Dette gjelder enten de er i arbeid eller ikke (personer uten arbeid er tildelt arbeidstid 0). Det er personer med en avtalt ukentlig arbeidstid på minimum fire timer som inngår i AA-registeret. Vi har kun informasjon om avtalt ukentlig arbeidstid, ikke om hva som tilsvarer full arbeidstid i det enkelte arbeidsforholdet. For å kunne beregne andel av full arbeidstid, har vi lagt til grunn at 37,5 timer per uke tilsvarer fullt arbeid. For personer med flere samtidige arbeidsforhold har vi summert arbeidstiden for alle arbeidsforholdene.

Tallene som fremkommer i resultatdelen er sesongjustert⁵ og trendglattet. Tallene er sesongjustert fordi sysselsettingen etter barnets alder målt i måneder svinger svært mye ut fra barnets fødselsmåned. Det foreligger ikke nok observasjoner til at andelen tid i arbeid som andel av full tid når barnet er 36 måneder lar seg sesongjustere, og derfor har vi ikke inkludert gjennomsnittlig tid i arbeid når barnet er tre år som en del av analysen.

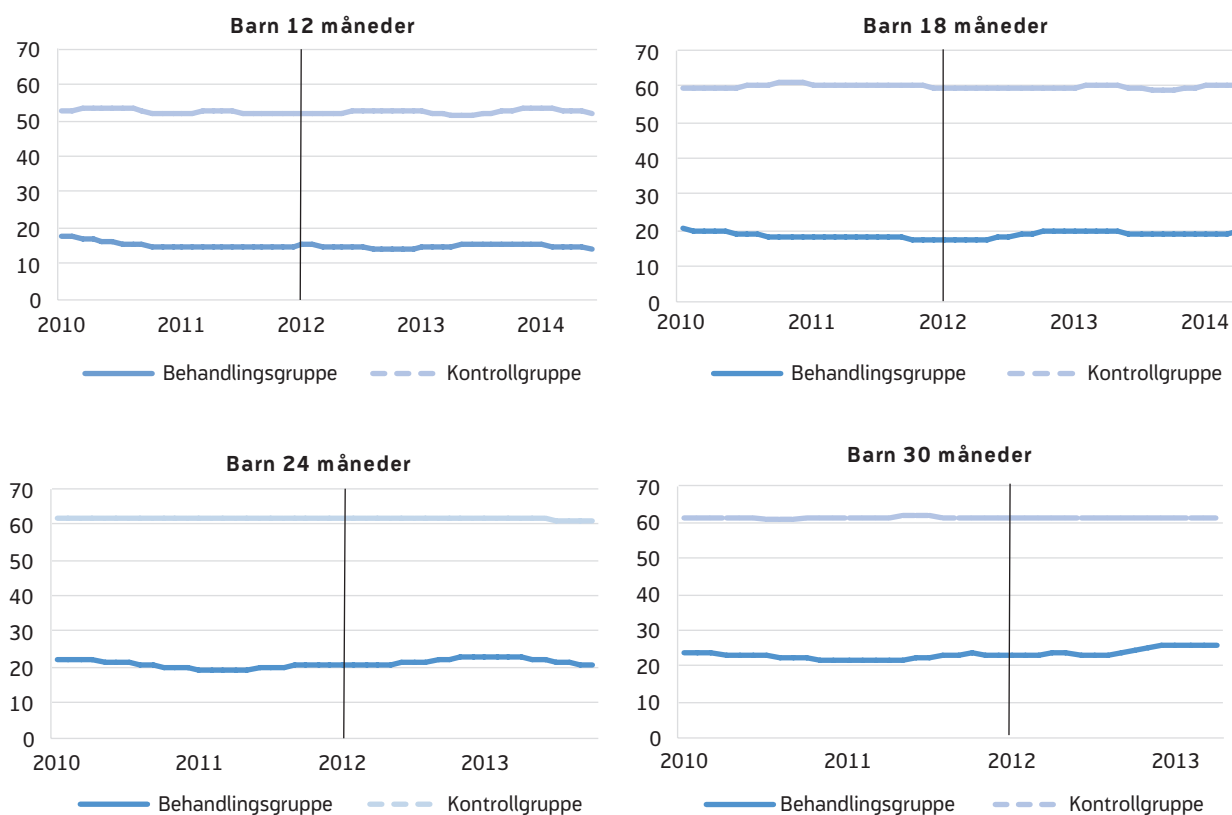
Resultater

Utviklingen i tiden frem til regelverksendringen

For å kunne si noe sikkert om effektene av regelverksendringene, er det avgjørende at personene i behandlingsgruppen og kontrollgruppen har en mest mulig lik utvikling i sysselsetting før regelverksendringen ble innført (1. januar 2012).

⁵ Benyttet metode for sesongjustering er X12-ARIMA.

Figur 5a-d. Gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid når barnet er 12, 18, 24 og 30 måneder. Prosent



Kilde: NAV

Figur 5a–5d viser sysselsetting, målt som gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid, for behandlingsgruppen og kontrollgruppen. Grafene viser gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid når barnet er 12 måneder (figur 5a), når barnet er 16 måneder (figur 5b), når barnet er 24 måneder (figur 5c) og når barnet er 30 måneder (figur 5d). Den vertikale linjen markerer tidspunktet for innføring av regelverksendringen. Endringen gjaldt nye mottakere av overgangsstønad etter dette tidspunktet.

I figurene fremkommer det tydelig at det er en vesentlig forskjell i sysselsetting mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen. Det er også tydelig at sysselsetting øker med barnets alder, spesielt fra barnet er 12 til 18 måneder.

Det ser ut til at kvinner som mottar overgangsstønad har samme utvikling i sysselsetting som kvinner som ikke mottar overgangsstønad. Det ser dermed ut til at behandlings- og kontrollgruppen følger samme trend, og at dette gjelder uansett barnets alder. Dette gir et godt grunnlag

for å gå videre med å undersøke effekten av å innføre et skjerpet aktivitetskrav for mottakere av overgangsstønad.

Positiv effekt på sysselsetting

Tabell 2 viser utviklingen i gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid før og etter innføring av krav til aktivitet etter yngste barns alder. Med unntak av når yngste barn er 12 måneder gammelt finner vi positive effekter på sysselsettingen av regelverksendringen, og at effekten øker med barnets alder.

Vi finner altså en positiv effekt når det gjelder sysselsetting for overgangsstønadmottakere som følge av det skjerpede kravet til aktivitet. Eksempelvis kan en økning i arbeidstid som andel av fulltid på to til tre prosentpoeng tilsi at fire til seks prosent av motta-

.....
⁶ Grunner til at personen ikke lenger mottar overgangsstønad kan være at mottaker ikke oppfyller aktivitetskravet, inntekten er så høy at overgangsstønaden blir fullt ut avkortet eller at mottaker har blitt samboer eller giftet seg.

Tabell 2. Gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid. Prosent.

Barnets alder	Behandlingsgruppe			Kontrollgruppe			Forskjell-i-forskjell mellom de to gruppene
	Før	Etter	Forskjell	Før	Etter	Forskjell	
12 måneder	15,5	14,9	-0,6	52,6	52,5	-0,1	-0,4
18 måneder	18,4	19,3	1,0	60,2	59,8	-0,3	1,3
24 måneder	20,5	22,2	1,8	61,8	61,4	-0,4	2,1
30 måneder	22,6	25,6	3,0	61,2	61,3	0,1	3,0

kerne jobber 50 prosent av full tid mot tidligere ingen tid i arbeid. Dette kan sies å være en markert økning i sysselsettingen blant mottakere av overgangsstønad med barn på ett til to år.

Størrelsen på behandlingsgruppen avtar med barnets alder, noe som bidrar til økt usikkerhet om resultatene. Endringene ble innført for nye tilfeller fra 1. januar 2012. Det kan være slik at det blant mottakere med yngste barn på ett til to år i vår undersøkellesperiode fortsatt vil være mottakere av overgangsstønad etter gamle regler. Disse mottakerne står ikke ovenfor et krav om aktivitet for å motta overgangsstønad. Dermed kan det tenkes at effektene vil tilta en tid fremover, ettersom mottakere som ble innvilget overgangsstønad etter gammelt regelverk ikke lenger vil være en del av utvalget. 2015 antas å være det første året som hvor tilnærmet alle mottakerne av overgangsstønad med yngste barn på ett til to år vil være omfattet av aktivitetskravet, sett bort fra de som har unntak fra aktivitetskravet.

Valg av metode og sammensetning av kontrollgruppe vil kunne påvirke resultatet. For å se hvor sensitive resultatene var overfor sammensetning av kontrollgruppe gjorde vi samme analyse der vi brukte alle mottakere av overgangsstønad mellom ett og to år som behandlingsgruppe, og kvinnelige mottakere av barnetrygd for barn under tre år som kontrollgruppe. I denne analysen fant vi også positive sysselsettingseffekter av et skjerpet aktivitetskrav. Imidlertid sto vi ovenfor et problem med at mottakere gikk fra behandlingsgruppen til kontrollgruppen, og dermed forstyrret resultatene. Resultatene fra den alternative fremgangsmåten er ikke gjengitt her.

Vurdering av effekter

Vi finner positiv effekt på sysselsettingen som følge av skjerpet aktivitetskrav for mottakere av overgangsstønad med barn på ett til to år. Arbeid på et tidligere tidspunkt enn hva som var tilfelle i gammel ordning kan bidra til at mottakerne får en tettere tilknytning til arbeidsmarkedet og i større grad blir selvforsørget sammenliknet med før innføringen av aktivitetskrav fra yngste barn fyller ett år. En tettere tilknytning til arbeidsmarkedet vil også kunne medføre bedre integrering i det norske samfunnet for personer med i utgangspunktet begrensede norskkunnskaper. Det bør her bemerkes at vi ikke har undersøkt lønnsnivået for jobbene som mottakeren går til, og hvordan mottakerne kommer ut økonomisk. Overgangsstønden reduseres med 45 prosent av inntekten, så de som forblir mottakere av overgangsstønad vil ikke tape på å gå ut i jobb eller å øke arbeidstiden slik at aktivitetskravet oppfylles. Trolig er det fortsatt for tidlig å konkludere sikkert med størrelsen på effektene av regelverksendringen, siden vi ennå kun har sett på sysselsettingen i en treårsperiode etter innføringen av regelverksendringen.

Vi har i analysen ikke sett på sammensetningen av gruppen av overgangsstønadmottakere. Mottakere som ikke klarer å oppfylle kravet til aktivitet kan ende med å stå uten noen form for inntektssikring, og dette vil kunne medføre økt fattigdom og flere sosialhjelpsmottakere. Dette kan være gjenstand for en senere analyse.

Referanser

Bjørnstad, Atle Fremming (2009) «Enslige forsørgere og overgang til arbeid». *Arbeid og velferd*, 4/2009, 56–61.

Card, David, Alan B. Krueger (1994) «Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania». *American Economic Review*, 84 (4): 772–793.

NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*. Oslo: Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet.

Prop. 115L (2014–2015) Endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.