

# Arbeid og velferd

---

Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?

Medmødre tilpasser seg også fedrekvoten

Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønnen

Uføretrygd og arbeid: Jobber de uføre mer etter reformen i 2015?

REDAKSJON

**Ansvarlig redaktør**

Anne-Cathrine Grambo

**Redaktør**

Anders Mølster Galaasen

**Redaksjon**

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen, Line Anita Schou, Åshild Male Kalstø, Therese Dokken og Eugenia Vidal-Gil.

**Redaksjonsråd**

Catherine B. Arnesen, Ole Christian Lien, Magnus Wright Jacobsen, Ida Frisak Ringnes, Jostein Ellingsen, Nina Lysø, Anders Thorgersen og Hilde Olsen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 26.09.2018

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på [www.nav.no/analyser](http://www.nav.no/analyser)

Vårt nyhetsbrev kan bestilles via e-post: [arbeid.og.velferd@nav.no](mailto:arbeid.og.velferd@nav.no)

ISSN: 1504-8217

# HVEM STARTER I KVALIFISERINGS-PROGRAMMET OG KOMMER DE I ARBEID?

Av Ivar Andreas Åsland Lima og Jorunn Furuberg

## Sammendrag

Antallet nye deltakere i Kvalifiseringsprogrammet falt fra 2010 til 2014, men har deretter stabilisert seg på i underkant av 4000 nye deltakere per år. I løpet av perioden har andelen utenlandsfødte blant de nye deltakerne økt, samtidig som det har blitt færre unge under 25 år. De som starter i programmet er kjennetegnet av lite arbeidserfaring og lav pensjonsgivende inntekt, og sju av ti har mottatt økonomisk sosialhjelp året før oppstart. I underkant av halvparten har vært langtids sosialhjelpsmottakere året før oppstart, og denne andelen har vært stabil over tid. Mange har også deltatt i ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Et hovedmål med Kvalifiseringsprogrammet er at flere i målgruppen skal komme i arbeid. Når vi sammenligner de som begynte i 2010 med de som begynte i 2015 finner vi en positiv utvikling i overgangen til arbeid. Det er betydelig flere yrkesaktive etter fullført program (en økning fra 19 til 28 prosent), samtidig som det er færre som er registrert som mottakere av arbeidsavklaringspenger (fra 17 til 12 prosent) eller sosialhjelp (fra 50 til 38 prosent). I en regresjonsanalyse der vi kontrollerer for en rekke variabler, blant annet alder, kjønn, tidligere yrkesdeltakelse og arbeidsledighet ved avslutning av kvalifiseringsprogrammet, finner vi fortsatt en stadig høyere overgang til arbeid over tid. Vi finner en positiv utvikling i overgangen til arbeid for både utenlandsfødte og norskfødte, og for både de under 25 år og de over 25 år. Det gir støtte til at Kvalifiseringsprogrammet har lyktes bedre med arbeidsretting over tid, uten at vi kan være sikre på dette siden vi ikke har gjort en effektstudie.

Når vi følger en gruppe i flere år etter fullført program, finner vi at andelen som er yrkesaktive uten å motta stønader fra NAV i tillegg øker over tid etter at programmet ble avsluttet. Denne gruppen er også kjennetegnet ved en positiv inntektsutvikling. Vi ser samtidig at andelen som mottar arbeidsavklaringspenger øker betydelig. Selv om tidligere forskning viser at kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på yrkesdeltakelse og inntekt, bekrefter denne analysen at det fortsatt er et mindretall av de som har deltatt i programmet som kommer seg i jobb.

## Innledning

I 2007 vedtok Stortinget å innføre Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Det ble beskrevet som regjeringens viktigste satsing for å bekjempe fattigdom. Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for kvalifiserende tiltak. En hovedmålgruppe er langtidsmottakere av sosialhjelp eller de som står i fare for å bli det. Mottakere av tiltakspenger eller svært lave dagpenger er også nevnt som aktuelle for ordningen. Formålet med programmet er å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid, men også å bidra til økt livskvalitet og bedret funksjonsevne for de som ikke kan komme i arbeid (Ot. Prp. 70, 2006 – 2007). Kvalifiseringsprogrammet tilbyr deltakerne en stabil inntekt i form av en kvalifiseringsstønad. For en mer utfyllende beskrivelse av Kvalifiseringsprogrammet, se faktaboks.

Tidligere forskning har vist at KVP har en positiv effekt på arbeidsdeltakelse og inntekt hos deltakerne. Også NAVs statistikk, som baserer seg på kommunenes innrapporteringer, har vist at andelen som kommer i arbeid etter avsluttet program har økt over tid. Et formål med denne artikkelen er å se om vi finner den samme utviklingen når vi bruker registerdata for å se på overgang til arbeid i etterkant av programmet. Statistikken viser også at det nå er færre deltakere i KVP enn i de første årene etter oppstart. Et annet formål med artikkelen er derfor å se om sammensetningen av deltakere har endret seg over tid.

Artikkelen tar utgangspunkt i alle som startet i Kvalifiseringsprogrammet i perioden mai 2010 til desember 2017. Første del av artikkelen ser på kjennetegn ved de som startet i programmet i denne perioden. Har sammensetningen til gruppen endret seg med hensyn til kjønn, alder, innvanderstatus, tidligere arbeid og tidligere trygde- og sosialhjelpsmottak?

I andre del ser vi på hvordan utfallet etter program er for ulike demografiske grupper, og hvordan dette har endret seg over tid. Vi vil se på status for de tidligere KVP-deltakerne ett år, to år og opp mot fire år etter avsluttet program. Hvordan er tilknytningen til arbeidsmarkedet? Hvor mange er helt eller delvis avhengige av offentlige ytelser til livsopphold? Vi vil

også se på betydningen av ledighetsnivået i arbeidsmarkedsregionene<sup>1</sup> for utfallet av programmet.

## Tidligere forskning

Da Kvalifiseringsprogrammet ble innført ble det gjennomført en evaluering av programmet (Schafft m.fl. 2011). Evalueringen ga et blandet resultat. Forskerne argumenterte for at en tilnærming med rask plassering i ordinært arbeidsliv kombinert med tett oppfølging er det som fungerer best. Dette betegner forskerne som en integrert tilnærming. De fant imidlertid at det særlig i oppstarten av kvalifiseringsprogrammet var mest fokus på aktivitet, livskvalitet og struktur, noe forskerne betegner som en opprustningstilnærming. Da evalueringen ble avsluttet i 2011 fant forskerne at orienteringen mot arbeidsmarkedet blant veilederne i programmet hadde blitt bedre over tid, men at den integrerte tilnærmingen likevel fortsatt stod for svakt. Forskerne oppfordrer NAV til å flytte «tidsbruken ut i virksomhetene, slik at tilrettelegging og individuell oppfølging i det ordinære arbeidslivet» blir sentralt i kvalifiseringsprogrammet (Schafft og Spjelkavik 2011: 15). Dette var en kvalitativ evaluering og de kunne ikke si noe om effektene av programmet sammenlignet med andre tiltak for gruppen. De fant samtidig at det hadde vært en utvikling over tid og at de ansatte hadde blitt mer positive til rask plassering i arbeidslivet.

Selv om mange ifølge både NAVs statistikk og SSBs statistikk kommer i jobb over tid, kan ikke statistikken alene gi et svar på om programmet har en positiv effekt. For å svare på det må en finne ut hva som hadde skjedd med samme gruppe om de ikke hadde deltatt i Kvalifiseringsprogrammet. En slik studie finner en positiv effekt som øker over tid når en tar utgangspunkt i oppstart i programmet (Markussen og Røed 2016). Denne studien benyttet det at programmet ble innført på forskjellige tidspunkt i ulike kommuner til å lage effektdesign, og ser dermed på effekten av programmet i en tidlig fase fra 2008–2011. De fire årene etter at deltakerne startet i programmet finner de en effekt på 18 prosentpoeng høyere sannsyn-

.....  
<sup>1</sup> Bo- og arbeidsmarkedsregion er «funksjonelle regioner for hushold og arbeidsliv, og som representerer viktig geografiske enheter for samfunn og analyse» (Gundersen og Juvkvam 2013: 5)

## Utvalg, data og metode

Individdata om Kvalifiseringsprogrammet blir samlet inn hvert år av Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA. Dataene fra og med 2010 blir overlevert til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I datafilen er det informasjon om hvilken måned personen har mottatt kvalifiseringsstønad. Vi har brukt denne informasjonen til å lage start- og stoppdatoer for forløp. Opphold på fire måneder eller mindre er blitt slått sammen til et enkelt forløp. På tross av at Kvalifiseringsprogrammet er en engangsrettighet, fant vi at 30 prosent av personene hadde to forløp eller mer, og 2 prosent hadde flere enn tre forløp. Dette kan skyldes feil rapportering fra kommunene. Vi valgte å fjerne de 667 personene som ifølge våre tall hadde mer enn tre forløp.

Analysen i første del er deskriptiv og tar utgangspunkt i alle som startet i Kvalifiseringsprogrammet i perioden fra og med mai 2010 til og med desember 2017. I andre del av artikkelen bruker vi i tillegg regresjonsanalyse til å beskrive utfall etter avsluttet program når vi holder alle andre observerte forhold konstant. Dataene er hentet fra NAVs registre (arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger, dagpenger, overgangsstønad, uføretrygd), a-ordningen (arbeid), KOSTRA (sosialhjelp og Kvalifiseringsprogrammet), NAVs versjon av Folkeregisteret (innvandret, botid, barn, alder) og fra Skatteetatens inntektsregister (pensjonsgivende inntekt).

Vi observerer deltakerne opp mot 36 måneder før start i KVP, og inntil 36 måneder etter avsluttet program. Unntaket er inntekt der vi kun har opplysninger per kalenderår.

Vi har definert overgang til arbeid som de som har avsluttet programmet og deretter er registrert med arbeidsgiver i A-ordningen (tidligere AA-registeret). Vi benytter to ulike definisjoner. De som er registrert med minst 40 prosent dagsverk av fulltid i løpet av helt ett år. Her benytter vi Statistisk sentralbyrås vaskede filer som har informasjon om antallet avtalte dagsverk hvert kvartal. Dette har vi summert til antall dagsverk et helt år. Vi har antatt at en vanlig full stilling utgjør 230 dagsverk i året, og 40 prosent dagsverk er dermed minst 92 dagsverk i året. Vi benytter også informasjon fra AA-registeret som viser om personen var registrert med minst 4 timer arbeidstid en gitt periode.

Overgang til arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp: De som har avsluttet programmet og er registrert med mottak av ytelsen i minst 3 av 12 måneder i etterkant.

Pensjonsgivende inntekt inkluderer inntekt fra arbeid, fra arbeidsavklaringspenger, fra dagpenger, og fra flere andre trygdeytelser. Sosialhjelp og uføretrygd inngår ikke i pensjonsgivende inntekt.

## Om Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt program og en rettighet regulert i lov om sosiale tjenester.

For å kvalifisere for deltakelse må man være mellom 19 og 67 år og ha lovlig opphold i landet og fast bopel. En må ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven. Hva som er årsaken til at arbeids- og inntektsevnen er redusert, er uten betydning.

Kvalifiseringsprogrammet er subsidiært. Det vil si at dersom man har inntektsmulighet gjennom arbeid eller andre ordninger må denne benyttes. Dersom en deltaker søker om arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon skal programmet stanses fordi overgang til arbeid ikke lenger er målet for programmet.

### *Innholdet i programmet*

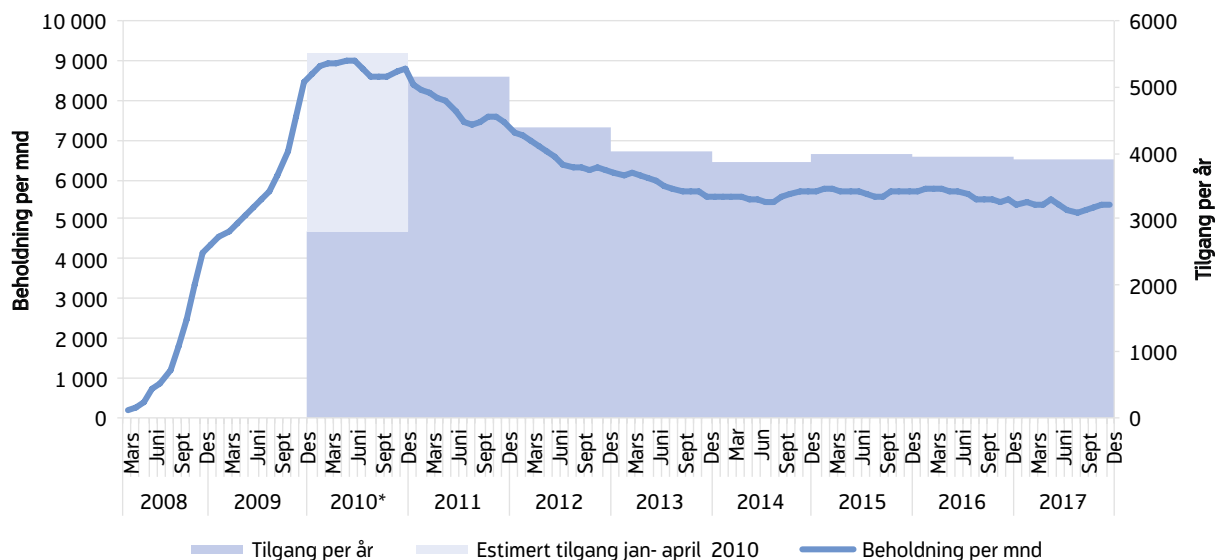
Innholdet i Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset, men det *skal* samtidig inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Programmet innvilges for inntil ett år, vurdert ut fra deltakerens forutsetninger og behov. Hvis målsettingen med programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet forlenges med inntil ett år, og etter en særskilt vurdering ytterligere seks måneder. Et Kvalifiseringsprogram kan dermed være i to og et halvt år.

### *Kvalifiseringsstønad*

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet mottar kvalifiseringsstønad, som er på 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). I gjennomsnitt for 2017 utgjorde dette 186 562 kr. Deltakere under 25 år får to tredjedeler av dette, noe som utgjorde 124 100 kr. De som forsørger barn får barnetillegg. I tillegg kan man få bostøtte. Stønaden er skattepliktig og utbetales etterskuddsvis på grunnlag av fremmøte.

lighet for å være i arbeid. De finner videre at arbeidsinntekten øker med 50 000 kroner som følge av deltakelse i programmet. Det er en stor statistisk usikkerhet rundt disse effektestimatene, og den reelle effekten kan både være betydelig større og betydelig mindre enn de finner i artikkelen. En kostnad/nytte-beregning indikerer at fem år etter oppstart i programmet er nytten større enn kostnadene (Markussen og Røed 2016).

Figur 1. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet, 2010<sup>1</sup>–2017. Tilgang og beholdning. Antall personer



<sup>1</sup> Vi har ikke tall for tilgangen i perioden januar – april 2010, jamnfør faktaboks om data. Tilgangen for disse månedene er estimert med utgangspunkt i at den utgjør samme andelen av årstilgangen som tilgangen de tilsvarende månedene i 2011.

Kilde: NAV

## Stabil tilgang av nye deltakere de siste årene

Antallet deltakere i KVP er både avhengig av hvor mange som starter i programmet, og hvor lenge deltakerne er i programmet. Fra oppstarten i 2008 økte antall deltakere kraftig fram til mai 2010, da det var nesten 9 000 deltakere i programmet (figur 1). I 2010 stoppet veksten opp og antallet deltakere stabiliserte seg, før det fra 2011 til sommeren 2014 var en klar nedgang. Antallet deltakere har deretter vært relativt stabilt rundt 5 500 per måned.

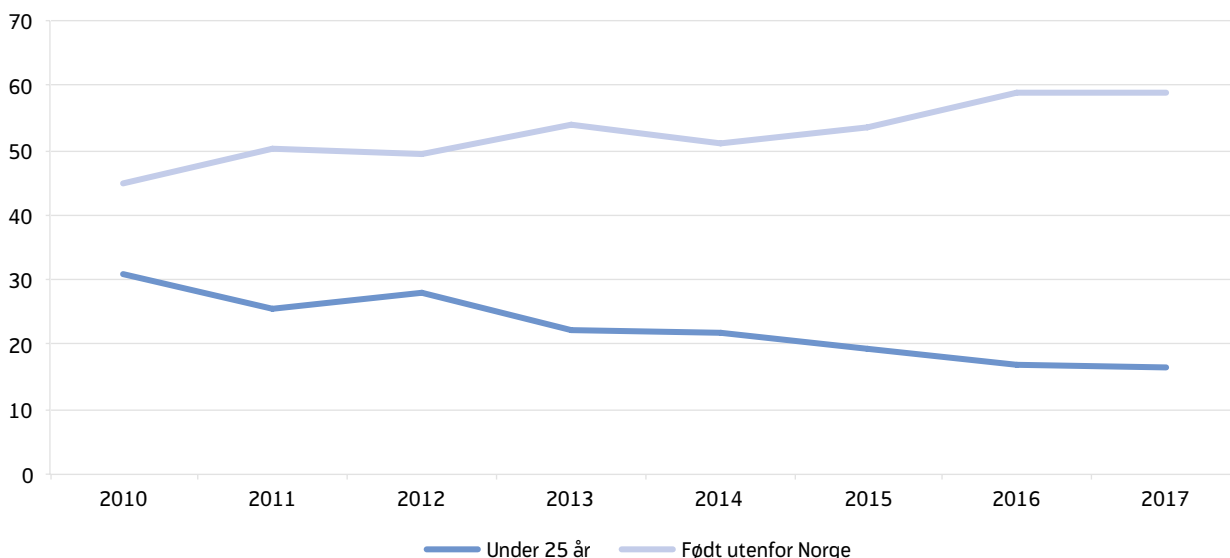
Utviklingen i antall nye deltakere (tilgang) følger samme mønster som utviklingen i beholdningen. Tilgangen var klart høyest i 2010 og i 2011, og fra 2013 har antallet stabilisert seg slik at det hvert år har kommet til i underkant av 4000 nye deltakere. Denne utviklingen skyldes trolig flere forhold. Ved oppstart av Kvalifiseringsprogrammet i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene, men fra 1. januar 2011 ble programmet finansiert via ordinær rammefinansiering. Den nye finansieringsordningen kan ha ført til at noen kommuner har blitt mer restriktive i vurderingen av hvem som får innvilget programdeltagelse. Innføringen av arbeidsavklaringspenger fra mars 2010 førte til at noen personer som tidligere var

i målgruppen for KVP fikk rett på arbeidsavklaringspenger. Det kan også tenkes at det ved oppstart av programmet var flere aktuelle deltakere, og at etterhvert som flere har fått tilbudet er det færre som er aktuelle for å starte i programmet. Dette fordi KVP er en engangsrettighet, og det kan være at den nye tilgangen til målgruppen er begrenset i noen kommuner.

## Færre unge og flere innvandrere starter i KVP

Samtidig som antall deltakere i programmet har stabilisert seg på et lavere nivå, har sammensetningen av deltakere endret seg. Fra 2010 til 2017 har andelen unge under 25 år som starter i KVP falt fra 31 prosent til 17 prosent (figur 2). Tidligere analyser viser at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de prioriterer unge (Lima og Naper 2013). Siden KVP er en subsidier ytelse, vil personer med rett til andre trygdeytelser, som arbeidsavklaringspenger, ikke være aktuelle for KVP. Minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger er også høyere for unge under 25 år: 2 G (grunnbeløpet i Folketrygden) mot 1 1/3 G for kvalifiseringsstønad. Dette vil i seg selv gi insentiver for de under 25 år til å søke om arbeidsavklaringspenger. I en analyse av forholdet mellom arbeidsavkla-

**Figur 2. Andelen nye deltakerne i KVP under 25 år og andelen født utenfor Norge. Prosent.**



Kilde: NAV

ringspenger og kvalifiseringsstønad (Langeland m.fl. 2016), ble det ble konkludert med at arbeidsavklaringspenger i stor grad har erstattet KVP og sosialhjelp som fattigdomsreducerende tiltak og økonomisk sikkerhetsnett, særlig blant unge.

Innvandrere (personer født utenfor Norge) utgjør en stor og økende andel av deltakerne i KVP. Fra 2010 til 2017 har andelen innvandrere blant de som starter i KVP økt fra 45 prosent til 59 prosent, jamfør figur 2. Dette henger sammen med økt innvandring til Norge, og at innvandrerne utgjør en stadig økende andel av mottakerne av økonomisk sosialhjelp (Langeland m. fl. 2017). Det er ikke bare de nyankomne innvandrerne som starter i KVP (tabell 1). I gjennomsnitt var botiden 8,2 år blant de som startet i 2011, og dette økte til 9,2 år for de som startet i 2017. Tidligere analyser har vist at mange innvandrere har deltatt i introduksjonsordningen for flyktninger i perioden forut for KVP (Herud og Naper 2012).

I perioden vi ser på har kvinneandelen i KVP økt fra 44 prosent i 2010 til 49 prosent i 2017 (tabell 1). Økningen er størst blant kvinner 25 år og over født utenfor Norge. Denne gruppen utgjorde i 2017 hele 32 prosent av alle deltakerne, en økning på 10 prosentpoeng fra 2010.

### Mange i KVP har lite arbeidserfaring

Tidligere analyser har vist at mange av deltakerne i KVP har liten eller ingen yrkeserfaring (Lima og Naper 2013). Våre data viser at i gjennomsnitt har litt under halvparten av de som starter i KVP vært i arbeid i løpet av de siste 3 årene (figur 3). Ser vi kun på det siste året er andelen som har vært i arbeid betydelig lavere (figur 4). Dette tyder på at en del av de som starter i KVP har noe arbeidserfaring, men de har av ulike årsaker fått redusert arbeidsdeltakelsen sin de siste årene før de starter i KVP. Kvinner født i utlandet har lavest andel med tidligere yrkeserfaring, og særlig når vi ser på yrkeserfaring de siste tre årene. Dette kan tyde på at for kvinner født i utlandet er lite arbeidserfaring fra det norske arbeidsmarkedet et større problem enn for de andre gruppene i KVP.

I figurene 3 og 4 er det å ha vært i arbeid definert som at en er registrert med ett arbeidsforhold på minst en time i uken minst en gang i løpet av perioden (til og med 2014 gjaldt et minimum på 4 timer). Imidlertid er mange av arbeidsforholdene lite omfattende. Blant alle som var registrert med et arbeidsforhold i løpet av det siste året forut for KVP, var gjennomsnittlig antall dagsverk i arbeid dette året 52 (ikke vist i figur). Dette tilsvarer mindre enn en kvart stilling.

**Tabell 1. Kjennetegn ved personer som startet i KVP i 2010<sup>1</sup>, 2014 og 2017.**

	2010	2014	2017
<b>N</b>	<b>2821</b>	<b>3847</b>	<b>3907</b>
Kvinner og menn under 25 år	31 %	22 %	17 %
Kvinner i alt	44 %	46 %	49 %
Kvinner 25 år og over, født i Norge	11 %	12 %	12 %
Kvinner 25 år og over, født utenfor Norge	22 %	27 %	32 %
Menn i alt	56 %	54 %	51 %
Menn 25 år og over, født i Norge	20 %	19 %	17 %
Menn 25 år og over, født utenfor Norge	17 %	20 %	23 %
Gjennomsnittsalder i år	32,5 år	34,3 år	35,3 år
Personer født utenfor Norge	45 %	51 %	59 %
Gjennomsnittlig botid i år for personer født utenfor Norge	8,2 år	9,2 år	9,2 år
Omsorg for barn under 18 år	45 %	48 %	50 %
Yrkeserfaring i løpet av siste 36 mnd.	43 %	40 %	47 %
Andel uten pensjonsgivende inntekt siste år.	36 %	39 %	47 %
Pensjonsgj. inntekt under 1 G siste år	33 %	28 %	27 %
Pensjonsgj. inntekt mellom 1 og 2 G siste år	16 %	16 %	15 %
Pensjonsgj. inntekt mellom 2 og 3 G siste år	11 %	13 %	8 %
Pensjonsgivende inntekt 3 G og over siste år	3 %	4 %	3 %
Mottatt stønad/trygd fra NAV <sup>2</sup> i løpet av siste 24 mnd.	Ingen data	92 %	91 %
Mottatt stønad/trygd fra NAV i løpet av siste 12 mnd.	Ingen data	87 %	87 %
Mottatt arbeidsavklaringspenger siste 24 mnd.	32 %	12 %	7 %
Mottatt arbeidsavklaringspenger i 6 mnd. eller mer siste 24 mnd.	17 %	10 %	6 %
Mottatt dagpenger siste 24 måneder	10 %	14 %	14 %
Mottatt dagpenger siste 12 måneder	7 %	9 %	9 %
Mottatt overgangsstønad siste 24 mnd. blant Kvinner 25 år og over, født i Norge	15 %	15 %	11 %
Mottatt overgangsstønad siste 24 mnd. blant Kvinner 25 år og over, født utenfor Norge	9 %	9 %	10 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av siste 24 mnd.	Ingen data	77 %	77 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i 6 mnd. eller mer siste 24 mnd.	Ingen data	53 %	54 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av siste 12 mnd.	Ingen data	73 %	73 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i 6 mnd. eller mer siste 12 mnd.	Ingen data	48 %	48 %
Mottatt tiltakspenger (individstønad) siste 24 mnd.	44 %	41 %	44 %

1 2010 står for perioden mai - desember 2010

2 Stønad/trygd fra NAV er her definert som mottak av en eller flere av følgende: økonomisk sosialhjelp, dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

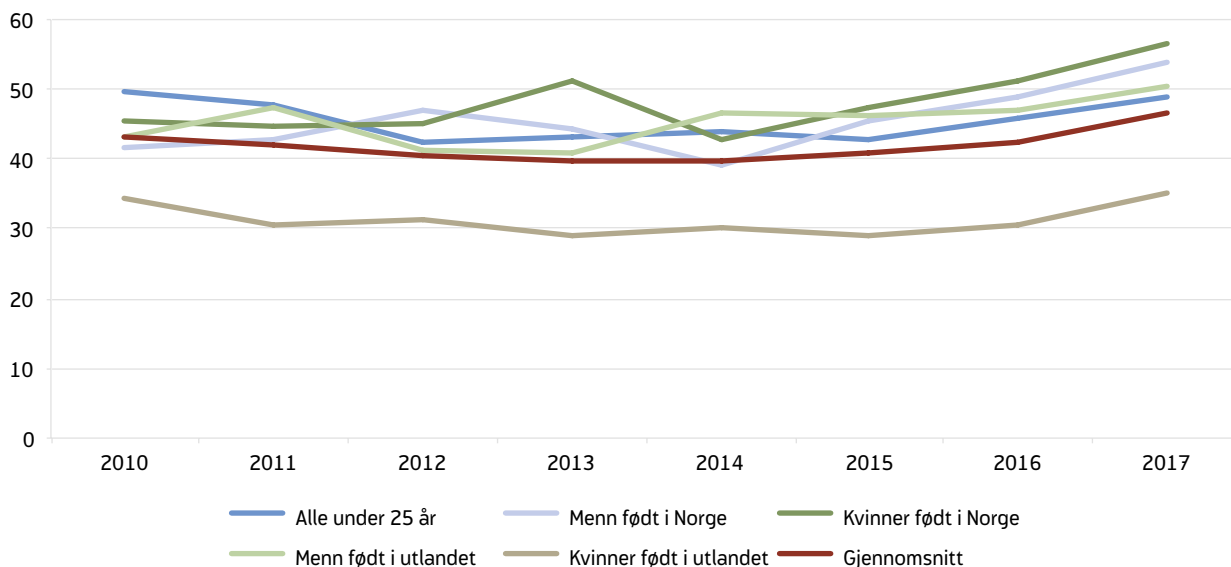
Kilde: NAV

Både figur 3 og figur 4 viser en økning i andelen som har arbeidserfaring de siste årene. Dette skyldes trolig brudd i statistikken over sysselsatte som følge av innføringen av A-ordningen fra 2015. Ser vi på pensjonsgivende inntekt, har andelen som ikke hadde pensjonsgivende inntekt året før oppstart økt fra 36

prosent blant de som startet i 2010, til 47 prosent for de som startet sju år seinere (tabell 1). Dette betyr at det etterhvert har blitt færre nye deltakere som enten har vært i arbeid, eller mottatt en trygdeytelse som gir rett til pensjonspoeng.

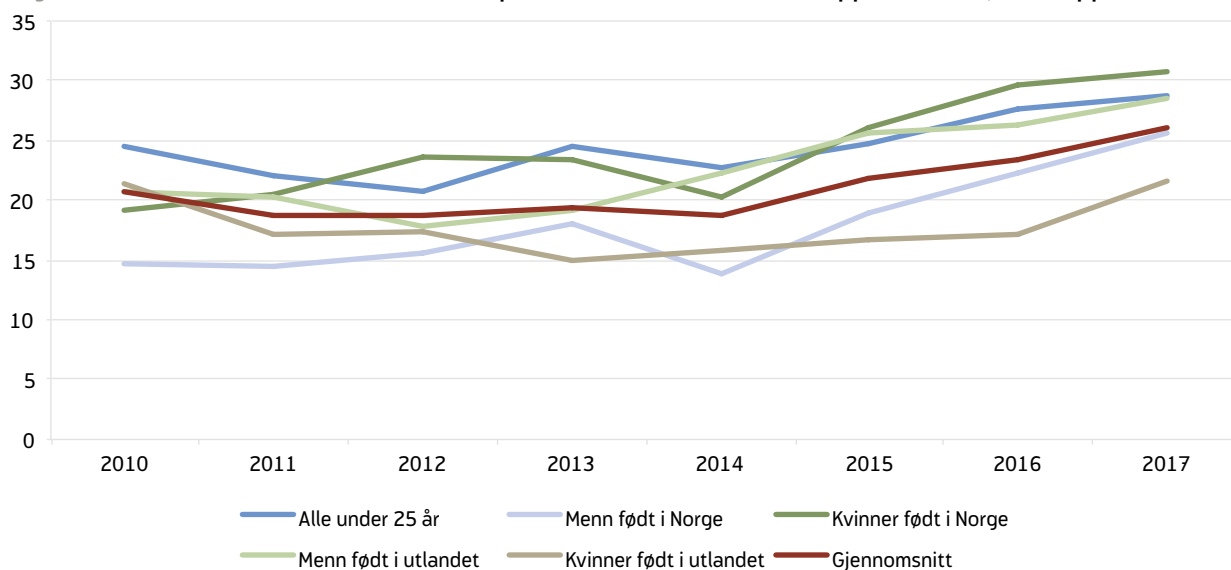


**Figur 3.** Andelen som har vært i arbeid i løpet av de siste 36 mnd. før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 4.** Andelen som har vært i arbeid i løpet av siste 12 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



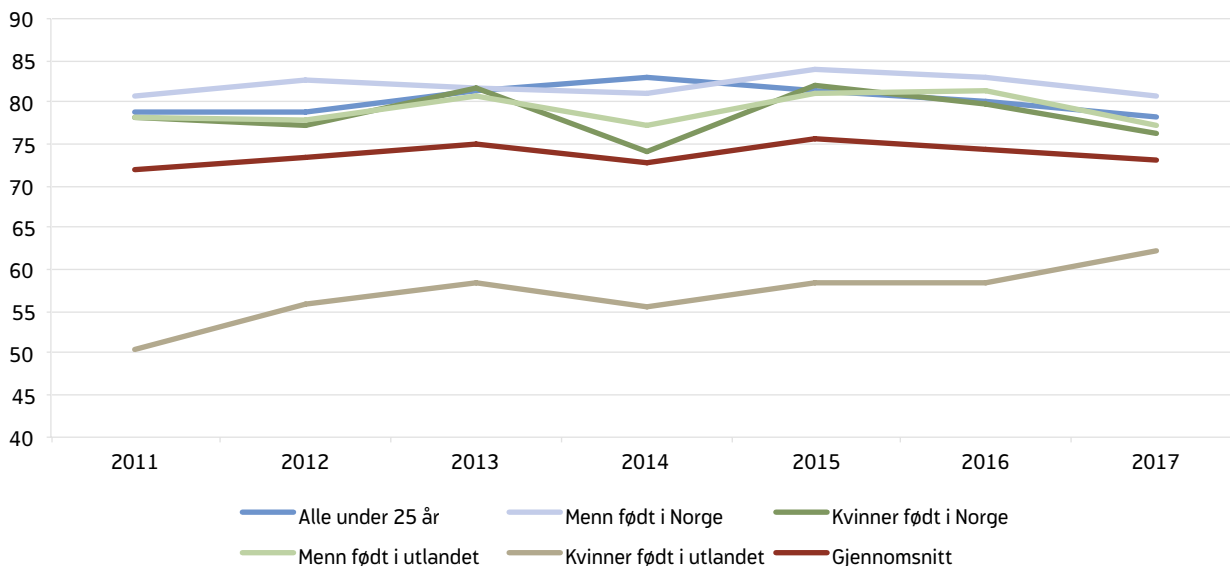
Kilde: NAV

### Økonomisk sosialhjelp viktigste kilde til livsopphold

Om lag ni av ti som starter i KVP har mottatt en eller flere ytelser fra NAV i løpet av de siste to årene før oppstart, jmfør tabell 1. Økonomisk sosialhjelp er den viktigste stønaden til livsopphold i tiden forut for KVP. Blant de som startet i programmet i 2010 hadde likevel 32 prosent mottatt en av de tre ytelsene

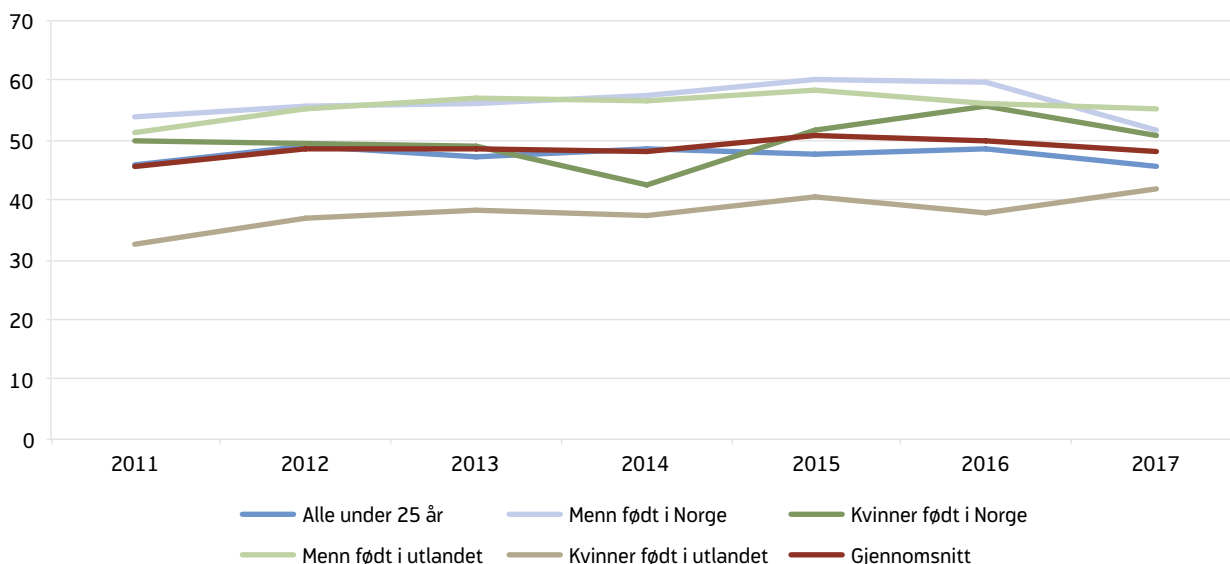
som i dag tilsvarer arbeidsavklaringspenger i løpet av de siste 24 månedene før oppstart. Denne andelen falt i de påfølgende årene, og blant de som startet i 2017 var det bare sju prosent som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger. En del av denne nedgangen kan skyldes en økning i andelen utenlandsfødte i KVP, der mange ikke har lang nok botid til å ha rett på arbeidsavklaringspenger.

**Figur 5.** Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av de siste 12 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 6.** Andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp i løpet av de siste 12 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



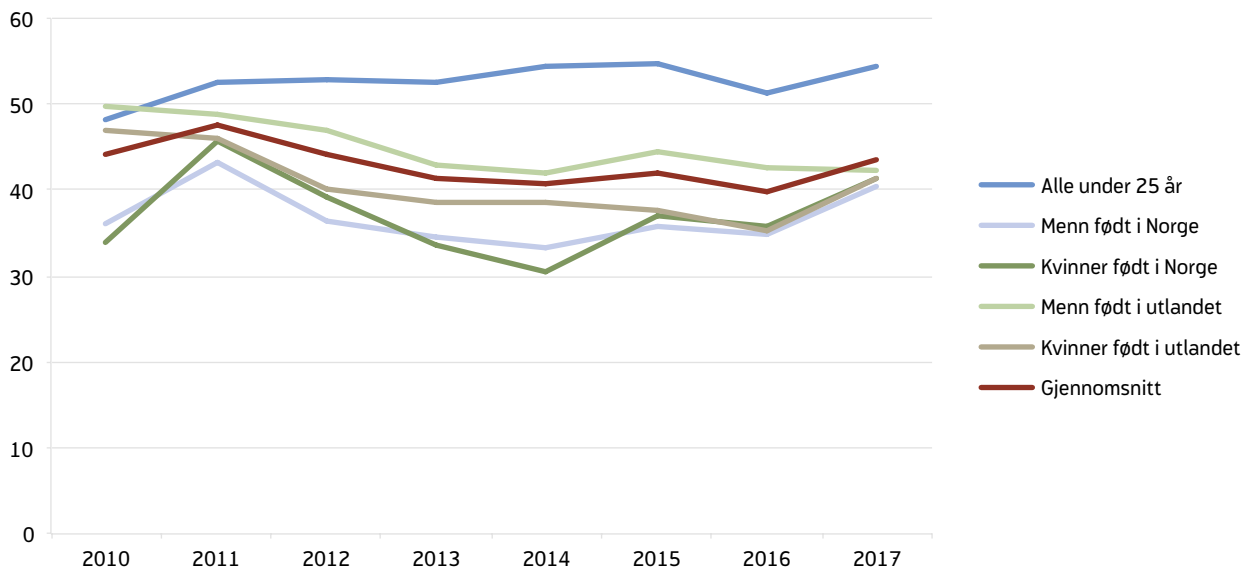
Kilde: NAV

Andelen som har mottatt dagpenger ved arbeidsløshet i løpet av de siste to årene var 14 prosent i 2014 og i 2017 (tabell 1). Det er færre som har mottatt dagpenger i løpet av de siste 12

månedene før KVP, noe som også gjenspeiler at få har vært i jobb den siste tiden før oppstart.

Drøyt sju av ti har mottatt økonomisk sosialhjelp minst en måned i løpet av de siste 12 månedene før KVP, og denne andelen varierer ganske lite i perioden

**Figur 7. Andel som har mottatt tiltakspenger (individstønning) i løpet av siste 24 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent**



Kilde: NAV

vi ser på (figur 5). Andelen sosialhjelpsmottakere er lavest blant kvinner født i utlandet, men har økt noe over tid.

Langtidsmottakere<sup>2</sup> av økonomisk sosialhjelp er en målgruppe for deltakelse i KVP. Det er derfor naturlig at andelen som har mottatt sosialhjelp før oppstart i programmet er høy. Statistisk sentralbyrå (SSB) finner at andelen som har hatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde de siste to måneder før oppstart i KVP har avtatt de siste årene (Tønseth 2018), og konkluderer med at programmet virker å rekruttere utenfor den opprinnelige målgruppen. I våre data finner vi at om lag halvparten av de som starter i KVP har vært langtidsmottakere av sosialhjelp forut for programmet, og denne andelen har endret seg lite over tid. Andelen som har vært langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er høyest blant menn 25 år og eldre.

### Mange har deltatt i arbeidsmarkedstiltak

Personer som har mottatt tiltakspenger er nevnt som en av målgruppene for KVP (Ot. Prp. 70, 2006 – 2007: 25). Personer som er i et arbeidsmarkedstiltak, men som ikke har rett på dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, kan motta tiltakspenger.

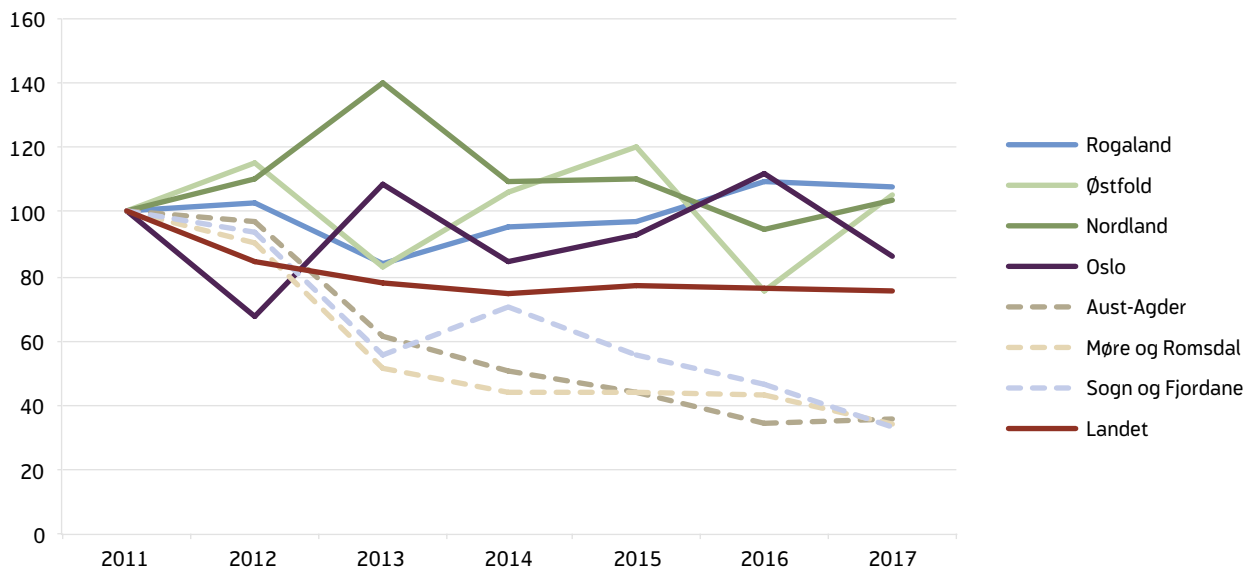
Mange av de som starter i KVP har tidligere deltatt i ordinære arbeidsmarkedstiltak, som vist i figur 7. At så mange av deltakerne i KVP har deltatt i arbeidsmarkedstiltak tidligere, tyder på at ordinære tiltak ikke har vært tilstrekkelig for å kvalifisere til en jobb. Blant de under 25 år har over halvparten vært i et arbeidsmarkedstiltak før oppstart i KVP. Også blant menn født i utlandet er andelen som har deltatt i arbeidsmarkedstiltak høyere enn gjennomsnittet.

### Stor variasjon mellom fylkene

I landet sett under ett var det en nedgang i antall nye deltakere i KVP fra 2011 til 2014, og i løpet av de siste tre årene har antallet vært stabilt. Figur 8 viser utviklingen i antall nye deltakere per fylke sammenlignet med 2011. Vi har valgt ut fylkene med størst

<sup>2</sup> Langtidsmottaker er definert som at en har mottatt økonomisk sosialhjelp sammenhengende i 6 måneder eller mer.

**Figur 8. Prosentvis utvikling i antall nye deltakere i KVP, 2011 – 2017 fordelt etter utvalgte fylker. 2011=100**



Kilde: NAV

økning og størst nedgang, sammenlignet med landsgjennomsnittet, samt utviklingen i Oslo<sup>3</sup>.

I hele landet var det en nedgang på 24 prosent i antall nye deltakere, når vi sammenligner 2017 med 2011, i Oslo var nedgangen på 14 prosent. Rogaland er det fylket som har hatt størst økning i antall nye KVP-deltakere, med syv prosent. Rogaland ble hardest rammet av arbeidsledigheten i kjølvannet av oljeprisfallet som startet i 2014. Etter Rogaland er økningen størst i Østfold og Nordland. I noen fylker har det vært en kraftig nedgang i antall deltakere. I Sogn og Fjordane startet i 2017 bare en tredjedel av tilsvarende antall i 2011. Også i Møre- og Romsdal og i Aust-Agder har det vært en kraftig reduksjon i antall nye deltakere.

## Hva skjer etter KVP?

### Varigheten har økt

Kvalifiseringsprogrammet gis vanligvis i inntil ett år, det kan forlenges i ett år til ved behov, og ytterligere med et halvt år etter en særskilt vurdering. Maksimal varighet er to og et halvt år. Kvalifiseringsprogrammet har dermed en noe kortere varighet enn for eksem-

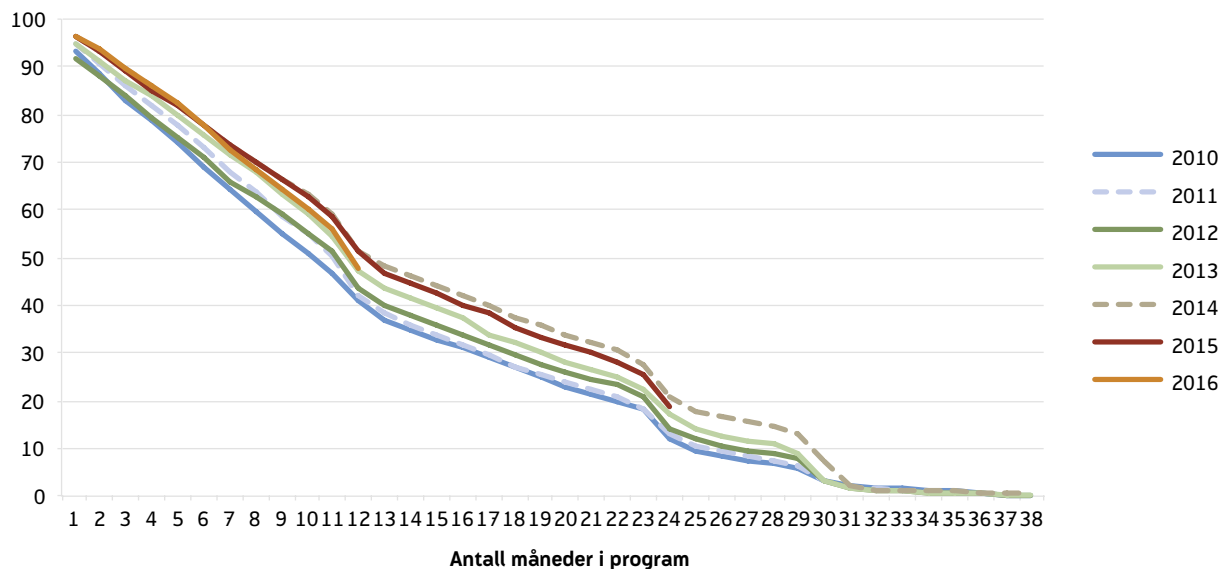
pel arbeidsavklaringspenger som etter en nylig lovendring har en maksimal varighet på tre år, med mulig forlengelse på to år. Departementet foretar i 2018 en gjennomgang av loven om Kvalifiseringsprogrammet, og i den forbindelse har det vært diskutert om lengden på programmet bør økes til tre år. Det er derfor interessant å undersøke hvor mange som har et program som varer i to og et halvt år, og som dermed når dagens maksimum for deltakelse i programmet. Figur 9 viser andelen som er igjen i programmet etter tid i program. Jo flere som til enhver tid er igjen i programmet, desto lengre varighet har programmet i gjennomsnitt<sup>4</sup>.

2010 og 2011 sluttet en høyere andel i programmet før det var gått ett år. Blant de som begynte i 2010 hadde for eksempel halvparten avsluttet innen 10 måneder, noe som indikerer at mange avbrøt før de hadde fullført hele programmet. Det kan være fordi de gikk til arbeid, viste seg å ha alvorlige helseproblemer slik at brukeren ble rådet til å søke om uføretrygd, eller at brukeren sluttet å møte opp. Over tid er det færre som avslutter før 12 måneder. Varigheten i program økte fra 2010 til 2014, og ser deretter ut til å være nokså

<sup>3</sup> En stor andel av deltakerne i KVP er bosatt i Oslo. I 2011 gjaldt dette 20 prosent av alle nye deltakere, i 2017 gjaldt det 23 prosent.

<sup>4</sup> Vi følger alle som begynner i programmet så lenge vi kan observere dem. De som begynte i 2016 kan vi kun følge i 12 måneder til utgangen av 2017.

**Figur 9.** Antall som er igjen i KVP etter hvilket år de startet i programmet og etter antall måneder i program. Prosent



Kilde: NAV og SSB

stabil. Det er bare mellom 6–13 prosent som når maksimumsgrensen på to og et halvt år (30 måneder) når vi ser alle år under ett.

### Flere i jobb og færre med stønad etter deltakelse i program

Hovedmålet med kvalifiseringsprogrammet er å bistå personer som står langt fra arbeidsmarkedet med å komme i arbeid. Som vi har sett er gruppen kjennetegnet ved en høy andel mottakere av sosialhjelp og lav yrkesdeltakelse før de begynner i KVP. NAVs interne rapportering viser at andelen som er i jobb rett etter avslutning av programmet har økt betydelig over tid, fra 33 prosent i 2011 til 48 prosent i 2017. I samme periode har det vært en nedgang i andelen som mottar sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger etter programmet. Andelen med overgang til utdanning har ligget stabilt på omtrent 6 prosent. Finner vi det samme når vi ser på overgangen til arbeid med bruk av registerdata? Vi tar utgangspunkt i det året de startet i kvalifiseringsprogrammet, og beskriver utfallet etter avsluttet program. Tabell 2 viser status 6 måneder etter avsluttet program og etter hvilket år de startet i programmet.

**Tabell 2.** Status 6 måneder etter avsluttet KVP, etter startår. Prosent

	2010/11	2012/13	2014/15	2016
Arbeid minst 40 % stilling ett år	19,0	21,8	27,9	25,8
Arbeidstaker i alt	25,3	28,9	36,5	38,4
Kun arbeidstaker	13,7	15,1	19,8	19,6
Arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne	11,6	13,9	17,3	19,6
Arbeidssøker	8,2	6,3	4,8	3,7
Kun nedsatt arbeidsevne	48,2	47,9	43,2	42,6
Overgangsstønad	1,4	1,4	1,1	1,0
Uførepensjon/alderspensjon	1,4	0,9	1,3	0,7
Ikke registrert i NAV	15,5	14,6	13,1	13,6
Totalt	100	100	100	100
Antall	7907	8283	6080	1091

Kilde: NAV

Andelen som er i jobb 6 måneder etter avsluttet program har økt fra 25 prosent blant de som startet i 2010/11 til 38 prosent i 2016. Blant disse er bare omtrent halvparten registrert som «kun arbeidstakere», mens de andre fortsatt er registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV. Til sammenligning viser NAVs interne statistikk at andelen i arbeid rett etter programmet økte fra 33 prosent blant de som *sluttet* i 2011 til 48 prosent i 2017. Selv om NAVs interne tall for over-

gang til arbeid ligger høyere, er trenden i begge datakilder tilnærmet lik. Blant alle de andre kategoriene har det i hovedsak vært en nedgang over tid. Antallet som er registrert som arbeidssøkere (de arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak) har gått ned fra 8 prosent til 4 prosent. Antallet som kun er registrert med nedsatt arbeidsevne er også noe redusert fra 48 prosent til 43. Å være registrert med nedsatt arbeidsevne innebærer i utgangspunktet at NAV anser at de fortsatt har behov for omfattende bistand for å komme i arbeid. I noen tilfeller kan det være at veileder ikke har endret status på brukeren etter fullført deltakelse i kvalifiseringsprogrammet selv om brukeren i realiteten ikke lenger har behov for NAVs bistand.

Det er et brudd i tidsserien for registrering av arbeidsforhold som skyldes innføringen av den nye a-ordningen, og det er derfor en viss usikkerhet om økningen i andelen arbeidstakere er reell<sup>5</sup>. Dette bruddet som inntreffer i årsskiftet 2014 til 2015 medfører en viss økning i den gjennomsnittlige andelen yrkesaktive. For å ta hensyn til dette har vi laget et alternativt mål på arbeidsdeltakelse basert på en annen datakilde og på kvartalsvise tall om dagsverk. Her måler vi andelen som er registrert med et antall dagsverk som utgjør minst en 40 % stilling, og det i et helt år i etterkant. Med en strengere definisjon av arbeid er det færre som er registrert i arbeid etter programmet. Men også med dette målet finner vi en betydelig økning i andelen med arbeid etter programmet, fra 19 prosent blant de som begynte i KVP i 2010/11 til 28 prosent blant de som begynte i 2014/15. Det utgjør en økning på 9 prosentpoeng, mot en økning på 13 prosentpoeng for det andre målet på arbeidsdeltakelse. Begge målene viser relativt sett omtrent samme økning, og vi konkluderer med at registerdata om arbeidsdeltakelse bekrefter tallene fra den interne rapporteringen om KVP: Stadig flere av de som fullfører programmet er i jobb kort tid etter. Samtidig observerer vi at andelen som mottar ytelse fra NAV det første året etter fullført program har gått ned (tabell 3).

<sup>5</sup> Bruddet består både i at før endringen ble kun arbeidsforhold med minimum 4 timer avtalt arbeidstid registrert, mens etter endringen blir alle arbeidsforhold registrert, også de med 1-3 timer arbeidstid i uken. I tillegg er det blitt økt incentiv til å rapportere små arbeidsforhold, også de som er over 4 timer i uken.

**Tabell 3 Utfall 1–12 måneder etter avsluttet program etter startår i programmet. Inntekt i 2017 kr og prosent**

	2010/11	2012/13	2014/15	2016
Inntekt kun arbeidstaker	277 000	276 000	282 000	
Inntekt arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne	236 000	230 000	232 000	
Inntekt andre	102 000	100 000	105 000	
Inntekt totalt	142 000	144 000	160 000	
Andel med AAP	17,0	14,2	13,7	10,2
Andel med sosialhjelp	50,7	49,6	43,0	40,6

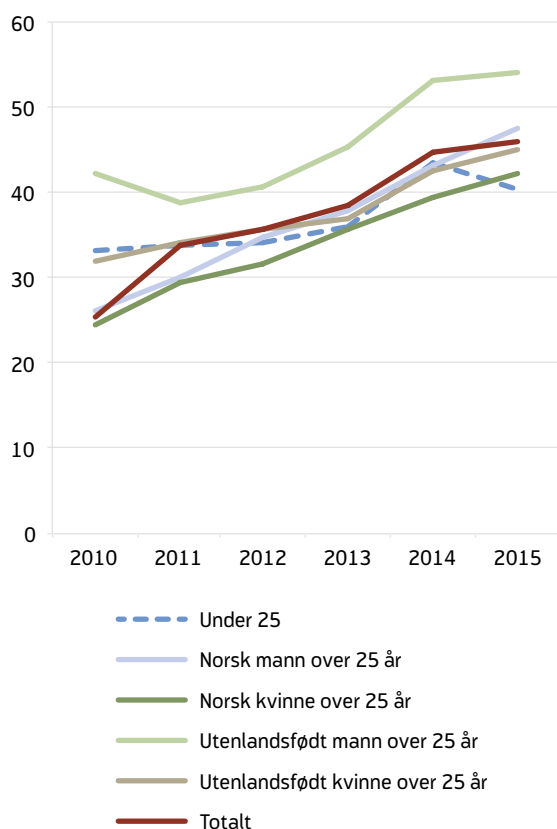
Kilde: NAV

Tabell 3 viser også at i samme periode som overgangen til arbeid har økt, har andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller sosialhjelp blitt redusert. Det har særlig vært en klar nedgang i andelen som mottar AAP. Den gjennomsnittlige inntekten etter avsluttet program har økt litt fra 142 000 kr blant de som begynte programmet i 2010/11 til 160 000 kr i 2014/15. Når inntekten har økt samtidig med at andelen med AAP har gått ned, indikerer det at en større andel av gruppens pensjonsgivende inntekt nå kommer fra eget arbeid. Blant de som er registrert som kun arbeidstakere er inntekten stabil på omtrent 280 000 kr etter avslutning av programmet. Det er betydelig høyere enn gjennomsnittet for gruppa, men også langt under en gjennomsnittlig norsk årslønn for heltidsansatte (536 000 kr i 2017). Det betyr at gruppen som kommer i jobb ofte får jobber med relativt lav lønn eller at de jobber mindre enn heltid. Gjennomsnittlig arbeidstid for gruppen som er registrert som kun arbeidstakere (se tabell 2) er på 155 dagsverk – som utgjør 67 prosent av fulltid i løpet av ett år (ikke vist)<sup>6</sup>. Omtrent halvparten av gruppen som startet i 2010/11 mottar sosialhjelp etter at kvalifiseringsprogrammet er fullført, noe som må sees i sammenheng med at gruppen samlet sett har lav inntekt fra arbeid. I 2016 er dette redusert til 41 prosent. Blant de som er registrert som kun arbeidstakere er det under 20 prosent som mottar sosialhjelp (ikke vist).

<sup>6</sup> Tall for de som begynte i program i 2014/15. Basert på registerdata fra A-ordningen – data er korrigert av Statistisk sentralbyrå.

Tidligere har vi vist at overgangen til arbeid er høyest blant utenlandsfødte og herav særlig blant menn (Lima og Naper, 2013). En kan derfor spørre seg om den positive utviklingen skyldes endret sammensetning av KVP-deltakere siden det er blitt flere utenlandsfødte og færre norskfødte. I figur 10 viser vi overgangen til arbeid for ulike grupper etter hvilket år de startet i programmet.

**Figur 10. Overgang til arbeid etter KVP etter år for oppstart i programmet. N=22196. Prosent**



Kilde: NAV

Vi finner at overgangen til arbeid har økt betydelig for alle grupper, både for menn og kvinner, norskfødte og utenlandsfødte. Relativt sett er det norskfødte over 25 år som har hatt den mest positive utviklingen. I denne gruppen økte andelen som kom i jobb fra 26 prosent blant de som startet i KVP i 2010 til 48 prosent blant de som begynte 2015, en relativ økning på 85 prosent. Blant utenlandsfødte har menn klart høyere overgang

til arbeid enn kvinnene, mens det er mindre forskjeller mellom norskfødte menn og kvinner. Som tidligere vist har det vært en økning i andelen utenlandsfødte kvinner som starter i programmet, og det er positivt at det også for denne gruppen er stadig flere som er i arbeid etter avsluttet program.

### Hvilke forhold påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid og trygd?

En økning i overgangen til arbeid over tid, trenger ikke bare å bety at innholdet i programmet har blitt bedre eller mer arbeidsrettet. Det kan også være et resultat av endringer i hvem som begynner i programmet – det som i faglitteraturen kalles seleksjon. Dette skal vi teste systematisk ved å ta hensyn til de fleste relevante variabler vi har informasjon om i NAVs registre. Vi kan dermed kontrollere for viktige og relevante faktorer som tidligere arbeidsdeltakelse, tidligere mottak av sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger, botid blant innvandrere, demografiske forhold som alder og kjønn, samt arbeidsledighet i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Vi legger inn år for oppstart i programmet som en forklaringsvariabel, og hvis da det fortsatt er økt overgang til arbeid over tid kan vi fastslå at det ikke er endringer i observerte kjennetegn ved personene, eller redusert ledighet, som forklarer økningen i overgangen til arbeid over tid. Vi kan likevel ikke utelukke systematiske endringer i uobserverte kjennetegn over tid – som endringer i personlige ressurser eller motivasjon for å komme seg i jobb.

For å unngå problem med brudd i tidsserien for arbeidsdeltakelse benytter vi en overgang til arbeid med minst 40 % dagsverk som avhengig variabel. Vi gjennomfører også to tilsvarende analyser for overgang til arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Sosialhjelp er her definert som det å motta økonomisk sosialhjelp i minst 6 av 12 måneder etter avslutning av KVP. Overgang til AAP er definert som det å motta ytelse i minst 3 av 12 måneder i påfølgende 12 måneder. Vi benytter lineær regresjonsmodell (OLS) for å beregne sannsynligheter ved kontroll for flere forhold samtidig.

Selv med kontroll for en rekke forhold finner vi fortsatt en betydelig økning i overgang til arbeid, og en klar nedgang i andelen som mottar arbeidsavklarings-

penger eller sosialhjelp<sup>7</sup> (tabell 6 i appendiks). Vi finner at jo senere en person startet i programmet, desto større er overgangen til arbeid, og desto lavere er overgangen til arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. For de som begynte i programmet i 2015 og 2016 er det en del som fortsatt er i program, og vi har dermed ennå ikke hele fasiten på hvor stor overgang til arbeid det vil bli for denne gruppen. Vi kontrollerer imidlertid for varighet slik at tallene for disse årene likevel i noen grad vil være sammenlignbare med tidligere år. Koeffisientene for startår i programmet er på nivå med noen av de andre sterkeste sammenhengene i programmet, så som arbeidsdeltakelse før start i KVP.

Når vi holder andre forhold konstant, finner vi at blant de som startet i KVP i 2015 var det 10 prosentpoeng flere i jobb sammenlignet med de som startet i 2010. Dette styrker påstanden om at økt overgang til arbeid skyldes at programmet i større grad lykkes med å få deltakerne over i jobb over tid, og at det ikke bare skyldes at deltakerne er blitt mer ressurssterke. Vi kan likevel ikke være helt sikre på dette.

Innvandrere har som tidligere vist betydelig høyere overgang til arbeid enn norskfødte. Denne sammenhengen er betinget av innvandrernes botid (tabell 6 i appendiks). De som nylig har innvandret til Norge har klart høyest overgang til arbeid, mens de med botid på over 10 år har samme overgang til arbeid som norskfødte. Det er lite sannsynlig at kort botid i seg selv har en positiv effekt på overgang til jobb, så det er grunn til å tro at denne sammenhengen skyldes seleksjon<sup>8</sup>.

Omtrent én av fire er registrert med et arbeidsforhold i en eller flere måneder før oppstart i program. Dette er den viktigste forklaringsvariabelen for overgang til arbeid etter deltakelse. Jo flere måneder med arbeid

før KVP, desto større sannsynlighet for overgang til arbeid etterpå. Det kan også bety at noen har et mindre arbeidsforhold ved oppstart i program som de beholder gjennom KVP.

Overgangen til arbeid har en sterkt negativ sammenheng med arbeidsledigheten i bo- og arbeidsmarkedsregionen. For hver prosent økning i ledigheten er det 1,8 prosentpoeng færre med overgang til arbeid etter endt program. Norge hadde relativt lav ledighet i alle disse årene, og det er lite variasjon i ledigheten mellom de ulike regionene. Den regionale ledigheten spiller dermed bare en begrenset rolle når det gjelder å forklare gruppens overgang til arbeid.

Alder har en kurvelineær sammenheng med overgang til arbeid når vi holder andre forhold konstant. Det er deltakere i alderen 30–40 år som har høyest overgang til arbeid, mens de yngste og de over 50 har klart lavere overgang til arbeid (ikke vist).

### **Flere med arbeidsavklaringspenger og færre i jobb ved høy ledighet**

Som nevnt finner vi en klar nedgang i overgangen til AAP over tid, også når vi holder andre forhold konstant. I likhet med tidligere studier finner vi også for denne gruppen at høyere regional arbeidsledighet har sammenheng med høyere overgang til AAP (Lima 2016). Hvis ledigheten i regionen er 1 prosent høyere, øker overgangen til AAP med 0,8 prosent. Sammenhengen er ikke veldig sterk, men det er likevel interessant at vi finner den selv ved kontroll for en rekke andre variabler. Dette må også sees i sammenheng med at overgangen til arbeid er betydelig lavere ved høy ledighet.

Utenlandsfødte har langt lavere overgang til arbeidsavklaringspenger enn norskfødte, og det gjelder særlig de med kort botid. Sistnevnte gruppe har 8,6 prosentpoeng lavere overgang til arbeidsavklaringspenger enn norskfødte.

### **Langtidsmottakere av sosialhjelp**

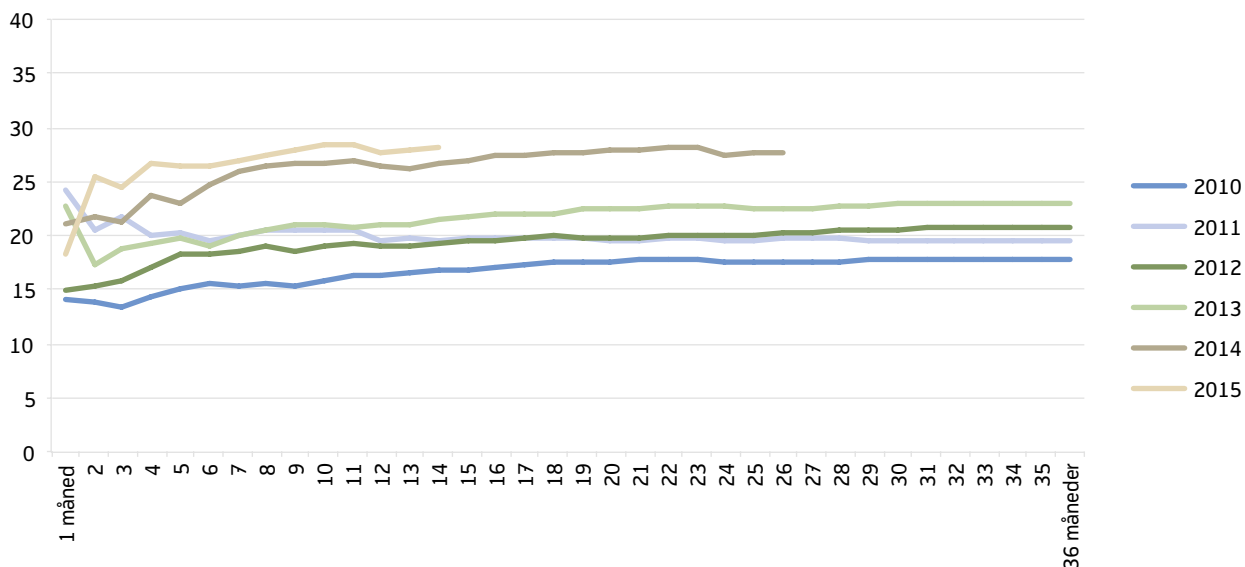
Mange av de som avslutter kvalifiseringsprogrammet mottar sosialhjelp i minst seks av 12 måneder etter avsluttet program. Den enkeltfaktoren som i størst grad forklarer langtidsmottak av sosialhjelp etter pro-

<sup>7</sup> Vi har lagt inn kalenderår for oppstart i programmet som en forklaringsvariabel med 2011 som referanseår. Tallene for de andre årene viser da med hvor mange prosentpoeng utfallet har endret seg sammenliknet med referanseåret.

<sup>8</sup> Med seleksjon mener vi her systematiske uobserverte forskjeller mellom innvandrere med kort botid og innvandrere med lengre botid. For eksempel at mange innvandrere med kort botid som begynner i programmet har en betydelig arbeidsevne, men ikke lykkes med å komme i jobb fordi de ikke behersker norsk språk godt nok, eller ikke kjenner norsk arbeidsliv godt nok.



**Figur 11.** Andel med overgang til arbeid (minst 40 % dagsverk i ett år) blant de som avslutter KVP etter hvilket år de startet i program og etter varighet i programmet. Prosent



Kilde: NAV

grammet, er antall måneder med sosialhjelp før programmet. Andelen langtidsmottakere etter programmet øker med 3,4 prosentpoeng for hver ekstra måned med sosialhjelp det siste året før deltakelse i programmet. Modellen viser dermed at blant de som mottok sosialhjelp i 12 måneder sammenhengende før programmet, er det 41 prosentpoeng flere med langtidsmottak etter avsluttet program sammenlignet med de som ikke mottok sosialhjelp det siste året før programmet. I tillegg finner vi at mottak av arbeidsavklaringspenger før programmet gir økt sannsynlighet for langtidsmottak av sosialhjelp i etterkant, samt at de som var i jobb før oppstart i KVP i mindre grad mottar økonomisk sosialhjelp etter programmet. Det siste skyldes trolig at denne gruppen oftere kommer i jobb etterpå. Overgang til langtidsmottak av sosialhjelp etter programmet er i motsetning til de to andre utfallene ikke påvirket av regional arbeidsledighet.

### Hvorfor øker overgangen til arbeid?

Hvis den økte overgangen til arbeid først og fremst skyldes økt kvalitet på de arbeidsrettede tiltakene i programmet vil vi forvente at det særlig er blant de med med en viss varighet i programmet at overgangen til arbeid øker. Eksempler på arbeidsrettede tiltak er lønnstilskudd for arbeid i en bedrift, eller arbeids trening i ordinær bedrift. Hvis økningen skyldes andre

forhold, som for eksempel en annen sammensetning av deltakerne, eller bedre individuell oppfølging og bistand til jobbsøking fra dag 1, vil vi forvente at overgangen til arbeid øker mer jevnt, uavhengig av lengden på deltakelsen. I figur 11 beskriver vi overgangen til arbeid på minst 40 % dagsverk i 1–12 måneder etter hvilket år personen startet i program og etter varighet.

Blant de som startet i 2014 og 2015 kan vi ikke observere overgangen til arbeid etter program for alle fordi noen fortsatt er i program (figur 11). Dette er grunnen til at linjene for disse to årene er kortere enn linjene for de andre årene. Vi ser samtidig at blant de fra 2014-15 gruppen som har avsluttet programmet, er overgangen til arbeid så langt betydelig høyere enn tidligere år, og linjene viser at overgangen til arbeid tenderer mot å øke desto lengre varigheten er. Hvis de som begynte i 2015 og 2014 fortsetter å følge samme trend som de begynte i 2013, vil overgangen til arbeid bli enda noe høyere enn den vi har beskrevet i tabeller ovenfor. I 2014 og 2015 er overgangen til arbeid betydelig høyere blant med en varighet på minst 4 måneder og lengre. De med kortere varighet enn dette har samme overgang til arbeid som i 2011 og 2013. Det indikerer at den økte overgangen til arbeid både kan handle om bedre arbeidsrettede tiltak som gir økt

overgang til arbeid når deltakeren fullfører et helt program på ett år, men at det også kan handle om bedre individuell oppfølging tidligere i løpet. Det kan også handle om at det blir rekruttert mer ressurssterke deltakere som i større grad selv kommer seg i jobb etter 4–5 måneder deltakelse i programmet. Hvilke av disse forklaringene som er riktige kan vi ikke fastslå med sikkerhet. NAV har nylig gjort flere grep for å forbedre markedsarbeidet og øke kontakten med arbeidsgivere, og i 2014 konkluderte Arbeidsforskningsinstituttet med at «markedsarbeidet har høyere prioritet i NAV i dag enn det hadde for få år tilbake» (Mamelund og Widding 2014: iii). I årsrapporten fra 2015 rapporterte NAV om at det hadde skjedd «en klar bedring i markedsarbeidet» (NAV 2015: 11). I rapporten rapporten vises det til flere indikatorer på forbedret markedsarbeid. At NAV-kontor over tid har fått til bedre kontakt med arbeidsgivere og økt arbeidsretting kan være en forklaring på den økte overgangen til arbeid også blant de som avslutter programmet etter 4-5 måneder.

### Hva skjer på lengre sikt etter avsluttet program?

Foreløpig har vi beskrevet hva som skjer med deltakerne på kort sikt; 6 måneder og ett år etter

avsluttet KVP. Her skal vi følge deltakerne over flere år etter avsluttet program og undersøke andelen i jobb og andelen med ulike ytelser. Tabell 4 viser utviklingen for de som begynte i program i 2012/13<sup>9</sup>.

Utviklingen kan beskrives med tre hovedtrekk. For å skaffe et overblikk over utviklingen illustrerer vi de viktigste endringene over tid i figur 12. For det første finner vi at andelen som *kun* er yrkesaktive øker, fra 17 prosent til 24 prosent. Blant de som er yrkesaktive er det stabilt få som mottar arbeidsavklaringspenger, og en synkende andel som mottar sosialhjelp. Samtidig observerer vi en liten økning i pensjonsgivende inntekt i gruppen, på omtrent 0,3 G i løpet av tre år. Det er dermed grunn til å hevde at de som kun er arbeidstakere i økende grad blir selvforsørget. For det andre viser tabellen at andelen som mottar sosialhjelp blir betydelig redusert for hvert år som går etter avsluttet program, fra nærmere halvparten det første året til 37 prosent. For det tredje øker andelen som mottar arbeidsavklaringspenger betydelig hvert år. Samlet øker andelen som mottar enten AAP eller ufø-

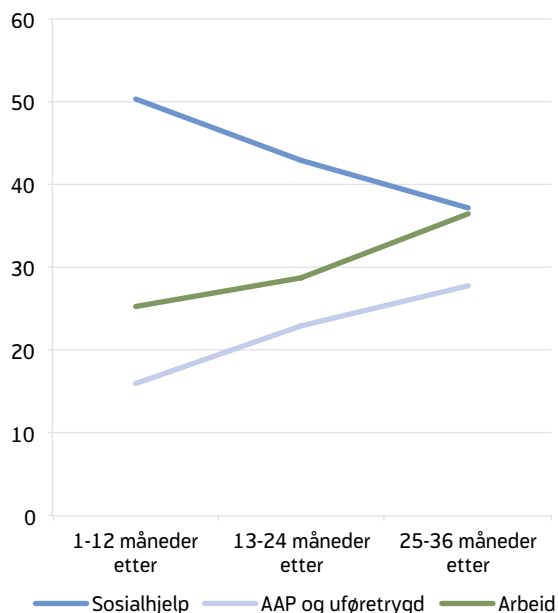
<sup>9</sup> Tabell 7 i appendiks viser tilsvarende tall for de som begynte i programmet i 2010/11.

**Tabell 4. Overganger 1,2 og 3 år etter avsluttet KVP-program for de som startet i 2012/13. Minste N=4266**

	1–12 måneder etter				13–24 måneder etter				25–36 måneder etter			
	Pen- sjons- givende inntekt %	Motta- kere av sosial- hjelp i G	Motta- kere av AAP %	%	Pen- sjons- givende inntekt %	Motta- kere av sosial- hjelp i G	Motta- kere av AAP %	%	Pen- sjons- givende inntekt %	Motta- kere av sosial- hjelp i G	Motta- kere av AAP %	%
Andel arbeidstakere	25,3			28,9				36,5				
Arbeidstaker												
Kun arbeidstaker	17,9	3,1	17,8	0,5	21,2	3,2	13,9	1,4	24,0	3,3	12,9	1,6
Arbeidstaker med ned- satt arbeidsevne	9,5	2,4	38,6	8,3	8,6	2,4	32,2	20,0	8,8	2,3	32,3	24,8
Arbeidssøker	7,7	1,0	59,6	2,3	9,9	1,2	51,8	2,7	10,4	1,4	46,0	3,4
Nedsatt arbeidsevne	44,1	1,2	64,9	29,6	38,9	1,3	57,5	43,6	34,2	1,3	51,3	54,0
Overgangsstønad	1,9	0,5	59,6	5,8	1,7	0,7	44,1	12,9	1,6	1,3	39,1	17,2
Uførepensjon/alderspe	1,3	0,4	57,1	15,7	2,5	0,4	31,7	22,3	4,3	0,3	22,7	25,2
Ikke registrert i NAV	17,7	0,9	47,9	1,5	17,3	0,8	47,1	3,4	16,7	0,7	44,1	3,9
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>1,6</b>	<b>50,3</b>	<b>14,7</b>	<b>100</b>	<b>1,7</b>	<b>42,9</b>	<b>20,6</b>	<b>100</b>	<b>1,7</b>	<b>37,2</b>	<b>23,4</b>

Kilde: NAV

**Figur 12. Ytelser og arbeidsdeltakelse 1–36 måneder etter KVP blant de som begynte i KVP i 2012/13. Tall fra tabell 4. Prosent**



Kilde: NAV

retrygd fra 16 prosent det første året etter avsluttet program til 28 prosent 3 år etterpå. Noe av årsaken til den reduserte andelen med sosialhjelp er dermed den økte andelen som mottar AAP. Det er i tillegg et nokså stabilt antall som ikke er registrert i det statlige NAV-systemet, og omtrent halvparten av disse mottar sosialhjelp. I løpet av de første tre årene etter at Kvalifiseringsprogrammet er avsluttet, er det dermed en tendens til at deltakerne enten kommer seg i arbeid og at jobben blir den viktigste inntektskilden, eller at de ikke er i arbeid og det blir avklart at de har rett på arbeidsavklaringspenger. For noen få (4 prosent) blir varig uføretrygd innvilget. Blant de som mottar AAP er dette viktigste inntektskilde, men ofte kombinert med sosialhjelp. Mange fortsetter dermed å motta bistand fra NAV også etter at de har avsluttet Kvalifiseringsprogrammet<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Gruppene er ikke konstante størrelser – for hvert år er det noen som har sluttet å være yrkesaktive og andre igjen som begynner å være yrkesaktive. Blant de som var registrert som yrkesaktive 6 måneder etter fullført program, var gjennomsnittlig antall dagsverk på 131 det første året. Det utgjør ca 57 % av en hel stilling. For denne gruppen sank det gjennomsnittlige antallet dagsverk til 123 det andre året, og videre ned til 116 dagsverk det tredje året, og dette skyldes at en del av dem slutter å være yrkesaktive over tid.

**Tabell 5. Mottak av arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger de neste fire årene etter avsluttet kvalifiseringsprogram. N=9974**

	Andel	Varighet KVP	Sum måneder sosialhjelp	Avtalte dagsverk per år
Ingen statlig bistand	42,7	10,8	11,3	79,1
Mottak av AAP	26,8	10,2	13,0	19,1
Mottak av tiltakspenger	24,1	12,1	19,6	36,0
Både AAP og tiltakspenger	6,4	11,3	18,9	10,5

Kilde: NAV

Vi var nysgjerrige på hvor mange som samlet mottar mer bistand fra NAV i en periode på fire år etter endt Kvalifiseringsprogram. For å få en mer komplett beskrivelse tar vi her med tiltakspenger, som er en lav sum som utbetales ved deltakelse i et statlig arbeidsmarkedstiltak. Som vist har over 40 prosent av de som begynner i KVP mottatt tiltakspenger før oppstart. I tabell 5 har vi oppsummert bruk av arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger de første fire årene etter avsluttet Kvalifiseringsprogram. Vi måler her alle som på et eller annet tidspunkt mottar en stønad i minst én måned.

Et flertall på 57 prosent mottar økonomisk bistand og oppfølging fra den statlige delen av NAV de neste fire årene etter deltakelse i KVP, enten i form av arbeidsavklaringspenger (27 %), tiltakspenger (24 %) eller begge deler (6 %). Kvalifiseringsprogrammet er dermed for mange ikke en endelig kvalifisering eller avklaring, men ofte fortsettelsen på en mer langvarig periode med bistand fra NAV. Blant de som på et tidspunkt har mottatt arbeidsavklaringspenger er den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen svært lav, på under 20 dagsverk i året. Blant de som ikke har mottatt noe bistand etter programmet er det en betydelig arbeidsdeltakelse på i gjennomsnitt 80 dagsverk per år.

## Oppsummering

Målt i antall deltakere er Kvalifiseringsprogrammet en av de mindre ordningene i den norske velferdsstaten. Antallet nye deltakere i KVP har stabilisert seg på i underkant av 4 000 personer i året. Beholdningen av

deltakere, hvor mange som til enhver tid deltar i programmet, var om lag 5 400 personer ved utgangen av 2017. Til sammenligning mottok i gjennomsnitt 55 300 personer økonomisk sosialhjelp i 2016 (Langeland m.fl. 2017), og om lag 140 000 personer mottok arbeidsavklaringspenger.

Over tid er Kvalifiseringsprogrammet i stadig større grad blitt et program for innvandrere, som utgjør 59 prosent av de nye deltakerne i siste observerte år (2017). Botiden til innvandrerne i programmet varierer, men hele 38 prosent hadde bodd i landet 5 år eller mindre da de begynte i programmet. Dette viser at en betydelig andel av de som begynner i KVP gjør det nokså kort tid etter at de har fullført introduksjonsprogrammet. Delvis som en følge av høyere andel utenlandsfødte blant deltakerne er det stadig færre som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger. Antallet unge under 25 år som begynner i programmet har blitt halvert fra 31 prosent i 2010 til 17 prosent i 2017.

Et hovedmål med Kvalifiseringsprogrammet er at flere med nedsatt arbeidsevne skal komme i arbeid. Når vi sammenligner de som begynte i 2010 med de som begynte i 2015, finner vi en positiv utvikling i overgangen til arbeid. En økende andel er registrert som yrkesaktive etter fullført program, samtidig som færre er registrert som mottakere av arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Dette bekrefter den positive utviklingen vi finner i NAV-kontorenes interne rapporteringer til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I en regresjonsanalyse finner vi fortsatt at flere er i arbeid og færre mottar trygd etter å ha deltatt i programmet jo senere i observasjonsperioden de har startet i programmet. Vi finner en positiv utvikling i overgangen til arbeid for både utenlandsfødte og norskfødte, og for både de under 25 år og de over 25 år. Det gir støtte til at Kvalifiseringsprogrammet er blitt mer arbeidsrettet over tid, uten at vi kan være sikre på dette siden vi ikke har utført en effektanalyse. Ifølge AFI (Mamelund og Widding 2014) har markedsarbeidet i NAV fått betydelig høyere prioritet i den perioden vi observerer, og det kan være en forklaring på den økte overgangen til arbeid. Markussen og Røed (2016) finner at det sannsynligvis er en betydelig uobservert negativ seleksjon inn i programmet. Det vil si at det er noen andre forhold enn de vi kan

observere med registerdata som tilsier at disse personene vil ha vansker med å komme seg i jobb, og som veilederne legger vekt på når de avgjør hvem som skal få tilbud om program. Vi kan ikke utelukke at den økte overgangen til arbeid skyldes at veilederne over tid rekrutterer en gruppe som er mer ressurssterk på slike uobserverte kjennetegn.

Vi finner også at overgangen til arbeid er lavere i områder med høy arbeidsledighet, og det viser at også for personer med nedsatt arbeidsevne er det viktig med et godt arbeidsmarked for å lykkes med å komme i jobb. I denne perioden har det jevnt over vært et godt arbeidsmarked i de fleste regioner, og det har ikke vært noen endringer i arbeidsledighet av betydning som kan forklare den økte overgangen til arbeid over tid. Slik sett indikerer denne analysen at NAV også kan gjøre et viktig bidrag for å øke overgangen til arbeid for grupper som står langt fra arbeidslivet, i hvert fall når det er høy etterspørsel etter arbeidskraft.

Selv om tidligere effektforskning viser at kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på arbeidsdeltakelse og arbeidsinntekt – bekrefter våre analyser at det fortsatt er et mindretall av de som har deltatt i programmet som kommer i jobb, og at mange fortsetter å motta ulike typer bistand fra NAV også etter at programmet er avsluttet.

## Referanser

Gundersen, Frants og Juvkvam, Dag (2013) *Inndelingen i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning

Herud, Eva og Ohrem, Sille (2012) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Anders Åsland Lima (2016) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016*. NAV-Rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- Langeland, Stein, Jorunn Furuberg og Ivar Andreas Åsland Lima (2017) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. NAV-Rapport 2017:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Sille Ohrem Naper (2013) «Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb?» *Arbeid og velferd*, 2/2013, s 43–59. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd* nr. 3, 131-150
- Mamelund, Sverre-Erik og Steinar Widding (2014) *NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Markussen, Simen og Røed, Knut (2016) «Leaving poverty behind? The effect of generous Income Support paired with Activation». *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1), 180–211
- NAV (2016). *Årsrapport 2015. Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Lastet ned fra nav.no [19.9.2018]
- Ot. prp. nr 70 (2006 – 2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 08. 06. 2007.
- Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. AFI-rapport 4/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Tønseth, Harald (2018) *Færre avbryter Kvalifiseringsprogrammet – flere i jobb etterpå*. Artikkelen publisert 29. august 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-avbryter-kvalifiseringsprogrammet-flere-i-jobb-etterpa> (lest 11 september 2018)- Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

## Appendiks

**Tabell 6.** Lineær regresjon for utfall de første 12 månedene etter avsluttet program. B-koeffisientene viser sannsynlighet som prosent. \* $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$

	Arbeid minst 40 % av heltid	Mottak av AAP	Langtidsmottak av sosialhjelp
Andel arbeidstakere		28,9	
<b>Startår</b>			
2010	Ikke med	0,3	Ikke med
2011	ref	ref	ref
2012	1,3	-0,7	-0,6
2013	3,3**	-1,8	-2,5*
2014	7,7**	-2,1**	-5,0**
2015	9,2**	-2,9**	-6,4**
2016	8,6**	-4,1**	-7,2**
<b>Varighet (mnd)</b>			
1-3	-2,5*	-2,3*	2,3
4-6	-0,2	-0,9	0,2
7-9	2,0	-0,5	-2,4
10-12	ref	ref	ref
13-21	3,3**	0,4	-2,7*
22-24	0,7	1,8	2,4
25-27	2,7	-0,9	3,1
28-30	2,5	-3,4**	2,5
31+	-1,0	-3,0*	5,3*
<b>Norskfødt</b>			
	ref	ref	ref
<b>Innv botid</b>			
0-2 år	5,1**	-12,7**	-1,6
3-5 år	7,7**	-12,3**	1,0
6-9 år	2,6**	-11,7**	4,8**
10-19 år	1,0	-8,3**	2,7**
20+ år	0,1	-6,0**	1,5
Alder	0,89**	0,08**	0,03
Alder kvadrert	-0,02**	Ikke med	Ikke med
Kvinne	-9,2**	4,5**	-1,5*
AAP året før	-1,7	8,6**	4,9**
<b>Arbeid året før</b>			
0 mnd	ref	Ref	ref
1-3 mnd	9,9**	-1,2	-5,5
4-6 mnd	14,3**	-2,5	-7,8
7+ mnd	20,8**	-2,2	-7,1
Arbeidsledig BA-region	-1,8**	0,8**	-0,2
Ant mnd sosialhjelp	-0,5**	Ikke med	3,3**
Konstantledd	16,3**	17,7**	23,3**
Forklart varians	6,1	4,5	11,3
N	20 713	23 409	20 391

Kilde: NAV

**Tabell 7. Overganger 1,2 og 3 år etter avsluttet program for de som startet i 2010/11. Minste N=7274**

	1-12 måneder etter				13-24 måneder etter				25-36 måneder etter			
	%	Pen- sjons- gi- vende inntekt i G	Motta- kere av sosial- hjelp	Motta- kere av AAP	%	Pen- sjons- gi- vende inntekt i G	Motta- kere av sosial- hjelp	Motta- kere av AAP	%	Pen- sjons- gi- vende inntekt i G	Motta- kere av sosial- hjelp	Motta- kere av AAP
<b>Arbeidstaker</b>												
Kun arbeidstaker	17,4	3,1	20,2	0,6	20,3	3,4	13,9	1,2	22,8	3,4	13,2	1,5
Arbeidstaker/nedsatt	9,7	2,4	40,4	10,6	8,3	2,3	36,2	17,9	7,6	2,3	29,9	23,6
Arbeidssøker	9,6	0,9	61,6	2,6	11,4	1,0	53,5	3,1	10,9	1,2	48,2	3,2
Nedsatt arbeidsevne	42,5	1,2	63,5	35,6	36,4	1,3	54,3	50,9	34,1	1,4	50,0	56,9
Overgangsstønad	1,6	0,3	51,2	6,4	1,6	0,5	31,1	8,4	1,8	0,9	37,0	17,0
Uførepensjon/alderspe	2,2	0,3	46,7	21,6	3,7	0,3	27,5	17,9	5,3	0,2	20,1	19,1
Ikke registrert i NAV	17,0	0,9	50,9	1,8	18,4	0,8	44,1	3,5	17,6	0,8	44,3	4,8
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>1,5</b>	<b>50,8</b>	<b>17,4</b>	<b>100</b>	<b>1,7</b>	<b>41,3</b>	<b>22,0</b>	<b>100</b>	<b>1,7</b>	<b>37,1</b>	<b>24,0</b>

Kilde: NAV





# MEDMØDRE TILPASSER SEG OGSÅ FEDREKVOTEN

Loyd Rudlende og Ivar Lima

## Sammendrag

*En rekke studier av foreldres fordeling av foreldrepengeperioden viser at de fleste fedre tar ut akkurat fedrekvoten, mens mor tar hele fellesperioden, og det er få par som deler foreldrepengeperioden likt. Dette blir ofte antatt å være et resultat av et tradisjonelt kjønnsrollemønster. I 2009 fikk likekjønnede par samme rett til foreldrepenger som ulikekjønnede par. I denne artikkelen undersøker vi fordelingen av permisjonstiden blant likekjønnede par som består av kvinnen som føder barnet (heretter kalt mor), og medmor. Dette sammenligner vi med uttaket til par som består av mor og far; ulikekjønnede par. Vi undersøker dermed hvilken betydning det har om det er en mann eller en kvinne som skal dele foreldrepengeperioden med den fødende kvinnen.*

*Vi finner at det også blant likekjønnede par er vanligst at den fødende kvinnen tar hele fellesperioden, og at det er kun 10 prosent av parene som deler foreldrepengeperioden helt likt. Det er samtidig flere medmødre enn fedre som tar ut mer enn kvoten. Samlet sett tar medmødre i snitt ut 2,5 uker mer av foreldrepengeperioden enn fedre. Kjønnnet til mors partner har dermed en klar betydning for delingen av foreldrepengeperioden. Vår analyse viser at denne forskjellen bare i liten grad kan forklares med forskjeller i inntekt eller inntektsfordeling mellom likekjønnede og ulikekjønnede par.*

*Vi finner at likekjønnede par tilpasser seg endring i fedrekvoten på samme måte som ulikekjønnede par. Da fedrekvoten ble redusert fra 14 uker til 10 reagerte de to gruppene i gjennomsnitt likt, og både fars og medmors permisjonslengde ble redusert med 3,5 uker. I perioden med 10-ukers fedrekvote stabiliserte medmors gjennomsnittlige uttak seg på rundt 12 uker. Selv om det er 2,5 uker mer enn fedres uttak, er det fortsatt 10 uker fra å være likedelt med mor.*

*Den i paret som har rett på fedrekvoten oppfører seg som oftest likt, enten det er en mann eller en kvinne. Eller vi kan snu på det og si at det er kvinnen som føder som oftest benytter hele fellesperioden av permisjonen, uavhengig av om partneren er en mann eller en kvinne.*

## Bakgrunn

Før 1993 ga ikke den norske staten noen juridisk anerkjennelse av likekjønnede pars samliv. I 1993 ble partnerskapsloven innført for likekjønnede par og det ga det samme rettsvirkning som inngåelse av ekteskap. Unntaket var for likekjønnede par som fikk barn – der den biologiske moren ble regnet som enslig mor, mens kvinnen som var partner ikke ble regnet som forelder i loven. I 2008 ble ny felles ekteskapslov vedtatt av Stortinget med virkning fra 2009. For to kvinner som lever sammen, og der en føder barn, medførte lovendringen at også medmor fikk formell status som barnets juridiske forelder. Et slikt par beskrives som mor, den som føder og som er barnets biologiske mor, og medmor som er den som ikke føder.

Denne endringen medførte også at likekjønnede par ble juridisk likestilt med ulikekjønnede par i regelverket for foreldrepenger. Fra og med andre halvår 2013 har mange nok begynt å benytte ordningen til at vi nå kan beskrive hvordan likekjønnede foreldre fordeler foreldrepengeperioden.

### Fedrekvoten innføres

Foreldre har hatt rett til å dele foreldrepermisjon seg imellom siden slutten av 1970-tallet. I perioden fra 1977 til 1993 ble den samlede foreldrepengeperioden stadig utvidet, fra 18 uker til 42 uker. Det var likevel få fedre som tok ut noe av permisjonstiden, og i 1993 ble det innført en egen fedrekvote på fire uker. En kvote innebærer i denne sammenhengen at en viss andel av et pars samlede foreldrepengeperiode er øremerket far eller medmor, og at familien mister denne perioden dersom far/medmor ikke benytter den. Et uttalt mål med innføringen av fedrekvote i 1993 var å øke likestillingen mellom mødre og fedre i familie- og arbeidsliv, og å øke fars deltakelse i omsorgsarbeidet for de minste barna. Da ordningen ble innført var fire uker forbeholdt far. På 2000-tallet var det flere utvidelser av fedrekvoten.

I artikkelen «Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til ti uker» ser Fougner (2012) på fedres uttak av foreldrepenger etter utvidelsen fra seks til ti uker i 2009. Fougner finner at de aller fleste fedre raskt økte sitt uttak fra seks til ti uker. Senere analyser av utvidelsen til 14 uker og reduksjonen til 10 uker

bekrefter at fars uttak av foreldrepenger følger fedrekvoten, også når den blir redusert (Schou 2017: 87, se også kunnskapsoppsummering til Halrynjo og Kitterød 2016). Da fedrekvoten ble redusert fra 14 til 10 uker av regjeringen Solberg i 2014, reduserte også raskt det store flertallet av foreldrepene farens uttak av foreldrepenger fra 14 uker til 10 uker. Etter dette vedtok Stortinget å innføre en tredeling av foreldrepengeperioden fra og med 1. juli 2018. Foreldrepengeperioden består nå av 15 uker til mor og 15 uker til far/medmor og 16 ukers fellesperiode. I tillegg er tre uker før fødsel forbeholdt mor. Dette gjelder ved 100 prosent dekning.

### Effekter av økt fedrekvote

Fedrekvoten og parenes fordeling av foreldrepenger er omfattet av stor politisk og offentlig interesse. I norsk offentlighet regnes det gjerne som positivt for likestillingen hvis utviklingen går i retning av at far tar mer av permisjonstiden, og negativt for likestillingen hvis fars uttak blir redusert. Cools, Fiva og Kirkebøen (2015) påpeker at det har sammenheng med at det finnes en sterk tro på en rekke positive effekter av at far tar ut mer permisjonstid, effekter som økt likestilling i arbeidslivet og i hjemmet, mindre gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom menn og kvinner, og bedre tilknytning mellom far og barn.

I løpet av de siste 30 årene har det vært en utvikling mot at kvinner i større grad jobber fulltid, også når de blir mødre. Tidsbruksundersøkelsene viser at fra 1998 til 2010 har arbeidsdelingen hjemme blant småbarnsfamilier blitt klart mindre spesialisert mellom mødre og fedre. Fedre til små barn bruker mer tid på husarbeid og omsorgsarbeid, og betydelig mindre tid på inntektsgivende arbeid. Mødre bruker langt mer tid på inntektsgivende arbeid, mens de bruker mindre tid på husarbeid og noe mindre tid på omsorgsarbeid (Kitterød og Rønsen 2013). Vi vet imidlertid ikke i hvor stor grad denne utviklingen er et resultat av økt fedrekvote.

Det er svært godt dokumentert at fars uttak av foreldrepenger i Norge tilpasses lengden på fedrekvoten (Schou 2018, Halrynjo og Kitterød 2016a, Fougner 2012). Når fedrekvoten økes vil dermed de fleste fedre ha lengre fravær fra jobb etter de har fått barn. Hvis fedrekvoten økes uten at samlet permisjonstid økes, vil dessuten flere mødre ha noe kortere fravær fra jobb. Halrynjo og

Kitterød (2016b) oppsummerer resultatene fra flere effektstudier som undersøker om fars økte permisjon påvirker lønn, inntekt, arbeidsdeling hjemme og barnas skoleresultater. De konkluderer med at forskningen finner «uklare og til dels motstridende effekter» (Halrynjo og Kitterød 2016b: 7). Men flere effektstudier gir en støtte til at lengre permisjonstid blant fedre medfører noe dårligere inntektsutvikling etter permisjonen, og dermed at lengre fedrekvote gir en likere inntektsutvikling blant mødre og fedre etter foreldrepengeperioden. Vi vet mindre sikkert om økt foreldrepengeperiode til far gir økt tilknytning mellom far/medmor og barn, eller om det gir mer lik deling av husarbeid og omsorgsarbeid i hjemmet.

### Tradisjonelle kjønnsroller og fars rolle

I norsk offentlighet er det mange sterke antakelser om hvorfor foreldre fordeler foreldrepengeperioden slik de gjør. Det er blitt hevdet at far i større grad må forhandle med arbeidsgiver for å ta ut mer permisjon enn fedrekvoten – mens arbeidsgiver da tar for gitt at mor tar fellesperioden. I det offentlige ordskiftet antas det ofte at det er far som foretar valget, eller at par der mor tar hele fellesperioden ikke velger fritt fordi de styres av økonomiske strukturer eller av tradisjonelle kjønnsroller<sup>1</sup>. Et eksempel på slike økonomiske strukturer er at fedre ofte tjener noe mer enn mødrene, og at familien derfor oftere kan tape økonomisk på det hvis far tar ut lang permisjon.

I 2017 var det mange aviser som på lederplass tok til orde for å øke fedrekvoten igjen da tall fra NAV viste at fedres permisjonstid ble redusert da fedrekvoten ble redusert fra 14 til 10 uker. Både Aftenposten (21.8.2017), Bergens Tidende (14.10.2017), Adresseavisen (23.8.2017), Stavanger Aftenblad (30.8.2017), Nationen (23.8.17) og Dagbladet (10.3.2017) beskriver reduksjonen av fars permisjonstid som uønsket av hensyn til likestillingen i arbeidslivet og familiene. Flere av disse lederne gir uttrykk for at foreldres valg er uheldig fordi det, slik de ser det, fører dem tilbake til tradisjonelle kjønnsroller. Aftenposten skriver for eksempel i sin leder at familier bruker valgfri-

heten til å «gli tilbake mot den gamle kjønnsrolleorden. Mor passer barn, far passer karriere.»<sup>2</sup> Flere politikere både i regjeringspartiene og i opposisjon reagerte på lignende vis.

At fordelingen av permisjonstiden handler om kjønn eller tradisjonelle kjønnsroller gis støtte i deler av forskningen. Brandth og Kvande hevder at fordelingen av permisjonstiden til foreldre handler om 'kjønnede' praksiser (Brandth og Kvande 2012). I en kunnskapsoppsummering konkluderer Halrynjo og Kitterød (2016b: 7) med følgende: «Hovedbildet er likevel at både permisjonsuttak og senere arbeidsdeling ute og hjemme følger et klart kjønnmønster i alle de nordiske landene.» Flere kvalitative studier støtter videre oppfatningen av at det er far som velger lengden på permisjonen. I en annen kunnskapsoppsummering konkluderer Halrynjo og Kitterød (2016a: 88) med at kvalitative studier viser at mor må ta permisjonen, mens far i større grad kan velge permisjonslengde tilpasset «jobb, inntekt og karriere». De påpeker videre at «Kvalitative studier viser at foreldre ofte viser til fars arbeidssituasjon for å begrunne hvordan de fordeler permisjonen».

Men forskningen er ikke entydig. Kitterød m.fl. (2017: 8) konkluderer med at når fedre tar lite permisjon, handler det sjelden om «negative holdninger til fedrekvote eller tradisjonelle holdninger til farsrollen». De finner videre at også fedre som tok lite permisjon var mye sammen med barnet det første leveåret. Det var altså ikke slik at menn som tok lite permisjon var fraværende fedre som kun prioriterer yrkeskarrieren, slik det offentlige ordskiftet kan gi inntrykk av. Undersøkelser av foreldrepars begrunnelser for fordelingen av permisjonstiden gir bare en viss støtte til at det handler om far eller fars arbeidsgiver. Blant menn som tar lite eller ingen permisjon er det grunnlag for å hevde at det noen ganger er fars arbeidsgiver som er til hinder for at far tar ut permisjon (Kitterød m.fl. 2017). Men et hovedfunn er at det er forhold ved mor som betyr aller mest for hvordan permisjonen deles. Det har stor betydning for fordelingen når mor svarer at:

<sup>1</sup> Se for eksempel «Mødre, fedre og likestilling» Nationen 13.8.18, «Derfor snur de om fedrekvoten» Dagsavisen 10.3.2017 og «Staten bør ikke støtte tradisjonelle kjønnsroller» Minerva 27.3.2017

<sup>2</sup> Aftenpostens lederartikkel den 21.8.2017: «Riktig å øke fedrekvoten»

«jeg ønsket å være sammen med barnet så lenge som mulig» (Grambo og Myklebø 2009: 69-70 og Schou 2018: 31). Schou (2018) finner at det er mors svar på påstandene om «ønsket å være sammen med barna så lenge som mulig» og «det er viktig at begge [mor og far] etablerer ett tett forhold til barnet» som betyr mest for fordelingen av permisjonen. Fars vektlegging av disse spørsmålene har liten eller ingen betydning. Denne sammenhengen gjelder selv med kontroll for inntekt, næring og om de jobber i offentlig eller privat næringsliv. Omtrent halvparten av parene oppgir videre mors amming som en viktig begrunnelse for delingen av permisjonstiden, og også dette har en sammenheng med at mor tar mer permisjon (Schou 2018: 29).

### Forslag om todeling av foreldrepengene

I NOU 2017: 6 «Offentlig støtte til barnefamiliene» foreslår et enstemmig utvalg å dele foreldrepengeperioden i to like kvoter, en fedrekvote på 20 uker og en mødrekvote på 20 uker. I utvalgets forslag er 9 uker i tillegg forbeholdt mor av helsemessige årsaker, 3 uker før fødsel og 6 uker etter fødsel. Utvalget begrunner forslaget med at det skal «styrke utviklingen av relasjonen mellom far og barn», å unngå at far blir «sekundær omsorgsperson», samt å øke likestillingen i arbeidslivet ved at arbeidsgivere da kan forvente at menn og kvinner har like langt fravær i forbindelse med foreldrepermisjonen (NOU 2017:6, s. 251).

Det vanligste argumentet mot å øke fedrekvoten har vært at det svekker familiers valgfrihet og mulighet til selv å fordele perioden slik det passer dem best. Fra helsefaglig hold vises det til anbefalingene om å amme barn frem til de er ett år, og at det er vanskelig for mor å opprettholde ammingen hvis hun tidlig returnerer til arbeid. Blant flere er Nasjonal kompetansetjeneste for amming, Den norske Jordmorforeningen og Norsk sykepleierforbund mot forslaget om en todeling av foreldrepengeperioden fordi de mener det vil svekke mors mulighet til å følge offisielle helseråd om amming av barnet (Barne- og likestillingsdepartementet 2017). Jordmorforeningen påpeker også at mors situasjon er annerledes av biologiske årsaker: «Biologisk innehar kvinner en helt annen rolle enn menn gjennom svangerskap, fødselsarbeid, barsel- og ammeperiode» og videre at det derfor ikke

er «mulig å likestille menns og kvinners rolle i reproduksjon» (Den norske jordmorforening 2017: 2).

### Forskningsspørsmål

Som vi har sett, peker flere studier på at foreldre ofte viser til fars arbeidssituasjon for å begrunne hvordan de fordeler permisjonen (Halrynjo og Kitterød 2016). Andre finner at det i størst grad er mors ønske om å være mye sammen med barnet den første tiden, samt det at barnet skal ha et nært forhold til begge foreldrene, som i størst grad påvirker lengden på fordelingen av permisjonen (Schou 2018). Schou (2018) finner videre at mange par oppgir mors amming som en viktig begrunnelse for delingen av permisjonstiden, og at også dette har en sammenheng med at mor tar mer permisjon.

Det er gjort mange studier av hvordan mor og far fordele foreldrepengeperioden med skiftende fedrekvoter. Dette er første studie som også ser på par som består av mor og medmor, og der vi dermed kan undersøke hvilken betydning det har om det er en mann eller en kvinne som skal dele foreldrepengeperioden med den fødende kvinnen<sup>3</sup>. Ved å sammenligne far og medmor antar vi her at vi kan avgjøre hvor mye som handler om samspillet mellom mann og kvinne, og hvor mye som handler om spesielle forhold ved å være kvinnen som føder barnet. Er det slik at likekjønnede foreldrepar på samme måte som ulikekjønnede par tilpasser uttaket av foreldrepenger etter lengden på fedrekvoten? Har likekjønnede en tilnærmet lik deling av foreldrepengeperioden, eller likner de mest på ulikekjønnede par i delingen?

### Utvalg og metode

Utvalget består av 516 likekjønnede par og 151 631 ulikekjønnede par (tabell 1). Når vi fordeler det på halvår er det mellom 60 og 100 likekjønnede par hvert halvår. Antallet likekjønnede par øker noe over tid,

.....  
<sup>3</sup> Vi har vært i kontakt med forfatterne kunnskapsoppsummering om fedrekvote. Forfatterne kjente kun til en annen pågående analyse av likekjønnedes uttak av foreldrepenger i Sverige. Studien utføres av professor Marie Evertsson og Katarina Boye og skal publiseres til høsten i 2018. Foreløpige resultat fra denne viser at også i Sverige tar mor i likekjønnede par ut betydelig mer permisjon enn medmor.

## Foreldrepenger og fedrekvote

Foreldrepermisjon gir mødre og fedre rett til uttak av foreldrepenger som erstatter inntekten fra arbeid.

I perioden vi studerer var fedrekvoten først 14 uker, og ble deretter redusert til 10 uker. Foreldrepengerperioden er delt i tre, en mødrekvote på 14/10 uker, en fedrekvote på 14/10 uker, og en fellesdel på 18/26 uker ved 100 prosent lønnskompensasjon. Ved 80 prosent lønnskompensasjon er fellesdelen på 28/36 uker. Permisjonen er på til sammen 49 uker med 100 prosent lønnskompensasjon, eller 59 uker med 80 prosent lønnskompensasjon. 3 uker før fødsel og 6 uker etter fødsel er forbeholdt mor. For fedrekvoten, de resterende ukene av mødrekvoten og fellesperioden, er det fleksibelt uttak fram til barnet er tre år. Hvis far eller medmor skal ha rett til å ta av fellesperioden stilles det krav til at mor må være i aktivitet. Foreldrene må da dokumentere at mor er i jobb eller utdanning.

NAV kompenserer kun inntekt opp til seks ganger grunnbeløpet (G), men mange arbeidsgivere kompenserer også for inntekt over dette. 1 G tilsvarte 92 600 kr i 2016.

Fars rett til fedrekvote forutsetter at både far og mor har vært yrkesaktive før permisjonen starter.

fra et gjennomsnitt på 65 par hvert halvår de to første årene, til 86 de tre siste halvårene. Medmødre har i snitt tatt ut 13,1 uker med foreldrepenger, mens fedre har i snitt tatt ut 10,5 uker. Fedrene er i snitt 2,3 år eldre enn mødrene i mor/far par. Det er mindre aldersforskjeller blant likekjønnede, der medmor i snitt er 1,2 år eldre enn mor. Likekjønnede par har i snitt samme samlede pensjonsgivende inntekt som ulikekjønnede par (5,4+5,6=11,0 G versus 4,6+6,6=11,2 G). Mor og medmor i likekjønnede par har omtrent lik samlet pensjonsgivende inntekt. De skiller seg der-

## Data

Dataene til artikkelen er hentet fra NAVs foreldrepengerregister hvor vi har oversikt over forbruk av foreldrepengedager for begge foreldre til barn det ytes foreldrepenger ved fødsel for. Vi har tatt utgangspunkt i alle par der far/medmor har rett til fedrekvote. For disse parene kobler vi på opplysninger om antall dager med foreldrepenger for hver av foreldrene i paret. I par hvor begge foreldre er kvinner, er den kvinnen som er registrert med en termindato satt til mor, mens den andre kvinnen er satt til medmor. Utvalget inkluderer ikke de som adopterer.

Medmødre har kunnet motta foreldrepenger ved fødsel siden 2009, men det var først i andre halvår 2013 at det var nok antall registrerte medmødre til at vi kan analysere på dataene. Det er også syv observasjoner av likekjønnede par i første halvår 2013 da fedrekvoten var på 12 uker. Dette er så få observasjoner at vi valgte å fjerne dem fra analysen. Vi valgte også å fjerne ulikekjønnede par der mor var under 22 år eller der mor var over 43 år. Dette fordi ingen mødre i likekjønnede par var under 22 år eller over 43 år.

Vi studerer kun perioden fra andre halvår 2013 til andre halvår 2016. Etter fødselen kan foreldre bruke inntil tre år på å ta ut foreldrepengene, men de fleste har tatt ut alle dagene før barnet fyller to år. Dataene er oppdatert til og med mai 2018. Det betyr at de yngste barna, født i første halvår 2016, er 23 måneder ved analysetidspunktet, og at vi kan observere uttaket til det store flertallet av foreldre. Tallene kan endres noe ved senere oppdateringer, men ikke så mye at det vil endre bildet.

Av personvern hensyn gjøres analysen på et anonymisert datasett.

med fra ulikekjønnede par der far i snitt tjener 2,1 G (som utgjør 195 900 kr i 2017) mer enn mor.

Blant både likekjønnede og ulikekjønnede par er det 70 prosent som har valgt 49 uker permisjonstid, og 30 pro-

**Tabell 1** Beskrivende statistikk om utvalget. Standardavvik i parentes

	Mor	Medmor	Forskjell	Mor	Far	Forskjell
Uttak av foreldrepenger (uker)		13,1 (6,3)			10,5 (5,0)	
Alder i år	33,3 (4,0)	34,5 (5,6)	-1,2	31,1 (4,5)	33,7 (5,6)	-2,6
Inntekt i G	5,4 (1,8)	5,6 (2,0)	-0,2	4,6 (2,0)	6,6 (3,5)	-2,0
Tvillingfødsler	6,0 %			1,6 %		
Andel med 49 uker <sup>1</sup>		70 %			70 %	
N	516	516		151 631	151 631	

1 100 prosent lønnskompensasjon versus

Kilde: NAV

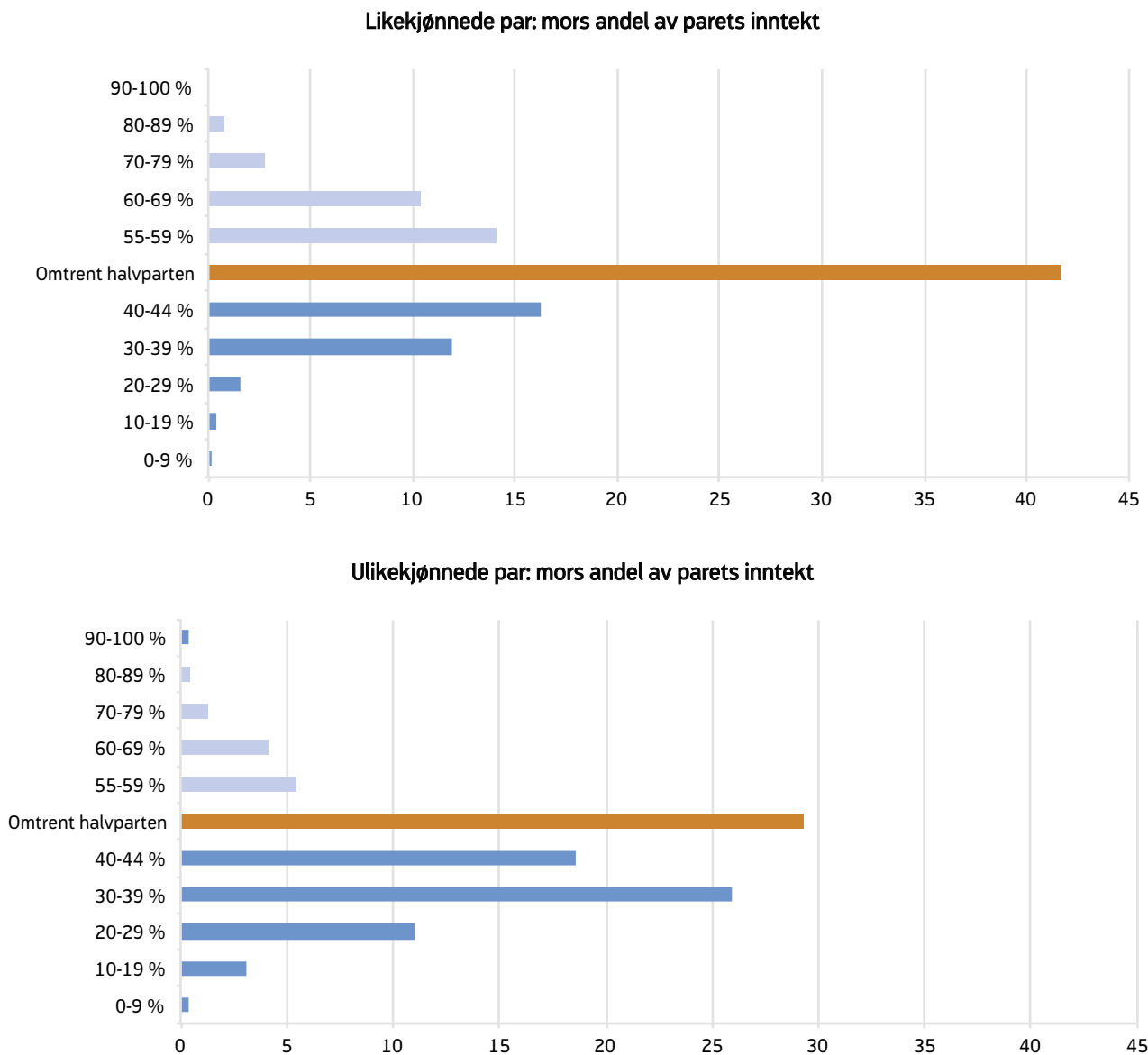
sent som har valgt 59 ukers permisjonstid (tabell 1). Forskjellen mellom uttaket til medmor og far kan dermed ikke være et resultat av forskjeller i samlet permisjonstid.

Det er betydelig flere tvillingfødsler blant likekjønnede par enn blant ulikekjønnede par. De som får tvillinger hadde i denne perioden rett på fire ekstra uker med foreldrepenger ved 100 prosent lønnskompensasjon, og syv ekstra uker ved 80 prosent lønnskompensasjon. Blant par som får tvillinger tar far og medmor ut flere uker i permisjon enn i par som får ett barn. Hvis vi kun ser på de som får ett barn blir forskjellen

i uttak av foreldrepenger mellom far og medmor redusert fra 2,6 uker til 2,5 uker.

Foreldrepengeperioden er på 49 uker med 100 prosent lønnsdekning og 59 uker med 80 prosent lønnsdekning. Hvis foreldrepengene skal deles likt vil derfor far eller medmor måtte ta ut omtrent 23 uker ved 100 prosent lønnskompensasjon, eller 20 uker hvis vi også holder utenfor seks uker etter fødsel som forbeholdt mor. Da er mors tre uker før fødsel holdt utenfor. I denne artikkelen har vi definert likedeling som det at

**Figur 1. Mor/medmor (likekjønnede par, N=511) og mor/far (ulikekjønnede par): mors andel av parets inntekt.**



Kilde: NAV

far eller medmor tar ut minst 22 uker permisjon – også for par med 59 ukers permisjon.

### Medmor og mor tjener omtrent det samme

Fars og mors inntekt, samt inntektsforskjeller innad i paret, har betydning for fordelingen av foreldrepengeperioden. Grambo og Myklebø (2009) finner at fedre med middels høy inntekt tar mest permisjon, mens både fedre med lav og fedre med høy inntekt tar mindre. Andre studier som også tar i betraktning forholdet mellom mors og fars inntekt finner at desto likere inntektsnivå mellom mor og far, desto mer permisjon tar far (Lappegård 2012). Vi skal undersøke inntektsfordelingen i de to typene par nærmere ved å se på mors andel av parets samlede inntekt. Fordelingen går fra 0 prosent, som betyr at mor tjener 0 prosent av parets inntekt, til 100 prosent som betyr at mor tjener alt av parets samlede pensjonsgivende inntekt.

Blant likekjønnede par er inntektsfordelingen tilnærmet lik (figur 1). Vi finner at det bare er en svak tendens til at mor tjener mindre enn medmor. Blant ulikekjønnede par finner vi derimot, som ventet, at far ofte tjener mer enn mor, mens det er langt mindre vanlig at mor tjener mer enn far (figur 1). Det er for eksempel kun blant 1 prosent av de ulikekjønnede parene at mors inntekt utgjør 70-79 prosent av samlet inntekt, mens i 11 prosent av parene utgjør mors inntekt 20-29 prosent. Tilsvarende tall for likekjønnede par er 1 prosent og 2 prosent. Blant de likekjønnede parene er det dessuten flere som tjener omtrent det samme (42 %), enn blant de ulikekjønnede parene (29 %).

En teori innen familieøkonomi er at par som stifter familie spesialisere seg innen det området de har størst komparativt fortrinn for å maksimere husholdningens samlede nytte (se Kitterød og Rønsen 2013: 6)<sup>4</sup>. Dette har blitt brukt til å forklare hvorfor fedre oftere jobber mer med inntektsgivende arbeid mens mødrene i større grad tar seg av husarbeid og omsorgsarbeid. Siden menn ofte har noe høyere inntekt, og kvinner har mer erfaring med omsorgsarbeid og husarbeid, vil mor oftere investere mer tid i hjem og barn

og far investere mer tid i yrkesarbeid. Slik øker de familiens samlede nytte. Som vist er det inntektsforskjeller av betydning i over halvparten av de likekjønnede parene. Hvis teorien om komparative fortrinn er riktig, skulle en forvente at kvinnen som tjente minst i et likekjønnet par var den som fikk barnet, mens den som tjente mest ble medmor. Dette finner vi bare i liten grad, noe som indikerer at hvem som får barnet i et foreldrepar som består av to kvinner i liten grad handler om økonomisk spesialisering.

## Resultater

### Medmor har lengre permisjon enn far

I figur 2 viser vi utviklingen i gjennomsnittlig uttak av foreldrepengeperioden fra andre halvår 2013 til andre halvår 2016. Reduksjonen til 10 ukers fedrekvote er markert med en vertikal linje.

Likekjønnede par har i hele perioden en likere deling av foreldrepengeperioden enn ulikekjønnede par<sup>5</sup> (figur 2). I gjennomsnitt for hele perioden tar medmødre ut 2,5 uker mer i foreldrepengeperioden enn fedre – og denne forskjellen ser ut til å være tilnærmet konstant i hele perioden, uansett lengde på fedrekvoten. I de tre siste observerte halvårene med 10-ukers fedrekvote tar medmor i snitt ut 12 uker permisjon, noe som er 10 uker for lite til å oppnå likedeling med mor. Hvis de skulle delt likt måtte medmor tatt ut minst 22 uker med permisjon. Det fremgår dermed av figuren at medmor i likhet med far tar ut klart mindre permisjon enn mor.

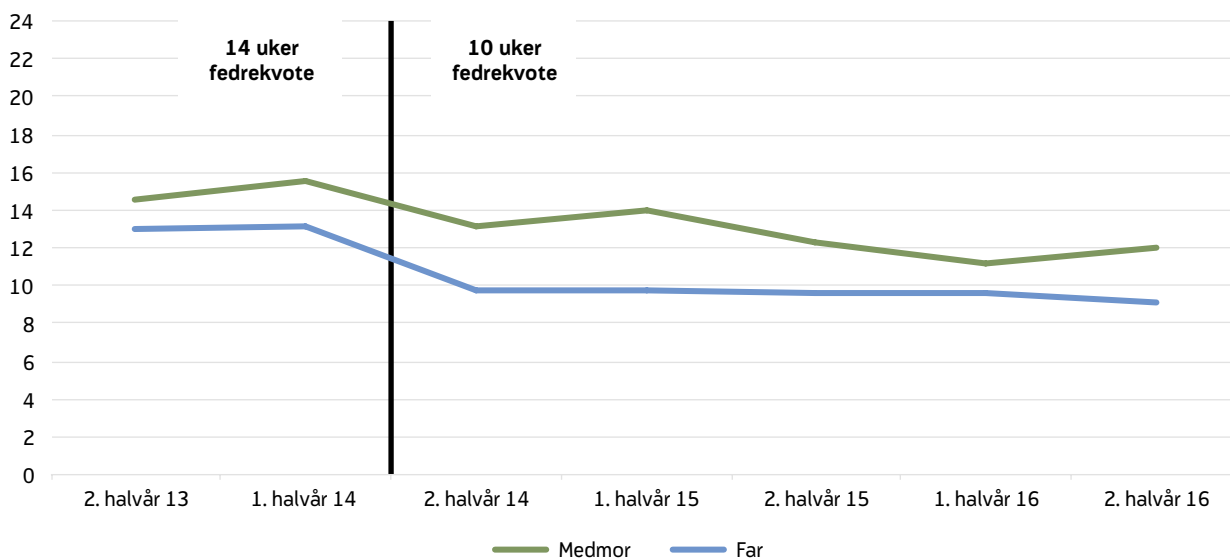
### Medmor tilpasser seg fedrekvoten

Likekjønnede par ser ut til å tilpasse seg endringer i fedrekvoten på samme måte som ulikekjønnede par (figur 2). Da fedrekvoten ble redusert i andre halvår i

<sup>4</sup> Teorien er opprinnelig formulert av økonomen Gary Becker i boken «A treatise on the family»

<sup>5</sup> Utvalget består av 516 likekjønnede par, og når vi fordeler det på halvår er det mellom 60 og 100 likekjønnede par hvert halvår. Antallet likekjønnede par øker noe over tid, fra et gjennomsnitt på 65 par hvert halvår de to første årene, til 86 det siste 1 ½ året. Utvalget av medmødre er såpass lite hvert halvår at det vil være visse tilfeldige variasjoner fra en periode til den neste. Det er forklaringen på hvorfor den røde linjen som viser medmødrenes uttak av foreldrepengeperioden varierer noe fra et halvår til det neste. Utvalget av fedre er svært stort også når vi ser på halvår, og blant fedrene vil det nesten ikke være noe tilfeldig variasjon fra et halvår til det neste.

**Figur 2.** Gjennomsnittlig uttak av foreldrepenger til far og medmor etter hvilket halvår barnet ble født. Antall uker.



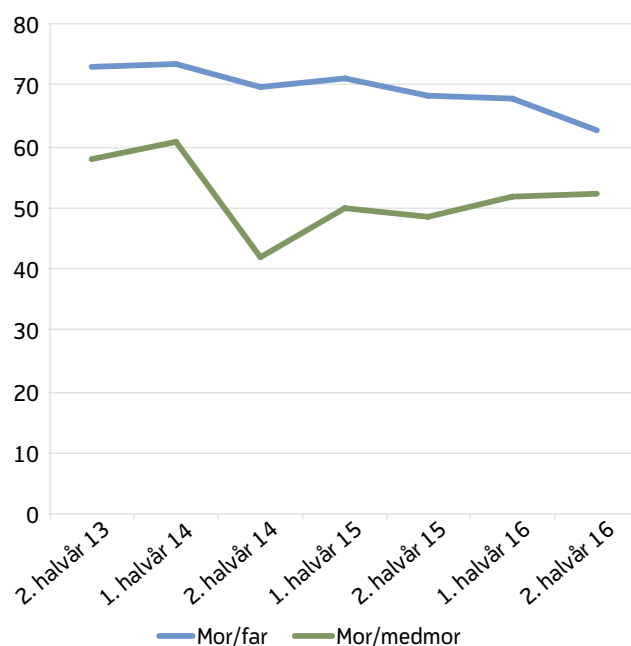
Kilde: NAV

2014 ser vi at fedrenes uttak umiddelbart ble redusert til omtrent 10 uker i snitt. Også medmødrenes uttak av foreldrepenger ble redusert samtidig med reduksjonen i fedrekvoten. Det ser imidlertid ut til at likekjønnede par reagerer litt senere på endringen i fedrekvote, og i ett år etter regelverksendringen har avstanden mellom fars og medmors uttak av foreldrepenger økt. Men fra og med andre halvår i 2015 har medmors uttak av foreldrepenger blitt like mye redusert som fars uttak (figur 2).

I figur 3 beskriver vi tilpasningen til fedrekvoten ved å se på andelen som til enhver tid tar ut nøyaktig fedrekvoten. Andelen som tok ut akkurat fedrekvoten ved overgangen fra 14-ukers kvote til 10-ukers kvote er forbausende stabil blant fedrene. I 1. halvår 2014 tok 73 prosent av fedrene ut 14-ukers permisjon, og i 2. halvår 2017 tok 69 prosent av fedrene ut ti-ukers permisjon. Blant likekjønnede er det derimot i en overgangsfase klart færre medmødre som tar ut akkurat fedrekvoten. Men over tid nærmer far og medmor seg i andelen som tar ut fedrekvoten, og de 2-3 siste halvårene er forskjellen mellom de to gruppene omtrent den samme som før endringen i fedrekvoten (figur 3). Dette er hovedforklaringen på hvorfor snittet endrer seg like mye for begge grupper; et flertall i begge gruppene tar ut nøyaktig det som er kvoten, enten den er på 14-uker eller på 10-uker.

Når vi ser på hele perioden vi har studert finner vi at medmors uttak i gjennomsnitt ble redusert med 2,8 uker, mens fars uttak ble redusert med 3,5 uker da fedrekvoten ble redusert fra 10 til 14 uker (figur 4). Når vi kun sammenligner de tre siste observerte halvårene

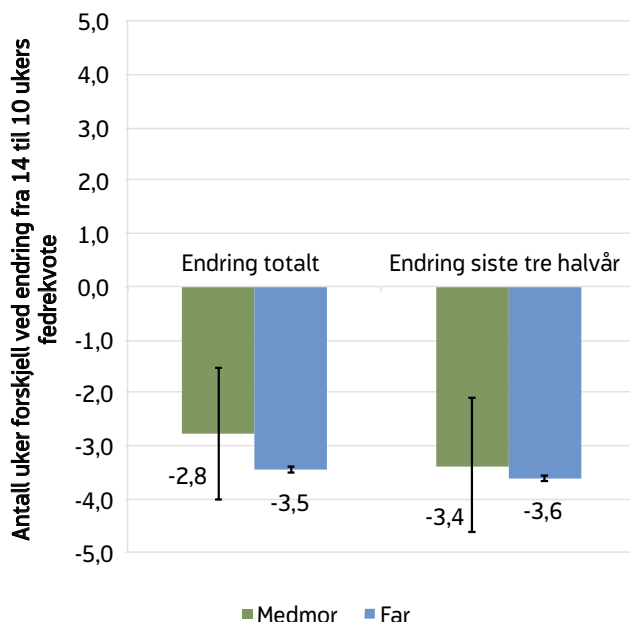
**Figur 3.** Andelen som akkurat tar ut fedrekvoten etter hvilket halvår barnet ble født. Prosent



Kilde: NAV



**Figur 4. Gjennomsnittlig endring i uttak av fedrekvote fra 14-ukers fedrekvote til 10-ukers fedrekvote for medmor og far. To ulike perioder etter da barnet ble født. 95 % konfidensintervall. Endring i antall uker**



Kilde: NAV

vårene (andre halvår 2015 – andre halvår 2016) med de to halvårene med 14-ukers fedrekvote (andre halvår 2013 – første halvår 2014) finner vi den samme gjennomsnittlige endringen blant medmødre som blant fedre, en reduksjon på 3,4 uker (figur 4). Likekjønnede par har dermed tilpasset seg den reduserte fedrekvoten på samme måte som ulikekjønnede par. Reduksjonen i uttak er omtrent 0,5 uker mindre enn reduksjonen i fedrekvoten. Konfidensintervallet viser at vi med 95 % sikkerhet kan si at endringen blant medmødre ligger et sted på intervallet mellom -2,2 og -4,8. Reduksjonen i medmødrenes uttak kan dermed både være noe større og noe mindre enn den vi observerer blant fedrene<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Signifikanstesting benyttes ofte når en slutter fra et mindre tilfeldig utvalg til en hel populasjon. Våre data gjelder imidlertid for alle registrerte likekjønnede par i denne perioden. Det gir likevel mening med en signifikanstest fordi utvalget av likekjønnede par er såpass lite at tilfeldigheter kan gi et betydelig utslag. Konfidensintervallet kan tolkes som et mål på hvor sikre vi kan være på størrelsen på endringen gitt at vi kunne observert dem i en lengre periode før og etter endringen.

### Vanligst å ta ut akkurat fedrekvoten

Når vi sammenligner fordelingen av uttaket til fedre og medmødre ser vi at den er tilnærmet lik inntil grensen for fedrekvoten (figur 5). Begge grupper har en meget stor opphopning akkurat på kvoten, enten kvoten er på 10 eller 14 uker, men opphopningen er noe større blant fedre enn blant medmødre. For permisjonsuttak som er lengre enn fedrekvoten er det større avvik mellom medmødre og fedre, med en tendens til at flere medmødre enn fedre tar to, fire eller seks uker mer enn kvoten. Dette gjelder særlig etter reduksjonen til ti ukers fedrekvote. Det er få fedre/medmødre som tar ut mer enn 22 uker, og i figuren har vi omkodet alt uttak fra 22 uker og mer til 22 uker+.

Blant medmødre er det 48-59 prosent som tar akkurat fedrekvoten, enten den er på 14 eller 10 uker (figur 6). Blant fedrene er tilsvarende tall 66-72 prosent (figur 6). Blant fedrene er det rundt 9 prosent som ikke tar noe permisjon og 11 prosent som tar mindre enn fedrekvoten. Blant medmødrene er tilsvarende tall 5 prosent og 9 prosent.

Videre finner vi at det er flere medmødre enn fedre som tar ut mer enn kvoten. Når fedrekvoten er på 14 uker tar i snitt 8 prosent av fedre ut mer enn kvoten, mens dette gjelder for 27 prosent av medmødrene. Når kvoten er på 10 uker tar 39 prosent av medmødrene ut mer enn fedrekvoten, mens dette gjelder 13 prosent av fedrene.

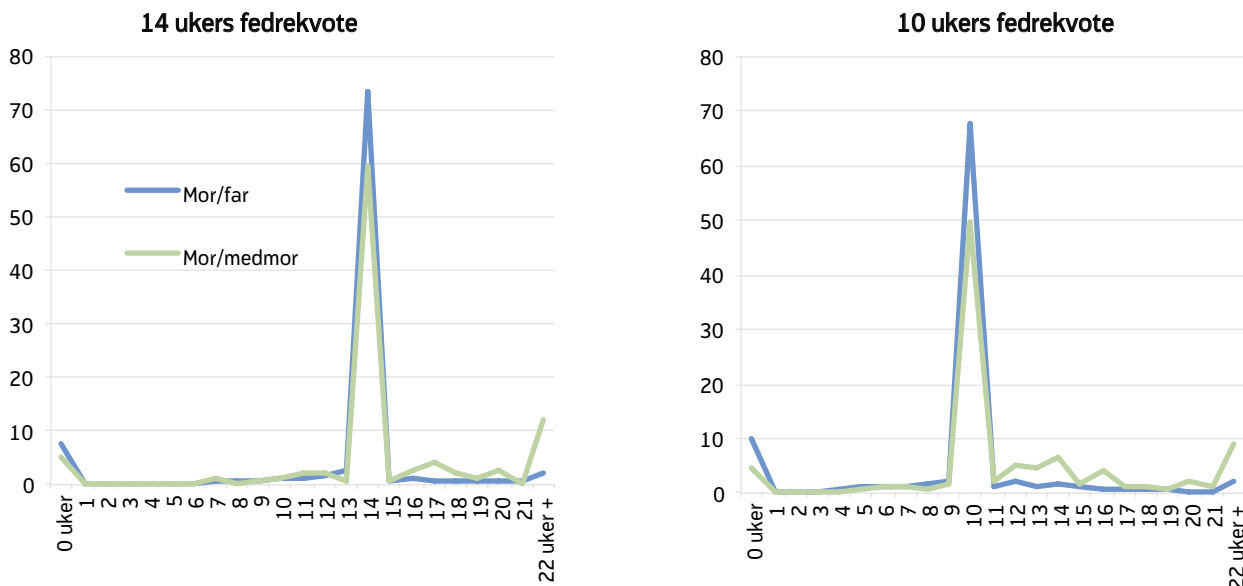
Selv om medmødrene i snitt tar ut mer av foreldrepengeperioden, er det få av de likekjønnede parene som deler perioden helt likt – det vil si at far eller medmor tar ut 22 uker eller mer. Det gjelder 9 prosent av de likekjønnede parene og 2 prosent av de ulikekjønnede parene.

### Hva forklarer forskjellen mellom far og medmor?

Vi har koblet på informasjon om mors og fars/medmors inntekt og alder. Her skal vi undersøke om den gjennomsnittlige forskjellen i uttak mellom medmor og far endres når vi sammenligner par med lik inntekt og alder<sup>7</sup>.

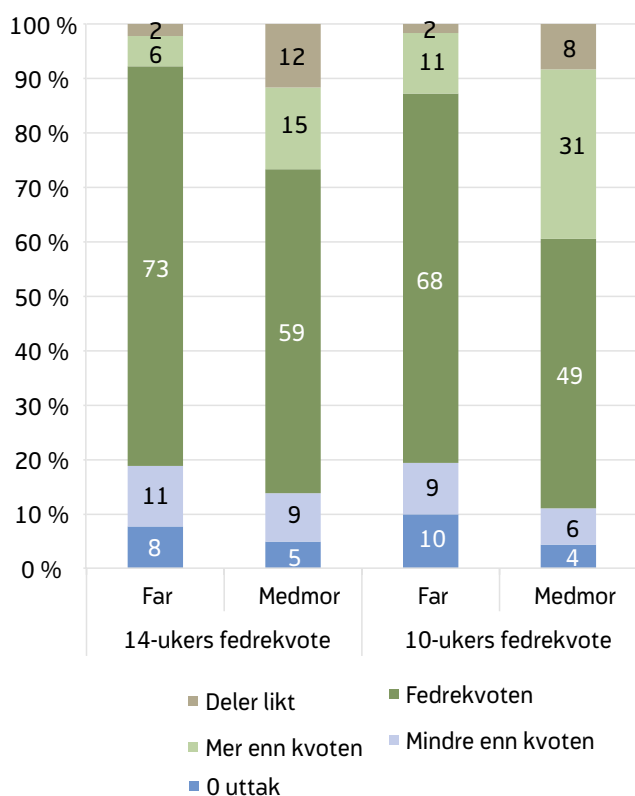
<sup>7</sup> Vi har omkodet inntekt til kategoriske variabler fra 0 G til 12 G eller mer. Vi bruker stegvis regresjon og legger til en og en forklaringsfaktor. Først tvillingfødsler, deretter mors og fars alder og til slutt fars/medmors inntekt og mors andel av parets samlede husholdningsinntekt. Vi beskriver her resultatene fra en regresjon der vi ser alle par samlet, og der vi har lagt inn likekjønnede par som en dummy-kategori i analysen (se tabell 2 appendiks).

**Figur 5.** Fars og medmors uttak av foreldrepenger etter antall uker og etter hvilken periode barnet ble født. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 6.** Fars og medmors uttak av foreldrepenger etter om barnet er født i perioden med 14-ukers eller 10-ukers fedrekvote. Prosent

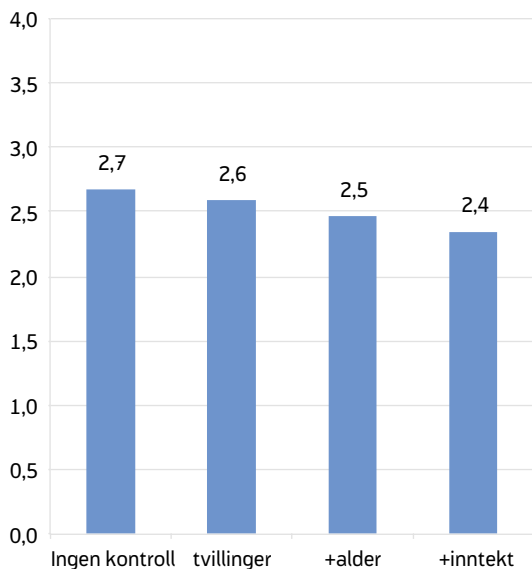


Kilde: NAV

Vi finner at både mors og fars inntekt har sammenheng med fordelingen av foreldrepengerperioden, når vi holder alder konstant (se tabell 2 i appendiks). Fedre som har middels inntekt tar ut mest foreldrepenger, mens fedre med lav inntekt og fedre med svært høy inntekt tar ut mindre foreldrepenger. Særlig de 20 prosent fedrene med inntekt på 3 G eller lavere skiller seg ut med betydelig lavere uttak av permisjon. Dette kan til dels forklares med at mange med lav registrert inntekt er selvstendig næringsdrivende. Mors andel av parets samlede inntekt har også en sammenheng med fars uttak av foreldrepenger. Far tar ut mest foreldrepenger når de tjener omtrent det samme, samt når mor tjener mer enn ham. Far tar ut noe mindre hvis mor tjener mindre enn ham. Foreldrenes inntekt og inntektsfordeling forklarer bare 5,3 prosent av variansen i fordelingen. Det at far oftere tjener mer enn mor har dermed lite å si for hvordan par fordele permisjonstiden.

Ved kontroll for tvillingfødsler, inntekt og inntektsfordeling i regresjonsanalysen blir forskjellen mellom likekjønnede og ulikekjønnede par noe mindre, og alle faktorene bidrar litt til å forklare forskjellen (figur 7). Uten kontroll tar medmor ut 2,7 uker mer i permisjon, med kontroll for alle variabler, inkludert inntektsfordelingen, blir forskjellen redusert til 2,4 uker. Nesten hele

**Figur 7. Forskjellen mellom medmors og fars uttak med kontroll for flere variabler i en regresjonsmodell. Antall uker**



Kilde: NAV

forskjellen består, noe som indikerer at det er noe annet enn foreldrepårenes økonomi eller alder som forklarer at medmor i snitt tar ut mer foreldrepermisjon enn far. Vi kan med andre ord si at det gjenstår en betydelig forskjell mellom medmor og far når det gjelder lengden på uttak av foreldrepermisjon, selv når vi sammenligner ulikekjønnede og likekjønnede par som er like i alder og inntekt, og der begge i paret tjener omtrent det samme. Dette kan sannsynligvis forklares med kjønn, altså at medmor av ulike grunner tar oftere ut mer permisjon fordi hun er kvinne.

### Begrensninger ved studien

Vi kan kun observere likekjønnede par i 3,5 år, i en periode da fedrekvoten ble redusert fra et historisk høyt nivå på 14 uker til 10 uker. Vi kan ikke observere likekjønnede par ved innføringen av fedrekvoten på fire uker i 1993, eller ved alle de senere økningene i kvoten. Konklusjonen om lik tilpasning til fedrekvoten gjelder i utgangspunktet kun for denne siste endringen fra 14 til 10 uker.

### Oppsummering og diskusjon

Siden 2009 har likekjønnede foreldrepar hatt samme rettigheter til foreldrepermisjon som ulikekjønnede

foreldrepar, og dette er den første analysen som beskriver fordelingen av foreldrepengeperioden blant mor og medmor.

Hovedkonklusjonen er at likekjønnede par tilpasser seg lengden på fedrekvoten på samme måte som ulikekjønnede par. Da fedrekvoten ble redusert fra 14 til 10 uker i 2014 ser vi at både fedres og medmødres uttak av foreldrepermisjon reduseres. Vi finner videre at også blant likekjønnede foreldre er det vanligst at medmor tar ut akkurat det som er fedrekvoten, mens mor tar resten. Samtidig finner vi at likekjønnede foreldre har en noe likere deling av foreldrepengeperioden enn ulikekjønnede par. Omtrent 10 prosent av de likekjønnede foreldrene har tilnærmet lik fordeling av fellesperioden, mens dette bare gjelder for 2 prosent av ulikekjønnede foreldre. Det er også en god del flere medmødre som tar ut mer enn fedrekvoten sammenliknet med fedrene. Forskjellene kan bare i noen grad forklares med tvillingfødsler, alder eller inntekt. Medmor tar ut 2,4 uker mer enn far, men tar fortsatt ut 10 uker for lite til å oppnå lik deling med mor.

Hvis delingen av permisjonstiden i ulikekjønnede par kun handlet om tradisjonelle kjønnsroller, eller kjønnede forventninger fra omgivelser, burde to kvinner som blir foreldre sammen hatt lik fordeling av perioden. Det har de sjelden. Funnene fra vår analyse viser også at hovedforklaringen på delingen ikke kun kan være forventninger fra arbeidsgiver rettet mot far fordi han er mann. Hvis det handler om forventninger, må det være forventninger rettet mot den ikke-fødende, uavhengig av kjønn. Imidlertid er det sjelden at foreldrepar rapporterer at de har lagt vekt på forventninger fra arbeidsgiver når de skal fordele foreldrepengeperioden seg imellom (Schou 2018). Når vi ser våre funn i sammenheng med tidligere forskning (særlig Schou 2018) peker det mot at det hovedsakelig er praktiske eller biologiske årsaker til at det er kvinnen som føder barnet som ofte tar ut fellesdelen av foreldrepengeperioden. I begge typer par det en fødende mor som har behov og synspunkter som vi kan anta tillegges størst vekt når parene skal avgjøre hvordan permisjonen skal fordeles. Kvinner som føder barn går gravide, de skal gjennom en fødsel, de

har en barseltid<sup>8</sup> og en ammeperiode. Dette ser ut til å tillegges mye vekt i mange par. Samfunnsvitenskapelige modeller kan bare i begrenset grad forklare foreldres atferd ved fødsel av barn. Ved temaer slik som fødsel og foreldreskap mener vi at samfunnsfaglige teorier og tolkninger må suppleres med biologiske forklaringsmodeller. En sentral biologisk teori er at kvinnen som føder ønsker å bruke mer tid på barnet etter fødsel fordi de har investert mer i barnet gjennom en kostbar graviditet og en risikofull fødsel (Pinker 2002: 346).

At kvinnen som føder tar mesteparten av fellesdelen av permisjonen, også blant likekjønnede par, kan handle om morens amming, noe som støttes av at halvparten av alle foreldrepar legger vekt på at «det er vanskelig for mor å kombinere arbeid og amming» når de bestemmer fordelingen av foreldrepenger (Schou 2018). Dette har også en praktisk side. Mødre har rett til ammefri<sup>9</sup> når de returnerer til jobb, men avhengig av reisevei og forhold ved arbeidsplassen kan det være vanskelig å få til ammefri i praksis. En annen forklaring kan være at kvinnen som må gjennom den fysiske belastningen ved å gå gravid, føde og amme, også anses som den som «bestemmer over» fellesperioden for foreldrepengene både blant ulikekjønnede og likekjønnede par. At det er en belastning å være gravid er velkjent og fremgår blant annet av tidligere analyser som viser at gravide har langt høyere sykefravær enn kvinner som ikke er gravide (Helde og Nossen 2016: 127). At mors ønsker har et sterkt gjennomslag i fordelingen av foreldrepengeperioden støttes av tidligere undersøkelser av begrunnelser for fordelingen blant par som består av mor og far (Grambo og Myklebø 2009, Schou 2018). Svangerskapet<sup>10</sup> eller fødselen kan også påvirke mor til å få et sterkere ønske om å være lengst mulig hjemme med barnet, og det kan antas at det ikke er en tilsvarende effekt på far eller medmor. Dette støttes av at 90 prosent av

mødrene la vekt på å være hjemme med barnet så lenge som mulig da de ble spurt om hva som er viktigst når permisjonen skal fordeles.

En annen forklaring til at det er en slik skjevdeling mellom mor og far/medmor kan være at NAVs IT-løsning er designet slik at den støtter oppfatningen om at fellesperioden er mors permisjon. Standardvalget er at moren (som føder) skal ha hele fellesperioden, og at foreldrene dermed må ta et aktivt valg for at far/medmor skal ta noe mer enn fedrekvoten. I tillegg er det slik at regelverket også legger visse føringer og begrensninger på uttaket. Dersom far/medmor skal ha permisjon i fellesperioden må de dokumentere at mor er i aktivitet. Tilsvarende aktivitetskrav gjelder ikke for far/medmor når mor tar av fellesperioden. For et par blir det da rent praktisk enklest at far/medmor kun tar fedrekvote: «Ofte vil minste motstands vei være at mor tar hele fellesperioden og at far velger bort fellesperioden» (Mjøen og Singstad 2017:8). Ifølge en fersk spørreundersøkelse av foreldrepar oppga 22 prosent av fedrene at det hadde betydning at det var mye «ekstra papirarbeid/dokumentasjon» hvis han skulle tar mer enn fedrekvoten (Schou 2018: 29, se også Kitterød m.fl. 2017: 8). Et eksperiment gjennomført av masterstudenter ved Norges Handelshøyskole indikerer at deltakerne velger en likere fordeling av foreldrepengeperioden dersom standardvalget er lik fordeling av fellesperioden (Mjøen og Singstad 2017). Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad resultatene fra eksperimentet er overførbart til en reell valgssituasjon, blant annet fordi kvinnene som deltok i eksperimentet ikke var gravide og dermed stod overfor et hypotetisk valg. At NAVs-webløsning har som standardvalg at mor skal ta hele fellesperioden, kan uansett være viktig å tenke over når NAV moderniserer web-løsningen for foreldrepenger.

<sup>8</sup> Barseltiden varer fra fødselen er over og i omtrent seks uker - eller den tiden kroppen bruker på å tilpasse seg en ikke-gravid tilstand noe som kan variere mellom kvinner som har født.

<sup>9</sup> En mor som ammer, har rett til fri fra jobb den tiden hun trenger for å amme sitt barn. Inntil en time av den tiden mor trenger, gis med full lønn så lenge barnet er under ett år.

<sup>10</sup> Spørreundersøkelser viser at de fleste par tar beslutningen om fordelingen av foreldrepengeperioden under svangerskapet og før fødsel.

## Litteratur

- Brandth, Berit og Kvande, Elin (2012) «Free choice or gentle force. How can parental leave change gender practices». I Kjørholt og Qvortrup (red.), *The modern child and the flexible labour market. Early childhood education and care* (s. 56–70). Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Cools, Sara, Jon H. Fiva og Lars Kirkebøen (2015) «Causal effects of paternity leave on children and parents». *The Scandinavian Journal of Economics*, 117 (3): 801-828
- CORE status: Foreldrepermisjon og fedrekvote. Kunnskapsoversikt fra CORE og Institutt for samfunnsforskning. (2018) [pdf.]
- Den norske jordmorforening (2017). Høring NOU 2017: 6 – Offentlig støtte til barnefamiliene. Hørings-svar fra Den norske jordmorforening. Lastet ned fra regjeringen.no 28.8.2018
- Fougner, Elisabeth (2012) «Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til 12 uker». *Arbeid og velferd* 2/2012, 71-77
- Grambo, Anne-Cathrine og Myklebø, Sigrid (2008) «Forhold som har betydning når mor og far deler foreldrepermisjonen». *Arbeid og velferd* 4/2008, 44-56
- Grambo, Anne-Cathrine og Myklebø, Sigrid (2009). *Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjonen*. NAV-rapport nr. 2, 2009
- Halrynjo, Sigtona og Kitterød, Ragni Hege (2016a). *Fedrekvoten – norm for fedres permisjonsbruk i Norge og Norden. En litteraturstudie*. ISF rapport 2016:06, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Halrynjo, Sigtona og Kitterød, Ragni Hege (2016b). *Deling av foreldrepermisjon: Konsekvenser for arbeid-familietilpasning og velferd i Norge og Norden*. ISF rapport 2016:07, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Kitterød, Ragni Hege og Marit Rønsen (2013). *Yrkes- og familiearbeid i barnefasen. Endring og variasjon i foreldres tidsbruk 1970–2010*. Rapport 44/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kitterød, Ragni Hege, Sigtona Halrynjo og Kjersti Misje Østbakken (2017). *Pappaperm? Fedre som ikke tar fedrekvote – hvor mange, hvem og hvorfor?*, Rapport 2017: 2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lappegård, Trude (2012). «Couples' Parental Leave Practices: The Role of the Workplace Situation» *Journal of Family and Economic Issues*, 33 (3), 298-305
- Mjøen, Aksel Landsem og Singstad, Mari (2017). *En nudge for likestilling - små grep for en mer balansert fordeling av foreldrepengeperioden*. Masteroppgave. Norges Handelshøyskole
- NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Pinker, Steven (2002). *Blank Slate. The Modern Denial of Human Nature*. London: Penguin Books
- Schou, Line (2017) «Fedrekvoten – uttak og holdninger». *Arbeid og velferd* 3/2017, 81-95
- Schou, Line (2018) «Regler, fornuft og følelser - hva påvirker foreldres deling av permisjonstiden?» *Arbeid og velferd* 1/2018, 21-33

## Appendiks

**Tabell 2.** Resultater fra OLS-regresjon med fars/medmors uttak av foreldrepermisjon i antall uker som avhengig variabel. B-koeffisienter med fet skrift er signifikante på 0,01-nivå.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 3
Medmor	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>
14 ukers kvote	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>
Tvillinger		1,9	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>
Mors alder				
20-24 år			<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>
25-29			<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>
30-34			ref	ref
35-39			<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
40+			0,3	0,3
Fars alder				
20-24 år			<b>-0,8</b>	-0,2
25-29			<b>-0,1</b>	0,0
30-34			ref	ref
35-39			<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
40+			-0,7	-0,5
Fars inntekt				
1 G				<b>-7,2</b>
2 G				<b>-3,7</b>
3 G				<b>-1,2</b>
4 G				<b>-0,4</b>
5 G				ref
6 G				0,1
7 G				0,1
8 G				0,0
9 G				-0,1
10 G				<b>-0,3</b>
11 G				<b>-0,7</b>
12 G+				-1,5
Mors andel av husholdningens samlede inntekt				
0-19 %				<b>-0,7</b>
20-29 %				<b>-1,0</b>
30-39 %				-0,8
40-44 %				<b>-0,5</b>
Omtrent halvparten				0,0
54-59 %				<b>0,4</b>
60-69 %				<b>0,6</b>
70-79 %				<b>0,4</b>
80-100 %				-0,2
Konstantledd	9,6	9,5	9,8	10,6
Forklart varians	10,0	10,3	10,7	16,0
Antall	151 508	151 508	151 508	151 508

Kilde: NAV

# SMÅBARNSMØDRE OVER PÅ ANDRE TRYGDEYTELSER ETTER INNSTRAMMINGER I OVERGANGSSTØNADEN

Therese Dokken

## Sammendrag

*I 2012 ble aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad skjerpet. Formålet var å øke deltagelse i arbeidsmarkedet for personer som har aleneomsorg for barn. Mens det tidligere var krav om arbeidsrettet aktivitet eller utdanning fra yngste barn var tre år, ble det i 2012 krav om at mottakere av overgangsstønad er i aktivitet fra yngste barn er ett år, eller har rett til barnehageplass. Aktiviteten må utgjøre minimum 50 prosent av en fulltidsstilling, og dekkes også ved å være aktiv arbeidssøker.*

*Stadig færre mottar overgangsstønad. I denne artikkelen ser vi på om innstramminger i regelverket for mottak av overgangsstønad har ført til at flere enslige småbarnsmødre mottar andre trygdeytelser, såkalt trygdesubstitusjon. Vi ser kun på enslige mødre med yngste barn under to år. Andelen enslige småbarnsmødre som mottok overgangsstønad gikk ned fra 85 til 72 prosent i utvalget vi ser på i perioden 2011 til 2016. Vi finner at innstramminger har ført til at andre stønader benyttes for inntektssikring, og da særlig sosialhjelp. Også mottak av dagpenger og sykepenger har økt.*

*Det er særlig blant enslige småbarnsmødre som ikke var i arbeid året før fødsel at vi finner stor økning i mottak av sosialhjelp. Innstramminger ser også ut til å ha hatt større effekt på enslige småbarnsmødre med flere barn sammenliknet med enslige mødre som kun har ett barn, og blant de eldre småbarnsmødrene. Vi finner ingen effekt på mottak av trygdeytelser blant de innvandrede småbarnsmødrene, men blant de norskfødte har sannsynligheten for å motta sosialhjelp økt med nærmere 70 prosent sammenliknet med 2011.*

## Introduksjon

Formålet med overgangsstønaden er å sikre inntekt for personer som har aleneomsorg for barn, og gi midlertidig hjelp til selvhjelp i en overgangsperiode, slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved lønnsarbeid. I 2012 ble aktivitetskravet for rett til overgangsstønad skjerpet til å gjelde fra yngste barn er ett år, eller fra barnet har rett til barnehageplass (se faktaboks for beskrivelse av regelverk og endringer). Før dette gjaldt kravet fra yngste barn var tre år. Aktivitetskravet går ut på at man må være i yrkesrettet aktivitet minimum halv tid, enten ved å jobbe, aktivt søke jobb eller være i utdanning. Hensikten med innskjerpingen var å øke deltakelse i arbeidsmarkedet for enslige foreldre. I tillegg til aktivitetskravet har det også vært innstramminger når det gjelder inngåelse av nytt samboerskap. Fra og med 2016 mister man retten til overgangsstønad umiddelbart etter inngåelse av nytt samboerskap, mens man før kunne motta overgangsstønad i inntil 12 måneder etter at man hadde fått ny samboer. Formålet med denne artikkelen er å undersøke om det har vært en dreining mot at enslige foreldre med små barn heller mottar andre trygdeytelser enn overgangsstønad etter disse innstramminger i overgangsstønaden.

Det har vært en kraftig reduksjon i antall mottakere av overgangsstønad. Mens det på midten av 90-tallet var 45 000 personer som mottok stønaden, var det ved utgangen av 2016 bare 14 500 mottakere<sup>1</sup>. En stor del av nedgangen skjedde fra 2000 til 2001, men også de senere årene har antallet mottakere gått ned fra år til år. Mye av nedgangen skyldes nok en stadig bedre barnehagedekning, som gjør det mulig for enslige småbarnsmødre å jobbe så mye at de ikke lenger har behov og rett på overgangsstønad, men nedgangen har nok også blitt drevet av innstramminger i ordningen. Både hvor lenge man kan motta stønaden, og kravene man må oppfylle for å kvalifisere, har blitt skjerpet. Sysselsettingen er lavere blant enslige småbarnsmødre enn blant gifte og samboende, og ved flere anledninger har regelverket for overgangsstønad blitt endret

for å stimulere til økt sysselsetting i denne gruppen. I 1998/1999 ble blant annet kravet om arbeidsrettet aktivitet fra yngste barn var tre år innført. Denne endringen førte ikke bare til økt sysselsetting blant enslige mødre (Mogstad og Pronzato 2012), det førte også til økt bruk av andre velferdsytelser blant personer med aleneomsorg for barn. Reiso (2014) viser at mange av mødrene ikke nødvendigvis ble selvforsørget av arbeidsinntekt, men heller kompenserte for bortfallet av inntekt fra overgangsstønaden med andre trygdeytelser (såkalt trygdesubstitusjon). Reiso (2014) fant at økonomisk sosialhjelp var det viktigste økonomiske sikkerhetsnettet for mødre som mistet retten til overgangsstønad etter regelverksendringen på slutten av 90-tallet, men regelverksendringen førte også til økt bruk av helserelevante ytelser. Liknende funn har blitt gjort i evalueringer av reformer for å øke sysselsettingen blant personer med aleneomsorg for barn i andre land, blant annet Storbritannia (Avram, Brewer og Salvatori 2018). Andelen enslige småbarnsmødre som mottar overgangsstønad har gått mye ned de siste årene, mens det bare har vært moderate økninger i sysselsettingen (Dokken 2017). Dette indikerer at aktivitetskravet kan ha gjort at færre tilfredsstillende kravene til overgangsstønad.

Det har vært en økning i bruk av andre trygdeytelser blant enslige småbarnsmødre i utvalget vårt fra 2011 til 2016. Trygdeytelsene som er inkludert i analysen er sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, sykepenger og uføretrygd. For å finne ut hvor mye av økningen som kan tilskrives endringen i regelverket for overgangsstønad, bruker vi forskjell-i-forskjellermetoden (difference-in-differences). Vi sammenlikner da utviklingen i trygdemottak blant enslige småbarnsmødre med tilsvarende utvikling i en kontrollgruppe. Her bruker vi gifte eller samboende småbarnsmødre med yngste barn i samme alder som kontrollgruppe. Vi ser kun på trygdemottak før barnet fyller to år. Denne avgrensningen skyldes endringer i kontantstøtteordningen i samme periode. Denne endringen påvirket sysselsettingen blant mødrene til toåringene (Dahl 2014) og gjennom dette ble antakelig også inntektssammensetning og trygdemottak påvirket.

Det er antakelig endringene i 2012 som har hatt størst effekt på mottaket av andre trygdeytelser blant perso-

.....  
<sup>1</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Tabeller/ugifte-skilte-og-sep-fors%C3%B8rgemed-ovgst%C3%B8n-og-eller-st%C3%B8n-til-bt.ytelse.31.des-2007-2016.antall>



## Overgangsstønaden – regelverk og endringer

Overgangsstønaden skal sikre inntekten for personer med aleneomsorg for barn. Ytelsen skal dekke utgifter til livsopphold, barnetilsyn, direkte utgifter under utdanning og flytteutgifter for å komme i arbeid. Man kan motta stønaden i til sammen tre år for barn under åtte år. I tillegg til å være alene om omsorgen for barnet, må stønadsmottakeren være ugift, skilt eller separert. Hun eller han kan heller ikke være samboer, hverken med barnets andre forelder eller en annen partner. Videre anses man ikke som enslig forelder hvis man mottar, eller tidligere har mottatt, stønad til enslig forelder og får et nytt barn med samme partner.

Det har vært en rekke innskjerper i stønaden siden den først ble innført i 1964. Inntil 1. januar 2012 sto mottakerne av stønaden fritt til å være i aktivitet eller ikke inntil barnet fylte tre år. Brochmann 1-utvalget (NOU 2011:7) argumenterte for at dette var uheldig, og i kjølvannet av dette ble aktivitetskravet skjerpet. Fra 1. januar 2012 måtte alle nye søkere til overgangsstønad være i aktivitet fra barnet fylte ett år. Fra 1. januar 2013 ble dette aktivitetskravet endret til å gjelde fra barnet hadde rett til barnehageplass. Aktivitetskravet innebærer at mottakeren må være i yrkesrettet aktivitet i minimum halvparten av full tid, enten i form av arbeid, utdanning eller være registrert hos NAV som reell arbeidssøker. Formålet med å skjerpe aktivitetskravet for rett til overgangsstønad i 2012 var å redusere den passive stønadsperioden og bidra til at personer med aleneomsorg for barn raskere kan bli selvforsørget ved lønnsarbeid (Prop. 7 L, 2011–2012). Regelverksendringen har ikke tilbakevirkende kraft, og gjaldt derfor bare for nye søkere av overgangsstønad.

I tillegg til aktivitetskravet har det også vært endringer i hvor raskt man mister retten til overgangsstønad dersom man blir samboer. Fra og med 2016 mister man retten til overgangsstønad umiddelbart etter inngåelse av samborskap, mens man tidligere kunne beholde overgangsstønaden i inntil 12 måneder.

Skattleggingen av overgangsstønad er også endret. Mens den tidligere ble skattlagt som pensjonsinntekt, blir den fra 2014 skattlagt som arbeidsinntekt. For å kompensere for økt skatt, ble nivået på overgangsstønaden hevet fra 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) til 2,25 G fra april 2014. Samtidig økte inntektsreduksjonen. For hver krone i inntekt over et halvt grunnbeløp reduseres overgangsstønaden nå med 45 øre, mot tidligere 40 øre. Full overgangsstønad utgjorde 17 358 kroner per måned fra 1. mai 2016<sup>1</sup>.

.....

<sup>1</sup> <https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-2-til-kap.15-overgangsst%C3%B8nad-fra-1.mai-2016-ny-ordning>

ner med aleneomsorg for barn, siden aktivitetskravet for mottak av overgangsstønad ble kraftig skjerpet. Det kan likevel ikke utelukkes at kravet om å ikke ha ny samboer, økningen av beløpet, økningen i inntektsreduksjon og endringen i skattleggingen også har hatt en viss effekt (se faktaboks om overgangsstønad).

## Personer med aleneomsorg for barn er en økonomisk sårbar gruppe

Mens antall parhusholdninger har økt, har antall husholdninger med enslig mor eller far gått noe ned fra 2007 til 2014 (SSB 2016b). Disse husholdningene utgjør en økonomisk sårbar gruppe, og barn som vokser opp i en husholdning hvor én person har aleneomsorg har høyere sannsynlighet for å vokse opp i en husholdning med lavinntekt (SSB 2015). I tillegg til at enslige med omsorg for barn har hatt dårligere inntektsutvikling i perioden etter år 2000 enn befolkningen forøvrig, har de også lavere formue og høyere gjeldsbelastning (Epland og Kirkeberg 2016). Graden av tilknytning til arbeidslivet forklarer generelt mye av variasjonen i inntektsnivået i befolkningen. Blant enslige med omsorg for barn er tilknytningen relativt lav. Også enslige som er tilknyttet arbeidslivet har et relativt lavt inntektsnivå i gjennomsnitt, og de har hatt dårligere inntektsutvikling sammenliknet med befolkningen forøvrig (Epland og Kirkeberg 2016: 12). Dette indikerer at enslige personer med omsorg for barn blir en stadig mer økonomisk sårbar gruppe.

## Problemstilling

I artikkelen tester vi om innstramminger i overgangsstønad har ført til at flere enslige med aleneomsorg for barn går over på andre ytelser, såkalt trygdesubstitusjon. Både menn og kvinner kan motta overgangsstønad, men de aller fleste enslige med omsorg for barn i Norge er kvinner. Nærmere 9 av 10 barn under 8 år som bor sammen med en enslig, bor sammen med mor (SSB 2016a). Siden menn og kvinner har forskjellig mønster i sysselsetting og trygdemottak er de ikke direkte sammenliknbare. Derfor er det kun enslige småbarnsmødre som er inkludert i utvalget i denne artikkelen. For å identifisere enslige småbarnsmødre ser vi på hvem som mottar utvidet barnetrygd (se faktaboks hvor datagrunnlaget er beskrevet).

Trygdeytelsene vi har inkludert i analysen er sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, sykepenger og uføretrygd. Fokuset i denne artikkelen er ikke alle enslige småbarnsmødre. Her ser vi kun på enslige småbarnsmødre hvis yngste barn fyller to år innen slutten av kalenderåret. Problemstillingen er hvorvidt regelendringene for mottak av overgangsstønad har ført til at flere enslige småbarnsmødre mottar andre trygdeytelser.

Regelendringene i 2012/2013 påvirket grupper av enslige småbarnsmødre ulikt med hensyn til sysselsetting (Dokken 2017). Det er derfor grunn til å forvente heterogene effekter også med hensyn til trygdemottak. Dårlig tilknytning til arbeidslivet før man får barn kan vanskeliggjøre sysselsetting etter at man har fått barn. Noen grupper skiller seg ut med lavere tilknytning til arbeidslivet. Dette gjelder for eksempel mødre med innvandrerbakgrunn og yngre mødre. Flere barn kan også gjøre det utfordrende å jobbe. For å fange opp eventuelle heterogene effekter splitter vi opp utvalget i undergrupper som vi tror responderer ulikt på reformen, i tillegg til å se på gjennomsnittlig effekt for hele utvalget samlet.

## Data og deskriptiv statistikk

Utvalget i analysen er mødre i alderen 18–55 år hvis yngste barn fyller to år i løpet av 2011 eller 2016. De enslige mødrene identifiseres ved at de mottar utvidet barnetrygd samme år, uavhengig om de mottar overgangsstønad eller ikke. Nærmere 3 av 4 enslige småbarnsmødre i utvalget vårt mottok overgangsstønad i 2016.

Enslige småbarnsmødre er i gjennomsnitt noe yngre enn gifte/samboende småbarnsmødre, de har færre barn og en lavere andel er innvandrere (tabell 1). De arbeidet også færre timer per måned ett år før fødsel av sitt yngste barn. En høyere andel av enslige småbarnsmødre mottar trygd sammenliknet med gifte/samboende småbarnsmødre. Dette gjelder spesielt sosialhjelp<sup>2</sup> og arbeidsavklaringspenger. Mens under 2 prosent av gifte/samboende småbarnsmødre mottok

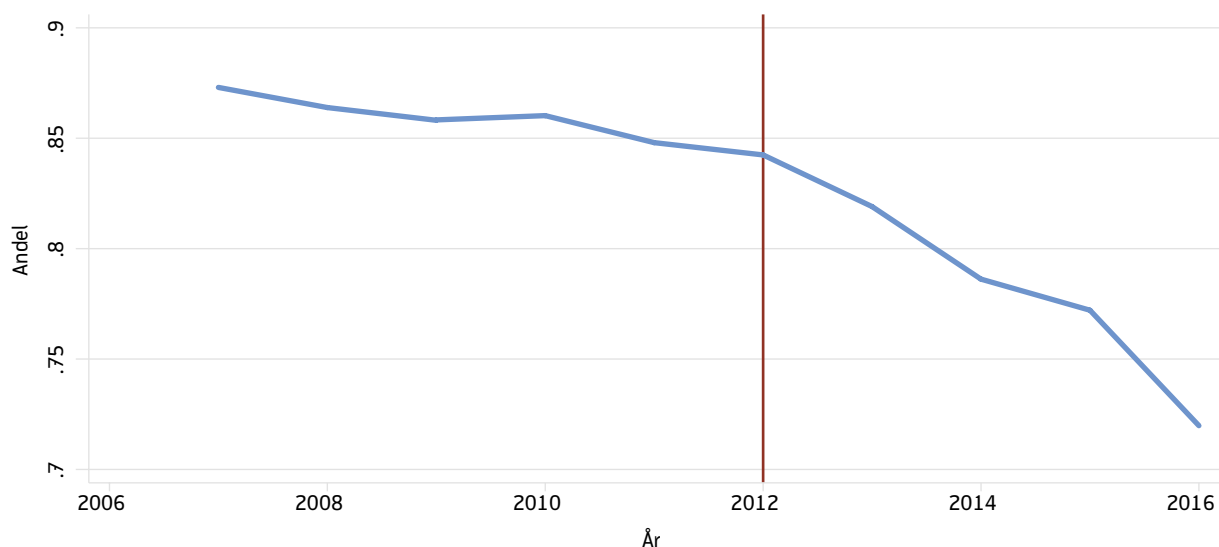
<sup>2</sup> For gifte/samboende mødre har vi sett på husholdningens mottak av sosialhjelp, siden dette ikke er en individuell ytelse, men en ytelse som beregnes på bakgrunn av hele husholdningens inntekt. Vi har derfor koblet på sosialhjelpsmottak også for ektefelle eller barnets biologiske far dersom mor ikke er gift.

**Tabell 1.** Deskriptiv statistikk. Enslige og gifte/samboende mødre med yngste barn to år ved utgangen av året. Gjennomsnitt før (2011) og etter (2016) reformen

Variabel	Enslige		Gifte/samboende		Matchet utvalg gifte/samboende	
	2011	2016	2011	2016	2011	2016
<i>Utfallsvariabler (andel)</i>						
Sosialhjelp	5,10 %	8,39 %	1,50 %	1,80 %	3,50 %	4,63 %
Arbeidsavklaringspenger	6,86 %	7,51 %	3,80 %	3,44 %	5,00 %	4,89 %
Dagpenger	4,55 %	5,62 %	3,42 %	4,50 %	3,37 %	3,39 %
Sykepenger	7,05 %	7,21 %	7,53 %	6,65 %	6,48 %	5,32 %
Uføretrygd	0,99 %	1,75 %	0,57 %	1,06 %	0,80 %	1,64 %
Mottok overgangsstønad	84,8 %	72,0 %				
<i>Kontrollvariabler</i>						
Alder	29,55	30,55	32,90	33,11	29,68	30,62
Antall barn	1,55	1,57	1,90	1,88	1,58	1,61
Arbeidstimer 12 mnd før fødsel	68,90	66,45	100,09	102,30	73,21	72,09
Innvandret	21,1 %	27,4 %	20,3 %	25,9 %	22,7 %	29,3 %
<b>N*</b>	<b>5 645</b>	<b>4 219</b>	<b>44 815</b>	<b>43 491</b>	<b>5 630</b>	<b>4 214</b>

\* Antallet enslige småbarnsmødre i utvalget har falt med 25 % fra 2011 til 2016. Dette er mye, men også i statistisk sentralbyrå sine husholdningstillinger har antallet enslige mødre med små barn (yngste 0–5 år) falt mye (16 %). Det er utenfor formålet til denne artikkelen å finne ut av hvorfor vi har denne nedgangen.

**Figur 1.** Andel enslige mødre som mottar overgangsstønad i løpet av året yngste barn fyller to år



Kilde: NAV

sosialhjelp i 2016, var andelen over 8 prosent for enslige småbarnsmødre. Andelen enslige småbarnsmødre som mottok sosialhjelp har gått opp fra 2011 til 2016, mens andelen som mottok overgangsstønad har gått ned med 13 prosentpoeng i samme periode.

Nedgangen i overgangsstønad er del av en trend over en lengre periode (figur 1). I 2006 mottok 87 prosent av de enslige småbarnsmødrene overgangsstønad i løpet av det året det yngste barnet fylte to år. I 2016 var samme andel bare 72 prosent. Som figuren viser var det en nedadgående trend allerede før innstrammingerne i overgangsstønad i 2012. Nedgangen drives nok mye av stadig bedre barnehagedekning, som gjør det mulig for enslige småbarnsmødre å jobbe så mye at de ikke lenger har behov og rett på overgangsstønad. Men det kan også være at en lavere andel av de enslige småbarnsmødrene klarer å tilfredsstille aktivitetskravet etter innstrammingen i 2012, og dermed mistet retten til overgangsstønad og heller måtte ty til andre ytelser for inntektssikring. Som figuren viser, falt andelen raskere i perioden etter 2012 sammenliknet med perioden før.

Figur 2 viser utviklingen i mødres trygdemottak den måneden yngste barn er 23 måneder, uavhengig om de mottar overgangsstønad. For sosialhjelp kan vi se

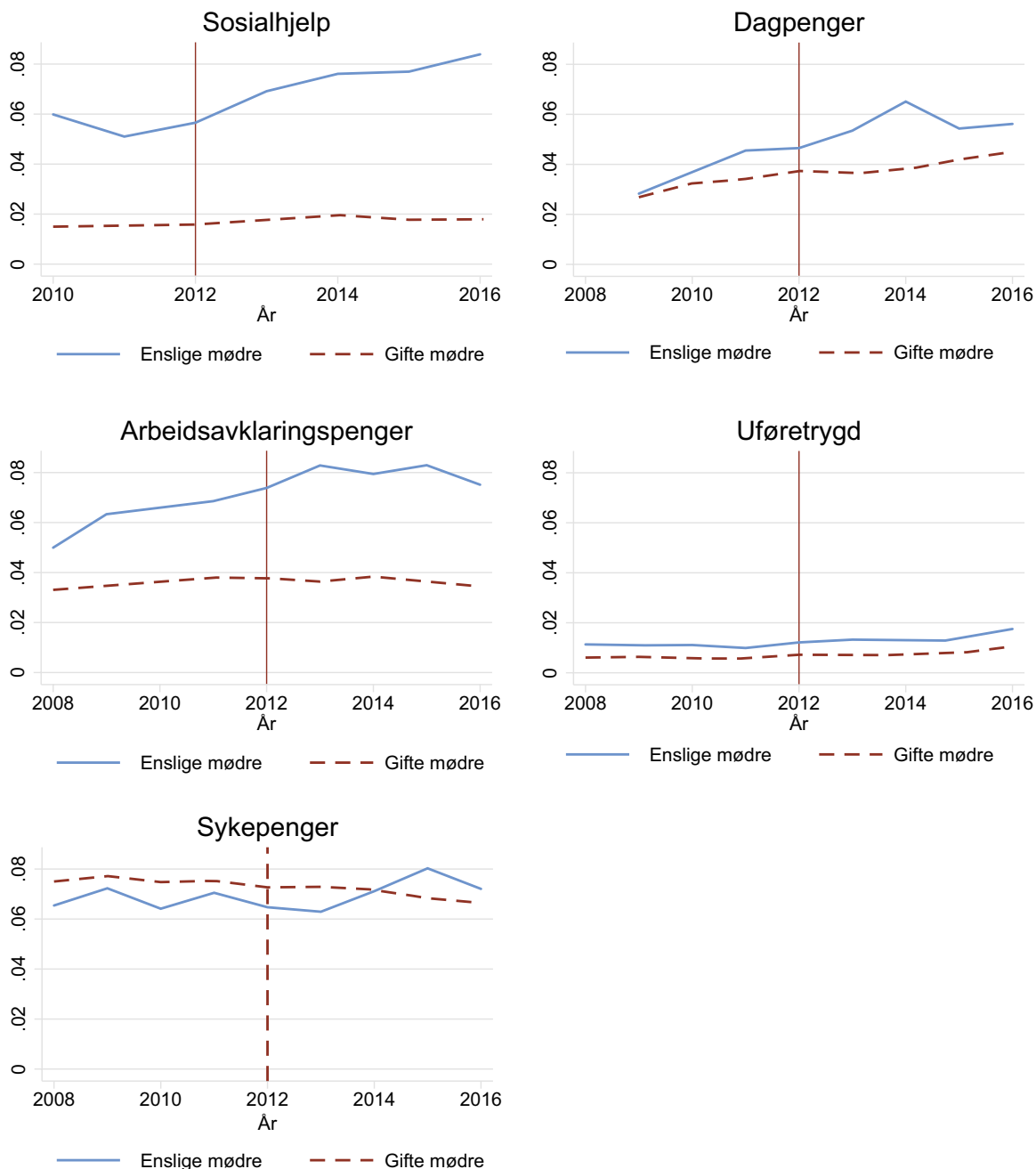
på mottakere tilbake til 2010, for dagpenger fra 2009, mens for arbeidsavklaringspenger<sup>3</sup>, uføretrygd og sykepenger har vi data fra og med 2008. Det er ulik utvikling for trygdeytelsene. Med unntak av uføretrygd, der utviklingen har vært lik for de to gruppene i hele perioden, har andel mottakere av de øvrige trygdeytelsene økt mer blant enslige enn gifte/samboende småbarnsmødre med yngste barn i samme alder.

### Metode

For å undersøke om det har vært en effekt av regelverksendringen skal vi sammenlikne trygdemottak blant enslige småbarnsmødre før og etter regelverksendringen. Det er viktig å presisere at vi ikke beregner effekt bare blant de som mottar overgangsstønad, men blant hele utvalget enslige småbarnsmødre. Sagt på en annen måte beregner vi effekten av å være eksponert for reformen, uavhengig om man mottar overgangsstønad eller ikke. Både den deskriptive statistikken (tabell 1) og figurene (figur 2) viser at det har vært en økning i trygdemottak blant enslige små-

<sup>3</sup> Arbeidsavklaringspenger ble først innført i 2010. I perioden januar 2008–mars 2010 er dette data om ordningene arbeidsavklaringspenger avløste; tidsbegrenset uføretrygd, rehabiliteringspenger og attføringspenger.

Figur 2. Andel småbarnsmødre som mottar trygd når yngste barn er 23 måneder



Kilde: NAV

barnsmødre. Kjernen i problemstillingen er å finne ut om det er innstramminger i regelverket for mottak av overgangsstønad som var årsaken til denne økningen.

Fordi det kan være andre forhold enn regelverksendringen som påvirker trygdemottak, sammenlikner vi

utviklingen for enslige småbarnsmødre med en kontrollgruppe av gifte/samboende småbarnsmødre med yngste barn i samme alder. Slike forhold kan være blant annet konjunkturendringer og barnehagedekning. Vi antar dermed at gifte/samboende småbarnsmødre er en gruppe som påvirkes av disse forholdene på samme måte som enslige småbarnsmødre.

## Datagrunnlag og definisjon av utfallsvariabler

Vi bruker registerdata i form av gjentatte tverrsnittsdata. Populasjonen er mødre i alderen 18–55 år hvis yngste barn fyller to år i løpet av 2011 eller 2016. Vi bruker informasjon om månedlig trygdemottak for alle småbarnsmødrene i utvalget den måneden barnet er 23 måneder. I tillegg har vi inkludert en del bakgrunnsvariabler som alder på mor, antall barn under 18 år, fødelandsregion, bostedskommunens senterstruktur og arbeidsledigheten i bo- og arbeidsmarkedskommunen. Vi inkluderer også månedlig arbeidstid 12 måneder før fødsel. Antall timer er avtalt arbeidstid og hentet fra det gamle arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) før innføring av A-ordningen i 2015. Mødre som er uføretrygd når yngste barn er 12 måneder er utelatt fra analysen.

For å identifisere enslige småbarnsmødre ser vi på hvem som mottar utvidet barnetrygd. Barnetrygd er en universell ytelse som gis til alle foreldre til barn under 18 år. Enslige foreldre med aleneomsorg for barn har rett til å motta utvidet barnetrygd, som betyr at de mottar barnetrygd for ett barn mer enn de har. Utvidet barnetrygd gis til alle enslige med aleneomsorg for barn, uansett inntekt. At man har aleneomsorg for barn betyr ikke at man nødvendigvis er alene om omsorgen, men det betyr at vedkommende varig har klart mer av den daglige omsorgen enn den andre av foreldrene. Vilårene for å motta utvidet barnetrygd er i hovedsak de samme som vilårene for å få overgangsstønad med hensyn til å bli ansett som en enslig mor eller far. Det viktigste er at samboerskap mellom foreldre med felles barn er likestilt med ekteskap. Dette fanges ikke opp dersom vi kun ser på sivilstatus i folkeregisteret.

Vi ser på stønadsmottak blant enslige mødre når yngste barn er 23 måneder. Ytelsene vi ser på er 1) sosialhjelp 2) dagpenger, 3) sykepenger<sup>1</sup>, 4) arbeidsavklaringspenger, og 5) uføretrygd.

.....

<sup>1</sup> Sykepenger er penger utbetalt fra NAV for legemeldt fravær utover de 16 første kalenderdagene, som betales av arbeidsgiver.

Dette er i tråd med antakelser i evalueringer av reformen i 1998/1999, for eksempel Mogstad og Pronzato (2012), Løken m.fl. (2014) og Reiso (2014). Rammeverket for analysen er dermed en forskjell-i-forskjeller metode (se faktaboks), hvor trygdemottak blant småbarnsmødre i 2011 (før reformen) sammenliknes med trygdemottak blant småbarnsmødre i 2016 (etter reformen). Vi kontrollerer også for endringer i gruppesammensetning.

## Metode: Forskjell-i-forskjeller

Vi sammenlikner utviklingen i trygdemottak blant enslige småbarnsmødre med tilsvarende utvikling for en kontrollgruppe som ikke er påvirket av regelverksendringen for overgangsstønad. I tillegg til å sammenlikne med en kontrollgruppe kontrollerer vi også for endringer i gruppesammensetning ved å inkludere en rekke observerbare kjennetegn i estimeringen. Effekten av regelverksendringen er endringen i trygdemottak blant enslige småbarnsmødre minus endringen i trygdemottak blant de gifte/samboende småbarnsmødrene. Forskjell-i-forskjellerestimatoren er definert slik:

$$\beta_{DID} = (\bar{Y}_{2016}^T - \bar{Y}_{2011}^T) - (\bar{Y}_{2016}^K - \bar{Y}_{2011}^K)$$

$\bar{Y}$  – Gjennomsnittlig verdi på utfallsvariabelen

T – Tiltaksgruppe (de som er påvirket av regelverksendringen, altså enslige småbarnsmødre)

K – Kontrollgruppe (samboende/gifte småbarnsmødre)

Likningen som benyttes for å estimere  $\beta$  er denne:

$$y_i = \alpha + \gamma ETTER_i + \rho ENSLIG_i + \beta (ETTER_i \cdot ENSLIG_i) + X_i + \varepsilon_i$$

$y_i$  – verdi på utfallsvariabelen for individ  $i$

$\beta$  – gjennomsnittlig endring i utfallsvariabelen som følge av regelverksendringen

ETTER – 1 dersom observasjonen er fra 2016, 0 ellers

ENSLIG – 1 dersom kvinnen er enslig, 0 ellers

$x_i$  – vektor av observerte, individuelle karakteristika ved moren som kan påvirke trygdemottak, uavhengig av endringer i regelverket for overgangsstønad. Dette inkluderer alder, antall barn, fødelandsregion og arbeidstilknytning 12 måneder før fødsel. Vi inkluderer også to kontekstuelle variabler; arbeidsledighetsrate i arbeidsmarkedsregionen og senterstruktur i bostedskommunen. Dette er dummyvariabler for senterstruktur på en skala fra 1 til 5, der 1 indikerer storby med mange innbyggere med et godt utbygd servicetilbud og 5 er et lite tettsted med få innbyggere og et lavt servicetilbud tilgjengelig i kommunen (Gundersen og Juvkam 2003).

$\varepsilon_i$  – feilleddet

Likningen estimeres ved hjelp av en lineær sannsynlighetsmodell. Det vil si at vi estimerer sannsynligheten for å motta trygdeytelsen. Størrelsen på  $\beta$  sier noe om hvor mye sannsynligheten for å motta trygdeytelsen har endret seg for enslige småbarnsmødre fra 2011 til 2016.

Mødrenes trygdemottak måles når yngste barn er 23 måneder. Det er to grunner til at vi ser på trygdemottak når barnet er 23 måneder. Den ene er at innen bar-

net er 23 måneder har alle barn rett på barnehageplass.<sup>4</sup> For det andre ble det i 2012 også innført en reform i kontantstøtteordningen. I august 2012 ble kontantstøtte avskaffet for toåringer. Denne reformen førte til at mødrene til toåringer begynte å jobbe mer (Dahl 2014). Det er naturlig å tenke seg at dette også påvirket småbarnsmødrenes trygdemottak. Det vil si at dersom vi hadde sett på trygdemottak blant mødre til barn som var fylt to år, ville vi også fanget opp effekten av kontantstøttereformen i 2012, ettersom mødrene til disse barna i 2011 hadde rett til kontantstøtte, mens mødrene til barna i 2016 ikke hadde det. I en studie av Drange og Rege (2013:132) finner de at andelen som jobbet full tid falt med 4 prosentpoeng blant mødre med toåringer da kontantstøtten ble innført i 1998. Det var i hovedsak mødre med lav inntekt og lavere utdanning som jobbet mindre. Fordi vi ikke vet om kontantstøttereformen påvirket enslige og gifte/samboende mødre ulikt, velger vi å se på trygdemottak før barna fyller to år.

### Nærmere om kontrollgruppen

Den grunnleggende forutsetningen for at vi ved å bruke forskjell-i-forskjeller-metoden skal kunne identifisere den kausale effekten av reformen, er at det er en parallell trend i sysselsettingen for enslige (tiltaksgruppen) og gifte/samboende (kontrollgruppen). Det betyr at kontrollgruppen påvirkes av de samme individuelle og kontekstuelle forholdene over tid som tiltaksgruppen, og i like stor grad. Det vil si at utviklingen i trygdemottak blant kontrollgruppen er lik den som enslige småbarnsmødre *ville ha hatt* dersom regelverket for overgangsstønad ikke hadde blitt endret. Dette kan vi ikke teste, i og med at vi ikke vet utviklingen enslige småbarnsmødre ville ha hatt dersom regelverket for overgangsstønad ikke hadde blitt endret. Dersom man har data fra en viss periode før reformen trådte i kraft kan man teste om tiltaksgruppen og kontrollgruppen har hatt en parallell trend i utfallsvariablene i forkant av reformen. Dersom de har hatt det, er det sannsynlig at dette ville ha fortsatt

også i tiden etter reformen, dersom den ikke hadde funnet sted. I dette tilfellet mangler vi i noen grad data for å gjøre en slik test. For sosialhjelp har vi kun data tilbake til 2010. For de andre ytelsene har vi data tilbake til 2009 (dagpenger) og 2008 (arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd).

Figur 2 viser utviklingen i mottak av de ulike trygdene i perioden vi har data fra. I de få årene som kan sjekkes før 2011, hadde enslige og gifte/samboende småbarnsmødre ulik utvikling i mottak av både sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Det at disse gruppene ikke ser ut til å ha hatt en parallell trend i forkant av reformen tyder på at de ikke påvirkes likt av endringer i kontekstuelle forhold. Det er altså lite sannsynlig at kontrollgruppen med gifte/samboende småbarnsmødre speiler utviklingen de enslige småbarnsmødrene *ville ha hatt* i fravær av reformen, som igjen betyr at forskjell-i-forskjellerestimatorene ikke vil beregne den kausale effekten av reformen dersom vi bruker hele utvalget av gifte/samboende småbarnsmødre som kontrollgruppe.

Det er store forskjeller mellom de enslige og hele utvalget av de gifte/samboende småbarnsmødrene (tabell 1), både i alder, antall barn og tilknytning til arbeidslivet. Det er ikke usannsynlig at samfunnsendringer påvirker sysselsettingen til gruppene ulikt, også utover de individuelle og kontekstuelle variablene vi kan kontrollere for i modellen. Slike samfunnsendringer kan være blant annet barnehagedekning, forventninger til småbarnsmødres yrkesdeltakelse og kompetansekrav i arbeidslivet. Vi setter derfor sammen et matchet utvalg av gifte/samboende småbarnsmødre som likner på de enslige ved å bruke «propensity score matching» (Rosenbaum og Rubin 1983). Vi bruker det ikke for å beregne effekt, men for å matche en enslig mor et gitt år med den gifte/samboende moren samme år som likner mest med hensyn til alder, antall barn, pensjonsgivende inntekt året før fødsel (målt i G), fødelandsregion og bostedskommunens senterstruktur (Gundersen og Juvkam 2013). Dette er variabler som skiller gruppene og som vi i tillegg tror påvirker den enkeltes sysselsetting. Vi matcher én til én ved å bruke såkalt «nearest neighbour»-matching. Dette gir oss et mindre utvalg, siden en stor del av de gifte/samboende

<sup>4</sup> Alle barn har rett på barnehageplass fra og med august det året de fyller ett år, gitt at de ble født innen 1.september. Barn født etter 1.september har rett på barnehageplass det påfølgende året. Dette betyr at barn er mellom 11 og 23 måneder gamle når de har rett på barnehageplass.

småbarnsmødrene ekskluderes fra utvalget, men det gir oss et utvalg av enslige og gifte/samboende småbarnsmødre som likner hverandre (se de to siste kolonnene i tabell 1). For noen av de enslige småbarnsmødrene finnes det ikke en passende match blant de gifte/samboende mødrene. Dette gir en liten reduksjon i utvalget enslige mødre, uten at dette fører til substansielle endringer i den deskriptive statistikken. Det er det matchede utvalget som brukes for å beregne effekten på mottak av sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Utviklingen fra 2010 til 2016 for det matchede utvalget vises i figur 1 i vedlegget.

### Andre faktorer som kan påvirke intern validitet

Metoden vi benytter estimerer endringer for enslige småbarnsmødre i gjennomsnitt. Når vi ser på hele utvalget under ett, kan de gjennomsnittlige effektene skjule at ulike grupper av småbarnsmødre responderer ulikt på reformen. Dersom den ene halvparten reagerer med å jobbe flere arbeidstimer, mens den andre halvparten jobber færre, vil gjennomsnittet være tilnærmet uendret. For å fange opp slike heterogene effekter splitter vi utvalget i ulike undergrupper som vi tror responderer ulikt på reformen.

Det er også andre faktorer enn manglende parallell trend i forkant som kan true identifikasjonen av en kausal effekt av reformen. I tabell 1 ser vi at det var noen endringer i gruppesammensetningen blant enslige mødre før og etter reformen. For eksempel har innvanderandelen har økt. Den har økt med 6 prosentpoeng blant enslige småbarnsmødre og 7 prosent-

poeng blant gifte/samboende småbarnsmødre. Innvandrerkvinner har lavere sysselsetting enn norskfødte kvinner. Dette gjør at det er viktig å kontrollere for fødelandsregion i analysen, for å sikre at eventuelle endringer ikke drives av endringer i gruppesammensetning. I tillegg har arbeidsledigheten endret seg noe, og vi kontrollerer også for dette i analysen ved å inkludere arbeidsledighet i bostedskommunen i modellene.

I tillegg kan endringer i kontantstøtteordningen påvirke resultatene. Ved å se på sysselsettingen når yngste barn er 23 måneder sikrer vi at hele utvalget har mulighet til å velge kontantstøtte både før og etter reformen, men det har også vært endringer i stønadsbeløpet som kan påvirke sysselsettingen. I 2014 økte kontantstøttesatsene, noe som førte til lavere sysselsetting blant mødrene (Hedding 2016). Som ved innføringen av reformen har inntektsnivået mye å si. Sysselsettingen gikk mest ned blant dem med lavest inntekt. Antakeligvis påvirker satsøkningen resultatene våre minimalt, siden inntekten året før fødsel er inkludert i modellen både når vi matcher utvalget og som kontrollvariabel i effektanalysen, men det kan ikke utelukkes.

## Resultater

Vi så av den deskriptive statistikken at andelen enslige småbarnsmødre som mottar overgangsstønad har gått ned fra 85 til 72 prosent fra 2011 til 2016. I samme tidsrom økte andelen enslige småbarnsmødre som

**Tabell 2. Estimert effekt av reformen ved ulike modellspesifikasjoner**

Avhengig variabel	Modell 1 (ingen kontrollvar.)	Modell 2 (individuelle var.)	Modell 3 (ind.+kontekstuelle var.)
Sosialhjelp <sup>1</sup>	0,022*** (0,007)	0,024*** (0,006)	0,023*** (0,006)
Arbeidsavklaringspenger <sup>1</sup>	0,008 (0,007)	0,007 (0,007)	0,007 (0,007)
Dagpenger <sup>1</sup>	0,010* (0,006)	0,010* (0,006)	0,010* (0,006)
Sykepenger	0,010* (0,006)	0,011* (0,005)	0,011** (0,006)
Uføretrygd	0,003 (0,002)	0,001 (0,002)	0,001 (0,002)

<sup>1</sup> Sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og dagpenger er beregnet med et matchet utvalg. Gjennomsnitt i 2011 refererer til gjennomsnittsverdien for den avhengige variabelen i undergruppen av enslige mødre før reformen. Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet. \*\*\*, \*\*, og \* refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1 %, 5 % og 10 %.

mottar andre trygdeytelser. Sosialhjelp trer frem som det absolutt viktigste økonomiske sikkerhetsnettet til enslige småbarnsmødre når tilgangen til overgangsstønad strammes inn. Dette er i tråd med analyser av tidligere innstramminger i overgangsstønad (Reiso 2014).

Vi tar som nevnt utgangspunkt i trygdemottak den måneden barnet er 23 måneder. På grunn av ulike trender i trygdemottak blant enslige og gifte/samboende småbarnsmødre i årene forut for reformen, bruker vi resultatene fra utvalget som er matchet når vi ser på endring i sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Det vil si at kontrollgruppen ikke består av alle gifte/samboende småbarnsmødre i utvalget, men kun de som likner mest på de enslige med hensyn til noen bakgrunnsvariabler (se metodekapitlet). Vi presenterer først resultatene for hele gruppen enslige småbarnsmødre, så for ulike undergrupper.

### Fra overgangsstønad til sosialhjelp

En høyere andel av de enslige småbarnsmødrene mottar sosialhjelp, dagpenger og sykepenger etter reformen (tabell 2). Disse funnene er robuste på tvers av ulike modellspesifikasjoner. Modell 1 er estimert uten kontrollvariabler. I modell 2 har vi kontrollert for individuelle karakteristika som kan påvirke sysselsettingen, mens i modell 3 er også kontekstuelle variabler inkludert i modellen. Hvilke variabler som er inkludert i de ulike modellene er beskrevet i faktaboksen om metode. Fullstendige regresjonsresultater finnes i vedlegget (tabell v1).

Resultatene i tabell 2 og utover er estimert ved hjelp av lineære sannsynlighetsmodeller, og koeffisientene som presenteres i tabellene kan leses direkte som endring i sannsynlighet. For eksempel betyr koeffisienten på 0,023 for sosialhjelp at sannsynligheten for at enslige småbarnsmødre mottar sosialhjelp er 2,3 prosentpoeng høyere i 2016 sammenliknet med 2011. I 2011 mottok 5,1 prosent av de enslige småbarnsmødrene sosialhjelp (tabell 1). En absolutt økning i sannsynligheten på 2,3 prosentpoeng tilsvarer at sannsynligheten for å motta sosialhjelp har økt med 45 prosent sammenliknet med 2011. Dette resultatet er på linje med Reiso (2014), som fant en relativ økning på 49 prosent etter reformene i overgangsstønad som ble implemen-

tert i 1998 og 1999. I og med at vi har kontrollert for endringer i gruppesammensetning og sammenlikner endringen i trygdemottak blant enslige småbarnsmødre med en kontrollgruppe av gifte/samboende småbarnsmødre, mener vi det er grunn til å tro at vi har identifisert en kausal sammenheng, og at økningen i sannsynlighet for trygdemottak blant enslige småbarnsmødre skyldes reformen i overgangsstønad.

I de følgende analysene viser vi kun resultater for modell 3, der både individuelle og kontekstuelle variabler er inkludert i modellen. Dette er fordi den deskriptive statistikken viser at sammensetningen av gruppen med enslige småbarnsmødre har endret seg noe fra 2011 til 2016. For å fange opp eventuelle heterogene effekter splitter vi utvalget i undergrupper som vi tror responderer ulikt på reformen. Sannsynlighet for mottak av sosialhjelp øker mest, og sosialhjelp er derfor vektlagt i den videre analysen<sup>5</sup>. Resultater for de andre trygdeytelsene finnes i en tabell i vedlegget (tabell v2).

<sup>5</sup> I analysen ser vi kun på om de mottar sosialhjelp måneden yngste barn er 23 måneder. Vi skiller ikke mellom hvor mye de mottar, og om det er viktigste kilde til livsopphold, eller bare en liten andel av totalinntekten. Dette er fordi vi er begrenset av tilgangen på data. Vi har sett på om sosialhjelp er viktigste kilde til livsopphold ved siste kontakt med NAV-kontoret i kalenderåret, men dette er en velldig upresis variabel, og denne analysen gav lite innsikt.

**Tabell 3. Estimert effekt på mottak av sosialhjelp for ulike grupper enslige småbarnsmødre**

Gruppe	Effektestimat	Gjennomsnitt 2011
I arbeid før fødsel	0,010* (0,005)	2,7 %
Ikke i arbeid før fødsel	0,049** (0,016)	10,0 %
Ett barn	-0,003 (0,007)	4,0 %
To barn	0,058*** (0,012)	5,1 %
Tre eller flere barn	0,063** (0,025)	10,4 %
30 år eller yngre	0,021*** (0,000)	5,6 %
31 år eller eldre	0,037*** (0,008)	4,2 %
Innvandret	0,029 (0,019)	13,1 %
Norskfødt	0,020*** (0,006)	2,9 %

Gjennomsnitt i 2011 refererer til gjennomsnittsverdien for den avhengige variabelen i undergruppen av enslige mødre før reformen. Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet. \*\*\*, \*\*, og \* refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1 %, 5 % og 10 %.

Kilde: NAV



### Arbeidstilknytning før fødsel er viktig

Arbeidstilknytning før fødsel påvirker hvilke ytelser som er tilgjengelige etter fødsel, fordi en del av ytelsene er knyttet til arbeidsdeltakelse. For enslige mødre som ikke var i arbeid før fødsel kan det være en ekstra utfordring å oppfylle aktivitetskravet for å motta overgangsstønad etter regelverksendringene. Resultatene fra analysen peker i den retningen. I 2011 mottok om lag 3 prosent av de enslige småbarnsmødrene som var i arbeid året før det yngste barnet ble født, sosialhjelp da yngste barn var 23 måneder (tabell 3). Tilsvarende andel for de enslige mødre som ikke var i arbeid var 10 prosent. Sannsynligheten for å motta sosialhjelp økte for begge gruppene etter reformen, men økningen var betraktelig høyere blant mødre som ikke var i arbeid før fødsel. For denne gruppen økte sannsynligheten for å motta sosialhjelp med 4,9 prosentpoeng, mot 1 prosentpoeng blant de som var i arbeid. Selv om det er stor forskjell på absolutt endring i sannsynlighet, er de relative endringene store for begge gruppene. En økning på 4,9 prosentpoeng blant mødre som ikke var i jobb før fødsel tilsvarer en økning på 49 prosent sammenliknet med gjennomsnittlig mottak av sosialhjelp blant denne gruppen før reformen. En økning på 1 prosentpoeng blant de som var i jobb før fødsel tilsvarer en økning på 37 prosent.

I tillegg til økt sannsynlighet for mottak av sosialhjelp som følge av innstrammingen i overgangsstønad, finner vi også 1,6 prosentpoeng økt sannsynlighet for mottak av sykepengen blant enslige mødre som var i arbeid året før yngste barn ble født, og 1,4 prosentpoengs økning i sannsynlighet for å motta dagpenger. Dette er ytelser som er knyttet til sysselsetting, så det er ikke uventet at vi ikke finner tilsvarende endringer i sannsynlighet for mødre som ikke var i arbeid før fødsel.

### Antall barn har mye å si

Innstramminger ser ut til å ha hatt større effekt på enslige småbarnsmødre med flere barn. Jo flere barn man har, jo høyere er omsorgsbyrden. Dette kan gjøre det vanskeligere å delta i arbeidsmarkedet, særlig for enslige foreldre. Andelen enslige småbarnsmødre som mottok sosialhjelp når yngste barn var 23 måneder var henholdsvis 4 prosent for de med ett barn, 5,1

prosent for de med to barn og 10,4 prosent for de med tre eller flere barn i 2011. Etter reformen økte sannsynligheten for å motta sosialhjelp med 5,8 prosentpoeng for mødre med to barn og 6,3 prosentpoeng for mødre med tre eller flere barn (tabell 3). Enslige småbarnsmødre med ett barn har økt sannsynlighet for mottak av arbeidsavklaringspenger og sykepengen (1,8 prosentpoeng økning for hver av disse ytelsene) etter reformen i overgangsstønad (tabell v2). Sannsynligheten for å motta dagpenger har også økt, med 1,3 prosentpoeng.

### Størst effekt blant de eldre mødre

Det er flere grunner til at vi forventer at yngre mødre responderer annerledes på reformen enn eldre mødre. Vi splitter derfor utvalget i yngre (30 år eller yngre) og eldre (31 år eller mer) mødre. Tidligere tilknytning til arbeidslivet kan gjøre det lettere å oppfylle aktivitetskravet for å motta overgangsstønad. Yngre mødre har mindre arbeidserfaring før fødsel. Dette kan gjøre sysselsetting vanskeligere også etter at de har fått barn og dermed kan det være vanskeligere å oppfylle aktivitetskravet forbundet med overgangsstønad. Samtidig vet vi at yngre mødre har færre barn. Dette trekker i motsatt retning, og øker sannsynligheten for at de kan delta i arbeidsmarkedet, siden omsorgsbyrden er lavere. Vi prøver å kontrollere for begge disse faktorene, da både antall barn og arbeidstilknytning året før fødsel er med som kontrollvariabler i modellene. Fra analysen på sysselsetting etter reformen i overgangsstønad vet vi at andelen enslige småbarnsmødre som var tilknyttet arbeidslivet (jobbet minimum 4 timer per uke) økte blant de yngre mødre, mens det ikke var noen effekt blant de eldre mødre (Dokken 2017). Dette gjenspeiler resultatene når vi ser på mottak av andre trygdeytelser. Andelen som mottok sosialhjelp var noe høyere blant enslige småbarnsmødre på 30 år eller yngre sammenliknet med de eldre mødre (5,6 prosent mot 4,2 prosent) i 2011, men effekten av reformen var større for de eldre mødre (tabell 3). Blant mødre som var 31 år eller eldre økte sannsynligheten for å motta sosialhjelp med 3,7 prosentpoeng, mens den blant de yngre mødre økte med 2,1 prosentpoeng.

## Større økning blant norskfødte enn blant innvandrere

Enslige mødre med innvandrerbakgrunn ble trukket frem som en gruppe som stod langt fra arbeidsmarkedet i Brochmann-utvalget (NOU 2011:7). I regjeringens forslag til innskjerping av aktivitetskravet for å motta overgangsstønad ble innvandrer-mødre trukket frem som en gruppe en innskjerping ville være ekstra viktig for, både for å bedre utsiktene til å bli selvforsørget og for å bedre integreringen i det norske samfunnet (Prop. 7 L (2011–2012)). Innvandrerkvinner deltar i mindre grad i arbeidsmarkedet sammenliknet med norskfødte kvinner (SSB 2014), og har derfor mindre arbeidserfaring også før fødsel. Manglende utdanning og språkferdigheter kan gjøre deltakelse på arbeidsmarkedet spesielt utfordrende, og flere empiriske studier har også funnet at innvandrere diskrimineres i arbeidsmarkedet i Norge (se for eksempel Birkelund m.fl. 2014). Det var liten forskjell i effektene av reformen på sysselsettingen, men flere av de norskfødte enslige mødrene jobber, og de som jobber, jobber flere timer sammenliknet med innvandrer-mødrene (Dokken 2017). For å se nærmere på om enslige innvandrer-mødre responderer annerledes på reformen med hensyn til trygdemottak, splitter vi utvalget i enslige mødre som er født i Norge, og enslige mødre som er innvandrere.

Andelen innvandrer-mødre som mottok sosialhjelp før reformen var 13,1 prosent (tabell 3). Sannsynligheten for å motta sosialhjelp har økt i løpet av perioden vi ser på i analysen, men økningen er ikke statistisk signifikant. For de norskfødte har sannsynligheten for å motta sosialhjelp økt med 2 prosentpoeng. Dette betyr at sannsynligheten for å motta sosialhjelp har økt med nærmere 70 prosent sammenliknet med 2011.

## Diskusjon

Etter 1990 har det skjedd betydelige innstramminger i ytelsene til enslige foreldre med aleneomsorg for barn. De største diskusjonene om overgangsstønad har dreid seg om hvor lenge man skal få støtte til å stå utenfor arbeidslivet (Grødem 2016). I 1998 ble stønadperioden redusert fra ti til tre år, og det ble stilt krav om aktivitet fra yngste barn var tre år. Året etter ble ordningen skjerpet ytterligere, da samboerpar uten

felles barn mistet retten til overgangsstønad. Evalueringer av disse endringene har vist at skjerpelsene var arbeidsfremmende, og førte til økt sysselsetting og økte inntekter for enslige mødre (Mogstad og Pronzato 2012, Løken m.fl. 2014). Samtidig viser en studie av Reiso (2014) at mange av de enslige småbarnsmødrene ikke nødvendigvis ble selvforsørget av arbeidsinntekt, men heller kompenserte for bortfallet av inntekt fra overgangsstønad med andre trygdeytelser.

Innstrammingerne i løpet av de siste årene har også ført til at andre stønader benyttes for inntektssikring, og da særlig sosialhjelp. Andelen enslige småbarnsmødre som mottok overgangsstønad gikk ned fra 85 til 72 prosent i utvalget vi ser på i løpet av perioden 2011 til 2016. Nedgangen er del av en trend over en lengre periode, og drives nok mye av stadig bedre barnehagedekning, men det ser også ut til at en lavere andel av de enslige småbarnsmødrene klarer å tilfredsstille aktivitetskravet etter innstrammingerne i 2012. Dersom nedgangen kom av at flere arbeidet mer og hadde høyere inntekt enn taket for overgangsstønad, hadde vi sett dette i en økning i antall avtalte arbeidstimer, men dette er ikke tilfellet (Dokken 2017). I tillegg til skjerpet aktivitetskrav har det også blitt slik at retten til overgangsstønad faller bort umiddelbart dersom man inngår nytt samboerskap. Tidligere kunne man motta stønaden inntil 12 måneder. Denne innstrammingen kan også være en medvirkende årsak til at flere har mistet retten til overgangsstønad og bruker andre ordninger for inntektssikring.

Økonomisk sosialhjelp fremstår som det viktigste økonomiske sikkerhetsnettet for mødre som mistet retten til overgangsstønad. Fra 2011 til 2016 økte sannsynligheten for at enslige småbarnsmødre mottar sosialhjelp med 2,3 prosentpoeng. Det er også en tendens til økt mottak av dagpenger og sykepenger. Dette er ytelsener som er sterkt knyttet til arbeidsdeltakelse, enten i nær fortid (dagpenger) eller at man er i et arbeidsforhold (sykepenger). Dette tyder på at det er noen flere enslige småbarnsmødre som er tilknyttet arbeidsmarkedet. Dette stemmer godt med analysen vi gjorde på sysselsettingseffekter av reformen. Da fant vi at enslige mødre ikke jobber mer etter reformen, men flere jobber noe (Dokken 2017). Det er ingen tegn til økt overgang til de helserelevante

ytelsene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer hovedsakelig fra sykepengen (Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Arbeidsavklaringspenger fungerer i noen grad som en slags forlenget sykepengeordning for personer som ikke blir friske i løpet av de 52 ukene man kan motta sykepenge. For å ha rett til å få uføretrygd må inntektsevnen være varig nedsatt og hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført. De fleste nye mottakere av uføretrygd har vært gjennom en prosess med arbeidsavklaringspenger før de søker om uføretrygd (NAV 2018). Dette er altså ytelse som gjerne tar tid å avklare, og det er mulig vi vil se denne effekten om vi ser på effekten når barna blir noe eldre.

Å gå fra overgangsstønad til økonomisk sosialhjelp trenger ikke nødvendigvis å være en kilde til like stor bekymring som overgang til uføretrygd og andre helserelaterte ytelser, siden helserelaterte ytelse gjerne er mer langvarige. Men det er likevel viktig å være oppmerksom på slik trygdesubstitusjon. Å være avhengig av sosialhjelp for inntektssikring har også noen uheldige sider. Det kan oppleves som stigmatiserende, og personlig økonomi kan også oppleves som mer uforutsigbar og utrygg for mottakerne, da ytelsen er av en kortvarig karakter. Utover dette er det også en kostnadsforflytting fra staten til kommunen, siden overgangsstønad er en statlig ytelse mens sosialhjelp er en kommunal ytelse.

Det kan være at potensialet for økte arbeidsincentiver i utformingen av overgangsstønad nærmest er uttømt, og at det er andre tiltak som skal til for å øke sysselsettingen blant enslige med små barn ytterligere. I denne analysen har vi sett på mottak av trygdeytelser før barnet fyller to år. Denne begrensningen skyldes kontantstøttereformen i samme periode og at det har vært gjort mange endringer i overgangsstønad de siste årene. Vi har dermed sett kun på kortsiktige effekter, og det er for tidlig å si noe om hvorvidt den siste innskjerpsen av aktivitetskravet vil ha større effekter blant enslige mødre på lengre sikt. Det kan være at reformen vil bidra til økt sysselsetting når barna er noe eldre og at mødre på sikt får mindre behov for trygdeytelser som inntektssikring.

## Referanser

Avram, Silvia, Mike Brewer og Andrea Salvatori (2018) «Can't work or won't work: Quasi-experimental evidence on work search requirements for single parents». *Labour Economics*, 51, 63–85.

Birkelund, Gunn Elisabeth, Jon Rogstad, Kristian Heggebø, Tove Mogstad Aspøy og Heidi Fischer Bjelland (2014) «Diskriminering i arbeidslivet – Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim». *Sosiologisk tidsskrift*, 22 (4), 352–382.

Dahl, Espen Steinung (2014) «Fleire foreldre er i arbeid etter endringene i kontantstøtteordninga». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 25–36.

Dokken, Therese (2017) «Sysselsetting blant enslige mødre: har aktivitetskrav i småbarnsfasen effekt?». *Arbeid og velferd*, 1/2017, 57–69.

Drange, Nina og Mari Rege (2013) «Trapped at home: The effect of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career». *Labour Economics*, 24, 125–136.

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) *Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004–2014*. Rapport 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Grødem, Anne Skevik (2016) «Fra Castberg til Solberg: Aleneforsørgernes vekst og fall i norsk sosialpolitikk». *Sosiologisk tidsskrift*, 24 (4), 303–326.

Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013) *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionalforskning.

Hedding, Betzy (2016) «Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 61–73.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Arbeidsavklaringspenger – Utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 63–76.

Løken, Katrine V., Kjell Erik Lommerud og Katrine Holm Reiso (2014) *Single mothers and their children: Evaluating a work-encouraging welfare reform*. Working paper in economics No. 4/14. Bergen: Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

Mogstad, Magne og Chiara Pronzato (2012) «Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state». *Scandinavian Journal of Economics*, 114 (4), 1129–1159.

NAV (2018) *Utviklingen i uføretrygd per 30. juni 2018*. Statistikknotat publisert 23. august 2018. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 7 L (2011–2012) *Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Reiso, Katrine Holm (2014) *The effect of welfare reforms on benefit substitution*. Discussion Paper SAM 22–2014. Bergen: Norges Handelshøyskole.

Rosenbaum, Paul R. og Donald B. Rubin (1983) «The central role of the propensity score in observational studies for causal effects». *Biometrika*, 70 (1): 41–55.

SSB (2014) Statistikkbanken Tabell 10588: Faktisk arbeidstid, etter kjønn, alder og landbakgrunn (timer per uke). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

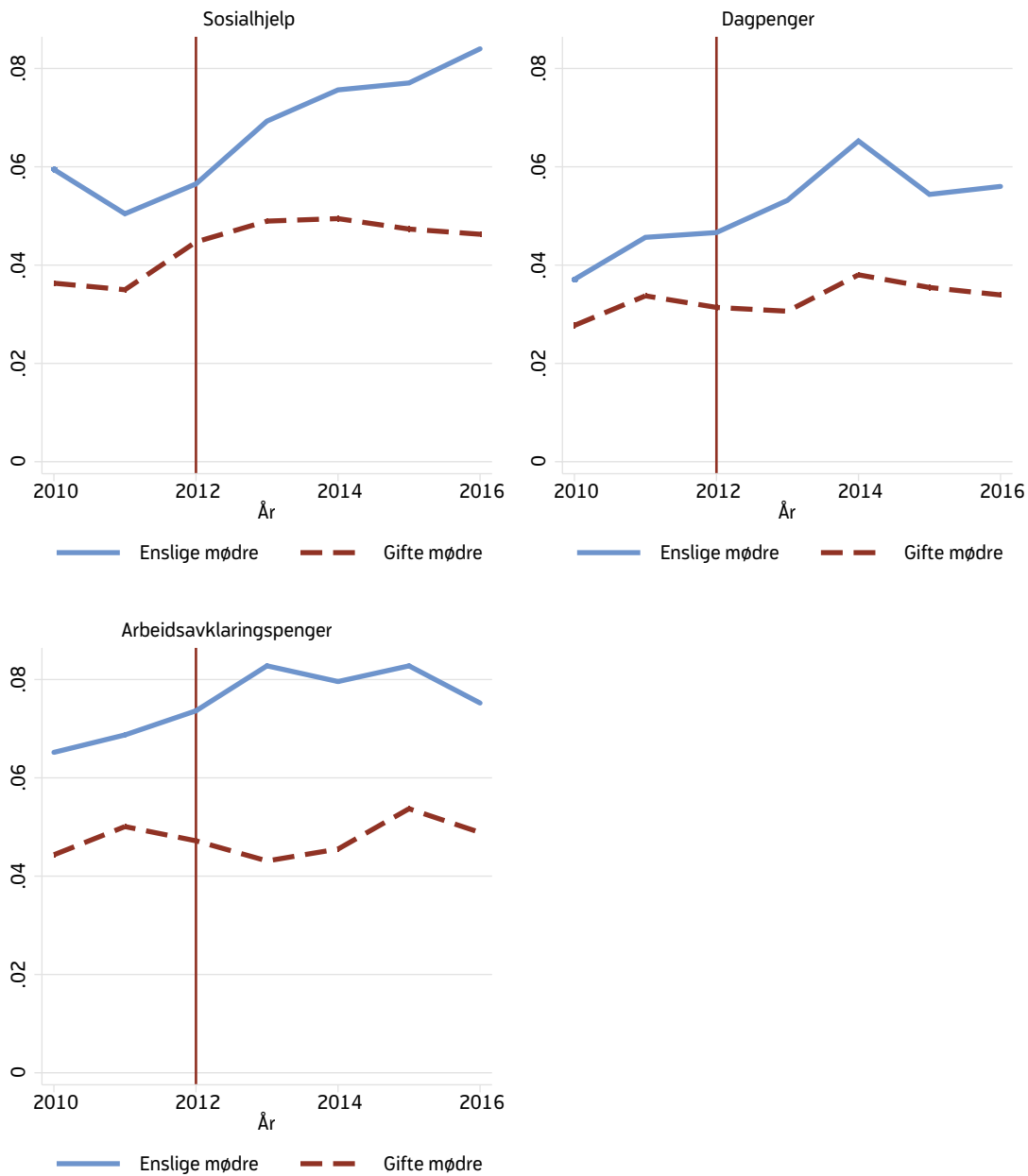
SSB (2015) Statistikkbanken Tabell 09008: Utviklingen i vedvarende lavinntekt. Treårsperiode. Personer etter ulike kjennemerker. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016a) Statistikkbanken Tabell 06204: Barn 0–17 år, etter antall foreldre i familien, foreldrenes samlivsform, hjemmeboende søsken og barnets alder (tall fra 2014). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016b) Statistikkbanken Tabell 06070: Privat-husholdninger, etter husholdningstype (tall fra 2014). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg

Figur V 1. Andel som mottar trygd når yngste barn er 23 måneder (matchet utvalg)



Kilde: NAV

Tabell V 1. Resultattabell (modell 3). Sannsynlighet for å motta ytelsen når yngste barn er 23 måneder<sup>1</sup>

	Sosialhjelp	AAP	Dagpenger	Sykepenger	Uføretrygd
Enslig	0.0157*** (0.0037)	0.0186*** (0.0045)	0.0140*** (0.0037)	0.0058 (0.0038)	0.0036** (0.0014)
Etter reformen	0.0049 (0.0038)	-0.0005 (0.0044)	-0.0012 (0.0037)	-0.0076*** (0.0017)	0.0055*** (0.0006)
Enslig og etter reformen (effektestimat)	0.0234*** (0.0063)	0.0069 (0.0068)	0.0104* (0.0058)	0.0109** (0.0055)	0.0013 (0.0024)
Alder	-0.0092*** (0.0025)	0.0205*** (0.0026)	0.0091*** (0.0019)	0.0068*** (0.0014)	0.0009 (0.0007)
Alder (kvadratisk form)	0.0001*** (0.0000)	-0.0003*** (0.0000)	-0.0001*** (0.0000)	-0.0001*** (0.0000)	0.0000 (0.0000)
Antall barn over 18 år	0.0256*** (0.0028)	-0.0043* (0.0024)	-0.0041** (0.0017)	0.0000 (0.0010)	-0.0032*** (0.0004)
Arbeid 12 måneder før fødsel (i timer)	-0.0002*** (0.0000)	-0.0005*** (0.0000)	0.0002*** (0.0000)	0.0002*** (0.0000)	-0.0001*** (0.0000)
Innvandret fra Vest-Europa m.m.	0.0074 (0.0076)	-0.0283*** (0.0098)	0.0032 (0.0090)	-0.0162*** (0.0038)	-0.0113*** (0.0010)
Innvandret fra Øst-Europa (EU-land)	0.0135 (0.0100)	-0.0841*** (0.0045)	0.0638*** (0.0157)	-0.0296*** (0.0033)	-0.0150*** (0.0008)
Innvandret fra Øst-Europa (ikke EU-land)	0.0196* (0.0106)	-0.0540*** (0.0092)	0.0192* (0.0107)	-0.0094* (0.0048)	-0.0047** (0.0019)
Innvandret fra land i Afrika	0.1668*** (0.0093)	-0.0853*** (0.0046)	-0.0091** (0.0040)	-0.0302*** (0.0034)	-0.0157*** (0.0012)
Innvandret fra land i Asia	0.0723*** (0.0091)	-0.0598*** (0.0062)	0.0194*** (0.0071)	-0.0201*** (0.0027)	-0.0109*** (0.0011)
Innvandret fra land i Sør-og Mellom-Amerika	0.0404*** (0.0134)	-0.0435*** (0.0117)	0.0171 (0.0122)	-0.0183*** (0.0070)	-0.0092*** (0.0026)
Bor i mellomstorby	0.0013 (0.0041)	0.0257*** (0.0046)	0.0069* (0.0038)	0.0111*** (0.0022)	0.0059*** (0.0008)
Bor i småby	0.0125*** (0.0044)	0.0168*** (0.0047)	0.0099* (0.0041)	0.0125*** (0.0023)	0.0060*** (0.0008)
Bor i tettsted	0.0124** (0.0052)	0.0104* (0.0056)	-0.0005 (0.0045)	0.0092*** (0.0027)	0.0081*** (0.0011)
Bor i periferi	0.0088 (0.0058)	-0.0032 (0.0060)	0.0152*** (0.0058)	0.0115*** (0.0031)	0.0064*** (0.0012)
Arbeidsledighet i BA-region (i %)	0.0001 (0.0000)	0.0000 (0.0000)	0.0000 (0.0000)	-0.0000** (0.0000)	-0.0000 (0.0000)
Konstantleddet	0.1572*** (0.0385)	-0.2571*** (0.0385)	-0.1251*** (0.0286)	-0.0636** (0.0229)	-0.0188 (0.0105)
<b>N</b>	<b>19 688</b>	<b>19 688</b>	<b>19 688</b>	<b>98 014</b>	<b>98 014</b>

<sup>1</sup> Sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og dagpenger er beregnet med et matchet utvalg. Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet.\*\*\*, \*\*, og \* refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1 %, 5 % og 10 %.

Kilde: NAV

**Tabell V 2. Estimert effekt av reformen for ulike grupper enslige småbarnsmødre<sup>1</sup>**

Gruppe	AAP	Dagpenger	Sykepenger	Uføretrygd
I arbeid før fødsel	0,007 (0,007)	0,014* (0,008)	0,016** (0,008)	0,002 (0,002)
Ikke i arbeid før fødsel	-0,001 (0,015)	0,007 (0,006)	0,007 (0,005)	-0,011* (0,006)
Ett barn	0,018**(0,009)	0,013* (0,008)	0,018*** (0,007)	0,000 (0,003)
To barn	-0,003 (0,013)	0,003 (0,011)	0,003 (0,011)	0,009* (0,005)
Tre eller flere barn	-0,019 (0,020)	0,024 (0,015)	-0,005 (0,017)	-0,008 (0,008)
30 år eller yngre	0,005 (0,009)	-0,006 (0,008)	0,012* (0,007)	-0,001 (0,002)
31 år eller eldre	0,001 (0,010)	0,009 (0,009)	0,008 (0,009)	0,005 (0,004)
Innvandret	-0,012 (0,009)	0,022* (0,012)	0,010 (0,009)	0,006 (0,004)
Norskfødt	0,014* (0,008)	0,009 (0,007)	0,012* (0,007)	0,000 (0,003)

<sup>1</sup> Arbeidsavklaringspenger og dagpenger er beregnet med et matchet utvalg. Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet. \*\*\*, \*\*, og \* refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1 %, 5 % og 10 %.

Kilde: NAV





# UFØRETRYGD OG ARBEID: JOBBER DE UFØRE MER ETTER REFORMEN I 2015?

Av Ragnar Alne, Universitetet i Bergen<sup>1</sup>

## Sammendrag

*I denne artikkelen analyserer vi om uførereformen i 2015 har hatt en effekt på hvor mye de uføretrygdde jobber. Innføringen av det nye regelverket for uføretrygd hadde som mål å gjøre det lettere for de uføretrygdde å utnytte en eventuell gjenværende arbeidsevne. Reformen gjennomførte dette ved blant annet å fjerne den økonomiske risikoen de uføretrygdde hadde hatt ved retur til arbeid.*

*Hovedfunnet i analysen er at de uføretrygdde som allerede arbeidet noe, økte antallet arbeidstimer med omtrent en halv time per uke etter uførereformen, noe som tilsvarer en økning på 2,5 prosentpoeng. Samtidig viser analysen at det nye uføreregelverket i liten grad har påvirket hvor stor andel av de uføretrygdde som jobber. Denne andelen ligger på om lag 5 prosent for 100 prosent uføretrygdde og 75 prosent for gradert uføre, både før og etter reformen. Vi finner videre at effekten av uførereformen varierer med alder, kjønn og uføregrad. Analysen indikerer at effekten har vært størst for unge, 100 prosent uføretrygdde menn, som har økt sin arbeidsmarkedsdeltakelse med 3,1 prosentpoeng. Denne gruppen jobber 2,8 arbeidstimer mer per uke i snitt etter reformen. Totalt sett viser analysen at de uføretrygdde i større grad bruker sin gjenværende arbeidsevne etter uførereformen i 2015.*

.....  
<sup>1</sup> Artikkelen er en populærvitenskapelig kortversjon av Alne (2018), som er et *working paper* som skal bli en del av Ragnar Alne sin doktorgradsavhandling.

## Introduksjon

1. januar 2015 ble det innført et nytt regelverk for uføretrygd i Norge. Hovedmotivasjonen for å innføre en ny uføreordning var å harmonisere uføretrygden med den nye alderspensjonen som ble innført i 2011. Videre var det et mål at det nye regelverket i større grad skulle gi de uføretrygdene insentiver til å utnytte en eventuell gjenværende arbeidsevne. Uførereformen hadde dermed som mål å få flere av de uføretrygdene helt eller delvis tilbake i arbeid, noe som potensielt kunne redusere uføreandelen i befolkningen. I denne analysen ser vi derfor på om uførereformen har påvirket antallet avtalte arbeidstimer blant de uføretrygdene. I tillegg analyserer vi hvordan reformen har påvirket andelen uføretrygdene som er registrert med et arbeidsforhold. Vi utvider analysen som ble gjennomført i Alne (2016), ved å studere alders- og kjønnseffekter i responsen etter 2015-reformen. I tillegg bruker vi i denne analysen data fra et helt år etter uførereformen.

### Vekst i antall uføretrygdene

I perioden 1967 til 2016 har det vært en tredobling av antallet uføretrygdene i Norge (figur 1, rød kurve), og andelen av befolkningen som er uføretrygd har mer enn doblet seg i samme periode (figur 2, blå kurve). Samtidig har befolkningen økt med omtrent 1,37 millioner i samme periode, og denne økningen forklarer dermed en del av veksten i antallet uføretrygdene.

### Drivere bak veksten i antall uføretrygdene

Veksten i befolkningsandelen som mottar uføretrygd har til dels vært forutsigbar, og internasjonal forskning viser til flere mekanismer som kan forklare denne veksten.

### Aldring av befolkningen

Duggan og Imberman (2009) viser til at alderssammensetningen til personer i arbeidsfør alder påvirker uføreandelen i befolkningen, fordi eldre personer har større sannsynlighet for å ha en reduksjon i arbeidsevnen som gjør at de har krav på en uføreytelse. Estimaterne til Duggan og Imberman (2009) viser at aldring kan forklare rundt 15 prosent av økningen i uføreraten blant menn i USA, og rundt 4 prosent av økningen i uføreraten blant kvinner. Det er grunn til å tro at aldring blant personer i arbeidsfør alder også har påvirket

andelen uføretrygdene her i Norge, og Bragstad mfl. (2013) har vist at endringer i alderssammensetningen økte uføreandelen i befolkningen mellom 1992 og 2010.

### Økte inntektsforskjeller

En annen mekanisme bak veksten i andelen uføretrygdene er økte inntektsforskjeller i befolkningen. Autor og Duggan (2003) argumenterer for at økte inntektsforskjeller gjør uføretrygd mer attraktivt for personer med lave arbeidsinntekter, fordi uføreytelsen ofte avhenger av gjennomsnittslønnen i befolkningen. Dale-Olsen og Østbakken (2016) har vist at inntektsforskjellene også øker i Norge, og dette kan over tid bidra til å øke den reelle kompensasjonsgraden i uføretrygden for personer med lave arbeidsinntekter. Dette kommer av at minsteytelsen i uføretrygden er beregnet ut fra folketrygdens grunnbeløp (G), som fastsettes slik at den skal ha samme utvikling som gjennomsnittslønnen til de yrkesaktive i Norge. Dersom grunnbeløpet vokser raskere enn inntekten til de laveste inntektsgruppene, vil den reelle kompensasjonsgraden i uføretrygden øke over tid for personer med lave arbeidsinntekter. Økte inntektsforskjeller kan dermed gjøre uføreytelsen mer attraktiv for personer med lave inntekter, noe som igjen kan føre til at flere personer i denne gruppen ønsker å søke uføretrygd.

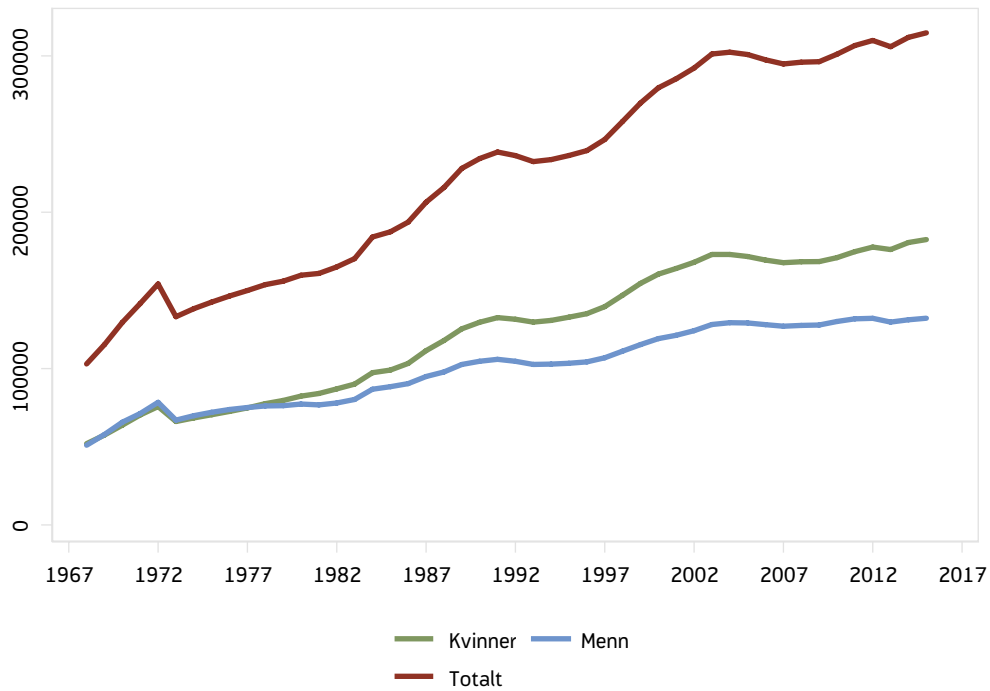
### Kvinner i arbeidslivet

En tredje mekanisme som har bidratt til et økt antall uføretrygdene, er den økte deltakelsen av kvinner i arbeidslivet. Selv om man kan ha rett til uføretrygd uten først å ha vært i arbeid, har dette trolig bidratt til å øke andelen av befolkningen som mottar uføretrygd. Kvinner utgjør i dag majoriteten av alle uføretrygdene i Norge; henholdsvis 71 prosent av de gradert uføretrygdene og 55 prosent av dem som mottar en full uføretrygd (se tabell 1, kolonne 1 og 2).

### Uførereformer også i andre land

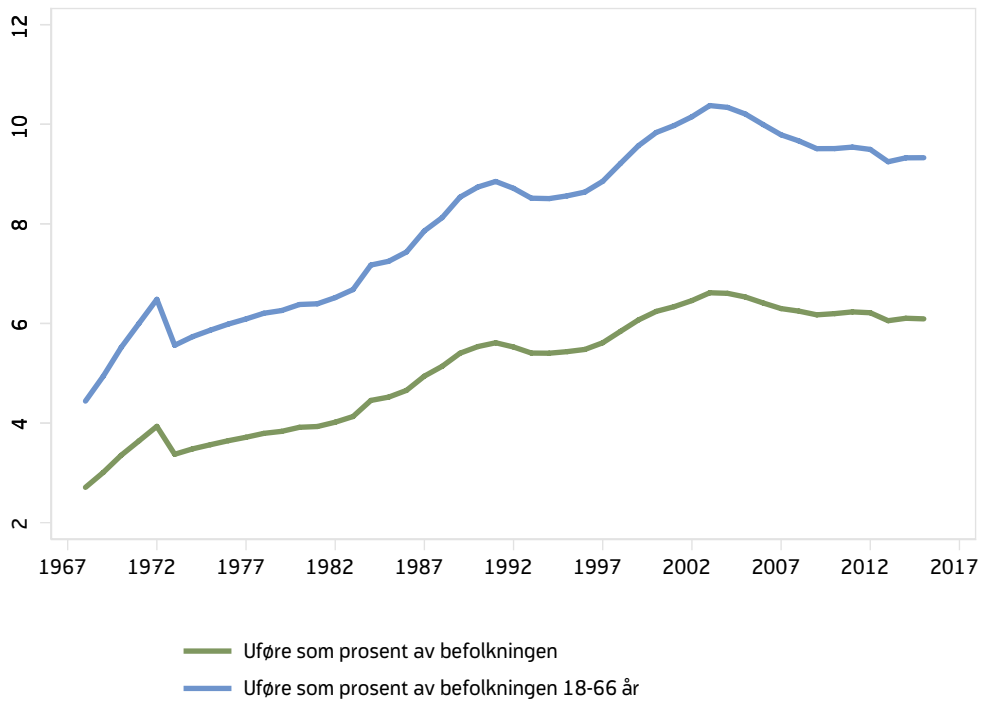
Et høyt og økende antall uføretrygdene er også et problem i andre land. På grunn av denne utviklingen har en rekke land innført uførereformer med et mål om å redusere kostnadene til uføretrygden. Strategiene bak disse uførereformene kan deles inn i tre kategorier.

**Figur 1. Utvikling i antall uføretrygdede i Norge 1967-2016**



Kilde: Data fra NAV

**Figur 2. Utvikling i antall uføretrygdede som andel av befolkningen 1967-2016. Prosent**



Kilde: Data fra NAV

### **Redusere størrelsen på uføreytelsen og skjerpe inngangsvilkårene**

Den første kategorien av uførereformer fokuserer på å redusere tilgangen til uføretrygden ved å redusere størrelsen på uføreytelsen, eller ved å innføre strengere inngangsvilkår til uføretrygden. Slike reformer har en begrensning fordi uføretrygden skal forsikre personer mot de økonomiske konsekvensene ved tap av arbeidsevnen. Hvor stor uføreytelsen skal være blir dermed en avveining mellom å tilby en uføretrygd som sikrer personer en inntekt de kan leve av og samtidig minimere de økonomiske insentivene til å søke uføretrygd.

### **Øke utstrømningen**

Etter at man har bestemt seg for et nivå på uføreytelsen og inngangskriteriene, må man fokusere på andre typer reformer for å minimere antallet uføretrygdede. Det har ført til at enkelte land har gjennomført en annen type uførereform som prøver på å øke utstrømningen fra uføretrygden. Dette gjøres ofte ved å foreta en revurdering av uføregreden, eller ved å tilby uføretrygdede veiledning for å komme tilbake i arbeid. Disse reformene har generelt sett vist seg å være lite effektive.

### **Bruk av økonomiske insentiver**

En tredje metode har vært å fokusere på bruk av økonomiske insentiver for å få uføretrygdede til å bruke sin arbeidsevne i perioder hvor helsetilstanden tillater det. Disse reformene minimerer vanligvis den økonomiske risikoen de uføretrygdede tar dersom de forsøker å returnere helt eller delvis til arbeidslivet, og uførereformen som ble innført i Norge i 2015 passer inn i denne tredje kategorien av uførereformer.

### **Effekter av tidligere uførereformer**

USA var tidlig ute med å innføre en uførereform som brukte økonomiske insentiver for å få uføretrygdede til å bruke sin potensielle arbeidsevne. I 2002 innførte de en lov som het *The Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act*, som tillot uføretrygdede å falle tilbake på uføreytelsen dersom et forsøk på å komme tilbake i arbeid feilet. Autor og Duggan (2006) estimerte at den amerikanske reformen hadde moderate effekter på hvor mange personer som returnerte til arbeid. Storbritannia innførte også en tilsvarende

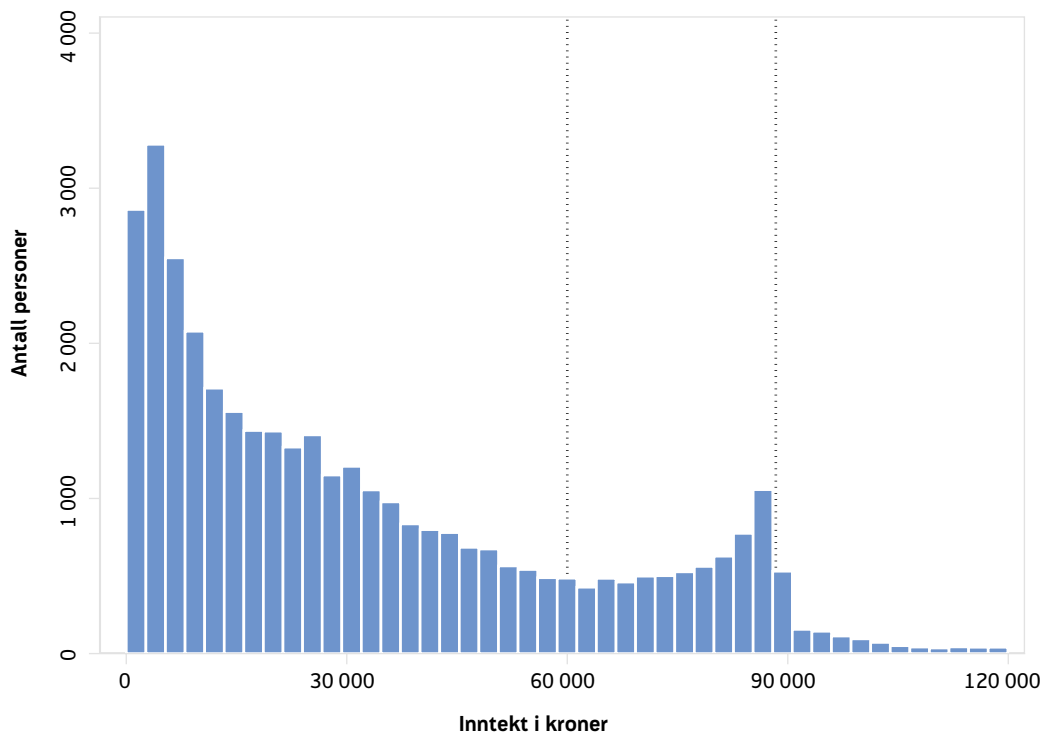
reform som het *Pathways to Work*. Denne reformen subsidierte lønnen til lavtlønnede uføretrygdede som prøvde å returnere til arbeidslivet, og Blyth (2006) fant at *Pathways to Work* økte utstrømningen fra uføretrygden med 8 prosentpoeng. I tillegg har Kostøl og Mogstad (2014) analysert en norsk uførereform som ble innført i 2005, som hadde som mål å øke arbeidsdeltakelsen blant de uføretrygdede gjennom det som ble kalt Reaktiveringsforskriften (2001). 2005-reformen kan ses på som forløperen til uførereformen i 2015, siden begge reformene innførte en gradvis avkortning av uføretrygden mot en økende arbeidsinntekt. Kostøl og Mogstad (2014) fant at unge menn var den gruppen som responderte i størst grad på de økonomiske insentivene i 2005-reformen, som førte til en 9 prosentpoengs økning i sannsynligheten for at 100 prosent uføretrygdede hadde en arbeidsinntekt over 1 G. Det er dermed grunn til å tro at økonomiske insentiver også har et potensial til å øke den gjennomsnittlige arbeidsdeltakelsen hos de uføretrygdede. Vi ønsker å finne ut om uførereformen i 2015 lyktes med å utnytte dette potensialet.

## **Uførereformen 2015**

Uførereformen i 2015 ble innført etter at Norge i 2011 innførte et nytt regelverk for alderspensjon. En utilsiktet konsekvens av pensjonsreformen var at den ga enkelte insentiver til å søke seg over på uføretrygd fremfor å ta ut en tidlig alderspensjon på slutten av arbeidskarrieren. Dette skyldes at det ved pensjonsreformen ble innført et fleksibelt uttakstidspunkt for alderspensjon etter fylte 62 år, mens uføretrygden bidro til opparbeiding av pensjonspoeng for de uføretrygdede frem til de ble alderspensjonister ved 67 år. Det ble derfor et behov for å harmonisere regelverket i de to ordningene.

Det var et mål at uførereformen i 2015 ikke skulle endre nivået på netto utbetalt uføretrygd – Alne (2018) gir en detaljert forklaring på forskjellen i beregningen av utbetalt uføretrygd i det gamle og det nye regelverket. Det ble likevel innført en rekke regelverksendringer som var knyttet opp mot det å være i arbeid og å utnytte en eventuell arbeidsevne. Før 2015 kunne personer som mottok 100 prosent uføretrygd tjene opptil 1 G i pensjonsgivende inntekt, kalt friinntekt,

**Figur 3. Inntektsfordeling for 100 prosent uføretrygdde i 2014. N=37 473 (antall uføretrygdde med arbeidsinntekt)**



Kilde: Data fra NAV

uten at uføregraden ble vurdert på nytt. En kunne imidlertid ikke ha en pensjonsgivende inntekt ved siden av uføretrygden før det var gått et år siden uføretrygden ble innvilget eller forhøyet. For personer som mottok full uføretrygd før uførereformen, var både inntektsgrensen for revurdering av uføregraden og friinntekten satt til 1 G. Personer som mottok gradert uføretrygd fikk derimot en individuell inntektsgrense som inkluderte friinntekten på 1 G. Dette gjorde at inntektsgrensen til dem med gradert uføretrygd også var 1 G over den estimerte arbeidsevnen før uførereformen. Hvis den pensjonsgivende inntekten oversteg inntektsgrensen, resulterte det i en uproporsjonalt stor reduksjon i uføreytelsen. På grunn av denne kraftige reduksjonen, hadde de uføretrygdde få insentiver til å tjene over inntektsgrensen i det gamle systemet.

#### Tilpasninger av inntekt under tidligere regelverk

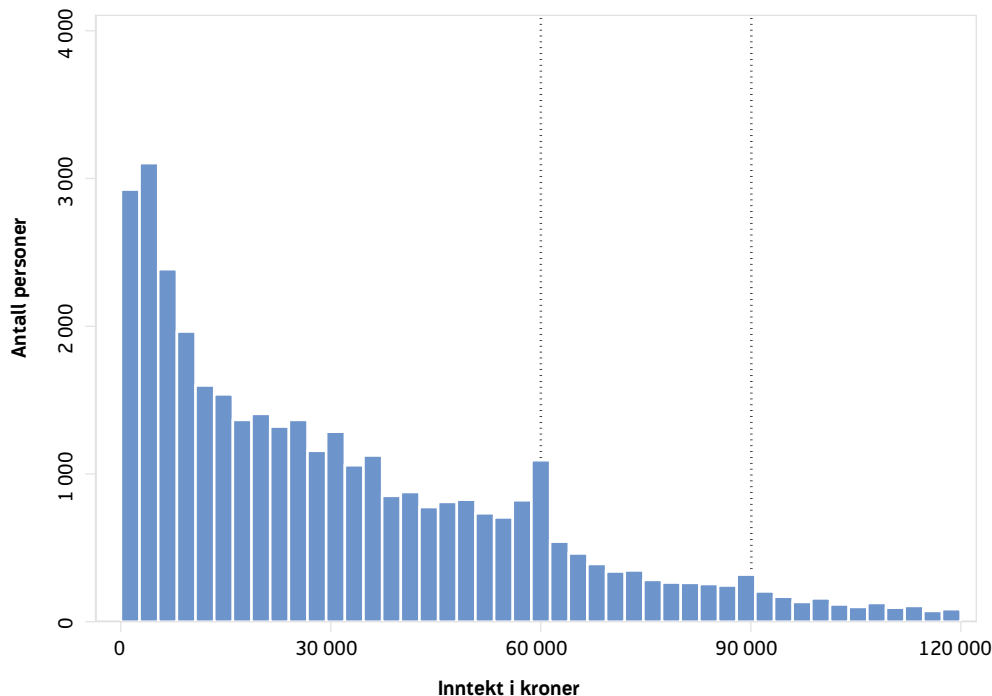
Figur 3 viser at de uføretrygdde før uførereformen tydelig tilpasset arbeidsinntekten sin i underkant av inntektsgrensen på 1 G før uførereformen ble iverk-

satt. Den prikkete linjen rett i underkant av 90 000 kroner markerer inntektsgrensen på 1 G.

#### Tilpasninger av inntekt etter innføring av nytt regelverk

Fra 1. januar 2015 til 31. desember 2018 kan personer som er overført fra gammelt til nytt regelverk tjene 60 000 kroner før uføreutbetalingen gradvis avkortes. Avkortningen foretas mot opparbeidet inntekt multiplisert med den reelle kompensasjonsgraden i uføretrygden. Den reelle kompensasjonsgraden er andelen av inntekt før uførhet, oppjustert for utviklingen i grunnbeløpet over tid, som kompenseres gjennom uføretrygden. For de fleste som mottar 100 prosent uføretrygd, betyr dette at brutto uføretrygd avkortes med 66 prosent av den årlige arbeidsinntekten som overstiger 60 000 kroner. Denne avkortningen kalles reduksjonsmodellen og tilsvarer en høy inntektsskatt på inntekter som overstiger 60 000 kroner. Det nye regelverket vil likevel gjøre at totalinntekten til de uføretrygdde øker dersom den pensjonsgivende inntekten øker, og en sammenlikning av figur 3 og figur

**Figur 4.** Inntektsfordeling for 100 prosent uføretrygdede i 2015. N=37 449 (antall uføretrygdede med arbeidsinntekt)



Kilde: Data fra NAV

4 viser at inntektsfordelingen til de uføretrygdede endret seg fundamentalt fra 2014 til 2015. Figur 3 viser at de uføretrygdede tilpasset sin årlige inntekt til i underkant av 1 G før uførereformen, mens denne tilpassningen forsvinner etter at det nye uføreregelverket trådte i kraft (se figur 4). Imidlertid viser figur 4 at de uføretrygdede i større grad tilpasser sin årlige inntekt til 60 000 kroner etter uførereformen, der det nye uføreregelverket begynner å avkorte uføreytelsen mot den pensjonsgivende inntekten. Dette er en forventet effekt, fordi reduksjonsmodellen reduserer de økonomiske insentivene til å arbeide når den pensjonsgivende inntekten overstiger 60 000 kroner. Det er ikke uten videre klart fra figurene hva nettoeffekten av disse to endringene blir. Dette vil vi få svar på i analysen som følger.

#### Øvrige insentiver til arbeid

I tillegg til å introdusere regelverksendringene som det er redegjort for ovenfor, inneholdt uførereformen også andre insentiver for å motivere de uføretrygdede til å bruke sin arbeidsevne. Reformen ga de uføretryg-

dede en permanent rett til uføregraden, men retten til uføretrygd faller likevel bort dersom den pensjonsgivende inntekten overstiger 80 prosent av inntekt før uførhet, oppjustert for utviklingen i grunnbeløpet. I slike tilfeller vil de uføretrygdede kunne ha en hvilende rett til uføregraden i opptil 10 år. Denne hvilende retten erstatter en 5-årig hvilende pensjonsrett som de uføretrygdede hadde i forkant av 2015-reformen (den såkalte «frys-ordningen»). Den hvilende pensjonsretten ga de uføretrygdede rett til tidligere innvilget uføretrygd dersom uføregraden ble redusert eller uføretrygden ble tatt bort på grunn av arbeidsforsøk. Vilkåret for å beholde den hvilende pensjonsretten var at de uføretrygdede meldte fra til NAV om inntektsoverskridelsen og om senere inntektsendringer.

Uførereformen fjernet også kravet om revurdering av uføregraden for mottakere av uføretrygd med en pensjonsgivende inntekt som oversteg inntektsgrensen. Uførereformen fjernet dermed den økonomiske risikoen de uføretrygdede hadde hatt når de returnerte til

**Tabell 1: Kjennetegn for analyse- og sammenligningsgruppene i desember 2014. Gjennomsnittstall for personer under 62 år**

	1	2	3	4
	100 % ufør	Gradert ufør	Avvist ufør	Frisk
Gjennomsnittlig uføregrad, prosent	100,0	68,7	0,0	0,0
Arbeidstid (hvis >= 4 timer)	16,1	19,1	29,5	33,7
Arbeidsmarkedsdeltakelse, prosent	4,9	75,5	34,3	72,5
Kvinner, prosent	54,6	70,6	55,7	47,2
Alder, år	49,2	61,9	47,5	39,4
Andel med barn <18 år, prosent	32,1	39,3	71,3	73,3
Avslag på uføretrygd, prosent	14,1	13,6	100,0	0,0
Årlig arbeidsinntekt, kroner	22 244	200 890	250 323	421 485
Antall observasjoner	4 129 182	931 576	229 135	69 579 197

arbeid, og de uføretrygdene kan nå falle tilbake på uføreytelsen dersom helsetilstanden forandrer seg etter en periode i arbeid. Som nevnt måtte de uføretrygdene også vente et helt år etter at de fikk innvilget uføretrygd før de kunne prøve seg i arbeidslivet. Dette pauseåret kunne gjøre uføretrygdene mindre attraktive for arbeidsgivere, siden et helt år utenfor arbeidslivet potensielt reduserte arbeidsevnen til de uføretrygdene. Uførereformen fjernet dette pauseåret, slik at de uføretrygdene etter reformen har mulighet til å returnere til arbeidslivet selv om de nylig har fått innvilget uføretrygd.

### Endring i skattereglene for uføretrygdene

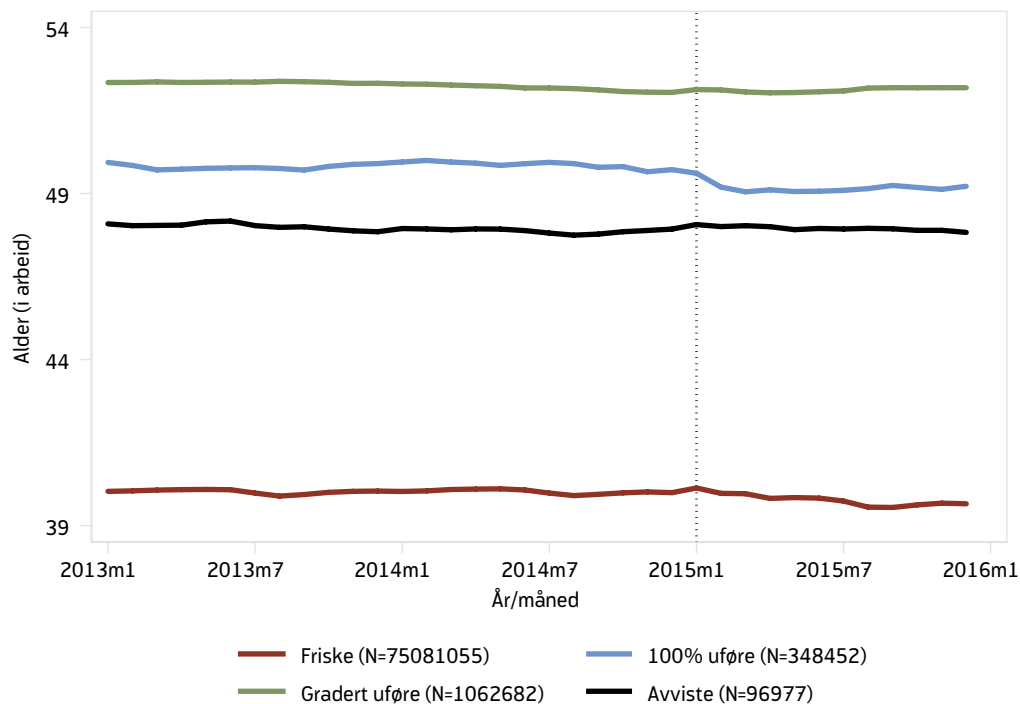
Den siste endringen som ble innført med uførereformen i 2015 og som er relevant for denne analysen, er en skatteendring. Før 2015 var uføreytelsen skattlagt som pensjon, mens den etter uførereformen er skattlagt som arbeidsinntekt. For å kompensere for det økte skattenivået, økte man ved uførereformen brutto-nivået på uføretrygden. Målet med skatteendringen var å gjøre en overgang fra trygdesystemet til arbeidslivet mer oversiktlig, og de endrede skattereglene gjør det trolig lettere å kombinere mottak av uføretrygd og arbeid fordi alle inntektene til de uføretrygdene er skattlagt likt etter 2015-reformen.

### Deskriptiv og grafisk presentasjon av analysedata

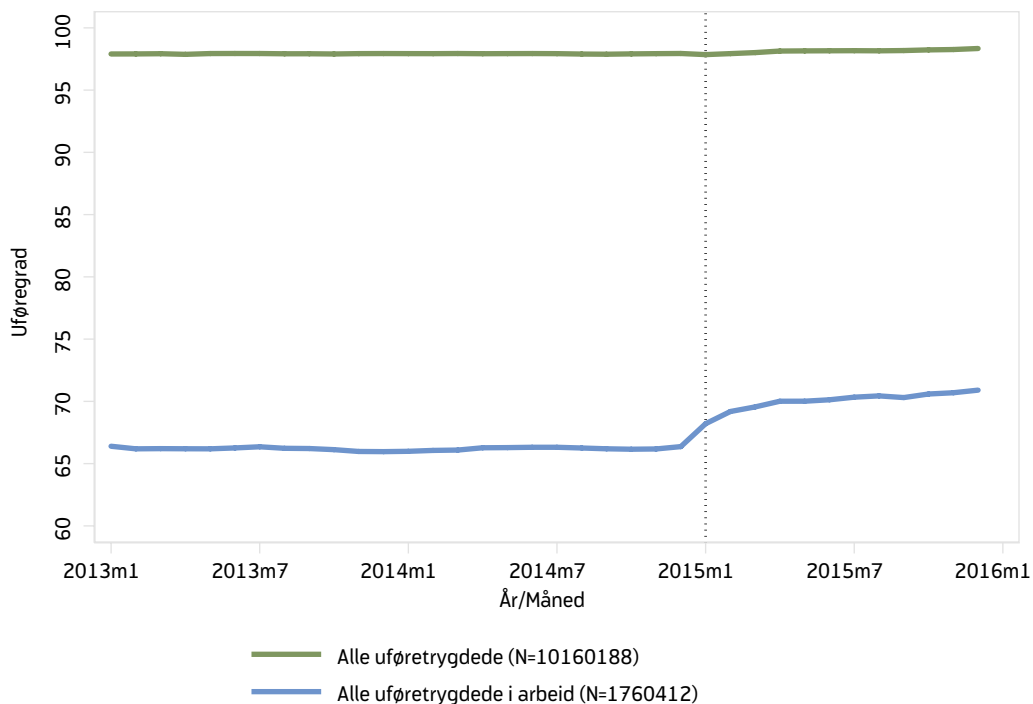
I denne delen av artikkelen presenterer vi deskriptiv statistikk over dataene som er brukt i analysen (se detaljert beskrivelse av analysemetoden i vedlegg A). Tabell 1 viser gjennomsnittsverdier for de to analysegruppene og sammenligningsgruppen i desember 2014. Tabellen inkluderer også en gruppe med friske individer – de som ikke er uføretrygd og som heller ikke har søkt om uføretrygd i perioden fra 2008 til 2013. Informasjon om gruppen med friske individer er inkludert for å motivere bruken av avviste uføresøkere (personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd) som en sammenligningsgruppe for de uføretrygdene i analysen. Det fremgår av den deskriptive statistikken at avviste uføresøkere i gjennomsnitt er mer lik de uføretrygdene enn gruppen med friske individer. Tabell 1 viser at det er en lavere andel som jobber blant 100 prosent uføretrygdene, gradert uføre og avviste uføresøkere, sammenliknet med de friske. Det fremgår også at omtrent 14 prosent av alle uføretrygdene hadde fått avslag på søknad om uføretrygd i perioden mellom 2008 og 2013.

Det er flere grunner til at avviste uføresøkere er en naturlig sammenligningsgruppe for de uføretrygdene. De er mer lik de uføretrygdene både når det gjelder kjønnsfordeling og gjennomsnittsalder, sammenliknet med det gruppen «friske» er. I likhet med uføretryg-

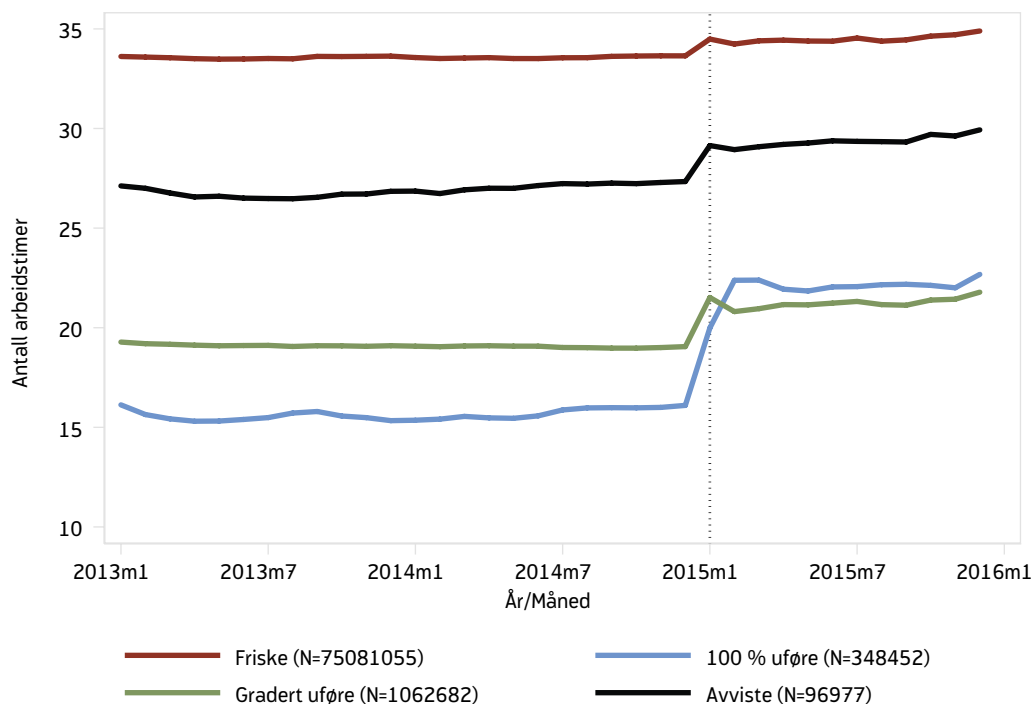
**Figur 5.** Gjennomsnittsalder for alle arbeidende individer i de fire analysegruppene. N=antall observasjoner



**Figur 6.** Gjennomsnittlig uføregrad for alle uføretrygdede og alle arbeidende uføretrygdede. N=antall observasjoner





**Figur 7. Gjennomsnittlig antall arbeidstimer i de fire analysegruppene. N=antall observasjoner**

dede utgjør kvinner majoriteten blant avviste uføresøkere, som også har en høyere gjennomsnittsalder og færre arbeidstimer enn de friske i gjennomsnitt. Viktigste for denne analysen er det likevel at de avviste uføresøkerne sannsynligvis har en redusert helsetilstand i og med at de har søkt om en uføretrygd, og dette er en viktig grunn til at vi vurderer dem som en god sammenligningsgruppe i analysen. Samlet sett støtter tallene i tabell 1 opp om bruken av avviste uføresøkere som sammenligningsgruppe, og den deskriptive analysen av antall arbeidstimer og arbeidsmarkedsdeltakelsen senere i artikkelen gir ytterligere støtte for dette.

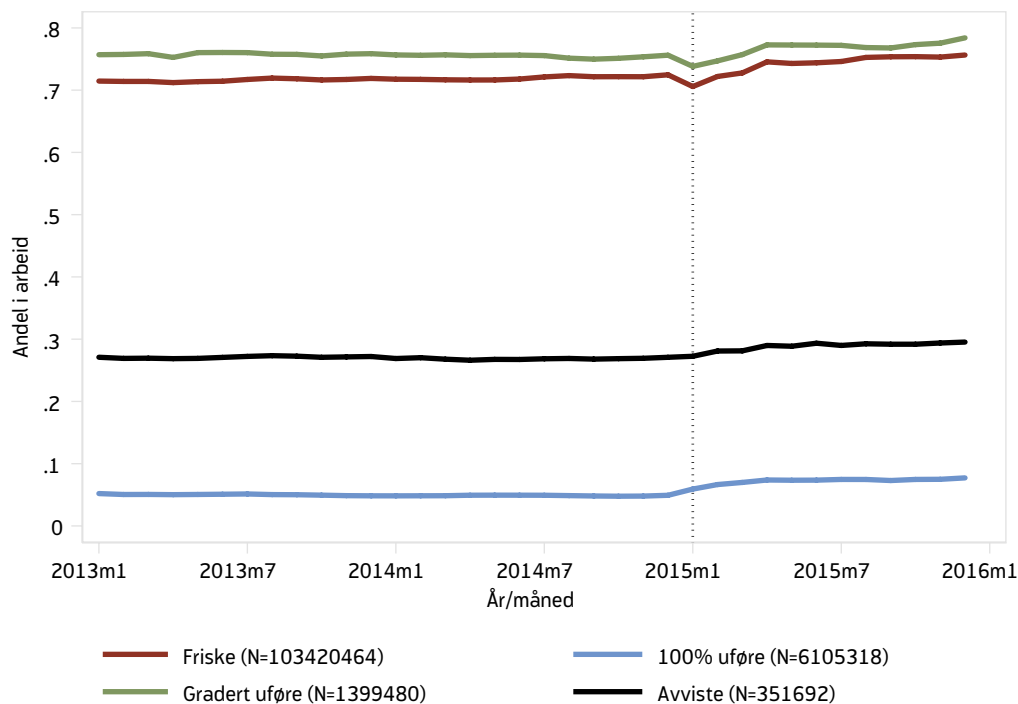
Figur 5 viser utviklingen i gjennomsnittsalder i et underutvalg som består av de yrkesaktive i hver av de fire analysegruppene. Vi finner små endringer i gjennomsnittsalderen over tid, med unntak av i gruppen for 100 prosent uføretrygdde i arbeid (se figur 5, blå kurve) — i denne gruppen reduseres gjennomsnittsalderen etter at uførereformen er implementert. Ettersom man kun ser en endring i gruppen som mottar 100 prosent uføretrygd, er det sannsynlig at dette er en effekt av uførereformen. Endringen i alder kan komme av en endring i sammensetningen av yngre og eldre,

enten ved at det er flere yngre mottakere av full uføretrygd som er i arbeid, eller ved at det er færre eldre mottakere av 100 prosent uføretrygd som er i arbeid etter uførereformen.

Figur 6 viser at den gjennomsnittlige uføregraden blant alle uføretrygdde i liten grad har forandret seg i årene rundt uførereformen, mens uføregraden har økt i undergruppen av yrkesaktive uføretrygdde etter at uførereformen er iverksatt. Når man ser figur 5 og 6 under ett, er det sannsynlig at uførereformen har ført til at det er flere unge uføretrygdde som arbeider etter uførereformen. Grunnen til dette er at det kun er gjennomsnittsalderen til de yrkesaktive med 100 prosent uføregrad som er påvirket i figur 5. Det er dermed grunn til å tro at det er denne gruppen som driver endringen vi ser i den gjennomsnittlige uføregraden i figur 6 (blå kurve). Økningen i den gjennomsnittlige uføregraden til de yrkesaktive kommer dermed trolig av at det er flere unge med en høy uføregrad som jobber etter uførereformen.

Figur 7 og 8 viser utviklingen i hvor mye de fire analysegruppene jobber i observasjonsperioden. Figurene viser at de 100 prosent uføretrygdde, de gradert ufø-

**Figur 8.** Andel i arbeid i de fire analysegruppene. N=antall observasjoner



retrygdede og de avviste uføresøkerne hadde en parallell trend i hvor mye de jobbet forut for uførereformen. Hovedantakelsen i en differanse-i-differanser modell, som brukes i denne analysen, er at denne parallell trenden ville fortsatt i fravær av at det nye uføregelverket ble implementert (se modellen beskrevet i vedlegg A). Selv om figur 7 bekrefter at arbeidstiden hadde en parallell trend før det nye regelverket ble implementert, viser den også at antall arbeidstimer økte i alle fire analysegruppene rundt implementeringen av uførereformen. Det ser dermed ut til at innføringen av den såkalte a-ordningen har påvirket den avtalte arbeidstiden rundt implementeringen av uførereformen. A-ordningen er et nytt system for innrapportering av lønns- og arbeidsforhold fra arbeidsgivere til sentrale myndigheter, herunder NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, som ble implementert samme dag som uførereformen. Det nye systemet førte til et brudd i statistikken over aktive arbeidsforhold, og Alne (2018) gir en utfyllende forklaring på denne rapporteringsendringen. På grunn av innføringen av a-ordningen er en ekstra antakelse i denne analysen at bruddet i statistikken påvirket arbeidsdeltakelsen til de avviste uføresøkerne og de uføretrygdede likt. Det er likevel tydelig i figur 7 at

personer som mottok 100 prosent uføretrygd økte arbeidstiden mer enn de tre andre analysegruppene etter uførereformen (se figur 7, blå kurve).

Figur 8 viser utviklingen i andelen som jobber mer enn fire timer i hver av analysegruppene i observasjonsperioden. Vi ser at uførereformen i liten grad har endret den gjennomsnittlige sannsynligheten for å være i arbeid, og figuren bekrefter at de fire analysegruppene hadde en parallell trend i arbeidsmarkedsdeltakelsen forut for uførereformen. Det ser også ut som om yrkesdeltakelsen har økt litt for alle analysegruppene etter 1. januar 2015, noe som bekrefter at a-ordningen har påvirket antall registrerte arbeidsforhold. Det er vanskelig å se om de fire analysegruppene har hatt en ulik endring i andelen som jobber etter at uførereformen ble implementert, men i neste del av artikkelen estimerer vi om de minimale endringene i den gjennomsnittlige arbeidsmarkedsdeltakelsen i figur 8 skjuler at ulike undergrupper er ulikt påvirket av uførereformen.

**Tabell 2. Differanse-i-differanser estimater på endringen i antall arbeidstimer, ulike aldersgrupper**

	Alle uføre vs. Avviste (2015)			Alle uføre vs. Avviste (2014)		
	1 Kvinner	2 Menn	3 Samlet	4 Kvinner	5 Menn	6 Samlet
<b>Alder 18-61</b>						
Estimat:	0.095	1.205***	0.489***	-0.075	0.057	-0.028
Standardfeil	(0.1841)	(0.3049)	(0.1529)	(0.1847)	(0.1534)	(0.1401)
Observasjoner	690 875	330 081	1 020 956	675 395	312 972	988 367
Klynger	435	435	437	435	434	437
<b>Alder 18-29</b>						
Estimat:	-0.522	2.820*	1.278	0.550	0.397	0.453
Standardfeil	(1.4687)	(1.5781)	(1.0303)	(0.8878)	(0.7586)	(0.6404)
Observasjoner	8 817	10 582	19 399	7 430	8 939	16 369
Klynger	217	243	285	190	218	266
<b>Alder 30-49</b>						
Estimat:	0.070	1.688***	0.641***	-0.207	-0.114	-0.176
Standardfeil	(0.2602)	(0.3399)	(0.2051)	(0.2673)	(0.2274)	(0.1847)
Observasjoner	230 099	112 448	342 547	216 927	103 599	320 526
Klynger	429	420	434	427	413	432
<b>Alder 50-61</b>						
Estimat:	0.231	0.616	0.360*	-0.016	0.185	0.055
Standardfeil	(0.2573)	(0.4082)	(0.2088)	(0.1438)	(0.2038)	(0.1321)
Observasjoner	451 959	207 051	659 010	451 038	200 434	651 472
Klynger	434	429	436	434	426	436

Standardfeilene som er oppgitt i parentes er klyngerobuste etter hvilket NAV-kontor hvert individ tilhører. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

### Estimerte effekter av uførereformen

I den påfølgende analysen presenterer vi først estimater på endringen i antall arbeidstimer for dem som har en avtalt arbeidstid på mer enn fire timer per uke. Deretter presenterer vi estimater på endringen i sannsynligheten for å delta i arbeidsmarkedet etter uførereformen, hvor individene er definert som i arbeid hvis gjennomsnittlig avtalt arbeidstid er mer enn fire timer per uke i observasjonsmåned. Vedlegg A gir en utfyllende beskrivelse av differanse-i-differanser modellen som er brukt i analysen.

#### Endring i antall arbeidstimer

Tabell 2 viser resultater fra en regresjonsanalyse av endringen i antall arbeidstimer for alle uføretrygdete som var i arbeid det første året etter uførereformen.

Det øverste panelet i tabellen inkluderer et samlet estimat for alle individer som er mellom 18 og 61 år, og separate estimater for kvinner og menn. De tre nederste panelene viser estimatene etter aldersgrupper.

Estimatene i kolonne 3 viser at de uføretrygdete i gjennomsnitt jobber omtrent en halv time ekstra per uke etter uførereformen i 2015. Denne økningen kommer i all hovedsak av at menn (kolonne 2) har økt sin arbeidstid med 1,2 timer per uke etter reformen, noe som tilsvarer en 4,5 prosentpoengs økning i antall arbeidstimer. Estimaterne viser også at uførereformen ikke har påvirket gjennomsnittlig antall arbeidstimer blant kvinner. Menn har en høyere estimert endring i arbeidstiden enn kvinner i alle aldersgruppene, og de

**Tabell 3. Differanse-i-differanser estimater på endringen i antall arbeidstimer etter uføregrad**

	100 prosent vs. Avviste (2015)			Graderte vs. Avviste (2015)		
	1 Kvinner	2 Menn	3 Samlet	4 Kvinner	5 Menn	6 Samlet
<b>Alder 18-61</b>						
Estimat:	0.625***	1.992***	1.146***	0.033	0.795***	0.338**
Standardfeil	(0.2407)	(0.3930)	(0.2077)	(0.1871)	(0.2799)	(0.1548)
Observasjoner	172 816	140 033	312 849	558 876	213 001	771 877
Klynger	432	430	435	433	425	435
<b>Alder 18-29</b>						
Estimat:	0.108	2.757	1.535	-1.426	2.909*	0.696
Standardfeil	(1.5925)	(1.7302)	(1.1944)	(1.4523)	(1.6854)	(0.9977)
Observasjoner	5 778	8 479	14 257	4 288	3 532	7 820
Klynger	191	224	273	144	133	198
<b>Alder 30-49</b>						
Estimat:	0.366	2.316***	1.073***	0.017	1.267***	0.505**
Standardfeil	(0.3231)	(0.4568)	(0.2979)	(0.2710)	(0.3423)	(0.2065)
Observasjoner	70 079	54 635	124 714	179 762	68 507	248 269
Klynger	411	392	426	421	383	427
<b>Alder 50-61</b>						
Estimat:	0.906***	1.550***	1.168***	0.170	0.214	0.210
Standardfeil	(0.3301)	(0.4823)	(0.2630)	(0.2564)	(0.3876)	(0.2068)
Observasjoner	96 959	76 919	173 878	374 826	140 962	515 788
Klynger	421	419	432	431	410	433

Standardfeilene som er oppgitt i parentes er klyngerobuste etter hvilket NAV-kontor hvert individ tilhører. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

estimerte effektene av uførereformen ser ut til å synke med alderen for menn.

I kolonne 4 til 6 rapporteres estimatene fra placebo-testene, der 1. januar 2014 er brukt som reformdato. Vi finner ingen statistisk signifikante placebo-estimater, som betyr at vi ikke finner en endring i arbeidstiden i fravær av uførereformen. Dette gir økt tiltro til at de estimerte effektene i kolonne 1 til 3 er de kausale effektene av uførereformen.

Totalt sett viser estimatene i tabell 2 at de uføretrygdde jobber gjennomsnittlig 0,49 arbeidstimer mer per uke det første året etter uførereformen, der estimatet er justert for tilsvarende endring for dem som har fått avslag på sin søknad om uføretrygd. Endringen i

arbeidstid virker å være både statistisk og økonomisk signifikant. Vi kan konkludere med at uførereformen har hatt en positiv effekt på den gjennomsnittlige arbeidstiden til de uføretrygdde, der økningen i arbeidstiden hovedsakelig kommer av at uføretrygdde menn jobber flere timer etter uførereformen.

#### **Endring i antall arbeidstimer etter uføregrad**

Analysen av effekter av uførereformen på antall arbeidstimer fortsetter i tabell 3, som viser separate estimater for dem som har 100 prosent uføretrygd og for dem som har en gradert uføretrygd. Kolonne 1 til 3 viser estimatene for 100 prosent uføretrygdde, mens kolonne 4 til 6 viser estimatene for graderte uføretrygdde.

**Tabell 4. Differanse-i-differanser estimater på endringen i arbeidsmarkedsdeltakelse**

	Alle uføre vs. Avviste (2015)			Alle uføre vs. Avviste (2014)		
	1 Kvinner	2 Menn	3 Samlet	4 Kvinner	5 Menn	6 Samlet
<u>Alder 18-61</u>						
Estimat:	-0.007**	0.006*	-0.001	0.005**	0.003	0.004**
Standardfeil	(0.0027)	(0.0031)	(0.0022)	(0.0023)	(0.0030)	(0.0018)
Observasjoner	3 013 871	2 199 877	5 213 748	2 980 578	2 189 766	5 170 344
Klynger	436	440	440	436	440	440
<u>Alder 18-29</u>						
Estimat:	0.013	0.030***	0.022***	0.011	0.000	0.006
Standardfeil	(0.0093)	(0.0104)	(0.0067)	(0.0097)	(0.0086)	(0.0068)
Observasjoner	123 333	158 272	281 605	119 873	154 370	274 243
Klynger	404	413	423	408	415	424
<u>Alder 30-49</u>						
Estimat:	0.001	0.006	0.003	0.007**	-0.002	0.003
Standardfeil	(0.0046)	(0.0046)	(0.0034)	(0.0032)	(0.0037)	(0.0024)
Observasjoner	1 045 362	803 633	1 848 995	1 011 413	792 568	1 803 981
Klynger	435	435	438	435	435	438
<u>Alder 50-61</u>						
Estimat:	-0.017***	0.002	-0.009***	0.003	0.007	0.005*
Standardfeil	(0.0036)	(0.0040)	(0.0026)	(0.0035)	(0.0043)	(0.0029)
Observasjoner	1 845 176	1 237 972	3 083 148	1 849 292	1 242 828	3 092 120
Klynger	436	439	439	436	438	438

Standardfeilene som er oppgitt i parentes er klyngerobuste etter hvilket NAV-kontor hvert individ tilhører. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Hovedfunnene i det øverste panelet i kolonne 3 og 6 viser at uførereformen har hatt en positiv effekt på antall arbeidstimer for begge grupper. Den estimerte effekten er at 100 prosent uføretrygdde i gjennomsnitt jobber 1,15 timer mer per uke, mens de med en gradert ytelse i gjennomsnitt jobber 0,34 arbeidstimer mer. Dette er en økning på henholdsvis 8,2 og 1,2 prosentpoeng. I begge gruppene er de estimerte effektene av uførereformen høyere for menn enn for kvinner, og det ser ut til at det nye uføreregelverket i liten grad har påvirket antall avtalte arbeidstimer for kvinner som mottar gradert uføretrygd. Ingen av estimatene for kvinner som mottar en gradert uføreytelse er statistisk forskjellig fra null. For kvinner som mottar 100 prosent uføretrygd finner vi en statistisk signifikant

økning i arbeidstiden på 0,63 timer, som tilsvarer en økning på 6,9 prosentpoeng.

Hovedfunnene i analysen er dermed at uførereformen i gjennomsnitt har økt antall arbeidstimer både for dem som har 100 prosent uføretrygd og for dem som har gradert uføretrygd, og at effekten er størst blant menn som er 100 prosent uføretrygd. I placebotestene (tabell 6 i vedlegg B) finner vi ingen signifikante effekter i fravær av en uførereform, og disse testene støtter dermed opp under sannsynligheten for at funnene i tabell 3 skyldes uførereformen.

#### Endring i arbeidsmarkedsdeltakelse

Tabell 4 viser estimater på endringen i arbeidsmarkedsdeltakelsen for alle uføretrygdde etter reformen

**Tabell 5. Differanse-i-differanser estimater på endringen i arbeidsmarkedsdeltakelse etter uføregrad**

	100 prosent vs. Avviste (2015)			Graderte vs. Avviste (2015)		
	1 Kvinner	2 Menn	3 Samlet	4 Kvinner	5 Menn	6 Samlet
<b>Alder 18-61</b>						
Estimat:	-0.005*	0.009***	0.001	-0.012***	-0.018***	-0.012***
Standardfeil	(0.0027)	(0.0031)	(0.0023)	(0.0032)	(0.0038)	(0.0025)
Observasjoner	2 357 891	1 931 318	4 289 209	782 141	370 443	1 152 584
Klynger	436	439	439	434	436	437
<b>Alder 18-29</b>						
Estimat:	0.013	0.031***	0.022***	-0.000	-0.011	-0.002
Standardfeil	(0.0094)	(0.0104)	(0.0067)	(0.0229)	(0.0332)	(0.0189)
Observasjoner	118 561	155 314	273 875	12 992	11 687	24 679
Klynger	402	412	423	234	226	296
<b>Alder 30-49</b>						
Estimat:	0.002	0.010**	0.006	-0.002	-0.019***	-0.006
Standardfeil	(0.0044)	(0.0047)	(0.0035)	(0.0060)	(0.0064)	(0.0044)
Observasjoner	839 858	722 098	1 561 956	268 649	131 982	400 631
Klynger	435	434	437	426	413	430
<b>Alder 50-61</b>						
Estimat:	-0.015***	0.006	-0.006**	-0.023***	-0.019***	-0.019***
Standardfeil	(0.0036)	(0.0040)	(0.0026)	(0.0041)	(0.0042)	(0.0029)
Observasjoner	1 399 472	1 053 906	2 453 378	500 500	226 774	727 274
Klynger	436	439	439	433	429	435

Standardfeilene som er oppgitt i parentes er klyngerobuste etter hvilket NAV-kontor hvert individ tilhører. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

i 2015. Estimaterne i kolonne 1 til 3 viser hvor mange prosentpoeng endring de uføretrygdde har hatt i sannsynligheten for å være i arbeid det første året etter uføreforamen, justert for endringen i arbeidsmarkedsdeltakelsen i gruppen med avviste uføresøkere. Resultatene fra placebo-testene er vist i kolonne 4 til 6.

Vi ser at uføreforamen totalt sett ikke har påvirket sannsynligheten for at de uføretrygdde er i arbeid etter uføreforamen (tabell 4, øverste panel i kolonne 3). Estimaterne fra undergruppeanalysen i de tre nederste panelene indikerer imidlertid at unge menn mellom 18 og 29 år har hatt en økning i arbeidsmarkedsdeltakelsen på 3 prosentpoeng, og at kvinner mellom 50 og 61 år har hatt en reduksjon i arbeidsmarkedsdeltakelsen på 1,7 prosentpoeng. Hovedfunnet er likevel

at uføreforamen kun har ført til små endringer i den gjennomsnittlige arbeidsmarkedsdeltakelsen totalt sett, noe som er forventet siden nivået på uføreutbetalingene i liten grad ble endret etter uføreforamen.

Placebo-estimaterne (kolonne 4 til 6) viser ingen endring i arbeidsmarkedsdeltakelsen i fravær av en uføreforamen, selv om placebo-estimatet på totaleffekten er en statistisk signifikant økning på 0,4 prosentpoeng. Den statistiske signifikansen her er imidlertid i stor grad drevet av at analysen inneholder 5,2 millioner observasjoner.

Totalt sett ser det ikke ut til at uføreforamen har påvirket den gjennomsnittlige arbeidsmarkedsdeltakelsen til de uføretrygdde nevneverdig. Imidlertid

viser analysen at ulike undergrupper er påvirket i ulik grad, der unge uføretrygdede mellom 18 og 29 år har hatt en positiv endring i arbeidsdeltakelsen etter uførereformen, mens kvinner mellom 50 og 61 år har hatt en negativ endring.

### **Endring i arbeidsmarkedsdeltakelse etter uføreg-grad**

Tabell 5 viser estimer fra separate analyser av arbeidsmarkedsdeltakelsen for 100 prosent uføretrygdede og graderte uføretrygdede. Kolonne 3 viser at de 100 prosent uføretrygdede samlet sett ikke har endret arbeidsmarkedsdeltakelsen etter uførereformen. En økning på 0,9 prosentpoeng i arbeidsmarkedsdeltakelsen for menn blir motvirket av en reduksjon på 0,5 prosentpoeng blant kvinner, og totalt sett viser analysen ingen statistisk signifikant endring. Vi finner likevel at menn i de to yngste aldersgruppene har økt arbeidsmarkedsdeltakelsen, hvorav aldersgruppen 18–29 år har hatt en økning på 3,1 prosentpoeng. Det ser også ut til at effekten av reformen på arbeidsmarkedsdeltakelsen synker med alderen for menn. Blant kvinner som er 100 prosent uføretrygdet, er arbeidsmarkedsdeltakelsen i den eldste aldersgruppen redusert med 1,5 prosentpoeng etter uførereformen, mens de to yngste aldersgruppene ikke har endret sin arbeidsmarkedsdeltakelse.

For dem som har en gradert uføretrygd viser estimatene at uførereformen har hatt en negativ effekt på arbeidsmarkedsdeltakelsen. Den totale effekten for denne gruppen er en reduksjon på 1,2 prosentpoeng, og henholdsvis en reduksjon på 1,2 og 1,8 prosentpoeng når effekten estimeres separat for kvinner og menn. For dem som har en gradert ytelse er de statistisk signifikante estimatene konsentrert i de to eldste aldersgruppene, hvor den største negative effekten er for kvinner mellom 50 og 61 år. Denne gruppen har redusert sin arbeidsmarkedsdeltakelse med 2,3 prosentpoeng.

Totalt sett ser det ikke ut til at uførereformen har påvirket arbeidsmarkedsdeltakelsen i stor grad det første året etter uførereformen, selv om vi ser en reduksjon i arbeidsmarkedsdeltakelsen blant dem som mottar en gradert uføreytelse. Estimaterne fra placebo-testene er vist i tabell 7 i vedlegg B, og det store antal-

let observasjoner gjør at vi finner noen få statistisk signifikante effekter for dem som mottar full uføretrygd. Nivået på placebo-estimatene støtter imidlertid opp under funnene i tabell 5.

### **Konklusjon**

I denne artikkelen har vi analysert hvordan arbeidsdeltakelsen til de uføretrygdede i Norge ble påvirket av uførereformen i 2015. Uførereformen endret de økonomiske insentivene i uføreregelverket for å motivere de uføretrygdede til i større grad å bruke sin arbeidsevne. I analysen estimerer vi hvor mye uførereformen faktisk endret de uføretrygdedes arbeidstilknutting, målt både i antall arbeidstimer og i arbeidsmarkedsdeltakelse.

Fordi nivået på uføreytelsen i liten grad ble påvirket av endringene i uføreregelverket, er det naturlig å anta at uførereformen ikke skulle påvirke hvor stor andel av de uføretrygdede som deltar i arbeidslivet. Denne antakelsen blir bekreftet i analysen, men estimatene viser at ulike undergrupper ble ulikt påvirket av det nye uføreregelverket. Det er unge, 100 prosent uføretrygdede menn som i størst grad har økt arbeidsmarkedsdeltakelsen på grunn av de økonomiske insentivene, mens eldre kvinner reduserte arbeidsmarkedsdeltakelsen etter uførereformen. Totalt sett viser analysen at den gjennomsnittlige arbeidsmarkedsdeltakelsen blant alle uføretrygdede er uendret etter reformen, og analysen støtter derfor Autor og Duggan (2006) som argumenterer for at det er vanskelig å aktivere individer som allerede har fått innvilget en varig uføreytelse.

Videre viser analysen at uførereformen har ført til at de yrkesaktive uføretrygdede jobber flere timer per uke. Dette er et viktig resultat siden det er en indikasjon på at det gamle uføreregelverket begrenset arbeidsdeltakelsen til denne gruppen. Estimaterne fra analysen indikerer dermed at de uføretrygdede i større grad bruker sin potensielle arbeidsevne målt i antall arbeidstimer etter uførereformen, og estimatene på den totale effekten av reformen i antall arbeidstimer synker med alderen. Allikevel har uførereformen hatt en stor og positiv effekt på antall arbeidstimer i de fleste undergruppene i analysen, og estimatene viser

at mottakere av full uføretrygd i gjennomsnitt har økt sin arbeidstid med så mye som 1,15 timer per uke som et resultat av uførereformen, noe som tilsvarer en økning på 8,2 prosentpoeng. Det er viktig å understreke at denne store effekten kun gjelder for de 100 prosent uføretrygdede som er arbeidsaktive, og de utgjør en liten andel av hele uførepopulasjonen.

Det er interessant at det er yrkesaktive individer som mottar full uføretrygd som i størst grad har økt antallet arbeidstimer etter reformen. De som mottar en full uføreytelse har på et tidligere tidspunkt blitt vurdert til å ha mistet hele sin arbeidsevne, men gruppen responderer altså i snitt positivt på de økonomiske insentivene i uførereformen. Dette er en indikasjon på at de uføres helseutfordringer ikke behøver å være permanente, og det er derfor viktig at regelverket tillater at de uføretrygdede kan variere sin deltakelse i arbeidslivet dersom helsen forbedrer seg etter en periode på uføretrygd.

Resultatene av analysen støtter også en gradvis avkortning av uføretrygdene mot opptjente arbeidsinntekter, fremfor å ha en trappevis reduksjon av uføretrygden ved ulike inntektsgrenser. Innføringen av en gradvis avkortning ser ikke ut til å ha påvirket arbeidsmarkedsdeltakelsen nevneverdig, men den har ført til at de uføretrygdede jobber flere arbeidstimer enn før. Totalt sett viser estimatene fra analysen dermed at de uføretrygdede i større grad bruker sin potensielle arbeidsevne etter uførereformen i 2015.

## Referanseliste

Alne, R. (2016) «Jobber de uføretrygdede mer etter uførereformen i 2015?». *Arbeid og velferd*, 3, 43–59.

Alne, R. (2018) *Economic incentives, disability insurance and labor supply*, SSRN: Hentet 23.6.2018 fra <https://ssrn.com/abstract=3162157>.

Autor, D. og M. Duggan (2003) «The rise in the disability rolls and the decline in unemployment». *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 157–205.

Autor, D. H. og M. G. Duggan (2006) «The growth in the social security disability rolls: A fiscal crisis unfolding». *Journal of Economic Perspectives*, 20(3), 71–96.

Blyth, B. (2006) *Incapacity benefit reforms: Pathways to Work pilots performance and analysis*. DWP Working Paper, 26.

Bound, J. (1989) «The health and earnings of rejected disability insurance applicants». *The American Economic Review*, 79(3), 482–503.

Bragstad, T., I.C. Kann og O. Thune (2013) «Stadig flere på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3, 24–38.

Dale-Olsen, H. og K.M. Østbakken (2016) «Økende lønnsulikhet i Norge i perioden 2002–2012?». *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01–02), 122–141.

Duggan, M. og Imberman, S. A. (2009) «Why are the disability rolls skyrocketing? The contribution of population characteristics, economic conditions, and program generosity». I *Health at older ages: The causes and consequences of declining disability among the elderly*, red. David M. Cutler og David Wise, 337–379. University of Chicago Press.

Kostøl, A. og M. Mogstad (2014) «How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work». *American Economic Review*, 104(2), 624–655.

Reaktiveringsforskriften (2001) *Forskrift om forsøksvirksomhet for reaktivisering av uførepensjonister av 18. september 2001*. Hentet 4.9.2018 fra Lovdata <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2001-09-18-1083>



## Vedlegg A: Metode

### Effektanalyse

I analysen bruker vi en differanse-i-differanser modell til å estimere den gjennomsnittlige effekten av uførefor reformen. Denne modellen sammenlikner endringen i hvor mye de uføretrygdde jobber med tilsvarende endring i en sammenligningsgruppe. Fordi uførefor reformen overførte alle uføretrygdde fra det gamle til det nye regelverket, er det vanskelig å finne en naturlig sammenligningsgruppe for å utføre en kausal analyse av uførefor reformen. Hovedproblemet med å identifisere den kausale effekten av uførefor reformen i denne analysen er derfor å finne en egnet sammenligningsgruppe.

Bound (1989) var den første til å foreslå at personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd («avviste uføresøkere») kan være en naturlig sammenligningsgruppe for de uføretrygdde. Avviste uføresøkere er ofte yngre og med bedre helse i gjennomsnitt, sammenliknet med de uføretrygdde. Av denne grunn brukes avviste uføresøkeres arbeidstilbud ofte som et øvre mål på det potensielle arbeidstilbudet til dem som har fått innvilget en uføreytelse. Vi argumenterer i vår deskriptive analyse for at avviste uføresøkere er en god sammenligningsgruppe i vår analyse.

Den største svakheten ved en differanse-i-differanser modell er at den estimerer en gjennomsnittseffekt av uførefor reformen. En gjennomsnittseffekt er ikke nødvendigvis et godt estimat på effekten uførefor reformen har hatt på undergrupper av de uføretrygdde. Av den grunn gjennomfører vi også en undergruppeanalyse, som estimerer om forskjellige grupper har respondert ulikt på innføringen av det nye uføregelverket. Undergruppeanalysen estimerer effekten av uførefor reformen separat for begge kjønn, ulike aldersgrupper, og for 100 prosent og gradert uføretrygdde. Undergruppeanalysen adresserer dermed det som er den største svakheten til en differanse-i-differanser modell.

I denne artikkelen benytter vi en trendjustert differanse-i-differanser modell, som estimeres med minste kvadraters metode. Alne (2018) rapporterer både trendjusterte og ikke-trendjusterte estimater fra modellen, og det ser ut til at inkluderingen av trendjusteringen potensielt fjerner en liten forventnings-skjevhet fra estimatene. Modellen som brukes i denne analysen er presentert i likning 1:

$$\text{Likning 1: } Y_{it} = \alpha_i + \alpha_1 post_t + \beta(treat_i * post_t) + \sum_{j=jan2014}^{des2015} (a_j T_{jt}) + a_2 t + a_3 (treat_i * t) + \varepsilon_{it}$$

$Y_{it}$  er en arbeidstidsvariabel i analysen av avtalte arbeidstimer. I analysen av arbeidsmarkedsdeltakelsen er den en binær variabel som er definert som 1 dersom man gjennomsnittlig jobber mer enn fire timer i uken i observasjonsmåneden. Fire timer er valgt til å definere arbeidsmarkedsdeltakelsen, fordi fire avtalte arbeidstimer i gjennomsnitt over 14 dager var det nedre kravet for rapportering av arbeidsforhold til NAVs arbeidstaker- og arbeidsgiverregister før 1. januar 2015.

I modellen er  $post$  en variabel som er lik 1 de første tolv månedene etter uførefor reformen, og 0 tolv måneder

forut for uførefor reformen.  $Treat$  er en binær variabel som er lik 1 for individer som var uføretrygdet før uførefor reformen, og lik 0 for personer som er avvist fra uføretrygden mellom 2008 og 2013. Individer som har blitt avvist fra uføretrygden mellom 2008 og 2013, men som har fått innvilget uføretrygd før uførefor reformen i 2015, er inkludert i gruppen av uføretrygdde. Begge analysegruppene er dermed definert på bakgrunn av kjennetegn før 2015-reformen.  $\beta$  er et estimat på den gjennomsnittlige effekten av uførefor reformen i form av gjennomsnittlig endring i antall avtalte arbeidstimer for de uføretrygdde sammenliknet med dem som er avvist fra uføretrygden.

$T_{jt}$  er binære variabler for hver måned i hvert år. Disse kontrollerer for endringer i utfallsvariabelen som er felles for alle individer i hver tidsperiode. kontrollerer for uobserverte tidsfaste forskjeller mellom individene. Det forutsettes i analysen at variasjon i arbeidsaktiviteten som kan forklares av familie og bosted, er relativt stabil mellom analysegruppene over tid. Den kontinuerlige variabelen  $t$  representerer tid i måned og år. I tillegg er det tatt med et interaksjonsledd mellom  $t$  og  $treat$  for å kontrollere for forskjeller i trend mellom de uføretrygdede og de avviste uføresøkerne.

Regresjonene benytter klynge-robuste standardfeil for å korrigere for korrelasjoner mellom individer som hører til samme arbeidsmarked, og for korrelasjoner mellom observasjonene til hvert individ. Det er

NAV-kontorene som definerer arbeidsmarkedet, og de klynge-robuste standardfeilene brukes for å få korrekte signifikanstester ved å korrigere for korrelasjoner mellom observasjoner i analysen. En detaljert beskrivelse av de klynge-robuste standardfeilene finnes i Alne (2018).

For å teste robustheten til resultatene fra hovedanalysen, estimerer vi effekten på arbeidsdeltakelsen i fravær av en uførereform. Disse såkalte placebotestene bruker samme regresjonsmodell som beskrevet over, men med 1. januar 2014 som placebo-reformdato. Placebotestene estimerer endringen i hvor mye de uføretrygdede jobber ett år før uførereformen – en effekt som forventes å være lik null fordi uførereformen ikke kan virke tilbake i tid.

## Vedlegg B: Placebo-tabeller

**Tabell 6. Differanse-i-differanser estimat på endring i arbeidstid etter uføregrad, 2014**

	100 prosent vs. Avviste (2014)			Graderte vs. Avviste (2014)		
	1 Kvinner	2 Menn	3 Samlet	4 Kvinner	5 Menn	6 Samlet
<b>Alder 18-61</b>						
Estimat:	-0.109	0.156	-0.002	-0.065	0.019	-0.031
Standardfeil	(0.1849)	(0.1750)	(0.1556)	(0.1853)	(0.1500)	(0.1359)
Observasjoner	148 589	116 752	265 341	568 513	219 144	787 657
Klynger	429	424	435	434	428	436
<b>Alder 18-29</b>						
Estimat:	0.553	0.278	0.383	0.567	0.842	0.645
Standardfeil	(0.9588)	(0.7702)	(0.6634)	(0.8719)	(0.8122)	(0.6378)
Observasjoner	4 494	6 956	11 450	4 289	3 430	7 719
Klynger	151	188	232	143	128	192
<b>Alder 30-49</b>						
Estimat:	-0.326	-0.049	-0.209	-0.176	-0.155	-0.166
Standardfeil	(0.2770)	(0.2354)	(0.1992)	(0.2641)	(0.2351)	(0.1801)
Observasjoner	59 381	44 220	103 601	177 710	69 610	247 320
Klynger	393	371	419	421	383	428
<b>Alder 50-61</b>						
Estimat:	-0.003	0.326	0.120	-0.015	0.146	0.047
Standardfeil	(0.1484)	(0.2320)	(0.1472)	(0.1456)	(0.1980)	(0.1302)
Observasjoner	84 714	65 576	150 290	386 514	146 104	532 618
Klynger	415	402	430	432	413	434

Standardfeilene som er oppgitt i parentes er klyngerobuste etter hvilket NAV-kontor hvert individ tilhører. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

**Tabell 7. Differanse-i-differanser estimat på endring i arbeidsmarkedsdeltakelse etter uføregrad, 2014**

	100 prosent vs. Avviste (2014)			Graderte vs. Avviste (2014)		
	1 Kvinner	2 Menn	3 Samlet	4 Kvinner	5 Menn	6 Samlet
<b>Alder 18-61</b>						
Estimat:	0.006***	0.003	0.005***	0.003	0.003	0.003
Standardfeil	(0.0023)	(0.0031)	(0.0017)	(0.0027)	(0.0032)	(0.0022)
Observasjoner	2 310 505	1 911 639	4 222 144	801 271	385 503	1 186 774
Klynger	436	439	439	435	438	438
<b>Alder 18-29</b>						
Estimat:	0.011	0.000	0.005	0.032	-0.001	0.019
Standardfeil	(0.0100)	(0.0087)	(0.0069)	(0.0230)	(0.0187)	(0.0156)
Observasjoner	115 260	151 469	266 729	14 287	13 068	27 355
Klynger	404	414	423	242	236	300
<b>Alder 30-49</b>						
Estimat:	0.007**	-0.001	0.003	0.008*	-0.002	0.004
Standardfeil	(0.0032)	(0.0038)	(0.0024)	(0.0041)	(0.0042)	(0.0031)
Observasjoner	808 394	708 921	1 517 315	269 843	137 141	406 984
Klynger	435	434	437	428	417	432
<b>Alder 50-61</b>						
Estimat:	0.005	0.007	0.006**	0.000	0.006	0.002
Standardfeil	(0.0035)	(0.0043)	(0.0029)	(0.0037)	(0.0047)	(0.0031)
Observasjoner	1 386 851	1 051 249	2 438 100	517 141	235 294	752 435
Klynger	436	438	438	434	432	436

Standardfeilene som er oppgitt i parentes er klyngerrobuste etter hvilket NAV-kontor hvert individ tilhører. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

## Vedlegg C: Sensitivitetsanalyse

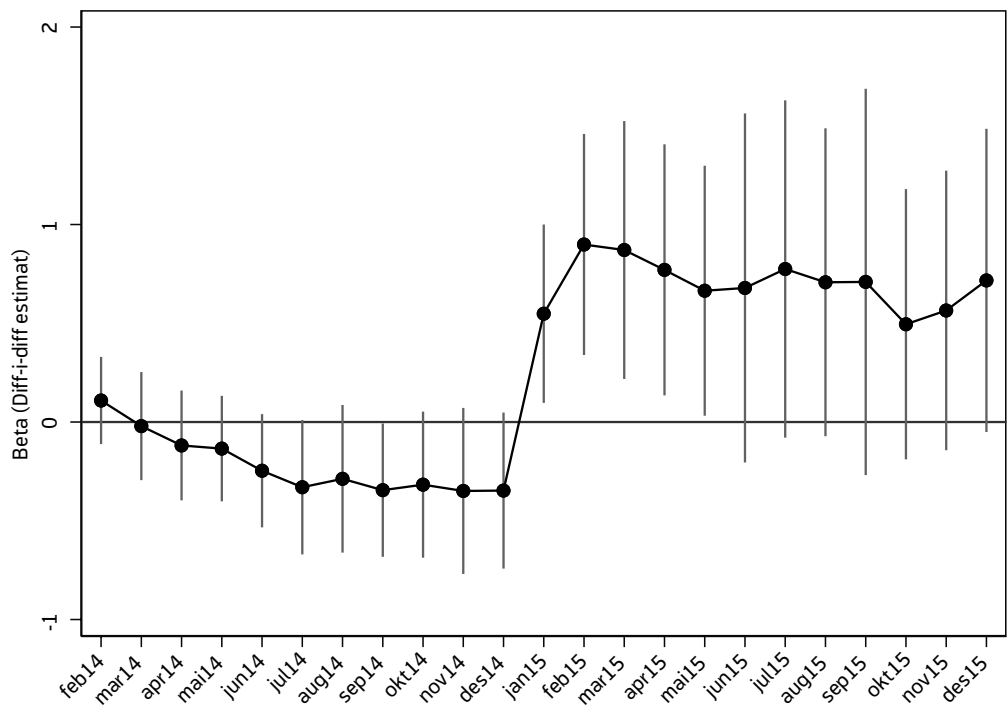
Som en ekstra sensitivitetsanalyse har vi inkludert figur 9 og 10. Disse figurene har to hovedpoeng. Først skal de teste om de uføretrygdde og de avviste uføresøkerne hadde parallelle trender i arbeidsdeltakelsen før uførereformen. I tillegg tester figurene om det er seriekorrelasjon som driver estimatene i tabell 2 til 5.

Beta-estimatene i sensitivitetsanalysen bruker januar 2014 som en permanent før-periode, og alle påfølgende måneder i 2014 og 2015 som etter-perioder. Dette betyr at feb14-estimatet langs x-aksen er et differanse-i-differanser estimat som måler forskjellen i endringen i arbeidsdeltakelsen mellom de uføretrygdde og de avviste uføresøkerne fra januar 2014 til februar 2014. Jan15 estimerer endringen fra januar 2014 til januar 2015. Beta-estimatene i figur 9 og 10 er estimert ved differanse-i-differanser modellen i likning 2:

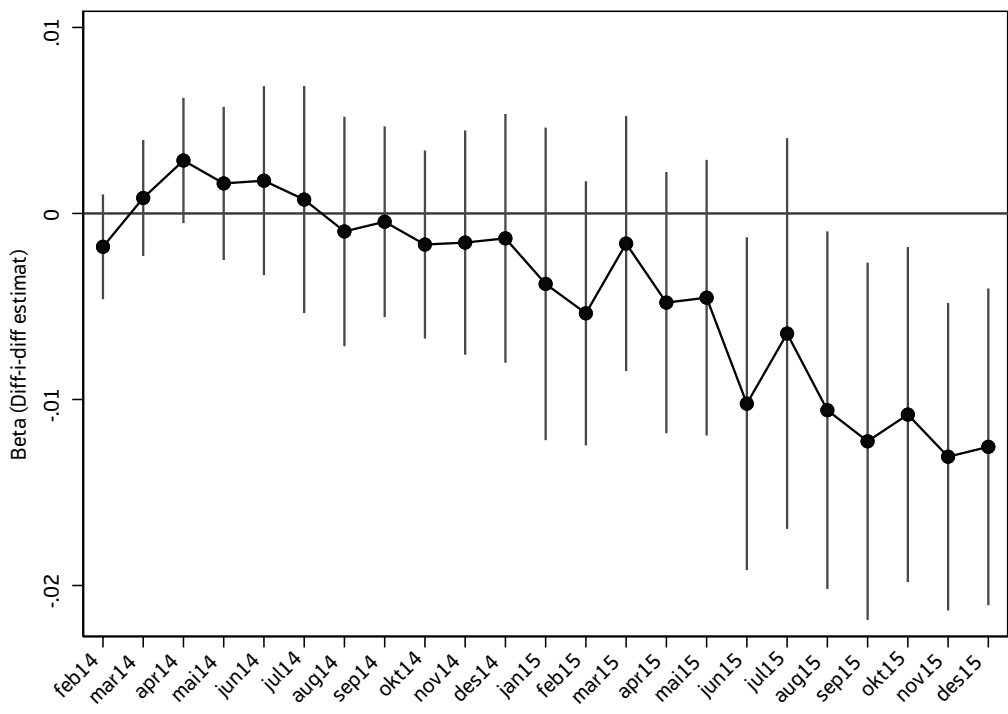
Fordelen med denne modellen er at den kun inneholder én måned i før-perioden, og én måned i etter-perioden. Hvis modellen ikke finner statistisk signifikante estimater før jan15, tyder dette på at de uføretrygdde og de avviste uføresøkerne har parallelle trender før uførereformen. I både figur 9 og 10 ser vi at punktestimatene ikke er signifikante, og dette støtter opp under funnene i analysen. Imidlertid tyder punkttestimatene i figur 9 og 10 på at det er en liten nedadgående trend før uførereformen. Dette er hovedgrunnen til at en trend-justering er inkludert i hovedanalysen. I tillegg ser vi at estimatene er signifikante etter reformen, selv om det bare brukes data fra én før- og én etter-periode i analysen. Dette tyder på at det ikke er seriekorrelasjon som driver de estimerte effektene i analysen. Totalt sett støtter figur 9 og 10 opp om både funnene og trend-justeringen i analysen.

$$\text{Likning 2: } Y_{it} = \alpha_i + \alpha_1 post_t + \alpha_2 treat_i + \beta(treat_i * post_t) + \varepsilon_{it}$$

Figur 9. Beta-estimer på arbeidstid



Figur 10. Beta-estimer på arbeidsmarkedsdeltakelse





---

UTGIVER  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5  
St. Olavs plass  
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no  
ISSN: 1504-8217

