

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 mottakere¹. 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 tilfredsstiller 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-

.....
¹ <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>

Overgangsstønad – regelverk og endringer

Overgangsstønad 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 2016¹.

.....

¹ <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 sosialhjelp² og arbeidsavklaringspenger. Mens under 2 prosent av gifte/samboende småbarnsmødre mottok

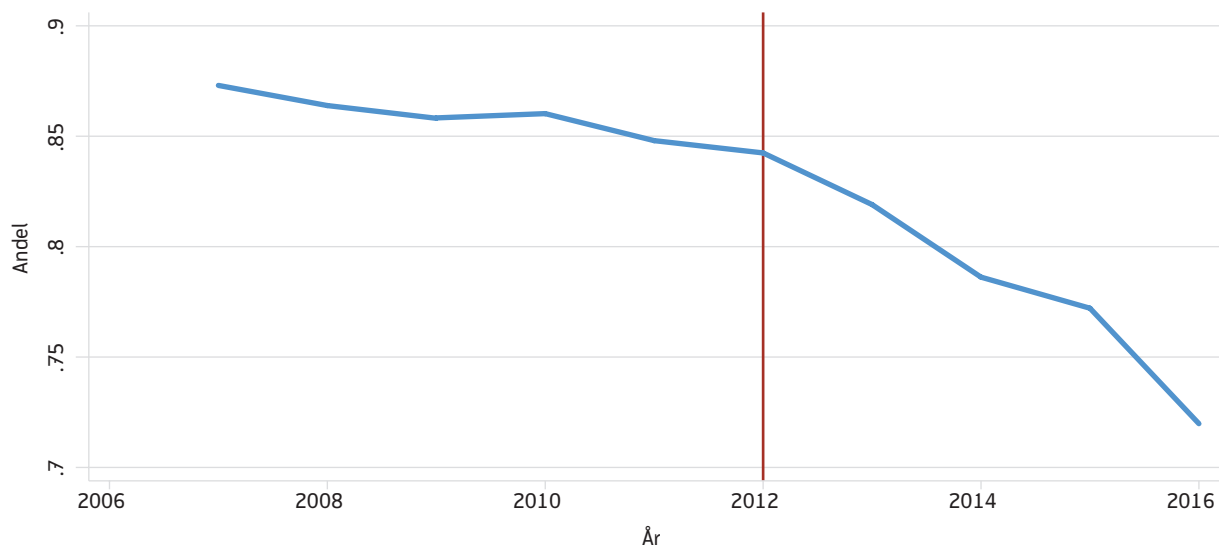
² For gifte/samboende mødre har vi sett på husholdningens mottak av sosialhjelp, siden dette ikke er en individuell ytelse, men en ytelse som beregnes på bakgrunn av hele husholdningens inntekt. Vi har derfor koblet på sosialhjelpsmottak også for ektefelle eller barnets biologiske far dersom mor ikke 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 %
N*	5 645	4 219	44 815	43 491	5 630	4 214

* 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

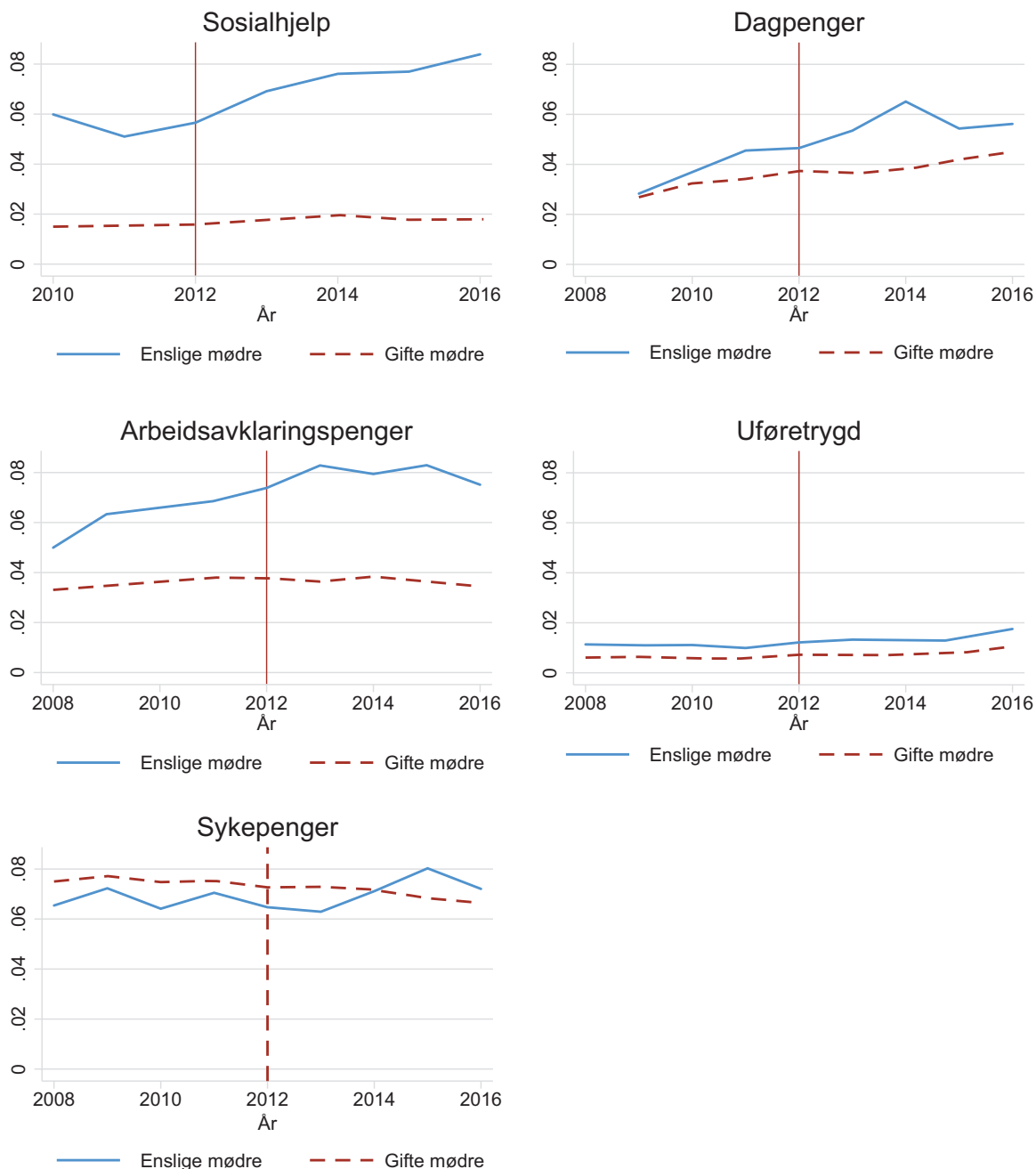
på mottakere tilbake til 2010, for dagpenger fra 2009, mens for arbeidsavklaringspenger³, uføretrygd og sykepenger har vi data fra og med 2008. Det er ulik utvikling for trygdeytelsene. Med unntak av uføretrygd, der utviklingen har vært lik for de to gruppene i hele perioden, har andel mottakere av de 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-

³ 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 konjunktorendringer 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) sykepenger¹, 4) arbeidsavklaringspenger, og 5) uføretrygd.

.....

¹ 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:

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

\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 β er denne:

$$y_i = \alpha + \gamma \text{ETTER}_i + \rho \text{ENSLIG}_i + \beta (\text{ETTER}_i \cdot \text{ENSLIG}_i) + X_i + \varepsilon_i$$

y_i – verdi på utfallsvariabelen for individ i

β – 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).

ε_i – feilleddet

Likningen estimeres ved hjelp av en lineær sannsynlighetsmodell. Det vil si at vi estimerer sannsynligheten for å motta trygdeytelsen. Størrelsen på β 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.⁴ 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

.....
⁴ 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 ¹	0,022*** (0,007)	0,024*** (0,006)	0,023*** (0,006)
Arbeidsavklaringspenger ¹	0,008 (0,007)	0,007 (0,007)	0,007 (0,007)
Dagpenger ¹	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)

¹ 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 analysen⁵. Resultater for de andre trygdeytelsene finnes i en tabell i vedlegget (tabell v2).

⁵ 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 veldig upresis variabel, og denne analysen gav lite innsikt.

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

Gruppe	Effektestimert	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 mødrene 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 mødrene 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 mødrene 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

Innstrammingene 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 mødrene med to barn og 6,3 prosentpoeng for mødrene 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 mødrene

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 mødrene, mens det ikke var noen effekt blant de eldre mødrene (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 mødrene (5,6 prosent mot 4,2 prosent) i 2011, men effekten av reformen var større for de eldre mødrene (tabell 3). Blant mødrene som var 31 år eller eldre økte sannsynligheten for å motta sosialhjelp med 3,7 prosentpoeng, mens den blant de yngre mødrene 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 overgangsstønaden 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 overgangsstønaden 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 nærmer seg 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 innskjerpingen 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 mødrene 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 tidskrift*, 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.

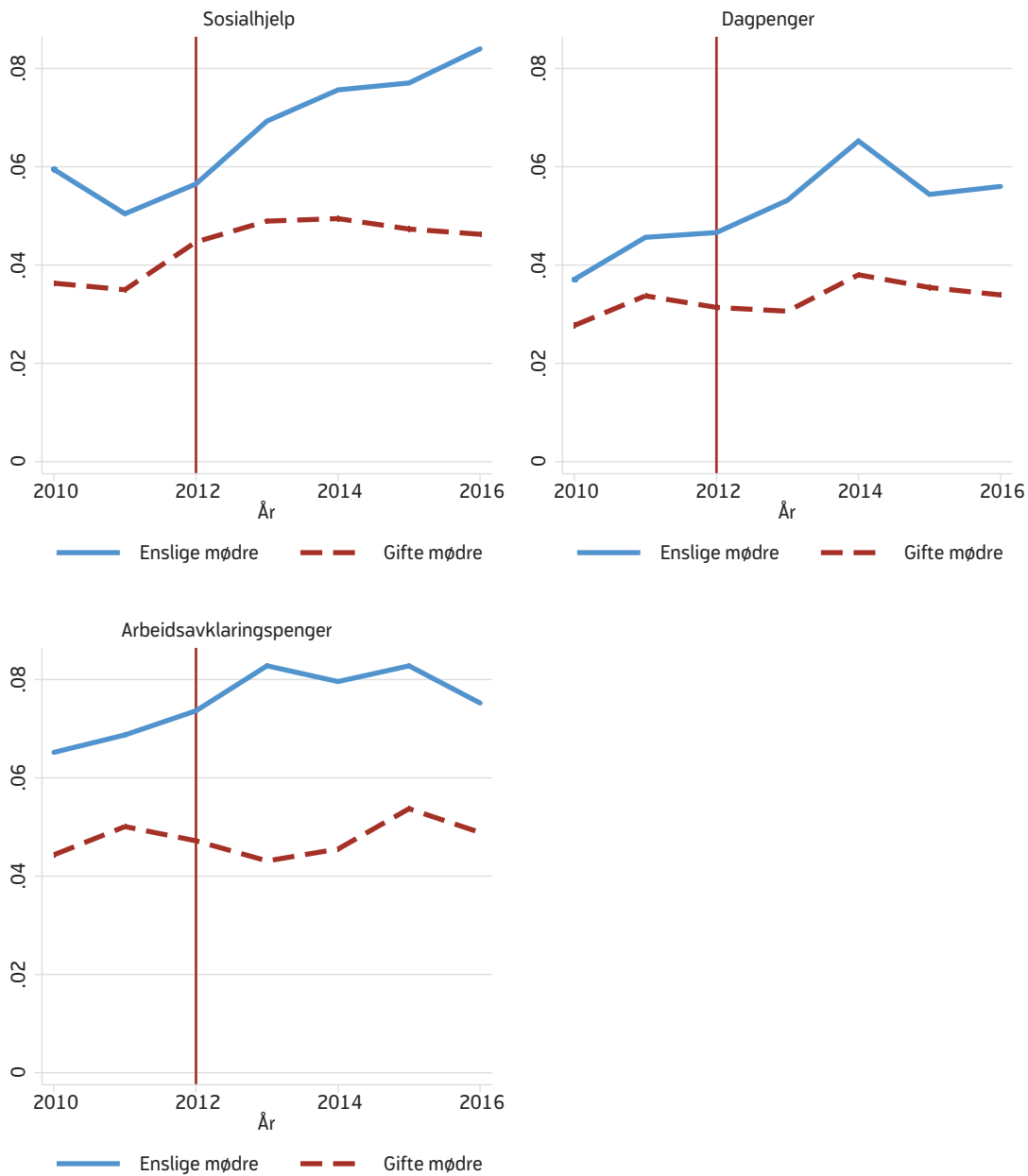
SSB (2015) Statistikkbanken Tabell 09008: Utviklingen i vedvarende lavinntekt. Treårsperiode. Personer etter ulike kjennemerker. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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 måneder¹

	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)
N	19 688	19 688	19 688	98 014	98 014

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

Kilde: NAV

Tabell V 2. Estimert effekt av reformen for ulike grupper enslige småbarnsmødre¹

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)

¹ 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

