

Foreløbige konsekvenser af øget øremærkning af barselsdagpenge

INDLÆG

FEBRUAR 2024

Af seniorforsker Miriam Gensowski, analytiker Ingibjörg Sól Ingólfssdóttir
og analysechef Anders Bruun Jonassen

I august 2022 trådte de nye regler om øremærkede barselsdagpenge i kraft. Reformen øgede øremærkningen til fædre¹ fra 2 uger til 11 uger.

Ved hjælp af registerdata følger denne analyse fædre og mødre til børn, som blev født lige efter reformen. Analysen følger forældrene i hele det første år med ret til barselsdagpenge.²

Analysen viser en stigning i andel fædre, der tager orlov (+8 procentpoint), og at andelen af fædre, der tager mindst 11 uger - svarende til den ny øremærkning - er steget fra 19% til 44%.

I gennemsnit tager fædre nu 8,8 ugers orlov, mod 5,4 uger lige inden reformen. Samlet set har reformen foreløbigt øget fædrenes andel af den samlede orlov fra 14% i 2021 til 21% i 2022.

Da fædrenes orlov steg mindre end mødrenes faldt (+3,4 uger vs. -4,5 uger), har reformen dog også medført et mindre fald i barnets samlede orlov på 1,4 uger, svarende til 10 dage.³

Dette fald er større for børn i familier med det laveste indkomst og uddannelsesniveau, hvor mødrene har forkortet deres orlov mest.

¹ Reglerne gælder både fædre og med-mødre. I analysen omtaler vi dog gruppen af "fædre og med-mødre" som "fædre" af hensyn til den skriftlige fremstilling.

² Anvendelsen af registerdata betyder, at vores analyse er mere repræsentativ end spørgeskemaundersøgelser og kan belyse sammenhænge mellem moderens og faderens orlov.

³ Det større fald i den samlede orlovslængde end faldet i summen af faderens og moderens orlov (-1,4 uger vs. -1,1 uge), skyldes overlap i de to forældres orlovsperioder.

BAGGRUND

Barselsdagpenge har til formål at sikre indtægter, mens forældre holder den orlov med barnet, som alle har ret til. I august 2022 trådte nye regler om øremærkede barselsdagpenge i kraft.

Reformen øgede øremærkningen til fædre fra 2 til 11 uger og reducerede øremærkningen til mødre fra 14 til 11 uger. Efter de nye regler har forældrene fortsat samlet set ret til 48 ugers barselsdagpenge, mens fordelingen af retten altså nu er anderledes.⁴

Forældre har i dag i udgangspunkt samme øremærkede orlovs længde på 11 uger, og kan frit fordele yderligere 26 uger mellem sig, mod 32 uger før reformen.

Før reformen blev omkring 85% af den samlede orlov afholdt af barnets moder. Hensigten med reformen var at opnå en mere ligelig fordeling af orlov mellem forældrene. De 9 uger, som nu er øremærket til faderen, var før enten øremærket moderen eller kunne frit fordeles mellem forældrene. Nu bortfalder de i det omfang faderen ikke benytter dem.

At de nye regler således kunne medføre reduktioner i orlovs længden på op til 9 uger, var årsag til bekymring for utilsigtede konsekvenser af den øgede øremærkning.⁵

Tidligere studier har bl.a. vist sammenhæng mellem orlovs længde og barnets udvikling og senere trivsel.⁶

Et afgørende spørgsmål er derfor i hvilket omfang tiltaget for øget ligestilling påvirker orlovs længden for børnene.

Denne analyse beskriver de foreløbige konsekvenser af reformen for orlovs længde og for fordelingen af orlov mellem forældrene, målt på brugen af retten til barselsdagpenge.⁷

⁴ Før reformen havde lønmodtagere ret til at dele 32 uger frit. 16 uger var til gengæld øremærkede, hvoraf 14 uger var øremærket moderen og 2 uger øremærket faderen.

⁵ Indlæg: "Øremærket barsel kan forværre børns trivsel og udvikling, hvis de nye regler fører til en kortere samlet barsel": <https://rockwoolfonden.dk/udgivelser/oeremaerket-barsel-kan-forvaerre-boerns-trivsel-og-udvikling/>

⁶ IZA Discussion Paper No. 15421 Effects of Extending Paid Parental Leave on Children's Socio-Emotional Skills and Well-Being in Adolescence.

⁷ I opgørelsen af orlovsperioder medregnes perioder med anmodning om barselsdagpenge.

Forældrenes orlov før og efter reformen

Ved hjælp af registerdata ser analysen på de første forældre, der har været omfattet af de nye regler i hele året efter barnets fødsel, hvor retten til barselsdagpenge gælder.

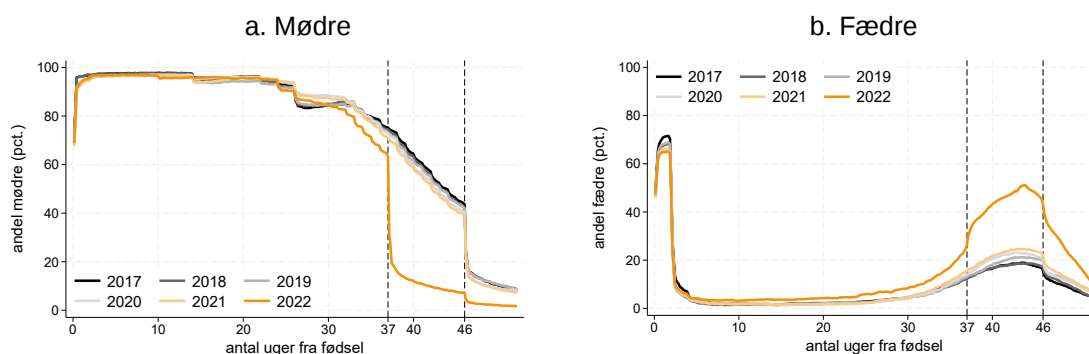
Data omfatter foreløbigt et fuldt år for forældre til børn født i enten august eller september 2022, som sammenlignes med forældre til børn født i august eller september i årene 2016-2021.⁸

Analysen fokuserer på par, hvor ændringen i øremærkningen slår mest entydigt igennem⁹. Dette gælder samboende forældrepar over 18 år, hvor begge forældre var lønmodtagere¹⁰ i året inden barnets fødsel, og hvor mindst én af forældrene har anmodet om barselsdagpenge.

Data indeholder ikke information om ubetalt orlov eller ferie. Derfor tager analysen ikke højde for eventuelle ændringer i orlov uden anmodning om barselsdagpenge.

For hvert af årene 2017-2022 viser figur 1.a., for hver dag i barnets første leveår, andelen af mødre, der afholdt orlov. Figur 1.b viser det tilsvarende for fædrene.

Figur 1. Andel børn, hvor hhv. moderen eller faderen afholdt orlov i løbet af barnets første år, 2017-2022



Note: De vertikale linjer angiver hhv. uge 37 og uge 46, der markerer moderens hhv. nye og forhenværende maksimale ret til barselsdagpenge, hvis retten anvendes fuldt ud frem til da. Forældre til børn født i enten august eller september.

Kilde: Egne beregninger p.b.a. data fra Danmarks Statistik (BARSELSDAGPENGE, BEF, IND)

⁸ Forældre til børn født i enten august eller september sammenlignes for at undgå eventuelle sæsonforskelle eller andre forskelle på forældre til børn født i andre måneder.

⁹ De nye regler om barselsdagpenge i 2022 omfatter primært lønmodtagere, og der er undtagelser i øremærkningen for selvstændige, ledige eller soloforældre.

¹⁰ Lønmodtagerstatus defineres ud fra væsentligste indtægtskilde i året før barnets fødsel. I 2/3 af forældreparrene er begge lønmodtagere.

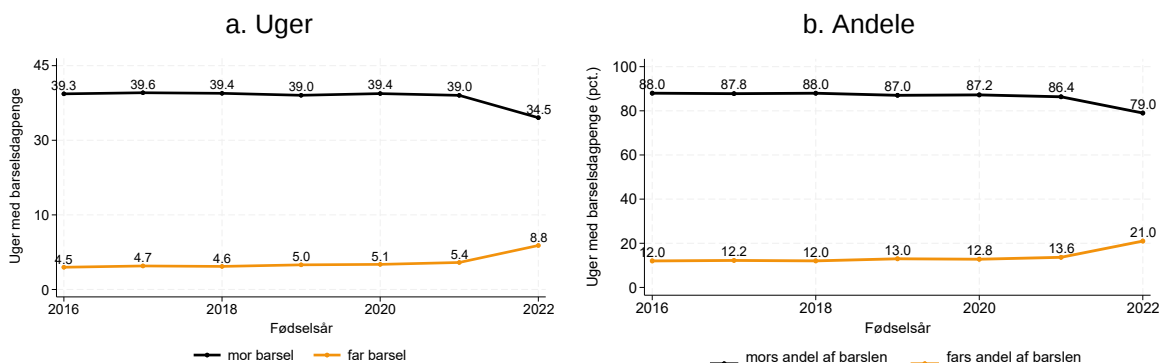
Som det tydeligt fremgår af figur 1, har reformen medført markante ændringer i orlovsmønstrene for begge forældre.

Mødre til børn født i 2022 afholdt væsentligt mindre orlov end mødre til børn født i tidligere år, mens fædre afholdt væsentligt mere.

Disse forskelle er særligt udtalte efter uge 37, der angiver tidspunktet, hvor moderen nu kan have afholdt hele sin øremærkede periode, samt den del af orloven, der frit kan deles mellem forældrene.¹¹

Figur 2.a viser udviklingen i den gennemsnitlige orlovs længde i barnets første leveår for henholdsvis mødre og fædre, mens figur 2.b viser fordelingen af orlov mellem forældrene.

Figur 2. Udvikling i afholdt orlov med barselsdagpenge for mødre og fædre, 2016-2022



Note: Forældre til børn født i enten august eller september.

Kilde: Egne beregninger p.b.a. data fra Danmarks Statistik (BARSELSDAGPENGE, BEF, IND)

Figur 2.a viser, at fædrenes gennemsnitlige orlov steg fra 5,4 uger i 2021 til 8,8 uger i 2022, mens mødrenes orlovs længde faldt fra 39 til 34,5 uger.

Figur 2.b viser at fædres andel af den samlede orlov steg fra 13,6% til 21%.

¹¹ Før den øgede øremærkning af barselsdagpenge kunne mødre afholde op til 46 uger med barselsdagpenge. Faldet i andelen af mødre med orlov fra uge 37, og stigningen i andel fædre, viser altså, at mange mødre opbruger deres fulde ret til barselsdagpenge, hvorefter flere fædre påbegynder orlov.

Reformen øgede også andelen af fædre, der afholdt minimum én dags orlov. Således faldt andelen, der ingen orlov tog, fra 19% til 11%.¹² Andelen af mænd, som afholdt mindst 11 uger, svarende til den øremærkede periode, steg fra 19% til 44%.

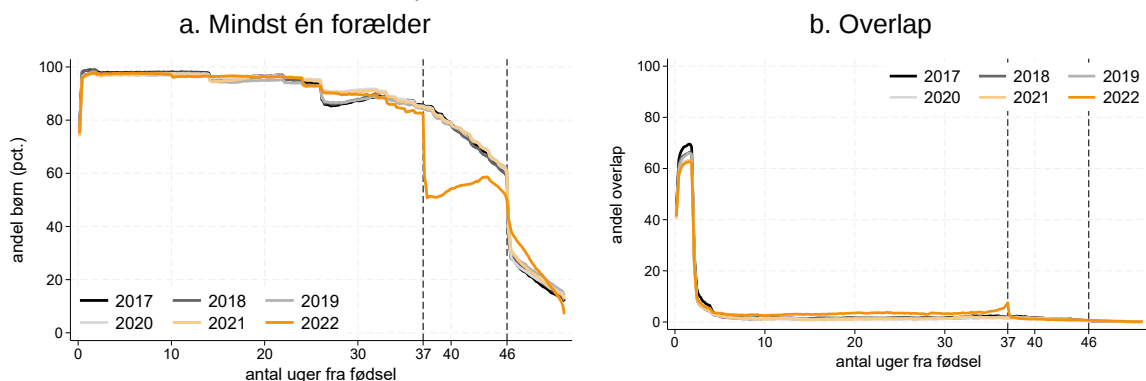
Samlet orlovslængde for barnet

Ændringerne i henholdsvis moderens og faderens orlovperiode angiver ikke nødvendigvis ændringen i den samlede orlovperiode set fra barnets perspektiv.

Således vil barnets tid med mindst én forælder være kortere end summen af forældrenes orlov i det omfang orloven afholdes samtidigt af begge forældre.

For hver dag i barnets første leveår viser Figur 3.a andelen af børn, hvor mindst én forælder afholdt orlov. Figur 3.b viser andelen af børn, hvor begge forældre afholdt orlov.

Figur 3. Andel børn, hvor mindst én forælder afholdt orlov i løbet af barnets første år, samt overlap i forældrenes orlov, 2017-2022



Note: De vertikale linjer angiver hhv. uge 37 og uge 46, der markerer moderens hhv. nye og forhenværende maksimale ret til barselsdagpenge, hvis retten anvendes fuldt ud frem til da. Forældre til børn født i enten august eller september.

Kilde: Egne beregninger p.b.a. data fra Danmarks Statistik (BARSELSDAGPENGE, BEF, IND)

Figur 3.a viser, at andelen af børn, hvis forældre holdt orlov efter uge 37, faldt markant i 2022.

Denne udvikling hænger sammen med det store fald i andel mødre på orlov efter uge 37, jf. figur 1.a, og en mindre stigning i andel fædre omkring samme tidspunkt, jf. figur 1. b.

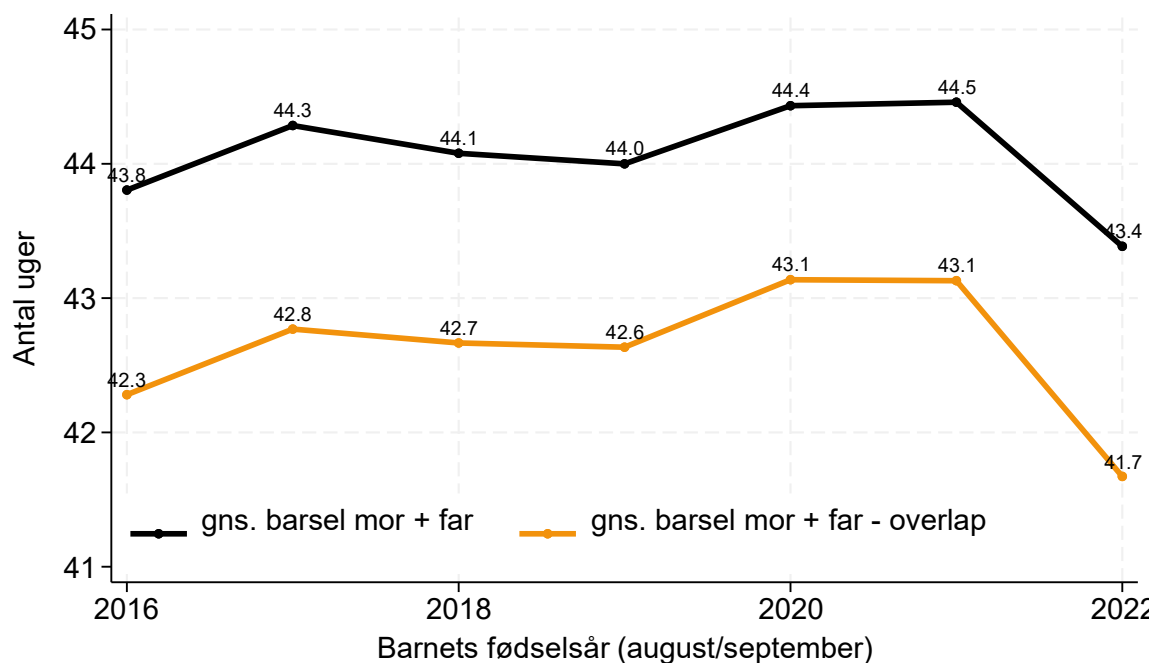
¹² Den øgede deltagelse blandt fædre ændrer ikke tolkningen af resultaterne, da vi også medregner ikke-deltagende fædre før reformen, hvis moderen optræder i barselsdagpengeregistret.

Uge 37 svarer til det maksimale antal dage med barselsdagpenge, som moderen kan tage. Det skarpe fald i andel børn med orlov tyder således på, at fædre ikke holder orlov efter uge 37 i samme omfang som mødre gjorde før reformen.

Overlappende orlov sker mest i tiden lige efter fødslen, i alle år. Efter reformen er andelen af overlappende barsel lidt højere i 2022 end årene før frem til uge 37.

Figur 4 viser henholdsvis udviklingen i summen af forældrenes orlov og udviklingen i orlovens længde, hvor der tages højde for overlap i forældrenes orlovsperioder.

Figur 4. Udvikling i samlet orlovslængde for barnet, 2016-2022



Kilde: Egne beregninger p.b.a. data fra Danmarks Statistik (BARSELSDAGPENGE, BEF, IND)

Fra 2021 til 2022 faldt summen af forældrenes afholdte orlov med 1,1 uge, mens perioden, hvor mindst én af forældrene afholdt orlov faldt med 1,4 uger, svarende til 10 dage.

Ud fra begge mål - med og uden overlap - er den samlede orlovsmængde således faldet, idet mødre har forkortet deres orlov med mere end fædre har øget deres.

Selvom den samlede periode med barselsdagpenge altså er faldet, udgør reduktion kun en mindre del af den samlede orlovslængde på 43 uger før reformen.

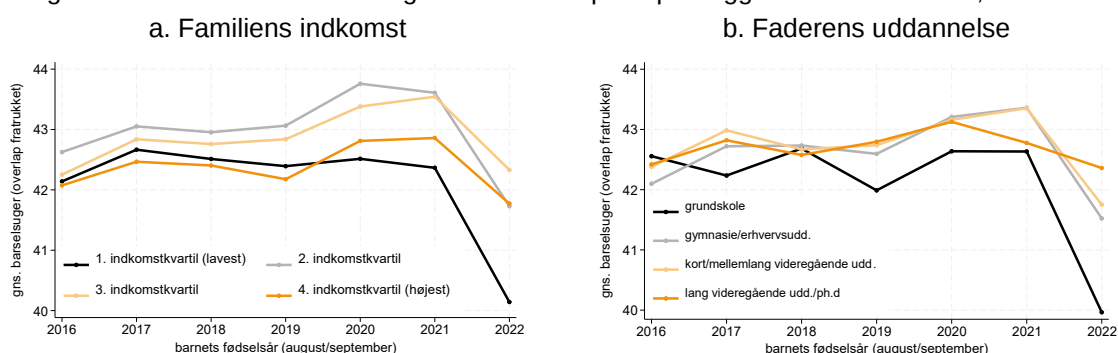
De gennemsnitlige fald i orlovens længde kan dog dække over større fald i nogle familietyper. Det følgende afsnit ser på udviklingen på tværs af familiernes indkomst- og uddannelsesniveauer.

Orlov på tværs af familiernes indkomst- og uddannelsesniveau

Figur 5.a. viser udviklingen i orlov i henhold til familiernes erhvervsindkomst i året før barnets fødsel, mens figur 5.b opdeler familierne på baggrund af faderens højeste uddannelsesniveau.¹³

Begge figurer viser den samlede orlov fra barnets perspektiv, dvs. fraregnet perioder med overlap i forældrenes orlov.

Figur 5. Den samlede orlovs længde for barnet opdelt på baggrundskarakteristika, 2016-2022



Kilde: Egne beregninger p.b.a. data fra Danmarks Statistik (BARSELSDAGPENGE, BEF, IND, UDDA)

Figurerne viser tydeligt, at den samlede orlovs længde er faldet mere i familier med henholdsvis lavere indkomst- og uddannelsesniveau.

I familierne med de 25% laveste indkomster faldt orlovs længden fra 2021 til 2022 med 2,3 uger i gennemsnit. Til sammenligning var faldet på 1,1 uge i familier med de 25% højeste indkomster, jf. figur 5.a.

I familier hvor faderen havde grundskole som højest fuldførte uddannelse faldt den gennemsnitlige orlov med 2,6 uger. Til sammenligning var faldet 0,4 uger blandt dem med det højeste uddannelsesniveau, jf. figur 5.b.

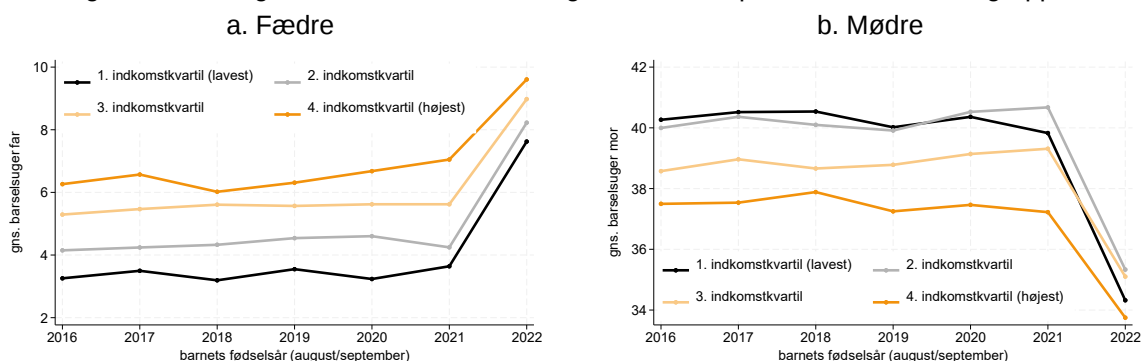
Det større fald i familier i med lavere indkomst- eller uddannelsesniveau hænger sammen med at fædre i disse familier i forvejen afholdt mindre orlov end i øvrige familier.

Jo større en del af de 9 ugers øremærkede orlov mødre i udgangspunktet tog, desto mere begrænsende var øremærkningen for moderens mulighed for orlov.

¹³ Konklusionerne er dog de samme ved anvendelse af moderens højest fuldførte uddannelse.

Dette er illustreret i figur 6, der viser udviklingen i henholdsvis mødres og fædres orlov på tværs af indkomstkvarteriler.

Figur 6. Udvikling i den samlede orlovslængde for barnet på tværs af indkomstgrupper



Kilde: Egne beregninger p.b.a. data fra Danmarks Statistik (BARSELSDAGPENGE, BEF, IND)

Omfanget af fædrenes orlov er generelt lavere, desto lavere familiens indkomst er, mens mødrenes orlov er omvendt – længere orlov ved lavere indkomstniveauer.

Før reformen var mødrenes orlov længst i familier med lavere indkomst. For mange oversteg længden den maksimale antal uger som mødre kan nu få barselsdagpenge for efter reformen. Hermed blev en større del af disse mødres ret til orlov også begrænset af øremærkningen.¹⁴

I familier med højere indkomst tog fædrene således i forvejen en større del af de 9 uger, der efter reformen blev øremærket fædrene. Dermed blev konsekvensen for moderens ret til barsel mindre.

Når man ser på forskelle i barselslængden mellem de forskellige indkomstgrupper, ser man at uligheden er vokset lidt efter øremærkningen, jf. figur 5.a. Dette dækker dog over, at fædrenes og mødrenes orlov hver især blev mere ensartet på tværs af indkomst og uddannelse, jf. figur 6.a og 6.b.

¹⁴ Eksempel: En moder som planlagde at afholde 5 af de 9 ugers barsel, hun ville miste retten til, ville kun se hendes mulighed for orlov forkortet med de 5 uger fra ændringen. Hvis en moder planlagde derimod at afholde 9 uger, ville hun miste muligheden for at afholde hele de 9 uger.

KONKLUSION

Øget øremærkede barselsdagpenge til fædre har både medført en stigning i længden af fædrenes orlov og i andelen af fædre, der tager orlov.

Den øgede øremærkning har dog også medført fald i længden af mødrenes orlov. Samlet set er dette fald større end stigningen blandt fædre. Således er den samlede orlovs længde faldet. Mens fædrenes andel af orloven er steget fra 14% til 21% fra 2021 til 2022 er orlovens gennemsnitlige længde faldet med 1,4 uger.

Faldet i den samlede orlovs længde er størst i familier med lavere indkomst- og uddannelsesniveauer. I disse familier var mødrenes orlov længst før reformen, og faldt derfor mest som følge af den øgede øremærkning til fædre. Da fædrenes orlov ikke steg tilsvarende faldt den samlede orlov mest i disse familier.