

SOSIALHJELP OG BARNETRYGD: HVORDAN HAR LOVENDRINGEN PÅVIRKET UTBETALINGENE TIL BARNEFAMILIER?

Av Espen S. Dahl og Ivar Lima

Sammendrag

I denne analysen undersøker vi en lovendring i sosialhjelpsloven fra 2022 som innebærer at barnetrygden ikke skal regnes med når Nav vurderer behov for sosialhjelp. Før lovendringen var det noen kommuner som allerede praktiserte dette, men nå må alle kommuner følge denne loven. I denne artikkelen forsøker vi undersøke hvordan lovendringen påvirket sosialhjelpsytelsen til barnefamilier.

Vi benytter først praksisvariasjonen mellom kommunene for å undersøke om lovendringen har påvirket ytelsesnivået til barnefamilier som mottar økonomisk sosialhjelp. Vi finner da at kommuner som allerede fulgte regelen før lovendringen, også har økt utbetalingene til barnefamilier. Med denne metoden finner vi ingen effekt av lovendringen.

Når vi kun ser på kommuner som selv valgte å endre praksis i forkant av lovendringen, finner vi derimot en betydelig økning i utbetalinger til barnefamiliene.

Når vi deretter sammenligner barnefamilier med sosialhjelpsmottakere uten barn, finner vi en større økning i sosialhjelpen til barnefamiliene etter lovendringen. Det indikerer at lovendringen har påvirket alle kommuner, ikke bare de som rapporterer at de endret praksis ved lovendringen. Ytelsen økte med 1 200 kr mer i måneden for barnefamilier enn for kontrollgruppen, justert for prisvekst. Relativt sett innebærer det at barnefamilier fikk ni prosent mer i sosialhjelp enn de uten barn etter lovendringen. Selv om økningen i sosialhjelpen er betydelig, er den klart mindre enn en barnetrygd per barn.

Det kan være flere forklaringer på denne økningen. En forklaring kan være at regjeringen bevilget mer penger til kommunene for å dekke kostnadene ved lovendringen, og at det var den økte bevilgningen mer enn endringen i lovteksten som ga økt sosialhjelp til barnefamilier. Økningen kan også skyldes andre forhold som inntraff på omtrent samme tid, som sterk prisvekst og økt oppmerksomhet om barneperspektivet i Nav.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5384>

Abstract

In this analysis, we examine a legislative change in the Social Assistance Act, which means that child benefits should not be considered when Nav (Norwegian Labour and Welfare administration) assesses the need for social assistance. Before this change, some municipalities already practiced this rule. But with the new law, all municipalities must comply. In this article, we attempt to investigate how the legislative change has affected social assistance benefits for families with children.

We use the variation between municipalities to investigate whether the legislative change has affected the benefit levels for families with children receiving economic social assistance. Our findings show that the legislative change has not had any significant effects on the level of support using this method. We see that municipalities that already practiced this rule before the legislative change have increased payments to families with children. Additionally, we find that in the municipalities who change their practice before the legislative change, there is a significant increase in payments to families with children.

When we compare payments to families with children with recipients without children, we find a greater increase in payments to families with children in the period after the legislative change. This suggests that the legislative change has had an effect, but that this effect is not limited to municipalities that changed their practice with the law. Benefits increased by NOK 1,200 more per month for families with children than for the control group, adjusted for price growth. In relative terms families with children received nine percent more in social assistance than those without children after the legislative change.

There may be several reasons for this increase. One explanation could be that the government allocated more money to all municipalities to cover increased expenses following the legislative change. I might be this increased allocation, rather than the change in the law, that led to increased social assistance for families with children. The increase may also be due to other factors occurring at the same time, such as strong price growth and increased attention to the child perspective in Nav.

Innledning

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse som skal sikre et forsvarlig livsopphold for de som ikke er i stand til å forsørge seg selv på annen måte. Denne ytelsen er viktig for å sikre at også borgere med lav eller ingen inntekt kan oppnå en forsvarlig levestandard. Alle kommuner har veiledende satser for livsopphold. Noen kommuner har egne satser, mens mange kommuner følger de statlige veiledende satsene. Satsene er et utgangspunkt for hvor mye den enkelte kan få i sosialhjelp, men Navs saksbehandlere skal også bruke profesjonelt skjønn og gjøre en individuell vurdering av søkerens behov. I vurderingen av hvor mye en borger kan få i sosialhjelp skal Navs saksbehandler ta hensyn til all annen inntekt og utgifter borgeren måtte ha. Sosialhjelp vil i utgangspunktet avkortet mot annen inntekt.

Familier med barn under 18 år mottar barnetrygd. Frem til 2022 var det opp til kommunene å avgjøre om barnetrygden skulle tas med i betraktning ved søknad om sosialhjelp. Dette innebar at kommunene kunne regne barnetrygd som annen inntekt, og trekke fra denne inntekten ved utmåling av sosialhjelp.

I den senere tid har barnefattigdom fått økt politisk oppmerksomhet i Norge (Elstad og Heggebø 2024). I 2019 vedtok regjeringen for første gang siden 1996 å øke barnetrygden. Et av formålene med økningen var å redusere barnefattigdommen. Etter dette har barnetrygden blitt hevet flere ganger, og det var et politisk ønske om at økt barnetrygd også skulle gi økt inntekt for barnefamilier som mottok sosialhjelp. I 2022 fremmet regjeringen Støre et lovforslag om at barnetrygd ikke skal tas hensyn til ved søknad om økonomisk sosialhjelp (§ 18). Lovforslaget ble begrunnet med regjeringens ønske om å bedre økonomien til vanskeligstilte barnefamilier, og et generelt mål om å redusere ulikhet i samfunnet.

Loven ble iverksatt fra og med 1. september 2022. Den nye formuleringen i Sosialtjenesteloven § 18 tredje ledd er som følger: «Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til *barnetrygd* og barns inntekt av arbeid i fritid og skolefrier.»

I denne artikkelen skal vi undersøke konsekvensene av denne lovendringen. Vi skal se på om det har medført en økning i ytelsen som utbetales til barnefamilier, og om det har påvirket antall barnefamilier som mottar sosialhjelp. Det kunne vært aktuelt å undersøke om regelendringen også påvirker andre mål enn bare de økonomiske overføringene, men det har vi ikke gjort i denne artikkelen.¹

Sosialhjelp og barnetrygd

En kunne tenke at konsekvensene av lovendringen er rett fram og medfører at sosialhjelpsbeløpet til barnefamilier øker tilsvarende barnetrygden. Men som Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker i lovproposisjonen til Stortinget er det «enkelte utfordringer med en lovendring som innebærer at en bestemt inntekt skal holdes utenfor vurderingen av en søknad om økonomisk sosialhjelp». Sosialhjelp er fortsatt en ytelse der saksbehandler skal bruke skjønn og gjøre en individuell vurdering av familiens behov. Overordnet skal kommunen fortsatt sikre familiene et forsvarlig livsopphold. Hvis kommunene anser at ytelsen allerede var tilstrekkelig til å sikre familienes livsopphold, kan det for eksempel tenkes at de nedjusterer de veiledende satsene for barnefamilier, slik at beløpet som blir utbetalt likevel blir omtrent det samme (se faktaboks for mer detaljer om satsene). Kommuneøkonomien kan også spille en rolle. Sosialhjelp blir finansiert over kommunebudsjettet, og i en kommune med svak økonomi kan det for eksempel være at kommunen velger å prioritere andre kommunale tjenester fremfor å øke utbetalingene til sosialhjelpsmottakere.

I lovproposisjonen til Stortinget (Prop. 87 L (2021–2022)) skriver departementet at det kan være vanskelig å sikre at det å holde barnetrygd utenfor «faktisk fører til at stønaden til søkeren blir tilsvarende høyere». Men rett etterpå skriver de også at lovendringen er et «virkemiddel for å bedre økonomien til gruppen».

¹ Problemstillingen er gitt oss som oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, og vi har diskutert problemstillingen med oppdragsgiver.

Innføringen av loven

I lovproposisjonen legger Arbeids- og inkluderingsdepartementet til grunn at kommunene skal kompenseres for de ekstra utgiftene som lovendringen medfører, uavhengig av hvilken praksis de hadde før lovendringen. De legger frem et estimat basert på at lovendringen gir fullt utslag, altså at utbetalingen av sosialhjelp øker tilsvarende barnetrygdbeløpet. Ifølge beregningen vil lovendringen koste 560 mill. kr i året i 2022 kr. I 2022 ble det bevilget 187 millioner ekstra kroner til kommunene som kompensasjon for de fire månedene med lovendring. I 2023 ble kommunene kompensert med 580 mill. kroner for den anslåtte helårseffekten av lovendringen (Prop 1 S (2022-2023)). Ekstrabevilgningen er ikke øremerket, og kommunene bestemmer selv hva ekstrabevilgningene skal brukes til. Totalt ble det i 2023 utbetalt rundt 3,6 mrd. kroner til barnefamilier i økonomisk sosialhjelp.

Da lovendringen ble innført var satsene på barnetrygd per måned per barn som følger: 1 676 kr per måned for barn under 6 år, og 1 054 kr for eldre barn (se faktaboks). Satsen for utvidet barnetrygd, dvs. den ekstra barnetrygden som gis til enslige forsørgere, var også på 1 054 kroner. For en familie med tre barn, to under 6 år, og ett barn over 6 år, skal da sosialhjelpsbeløpet potensielt sett kunne øke med $2 \cdot 1\,676 + 1 \cdot 1\,054 = 4\,406$ kr i måneden. Etterpå er barnetrygden økt i flere omganger, og med en særlig stor økning for barn over 6 år og i utvidet barnetrygd (se faktaboks)

Har lav familieinntekt negativ påvirkning på barna?

I offisielle dokument om tiltak mot fattigdom er det ofte oppgitt som et politisk mål å hindre at fattigdom går i arv (se for eksempel Barne- og familiedepartementet 2020, s. 5). I 2023 skrev regjeringen at barn som vokser opp i familier der foreldrene har kort skolegang og lav inntekt, har en «høyere risiko for avbrutt skolegang, lav inntekt, dårlig helse og svak tilknytning til arbeids- og samfunnsliv som voksne»². Og videre at de ønsker å føre en politikk som sørger for at slike levekårsutfordringer ikke skal gå i arv. Hva sier

forskningen om hvilken påvirkning lav familieinntekt har på barna i barndommen og i voksen alder?

Det er gjort en rekke undersøkelser som viser en statistisk sammenheng mellom lav familieinntekt og ulike negative konsekvenser for barna i familien i Norge (oppsummert i Rege mfl. 2023). Hvor sterke sammenhenger man finner varierer litt mellom studier og etter hvilke utfall man undersøker. Norge har en godt utbygd velferdsstat med gratis eller subsidierte offentlige velferdstjenestene og med relativt høye offentlige trygdeytelser sammenlignet med mange andre land. Det bidrar til å sikre forsvarlige levekår også for familier med lav inntekt, og det bidrar til å gi barn like muligheter til utdanning uavhengig av familiens inntekt. Ifølge Hyggen mfl. (2018, s. 183) er sammenhengene mellom lavinntekt og «barns prestasjoner i skolen, arbeidsmarkedstilknytning og senere inntekt» gjennomgående svakere i nordiske land enn i studier fra mange andre land.

Men en finner også visse sammenhenger i nordiske land. Studier har for eksempel funnet sammenheng mellom lavinntekt og det å ha dårligere levekår og livskvalitet sammenlignet med andre barn. Noen studier har også funnet sammenheng mellom lav familieinntekt og dårligere skoleprestasjoner hos barna. Barn fra lavinntektsfamilier har gjerne noen færre ressurser til skolearbeid, som bøker og datamaskiner, og kan ha mindre støtte hjemme. Dette kan føre til dårligere resultater på skolen og redusere mulighetene for videre utdanning. En av flere mekanismer som kan forklare en slik kausal sammenheng er familiestress-hypotesen (Hyggen mfl. 2018). Hypotesen handler om at lav inntekt øker risikoen for økonomiske problemer. Økonomiske problemer er en belastning som kan føre til emosjonelt stress og foreldrekonflikt, og dette kan igjen ha uheldige konsekvenser for relasjoner og samspill i familien

Selv om det er flere som studier som finner slike statistiske sammenhenger, er det usikkert om det er en årsakssammenheng. Altså om det er lav inntekt som er årsak til at barn i familier med lav inntekt i Norge i gjennomsnitt gjør det noe dårligere på skolen eller har noe dårligere helse i voksen alder. Eller om det er andre forhold som i realiteten forklarer denne sam-

² Regjeringen styrker innsatsen i arbeidet for sosial utjevning (27.11.2023). <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-styrker-innsatsen-i-arbeidet-for-sosial-utjevning/id3016039/>

menhengen. Kunnskap om årsakssammenhenger er viktig for utformingen av politiske tiltak.

Finseraas og Kotsadam (2013) påpeker det å identifisere årsakssammenhenger er noe helt annet enn det å bare finne en statistisk sammenheng mellom to variabler. Det å avdekke årsakssammenhenger krever ofte at en bruker empiriske strategier som randomiserte eksperimenter eller såkalte kvasi-eksperimentelle metoder som ligner på eksperimenter.

Det finnes studier som har forsøkt å bruke et kausalt design til å undersøke om det er slik at lav inntekt hos foreldre er årsak til dårlige skoleresultater i barndommen, eller ulike negative utfall i voksen alder. Generelt er hovedfunnet fra slike studier at den statistiske sammenhengen mellom inntekt og utfall svekkes eller forsvinner, noe som viser at det langt på vei er andre

forhold enn selve inntekten som er årsaken til den statistiske sammenhengen (Cesarini mfl. 2016). For eksempel finner Bakken og Elstad (2015) at den statistiske sammenhengen mellom foreldres inntekt og barnas skoleprestasjoner i Norge langt på vei forsvinner når de benytter et kausalt design. De finner imidlertid fortsatt en viss kausal effekt på skoleprestasjoner blant familiene med de 5 prosent laveste inntektene, noe som indikerer at i disse familiene er inntekten så lav at det har en påvirkning på barnas skoleprestasjoner.

Et funn som står seg er at bedre økonomi medfører økt livskvalitet og større tilfredshet med egen økonomi (Lindqvist mfl., 2020), i tillegg til at det gir en familie større økonomisk valgfrihet. Det har en positiv verdi for en familie i seg selv, uavhengig av om det har en positiv effekt på barnas helse eller karakterer.

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse. Siden 2001 har departementet utarbeidet statlige veiledende satser for ulike typer husholdninger (se tabell 1 for satser per 1. januar). Disse satsene skal dekke grunnleggende behov som eksempelvis mat og klær, men boutgifter inngår ikke. Dette på grunn av stor geografisk variasjon i boutgifter.

Siden 2006 har satsene blitt justert årlig i tråd med anslått *prisvekst* i nasjonalbudsjettet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreker at disse satsene er veiledende, og at de sosiale tjenestene i Nav-kontoret har både «rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden».

I budsjettforliket mellom SV og regjeringen Støre vedtok regjeringen å innføre en ekstraordinær økning på 10 prosent i de veiledende satsene fra juli 2023 (Syse 2024).

I 2023 økte dermed de veiledende satsene mer enn prisveksten. I rundskrivet fra 2023 understrekes det samtidig at saksbehandler må vurdere om nivået på sosialhjelpen kan bli så høyt at det er på nivå med hva en kan få i inntekt gjennom arbeid. Dersom stønadsbeløpet til arbeidsfør mottaker er på «nivå med, eller over, kva mottakaren kan forventast å få gjennom arbeid, må det vidare gjerast ei særskild vurdering av nivået og krav til aktivitet.»

Satsene er som nevnt veiledende, og kommunene setter selv egne satser. Mange velger da å følge statens veiledende satser. Men det er enkelte unntak. For eksempel hadde Oslo lavere satser for barn fram til lovendringen, på rundt 50–60 prosent av de veiledende satsene. Etter lovendringen endret Oslo opp til de veiledende satsene. Hovedstaden opererte med en praksis hvor de ikke avkortet sosialhjelpen mot barnetrygd i hele perioden.

Tabell 1. Veiledende satser, økonomisk sosialhjelp, fra 1. januar hvert år. Kroner.

År	Enslige	Ektepar/ samboerpar	Barn 0–5 år	Barn 6–10 år	Barn 11–17 år
2019	6 100	10 200	2 450	3 150	3 950
2020	6 200	10 300	2 500	3 200	4 000
2021	6 300	10 400	2 550	3 250	4 050
2022	6 450	10 650	2 650	3 350	4 250
2023	6 850	11 450	3 350	3 450	4 500

Kilde: Nav

Barnetrygd

Barnetrygd er en pengestøtte til foreldre som har barn under 18 år bosatt i Norge boende hos seg. Formålet med støtten er å bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn. Enslige forsørgere har rett på utvidet barnetrygd. Det gis kun én utvidet barnetrygd, uavhengig av hvor mange barn man har. I 2023 ble det vedtatt å erstatte særfradraget for enslige forsørgere med en økning i satsen for utvidet barnetrygd³. Særfradraget var et særskilt skattefradrag forbeholdt enslige forsørgere. For de fleste enslige forsørgere innebærer omleggingen at de kommer likt ut økonomisk

som før, men for enslige forsørgere med lav inntekt, og for de som er bosatt i Nord-Troms og Finnmark, medfører omleggingen et inntektsløft.

Foreldre som bor alene med barn mellom 0 og 3 år og får full overgangsstønad, kan i tillegg få et småbarnstillegg. Dette er nå på 696 kr i måneden.

I budsjettavtalen med SV er det nå vedtatt at satsene for barnetrygd for barn under 6 år og 6-17 skal øke med 202 kroner i måneden fra mai 2025.

Tabell 2. Satser, barnetrygd. Kroner.

Periode	Sats under 6 år	Sats 6-17 år	Utvidet barnetrygd
1996-feb. 2019	970	970	970
1. mar 2019-31. aug 2020	1 054	1 054	1 054
1. sep 2020-31. aug 2021	1 354	1 054	1 054
1. sep 2021-31. des 2021	1 654	1 054	1 054
1. jan 2022-28. feb 2023	1 676	1 054	1 054
1. mar 2023-30. jun 2023	1 723	1 083	2 489
1. jul 2023-31. des 2023	1 766	1 310	2 516
1. jan 2024 - 31. aug 2024	1 766	1 510	2 516
1. sep 2024 - 30. apr. 2025	1 766	1 766	2 516
1. mai 2025 ⁴ -	1 968	1 968	2 516

Kilde: Nav

.....

³ Mer rettferdig støtte til enslige forsørgere - regjeringen.no

⁴ Vedtak om statbudsjettet 2025 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?did=40034035&p=100184>

Hvilke konsekvenser økt inntekt har for en familie kan være betinget av om inntekten er fra lønnet arbeid eller fra trygd. I trygdepolitikken må en balansere mellom to motstridende hensyn: Det skal lønne seg å jobbe, samtidig som man må ivareta hensynet til inntektssikring for de som står utenfor arbeidslivet. Blir ytelsen for høy kan det noen tilfeller medføre svekket arbeidsinsentiv for mottakerne. Det finnes enkelte effektstudier som indikerer at når foreldre mottar trygd så øker det sjansen for at barna mottar trygd i voksen alder (Dahl mfl. 2014). Hvis økt trygd medfører lavere sysselsetting, kan det ha negative effekter på familiens levekår på lengre sikt.

Data og metode

For å identifisere sosialhjelpsmottakere har vi benyttet registerdata fra KOSTRA. Dette er basert på kommunenes årlige rapporteringer om mottak av sosialhjelp. Fra dette registeret har vi benyttet variablene alder, sivilstand, antall barn under 18 år, kommune, kjønn, fødeland og hvor mye de mottok i økonomisk sosialhjelp per måned i perioden 2019 til 2023. Til disse har vi koblet på hvor mye de mottok i barnetrygd fra barnetrygdregisteret.

KOSTRA-filene er årsfiler, men angir også hvilken måned utbetalingen av sosialhjelp gjelder. I analysene benytter vi data på månedsnivå, men i enkelte av figurene viser vi utviklingen enten per år eller per kvartal.

I de senere årene har antall sosialhjelpsmottakere økt, noe som i hovedsak skyldes en økning i mottakere med opprinnelse i Ukraina (Lima, 2024). For å få en mest mulig ensartet gruppe, har vi utelatt dem med fødeland Ukraina i analysene.

Økonomisk sosialhjelp er en husholdningsytelse. Vi har ikke mulighet til å identifisere husholdninger i våre data. Vår analyseenhet er derfor individer som mottar sosialhjelp. Men vi har informasjon fra Kostra om antall barn under 18 år og om mottakeren er gift eller har samboer, og denne informasjonen benytter vi i analysene.

For å identifisere hvilke kommuner som holder barnetrygd utenfor ved utmålingen av sosialhjelp, har vi også benyttet data fra KOSTRA.⁵

Metode

Det er ofte vanskelig å beregne effektene av en lovendring som innføres på samme tid over hele landet. En grunn til det er at det på samme tid kan være andre forhold som endrer seg og påvirker hvor mye sosialhjelp mottakerne får utbetalt, uten at dette har sammenheng med lovendringen på sosialhjelp. Det kan også inntreffe endringer i hvem som mottar sosialhjelp. For eksempel medførte ankomst av mange flyktninger i løpet av 2022 både en sterk vekst i antall mottakere av sosialhjelp, og en økning i sosialhjelpsutbetalingene (Lima 2023). I tillegg innføres lovendringen omtrent samtidig med at vi får en periode med uvanlig sterk prisstigning. Blant annet har matvareprisene økt sterkt, noe som særlig medfører økte matutgifter til barnefamilier. En analyse av hvem som ble rammet mest av prisstigningen i 2022, konkluderer med at barnefamilier fikk en større vekst i utgiftene relativt til inntekten enn husholdninger uten barn (Lian mfl. 2022). Utgiftsveksten var størst for enslige forsørgere. Sosialhjelp er behovsprøvd og skal dekke livsoppholdet, og når matutgiftene stiger skal sosialhjelpsytelsen stige tilsvarende.

For å forsøke å finne den kausale sammenhengen mellom lovendringen og økningen i sosialhjelpsutbetalinger, skal vi benytte informasjon om hvilke kommuner som allerede praktiserte det å holde barnetrygden utenfor. Barnefamilier som bor i slike kommuner skal da ikke påvirkes av lovendringen, og vil brukes som en kontrollgruppe. Vi vil benytte et forskjell-i-forskjell design (FiF) som er mye brukt i studier som evaluerer effekter av regelverksendringer (se f.eks. Finseraas og Kotsadam, 2014 og Cunningham, 2021). Denne metoden er en kvasi-eksperimentell tilnærming som brukes for å estimere den kausale effekten av intervensjonen, i vårt tilfelle en endring i praksis i Nav-kontorene. Rent praktisk beregner vi økningen i sosialhjelpsutbetalinger for henholdsvis tiltaksgruppen og kontrollgruppen etter lovendringen. Deretter beregner vi forskjellen mellom de to gruppene. Forskjellen mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen antas å være effekten av lovendringen. Dette kan uttrykkes med formelen:

$$\text{FiF} = (Y_{T,1} - Y_{T,0}) - (Y_{K,1} - Y_{K,0})$$

hvor Y er utfallene vi studerer for henholdsvis tiltaksgruppen (T) og kontrollgruppen (K), før (0) og etter (1) endringen. Vi estimerer effektene med denne regresjonen:

$$Y_{ijt} = \delta D_{jt} + \beta X_{it} + \lambda_t + Y_j + \varepsilon_{ijt}$$

Her er Y fortsatt utfallet for individ i i kommune j i periode t , D en indikator på om kommunen avkorter sosialhjelpen mot barnetrygd eller ikke, X vektorer av individuelle karakteristikker, λ tidsfaste effekter, γ kommunefaste effekter, mens ε er standardfeilen. Under enkelte forutsetninger angir da δ effekten av å avkorte sosialhjelpen mot barnetrygd. Standardfeilene er klynget på kommunenivå, siden det er dette nivået endringene skjer på.

Her er det viktig å påpeke at endringen i praksis skjer både før lovendringen og med lovendringen. Enkelte kommuner endrer praksis i forkant av lovendringen, enkelte har samme praksis i hele perioden, mens enkelte endrer praksis med lovendringen. Det er derfor ikke selve lovendringen vi evaluerer, men endring i praksis. Det kan tenkes at disse effektene ikke nød-

⁵ Hentet fra SSBs statistikkbank: <https://www.ssb.no/statbank/table/12132/>

vendigvis er like, så vi velger å også skille på disse i en av delanalysene. Da ser vi først på hva som skjer ved praksisendring i forkant av lovendringen. Deretter sammenligner vi de kommunene som endrer seg med dem som har samme praksis i hele perioden.

En viktig forutsetning er at identifikasjonen av hva kommunene faktisk gjør er riktig. Det vil si at kommunene praktiserer behovsvurdering av sosialhjelpen mot barnetrygd som de oppgir i rapporteringen til SSB. Det er enkelte kommuner som i enkelte år oppgir at de ikke avkorter mot barnetrygd og i etterfølgende år sier de gjør det. Vi har valgt å utelate disse kommunene fra analysene.

Et mulig problem med en kausal tolkning er at regelverksendringen også kan medføre at flere barnefamilier får rett på sosialhjelp. Dette er i seg selv en interessant effekt av lovendringen. Det kan endre sammensetningen av mottakerne i tiltakskommunene. Vi skal derfor først estimere om vi finner en effekt på antallet barnefamilier som mottar sosialhjelp.

En forutsetning som må være til stede er antagelsen om parallelle trender. Det antas at i fravær av intervensjonen, ville forskjellen i utfall mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen vært konstant over tid.

For å undersøke hvordan effektene utvikler seg over tid har vi også inkludert en event-studie (Cunningham, 2021). I denne metoden deler man opp perioden før og etter regel- eller praksisendringen skjer, og sammenligner på samme måte som FiF de som bor i kommuner som ikke avkorter sosialhjelpen mot barnetrygd med de som gjør det. FiF angir gjennomsnitteffekten av endret praksis over hele perioden. I event-studien angir man effektene relativ til endringen i praksis, både i forkant og etterkant av denne endringen.

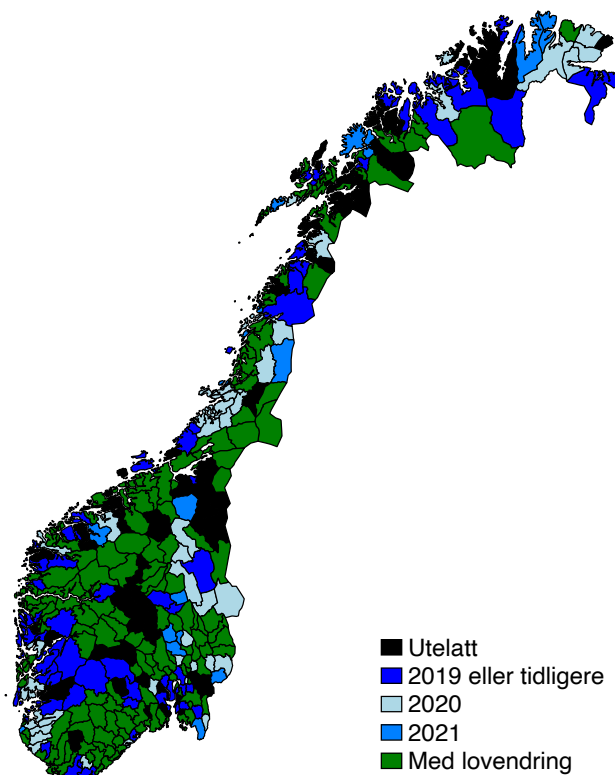
Siden det kan være enkelte problemer knyttet til identifikasjonen i denne FiF-analysen, supplerer vi med en annen tilnærming. Vi vil da gjøre en enkel analyse av utviklingen i utbetalt sosialhjelpsbeløp for mottakere som forsørger barn under 18 år (par og enslige) sammenlignet med mottakere uten barn (par og enslige). Også her benytter vi tilsvarende FiF-design som over.

Men da vil tiltaksgruppen være dem med barn, mens kontrollgruppen vil være dem uten barn. Her vil vi se bort fra hvordan de har praktisert avkortning mot barnetrygd i perioden før lovendringen. Metodisk sett er dette en mer usikker tilnærming, blant annet siden de ulike gruppene kan ha blitt påvirket av andre forhold som vi ikke kan kontrollere for.

Resultater

Før lovendringen var det en del kommuner som rapporterte at allerede holdt barnetrygd utenfor ved utmålingen av sosialhjelp, og det varierer noe når de sier de endret praksis i forkant av lovendringen (figur 1). Dette gjaldt rundt 35 prosent av landets kommuner. Blant større kommuner som rapporterte at de allerede praktiserte dette finner vi blant annet Moss, Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim. Det ser ut til å være et geografisk mønster, der kommuner

Figur 1. Kartet viser når kommunene endret praksis til å holde barnetrygden utenfor ved utmåling av sosialhjelp. Det viser også hvilke kommuner som er utelatt fra analysene.



Kilde: Nav og Fiva mfl. (2023)

i nærheten av hverandre praktiserte lovverket likt i forkant av lovendringen. Som kartet viser skal flertallet av kommuner ha måttet endre praksis som følge av lovendringen.

En av fire sosialhjelpsmottakere har barn

Vi vil starte med å beskrive utviklingen i gjennomsnittlig sosialhjelpsbeløp for ulike familiegrupper; enslige med og uten barn, par med og uten barn. Hvert år er det rundt 130 000 personer som mottar økonomisk sosialhjelp minst én gang i løpet av året (tabell 3)⁶. Det er relativt få som mottar dette hele året, slik at i hver måned er det i underkant av 60 000 som mottar sosialhjelp. Det er en liten overvekt av menn blant de som mottar sosialhjelp. Norskfødte utgjør rundt halvparten, og andelen utenlandsfødte har økt noe over tid. Det er kun rundt en fjerdedel av mottakerne som har barn, hvor det er en noe større andel av disse som er enslige enn det er par. De som har barn, har i gjennomsnitt to barn.

Et flertall av sosialhjelpsmottakere bor i kommuner som allerede før lovendringen ikke avkortet sosial-

hjelpen mot barnetrygd. I disse kommunene er det noe lavere andel norskfødte. Utover disse bakgrunnskjenetegnene virker gruppene å være relativt likt sammensatt.

De som har barn, både par og enslige, får mer utbetalt i sosialhjelp enn dem uten barn (figur 2). Dette kommer naturligvis av at Nav tar hensyn til barna ved utmåling av stønaden, siden utgiftsnivået for familien er høyere når man har barn. Gjennomsnittlig stønad har vært stabil de siste fem årene for dem uten barn, mens stønaden har økt noe for dem med barn. For enslige med barn har sosialhjelpen økt med i overkant av 900 kroner fra 2021 til 2023, målt i faste priser⁷. Tilsvarende økning for par med barn er på rundt 630 kroner. Dette kan tyde på at regelverksendringen i september 2022 har hatt en betydning for sosialhjelpsmottakere med barn.

Forskjellen mellom husholdningene med og uten barn blir selvfølgelig større når vi inkluderer både utbetalt sosialhjelp og barnetrygd samlet (figur 3). I perioden 2019 til 2023 har sosialhjelpsutbetalingene i faste priser til enslige uten barn vært så å si uforandret. For

Tabell 3. Beskrivende statistikk om mottakere av sosialhjelp. Ukrainske flyktninger utelatt. 2019 og 2023. Fordelt på om de bor i kommuner som endret før eller med regelverksendringen. Gjennomsnitt

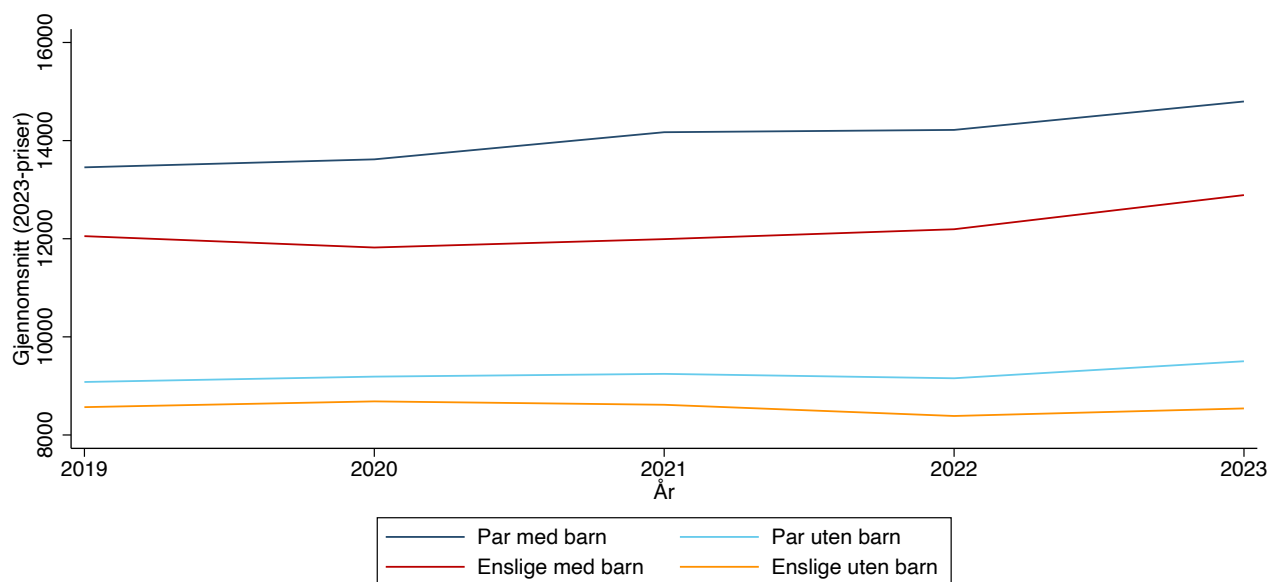
Endret før eller med regelverksendringen	2019					
	Før	Med	Totalt	Før	Med	Totalt
<i>Antall mottakere</i>						
<i>Totalt</i>	83 574	45 611	129 185	84 173	46 562	130 735
<i>Per måned</i>	38 883	20 807	59 681	37 701	20 082	57 783
<i>Andel kvinner</i>	44,2	45,2	44,6	45,1	46,6	45,6
<i>Andel norskfødte</i>	51,7	57,0	53,6	49,7	56,2	52,0
<i>Andel med barn</i>	25,4	26,5	25,8	23,6	24,8	24,0
<i>Andel par med barn</i>	11,1	12,6	11,6	9,8	11,1	10,3
<i>Andel enslige med barn</i>	14,2	13,9	14,1	13,8	13,8	13,8
<i>Gjennomsnittlig antall barn (i barnefamilier)</i>	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Kilde: Nav

⁶ Her, og i alle figurer og tabeller i artikkelen, er ukrainske flyktninger utelatt.

⁷ Å oppgi en endring i et beløp i faste priser betyr at man justerer beløpet for å ta hensyn til prisveksten. Vi har brukt SSBs konsumprisindeks til dette.

Figur 2. Utvikling i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned. Fordelt på familietyper. I 2023-G. 2019–2023. Målt i faste priser.

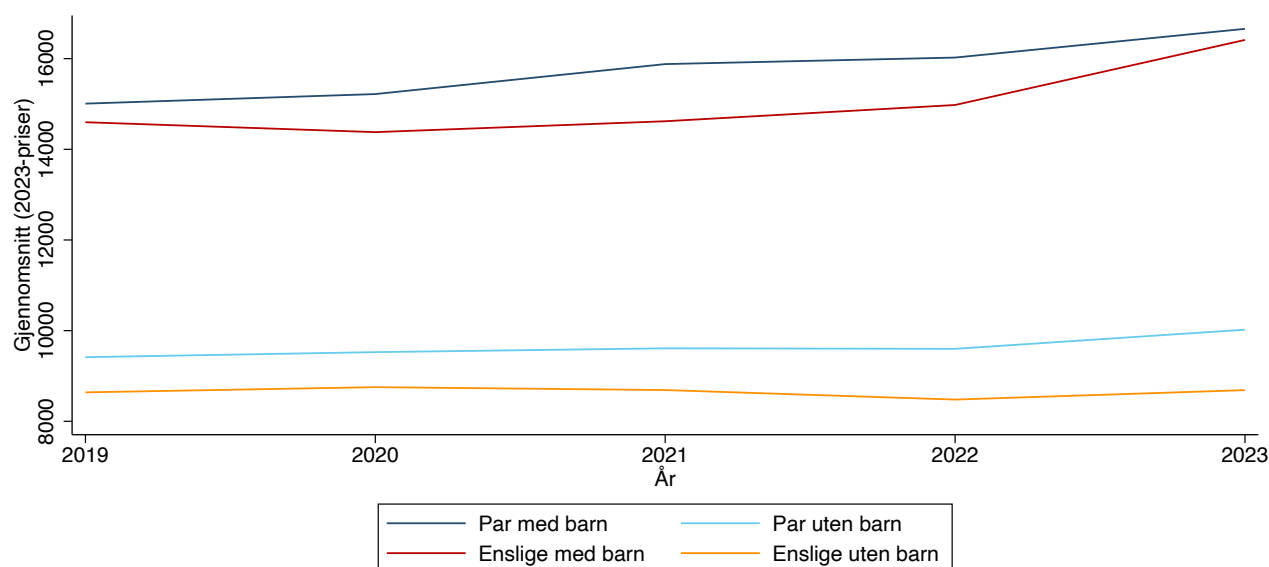


Kilde: Nav

enslige med barn har de tilsvarende utbetalingene økt med sju prosent. Hvis vi inkluderer barnetrygd, har økningen for denne gruppa vært på over 12 prosent. For par med og uten barn, er ikke forskjellen like stor.

Par med barn fikk i 2023 utbetalt 11 prosent mer enn i 2019 i sosialhjelp og barnetrygd, mens par uten barn fikk utbetalt rundt fem prosent mer i sosialhjelp i 2023 enn i 2019.

Figur 3. Utvikling i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og barnetrygd per måned. Fordelt på familietyper. I 2023-G. 2019–2023. Målt i faste priser.



Kilde: Nav

Tabell 4: Beskrivende statistikk. Andeler sosialhjelpsmottakere med og uten barn som samtidig har arbeidsinntekt eller mottar en ytelse. 2019–2023

	Har arbeidsinntekt	Dagpenger	AAP	Uføretrygd	Ingen
Har barn					
2019	16,2	2,2	6,1	3,5	60,0
2020	14,3	3,8	6,6	3,6	59,7
2021	15,4	4,0	8,5	4,3	55,8
2022	17,4	2,8	10,1	4,7	52,4
2023	17,8	3,0	12,2	5,1	49,1
Har ikke barn					
2019	9,9	1,6	6,0	7,9	60,7
2020	9,0	2,6	6,4	8,3	59,3
2021	9,9	2,8	8,3	9,9	54,9
2022	11,5	2,2	9,5	10,8	51,9
2023	11,7	2,4	10,9	10,7	49,0

Kilde: Nav

Selv om sosialhjelp ikke lenger skal avkortes mot barnetrygd, vil andre inntekter blir tatt med i behovsvurderingen av stønaden. Siden 2019 er det en økende andel som har inntekt eller mottar AAP eller uføretrygd (tabell 4). Andelen som ikke har inntekt eller trygd har blitt redusert med rundt ti prosentpoeng i løpet av perioden. Det er mest vanlig å ha arbeidsinntekt samtidig som man mottar sosialhjelp. Det er spesielt andelene som samtidig mottar AAP som har økt fra 2019 til 2022. Denne andelen har doblet seg fra seks til tolv prosent av mottakerne. De som hverken har arbeidsinntekt eller en av ytelsene vi har tatt med her, kan likevel ha andre inntekter enn disse. For eksempel kan det være en del av sosialhjelpsmottakerne samtidig mottar kvalifiseringsstønad eller introduksjonsstønad.

Effekter av ikke å avkorte sosialhjelp mot barnetrygd

For å finne effektene på utbetalt sosialhjelp for mottakere med barn, skal vi som nevnt benytte to ulike metoder. Først vil vi benytte informasjonen om hvilken praksis kommunene hadde i perioden 2019 til 2023. Vi ser her også på effekten av at kommunene selv endrer praksis forut for lovendringen. I det siste året har regelverksendringen hatt full effekt, siden

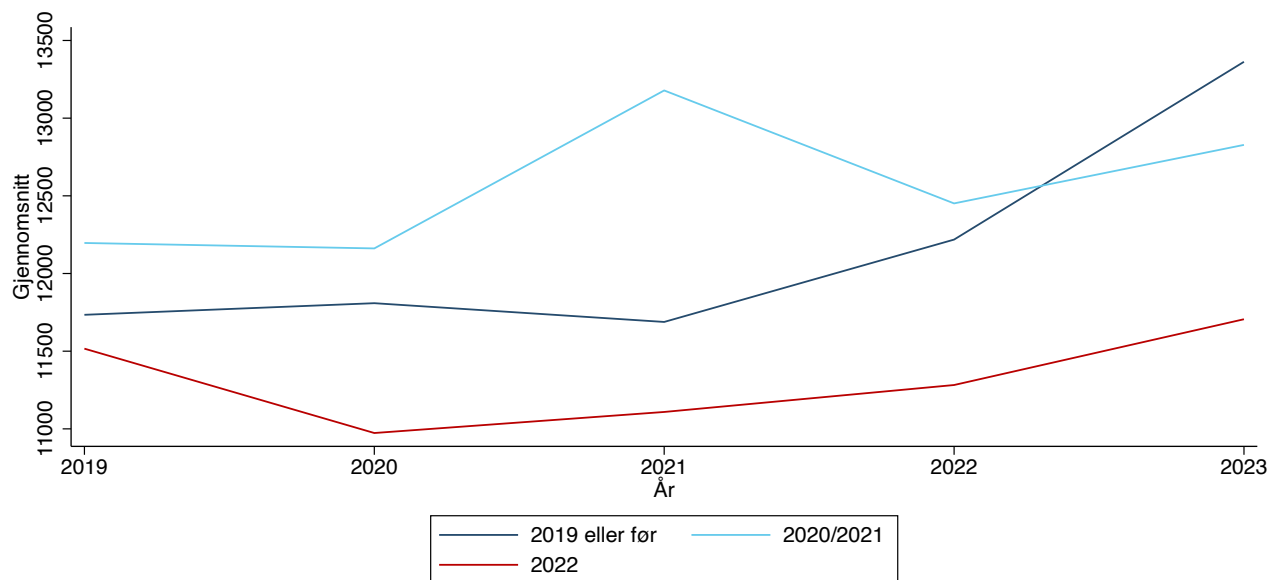
endringen ble gjort fra september 2022. Deretter skal vi sammenligne sosialhjelpsutbetalingene til dem som har barn med dem som ikke har barn.

Ikke mer økning i kommunene som endret praksis med lovendringen

Sammenhengen mellom når kommunene har endret praksis, og hvor mye barnefamilier får utbetalt i gjennomsnittlig sosialhjelp, er gjengitt for enslige (figur 4) og par (figur 5). De kommunene som har oppgitt at de endrer praksis ved regelverksendringen i 2022 utbetaler i gjennomsnitt lavere beløp til enslige enn dem som har hatt samme praksis hele veien, men også enn dem som endrer praksis i 2020 eller 2021. For par ligner kommunene som endrer praksis med lovendringen mer på dem som har samme praksis hele veien fram til lovendringen. Men etter lovendringen ser det ut til at de som endret praksis i 2019 eller før øker utbetalingene *mer* enn de i de øvrige kommunene.

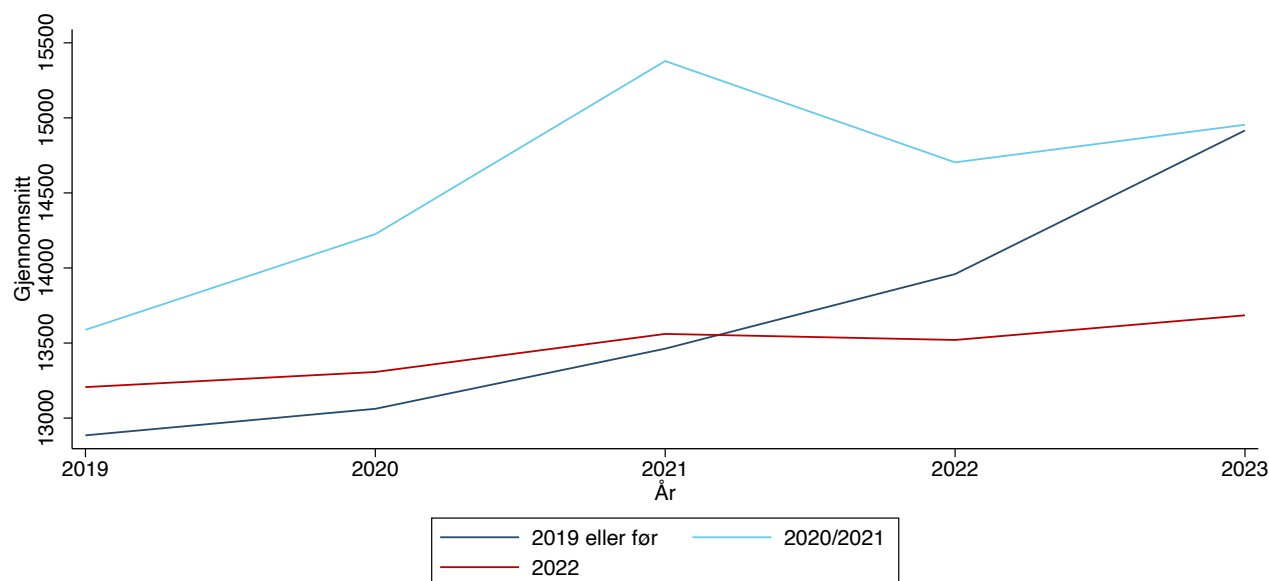
I forskjell-i-forskjell-analysen benytter vi variasjonen i praksis i hele perioden, ikke bare før og etter lovendringen. Det vil si at det ikke bare er lovendringen vi evaluerer i denne delen av analysen, men at vi evaluerer hva som skjer med sosialhjelpsutbetalingene til barnefamilier når en kommune et gitt år oppgir at de

Figur 4. Utvikling i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned. Enslige med barn. Fordelt på når de endret praktisering. I 2023-G. 2019–2023.



Kilde: Nav

Figur 5. Utvikling i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned. Par med barn. Fordelt på når de endret praktisering. I 2023-G. 2019–2023.



Kilde: Nav

har sluttet å ta hensyn til barnetrygden ved utmåling av sosialhjelp.

Resultatene viser at praksisendringen ikke ser ut til å ha hatt noen effekter på gjennomsnittlige utbetalt beløp til sosialhjelpsmottakerne med barn (figur 6). Dette gjelder både for enslige og for par. Gjennomsnittlig beløp for kontrollgruppen vår, mottakere uten barn, ser derimot ut til å gå noe ned når kommunen endrer praksis. Dette tyder på at det er noe som ikke stemmer helt med identifikasjonen vår. Det kan være at det er noe annet som påvirker resultatene våre, utover hvilken praksis de har for behovsprøving av sosialhjelpen mot barnetrygd.

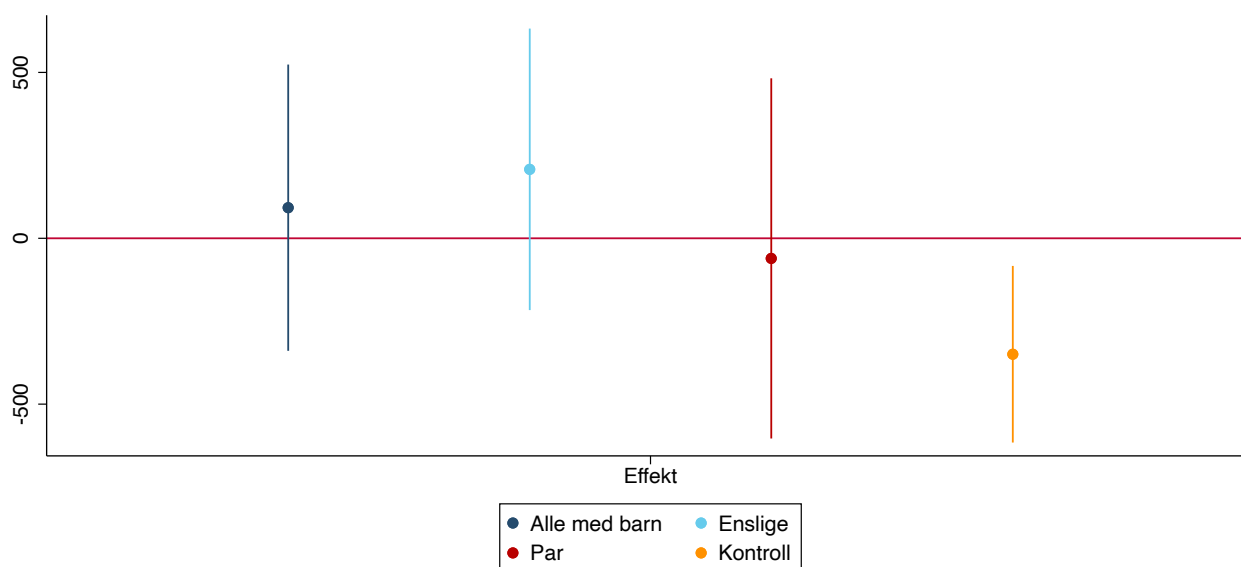
En av årsakene til at vi ikke finner noen effekter av praksisendringen kan være at kontrollgruppen vår, de kommunene som har samme praksis i hele perioden, også endrer utbetalingene til barnefamilier ved lovendringen. Alle kommuner fikk økt bevilgning til sosialhjelp til barnefamilier over statsbudsjettet, også de som allerede holdt barnetrygden utenfor ved utmåling av sosialhjelpen. Dermed kan det tenkes at alle kommuner økte utbetalingene til barnefamilier som mottar sosial-

hjelp tilsvarende, uavhengig om de allerede praktiserte det med å ikke ta hensyn til barnetrygden.

Selv om vi ikke finner noen effekter av praksisendringen over hele perioden, kan lovendringen likevel ha hatt en effekt. Vi har derfor valgt å se kun på lovendringen i 2022, hvor vi sammenligner de kommunene som endrer praksis med loven med de som har samme praksis over hele perioden. Men effektene blir da tilsvarende som over (figur 7). Lovendringen ser altså ikke ut til å ha gitt en økning i utbetalingene til barnefamilier i kommunene som endret praksis som følge av lovendringen sammenlignet med kontrollgruppen som allerede praktiserte det å ikke ta hensyn til barnetrygd.

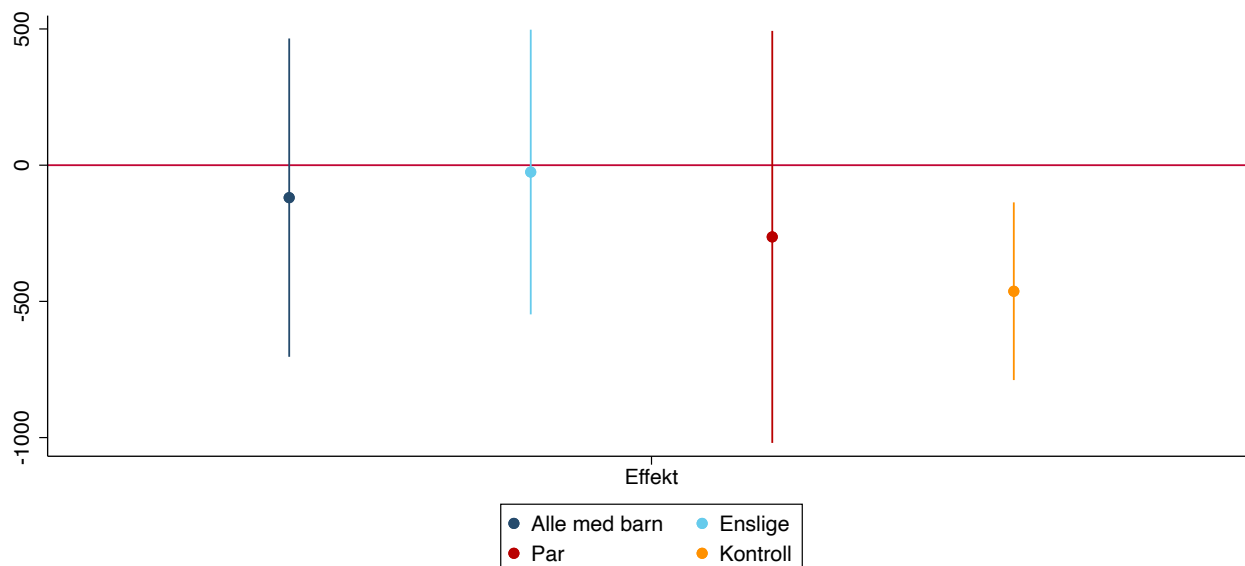
På tilsvarende måte har vi undersøkt effektene av at kommunene endret praksis i forkant av lovendringen. Her har vi begrenset oss til å se på praksisendring initiert av kommunene selv i perioden før den nasjonale lovendringen i 2022. Da ser det derimot ut som at når kommunene selv bestemmer seg for å slutte å ta hensyn til barnetrygd ved utmåling av sosialhjelp så medfører det økte utbetalinger til barnefamiliene (figur 8).

Figur 6. Effekt av praksisendring i hele perioden fra 2019-2023– at kommunen ikke lenger tar hensyn til barnetrygd ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Alle med barn, enslige, par og kontroll (dem uten barn). 2019-2023.



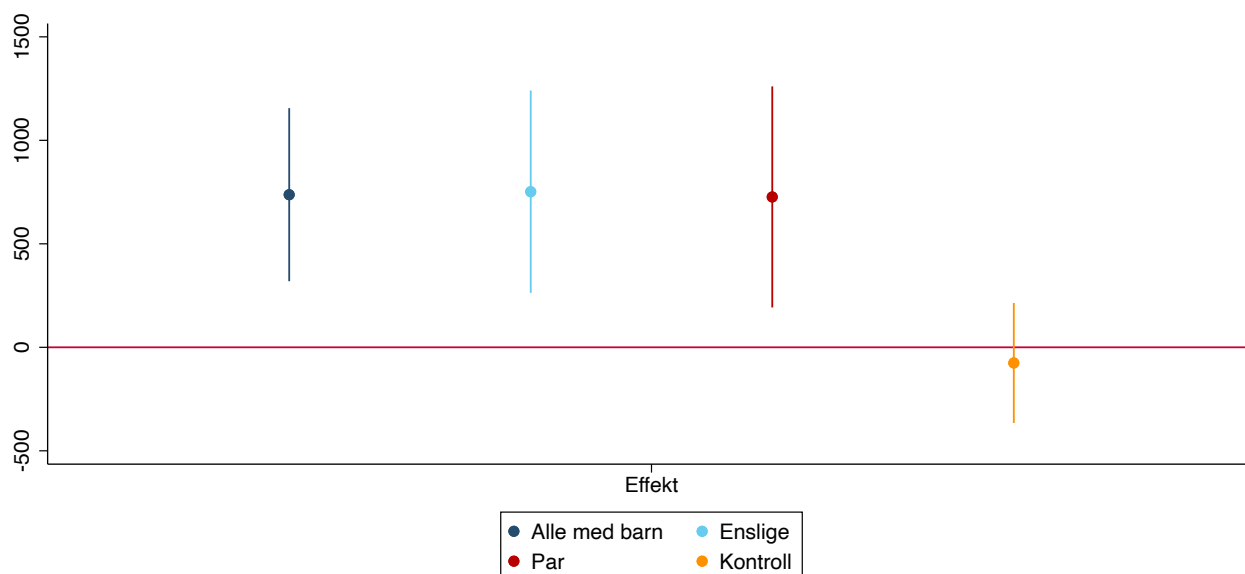
Kilde: Nav

Figur 7. Effekt av lovendringen i 2022 – at kommunen ikke lenger kan ta hensyn til barnetrygd ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Alle med barn, enslige, par og kontroll (dem uten barn). 2019–2023.



Kilde: Nav

Figur 8. Effekt av praksisendring – at kommunen ikke lenger tar hensyn til barnetrygd ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Sammenligner de som selv endrer praksis i forkant av lovendringen med dem som har samme praksis i hele perioden. Alle med barn, enslige, par og kontroll (dem uten barn). 2019–2023.



Kilde: Nav

Dette er tilfellet både for enslige og for par. I kontrollgruppen vår, de uten barn, er det ingen endring i utbetalingene som følge av praksisendringen.

Våre funn viser at når kommunene selv velger å endre praksis, ser vi effekter, mens lovendringen i 2022 ikke hadde samme virkning. Dette kan tyde på at kommunene er mer motiverte til å gjennomføre endringer når de har eierskap til beslutningene. Videre kan forskjellen til dels forklares med at den nasjonale lovendringen i 2022 kom med en tilhørende økt rammebevilgning til kommunene over statsbudsjettet. Dette kan ha medført at alle kommunene økte utbetalingene til barnefamilier. Dette er hva vi anser som rimelig tolkninger av funnene våre, og er ikke noe vi kan vite sikkert, da vi ikke har data om den enkelte kommunes situasjon eller beslutninger.

Utvikling over tid

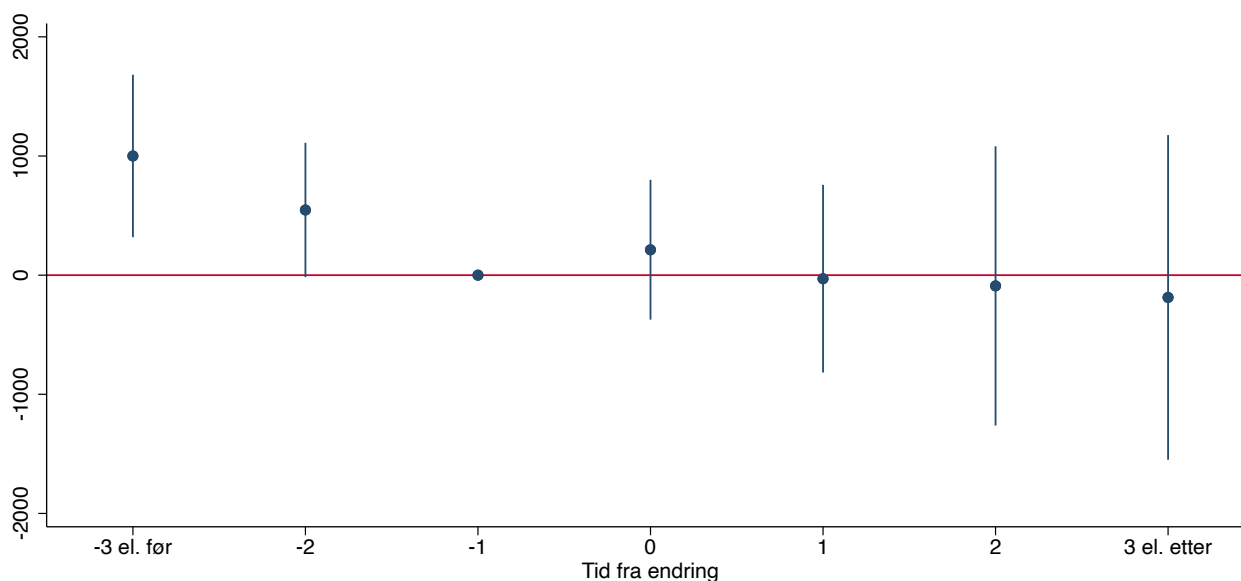
For å undersøke om trendene er parallelle i de ulike kommunegruppene i forkant av praksisendringen, undersøker vi endringer år for år. Igjen ser vi på hele perioden med praksisendringer, både egeninitierte

praksisendringer før 2022, og lovendringen i 2022. Da får vi også frem utviklingen over tid etter praksisendringen. Siden det ser ut til at det er høyere ytelsesnivå i tiltakskommunene i forkant av praksisendring, betyr det at antagelsene om parallelle trender i forkant av endring i praksis er brutt (figur 9a). Etter endringen i praksis er forskjellen mellom behandlings- og kontrollkommunene derimot lik null. Men siden antagelsene om parallelle trender er brutt er effektanslagene veldig usikre.

Når vi ser på tiltaksgruppene for seg, altså de som endrer med loven og de som endrer i forkant av loven, er bildet litt annerledes. I sammenligningen av dem som endrer med loven med dem som har samme praksis i hele perioden, er det ingen forskjeller i gjennomsnittlige utbetalinger hverken før eller etter endringen (figur 9b). Men her blir ikke antagelsene om parallelle trender i forkant av endringen brutt, noe som gjør nullfunnet her mer troverdig.

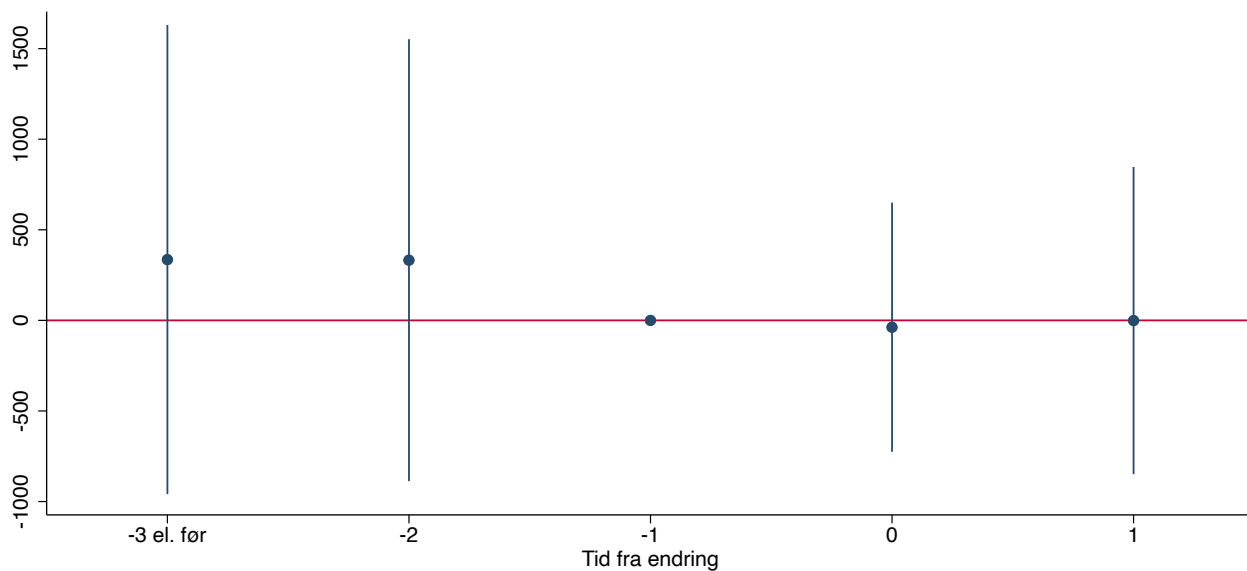
Sammenligner vi kommunene som endrer praksis i forkant av lovendringen med de som har samme prak-

Figur 9a. Effekt av praksisendring – at kommunen ikke lenger tar hensyn til barnetrygd ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Event-studie. Året før endring som basisår. Alle med barn. 2019–2023. Tiltaksgruppe: alle som endrer praksis i hele perioden, inkludert den nasjonale lovendringen i 2022.



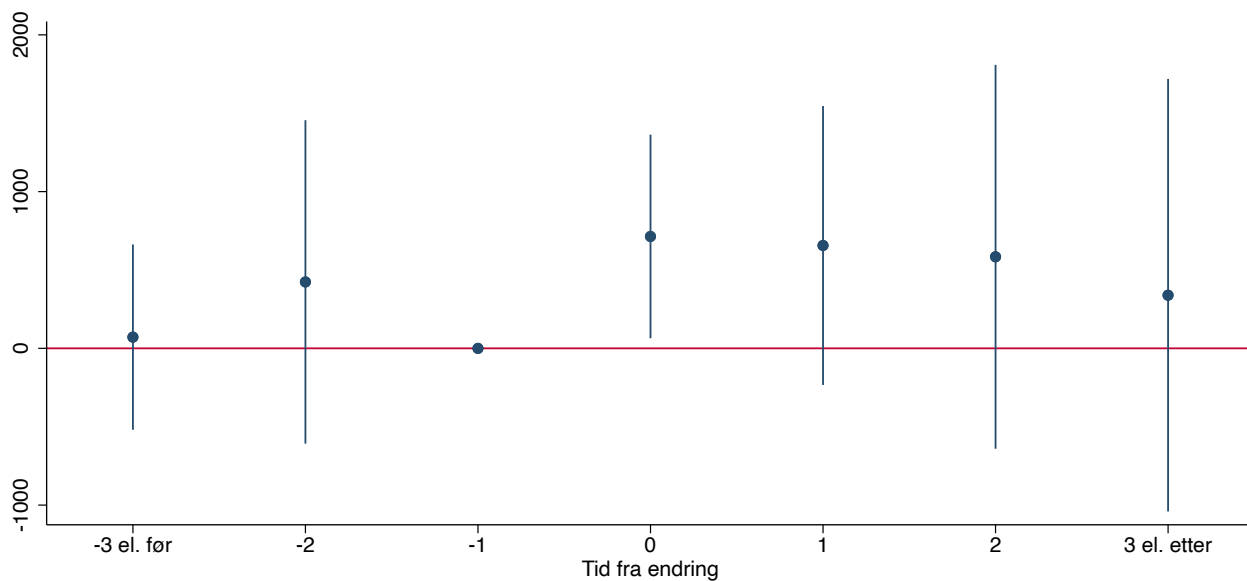
Kilde: Nav

Figur 9b. Tiltaksgruppe: kun kommuner som vi kan anta endret praksis med den nasjonale lovendringen i 2022.



Kilde: Nav

Figur 9c. Tiltaksgruppe: kun kommuner som selv velger å endre praksis i årene før lovendringen.



Kilde: Nav

sis i hele perioden er heller ikke her antagelsen om parallelle trender i forkant av endringen brutt. Her finner vi en økning i utbetalingene i året etter endring, men effektene avtar over tid (figur 9c).

Større økning i utbetalinger for dem med barn enn dem uten barn

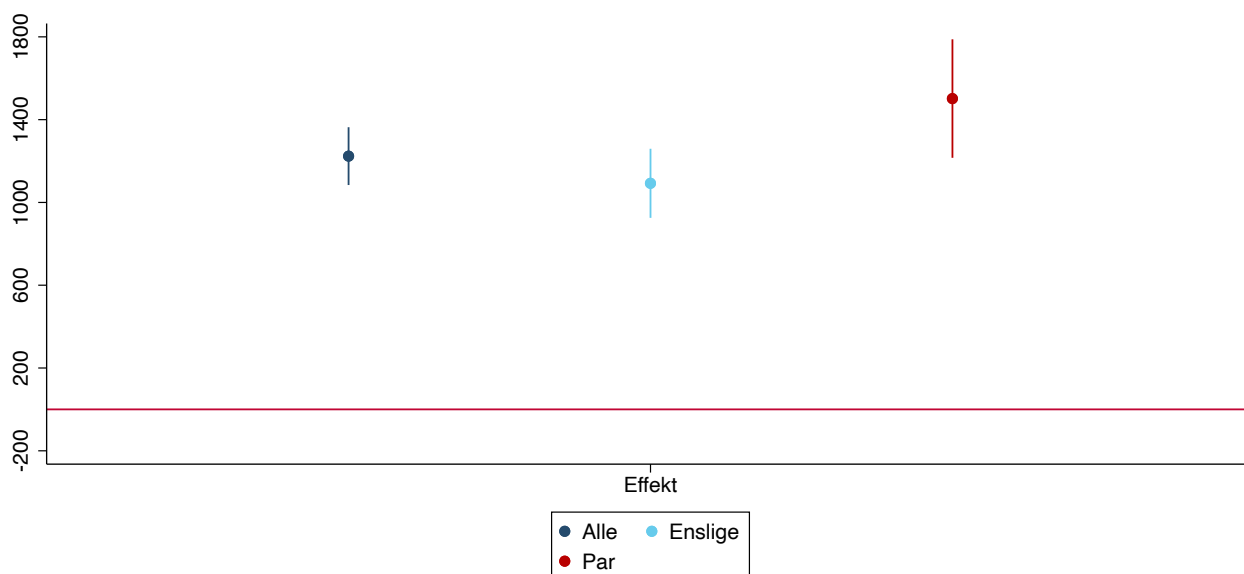
Sammenligner vi utviklingen i økonomisk sosialhjelp for dem med barn med dem uten barn, finner vi derimot et annet resultat. Her ser vi kun mulig økning i sosialhjelpsbeløpet til barnefamilier ved lovendringen i 2022. Vi ser på alle kommunene samlet før og etter lovendringen, uavhengig av hvilken praksis de hadde før lovendringen.

I tiden etter lovendringen har de gjennomsnittlige utbetalingene til barnefamilier økt klart mer enn for dem uten barn (figur 10). Den gjennomsnittlige effekten er på litt over 1 200 kroner per måned per barnefamilie. Det er et betydelig beløp, og tilsvarer en relativ økning i utbetalinger på rundt ni prosent, men mindre enn størrelsen på barnetrygden for ett barn. Siden familier som mottar sosialhjelp i snitt har to barn er 'effekten' rundt halvparten av en barnetrygd.

Siden vi her finner en mulig effekt i alle kommuner, er vi usikre på om det handler om selve endringen i lovteksten om å ikke ta hensyn til barnetrygd. Hvis økningen er knyttet til lovendringen er det mer rimelig å tolke det som en respons på det økte bevilgningsene over statsbudsjettet som gikk til alle kommuner. Det er imidlertid usikkert hvor mye av den særskilte økningen i beløp utbetalt til barnefamilier er knyttet til lovendringsprosessen, og hvor mye som skyldes andre forhold som endret seg omtrent samtidig.

For eksempel kan de økte sosialhjelpsytelsene til barnefamilier også være et resultat av at mat og andre basisvarer ble langt dyrere i perioden. Den særskilte veksten i matvarepriser startet sommeren 2022, og skjøt fart i løpet av høsten 2022. I løpet av 2022 økte matvareprisene med hele 11 prosent, og den unormalt høye prisstigningen på mat fortsatte også gjennom 2023. Familier med flere barn har ikke uventet et høyere konsum av mat enn husholdninger uten barn, og SSBs analyser viser som at vekst i matvareprisene fører til sterkest vekst i utgiftene til barnefamilier (Lian mfl. 2022), noe som kan ha gitt større økning i sosialhjelpsytelsen til barnefamilier.

Figur 10: Effekt av lovendringen. Sammenligner dem med barn med dem uten.



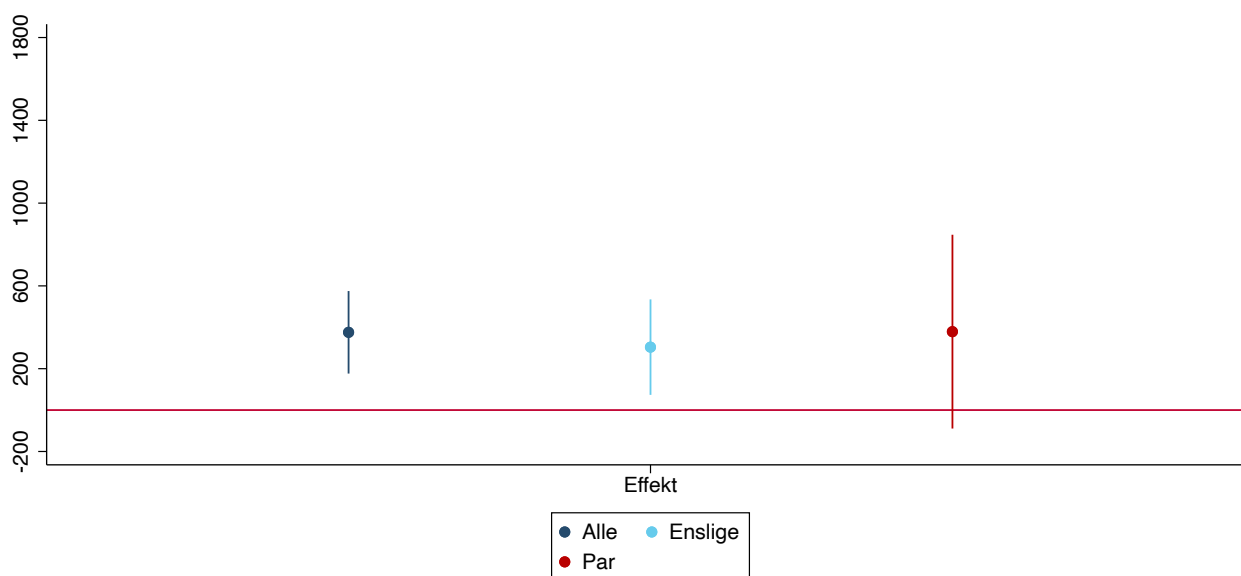
Kilde: Nav

I omtrent samme periode var det flere instanser som også rettet økt oppmerksomhet mot barns behov ved familiers søknad om sosialhjelp (Kalstø og Nicolaisen 2024). Mot slutten av 2022 kom Arbeids- og velferdsdirektoratet ut med ny veileder om økonomisk sosialhjelp, og der det blant annet understrekes at «Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi». I februar 2023 sendte Barneombudet et offisielt brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet med en oppfordring om å styrke «barneperspektivet» i Nav generelt (Barneombudet 2023). I 2022 og 2023 gjennomførte statsforvalterne et tilsyn «med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad» (Helsetilsynet 2024). Formålet med tilsynet var både å forbedre de sosiale tjenestene rettet mot barnefamilier og å bidra til nasjonal oppmerksomhet om barns behov. I 2024 publiserte Helsetilsynet en oppsummeringsrapport om disse tilsynene som ble gjennomført i 68 Nav-kontor. De konkluderer blant annet med at «Nav-kontor gjorde ikke en konkret og individuell vurdering av hjelpebehovet, men innvilget hjelpen kun i tråd med satser i vei-

ledende retningslinjer for økonomisk stønad» (Helsetilsynet 2024, s. 3). Det kan også tenkes at denne økte oppmerksomheten om barns behov, samt kritikken rettet mot Nav-kontor fra disse tilsynene, har bidratt til en praksisendring som har medført økte utbetalinger til barnefamilier når de mottar sosialhjelp.

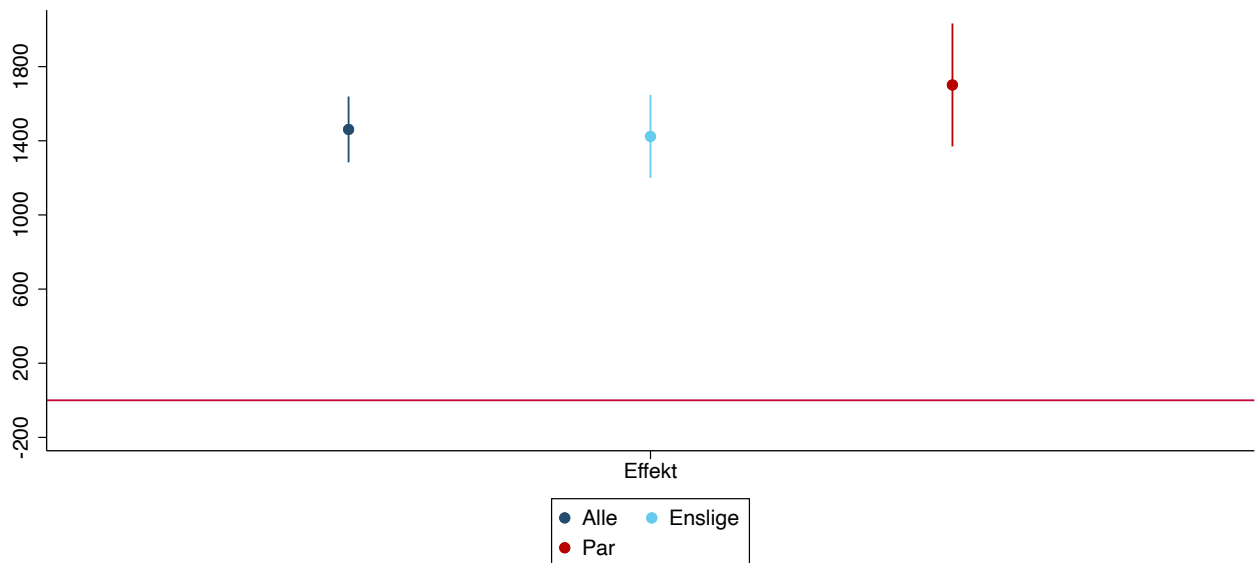
I overkant av halvparten av sosialhjelpsmottakerne er født utenfor Norge. Det kan derfor være interessant å se på effektene for gruppene hver for seg, og om utviklingen har variert mellom dem. Her har vi estimert effektene separat for henholdsvis utenlandsfødte og norskfødte barnefamilier og med de uten barn som kontrollgruppe. Vi finner da en større økning i sosialhjelpsytelsen til utenlandsfødte barnefamilier. Når vi sammenligner norskfødte med barn med norskfødte uten barn, er effekten mindre enn når vi sammenligner tilsvarende grupper av utenlandsfødte (figur 11). For norskfødte par som mottar sosialhjelp er ikke effekten signifikant forskjellig fra null. Noe av årsaken til disse forskjellene kan være at utenlandsfødte sosialhjelpsmottakere har i snitt har flere barn enn norskfødte⁸. Det kan også være fordi de utenlandsfødte i mindre

Figur 11a. Effekt av lovendringen. Sammenligner dem med barn med dem uten. Norskfødte.



Kilde: Nav

⁸ Gjennomsnittlig antall barn er 2,2 blant utenlandsfødte og 1,6 blant norskfødte.

Figur 11b. Effekt av lovendringen. Sammenligner dem med barn med dem uten. Utenlandsfødte.

Kilde: Nav

grad enn de norskfødte får avkortet sosialhjelpen mot andre inntekter og ytelser.

Diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt effektene av en lovendring fra høsten 2022 som sier at kommuner ikke kan ta hensyn til barnetrygd ved tildeling av sosialhjelp til barnefamilier. Siden lovendringen ble innført samtidig i alle kommuner, har det vært utfordrende å isolere effekten av lovendringen.

Våre analyser viser et komplekst bilde:

Ikke større økning i kommuner med endret praksis sammenlignet med kommuner med uendret praksis: I første analyse sammenligner kommuner som endrer praksis til å ikke lenger behovsprøve sosialhjelpen mot barnetrygden med de som har hatt samme praksis i hele perioden. Da finner vi ingen effekter av lovendringen. Kommunene som har samme praksis hele tiden ser også ut til å ha økt utbetalingene til barnefamilier.

Økte utbetalinger i kommuner som endret praksis før lovendringen: Kommuner som frivillig endret praksis før den nasjonale lovendringen, økte utbetalingene til barnefamilier. Det kan indikere at når kommunene selv har innført en slik praksisendring så har det medført en klar økning i utbetalingene til barnefamilier.

Generell økning i utbetalinger til barnefamilier etter lovendringen: Etter lovendringen økte utbetalingene til barnefamilier med over 1 000 kroner per måned sammenlignet med familier uten barn. Det var spesielt stor økning for utenlandsfødte barnefamilier. Det er i gjennomsnitt to barn i familier som mottar sosialhjelp, og den gjennomsnittlige økningen er dermed på rett over 500 kr per barn i måneden. Utbetalingene til barnefamilier har altså økt etter lovendringen, og i tråd med intensjonen i lovendringen. Dette skjer i alle kommuner, ikke bare de som rapporterer at de endret praksis ved lovendringen.

Det er usikkert om denne økningen skyldes selve lovendringen, eller om det skyldes andre forhold. En mulig forklaring på en slik effekt er at alle kommunene ble kompensert for lovendringen i form av større

overføringer over statsbudsjettet. En slik bevilgning fra regjeringen til kommunene, kombinert med selve endringen i lovteksten, er også et tydelig signal fra regjeringen til kommunene om at de skal utbetale mer i sosialhjelp til barnefamilier.

Vi kan ikke med sikkerhet si hvor mye av økningen som kan knyttes til lovendringen eller økte bevilgninger over statsbudsjettet, og hvor mye som også skyldes andre faktorer. Lovendringen ble iverksatt omtrent samtidig med at det var en sterk prisvekst på basisvarer. Prisveksten har trolig ført til at barnefamilier fikk større utgiftsøkninger enn husholdninger uten barn, noe som også kan ha bidratt til økte sosialhjelpsutbetalinger. Anbefalinger fra Barneombudet og statsforvalter om å styrke barneperspektivet i Nav kan også ha spilt en rolle.

Fra 1996 til 2019 stod barnetrygden stille og tapte seg stadig i reell verdi. Fra 2019 har den blitt gradvis økt. Denne politikken har fortsatt under regjeringen Støre, og i statsbudsjettet for 2025 er det vedtatt en ny økning. Justert for prisvekst er dagens barnetrygd nesten like mye verdt som i 1996. Sammen med økte sosialhjelpsutbetalinger har dette bidratt til en bedring i økonomien for barnefamilier som mottar sosialhjelp, spesielt for enslige forsørgere som har fått 12 prosent høyere realinntekt fra sosialhjelp og barnetrygd fra 2019 til 2023. Samlet sett har dette trolig bidratt til å styrke økonomien til familier som mottar sosialhjelp. Økningen i barnetrygd ser blant annet ut til å ha bidratt til at det siden 2020 har blitt en reduksjon i andelen barn som lever i husholdninger som har langvarig lavinntekt (Normann 2025). Økningen i sosialhjelpsytelsen til barnefamilier kan også ha bidratt noe til dette.

Det har i samme periode blitt gjennomført en rekke andre tiltak mot barnefattigdom, blant annet reduserte barnehage- og SFO-priser (Syse 2024). I enkelte kommuner har det også blitt satset på rimeligere tjenester, slik som fritidskort for barn i lavinntektsfamilier, som gjør det mulig for alle barn å delta i en aktivitet uavhengig av foreldrenes økonomi. Prisene for barnehage

fram til 2022 økte noe, mens de ble redusert i 2023.⁹ I enkelte kommuner, som i Oslo, er det reduserte priser både for barnehage og for AKS for dem med lave inntekter.

Noe av diskusjonen om fattigdomsbekjempelse går om hvorvidt det er mest effektivt å bruke penger på billigere og gratis tjenester eller på kontantytelser. Det vi har undersøkt her er et eksempel på sistnevnte. Kontantytelser, som barnetrygd og sosialhjelp, gir familier inntekt som kan brukes etter deres egne behov og prioriteringer. Dette kan inkludere alt fra mat og utstyr til fritidsaktiviteter for barna. Det er imidlertid ikke gitt at disse pengene blir brukt på barna i familien som mottar ytelsen.

På den annen side argumenterer noen for at billigere og gratis tjenester, som subsidiert barnehage og helse-tjenester, gir en mer målrettet og langsiktig effekt på fattigdomsbekjempelse. Disse tjenestene kan bidra til å redusere utgifter for familier og samtidig sikre at barn får tilgang til viktige ressurser. Det første Brochmann-utvalget om velferd og migrasjon (NOU 2011:7) argumenterte for å vri offentlige forbruk fra kontantytelser til tjenester. Et av utvalgets argumenter for det var fordi et «tjenestetilbud rettet mot barn og unge kan hindre at lav familieinntekt hemmer deltakelse på arenaer som skaper integrering (NOU 2011:7, s. 30).

Det er en viktig forskjell mellom sosialhjelp og barnetrygd når det gjelder arbeidsinsentiv. Sosialhjelp blir i utgangspunktet avkortet 100 % mot arbeidsinntekt. Det innebærer at hvis husholdningen øker arbeidsinntekten med 1 000 kr, vil sosialhjelpsbeløpet avkortes tilsvarende, noe som åpenbart gir negative arbeidsinsentiv. Å øke sosialhjelpsytelsen vil også kunne gi negative arbeidsinsentiv, særlig hvis ytelsen gir tilnærmet like høy inntekt som en kan få med vanlig lønn fra fulltidsarbeid (se for eksempel Jonassen 2013). Vi har ikke kunnet undersøke mulige effekter av det økte ytelsesnivået på arbeidstilbudet til mottakere i denne artikkelen.

⁹ <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/foreldrebetaling-i-barnehagar>

Barnetrygden er en universell ytelse som utbetales til alle som forsørger barn under 18 år, og helt uavhengig av inntekten. Å øke dagens barnetrygd for alle er mindre målrettet mot familier med lav inntekt, men vil samtidig ha noe mindre negative arbeidsinsentiv siden det ikke er noen avkortning av barnetrygden når lønnsinntekten øker. Ekspertgruppen om barn i fattige familier kom nylig med et forslag om å øke barnetrygden betydelig og skattlegge den. Det vil gi en mer målrettet utjevning mellom familier med høy og lav inntekt, men vil samtidig medføre en viss svekkelse av arbeidsinsentivet til familier med lav inntekt (Rege mfl. 2023). Det er også viktig å vurdere hvordan kombinasjonen av kontantytelser og offentlige tjenester kan virke sammen for å gi en helhetlig tilnærming til fattigdomsbekjempelse, uten at det svekker arbeidslinjen.

Referanser

- Barne- og familiedepartementet (2020)*. Like muligheter i oppveksten: Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).
- Barneombudet (2023)*. *Barneombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet styrke arbeidet med barneperspektivet i NAV*. Brev datert 15.2.2023
- Cunningham, Scott (2021)*. «Causal Inference: The Mixtape» Yale University Press
- Dahl, Gordon B., Andreas Ravndal Kostøl og Magne Mogstad (2014)*. «Family Welfare Cultures». *The Quarterly Journal of Economics*, vol 129 (4)
- Elstad, Jon Ivar og Anders Bakken (2015)*. «The effects of parental income on Norwegian adolescents' school grades: A sibling analysis». *Acta Sociologica*, vol 58 (3)
- Elstad, Jon Ivar og Kristian Heggebø (2024)*. «Fattigdom går i arv» – treffende diagnose eller villedende slagord». *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 27 (2).
- Finseraas, Henning og Andreas Kotsadam (2013)*. «Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? En ikke-teknisk introduksjon» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54 (3), 371-387
- Fiva, Jon H., Andreas Halse og Gisle J. Natvik (2023)* «Local Government Dataset», datasett
- Helsetilsynet (2024)*. *Samfunnets siste sikkerhetsnett må også fange opp barna Oppsummeringsrapport fra landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad (2022-2023)*. Rapport fra Helsetilsynet 6/2024
- Hyggen, Christer, Inger Brattbakk og Elling Borge- raas (2018)*. *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/18
- Jonassen, Anders Bruun (2013)*. *Regression Discontinuity Analyses of the Disincentive Effects of Increasing Social Assistance*. Phd thesis, School of Business and Social Sciences, Aarhus University
- Lian, Bård, Odd Erik Nygård, Thor Olav Thoresen og Trine Engh Vattø (2022)*. *De økte utgiftene for hus- holdningene i 2022 - hvem rammes mest?* Rapporter 2022/46. Statistisk sentralbyrå.
- Lima, Ivar (2024)*. «Mange nyankomne flyktninger ga sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene» *Arbeid og velferd*, nr. 2, 2024, s. 4–21
- Lindqvist, Erik, Robert Östling og David Cesarini (2020)*. «Long-Run Effects of Lottery Wealth on Psychological Well-Being». *The Review of Economic Studies*, vol 87 (6)
- Normann, Tor Morten (2025)* «Lavere andel barn med vedvarende lavinntekt i 2023», Nettartikkel, Statistisk sentralbyrå
- NOU 2011:7. Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 87 L (2021–2022). Endringer i sosialtjenesteloven og arbeidsmiljøloven (statsforvalterens tilsynsvirksomhet, økonomisk stønad, forskriftshjemmel, m.m.) Arbeid- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 1 S (2022-2023). Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2023. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23. september 2022

Rege, Mari mfl. (2023). En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier. Barne- og familiedepartementet, rapport fra ekspertgruppe.

Rundskriv A-2/18 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2019

Syse, Aslak (2024) «Støre-regjeringens møte med fattigdom og økte priser». Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, Vol. 22(1), 7–56.