



Tiltak for å redusere og forebygge at barn vokser opp i vedvarende lavinntekt

Rune Borgan Reiling, Ragnar Hjellset Alne (NIFU), Magnus Eliasson Stubhaug (NIFU), Marte Rønning, Edda Solbakken og Trine Vattø

TALL

SOM FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2026/15

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 22. mai 2026

ISBN 978-82-587-2103-8 (elektronisk)

ISSN 1892-7513 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Denne rapporten er den tredje delrapporten i et flerårig forskningsprosjekt om barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, som Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Prosjektet utføres i samarbeid med forskere ved Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Folkehelseinstituttet (FHI). Formålet med rapporten er å undersøke effektene av ulike offentlige tiltak rettet mot barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Rune Borgan Reiling (SSB) har ledet arbeidet med rapporten. De empiriske kapitlene i rapporten er skrevet av Rune Borgan Reiling (SSB), Edda Solbakken (SSB), Trine Vattø (SSB), Marte Rønning (SSB), Ragnar Alne (NIFU) og Magnus Stubhaug (NIFU). Gjermund Sterri Yndesdal og Bodil Larsen har bidratt med empiriske analyser i kapittel 7.

Statistisk sentralbyrå, 30. april 2026

Linda Nøstbakken

Sammendrag

Selv om andelen barn som vokser opp i fattigdom i Norge fortsatt er lav, har den økt betydelig siden tidlig på 2000-tallet. Å bedre oppvekstvilkårene for barn og unge i familier med lavinntekt har derfor høy politisk prioritet. Det finnes en rekke offentlige tiltak rettet mot barn som vokser opp i fattigdom og deres familier, men kunnskapen om hvilke tiltak som faktisk har størst effekt på barns utvikling, er begrenset. Formålet med denne rapporten er å undersøke hvordan ulike kontantytelser, arbeidsrettede tiltak og offentlige tjenester påvirker levekår og utviklingsmuligheter for barn i familier med vedvarende lavinntekt.

Analysene i rapporten baserer seg på omfattende registerdata på individnivå fra SSB. Datagrunnlaget gjør det mulig å i detalj beskrive barn og husholdninger som mottar ulike ytelser og deltar i ulike tiltak, og å sammenligne dem med andre husholdninger i befolkningen. Ved å kombinere disse dataene med egnede økonomiske metoder isolerer vi effektene av tiltakene på foreldres arbeidsmarkedsutfall (som sysselsetting og inntekt) og på barns utfall.

For foreldre studerer vi i hovedsak om de er i arbeid, hvor mye de jobber, og i hvilken grad de mottar offentlige ytelser. For barna fokuserer vi primært på skoleprestasjoner, men analyserer også betydningen av tiltak for kontakt med barnevernet og utfall målt på lengre sikt, som inntekt og deltakelse i utdanning og arbeid i voksen alder.

Selv om utfallene vi benytter anses som sentrale, dekker de ikke alle sider ved barns og foreldres velferd. Vi kan derfor ikke utelukke at resultatene ville sett annerledes ut dersom vi hadde studert andre dimensjoner, som for eksempel helse eller kriminalitet. Det kunne også vært relevant å studere barns og unges deltakelse i fritidsaktiviteter, men vi har ikke data som gjør det mulig å analysere slike forhold.

De empiriske tilnærmingene vi benytter i rapporten har, i utgangspunktet høy intern validitet, det vil si at de under gitte antakelser isolerer effekten av de tiltakene vi studerer. Samtidig er det viktig å understreke at resultatene gjelder for de individene, tidsperiodene og kontekstene som inngår i analysene. Resultatene må derfor tolkes i lys av disse avgrensningene.

Begrensede effekter av direkte kontantytelser

Hva er effekten av ulike kontantytelser på foreldres arbeidsmarkedsutfall og barns utfall? I kapittel 3, 4 og 5 analyserer vi tre ordninger som primært er ment å styrke familiers inntekt direkte: barnetrygd, bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Mens bostøtte og økonomisk sosialhjelp er behovsprøvde og søknadsbaserte ordninger, er barnetrygden en universell ytelse som alle barnefamilier mottar uavhengig av inntekt. Likevel utgjør barnetrygden en større andel av disponibel inntekt blant lavinntektsfamilier enn blant familier med høyere inntekt, og er dermed relativt sett viktigere for husholdninger med vedvarende lavinntekt.

I 2000 ble aldersgrensen for barnetrygd økt fra 16 til 18 år. Dette innebar at husholdninger med barn i alderen 16–18 år fikk inntil to år ekstra barnetrygd, mens husholdninger med barn som allerede hadde fylt 19 år ikke fikk noe tillegg. Vi utnytter denne variasjonen til å identifisere effekter av barnetrygd. To funn peker seg ut. For det første ser det ut til at bruken av økonomisk sosialhjelp i kommunene avtar når barnetrygden øker, noe som understreker behovet for å se ytelser i sammenheng. For det andre, finner vi indikasjoner på at økningen i barnetrygd kan ha bidratt til økt fullføring av videregående opplæring. Metodiske utfordringer og stor statistisk usikkerhet innebærer imidlertid at funnene må tolkes med varsomhet.

De deskriptive analysene våre viser at bostøtten i stor grad treffer barnefamilier som står overfor sammensatte levekårsutfordringer. Mottakerhusholdningene kjennetegnes særlig av lavere yrkesinntekter, lav boligeierandel, flere barn, høyere andel aleneforsørgere og en større andel husholdninger med innvandrerbakgrunn enn andre husholdninger.

For å si noe om effekten av bostøtte utnytter vi at bostøttesatsene i enkelte kommuner endret seg som følge av kommunesammenslåingene i 2020. Dette skapte et naturlig eksperiment der mottakere i noen tidligere kommuner fikk økte satser for bostøtte, mens resten av den nye kommunen fikk uendret satser før og etter sammenslåingene. Det er lite som tyder på at økt bostøtte påvirket arbeidstilbudet blant mottakerne. Det er samtidig viktig å bemerke at bostøttens utforming (søknadsbasert og utfasing med inntekt) gjør det krevende å skille effekten av bostøtte fra andre ordninger og ytelser rettet mot husholdninger med lav inntekt. Vi finner for eksempel en betydelig nedgang i sosialstønad i de kommunene der bostøttemottakerne får økt bostøtte som følge av sammenslåingene. Dette viser igjen at man må ta høyde for at ulike ytelser påvirker hverandre når man utformer støtteordninger for husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Videre bruker vi informasjon om sosialhjelpssøknader, samt innvilgelser og avslag fra Oslo kommunes fagsystemer, for å studere effekten av økonomisk sosialhjelp på arbeidsdeltakelse og barns utfall. Søkerne til økonomisk sosialhjelp har gjennomgående svak arbeidstilknytning og lave inntekter. Stønaden brukes i hovedsak til å stabilisere hverdagsøkonomien: utbetalingene går primært til kontantytelser og husleie, mens mer målrettede enkeltytelser forekommer sjeldnere. Vilkår benyttes i liten grad, og gjelder oftest oppfølging i tjenestene og bekreftet husleiebetaling.

Vi finner ingen klare indikasjoner på at mottak av økonomisk sosialhjelp påvirker arbeidsmarkedstilknytningen til foreldre, verken med tanke på arbeidsmarkedsdeltakelse eller inntekt. Vi finner heller ingen målbare effekter av ytelsen på nasjonale prøver eller på kontakt med barnevernet. Samtidig er usikkerheten i beregningene våre såpass store at vi ikke kan utelukke moderate positive eller negative effekter. Med andre ord, kan sosialhjelp ha virkninger som våre data ikke fanger opp med tilstrekkelig statistisk presisjon.

Resultatene våre peker i retning av at barnetrygd, bostøtte og økonomisk sosialhjelp har begrensede målbare effekter på barns utfall, samtidig som vi i liten grad finner tegn til at ytelsene påvirker arbeidstilbudet blant mottakerne. Samlet sett ser det altså ut til at ytelsene primært bidrar til å stabilisere husholdningenes økonomi. Samtidig peker resultatene mot en viss substitusjon mellom ordninger, der økt støtte fra én ytelse kan følges av lavere støtte fra andre, slik at den samlede nettoinntektsendringen blir mindre enn endringer i enkeltordninger isolert sett skulle tilsi.

Ikke tydelige effekter av eksponering for Kvalifiseringsprogrammet

Stadig flere land innfører ulike former for aktivitetskrav som betingelse for kontantoverføringer. I Norge er Kvalifiseringsprogrammet et sentralt virkemiddel som kombinerer aktivitetsplikt med en relativt generøs ytelse. Programmet er rettet mot personer over 18 år som har behov for støtte for å komme i arbeid, og kan omfatte arbeidsrettede tiltak, opplæring, individuell oppfølging, og veiledning. Innholdet tilpasses i stor grad den enkelte deltakers behov og utfordringer, og kan også inkludere tiltak som norskkurs, booppfølging samt økonomisk rådgivning.

I kapittel 6 evaluerer vi Kvalifiseringsprogrammet både med hensyn til deltakeres arbeidsmarkedsutfall og deres barns utvikling. For å gjøre dette benytter vi en eventstudie-tilnærming, som tar utgangspunkt i at Kvalifiseringsprogrammet ble rullet ut i ulike kommuner i perioden 2008-2010.

Resultatene våre indikerer at Kvalifiseringsprogrammet kan ha en positiv effekt på barns skoleprestasjoner. Dette funnet ser ut til å være knyttet til økt inntekt og økonomisk stabilitet. For familier som eksponeres for Kvalifiseringsprogrammet mens barna er små, finner vi lavere mottak av økonomisk sosialhjelp og noe sterkere arbeidsmarkedstilknytning blant foreldrene. Selv om KVP primært har som mål å øke arbeidsdeltakelsen blant voksne, kan programmet likevel påvirke barnas muligheter indirekte ved å stabilisere familiens økonomiske situasjon.

Funnene må imidlertid tolkes med varsomhet, ettersom vi ikke kan dokumentere effektene med tilstrekkelig statistisk presisjon. Det er også viktig å understreke at innføringen av

Kvalifiseringsprogrammet skjedde som del av en bredere omlegging av hele det norske velferdssystemet, med endringer i organisering, arbeidsretting og oppfølgingspraksis. Dette kan gjøre det utfordrende å isolere virkningen av selve programmet fra øvrige samtidige endringer.

Økt deltakelse i barnehage kan kreve andre typer tiltak enn redusert pris

Offentlige tjenester i utdanningsløpet er sentrale både som universelle velferdstjenester og som virkemidler for å utjevne sosiale forskjeller. Barnehage trekkes ofte frem som en tidlig og viktig arena for språk, sosialt samspill og selvregulering. Det anses derfor som viktig at barnehage er tilgjengelig for alle, og at tilgangs- og kostnadsbarrierer reduseres. I Norge reguleres foreldrebetalingen gjennom tre nasjonale ordninger: makspris, inntektsgradert foreldrebetaling og gratis kjernetid for lavinntektsusholdninger. Disse ordningene bidrar til å redusere egenandelen for barnehageplass for husholdninger med vedvarende lavinntekt, og er en viktig forklaring på den høye barnehagedeltakelsen i Norge.

Prisreduksjoner alene ser imidlertid ikke ut til å være tilstrekkelig for å nå alle familiene som barnehageordningene er rettet mot. Analysene våre i kapittel 7 viser, for første gang på nasjonalt nivå, at familier som ikke bruker barnehage har gjennomgående lavere inntekt, formue og utdanning enn de som deltar. De er også oftere aleneforsørgere, mottakere av sosialhjelp eller har innvandrerbakgrunn. De laveste deltakelsesratene finner vi blant de 10 prosentene av husholdningene med lavest inntekt, til tross for at moderasjonsordningen i stor grad er innrettet for å treffe denne gruppen.

Dette tyder på at økonomi ikke er den eneste barrieren for barnehagedeltakelse. Språk, tillit til tjenesten, tilgang til informasjon, kulturelle normer og praktiske forhold ser også ut til å spille en viktig rolle. I tillegg kan strukturelle forhold, som søknadsprosesser og opptaksregler, utgjøre en barriere. For å øke deltakelsen blant familier med vedvarende lavinntekt, er det derfor behov for tiltak utover prisreduksjon, som målrettet informasjon, tidlig rekruttering og tettere samarbeid mellom lokale tjenester som NAV, helsestasjoner, barnevern, skoler, og barnehager.

Tett oppfølging i videregående kan være viktig

Mange unge som står utenfor arbeid og utdanning, mangler fullført videregående opplæring, og denne gruppen er overrepresentert blant både arbeidssøkere og mottakere av offentlige ytelser. Dette har bidratt til økt oppmerksomhet om behovet for individuelt tilpasset oppfølging og bedre samhandling mellom tjenester.

I kapittel 8 undersøker vi effektene av to tiltak for tettere oppfølging i videregående skole: et forsøk med NAV-veiledere i videregående opplæring og en ordning der sosialfaglige rådgivere fra kommunene ble utplassert i de videregående skolene i Østfold. Tidligere evalueringer har vist at slike tiltak kan styrke oppfølgingen av utsatte unge, men har i liten grad dokumentert om de faktisk øker sannsynligheten for fullføring eller reduserer inaktivitet, det vil si risikoen for å verken være i arbeid, utdanning eller annen aktivitet over tid.

Våre analyser viser gjennomgående positive effekter av både NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere i videregående skole på sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Usikkerheten i estimatene er imidlertid betydelig, og resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Samtidig finner vi at ordningen med sosialfaglige rådgivere har en klar positiv effekt på fullføring når rollen har vært etablert på skolen over noe tid.

Vi finner derimot ikke tydelige tegn til at tiltakene gir en varig reduksjon i inaktivitet. Dette tyder på at tettere oppfølging kan øke sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring, uten at dette nødvendigvis fører til sterkere tilknytning til arbeid eller utdanning i voksenlivet. For noen elever kan altså fullført videregående opplæring ikke være tilstrekkelig for å sikre stabil deltakelse i arbeid eller utdanning.

Abstract

Although the share of children growing up in poverty in Norway remains low, it has increased significantly since the early 2000s. Improving the conditions in which children and young people in low-income families grow up is therefore a high political priority. A range of public measures is directed at children growing up in poverty and their families, but knowledge of which measures actually have the greatest effect on children's development is limited. The purpose of this report is to examine how various cash benefits, employment-oriented measures and public services affect the living conditions and developmental opportunities of children in families with persistent low income.

The analyses in the report are based on extensive individual-level register data from Statistics Norway (SSB). This data foundation makes it possible to describe in detail the children and households that receive various benefits and participate in various measures, and to compare them with other households in the population. By combining these data with appropriate econometric methods, we isolate the effects of the measures on parents' labour market outcomes (such as employment and income) and on children's outcomes.

For parents, we mainly study whether they are in employment, how much they work, and the extent to which they receive public benefits. For children, we focus primarily on school performance, but we also analyse the significance of measures for contact with the child welfare services and outcomes measured over the longer term, such as income and participation in education and work in adulthood.

Although the outcomes we use are considered central, they do not cover all aspects of children's and parents' welfare. We therefore cannot rule out that the results would have looked different had we studied other dimensions, such as health or crime. It could also have been relevant to study children's and young people's participation in leisure activities, but we do not have data that make it possible to analyse such matters.

The empirical approaches we use in the report have, in principle, high internal validity, meaning that, under given assumptions, they isolate the effect of the measures we study. At the same time, it is important to emphasise that the results apply to the individuals, time periods and contexts included in the analyses. The results must therefore be interpreted in light of these limitations.

Limited effects of direct cash benefits

What is the effect of various cash benefits on parents' labour market outcomes and children's outcomes? In Chapters 3, 4 and 5, we analyse three schemes that are primarily intended to strengthen families' incomes directly: child benefit, housing benefit and social assistance. While housing benefit and social assistance are means-tested and application-based schemes, child benefit is a universal benefit that all families with children receive regardless of income. Nevertheless, child benefit constitutes a larger share of disposable income among low-income families than among families with higher incomes, and is thus relatively more important for households with persistent low income.

In 2000, the age limit for child benefit was raised from 16 to 18 years. This meant that households with children aged 16–18 received up to two extra years of child benefit, while households with children who had already turned 19 received no supplement. We exploit this variation to identify effects of child benefit. Two findings stand out. First, the use of social assistance in municipalities appears to decline when child benefit increases, which underlines the need to view benefits in context. Second, we find indications that the increase in child benefit may have contributed to

higher completion rates in upper secondary education. Methodological challenges and considerable statistical uncertainty mean, however, that the findings must be interpreted with caution.

Our descriptive analyses show that housing benefit largely reaches families with children that face complex living-condition challenges. The recipient households are characterised in particular by lower earned income, low rates of home ownership, more children, a higher proportion of single parents and a larger share of households with an immigrant background than other households.

To say something about the effect of housing benefit, we exploit the fact that housing benefit rates in some municipalities changed as a result of the municipal mergers in 2020. This created a natural experiment in which recipients in some former municipalities received increased housing benefit rates, while the rest of the new municipality had unchanged rates before and after the mergers. There is little to suggest that increased housing benefit affected the labour supply among recipients. At the same time, it is important to note that the design of housing benefit (application-based and phased out with income) makes it challenging to separate the effect of housing benefit from other schemes and benefits aimed at low-income households. For example, we find a significant decline in social assistance in the municipalities where housing benefit recipients received increased housing benefit as a result of the mergers. This again shows that one must take into account that different benefits affect one another when designing support schemes for households with persistent low income.

Furthermore, we use information on social assistance applications, as well as approvals and rejections from the City of Oslo's case management systems, to study the effect of social assistance on labour market participation and children's outcomes. Applicants for social assistance generally have weak attachment to the labour market and low incomes. The benefit is mainly used to stabilise everyday household finances: payments primarily go to cash benefits and rent, while more targeted individual payments occur less frequently. Conditions are used to a limited extent and most often involve follow-up by the services and confirmed payment of rent.

We find no clear indications that receipt of social assistance affects parents' attachment to the labour market, neither in terms of labour market participation nor income. Nor do we find any measurable effects of the benefit on national tests or on contact with the child welfare services. At the same time, the uncertainty in our estimates is sufficiently large that we cannot rule out moderate positive or negative effects. In other words, social assistance may have effects that our data do not capture with sufficient statistical precision.

Our results suggest that child benefit, housing benefit and social assistance have limited measurable effects on children's outcomes, while we find little evidence that the benefits affect labour supply among recipients. Overall, the benefits therefore appear primarily to contribute to stabilising households' finances. At the same time, the results point to a degree of substitution between schemes, whereby increased support from one benefit may be followed by lower support from others, so that the overall change in net income becomes smaller than changes in individual schemes considered in isolation would suggest.

No clear effects of exposure to the Qualification Programme

A growing number of countries are introducing various forms of activity requirements as a condition for cash transfers. In Norway, the Qualification Programme is a key instrument that combines an activity requirement with a relatively generous benefit. The programme is aimed at people over the age of 18 who need support to enter employment, and may include employment-oriented measures, training, individual follow-up, and guidance. The content is largely tailored to the needs and challenges of each participant, and may also include measures such as Norwegian language courses, housing follow-up and financial counselling.

In Chapter 6, we evaluate the Qualification Programme with regard to both participants' labour market outcomes and their children's development. To do this, we use an event-study approach, which builds on the fact that the Qualification Programme was rolled out in different municipalities during the period 2008–2010.

Our results indicate that the Qualification Programme may have a positive effect on children's school performance. This finding appears to be linked to increased income and financial stability. For families exposed to the Qualification Programme while the children are young, we find lower receipt of social assistance and somewhat stronger labour market attachment among the parents. Although the Qualification Programme is primarily aimed at increasing labour market participation among adults, the programme may nevertheless affect children's opportunities indirectly by stabilising the family's financial situation.

The findings must, however, be interpreted with caution, as we cannot document the effects with sufficient statistical precision. It is also important to emphasise that the introduction of the Qualification Programme took place as part of a broader reorganisation of the entire Norwegian welfare system, with changes in organisation, work orientation and follow-up practice. This can make it challenging to isolate the impact of the programme itself from other concurrent changes.

Increased participation in kindergarten may require measures other than reduced prices

Public services along the educational pathway are central both as universal welfare services and as instruments for reducing social inequalities. Kindergarten is often highlighted as an early and important arena for language development, social interaction and self-regulation. It is therefore considered important that kindergarten is accessible to all, and that barriers related to access and cost are reduced. In Norway, parental payment is regulated through three national schemes: a maximum price, income-graded parental payment and free core hours for low-income households. These schemes help reduce the parental contribution for kindergarten places for households with persistent low income, and are an important reason for the high rate of kindergarten attendance in Norway.

Price reductions alone, however, do not appear to be sufficient to reach all the families that the kindergarten schemes are aimed at. Our analyses in Chapter 7 show, for the first time at the national level, that families who do not use kindergarten generally have lower income, wealth and education than those who do. They are also more often single parents, recipients of social assistance or have an immigrant background. We find the lowest participation rates among the 10 per cent of households with the lowest income, despite the reduction schemes being largely designed to reach this group.

This suggests that finances are not the only barrier to kindergarten participation. Language, trust in the service, access to information, cultural norms and practical considerations also appear to play an important role. In addition, structural factors, such as application processes and admission rules, may constitute a barrier. To increase participation among families with persistent low income, there is therefore a need for measures beyond price reductions, such as targeted information, early recruitment and closer cooperation between local services such as NAV, public health clinics, child welfare services, schools and kindergartens.

Close follow-up in upper secondary education may be important

Many young people who are not in employment or education lack completed upper secondary education, and this group is over-represented among both jobseekers and recipients of public benefits. This has contributed to increased attention to the need for individually tailored follow-up and better cooperation between services.

In Chapter 8, we examine the effects of two measures for closer follow-up in upper secondary school: a trial with NAV advisers in upper secondary education and a scheme in which social work advisers from the municipalities were placed in upper secondary schools in Østfold. Previous evaluations have shown that such measures can strengthen the follow-up of vulnerable young people, but have to a limited extent documented whether they actually increase the likelihood of completion or reduce inactivity, that is, the risk of being neither in employment, education nor other activity over time.

Our analyses show consistently positive effects of both NAV advisers and social work advisers in upper secondary school on the likelihood of completing upper secondary education. The uncertainty in the estimates is, however, considerable, and the results must therefore be interpreted with caution. At the same time, we find that the scheme involving social work advisers has a clear positive effect on completion once the role has been established at the school for some time.

By contrast, we find no clear signs that the measures produce a lasting reduction in inactivity. This suggests that closer follow-up can increase the likelihood of completing upper secondary education, without this necessarily leading to stronger attachment to work or education in adulthood. For some pupils, completed upper secondary education may therefore not be sufficient to secure stable participation in employment or education.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	7
1. Innledning	13
1.1. Tiltakene som evalueres i rapporten.....	14
1.2. Tiltak som er ment å øke familiens inntekt direkte.....	15
1.3. Tiltak som er ment å øke familiens inntekt ved å få foreldre i jobb	18
1.4. Offentlig tjenester rettet mot barnefamilier	19
1.5. Rapportens disposisjon.....	20
2. Datagrunnlag og metodisk tilnærming	21
2.1. Data.....	21
2.2. Empiriske utfordringer og identifikasjon av effekter	22
2.3. Paneldata-metoder	23
2.4. Instrumentvariabel	24
2.5. Intern og ekstern validitet.....	24
3. Barnetrygd	26
3.1. Innledning	26
3.2. Barnetrygdens betydning for familiers inntekt.....	27
3.3. Langtidseffekter av barnetrygd.....	29
3.4. Diskusjon.....	32
4. Bostøtte	34
4.1. Innledning	34
4.2. Hva kjennetegner husholdninger som mottar bostøtte.....	36
4.3. Hva skiller barnefamilier i vedvarende lavinntekt med og uten bostøtte?	37
4.4. Utviklingen i inntekt etter skatt og bostøttens betydning for mottakere.....	38
4.5. Hvordan varierer betydningen av bostøtte blant mottakerne, i hvilken grad løftes de ut av vedvarende lavinntekt?	40
4.6. Årsakssammenhenger	42
4.7. Diskusjon.....	47
5. Økonomisk sosialhjelp	49
5.1. Innledning	49
5.2. Data.....	49
5.3. Hvilken kunnskap har vi?	50
5.4. Hvem søker, hvem får, hva finansieres og hvilke vilkår settes?	51
5.5. Hva vi undersøker og hvordan estimerer vi effekter av utbetalingene?	55
5.6. Analyser på foreldres arbeidsmarkedsutfall	56
5.7. Barnas læring og oppvekst	59
5.8. Konklusjon	61
6. Kvalifiseringsprogrammet	62
6.1. Innledning	62
6.2. Kvalifiseringsprogrammet og målgruppen.....	63
6.3. Relevant litteratur	63
6.4. Deskriptiv statistikk.....	65
6.5. Mål på deltakelse	66
6.6. Barnas skoleprestasjoner	67
6.7. Effekter på arbeid, inntekt og ytelsesbruk.....	69
6.8. Oppsummering	71

7. Barnehage	73
7.1. Nasjonal regulering av barnehageutgifter i Norge.....	74
7.2. Hvordan påvirker moderasjonsordningene familiens økonomi?	77
7.3. Ny kunnskap om deltakelse i barnehage	80
7.4. Sosioøkonomisk bakgrunn og bruk av barnehage.....	83
7.5. Oppsummering	88
8. NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere i videregående skole	90
8.1. Innledning	90
8.2. Hvilken kunnskap har vi?	90
8.3. Om forsøksordningene med NAV-ansatte i videregående skole	91
8.4. Datagrunnlag	93
8.5. Metode	95
8.6. Resultater	96
8.7. Oppsummering	103
9. Oppsummering og diskusjon	105
9.1. Begrensede effekter av direkte kontantytelser	105
9.2. Ikke tydelige effekter av eksponering for Kvalifiseringsprogrammet	107
9.3. Økt deltakelse i barnehage kan kreve andre tiltak enn moderasjonsordninger	107
9.4. Tett oppfølging av utsatt ungdom kan bidra til økt fullføring av videregående opplæring	108
9.5. Avsluttende kommentar	108
Referanser	110
Vedlegg A: Vedlegg til kapittel 3	117
Vedlegg B: Vedlegg til kapittel 4	118
B.1. Utviklingen over tid i kjennetegn blant husholdninger som mottar bostøtte	118
B.2. Betydningen av husholdningssammensetning.....	120
B.3. Årsakssammenhenger.....	122
Vedlegg C: Vedlegg til kapittel 5	125
Vedlegg D: Vedlegg til kapittel 6	126
9.6. Analysemetode brukt i evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet.....	126
Vedlegg E: Vedlegg til kapittel 7	128
Vedlegg F: Vedlegg til kapittel 8	129
F8.1. Analysemetode brukt i kapittel 8	129
Figurregister	131
Tabellregister	133

1. Innledning

Over de siste 25 årene har andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (se Tekstboks 1 for definisjon) mer enn doblet seg, fra 4,0 prosent i 2000 til 9,9 prosent i 2023 (Normann, 2025). Foreldrene i disse familiene kjennetegnes ofte av at de har lav utdanning og arbeidsdeltakelse. Mange har innvandrerbakgrunn, er enslige forsørgere og sliter med fysisk eller psykisk sykdom, rusproblemer og/eller funksjonsnedsettelse. Internasjonal forskning viser at barn i familier med lav inntekt gjennomgående har dårligere utfall enn jevnaldrende fra mer ressurssterke hjem. De har høyere risiko for både fysiske og psykiske helseproblemer (Evans & Cassells, 2014), oppnår svakere skoleprestasjoner (Reardon, 2018) og har mer fravær fra skolen (Romero & Lee, 2008). En livssituasjon med vedvarende lavinntekt tidlig i livet får ofte også negative konsekvenser på lengre sikt, som lavere utdanningsnivå, begrensede jobbmuligheter og økt risiko for økonomiske vanskeligheter i voksen alder (Duncan mfl., 2010). Dette gjelder også i land med omfattende velferdssystemer, som for eksempel i Norge (Kinge mfl., 2021; Sandsør mfl., 2023).

Tekstboks 1: Hva er vedvarende lavinntekt?

Statistisk Sentralbyrå definerer vedvarende lavinntekt ved å sammenlikne husholdningers inntekt med inntektsnivået i befolkningen som helhet. Utgangspunktet er medianinntekten for hele den norske befolkningen, altså det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store grupper hvor halvparten har lavere inntekt og halvparten har høyere inntekt.

For å kunne sammenligne husholdninger av ulik størrelse, justeres inntekten for husholdningssammensetning ved hjelp av forbrukenheter (ofte kalt ekvivalent inntekt). En husholdning regnes som å ha lav inntekt dersom den har en samlet inntekt, justert for husholdningsstørrelse (forbrukenheter), som ligger under 60 prosent av medianinntekten.

Vedvarende lavinntekt får man ved å slå sammen husholdningsinntekter gjennom en periode på flere år, vanligvis tre, og sammenligne med medianinntekten i den samme treårsperioden.

Både i Norge og i EU er forbedring av oppvekstvilkårene for barn og unge som vokser opp i familier med lavinntekt en høyt politisk prioritert målsetting. EU stiller krav om at medlemslandene utarbeider nasjonale handlingsplaner for å bekjempe barnefattigdom, og bidrar samtidig med betydelig finansiering av nasjonale tiltak. Gjennom den europeiske barnegarantien har også Europaparlamentet som mål å bekjempe barnefattigdom og å redusere andelen barn som vokser opp i fattigdom (Europarådet, 2022). I Norge lanserte Regjeringen i 2020 sin andre strategi for å redusere barnefattigdom, med mål om å identifisere effektive tiltak mot fattigdom (Barne- og familiedepartementet, 2020). Denne strategien inkluderer BarnUnge21, den nasjonale strategien for forskning, utvikling og innovasjon rettet mot sårbare barn og unge (Norges Forskningsråd, 2021). I 2022 nedsatte regjeringen også Ekspertgruppen om barn i fattige familier for å gi råd om hvordan offentlige ressurser best kan brukes for å redusere omfanget og konsekvensene av barnefattigdom (Rege mfl., 2024). I tillegg introduserte regjeringen et mål om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeidsliv og samfunn som en egen samfunnsoppgave (Kunnskapsdepartementet, 2022). Samtidig finnes det en rekke offentlige tiltak rettet mot barn som vokser opp i fattigdom og deres familier, i form av direkte kontantoverføringer, arbeidsmarkedstiltak og offentlige tjenester.

Selv om de negative konsekvensene av å vokse opp i lavinntektsfamilier er godt dokumentert, har vi mindre kunnskap om hvilke tiltak som er effektive for å bedre levekårene for barn i vedvarende lavinntekt. Formålet med denne rapporten er å evaluere effekten av et utvalg av slike tiltak. Tiltakene vi evaluerer i rapporten inkluderer både kontantoverføringer som barnetrygd, bostøtte og sosialhjelp, moderasjonsordninger i barnehagen, og tett oppfølging av utsatte elever i videregående skole. De ulike tiltakene er gjennomført på ulike måter, og er rettet mot ulike grupper i befolkningen. Dette innebærer at vi må benytte ulike empiriske tilnærminger og data for å evaluere effekter av dem.

Arbeidet med rapporten er utført på oppdrag fra Bufdir som en del av forskningsprosjektet «Flerårig forskningsprosjekt om barn som vokser opp i fattigdom». Formålet med prosjektet er å styrke

kunnskapsgrunnlaget om årsaker, konsekvenser og drivkrefter bak barnefattigdom. Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom forskere fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Nordisk Institutt for Studier av Innovasjon, Forskning og Utdanning (NIFU). Tidligere har det blitt levert to rapporter i prosjektet (se Tekstboks 2).

Den første delrapporten i prosjektet ble utarbeidet av SSB (Eika & Langørgen, 2025), og beskriver utviklingen i og driverne bak barnefattigdom. Den viser blant annet at økningen i barnefattigdom i stor grad henger sammen med endringer i befolkningens sammensetning. Økt innvandring, særlig fra Afrika og Vest-Asia, bidrar vesentlig til økningen, mens økt utdanningsnivå virker dempende.

Folkehelseinstituttet har hatt ansvaret for arbeidet med den andre delrapporten (Biele, Bardstu & Syse, 2026), der de undersøker hvordan vedvarende lavinntekt henger sammen med et bredt spekter av oppvekstvilkår. Et hovedfunn i delrapport 2 er at å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt handler om mer enn begrenset økonomi. Dette gjenspeiler også forskjeller i familieforhold, nærmiljø, helse, skole og læringsforløp, og peker på behovet for tiltak som både retter seg mot familiens ressurser og de strukturelle rammene barna vokser opp i.

Prosjektet avsluttes med en sluttrapport som skal foreligge ved utgangen av 2026. Sluttrapporten vil samle resultater fra alle delene av prosjektet og se disse i sammenheng. I tillegg vil sluttrapporten inneholde funn fra de kvalitative analysene i prosjektet som gjennomføres av forskere fra NIFU, og en samfunnsøkonomisk velferdsanalyse av de ulike tiltakene som presenteres i denne rapporten. Velferdsanalysen har SSB ansvaret for.

Tekstboks 2: Tidligere rapporter i prosjektet:

Eika, L. & Langørgen, A. (2025): *Driverne bak utviklingen i fattigdom blant barn*. SSB-rapport 2025/7.

Biele, Bardstu & Syse (2026): *Kjennetegn ved barn som vokser opp i fattigdom: Oppvekstvilkår, helse- og skoleforhold*. FHI-rapport 2026.

1.1. Tiltakene som evalueres i rapporten

Det finnes flere forklaringer på hvorfor barn som vokser opp i familier med lav inntekt typisk har mindre gunstige utfall enn barn i familier med høyere inntekt. Rege mfl. (2024) diskuterer for eksempel familiestresshypotesen, knapphetshypotesen og investeringshypotesen. Felles for disse hypotesene er at begrensede økonomiske ressurser kan være en underliggende forklaring på hvorfor barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt gjennomsnittlig gjør det dårligere på en rekke indikatorer innen skole, arbeidsliv og helse. Dette kan skje ved at økonomiske begrensninger øker belastninger og stress i familien, reduserer det kognitive og praktiske handlingsrommet, og begrenser foreldres muligheter til å investere i barns utvikling.

Samtidig er det grunn til å tro at foreldrekjennetegn, som lav utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet, helseutfordringer og oppdragelsesnormer, også spiller en sentral rolle for barnas utvikling og muligheter. Biele, Bardstu og Syse (2026) finner for eksempel klare forskjeller i foreldrenes utdanningsnivå, helse og tilknytning til arbeidslivet på tvers av inntektsnivåer. Husholdninger med vedvarende lavinntekt har også i gjennomsnitt flere barn og en høyere sannsynlighet for å være aleneforsørgerhusholdninger. Slike bakenforliggende forhold kan forsterke utfordringene knyttet til lavinntekt, utover mangelen på materielle ressurser alene. Dette innebærer at både inntektsøkninger og ikke-pengebaserte tiltak kan være relevante virkemidler for å redusere ulikhet og bedre barns oppvekstvilkår.

I rapporten evaluerer vi derfor tiltak som virker gjennom økonomiske ressurser og tiltak som virker gjennom tjenester og oppfølging. Inntektsøkninger kan både skje i form av direkte kontantytelser eller indirekte ved å hjelpe foreldre i jobb. Direkte ytelser som bostøtte og sosialhjelp kan umiddelbart bedre familiers økonomiske situasjon og redusere økonomisk stress. Indirekte tiltak, som arbeidsrettede programmer eller kvalifiseringstiltak, kan på sikt gi mer varige inntektsforbedringer ved å øke foreldrenes tilknytning til arbeidslivet. Ved å analysere begge typer

inntektsfremmende tiltak ønsker vi å belyse både kortsiktige og mer langsiktige mekanismer som kan motvirke barnefattigdom.

I tillegg vurderer vi effekten av ikke-monetære tiltak, som retter seg mot forhold som ikke nødvendigvis handler om økonomi og inntekt, men som likevel kan ha stor betydning for barns utvikling og muligheter. Denne typen tiltak kan omfatte styrket oppfølging, kvalitet og deltakelse i barnehage og skole, eller tiltak som gir foreldrestøtte gjennom veiledning og lavterskeltilbud. Målet med tiltakene er gjerne å kompensere for ulemper knyttet til oppvekst i lavinntektsfamilier ved å styrke barns læring, helse og sosiale utvikling. Vi vurderer effekten av slike tiltak for å belyse hvordan de kan bidra til å redusere forskjeller og fremme like muligheter. Samlet gir også den brede tilnærmingen vår et bedre grunnlag for å diskutere hvordan ulike typer virkemidler kan bidra til å redusere forskjeller og fremme likere muligheter for barn og unge.

1.2. Tiltak som er ment å øke familiens inntekt direkte

Det finnes lite norsk og nordisk forskning på effekter av rene kontantytelser på barn og unges læring, utvikling og helse (Rege mfl., 2024). Derimot finnes det studier som undersøker andre typer inntektsendringer, som for eksempel betydning av lotterigevinster (Cesarini mfl., 2016), økt arbeidsinntekt under oljeboomen (Løken, Mogstad & Wiswall, 2012), og barnehagesubsidier (Black mfl., 2014). Inntektsøkninger knyttet til oljeboomen på 1970-tallet og til barnehagesubsidier har positive effekter på skoleprestasjoner for barn fra lavinntektsfamilier. Inntektsøkninger som følge av lotterigevinster i Sverige ser derimot ikke ut til å ha hatt effekt verken på barns skoleresultater eller kognitive evner. En nyere dansk studie av Dustmann, Landersø og Andersen (2024) viser at en inntektsreduksjon blant voksne flykninger i Danmark førte til betydelig svakere elevprestasjoner, lavere trivsel og redusert utdanningsnivå blant barna deres. Disse funnene illustrerer at ulike typer inntektsendringer kan ha svært forskjellige konsekvenser, og at effekter av en slik endring ikke nødvendigvis kan overføres direkte til vurderinger av andre kontantoverføringer.

Mye av den internasjonale forskningen på inntektsendringer og barns utfall stammer fra USA. Flere studier har for eksempel undersøkt effekten av innføring og utvidelser av skattefradrag for individer og husholdninger med lav inntekt på skoleprestasjoner, fullføring av videregående opplæring, helse og intergenerasjonell fattigdom (Dahl & Lochner, 2012; Braga, Blavin & Gangopadhyaya, 2020; McInnes, Michelmores & Pilkauskas, 2024). Mens Dahl og Lochner (2012) studerer hvordan skattelette påvirker endringer i karakterer for barn i alderen fem til 14 år over en ettårsperiode, analyserer Braga mfl. langtidseffektene av eksponering for skattelette fra fødsel til 18 år på helseutfall i tidlig voksen alder (22–27 år). McInnes mfl. (2024) undersøker videre hvordan skattelette gjennom barndommen påvirker fattigdom, bruk av offentlige ytelser, inntekt og inntektsmobilitet når individene når voksen alder, mellom 25 og 45 år. I hovedsak finner disse studiene positive effekter av skattefradrag på de utfallene de studerer.

Studier som undersøker effekter av andre typer inntektsøkninger finner også tilsvarende resultater. Barr, Eggelston og Smith (2022) undersøker hvordan økonomisk støtte tidlig i livet påvirker inntekt i voksen alder. De finner at barn som tilfeldigvis mottok ekstra ytelser i sitt første leveår, oppnådde betydelig høyere inntekt som voksne enn barn som ikke fikk den samme støtten. Den tilfeldige variasjonen i økonomisk støtte oppsto gjennom det amerikanske skattesystemet på 1980- og 1990-tallet. Lavinntektsfamilier som fikk barn rett før 1. januar mottok skattelette allerede året etter, mens familier som fikk barn rett etter 1. januar måtte vente ett år på tilsvarende lettelse. Fødselsdato bestemte dermed om familien fikk tidlig eller forsinket økonomisk støtte, uten at familiene eller barna ellers skilte seg systematisk fra hverandre. Denne tilfeldigheten skaper to sammenlignbare grupper med barn som, i gjennomsnitt, bare er forskjellige med tanke på, når familien deres får økt disponibel inntekt. Barr, Eggelston og Smith (2022) bruker dette som et naturlig eksperiment for å identifisere den kausale effekten av tidlige økonomiske ytelser på senere inntekt.

Gennetian mfl. (2024) finner også at månedlige kontantoverføringer til småbarnsmødre både øker mødrenes investeringer i, og endrer hvordan de bruker tiden sammen med, barna sine. I et eksperiment der 1 000 amerikanske mødre med lav inntekt tilfeldig ble tildelt enten 333 eller 20 dollar i måneden i barnets tre første leveår, viser forskerne at familiene som mottok det høyere beløpet brukte mest på barnerelaterte utgifter. Mødrene i denne gruppen tilbrakte også mer tid på aktiviteter som å lese bøker og leke med barna sine.

Internasjonale studier viser altså at familiers inntekt har en påvirkning på barn og unges læring, utvikling og helse, og dette understøttes også av andre studier som har undersøkt effekter av ulike former for inntektsstøtte (Akee mfl., 2010; 2018; Deshpande, 2016; Deshpande & Mueller-Smith, 2022). Selv om internasjonale studier i hovedsak finner positive effekter av kontantoverføringer, er det usikkert hvor overførbare disse resultatene er til en norsk kontekst. Dette skyldes at det er store ulikheter i samfunnsstruktur og fattigdomsnivå mellom land (Rege mfl., 2024). Det er derfor behov for mer kunnskap om effekter av kontantoverføringer i Norge. I denne rapporten prioriteres derfor dette, og vi ser spesielt på effekter av barnetrygd, bostøtte og økonomisk sosialhjelp.

Barnetrygd

Barnetrygden er en universell ordning, og alle norske husholdninger med barn mottar barnetrygd. Ytelsen er en månedlig, skattefri utbetaling fra måneden etter at barnet er født og frem til det fyller 18 år (16 år før mai 2000). For barn som er født i Norge skjer utbetalingen automatisk, og foreldrene trenger ikke å søke. Selv om ytelsen ikke er behovsprøvd, regnes den som et sentralt tiltak i myndighetenes strategi for å styrke økonomien til barnefamilier med lav inntekt. Rege mfl. (2024) fremhever barnetrygden som et viktig virkemiddel, og foreslår en økning av ytelsen som ett av to hovedgrep for å bedre levekårene for barn i fattige familier. I 2022 var utgiftene til barnetrygden 20 milliarder kroner. Hensikten med ytelsen er å styrke foreldres mulighet til å dekke grunnleggende behov som mat, klær og bolig, men også utgifter knyttet til barnehage, ferie og fritidsaktiviteter. Den universelle innretningen gjør barnetrygden til en forutsigbar inntektskilde, som også sikrer at barnefamilier med behov for støtte ikke havner utenfor ordningen som følge av snevre inngangskriterier.

Barnetrygden øker disponibel inntekt i alle barnefamilier, men vil relativt sett bety mer for familier med lavere inntekt sammenlignet med familier med høyere inntekt. I 2021 utgjorde barnetrygden 6,3 prosent av samlet husholdningsinntekt blant familier med lav inntekt (Rege mfl., 2024). For alle husholdninger med barn utgjorde barnetrygden 1,9 prosent av disponibel inntekt.

Ettersom barnetrygden øker husholdningenes disponible inntekt, er det en mulighet for at ytelsen fører til at foreldre reduserer arbeidstilbudet sitt. En tysk studie av en økning i den tyske barnetrygden i 1996 finner at mødre som allerede var i arbeid, i gjennomsnitt reduserte arbeidstiden med 2,3 timer per uke som følge av reformen (Hener, 2016). Det finnes ingen norske studier på effektene av barnetrygden, verken på arbeidstilbud eller betydningen for barns utfall på kort, og lang sikt. Utformingen av barnetrygden er også gjenstand for løpende politisk og faglig debatt, noe som ytterligere understreker behovet for kunnskap om ordningens virkninger.

I kapittel 3 undersøker vi effekten av barnetrygd på både foreldre og barns utfall. For å identifisere effektene utnytter vi en økning i aldersgrensen for barnetrygd fra 16 til 18 år som ble innført i 2000. Denne endringen innebar at husholdninger med barn i alderen 16–18 år fikk inntil to år ekstra med barnetrygd, mens husholdninger med barn som var 19 år eller eldre ikke fikk noe tillegg. Ved å sammenligne utfall for foreldre og småsøsken i husholdninger som mottok ekstra barnetrygd med utfall i husholdninger som ikke gjorde det, kan vi estimere effekten av barnetrygd på utfall som yrkesinntekt og skoleprestasjoner.

Bostøtte

Den statlige bostøtten er en behovsprøvd støtteordning administrert av Husbanken. Formålet er å sikre at personer med lave inntekter og høye boligutgifter kan bli boende i en egnet bolig. Bostøtten

kan dermed betraktes som et virkemiddel for å redusere økonomisk ulikhet ved å subsidiere husholdninger i den nedre delen av inntektsfordelingen. Støtten beregnes månedlig på grunnlag av husholdningenes inntekt, formue, boutgifter og boligtype, og utbetales til husholdninger som oppfyller fastsatte krav til både økonomi og boligstandard.

For mange lavinntektsfamilier utgjør bostøtten et viktig bidrag til husholdningsøkonomien, særlig fordi boutgiftene utgjør en stor andel av budsjettet i denne gruppen (Husbanken, 2025). Bostøtten øker den disponible inntekten for husholdningene som mottar ytelsen, men hva bostøtte faktisk betyr for husholdningers velferd og barns oppvekstvilkår er et empirisk spørsmål.

På den ene siden, kan bostøtten bidra til bedre og mer stabile boforhold og redusert økonomisk stress, med mulige positive effekter for både foreldre og barn. På den andre siden, kan inntektsavhengig avkortning påvirke arbeidstilbudet og husholdningenes langsiktige inntektsutvikling. Så vidt vi kjenner til finnes det ingen tidligere studier som direkte analyserer hvordan den norske bostøtteordningen påvirker barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Tidligere norske studier har undersøkt sammenhengen mellom bostøtte, trangboddhet og mobilitet (Nordvik, 2015), samt varighet på mottak av bostøtte (Nordvik & Åhren, 2005).

Internasjonalt finnes det noen studier som fokuserer spesielt på betydningen av ulike nasjonale bostøtteordninger for barnefamilier spesielt. For Sverige undersøker Bastani, Moberg & Selin (2021) hvordan en endring i bostøtte påvirker arbeidsdeltakelse, og finner at familier med lav inntekt økte arbeidstilbudet sitt betydelig når bostøtten ble redusert. I USA finner Jacob & Ludwig (2012) at arbeidstilbudet reduseres med økt bruk av bostøtte, selv om de finner en mindre effekt enn tidligere studier. I kapittel 4 bidrar vi derfor til denne litteraturen med vår egen studie av den norske bostøtteordningen.

Økonomisk sosialhjelp

Alle som har lovlig opphold i Norge, kan søke om økonomisk sosialhjelp og få vurdert behovet sitt. Ytelsen skal sikre et forsvarlig livsopphold når andre inntektskilder og trygdeytelser ikke strekker til, og sosialhjelp er en viktig kommunal ytelse målrettet mot husholdninger med lav inntekt. Økonomisk sosialhjelp kan for eksempel gis i form av støtte til mat, reiseutgifter eller til å betale regninger som må betales for å hindre stans i nødvendige tjenester som strøm.

Siden 2010 har utgiftene til sosialhjelp og antallet mottakere ligget relativt stabilt, men fra og med 2022 har det vært en betydelig økning både i utgifter og antall mottakere (Lima, 2024). Økningen skyldes hovedsakelig flyktningstrømmen fra Ukraina, men også prisvekst og økte renter og strømpriser. I 2023 var det nesten 13 500 flere mottakere i måneden enn i 2021, og utgiftene til ytelsen økte med 2,25 milliarder. Til sammen ble det utbetalt 9,7 milliarder kroner i sosialhjelp i 2023 (Lima, 2024). Dermed brukes det betydelige offentlige midler på ordningen, som «i utgangspunktet er en midlertidig inntektssikring» som skal bidra til å gjøre mottakerne selvhjulpne.

Det finnes få norske studier om effekter av økonomisk sosialhjelp, ytelsens evne til å dekke behov og om den virker etter formålet. Tidligere forskning har hovedsakelig studert kjennetegn ved de som mottar sosialhjelp. Unge og personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert, blant annet fordi de oftere enn den øvrige befolkningen er eksponert for arbeidsledighet, mangler rettigheter i folketrygden, og sjeldnere har formue (Dahl & Lima, 2021). Andre studier finner at unge mottakere av sosialhjelp ofte har hatt utfordringer i barndommen, lærevansker og ofte har falt ut av videregående opplæring (Barth & Von Simson, 2013; Cools, Hardoy & Von Simson, 2018).

En del av forklaringen på at vi vet relativt lite om effekten av økonomisk sosialhjelp er begrenset datatilgang. I KOSTRA rapporterer kommuner årlig på individnivå hvor mye stønad sosialhjelpsmottakere har fått hver måned. Ved å koble disse opplysningene med registerdata fra SSB, kan man studere hvem som mottar sosialhjelp. Informasjonen i de ordinære registrene til NAV og SSB er imidlertid ikke tilstrekkelig til å identifisere en tilfredsstillende kontrollgruppe som gjør det mulig å sammenligne utfall mellom mottakere og ikke-mottakere av økonomisk sosialhjelp. I denne

rapporten har vi derfor hentet inn informasjon om sosialhjelpssøknader, samt innvilgelser og avvísninger fra Oslo kommunes fagsystemer. Videre har vi koblet disse dataene med registerdata fra SSB.

De kommunale dataene fra Oslo koblet mot registerdata fra SSB gir oss mulighet til å studere utvikling i søknader over tid, og hva individer faktisk søker om støtte til. Dataene gir også mulighet til å studere utfall for ellers sammenlignbare individer/husholdninger som tilfeldigvis opplevde forskjellsbehandling i sannsynligheten for innvilgelse av støtte. Vi kan altså identifisere den kausale effekten av å få økonomisk sosialhjelp både for foreldre og barn i husholdninger med lav inntekt.

1.3. Tiltak som er ment å øke familiens inntekt ved å få foreldre i jobb

Som diskutert over finnes det en bekymring for at tiltak som skal fungere som økonomiske sikkerhetsnett i perioder med usikkerhet også kan bidra til at mottakere forblir avhengige av offentlige ytelser og havner i såkalte «fattigdomsfeller». Dersom inntektsoverføringer bidrar til at mottakerne i mindre grad stimuleres til å delta i arbeidsmarkedet, kan dette bidra til at mottakere ikke oppnår selvhjulpenhet (Dahl mfl., 2014; Krueger & Meyer, 2002; Moffitt, 2002). Et sentralt spørsmål i både norsk og internasjonal velferdspolitik er derfor hvordan man kan utforme ordninger som ivaretar funksjonen som inntektssikring og samtidig fremmer overgang til arbeid. Stadig flere land innfører derfor ulike former for aktivitetskrav som betingelse for inntektsoverføringer. Slike krav representerer et forsøk på å balansere hensynet til sosial trygghet med behovet for arbeidsdeltakelse, og utgjør en viktig del av den såkalte arbeidslinjen i moderne velferdspolitik.

I denne rapporten undersøker vi effekten av Kvalifiseringsprogrammet (KVP), som ble lansert i 2007 som et sentralt virkemiddel i norsk velferdspolitik. Programmet retter seg mot personer som står langt unna arbeidsmarkedet, og har som mål og styrke deres muligheter for sysselsetting gjennom tett oppfølging. Programmet har i utgangspunktet en varighet på mellom ett og 2,5 år, og foregår på fulltid. Innholdet i programmet er individuelt tilpasset, samtidig som det inkluderer arbeidsrettede tiltak og aktiv jobbsøking. Det legges stor vekt på deltakernes egne ønsker og vurderinger, og programmet kan eksempelvis inneholde motivasjonstrening og andre aktiviteter som styrker mulighetene for overgang til arbeid.

Deltakere over 25 år mottar kvalifiseringsstønad tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G), mens deltakere under 25 år får to tredjedeler av dette beløpet. Forsørgere av barn kan i tillegg motta barnetillegg, og det er også mulig å motta bostøtte og sosialhjelp utover kvalifiseringsstønnen for personer som kvalifiserer for det. Stønnen er skattepliktig og utbetales etterskuddsvis basert på faktisk fremmøte.

Markussen og Røed (2016) har tidligere evaluert Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og finner at deltakelse øker sannsynligheten for sysselsetting på kort sikt. Det er imidlertid mindre kunnskap om hvorvidt disse effektene vedvarer over tid, og i hvilken grad foreldres deltakelse kan ha positive konsekvenser for barns utvikling og framtidige muligheter. Dette er særlig viktig fordi internasjonale studier av lignende programmer viser at de kortsiktige gevinstene ofte avtar, og at varige effekter ikke alltid oppnås. Barns utfall er samtidig av stor betydning, ettersom forskning dokumenterer at fattigdomsfeller knyttet til inntektsoverføringer og helse relaterte velferdsytelser kan være intergenerasjonelle (Dahl, Kostøl & Mogstad, 2014).

Foreldres avhengighet av velferdsordninger kan altså påvirke barnas utdanningsløp og senere arbeidsmarkedsdeltakelse. Her studerer vi derfor både kvalifiseringsprogrammets langsiktige effekter på foreldres sysselsetting og inntekt, samt hvordan programmet påvirker barns skoleprestasjoner.

1.4. Offentlig tjenester rettet mot barnefamilier

Gode barnehager og skoler er grunnleggende for å sikre like muligheter og gode levekår for alle barn. Samtidig viser både norsk og internasjonal forskning at barn fra husholdninger med lav inntekt i gjennomsnitt har dårligere skoleresultater og høyere risiko for å ikke fullføre videregående opplæring. Offentlige tjenester i utdanningsløpet kan derfor ha en dobbel funksjon: de er universelle velferdstjenester, men også sentrale virkemidler for å utjevne sosiale forskjeller.

To av de viktigste tiltakene for å redusere forskjeller i utdanningssystemet er moderasjonsordningene i barnehagen og skolefritidsordningen (SFO). Samtidig har det vært stor politisk interesse for tiltak som kan styrke mulighetene utsatte barn og unge har til å gjøre det godt på skolen og fullføre videregående opplæring. I denne sammenhengen har tiltak som gir tettere samarbeid mellom ulike deler av forvaltningen og mer individuell oppfølging blitt løftet fram som to sentrale virkemidler. I denne rapporten evaluerer vi begge disse typene tiltak.

Nasjonale moderasjonsordninger for foreldrebetaling i barnehage

Tidligere norske studier har vist at tidlig barnehagedeltakelse kan ha positive effekter på barns kognitive og språklige utvikling, særlig for barn fra familier med lavere sosioøkonomisk status. Dette gjelder både lokale forsøk med gratis kjernetid (Drange & Telle, 2015) og analyser av tidlig barnehagestart i 1–2-årsalderen (Zachrisson mfl., 2023; Drange & Havnes, 2019). Forskningen antyder at barnehagen kan kompensere for ulemper knyttet til begrensede hjemmeressurser. Samtidig bygger mye av den eksisterende kunnskapen på analyser fra Oslo eller andre lokale ordninger, og gir derfor begrenset innsikt i hvordan de nasjonale reguleringsordningene fungerer for lavinntektsfamilier på landsbasis.

I kapittel 7 retter vi derfor oppmerksomheten mot de nasjonale moderasjonsordningene for foreldrebetaling i barnehage, makspris, inntektsgradert foreldrebetaling, og gratis kjernetid, og undersøker hvilken betydning disse ordningene har for familier med lave inntekter. Først analyserer vi hvilke husholdninger som omfattes av moderasjonsordningene, og beregner de direkte økonomiske virkningene for ulike inntektsgrupper. Deretter bruker vi nasjonale administrative data til å studere hvordan deltakelsen faktisk varierer med husholdningenes økonomiske situasjon, og viser at barn fra lavinntektsfamilier er klart underrepresentert, også på landsbasis, selv i et system med omfattende prisreduksjoner. Målet med kapitlet er å knytte pris- og fordelingsmekanismer til faktiske mønstre i deltakelse, og dermed identifisere hvor de nasjonale ordningene fungerer etter hensikten, og hvor det fortsatt oppstår barrierer som hindrer barn i lavinntektsfamilier i å delta i barnehage.

Tiltak for utsatte barn og unge

Selv om moderasjonsordninger i barnehage og skolefritidsordninger kanskje er de mest sentrale virkemidlene i utdanningssektoren, har det også vært stor politisk interesse for tiltak som kan gi utsatte barn og unge bedre forutsetninger for å prestere på skolen og fullføre videregående opplæring. Her fremheves ofte "laget rundt eleven" og tettere samarbeid mellom tjenester som sentrale grep, særlig der utfordringene handler om mer enn faglige ferdigheter alene.

Forsøksordningen med NAV-veiledere i videregående skole (2013–2016) og en lignende modell med sosialfaglige rådgivere i Østfold (2009–2012) hadde som mål å styrke samarbeidet mellom NAV og elevtjenesten, og å sikre tidlig oppfølging av ungdom med behov for støtte. Begge ordningene er tidligere evaluert (Salvanes, Reiling & Sandsør, 2019; Reiling, Salvanes & Sandsør, 2020; Reiling, Salvanes & Sandsør, 2022), men disse studiene har i hovedsak sett på kortsiktige utfall som normert progresjon og fortsatt deltakelse i videregående opplæring. I kapittel 8 undersøker vi derfor de langsiktige effektene av disse ordningene, med særlig vekt på fullføring av videregående opplæring og risikoen for inaktivitet, altså at de verken er i utdanning eller arbeid.

Et annet mulig viktig tiltak for utsatte barn og unge er å øke mulighetene for deltakelse i fritidsaktiviteter. Tidligere studier viser både at barn og unge med lavere sosioøkonomisk status i mindre grad deltar i idrett (Jacobsen mfl., 2021), og at ekskludering fra fritidsopplevelser oppleves som særlig utfordrende for barn når den er knyttet til familiens økonomi (Hølaas & Karmhus, 2022). Det finnes imidlertid ikke tilgjengelige data som gjør det mulig å studere effektene av deltakelse i fritidsaktiviteter på en tilstrekkelig god måte, og dette vil derfor ikke være en del av denne rapporten. Fritidsaktiviteter vil likevel være et sentralt tema i den kvalitative delen av prosjektet, som inngår i sluttrapporten. Gjennom intervjuer med barn som vokser opp i fattigdom vil denne delen av prosjektet bidra til økt forståelse av hvordan disse barna selv opplever at inkludering eller ekskludering fra fritidstilbud påvirker dem.

1.5. Rapportens disposisjon

Rapporten består av til sammen ni kapitler. I dette innledningskapittelet har vi beskrevet bakgrunn, relevant litteratur og hvilke tiltak vi evaluerer.

I kapittel 2 presenterer vi datakildene og de metodiske tilnærmingene vi benytter. Vi drøfter valg av utfallsmål, empiriske utfordringer, samt styrker og svakheter ved kvasiekperimentelle metoder. Hensikten med kapittelet er å gjøre premissene for analysene våre tydelige, og dermed legge et grunnlag for tolkning og forståelse av resultatene vi presenterer i de andre kapitlene i rapporten.

Fra og med kapittel 3 til og med kapittel 8 omhandler hvert kapittel et tiltak rettet mot barn og familier som lever i fattigdom.

I kapittel 3, 4 og 5 drøfter vi effektene av tre ulike ordninger som primært er ment å styrke familiers inntekt direkte, henholdsvis barnetrygd, bostøtte, og økonomisk sosialhjelp. Mens økonomisk sosialhjelp og bostøtte er to behovsprøvde og søknadsbaserte ordninger, er barnetrygden en ytelse alle norske barnefamilier mottar uavhengig av inntektsgrunnlag. Ordningen er imidlertid, relativt sett, viktigere for barnefamilier med lavinntekt sammenlignet med familier med et høyere inntektsgrunnlag.

I kapittel 6 studerer vi kvalifiseringsprogrammet (KVP). KVP er mer direkte rettet mot å få foreldre ut i arbeid, og vi estimerer programmets effekter på deltakernes arbeidstilknytning og barnas utdanningsutfall. Hensikten er å belyse hvordan det å knytte aktivitetskrav til inntektssikring påvirker familier.

I kapittel 7 og 8 diskuterer vi betydningen av offentlige tjenester rettet mot barnefamilier, barn og unge. Kapittel 7 omhandler tiltak som skal øke deltakelsen i barnehage. Kapittel 8 undersøker to tiltak rettet mot ungdom i videregående opplæring: forsøket med NAV-veileder og ordningen med sosialfaglig rådgiver i videregående skoler i Østfold. Begge tiltakene har som mål å holde ungdom i skolen, bidra til fullføring av videregående opplæring og forebygge utenforskap gjennom tett oppfølging.

De empiriske kapitlene innledes med korte beskrivelser av datagrunnlag, metode, utfallsvariabler samt avgrensninger, og kan leses uavhengig av hverandre. På denne måten sikrer vi selvstendig lesbarhet. I kapittel 9 trekker vi linjer på tvers av kapitlene og løfter frem hovedfunn. Vi drøfter hvordan tiltakene fungerer for barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt og familiene deres.

2. Datagrunnlag og metodisk tilnærming

Formålet med evalueringene i denne rapporten er å si noe om tiltakene vi studerer fører til endringer i levekår og utfall for utsatte barn og foreldrene deres. Dette innebærer å sammenligne utfall for dem som får et tiltak med hvordan situasjonen deres *ville vært* dersom de ikke hadde fått tiltaket. Dette kalles et kontrafaktisk utfall. Siden det naturlig nok er umulig å observere noe som ikke har skjedd, må vi i stedet konstruere et best mulig anslag på dette ved å finne en sammenligningsgruppe som ligner på dem som har fått tiltaket. Når vi da sammenligner forskjeller i utvikling mellom de to gruppene, kan disse forskjellene tolkes som effekten av tiltaket.

I dette kapitlet presenterer vi de ulike datakildene samt de ulike metodiske tilnærmingene som benyttes i de empiriske kapitlene i denne rapporten.

2.1. Data

Vi benytter i hovedsak registerdata med detaljert informasjon om demografi, utdanning, boforhold, inntekt (inkludert overføringer) og arbeid. Datagrunnlaget bygger på opplysninger fra Folkeregisteret, Nasjonal utdanningsdatabase, FD-trygd, Skattemeldingen og A-meldingen, og er utlevert fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). De ulike registrene kan kobles sammen på individnivå ved hjelp av aidentifiserte løpenumre.

I utgangspunktet inneholder datagrunnlaget informasjon om hele Norges befolkning fra 1993 og frem til i dag. Hvert kapittel gjør egne avgrensninger for å definere analyseutvalg og tidsperioden, tilpasset det tiltaket som evalueres i kapitlet. Dette omfatter blant annet alders- og husholdningsavgrensninger og, for eksempel, håndtering av at ulike personer flytter på seg over tid. I kapittel 5 benytter vi kommunale data om søknader og vedtak om økonomisk sosialhjelp fra Oslo kommune. Resultatene som gjelder effekter av økonomisk sosialhjelp, er derfor spesifikke for Oslo kommune og bør tolkes i lys av dette.

Barns utfall

Når vi studerer barns utfall vektlegger vi særlig utdanningsindikatorer, som nasjonale prøver og fullføring av videregående skole. Slike utfall er en tidlig og pålitelig indikator på hvordan tiltakene vi studerer faktisk påvirker barns utviklingsløp. Ved å redusere materiell knapphet og stress i familien, gi en mer stabil bosituasjon og bedre tilgang på læringsressurser, kan tiltakene påvirke kognitiv utvikling, fravær, innsats og resultater. Dette er de mest sentrale mekanismene vi studerer i denne rapporten.

Videre er utdanning også en sentral kanal for intergenerasjonell mobilitet og en sterk prediktor for senere sysselsetting, helse og kriminalitetsrisiko. Endringer i skoleprestasjoner og fullføring av videregående opplæring gir derfor tidlige signaler om langsiktige effekter. Utdanningsutfall er i tillegg svært godt dekket i norske registerdata og sammenlignbare over tid og på tvers av grupper. Dette styrker presisjonen i evalueringene og relevansen for politikktutforming.

De nasjonale prøvene i lesing, regning og engelsk skal kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter er i samsvar med mål for grunnleggende ferdigheter i henholdsvis lesing, regning og engelsk. Prøvene er en del av en underveisevaluering i grunnskolen og gjennomføres om høsten på 5., 8. og 9. trinn. Prøvene tar utgangspunkt i kompetansemål i læreplaner for 4. og 7. trinn. I snitt tar omtrent 96 % av alle elever i Norge de nasjonale prøvene. Fra 2007 er data tilgjengelig som en råskår (summen av alle riktige svar), mens fra 2014 er dataene i tillegg tilgjengelige som en skalert skår (skalapoeng). I denne rapporten standardiserer vi råskårene innen prøve og år, slik at de blir sammenlignbare over tid. Vi har valgt å ikke bruke standpunkt karakterer fra 10. klasse som mål på elevenes faglige evner i denne rapporten, fordi disse karakterene i større grad bygger på lærernes skjønnsmessige vurderinger og derfor kan være mindre objektive og mindre sammenlignbare på tvers av elevgrupper.

Vi har også informasjon om årstallet et individ fullfører videregående opplæring for første gang. Denne informasjonen, kombinert med informasjon om første gang de starter videregående opplæring gjør at vi kan lage variabler som viser hvor mange år det tar dem å fullføre videregående opplæring, og om de eventuelt fullfører videregående opplæring i det hele tatt.

Der det er hensiktsmessig ser vi også på andre typer utfall som kontakt med barnevernet, yrkesinntekt i voksen alder og inaktivitet (unge som verken deltar i utdanning, arbeid eller annen aktivitet, NEET). På denne måten fanger vi opp et bredere spekter av virkninger enn bare utdanningsutfall. Det er likevel viktig å presisere at rapporten ikke analyserer alle dimensjoner av barns velferd (for eksempel helse og kriminalitet). Vi kan derfor ikke utelukke at effekter på slike utfall kan avvike fra funnene som presenteres i denne rapporten.

Foreldres utfall

I vurderingen av virkningene av tiltak er vi interessert i både kortsiktige og langsiktige utfall langs tre ulike dimensjoner: arbeidstilknytning, inntekt/økonomi og husholdningsstabilitet. Samlet gir dette et bredt bilde på hvordan tiltak påvirker foreldres økonomiske sikkerhet, arbeidsdeltakelse og bosituasjon, forhold som igjen kan virke inn på barns utviklingsløp. Mens arbeidsmarkedsutfall og inntektsmål hentes fra A-meldingen og skatteregistrene, hentes informasjon om bostøtte og økonomisk sosialhjelp fra FD-trygd.

Arbeidsmarkedsutfall omfatter i hovedsak sysselsetting, altså om en person er i arbeid eller ikke, samt lønnsinntekt. Det første målet fanger opp deltakelse i arbeidsmarkedet (om man står i jobb eller ikke), mens lønn sier mer om omfanget av denne deltakelsen (arbeidsmengde).

Inntektsmål omfatter yrkesinntekt, kapital- og overføringsinntekter. Der det er relevant benytter vi inntekt etter skatt og/eller inntekt per forbruksenhet. For husholdningsstabilitet ser vi spesielt på mottak av bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Beløp deflateres, som betyr at de justeres for prisvekst til fast verdi slik at utviklingen kan sammenlignes på et konsistent nivå over tid.

Som for barnas utfall, dekker ikke de utfallsmålene vi benytter for foreldre alle aspekter ved foreldres velferd (f.eks. fysisk/psykisk helse, tidsbruk, uformell økonomi, osv.). Vi understreker derfor igjen at alternative utfall for barns utvikling kunne belyst andre sider ved tiltakets effekter.

2.2. Empiriske utfordringer og identifikasjon av effekter

En grunnleggende empirisk utfordring i effektevalueringer er å skille virkningen av tiltak fra forskjeller i utfall som skyldes hvem som inngår i sammenligningsgrunnlaget. Slike systematiske forskjeller oppstår når deltaker- og sammenligningsgrupper skiller seg fra hverandre på måter som også påvirker utfallet man studerer. Dette kalles et seleksjonsproblem, og kan for eksempel oppstå hvis deltakere blir valgt ut til et arbeidsmarkedstiltak fordi de har bedre jobbutsikter, høyere motivasjon eller færre barrierer, noe som gir større sannsynlighet for sysselsetting uavhengig av tiltaket. For å kunne si noe troverdig om kausale effekter er det nødvendig å ta hensyn til denne typen seleksjonsproblemer.

Dersom forskjeller i utfall skyldes observerbare kjennetegn (for eksempel alder, kjønn eller yrkeserfaring), kan seleksjonsproblemene håndteres ved å kontrollere for disse variablene i en standard regresjonsanalyse eller ved hjelp av såkalt matching-metodikk (se for eksempel Oslo Economics, 2024). Enkelt forklart bruker disse metodene observerbare kjennetegn til å identifisere sammenlignbare personer som ikke deltar på tiltak, men som ligner på de som deltar. Under antakelsen om at alle relevante forskjeller mellom deltakerne og sammenligningsgruppen er observerbare, vil gruppene ha samme sannsynlighet for å delta i tiltaket gitt disse kjennetegnene. Etter at det er kontrollert for observerbare kjennetegn, kan eventuelle gjenværende forskjeller i utfall mellom gruppene tolkes som effekter av tiltaket, og ikke som utslag av systematiske forskjeller mellom gruppene.

Det er imidlertid en bekymring at sannsynligheten for deltakelse i ulike tiltak påvirkes av kjennetegn ved individene som ikke kan observeres av forskerne. Dette vil for eksempel være tilfellet dersom de som deltar på et tiltak er mer motivert enn ikke-deltakere. Dersom dette er tilfellet, vil ikke metodene beskrevet over løse seleksjonsproblemet. Randomiserte eksperimenter, som ofte omtales som gullstandarden innenfor effektevalueringer, løser seleksjonsproblemer uavhengig av om de skyldes observerbare kjennetegn eller uobserverbare kjennetegn. I slike eksperimenter konstruerer forskerne en sammenligningsgruppe ved å dele individer inn i tiltaks- og sammenligningsgrupper gjennom loddtrekning. På denne måten sikrer man seg at det i utgangspunktet ikke er noen systematisk forskjell mellom tiltaks- og sammenligningsgruppene. Enhver forskjell mellom tiltaks- og sammenligningsgruppene etter tiltaket kan dermed med stor sikkerhet tilskrives tiltaket. Ofte vil det imidlertid være umulig å gjennomføre effektevalueringer ved å benytte denne typen eksperimenter. Dette vil for eksempel være tilfellet når et tiltak allerede er innført, men uten et element av tilfeldighet i hvem som blir en del av henholdsvis tiltaks- og sammenligningsgruppen. Ettersom dette er tilfellet for mange av de tiltakene vi studerer, må vi benytte andre tilnærminger for å identifisere effekter av de ulike tiltakene.

Det finnes flere ulike metoder for å identifisere effekter av ulike tiltak, og i denne rapporten benytter vi flere av disse. I hovedsak kan vi dele de empiriske tilnærmingene i rapporten inn i tre typer: *instrumentvariabel-metoder*, samt paneldatametoder inkludert *eventstudier* og *forskjell-i-forskjeller*. Vi forklarer her kort de ulike metodene, både generelt og hvordan de anvendes i rapporten.

2.3. Paneldata-metoder

Paneldata betyr at vi har data for enheter (individer, skoler, kommuner, osv.), og at vi observerer disse gjentatte ganger over tid. Dette innebærer at vi kan utnytte variasjon mellom enheter (forskjeller på tvers) og også innen enheter (endringer over tid). Slike data gir et godt utgangspunkt for å studere hvordan politiske tiltak og institusjonelle endringer påvirker individers utfall, samtidig som man kan kontrollere for stabile forskjeller mellom personer, kommuner og tidsperioder.

I denne rapporten utnytter vi at vi har tilgang til repeterte målinger av utfall, blant annet arbeidsmarkedsdeltakelse, inntekt og skoleresultater som nasjonale prøver, grunnskolepoeng samt standpunkt- og eksamenskarakterer fra videregående opplæring. Med disse datakildene kan vi for eksempel undersøke om endring i foreldrenes inntekt mellom to skoleresultater fører til endring i skoleprestasjoner. Fordelen med denne typen metoder er at de kan justere for uobserverbare årsaker til skoleprestasjoner, som for eksempel uobserverbare egenskaper ved skoler. Disse egenskapene kan for eksempel være faste forskjeller i skolekvalitet, og vi benytter særlig to nært beslektede paneldatametoder for å evaluere tiltak i denne rapporten: *forskjell-i-forskjeller* og *eventstudier*.

Forskjell-i-forskjeller

Forskjell-i-forskjeller er en mye brukt metode i evalueringen av politikk. Metoden går ut på å sammenligne utfall for en gruppe som blir eksponert for et tiltak, med utviklingen for en sammenligningsgruppe som ikke blir eksponert. Effekten av tiltaket blir identifisert ved å sammenligne endringer i utfall for de to gruppene før og etter at tiltaket ble innført. Metoden bygger på antakelsen om felles trend, det vil si at utfallet i tiltaksgruppen og sammenligningsgruppen ville ha utviklet seg likt i fravær av tiltaket. En eventuell forskjell i utvikling etter innføringen av tiltaket kan dermed tolkes som effekten av tiltaket. For å sannsynliggjøre at antakelsen av felles trend holder, er det ønskelig at sammenligningsgruppen har en utvikling i utfallet som ligner utviklingen i tiltaksgruppen i perioden før tiltaket settes inn. Vi benytter denne metoden når vi evaluerer forsøk med NAV-veileder og ordningen med sosialfaglig rådgiver i videregående skoler. En mer utfyllende beskrivelse av metoden er gitt kapittel 6, og den beskrives også detaljert i Reiling, Salvanes og Sandsør (2020; 2022).

Eventstudier

I *eventstudier* analyseres utfall relativt til tidspunktet for en klart definert hendelse, for eksempel når et tiltak først blir tilgjengelig i en kommune eller ved en skole. Når tiltak fases inn gradvis, slik at ulike grupper eksponeres på ulike tidspunkt, kan denne variasjonen brukes til å sammenligne utfall mellom tidlig og sent eksponerte individer. En viktig fordel med denne tilnærmingen er at vi kan studere hvordan effekter utvikler seg over tid, og om tidspunkt for eksponering spiller en rolle. Samtidig kan en kontrollere for stabile forskjeller mellom grupper og for generelle tidsmønstre som påvirker alle. Vi benytter denne metoden både for å studere effekten av bostøtte og kvalifiseringsprogrammet på barns skoleutfall og foreldrenes tilknytning til arbeidslivet. Mer detaljert beskrivelse av metoden finnes i kapittel 4 og 5 og i Alne, Molina, Reiling og Stubhaug (2026).

2.4. Instrumentvariabel

En annen metode som er mye brukt i effektevalueringer av ulike tiltak er den såkalte instrumentvariabelmetoden (IV-metoden). Metoden bygger på ideen om å bruke en bakenforliggende variabel, et såkalt instrument som påvirker sannsynligheten for at individer deltar i et tiltak, men som ikke direkte påvirker utfallet man ønsker å studere. Instrumentet fungerer dermed som et verktøy for å isolere den kausale effekten av tiltaket, ved å skille mellom den delen av variasjonen i deltakelse som kan tilskrives instrumentet og den som skyldes andre skjevhetsskapende faktorer.

For at IV-metoden skal gi et kausalt estimat på effekten av et tiltak må to forutsetninger være oppfylt. For det første må den variabelen man bruker som instrument være korrelert med deltakelse i tiltaket man studerer, dette betyr at instrumentet må være *relevant*. For det andre må instrumentet bare ha en effekt på utfallet vi studerer gjennom deltakelse på tiltaket. Instrumentet må altså være det man kaller *eksogent*. Den første forutsetningen kan undersøkes empirisk ved å teste om instrumentet faktisk er korrelert med deltakelse i tiltaket. Den andre forutsetningen kan derimot ikke testes direkte og må derfor begrunnes teoretisk og støttes gjennom plausibilitetsargumenter.

I denne rapporten anvender vi instrumentvariabelmetoden (IV-metoden) i evalueringen av effekten av å motta sosialhjelp (kapittel 4). Når vi undersøker effekten av å motta sosialhjelp benytter vi et design som ofte omtales som «judge leniency»-designet (Kling, 2006). Bakgrunnen for denne metoden er forskning på effekten av fengselsstraffer på senere arbeidsmarkedsutfall. Et sentralt problem i slike analyser er at personer som idømmes lange fengselsstraffer systematisk kan skille seg fra dem som får kortere straffer, og at disse forskjellene også kan påvirke deres fremtidige arbeidsmarkedsutfall. For å håndtere dette benyttes det faktum at rettssaker ofte tildeles dommere tilfeldig. Siden noen dommere er strengere enn andre, kan denne tilfeldige variasjonen i dommerpraksis brukes som et instrument for å identifisere den kausale effekten av fengselsstraffer på senere arbeidsmarkedsutfall. I vår setting bruker vi at saksbehandlere i NAV har ulik strenghet i innvilgelse av sosialhjelp.

2.5. Intern og ekstern validitet

Styrken til kvasiekperimentelle metoder er at de kan identifisere kausale effekter med høy intern validitet. Forutsetningen for dette er at de underliggende antakelsene for identifikasjon er oppfylt. Forskjell-i-forskjeller krever, for eksempel, at utviklingen i utfall for tiltaks- og sammenligningsgruppen ville vært parallell i fravær av tiltaket. Instrumentvariabel- og regresjonsdiskontinuitetsdesign forutsetter henholdsvis gyldige instrumenter og fravær av manipulasjon rundt terskelverdier. Vi undersøker disse forutsetningene gjennom en rekke robusthetsanalyser, inkludert tester for pre-trender, placeboanalyser og sensitivitetsanalyser.

Bruken av norske registerdata styrker den interne validiteten ytterligere. Dataene dekker hele befolkningen og er basert på administrative kilder med høy målenøyaktighet, noe som reduserer

problemer knyttet til frafall, seleksjon og målefeil. De detaljerte koblingsmulighetene mellom individer og familier over tid gjør det også mulig å kontrollere for et bredt sett av observerbare kjennetegn og å inkludere faste effekter som fanger opp uobserverbar tidsinvariant heterogenitet. Uobserverbar tidsinvariant heterogenitet viser til ikke-målte forskjeller mellom enheter som er stabile over tid, men som likevel kan påvirke de utfallene vi studerer. Dette kan for eksempel være varige forskjeller i motivasjon mellom individer eller stabile forskjeller i kvaliteten på skoleledelsen mellom skoler.

Samtidig reiser kvasiekperimentelle analyser spørsmål om ekstern validitet. Estimaten identifiserer ofte effekter for spesifikke grupper eller i bestemte institusjonelle kontekster, og de kan derfor være begrenset i hvor godt de generaliseres til andre populasjoner eller tidsperioder. For eksempel vil lokale gjennomsnittlige behandlingseffekter (LATE) fra instrumentvariabelanalyser kun gjelde for dem som påvirkes av instrumentet. Tilsvarende vil effekter estimert fra regresjonsdiskontinuitetsdesign i hovedsak gjelde for individer som ligger nær terskelverdien. Selv om de norske registerdataene gir høy representativitet, og dermed styrker muligheten for generalisering innenfor Norge, må overførbarheten til andre land vurderes i lys av forskjeller i institusjonelle rammer, velferdsordninger og befolknings sammensetning.

Samlet sett gir kombinasjonen av kvasiekperimentelle metoder og rike registerdata gode forutsetninger for å identifisere troverdige kausale effekter. Samtidig er det viktig å tolke resultatene i lys av både de identifikasjonsantakelsene som ligger til grunn for den interne validiteten, og de kontekstuelle forholdene som kan begrense den eksterne validiteten av estimatene.

3. Barnetrygd

3.1. Innledning

Barnetrygd er en universell kontantoverføring til barnefamilier. Ytelsen utbetales automatisk av NAV fra måneden etter barnets fødsel og frem til måneden før barnet fyller 18 år. Barnetrygden er skattefri, og formålet er å bidra til å dekke merkostnadene ved å ha barn. Siden beløpet for ordinær barnetrygd er likt for alle barn uavhengig av foreldrenes inntekt, skiller barnetrygden seg fra andre behovsprøvde støtteordninger (Lovdata, 2002). Den universelle utformingen begrunnes med enkel administrasjon, høy oppslutning og mindre risiko for stigmatisering (Rege mfl., 2024).

Barnetrygden utgjør en relativt større del av inntekten for familier med lav inntekt enn for andre barnefamilier. Rege mfl. (2024) fremhever derfor ordningen som et viktig virkemiddel og foreslår en økning og videreføring av den universelle barnetrygden som ett av to hovedgrep for å bedre levekårene for barn i fattige familier på kort og lang sikt (Rege mfl., 2024).

I tillegg til ordinær barnetrygd finnes særordninger. Enslige forsørgere har rett til utvidet barnetrygd, som i dag gis som et fast ekstra beløp. Formålet er å kompensere for de merkostnadene en enslig forsørger har ved å bo alene med barn uten å kunne dele husholdningsutgiftene (Ot.prp. nr. 57, 2000–2001). Barnetrygden utbetales som hovedregel til mor dersom begge foreldrene bor sammen med barnet, men kan etter avtale utbetales til far eller deles mellom foreldrene ved delt omsorg.

Barnetrygden er ikke knyttet til noen krav eller betingelser, og øker dermed familiens disponible inntekt direkte. En omfattende internasjonal forskningslitteratur dokumenterer positive sammenhenger mellom familiers økonomiske ressurser og barns utfall på både kort og lang sikt. En stor del av denne litteraturen er deskriptiv og kartlegger samvariasjonen mellom foreldres inntekt og barns utfall (knyttet til f.eks. skole, helse og arbeidsmarkedsutfall senere i livet. Se f.eks. Mogstad og Torsvik, 2022 for en oppsummering). En sentral metodisk utfordring er at de deskriptive sammenhengene ikke nødvendigvis er kausale, ettersom familieinntekt samvarierer med mange andre forhold. En økende del av forskningslitteraturen forsøker derfor å identifisere kausale effekter av inntekt ved å utnytte situasjoner der familieinntekten endres av ytre forhold – som regelendringer i støtteordninger eller tilfeldige gevinster.

Flertallet av studier som estimerer kausale effekter av inntekt på barn undersøker utfall på kort sikt. Milligan og Stabile (2011) finner at høyere barnetrygd ga positive effekter på barns skoleresultater og helse i Canada, mens Akee mfl. (2010) finner at økt familieinntekt reduserte ungdomskriminalitet og økte utdanningsnivået i USA.

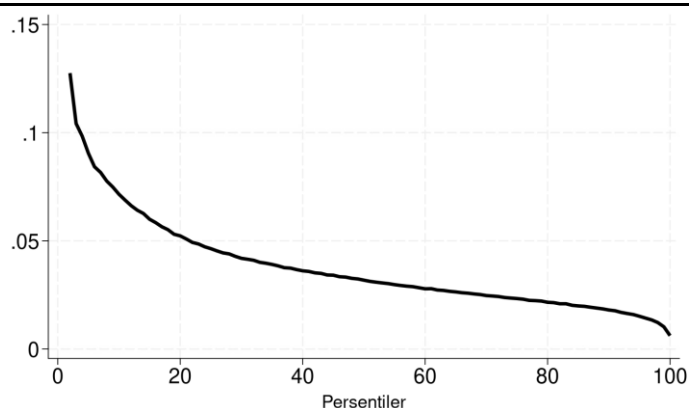
Forskningen som analyserer effekter på barns utfall på lang sikt, finner mer blandede resultater. Barr mfl. (2022) finner at høyere inntekt i barnets første leveår bedret skoleresultater og økte gjennomføring av videregående opplæring og inntekt i voksen alder i USA. Cesarini mfl. (2016) finner derimot ingen effekter av økt formue på barns kognitive og ikke-kognitive ferdigheter når de ser på familier som vinner i pengespill i Sverige, noe som kan reflektere at det svenske velferdssystemet allerede sikrer et relativt høyt inntektsgulv. I tillegg analyserer Cesarini mfl. (2016) lottovinnere, en gruppe som også før de vinner i lotteri i gjennomsnitt er rikere enn fattige familier. Selv om Cesarini mfl. (2016) ikke finner effekter av økt inntekt for lotterivinnere kan det være effekter blant fattige familier dersom man antar at økt inntekt har større betydning når man har lite fra før.

I dette kapittelet vil vi først se på hva barnetrygden betyr for inntekten til familier og hvordan dette har utviklet seg over tid. Deretter utnytter vi utvidelsen av barnetrygden fra 16 til 18 år for å studere mulige konsekvenser på lang sikt av barnetrygden.

3.2. Barnetrygdens betydning for familiers inntekt

Alle barnefamilier mottar barnetrygd uavhengig av inntekt, og siden den ordinære satsen per barn er det samme for alle, utgjør barnetrygden en større andel av inntekten for familier med lav inntekt. I tillegg er både enslige forsørgere og familier med mange barn overrepresentert i nedre del av inntektsfordelingen, noe som også forsterker den omfordelende effekten av barnetrygden (Thoresen mfl., 2026). Figur 3.1 illustrerer dette ved å vise barnetrygden som andel av inntekt etter skatt langs inntektsfordelingen. På den horisontale akse er barnefamiliene rangert i persentiler etter husholdningsinntekt etter skatt, beregnet på hele befolkningen.¹ For barnefamilier med inntekt opp til femte persentil utgjør barnetrygden over 10 prosent av inntekten etter skatt. Over 20. persentil utgjør barnetrygden mindre enn 5 prosent, og blant familier i toppen av fordelingen mindre enn 1 prosent.

Figur 3.1 Barnetrygd som andel av husholdningsinntekt etter skatt blant barnefamilier over inntektsfordelingen i 2019-2022



Note: For å unngå å fange opp kortvarige svingninger i husholdningsinntekt har vi tatt gjennomsnittet av inntekt og ytelser i husholdningene over tre år, 2019-2022. Både inntekt etter skatt og barnetrygd er målt per forbruksenhet i husholdningene. Persentilene er beregnet på bakgrunn av hele befolkningen. Barnetrygd som andel av husholdningsinntekt etter skatt er beregnet blant barnefamiliene i hver persentilgruppe og vektet med antall barn i familiene. Blant barnefamiliene i første persentil (utelatt i figuren) utgjør barnetrygden 27% av inntekt etter skatt.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB

Utvikling i barnetrygdens betydning for lavinntektsfamilier over tid

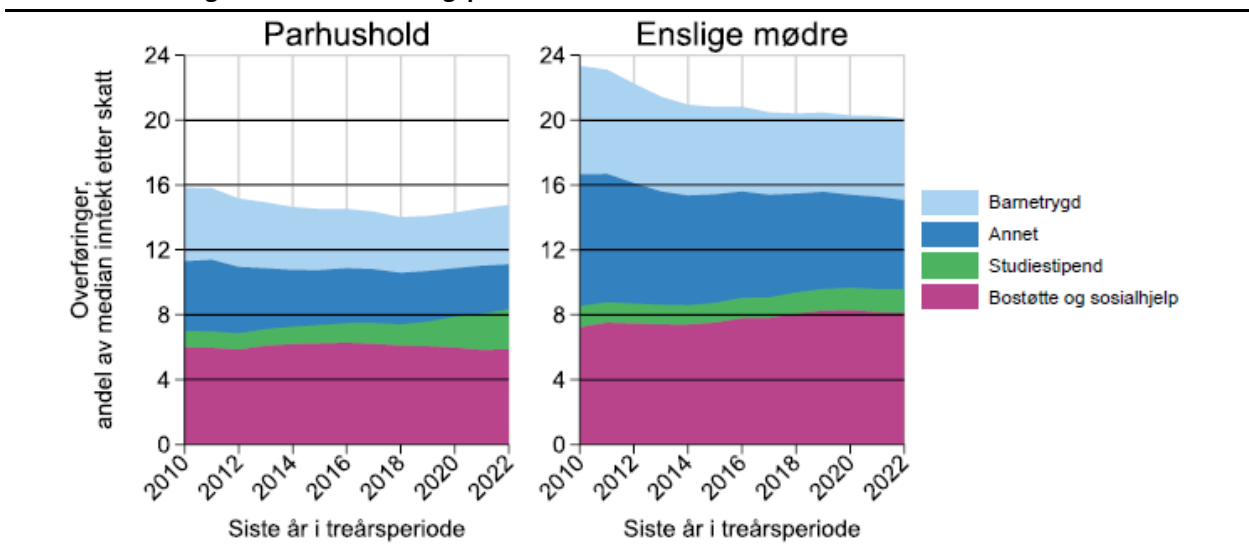
Vi fokuserer på familiene med lavest markedsinntekt når vi analyserer utviklingen over tid, ettersom barnetrygden har størst relativ betydning for denne gruppen. Fremstillingen bygger på resultater fra Eika og Langørgen (2025), den første rapporten i prosjektet som denne rapporten inngår i. Figur 3.2 viser gjennomsnittlige skattefrie overføringer til husholdninger med lav markedsinntekt, målt som prosentandel av medianinntekt etter skatt, for perioden 2010–2022. Med markedsinntekt menes inntekt som husholdningen selv opptjener gjennom arbeids- og kapitalmarkedet, det vil si yrkesinntekt og kapitalinntekt. Husholdninger med lav markedsinntekt er i stor grad avhengige av offentlige overføringer for å unngå vedvarende lavinntekt, definert som under 60 prosent av medianinntekt etter skatt. For disse familiene har nivået på og utviklingen i barnetrygden derfor særlig stor betydning for økonomiske levekår. For å isolere effekten av endring i barnetrygdsatsene holder Eika og Langørgen (2025) husholdningenes demografiske sammensetning konstant på 2022-nivå.

Barnetrygden utgjør den øverste, lyseblå delen av de stablede områdene i Figur 3.2. For parhushold falt barnetrygdens andel av medianinntekt etter skatt med 1,1 prosentpoeng mellom 2010 og 2019

¹ En persentil angir en persons eller husholdnings plassering i en rangert fordeling. Den første persentilen består av den fattigste prosenten av befolkningen, målt etter husholdningsinntekt etter skatt, mens den 100. persentilen består av den rikeste prosenten. En husholdning i 20. persentil har dermed høyere inntekt enn 19 prosent av befolkningen.

(treårgjennomsnitt). Hovedårsaken er at barnetrygden ikke ble prisjustert mellom 1996 og 2018, noe som førte til en gradvis reduksjon i realverdien av barnetrygden. Fra 2019 økte barnetrygden igjen for parhushold som følge av nominelle oppjusteringer i satsen. For enslige mødre var nedgangen på 1,8 prosentpoeng over hele perioden. Enslige forsørgere har rett til utvidet barnetrygd, som i denne perioden tilsvarte ordinær barnetrygd for ett ekstra barn. I tillegg kan enslige forsørgere motta småbarnstillegg for barn under 3 år dersom de kvalifiserer for full overgangsstønad.

Figur 3.2 Gjennomsnittlige skattefrie overføringer til hushold med lav markedsinntekt, hushold med barn, fast demografisk sammensetning, prosentandel av medianinntekt etter skatt, 2010–2022.



Kilde: Figuren er hentet fra Eika og Langørgen (2025, Figur 6.5). Populasjonen omfatter barn under 18 år i hushold der markedsinntekten over tre år utgjør mindre enn 40 prosent av medianinntekt etter skatt de samme tre årene (alt pr. forbruksenhet). Hushold med enslige fedre er utelatt. Husholdene er vektet slik at sammensetningen av demografiske kjennetegn tilsvarer sammensetningen i 2022 (se boks 7 i Eika og Langørgen, 2025). Figuren viser gjennomsnittlige skattefrie overføringer over tre år delt på summen av medianinntekt etter skatt over de samme tre årene (alt pr. forbruksenhet). Medianinntekt etter skatt pr. forbruksenhet er da beregnet blant alle hushold (også de uten barn), vektet etter antallet husholdsmedlemmer.

Barnetrygdsatsenes betydning for andelen lavinntektsfamilier over tid

For å belyse betydningen av barnetrygdens realverdiutvikling har Eika og Langørgen (2025) benyttet mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Skatt til å beregne den direkte effekten av endringer i barnetrygdsatsene på andelen barn i lavinntekt. Beregningene er ettårige og viser dermed effekten på årlig lavinntekt.

Barnetrygdsatsen var nominelt 970 kroner per barn per måned i 2010. Dersom denne satsen hadde blitt oppjustert i takt med veksten i medianinntekt etter skatt, ville den i 2022 ha tilsvart 16 985 kroner per barn per år. Til sammenligning var den faktiske satsen i 2022 12 648 kroner per år for barn over 6 år og 20 112 kroner per år for barn under 6 år. Simuleringene viser at dersom de faktiske 2022-satsene hadde blitt erstattet med den inntektsjusterte 2010-satsen, ville andelen barn i lavinntekt blitt redusert med 0,4 prosentpoeng, fra 11,9 til 11,5 prosent.

Effekten blir enda tydeligere når en sammenligner med situasjonen like før barnetrygden ble økt i mars 2019, da satsen fortsatt var 970 kroner per måned for alle barn. Justert til 2019-nivå med tilsvarende vekst i medianinntekt etter skatt tilsvarer 2010-satsen 15 565 kroner per barn per år. Simuleringene viser at dersom denne justerte satsen hadde erstattet den faktiske 2019-satsen, ville andelen barn i lavinntekt blitt redusert med 0,7 prosentpoeng, fra 12,7 til 12,0 prosent. Resultatene illustrerer at manglende prisjustering av barnetrygden gjennom store deler av 2010-tallet hadde en betydelig negativ effekt på andelen barn i husholdninger med lav inntekt.

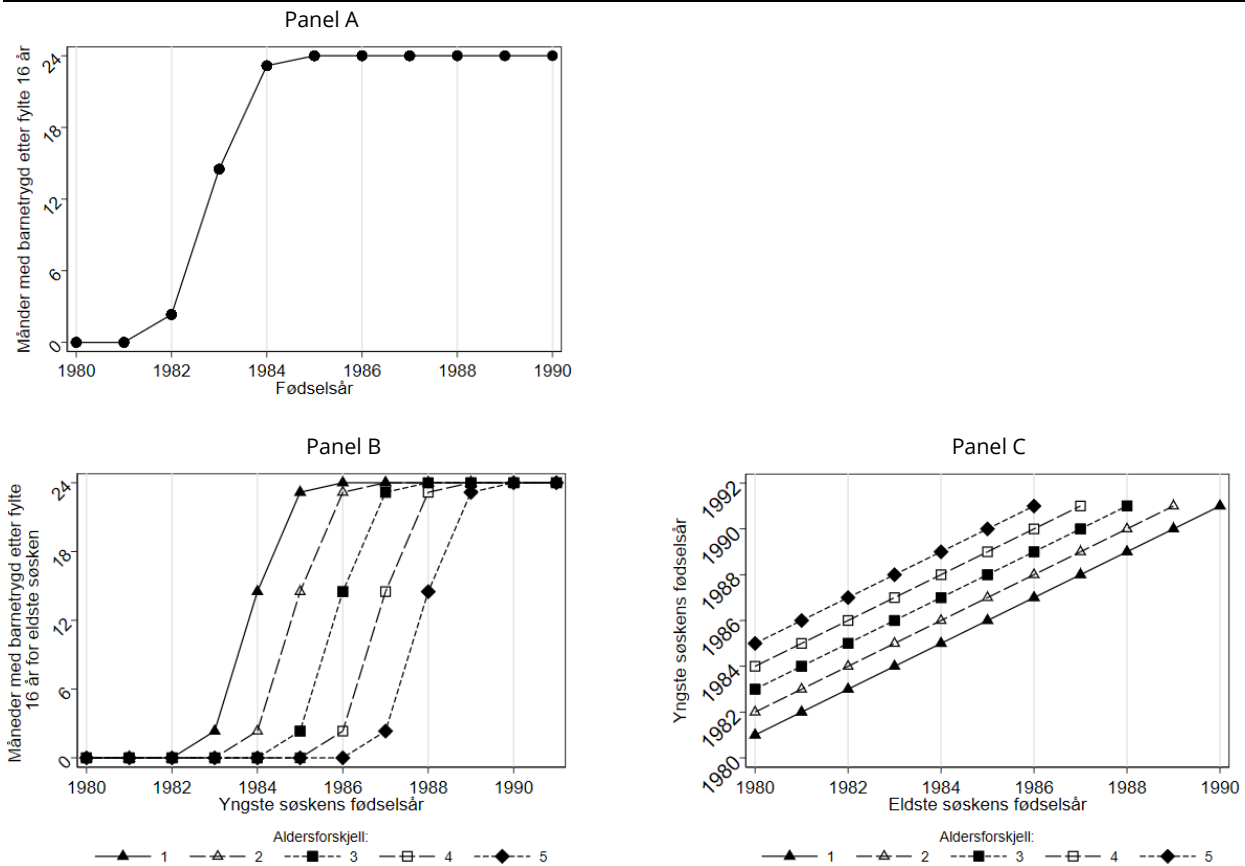
3.3. Langtidseffekter av barnetrygd

I dette delkapitlet undersøker vi om økt barnetrygd kan ha langsiktige konsekvenser for barns utfall senere i livet. For å kunne si noe om dette trenger vi en situasjon der noen familier mottar mer barnetrygd enn andre, på en måte som ikke er bestemt av familiens egne valg eller kjennetegn. Siden barnetrygden er universell, finnes det i utgangspunktet ikke slik «tilfeldig» variasjon. Analysene i dette delkapitlet bygger derfor på en reform som endret hvor lenge ulike barnefamilier mottok barnetrygd, og som gir oss et empirisk grunnlag for å studere korttidseffekter på familiens økonomi og mulige langtidseffekter for barna.

Reformen vi benytter oss av i analysen er endringene som trådte i kraft 1. mai 2000, da aldersgrensen for barnetrygd ble hevet fra 16 til 18 år. Barn født før 1. mai 1981 mottok dermed barnetrygd kun til de fylte 16 år, mens barn født i 1985 eller senere mottok barnetrygd i to år ekstra, frem til de fylte 18 år. For kohorter født mellom 1982 og 1984 var bildet mer sammensatt, avhengig av fødselsmåned. Panel A i Figur 3.3 illustrerer dette: gjennomsnittlig antall måneder med barnetrygd etter fylte 16 år øker gradvis fra null for kohorter født i 1981 og tidligere, til 24 måneder for kohorter født i 1985 og senere.

En direkte sammenligning av kohorter som mottok barnetrygd i ulik lengde er imidlertid problematisk. Fødselskohorter skiller seg fra hverandre på mange måter utover barnetrygden – for eksempel hvilke utdannings- eller arbeidsmarkedsreformer de ble eksponert for. Eventuelle forskjeller i utfall på tvers av kohorter kan derfor like gjerne skyldes slike samtidige endringer som endringer i barnetrygden.

Figur 3.3 Hvordan utvidelsen av barnetrygd påvirker ulike kohorter og ulike søskenpar ulikt



Note: Panel A viser gjennomsnittlig antall måneder med barnetrygd etter fylte 16 år etter fødselskohort. Panel B viser gjennomsnittlig antall måneder det eldste søskenet mottok barnetrygd etter fylte 16 år, etter fødselskohort for det yngste søskenet og aldersforskjell mellom søsknene. Panel C illustrerer forskjeller-i-forskjeller-designet ved å vise fødselskohorten til det eldste søskenet på den horisontale akse og fødselskohorten til det yngste søskenet på den vertikale akse.

For å omgå dette problemet ser vi i stedet på effekten for yngre søsken. Vi antar at økonomiske ressurser deles innad i husholdningen, slik at yngre søsken også nyter godt av at foreldrene mottar barnetrygd for et eldre barn i to ekstra år. Vi avgrenser analysen til søskenpar med to barn for å holde variasjonen i overføringer per barn konstant.

Siden søsken har ulik aldersforskjell, vil yngre søsken født i samme år ha eldre søsken som tilhører ulike fødselskohorter – og dermed motta barnetrygd i ulik lengde. Panel B i Figur 3.3 viser dette ved at variasjonen i antall måneder med barnetrygd etter fylte 16 år, innen samme fødselskohort av yngre søsken, skyldes aldersforskjellen mellom barna. Vi kan dermed sammenligne barn født i samme år, men som har vokst opp i familier med ulik samlet barnetrygd. For å sikre at resultatene ikke påvirkes av systematiske forskjeller i aldersforskjell mellom søskenpar, kontrollerer vi for aldersforskjell i alle analyser.

Analysen kan forstås som en forskjeller-i-forskjeller-design (se kapittel 2.3). Panel C i Figur 3.3 illustrerer dette ved å vise fødselskohorten til det eldste søskenet på den horisontale akse og fødselskohorten til det yngste på den vertikale akse. Den første forskjellen er mellom fødselskohorter blant yngre søsken med samme aldersforskjell til det eldre søskenet, altså hvordan utfall endrer seg over tid innad i en aldersforskjellgruppe. Den andre forskjellen er mellom aldersforskjellgruppene, det vil si hvordan disse kohort-trendene varierer avhengig av hvor mye ekstra barnetrygd det eldre søskenet mottok.

For at analysen skal kunne tolkes kausalt, må forutsetningen om parallelle trender i fravær av økt barnetrygd holde. I denne sammenhengen innebærer det at søskenpar med ulik aldersforskjell ville utviklet seg likt på tvers av alderskohorter dersom barnetrygden ikke hadde blitt endret. Dersom denne forutsetningen ikke holder, kan resultatene ikke tolkes som kausale effekter av økt barnetrygd.

Et eksempel på en mulig trussel mot antakelsen om parallelle trender er økningen i kvinners utdanningsnivå og arbeidsmarkedsdeltakelse i samme periode som barna vi analyserer på ble født. Økt utdanningslengde kan for eksempel redusere aldersforskjellen mellom søsken og påvirke sammensetningen av familier i aldersforskjellgruppene. Dette kan igjen påvirke utviklingen i utfall på tvers av alderskohorter. Vi kontrollerer derfor for foreldrenes utdanningsnivå og sivilstatus før yngste barnet fyller 11 år, men slike kontroller kan ikke fange opp eventuelle endringer over tid.²

Resultater

Vi studerer søskenpar der ingen av foreldrene har høyere utdanning, siden barnetrygden har størst betydning for husholdninger med lav inntekt. For å sikre at foreldrenes utdanningsnivå ikke påvirkes av reformen, måler vi foreldrenes utdanningsnivå før utvidelsen av barnetrygden. Videre begrenser vi analysen til søskenpar med høyst fem års aldersforskjell. Det innebærer at yngste søsken er mellom 11 og 17 år i perioden der det eldste søskenet enten mottar eller ikke mottar barnetrygd mellom 16 og 18 år. Korttidseffekter på familiens økonomi måles derfor ved samlede utbetalinger og inntekter i årene det yngste barnet er 11-18 år.

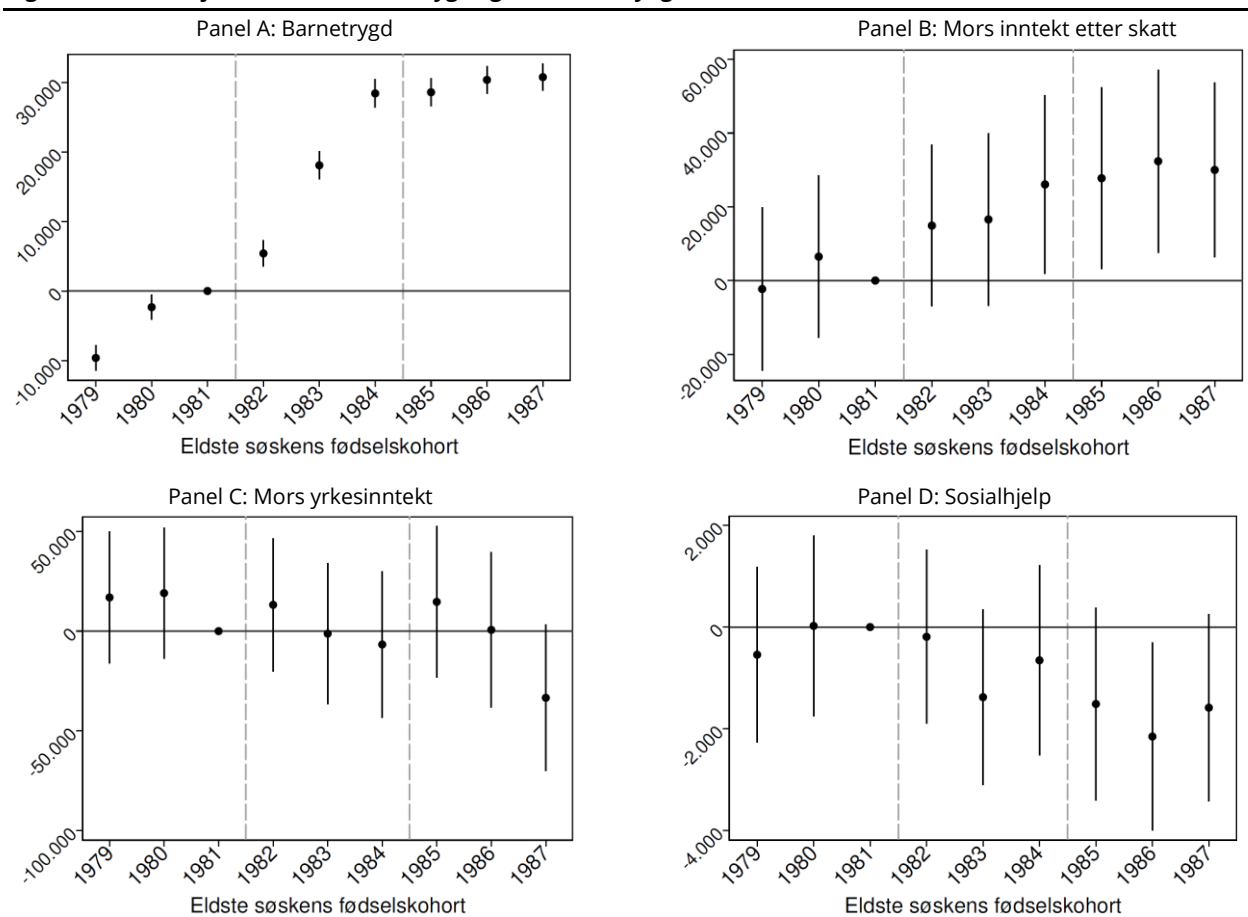
For å undersøke om antakelsen om parallelle trender er rimelig, gjennomfører vi en plausibilitetssjekk. Vi analyserer familier hvor det eldste barnet er født i 1981 eller tidligere, altså kohorter som ikke ble berørt av reformen. Dersom trendene i disse kohortene ikke er parallelle, svekkes grunnlaget for kausal tolkning. Vi plotter derfor resultatene separat for hver fødselskohort av eldste søsken og måler effektene relativt til familier hvor det eldste søskenet er født i 1981. 1981-kohorten er den siste kohorten som ikke ble berørt av barnetrygdutvidelsen, og vi omtaler den som referansekohorten. Effektene framkommer fra forskjeller-i-forskjeller-analysen beskrevet over, hvor vi kontrollerer for aldersforskjellen mellom søsknene og det yngste barnets fødselsår.

² Å kontrollere for en variabel innebærer at man legger den til i regresjonsmodellen for å fange opp systematiske forskjeller mellom grupper. Når vi kontrollerer for foreldrenes utdanningsnivå, sikrer vi at eventuelle forskjeller i utfall mellom aldersforskjellgruppene ikke skyldes at foreldrene til gruppene har ulikt utdanningsnivå fra før.

Panel A i Figur 3.4 viser hvordan det eldste søskenets fødselskohort påvirker samlet barnetrygd til familien i perioden hvor det yngste søskenet er mellom 11 og 18 år. Effektene måles relativt til referansekohorten født i 1981. Vi ser at familier hvor det eldste barnet er født før 1981 i gjennomsnitt mottok mindre barnetrygd enn referansekohorten. Dette indikerer at trendene ikke er parallelle mellom aldersforskjellgruppene allerede før reformen tredde i kraft. Dette svekker grunnlaget for å tolke resultatene fra hovedanalysen som kausale effekter av økt barnetrygd. For familier hvor det eldste barnet er født etter 1981, øker den samlede barnetrygden gradvis frem til og med kohorten født i 1984, før den flater ut – i tråd med at disse familiene mottok full utvidet barnetrygd frem til fylte 18 år.

Panel B–D i Figur 3.4 viser tilsvarende figurer for mors inntekt etter skatt, yrkesinntekt og sosialhjelp når det yngste søskenet er mellom 11 og 18 år. For inntekt etter skatt ser vi et mønster som ligner mønsteret for barnetrygd, men vi ser ingen systematiske forskjeller på tvers av kohorter for familier med eldre søsken født før 1981 og økningen i inntekt etter skatt etter 1981 er noe lavere enn økningen i barnetrygd. For mors yrkesinntekt ser vi ingen systematisk endring. For sosialhjelp er det en antydning til en reduksjon i utbetalinger til familiene hvor eldste barn er født etter 1981. Siden trendene i barnetrygd ikke er parallelle mellom aldersforskjellgruppene før reformen, må vi være varsomme med å tolke mønstrene som effekter av økt barnetrygd.

Figur 3.4 Forskjeller i samlet barnetrygd og inntekt når yngste søsken er mellom 11-18 år



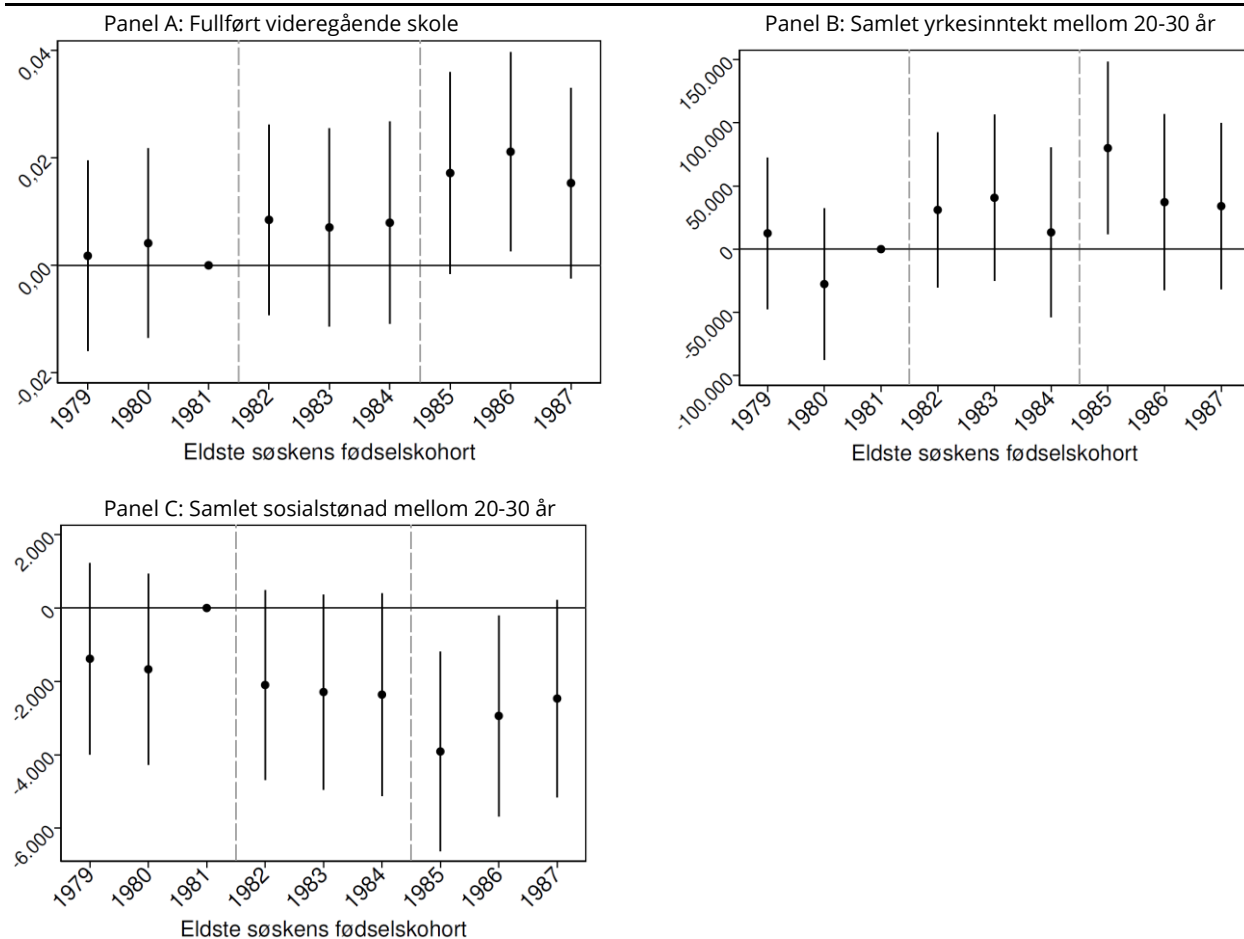
Note: Figurene viser estimerte forskjeller i gjennomsnittlige årlige utbetalinger og inntekter, målt i 2015-kroner, relativt til familier hvor det eldste søskenet er født i 1981 (referansekohorten). Estimatenes er fra forskjeller-i-forskjeller-analysen beskrevet i kapittel 3.3, kontrollert for aldersforskjell mellom søsknene og det yngste søskenets fødselsår. Prikkene viser punktestimaterne og linjene viser 95 prosent konfidensintervaller. De vertikale strekene markerer to terskler i utvidelsen i barnetrygd. Den første streken angir overgangen til fødselskohorter av eldre søsken som mottok noe barnetrygd etter fylte 16 år. Den andre streken angir overgangen til kohorter som mottok full barnetrygd frem til fylte 18 år.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Figur 3.5 viser tilsvarende figurer for utfall for barna (de yngre søsknene) i ung voksen alder: fullført videregående opplæring innen 30 år, samlet yrkesinntekt og sosialstønad mellom 20 og 30 år. For

fullført videregående opplæring og yrkesinntekt ser vi en tendens til høyere verdier for yngre søsken med eldre søsken født etter 1981, mens estimatene for sosialstønad er negative gjennom hele perioden. Konfidensintervallene er imidlertid brede, og mønstrene er ikke entydige på tvers av kohorter. Siden vi har dokumentert at trendene ikke er parallelle mellom aldersforskjellgruppene før utvidelsen av aldersgrensen for barnetrygd, må vi også her være varsomme med å tilskrive mønstrene den kausale effekten av økt barnetrygd.

Figur 3.5 Yngre søskens utfall mellom 20-30 år etter det eldre søskenets fødselskohort



Note: Figurene viser estimerte forskjeller i utfall i ung voksen alder for hver fødselskohort av eldste søsken relativt til referansekohorten født i 1981 – den siste kohorten som ikke ble berørt av utvidelsen. Fullført videregående opplæring er målt som andel som har fullført innen 30 år. Yrkesinntekt og sosialstønad er målt som gjennomsnittlige årlige beløp i 2015-kroner mellom 20 og 30 år. Estimatenes er fra forskjeller-i-forskjeller-analysen beskrevet i kapittel 3.3, kontrollert for aldersforskjell mellom søsknene og det yngste søskenets fødselsår. Prikkene viser punktestimatene og linjene viser 95 prosent konfidensintervaller. De vertikale strekene markerer to terskler i utvidelsen av barnetrygden. Den første streken angir overgangen til fødselskohorter av eldste søsken som mottok noe barnetrygd etter fylte 16 år. Den andre streken angir overgangen til kohorter som mottok full barnetrygd frem til fylte 18 år.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

3.4. Diskusjon

Barnetrygden er en universell ordning som alle barnefamilier mottar uavhengig av inntekt. Ordningen har likevel en omfordelende effekt, ettersom samme beløp utgjør en større andel av inntekten for familier med lav inntekt. Barnetrygden utgjør over 10 prosent av inntekten etter skatt for barnefamilier i de nederste fem persentilene, under 5 prosent over 20. persentilen og under 1 prosent i toppen av fordelingen.

I perioden 1996–2018 ble barnetrygden ikke prisjustert, noe som innebar at realverdien falt gradvis. Målt som andel av medianinntekt etter skatt falt betydningen av barnetrygden i denne perioden både for parhushold og enslige forsørgere. Etter 2019 har andelen økt igjen for parhushold, men ikke for enslige forsørgere. Beregninger med mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Skatt indikerer at

nedgangen i realverdi isolert sett kan ha bidratt til økningen i andelen barn i lavinntektshusholdninger i samme periode (Eika & Langørgen, 2025).

En grunnleggende utfordring ved å studere effekter av barnetrygd er at alle barnefamilier mottar ytelsen, og det finnes dermed ingen naturlig sammenligningsgruppe som ikke har mottatt barnetrygd. Analysene i dette kapitlet utnytter derfor utvidelsen av aldersgrensen i barnetrygden fra 16 til 18 år i 2000, og sammenligner yngre søsken født i samme år som har vokst opp i familier som mottok ulik mengde barnetrygd. Dette oppsettet har imidlertid noen begrensninger. De ekstra barnetrygdutbetalingene vi studerer er begrenset til maksimalt to år, og kommer når det yngste barnet er over 11 år. Selv med et identifiserbart oppsett gir analysen derfor kun informasjon om effekter av en kortvarig økning i barnetrygd sent i barndommen. Vi kan ikke uten videre overføre resultatene til effekter av barnetrygd som gis over lengre tid, i større beløp eller tidligere i barnets liv.

To mønstre er likevel verdt å merke seg. For det første indikerer figurene en nedgang i sosialhjelp når barnetrygdutbetalingene øker. På begynnelsen av 2000-tallet bestemte kommunene selv hvorvidt barnetrygden skulle regnes som inntekt ved beregning av sosialhjelp, og de fleste kommuner gjorde dette (Dahl & Lima 2025). Dette illustrerer viktigheten av å vurdere hvordan endringer i én ytelse kan påvirke andre ytelser. For det andre antyder resultatene at økt barnetrygd *kan* ha hatt en positiv effekt på barnas utdanningsnivå. Metodiske utfordringer (ikke-parallele trender) og stor statistisk usikkerhet (brede konfidensintervallene) innebærer imidlertid at funnene må tolkes med varsomhet.

4. Bostøtte

4.1. Innledning

Stabile og trygge boforhold utgjør en grunnleggende ramme for gode levekår og kan ha særlig stor betydning for barn og unges utvikling og trivsel (Barne- og familiedepartementet 2025). En forutsigbar bosituasjon bidrar til kontinuitet i skolegang, sosiale relasjoner og deltakelse i nærmiljøet, mens hyppige flyttinger og utrygge boforhold kan gjøre det vanskeligere å bygge og opprettholde nettverk på skole og i fritiden. Slike belastninger er også knyttet til økt risiko for helse- og læringsutfordringer blant barn (Kuyvenhoven & Haandrikman, 2025; Tønnessen mfl., 2016; Hutchings mfl., 2013). Videre kan både boligens kvalitet og nabolaget barn vokser opp i påvirke deres utdanningsutfall (Hyggen & Brattbakk, 2018; Markussen & Røed, 2018). Boligpolitikk som sikrer stabile og gode boforhold, kan derfor ha en særskilt betydning for barn som vokser opp i fattigdom.

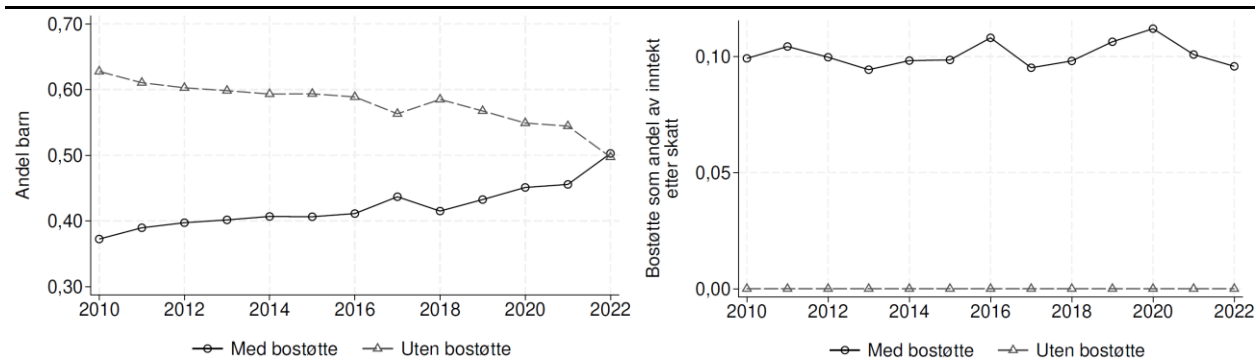
Bostøtte er en statlig behovsprøvd støtteordning for personer med lav inntekt og høye boutgifter.³ Ordningen omfatter alle som er folkeregistrert og har lovlig opphold i Norge, og formålet er å sikre at personer med lave inntekter og høye boutgifter kan bli boende i en egnet bolig. Bostøtten forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene og utbetales til husholdninger som ellers ville hatt utfordringer med å håndtere boligkostnadene.

Støtten beregnes på husholdningsnivå, og størrelsen på støtten bestemmes av husholdningsstørrelse, bostedskommune, boutgifter, inntekt og formue. Taket for hvor høye boutgifter som kan dekkes av bostøtten avhenger av antall personer i husholdningen og hvor i landet de bor. Boutgiftene utover dette taket må dekkes av husholdningen selv (Fjelltoft & Ezat, 2019). Under boutgiftstaket dekkes 73,7 prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel, hvor egenandelen øker med husholdningenes inntekt og formue. Når inntekten overstiger et gitt nivå vil egenandelen overstige de godkjente boutgiftene, og husholdningene vil dermed ikke lenger kvalifisere for bostøtte - uavhengig av størrelsen på boutgiftene.

For mange barnefamilier med vedvarende lavinntekt er bostøtte en viktig inntektskilde. I Figur 4.1 viser vi at rundt halvparten av husholdninger med barn og vedvarende lavinntekt mottok bostøtte i 2022, og at denne andelen har økt gjennom hele 2000-tallet (fra om lag en tredjedel i 2006). I panelet til høyre i Figur 4.1 ser vi at blant husholdninger i vedvarende lavinntekt med barn som mottar bostøtte, utgjør støtten i overkant av 10 prosent av deres samlede inntekt etter skatt, noe som indikerer at for mange familier kan bostøtten ha stor betydning for husholdningenes økonomiske handlingsrom.

³ Bostøtten fikk i hovedsak sin nåværende utforming etter en reform i 2009. Barnefamilier kvalifiserte for bostøtte både før og etter reformen, men satsene ble endret. I 2017 gikk man over fra å bruke sist tilgjengelige ligningsinntekt til månedlige inntektstall fra a-ordningen for å beregne støttebeløpene. Samtidig ble det fastsatt at satsene i bostøtteordningen skulle justeres i takt med prisstigningen hvert år.

Figur 4.1 Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt som mottar bostøtte, og bostøtte som andel av husholdningens inntekt etter skatt.



Note: Venstre panel viser andelen barn som lever i vedvarende lavinntekt, fordelt på husholdninger som mottar og ikke mottar bostøtte. Høyre panel viser bostøtten som andel av inntekt etter skatt blant lavinntektshusholdninger som mottar bostøtte, vektet med antall barn i husholdningen.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Ordningen kan ha positive effekter for både foreldre og barn i målgruppen gjennom for eksempel mer stabile og bedre boforhold, og redusert økonomisk stress. Samtidig avkortes bostøtten mot inntekt over et visst nivå, slik at mottakere mister støtte når de tjener over et visst beløp. Dette gjør det mindre lønnsomt å tjene over grensen for avkortning i bostøtten og kan føre til at mottakere jobber mindre enn de ellers ville gjort. Slike insentiveffekter kan på sikt ha negative konsekvenser for husholdningenes økonomi og for barnas oppvekstvilkår. Negative arbeidstilbudseffekter av behovsprøvde velferdsordninger og potensielle fattigdomsfeller har lenge vært et sentralt tema i økonomisk litteratur (Moffitt, 1992).

Empiriske studier viser at slike mekanismer kan være relevante. Bastani, Moberg og Selin (2021) finner at kvinner i Sverige, særlig de som er gift med menn med lav til middels inntekt, økte sitt arbeidstilbud da avkortningen av bostøtten mot deres egen inntekt ble redusert i 1997. Jacob og Ludwig (2012) analyserer bostøtteordningen i USA og finner at mottak av bostøtte reduserer arbeidstilbudet, men har ingen effekt på flytteeatferd. Nordvik og Åhrén (2005) argumenterer derimot for at den norske bostøtteordningen ikke er en fattigdomsfelle, blant annet ved å vise at rundt 30 prosent av mottakerne går ut av ordningen hvert år.

Bostøtten er øremerket boligutgifter og reduserer dermed den relative prisen på bolig sammenlignet med andre varer og tjenester. I et standard teoretisk rammeverk kan dette føre til at husholdningene øker sitt boligkonsum mer enn de ville gjort dersom de mottok et tilsvarende, men ikke-øremerket beløp; dette omtales ofte som «overkonsum». Dersom hensikten med bostøtten er å vri forbruket mot bedre og mer stabile boforhold, er overkonsumet av boligjenester i denne sammenhengen tilsiktet og ikke nødvendigvis problematisk. Nordvik (2015) finner for eksempel at høyere bostøtte øker sannsynligheten for å flytte ut av trangboddhet. Dette er likevel ikke ensbetydende med overkonsum siden mottakerhusholdningene kunne ha prioritert bolig også med en tilsvarende inntektsøkning uten øremerking.

Mens regelverket for bostøtte er tydelig definert, er det større usikkerhet knyttet til hvordan ordningen virker i praksis: hvem som mottar bostøtte og hvordan dette har utviklet seg over tid, hvor stor betydning bostøtten har for mottakerne og hvordan dette har utviklet seg over tid, og hvordan bostøtten samspiller med andre ytelser. I tillegg er kunnskapen om kausale effekter begrenset, for eksempel om bostøtte påvirker økonomisk handlingsrom og barns oppvekstvilkår. Vi avslutter kapitlet med å utnytte kommunesammenslåingene i 2020 for å analysere bostøttens effekt på familienes økonomi, foreldrenes arbeidstilbud og barnas skoleresultater.

4.2. Hva kjennetegner husholdninger som mottar bostøtte

Husholdningene som mottar bostøtte, skiller seg systematisk fra andre husholdninger i befolkningen. For å beskrive disse forskjellene analyserer vi data på husholdningsnivå, siden bostøtten beregnes og utbetales til husholdningen samlet. Både inntekt og formue er aggregert til husholdningsnivå. Ettersom vi gjennomgående er interessert i barns oppvekstvilkår, vektet vi husholdningene med antall barn og avgrensede utvalget til barn som er bosatt i Norge i tre sammenhengende år.⁴⁵

Tabell 4.1 sammenligner husholdnings- og individkjennetegn for barn som vokser opp i husholdninger som mottar og ikke mottar bostøtte i årene 2020-2022. De to første radene viser median inntekt etter skatt og median yrkesinntekt, de midterste radene viser andelen husholdninger med ulike kjennetegn, og de to siste radene viser gjennomsnittlige resultater på nasjonale prøver blant barna i mottaker- og ikke-mottakerhusholdninger. Siste kolonne viser forholdet mellom gruppene (mottakere/ikke-mottakere), som gir et enkelt mål på størrelsen på forskjellene.

Tekstboks 3: Forbruksenheter og vedvarende lavinntekt

For å gjøre husholdningsinntekt sammenlignbar på tvers av husholdninger med ulik størrelse, er det vanlig å dele inntekten på antallet forbruksenheter i husholdningen. Vi benytter, som i offisiell statistikk, EU-skalaen for å bestemme antall forbruksenheter. EU-skalaen tilordner den første voksne i husholdningen forbruksvekt 1, mens øvrige voksne får forbruksvekt 0,5 og barn får forbruksvekt 0,3.

Vedvarende lavinntekt innebærer at husholdningens inntekt etter skatt per forbruksenhet, målt som gjennomsnitt over tre år, er lavere enn 60 prosent av medianen i befolkningen i samme periode.

Tabell 4.1 viser at medianinntekten etter skatt blant bostøttemottakere er omtrent halvparten av medianinntekten blant husholdninger som ikke mottar bostøtte. For yrkesinntekt er forskjellen enda større: Median yrkesinntekt blant bostøttemottakere utgjør om lag 7 prosent av nivået blant ikke-mottakere. Dette skyldes at mange mottakere har lav eller ingen yrkesinntekt, mens samlet inntekt også inkluderer ytelser og overføringer. Samtidig ser vi betydelig overlapp med andre støtteordninger: I perioden 2020-2022 mottok over 60 prosent av bostøttemottakerne også sosialhjelp minst én gang, mot to prosent blant husholdninger uten bostøtte. Videre har 72 prosent av bostøttemottakerne vedvarende lavinntekt, som definert i tekstboks 3, mot 6 prosent blant husholdninger som ikke mottar bostøtte.

Bostøttemottakere er i stor grad leietakere. I underkant av 20 prosent av mottakerne eier bolig, sammenlignet med 84 prosent blant husholdninger uten bostøtte. Familietype skiller seg også mellom de to gruppene: Nesten halvparten av foreldrene i husholdningene som mottar bostøtte er aleneforsørgere, mot 13 prosent i husholdningene som ikke mottar bostøtte.

Utdanningsnivået er gjennomgående lavere blant mottakerne av bostøtte. Litt over halvparten av barn i husholdninger som mottar bostøtte har en forelder med minst videregående utdanning, mot 94 prosent blant barn i husholdninger som ikke mottar bostøtte. Samtidig er andelen der minst én av foreldrene er student høyere (25 prosent mot 6 prosent). Bostøttemottakere har også, i gjennomsnitt, flere barn, og andelen førstegenerasjonsinnvandrere er betydelig høyere.

For nasjonale prøver standardiserer vi resultatene år for år slik at gjennomsnittet er 0 og ett standardavvik tilsvarer 1 (omtrent 2 av 3 barn har da skår mellom -1 og 1). Barn i husholdninger som mottar bostøtte skårer i gjennomsnitt 0,43 standardavvik under snittet i 5. klasse og 0,63 standardavvik under snittet i 8. klasse. Et større negativt avvik i 8. enn i 5. trinn i perioden 2020-2022 kan tyde på et større gap senere i skoleløpet. Samtidig kan forskjellen mellom trinnene skyldes

⁴ Det samme utvalgsriteriet ble brukt i Eika og Langørgen (2025).

⁵ For å gjøre inntekt sammenlignbar på tvers av ulike husholdningstyper er det vanlig å dele inntekt på antallet forbruksenheter i husholdningen. Hvis ikke annet er oppgitt, er inntekt og ytelser i dette delkapittelet oppgitt per forbruksenhet etter EU-skalaen, se tekstboks 3. Alle kroneverdier er også deflatert til 2022-verdier med konsumprisindeksen.

endringer i sammensetningen av mottakergruppen og kohortforskjeller, og bør derfor ikke tolkes som en utvikling for de samme barna.

Samlet viser Tabell 4.1 at husholdninger som mottar bostøtte skiller seg betydelig fra husholdninger som ikke mottar bostøtte langs en rekke kjennetegn. Bostøttemottakere er en klart mer utsatt gruppe, med lavere inntekt etter skatt og yrkesinntekt, omfattende bruk av andre ytelser, lav boligeierandel, høyere andel aleneforsørgere, lavere utdanning, større husholdninger og høyere andel førstegenerasjonsinnvandrere. Videre har barna i disse husholdningene, i gjennomsnitt, svakere skoleprestasjoner. Et naturlig spørsmål er om disse observerbare forskjellene er stabile over tid, eller om de har endret seg. Vedlegg B.:1 viser utviklingen over tid i kjennetegn blant husholdninger som mottar bostøtte sammenlignet med husholdninger som ikke mottar bostøtte.

Tabell 4.1 Husholdning- og individkjennetegn blant barn i husholdninger med bostøtte og husholdninger som ikke mottar bostøtte i 2020-2022

	Bostøttemottakere	Ikke bostøttemottakere	Forholdstall (mottakere/ikke-mottakere)
Medianinntekt etter skatt per forbruksenhet	237 200	447 300	0,53
Median yrkesinntekt per forbruksenhet	36 200	520 400	0,07
Mottar sosialhjelp	0,61	0,02	
Vedvarende lavinntekt	0,72	0,06	
Eier bolig	0,17	0,84	0,21
Aleneforsørger	0,48	0,13	3,63
Forelder med videregående utdanning	0,52	0,94	0,55
Forelder som er student	0,25	0,06	4,16
Antall barn i husholdningen	2,67	2,11	1,26
Førstegenerasjonsinnvandrere	0,64	0,15	4,23
Standardiserte nasjonale prøver 5, klasse	-0,43	0,02	
Standardiserte nasjonale prøver 8, klasse	-0,63	0,03	

Note: De to første radene viser medianinntekt etter skatt og median yrkesinntekt, de midterste radene viser andelen husholdninger med ulike kjennetegn, og de to siste radene viser gjennomsnittlige resultater på nasjonale prøver. Siste kolonne viser forholdstall (mottakere/ikke-mottakere). Inntekt og formue er aggregert til husholdningsnivå. Husholdningene er vektet med antall barn, og utvalget er avgrenset til barn som er bosatt i Norge i tre sammenhengende år.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

4.3. Hva skiller barnefamilier i vedvarende lavinntekt med og uten bostøtte?

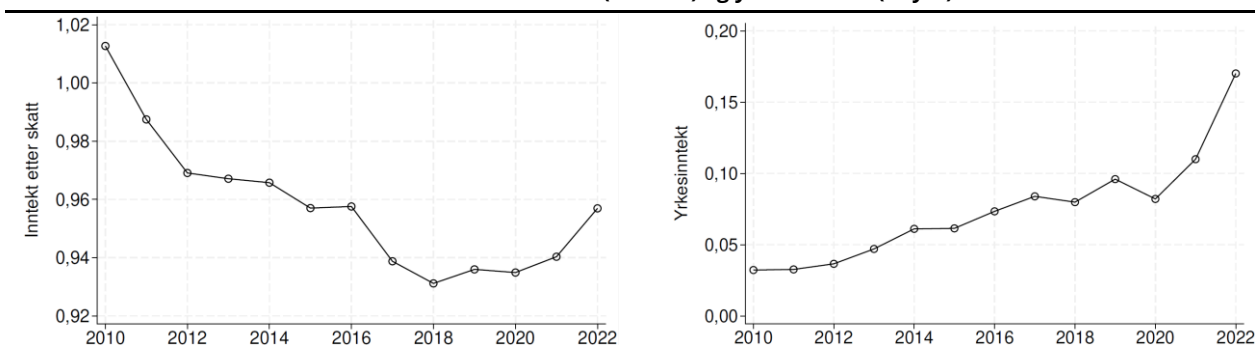
Ikke alle husholdninger med vedvarende lavinntekt mottar bostøtte. Som vist over er lavinntekt i seg selv ikke tilstrekkelig for å motta bostøtte. Ordningen avhenger også av boutgifter, husholdningssammensetning og beregningsgrunnlaget for inntekt og formue. I dette delkapitlet undersøker vi derfor hvilke kjennetegn som særlig skiller barnefamilier i vedvarende lavinntekt med og uten bostøtte.

Vi begynner med å studere inntekt etter skatt og yrkesinntekt i Figur 4.2. I venstre panel ser vi at medianinntekten etter skatt blant bostøttemottakere (målt som andel av medianen blant ikke-mottakere med vedvarende lavinntekt) faller fra om lag 1,02 i 2010 til et lavpunkt på om lag 0,93 i 2018, før den øker noe igjen i perioden etter 2020. Samlet sett ligger forholdstallet nær 1 gjennom hele perioden, det vil si at medianinntekt etter skatt er nokså lik i de to gruppene; med en forskjell på maksimalt 7 prosentpoeng.

Bildet endrer seg derimot tydelig når vi ser på yrkesinntekt i høyre panel. I starten av perioden utgjør median yrkesinntekt blant mottakere bare om lag 5 prosent av medianen blant ikke-mottakerne; selv om forholdet øker til om lag 18 prosent mot slutten av perioden, er gapet fortsatt

stort. Dette indikerer at bostøttemottakerne har langt svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, og at en større del av inntekten deres består av overføringer fremfor arbeidsinntekt.

Figur 4.2 Forhold mellom medianinntekt for bostøttemottakere og ikke-mottakere blant barnefamilier med vedvarende lavinntekt: inntekt etter skatt (venstre) og yrkesinntekt (høyre)



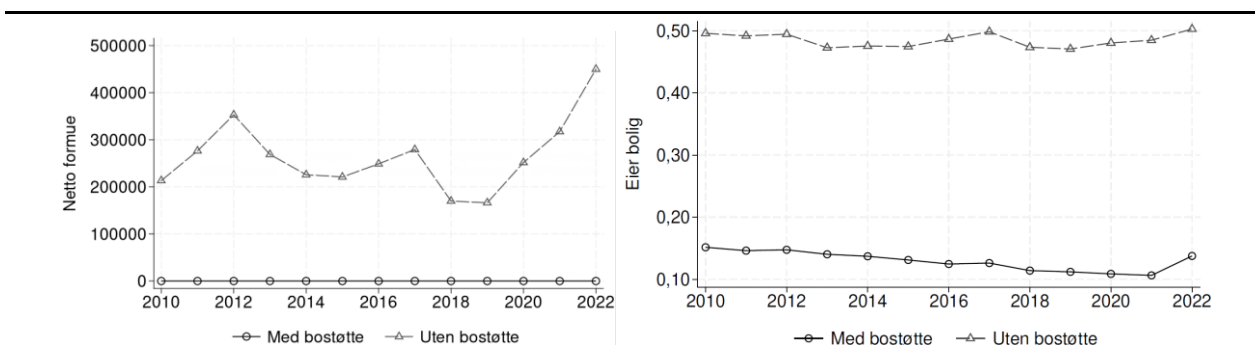
Note: Figuren sammenligner medianinntekt etter skatt (venstre panel) og median yrkesinntekt (høyre panel) mellom barnefamilier med vedvarende lavinntekt som mottar og ikke mottar bostøtte. Figurene viser medianinntekt blant mottakere som andel av medianinntekten blant ikke-mottakere. En verdi på 1 betyr at medianinntekten er lik i de to gruppene, mens en verdi under 1 betyr at medianinntekten er lavere blant mottakerne.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

I tillegg til inntekt inngår husholdningsformue i beregningsgrunnlaget for bostøtte, og formuesbildet skiller tydelig mellom de to gruppene. Venstre panel i Figur 4.3 viser at median nettoformue er betydelig høyere i husholdninger uten bostøtte enn i husholdningene som mottar bostøtte. Dette henger også sammen med boligeierstatus. I høyre panel i Figur 4.3 ser vi at om lag halvparten av barna som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt bor i eid bolig dersom husholdningen ikke mottar bostøtte, mens dette gjelder litt over 10 prosent blant mottakerne.

Oppsummert viser figurene at innenfor vedvarende lavinntekt kjennetegnes bostøttemottakere særlig av lav yrkesinntekt, lav nettoformue og en betydelig overvekt av leietakere, mens lavinntekts-husholdninger uten bostøtte oftere har noe høyere arbeidsinntekt, høyere formue og flere boligeiere.

Figur 4.3 Netto formue (vestre) og andel som eier bolig (høyre) blant bostøttemottakere og ikke-mottakere i barnefamilier med vedvarende lavinntekt.



Note: Figuren viser median nettoformue (venstre panel) og andel som eier bolig (høyre panel) blant barnefamilier med vedvarende lavinntekt, fordelt på husholdninger som mottar og ikke mottar bostøtte. Husholdningene er vektet med antall barn.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

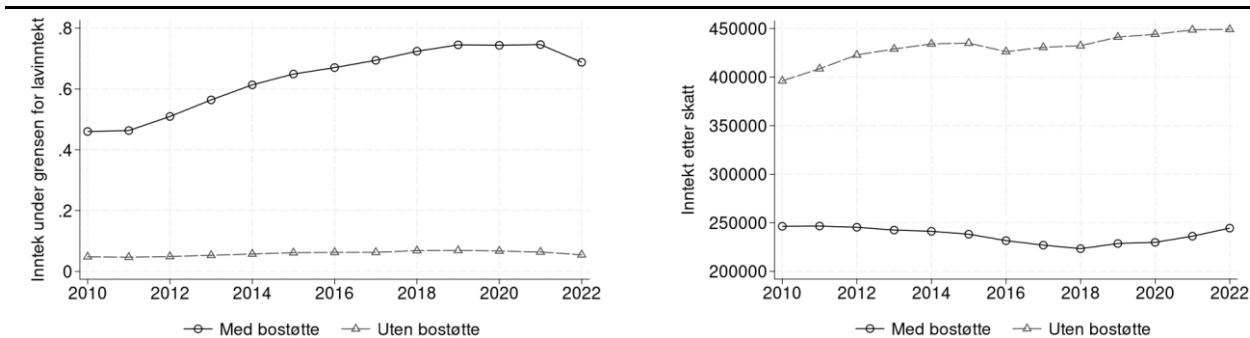
4.4. Utviklingen i inntekt etter skatt og bostøttens betydning for mottakere

I denne delen analyserer vi hvordan de økonomiske forholdene til barn som vokser opp i husholdninger som mottar bostøtte har utviklet seg over tid, og hvilken rolle utviklingen i bostøtte har spilt for utviklingen av de generelle økonomiske forholdene blant mottakerne.

Venstre panel i Figur 4.4 viser at blant barn som vokser opp i bostøttehusholdninger har det vært en kraftig vekst i andelen som lever i vedvarende lavinntekt. Panelet til høyre viser at husholdninger

som ikke mottar bostøtte har opplevd inntektsvekst i perioden 2005–2022, mens inntektsutviklingen for husholdninger som mottar bostøtte har vært tilnærmet flat i hele perioden. Med andre ord har husholdninger uten bostøtte opplevd økt kjøpekraft, mens mottakere av bostøtte i gjennomsnitt har hatt tilnærmet uendret kjøpekraft gjennom observasjonsperioden. Det er her viktig å bemerke at det ikke er sikkert at det er de samme husholdningene som mottar bostøtte over tid.

Figur 4.4 Utvikling i andel under EUs lavinntektsgrense (venstre) og medianinntekt etter skatt (høyre)



Note: Figuren viser utviklingen i andelen med inntekt under grensen for lavinntekt og medianinntekt etter skatt blant de som mottar og ikke mottar bostøtte. Husholdningene er vektet med antall barn i husholdningen og inntekt er målt per forbruksenhet.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

En viktig forklaring på at andelen med vedvarende lavinntekt øker blant mottakerne, er at lavinntektsgrensen er definert relativt til medianinntekten i befolkningen. Når medianinntekten øker over tid, mens inntekten til bostøttemottakerne er tilnærmet uendret, vil flere av mottakerhusholdningene falle (eller forbli) under den relative lavinntektsgrensen, selv uten at deres inntekt faller.

I resten av delkapittelet undersøker vi om den flate inntektsutviklingen blant mottakerne skyldes (i) at bostøtten har blitt lavere relativt til lavinntektsgrensen, (ii) at annen inntekt for mottakerne har utviklet seg svakt, eller begge deler. Videre vil vi se på om en eventuell nedgang i annen inntekt kan forklares av at bostøtten i større grad treffer de aller fattigste over tid.

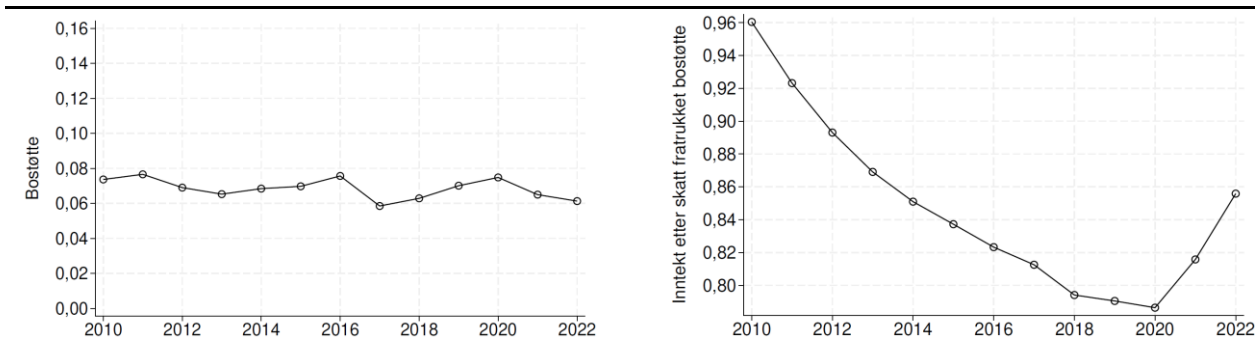
Bostøtte versus annen inntekt

I Figur 4.5 undersøker vi i hvilken grad nedgangen i inntekt relativt til grensen for vedvarende lavinntekt blant husholdninger som mottar bostøtte kan forklares av endringer i bostøtten, i annen inntekt, eller begge deler. Venstre panel i figuren viser bostøtten som andel av lavinntektsgrensen, mens høyre panel viser annen inntekt som andel av lavinntektsgrensen. Panelene illustrerer dermed om det er lavere bostøtte, lavere annen inntekt, eller begge deler, som gjør at flere mottakere av bostøtte beveger seg under EUs lavinntektsgrense.

Venstre panel viser at bostøtten utgjorde om lag 7,5 prosent av lavinntektsgrensen i begynnelsen av perioden. Selv om det er årlige variasjoner, ser det ut til å ha vært en svak nedadgående trend over tid. I 2022 utgjorde bostøtten i underkant av 6,5 prosent av grensen for lavinntekt. Høyre panel i Figur 4.5 viser at annen inntekt (utenom bostøtte) som andel av lavinntektsgrensen falt frem til 2020, og at dette fallet er tydeligere enn nedgangen i bostøtten. Nedgangen i inntekt blant bostøttemottakere relativt til lavinntektsgrensen har dermed i hovedsak vært drevet av at ordningen over tid treffer husholdninger med lavere inntekt, og ikke av at bostøtten i seg selv har blitt lavere relativt til grensen. Fra og med 2020 ser vi en svak økning i mottakernes inntekt utenom bostøtte relativt til lavinntektsgrensen.⁶

⁶ I Vedlegg B.2 ser vi på om endringer over tid i husholdningsstørrelse og sammensetning påvirker utviklingen i inntektsforholdet mellom bostøttemottakere og ikke-mottakere. Vi sammenligner inntektsforholdet mellom gruppene målt som samlet inntekt og som inntekt per forbruksenhet (EU-skala), og skiller mellom aleneforsørgere og husholdninger med to foresatte. Selv om antall barn per husholdning har økt mer blant bostøttemottakere enn blant ikke-mottakere, finner vi at dette i seg selv ikke har vært en vesentlig driver for den økende inntektsforskjellen mellom gruppene.

Figur 4.5 Bostøtte (venstre) og annen inntekt (høyre) blant bostøttemottakere, målt som andel av lavinntektsgrensen over tid



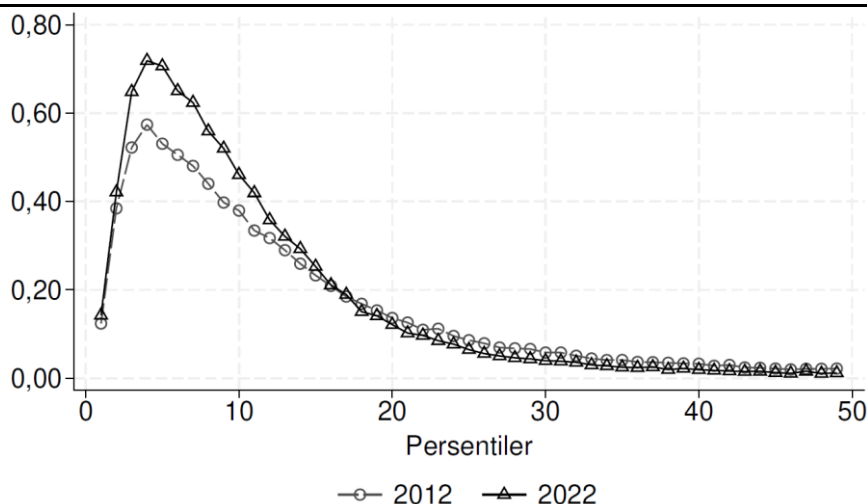
Note: Figuren viser utviklingen i median bostøtteutbetaling (venstre panel) og medianinntekt etter skatt utenom bostøtte (høyre panel) blant barnefamilier som mottar bostøtte, målt som andel av lavinntektsgrensen. Både bostøtte og inntekt er beregnet per forbruksenhet (EU-skala), og husholdningene er vektet med antall barn.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Mer målretting mot de laveste inntektene

Figur 4.6 viser andelen barnefamilier som mottar bostøtte i hver persentil under medianen i 2012 og 2022. En større andel av familiene i de laveste persentilene mottar bostøtte i 2022 enn i 2012, noe som tyder på at ordningen over tid har blitt mer målrettet mot husholdninger med aller lavest inntekt. Dette bidrar også til å forklare hvorfor inntekt utenom bostøtte blant mottakerne har falt relativt til lavinntektsgrensen i denne perioden: En del av nedgangen skyldes at ordningen i større grad når familier med lavere inntekt i 2022 enn i 2012.

Figur 4.6 Andel barnefamilier som mottar bostøtte over inntektsfordelingen i 2012 og 2022



Note: Persentilene og medianinntekten er beregnet for befolkningen som helhet. Andelen er beregnet blant barnefamilier i hver persentil. Grensen for vedvarende lavinntekt er i 9. persentil i 2012 og i 11. persentil i 2022.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

4.5. Hvordan varierer betydningen av bostøtte blant mottakerne, i hvilken grad løftes de ut av vedvarende lavinntekt?

I dette delkapitlet analyserer vi hvilken betydning bostøtten har for barn i lavinntektshusholdninger, og i hvilken grad familiene som mottar bostøtte kommer over grensen for vedvarende lavinntekt. Frem til nå har vi sett på gjennomsnitt og medianer for bostøttemottakerne samlet; her undersøker vi hvordan betydningen av bostøtten varierer på tvers av inntektsfordelingen, og hvordan dette bildet har endret seg over tid.

Få løftes over lavinntektsgrensen – og færre enn før

Det er relativt få barn som løftes over grensen for vedvarende lavinntekt av bostøtten, både i perioden 2010-2012 og i perioden 2020-2022. Samtidig tyder tallene på at bostøtten i mindre grad løfter barn over grensen for vedvarende lavinntekt 2020-2022 enn i 2010-2012.⁷ Fra Tabell 4.2 ser vi at 7,8 % av barn levde i husholdninger med inntekt under grensen for vedvarende lavinntekt i 2012. Om vi trekker bostøtte fra inntekten øker andelen med 0,8 prosentpoeng til 8,6 %. Tilsvarende øker andelen i 2022 med 0,6 prosentpoeng til 10,9 %, når bostøtten holdes utenfor. Selv om det er flere som løftes over grensen for lavinntekt i 2012, er det 1,3 prosentpoeng flere mottakere av bostøtte i 2022 sammenliknet med i 2012 (8,5% i 2012 mot 9,8% i 2022).

Tabell 4.2 Andel barn i husholdninger med inntekt under grensen for vedvarende inntekt og andel barn i husholdninger som mottar bostøtte

	2010-2012	2020-2022
Andel barn i husholdninger med inntekt under grensen for vedvarende lavinntekt	7,8%	10,3%
Andel barn i husholdninger med inntekt uten bostøtte under grensen for vedvarende lavinntekt	8,6%	10,9%
Andel barn i husholdninger som mottar bostøtte	8,5%	9,8%

Note: Første rad viser andelen barn i husholdninger med inntekt under grensen for vedvarende lavinntekt når bostøtten er inkludert i inntekten. Andre rad viser tilsvarende andel når bostøtten holdes utenfor inntekten, og illustrerer dermed hvor mange barn som ville falt under lavinntektsgrensen uten bostøtte. Tredje rad viser andelen barn som bor i husholdninger som mottar bostøtte. Inntekt og ytelser er gjennomsnitt over tre år, og periodene omtales med det siste året i treårsperioden. En husholdning regnes som bostøttemottaker dersom den har mottatt bostøtte i ett eller flere av de tre årene, noe som innebærer at andelen mottakere er noe høyere enn de årlige tallene ellers i rapporten.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

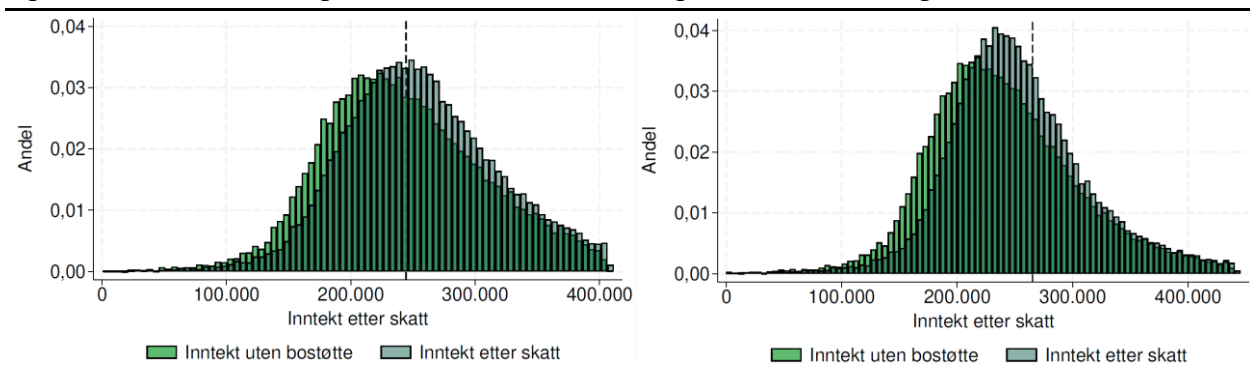
Lavinntektsgrensen fanger ikke hele betydningen av bostøtten

Grensen for vedvarende lavinntekt er et nyttig, men relativt grovt mål. Den sier lite om effekten av bostøtten for husholdninger som ligger et stykke under grensen, eller for dem som ligger rett rundt den. For å få et mer nyansert bilde ser vi derfor på hvordan bostøtten påvirker hele inntektsfordelingen blant mottakerne. Venstre panel i Figur 4.7 viser inntektsfordelingen til bostøttemottakere for 2012 og 2022, både med og uten bostøtte. I hvert panel markerer en stiplet vertikallinje lavinntektsgrensen i det aktuelle året. En større andel av bostøttemottakerne har inntekt utenom bostøtte under lavinntektsgrensen i 2022 sammenliknet med i 2012. Dette skyldes både at flere barn lever i husholdninger med inntekt under grensen og at bostøtten treffer familiene med lavest inntekt bedre i 2022.

Effekten av bostøtten vises ved at inntektsfordelingen i Figur 4.7 forskyves mot høyre. I 2012 bidro denne forskyvningen til at en betydelig andel ble løftet over lavinntektsgrensen, mens den største forskyvningen i 2022 skjer under lavinntektsgrensen. Dette skyldes hovedsakelig at mottakerne i 2022 har lavere inntekt relativt til lavinntektsgrensen enn i 2012, ikke at støtten i seg selv har blitt mindre.

⁷ For å unngå å fange opp midlertidig variasjon i husholdningsinntekt beregner vi gjennomsnittet av inntekt og ytelser i husholdningene over tre år. Vi refererer til periodene med det siste året i treårsperioden. Vi definerer en husholdning som bostøttemottaker dersom den har mottatt bostøtte i ett eller flere av de tre årene. Denne definisjonen innebærer at andelen mottakere i dette delkapitlet kan være høyere enn i de årlige tallene, fordi noen mottar bostøtte i ett (eller to) av årene, men ikke alle tre.

Figur 4.7 Inntektsfordeling blant bostøttemottakere med og uten bostøtte (2012 og 2022).



Note: Figuren viser fordelingen av inntekt etter skatt med og uten bostøtte blant bostøttemottakere i 2012 (venstre panel) og 2022 (høyre panel). Kun husholdninger under medianen er inkludert. Den stiplede linjen markerer lavinntektsgrensen. Både bostøtte og inntekt etter skatt er målt per forbruksenhet, og husholdningene er vektet med antall barn.

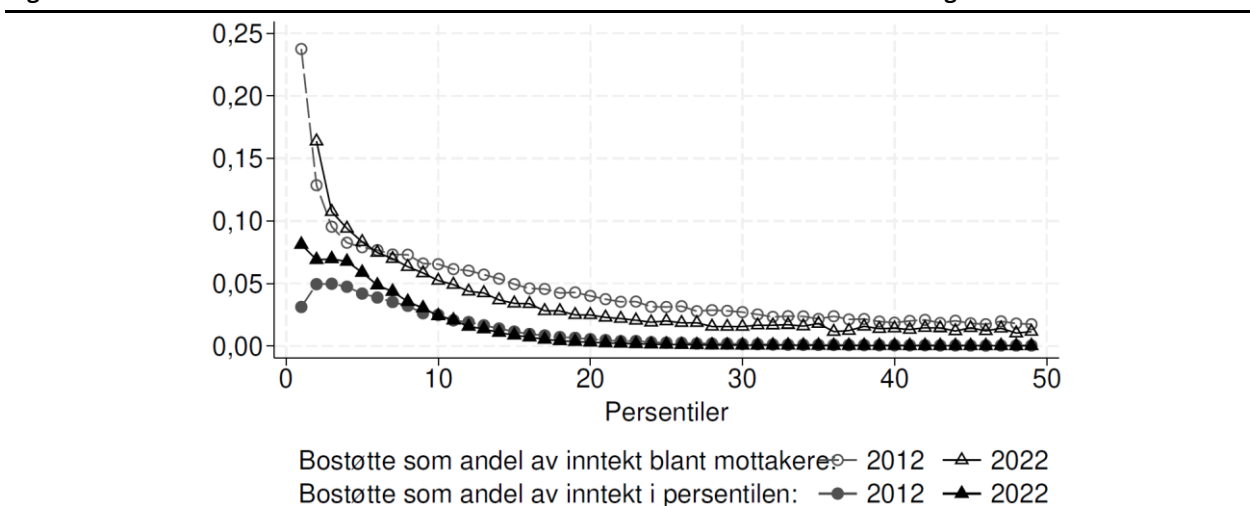
Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

De med de laveste inntektene får mer

I Figur 4.8 ser vi at opp til femte persentil utgjør bostøtten en større andel av inntekten blant bostøttemottakerne i 2022 enn i 2012. For resten av inntektsfordelingen er bostøtte som andel av inntekt større i 2012 enn i 2022. Samlet peker dette mot at bostøtten over tid har fått en relativt større betydning helt nederst i inntektsfordelingen, mens den relativt sett var viktigere også høyere opp i inntektsfordelingen i 2012.⁸

Til sammen viser Figur 4.6, Figur 4.7 og Figur 4.8 at bostøtten i 2022 er mer målrettet mot husholdninger med aller lavest inntekt enn i 2012. Dette bidrar til at en større andel av barna som mottar bostøtte også befinner seg under lavinntektsgrensen. Samtidig innebærer det at bostøtten i mindre grad løfter husholdninger over terskelen for vedvarende lavinntekt, fordi flere mottakere ligger lenger under grensen i utgangspunktet.

Figur 4.8 Bostøtte som andel av inntekt etter skatt blant bostøttemottakere i 2012 og 2022



Note: Persentilene og medianinntekten er regnet ut for befolkningen som helhet. Andelene er regnet ut basert på barnefamilier i den gitte persentilen. Grensen for vedvarende lavinntekt er i niende prosentil i 2012 og i ellefte prosentil i 2022. Bostøtte som andel av inntekten blant mottakere i nederste persentil er 52% og vises ikke i grafen da det er så mye høyere enn for resten.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

4.6. Årsakssammenhenger

Å identifisere årsakssammenhenger for bostøtte er krevende. For å si noe kausalt om effekten av å motta bostøtte må vi vurdere hva som ville skjedd med familiene dersom de mottok mer eller

⁸ Grensen for vedvarende lavinntekt er i niende prosentil i 2012 og i 11 prosentil i 2022.

mindre støtte. Dette kan ikke observeres direkte i registerdata og må derfor estimeres ved hjelp av en egnet sammenligningsgruppe.

En enkel sammenligning av husholdninger med og uten bostøtte er ikke tilstrekkelig. Bostøtten er søknadspliktig og inntekts- og formuesprøvd, og fases gradvis ut når inntekten øker. En sammenligning mellom mottakere og ikke-mottakere blir dermed i praksis en sammenligning mellom husholdninger med lav- og høyinntekts-husholdninger, som også skiller seg på en rekke andre – delvis uobserverte – kjennetegn. Selv med kontrollvariabler vil det gjenstå systematiske forskjeller som kan gi misvisende estimater på effekten av bostøtten.

I prinsippet kunne man sammenligne husholdninger like over og like under en kvalifikasjonsgrense. I bostøtteordningen dempes imidlertid terskeeffekter fordi støtten utfases gradvis, slik at forskjellen i støttebeløp rundt en gitt grense blir liten. Dette svekker muligheten for terskelbasert identifikasjon.

For å identifisere årsakssammenhenger må vi derfor utnytte regelverksendringer som gir endret støtte til noen husholdninger uavhengig av deres egen atferd. I det følgende analyserer vi en slik endring som fulgte av kommunesammenslåingene i 2020 for å forsøke å belyse hvordan endringer i bostøtten påvirker husholdningene.

Kommunesammenslåinger i 2020

For å ta høyde for geografiske forskjeller i boutgifter, er landet inndelt i fire kommunegrupper med ulike satser for øvre grense på godkjente boutgifter. Kommunegruppe 1 har høyest tillegg til den øvre grensen for boutgifter, mens kommunegruppe 4 ikke har tillegg. I januar 2020 ble det gjennomført en omfattende kommunereform i Norge: 119 kommuner ble slått sammen til 47 nye, og antallet kommuner ble redusert fra 428 kommuner i 2019 til 356 kommuner i 2020. På grunn av de regionale satsforskjellene i bostøtte medførte kommunesammenslåingene i 2020 endringer i bostøtteordningen for innbyggere i enkelte nye kommuner som ble slått sammen.

Stortinget vedtok at når kommuner fra ulike bostøtteregioner ble slått sammen skulle den nye kommunen følge den bostøtteregionen med høyest satser. Konsekvensen ble at den nye kommunen besto av både innbyggere som ikke fikk noen endringer i bostøtten og innbyggere som fikk en økning i bostøttesatsene, uten at de flyttet eller at husholdningens kjennetegn endret seg. Kommunesammenslåinger gjør dermed at vi kan sammenligne innbyggerne i de nye kommunene som fikk en økning i bostøttesatser med innbyggerne som sto overfor de samme satsene som før kommunesammenslåingen. Vi definerer her økningen i bostøttesatsene som tiltaket, og alle innbyggerne i den delen av den nye kommunen som fikk økte bostøttesatser som tiltaksgruppen. Innbyggerne i den delen av den nye kommunen som ikke fikk økte satser er sammenligningsgruppen. Tiltaket er altså definert som endringen i nivået på bostøtteordningen, og ikke om man faktisk mottok bostøtte eller ikke.

Tabell 4.3 viser en oversikt over kommuner som ble slått sammen på tvers av kommunegrupper, og i hvilke av disse tidligere kommunene som fikk høyere satser som følge av sammenslåingen, og hvilke som fikk uendret nivå (sammenligningsgruppe).

Økningen i bostøtten varierer mellom sammenslåingene fra kommunegruppe 4 til 3 og fra kommunegruppe 4 til 2 i Tabell 4.3. I det følgende konsentrerer vi oss om den førstnevnte gruppen kommuner (fra 4 til 3) av to grunner: For det første omfatter de flest husholdninger, og for det andre er kommunene som fikk økte satser mer sammenlignbare i størrelse med sammenligningskommunene, enn i den sistnevnte gruppen (fra 4 til 2). Merk at kommunene som inngår i denne analysen ikke nødvendigvis er representative for landet som helhet.

Tabell 4.3 Kommunesammenslåinger som medførte økte bostøttesatser for innbyggere fra tidligere kommuner, og tilhørende sammenligningskommuner

Endring i kommunegruppe	Kommune(r) med økning	Før 2020	Etter 2020
		Sammenligningskommune	Sammenslått kommune
Fra 4 til 3	Hurum, Røyken	Asker	Asker
	Songdalen, Søgne	Kristiansand	Kristiansand
	Fet, Sørumsund	Skedsmo	Lillestrøm
	Ski	Oppegård	Nordre Follo
	Forsand	Sandnes	Sandnes
Fra 4 til 2	Finnøy, Rennesøy	Stavanger	Stavanger
	Klæbu	Trondheim	Trondheim

Note: Tabellen viser sammenslåingen i 2020 der tidligere (før 2020) kommuner fra ulike bostøtte-kommunegrupper ble slått sammen. Den nye kommunen (etter 2020) følger satsnivået i gruppen med høyest tillegg. Kolonnen "Kommuner med økning (før 2020)" lister tidligere kommuner som lå i lavere kommunegruppe og derfor fikk økte satser etter sammenslåingen. "Sammenligningskommuner (før 2020)" lister de tidligere kommunene som ble sammenslått, men som ikke fikk en endring i satsene og som utgjør sammenligningsgruppen i analysen. "Sammenslåtte kommuner (etter 2020)" angir navnet på den nye kommunen. Kommunegruppe 2 har høyere bostøttesatser enn gruppe 3, som igjen har høyere satser enn gruppe 4.

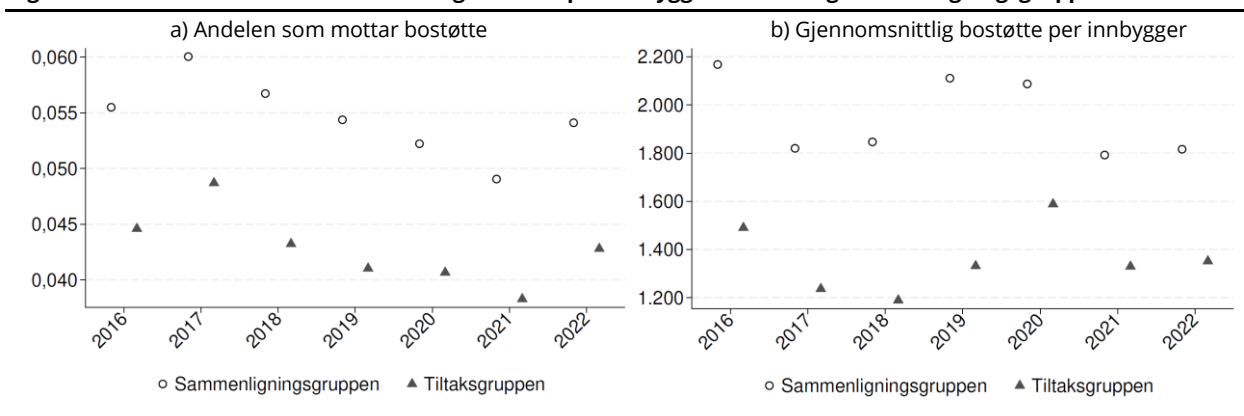
Resultater

For å unngå at resultatene våre blir påvirket av seleksjon, ved at folk flytter til og fra kommuner på grunn av endringer i bostøtten, avgrensner vi analysen til personer som var bosatt i de aktuelle kommunene i 2019. Disse følges gjennom hele analyseperioden, uavhengig av eventuell senere flytting.

Husholdningsvariabler, som husholdningsinntekt, beregnes for husholdningen personen tilhører i det aktuelle året. Det betyr at husholdningen kan endres over tid, men at eventuelle nye husholdningsmedlemmer ikke tas med i analysen.

Venstre panel i Figur 4.9 viser andelen som mottar bostøtte i tiltaks- og sammenligningsgruppen. Figuren viser at sammenligningsgruppen har en høyere andel bostøttemottakere gjennom hele perioden vi studerer, men at andelen mottakere faller i begge gruppene fra 2017 til 2022. Det er en tydeligere nedgang i sammenligningsgruppen enn i tiltaksgruppen.

Høyre panel i Figur 4.9 viser gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per innbygger for tiltaks- og sammenligningsgruppen. Også her ser vi at nivået er høyere i sammenligningsgruppen gjennom hele perioden. Dette er forventet, ettersom andelen mottakere er høyere og fordi satsene er høyere i sammenligningsgruppen allerede før kommunesammenslåingene. Utbetalingen i kroner har også variert over tid for begge gruppene. I hovedtrekk gikk utbetalingene ned fra 2016 til 2018 for så å øke igjen frem til 2019. For tiltaksgruppen økte utbetalingene også i 2020 for så å falle litt i 2021 og 2022. I sammenligningsgruppen gikk ikke utbetalingene opp fra 2019 til 2020, men også for denne gruppen falt utbetalingene litt fra 2020 til 2021.

Figur 4.9 Andel som mottar bostøtte og bostøtte per innbygger i tiltaks- og sammenligningsgruppen

Note: Figurene viser andelen innbyggere som mottar bostøtte og gjennomsnittlig bostøtteutbetaling per innbygger i tiltaks- og sammenligningsgruppen over tid.

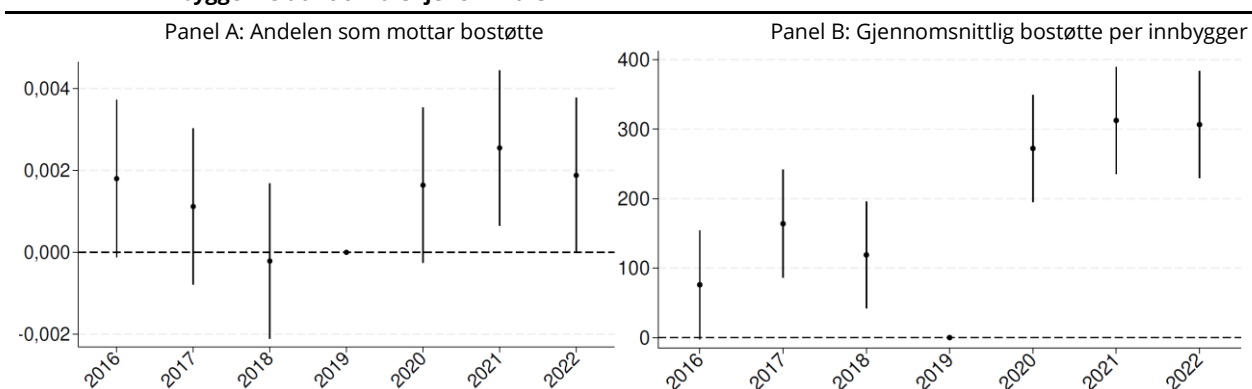
Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Før-etter sammenligning relativt til 2019

For å illustrere mulige effekter av kommunesammenslåing viser Figur 4.10 forskjellen mellom tiltaksgruppen og sammenligningsgruppen for hvert år, relativt til forskjellen mellom gruppene i 2019 (siste år før reformen). Dersom forskjellen mellom gruppene utvikler seg stabilt før sammenslåingene, sier vi at gruppene har parallelle trender. En slik utvikling gjør det mer sannsynlig at utviklingen også ville vært lik etter 2019 dersom kommunesammenslåingene ikke hadde skjedd. I så fall ville punktene i Figur 4.10 ligget nær null i hele perioden i figuren.

Figur 4.10 viser at trendene i andelen mottakere ikke er helt parallelle før 2019. Forskjellene mellom gruppene er større tidlig i perioden. Samtidig ser vi en tydelig endring etter 2019. Forskjellen i andelen som mottar bostøtte øker i 2020 med litt over 0,16 prosentpoeng, noe som tilsvarer 4 prosent av nivået i 2019 i tiltaksgruppen. Forskjellen i utbetaling per innbygger øker også med omtrent 270 kroner, tilsvarende 20 prosent av nivået i 2019 i tiltaksgruppen. Resultatene tyder på at det har vært en liten endring i andelen som får bostøtte, men blant de som får utbetalt bostøtte har utbetalingene økt betydelig. Dette er i tråd med hva vi vil forvente av en økning i taket for bostøtte.

Figur 4.10 Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i andelen som mottar bostøtte og bostøtte per innbygger relativt til forskjellen i 2019



Note: Figurene viser den årlige forskjellen mellom tiltaksgruppen og sammenligningsgruppen i andelen innbyggere som mottar bostøtte (Panel A) og gjennomsnittlig bostøtteutbetaling per innbygger (Panel B), relativt til forskjellen mellom gruppene i 2019. En verdi på null betyr at forskjellen mellom gruppene er den samme som i 2019. Den stiplede linjen markerer 2019, som er siste år før kommunesammenslåingene trådte i kraft. Vertikale linjer viser 95 prosent konfidensintervaller.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Vi ønsker å analysere om økningen i størrelsen på utbetalingene blant mottakere påvirker husholdningene. I Figur 4.9 og Figur 4.10 har vi sett at det er en liten andel av befolkningen som mottar bostøtte og at endringen i andel som mottar bostøtte etter sammenslåingen har vært liten. Videre fokuserer vi derfor på endringer i den delen av befolkningen som mottok bostøtte i 2019.⁹

I Figur 4.11 gjentar vi sammenligningen fra Figur 4.10, men begrenser utvalget til personer som mottok bostøtte i 2019 i både tiltaks- og sammenligningsgruppen. Vi følger utviklingen i forskjellen mellom gruppene over tid for bostøtte, inntekt etter skatt og sosialhjelp. Når vi fokuserer på 2019-mottakerne, øker forskjellene i bostøtte fra 2019 til 2020 med nær 6000 kroner per husholdning. Samtidig ser vi at differansen i bostøtte ikke var helt stabil i årene før kommunesammenslåingene, og økningen relativt til 2019-nivået avtar litt etter 2020. Merk at ikke alle som mottar bostøtte i 2019 mottar bostøtte i alle år før eller etter, og at andelen som fortsetter å motta bostøtte også kan variere mellom gruppene. Dette må tas i betraktning når utviklingen i differanser over tid tolkes.¹⁰

⁹ Se Figur B.4 og

Figur B.5 på side 93 i Vedlegg B:3 for resultater for befolkningen som helhet. Figur B.1 viser forskjellen i endringer for inntekt etter skatt, sosialhjelp og yrkesinntekt for hele befolkningen i kommunen. Det er ikke mulig å trekke noen klare slutninger ut fra data her, annet enn at det er klart at det også har skjedd noe med sosialhjelpsutbetalingene i tiltakskommunene etter kommunesammenslåingen som ikke har skjedd i kontrollkommunene.

¹⁰ Dette kan man se i Figur B.6 på side 93 i Vedlegg B:3.

Selv om vi ser en økning i bostøtten i Figur 4.11, så ser det ikke ut til at denne økningen har bidratt til en økning i inntekt etter skatt i tiltaksgruppen relativt til sammenligningsgruppen. Snarere tvert imot, så ser det ut som inntekt etter skatt falt med rundt 16 000 kroner i tiltaksgruppen relativt til sammenligningsgruppen. Dette er både mer enn to ganger så høyt som økningen i bostøtteutbetalinger, og også i motsatt retning av økningen i bostøtten. Dette må bety at det er andre inntektskomponenter som har blitt redusert i tiltaksgruppen relativt til sammenligningsgruppen i årene etter kommunesammenslåingen.

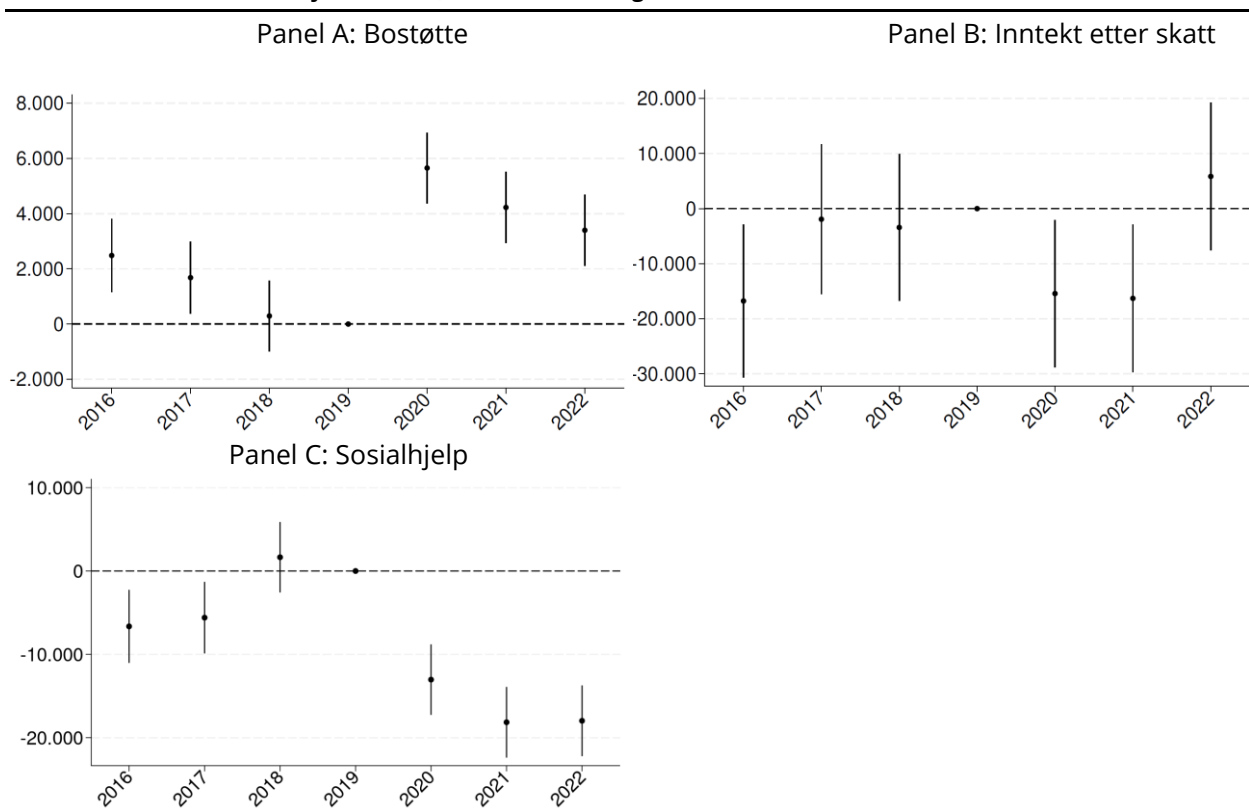
Panel C i Figur 4.11 peker på en mulig forklaring. Vi ser en stor relativ reduksjon, på rundt 13 000 kroner, i sosialhjelpsutbetalinger i tiltaksgruppen fra 2019 til 2020. Det er forskjeller i utviklingen i utbetalingene mellom de to kommunegruppene før sammenslåingene i 2020, men etter kommunesammenslåingene oppstår det en klar endring i differansen. Siden sosialhjelp er en kommunal ytelse med lokalt fastsatte satser og praksis er det god grunn til å anta at kommunereformen også har påvirket disse utbetalingene. Dette tilsier at også andre ytelser kan ha endret seg som følge av sammenslåingene, og at eventuelle effekter vi observerer på andre utfall ikke uten videre kan tilskrives økt bostøtte.¹¹

Oppsummert finner vi at bostøtteutbetalingene øker i kommunene som får høyere bostøttesatser som følge av kommunesammenslåingene. Samtidig finner vi også at sosialhjelpsutbetalingene blir redusert med mer enn det bostøtteutbetalingene øker etter kommunesammenslåingene. Dette tolker vi som et signal på at andre forhold endrer seg samtidig, og at vi derfor ikke kan tolke eventuelle endringer i utfall blant mottakerne som en ren effekt av økte bostøtteutbetalinger. Dette fremhever viktigheten av å tenke på mulig samspill mellom ytelser når man utformer eller gjør endringer i ulike ytelser.

¹¹ |

Figur B.7 på side 93 i Vedlegg B.:3 ser vi på endringer i yrkesinntekt og nasjonale prøveresultater. Vi finner en relativ økning i yrkesinntekt etter kommunesammenslåingene i kommunene som får en økning i bostøtten. Vi tror likevel ikke det er noen grunn til å konkludere med at økt bostøtte fører til økt yrkesinntekt noen år senere for mottakerne siden vi har sett at det er god grunn til å tro at det også er andre endringer som skjer under kommunesammenslåingene. For nasjonale prøveresultater finner vi ingen meningsfull endring.

Figur 4.11 Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i bostøtte, inntekt etter skatt og sosialhjelp, relativt til forskjellen i 2019, blant husholdninger som mottok bostøtte i 2019.



Note: Figurene viser den årlige forskjellen mellom tiltaksgruppen og sammenligningsgruppen i bostøtteutbetaling (Panel A), inntekt etter skatt (Panel B) og sosialhjelpsutbetaling (Panel C), relativt til forskjellen mellom gruppene i 2019. Utvalget er begrenset til personer som mottok bostøtte i 2019 i begge grupper. En verdi på null betyr at forskjellen mellom gruppene er den samme som i 2019. Den stiplede linjen markerer 2019, som er siste år før kommunesammenslåingene trådte i kraft. Vertikale linjer viser 95 prosent konfidensintervaller. Merk at ikke alle som mottok bostøtte i 2019 mottar bostøtte i alle år, og at andelen som fortsetter å motta bostøtte kan variere mellom gruppene.
Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

4.7. Diskusjon

Analysene i dette kapittelet viser tydelig at husholdninger som mottar bostøtte skiller seg markant fra andre husholdninger, både økonomisk og demografisk, når vi ser på alle barnefamilier. Medianinntekt etter skatt blant mottakere er litt over halvparten av medianen blant husholdninger som ikke mottar bostøtte. En stor andel av husholdningene som mottar bostøtte mottar også sosialhjelp (61%) og har vedvarende lavinntekt (72%). Mottakerhusholdninger er i all hovedsak leietakere. Foreldrene i mottakerhusholdningene er i større grad aleneforsørgere og har lavere utdanning, og barna er oftere førstegenerasjonsinnvandrere og skårer lavere på nasjonale prøver enn i andre husholdninger. Samlet viser dette at bostøtten i stor grad treffer barnefamilier som står overfor sammensatte levekårsutfordringer.

Et viktig funn er at kjøpekraften har vært stabil over tid blant husholdninger som mottar bostøtte. Likevel har andelen mottakere som defineres med vedvarende lavinntekt økt blant bostøttmottakere som følge av økt medianinntekt (høyere enn prisstigningen) i resten av befolkningen. Nedgangen i inntekt blant bostøttmottakere relativt til lavinntektsgrensen har i hovedsak vært drevet av at ordningen over tid treffer husholdninger med lavere inntekt, ikke av at bostøtten i seg selv har blitt lavere relativt til grensen. Gjennomsnittlige bostøtteutbetalinger har en svak nedadgående trend relativt til grensen for lavinntekt, men vi har vist at nedgangen i annen inntekt blant mottakerne er sterkere.

Nedgangen i inntekt relativt til grensen for lavinntekt blant mottakere skyldes i alle fall delvis at ordningen i større grad når familier med lavere inntekt enn før. I 2022 er andelen barnefamilier nederst i inntektsfordelingen som mottar bostøtte høyere enn i 2012. Dette kan tolkes som en dreining i retning av sterkere treffsikkerhet mot de mest økonomisk utsatte, selv om det samtidig innebærer at bostøtten i mindre grad "løfter" mottakerne over den relative lavinntektsgrensen.

Til slutt forsøker vi å bruke økningen i bostøttesatsene i noen kommuner som følge av kommunesammenslåingene i 2020 for å identifisere hvilken effekt bostøtten har på andre utfall. Resultatene viser at bostøtteutbetalingene økte i områder som fikk høyere satser, slik regelverket tilsier. Samtidig observerer vi en betydelig reduksjon i sosialhjelpsutbetalingene i de samme områdene relativt til sammenligningsområdene. Dette tyder på at kommunereformen også utløste endringer i praksis for andre ytelser, ikke bare bostøtten. Når sosialhjelpsutbetalingene endrer seg samtidig, blir det vanskelig å si om eventuelle endringer i andre utfall skyldes økt bostøtte eller disse samtidige endringene. Funnene illustrerer derfor en viktig implikasjon for både analyse og politikk: ytelser virker sjelden uavhengig av hverandre. Endringer i én ordning kan møtes av justeringer i andre ordninger, særlig når kommunene har skjønnsrom. Dette er viktig å ta hensyn til når støtteordninger utformes eller reformeres.

5. Økonomisk sosialhjelp

5.1. Innledning

Økonomisk sosialhjelp er ytelsen som hjelper de aller mest utsatte i samfunnet, ofte personer som ikke har rettigheter i andre inntektssikringsordninger, som dagpenger og helserelevante ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Når andre ordninger ikke strekker til eller ikke er tilgjengelig, skal økonomisk sosialhjelp sikre at man har råd til det helt grunnleggende. Formålet er å bedre levekår og å styrke den sosiale og økonomiske tryggheten. Vurderingen av utbetalinger tar særlig hensyn til barns behov, og i en barnefattigdomskontekst handler dette både om å stabilisere hverdagsøkonomien og om å forebygge negative konsekvenser for både barn og voksne.

Samtidig finnes det lite systematisk kunnskap om selve praksisen rundt sosialhjelp. Hvem som får innvilget ytelsen, hvilken type hjelp som faktisk gis, og hvordan vilkår brukes i praksis,¹² er i begrenset grad dokumentert. Enda mindre vet vi om årsakssammenhenger, det vil si om det å få, eller ikke få, sosialhjelp påvirker utfallene for mottakerne eller barna deres.

I dette kapitlet ønsker vi å gi et mer utfyllende bilde av hvordan ytelsen fungerer enn det tidligere norske studier har kunnet tilby. Vi undersøker ordningen slik den faktisk praktiseres i én kommune, og har derfor innhentet nye, detaljerte data fra Oslo kommune. Så langt vi kjenner til, har ikke disse dataene tidligere vært brukt i forskning. Datamaterialet dekker hele søknadsprosessen, inkludert både innvilgede og avslåtte søknader, samt informasjon om eventuelle vilkår i vedtakene og hvilke saksbehandlere som behandlet de ulike søknadene. Disse opplysningene er videre koblet til nasjonale administrative registre på individnivå. Dette gir oss et datagrunnlag som gjør det mulig å undersøke ytelsen utover selve utbetalingsbeløpene. Vi kan, for eksempel, analysere hvilken type hjelp som gis, hvor ofte ytelsen utbetales med vilkår, og hvordan utbetalingene påvirker familier i etterkant av at de har mottatt støtten.

5.2. Data

Analysen i dette kapitlet bygger på sammenkoblede, administrative registerdata på individnivå. Sentralt i datasettet er Oslo kommunes saksbehandlingsdata for økonomisk sosialhjelp, som omfatter alle søknader sendt inn i Oslo i perioden 2016 til 2022. Datagrunnlaget inneholder blant annet detaljer om søker, søknadsdato, vedtak (innvilget/avvist), utbetalingsbeløp, og hvilket NAV-kontor og hvilken saksbehandler som behandlet saken. For innvilgede vedtak fremgår det om ytelsen ble gitt med eller uten vilkår, samt hva støtten var ment å dekke. I tillegg inngår opplysninger om samværs- og bostedsordninger for barn av skilte foreldre.

Kommunedataene, som er innhentet særskilt for dette prosjektet, er koblet til nasjonale registre fra Statistisk sentralbyrå (SSB) med informasjon om demografi (kjønn, alder, antall barn), sosioøkonomiske forhold (utdanning, inntekt, trygdeytelser, skatteopplysninger, sysselsettingsstatus) og bosted. I analysene av foreldrenes utfall benytter vi inflasjonsjustert inntekt og arbeidsmarkedsdeltakelse fra de nasjonale registrene.

Våre primære utfallsvariabler er arbeidsmarkedsdeltakelse og arbeidsinntekt i årene etter søknadstidspunktet, og vi avgrensner utvalget til mottakere over 18 år og under pensjonsalder ved søknadstidspunktet. For å belyse mulige generasjonseffekter kobler vi også foreldre og barn og undersøker om utbetalingene til foreldrene påvirker barnas resultater på nasjonale prøver på 5. og

¹² Veiledere i NAV kan sette vilkår som knyttes til utbetalingen av økonomisk sosialhjelp, og disse vilkårene innebærer ofte krav om en bestemt aktivitet eller handling.

8. trinn, i tillegg til om innvilgelse av søknad påvirker involveringen av barnevernet i barnets liv i etterkant av utbetaling.

5.3. Hvilken kunnskap har vi?

Myndigheter i Norge og internasjonalt bruker betydelige ressurser på økonomisk sosialhjelp og liknende ordninger for å sikre et minsteinntektsnivå som demper akutte levekårsproblemer (OECD, 2026). Samtidig følges slike kontantytelser ofte av bekymringer for «fattigdomsfeller», der støtten kan svekke arbeidsinsentiver og bremse overgangen til jobb. Den internasjonale forskningen peker likevel på at kontantoverføringer som sosialhjelp i hovedsak ikke har negative effekter på arbeidsmarkedsutfall i gjennomsnitt (Banerjee mfl., 2017). Samtidig har Price og Song (2026) funnet at utbetalinger på 70-tallet i Seattle og Denver hadde en negativ effekt på arbeidsinntekt, men ingen effekt på barna av mottakerne. Effektene ser ut til å variere litt etter utforming, tidsperiode og målgruppe, og studier av betingede overføringer finner tidvis positive sysselsettingseffekter, særlig for menn, når utbetalingen er direkte koblet til arbeidsrettet aktivitet eller opplæring (Del Boca, Pronzato & Sorrenti, 2021; Fenoll & Quaranta, 2025). For ubetingede overføringer ser man stort sett fravær av negative arbeidsmarkedsutfall (Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzoeei, 2018; Sauval mfl., 2024). Dermed ser det ut til at utformingen av ytelsen har noe å si, men at ytelsene i liten grad holder mottakerne utenfor arbeidsmarkedet.

Det finnes noe kunnskap om økonomisk sosialhjelp i Norge basert på registerdata, og disse studiene dokumenterer både virkemidler, praksis og konsekvenser av ytelsen. For eksempel, på aktivitetsplikt for unge, finner Hernæs (2021) og Dahl og Hernæs (2023) at bruken av obligatorisk aktivisering for sosialhjelpsmottakere under 30 år varierer mye og ga ingen målbare effekter på mottak av sosialhjelp, arbeid og utdanning. Lidén & Trætteberg (2019) viser til stor kommunal variasjon og kapasitetsutfordringer, og de viser også til at ansatte i kommunen hadde en oppfatning av at enkelte arbeidsrettede vilkår virker demotiverende. To bidrag undersøker også betydningen av utforming og oppfølging. I artikkelen «Krav om å stå opp om morra'n» viser Dahl og Lima (2016) at krevende aktivitetskrav gir en reduksjon i antall søknader, mens i Dahl og Lima (2017) drøfter om kommunene faktisk bruker vilkår som forskning sier at virker. Hovedfunnet i artikkelen er at mange norske kommuner, særlig de største, i stor grad stilte krav om aktivitet til sosialhjelpsmottakere allerede i 2015, før dette ble lovpålagt i 2017. Samtidig viser studien at det er betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder hvilke typer aktiviteter som kreves og hvordan vilkårene praktiseres.

Andre norske studier har sett på langtidsmottakere av sosialhjelp og belyser hvem som blir værende lenge og hvorfor. Dokken (2016) beskriver omfang og kjennetegn ved langtidsmottak av sosialhjelp, der det for eksempel er forhøyet risiko blant enslige og personer med svak arbeidsmarkedstilknytning. Heggebø, Dahl og van der Wel (2020) viser også at selvrapporterte rusproblemer og innvanderstatus øker sannsynligheten for vedvarende mottak, mens mange andre bakgrunnsvariabler i mindre grad predikerer mottaksvarighet.¹³

Samlet sett peker den norske kunnskapen i samme retning. Aktivitetsplikt alene gir ikke sikre løft i unges overgang til arbeid eller utdanning, men kan redusere antall søknader om sosialhjelp. Studiene viser også at langvarig stønadsmottak ofte er knyttet til helseutfordringer eller innvandringsbakgrunn. Dette samsvarer med at disse gruppene trolig har manglende opptjening av rettigheter i andre velferdsordninger, som dagpenger eller sykepenger, noe som gjør sosialhjelp til en viktig forsikring for disse gruppene.

¹³ Det finnes også noen tidlige norske utrednings- og evalueringsrapporter. Proba (2015) finner at arbeidsrettede vilkår demper bruken av sosialhjelp og kan fremskynde overganger til arbeid, mens Proba (2017) viser at innvandring påvirker antallet som søker økonomisk sosialhjelp.

5.4. Hvem søker, hvem får, hva finansieres og hvilke vilkår settes?

I denne delen beskriver vi hvem som søker økonomisk sosialhjelp i Oslo, hvem som får innvilget, hva utbetalingene brukes til, og hvilke vilkår som knyttes til ytelsen. Fremstillingen er deskriptiv og danner grunnlaget for de påfølgende analysene der vi estimerer den kausale effekten av sosialhjelp.

Hvem søker – og hvem får?

Tabell 5.1 viser hvem som har søkt på økonomisk sosialhjelp, og hvordan de som får innvilget ytelsen er forskjellige fra de som blir avvist. Tabellen viser et tydelig mønster av seleksjon. Blant de som fikk innvilget økonomisk sosialhjelp, var 14,8 % i jobb året før søknad (t-1), mot 21,0 % blant dem som fikk avvist sin søknad. Lønnsinntekten er også lavere hos de med innvilgede søknader. De tjente 0,49 G¹⁴ året før første søknad mot 0,70 G for avviste søkere. Også året etter søknadstidspunktet (t+1) har de som fikk innvilget søknaden sin om økonomisk sosialhjelp lavere lønn, og de tjener 0,61 G mot 0,75 G hos de som ble avvist. Vi ser også at sysselsettingen er lav i begge grupper (17,7 % blant innvilgede vs. 22,0 % blant avviste) ett år etter første observerte søknad i datasettet.

Utdanningsnivået er gjennomgående lavt blant søkerne, og noe lavere i gruppen som får innvilget sine søknader (høyere utdanning: 18,2 % mot 19,6 % blant avslag). Omtrent halvparten i begge grupper har barn (51,1 % innvilget, 49,1 % avvist), og barnevernsinvolvering¹⁵ forekommer hos rundt 14 % av søkerne i begge grupper. Andelen med innvandrerbakgrunn er nær identisk ved innvilgelse og avslag (omtrent 74 %), men det er en klar overrepresentasjon av innvandrere blant søkerne til ytelsen. Kjønnfordelingen er også lik (ca. 46 % kvinner). De som får innvilget, er i gjennomsnitt litt eldre (40,4 år) enn de som får avslag (39,0 år). Når det gjelder sosioøkonomisk bakgrunn (foreldres utdanning), fremstår de innvilgede som noe mer ressursvake (flere med foreldre uten fullført videregående), men disse observerte forskjellene i utdanningsnivået til foreldrene er generelt sett små. Det er viktig å påpeke at informasjon om foreldres utdanning mangler for en betydelig andel av søkerne, og det gjelder særlig blant personer med innvandrerbakgrunn der vi gjerne ikke observerer foreldrene eller deres bakgrunn. Det er dermed muligens noen skjevheter i dataene akkurat når det gjelder denne variabelen.

Forskjellene vi observerer i søkergruppene er generelt i tråd med regelverket for økonomisk sosialhjelp, som er behovsprøvd og fungerer som siste sikkerhetsnett. Lav eller manglende inntekt og svak arbeidsmarkedstilknytning er kriterier som går inn i vurderingen, og barn kan påvirke skjønnet. Derfor vil søkere med lavere inntekt og svakere tilknytning til arbeid oftere få innvilget enn de med noe høyere inntekt eller jobb. At nivåforskjellene også er der året etter, er trolig et resultat av ulik utgangssituasjon heller enn effekter av vedtaket. Samlet sett illustrerer Tabell 5.1 hvorfor rene gjennomsnittssammenligninger mellom de to gruppene året etter innvilgelse ikke kan tolkes kausalt, og dette er en av hovedmotivasjonen for at vi bruker andre måter for å isolere den kausale effekten av selve innvilgelsen senere i dette kapitlet.

¹⁴ G er grunnbeløpet i folketrygden, som var 130 160 kroner fra mai 2025.

¹⁵ I dette kapitlet definerer vi barnevernsinvolvering som om man har fått hjelpetiltak eller omsorgstiltak.

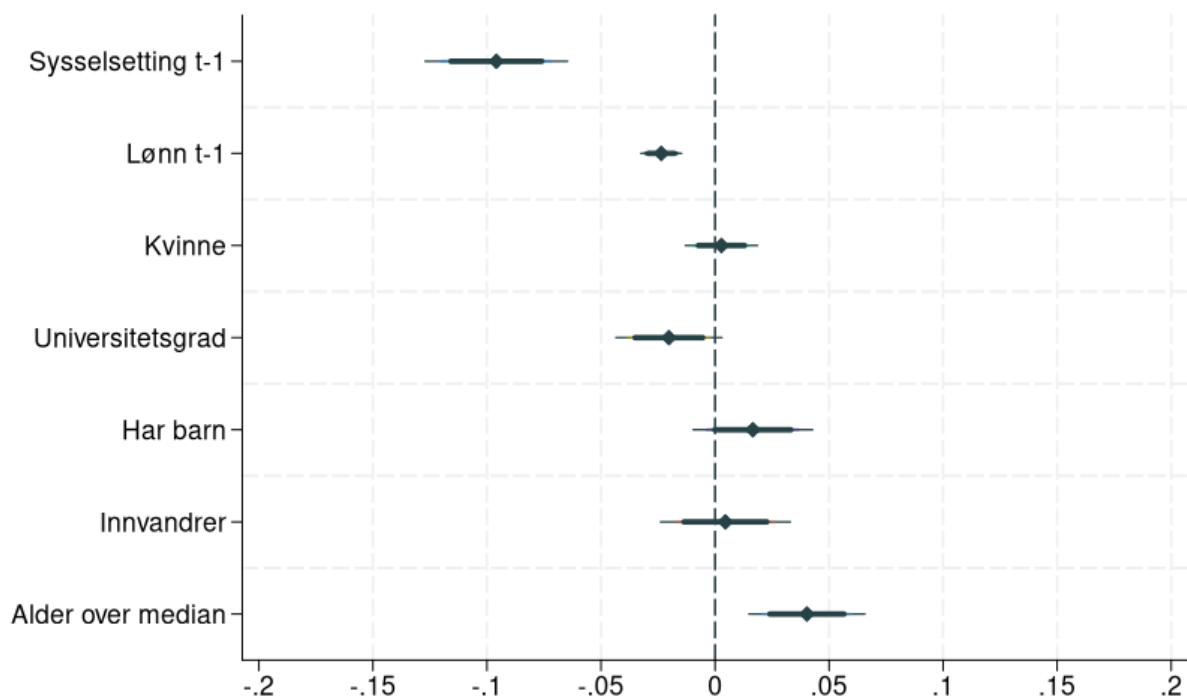
Tabell 5.1 Deskriptiv statistikk av søkere på sosialhjelp

	Innvilget	Avvist	Totalt
Demografi			
Innvandrerbakgrunn	0,742	0,746	0,743
Alder	40,35	39,01	39,95
Kvinne	0,462	0,459	0,461
Har barn	0,511	0,491	0,505
Utdanning			
Høyeste utdanning: Høgskole/universitet	0,182	0,196	0,186
Høyeste utdanning: Videregående	0,249	0,264	0,253
Barnevernsinvolvering	0,139	0,135	0,138
Arbeidsmarkedsutfall			
Lønn i G (t-1)	0,493	0,7	0,556
Lønn i G (t+1)	0,613	0,752	0,655
Sysselsatt (t-1)	0,148	0,21	0,167
Sysselsatt (t+1)	0,177	0,22	0,19
Sosioøkonomisk bakgrunn			
Forelder lang høyere utdanning	0,074	0,084	0,077
Forelder kort høyere utdanning	0,229	0,251	0,236
Forelder fullført vgs.	0,381	0,369	0,377
Foreldre uten fullført vgs.	0,316	0,297	0,31
Antall observasjoner	19800	8700	28500

Note: Tabellen viser gjennomsnitt for søkere med innvilget og avvist søknad om økonomisk sosialhjelp, samt for alle søkere samlet. For binære variabler (indikatorer) kan gjennomsnittene tolkes som andeler. Alder måles i år. Lønn i G er årlig inntekt målt i antall grunnbeløp (G) i folketrygden. t-1 og t+1 viser henholdsvis året før og etter første vedtaksår (t). Sysselsatt er en indikator for registrert sysselsetting i det aktuelle året. Barnevernsinvolvering er en indikator for registrert barnevernskontakt, enten som hjelpetiltak eller omsorgstiltak. Variablene under sosioøkonomisk bakgrunn beskriver foreldres høyeste utdanningsnivå, og antall observasjoner er rundet av til nærmeste hundre og framgår nederst i tabellen.

Kilde: Sosialhjelpsvedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

I Figur 5.1 viser vi resultater fra enkle regresjoner, med en forklaringsvariabel, der utfallet er om søknaden ble innvilget (1) eller avslått (0). Mønsteret speiler mønsteret vi observerte i Tabell 5.1. Sysselsetting og lønnsinntekt året før (t-1) er tydelig negativt assosiert med innvilgelse. Jo sterkere arbeids- og inntektsgrunnlaget er i forkant av første søknad, desto lavere er sannsynligheten for å få sosialhjelp. Alder har en svakt positiv sammenheng, og det å ha barn øker også sannsynligheten for at en søknad bli innvilget. Estimaten for kvinne, innvandrerbakgrunn og høyere utdanning ligger nær null, og fremstår derfor ikke som sentrale drivere for vedtaksutfallet i disse helt enkle modellene. Resultatene i Figur 5.1 er deskriptive (ikke kausale) og samsvarer med hva man vil forvente ut fra regelverket. Dokumentert inntekt/arbeidsevne reduserer trolig behovet og dermed innvilgelsesmuligheten, mens kjennetegn som kan indikere høyere forsørgelsesbyrde eller svakere arbeidsmarkedsmuligheter øker sannsynligheten for innvilgelse, i gjennomsnitt.

Figur 5.1 Hvem får sosialhjelp? Sammenheng mellom kjennetegn og vedtak

Note: Figuren viser estimerte sammenhenger mellom kjennetegn og sannsynligheten for å få innvilget økonomisk sosialhjelp (vedtak). Punktene er regresjonskoeffisienter fra univariate modeller (én forklaringsvariabel), og strekene viser 90, 95 og 99 prosent konfidensintervaller. Koeffisientene kan tolkes som endringer i sannsynlighet for innvilgelse relativt til referansekategorien (de som ikke er i gruppen). Sysselsetting t-1 og Lønn t-1 måles året før det første vedtaksåret, mens øvrige kjennetegn måles i vedtaksåret. Alder over median er en indikatorvariabel. Den vertikale stiplede linjen markerer null (ingen sammenheng).
Kilde: Sosialhjelpsvedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

Hva går stønaden til?

I Tabell 5.2 undersøker vi hvilke hjelpetyper utbetalingene er kategorisert som. Hovedbildet er at ytelsen primært fungerer som en likviditetsbuffer og en boligstabilisator. Nesten fire av ti saker gjelder generelle kontantutbetalinger (38 %), og nesten en av fire gjelder husleie (23 %). Legger vi til strøm (≈ 7 %) og annet livsopphold (≈ 6 %), ser vi at ordningen først og fremst brukes til betalinger som kan velte husholdningsbudsjettet eller true boforhold. Med andre ord, stønaden ser ut til å glatte ut midlertidige likviditetsproblemer, i tillegg til å beskytte mot konsekvenser som inkasso, strømstans og tvangsflytting. Disse er alle hendelser som kan forsterke fattigdom over tid.

Tannhelse og akutthjelp (begge 3,8 %) indikerer at noen familier mangler en økonomisk buffer ved uforutsette hendelser, mens betalinger knyttet til naturalytelser (3,2 %) og veiledning/rådgivning (1,4 %) er relativt sjeldne. Boligrelaterte engangsordninger som etableringsstøtte (1,9 %) og depositumsgaranti (1,4 %) utgjør en relativt liten andel av utbetalingene, og helhetsbildet er at økonomisk sosialhjelp ved første gangs utbetaling i Oslo i all hovedsak løser akutte, grunnleggende behov, og at ytelsene later til å være konsistente med formålet for sosialhjelp for de som får innvilget ytelsen.

Tabell 5.2 Deskriptiv statistikk av ytelsens kategori

Hjelpetype	Antall	Prosent
Generell kontantutbetalinger	10874	38,19
Husleie	6669	23,42
Strøm	2321	6,68
Annet livsopphold	1902	6,32
Nødhjelp	1801	3,76
Tannhelse	1070	3,76
Naturalytelser	914	3,21
Bolig – etablering	544	1,91
Depositumsgaranti	406	1,43
Veiledning og rådgivning	406	1,43
Institusjonsopphold	311	1,09
Annet	1330	4,67
Antall observasjoner		28477

Note: Tabellen viser fordelingen av vedtatte sosialhjelpsutbetalinger etter ytelsens kategori. Antall angir hvor mange utbetalingsvedtak som er klassifisert i hver kategori, og prosent angir andelen av alle utbetalingsvedtak.

Kilde: Sosialhjelpsvedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

Hvor ofte settes vilkår – og hvilke?

Tabell 5.3 viser hvilke vilkår som settes i saker der økonomisk sosialhjelp innvilges med betingelser. Først er det verdt å merke seg at vilkår brukes i en relativt liten andel av sakene totalt sett (rundt 11 prosent). Blant de sakene som har vilkår, dominerer betingelser som handler om tjenestekontrakt og boligstabilitet. Krav om oppmøte hos NAV utgjør 13,4 prosent av vilkårene som er satt, og «betal husleie og bekreft» utgjør 12,6 prosent. I tillegg forekommer ulike tekniske og administrative krav (9,5 prosent) og time til veiledning (7,3 prosent) relativt ofte. Det ser dermed ut til at vilkårene primært brukes for å sikre dokumentasjon eller kontakt med tjenestene i NAV, og i tillegg settes det vilkår for å sikre at utgifter, som husleie, faktisk betales.

Mer aktiveringspregede vilkår er sjeldne og generelt sett satt i en veldig liten andel av sakene. Deltakelse i arbeidsrettet opplæring utgjør 6,2 prosent av vilkårene som stilles, mens andre aktivitetspregede vilkår er bruk av digital aktivitetsplan (4 prosent), søknad om bostøtte (3,5 prosent), registrering som arbeidssøker (2,7 prosent) og krav om å søke jobber (2,6 prosent). At «Annet»-kategorien er så stor (38,24 prosent) indikerer en betydelig skreddersøm i sakene som behandles, der vilkårene tilpasses konkrete behov og situasjoner. Helhetsbildet er allikevel at Oslo kommune i hovedsak bruker vilkår for å sikre oppfølging og for å sikre at ytelsen brukes til det tiltenkte formålet, men at aktiveringskrav kun settes i et fåtall av sakene der det søkes om økonomisk sosialhjelp for første gang.

Tabell 5.3 Deskriptiv statistikk av vilkår knyttet til ytelsen

Vilkår	Antall	Prosent
Oppmøte hos NAV	427	13,4
Betal husleie og bekreft	403	12,6
Teknisk/administrativt krav	302	9,5
Time til veiledning	233	7,3
Delta i arbeidsrettet opplæring	198	6,2
Bruk digital aktivitetsplan	129	4,0
Søk bostøtte	112	3,5
Registreres som arbeidssøker	86	2,7
Søk jobber	84	2,6
Annet	1219	38,2

Note: Tabellen viser fordelingen av registrerte vilkår knyttet til innvilget økonomisk sosialhjelp i datamaterialet. Antall angir hvor mange vedtak der det aktuelle vilkåret er registrert, og prosent angir andelen av alle vedtak med vilkår.

Kilde: Sosialhjelpsvedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

5.5. Hva vi undersøker og hvordan estimerer vi effekter av utbetalingene?

I analysen spør vi hva det å få innvilget økonomisk sosialhjelp faktisk gjør for søkere og familiene deres, sammenlignet med om samme søknad blir avslått. En enkel sammenligning mellom innvilgede og avslåtte søkere vil være misvisende, fordi gruppene skiller seg systematisk allerede før første søknad. Vi trenger derfor en kilde til variasjon i vedtakene som gjør at noen av utfallene er tilfeldige. Slik variasjon oppstår i praksis ved at førstegangssøknader i Oslo fordeles fortløpende til tilgjengelige saksbehandlere som helt naturlig i sin skjønnsutøvelse har ulike innvilgelsestendenser. Hvem du møter påvirker sannsynligheten for innvilgelse, men bør ikke i seg selv påvirke søkerens senere arbeidsmarkedsutfall eller barnas utfall. Dette gir oss et såkalt *leniency*-design, et naturlig eksperiment vi kan bruke til å anslå den kausale effekten av å få sosialhjelp.

Metodisk konstruerer vi et mål på hver saksbehandlers innvilgelsestendens (strenghet) basert på andelen saker vedkommende normalt innvilger. For å unngå en mekanisk sammenheng mellom saksbehandlerens strenghet og utfallet i den enkelte saken vi analyserer, beregnes andelen innvilgede saker som *leave-one-out*, det vil si at utfallet i den aktuelle saken som behandles alltid holdes utenfor når strengheten beregnes. Saksbehandlerens strenghet er altså beregnet ut fra alle andre saken enn den som behandles. Slik får vi et stabilt mål på saksbehandlerens strenghet som ikke er påvirket av utfallet i den spesifikke saken de behandler, og vi unngår en mekanisk sammenheng mellom strengheten til saksbehandleren og det enkeltvedtaket de skal fatte.

I første trinn av analysen dokumenterer vi at den estimerte strengheten til saksbehandlerne predikerer sannsynligheten for at en tilfeldig sak blir innvilget. Deretter benytter vi denne tendensen som instrument for innvilgelse i en totrinns IV/2SLS-estimering (se kapittel 2.4) for å identifisere den kausale effekten av å få økonomisk sosialhjelp på arbeidsmarkedsutfall som sysselsetting og arbeidsinntekt. I tillegg estimerer vi effekter av innvilgelse på barnas resultater på nasjonale prøver samt på kontakt med barnevernet.

Intuisjonen bak analysen er at når førstegangssaker fordeles mellom saksbehandlere, vil søkere i praksis havne som-om-tilfeldig hos saksbehandler med høyere eller lavere historisk innvilgelsesrate. Forskjeller i utfall etter søknad, mellom søkere som tilfeldig møtte en saksbehandler med høy versus lav innvilgelsesrate, kan dermed tilskrives innvilget versus avslått søknad, og ikke systematiske forskjeller i søkerens forutsetninger. Tanken er at hver saksbehandler over tid vil behandle en sammenlignbar miks av førstegangssøknader, slik at variasjonen i strenghet skaper den nødvendige, eksterne variasjonen vi bruker til å identifisere effekten av innvilgelse.

Metoden som brukes hviler på tre antakelser. Først antar vi det som kalles eksklusjon, som betyr at saksbehandlerens innvilgelsestendens ikke påvirker senere utfall direkte, men at endringer i utfall påvirkes gjennom vedtaket om at en søknad innvilges eller avvises. For det andre gjør vi en antakelse om tilfeldig fordeling, der hvilken saksbehandler en førstegangssøknad havner hos bestemmes av kapasitet eller rekkefølge, og ikke av en systematisk kobling mellom saksbehandlere og en bestemt type søkere.¹⁶ Til slutt gjør vi også en antakelse om monotonisitet, som sier at søkere ikke får mindre sjanse for innvilgelse av å møte en saksbehandler som historisk har hatt en høy innvilgelsesrate. Gitt disse antakelsene identifiserer vi den lokale gjennomsnittlige effekten av økonomisk sosialhjelp for søkere som faktisk får vedtaksutfallet sitt endret av hvilken saksbehandler de møtte.

For å gjøre sammenligningene korrekt kontrollerer vi for forhold som kan variere mellom NAV-kontor og over tid. Vi legger inn faste effekter for NAV-kontor (slik at vi sammenligner søknader som behandles innen samme kontor) og vi har også faste effekter for år slik at vi tar høyde for

¹⁶ Basert på samtaler med Helseetaten og NAV-kontor i Oslo har vi fått bekreftet at dette er vanlig praksis på kontorer i Oslo. Vi har imidlertid ikke fått bekreftet at det er praksis på absolutt alle kontorer. Derimot kan vi sjekke tildelingsantakelsen ved å gjennomføre balansetester på bakgrunnskjennetegn. Dersom vi gjør dette finner vi ikke noen systematiske forskjeller mellom søkere og søknader på tvers av saksbehandlere med ulik innvilgelsesrate, noe som indikerer at tildelingen av saker er så godt som tilfeldig.

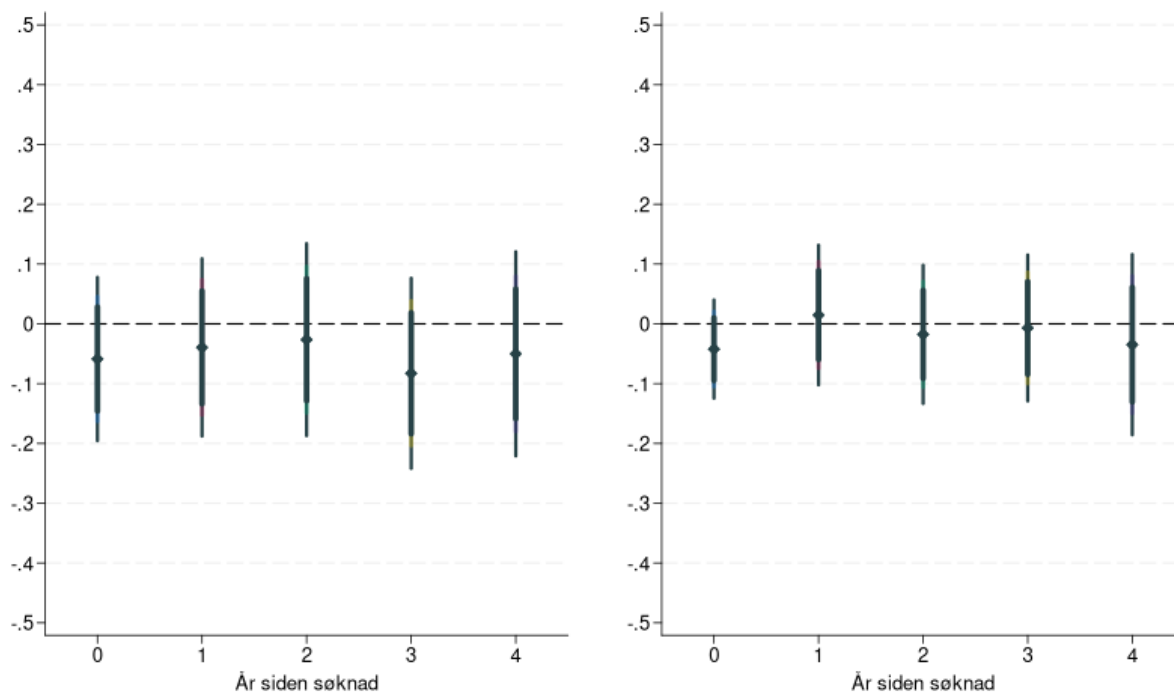
konjunkturer og endringer i regler eller praksis. I tillegg kontrollerer vi for demografi (alder, kjønn, innvandrerbakgrunn og barn.), slik at forskjeller i utfall ikke skyldes ulike sammensetninger av observerbare kjennetegn hos førstegangssøkerne. Når vi beregner usikkerheten i estimatene, bruker vi klyngerobuste standardfeil på saksbehandlernivå. Det betyr at vi tar hensyn til at det er sammenheng mellom saker som er behandlet av samme saksbehandler, og vi justerer variansberegningen for dette. Utfallene vi studerer er arbeidsmarkedsdeltakelse og inntekt for foreldrene, i tillegg til effekten utbetalingene har på barns resultater på nasjonale prøver og deres kontakt med barnevernet.

5.6. Analyser på foreldres arbeidsmarkedsutfall

Figur 5.2 og Figur 5.3 viser instrumentvariabel-estimatene for arbeidsmarkedsutfall etter søknadstidspunktet. Arbeidsmarkedsdeltakelse måles som årsinntekt over 1 G eller 3 G (det vi kaller ekstensiv margin), mens lønn måles som kontantlønn i grunnbeløp (G) (intensiv margin). På tvers av oppfølgingsårene (0–4 år) ligger punktestimatene gjennomgående nært null, og konfidensintervallene omfatter null i alle spesifikasjoner. For deltakelse (>1 G og >3 G) er anslagene små og svakt negative, men ikke statistisk signifikante. Det samme mønsteret gjelder for lønn målt i G.

Tolkningen av estimatene våre er at vi ikke kan dokumentere en effekt av innvilgelse på hverken arbeid eller inntekt, men vi kan til en viss grad utelukke store negative effekter (fattigdomsfeller) og vi kan også utelukke at utbetalingene av økonomisk sosialhjelp har moderate eller betydelig positive effekter på arbeidsmarkedsdeltakelsen i årene etter søknad. Verdien av økonomisk sosialhjelp ser dermed primært ut til å ligge andre steder enn i å endre arbeidsmarkedsutfall, både målt på den ekstensive og den intensive marginen. Verdien i ytelsen ligger trolig i å direkte dempe akutt fattigdom og i, for eksempel, å sikre grunnleggende behov (husleie, strøm og livsopphold). Våre estimater indikerer at ordningen i hovedsak er et økonomisk stabiliserende sikkerhetsnett for mottakerne.

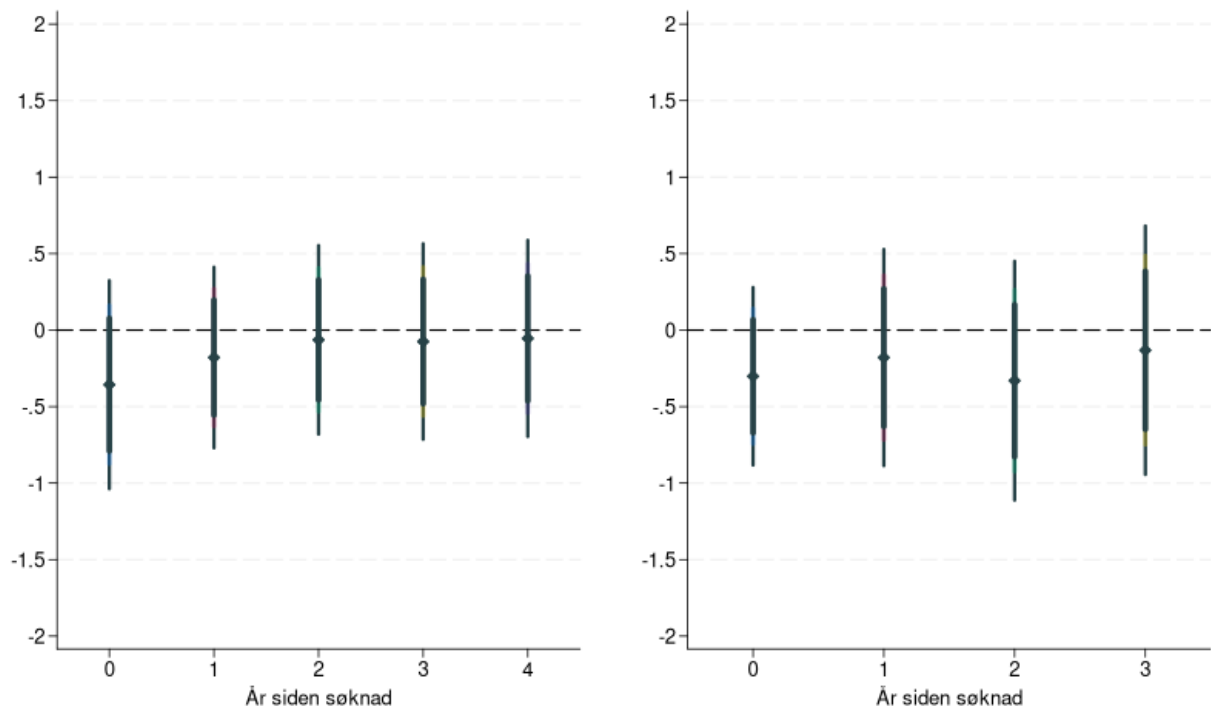
Figur 5.2 Effekten av sosialhjelp på sysselsetting



Note: Figuren viser estimerte effekter av å få innvilget økonomisk sosialhjelp på sysselsetting, målt som endring i sannsynlighet (prosentpoeng) relativt til søknadsåret (år 0). Punktene er koeffisientestimatere for hvert år etter søknad (0–4 år). De tre vertikale strekene viser henholdsvis 90-,

95- og 99-prosent konfidensintervaller rundt punkttestimatet. Venstre panel definerer sysselsetting som arbeidsinntekt over 1G, mens høyre panel definerer sysselsetting som arbeidsinntekt over 3G. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).
Kilde: Sosialhjelpssøknader og vedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

Figur 5.3 Effekten av sosialhjelp på lønn



Note: Figuren viser estimerte effekter av å få innvilget økonomisk sosialhjelp på lønn/inntekt, målt relativt til søknadsåret (år 0). Punktene er koeffisientestimatene for hvert år etter søknad (0–4 år), og de tre vertikale strekene viser henholdsvis 90-, 95- og 99-prosent konfidensintervaller rundt punkttestimatet. Venstre panel viser effekten på kontantlønn, mens høyre panel viser effekten på yrkesinntekt. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).

Kilde: Sosialhjelpssøknader og vedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

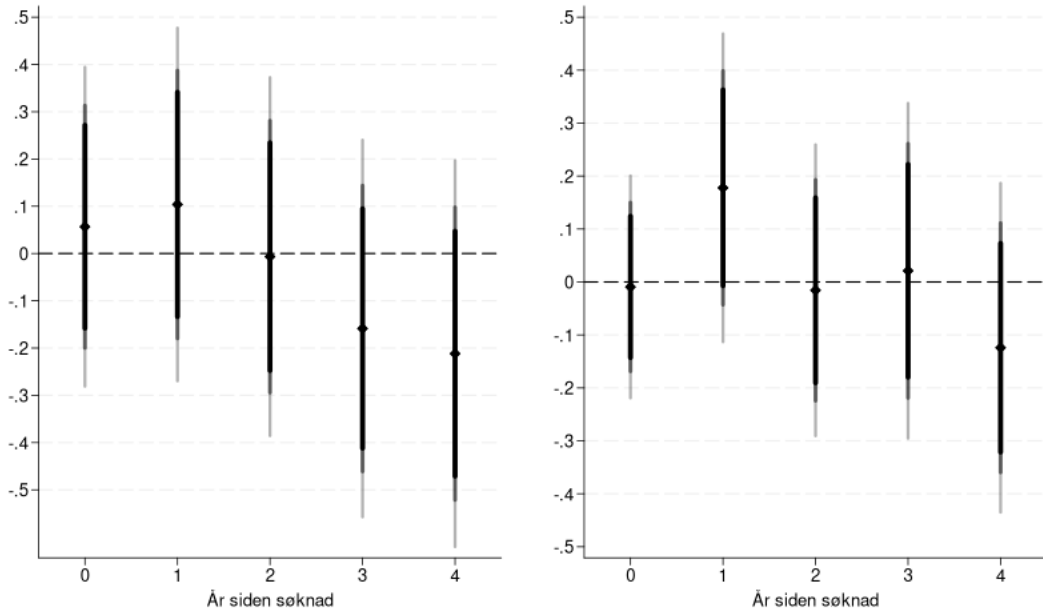
Utbetalinger med eller uten vilkår?

I Figur 5.4 og Figur 5.5 estimerer vi effekten av økonomisk sosialhjelp på senere arbeidsutfall separat for om det er knyttet et vilkår til utbetalingen av ytelsen. Punkttestimatene ligger også her gjennomgående nær null for både arbeidsmarkedsdeltakelse og for lønn, og konfidensintervallene omfatter null på tvers av alle år i etterkant av søknadstidspunktet. Det ser dermed ikke ut til at vilkår i seg selv endrer effekten av stønaden på verken arbeidsmarkedsdeltakelse eller lønn, hverken i negativ eller positiv retning. Derimot kan vi i noen grad utelukke at det er store forskjeller i effekten av sosialhjelp på søkerne sine arbeidsmarkedsutfall avhengig om det er, eller ikke er, knyttet vilkår til ytelsen.

Disse funnene er sannsynligvis også knyttet til hvilke vilkår som faktisk settes av saksbehandlerne. I datamaterialet vårt ser vi at de vanligste betingelsene er oppmøte i tjenestene, betal husleie og bekreft, samt tekniske/administrative krav og veiledningstimer. Bruken av mer aktiveringsrettede vilkår, som arbeidsrettet opplæring, digital aktivitetsplan, registrering som arbeidssøker eller krav om å søke jobber, forekommer sjeldnere. Når vilkårene primært skal sikre tjenestekontakt, dokumentasjon og boligstabilitet, altså forhold som beskytter husholdningens hverdag her og nå, er det forventet at disse vilkårene i liten grad påvirker arbeidsmarkedsutfall på både kort og lengre sikt. Samtidig innebærer den lave bruken av eksplisitt arbeidsrettede vilkår at vi har begrenset grunnlag for å si noe presist om effektene av slike vilkår.

Samlet tyder funnene våre på at sosialhjelp til voksne, med eller uten vilkår, primært virker som et stabiliserende sikkerhetsnett uten påviselige effekter på arbeidsmarkedsutfall. Verdien av ytelsen ligger kanskje først og fremst i økonomisk avlastning for fattige familier.

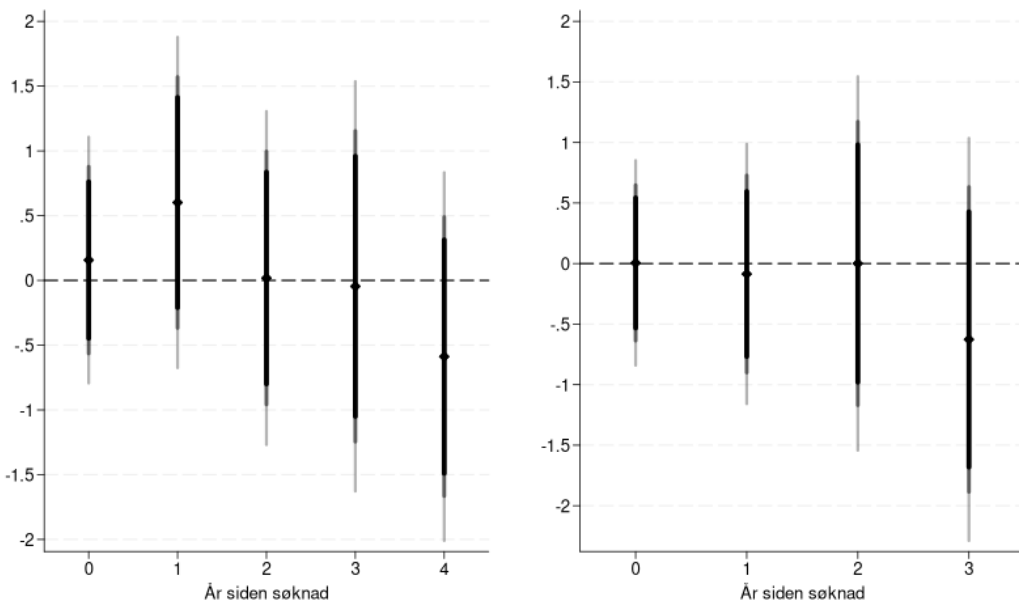
Figur 5.4 Effekten av sosialhjelp på sysselsetting når ytelsen har vilkår knyttet til seg



Note: Figuren viser estimerte effekter av å få innvilget økonomisk sosialhjelp på sysselsetting, målt som endring i sannsynlighet (prosentpoeng) relativt til søknadsåret (år 0) for de som har vilkår knyttet til ytelsen. Punktene er koeffisientestimer for hvert år etter søknad (0–4 år). De tre vertikale strekene viser henholdsvis 90-, 95- og 99-prosent konfidensintervaller rundt punkttestimatet. Venstre panel definerer sysselsetting som arbeidsinntekt over 1G, mens høyre panel definerer sysselsetting som arbeidsinntekt over 3G. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).

Kilde: Sosialhjelpssøknader og vedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

Figur 5.5 Effekten av sosialhjelp på lønn når ytelsen har vilkår knyttet til seg



Note: Figuren viser estimerte effekter av å få innvilget økonomisk sosialhjelp på lønn/inntekt, målt relativt til søknadsåret (år 0), for de som har vilkår knyttet til ytelsen. Punktene er koeffisientestimer for hvert år etter søknad (0–4 år), og de tre vertikale strekene viser henholdsvis 90-, 95- og 99-prosent konfidensintervaller rundt punkttestimatet. Venstre panel viser effekten på kontantlønn, mens høyre panel viser effekten på yrkesinntekt. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).

Kilde: Sosialhjelpssøknader og vedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

5.7. Barnas læring og oppvekst

I dette delkapitlet undersøker vi om innvilgelse av økonomisk sosialhjelp påvirker barnas utvikling, med vekt på læringsutfall og barnevernskontakt. Vi kobler foreldre til barn og analyserer nasjonale prøver i 5. og 8. trinn, samt indikatorer for om barna er i kontakt med barnevernstjenesten. Som i foreldreanalysene utnytter vi variasjon i saksbehandlers innvilgelsestendens for å identifisere de kausale effektene.

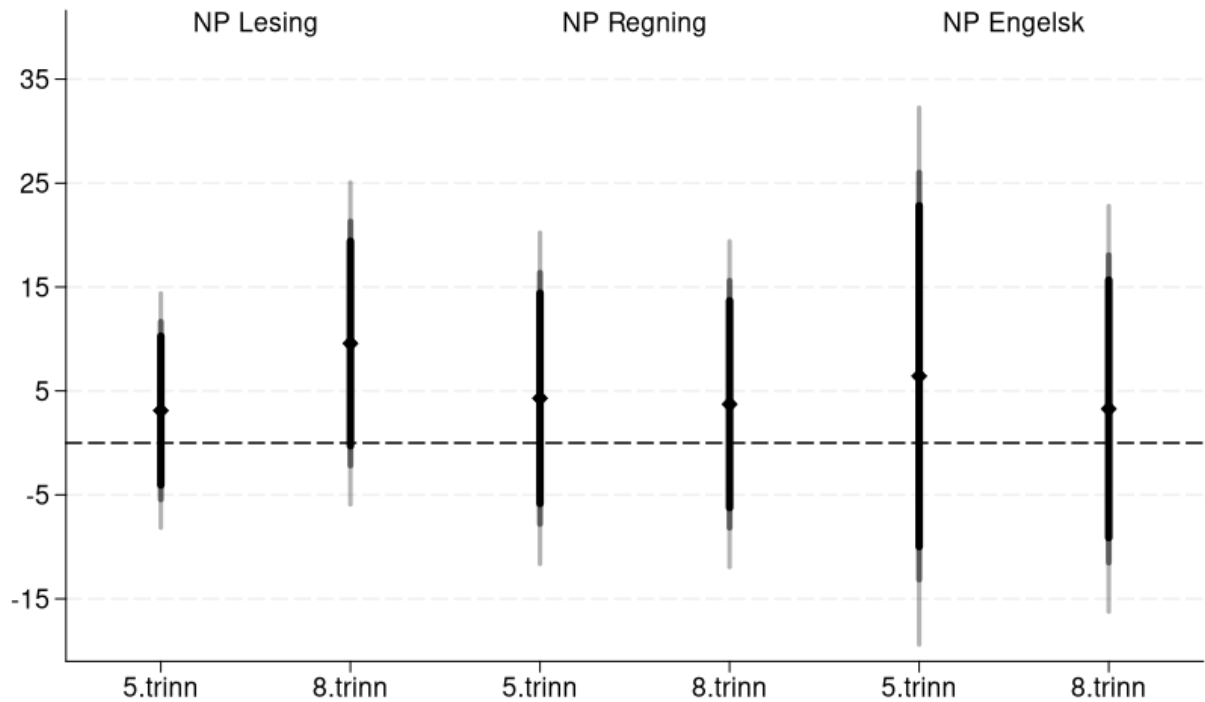
Figur 5.6 og Figur 5.7 viser de estimerte effektene av innvilget økonomisk sosialhjelp på barnas utfall. Bildet samsvarer med funnene for foreldrene. Punkttestimatene, som er representert ved prikker i figurene, ligger nær null. Konfidensintervallene rundt punkttestimatene omfatter også null for alle skoleutfall, og vi finner heller ingen tydelige endringer i barnevernskontakt i årene etter vedtaket. Tolkningen er at vi ikke kan dokumentere at innvilgelse av sosialhjelp til foreldre påvirker barnas skoleresultater eller deres involvering med barnevernet. Fordi konfidensintervallene er store i disse analysene, kan vi heller ikke konkludere at det *ikke* er en effekt av betydning.

Intuitivt kunne stønaden tenkes å virke mer på barn enn på foreldre gjennom flere kanaler. Ytelsen glatter ut likviditetssjokk¹⁷ (mat, klær, utstyr), kan stabilisere boligsituasjoner, og kan gjøre det enklere å opprettholde skole- og fritidsdeltakelse. Samtidig er det flere grunner til at slike mekanismer ikke materialiserer seg i målbare forskjeller på resultatene på nasjonale prøver. Ytelsen er ofte kortvarig og lav i nivå, slik at forbedringer i hverdagen kan bli for små til å slå ut i standardiserte tester målt etter tidspunktet for mottak av ytelsen. Man kan også tenke seg scenarioer der skolene tilbyr kompensierende tiltak (leksehjelp, spesialundervisning) som kan dempe forskjeller mellom barn fra familier med innvilgede og avslåtte søknader. Det er også mulig at gevinster ligger i økt trygghet, redusert skolefravær eller færre flyttinger, som ikke nødvendigvis gir utslag i utfallene vi studerer.

Vi finner altså ingen målbar effekt av innvilgelse av økonomisk sosialhjelp på barnas prøveresultater og også ingen utslag i sannsynligheten for at omsorgs- og hjelpetiltak blir satt inn hos barnevernet. Det tolker vi som at stønaden primært virker som et sikkerhetsnett for mottakerfamiliene, uten at vi greier å dokumentere positive effekter på andre utfall.

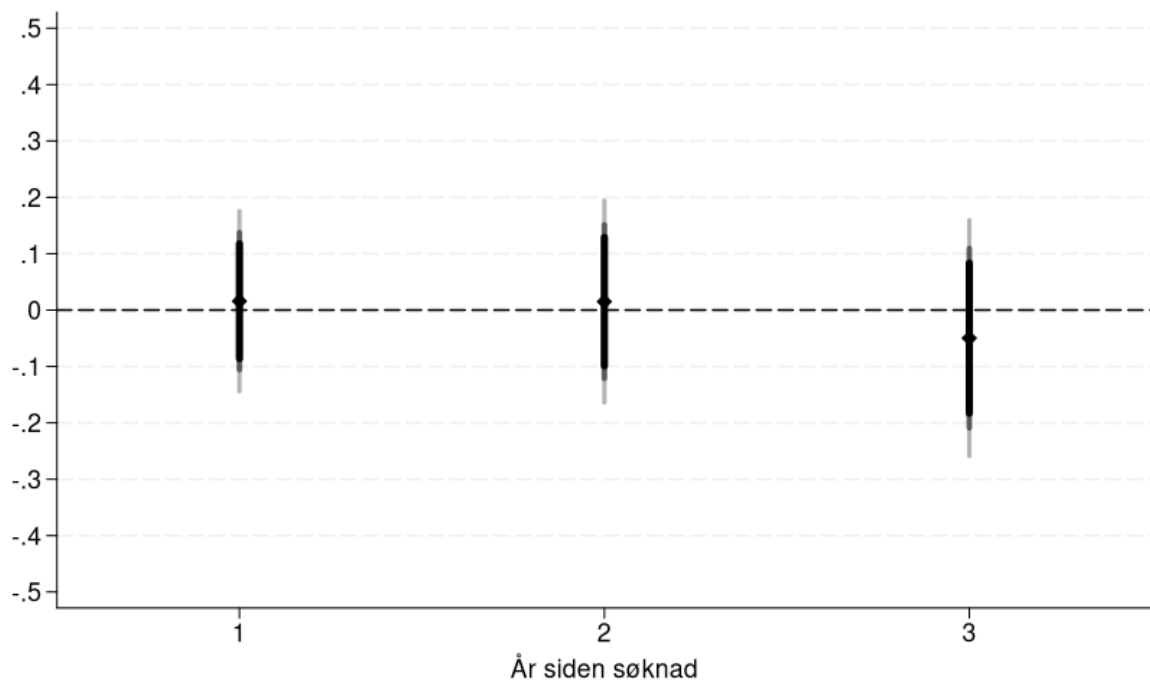
¹⁷ Brå eller uforventede endringer i tilgangen på penger.

Figur 5.6 Effekten av at foreldrene mottar sosialhjelp på barnas skoleresultater



Note: Figuren viser estimerte effekter av at foreldre får innvilget økonomisk sosialhjelp på barnas skoleprestasjoner, målt ved resultater på nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk på 5. og 8. trinn. Punktene er koeffisientestimater, og de tre vertikale strekene viser henholdsvis 90-, 95- og 99-prosent konfidensintervaller rundt punktestimatet. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).
 Kilde: Sosialhjelpssøknader og vedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

Figur 5.7 Effekten av at foreldrene mottar sosialhjelp på sannsynligheten for at barnevernet er involvert i familien.



Note: Figuren viser estimerte effekter av at foreldre får innvilget økonomisk sosialhjelp på sannsynligheten for barnevernsinvolvering i familien. Punktene er koeffisientestimater for hvert år etter søknad (1–3 år), målt som endring i sannsynlighet (prosentpoeng) relativt til søknadsåret (år 0). De tre vertikale strekene viser henholdsvis 90-, 95- og 99-prosent konfidensintervaller rundt punktestimatet. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).
 Kilde: Sosialhjelpssøknader og vedtak fra Oslo kommune, koblet med registerdata fra SSB.

5.8. Konklusjon

I dette kapitlet har vi sett at søkerne til økonomisk sosialhjelp i Oslo har gjennomgående svak arbeidstilknytning og lave inntekter i forkant av søknaden, og at utdanningsnivået er lavt. Rundt halvparten har barn, og en stor andel av søkerne har innvandrerbakgrunn. Ytelsen brukes primært til å stabilisere hverdagsøkonomien, og utbetalingene går for det meste til grunnstønad/kontantutbetalinger og husleie, i tillegg til strøm og annet livsopphold. Mer målrettede enkeltytelser forekommer sjeldnere.

Vilkår settes i en mindre andel av sakene (omtrent én av ti), og disse vilkårene gjelder oftest oppmøte/oppfølging i tjenestene og bekreftelse av husleiebetaling. Klassiske aktiveringskrav, knyttet opp mot jobbsøking eller arbeid, brukes sjeldent. I analysene finner vi ingen statistiske effekter av å få stønad på arbeidsmarkedsdeltakelse (inntekt >1G/3G) eller lønn i årene etter søknad. Verken samlet eller med vilkår greier vi å dokumentere effekter at økonomisk sosialhjelp på arbeidsmarkedsutfall, men vi kan i noen grad utelukke at ytelsen har store negative effekter for foreldrenes arbeidsmarkedsdeltakelse. For barn finner vi heller ingen målbare effekter på nasjonale prøver eller på barnevernsinvolvering.

6. Kvalifiseringsprogrammet

6.1. Innledning

Hvordan vi kan utforme inntektssikringsordninger som både beskytter familier mot fattigdom og samtidig støtter overgang til arbeid er en problemstilling som står sentralt i norsk og internasjonal velferdspolitik. Generøse kontantytelser gir økonomisk trygghet, men de kan også skape bekymring for «fattigdomsfeller», der personer blir stående lenge utenfor arbeidsmarkedet og blir avhengige av ytelse (Moffitt, 2002; Blank, 2002). Samtidig vet vi at langvarig lav inntekt og svak tilknytning til arbeid også kan få konsekvenser for barna gjennom dårligere levekår, mer ustabil hverdag, og gjennom svakere muligheter i utdanning og arbeidsliv senere i livet (Dahl & Lochner, 2012; Duncan, Morris, & Rodrigues, 2011; Løken, Mogstad, & Wiswall, 2012; Rege, Telle, & Votruba, 2011; Oreopoulos, Page, & Stevens, 2008).

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et forsøk på å møte disse utfordringene. Programmet tilbyr en relativt høy og forutsigbar ytelse til personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, kombinert med krav om fulltidsdeltakelse i et individuelt tilpasset opplegg med for eksempel arbeidstrening, norskkurs, oppfølging, og økonomisk rådgivning og planlegging. Ytelsen ligger klart over hva man mottar i sosialhjelp, og KVP gir rettigheter tilsvarende vanlig arbeid. Samtidig som programmet skal redusere langtidsavhengighet av ytelse, er målet at programmet også skal styrke mulighetene for varig overgang til arbeid. KVP ble rullet ut gradvis i norske kommuner i perioden 2007 til 2010 og er i dag et sentralt virkemiddel i Navs arbeid med personer som trenger støtte eller oppfølging for å komme i arbeid.

Tidligere evalueringer har vist at KVP gir positive effekter på deltakernes sysselsetting og inntekt i de første årene etter oppstart (Røed og Markussen, 2016). Effektene er tydelige for de tidligste kohortene som kom inn i programmet under utrulling. På grunn av at programmet ble evaluert ganske kort tid etter implementering, så var det begrenset datatilgang på det tidspunktet programmet ble evaluert. Vi har derfor begrenset kunnskap om hvorvidt disse gevinstene varer, og om programmet også har betydning for barna som vokser opp i familier der en forelder deltar i KVP.

I dette kapitlet gjennomfører vi nye analyser av kvalifiseringsprogrammet basert på registerdata koblet mellom foreldre og barn. Vi undersøker hvordan kvalifiseringsprogrammet henger sammen med barnas skoleprestasjoner gjennom en eventstudie-tilnærming¹⁸ som tar utgangspunkt i utrulling av KVP. I tillegg ser vi på hvordan deltakere klarer seg på lengre sikt med tanke på arbeidstilknytning, inntekt og bruk av trygde- og sosialhjelpsytelser. For hver forelder identifiserer vi årene der de er «potensielt behandlet»¹⁹, og følger for eksempel barnas resultater på nasjonale prøver i årene før og etter at foreldrene kan delta i programmet. Slik kan vi studere om situasjonen til barn i familier som kan motta KVP utvikler seg annerledes enn for barn i familier der foreldrene ikke enda er en «potensiell mottaker» i KVP. Vi studerer også barnas alder da forelderen startet i KVP, fordi internasjonal forskning peker på at effekter av økt inntekt og mer stabil hverdag ofte er størst for de yngste barna (Heckman, 2006).

¹⁸ En eventstudie er en metodisk tilnærming der man estimerer hvordan et utfall endrer seg i periodene før og etter en bestemt hendelse (event) ved å sammenligne utviklingen over tid mellom berørte og ikke-berørte personer. I vår analyse sammenlikner vi personer som potensielt er behandlet i KVP med personer som ikke har deltatt i KVP. Den metodiske tilnærmingen beskrives i seksjon 2.3.

¹⁹ Her er personer «potensielt behandlet» hvis de bor i en kommune der programmet er implementert i året vi observerer dem.

6.2. Kvalifiseringsprogrammet og målgruppen

KVP ble introdusert fra november 2007 og er et nasjonalt tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, som samtidig har begrensede rettigheter innenfor andre ytelser. Programmet består av tre hovedelementer.

For det første så gir KVP en relativt sjenerøs ytelse, som tilsvarer omtrent to ganger grunnbeløpet. I 2025 betyr det at ytelsen er på om lag 265 000 kroner i året, og dette er høyere enn typiske sosialhjelpsutbetalinger. Ytelsen skattlegges som arbeidsinntekt, og gir rett til både feriepengene og visse typer permisjoner. I tillegg til dette, kan deltakerne motta bostøtte og barnetillegg på linje med andre lavinntektsfamilier, og i tillegg kan mottakerne ha rett til økonomisk sosialhjelp dersom nivået på kvalifiseringsstøtten ikke dekker nødvendige utgifter til å leve og bo.

For det andre har KVP et krav om fulltids deltakelse i aktivitet. For å motta ytelsen må deltakerne følge en individuelt tilpasset aktivitetsplan, og programmet er på fulltid der planen for deltakelsen utarbeides i samarbeid mellom deltakerne og veiledere ved NAV-kontoret. Programmet kan bestå i arbeidstrening eller praksis i ordinær virksomhet, opplæringstiltak, arbeidsrettet oppfølging, kartlegging og veiledning, eller helserelevante eller andre tiltak som vurderes som nødvendige for å styrke deltakerens arbeidsevne. Det legges vekt på helhetlig oppfølging, og manglende oppmøte eller brudd på avtalt plan kan føre til stans i utbetalingene fra KVP eller at programmet avsluttes.

For det tredje er KVP tidsavgrenset, men varigheten kan forlenges. Programmet innvilges normalt for ett år av gangen, men det er en klar forventning om at mange deltakere skal følges opp i inntil to år. Forlengelse utover to år kan også vurderes i særskilte tilfeller, dersom NAV vurderer at det er nødvendig og hensiktsmessig for å oppnå målet om overgang til arbeid. I praksis innebærer dette at deltakerne får en tidsavgrenset, men relativt langvarig periode med stabil inntekt og høy grad av aktivitetskrav.

Kvalifiseringsprogrammet skiller seg dermed fra tradisjonell sosialhjelp både ved ytelsesnivå, rettighetsstatus og krav til aktivitet. Samtidig skiller KVP seg fra mange av de andre ordinære trygdeytelsene ved at inntekten ikke er varig, og ved at det er innrettet mot å øke arbeidsevnen heller enn å kompensere varig for tapt inntekt.

Utrulling 2008–2010 og kommunale forskjeller

KVP ble introdusert i 2007, og ble gradvis rullet ut i kommunene i perioden 2008 til 2010. Programmet ble rullet ut gradvis i takt med etableringen og utrulling av NAV-kontorer i Norge. I 2010 var programmet tilgjengelig i alle landets kommuner. Dette førte til en del kommunale forskjeller både i oppstartstidspunkt og i innholdet i programmet de første årene, og variasjonen i tid for implementering er viktig for analysene vi gjør i dette kapitlet. Den gjør det mulig å sammenligne personer som var «potensielt eksponert» for programmet (fordi de bodde i en kommune som hadde innført KVP) med tilsvarende personer som ennå ikke hadde et slikt tilbud i sin kommune. I analysene av barnas skoleutfall utnytter vi de samme forskjellene i utrullingstidspunkt for å definere hvilke år foreldrene deres er «potensielt behandlet», og hvordan barnas skoleprestasjoner utvikler seg etter at foreldre «potensielt deltar» i kvalifiseringsprogrammet. De tekniske detaljene rundt metoden vi bruker til å estimere effekten av KVP er utfyllende beskrevet i vedlegget til kapitlet.

6.3. Relevant litteratur

Våre analyser bygger videre på og relaterer seg til tre ulike deler av forskningslitteraturen.

Inntektssikring, ytelsesfeller og aktivering

Tidligere forskning har undersøkt hvordan inntektssikringsordninger både kan gi trygghet og svekke økonomiske insentiver til arbeid, med fare for langvarig ledighet og mottak av ytelser. For eksempel oppsummerer Krueger og Meyer (2002) og Moffitt (2002, 2007) hvordan trygde- og

velferdsordninger påvirker hvor mye folk jobber. Dette kan skje både fordi ordningene endrer hvor lønnsomt det er å arbeide (økonomiske insentiver), og fordi ytelsene er organisert på måter som kan gjøre det mer eller mindre attraktivt å være i jobb. Samtidig peker nyere studier på at velferdsbruk ofte går i arv. Barn som vokser opp i husholdninger med langvarig stønadsmottak har økt sannsynlighet for selv å motta ytelser som voksne. Dahl, Kostøl og Mogstad (2014) viser dette tydelig for Norge i en artikkel som bruker begrepet «family welfare cultures» og er publisert i en anerkjent økonomijournal.

Aktive arbeidsmarkedstiltak og velferd-til-arbeid-programmer

En stor empirisk litteratur evaluerer også aktive arbeidsmarkedstiltak og såkalte «welfare-to-work-programmer», altså tiltak som skal hjelpe personer over i arbeid. Meta-studier av Card, Kluve og Weber (2018) og Kluve mfl. (2019), viser at slike programmer gjennomgående har positive effekter på sysselsetting, men at effektene ofte er moderate. Samtidig varierer resultatene betydelig. Hvor godt tiltakene virker, avhenger blant annet av hvilken type program det er, og hvem tiltaket er rettet mot.

Flere enkeltstudier fra nordiske land finner også at aktiveringstiltak kan øke overgang til arbeid, men at effektene ofte er begrensede, heterogene og delvis motvirkes av såkalte «lock-in»-effekter mens folk deltar i tiltaket. Jespersen, Munch og Skipper (2008) viser at enkelte kurs- og opplæringstiltak gir svake eller ingen langvarige gevinster i Danmark, mens mer praksisnære tiltak har større effekter. Sianesi (2004) finner tilsvarende mønstre for Sverige, med moderate gevinster for noen tiltak og en viss risiko for forlenget stønadsmottak.

Nyere studier fra Nederland og Danmark (Lammers & Kok, 2021; Bækgaard mfl., 2024) tyder også på at enkelte programmer kan ha positive og varige sysselsettingseffekter flere år etter oppstart, men også her er bildet sammensatt og kostnadseffektiviteten av programmene varierer.

I et bredere internasjonalt perspektiv viser Blundell mfl. (2004), Card og Hyslop (2005) og Hotz, Imbens og Klerman (2006) at mange velferd-til-arbeid-programmer gir tydelige kortsiktige lønns- og sysselsettingseffekter, men at disse ofte flater ut eller forsvinner når man følger deltakerne over lengre tid.

Familiens inntekt, barnefattigdom og barns utfall

Flere studier fra ulike land peker på at familiens inntekt og økonomiske stabilitet har stor betydning for barns skoleresultater, helse og videre livsløp. En rekke kvasi-eksperimentelle analyser utnytter reformer i skatte- og overføringssystemet for å skille effekten av økt inntekt fra andre forhold. Dahl og Lochner (2012) analyserer utvidelser av det amerikanske Earned Income Tax Credit (EITC) programmet og finner bedre skoleresultater blant barna i familier som er påvirket. Akee mfl. (2010) tar utgangspunkt i uventede inntektsøkninger fra kasinooverføringer til urfolkshusholdninger, og observerer at disse overføringene fører til forbedringer i både skoleprestasjoner og atferd. Milligan og Stabile (2011) finner lignende mønstre etter utvidelser av barnetrygden i Canada, mens Hoynes, Miller og Simon (2015) dokumenterer at spedbarnshelse forbedrer seg i etterkant av EITC-utvidelser.

Noen studier gir også et bredere bakteppe for disse funnene. Blanden og Gregg (2004) viser at barn som vokser opp i familier med lav inntekt oftere får svakere testresultater, lavere utdanning og høyere risiko for marginalisering senere i livet. Chetty, Hendren og Katz (2016) viser at tidspunktet for forbedrede levekår spiller en rolle, der gevinsten er størst når barna er unge. Dette harmonerer godt med en omfattende økonomisk og pedagogisk litteratur om tidlig innsats, der for eksempel Cunha mfl. (2006), Heckman (2011) og Heckman og Mosso (2014) argumenterer for at investeringer tidlig i livet typisk gir høyest avkastning i form av ferdigheter, utdanning og sosial mobilitet.

Tidligere evaluering av kvalifiseringsprogrammet

Den mest direkte forgjengeren til analysene i dette kapitlet er Markussen og Røed (2016), som evaluerer kvalifiseringsprogrammet i de første årene etter utrulling. De utnytter den trinnvise utrulling på kommunenivå kombinert med predikert deltakelsessannsynlighet til å identifisere lokale gjennomsnittseffekter av programmet. Kort oppsummert finner de at KVP øker deltakernes sysselsetting med om lag 18 prosentpoeng fire år etter oppstart, men at mye av økningen gjelder deltidsarbeid og lavtlønte jobber der mottakerne fortsatt får offentlige ytelser. På grunn av begrenset datatilgang fordi programmet ble evaluert kort tid etter innføring, kunne Markussen og Røed (2016) kun studere relativt kortsiktige utfall av programmet.

Litteraturen som er oppsummert over peker mot at tiltak som KVP potensielt kan ha to typer gevinster. For det første så kan de ha direkte effekter på de voksnes arbeid og inntekt, men også i tillegg ha indirekte effekter på barna gjennom økt økonomisk trygghet. Foreløpig har analyser gjort av KVP fokusert på utfallene til de voksne deltakerne i programmet, mens barns utfall ikke er analysert. Dette kapitlet bidrar derfor til å tette et kunnskapshull ved å koble KVP til skoleutfall for barna. Dette gir et mer helhetlig bilde på Kvalifiseringsprogrammets rolle, ikke bare som et arbeidsmarkedstiltak, men også som et virkemiddel i arbeidet mot barnefattigdom.

6.4. Deskriptiv statistikk

Hvem er potensielt påvirket av KVP?

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er rettet mot personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og høy risiko for varig lavinntekt, noe som også gjenspeiles i registerdataene vi benytter i analysene. Elevutvalget i denne analysen omfatter elever som bor i kommuner som innførte KVP etter 2007, og som gjennomførte nasjonale prøver i perioden 2007–2020. Vi ekskluderer årene 2021 og 2022, da gjennomføringen av nasjonale prøver var ufullstendig i disse årene som følge av koronapandemien. Utvalget inkluderer dermed elever født fra og med 1997 i analysene av nasjonale prøver i 5. trinn, og fra og med 1994 i analysene av nasjonale prøver i 8. trinn. Felles for elevene i utvalget er at de har foreldre som potensielt kan være påvirket av KVP, og analysene bygger på en antakelse om at programmet kan påvirke barnas oppvekstvilkår og gjennomsnittlige skoleprestasjoner gjennom endringer i noen familiers økonomiske situasjon og arbeidsmarkedstilknytning.

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet skiller seg tydelig fra ikke-deltakerne før oppstart i programmet. For det første har deltakerne betydelig lavere inntekt i årene før oppstart, målt som et gjennomsnitt over de tre siste årene før implementering. Videre har deltakerne en langt svakere tilknytning til arbeidsmarkedet målt i sysselsetting. Bare en liten andel er sysselsatt året før oppstart sammenlignet med ikke-deltakerne. I tillegg mottar en stor andel av deltakerne sosialhjelp året før oppstart, mens dette gjelder en svært liten andel blant ikke-deltakerne. Samlet sett viser tallene at KVP i stor grad rettes mot foreldre med et klart svakere økonomisk og arbeidsmarkedsmessig utgangspunkt enn øvrige foreldre i utvalget.

Barna av KVP-deltakere skiller seg tydelig fra andre barn i utvalget, når det gjelder skoleprestasjoner. I gjennomsnitt presterer barna av KVP-deltakere svakere på alle de målte skoleutfallene. Dette gjelder både nasjonale prøver i 5. og 8. trinn og karakterresultater i 10. trinn. For eksempel ligger deres gjennomsnittlige resultater på nasjonale prøver et kvart til to tredjedels standardavvik lavere enn for øvrige elever på de fleste av de nasjonale prøvene, og også karaktergjennomsnittet og eksamenskarakterene i 10. klasse er betydelig lavere blant barna av deltakere i KVP enn blant barna til ikke-deltakere.

Når det gjelder elevkjennetegn er kjønnsfordelingen i stor grad lik i gruppene, med om lag like høy andel jenter blant barn av deltakere og ikke-deltakere. Derimot er barn av KVP-deltakere oftere i familier med innvandrerbakgrunn. Andelen elever med innvandrerbakgrunn er klart høyere blant barna til de som deltar i KVP enn blant øvrige elever. I tillegg er den gjennomsnittlige potensielle

eksponeringsalderen for KVP noe lavere blant barn av deltakere enn blant andre barn. Hovedbildet er at barna av KVP-deltakere i gjennomsnitt kommer fra en mer utsatt gruppe, og at de har svakere skoleresultater allerede i grunnskolen.

Tabell 6.1 Deskriptiv statistikk av deltakere og ikke-deltakere i KVP

	Alle			Deltakere			Ikke-deltakere		
	Snitt	SD	N	Snitt	SD	N	Snitt	SD	N
Studentresultater									
Matematikk 5. trinn	0	1	808562	-0,6	0,97	20943	0,02	1	787619
Lesing 5. trinn	0	1	802481	-0,55	1	20784	0,01	1	781697
Engelsk 5. trinn	0	1	754708	-0,24	1,05	19776	0,01	1	734932
Matematikk 8. trinn	0	1	874239	-0,64	0,93	21847	0,02	1	852392
Lesing 8. trinn	0	1	869975	-0,66	1	21841	0,02	0,99	848134
Engelsk 8. trinn	0	1	870785	-0,38	1,02	21857	0,01	1	848928
Karaktersnitt, 10. trinn	4,21	0,82	728201	3,66	0,8	18222	4,22	0,81	709979
Eksamen, 10. trinn	3,46	1,11	539698	2,88	1,07	12124	3,47	1,11	527574
Studentkjennetegn									
Kvinne	0,49	0,5	1017733	0,49	0,5	26885	0,49	0,5	990848
Innvandrer	0,12	0,32	1017733	0,25	0,43	26885	0,12	0,32	990848
Eksponeringsalder	5,86	5,23	1017733	5,3	4,99	26885	5,88	5,23	990848
Foreldrekjennetegn									
Inntekt (3-års snitt før KVP)	5,92	4,91	1015364	0,89	1,5	26797	6,05	4,9	988567
Manglende inntektsdata	0	0,05	1017733	0	0,06	26885	0	0,05	990848
Sysselsetting (1 år før KVP)	0,82	0,39	1017733	0,18	0,38	26885	0,84	0,37	990848
Sosialhjelp (1 år før KVP)	0,04	0,19	1017733	0,43	0,5	26885	0,03	0,16	990848

Note: Tabellen viser deskriptiv statistikk for personer i analyseutvalget, fordelt på alle, deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og ikke-deltakere. Snitt og SD angir henholdsvis gjennomsnitt og standardavvik, mens N angir antall observasjoner for variabelen. Studentresultater (nasjonale prøver i 5. og 8. trinn, karaktergjennomsnitt og eksamen i 10. trinn) er standardisert slik at gjennomsnittet i hele populasjonen er 0 og ett standardavvik tilsvarer 1 innen hvert år. Innvandrer er en indikator for innvandrerbakgrunn. Eksponeringsalder angir barnets alder ved første mulige eksponering for KVP i familien. Inntekt (3-års snitt før KVP) er gjennomsnittlig husholdningsinntekt i de tre årene før oppstart i KVP. Sysselsetting (1 år før KVP) og Sosialhjelp (1 år før KVP) måles året før oppstart og er indikatorvariabler (gjennomsnittene kan tolkes som andeler). Manglende inntektsdata er en indikator for fravær av inntektsopplysninger.

Kilde: Registerdata fra SSB.

6.5. Mål på deltakelse

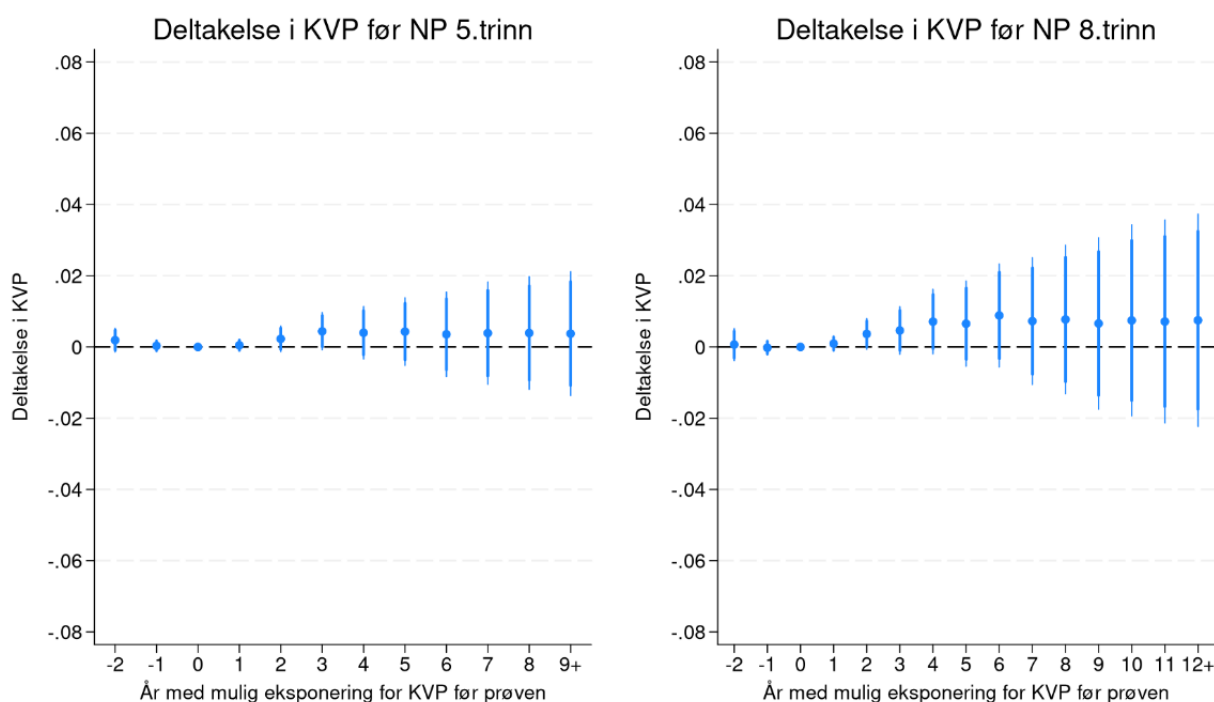
Figur 6.1 viser hvordan foreldres deltakelse i kvalifiseringsprogrammet (KVP) varierer over tid i forkant av at barnene deres tar de nasjonale prøvene i 5. og 8. klasse. Hvert punkt i figuren representerer andelen foreldre som har mottatt KVP-ytelser før barnet gjennomfører prøven, og sammenligner grupper av barn som har ulik grad av mulig eksponering for programmet. På y-aksen måles gjennomsnittlig KVP-deltakelse relativt til det første året foreldrene kunne motta ytelsen, som er definert som tidsperiode null på x-aksen. Hvor mange mulige eksponeringsperioder en gruppe har, bestemmes av når kommunen innførte KVP, hvor gammelt barnet var da programmet kom, og hvor gammelt barnet er når det tar den aktuelle prøven. Null og negative verdier innebærer at KVP ikke var innført før barnet tok den nasjonale prøven. Punktene i Figur 6.1 er koeffisienter fra en regresjon av KVP-deltakelse på dummyvariabler for mulige eksponering, med kommune- og fødselskohortfaste effekter. Det betyr at man sammenlikner deltakelse blant foreldrene innad i både kommune og fødselskohorter. Stolpene rundt punkttestimatene er 95% konfidensintervaller og er et mål på usikkerhet rundt estimatene.

Mønsteret vi ser er i tråd med forventningene dersom variabelen for mulig eksponering faktisk fanger opp tilgang til KVP. For barn som tok prøven før foreldrene hadde tilgang til programmet, ligger estimatene rundt null. Det skyldes at foreldrene ikke kan delta i KVP når programmet ennå ikke er innført i kommunen de bor i. Når antall år med mulig eksponering er positivt, betyr det at KVP har vært tilgjengelig i kommunen når barnet tar den nasjonale prøven, og vi ser en økning i foreldrenes deltakelse i programmet. Økningen måles relativt til gruppen som først fikk tilgang til KVP samme år som barnet tok den nasjonale prøven. Samlet sett ser vi en økning i andelen av elevenes foreldre som faktisk deltar i KVP etter at programmet er innført.

Figur 6.1 er viktig av to grunner. For det første fungerer den som en test på om faktisk deltakelse i KVP øker med antall år foreldrene har hatt mulighet til å delta. Vi ser at KVP-deltakelsen stiger i de alders- og implementeringskombinasjonene der programmet skal være tilgjengelig, og er samtidig fraværende i kombinasjoner der KVP ennå ikke er innført. Dette gir støtte til at vårt mål på mulig eksponering faktisk henger sammen med reell tilgang og deltakelse i programmet. For det andre viser figuren hvor stor andel av foreldrene som i gjennomsnitt deltar i KVP, noe som er viktig når vi senere skal tolke størrelsen på eventuelle effekter på elevenes skoleprestasjoner. Vi finner at deltakelsen i KVP blant foreldrene i utvalget i gjennomsnitt ligger rundt 1 prosent i årene der programmet er tilgjengelig. Det innebærer at selv om KVP er innført, er det bare en mindre andel av foreldrene som deltar i et gitt år, mens flertallet ikke gjør det.

Nivået på deltakelsen har en direkte betydning for hvordan vi tolker resultatene. Eventstudien identifiserer noe som gjerne kalles en *intention-to-treat-effekt*. Vi estimerer da effekten av å bo i en kommune og være i en aldersgruppe der det er en viss sannsynlighet for at forelderen deltar i KVP, og ikke effekten av faktisk deltakelse for de foreldrene som er med i programmet. Dersom vi finner små eller moderate effekter på nasjonale prøver, kan det derfor likevel være slik at effekten for barna til de foreldrene som faktisk deltar i KVP er betydelig større, men at den estimerte effekten er lavere i analysene fordi vi måler gjennomsnittseffekten for alle barn i kommunen og årskullet, ikke bare for dem som faktisk er berørt av programmet. Figur 6.1 minner oss derfor om at eksponeringen for KVP for barnet er relativt svak i gjennomsnitt, og at eventuelle effekter på skoleprestasjoner må tolkes i lys av dette.

Figur 6.1 Gjennomsnittlig foreldredeltakelse i KVP før nasjonale prøver i 5. og 8. trinn



Note: Figuren viser gjennomsnittlig foreldredeltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som funksjon av antall år med potensiell eksponering før barnet avlegger nasjonale prøver i 5. trinn (venstre) og 8. trinn (høyre). X-aksen angir antall år med potensiell eksponering relativt til prøveåret (0). Negative verdier betyr at foreldrene først ble potensielt eksponert for KVP etter at barnet tok den aktuelle prøven. Punktene viser gjennomsnitt, og de vertikale strekene viser konfidensintervaller rundt gjennomsnittet.

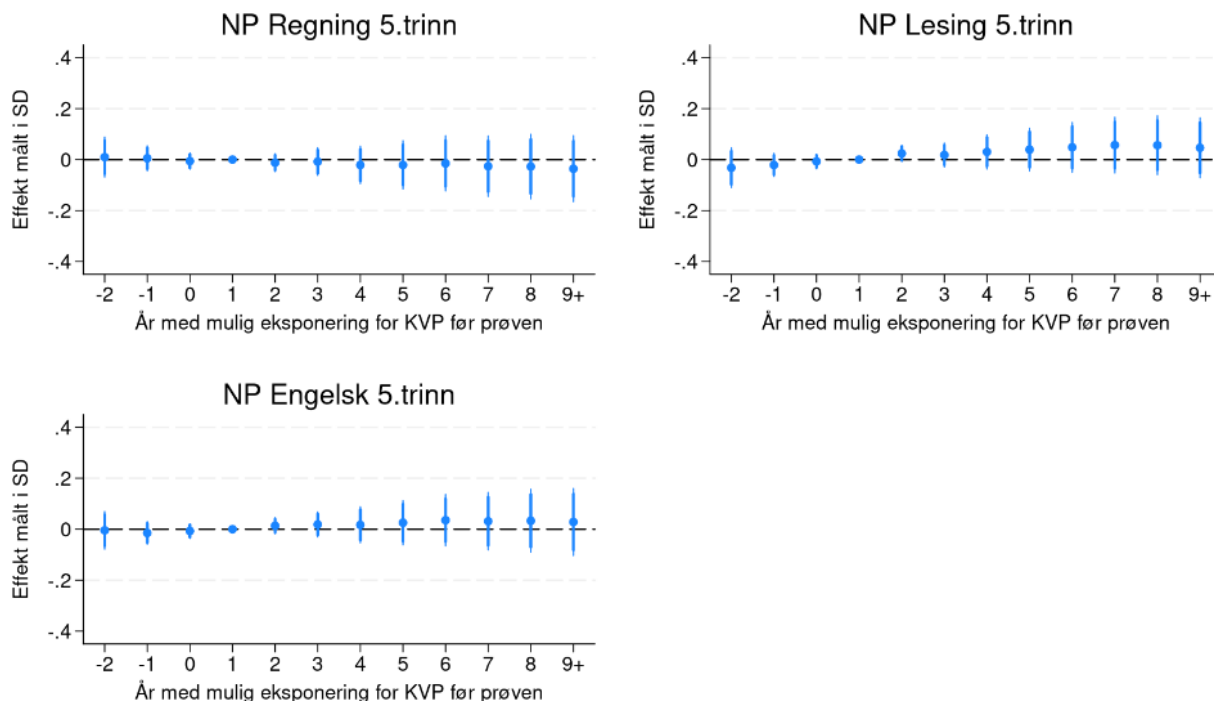
Kilde: Registerdata fra SSB.

6.6. Barnas skoleprestasjoner

Figur 6.2 viser at vi ikke finner noen klar og presist målt sammenheng mellom barns potensielle eksponering for KVP og resultatene på nasjonale prøver for 5. trinn. I regning ligger estimatene tett

rundt null, men med relativt store konfidensintervaller for elever med mange år med mulig eksponering. For lesing og engelsk ser vi at de med lengst potensiell eksponering gjennomgående har positive estimater, men også her er konfidensintervallene store og ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null. Samlet gir dette et bilde av at effekten av KVP på barns skoleprestasjoner, slik vi måler det gjennom potensiell eksponering, kan ha hatt svake positive effekter på testresultatene i lesing og engelsk på 5. trinn, men at disse effektene ikke kan dokumenteres med statistisk presisjon.

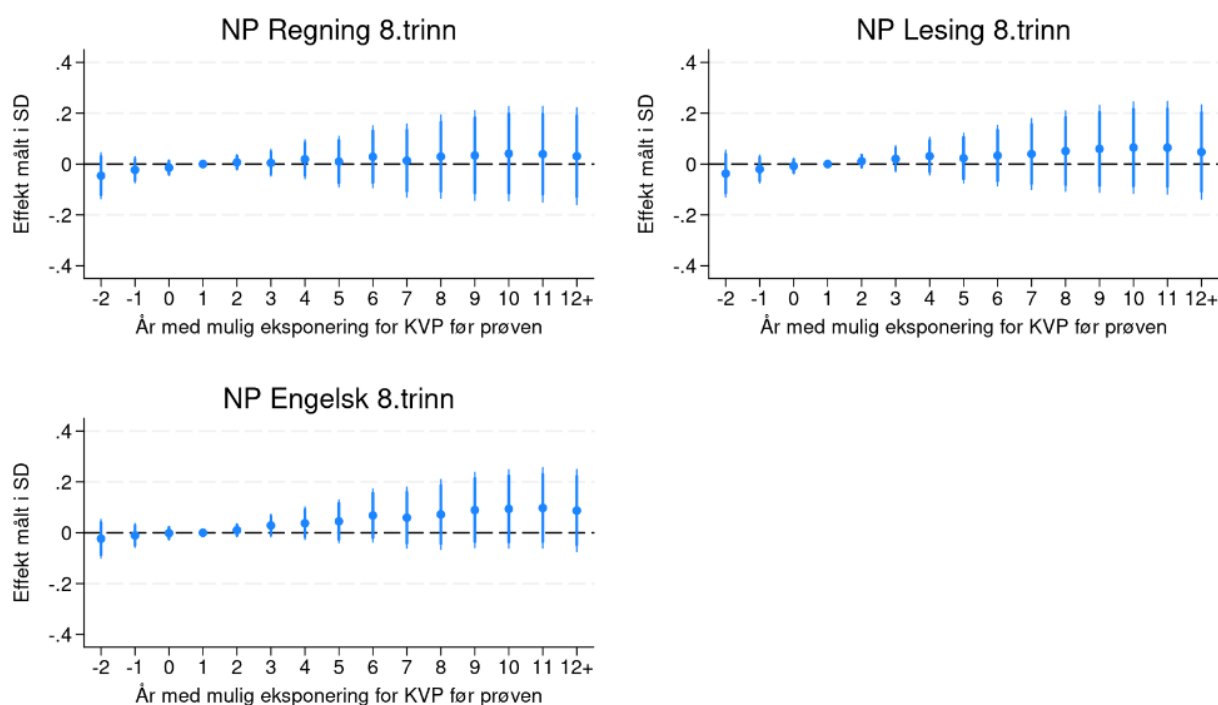
Figur 6.2 Gjennomsnittlig effekt av KVP på elevers resultater ved nasjonale prøver i 5. trinn



Note: Figuren viser estimerte effekter av potensiell eksponering for foreldres deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) på elevers resultater på nasjonale prøver i regning, lesing og engelsk i 5. trinn. X-aksen angir antall år med potensiell eksponering relativt til prøveåret (0). Negative verdier betyr at foreldrene først ble potensielt eksponert for KVP etter at eleven tok prøven. Y-aksen viser effekt målt i standardavvik (SD), der prøveresultatene er standardisert innen år. Punktene er koeffisientestimat, og de vertikale strekene viser konfidensintervaller rundt punktestimatet.

Kilde: Registerdata fra SSB.

I Figur 6.3, der vi analyserer resultater på nasjonale prøver i 8. trinn, er de estimerte gjennomsnittseffektene gjennomgående positive. Det betyr at resultatene peker i retning av at KVP kan ha en positiv effekt på barns skoleprestasjoner. Samtidig er variasjonen så stor at vi ikke kan utelukke at de observerte forskjellene skyldes tilfeldige variasjon. Figuren viser likevel et mønster som er verdt å merke seg. Barn som er potensielt eksponert for KVP over flere år, ser i gjennomsnitt ut til å gjøre det noe bedre enn barn med færre potensielle eksponeringsår. Dette mønsteret går igjen i alle de tre fagene vi studerer, og de estimerte effektene blir gradvis mindre jo kortere den mulige eksponeringen er. Samlet sett er resultatene dermed forenlige med at KVP kan ha en positiv effekt på barns skoleprestasjoner, særlig når eksponeringen varer over flere år. Fordi estimatene er relativt upresise, gir analysen likevel ikke et tilstrekkelig sikkert grunnlag for å konkludere med at effekten er positiv.

Figur 6.3 Gjennomsnittlig effekt av KVP på elevers resultater ved nasjonale prøver i 8. trinn

Note: Figuren viser estimerte effekter av potensiell eksponering for foreldres deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) på elevers resultater på nasjonale prøver i regning, lesing og engelsk i 8. trinn. X-aksen angir antall år med potensiell eksponering relativt til prøveåret (0). Negative verdier betyr at foreldrene først ble potensielt eksponert for KVP etter at eleven tok prøven. Y-aksen viser effekt målt i standardavvik (SD), der prøveresultatene er standardisert innen år. Punktene er koeffisientestimer, og de vertikale strekene viser konfidensintervaller rundt punktestimatet.

Kilde: Registerdata fra SSB.

Samlet sett peker resultatene for 5. og 8. trinn i retning av at eventuelle effekter av KVP på barnas skoleprestasjoner enten er fraværende eller små, også på lengre sikt. At vi kun finner svakt positive effekter i 5. trinn, men med et tydeligere mønster i 8. trinn, er forenlig med en tolkning der endringer i foreldrenes inntekt, aktivitet og hverdag må virke over tid før de eventuelt slår ut i målbare forbedringer i skoleresultater. Samtidig må resultatene tolkes i lys av at den gjennomsnittlige deltakelsen i KVP blant de potensielt eksponerte foreldrene er relativt lav. Figurene fanger derfor opp en gjennomsnittseffekt av å tilhøre en gruppe der foreldre har tilgang til, og noen deltar i, programmet, snarere enn den rene effekten for barna til dem som faktisk deltar. Eventuelle effekter for barn som er direkte berørt gjennom foreldrene sin deltakelse kan dermed være sterkere enn det gjennomsnittlige bildet vi observerer for hele gruppen av potensielt eksponerte barn.

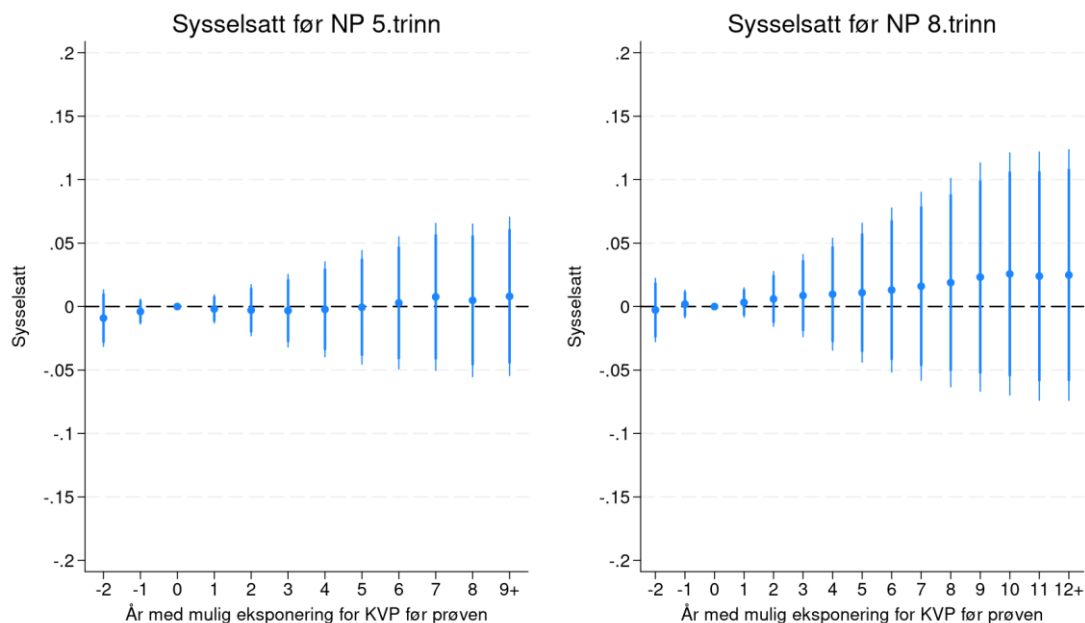
6.7. Effekter på arbeid, inntekt og ytelsesbruk

Når vi analyserer foreldrenes arbeids- og inntektsutfall, får vi et bedre bilde av hvilke mekanismer som kan ligge bak de små endringene vi observerer i barnas resultater på nasjonale prøver.²⁰ Figurene for sysselsetting (Figur 6.4) og inntekt (Figur 6.5) viser at KVP i liten grad ser ut til å øke foreldrenes arbeidsdeltakelse og inntekt i gjennomsnitt i årene før barna gjennomfører de nasjonale prøvene. Foreldre som kan ha deltatt i KVP har gjennomgående noe høyere sysselsetting og lønnsinntekt enn foreldre som ikke har deltatt, men forskjellene er små og ikke statistisk signifikante. For grupper med mange år med mulig eksponering ser vi en tydeligere tendens til høyere gjennomsnittlig sysselsetting og inntekt, men estimatene er støyete og kan ikke skiller

²⁰ I denne delen av analysen måler vi foreldrenes inntekt, arbeidsmarkedstilknytning og sosialhjelpsmottak ved å se på om de (i) har hatt lønnsinntekt, (ii) har hatt en inntekt over 2G, og (iii) har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av de fire siste årene før barnet gjennomfører den nasjonale prøven.

statistisk fra effektene ved kortere eksponering. Det er også viktig å understreke at disse mønstrene kan fange opp mer enn KVP isolert, ved at innføringen av KVP sammenfaller med bredere endringer knyttet til etableringen av NAV-kontorer og en styrket arbeidslinje i perioden, der KVP inngår som en sentral komponent.

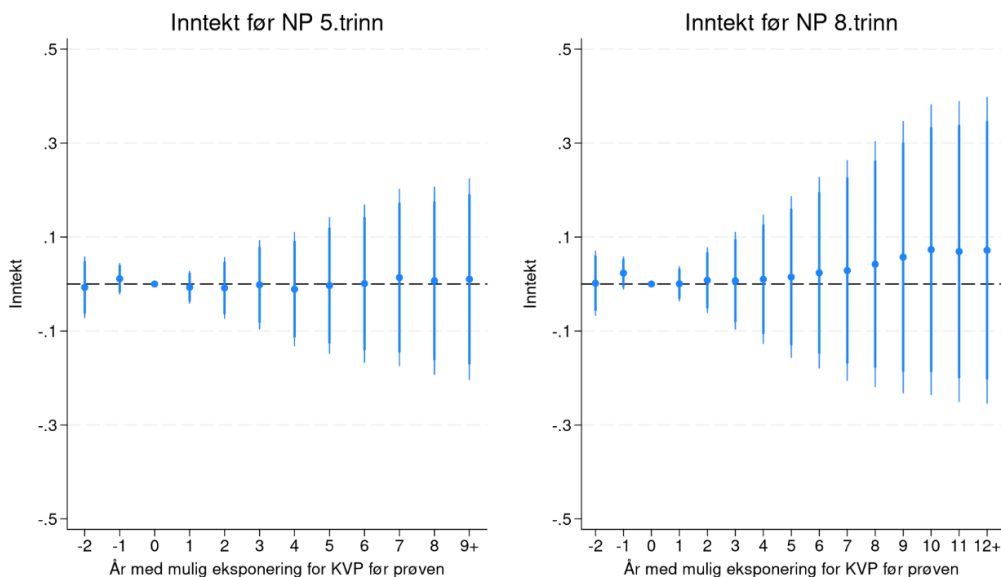
Figur 6.4 Gjennomsnittlig effekt av KVP på foreldrene sin arbeidsmarkedsdeltakelse



Note: Figuren viser estimerte effekter av potensiell eksponering for Kvalifiseringsprogrammet (KVP) på foreldres arbeidsmarkedsdeltakelse (sysselsetting), målt relativt til barnets nasjonale prøve i 5. trinn (venstre) og 8. trinn (høyre). X-aksen angir antall år med potensiell eksponering relativt til prøveåret (0). Negative verdier betyr at foreldrene først ble potensielt eksponert for KVP etter at barnet tok den aktuelle prøven. Y-aksen viser effekt målt som endring i sannsynlighet (prosentpoeng). Punktene er koeffisientestimer, og de vertikale strekene viser konfidensintervaller rundt punkttestimatet.

Kilde: Registerdata fra SSB.

Figur 6.5 Gjennomsnittlig effekt av KVP på foreldrene sin inntekt

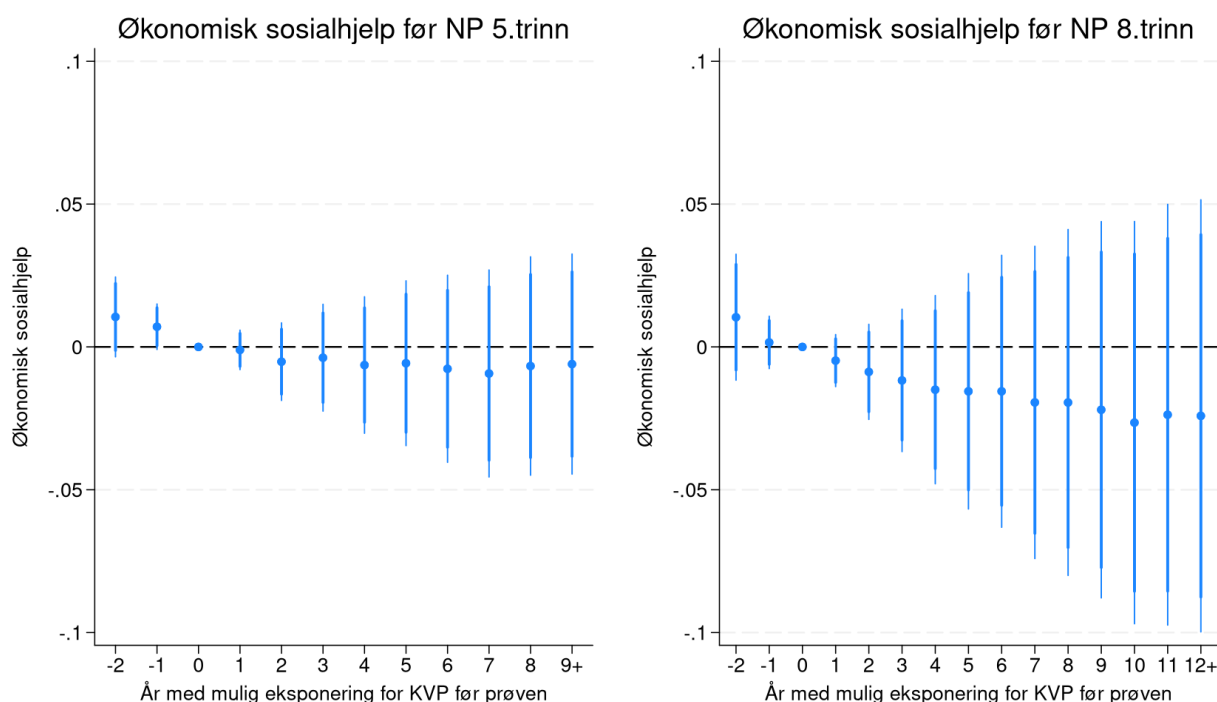


Note: Figuren viser estimerte effekter av potensiell eksponering for Kvalifiseringsprogrammet (KVP) på foreldres inntekt, målt relativt til barnets nasjonale prøve i 5. trinn (venstre) og 8. trinn (høyre). X-aksen angir antall år med potensiell eksponering relativt til prøveåret (0). Negative verdier betyr at foreldrene først ble potensielt eksponert for KVP etter at barnet tok den aktuelle prøven. Y-aksen viser effekt på inntekt (måleenhet som i analysen), og punktene er koeffisientestimer. De vertikale strekene viser konfidensintervaller rundt punkttestimatet. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).

Kilde: Registerdata fra SSB.

Figur 6.6 viser at familier som mulig eksponeres for KVP mens barna er relativt unge (målt opp mot tidspunktet for nasjonale prøver) i mindre grad mottar økonomisk sosialhjelp enn familier som først kan ta del i programmet senere. Selv om estimatene også her er usikre og ikke statistisk signifikante, indikerer gjennomsnittsestimatene et mulig mønster der tidlig eksponering for KVP kan bidra til å forskyve noen av foreldrenes inntektsgrunnlag bort fra sosialhjelp og over mot en kombinasjon av skattepliktige ytelser knyttet til programmet og en noe sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette samsvarer godt med resultatene for nasjonale prøver. De svakt positive effektene på 5. trinn og det tydeligere mønsteret på 8. trinn kan tolkes som et uttrykk for at en større del av barndommen tilbringes i familier med litt høyere og mer stabile ressurser, mindre sosialhjelpsavhengighet og noe sterkere arbeidsmarkedstilknytning. For barn som først er eksponert for KVP i eldre skolealder, fanger analysene i større grad opp foreldrene sin overgang inn i programmet, og det kan være for kort tid til at eventuelle forbedringer i økonomi og arbeid rekker å materialisere seg før testtidspunktet for prøvene. Det er ikke overraskende at vi finner mindre forbedringer i testresultatene for gruppen med kort eksponering sammenliknet elevgruppen hvor foreldrene kan delta i programmet mens barna fremdeles har flere år til de skal ta nasjonale prøver.

Figur 6.6 Gjennomsnittlig effekt av KVP på foreldrene sitt mottak av sosialhjelp



Note: Figuren viser estimerte effekter av potensiell eksponering for Kvalifiseringsprogrammet (KVP) på foreldres mottak av økonomisk sosialhjelp, målt relativt til barnets nasjonale prøve i 5. trinn (venstre) og 8. trinn (høyre). X-aksen angir antall år med potensiell eksponering relativt til prøveåret (0). Negative verdier betyr at foreldrene først ble potensielt eksponert for KVP etter at barnet tok den aktuelle prøven. Y-aksen viser effekt målt som endring i sannsynlighet (prosentpoeng) for å motta økonomisk sosialhjelp. Punktene er koeffisientestimer, og de vertikale strekene viser konfidensintervaller rundt punkttestimatet. Den horisontale stiplede linjen markerer null (ingen effekt).

Kilde: Registerdata fra SSB.

6.8. Oppsummering

Utgangspunktet for dette kapitlet er barnefattigdom og spørsmålet om et arbeidsrettet program som KVP kan bidra til bedre oppvekstvilkår for barn som vokser opp i fattige familier. Analysene av nasjonale prøver gir ikke klare og presist estimerte effekter verken på 5. eller 8. trinn, men peker i retning av at tidspunktet for eksponering kan ha betydning. Barn som var små da KVP ble innført i kommunen de bor i, gjør det i gjennomsnitt noe bedre på nasjonale prøver i 5. og 8. klasse. Disse

forskjellene er imidlertid ikke statistisk signifikante, og samlet sett finner vi derfor ikke tydelige effekter av KVP-eksponering på barnas skoleprestasjoner.

De mulige mekanismene bak de små, men usikre utslagene ser først og fremst ut til å være knyttet til inntekt og økonomisk stabilitet. For familier som eksponeres mens barna er unge, finner vi lavere mottak av økonomisk sosialhjelp og en dreining mot en noe sterkere arbeidsmarkedstilknytning over tid. Dette innebærer at en større del av barnas oppvekst foregår i husholdninger med mer stabile økonomiske rammer. KVP er ikke et tiltak rettet mot barn, men det kan likevel indirekte påvirke barnas muligheter ved å stabilisere foreldrenes økonomiske situasjon.

Resultatene i dette kapittelet må tolkes med varsomhet. Deltakelsen i programmet er relativt lav i hver kohort, og analysene fanger i hovedsak opp effekten av å tilhøre et årskull og en kommune der KVP er tilgjengelig – en såkalt «*intention-to-treat*»-effekt. Vi identifiserer dermed ikke den rene, kausale effekten for barna til dem som faktisk deltar i programmet. Likevel peker funnene mot to viktige implikasjoner i arbeidet mot barnefattigdom. For det første så finner vi indikasjoner på at et tiltak som kombinerer aktivitet og inntektssikring for foreldre kan ha betydning for barnas skoleutfall når de settes inn tidlig. KVP handler dermed ikke bare om en overgang til jobb for foreldrene, men også om en mer stabil økonomi og redusert avhengighet av sosialhjelp.

Til slutt er det viktig å understreke at KVP ble rullet ut i forbindelse med etableringen av NAV-kontorene, og at innføringen derfor sammenfaller med en bredere reform og omlegging av tjenester, arbeidsretting og oppfølging. Det innebærer at vi ikke fullt ut kan utelukke at deler av mønstrene vi observerer også fanger opp andre samtidige endringer knyttet til NAV-reformen og arbeidslinjen, og ikke KVP alene.

7. Barnehage

Barns læring og utvikling påvirkes av et samspill mellom hjem, nærmiljø og offentlige arenaer. Barnehagen pekes ofte ut som en tidlig og viktig arena for språk, samspill og selvregulering, særlig for barn som har mer begrensede ressurser i hjemmemiljøet. Både nasjonale og internasjonale oversikter antyder at et tidlig og godt barnehagetilbud kan henge sammen med bedre læringsløp og likere muligheter, forutsatt at tilgangs- og kostnadsbarrierer reduseres (OECD, 2023; Eurydice, 2025; Løken mfl., 2024).

Norsk forskning gir bred støtte til at tidlig barnehagedeltakelse kan ha positive effekter på barns senere skoleprestasjoner, særlig i språk og lesing, og at barn fra familier med lavere sosioøkonomiske bakgrunn ofte har størst læringsutbytte. En nyere studie av Zachrisson mfl. (2023) viser at universell barnehagedeltakelse for små barn (1-2 års alder) er assosiert med bedre faglige resultater senere i skoleløpet, med særlig sterke effekter for barn fra lavere sosioøkonomiske grupper. Dette bygger videre på en etablert norsk forskningslinje (f.eks. Zachrisson & Dearing, 2015; Zachrisson mfl., 2018), som dokumenterer at tidlig og stabil barnehagedeltakelse blant barn fra 2 år og eldre, kan redusere sosiale forskjeller i barns språk- og læringsutvikling. Funnene samsvarer med resultater fra Bråten mfl. (2014), som studerte 4-5-åringene i fem levekårsutsatte Oslo-bydeler (Alna, Stovner, Grorud, Bjerke og Søndre Nordstrand) som fikk tilbud om gratis kjernetid i perioden 2006–2007. Også her finner forskerne at barnehagedeltakelse var knyttet til bedre leseferdigheter, særlig for barn med færre hjemme-ressurser. Selv om studien kun omfatter Oslo og eldre kohorter, peker den i samme retning som forskningen til Zachrisson og medforfattere: de største læringsgevinstene av tidlig barnehagedeltakelse finner vi blant barn fra lavere sosiale lag. Samtidig er det viktig å påpeke at barnehagen som utviklingsarena avhenger av kvaliteten i det daglige tilbudet, og det gjelder særlig de yngste barna på småbarnsavdelinger (Bjørnstad & Pramling Samuelsson, 2012).

Evalueringsene av gratis kjernetid i barnehager i Oslo gir et sjeldent informativt langtidsperspektiv, ettersom de følger de samme kohortene videre inn i skoleløpet (Drange, 2016 og 2018). Analysene finner at barn som fikk tilbud om gratis kjernetid forbedret leseferdighetene sine på 3., 5. og 8. trinn. Utslagene var særlig tydelige for barn i lavinntektsfamilier og for barn av mødre uten arbeidsmarkedstilknytning. Dette mønsteret tyder på at barnehagen tilfører språkstimulering og læringsstøtte som kan kompensere for svakere hjemmressurser. Samtidig viser den siste oppfølgingsrapporten (Drange, 2023) at effektene ikke gjenfinnes i karakterene på 10. trinn, noe som kan skyldes at tidlige effekter av ulike grunner avtar over tid eller er vanskeligere å fange i karakterdata enn i standardiserte leseprøver (se også Udir, 2016 og 2023).

For å øke tilgjengeligheten til barnehage for alle familier, og særlig for dem med lav inntekt, har Norge tre sentrale reguleringer av foreldrebetalingen: makspris, inntektsgradert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Disse ordningene bidrar til høy barnehagedeltakelse i Norge, og ifølge den offisielle barnehagestatistikken fra SSB går 94,5 prosent av alle barn i alderen 1–5 år i barnehage.²¹ Samtidig viser forskning at prisreduksjon alene ikke er tilstrekkelig til å nå alle familier som ordningene er rettet mot. På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet evaluerte Institutt for samfunnsforskning (ISF) de nasjonale moderasjonsordningene. De finner at redusert foreldrebetaling økte barnehagedeltakelsen med om lag 1,2 prosentpoeng blant husholdninger som kvalifiserer for moderasjon (Østbakken, 2019). Evalueringen viser også at mange familier som oppfyller kriteriene ikke søker på grunn av informasjon- og kunnskapsbarrierer; dermed blir ordningen mindre treffsikker enn potensialet tilsier (Trætteberg & Lidén, 2018).

Dette samsvarer med funn fra Fafo/SSB-evalueringene av gratis kjernetid i Oslo, der tiltaket førte til en om lag 15 prosentpoeng høyere barnehagedeltakelse blant 4–5-åringene med innvandrerbakgrunn i tiltaksbydelene sammenlignet med bydeler uten tiltak (Bråten mfl., 2014). I

²¹ [Barnehager – SSB](#)

disse bydelene var aktiv informasjon, oppsøkende arbeid og tett oppfølging avgjørende for å realisere økningen i deltakelse (Bråten mfl. 2014; Drange, 2016).

Til tross for høy samlet barnehagedeltakelse viser både Kunnskapsdepartementet og Helsedirektoratet til at deltakelsen er sosialt skjevt fordelt. Barn i lavinntektsfamilier og barn med innvandrerbakgrunn er fortsatt underrepresentert, særlig i de yngste aldersgruppene (Løken mfl., 2024; Helsedirektoratet 2021). Samtidig er det nettopp disse barna som forskningen viser har mest å tjene på tidlig barnehagedeltakelse (Bråten mfl., 2014; Drange, 2016; Zachrisson mfl., 2023). Det er også viktig å understreke at mye av den tilgjengelige kunnskapen om sosial skjevhet i barnehagedeltakelse bygger på data fra et begrenset antall kommuner. Dette betyr at tallene gir et tydelig bilde av utfordringene, men at de ikke nødvendigvis fanger hele den nasjonale variasjonen.

Sosiale forskjeller i deltakelse kan også henge sammen med faktorer knyttet til foreldrenes arbeidssituasjon og tidspunktet for barnehageopptak. NAV-undersøkelser viser at andelen mødre som tar ulønnet permisjon økte fra 30 til 48 prosent mellom 2018 og 2021, ofte fordi de ikke får barnehageplass i tide.²² Dette illustrerer hvordan manglende kapasitet og ulike tilpasninger i arbeidslivet kan bidra til at barnehagestarten utsettes. Barn har kun rett til barnehageplass fra måneden de fyller ett år, noe som innebærer at barn født i desember–mars ofte ikke får plass før august året etter.²³ Dette betyr at en ikke ubetydelig gruppe familier må håndtere et «opptaksgap» mellom foreldrepermisjon og faktisk barnehage tilbud. Per i dag finnes det ingen samlet nasjonal statistikk som viser hvor stor andel dette gjelder, men enkeltsaker peker på at dette kan være en reell utfordring. NRK dokumenterer blant annet at enkelte familier må leve på én inntekt i flere måneder eller ta ulønnet permisjon i påvente av plass (NRK, 2023).²⁴ Samtidig finnes det også en gruppe foreldre som velger å utsette barnehagestarten av andre årsaker, for eksempel et ønske om mer tid hjemme med barnet eller vurderinger knyttet til barnets modenhet og behov. Slike valg kan også innebære redusert stilling eller ulønnet permisjon i en periode. I sum viser dette at mangel på plass, tidspunkt for opptak og økonomiske og kulturelle hensyn kan bidra til at barnehagestarten utsettes. Dette er uheldig hvis det oftere rammer familier med begrenset økonomisk handlingsrom.

Med dette som bakteppe omfatter dette kapitlet tre hovedpunkter: (i) vi gir en kort gjennomgang av den nasjonale reguleringen av foreldrebetalingen i barnehage (makspris, inntektsgradering og gratis kjernetid), som samlet legger grunnlaget for høy barnehagedeltakelse; (ii) vi kartlegger hvilken betydning moderasjonsordningene har, og kvantifiserer de direkte inntektsvirkningene for husholdningene; og (iii) vi supplerer med ny kunnskap om deltakelse, basert på nasjonale data, med særlig vekt på deltakelse blant barn fra familier med lav inntekt.

Det er samtidig viktig å påpeke at høy deltakelse alene ikke er tilstrekkelig for varig sosial utjevning. For å gi varige effekter må «tilgang» (pris, informasjon, oppsøkende arbeid) virke sammen med «kvalitet» (bemanning, kompetanse, relasjonskvalitet, språkstøtte) (Løken mfl., 2024). Kvalitetsdimensjonen analyseres ikke i dette kapitlet.

7.1. Nasjonal regulering av barnehageutgifter i Norge

Historisk sett var tilgangen på barnehageplasser for de yngste begrenset. Før 2000-tallet hadde ett- og toåringer ikke rett til barnehageplass, og mange barn startet først i treårsalderen. Store endringer i barnehagesektoren fant sted etter barnehageforliket i 2003. Reformen kombinerte en kommunal plikt til å bygge ut kapasiteten med innføring av maksimumspris for foreldrebetaling. Da maksprisen ble innført i 2004, ble den satt til 2 750 kroner per måned for første barn. Gjennom 2000-tallet økte deltakelsen i takt med utbyggingen, og særlig for de yngste barna økte deltakelsen kraftig. Fra 2009 ble det en lovfestet rett til barnehageplass. Rettigheten er utformet slik at barn som fyller ett år innen utgangen av august i opptaksåret, har krav på barnehageplass fra august samme

²² [Dokument 8:227 S \(2022-2023\) - stortinget.no](#)

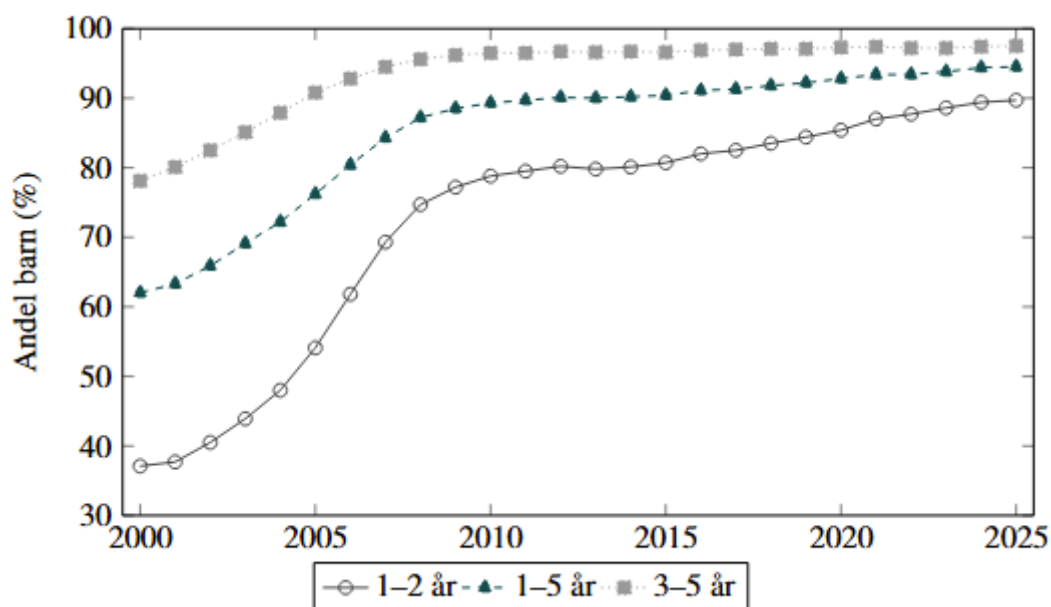
²³ [Rett til barnehageplass - regjeringen.no](#)

²⁴ [Får ikke barnehageplass - mener dagens ordning med permisjon og barnehageopptak er for dårlig – NRK Nordland](#)

år. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november, har rett til plass fra den måneden de fyller år.

Figur 7.1 viser utviklingen i barnehagedekning fra 2000 til 2025. Dekningsgraden er i dag høy for alle aldersgrupper, særlig blant 3-5-åringene, og totalt går 94,5 prosent av barn i alderen 1-5 år i barnehage i 2025.

Figur 7.1 Barnehagedekning 2000-2025



Kilde: Barnehagestatistikk

Foreldrebetaling i barnehagene reguleres som nevnt med en makspris, som normalt justeres årlig. Maksprisen gjelder både kommunale og private barnehager og fastsettes av Stortinget. Frem til 2023 har det vært en gradvis økning i maksprisen fra 2 400 kroner per måned i 2016 til 3 000 kroner per måned i 2023, mens den senere har blitt justert ned til 2 000 kroner fra 1. august 2024, og til 1 200 kroner per måned fra 1. august 2025. Nedgangen i maksprisen fra og med 2023 er en villet politikk om at lave makspriser skal virke sosial utjevne.²⁵ Nasjonale ordninger for differensiering av makspris etter geografiske områder ble dessuten innført 1. august 2023, med gratis barnehageplass i innsatssonen (Nord-Troms og Finnmark). Fra 1. august 2024 ble det også innført differensiering av makspris etter sentralitetssone, med lavere makspris i kommuner med lav sentralitet.

Søskenmoderasjonen har i en rekke år vært regulert til minst 30 prosent for det andre barnet og 50 prosent for påfølgende barn, mens fra 1. august 2023 sikrer de nasjonale ordningene gratis plass for tredje og ytterligere barn dersom barna går i barnehage i samme kommune.

Fra og med 2015 gjelder to nasjonale inntektsmoderasjonsordninger som gir reduksjon i foreldrebetalingen for barn i lavinntektsusholdninger. Den første, nasjonal ordning for reduksjon i foreldrebetalingen sikrer at ingen skal betale mer enn 6 prosent av samlet inntekt for en barnehageplass. Foreldrebetalingen er oppad begrenset av maksprisen. Den andre, gratis kjernetid innebærer gratis deltids plass (20 timer per uke) eller at prisen for en heltids plass er tilsvarende redusert for husholdninger med inntekt under en gitt inntektsgrense. Ved innføringen i 2015 var

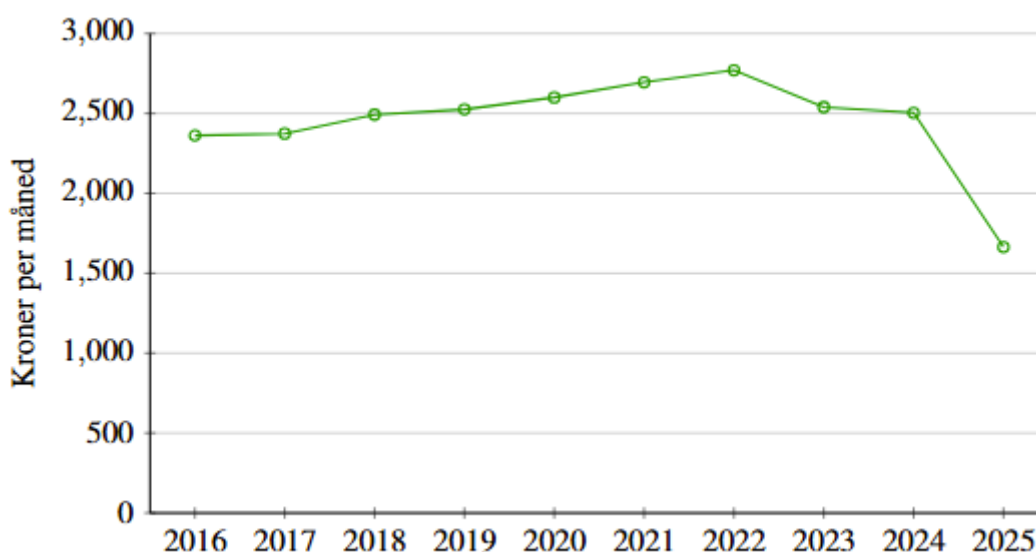
²⁵ Se for eksempel: [Historisk lav makspris i barnehagen - regjeringen.no](https://regjeringen.no)

ordningen med gratis kjernetid begrenset til 4-5 åringer, men denne ble utvidet til å inkludere 3-åringer i 2016 og 2-åringer i 2019. Både ordningen for reduksjon i foreldrebetalingen og gratis kjernetid beregnes med utgangspunkt i husholdningens samlede skattepliktige person- og kapitalinntekt. Inntektsgrensen for gratis kjernetid justeres normalt årlig.

Merk at foreldrebetalingen utgjør kun en liten andel av de totale kommunale kostnadene ved en barnehageplass. Kostnadene varierer med barnas alder og bemanningssammensetning: For barn i alderen 1–2 år er kostnaden om lag 360 000 kroner per plass, mens kostnaden for barn i alderen 3–5 år er rundt 200 000 kroner i 2023 (Lunder & Bjøru, 2025).

En grafisk illustrasjon av utviklingen i foreldrebetalingen per måned for en barnehageplass er gjengitt i Figur 7.2.

Figur 7.2 Gjennomsnittlig månedlig foreldrebetaling, 2016-2025



Kilde: Statistikkbanken tabell 11573. Gjennomsnittlig månedlig pris i barnehage inkludert friplasser.

Enslige forsørgere under utdanning eller i arbeid med arbeidsinntekt (personinntekt) under seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6 G) har rett til å motta stønad til barnetilsyn for barn i barnehagealder og fram til fjerde klasse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2025a). 64 prosent av de dokumenterte utgiftene til barnehage for enslige forsørgere kan derfor dekkes gjennom denne ordningen.²⁶

Alle foreldre har dessuten krav på fradrag i alminnelig inntekt for dokumenterte utgifter til pass og stell av hjemmeboende barn som er 11 år eller yngre (Skatteetaten, 2025). Skattefordelen av fradraget utgjør dermed inntil 22 prosent av dokumenterte utgifter til barnepass. Barnehager og skolefritidsordninger er pliktige til å innrapportere oppgave over foresattes utgifter. Eventuelle utgifter dekket gjennom stønad til barnetilsyn inngår ikke i foreldrefradraget. Fradraget har lenge

²⁶ De dokumenterte utgiftene til barnepass kan ikke overstige 57 480 kroner for ett barn, 74 976 kroner for to barn og 84 972 kroner for tre eller flere barn (regelverk per 1.1.2025). Disse grensene er uansett ikke bindende når vi her kun ser på foreldrebetaling i barnehage (og ikke SFO, dagmamma og andre ordninger).

vært på maksimalt 25 000 kroner per år for ett barn, og 15 000 kroner for hvert ytterligere barn.²⁷ Foreldrene kan fordele fradraget mellom seg.

7.2. Hvordan påvirker moderasjonsordningene familiens økonomi?

I dette delkapitlet undersøker vi først de direkte effektene av hvordan inntektsmoderasjonsordningene i barnehage påvirker familienes økonomi. Inntektsmoderasjonsordningene omfatter her både 6 prosent regelen og gratis kjernetid. Hvilke familier er det som drar mest nytte av moderasjonsordningene og dermed får en forbedret økonomi? For å gjøre disse beregningene benytter vi oss av modellverktøyet LOTTE-Barn som her benytter data for hele populasjonen av småbarnsfamilier bosatt i Norge ved hjelp av registerdata fra Inntekts- og formuesstatistikken for husholdninger fra 2023.

Barnehagedeltakelse er ikke observert i registerdata på husholdningsnivå, men må tilordnes ut fra annen informasjon i dataene. I delkapittel 7.3 skal vi se nærmere på gruppen som ikke benytter seg av barnehage tilbudet. I dette delkapitlet antar vi for enkelthets skyld at alle barn i barnehagealder har barnehageplass dersom husholdningen ikke mottar kontantstøtte. Av dette følger det at vi antar full dekning for de eldre barna (2-5 år). For 0-åringer antar vi ingen barnehageplass, mens 6-åringer (per 31.12.2023) tilordnes halv fulltids plass over kalenderåret.

En kortfattet oversikt over regelverket for året 2023 vi benytter oss av er gjengitt i Tabell 7.1.

Tabell 7.1 Forutsetninger for referanse, 2023

Regelverk	Verdi
Makspris for heltidsplass, kroner per måned	3 000
Makspris for heltidsplass i innsatssonen i Nord-Troms og Finnmark, kroner per måned	1 636
Kostpenger, kroner per måned	360
Søskenmoderasjon, 2. barn	30 %
Søskenmoderasjon, 3. og flere barn	73 %
Inntektsmoderasjon, maks barnehageutgifter som andel av inntekt	6 %
Gratis kjernetid, inntektsgrense, kroner per år	606 445
Gratis kjernetid, nedre aldersgrense (år)	2
Grunnbeløp i folketrygden (G), veid gjennomsnitt	116 239
Stønad til barnetilsyn, inntektsgrense	6 G
Stønad til barnetilsyn, dekningsgrad	64 %
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 1 barn, kroner per år	53 094
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 2 barn, kroner per år	69 264
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 3 og flere barn, kroner per år	78 498
Foreldrefradrag, maks beløp for 1. barn, kroner per år	25 000
Foreldrefradrag, maks beløp for 2. og flere barn, kroner per år	15 000
Skattereduksjon i prosent av foreldrefradrag	22 %

Note: Forutsetninger for referansen i 2023 i modellen LOTTE-Barn.

Vi beregner netto foreldrebetaling i barnehage for hver familie som brutto foreldrebetaling fratrukket stønad til barnetilsyn og skattereduksjon knyttet til foreldrefradrag.

Vi viser hvordan netto barnehageutgifter fordeler seg etter kjennetegn ved husholdningen, som antall barn, forsørgerstatus og inntektsnivå, og hvordan disse utgiftene påvirkes av inntektsmoderasjonsordningen i barnehagebetalingen. Siden datagrunnlaget bygger på registerdata for kalenderåret 2023 tar vi også utgangspunkt i regelverket for foreldrebetaling i barnehage for kalenderåret 2023 for å analysere effekten av moderasjonsordningene dette året.

Populasjonen i LOTTE-Barn består av alle husholdninger med minst ett barn i alderen 0-6 år. For hvert enkelt barn finner vi relasjoner til hovedforsørger (som regel mor) og eventuell sideforsørger

²⁷ I forslaget til statsbudsjett for 2026 foreslås foreldrefradraget redusert til 15 000 kroner for første barn og 10 000 kroner for barn utover det, i lys av reduserte priser i barnehage og SFO. Dette ble også resultatet i endelig vedtatt budsjett.

(som regel far). Dersom foreldrene er gift eller samboere og er de eneste voksne i husholdningen, er det enkelt å bestemme sideforsørger. I andre tilfeller hvor det er vanskelig å identifisere sideforsørger, kan mor i enkelte tilfeller bli feilaktig klassifisert som enslig forsørger. Videre er det noen tilfeller av at barn ikke har familienummer som kan knyttes opp mot voksne, og disse barna blir derfor ekskludert i datagrunnlaget.²⁸

Tabell 7.2 viser de totale foreldrebetalingene med og uten inntektsmoderasjonsordningene. Av tallene kommer det frem at inntektsmoderasjon reduserer foreldrebetalingen i barnehage med om lag 860 millioner kroner brutto, og 710 millioner kroner netto etter å ha tatt hensyn til skattefordelen gjennom foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere. For en enkelt barnehageplass bidrar inntektsmoderasjonsordningene til å redusere den gjennomsnittlige foreldrebetalingen netto med 240 kroner per måned.

Tabell 7.2 Foreldrebetaling med og uten inntektsmoderasjonsordningene. Totalt i mill. kroner og gjennomsnittspris per plass i kroner/mnd

Begrep	Med inntektsmoderasjon	Uten inntektsmoderasjon	Differanse
Foreldrebetaling, mill. kr	7391	8248	-857
Skattefordel av foreldrefradrag i inntekt, mill. kr	1257	1378	-121
Stønad til barnetilsyn (kun barnehage), mill. kr	50	78	-28
Netto foreldrebetaling, mill. kr	6084	6793	-709
Kostpenger, mill. kr	1077	1077	0
Foreldrebetaling pr ekvivalent heltidsplass, kr pr mnd.	2471	2757	-286
Netto barnehageutgifter pr ekvivalent heltidsplass, kr pr mnd.	2034	2271	-237

Note: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår og referanseår 2023. Populasjonen i LOTTE-Barn består av alle husholdninger med minst ett barn i alderen 0-6 år. Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag i inntekt og stønad til barnetilsyn. «Med inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i referansen for 2023, med regelverket beskrevet i Tabell 7.1. «Uten inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i alternativet der inntektsmoderasjon og gratis kjernetid for lavinntektsusholdninger frafaller.

Inntektsmoderasjonsordningene påvirker også den gjennomsnittlige netto foreldrebetaling per år etter husholdningstype. Dette er dokumentert i Tabell 7.3. Vi ser at det er særlig enslige forsørgere som påvirkes av inntektsmoderasjonsordningene. For en enslig forsørger med to barn (0-6 år), vil inntektsmoderasjonsordningene redusere gjennomsnittlig netto foreldrebetaling i barnehage fra 32 000 kroner til 15 000 kroner per år.

Tabell 7.3 Netto foreldrebetaling med og uten inntektsmoderasjonsordningene for ulike husholdningstyper gruppert etter antall barn. Antall hushold og kr/år

Forsørgerstatus	Antall barn (0-6 år)	Antall hushold	Netto foreldrebetaling i barnehage	
			Med inntektsmoderasjon	Uten inntektsmoderasjon
Par	1 barn	151 061	17 947	18 931
	2 barn	79 161	33 241	34 696
	≥3 barn	8 426	36 394	40 085
	I alt	238 648	23 672	24 907
Enslig forsørger	1 barn	37 686	9 036	16 864
	2 barn	5 958	14 792	32 059
	≥3 barn	574	11 543	38 799
	I alt	44 218	9 844	19 196
I alt	1 barn	188 747	16 168	18 518
	2 barn	85 119	31 950	34 511
	≥3 barn	9 000	34 809	40 003

²⁸ Til sammen er det 6 751 barn som utelates i modellgrunnlaget for 2023 på grunn av dette (1,7 prosent av barna).

	I alt	282 866	21 510	24 014
--	-------	---------	--------	--------

Note: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår og referanseår 2023. Populasjonen i LOTTE-Barn består av alle husholdninger med minst ett barn i alderen 0-6 år. Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn. I husholdninger der barnet kun bor sammen med hovedforsørger og ikke sideforsørger blir hovedforsørger klassifisert som enslig forsørger. Den enslige forsørgeren kan likevel bo i en husholdning med flere voksne (for eksempel egne foreldre). «Med inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i referansen for 2023, med regelverket beskrevet i Tabell 7.1. «Uten inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i alternativet der inntektsmoderasjon og gratis kjernetid for lavinntektshusholdninger frafaller.

Inntektsbegrepet vi benytter har som formål å gi en indikasjon på velferd eller konsummuligheter for en husholdning, og vi benytter derfor disponibel husholdningsinntekt (inntekt etter skatt). Desiltabellene som anvendes til å gi beskrivelser av fordelingseffekter er konstruert ved at inntektene er summert over husholdningens medlemmer. Alle personer i samme husholdning tilordnes samme husholdningsinntekt, som betyr at «person» er analyseenheten i desiltabellene. Vi benytter også ekvivalensjustert inntekt, hvor disponibel inntekt er summert over husholdningens medlemmer og justert med EU-ekvivalensskala, der den første voksne regnes som én forbruksenhet, ytterligere voksne regnes som 0,5 forbruksenheter, mens hvert barn teller som 0,3 forbruksenheter. Ekvivalent beløp beregnes som summen over husholdningen dividert på antall forbruksenheter. Alle personer i samme husholdning tilordnes samme ekvivalensjusterte husholdningsinntekt.

Tabell 7.4 rapporterer gjennomsnittlig antall barn 0-6 år, andel enslige forsørgere og netto beregnet foreldrebetaling i barnehage fordelt etter inntektsdesiler av ekvivalensjustert disponibel inntekt. Vi finner at både andelen enslige forsørgere og antall barn 0-6 år i husholdningen er noe høyere i de laveste inntektsdesilene enn i de midtre og høyeste inntektsdesilene. Vi ser som forventet at inntektsmoderasjonsordningen bidrar til å redusere netto foreldrebetaling i barnehage for de lavere inntektsdesilene.

Tabell 7.4 Antall barn, andel enslige forsørgere og netto beregnet foreldrebetaling i barnehage i 2023 etter inntektsdesiler av ekvivalent disponibel inntekt i husholdningen

Desilgruppe	Ekvivalent inntekt	Antall barn 0-6 år	Andel enslige forsørgere	Netto foreldrebetaling i barnehage	
				Med inntektsmoderasjon	Uten inntektsmoderasjon
1	196 955	1,40	0,35	4 347	12 131
2	310 014	1,38	0,33	8 445	11 676
3	367 087	1,39	0,21	10 373	11 403
4	411 453	1,40	0,15	11 179	11 620
5	449 752	1,40	0,11	11 521	11 761
6	486 925	1,39	0,10	11 623	11 808
7	527 262	1,36	0,08	11 540	11 684
8	576 934	1,33	0,08	11 397	11 514
9	651 498	1,31	0,07	11 393	11 472
10	951 695	1,31	0,07	11 643	11 715

Note: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår og referanseår 2023. Populasjonen i LOTTE-Barn består av alle husholdninger med minst ett barn i alderen 0-6 år. Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn. «Med inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i referansen for 2023, med regelverket beskrevet i Tabell 7.1. «Uten inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i alternativet der inntektsmoderasjon og gratis kjernetid for lavinntektshusholdninger frafaller.

Andel barn i lavinntekt i Tabell 7.5 er beregnet med lavinntektsgrensen som tilsvarer 60 prosent av median ekvivalensjustert husholdningsinntekt i befolkningen. Vi beregner i hvilken grad inntektsmoderasjonsordningene påvirker andel barn i lavinntekt når vi trekker fra barnehageutgiftene i husholdningenes disponible inntekt. Merk at for enkelthetsskyld holder vi lavinntektsgrensen konstant. Til sammenlikning viser vi også andel barn i lavinntekt når vi ser bort ifra barnehageutgiftene.

Vi finner at moderasjonsordningene i barnehage bidrar til å redusere andel barn i lavinntekt når vi ser på inntekt etter barnehageutgifter fra 13,5 til 12,9 prosent. Videre ser vi at andel barn i lavinntekt er høyest i kommunene med lavest sentralitetskode, og at moderasjonsordningene bidrar til å redusere denne i alle sentralitetskodene.

Tabell 7.5 Effekt på andel barn 0-6 år i lavinntektshushold uten moderasjonsordninger, med moderasjonsordninger (som i 2023), og ved gratis barnehage for alle.

Sentralitetskode	Antall hushold	Andel barn i lavinntektshushold		
		Uten inntektsmoderasjon	Med inntektsmoderasjon	Ingen barnehageutgifter
S01 (høy)	59 389	12,8	12,2	11,1
S02	73 284	13,2	12,6	11,4
S03	71 249	13,9	13,4	12,0
S04	45 342	13,0	12,3	11,1
S05	23 430	15,3	14,8	13,4
S06 (lav)	10 172	15,8	15,4	14,1
I alt	282 866	13,5	12,9	11,7

Note: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår og referanseår 2023. Populasjonen i LOTTE-Barn består av alle husholdninger med minst ett barn i alderen 0-6 år. Andel barn i lavinntekt er beregnet som andel barn i alderen 0-6 år som bor i husholdninger med ekvivalentjustert disponibel inntekt under lavinntektsgrensen. Lavinntektsgrensen tilsvarer 60% av median ekvivalentjustert husholdningsinntekt i hele befolkningen og er beregnet til 286 474 kroner i 2023, som holdes fast i begge alternativene. Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrebetaling og stønad til barnetilsyn. «Med inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i referansen for 2023, med regelverket beskrevet i Tabell 7.1. «Uten inntektsmoderasjon» beskriver foreldrebetaling i alternativet der inntektsmoderasjon og gratis kjernetid for lavinntektshusholdninger frafaller. «Ingen barnehageutgifter» beskriver alternativet der barnehageutgifter settes til 0.

I tillegg til den direkte påvirkningen inntektsmoderasjonsordningene har på familiens økonomi som analysert over, kan det også være indirekte effekter. Vattø og Østbakken (2024) undersøker hvordan behovsprøvde barnehagesubsidier påvirker foreldres arbeidstilbud, med utgangspunkt i innføringen av de nasjonale moderasjonsordningene i 2015. Reformen sikret reduserte barnehageutgifter for lavinntektsfamilier og hadde som mål å øke barnehagedeltakelsen og sysselsettingen i grupper med lav arbeidsmarkedsdeltakelse. Studien finner at subsidiene kan ha utilsiktede negative effekter på arbeidstilbudet. Grunnen er at familiene mister noe av støtten, i form av redusert foreldrebetaling, når inntekten øker. Dermed blir det relativt mer attraktivt å ha lave arbeidsinntekter, særlig i det inntektsintervallet hvor moderasjonsordningene faller bort. Dette kan gjøre det mindre lønnsomt å jobbe mer, og dermed svekke reformens sysselsettingsmål. I en norsk kontekst, hvor både foreldres sysselsetting og barnehagebruk allerede er høy, kan slike behovsprøvde ordninger derfor ha arbeidsdempende effekter. Resultatene antyder at innretningen av subsidier er avgjørende for om målene om høyere sysselsetting faktisk oppnås.

7.3. Ny kunnskap om deltakelse i barnehage

Når det gjelder datagrunnlaget bak mange av de eksisterende analysene som ser på barnehagedekning i Norge, bygger den nasjonale statistikken på administrative innrapporteringer via BASIL, hvor barnehagene rapporterer antall barn etter alder og oppholdstid. Dette gir gode indikatorer på kommunenivå, men er aggregert og ikke egnet til å studere individuelle forløp. I forskningen på gratis kjernetid i Oslo (Bråten mfl. 2014) fikk imidlertid forskerne tilgang til individdata fra kommunen og kunne dermed følge barnehagekohorter gjennom hele skoleløpet. Slike datasett er unntaket, ikke hovedregelen, og det betyr at mye av kunnskapen om sosial ulikhet i deltakelse hviler på aggregert statistikk og intervjuundersøkelser fra tidligere perioder, og utvalgte kommuner/bydeler.

I dette kapitlet bringer vi ny empiri på bordet ved å anslå sannsynligheten for barnehagedeltakelse ved hjelp av Skatteetatens opplysninger om fradrag for barnepass. På grunn av at disse dataene vil være på individnivå, kan vi se på barnehagedeltakelse i hele landet for ulike sosiale grupper. Slike data på nasjonal deltakelse på individnivå har ikke vært tilgjengelig for forskningsformål tidligere. Vi starter dette delkapitlet med å beskrive datagrunnlaget, deretter gir vi en nøye gjennomgang av hvordan vi definerer barnehagedeltakelse basert på informasjon om skattefradrag, før vi sier litt om hvordan moderasjonsordningene påvirker hvordan vi definerer barnehagedeltakelse.

Datagrunnlag

Siden det ikke finnes landsdekkende registerdata på individnivå på barnehagedekning, kan vi benytte data på foreldrefradraget i skattemeldingen til å identifisere barnehagedeltakelse indirekte.

Alle foreldre har krav på fradrag i alminnelig inntekt for dokumenterte utgifter til pass og stell av hjemmeboende barn som er 11 år eller yngre (Skatteetaten, 2025). Barnehager og skolefritids-ordninger er pliktige til å innrapportere oppgave over foresattes kostnader til barnetilsyn. Disse kostnadene blir forhåndsutfylt som foreldrefradrag i skattemeldingen både for kommunale og private barnehager.

For å kunne si noe om bruk av barnehage på individnivå utnytter vi altså informasjon om foreldrefradraget for utgifter til pass av barn, hentet fra skattemeldingen. Vi benytter data for 2023, som er de nyeste registerdataene vi har tilgjengelig. Kort oppsummert, foreldrefradraget rapporteres og forhåndsutfylles i skattemeldingen av barnehager og SFO og omfatter:

- Utgifter til private barnehager
- Utgifter til kommunale barnehager
- Utgifter til SFO

For de fleste kommuner rapporteres utgifter til barnehage og SFO samlet, slik at de ikke kan skilles i fradragsdataene vi har tilgjengelig. Oslo er unntaket: her rapporteres SFO på kommunenivå og barnehage på bydelsnivå, slik at det er mulig å skille disse.

I 2023 ble det innført gratis barnehage i innsatssonen i Nord-Troms og Finnmark. Observasjoner fra dette området er utelatt siden vi ikke klarer å identifisere barnehagebrukere når foreldrebetalingen og dermed foreldrefradraget er null.

Definisjon av barnehagedeltakelse

Vi definerer en husholdning som barnehagebruker dersom:

- Husholdningen har minst ett barn i alderen 1–5 år, og
- Husholdningen har foreldrefradrag innrapportert fra kommunen (barnehage/SFO) eller en privat barnehage

På denne måten greier vi å identifisere betalende barnehagebrukere, med mindre det finnes husholdninger med barn i både barnehage- og SFO-alder, som kun bruker SFO og ikke barnehage. Vi går ut fra at tallet på slike husholdninger er lavt. I Oslo skiller vi i punkt 2) mellom fradrag til barnehage og SFO, og kun husholdninger som faktisk har utgifter til kommunal barnehage er definert til å være barnehagebruker.²⁹

I Tabell 7.6 sammenlikner vi antall barn i barnehage beregnet med denne metoden («Våre anslag» i andre rad) i forhold til antall barn i barnehage registrert i Barnehagestatistikken (som rapportert i første rad). Det kan være avvik i begge retninger: For det første kan våre anslag overvurdere antall plasser på grunn av søsken, der en, men ikke begge benytter seg av barnehage eller SFO. For det

²⁹ En liknende, men ikke like detaljert måte å predikere bruk av barnehage på, har blitt gjort av Drange mfl. (2016)

andre kan våre anslag undervurdere antall plasser dersom husholdningene benytter seg av barnehage, men ikke betaler for barnehage (f.eks. på grunn av gratisplass). I all hovedsak treffer vi antall barn godt, som tyder på at avvikene som følger av våre feilkilder er små.

Tabell 7.6 Antall barn som benytter seg av barnehage i Barnehagestatistikken og i egne beregninger basert på foreldrebetaling for 2023.

		Antall barn					
		1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	1-5 år
Barnehage	Barnehagestatistikken	42 706	54 325	52 854	54 698	55 559	260 142
	Våre anslag (betaler for barnehage)	45 520	53 842	51 700	53 256	53 900	258 218
Ikke-barnehage	Våre anslag (betaler ikke for barnehage)	6 699	3 409	2 911	2 922	3 062	19 003

Note: Barnehagestatistikken og egne anslag basert på betalende husholdninger (positivt foreldrebetaling) i registerdata. Barnehagestatistikken er fra 15 desember 2023 og våre anslag er fra kalenderåret 2023. I tallene for barnehagestatistikken har vi trukket fra barn i innsatssonen for å gjøre de mer sammenliknbare med våre anslag der innsatssonen er utelatt på grunn av gratis ordninger.

Husholdninger med barn i alderen 2–5 år og inntekt under 615 590 kroner har rett på gratis kjernetid i barnehageåret 2023/2024. Som nevnt over vil husholdninger med helt gratis plass, for eksempel som følge av at de kun benytter gratis kjernetid, ikke være registrert med barnehageutgifter og dermed heller ikke direkte identifiseres som brukere av barnehage ved å benytte informasjon om foreldrebetaling som beskrevet i våre anslag over. Derfor vil vi også dra nytte av informasjon fra Udir om hvor mange barn som benytter seg av inntektsmoderasjonsordningene.

I Tabell 7.7 rapporterer vi antall barn i husholdninger som har rett til inntektsmoderasjonsordninger (husholdningsinntekt under 615 590 kr), antall barn som har rett til moderasjonsordninger og er registrert med positivt foreldrebetaling (for antatte utgifter til barnehage), samt antallet som har fått innvilget moderasjonsordninger på grunn av lavinntekt ifølge aggregerte BASIL-data fra Udir. Vi ser at det er 31 758 barn som har rett til ordningen på grunnlag av lav husholdningsinntekt, mens det er 28 579 barn som faktisk har fått innvilget moderasjonsordninger ifølge Udir, som kan tyde på at barnehagedekningen i denne gruppen er om lag 90 prosent (dersom alle med rettigheter søker om redusert foreldrebetaling). Tallene som viser hvor mange av de som har rett til inntektsmoderasjon som også har positivt foreldrebetaling tyder på at en stor andel av husholdninger med innvilget inntektsmoderasjon betaler noe for plassen. Differansen mellom antallet med innvilget moderasjon og antallet med rett til moderasjon og positivt foreldrebetaling tyder på at det er om lag 4 000 barn som kun benytter seg av gratis kjernetid og ikke betaler mellomlegget for en fulltidsplass. De resterende, 24 567 barna med rett til moderasjonsordninger og positivt foreldrebetaling, antar vi betaler selv mellomlegget for en heltidsplass.

Tabell 7.7 Antall barn med rett til og innvilget moderasjonsordninger i 2023

	Rett til moderasjonsordninger	Rett til moderasjonsordninger og positivt foreldrebetaling	Innvilget moderasjonsordninger (Udir)	Anslag antall barn med kun gratis plass
Antall barn	31 758	24 567	28 579	4 012

Note: Antall barn med rett til inntektsmoderasjonsordninger og antall barn med rett på moderasjon kombinert med positivt foreldrebetaling er egne beregninger basert på registerdata. Antall barn med faktisk innvilget moderasjonsordninger er basert på aggregerte BASIL-data fra Udir. Anslaget for antall barn med kun gratis plass er beregnet som differansen mellom antallet med innvilget moderasjonsordninger ifølge Udir og antallet med rett til moderasjon og positivt foreldrebetaling i registerdataene.

7.4. Sosioøkonomisk bakgrunn og bruk av barnehage

Som allerede beskrevet innledningsvis til kapittel 7, er det høy barnehagedekning i Norge. Samtidig er det en liten andel som fortsatt ikke benytter seg av barnehage, og blant disse er det en overvekt av barn fra husholdninger med lavere sosioøkonomisk status. Disse tallene er imidlertid basert på tilgjengelig data fra få kommuner, hovedsakelig Oslo ettersom nasjonale registerdata på deltakelse i barnehage ikke eksisterer.

Tabell 7.8 viser at de samme mønstrene som er dokumentert i tidligere forsknings- og utredningsrapporter fra Norge (se for eksempel Løken mfl., 2024), også fremkommer når vi benytter nasjonale administrative data. Ved hjelp av opplysninger om foreldrefradrag i skattemeldingen anslår vi hvilke husholdninger som betaler for barnehage, og hvilke som ikke gjør det. I alt, blant husholdninger med barn i alderen 1-5 år, identifiserer vi 16 522 husholdninger som ikke betaler for barnehage, og 206 724 husholdninger som gjør det.

Ikke-betalende husholdninger skårer i gjennomsnitt lavere på flere kjennetegn knyttet til sosioøkonomisk bakgrunn. Dette gjelder særlig inntekt, formue³⁰ og utdanningsnivå, samt en høyere forekomst av aleneforsørgere, mottakere av sosial stønad og innvandrerbakgrunn sammenlignet med husholdninger som betaler for barnehage. For eksempel har ikke-betalende husholdninger en gjennomsnittlig inntekt på om lag 700 000 kroner, mot om lag 1,1 millioner kroner blant betalende husholdninger. Andelen mottakere av sosial stønad er også betydelig høyere (16 prosent) enn i gruppen av betalende husholdninger (4,8 prosent). Det er videre en tydelig overrepresentasjon av innvandrere blant husholdningene som ikke betaler for barnehage.³¹

Tabell 7.8 Deskriptiv statistikk for husholdninger med barn i alderen 1-5 år som betaler og ikke betaler for barnehage.

	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage
Disponibel inntekt	704 251	1 096 709
Netto formue	727 556	1 147 015
Alder (hovedforsørger)	35,78	36,42
Høyere utdanning (hovedforsørger) (%)	32	54
Personer per husholdning	3,74	3,97
Barn i barnehagealder (1-5 år) per husholdning	1,15	1,25
Voksne per husholdning	1,89	2
Husholdninger med kun en voksen (%)	23,24	7,58
Mottaker av sosialstønad (hovedforsørger) (%)	16,03	4,77
Innvandrerbakgrunn (%)	59,60	25,77
Landbakgrunn (%):		
-Norge	31,22	62,49

³⁰ Selv om tallene for netto formue er høyere i gjennomsnitt for de som betaler for barnehage, finner vi også at det er en større andel blant dem med stor negativ netto formue som betaler for barnehage – dette kan skyldes livsløpseffekter og store låneopptak i etableringsfasen. Blant de som ikke betaler for barnehage er det en større andel som har rundt 0 i netto formue.

³¹ Vi har også sjekket om sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og barnehagebruk tydeligere i noen regioner enn i andre, og finner ingen klare indikasjoner på dette.

-Europa	36,9	19,8
-Asia	19,04	9,82
-Afrika	10,33	4,98
-Annet	2,52	2,91
Antall husholdninger	16 522	206 724
Andel husholdninger	0,07	0,93

Note: Egne beregninger basert på registerdata fra inntekts- og formuesstatistikken for 2023. De som betaler for barnehage, er identifisert indirekte gjennom positivt foreldrebetaling i skattemeldingen. Formue er beregnet nettoformue som kan være positiv eller negativ. Høyere utdanning er kategorisert som personer med universitets-/høyskole utdanning. Innvandrere er definert som førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn.

Vi tar også høyde for at det er noe usikkerhet knyttet til identifiseringen og klassifiseringen av de om lag 4 000 barna som er innvilget gratis kjernetid, men som ikke er registrert med foreldrebetaling i skattemeldingen. Som nevnt inngår disse husholdningene i gruppen «betaler ikke for barnehage», selv om vi ikke med sikkerhet vet om de faktisk benytter seg av gratis kjernetid. Vi kjenner heller ikke den eksakte plasseringen av disse husholdningene i fordelingen av sosioøkonomiske kjennetegn.

For å vurdere hvorvidt disse om lag 4 000 barna vil påvirke resultatene i Tabell 7.8, beregner vi en øvre og nedre grense for hver variabel.

Fremgangsmåten er som følger:

1. I gruppen «betaler ikke for barnehage» antar vi først at de 4 000 barna med gratis kjernetid er de husholdningene med høyest verdi på variabelen, og deretter at de er de med lavest verdi. Dette gir et intervall for hvordan verdiene i denne gruppen potensielt kan variere.
2. Deretter beregner vi tilsvarende intervaller for gruppen «betaler for barnehage», ved å anta at de samme husholdningene, henholdsvis de nederste og de øverste i fordelingen, hypotetisk tilhører denne gruppen.

Resultatene rapporteres som intervaller i Vedleggstabell E.1. Tabellen viser at selv når vi tar høyde for usikkerheten knyttet til de om lag 4 000 barna som kvalifiserer for gratis kjernetid, men som ikke er registrert med betaling i skattemeldingen, er det klare sosiale forskjeller mellom gruppene. For flere sentrale kjennetegn, som disponibel inntekt og andelen med innvandrerbakgrunn, er intervallene ikke overlappende. Alt i alt bekrefter derfor Vedleggstabell E.1 det samme mønsteret som i Tabell 7.8. Husholdninger som betaler for barnehage, har gjennomgående høyere verdier på kjennetegn som er forbundet med høyere sosioøkonomisk status.

Når vi stratifiserer etter barnets alder, ser vi at forskjellene i sosiale kjennetegn mellom betalende og ikke-betalende husholdninger er tydeligst i aldersgruppen 3–5 år (Tabell 7.9). Ulikhetene, andelen aleneforsørgere og mottak av sosial stønad er særlig markante i denne aldersgruppen. Dette er kjennetegn som i høy grad er korrelert med lav sosial status. Også for aldersgruppen 1–2 år, er det sosiale forskjeller i bruk av barnehage, men forskjellene er ikke like markante som i aldersgruppen 3–5 år. Det at de sosiale forskjellene i deltakelse framstår tydeligst i aldersgruppen 3–5 år, kan skyldes at deltakelsen blant barn i aldersgruppen 3–5 år er veldig høy, noe som innebærer at de som står utenfor utgjør en veldig sosialt marginalisert gruppe. Andelen husholdninger som ikke betaler for barnehage i den yngste aldersgruppen (1–2 år) er dobbelt så høy som i aldersgruppen 3–5 år.

For 1–2-åringene kan forskjellene i deltakelse også henge sammen med strukturelle forhold som kan ramme familier med lav økonomisk fleksibilitet hardere, slik som opptaksgapet mellom foreldrepermisjon og rett til plass. Dette er i tråd med tidligere forskning som viser at husholdninger med lavere sosial status kan møte høyere terskler for å sende de yngste barna i barnehage (se for eksempel Rege mfl., 2024). Noen familier velger også å utsette barnehagestart av andre grunner enn økonomiske, som for eksempel av praktiske, kulturelle eller informasjonsmessige årsaker (se for

eksempel Trætteberg & Lidén, 2018). Eksempler på årsaker knyttet til informasjon kan være manglende kunnskap og forståelse om barnehagens søknads- og opptakssystem.

Tabell 7.10 viser de samme sammenhengene, men enda tydeligere når vi avgrenser analysen til parhusholdninger med barn. Bruken av barnehage henger her systematisk sammen med foreldrenes sosioøkonomiske kjennetegn, både for mor og far. Sammenhengen med inntekt er imidlertid noe sterkere for mor enn for far. Dette kan indikere at en del av forskjellene reflekterer samtidige tilpasninger, der mødre i større grad reduserer arbeidstilbudet eller tar ulønnet permisjon i perioder hvor barnet passes hjemme, noe som både gir lavere barnehagedeltakelse og midlertidig lavere inntekt. Samtidig viser den betydelig lavere andelen mødre med høyere utdanning blant husholdninger som ikke benytter barnehage, at også inntekspotensialet og tilknytningen til arbeidsmarkedet gjennomgående er svakere i denne gruppen. Videre er husholdninger med innvandrerbakgrunn tydelig overrepresentert blant parhusholdninger som ikke betaler for barnehage.

Tabell 7.9 Deskriptiv statistikk for husholdninger med barn i hhv. alderen 1-2 år og alderen 3-5 år som betaler og ikke betaler for barnehage

	1-2 år		3-5 år	
	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage
Disponibel inntekt	768 270	1 099 266	629 242	1 110 097
Netto formue	869 522	1 141 773	755 479	1 207 601
Alder (hovedforsørger)	35,03	34,96	36,53	37,09
Høyere utdanning (hovedforsørger) (%)	33	55	31	54
Personer per husholdning	3,78	3,92	3,89	4,12
Barn i barnehagealder (1-5 år) per husholdning	1,19	1,41	1,27	1,34
Voksne per husholdning	1,98	2,01	1,78	1,99
Husholdninger med kun en voksen (%)	15,9	5,04	31,59	8,20
Mottaker av sosialstønad (hovedforsørger) (%)	13,89	4,17	19,77	5,10
Innvandrerbakgrunn (%)	58,14	22,9	62,53	26,81
Landbakgrunn (%):				
-Norge	31,74	64,60	29,56	61,77
-Europa	34,57	18,92	39,50	19,79
-Asia	21,26	8,69	16,30	10,28
-Afrika	9,99	4,85	11,87	5,25
-Annet	2,44	2,95	2,76	2,91
Antall husholdninger	9 773	96 353	8 145	145 976
Andel husholdninger	0,09	0,91	0,05	0,95

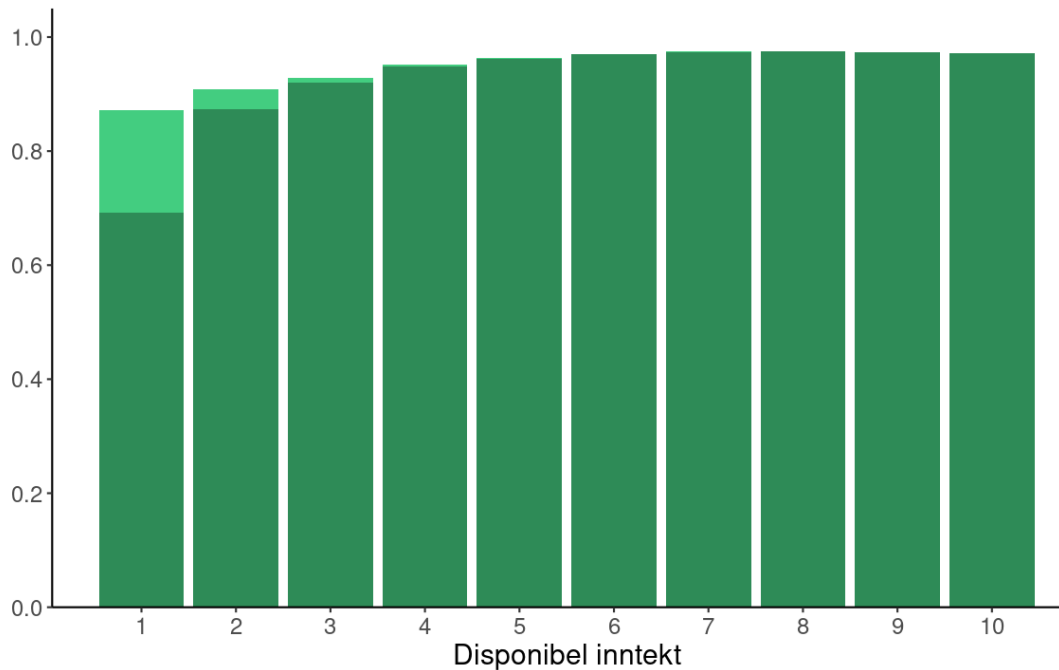
Note: Egne beregninger basert på registerdata fra inntekts- og formuesstatistikken for 2023 for husholdninger med minst ett barn i hhv. alderen 1-2 år og 3-5 år per 31.12.2023. De som betaler for barnehage, er identifisert indirekte gjennom positivt foreldrebetaling i skattemeldingen. Formue er beregnet nettoformue som kan være positiv eller negativ. Høyere utdanning er kategorisert som personer med universitets-/høyskole utdanning. Innvandrere er definert som førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn.

Tabell 7.10 Deskriptiv statistikk for parhusholdninger med barn i alderen 1-5 år, 1-2 år og 3-5 år som betaler og ikke betaler for barnehage

	1-5 år		1-2 år		3-5 år	
	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage
Disponibel inntekt - Mor	300 393	514 803	327 213	511 112	255 492	522 514
Disponibel inntekt - Far	442 628	608 479	469 534	603 037	396 958	616 823
Disponibel inntekt - Husholdning	752 613	1 130 517	804 989	1 118 622	663 864	1 147 519
Yrkesinntekt - Far	452 675	733 955	468 227	694 543	426 838	757 051
Yrkesinntekt - Mor	124 798	441 827	123 638	414 658	119 826	456 237
Nettoformue - Husholdning	110 071	1 372 494	237 877	1 276 236	29 081	1 444 280
Alder - Mor	33,83	34,80	33,15	33,43	34,81	35,43
Alder - Far	37,18	37,42	36,41	35,86	38,33	38,12
Høyere utdanning - Mor (%)	24,62	41,52	26,17	42,45	21,95	41,21
Høyere utdanning - Far (%)	18,62	25,16	19,24	26,92	17,38	26,50
Innvandrerbakgrunn (%)	63,09	25,16	57,95	22,34	72,65	26,50
Mottaker av sosialstønad (%)	15,50	4,40	13,00	4,21	19,98	4,62
Barn (1-5 år) per husholdning	1,16	1,26	1,19	1,43	1,33	1,35
Antall husholdninger	10 544	185 607	7 230	88 334	4 310	131 248

Note: Egne beregninger basert på registerdata fra inntekts- og formuesstatistikken for 2023 for parhusholdninger med minst ett barn i alderen 1-5 år, 1-2 år og 3-5 år per 31.12.2023. Vi inkluderer kun parhusholdninger der vi enkelt kan identifisere en «far» og en «mor» basert på alder og kjønn. For å gjøre dette begrenser vi oss til enfamiliehushold med to voksne over 24 år med en av hvert kjønn. Husholdninger som betaler for barnehage, er identifisert indirekte gjennom positivt foreldrebetaling i skattemeldingen. Formue er beregnet nettoformue som kan være positiv eller negativ. Høyere utdanning er kategorisert som personer med universitets-/høyskole utdanning. Innvandrere er definert som førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn. Verdien av alle variablene er gjennomsnitt, bortsett fra nettoformue der median er brukt.

Et av hovedformålene til kapittel 7 er å si noe om moderasjonsordningene for barnehage, hvordan de påvirker husholdningens inntekt og om det er sosiale forskjeller i deltakelse (på tross av gunstige moderasjonsordninger). I Figur 7.3 ser vi nærmere på husholdningens inntekt og viser barnehagedeltakelse, igjen definert som foreldrebetaling i skattemeldingen, etter husholdningens disponible inntekt, hvor husholdningene er delt inn i desiler fra lavest til høyest inntekt. Som forventet ser vi at deltakelsen er klart lavest i den nederste desilen, hvor om lag 67 prosent er registrert å betale. Til sammenlikning betaler godt over 90 prosent i den øverste desilen for barnehageplass. Det lysegrønne arealet beskriver usikkerheten med henholdsvis øvre og nedre grense for de om lag 4 000 barna som er usikkert klassifisert på grunn av innvilget gratis kjernetid og manglende foreldrebetaling. Dersom vi går ut fra at alle de 4 000 barna med gratis barnehage plasserer seg i første desil, er barnehagedeltakelsen i den laveste desilen om lag 85 prosent.

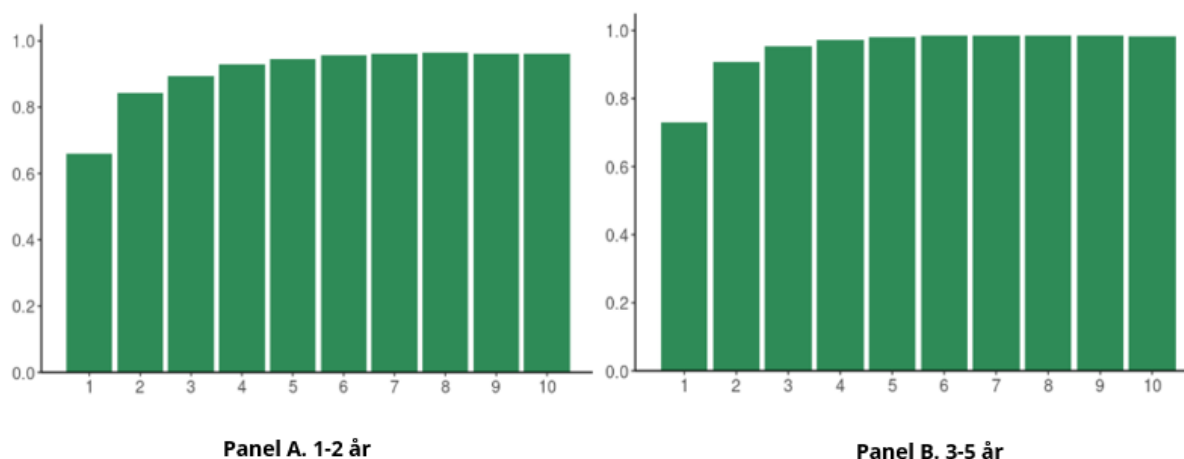
Figur 7.3 Andel av husholdninger med barn i alderen 1-5 år som bruker barnehage etter disponibel inntekt

Note: Egne beregninger basert på registerdata fra inntekts- og formuesstatistikken for 2023. Personer er fordelt etter disponibel inntekt i ti like store grupper fra lavest til høyest disponibel inntekt. Det lysegrønne arealet beskriver usikkerheten med henholdsvis øvre og nedre grense for 4 000 barn som er usikkert klassifisert på grunn av innvilget gratis kjernetid og manglende foreldrebetaling.

Når vi splitter på aldersgrupper ser vi at deltakelsen i den laveste inntektsdesilen er lavere blant de yngre barna (1-2 åringer) enn blant de eldre barna (3-5 år). Dette er rapportert i Figur 7.4 hvor små barn (1-2 år) utgjør panel A, mens store barn (3-5 år) utgjør panel B. Merk at vi i Figur 7.4 ikke tar hensyn til de 4 000 barna som får innvilget gratis plass. Grunnen til det er at vi ikke vet hvilken aldersgruppe disse plasserer seg i. Dette må det derfor tas høyde for i tolkningen av resultatene.

Barnehagebruken er generelt lavere i de yngre årskullene enn i de eldre årskullene. En kombinasjon av strukturelle forhold (rett til plass fra fylte ett år) og foreldres tilpasninger, kan være en av årsakene til at barn i lavinntektsfamilier oftere utsetter barnehagestarten sammenliknet med barn fra familier med mer fleksibel husholdningsøkonomi (Rege mfl., 2024). Dersom det er slik vil vi forvente at de sosiale forskjellene målt som husholdningsinntekt, på tvers av aldersgrupper, hadde vært lavere i fravær av strukturelle barrierer. Samtidig kan sammenhengen mellom inntekt og barnehagedeltakelse være drevet av samtidige valg, der lengre tid hjemme med barn, for eksempel gjennom ulønnet permisjon, både gir lavere inntekt og lavere barnehagedeltakelse.

Figur 7.4 Andel av husholdninger med barn i alderen 1-2 år (panel A) og alderen 3-5 år (panel B) som betaler for barnehage etter disponibel inntekt



Note: Egne beregninger basert på registerdata fra inntekts- og formuesstatistikken for 2023. Personer er fordelt etter disponibel inntekt i ti like store grupper fra lavest til høyest disponibel inntekt. Andel som betaler for barnehage, er beregnet utfra foreldrebrdraget.

7.5. Oppsummering

Gunstige moderasjonsordninger har som formål å styrke familieøkonomien og redusere økonomiske barrierer for barnehagedeltakelse. Siden individdata om barnehagebruk ikke finnes i norske registre, har tidligere analyser i stor grad vært basert på aggregerte tall eller et utvalg av individ/kommuner. Ved å bruke opplysninger om foreldrebrdrag i skattemeldingen som et indirekte mål på faktisk deltakelse, viser dette kapitlet at barnehagedeltakelsen fortsatt er sosialt skjevt fordelt. Barn fra husholdninger med lav sosioøkonomisk status deltar i mindre grad enn andre barn, til tross for at de både omfattes av de mest gunstige moderasjonsordningene og har størst potensial for læringsmessig gevinst. Funnene samsvarer med tidligere forskning, som Zachrisson mfl. (2023), som viser at tidlig barnehagedeltakelse særlig gagnar barn fra familier med lav utdanning.

Videre finner vi at den sosiale skjevheten er tydeligst blant de eldste barna (3–5 år). Dette henger trolig sammen med at barnehagedeltakelsen i denne aldersgruppen er svært høy, slik at de få barna som ikke bruker barnehage utgjør en svært sosialt selektert og marginalisert gruppe. Når barnehage i praksis er normen, blir ikke-bruk et kjennetegn ved husholdninger med de mest krevende levekår.

Tilsvarende tidligere forskning (se for eksempel Bråten mfl., 2014) avdekker vi også betydelige sosiale forskjeller i deltakelse blant de yngste barna (1–2 år). I denne aldersgruppen kan imidlertid en del av ulikheten knyttes til strukturelle forhold, særlig opptaksgapet mellom foreldrepermisjon og retten til barnehageplass fra måneden barnet fyller ett år. Slike regler kan ramme familier med lav økonomisk fleksibilitet spesielt hardt, fordi de i mindre grad kan kompensere med ulønnet permisjon eller alternative omsorgsløsninger (Rege mfl., 2024).³²

I likhet med tidligere analyser (for eksempel Østbakken, 2019) antyder også vår analyse at økonomi ikke er den eneste barrieren til barnehagedeltakelse. Tross veldig gunstige moderasjonsordninger for de mest utsatte gruppene, er det fremdeles enkelte grupper som deltar i mindre grad enn andre. Dette kan skyldes forhold som informasjonstilgang, språk, tillit, normer eller praktiske hindre, heller enn foreldrebetaling (Østbakken, 2019, Trætteberg & Lidén, 2018). Der økonomi ikke er hovedbarrieren, krever økt deltakelse andre typer virkemidler enn pris, og kanskje særlig tiltak som

³² [Dokument 8:227 S \(2022-2023\) - stortinget.no](#)

er tett koblet til lokale tjenester og relasjoner. Samtidig skal det heller ikke utelukkes at også strukturelle forhold, spiller inn, og oftere medføre utsatt barnehagestart for barn i husholdninger med lavere økonomisk fleksibilitet. Dersom dette er tilfelle, vil det kreve andre typer tiltak.

Det er solid forskningsstøtte for at barnehagedeltakelse kan fremme språk, sosial utvikling og senere skoleprestasjoner, og at gevinstene ofte er størst for barn fra familier med lav sosioøkonomisk bakgrunn. Nettopp derfor er det avgjørende at politikkkutforming ikke kun handler om bevilgninger til moderasjonsordninger, men også om hvordan virkemidler innrettes for å treffe målgruppen. Dette omfatter både vurderinger opp mot andre stønadstyper, som for eksempel kontantoverføringer, og behovet for tiltak som faktisk øker deltakelsen blant barna som har mest å vinne på et tidlig barnehage tilbud. Subsidiert barnehage gir avlastning og tilgang til et læringsmiljø, mens kontantoverføringer avhjelper familiens økonomi, men uten nødvendigvis å påvirke barns læringsarenaer direkte.

Samlet peker kapitlet på behovet for mer presise og målrettede tiltak for å øke barnehagedeltakelsen blant barn fra familier med dårlige levekår. For å kunne utforme treffsikre virkemidler er det nødvendig å forstå hvorfor enkelte husholdninger fortsatt avstår fra barnehage, selv når prisbarrierer i hovedsak er fjernet. Dette innebærer at også strukturelle forhold, som dagens opptaksregler og opptaksgapet mellom foreldrepermisjon og rett til plass, bør vurderes kritisk og eventuelt senkes der de i praksis hindrer deltakelse for familier med lav økonomisk fleksibilitet.

Dette åpner for en politikk som kombinerer økonomiske virkemidler med systematisk informasjon, tidlig og oppsøkende rekruttering, styrket samarbeid med lokale tjenester og eventuelle endringer i administrasjonen av moderasjonsordningene. Målet er å sikre at barnehagen faktisk når barna med størst potensial for utbytte, og dermed fungerer som et reelt sosialt utjevne tiltak.

8. NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere i videregående skole

8.1. Innledning

Selv om moderasjonsordninger i barnehage og skolefritidsordninger anses for å være de sentrale tiltakene i utdanningssektoren for å sikre like muligheter, er det også stor politisk interesse for andre tiltak som gir utsatte barn og unge bedre forutsetninger for å prestere på skolen og i større grad fullføre videregående opplæring. Bakgrunnen for dette er at manglende fullført videregående opplæring er en av de viktigste årsakene til at mange står utenfor arbeid (se f.eks. Blundell mfl., 2018). I tillegg er personer uten videregående opplæring overrepresenterte i tilstandene arbeidssøker, mottaker av offentlig stønad (Meld St. 21 (2020-21); OECD, 2018) og fengsel (Brugård & Falch, 2013; Revold, 2016). Tettere samarbeid mellom ulike deler av forvaltningen og individuell oppfølging anses som viktige virkemidler for å øke fullføringsgraden blant utsatte unge.

Forsøksordningen med NAV-veiledere i videregående skole ble gjennomført ved utvalgte skoler i perioden 2013–2016. En lignende modell, der sosialfaglige rådgivere fra sosialtjenesten var ukentlig til stede på fylkets videregående skoler, hadde allerede blitt innført i Østfold i årene 2009-2012. Hensikten med begge ordningene var å undersøke om et tettere samarbeid mellom lokale NAV-kontor og elevtjenesten kunne bidra til økt fullføring av videregående opplæring. Ved å være fysisk til stede på skolene kunne NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere fra sosialtjenesten i større grad sikre tidlig oppfølging av utsatte ungdommer med behov for støtte etter lov om sosiale tjenester og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Begge ordningene har blitt evaluert tidligere (Salvanes mfl., 2019; Reiling mfl., 2020; og Reiling mfl., 2022). Imidlertid ser disse evalueringene kun på korttidsutfall, som hvorvidt elevene er i videregående opplæring ett år etter at de startet, om de følger normert progresjon eller om de er inaktive. Selv om korttidsutfall som «fortsett i videregående opplæring» eller «normert progresjon» er viktige indikatorer, fanger de ikke opp hele bildet. Fullføring av videregående opplæring og inaktivitet på lengre sikt er mer direkte relatert til arbeidsmarkedstilknytning, inntekt og sosial inkludering. I dette kapittelet utvider vi datasettet som ble benyttet i de tidligere evalueringene, og analyserer langtidsutfall for de to ordningene. Særlig fokuserer vi på fullføring av videregående opplæring og inaktivitet på lengre sikt. Dermed vil utvidelsen vi gjør i dette kapittelet, gi sterkere kunnskap om de to ordningenes reelle effekt.

I likhet med de tidligere studiene benytter vi en «forskjell-i-forskjeller»-tilnærming for å analysere effektene av NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere. Vi sammenligner utviklingen i utfallsmål før og etter introduksjonen av NAV-ansatte på de utvalgte skolene med tilsvarende utvikling ved andre videregående skoler. Videre i kapittelet oppsummerer vi først kort den kunnskapen som allerede foreligger, før vi beskriver de overordnede trekkene ved de to forsøksordningene. I kapittel 8.4 og 8.5 redegjør vi for den empiriske tilnærmingen og datamaterialet som benyttes i analysene. Til slutt presenterer vi resultatene og avslutter med en diskusjon av funnene.

8.2. Hvilken kunnskap har vi?

Som en følge av økonomiske begrensninger, lavere tilgang til informasjon, samt atferdsmessige faktorer, tar utsatte barn og unge ofte mindre gunstige utdanningsvalg enn andre unge (French & Oreopoulos, 2017). En vanlig tilnærming for å møte slike utfordringer har vært å «dulte» ungdom i retning av bedre valg, for eksempel ved å endre valgmuligheter, sende SMS-er eller e-poster, eller gjennomføre informasjonskampanjer. Disse tiltakene er ofte svært kostnadseffektive, men har vist seg å ha begrenset effekt på langsiktige utdanningsutfall.

Internasjonale studier viser derimot at mer omfattende tiltak, som innebærer tett og personlig oppfølging, kan ha varige effekter på både utdannings- og arbeidsmarkedsutfall (Cook mfl. 2014; Oreopoulos mfl., 2017; Lavecchia mfl., 2020; Gallego, Oreopoulos & Spencer, 2025). OECD fremhever også karriereveiledning, rådgivning og mentorordninger i skolen som effektive strategier for å redusere frafall og støtte overgangen til arbeidslivet (OECD, 2024). Norske studier underbygger dette, selv om konklusjonene ikke er bastante: Salvanes, Reiling og Sandsør (2019) samt Reiling, Salvanes og Sandsør (2020; 2022) finner indikasjoner på at det å flytte tjenester nærmere elevene kan ha en positiv innvirkning på utdanningsutfallene til utsatte unge. Selv om tett individuell oppfølging er kostbart, tyder forskningen på at tett oppfølging kan være avgjørende for å varig forbedre unges muligheter når det gjelder utdanning og arbeid.

Studier av rådgivningstjenester kan ofte deles inn i to hovedgrupper: (1) studier som undersøker effekten av å gi elever bedre tilgang til rådgivningstjenester, og (2) studier som fokuserer på betydningen av spesifikke rådgivningstjenester og programmer i skolen. Studier i den første gruppen viser typisk at bedre tilgang til rådgivere i skolen fører til bedre skoleprestasjoner og atferd blant elever (Carrell & Hoekstra, 2014; Hurwitz & Howell, 2013; Reback, 2010). En nyere studie fra Massachusetts (Mulhern, 2023), som utnytter tilfeldig variasjon i utplassering av skolerådgivere, viser også at rådgiveren har stor betydning for elevenes valg av studieretning og fullføring av både videregående opplæring og høyere utdanning. Effektene varierer imidlertid betydelig mellom skolerådgivere.

Den andre gruppen studier retter oppmerksomheten mot spesifikke rådgivningstjenester og programmer i skolen, og undersøker hvordan ulike typer tiltak påvirker elevenes valg, motivasjon og fullføring. Eksempler er evalueringene av programmene «Becoming a Man» i USA (Cook mfl., 2014) og «Pathways to education» i Canada (Oreopoulos, Brown & Lavecchia, 2017). Begge programmene er omfattende og består av flere tiltak utenom rådgivningstjenesten, noe som gjør at studiene ikke kan skille mellom betydningen av rådgivning og andre aspekter ved programmene. Cook mfl. (2014) finner en positiv effekt av deltakelse i «Becoming a man» på skoleprestasjoner, og Oreopoulos mfl. (2017) finner at deltakelse i «Pathways to education» har en betydelig effekt på elevprestasjoner. I et randomisert kontrollert eksperiment i Tyskland, der utsatte elever får en universitetsstudent som mentor, finner Resnjanskij mfl. (2024) at programmet gir tydelige og varige forbedringer i skoleprestasjoner, arbeidsmarkedsorientering og tidlige overganger fra skole til arbeid for ungdom med lav sosioøkonomisk bakgrunn. For ungdom med høyere sosioøkonomisk status har programmet derimot ingen målbare effekter.

Norsk forskning på rådgivningstjenester i grunnopplæringen er i stor grad basert på kvalitative metoder og surveydata. Slike undersøkelser kan i liten grad si noe om effekten av slike tjenester, men er nyttige med tanke på å beskrive aktørenes opplevelse av kvaliteten og betydningen av tjenestene. Tidligere studier viser at rådgivere selv opplever mange og krevende oppgaver, og at omfanget av oppgaver knyttet til rådgiverrollen har økt over tid. De rapporterer også at ressursene de har til rådighet er utilstrekkelige i forhold til oppgavene (Buland mfl., 2014; Buland mfl., 2020; Mordal mfl., 2015). Dette samsvarer med elevenes opplevelse: Buland mfl. (2014) finner at elever ønsker mer informasjon og bedre tilgjengelighet, og mange uttrykker at det er for få rådgivere og at de har for lite tid. Samtidig opplever både rådgivere og skoleledere at rådgivningstjenestene i norsk grunnopplæring holder relativt høy kvalitet. Skoleledere påpeker imidlertid at kvaliteten i stor grad avhenger av personlige ressurser snarere enn tidsressurser.

8.3. Om forsøksordningene med NAV-ansatte i videregående skole

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole

Forsøket med NAV-veileder i videregående skole ble etablert i 2012, i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og NAV, og gikk ut på at NAV-veiledere 3 til 4 ganger i uka jobbet ved en videregående skole. Hensikten var å undersøke om en mer helhetlig oppfølging av elever kunne føre

til økt fullføring av videregående opplæring og bedre inkludering av ungdom i arbeidslivet. Målgruppen for forsøket var elever som sto i fare for å slutte i videregående opplæring, og ungdom som allerede sto utenfor videregående opplæring og arbeidslivet. Ved å jobbe på skolene kunne NAV-veilederne yte aktuelle tjenester og tiltak direkte til ungdommene uten at de måtte oppsøke ordinære NAV-kontor (Salvanes mfl., 2019; Reiling mfl., 2020). Ungdommene som benyttet seg av tilbudet fikk hjelp til motivasjons- og endringsarbeid, økonomisk rådgivning, og oppfølging knyttet til bo- og hjemssituasjon. De fikk også veiledning knyttet til høyt fravær, rus, psykisk helse og foreldreveiledning, samt oppfølging i forbindelse med overgang fra skole til arbeid og arbeidspraksis. For mange av ungdommene ble det etablert tverrsektorielt samarbeid, særlig mellom skole og NAV-kontoret.

Forsøket startet på utvalgte videregående skoler i Akershus, Rogaland og Troms. Deretter ble det utvidet årlig slik at det ved starten av skoleåret 2016/17 var minst ett treårig forsøk på en skole i alle fylkene i landet. Skolene som ble valgt ut til å delta i forsøket måtte ha minst 500 elever og yrkesfaglige studieretninger ved skolen. De måtte også ha betydelige fraværproblematikk og ha arbeidet aktivt med å redusere frafallet. Tabell 8.1 viser hvordan forsøket ble rullet ut på skoler i Norge. I skoleåret 2016/17 var det totalt 27 videregående skoler med egen NAV-veileder i Norge.

En utfordring med å evaluere forsøket med NAV-veileder i videregående skole er at skolene som ble valgt ut til å delta ikke bare hadde lav fullføringsgrad, men at de i tillegg var skoler som jobbet aktivt med å redusere frafall. Dersom skolene har lyktes med dette arbeidet før de fikk NAV-veileder betyr det at ville hatt en positiv utvikling i andelen elever som fullfører videregående opplæring, og at dette er arbeid de ville fortsette med uavhengig av om de deltok i forsøket med NAV-veileder eller ikke. Dette er problematisk for evalueringen av forsøket, fordi det er krevende å finne en egnet sammenligningsgruppe. Reiling, Salvanes og Sandsør (2019, 2020) løste dette ved sammenligne utfall for skoler som startet tidlig med forsøket med skoler som startet senere med forsøket.

Denne fremgangsmåten innebærer imidlertid at det ikke er mulig å si noe om effekten av tiltaket når rollen som NAV-veileder var mer på plass i skolen. For å si noe om dette er det nødvendig å se på et annet forsøk som ligner forsøket med NAV-veileder, men som er bedre egnet for å både studere langtidseffekter og om effekten av tiltaket endrer seg etter hvert som ordningen blir mer etablert.

Tabell 8.1 Antall skoler med NAV-veileder per skoleår

Skoleår	Antall skoler, oppstartsår	Antall skoler med NAV-veileder
2013/14	3	3
2014/15	5	8
2015/16	12	20
2016/17	7	27

Note: Det året hvor NAV-veileder er til stede ved starten av skoleåret (august eller september) regnes som oppstartsåret.

Kilde: Reiling, Salvanes og Sandsør (2020).

Sosialfaglig rådgiver i videregående skole

Forsøket med NAV-veileder i videregående skoler har klare likhetstrekk med en forsøksordning i Østfold fylkeskommune (heretter kalt Østfoldmodellen). Østfoldmodellen har sitt utspring i et toårig forsøksprosjekt som startet opp i år 2000 på Halden videregående skole, der en medarbeider fra sosialkontoret i Halden ble utplassert på skolen. Intensjonen var å lage et lett tilgjengelig tilbud som kunne hjelpe elever med problemer som «ikke var skolerelatert». Basert på en oppsummering av sosialkonsulentens eget arbeid, skriftlige uttalelser fra samarbeidspartnere, en spørreundersøkelse blant klassestyrere ved Halden VGS og intervjuer med rådgivere, inspektør og ansatte ved sosialkontoret i Halden, ble forsøket evaluert i 2002 (Holt, 2002). Denne evalueringen og gode erfaringer med forsøket førte til at ordningen ble videreført på Halden VGS, og i perioden 2009 til 2012 ble den også implementert på de andre videregående skolene i Østfold.

Selv om «Forsøk med NAV-veileder» og Østfoldmodellen har noe ulik innretning, er det flere fellestrekk som gjør det naturlig å se de to ordningene i sammenheng. I Østfoldmodellen er stillingstittelen sosialfaglig rådgiver, og stillingen krever en 3-årig sosialfaglig høgskoleutdanning. Den sosialfaglige rådgiveren arbeider med skolens elever, jobber ved skolen 5 dager i uka og har møter med NAV ved behov. Rådgiveren arbeider i hovedsak innenfor sosialtjenestelovens område, den kommunale delen av NAV, som omfatter sosialhjelp, bostøtte og kvalifiseringsprogrammet. NAV-veiledere arbeider i tillegg innenfor den statlige delen av Navs tiltaksportefølje – herunder arbeidsrettede tiltak og tiltaksstøtte. NAV-veilederne i denne forsøksordningen har tilsvarende utdannings- og yrkesbakgrunn som NAV-veiledere som arbeider ved NAV-kontor, dvs. minimum en bachelorgrad innenfor relevant fagområde. De jobber 4 dager i uken ved skolen og 1 dag i uken ved et NAV-kontor. Både NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere har et felles mål om å bidra til at ungdom i videregående opplæring gjennomfører opplæringen (Høringsbrev, 2017), mens NAV-veileders målgruppe også inkluderer ungdom utenfor skolen. Tabell 8.2 viser en oversikt over antall forsøksskoler, oppstartsår og antall skoler med sosialfaglig rådgiver i de aktuelle årene.

Tabell 8.2 Antall skoler med sosialfaglig rådgiver per skoleår.

Skoleår	Antall skoler, oppstartsår	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver
2009/10	2	2
2010/11	1	3
2011/12	3	6
2012/13	2	8
2013/14	1	9

Note: Det året hvor sosialfaglig rådgiver er til stede ved starten av skoleåret (august eller september) regnes som oppstartsåret.
Kilde: Reiling, Salvanes og Sandsør (2020).

8.4. Datagrunnlag

For å analysere effekten av NAV-veileder i videregående skole og Østfoldmodellen, benytter vi individdata fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Dataene består av detaljert informasjon om den enkeltes utdanningsforløp, arbeidssøking og sysselsetting. I tillegg inneholder datamaterialet bakgrunnsopplysninger, både om individene selv og deres foreldre.

Videregående skoler

Skolene identifiseres via aidentifiserte organisasjonsnummer. Vi begrenser utvalget til offentlige videregående skoler ettersom ingen av ordningene omfattet private skoler. Videre ekskluderer vi spesialskoler med spesielle tilbud til elever med ulike funksjonsnedsettelse eller andre utfordringer. For å kunne gjennomføre analysene må skoleenhet holdes konstant over tid. Vi inkluderer bare skoler som vi kan følge i hele perioden i analysene våre. I den opprinnelige analysen var det 296 skoler i datamaterialet før informasjon om NAV-veileder og sosialfaglig rådgiver ble koblet på. I datamaterialet i denne rapporten har vi i utgangspunktet 279 skoler.

NAV-veileder og sosialfaglig rådgiver

Til hver videregående skole i datasettet vårt kobler vi videre på informasjon om oppstartstidspunkt for NAV-veileder og sosialfaglig rådgiver. I utgangspunktet var det 28 skoler som var omfattet av ordningen med NAV-veileder og 11 skoler som var omfattet av ordningen med sosialfaglig rådgiver i Østfold. Én skole har oppgitt at de i praksis ikke har hatt NAV-veileder – denne skolen er dermed ekskludert. Én skole er utelatt fordi denne både hadde sosialfaglig rådgiver og NAV-veileder. Én skole med sosialfaglig rådgiver er utelatt fordi denne hadde for tidlig oppstart til at vi kan følge den i analysene. I datasettet står vi igjen med 26 skoler med NAV-veileder, og 9 skoler med sosialfaglig rådgiver.

Veilederne og rådgiverne startet i ulike måneder i løpet av et skoleår, og årskull – definert som det året de startet på videregående opplæring – er i ulik grad omfattet av de to ordningene. For å

studere den fulle effekten av ordningene fokuserer vi på de elevene som startet på Vg1 det året veileder eller rådgiver var til stede ved skolestart, altså at de hadde begynt å arbeide på den aktuelle skolen senest i september det skoleåret. Noen årskull vil være delvis behandlet fordi veileder eller rådgiver begynte på skolen i løpet av Vg1, eller i de årene elevene startet i Vg2 eller Vg3. Dette tar vi hensyn til i analysene.

Elevutvalg

I Nasjonal utdanningsdatabase kan vi identifisere alle som begynner på Vg1 ved en norsk videregående skole for første gang. Ved å koble på demografiske opplysninger får vi også informasjon om hvor gamle de blir i løpet av det året de starter videregående opplæring. Dermed kan vi avgrense utvalget vårt til individer som er i normalalder for oppstart i videregående opplæring - definert som at de fyller 15-17 det året de starter, og at de startet i Vg1 for første gang i august/september i perioden 1999–2015.

Utfallsmål

Vi har informasjon om årstallet en person fullfører videregående opplæring for første gang. Kombinert med informasjon om første gang de starter i videregående opplæring kan vi da lage variabler som viser hvor mange år det tar for dem å fullføre videregående opplæring. Vi konstruerer en utfallsvariabel som fanger opp om elevene har fullført videregående opplæring inntil 5 år etter at de begynte på videregående, og en variabel for fullført videregående opplæring 10 år etter.

Videre har vi også informasjon om en person er under utdanning, dette registreres per 1.oktober hvert år, og eventuelt hvilken utdanning. Basert på dette lager vi en indikator for om et individ er i utdanning ett til to år etter at de begynte i videregående opplæring, og en indikator for om de følger normal progresjon.

Tabell 8.3 viser en oversikt over hvilke årskull vi kan følge når viser på ulike utfallsmål, og hvor mange forsøksskoler som kan følges. Sammenlignet med tidligere analyser kan vi nå gi en bedre analyse av fullføring av videregående skole. For NAV-veileder kan vi undersøke om elevene fullfører videregående opplæring i løpet av 5 år, og for sosialfaglig rådgiver kan vi også undersøke om de har fullført videregående opplæring i løpet av åtte år.

Tabell 8.3 Oversikt over hvilke årskull som inngår i analysene av ulike utdanningsutfall.

Utfallsvariabler	Siste årskull som inngår	Antall skoler med NAV-veileder som inngår	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver som inngår
I utdanning			
ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	2015	27	9
to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	2015	27	9
Registrert			
I Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	2015	27	9
I Vg3/lære to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	2015	27	9
Fullført videregående opplæring			
i løpet av 5 år	2015	27	9
i løpet av 8 år	2015	27	9

Note: Årskull er definert som skoleåret de starter Vg1.
Kilde: Reiling, Salvanes og Sandsør (2020).

Selv om forsøksordningene skulle vise seg å ikke påvirke fullføring av videregående opplæring kan de ha positive samfunnseffekter ved å redusere andelen unge som er inaktive, det vil si unge som verken deltar i utdanning, arbeid eller annen aktivitet.

Vi bruker informasjon om en person er registrert som arbeidssøker, i arbeid eller i utdanning per 1.10 hvert år, og lager en indikator for hvorvidt et individ er inaktivt (ikke arbeidssøker, eller i utdanning eller arbeid) ett til 12 år etter oppstart i videregående opplæring.

Tabell 8.4 gir en oversikt over hvilke årskull vi kan følge når vi ser på inaktivitet målt ett til syv år etter oppstart i videregående opplæring, og hvor mange forsøksskoler som kan følges.

Tabell 8.4 Oversikt over hvilke årskull som inngår i analysene av inaktivitet

Utfallsvariabler	Siste årskull som inngår	Antall skoler med NAV-veileder som inngår	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver som inngår
Inaktiv			
1 år etter oppstart	2015	27	9
2 år etter oppstart	2015	27	9
3 år etter oppstart	2015	27	9
6 år etter oppstart	2015	27	9
7 år etter oppstart	2015	27	9

Note: Årskull er definert som skoleåret de starter Vg1.

Kilde: Reiling, Salvanes og Sandsør (2020).

Tekstboks 4: I datasettet har vi informasjon om følgende bakgrunnsopplysninger:

Kjønn.

Alder det år personen starter i videregående opplæring.

Innvandringskategori: En person regnes som å ha innvandrerbakgrunn dersom han eller hun er innvandrer uten norsk bakgrunn, eller er født i Norge av to utenlandsk fødte foreldre.

Sosial bakgrunn: Foreldrenes utdanningsnivå da personen var 16 år. Tredelt variabel – grunnskole, videregående eller høyere utdanning.

Gjennomsnittskaraktter fra grunnskolen: Snittet av standpunktkarakterer og eksamenskaraktterer (muntlig og skriftlig) fra grunnskolevitnemålet. Karakterdata finnes fra og med våren 2002.

Studieretning: Om elevene starter Vg1 på et studieforberedende eller yrkesfaglig utdanningsprogram. Over tid har det vært noe variasjon i hva som er yrkesfaglig eller studieforberedende. Som Reiling, Salvanes og Sandsør (2020) baserer vi oss på klassifiseringen fra 2017.

Vedleggstabell F.1 presenterer deskriptiv statistikk for de to analysepopulasjonene vi studerer.

8.5. Metode

Vi benytter en forskjell-i-forskjeller-tilnærming hvor vi sammenligner forskjellen i utfallsmål før og etter innføring av NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere for elever på forsøksskoler med tilsvarende utvikling på sammenligningsskoler. For forsøk for NAV-veileder bruker vi skoler som fikk NAV-veileder mot slutten av forsøksperioden som sammenligningsskoler. For ordningen med sosialfaglig rådgiver på de videregående skolene i Østfold bruker vi videregående skoler i Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark som sammenligningsskoler. Vi beskriver metoden formelt i Vedlegg F.

Ettersom alle elever er i målgruppen for de to ordningene, vil elever som startet i Vg1, Vg2 og Vg3 i innføringsåret bli omfattet i ulik grad. Elevkullet som startet Vg1 det skoleåret hvor NAV-veilederen eller sosialfaglig rådgiver var på plass fra skolestart, er det første som blir fullt eksponert for ordningen fra første skoledag. For å sikre at vi estimerer effekten av å være kontinuerlig eksponert for NAV-veileder eller sosialfaglig rådgiver gjennom hele videregående, avgrensner vi derfor analysen til kullet som startet Vg1 i innføringsåret, samtidig som vi holder elever som var i Vg2 og Vg3 ved innføringen utenfor.

Det er to antakelser som må oppfylles for at denne empiriske tilnærmingen gir oss den kausale effekten av de to veilederordningene. Den første er antakelsen om felles tidstrend, altså at forsøks- og sammenligningsgruppen i fravær av tiltaket ville hatt lik utvikling i utfallsmålene. Dette kan sannsynliggjøres ved å undersøke utviklingen i utfallsmålene våre. Videre gir denne empiriske tilnærmingen bare et troverdig mål på effekter av de to ordningene dersom elever som blir

eksponert for ordningene er like elevene i sammenligningsskolene over tid. Dette er ikke tilfellet dersom implementeringen av ordningene fører til at sammensetningen av elever ved forsøksskolene sammenlignet med elevene ved sammenligningsskolene endrer seg. For å sikre at dette er tilfellet kan vi gjennomføre såkalte balansetester der vi bruker bakgrunnskjennetegn som avhengig variabel i en forskjell-i-forskjeller-analyse.

Tabell 8.5 viser resultatene av disse estimeringene for henholdsvis forsøk med NAV-veileder og Østfoldmodellen. De fleste estimatene er ikke statistisk signifikant forskjellig fra null, noen er så vidt signifikante eller har store koeffisienter. Vi velger derfor å kontrollere for disse bakgrunnsvariablene i vår foretrukne spesifisering.

Tabell 8.5 Balansetester

	Forsøk med NAV-veileder			Østfoldmodellen		
	DiD	Antall elever	Antall skoler	DiD	Antall elever	Antall skoler
Mann	0,042*	75916	26	-0,023**	241497	86
	(0,024)			(0,010)		
Innvandrere	0,021	75916	26	0,020*	241497	86
	(0,018)			(0,011)		
Alder starter vgs.	0,002	75916	26	0,002	241497	86
	(0,008)			(0,004)		
Karaktersnitt u. skolen	-0,216	75916	26	0,116*	241497	86
	(0,137)			(0,066)		
Karaktersnitt u. skolen mangler	0,013	75916	26	-0,006	241497	86
	(0,008)			(0,004)		
Studieforberedende	0,014	75916	26	0,025	241497	86
	(0,048)			(0,018)		
Yrkesfag	-0,006	75916	26	-0,031*	241497	86
	(0,048)			(0,018)		
Alternativ opplæring	-0,008**	75916	26	0,006***	241497	86
	(0,004)			(0,002)		
Foreldreutdanning: grunnskole	-0,011	75916	26	-0,007	241497	86
	(0,015)			(0,010)		
Foreldreutdanning: vgs.	0,011	75916	26	-0,011	241497	86
	(0,011)			(0,011)		
Foreldreutdanning: HU	0,000	75916	26	0,016	241497	86
	(0,013)			(0,012)		
Foreldreutdanning mangler	0,000	75916	26	0,002	241497	86
	(0,003)			(0,002)		

Note: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring, følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder, er de like fullt en del av NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år. Tabellen viser regresjonsresultater fra estimeringer av ligning (1) uten kontrollvariabler der hver bakgrunnsvariabel brukes som avhengig variabel.

Kilde: Registerdata fra SSB.

8.6. Resultater

Effekter av forsøk med NAV-veiledere på videregående skole

Tabell 2.6 viser gjennomsnittseffekten av forsøk med NAV-veileder i videregående skole fra forskjell-i-forskjeller-analyser på de tre utfallsmålene som også brukes i evalueringen til Reiling mfl. (2020). Disse utfallene er: om elevene er i utdanning ett år etter oppstart i videregående opplæring, om de er registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (normert progresjon), og om de er inaktive (hverken registrert i utdanning eller jobb) ett år etter oppstart i videregående opplæring. Resultatene presenteres både med og uten kontrollvariabler.

Et positivt estimat i tabellen betyr at NAV-veileder øker sannsynligheten for det aktuelle utfallet, mens et negativt estimat betyr at ordningen reduserer sannsynligheten. Negative estimater for «I utdanning ett år etter oppstart i Vg1» eller «Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1» innebærer

altså at ordningen ser ut til å redusere sannsynligheten for disse utfallene. Estimater for inaktivitet er lik null, uavhengig av om vi inkluderer kontrollvariabler eller ikke. Ingen av resultatene er imidlertid statistisk signifikante, og vi kan derfor ikke med tilstrekkelig sikkerhet si at de skiller seg fra null. Samlet sett er det altså lite som tyder på at ordningen med NAV-veileder i videregående skole har hatt målbare effekter på disse utfallene. Dette er det samme som Reiling, Salvanes og Sandsør (2020) finner i sin evaluering.

Det er samtidig viktig å merke seg at standardavvikene (oppgitt i parentes under de estimerte effektene) er relativt store. Dette betyr at vi heller ikke kan utelukke at det finnes effekter på utfallene i Tabell 8.6 som vi ikke klarer å identifisere. Resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet, og vi bør unngå å trekke for bastante konklusjoner.

Tabell 8.6 Gjennomsnitteffekter av forsøk med NAV-veileder. Replikasjon.

	DiD u.		DiD m.		Antall skoler
	kontrollvariabler	Antall elever	kontrollvariabler	Antall elever	
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	-0,010 (0,009)	75916	-0,009 (0,008)	72438	26
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (1.10)	-0,009 (0,018)	75916	0,005 (0,010)	72438	26
Inaktive 1 år etter oppstart	0,000 (0,011)	72431	-0,001 (0,010)	69209	26

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med en forskjell-i-forskjeller-spesifikasjon. Regresjonene kontrollerer for bakgrunnsvariablene minoritetsstatus, gjennomsnittskarakter fra grunnskolen, kjønn, om eleven starter på yrkesfag eller studieforbereidende, alder ved oppstart i videregående opplæring og foreldres utdanningsnivå. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Når vi ser om de er inaktiv ett år etter, kan vi, på grunn av databegrensninger, bare se på perioden 2002 til 2013.

Kilde: Registerdata fra SSB.

I Tabell 8.7 utvider vi analysene, og undersøker effekten av forsøk med NAV-veileder på sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring innen henholdsvis 5 og 8 år etter oppstart. Vi ser også på sannsynligheten for å være inaktive 5 og 7 år etter oppstart i videregående opplæring. Disse utfallene gir et bredere bilde av om NAV-veiledere kan påvirke forhold som i større grad henger sammen med arbeidsmarkedstilknytning, inntekt og sosial inkludering. Tolkningen er resultatene i tabellen er ellers lik som for tabell 2.6.

Når vi ser på fullføringsutfallene er effektene positive og relativt store, noe som indikerer at ordningene med NAV-veiledere bidrar til å øke sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. En bokstavelig tolkning av estimatene er at forsøk med NAV-veileder bidrar til at sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring 5 år etter oppstart øker med mellom 3,7 og 4,4 prosentpoeng, mellom 2,4 og 3,0 prosentpoeng 8 år etter oppstart. Ser vi på resultatene for sannsynligheten for å være inaktiv 5 og 8 år etter oppstart, tyder funnene på at NAV-veiledere er forbundet med lavere sannsynlighet for inaktivitet etter 5 år, men høyere sannsynlighet etter 8 år.

Samtidig ser vi at ingen av de estimerte effektene er statistisk signifikante, noe som i stor grad henger sammen med relativt store standardavvik. Også resultatene for de mer langsiktige utfallene bør derfor tolkes med varsomhet. For å kunne si noe mer om hvorvidt tiltak som NAV-veileder i videregående skole fungerer etter hensikten, er det nødvendig å studere en lignende ordning der datagrunnlaget er større. I resten av kapitlet fokuserer vi derfor på Østfoldmodellen.

Tabell 8.7 Gjennomsnittseffekter av forsøk med NAV-veileder. Nye resultater.

	DiD u. kontrollvariabler	Antall elever	DiD m. kontrollvariabler	Antall elever	Antall skoler
Fullført videregående opplæring i løpet av 5 år	0,037 (0,040)	69707	0,044 (0,030)	69262	26
Fullført videregående opplæring i løpet av 8 år	0,024 (0,035)	69707	0,030 (0,025)	69262	26
Inaktive 5 år etter oppstart	-0,003 (0,011)	69707	-0,003 (0,009)	69262	26
Inaktive 7 år etter oppstart	0,008 (0,012)	69707	0,008 (0,012)	69707	26

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med en forskjell-i-forskjeller-spesifikasjon. Regresjonene kontrollerer for bakgrunnsvariablene minoritetsstatus, gjennomsnittskarakter fra grunnskolen, kjønn, om eleven starter på yrkesfag eller studieforberedende, alder ved oppstart i videregående opplæring og foreldres utdanningsnivå. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Når vi ser om de er inaktivt ett år etter, kan vi, på grunn av databegrensninger, bare se på perioden 2002 til 2013.

Kilde: Registerdata fra SSB.

Effekter av Østfoldmodellen

Ettersom vi kan utnytte et større datagrunnlag og flere årskull når vi ser på ordningen med sosialfaglige rådgivere, gir dette et bedre utgangspunkt for å undersøke hvordan tett oppfølging av utsatt ungdom påvirker fullføring av videregående opplæring og risikoen for inaktivitet på lengre sikt.

Vi begynner igjen med å replisere analysene i Reiling mfl. (2022), og benytter de samme utfallsmålene og tilnærmet det samme analyseutvalget som i deres studie. Resultatene fra disse analysene presenteres i Tabell 8.8. Som for forsøk med NAV-veileder i videregående skole, viser vi igjen resultater, både med og uten kontrollvariabler. Igjen kan resultatene leses på samme måte som i Tabell 8.6, og vi ser at resultatene tilnærmet er identiske med funnene i Reiling mfl. (2022).

Sosialfaglig rådgiver i de videregående skolene i Østfold bidrar til sannsynligheten for å være i utdanning ett og to år etter oppstart i videregående opplæring øker. Dette samsvarer med at sannsynligheten for å være inaktiv i samme periode går ned når skolene får sosialfaglig rådgiver. Det ser også ut til at ordningen særlig bidrar til å øke sannsynligheten for at elevene følger normert progresjon. Imidlertid finner vi, som Reiling mfl. (2022) ingen signifikant effekt av sosialfaglig rådgiver på fullføring og på inaktivitet etter første året på videregående opplæring. Dette kan skyldes at det er vanskeligere å fullføre videregående opplæring enn å bli værende ett år lenger på skolen, og den ekstra støtten fra sosialfaglige rådgivere kan alene være utilstrekkelig til å gjøre elevene i stand til å fullføre. Elevene som responderer på tiltaket, kan også ende opp med å bruke mer enn fem år på å fullføre et tre- eller fireårig løp.³³ Reiling mfl. (2022) argumenterer også for at kvaliteten på implementering kan ha økt over tid, og grunnen til at de ikke finner noen effekt på fullføring er at de ikke kan følge mer enn tre kull for fullføringsgrad med deres data. Mens Reiling, Salvanes og Sandsør ikke hadde mulighet til å skille mellom disse forklaringene, har vi nå tilgang til data som gjør at vi kan undersøke dette videre.

³³ I Norge fullfører om lag 7 % av befolkningen videregående opplæring først i 20-årene (Albæk mfl., 2020).

Tabell 8.8 Gjennomsnitteffekter av Østfoldmodellen. Replikasjon.

	DiD u. kontrollvariabler	Antall elever	DiD m. kontrollvariabler	Antall elever	Antall skoler
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0,019** (0,008)	241497	0,018** (0,007)	240268	86
I utdanning to år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	0,022** (0,010)	241497	0,015* (0,008)	240268	86
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (1.10)	0,024* (0,013)	241497	0,022* (0,012)	240268	86
Registrert i Vg2 to år etter oppstart i Vg1 (1.10)	0,027* (0,016)	241497	0,018 (0,012)	240268	86
Fullført videregående opplæring i løpet av 5 år	0,002 (0,022)	169220	-0,007 (0,012)	168508	86
Inaktivt 1 år etter oppstart	-0,014** (0,005)	205336	-0,013** (0,005)	204391	86
Inaktivt 2 år etter oppstart	-0,007 (0,004)	187024	-0,002 (0,004)	186198	86
Inaktivt 3 år etter oppstart	-0,010 (0,009)	169220	-0,009 (0,009)	168508	86

Note: Robuste standardfeil klustret på skolenivå i parentes. Hvert estimat kommer fra en separat regresjon, og er koeffisienten β fra regresjonsmodellen gitt som likning (1). Alle regresjonene inkluderer skolefaste effekter og årstede effekter. Kontrollvariabler inkluderer grunnskolepoeng, alder, kjønn, innvanderstatus, foreldrenes utdanningsnivå og studieretning på videregående skole. Inaktivt betyr at personen verken er i arbeid, under utdanning eller registrert som arbeidsledig. Fullført på normert tid er en indikatorvariabel som er lik 1 dersom en elev i yrkesfag fullfører videregående opplæring innen 4 år, mens den er lik 1 dersom en elev i studieforbereende løp fullfører innen 3 år. Foreldres utdanning måles det året studenten fyller 16 år. På grunn av databegrensninger inkluderer kan vi ikke inkludere alle årskull når vi analyserer de ulike utfallene, det vil si at utvalgsstørrelsen varierer noe mellom utfallene.

Kilde: Registerdata fra SSB.

Videre utnytter vi at vi har tilgang til et større datagrunnlag enn Reiling, Salvanes og Sandsør (2022). Med mer data kan vi inkludere flere årskull i analysene. Dette gir oss mulighet til både å undersøke hvordan fullføring og inaktivitetsutfall påvirkes på lengre sikt.

Resultatene er presentert i Tabell 8.9. Som tidligere estimerer vi modellen både med og uten kontrollvariabler. For fullføring av videregående opplæring finner vi en positiv effekt etter 5 år (0,027 uten kontrollvariabler og 0,014 med kontrollvariabler) og etter 8 år (0,033 uten og 0,023 med kontrollvariabler). Selv om effekten av ordningen med sosialfaglig rådgiver kun er statistisk signifikant når vi ser på fullføring etter åtte år og inkluderer kontrollvariabler, er estimatene på samme størrelsesorden som når vi analyserer om elevene er i utdanning og følger normert progresjon. Dette indikerer at ordningen virker etter hensikten, at samarbeid på tvers av forvaltningen og det å flytte tjenester nærmere brukerne kan ha en positiv effekt på elevenes gjennomføring og progresjon.

Når det gjelder inaktivitet, er effektene gjennomgående svært små, med unntak av det første året etter oppstart på videregående. Det er altså lite som tyder på at de sosialfaglige rådgiverne har hatt betydning for dette utfallet.

Tabell 8.9 Gjennomsnittseffekter av ordningen med Østfoldmodellen. Nye resultater.

	DiD uten kontrollvariabler		DiD med kontrollvariabler		Antall skoler
		Antall elever		Antall elever	
Fullført videregående opplæring i løpet av 5 år	0.027 (0.018)	241497	0.014 (0.010)	240268	86
Fullført videregående opplæring i løpet av 8 år	0.033 (0.017)	241497	0.023** (0.011)	240268	86
Inaktiv 1 år etter oppstart	-0.014 (0.005)	241497	-0.014*** (0.004)	240268	86
Inaktiv 2 år etter oppstart	-0.009 (0.005)	241497	-0.006 (0.004)	240268	86
Inaktiv 3 år etter oppstart	0.004 (0.006)	241497	0.005 (0.006)	240268	86
Inaktiv 5 år etter oppstart	0.003 (0.003)	241497	0.004 (0.003)	240268	86
Inaktiv 7 år etter oppstart	-0.001 (0.002)	241497	-0.001 (0.002)	240268	86

Note: Robuste standardfeil klustret på skolenivå i parentes. Hvert estimat kommer fra en separat regresjon, og er koeffisienten β fra regresjonsmodellen gitt som likning (1). Alle regresjonene inkluderer skolefaste effekter og årsmåte effekter. Kontrollvariabler inkluderer grunnskolepoeng, alder, kjønn, innvanderstatus, foreldrenes utdanningsnivå og studieretning på videregående skole. *Inaktiv* betyr at personen verken er i arbeid, under utdanning eller registrert som arbeidsledig. *Fullført på normert tid* er en indikatorvariabel som er lik 1 dersom en elev i yrkesfag fullfører videregående opplæring innen 4 år, mens den er lik 1 dersom en elev i studieforberedende løp fullfører innen 3 år. Foreldres utdanning måles det året studenten fyller 16 år.

Kilde: Registerdata fra SSB.

I Tabell 8.10 undersøker vi om effekten varierer mellom årskull, altså om den øker over tid. Reiling mfl. (2022) fant at kull som ble eksponert for sosialfaglige rådgivere senere, opplevde en større effekt enn de som ble eksponert tidlig. De hadde imidlertid ikke mulighet til å følge de siste kullene for utfall knyttet til fullføring og inaktiv status. Vi gjennomfører derfor en tilsvarende analyse, men inkluderer en indikator for hvert kull etter innføringen av sosialfaglige rådgivere.

Resultatene viser at koeffisientene for både fullføring innen 5 og 8 år og for inaktivitet (det vil si unge som verken deltar i utdanning, arbeid eller annen aktivitet) ikke er signifikante for de tidlige kullene, men blir signifikante for de senere kullene. Dette innebærer at vi først finner en effekt av sosialfaglig rådgiver etter at rådgiverne har hatt noen år til å etablere seg på skolene. Når vi ser på fullføring etter 5 og 8 år, finner vi særlig positive effekter for kullene som starter 4 og 5 år etter at rådgiveren kom inn i skolen. Samtidig ser vi at sannsynligheten for å være inaktiv tre år etter oppstart øker for de senere kullene. Denne effekten forsvinner imidlertid når vi undersøker inaktivitet 5 og 7 år etter oppstart. Mens resultatene tyder på at rådgiverne bidrar til at flere fullfører videregående opplæring, ser det altså ikke ut til at ordningen har en varig effekt på sannsynligheten for å være inaktiv.

Tabell 8.10 Separate gjennomsnittseffekter av Østfoldmodellen. Etter elevkull.

	Fullført VGS i løpet av 5 år	Fullført VGS i løpet av 8 år	Inaktiv 3 år etter oppstart	Inaktiv 5 år etter oppstart	Inaktiv 7 år etter oppstart
t	-0,021** (0,009)	-0,007 (0,011)	0,012 (0,015)	0,003 (0,005)	-0,002 (0,003)
t+1	0,019* (0,011)	0,026** (0,011)	0,022 (0,015)	0,004 (0,004)	-0,000 (0,003)
t+2	0,003 (0,011)	0,010 (0,013)	0,024* (0,014)	0,006 (0,004)	-0,002 (0,004)
t+3	0,036** (0,017)	0,043*** (0,014)	0,035*** (0,009)	0,003 (0,006)	0,002 (0,004)
t+4	0,042*** (0,008)	0,060*** (0,009)	0,019** (0,008)	0,001 (0,004)	-0,004 (0,003)
t+5	0,057*** (0,010)	0,061*** (0,011)	0,028*** (0,011)	0,001 (0,003)	0,000 (0,006)
Antall elever	240268	240268	240268	240268	240268
Antall skoler	86	86	86	86	86

Note: Robuste standardfeil klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kolonnene viser resultater for separate regresjoner tilsvarende spesifisering gitt som likning (1), men der 'treatment' indikatorer er inkludert for kull som begynte på skolen i perioden t til $t+5$. Kontrollvariabler inkluderer skolefaste effekter, årsfaste effekter, grunnskolepoeng, alder, kjønn, innvandrerbakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå, samt studieretning på videregående skole. Alle kolonner ekskluderer delvis behandlede individer, herunder kull som begynte på skolen i $t-2$ og $t-1$.
Kilde: Registerdata fra SSB.

Til nå har vi kun sett på gjennomsnittresultatene. Bak disse kan det imidlertid skjule seg betydelig variasjon mellom ulike undergrupper av elever. Tabell 8.11 viser hvordan ordningen med sosialfaglig rådgiver påvirker ulike elevgrupper, fordelt etter karakterer fra ungdomsskolen, foreldrenes utdanningsnivå, innvandrerbakgrunn og kjønn. For fullføring av videregående opplæring innen fem år finner vi gjennomgående små og ikke-signifikante effekter på tvers av alle grupper. Når vi derimot ser på fullføring innen åtte år, ser vi at det særlig er blant elever med foreldre med høyere utdanning at tilstedeværelsen av en sosialfaglig rådgiver ser ut til å ha en positiv effekt, sammenlignet med elever med foreldre med lavere utdanningsnivå. Når vi undersøker inaktivitet, finner vi at sosialfaglige rådgivere faktisk ser ut til å øke andelen inaktive elever fem år etter oppstart blant elever med svake skolerresultater og blant gutter. Dette resultatet kan virke lite intuitivt, men kan indikere at inaktiviteten som sosialfaglige rådgivere bidrar til å forhindre på et tidligere tidspunkt, i stedet oppstår senere for disse elevgruppene. Samtidig ser vi at denne effekten ikke er til stede når vi ser på inaktivitet sju år etter oppstart, noe som tyder på at eventuelle negative effekter ikke er varige.

Tabell 8.11 Effekt av Østfoldmodellen for ulike undergrupper

	Karaktersnitt u.skolen		Foreldreutdanning		Innvandrere		Kjønn	
	GPA første kvantil	GPA 2-4 kvantil	U. skole	VGS, HU	Innvandrere-bakgrunn	Ikke innvandrere-bakgrunn	Gutter	Jenter
Fullført videregående opplæring i løpet av 5 år	-0,004 (0,014)	0,014 (0,012)	-0,012 (0,017)	0,017* (0,010)	0,005 (0,018)	0,015 (0,011)	0,014 (0,015)	0,016 (0,010)
Fullført videregående opplæring i løpet av 8 år	0,013 (0,012)	0,018* (0,010)	0,007 (0,015)	0,022** (0,011)	0,027* (0,014)	0,022* (0,012)	0,027* (0,015)	0,021* (0,011)
Inaktive 5 år etter oppstart	0,012** (0,005)	0,003 (0,002)	0,010 (0,006)	0,003 (0,003)	-0,000 (0,014)	0,004 (0,003)	0,008* (0,005)	0,000 (0,003)
Inaktive 7 år etter oppstart	-0,003 (0,005)	0,001 (0,002)	-0,003 (0,007)	-0,000 (0,002)	-0,004 (0,008)	0,000 (0,003)	0,002 (0,003)	-0,003 (0,003)
Antall elever	57919	182349	43958	196310	20444	219824	117088	123180
Antall skoler	86	86	86	86	86	86	86	86

Note: Robuste standardfeil klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kolonnene viser resultater for separate regresjoner tilsvarende spesifisering gitt som likning (1), men der 'treatment' indikatorer er inkludert for kull som begynte på skolen i perioden t til $t+5$. Kontrollvariabler inkluderer skolefaste effekter, årsfaste effekter, grunnskolepoeng, alder, kjønn, innvandrerbakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå, samt studieretning på videregående skole. Alle kolonner ekskluderer delvis behandlede individer, herunder kull som begynte på skolen i $t-2$ og $t-1$.

Kilde: Registerdata fra SSB.

Holder antakelsen om felles tidstrend?

For å sannsynliggjøre at antakelsen om felles tidstrend er rimelig undersøker vi utviklingen i utfallsmålene over tid når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn ved elevene. Figur 8.1 viser koeffisienter fra eventstudie-spesifikasjoner (se f.eks. Bailey & Goodman-Bacon, 2015), samt 90- og 95-prosents konfidensintervaller når vi benytter fullført VGS i løpet av 5 år, fullført VGS i løpet av 8 år, inaktive 5 år etter oppstart og inaktive 7 år etter oppstart som utfallsmål. Årstall kan leses på x-aksen og er standardisert slik at år 0 representerer det første året den sosialfaglige rådgiveren var til stede ved starten av skoleåret. Årene 1-6 er dermed det andre til og med det syvende året rådgiveren er til stede på forsøksskolene. Årene -8 til -4 er årene før sosialfaglig rådgiver var til stede på forsøksskolene, mens de som begynte på Vg1 på forsøksskolene i år -2 og -1 er delvis omfattet av ordningen. År -3 er det siste årskullet som aldri ble behandlet, og vi bruker dette som referanseår. Vi forventer derfor at koeffisientene kan være statistisk signifikante fra og med år -2 hvis det finnes en behandlingseffekt, men ikke tidligere.

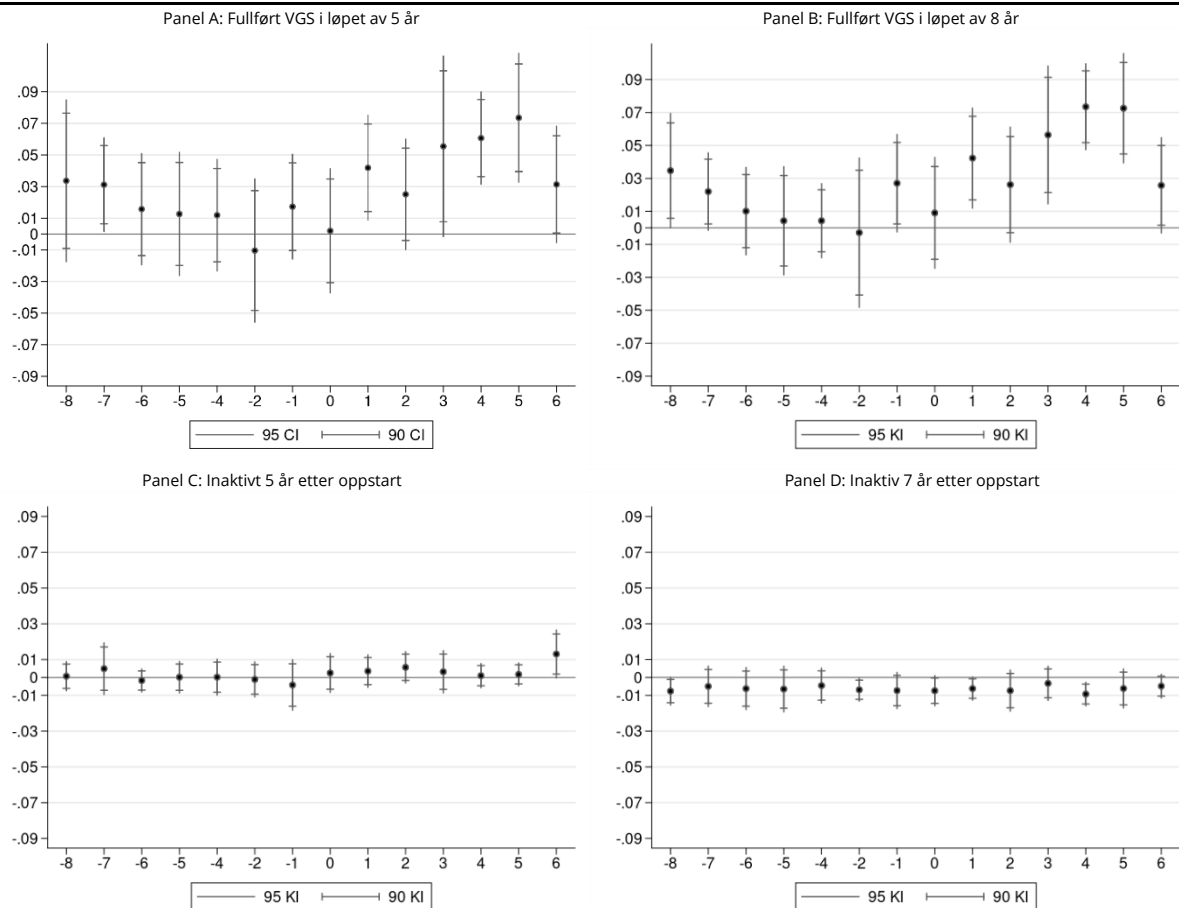
Koeffisientene, markert som prikker i figuren, kan leses av på Y-aksen, og viser hvordan sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring i løpet av fem år endrer seg over tid ved forsøksskolene, før og etter innføringen av sosialfaglige rådgivere, sammenlignet med skolene i kontrollgruppa. Konfidensintervall for hver koeffisient vises også i figurene, disse er et mål på usikkerheten rundt de estimerte koeffisientene.

Dersom koeffisientene i periodene før de sosialfaglige rådgiverne begynte på skolene ikke er statistisk signifikante, det vil si at vi ikke i tilstrekkelig grad kan utelukke at de er lik null, indikerer dette at utviklingen i utfallsmålet var lik ved forsøksskolene og sammenligningskolene før ordningen ble implementert. Dette styrker antakelsen om felles tidstrend, gir grunnlag for å tolke endringene etter introduksjonen av rådgiverne som effekten av tiltaket. Fra figuren ser vi at de fleste koeffisientene for årene -8 til -4 har konfidensintervall som omfatter 0, og vi kan dermed ikke si med rimelig sikkerhet at disse er forskjellige fra null.³⁴

³⁴ I vedleggsfigur Figur F.1 presenterer vi tilsvarende eventstudie-estimatene for forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Uavhengig av hvilket utfall vi ser på er det en tydelig pretrend i utfallsmålene våre. For fullføringsmålene ser vi at elevene som går på treatment-skolene har lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole 5 og 8 år etter oppstart i årene før NAV-veileder ble introdusert på skolen. Tilsvarende ser vi at sannsynligheten for å være inaktivt 5 og 7 år etter oppstart på disse skolene er høyere for elever som begynner på disse skolene i årene før NAV-veileder blir introdusert. Dette indikerer at det ikke er tilfeldig hvilke skoler som ble valgt ut i forsøksordningen, og er enda et argument for å fokusere mest på resultatene for Østfoldmodellen.

Videre er det enkelt å se at introduksjonen av de sosialfaglige rådgiver har hatt en større effekt på fullføring av videregående opplæring 5 og 8 år etter oppstart på videregående skole for kull som begynner på skolen etter at rådgiveren har jobbet der noen år, sammenlignet med de første kullene som var omfattet av ordningen. Når vi ser på inaktivitet etter henholdsvis 5 og 7 år i panel C og D er derimot er det imidlertid ingen effekt av sosialfaglig rådgiver verken for de tidlige eller sent eksponerte kullene.

Figur 8.1 Eventstudie estimater for Østfoldmodellen.



Note: Figurene plottet utviklingen i de fire utfallsmålene over tid sammen med henholdsvis 90 og 95 prosent konfidensintervall. Koeffisientene kommer fra regresjoner, en regresjon per utfallsmål, tilsvarende spesifisasjon gitt som likning (1), men der 'treatment' indikatorer er inkludert for kull som begynte på skolen i perioden $t-8$ til $t+6$, der t er første året sosialfaglig rådgiver er til stede på skolen. Kontrollvariabler inkluderer skolefaste effekter, årsfaste effekter, grunnskolepoeng, alder, kjønn, innvandrerbakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå, samt studieretning på videregående skole. I alle panelene ekskluderer vi delvis behandlede individer, herunder kull som begynte på skolen i $t-2$ og $t-1$. Kilde: Registerdata fra SSB.

8.7. Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt to tiltak der hensikten er å gi utsatte barn og unge bedre forutsetninger for å prestere på skolen og i større grad fullføre videregående skole. Begge ordningene, både «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» og «Østfoldmodellen», tar utgangspunkt i at tettere samarbeid mellom ulike deler av forvaltningen, kombinert med tett og individuell og tett oppfølging, vil være positivt for barn og unge. Effektive tiltak for å få flere til å fullføre videregående opplæring er avgjørende for å forhindre ungt utenforskap og styrke mulighetene videre i livsløpet.

Begge ordningene har blitt evaluert tidligere. Disse evalueringene sier imidlertid lite om i hvilken grad tiltakene faktisk bidrar til fullføring av videregående opplæring, eller om de reduserer sannsynligheten for inaktivitet på lengre sikt. Slike utfall er mer direkte knyttet til arbeidsmarkedstilknytning, inntekt og sosial inkludering. I dette kapitlet har vi derfor utvidet

analysene fra de tidligere evalueringene og undersøkt hvilken betydning ordningene har for denne typen utfall.

Tidligere internasjonal forskning viser at omfattende tiltak, med tett og individuell oppfølging, kan ha varige effekter på både utdannings- og arbeidsmarkedsutfall. OECD (2024) fremhever også karriereveiledning, rådgivning og mentorordninger som effektive strategier for å redusere frafall og støtte overgangen fra utdanning til arbeidslivet. Selv om NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere i videregående opplæring er relativt kostbare og omfattende tiltak, er det altså i utgangspunktet grunn til å tro at de også kan gi svært gode resultater.

Selv om vi finner positive gjennomsnittseffekter av både forsøk med NAV-veileder og Østfoldmodellen, er ikke disse effektene statistisk signifikante. Vi kan derfor ikke med tilstrekkelig sikkerhet fastslå at ordningene, i gjennomsnitt, har en effekt på fullføring av videregående opplæring og inaktivitet på lengre sikt.

Når vi derimot undersøker om effekten av rådgiverne endrer seg over tid, altså om tiltaket virker bedre etter at rådgiverne har fått etablert seg på skolene, ser vi at de sosialfaglige rådgiverne i Østfold har en positiv effekt på fullføring for de senere kullene. Samtidig finner vi også at sannsynligheten for å være inaktiv tre år etter oppstart øker for disse kullene. Denne effekten forsvinner imidlertid når vi ser på inaktivitet fem og sju år etter oppstart.

Resultatene tyder dermed på at rådgiverne bidrar til at flere fullfører videregående opplæring, men at ordningen ikke har en varig effekt på sannsynligheten for å være inaktiv. Det ser altså ut til at rollen som sosialfaglig rådgiver fungerer bedre etter hvert som den får tid til å sette seg, effektene er større for kull som startet noen år etter innføringen av ordningen enn for de første kullene.

Vi har også undersøkt om gjennomsnittseffektene skjuler forskjeller mellom ulike elevgrupper, for eksempel faglig svake elever, barn av foreldre med kun grunnskoleutdanning sammenlignet med elever med mer utdannede foreldre, minoritets elever sammenlignet med majoritets elever, og gutter sammenlignet med jenter. Vi finner imidlertid få systematiske forskjeller mellom disse gruppene.

9. Oppsummering og diskusjon

Formålet med denne rapporten har vært å vurdere virkninger av tiltak for å redusere og forebygge at barn vokser opp i fattigdom. Selv om andelen barn som vokser opp i fattigdom i Norge fremdeles er relativt lav sammenlignet med andre vestlige land, har andelen økt betraktelig fra begynnelsen av 2000-tallet og frem til i dag (Normann, 2025). Dette er bekymringsfullt fordi det å vokse opp i fattigdom er forbundet med høyere risiko for helseplager og svakere skoleprestasjoner (Evans & Cassells, 2014; Reardon, 2018; Romero & Lee, 2008). På lengre sikt henger oppvekst i fattigdom også sammen med lavere utdanningsnivå, svakere tilknytning til arbeidslivet og økt risiko for økonomiske vanskeligheter i voksen alder (Duncan mfl., 2010). Dette gjelder også i land med omfattende velferdssystemer som Norge (Kinge mfl., 2021; Sandsør mfl., 2023).

Å bedre oppvekstvilkårene for barn i familier med lavinntekt er derfor en viktig politisk prioritet. De siste ti årene er det lansert flere satsinger, både europeiske og nasjonale, for å motvirke ulikhet og redusere fattigdom, og det finnes en rekke tiltak rettet mot barn som vokser opp i fattigdom og deres familier. Tiltakene spenner fra kontantytelser og arbeidsmarkedstiltak til universelle og målrettede tjenester. Samtidig er kunnskapen begrenset om hvilke tiltak som gir størst effekt på barns utvikling og framtidsmuligheter, hvilke grupper som faktisk nås, og hvilke virkemidler som gir mest igjen per krone. Det er derfor viktig å styrke kunnskapsgrunnlaget om effekter, målretting og, der det er mulig, kostnadseffektivitet.

Ved å kombinere flere empiriske tilnærminger med SSBs omfattende og detaljerte registerdata, som følger hele befolkningen over tid, gir rapporten oppdatert kunnskap om effektene av sentrale tiltak og ordninger som skal bidra til å utjevne forskjeller og styrke muligheter for utsatte barn og unge og deres familier. Tiltakene vi studerer kan deles i tre hovedkategorier: (1) tiltak som øker familienes inntekt direkte, (2) tiltak som øker inntekten gjennom foreldres overgang til arbeid, og (3) offentlige tjenester rettet mot barnefamilier. På tvers av tiltakene analyseres særlig effekter på barns skoleresultater, i tillegg til foreldrenes arbeidsmarkedstilknytning og bruk av stønader. For tiltak som retter seg mot foreldre, undersøker vi også hvordan foreldrene responderer, slik at vi kan si noe om mekanismene som ligger bak eventuelle endringer i barnas utfall.

9.1. Begrensede effekter av direkte kontantytelser

Direkte kontantytelser gir et viktig økonomisk sikkerhetsnett, men det finnes en bekymring for at mottakerne blir fanget i såkalte «fattigdomsfeller». Altså at personer blir stående lenge utenfor arbeidsmarkedet og samtidig blir langvarig avhengig av ytelser (Moffitt, 2002; Blank, 2002). Slik avhengighet kan ha negative konsekvenser, ikke bare for mottakeren av ytelsene, men også barn som vokser opp i husholdninger med vedvarende lav inntekt og svak arbeidsmarkedstilknytning. En omfattende internasjonal litteratur viser at økte familieinntekter kan bedre barns utfall. En stor del av denne forskningen kommer fra USA og fokuserer særlig på innføringer og negativ inntektsskatt (se for eksempel Dahl & Lochner, 2012; Braga mfl., 2020; McInnes mfl., 2024), og finner i hovedsak en positiv effekt på barns utfall, både på kort og lang sikt.

Det er imidlertid ikke gitt at slike funn kan overføres direkte til kontantytelser i en norsk kontekst. For det første er de institusjonelle rammene, inkludert både struktur og omfang på velferdsordninger og tjenestetilbud, annerledes. For det andre er skattefradrag ikke det samme som rene kontantytelser. Resultatene fra internasjonal forskning er derfor ikke nødvendigvis overførbare til en norsk kontekst, og norsk forskning på effekter av direkte kontantytelser på barns utfall er begrenset (Rege mfl., 2024). Det er derfor et behov for forskning som ser eksplisitt på rene kontantytelser her i Norge.

I denne rapporten har vi derfor rettet oppmerksomheten spesielt mot økonomisk sosialhjelp, barnetrygd og bostøtte. Samlet utgjør disse tre ytelsene et sentralt inntektssystem som kan påvirke barns oppvekstvilkår gjennom både direkte økonomiske effekter og indirekte mekanismer som

reduert stress, mer stabilitet og bedre muligheter for investeringer i barnas utvikling. Samtidig brukes det betydelige offentlige midler på disse ordningene, og det pågår løpende diskusjoner om hvordan de bør utformes for å gi best mulig støtte til barnefamilier og samtidig unngå uheldige insentiver.^{35,36,37}

Med unntak av barnetrygd, peker resultatene våre i retning av at disse ytelsene har begrensede målbare effekter på barns utfall, samtidig som vi i liten grad finner tegn til at ytelsene endrer arbeidstilbudet blant mottakerne. Samlet sett ser det altså ut til at ytelsene primært bidrar til å stabilisere husholdningenes økonomi, snarere enn å fungere som virkemidler som utløser varige inntektsløft og selvhjulpenhet. Direkte kontantytelser fremstår dermed som nødvendige for midlertidig avlastning og fattigdomsdemping, men at de er utilstrekkelige til å alene løfte mottakere varig over lavinntektsgrensen. Samtidig peker også resultatene våre mot en viss substitusjon mellom ordninger, for eksempel ved at brukerne får lavere sosialhjelp når bostøtten deres øker. Denne typen substitusjon kan påvirke hvor stor den samlede netto inntektsendring blir av de tiltakene vi studerer.

Vi finner heller ikke indikasjoner på at mottakerne reduserer arbeidstilbudet som følge av at de mottar ytelser. Dette skiller seg fra tidligere forskning på enkelte andre ytelser, som kontantstøtten, der studier har vist at ordningen bidrar til redusert arbeidstilbud blant mødre (Drange & Rege, 2013). Et annet sentralt funn gjelder treffsikkerheten i ytelsene. Vi finner at kjøpekraften til husholdninger som mottar bostøtte har vært relativt stabil over tid, mens den har økt i resten av befolkningen. Dette har bidratt til at en større andel av mottakerne defineres som å leve i vedvarende lavinntekt. Utviklingen reflekterer blant annet økt treffsikkerhet i bostøtteordningen, ved at en større andel av barnefamiliene med de laveste inntektene nå mottar ytelsen. En konsekvens er at bostøtten i mindre grad enn tidligere bidrar til å løfte mottakere over den relative lavinntektsgrensen.

Vi finner også at kontantytelsene i liten grad påvirker barnas prestasjoner på skolen. At vi ikke finner målbare effekter på utdanningsutfall, kan skyldes flere forhold. For det første kan nivået på ytelsene være for små i forhold til behovet. Det er også mulig at ytelsene i hovedsak brukes til å glatte forbruket i perioder med økonomisk stress, eller de bidrar til en mer stabil posisjon, uten at foreldrene nødvendigvis investerer mer i barnas læring. Det er ikke mulig for oss å vite hvorfor vi ikke ser noen utslag i barnas skoleresultater, men dette vil være et tema som dekkes i sluttrapporten.

Metodiske forhold kan også bidra til at vi ikke avdekker noen effekter. Selv om vi forsøker å isolere effekten av ytelsene, kan vi i noen tilfeller ikke fullstendig utelukke at andre samtidige forhold påvirker resultatene. I analysen av barnetrygd, der vi utnytter en utvidelse av barnetrygden i år 2000 til å beregne effekten, var det for eksempel en sterk økning i utdanningslengde og arbeidsdeltakelse blant kvinner i samme periode som barna i analysen ble født. Dersom slike utviklingstrekk påvirket antall barn eller aldersforskjellen mellom søsken, kan det også ha påvirket resultatene i våre analyser. En kausal tolkning av resultatene forutsetter at dette ikke er tilfelle. Dette er en sterk antakelse, og resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet.

For bostøtte, der vi bruker kommunesammenslåingene i 2020 som et naturlig eksperiment for endringer i bostøttenivået, ser vi at sammenslåingene også førte til endringer i bruken av andre ytelser. Dette gjør det krevende å skille effekten av bostøtten fra effekten av den reduserte bruken av andre ordninger. Vi finner blant annet en betydelig nedgang i sosialhjelpsutbetalinger i områder der bostøtten økte som følge av kommunesammenslåingene, og dette understreker viktigheten av å vurdere mulige substitusjonsmønstre mellom ulike ytelser når man vurderer tiltak for husholdninger med vedvarende lavinntekt.

³⁵ [Utvalg skal vurdere bostøttens rolle - regjeringen.no.](#)

³⁶ [Ap-regjeringen varsler full omlegging: Aktivitetsplikt og kutt i ytelser for å få flere flyktninger i jobb - regjeringen.no.](#)

³⁷ [Vil gi mindre sosialhjelp til familier som mottar barnetrygd | Fontene.no](#)

For økonomisk sosialhjelp er usikkerheten knyttet til presisjonen i resultatene våre. Selv om vi med ganske høy sikkerhet kan si at økonomisk sosialhjelp ikke bidrar til sterke reduksjoner i arbeidstilbud eller utdanningsutfall, så har vi ikke statistisk presisjon til å utelukke moderate positive eller negative effekter. Med andre ord kan sosialhjelp ha virkninger som våre data ikke identifiserer med tilstrekkelig statistisk presisjon.

9.2. Ikke tydelige effekter av eksponering for Kvalifiseringsprogrammet

I forbindelse med NAV-reformen og utrulling av NAV-kontor i perioden 2006-2011 lanserte myndighetene også det såkalte Kvalifiseringsprogrammet. Programmet kombinerte aktivitetskrav med en generøs kontantytelse, og retter seg mot personer som står særlig langt fra arbeidsmarkedet. Kvalifiseringsprogrammet ble sett på som et sentralt virkemiddel i den nye norske velferdsmodellen, som i økende grad skulle vektlegge overgang til arbeid fremfor passiv inntektssikring. Hensikten er å balansere hensynet til sosial trygghet med målet om økt arbeidsdeltakelse, et sentralt prinsipp i den såkalte arbeidslinjen i moderne velferdspolitik. Når vi studerer tiltak rettet mot barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt og deres familier, er det naturlig å analysere effektene av slike tiltak både på voksnes arbeidsmarkedsutfall og på barns utvikling.

Vi finner at Kvalifiseringsprogrammet kan ha en positiv effekt på barns skoleprestasjoner, men at disse funnene samlet sett ikke er tydelige. Mekanismene bak ser ut til å være knyttet til at barn vokser opp under mer stabile økonomiske rammer. Flere år med eksponering for kvalifiseringsprogrammet, henger sammen med redusert bruk av økonomisk sosialhjelp og en dreining mot sterkere arbeidsmarkedstilnytning blant foreldre. Selv om KVP primært har som mål å øke arbeidsdeltakelsen blant voksne med svak tilknytning til arbeidslivet, kan programmet også innebære redusert avhengighet av sosialhjelp og større grad av forutsigbarhet i hverdagen for barn.

Ettersom vi ikke kan dokumentere effekter av KVP med tilstrekkelig høy statistisk presisjon, må funnene tolkes med varsomhet. Innføringen av kvalifiseringsprogrammet skjedde som del av en bredere omlegging av hele det norske velferdssystemet, med endringer i organisering, arbeidsretting og oppfølgingspraksis. Dette innebærer at effektene vi beregner i noen grad kan reflektere denne samlede omleggingen av tjenestene i NAV-systemet, snarere enn Kvalifiseringsprogrammet isolert sett.

9.3. Økt deltakelse i barnehage kan kreve andre tiltak enn moderasjonsordninger

Offentlige tjenester i utdanningsløpet er sentrale både som universelle velferdstjenester og som virkemidler for å utjevne sosiale forskjeller. Barnehage trekkes ofte frem som en tidlig og viktig arena for språk, sosialt samspill og selvregulering. En omfattende internasjonal litteratur viser at et godt barnehagetilbud kan henge sammen med bedre læringsløp og likere muligheter (OECD, 2023; Rege mfl., 2024).

Norske studier viser at det er positive effekter av tidlig, universell barnehagestart for 1-2-åringer (se for eksempel Zachrisson mfl., 2023) og gratis kjernetid (Drange & Telle, 2015). Gevinstene, målt som bedre kognitiv utvikling gjennom nasjonale prøver på femte og åttende trinn og kartleggingsprøver på første trinn særlig for barn fra familier med vedvarende lavinntekt. Disse funnene støttes bredt av evalueringer av barnehage og barns utfall (Zachrisson & Dearing, 2015; Zachrisson mfl., 2018; Drange 2016, 2018, og 2023).

Det anses derfor som viktig at barnehage er tilgjengelig for alle, og at tilgangs- og kostnadsbarrierer reduseres. I Norge finnes det tre nasjonale reguleringer av foreldrebetaling for å øke tilgjengeligheten til barnehage: makspris, inntektsgradert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Disse ordningene bidrar til å redusere egenandelen for barnehageplass for husholdninger med vedvarende lavinntekt, og at Norge har svært høy barnehagedeltakelse.

Samtidig er ikke prisreduksjon tilstrekkelig til å nå alle familier som ordningene er ment å omfatte. Våre analyser viser at familier som ikke bruker barnehage kjennetegnes av lavere inntekt, formue og utdanningsnivå enn familier som gjør det. De er også oftere aleneforsørgere, mottakere av økonomisk sosialhjelp, og har i større grad innvanderbakgrunn. Disse forskjellene er størst for de eldste barna, men vi ser de også for de yngste barna. Det er særlig slående at gruppen som bruker barnehage minst, er de 10 prosentene av husholdningene med aller lavest inntekt.

Økonomi er altså ikke den eneste barrieren for barnehagedeltakelse. Språk, tillit, normer, mangel på informasjon og praktiske forhold bidrar sannsynligvis til lavere deltakelse blant husholdninger med vedvarende lavinntekt. Dette tilsier behov for andre tiltak enn redusert pris på barnehage, for eksempel målrettet informasjon, tidlig og aktiv rekruttering, eller styrket samarbeid mellom lokale tjenester som barnevern, helsestasjoner, NAV, skoler og barnehager. Også strukturelle forhold, som gapet mellom slutten av foreldrepermisjon og retten til barnehageplass ved ettårsalderen, kan spille en rolle. Denne typen barrierer krever andre typer tiltak. Videre forskning bør studere hva som er effektive tiltak for å øke deltakelsen blant de familiene med lavest inntekt.

9.4. Tett oppfølging av utsatt ungdom kan bidra til økt fullføring av videregående opplæring

Det er også stor politisk interesse for tiltak som kan styrke utsatte barn og unges forutsetninger for å mestre skolen og fullføre videregående opplæring. Mange unge som står utenfor arbeid og utdanning mangler fullført videregående, og denne gruppen er overrepresentert blant arbeidssøkere og mottakere av offentlige ytelser. Derfor vektlegges individuelt tilpasset oppfølging og bedre samhandling mellom tjenester, slik vi blant annet ser i forsøk som NAV-veileder i videregående skole.

Tidligere evalueringer har vist at slike tiltak kan forbedre oppfølgingen av utsatte unge, men de har i liten grad dokumentert om de faktisk øker fullføringsgraden eller reduserer inaktivitet på lengre sikt. Våre analyser viser jevnt over positive effekter av tett oppfølging, i form av NAV-veiledere og sosialfaglige rådgivere i videregående skole, på fullføring av videregående opplæring, men usikkerhetsmarginene er betydelige og resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Samtidig ser vi at ordningen med sosialfaglige rådgivere har en klar positiv effekt på fullføring når ordningen har fått tid til å etablere seg på skolen.

Tiltak som styrker oppfølgingen av elever i videregående opplæring kan altså bidra til økt fullføring. Samtidig finner vi ikke tydelige tegn til at tiltakene gir en varig reduksjon i inaktivitet, det vil si sannsynligheten for å ikke være i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Dette tyder på at tettere oppfølging kan øke sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring, uten at dette nødvendigvis fører til sterkere tilknytning til arbeid eller utdanning på lengre sikt.

Dette kan bety at det for noen elever ikke er tilstrekkelig å fullføre videregående opplæring i seg selv. Funnene samsvarer med tidligere forskning som viser at marginale elever ikke nødvendigvis har store gevinster av å fullføre videregående opplæring (Clark & Martorell, 2014; Andresen & Løkken, 2024; Kirkebøen & Rønning, 2025). Det ser altså ut til at det er særlig viktig for sårbare unge å finne en utdanning og en skole som passer godt med tanke på deres utvikling, og kanskje enda viktigere enn det er for andre elevgrupper.

9.5. Avsluttende kommentar

For flere av tiltakene vi studerer i denne rapporten finner vi ingen klare effekter verken på foreldres arbeidsmarkedsutfall eller barns skoleprestasjoner. Som nevnt kan fravær av klare effekter skyldes metodiske utfordringer. Vi finner det likevel hensiktsmessig å diskutere hva som er realistisk å oppnå med ulike typer tiltak.

Kontantytelser som bostøtte eller økonomisk sosialhjelp er først og fremst utformet for å sikre et minimum av økonomisk trygghet og redusere materielle levekårsproblemer. Selv når vi ikke finner effekter på arbeidsmarkeds- og utdanningsutfall, betyr det derfor ikke nødvendigvis at ytelsene er uten betydning. For det første kan ordningene ha påvirket andre utfall enn de vi har undersøkt, for eksempel ved å redusere økonomisk stress, forbedre boforhold og øke den økonomiske stabiliteten i husholdningen. For det andre kan ytelsene også ha positive effekter på de utfallene vi faktisk har målt, uten at analysene våre fanger dette opp fullt ut, blant annet som følge av metodiske utfordringer. For familier med lave inntekter kan selv relativt små økonomiske overføringer bidra til å dempe økonomiske sjokk og hindre at midlertidige problemer utvikler seg til mer varige levekårsutfordringer. I den forstand kan kontantytelser fungere som et sosialt sikkerhetsnett, som bidrar til å stabilisere levekårene i perioder med økonomisk usikkerhet.

En styrke ved evalueringene i denne rapporten er at de bygger på registerdata av høy kvalitet, som dekker hele populasjonen. Disse dataene gir et godt grunnlag for å studere relevante utfallsmål og for å følge barn og deres foreldre over tid. Bruken av registerdata innebærer også at analysene i liten grad påvirkes av frafall eller selektiv deltakelse, noe som bidrar til å styrke resultatenes pålitelighet. For de populasjonene som studeres, vurderer vi at den interne validiteten av funnene i denne rapporten er høy. Det innebærer at analysene gir et godt grunnlag for å vurdere om effekten av tiltakene for den populasjonen som har deltatt i programmet. Samtidig er det viktig å understreke at høy intern validitet ikke nødvendigvis innebærer høy ekstern validitet. Det betyr at, selv om analysene gir troverdige estimater for de populasjonene som studeres, må det vurderes nøye i hvilken grad disse funnene kan generaliseres til andre grupper, geografiske områder eller institusjonelle sammenhenger.

Det er også viktig å presisere at våre analyser ikke omfatter alle dimensjoner ved barn og unges velferd. Analysene er avgrenset til utfallsmål som er tilgjengelige i våre registerdata og relevante for rapportens problemstillinger. Derimot inkluderer ikke analysene utfall som helse, kriminalitet eller andre bredere levekårsutfall. Det kunne for eksempel vært relevant å studere barns og unges deltakelse i fritidsaktiviteter, men vi har ikke tilgjengelige data som gjør det mulig å analysere slike forhold. Rapporten gir dermed ikke et fullstendig bilde av tiltakenes samlede betydning for barns velferd, og det kan ikke utelukkes at tiltakene som vurderes har effekter på andre utfall enn dem vi analyserer her.

I vurderingen av slike tiltak er det viktig å være tydelig på hvilke mål politikken faktisk skal oppfylle, ettersom ulike virkemidler kan være godt egnet til noen formål, men mindre treffsikre for andre. Dersom målet først og fremst er fordelingspolitisk, kan kontantytelser være et relevant og legitimt virkemiddel, også dersom man ikke finner tydelige effekter på andre utfallsmål. Slike ordninger kan ha verdi i seg selv ved å styrke husholdningenes økonomiske handlingsrom og redusere belastninger knyttet til svak økonomi.

Samtidig er det ikke gitt at kontantytelser alene er tilstrekkelige dersom ambisjonen er å påvirke andre forhold, som foreldres sysselsetting eller barns skoleprestasjoner. Slike utfall påvirkes ofte av en rekke forhold utover husholdningsinntekt, og det kan derfor være behov for virkemidler som er mer direkte rettet inn mot de aktuelle mekanismene. Dersom målet er å øke deltakelsen i arbeidslivet, kan for eksempel tiltak som gir oppfølging og tilknytning til arbeidsmarkedet være mer relevante. Tilsvarende kan mål om bedre skoleprestasjoner tilsi behov for tiltak rettet mot læringsmiljø, oppfølging i skolen eller barns oppvekstvilkår mer generelt.

Et hovedpoeng er derfor at fravær av målbare effekter på enkelte utfall ikke nødvendigvis innebærer at et tiltak er mislykket. Snarere må tiltak vurderes opp mot de målene de er ment å oppnå. Dette understreker betydningen av å skille mellom tiltak som primært skal sikre inntekt og velferd, og tiltak som har som formål å endre atferd eller forbedre spesifikke sosiale og utdanningsmessige utfall.

Referanser

- Akee, R. K. Q., Copeland, W., Keeler, G., Angold, A., & Costello, E. J. (2010). Parents' income and children's outcomes: A quasi-experiment using transfer payments from casinos. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 86–115. <https://doi.org/10.1257/app.2.1.86>
- Akee, R.K.Q., Copeland, W., Costello, E. J., & Simeonova, E. (2018). How does household income affect child personality traits and behaviors?. *American Economic Review*, 108(3), 775-827.
- Alne, R. H., Molina, T., Reiling, R. B., & Stubhaug, M. E. (n.d.). *Breaking the benefit trap: Long-run results from QP*. Working paper. Tilgjengelig på forespørsel.
- Baekgaard, M., Nielsen, S. A., Rosholm, M., & Svarer, M. (2024). Long-term employment and health effects of active labor market programs. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121(50), Article e2401234121. <https://doi.org/10.1073/pnas.2401234121>
- Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E., & Olken, B. A. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. *World Bank Research Observer*, 32(2), 155–184.
- Barne- og familiedepartementet. (2020). *Like muligheter i oppveksten: Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf
- Barne- og familiedepartementet. (2025). Tro på framtida – uansett bakgrunn (Meld. St. 28 (2024–2025)). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20242025/id3105151/>
- Barr, A., Eggleston, J., & Smith, A. A. (2022). Investing in infants: The lasting effects of cash transfers to new families. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(4), 2539-2583.
- Barth, E., & Simson, K. V. (2013). Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene?. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(4), 313-333.
- Bastani, S., Moberg, Y., & Selin, H. (2021). The anatomy of the extensive margin labor supply response. *The Scandinavian Journal of Economics*, 123(1), 33-59.
- Bjørnstad, E., & Pramling Samuelsson, I. (red.) (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år? En forskningsoversikt*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Black, S. E., Devereux, P. J., Løken, K. V., & Salvanes, K. G. (2014). Care or cash? The effect of child care subsidies on student performance. *Review of Economics and Statistics*, 96(5), 824-837.
- Blanden, J., & Gregg, P. (2004). Family income and educational attainment: A review of approaches and evidence for Britain. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 245–263. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grh014>
- Blank, R. M. (2002). Evaluating welfare reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, 40(4), 1105–1166. <https://doi.org/10.1257/jel.40.4.1105>
- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C., & Van Reenen, J. (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job-search program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569–606. <https://doi.org/10.1162/1542476041769328>
- Blundell, R., Joyce, R., Norris Keiller, A. & Ziliak, J.P. (2018). Income inequality and the labour market in Britain and the US. *Journal of Public Economics*, 162, 48–62. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.04.001>
- Braga, B., Blavin, F. & Gangopadhyaya, A. (2020). The long-term effects of childhood exposure to the earned income tax credit on health outcomes. *Journal of public economics*, 190, 104249. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104249>

- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & K. Telle (2014). Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport Fafo-rapport 2014:44
- Buland, T., I. H. Mathiesen, S. Mordal m.fl. (2014). "Æ skjønne itj, æ våkne opp kvar dag å vil bli nå nytt æ" – Skolens rådgivning i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Trondheim: NTNU Program for lærerutdanning.
- Buland, T., Mordal, S., & Mathiesen, I. H. (2020). Utdannings- og yrkesrådgiving og sosialpedagogisk rådgiving i norsk skole anno 2020. *En kartlegging av ressurser og arbeidsoppgaver til rådgivning i skole i Norge*.
- Card, D., & Hyslop, D. R. (2005). Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare leavers. *Econometrica*, 73(6), 1723–1770. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2005.00654.x>
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Carrell, S. E., & Hoekstra, M. (2014). Are school counselors an effective education input? *Economics Letters*, 125(1), 66–69.
- Cesarini, D., Lindqvist, E., Notowidigdo, M. J., & Östling, R. (2016). The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from Swedish lotteries. *American Economic Review*, 107(12), 3917-3946.
- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855–902. <https://doi.org/10.1257/aer.20150572>
- Cook, P. J., K. Dodge, G. Farkas, R. G. Fryer, J. Guryan, J. Ludwig, S. Mayer, H. Pollack, L. Steinberg, et al. (2014). The (surprising) efficacy of academic and behavioral intervention with disadvantaged youth: Results from a randomized experiment in Chicago. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Cools, Sara; Hardoy, Ines & Von Simson, Kristine (2018). Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In E. A. Hanushek & F. Welch (Eds.), *Handbook of the economics of education* (Vol. 1, pp. 697–812). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)01012-9](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)01012-9)
- Dahl, E. S., & Hernæs, Ø. (2023). Making activation for young welfare recipients mandatory. *Labour*, 37(1), 96–121.
- Dahl, E. S., & Lima, I. A. Å. (2016). Krav om å stå opp om morra'n: Virker det? *Arbeid og velferd*, 3, 115–130.
- Dahl, E. S., & Lima, I. A. Å. (2017). Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker? *Arbeid og velferd*, 2.
- Dahl, E. S., & Lima, I. (2021). Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte. *Arbeid og velferd*, 2, 39-58.
- Dahl, E. S. & Lima I. (2025). Sosialhjelp og barnetrygd: hvordan har lovendringen påvirket utbetalingene til barnefamilier? *Arbeid og velferd*.
- Dahl, G. B., Kostøl, A. R., & Mogstad, M. (2014). Family welfare cultures. *Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1711–1752. <https://doi.org/10.1093/qje/qju025>
- Dahl, G. B., & Lochner, L. (2012). The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit. *American Economic Review*, 102(5), 1927–1956. <https://doi.org/10.1257/aer.102.5.1927>

- Del Boca, D., Pronzato, C., & Sorrenti, G. (2021). Conditional cash transfer programs and household labor supply. *European Economic Review*, 136, 103755.
- Deshpande, Manasi. (2016). "The Effect of Disability on Household Earnings and Income: Evidence from the SSI Children's Program." *Review of Economics and Statistics* 98 (4): 638–54.
- Deshpande, M., & Mueller-Smith, M. (2022). Does welfare prevent crime? The criminal justice outcomes of youth removed from SSI. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(4), 2263-2307.
- Dokken, T. (2016). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, 1, 91–103.
- Drange, N. & Telle, K. (2015). Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parentalemployment. *Labour Economics*, 34
- Drange, N & Havnes, T (2019). Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.
- Drange, N. (2016). Gratis kjernetid i barnehage i Oslo. Rapport 1: Oppfølging av barna på tredje trinn, SSB-rapport 36/2016.
- Drange, N. (2018). Gratis kjernetid i barnehage i Oslo Rapport 2: Oppfølging av barna på femte trinn. Statistisk Sentralbyrå 2018/34
- Drange, N. (2023). Gratis kjernetid i barnehage i Oslo Rapport 4: Oppfølging av barna på 10. Trinn. Statistisk Sentralbyrå 2023/44
- Drange, N., Havnes T. & A. M. J. Sandsør (2016): Kindergarten for All: Long-run Effects of a Universal Intervention, *Economics of Education Review*, 53, issue C, p. 164-181.
- Duncan, G. J., Morris, P. A., & Rodrigues, C. (2011). Does money really matter? Estimating impacts of family income on young children's achievement with data from random-assignment experiments. *Developmental Psychology*, 47(5), 1263–1279. <https://doi.org/10.1037/a0023875>
- Duncan, G. J., Ziol-Guest, K. M., & Kalil, A. (2010). Early-childhood poverty and adult attainment, behavior, and health. *Child Development*, 81(1), 306–325. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2009.01396.x>
- Dustmann, C., Landersø, R., & Andersen, L. H. (2024). Unintended consequences of welfare cuts on children and adolescents. *American Economic Journal: Applied Economics*, 16(4), 161-185.
- Eika, L., & Langørgen, A. (2025). Drivere bak utviklingen i fattigdom blant barn. Statistisk sentralbyrå.
- Rege, Bøe, Drange, Fløtten, Glemmestad, Hugvik, Salvanes & Zachrisson (2024). *En barndom for livet: Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier* [Rapport]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/df568c8ea68f48d6b03f2cca6149cf77/no/pdfs/barn-i-fattige-familier.pdf>
- Europarådet. (2022). *Council of Europe strategy for the rights of the child (2022–2027)*. <https://www.coe.int>
- Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe. European Commission/EACEA.
- Evans, G. W., & Cassells, R. C. (2014). Childhood poverty, cumulative risk exposure, and mental health in emerging adults. *Clinical Psychological Science*, 2(3), 287–296. <https://doi.org/10.1177/2167702613501496>
- Fenoll, A. A., & Quaranta, R. (2025). The uneven effects of conditional cash transfers on women and men. *Labour Economics*, 94, 102695.
- Fjelltoft, A., & Ezat, H. (2019). Dagens bostøttmottakere En gjennomgang av bostøttmottakere i 2019, sett i lys av endringer fra 2009 – 2019. Husbanken

- French, R., & Oreopoulos, P. (2017). Behavioral barriers transitioning to college. *Labour Economics*, 47, 48-63.
- Gallego, F., Oreopoulos, P., & Spencer, N. (2025). The importance of a helping hand in education and in life. *Journal of the Economic Science Association*, 11(1), 1-14.
- Gennetian, L. A., Duncan, G. J., Fox, N. A., Halpern-Meekin, S., Magnuson, K., Noble, K. G., & Yoshikawa, H. (2024). Effects of a monthly unconditional cash transfer starting at birth on family investments among US families with low income. *Nature Human Behaviour*, 8(8), 1514-1529.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- Heckman, J. J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator*, 35(1), 31-47.
- Heckman, J. J., & Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annual Review of Economics*, 6(1), 689-733. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-040753>
- Heggebø, K., Dahl, E., & van der Wel, K. A. (2020). Disentangling the dynamics of social assistance. *PLOS ONE*, 15(3), e0230891.
- Helsedirektoratet (2021). Sektorrapport om folkehelse – Kapittel 5.4 Barnehage.
- Hener, T. (2016). Unconditional child benefits, mothers' labor supply, and family well-being: Evidence from a policy reform. *CESifo Economic Studies*, 62(4), 624-649.
- Hernæs, Ø. (2021). *Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år*. Frischsenteret.
- Holt, Ø. (2002). *Evaluering av prosjekt Miljøkontakt. En vurdering basert på spørreskjema data fra klassestyrere samt samtaler med rådgivere, inspektør og ansatte ved sosialkontoret*. .
- Hoynes, H. W., Miller, D. L., & Simon, D. (2015). Income, the earned income tax credit, and infant health. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 172-211. <https://doi.org/10.1257/pol.20120179>
- Hotz, V. J., Imbens, G. W., & Klerman, J. A. (2006). Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: A reanalysis of the California GAIN program. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 521-566.
- Hurwitz, M., & Howell, J. (2014). Estimating causal impacts of school counselors with regression discontinuity designs. *Journal of Counseling & Development*, 92(3), 316-327.
- Hutchings, H. A., Evans, A., Barnes, P., Demmler, J., Heaven, M., Hyatt, M. A., ... & Dunstan, F. (2013). Do children who move home and school frequently have poorer educational outcomes in their early years at school? An anonymised cohort study. *PloS one*, 8(8), e70601.
- Hølaas, I. I. & Karmhus, A. A. (2022). Når barn må være voksne. Skildringer om oppvekst i fattigdom. Norges Røde Kors
- Høringsbrev. (2017). *Høringsbrev- Ny samarbeidsavtale mellom NAV-kontorene og Østfold fylkeskommune. Arbeidsgruppe. Østfold*.
- Jacob, B. A., & Ludwig, J. (2012). The effects of housing assistance on labor supply: Evidence from a voucher lottery. *American Economic Review*, 102(1), 272-304.
- Jacobsen, S.E., Andersen, P.L., Nordø, Å. D., Sletten, M. & Arnesen, D. (2021) Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Rapport 2021:1

- Jespersen, S. T., Munch, J. R., & Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour economics*, 15(5), 859-884.
- Kinge, J. M., Øverland, S., Flatø, M., Dieleman, J., Røgeberg, O., Magnus, M. C., & Torvik, F. A. (2021). Parental income and mental disorders in children and adolescents. *International Journal of Epidemiology*, 50(5), 1639–1650.
- Kling, J. R. (2006). Incarceration length, employment, and earnings. *American Economic Review*, 96(3), 863-876.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F., & Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? *World Development*, 114, 237–253.
- Krueger, A. B., & Meyer, B. D. (2002). Labor supply effects of social insurance. In A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of public economics* (Vol. 4, pp. 2393–2430). Elsevier.
- Kunnskapsdepartementet (2022). *Regjeringen med nullvisjon for utenforskap*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-med-nullvisjon-for-utenforskap/id3089970/>
- Kuyvenhoven, J., & Haandrikman, K. (2025). Childhood residential and neighbourhood mobility: Consequences for educational attainment in young adulthood. *Advances in life course research*, 63, 100-655.
- Løken, K., Sandsør, A.M.J., Drugli, M.B., Leiulfsrud, H., Bhuller, M., Størksen, I. & Torvik, F.A. (2024). Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn.
- Lammers, M., & Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? *Empirical Economics*, 60(4), 1719–1746.
- Lavecchia, A. M., P. Oreopoulos & R. S. Brown (2020). Long-run effects from comprehensive student support: Evidence from pathways to education. *American Economic Review: Insights* 2(2), 209–224.
- Lidén, H., & Trætteberg, H. S. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp* (Rapport 2019:12). Institutt for samfunnsforskning.
- Lima, I. (2024). *Mange nyankomne flyktninger ga sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene*. Arbeid og velferd, (2). NAV. <https://arbeidogvelferd.nav.no/>
- Lovdata. (2002). *Lov om barnetrygd (barnetrygdloven)* (LOV-2002-03-08-4). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-03-08-4>
- Lunder, T. E. & E. C. Bjøru (2025). *Kostnader i barnehager 2023*. TF-rapport, 907.
- Løken, K. V., Mogstad, M., & Wiswall, M. (2012). What linear estimators miss: The effects of family income on child outcomes. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(2), 1-35.
- Løken, K., Bhuller, M., Drugli M. B., Leiulfsrud, H., Sandsør, A. m. j., Størksen, I. & Torvik, F. A. (2024). [Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn](#). Kunnskapsdepartementet
- Markussen, S., & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180–211.
- Markussen, S., & Røed, K. (2018). *The golden middle class neighborhood: Trends in residential segregation and consequences for offspring outcomes* (No. 11684). IZA Discussion Papers.
- McInnis, N., Micheltore, K., & Pilkauskas, N. (2024). The intergenerational transmission of poverty and public assistance: Evidence from the earned income tax credit. *Journal of Human Resources*.

- Milligan, K., & Stabile, M. (2011). Do child tax benefits affect the well-being of children? *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(3), 175–205.
- Moffitt, R. (1992). Incentive effects of the US welfare system: A review. *Journal of economic literature*, 30(1), 1-61.
- Moffitt, R. (2002). Welfare programs and labor supply. *Handbook of Public Economics*, 4, 2393-2430.
- Moffitt, R. (2007). Welfare reform: The U.S. experience. *Swedish Economic Policy Review*, 14(2), 11–34.
- Mogstad, M., & Torsvik, G. (2022). Family background, neighborhoods and intergenerational mobility. I R. Asheim & O. Bandiera (red.), *Handbook of Labor Economics* (bd. 5). Elsevier.
- Mordal, S., Holm-Nordhagen, A., Mathiesen, I., Holth, Buland, T., & Thomsen, R. (2022). Kvalitet i karriereveiledning i skolen. En undersøkelse av kvalitet og kvalitetsutvikling i karriereveiledning i skolen. NTNU Samfunnsforskning.
- Mulhern, C. (2023). Beyond teachers: Estimating individual school counselors' effects on educational attainment. *American economic review*, 113(11), 2846-2893.
- Normann, T. M. (2025, February 5). *Lavere andel barn med vedvarende lavinntekt i 2023*. Statistisk sentralbyrå.
- Nordvik, V. (2015). Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(4), 667–681.
- Nordvik, V., & Åhrén, P. E. R. (2005). The duration of housing allowance claims and labour market disincentives: the Norwegian case. *European Journal of Housing Policy*, 5(2), 131–146.
- OECD. (2023). Education at a Glance 2023 – Indicator B2: Early childhood education and care. OECD Publishing.
- OECD (2024). Challenging Social Inequality Through Career Guidance: Insights from International Data and Practice. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2026). *Social Expenditure Database (SOCX)*. Hentet 29. januar, 2026, fra <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>
- Oreopoulos, P., Page, M., & Stevens, A. H. (2008). The intergenerational effects of worker displacement. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 455–483.
- Oreopoulos, P., R. S. Brown, & A. M. Lavecchia (2017). Pathways to education: An integrated approach to helping at-risk high school students. *Journal of political economy* 125(4), 947–984
- Ot.prp. nr. 57 (2000–2001). Om lov om barnetrygd (barnetrygdloven). Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-57-2000-2001-/id123149/>
- Price, D. J., & Song, J. (forthcoming). The long-term effects of cash assistance. *American Economic Journal: Applied Economics*. <https://doi.org/10.1257/app.20210064>
- Proba samfunnsanalyse. (2015). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – Virkninger for kommunene* (Proba-rapport 2015–12).
- Proba samfunnsanalyse. (2017). *Sosialhjelpsutgiftene – Drivkrefter og tiltak*.
- Reardon, S. F. (2018). The widening academic achievement gap between the rich and the poor. In *Social stratification* (pp. 536–550). Routledge.
- Reback, R. (2010). Noninstructional spending improves noncognitive outcomes: Discontinuity evidence from a unique elementary school counselor financing system. *Education Finance and Policy*, 5(2), 105-137.

- Rege, M., Bø, T., Drange, N., Fløtten, T., Glemmestad, H., Hugvik, K., Salvanes, K. G. & Zachrisson, H. D. (2024). [En barndom for livet](#). Barne- og familiedepartementet.
- Rege, M., Telle, K., & Votruba, M. (2011). Parental job loss and children's school performance. *Review of Economic Studies*, 78(4), 1462–1489.
- Reiling, R. B., Salvanes, K. V., & Sandsør, A. M. J. (2020). Tverrfaglig samarbeid–da NAV flyttet inn i videregående skoler. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(4), 238-251.
- Reiling, R. B., Salvanes, K. V., & Sandsør, A. M. J. (2022). Do welfare counsellors help at-risk upper secondary school students?. *Economics of Education Review*, 89, 102271.
- Romero, M., & Lee, Y. S. (2008). *The influence of maternal and family risk on chronic absenteeism in early schooling*. National Center for Children in Poverty.
- Salehi-Isfahani, D., & Mostafavi-Dehzoeei, M. H. (2018). Cash transfers and labor supply. *Journal of Development Economics*, 135, 349–367.
- Salvanes, K. V., Reiling, R. B., & Sandsør, A. M. J. (2019). Tverrsektorielt samarbeid i skolen: Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet.
- Sandsør, A. M. J., Zachrisson, H. D., Karoly, L. A., & Dearing, E. (2023). The widening achievement gap between rich and poor in a Nordic country. *Educational Researcher*, 52(4), 232–244.
- Sauval, M., Duncan, G. J., Gennetian, L. A., Magnuson, K. A., Fox, N. A., Noble, K. G., & Yoshikawa, H. (2024). Unconditional cash transfers and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 236, 105159.
- Sianesi, B. (2004). An evaluation of the Swedish system of active labor market programs. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133–155.
- Skatteetaten (2025): Foreldrefradrag, <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/familie-og-helse/barn/foreldrefradrag/>
- Thoresen, T.O., Skagseth, S., Vattø, T.E. & Wennemo, T. (2026). Bør barnetrygden skattlegges? Effekter på arbeidstilbud og fordeling. *Samfunnsøkonomen*, (kommer).
- Trætteberg, H. S., & Lidén, H. (2018). Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen (Delrapport 1). Institutt for samfunnsforskning.
- Tønnessen, M., Telle, K., & Syse, A. (2016). Childhood residential mobility and long-term outcomes. *Acta Sociologica*, 59(2), 113-129.
- Vattø, T. E., & Østbakken, K. M. (2024). Do means-tested childcare subsidies discourage work?. *Journal of Population Economics*, 37(1), 17.
- Zachrisson, H. D., Dearing, E., Borgen, N. T., Sandsør, A. M. J., & Karoly, L. A. (2023). Universal early childhood education and care for toddlers and achievement outcomes in middle childhood. *Journal of Research on Educational Effectiveness*.
- Østbakken, K. M. (2019). Evaluering av moderasjonsordningene i barnehagen. Delrapport 2. ISF/Udir.

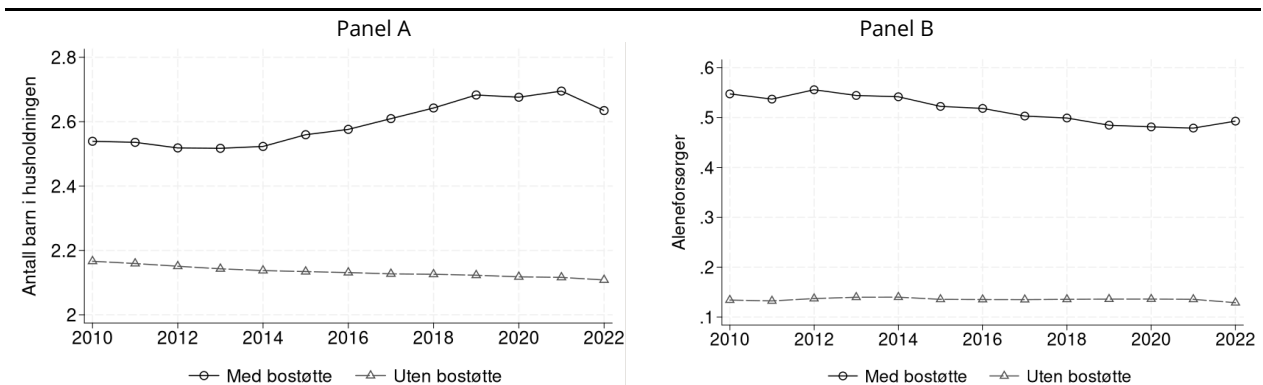
Vedlegg A: Vedlegg til kapittel 3

Vedlegg B: Vedlegg til kapittel 4

B.1. Utviklingen over tid i kjennetegn blant husholdninger som mottar bostøtte

Figur B.1 viser at gjennomsnittlig antall barn har økt i husholdninger som mottar bostøtte i perioden 2015-2022, mens det har falt blant husholdninger som ikke mottar bostøtte. Figuren viser også at andelen aleneforeldre er klart høyere blant bostøttemottakerne gjennom hele perioden. Samtidig ser vi at andelen aleneforsørgere blant bostøttemottakerne har gått litt ned over tid, mens andelen er relativt stabil blant ikke-mottakere.

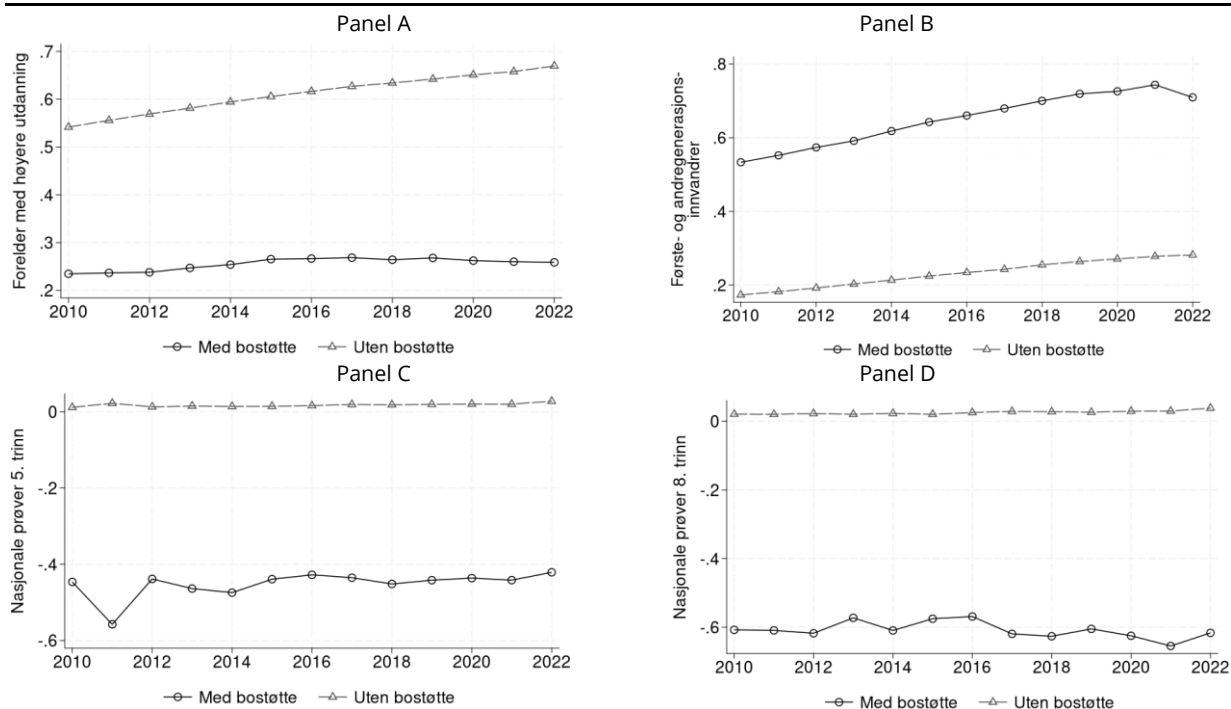
Figur B.1 Antall barn per husholdning (venstre) og andel barn i aleneforsørgerhusholdninger (høyre), etter bostøttemottak



Note: Panel A viser gjennomsnittlig antall barn per husholdning for bostøttemottakere og ikke-mottakere i perioden 2010–2022. Panel B viser andelen husholdninger som er aleneforsørgere for de samme gruppene i samme periode. Husholdningene er vektet med antall barn.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Figur B.2 viser utviklingen i flere kjennetegn. Andelen barn med foreldre som har universitetsutdanning har økt markant i husholdninger som ikke mottar bostøtte, mens økningen blant mottakere av bostøtte har vært mer beskjeden. Andelen med innvandrerbakgrunn er også høyere blant barn som bor i husholdninger som mottar bostøtte enn blant ikke-mottakerne. Denne forskjellen har imidlertid holdt seg relativt stabil gjennom hele tidsperioden. Når det gjelder skoleprestasjoner, målt ved nasjonale prøver, ligger barn i bostøttehusholdninger stabilt lavere enn andre barn gjennom hele tidsperioden.

Figur B.2 Gjennomsnittlige kjennetegn blant barn som bor i husholdninger med og uten bostøtte

Note: Panel A viser andelen barn med foreldre med høyere utdanning, panel B viser andelen første- og andregenerasjonsinnvandrere, panel C viser gjennomsnittlige resultater på nasjonale prøver for 5. trinn, og panel D viser gjennomsnittlige resultater på nasjonale prøver for 8. trinn. Alle paneler viser utviklingen separat for barn i husholdninger som mottar og ikke mottar bostøtte. Husholdningene er vektet med antall barn. For nasjonale prøver i 5. trinn ser vi en dipp for de som mottar bostøtte i 2011. Dette skyldes at engelsk ikke er inkludert i gjennomsnittet dette året. Barn i husholdninger som mottar bostøtte gjør det relativt bedre i engelsk enn de gjør i regning og lesing sammenlignet med barn i husholdninger som ikke mottar bostøtte.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

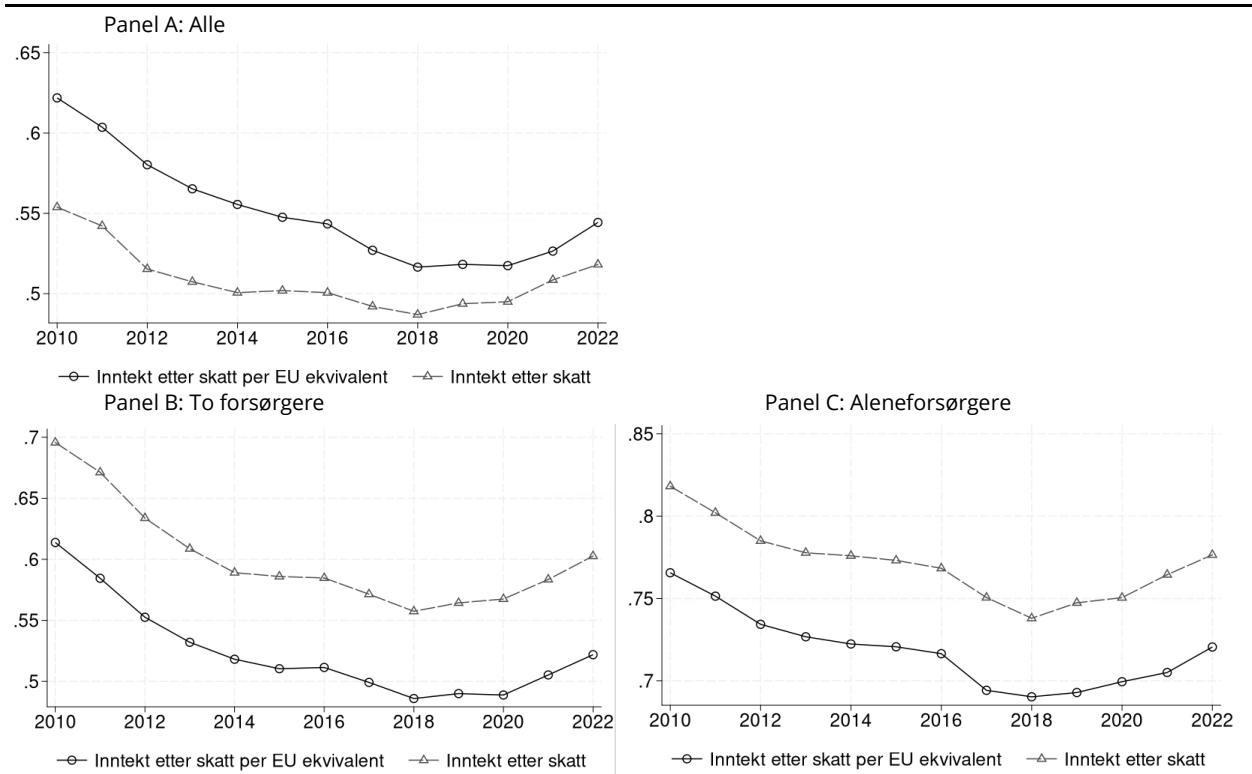
B.2. Betydningen av husholdningssammensetning

Bostøttemottakerne er i større grad aleneforsørgere og har flere barn enn husholdninger som ikke mottar bostøtte. I Figur B.3 analyserer vi om endringer i husholdningsstørrelsen og sammensetningen over tid har påvirket utviklingen i inntektsforholdet mellom bostøttemottakere og ikke-mottakere.

I venstre panel i Figur B.3 ser vi at medianinntekten per forbruksenhet blant bostøttemottakere utgjør en større andel av medianen til ikke-mottakere enn når vi ser på samlet inntekt uten en slik ekvivalering. Dette kan ved første øyekast virke overraskende, siden husholdninger som mottar bostøtte i snitt har flere barn. Forklaringen på dette ligger i at andelen aleneforsørgere er høyere blant mottakerne av bostøtte, og færre voksne per husholdning gir høyere inntekt per forbruksenhet relativt til ukorrigert inntekt. Videre ser vi at nedgangen i inntekt for bostøttemottakere relativt til ikke-mottakere er svakere når vi ikke korrigerer for husholdningsstørrelse. Dette kan skyldes at det har vært en liten nedgang i andelen aleneforsørgere blant bostøttemottakere over tid.

I midtre og høyre panel i Figur B.3 sammenlignes forholdet mellom mottakere og ikke-mottakere for henholdsvis husholdninger med to foresatte og aleneforsørgere. Her ser vi at forholdet mellom medianinntektene utvikler seg likt over tid for begge husholdningstypene, uavhengig av om vi ser på samlet inntekt eller EU-ekvivalenter. Dette tyder på at endringen i antall barn i seg selv ikke har vært en vesentlig driver for den økende inntektsforskjellen mellom bostøttemottakerne og resten av befolkningen.

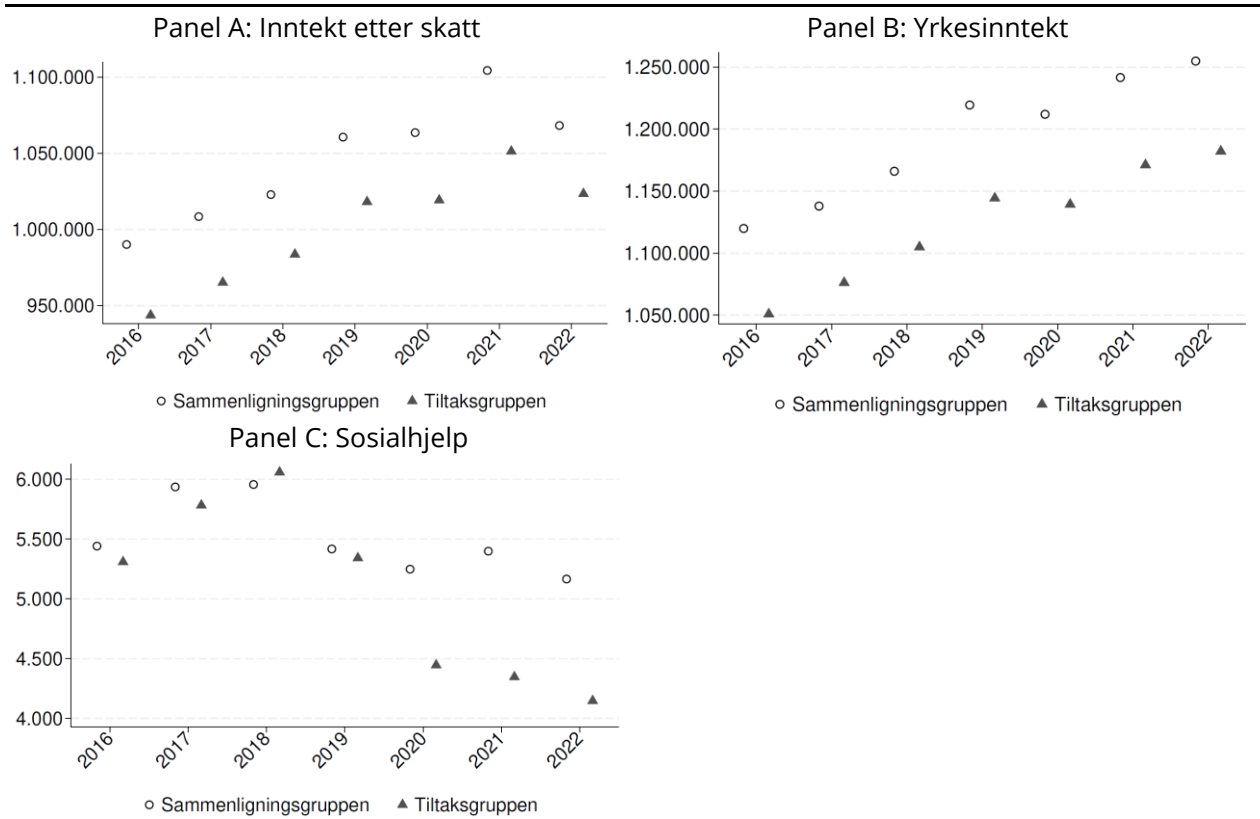
Figur B.3 Medianinntekt blant bostøttmottakere som andel av medianinntekt blant ikke-mottakere, målt i EU-ekvivalenter og samlet inntekt etter skatt. Alle (venstre), to-forsørgerhusholdninger (midten) og aleneforsørgere (høyre).



Note: Panel A viser medianinntekt per forbruksenhet og samlet medianinntekt blant bostøttmottakere som andel av tilsvarende medianer for ikke-mottakere. Panel B og C viser det samme separat for henholdsvis husholdninger med to foresatte og aleneforsørgere.
 Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

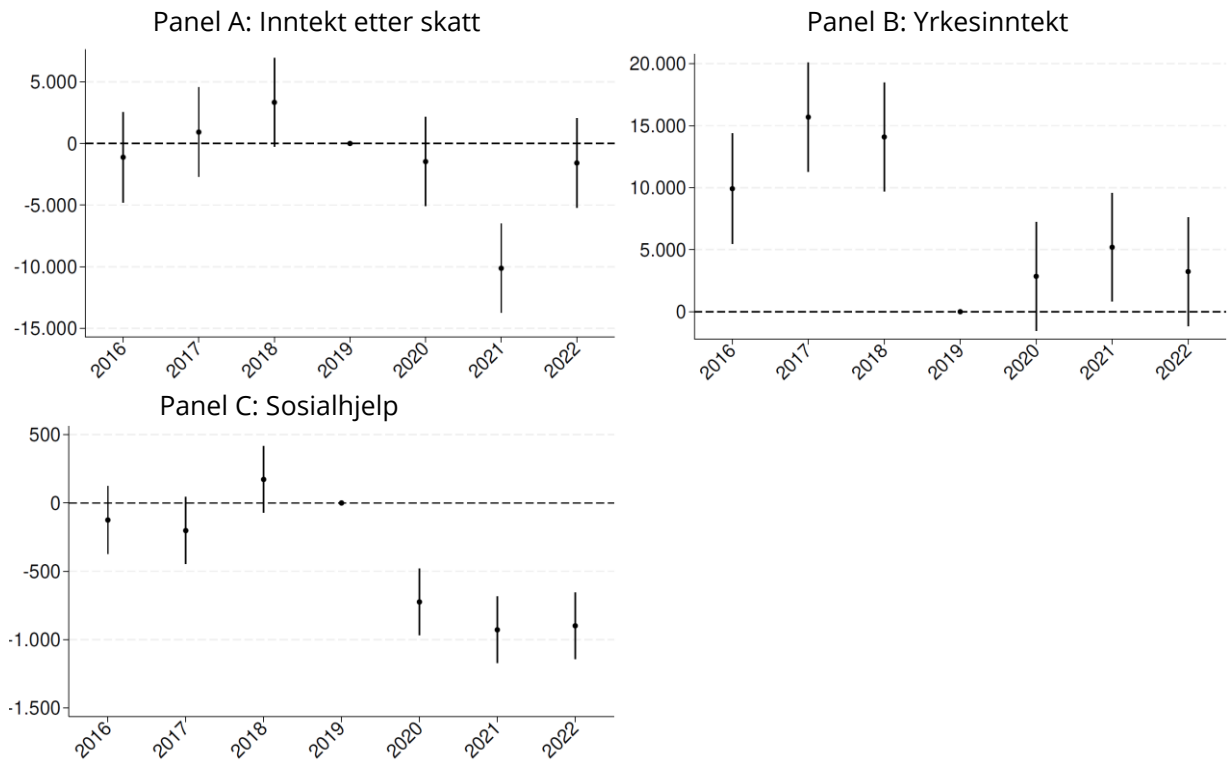
B.3. Årsakssammenhenger

Figur B.4 Gjennomsnittlig inntekt og ytelser i tiltaks- og kontrollgruppen. Alle innbyggere



Note: Figurene viser gjennomsnittlig inntekt etter skatt (panel A), yrkesinntekt (panel B) og sosialhjelpsutbetaling (panel C) i tiltaks- og sammenligningsgruppen over tid
 Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

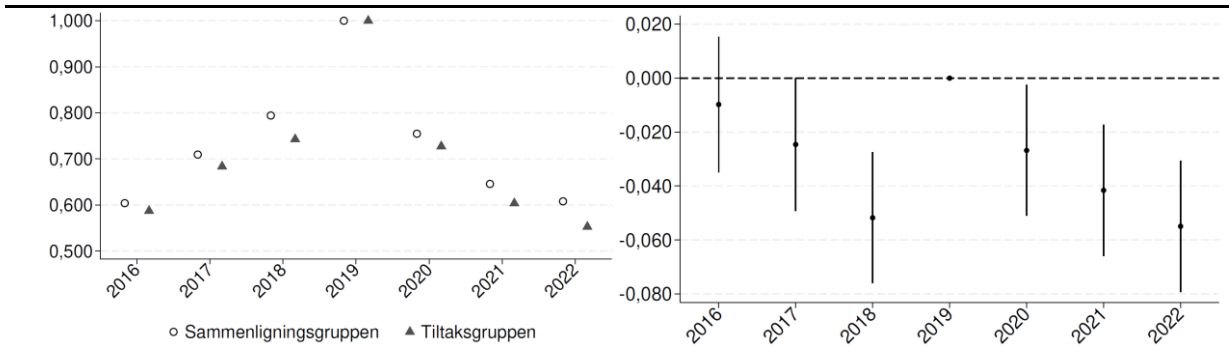
Figur B.5 Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i ytelser og inntekt relativt til forskjellen i 2019



Note: Figurene viser den årlige forskjellen mellom tiltaksgruppen og sammenligningsgruppen i inntekt etter skatt (panel A), yrkesinntekt (panel B) og sosialhjelpsutbetaling (panel C), relativt til forskjellen mellom gruppene i 2019. En verdi på null betyr at forskjellen mellom gruppene er den samme som i 2019. Den stiplede linjen markerer 2019, som er siste år før kommunesammenslåingene trådte i kraft. Vertikale linjer viser 95 prosent konfidensintervaller.

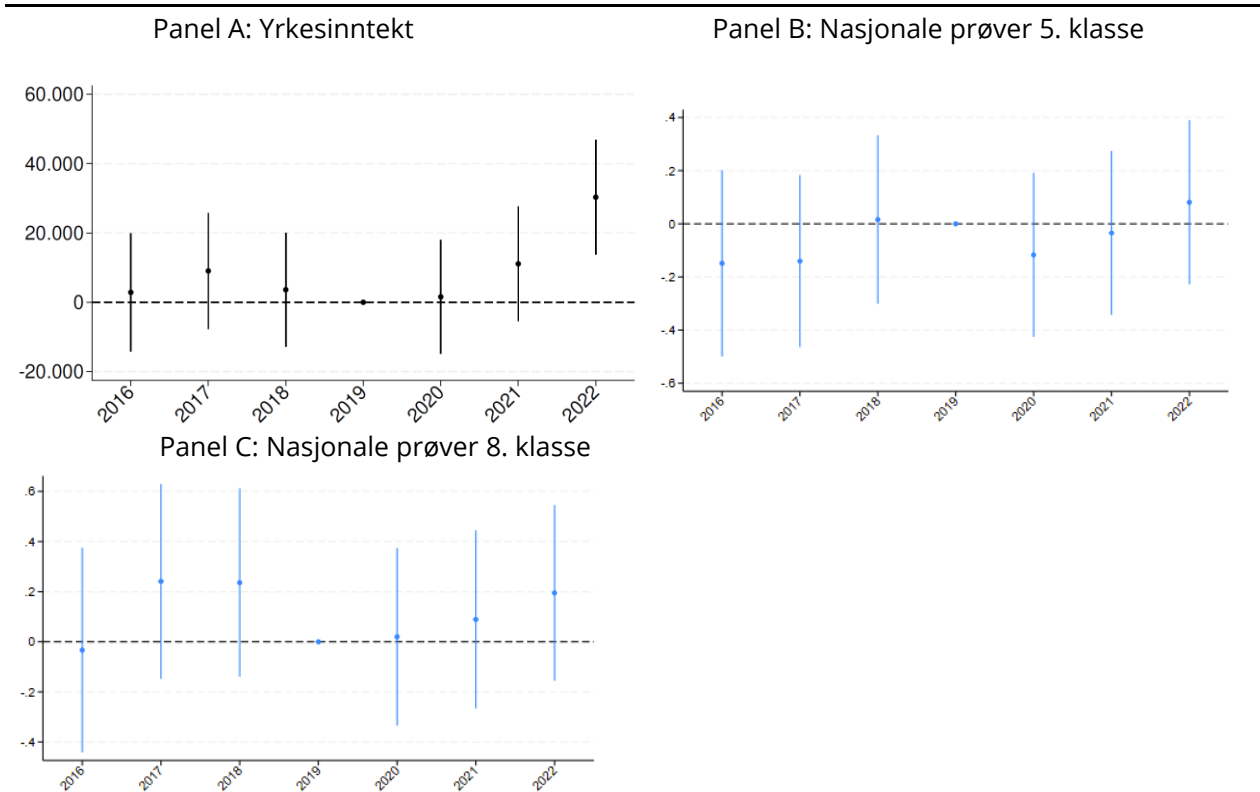
Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Figur B.6 Andelen som mottar bostøtte i tiltaks- og kontrollgruppen blant bostøttemottakerne i 2019 og årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i andelen av bostøttemottakerne i 2019 som mottar bostøtte



Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Figur B.7 Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i yrkesinntekt og prøveresultater relativt til forskjellen i 2019 (blant de som mottar bostøtte i 2019)



Note: Figurene viser den årlige forskjellen mellom tiltaksgruppen og sammenligningsgruppen i yrkesinntekt (panel A), resultater på nasjonale prøver for 5. trinn (panel B) og resultater på nasjonale prøver for 8. trinn (panel C), relativt til forskjellen mellom gruppene i 2019. Utvalget er begrenset til personer som mottok bostøtte i 2019 i begge grupper. En verdi på null betyr at forskjellen mellom gruppene er den samme som i 2019. Den stiplede linjen markerer 2019, som er siste år før kommunesammenslåingene trådte i kraft. Vertikale linjer viser 95 prosent konfidensintervaller.

Kilde: Egne beregninger basert på registerdata fra SSB.

Vedlegg C: Vedlegg til kapittel 5

Vedlegg D: Vedlegg til kapittel 6

9.6. Analysemetode brukt i evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet

Vår analyse av KVP tar utgangspunkt i foreldre som faktisk har deltatt i kvalifiseringsprogrammet og deres barn, og utvalget konstrueres i tre trinn. Først identifiserer vi alle personer som har deltatt i KVP, der deltakere defineres som personer som på et eller annet tidspunkt mottar utbetalinger fra kvalifiseringsprogrammet. Dette gir oss et foreldreutvalg bestående av alle som faktisk har vært inne i programmet i observasjonsperioden. Deretter finner vi barna til disse deltakerne ved hjelp av familiens løpenummer i registrene som kobler hver KVP-deltaker til sine barn. Utvalget vårt er dermed barn som har minst én forelder som har mottatt ytelser fra KVP. Til slutt beregner vi barnas potensielle eksponeringsalder for kvalifiseringsprogrammet. Dette gjøres ved å kombinere informasjon om kommunal utrulling av KVP med barnets fødselsår. Først bestemmer vi hvilken kommune KVP-forelder bodde i året før innføringen av programmet i 2006. Denne kommunen defineres som barnets analysekommune i eventstudien, uavhengig av senere flyttinger. Deretter kobler vi på året KVP ble implementert i denne kommunen. Barnets potensielle eksponeringsalder defineres dermed på følgende måte:

$$\text{Eksponeringsalder} = \text{Året KVP ble implementert i kommunen} - \text{Barnets fødselsår.}$$

En eksponeringsalder på 5 betyr at KVP ble innført i kommunen da barnet var 5 år, mens en negativ eksponeringsalder indikerer at programmet ble innført før barnet ble født (for eksempel -2 dersom programmet kom to år før fødsel). I analysene av nasjonale prøver tar vi hensyn til alderen barnet er når de tar prøven, sånn at vi har et mål antall år med mulig eksponering før man tar prøven. For nasjonale prøver i 5. klasse betyr det at

$$\text{Antall år med mulig eksponering} = 10 - \text{Eksponeringsalder.}$$

For 8. klasse betyr det

$$\text{Antall år med mulig eksponering} = 13 - \text{Eksponeringsalder}$$

Vi avgrenser analysene til barn med en potensiell eksponeringsalder mellom -2 og 15 år. For dette utvalget estimerer vi sammenhengen mellom foreldres deltakelse i kvalifiseringsprogrammet og barnas skoleutfall. De sentrale utfallsvariablene er resultater på nasjonale prøver. For å belyse mulige mekanismer undersøker vi i tillegg utviklingen i foreldrenes arbeidsmarkedsutfall i perioden før barna gjennomfører de nasjonale prøvene. Dette inkluderer foreldrenes deltakelse i KVP, lønnsinntekt, mottak av sosialhjelp og sysselsetting, der sysselsetting defineres som lønnsinntekt over 2G. Disse analysene bidrar til å forstå i hvilken grad endringer i foreldrenes økonomiske situasjon og arbeidsmarkedstilknytning kan være relevante forklaringer på eventuelle endringer i barnas skoleresultater. Regresjonsmodellen vi estimerer er:

$$\text{Utfall}_{ict} = \sum_a \beta_a \mathbf{1}(\text{Antall år med mulig eksponering}_i = a) + \gamma_c + \delta_{\text{fødselsår}_i} + \varepsilon_{ict},$$

der γ_c er faste effekter for kommune (definert ved foreldrenes bosted i 2006), $\delta_{\text{fødselsår}_i}$ er faste effekter for barnets fødselskohort, og standardfeil klustreres på kommunenivå. β_a er en rekke parametere som kan tolkes som forskjellen i forventet utfall mellom barn eksponert ved alder a og barn i referansekategorien, innad i samme kommune og samme fødselsår.

I eventstudien bruker vi en indikatorvariabel for potensiell eksponeringsalder som varierer fra -2 til 15 år. I regresjonen kan vi imidlertid ikke inkludere indikatorer for alle eksponeringsalder samtidig, ettersom dette vil skape perfekt multikollinearitet. Vi må derfor utelate én eksponeringsalder, som fungerer som referansekategori. Alle øvrige koeffisienter tolkes da relativt til denne gruppen. Som referansekategori bruker vi elever som tok den aktuelle nasjonale prøven samme år som KVP ble innført i kommunen. I tillegg grupperer vi enkelte eksponeringsalder ved å slå sammen alle elever med eksponeringsalder fra -3 til 1 år til én kategori, som tilsvarer barn som enten ikke var født

ennå, eller var under ett år gamle da foreldrene potensielt er eksponert for kvalifiseringsprogrammet. Disse elevene har 9+ år med potensiell eksponering for KVP når de tar de nasjonale prøvene i 5. klasse, og på samme måte slår vi sammen elevgrupper med mer enn 11 år med potensiell eksponering i analysene av nasjonale prøver i 8. trinn. For nasjonale prøver i 8. trinn er referanse kategorien elever med eksponeringsalder 13 år, altså elever som var 13 år og tok prøven samme år som KVP ble innført i kommunen foreldrene bor i.

Hver koeffisient β_a uttrykker dermed forskjellen i gjennomsnittlig utfall mellom elever som er potensielt eksponert i år a , og elever i referanse kategorien (13 år) som har 0 år med potensiell eksponering når de tar prøver. For eksempel måler β_5 forskjellen i utfall på nasjonale prøver i 8. klasse mellom elever som har 5 år med potensiell eksponering (var 8 år når programmet ble innført i kommunen) og elever som var 13 år da KVP ble innført i kommune foreldrene bor i, gitt at 13-åringene utgjør referansegruppen. Dersom vi endrer referanse kategorien, for eksempel til eksponeringsalder 10 år i analysene av nasjonale prøver i 5. trinn, vil alle koeffisientene tolkes relativt til denne gruppen i stedet. Referanse kategorien fungerer dermed som modellens "nullpunkt" og angir hvilken eksponeringsalder alle andre grupper sammenlignes med.

Vedlegg E: Vedlegg til kapittel 7

Tabell E.1 Deskriptiv statistikk for husholdninger som bruker vs. de som ikke bruker barnehage

	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage
Disponibel inntekt	746 700 – 844 640	1 081 364 – 1 087 638
Formue	860 478 – 926 578	1 127 656 – 1 131 855
Alder (Hovedforsørger)	34,61 – 37,80	36,28 – 36,48
Høyere utdanning (hovedforsørger) (%)	30-41	53-53
Personer per husholdning	3,52 – 4,04	3,95 – 3,98
Barn i barnehagealder (1-5 år) per husholdning.	1,08 – 1,20	1,24 – 1,25
Voksne per husholdning	1,83 – 2,08	1,98 – 2,00
Husholdninger med kun en voksen (%)	11,28 – 29,39	7,46 – 8,58
Mottaker av sosialstønad (Hovedforsørger) (%)	5,32 – 20,35	4,69 – 5,63
Innvandrerbakgrunn (%)	48,87 – 58,06	26,43 – 27,00
Landbakgrunn (%):		
-Norge	33,20 – 39,58	61,45 – 61,84
-Europa	22,93 – 44,43	19,61 – 20,95
-Asia	14,59 – 24,14	9,66 – 10,25
-Afrika	5,88 – 13,15	4,90 – 5,35
-Annet	2,13 – 3,20	2,86 – 2,93

Kilde: Egne beregninger basert på inntekts- og formuesstatistikken for 2023. Intervallene reflekterer usikkerhet for identifisering og klassifisering av 4 000 barn med innvilget gratis kjernetid og manglende foreldrefradrag.

Vedlegg F: Vedlegg til kapittel 8

Vedlegg nummereres A, B, C osv.

Figurer og tabeller i vedleggene nummereres: Figur A1.1, A1.2, B1.1, B1.2 osv.

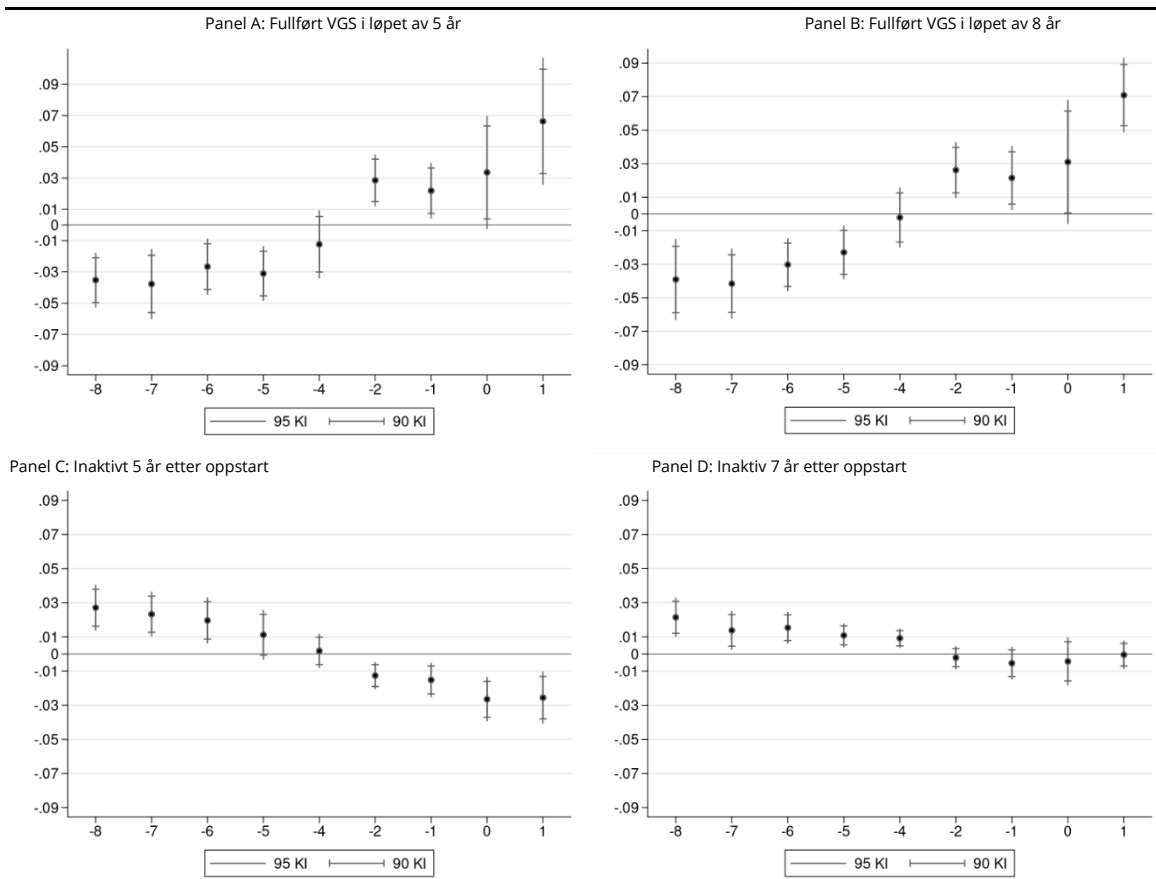
F8.1. Analysemetode brukt i kapittel 8

Forskjell-i-forskjeller kan skrives som følgende regresjonsmodell:

$$Y_{ist} = \alpha + \gamma_t + \mu_s + \beta Tiltak_s \times d_t + X_{ist} \delta + \varepsilon_{ist}.$$

Y_{ist} er utfall som måles for individ i som startet på Vg1 ved skole s i år t . $Tiltak_s$ er en indikator som er lik 1 dersom eleven går på en skole som fikk NAV-veileder på et tidspunkt, og d_t er en indikator for observasjoner målt etter introduksjonen av veiledere. Dermed er $Tiltak_s \times d_t$ en indikator som er lik 1 dersom individet startet i Vg1 samtidig som skolen hadde en NAV-veileder. γ_t er årskullfaste-effekter som kontrollerer for veksten i utfallsmålet som er felles for alle skoler, mens μ_s representerer skolefaste-effekter som kontrollerer for gjennomsnittlige forskjeller i nivå på tvers av skoler. X_{ist} er en vektor med bakgrunnsvariabler (kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanningsnivå). ε_{ist} er et idiosynkratisk restledd. I denne regresjonen er β koeffisienten som måler effekten av NAV-veileder i videregående skole.

Figur F.1 Eventstudie estimater for forsøk med sosialfaglige rådgivere på videregående skoler i Østfold



Note: Figurene plottes utviklingen i de fire utfallsmålene over tid sammen med henholdsvis 90 og 95 prosent konfidensintervall. Koeffisientene kommer fra regresjoner, en regresjon per utfallsmål, tilsvarende spesifisering gitt som likning (1), men der 'treatment' indikatorer er inkludert for kull som begynte på skolen i perioden $t-8$ til $t+6$, der t er første året sosialfaglig rådgiver er til stede på skolen. Kontrollvariabler inkluderer skolefaste effekter, årskullfaste effekter, grunnskolepoeng, alder, kjønn, innvandrerbakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå, samt studieretning på videregående skole. I alle panelene ekskluderer vi delvis behandlede individer, herunder kull som begynte på skolen i $t-2$ og $t-1$.

Tabell F.1 Deskriptiv statistikk

	Forsøk med NAV-veileder i VGS			Østfoldmodellen		
	Snitt	Standardavvik	N	Snitt	Standardavvik	N
Mann	0.567	(0.495)	75916	0.513	(0.500)	241497
Innvandrere	0.109	(0.312)	75916	0.090	(0.286)	241497
Alder starter vgs.	16.042	(0.215)	75916	16.030	(0.193)	241497
Karaktersnitt u. skolen	3.092	(2.814)	75916	4.000	(0.828)	232906
Karaktersnitt u. skolen mangler	0.041	(0.198)	75916	0.036	(0.185)	241497
Studieforberedende	0.280	(0.449)	75916	0.583	(0.493)	241497
Yrkesfag	0.713	(0.453)	75916	0.412	(0.492)	241497
Alternativ oppl.	0.007	(0.083)	75916	0.004	(0.066)	241497
Foreldreutdanning: grunnskole	0.239	(0.426)	75916	0.182	(0.386)	241497
Foreldreutdanning: vgs.	0.408	(0.492)	75916	0.361	(0.480)	241497
Foreldreutdanning: HU	0.346	(0.476)	75916	0.452	(0.498)	241497
Foreldreutdanning mangler	0.007	(0.080)	75916	0.005	(0.071)	241497

Figurregister

Figur 3.1	Barnetrygd som andel av husholdningsinntekt etter skatt blant barnefamilier over inntektsfordelingen i 2019-2022	27
Figur 3.2	Gjennomsnittlige skattefrie overføringer til hushold med lav markedsinntekt, hushold med barn, fast demografisk sammensetning, prosentandel av medianinntekt etter skatt, 2010–2022.	28
Figur 3.3	Hvordan utvidelsen av barnetrygd påvirker ulike kohorter og ulike søskenpar ulikt	29
Figur 3.4	Forskjeller i samlet barnetrygd og inntekt når yngste søsken er mellom 11-18 år	31
Figur 4.1	Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt som mottar bostøtte, og bostøtte som andel av husholdningens inntekt etter skatt.	35
Figur 4.2	Forhold mellom medianinntekt for bostøttemottakere og ikke-mottakere blant barnefamilier med vedvarende lavinntekt: inntekt etter skatt (venstre) og yrkesinntekt (høyre).....	38
Figur 4.3	Netto formue (vestre) og andel som eier bolig (høyre) blant bostøttemottakere og ikke-mottakere i barnefamilier med vedvarende lavinntekt.	38
Figur 4.4	Utvikling i andel under EUs lavinntektsgrense (venstre) og medianinntekt etter skatt (høyre)	39
Figur 4.5	Bostøtte (venstre) og annen inntekt (høyre) blant bostøttemottakere, målt som andel av lavinntektsgrensen over tid	40
Figur 4.6	Andel barnefamilier som mottar bostøtte over inntektsfordelingen i 2012 og 2022	40
Figur 4.7	Inntektsfordeling blant bostøttemottakere med og uten bostøtte (2012 og 2022).	42
Figur 4.8	Bostøtte som andel av inntekt etter skatt blant bostøttemottakere i 2012 og 2022	42
Figur 4.10	Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i andelen som mottar bostøtte og bostøtte per innbygger relativt til forskjellen i 2019.....	45
Figur 4.11	Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i bostøtte, inntekt etter skatt og sosialhjelp, relativt til forskjellen i 2019, blant husholdninger som mottok bostøtte i 2019.	47
Figur 5.1	Hvem får sosialhjelp? Sammenheng mellom kjennetegn og vedtak.....	53
Figur 5.2	Effekten av sosialhjelp på sysselsetting.....	56
Figur 5.3	Effekten av sosialhjelp på lønn	57
Figur 5.4	Effekten av sosialhjelp på sysselsetting når ytelsen har vilkår knyttet til seg	58
Figur 5.5	Effekten av sosialhjelp på lønn når ytelsen har vilkår knyttet til seg	58
Figur 5.6	Effekten av at foreldrene mottar sosialhjelp på barnas skoleresultater.....	60
Figur 5.7	Effekten av at foreldrene mottar sosialhjelp på sannsynligheten for at barnevernet er involvert i familien.	60
Figur 6.1	Gjennomsnittlig foreldredeltakelse i KVP før nasjonale prøver i 5. og 8. trinn	67
Figur 6.2	Gjennomsnittlig effekt av KVP på elevers resultater ved nasjonale prøver i 5. trinn	68
Figur 6.3	Gjennomsnittlig effekt av KVP på elevers resultater ved nasjonale prøver i 8. trinn	69
Figur 6.4	Gjennomsnittlig effekt av KVP på foreldrene sin arbeidsmarkedsdeltakelse	70
Figur 6.5	Gjennomsnittlig effekt av KVP på foreldrene sin inntekt	70
Figur 6.6	Gjennomsnittlig effekt av KVP på foreldrene sitt mottak av sosialhjelp	71
Figur 7.1	Barnehagedekning 2000–2025	75
Figur 7.2	Gjennomsnittlig månedlig foreldrebetaling, 2016-2025.....	76
Figur 7.3	Andel av husholdninger med barn i alderen 1-5 år som bruker barnehage etter disponibel inntekt	87
Figur 7.4	Andel av husholdninger med barn i alderen 1-2 år (panel A) og alderen 3-5 år (panel B) som betaler for barnehage etter disponibel inntekt.....	88
Figur 8.1	Eventstudie estimer for Østfoldmodellen.....	103
Figur B.1	Antall barn per husholdning (venstre) og andel barn i aleneforsørgerhusholdninger (høyre), etter bostøttemottak.....	118

Figur B.2	Gjennomsnittlige kjennetegn blant barn som bor i husholdninger med og uten bostøtte	120
Figur B.3	Medianinntekt blant bostøttlemottakere som andel av medianinntekt blant ikke-mottakere, målt i EU-ekvivalenter og samlet inntekt etter skatt. Alle (venstre), to-forsørgerhusholdninger (midten) og alene-forsørgere (høyre).....	121
Figur B.4	Gjennomsnittlig inntekt og ytelser i tiltaks- og kontrollgruppen. Alle innbyggere	122
Figur B.6	Andelen som mottar bostøtte i tiltaks- og kontrollgruppen blant bostøttlemottakerne i 2019 og årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i andelen av bostøttlemottakerne i 2019 som mottar bostøtte	123
Figur B.7	Årlige forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen i yrkesinntekt og prøveresultater relativt til forskjellen i 2019 (blant de som mottar bostøtte i 2019).....	124
Figur F.1	Eventstudie estimater for forsøk med sosialfaglige rådgivere på videregående skoler i Østfold	129

Tabellregister

Tabell 4.1	Husholdning- og individkjennetegn blant barn i husholdninger med bostøtte og husholdninger som ikke mottar bostøtte i 2020-2022	37
Tabell 4.2	Andel barn i husholdninger med inntekt under grensen for vedvarende inntekt og andel barn i husholdninger som mottar bostøtte.....	41
Tabell 4.3	Kommunesammenslåinger som medførte økte bostøttesatser for innbyggere fra tidligere kommuner, og tilhørende sammenligningskommuner	44
Tabell 5.1	Deskriptiv statistikk av søkere på sosialhjelp.....	52
Tabell 5.2	Deskriptiv statistikk av ytelsens kategori.....	54
Tabell 5.3	Deskriptiv statistikk av vilkår knyttet til ytelsen	54
Tabell 6.1	Deskriptiv statistikk av deltakere og ikke-deltakere i KVP	66
Tabell 7.1	Forutsetninger for referanse, 2023	77
Tabell 7.2	Foreldrebetaling med og uten inntektsmoderasjonsordningene. Totalt i mill. kroner og gjennomsnittspris per plass i kroner/mnd	78
Tabell 7.3	Netto foreldrebetaling med og uten inntektsmoderasjonsordningene for ulike husholdningstyper gruppert etter antall barn. Antall hushold og kr/år	78
Tabell 7.4	Antall barn, andel enslige forsørgere og netto beregnet foreldrebetaling i barnehage i 2023 etter inntektsdesiler av ekvivalent disponibel inntekt i husholdningen	79
Tabell 7.5	Effekt på andel barn 0-6 år i lavinntektshushold uten moderasjonsordninger, med moderasjonsordninger (som i 2023), og ved gratis barnehage for alle.	80
Tabell 7.6	Antall barn som benytter seg av barnehage i Barnehagestatistikken og i egne beregninger basert på foreldrefradraget for 2023.	82
Tabell 7.7	Antall barn med rett til og innvilget moderasjonsordninger i 2023.....	82
Tabell 7.8	Deskriptiv statistikk for husholdninger med barn i alderen 1-5 år som betaler og ikke betaler for barnehage.	83
Tabell 8.1	Antall skoler med NAV-veileder per skoleår.....	92
Tabell 8.2	Antall skoler med sosialfaglig rådgiver per skoleår.	93
Tabell 8.3	Oversikt over hvilke årskull som inngår i analysene av ulike utdanningsutfall.....	94
Tabell 8.4	Oversikt over hvilke årskull som inngår i analysene av inaktivitet.....	95
Tabell 8.5	Balansetester	96
Tabell 8.6	Gjennomsnitteffekter av forsøk med NAV-veileder. Replikasjon.....	97
Tabell 8.7	Gjennomsnitteffekter av forsøk med NAV-veileder. Nye resultater.	98
Tabell 8.8	Gjennomsnitteffekter av Østfoldmodellen. Replikasjon.	99
Tabell 8.9	Gjennomsnitteffekter av ordningen med Østfoldmodellen. Nye resultater.	100
Tabell 8.10	Separate gjennomsnitteffekter av Østfoldmodellen. Etter elevkull.....	101
Tabell 8.11	Effekt av Østfoldmodellen for ulike undergrupper	102
Tabell E.1	Deskriptiv statistikk for husholdninger som bruker vs. de som ikke bruker barnehage.....	128
Tabell F.1	Deskriptiv statistikk.....	130