

# Skatt på ungdomsarbeid

Helene Ytteborg

Master i samfunnsøkonomi, førstekonsulent i NAV Internasjonalt

helene.ytteborg@gmail.com

**I følge tall fra Statistisk sentralbyrå regner 36 % av norske kommuner med barns inntekt når de fastsetter foreldrenes sosialhjelp<sup>1</sup>. Denne artikkelen ser på hvilke konsekvenser dette kan ha for om ungdom jobber eller ikke. Hvis man ser husstanden til sosialhjelpsmottakere under ett, kan en slik avkorting av sosialhjelpen defineres som en indirekte skatt på ungdomsarbeid. Resultatene gir en klar indikasjon på at en slik indirekte skatt reduserer arbeidstilbudet til barn av sosialhjelpsmottakere, og ser også ut til å redusere arbeidstilbudet når disse ungdommene blir voksne.<sup>2</sup>**

Barn av sosialhjelpsmottakere har fire ganger så stor sannsynlighet for å bli sosialhjelpsmottakere når de blir voksne, sammenliknet med andre barn (Lorentzen 2008: 34). Vi kan tenke oss flere mekanismer som kan forklare arveligheten av sosialhjelp; bedre kjennskap til velferdssystemet, løsere tilknytning til arbeidsmarkedet, genetiske årsaker, slik som dårligere helse, eller andre bakenforliggende faktorer. Sammenhengen mellom foreldres og barns sosialhjelpsmottak gjør det viktig å identifisere strategier for å bryte ut av denne fattigdomsfellen.

Det å jobbe eller gå på skole kan være slike strategier. Å opparbeide seg nyttig arbeidserfaring kan gjøre ungdom bedre rustet i møte med arbeidslivet.

I denne artikkelen belyser jeg om en avkorting av foreldrenes sosialhjelp, der som barna jobber, påvirker arbeidstilbudet til barna (altså det arbeidet ungdommen tilbyr). Dette vil bli referert til som avkorting. Videre ser jeg på om en avkorting da barna var ungdommer kan påvirke arbeidstilbudet deres når de blir voksne.

Variasjoner på kommunenivå gjør det mulig å se på effekten av forskjellig avkortingspraksis rundt utmåling av sosialhjelp. Analysene er basert på registerdata fra FD-trygd<sup>3</sup> og KOSTRA-tall fra Statistisk sentralbyrå, arbeidstakerregisteret og norsk utdanningsdatabase. Disse registrene inneholder data på individnivå om arbeids- og utdanningsforhold, familierelasjoner og sosialhjelpsmottak. Informasjon om praksis i kommunene er hentet fra KOSTRA-tall<sup>4</sup> rapportert til Statistisk sentralbyrå. For å analysere sammenhengene mellom avkorting og arbeid, bruker jeg to modeller; en modell med faste kommuneeffekter og en lineær regresjon uten kommuneeffekter.

Resultatene viser at avkorting, spesielt mot husholdninger der ungdommene har småjobber, reduserer sannsynligheten for deltakelse i arbeidsmarkedet. Fattige

husholdninger opererer til dels som enhetlige aktører (Pahl 1995) og det kan forventes at en avkorting vil redusere ungdommenes arbeidstilbud på samme måten som en inntektsskatt. Resultatene viser at 17-åringer har en lavere sannsynlighet for å jobbe dersom de bor i en avkortingskommune. Det viser seg også at de som opplevde at kommunen avkortet da de var 17 år, jobber mindre når de blir voksne. Det ser ikke ut til at avkorting påvirker om de mottar sosialhjelp som voksne. Hvis det er slik at utmåling av ytelser påvirker barna til mottakerne, kan det være viktig å ta hensyn til dette når det blir utmålt sosialhjelp.

## Teori

Innen den økonomiske litteraturen har Beckers teorier om sosial reproduksjon (Becker 1979), dvs. at fattigdom kan «gå i arv», vært svært viktige. Senere er det flere studier som tar for seg denne problemstillingen. Arv av fattigdom handler ikke bare om økonomiske midler, men også om tilgang på andre ressurser. Studier peker for eksempel på at avhengighet av sosiale ytelser i større grad overføres mellom generasjoner enn annen fattigdom. Arbeidsinntekt ser ut til å ha en positiv effekt på barnas fremtidige arbeidstilbud, mens behovsprøvd inntekt påvirker arbeidstilbudet negativt (Corcoran & Adams 1993; Corcoran m.fl 1992; Hill & Ponza 1983).

Thomas Lorentzen har kartlagt kunnskapsstatus om sosialhjelpsforskning (Lorentzen 2007) og arvelighet av sosialhjelp (Lorentzen 2008). Han presenterer fire mulige forklaringer på hvorfor det er en sammenheng mellom foreldres og barns sosialhjelpsmottak: Bedre kjennskap til velferdssystemet, løsere arbeidsmarkedstilknytning, mangler på økonomiske midler i oppveksten og arv av holdninger som gjør at de oftere søker støtte (ibid). Andre har kommet frem til at det ikke er sosialhjelpen i seg selv som er problemet, men andre bakenforliggende faktorer som påvirker både foreldrenes og barnas sosialhjelpsmottak. Disse kan være rus, psykiske lidelser eller kriminalitet (Stenberg 2001; Lorentzen 2010).

Christer Hyggen argumenterer for at sosialhjelpen har en negativ effekt på human- og sosialkapital. Humankapital bygges opp gjennom aktiviteter som styrker ens kompetanse, slik som utdanning og arbeidserfaring. Sosialkapital bygges opp gjennom at individer deltar i sosiale nettverk, politiske organisasjoner eller liknende (Hyggen 2006). Det kan tenkes at foreldrenes lave sosial- og humankapital overføres til barna. En strategi for å få sosialhjelpsmottakere og deres barn ut av en fattigdomsfelle, kan være avhengig av en styrking av sosial- og humankapital blant denne gruppen (Fløtten m.fl. 2011).

Husholdningers organisering vil være med på å bestemme i hvilken grad avkorting påvirker barnas arbeidstilbud. I økonomisk teori er det hovedsakelig to måter man analyserer husholdningers atferd på. Enten kan man behandle husholdninger som enhetlige aktører der husholdninger har felles nyttefunksjoner,

felles inntekt og der arbeidstilbudet blir bestemt ut fra husholdningens felles preferanser. I et slikt tilfelle vil målet være å maksimere familiens samlede inntekt, og avkorting forventes å ha en sterk effekt på ungdomsarbeid (Cahuc & Zylberg 2004: 14). Alternativt kan man analysere husholdningene som enheter bestående av individer som handler utfra egne preferanser og i liten grad tar hensyn til de andre i husholdningen. Utfra denne teorien er det å forvente at individene i mindre grad tar hensyn til hverandre og at avkorting vil ha mindre effekt (ibid).

Det er hovedsakelig luksusgoder som fordeles ulikt mellom familiemedlemmer. Det fører til at de fattigste familiene opererer med en likere fordeling av goder sammenliknet med rikere familier (Pahl 1995). Fattige foreldre oppgir at de ofte ofrer eget konsum for å dempe effekten av fattigdom på barna. Barn av fattige foreldre oppgir at de ikke kan disponere egne penger helt fritt, men at pengegaver og inntekt fra småjobber blir brukt til å dekke kostnader i husholdningen (Thorød 2006: 40). Dette illustrerer at individer innad i familien tar hensyn til de andre medlemmene av husholdningene.

Jeg definerer fattigdom i relativ forstand, altså sammenliknet med resten av befolkningen. Å være sosialhjelpsmottaker over lengre tid, definerer jeg som å være fattig. Sosialhjelpsmottakere blir definert som de som mottar sosialhjelp i minst 6 måneder det året analysene gjøres.

## Sosialhjelp

Sosialhjelp skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Før man får tildelt sosialhjelp skal *alle andre muligheter til å forsørge seg selv vurderes*<sup>5</sup>. Det er ingen lov som tilsier hvor mye, hvor lenge eller hvem som skal motta sosialhjelp. Sosialhjelpen fastsettes skjønnsmessig og er en ytelse som bestemmes på hvert enkelt NAV-kontor. På den måten kan det bedre ivaretas den enkeltes behov ut fra lokale hensyn. Det er likevel et ønske om at det skal være like resultater uavhengig av bosted. Av den grunn blir det laget statlige retningslinjer for å veilede kommunenes utmåling (Rundskriv I-34 2001: (§5-1)). «*Det er departementets håp at dette vil bidra til å redusere ubegrunnede forskjeller i stønadsnivået...*»(ibid).

En gjennomgang av praksis i etterkant av dette rundskrivet konkluderte med at det var relativt lik praksis innad på sosialkontorene, men at praksis mellom kontorene varierte noe. I følge rapporten fulgte mindre enn halvparten av kommunene statens retningslinjer ved utmåling av sosialhjelp (Brandtzæg m.fl 2006: 58, 105). Det viste seg også at bokostnader i liten grad kunne forklare forskjellene (ibid: 42, 43).

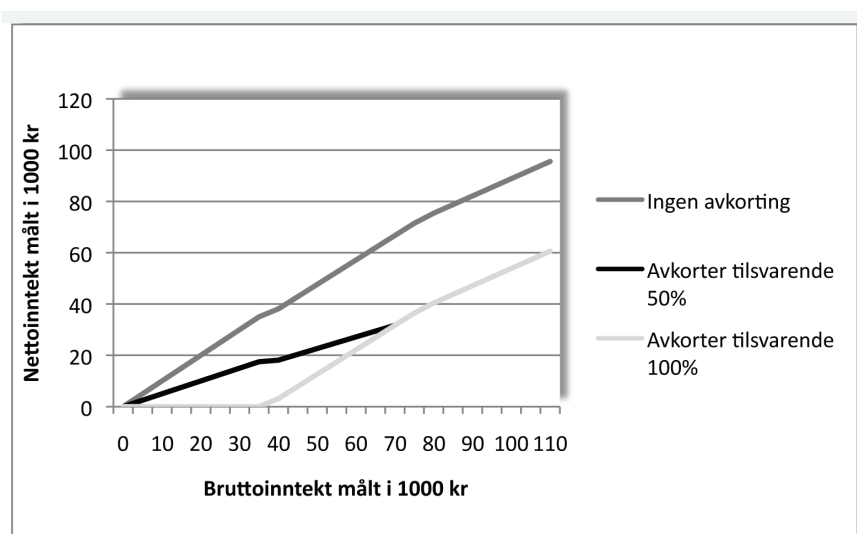
Statens retningslinjer for utmåling av barnetillegg i sosialhjelpen er ca. 3000 kr i måneden<sup>6</sup>. Dette tilsvarer 36 000 kr i løpet av et år dersom familiene mottar sosialhjelp gjennom hele året.

Ser man bort fra trygdeavgiften, kan man tjene opp til 77 000 kr skattefritt.<sup>7</sup>

Dette er ment å gi insentiver til arbeid. Mens annen ungdom har dette skattefritaket, opplever barn av sosialhjelpsmottakere, som bor i kommuner som avkorter, en indirekte skatt på sitt arbeid. Det er kjent fra økonomisk teori at inntektsskatter er med på å redusere folks insentiver til å arbeide. Hvis man ser på avkorting som en indirekte skatt, vil forventningen være at når man avkorter foreldrenes inntekt ved ungdomsarbeid, reduserer dette insentivene for at disse ungdommene tar seg arbeid.

Figur 1 viser husholdningers brutto-/nettoinntekt av ungdomsarbeid. Siden kommunene har forskjellig praksis, illustrerer jeg her to måter sosialhjelpen kan bli avkortet på. Jeg tar utgangspunkt i statens retningslinjer for utmåling av sosialhjelp og at det kan bli avkortet opp til 36 000 kr i løpet av et år.

Figur 1. Brutto-/nettoinntekt av ungdomsarbeid



Figur 1 illustrerer at en avkorting reduserer husholdningers nettoinntekt av ungdomsarbeid. Ved en avkorting på 100 % er det ingen insentiver for ungdomsarbeid med inntekt opp til 36 000 kr. Jo raskere sosialhjelpen avkortes, jo svakere er insentivene til å ta seg en småjobb. Jeg definerer småjobb som inntekt under  $\frac{1}{2}$  G.

I motsetning til andre ytelser bestemmes sosialhjelpen lokalt. Uførepensjonen for eksempel bestemmes mer sentralt. For uførepensjon er det regler for når det skal avkortes. Dersom barna tjener mer enn 1G<sup>8</sup> (Folketrygdloven § 3-25), skal foreldrenes støtte reduseres. Slike bestemmelser er ikke satt for sosialhjelpen. Det kan åpne for avkorting fra lave inntekter.

Sosialhjelpsmottak er mest utbredt blant yngre grupper. Mens 2,6 % av befolk-

ningen som helhet mottok sosialhjelp i 2006, var mottaket for aldersgruppen 18–24 år på hele 8 %.<sup>9</sup> Det er påvist at de som mottar sosialhjelp i ung alder, har større sannsynlighet for å ende utenfor arbeidslivet som voksne (Hammer 2009; Rasmussen 2010). Det er derfor viktig å finne ut hvilke praksiser som er mest effektive for å oppfordre ungdommer til å jobbe eller utdanne seg.

## Metode

Jeg presenterer her to modeller. Disse måler effekten på barn av sosialhjelpsmottakere av å bo i en kommune som avkorter. De to modellene er: modeller med faste effekter (FE) på kommunenivå og lineære sannsynlighetsmodeller uten faste kommuneeffekter, (LPM).<sup>10</sup> Når jeg senere refererer til modellene, er det disse to modellene jeg snakker om.

Målet med analysene er å finne kausale sammenhenger mellom avkorting og ungdommers atferd. For at resultatene skal være pålitelige, tilstreber jeg å kontrollere for andre faktorer som kan være av betydning. Flere faktorer som påvirker menneskers atferd, er avhengig av hvor de bor. Dette kan være andel arbeidsledige, avstand til skoletilbud, oppfølging fra barnevernstjenester osv. Betydningen av all fast variasjon mellom kommunene blir tatt hensyn til ved å inkludere dummyvariabler for hver enkelt kommune i kontrollvektoren. Dette gjelder modell med faste effekter (FE).

Konjunktursvingninger kan være en viktig tidsvarierende faktor som har betydning for arbeidsdeltakelsen til ungdom. Tidstrender kan derfor være med å påvirke i hvilken grad ungdom er i arbeid. Dette kontrollerer jeg for ved å bruke dummyvariabler for fødselsårene til ungdommene.

Det kan være faktorer som gjør at kommuner som avkorter, er annerledes enn andre kommuner. Disse kan være forskjeller i arbeidsmarkedet, forskjeller i skoletilbud eller andel mottakere av sosialhjelp. Disse trendene fanger jeg opp ved å inkludere barn av foreldre som ikke er sosialhjelpsmottakere i analysen. Jeg identifiserer effekter av avkorting gjennom at barn av sosialhjelpsmottakere har en annen utvikling enn andre barn i kommunene. En endring i avkortingspraksis bør kun påvirke barn av sosialhjelpsmottakere, ikke barn av foreldre som ikke mottar sosialhjelp.

Siden avkortingspraksis måles på kommunenivå, er det en utfordring å skille effekten av avkorting og kommune. I modellen med faste kommuneeffekter (FE) blir effektene av avkortingspraksis identifisert først og fremst av kommuner som endrer avkortingspraksis. Jeg forventer dermed at kommuneeffektene er konstante på kort sikt.

I den lineære sannsynlighetsmodellen (LPM) benyttes tverrsnittsvariasjon i avkorting. Fordelen med denne modellen er at den også kan identifisere effekten av avkortingspraksis i kommuner som ikke endrer praksis. En svakhet ved model-

len er at den ikke tar hensyn til bakenforliggende faktorer grunnet bosted. Den kan likevel brukes til å måle effekten på et større utvalg. Modellene utfyller til dels hverandres svakheter og gir svært like resultater.<sup>11</sup>

*Modell, Likning 1, med kommunefaste effekter (FE):*

$$Y_{it} = \beta_1 \text{fødselsår}_i + \beta_2 \text{avkorting}_{it} + \beta_3 \text{sosialhjelp\_foreldre}_{it} + \beta_4 \text{sosialhjelp til foreldre x avkorting}_{it} + \beta_5 \text{kommune}_{it} + \beta_6 \text{sosialhjelp til foreldrene x faar}_{it} + \beta_7 X_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

Forklaringsvariablene til likning 1:

$\beta_1$

Dummyvariabler for fødselsår. Viser effekten av fødselsår og tar opp i seg tidseffekter slik som konjunktursvingninger, reformer etc.

$\beta_2$

Viser effekten av avkorting. Effekten måles her for hele gruppen av 17-åringer, uavhengig av om foreldrene er sosialhjelpsmottakere.

$\beta_3$

Viser effekten av å være barn av sosialhjelpsmottakere, definert som at en eller begge foreldrene mottar sosialhjelp i minst 6 måneder

$\beta_4$

Viser effekten av å bo i en kommune som avkorter og ha foreldre som er sosialhjelpsmottakere. Det er denne effekten som gir hovedfunnene i analysen.

$\beta_{it}$

Viser effekten av en rekke kommunedummyer og måler kommunefaste effekter.

$\beta_6$

Viser effekten av når foreldrene var sosialhjelpsmottakere. Det kan hende at det noen år var strengere praksis rundt sosialhjelpsmottak enn andre år.

$\beta_7$

Fanger opp effekter av å tilhøre forskjellige innvandringsgrupper og kjønn.

Likning 1 er regresjonslikningen som brukes for å måle effekten av avkorting på forskjellige utfallsmål, representert av  $Y_{it}$ . Disse er dummyvariabler for om ungdommene er i jobb som 16-, 17, og 19-åringer (direkte effekt) og i hvilken grad de er i jobb som 19- og 20-åringer (indirekte effekt). Direkte effekt måles på de ungdommer i kommuner som avkorter det året de fyller 16, 17 og 19 år. Effekten på 19-åringer måles fra andre årskull enn for 17-åringene, men på samme tidspunkt. Den indirekte effekten måles for de samme ungdommene som de som ble registrert som boende i en avkortingskommune som 17-åringer. Den indirekte effekten

kan beskrives som effekten av manglende ungdomsarbeid eller varige effekter av å ha opplevd avkorting som 17-åring. Jobb blir definert som at man har inntekt større enn null.

Det blir også målt om avkorting kan ha noen direkte effekt på 19-åringer. Siden det er sannsynlig at det er barnetillegget som avkortes, skal ikke dette ha noe å si for de som har fylt 18 år. En endring i avkortingspraksis skal derfor ikke påvirke 19-åringer. En direkte effekt det året de fyller 19 år ville vært et tegn på at det kan være andre faktorer enn de som måles som er av betydning<sup>12</sup> for resultatene.

Videre ser jeg om sannsynligheten for å ha en inntekt på over  $\frac{1}{2} G^{13}$  påvirkes av om man bor i en avkortingskommune. I følge forventningene skal det ha størst effekt på de med lave inntekter dersom sosialhjelpen avkortes fra første krone ungdommene tjener. Resultatene kan derfor fortelle oss noe om hvilken praksis som føres.

Et siste utfallsmål er den indirekte effekten av avkortig på sosialhjelpsmottak når ungdommene blir voksne. Dette måles ved å se på sannsynligheten for at ungdommene mottar sosialhjelp i minst en måned det året de fyller 19 år.

## Datamaterialet

Datamaterialet er basert på registerdata. Det er satt sammen demografifiler hentet fra FD-trygd. Disse gir informasjon på individnivå om bosted, familierelasjoner, alder og landbakgrunn. Fra FD-trygd er det også hentet informasjon om hvem som mottar sosialhjelp. Inntektsinformasjon er hentet fra arbeidstakerregisteret<sup>14</sup>.

Avkorting er definert ut fra tallene hentet fra KOSTRA (KommuneStatRapportering). Et spørsmål er om «*barns inntekt holdes utenfor ved utmåling av stønad*». Kommunene oppgir her enten ja eller nei. Svarene er tilgjengelige for alle år fra 2007. De som svarer nei på dette spørsmålet, definerer jeg som avkortingskommuner.

Utvalget er 17-åringer født i perioden 1989-1993. Grunnen til at 17-åringer er valgt, er fordi det er her effekten av avkorting forventes å være sterkest. Jeg ser også på effekten av en avkorting på arbeidstilbudet til de samme ungdommene da de var 16 år. Den direkte effekten på 19-åringer måles på årskullet født 1988-1991.

Effekter av avkortingspraksis måles på barn av sosialhjelpsmottakere. Disse er barn som har minst en forelder som mottar sosialhjelp i seks måneder eller mer det året de fyller 17 år. For å si noe om et kontrafaktisk utfall, benyttes en kontrollgruppe som bor i kommuner som ikke avkorter. Barn av foreldre som ikke er sosialhjelpsmottakere, er også med i analysen. Dette er for å se på hvordan utfallsmålene fra barn av sosialhjelpsmottakere skiller seg fra andre ungdommer. Denne gruppen er også med for å kunne si noe om bostedeffekter eller tidstrender.

Jeg har valgt å se på kommuner som har minst 10 ungdommer som er barn av

sosialhjelpsmottakere. Bakgrunnen for det er at kommuner der problemstillingen om avkorting sjelden oppstår, ser ut til å ha mindre konsekvent praksis. Dette virker rimelig siden denne typen tilfeller vil dukke opp jevnlig i de større kommunene, men ikke i de små. Studier har vist at det er stor grad av likebehandling innad på sosialkontor, og at det med flere like tilfeller fremtvinges rutiner og praksis for disse (Brantzæg m.fl. 2006:105).

Tabell 1. Diskriptiv statistikk

	Barn av sosialhjelps- mottakere	Andre ungdommer
Andel i jobb det året de fyller 17 år	27,96	35,06
Andel som tjener over ½ G det året de fyller 17 år	6,77	10,4
Andel som tjener over 1 G det året de fyller 17 år	2,03	2,19
Andel som går på skole det året de fyller 17 år <sup>1</sup>	86,22	96,14
Andel som mottar sosialhjelp det året de fyller 19 år	27,50	5,04

<sup>1</sup> Målt som at de går på skole i minst 7 måneder det året de fyller 17 år.

I tabell 1 er det litt deskriptiv statistikk for 17-åringene i utvalget. Statistikken viser at barn av sosialhjelpsmottakere generelt skårer lavere på mange levekårsmål.

## Resultater

Tabell 2 viser sammenhenger mellom det å bo i en kommune som avkorter og ungdomsarbeid. Effekten av å bo i en avkortingskommune, på barn av sosialhjelpsmottakere, er uthevet med fet skrift og viser hvordan avkorting påvirker ungdomsarbeid. Jeg har valgt å dele opp resultatene etter modell med faste effekter (FE) på kommunenivå og lineær sannsynlighetsmodell uten kommunefaste effekter (LPM). Styrken med modellen med faste effekter er at den inkluderer bakenforliggende faktorer grunnet bosted. Fordi avkortingspraksis måles på kommunenivå, er det vanskelig å skille mellom effekten av bostedskommune og avkorting. Effekten av avkorting blir derfor hovedsakelig målt i de kommunene som endrer avkortingspraksis. Den lineære sannsynlighetsmodellen (LPM) har den fordel at den kan gjøre observasjoner for alle ungdommene som er med. Resultatene er omtrent det samme for de to modellene FE (faste effekter) på kommunenivå og for LPM (lineær sannsynlighetsmodell).



Tabell 2. Direkte effekter av avkorting på ungdomsarbeid

Forklarings- variabler	Jobb16		Jobb 17		Jobb17, inntekt som overstiger ½ G		Jobb19	
	FE	LPM	FE	LPM	FE	LPM	FE	LPM
Avkortings- kommune	0,045** (0,022)	0,007* (0,004)	0,005 (0,024)	0,018*** (0,004)	0,001 (0,014)	0,012*** (0,002)	-0,016 (0,012)	0,010*** (0,003)
Sosialhjelp til foreldrene	-0,043 (0,045)	-0,046 (0,030)	-0,052*** (0,015)	-0,053*** (0,013)	-0,023*** (0,006)	-0,023*** (0,008)	-0,070 (0,015)	-0,077 (0,012)
Avkorting x sosialhjelp til foreldrene	-0,046* (0,024)	-0,036 (0,023)	-0,082** (0,036)	-0,073*** (0,019)	-0,025 (0,019)	-0,019 (0,012)	-0,015 (0,019)	-0,008 (0,017)
***	**		*					
Signifikant på 1%-nivå	Signifikant på 5%-nivå		Signifikant på 10%-nivå					
Antall obser- vasjoner:	78 717		105 245		105 245		93 939	

For 16-åringer reduserer avkortingspraksis arbeidstilbudet med 4,6 prosentpoeng. Resultatet er signifikant på 10 % - nivå for FE, men ikke signifikant for LPM. For 17-åringer er resultatet enda sterkere. En avkorting reduserer her arbeidstilbudet med 8,2 prosentpoeng og er signifikant på 5 % - nivå for FE-modellen. Resultatet for LPM er signifikant på 1 % - nivå. Det ser altså ut til at det å bo i en avkortingskommune har en negativ effekt på ungdomsarbeid blant barn av sosialhjelpsmottakere. Resultatene holder seg for begge modellene.<sup>15</sup>

For å kunne si noe om hvilke inntektsgrupper som blir mest påvirket av avkortingspraksis, måles effekten av avkorting på sannsynligheten til å ha inntekt over ½ G. Sannsynligheten for å ha inntekt over ½ G reduseres med 2,5 prosentpoeng (FE) og 1,9 prosentpoeng (LPM) som følge av å bo i en avkortingskommune. Effekten er svakere enn når jeg måler sannsynligheten for å ha inntekt større enn 0, altså om man er i jobb i det hele tatt. Resultatene holder seg for begge modellene, men er ikke signifikante. Når jeg måler effekten av å bo i en avkortingskommune på sannsynligheten for å ha inntekt over 1G (ikke vist her), er resultatene enda svakere. Heller ikke disse er signifikante.

Det ser dermed ut til at det om man er i jobb eller ikke påvirkes sterkest av avkortingspraksis. Effekten kan dermed tolkes som størst for de med lavest inntekter, men ikke som særlig utslagsgivende for høyere inntekter. Dette kan tyde på at kommunene avkorter selv for ganske lave inntekter.

Til slutt presenteres en direkte effekt av avkorting på sannsynligheten for å være i jobb det året ungdommene fyller 19 år. 19-åringer er ikke lenger regnet som

barn, og det bør derfor ikke utmåles barnetillegg eller praktiseres avkorting mot denne gruppen. Resultatene viser ingen effekt av avkorting for denne gruppen. Dette styrker troen på at det faktisk er avkorting og ikke andre bakenforliggende faktorer som reduserer sannsynligheten for å være i arbeid<sup>16</sup>.

### Effekt på voksenarbeid

Det ser altså ut til at det å bo i en avkortingskommune har en negativ effekt på ungdommers arbeidstilbud. Mer alvorlig er det likevel hvis effekten av avkorting også reduserer arbeidet til disse ungdommene når de blir voksne. Her følger resultatene for om avkorting, det året man fyller 17 år, kan ha noen indirekte eller varige effekter på arbeidstilbudet.

Den indirekte effekten måles det året de fyller 19 år og det året de fyller 20 år. Som 19-åring er det å forvente at familiene ikke lenger mottar barnetillegg i sosialhjelpen. Eventuelle effekter av en avkorting kan dermed best forklares ved manglende arbeidserfaring som 17-åring, og dermed svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det ble tidligere vist at det ikke ser ut til å være noen direkte effekt av avkortingspraksis på arbeidstilbudet det året ungdommene fyller 19.

Tabell 3. Indirekte effekt av avkorting på voksenarbeid og sosialhjelpsmottak

Forklarings- Variabler	Jobb 19		Jobb 20		Sosialhjelps-mottak som 19-åring	
	FE	LPM	FE	LPM	FE	LPM
Avkortings- kommune	-0,025*** (0,007)	0,005 (0,004)	-0,017*** (0,006)	-0,001 (0,004)	0,001 (0,008)	-0,001 (0,002)
Sosialhjelp til foreldrene	-0,071*** (0,014)	-0,072*** (0,013)	-0,074*** (0,013)	-0,075*** (0,012)	0,191*** (0,033)	0,194*** (0,007)
<b>Avkorting x sosial- hjelp til foreldrene</b>	<b>-0,078** (0,038)</b>	<b>-0,066*** (0,021)</b>	<b>-0,040 (0,030)</b>	<b>-0,035 (0,022)</b>	<b>-0,023 (0,047)</b>	<b>-0,013 (0,012)</b>
***signifikant på 1 % -nivå	**signifikant på 5 % -nivå					
Antall observa- sjoner:	79 464		53 071		53 071	

Tabell 3 viser den indirekte effekten av avkorting på voksenarbeid og sosialhjelpsmottak som voksen. Effekten av avkorting på barn av sosialhjelps-mottakere er uthevet med fet skrift.

Tabell 3 viser den indirekte effekten av å bo i en avkortingskommune. Effekten av å være barn av sosialhjelpsmottakere og bo i en avkortingskommune er uthevet med fet skrift. Til venstre i tabell 3 er effekten av at kommunen avkortet når ungdommene var 17 år på om de jobber som 19-åring. I modellen med faste effekter reduserer avkorting det året ungdommene fylte 17 år sannsynligheten for å være i jobb som 19-åring med 7,8 prosentpoeng. Resultatet er signifikant på 5 % - nivå.

Den lineære sannsynlighetsmodellen har noe svakere effekter, men er signifikant på 1 % - nivå. Den indirekte effekten på 20-åringer er svakere det året ungdommene fyller 20 år. Resultatet er ikke signifikant.

Til slutt tester jeg den indirekte effekten av avkorting på sosialhjelpsmottak det året ungdommene fyller 19 år. Effekten er ikke signifikant. Det ser ikke ut til at avkortingsspraksis påvirker fremtidig sosialhjelpsmottak. Det kan virke som at avkorting ikke påvirker arveligheten av sosialhjelp som ble presentert i de innledende kapitlene.

Å være streng med utbetaling av sosialhjelp reduserer nødvendigvis utbetalingene. Ofte argumenteres det for at en streng praksis gir insentiver til arbeid. Det kunne derfor vært interessant å se nærmere på om de kommunene som avkorter også er strengere i utbetaling av sosialhjelp. Hvis en strengere praksis også henger sammen med reduserte arbeidsinsentiver, kan dette føre til at disse familiene blir fattigere. Dette har jeg ikke sett inngående på her.

Resultatene viser at foreldrenes sosialhjelpsmottak er det som er den viktigste faktoren for å bestemme barnas arbeidsdeltakelse og mottak av sosialhjelp. Når foreldrene er sosialhjelpsmottakere, avtar sannsynligheten for at barna er i jobb både når de er ungdom og når de fyller 19 og 20 år. Sannsynligheten for sosialhjelpsmottak er også større for barn av sosialhjelpsmottakere sammenliknet med andre barn. Alle effektene er sterkt signifikante.

## Konklusjon

Sosialhjelpen kan bli en fattigdomsfelle og blir det for mange. Barn av sosialhjelpsmottakere har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og større sannsynlighet for å motta sosialhjelp som voksne.

Forskjellig praksis rundt avkorting i kommunene har gitt muligheter til å se på effekter av avkorting på ungdommers atferd. En indirekte skatt på ungdomsarbeid, avkorting, reduserer ungdommers arbeidstilbud. Videre ser det ut til at den reduserer arbeidstilbudet til disse ungdommene når de blir voksne. Dette kan forstås som en effekt av svakere tilknytning til arbeidsmarkedet grunnet manglende ungdomsarbeid. Insentivene til å ta en tilleggsjobb for disse ungdommene blir svekket av at kommunen avkorter, og effekten av slik praksis reduserer arbeidstilbudet til ungdom.

De fleste som er i arbeid, har småjobber. Effekten ser også ut til å være sterkest blant de med lave inntekter. Dette var å forvente hvis sosialhjelpen til foreldrene avkortet selv ved veldig lave inntekter. Sannsynligheten for å tjene over ½ G påvirkes i mindre grad enn når man kun ser på om ungdom jobber. Dette tyder på at kommunene praktiserer avkorting selv for veldig lave inntekter.

En skjønnsmessig utmåling av sosialhjelp i hver enkel kommune fører til variasjoner på kommunenivå. Det er også meningen at det skal være et visst rom for å

utøve skjønn. Hovedargumentet for en streng praksis rundt sosialhjelpen er ofte å gi incentiver for arbeid. Her kan det likevel se ut til at streng praksis faktisk reduserer arbeidstilbudet.

Det ser ikke ut til at avkortingspraksis påvirker arvelighet av sosialhjelp. Det kan være nødvendig å se nærmere på hvilke implikasjoner dette har. Hvis ungdommene jobber mindre og mottar mindre støtte, kan dette bety at de blir fattigere. Foreldrenes sosialhjelpsmottak er likevel den viktigste faktoren som påvirker sannsynligheten for at barna selv mottar sosialhjelp som voksne.

#### Noter

- 1 [http://statbank.ssb.no/statistikkbanken: KOSTRA-tall: Tabell 04 687:G. Sosialtjenesten – nivå3 \(K\), tall fra 2010](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken: KOSTRA-tall: Tabell 04 687:G. Sosialtjenesten – nivå3 (K), tall fra 2010).
- 2 Denne artikkelen er skrevet ved Frischsenteret og er en del av prosjektet Social Insurance and Labor Market Inclusion in Norway. Prosjektet blir finansiert av Norges Forskningsråd.
- 3 Forløpsdatabasen Trygd
- 4 KOMmuneSTatRApportering
- 5 Nav.no – sosiale tjenester – økonomisk stønad
- 6 A-68/2009 Statens veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold.
- 7 Det trekkes 4.7 % av hele inntekten for beløp over 39 950kr. Fra inntekt over 77 000kr trekkes 28 % i skatt.
- 8 1G = ca 72 881kr i år 2009. Siden ungdommene er fyller 17 år i forskjellige år, vil beløpet 1G variere noe over kohortene.
- 9 [ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200805/08/index.html](http://ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200805/08/index.html)
- 10 Linear Probability Models
- 11 Det er også testet for en ikke-lineær logit-modell. Denne gir også svært like resultater.
- 12 Grunnen til at effektene måles på 19-åringer og ikke på 18 åringer, er at utvalget er organisert etter fødselsår. Det er ikke tilgang på fødselsdato i datasettet, men kun fødselsår. De som har bursdag sent på året, vil derfor i stor grad ha en direkte, ikke indirekte, effekt av avkortning det året de fyller 18.
- 13 1G = ca 72 881kr i år 2009. Siden ungdommene er fyller 17 år i forskjellige år, vil beløpet 1G variere noe over kohortene. Denne variasjonen skal fanges opp av tidsvarianbelen fødselsår.
- 14 Informasjon om utdanning er hentet fra Nasjonal Utdanningsdatabase (NUDB).
- 15 Det er også testet om en logistisk ikke-lineær modell gir andre resultater. Resultatene er omtrent like. Det er videre testet om det å gjøre analysene gir andre resultater når det kun måles for barn av sosialhjelpsmottakere. Disse resultatene er noe svakere, men parameterne er relativt like.
- 16 De samme modellene er brukt for å se effekter på skolegang. Resultatene viser ingen

effekt av avkorting på skolegang blant 17- og 18-åringer. En ikke-lineær logit-modell gir også tilsvarende resultater.

#### Litteratur

- Becker, G.S. & N. Tomes (1979). An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility, *Journal of Political Economy*, 87, 1153–1189.
- Brandtzæg, B. m.fl (2006). Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten, *Telemarksforskning-Bø Rapport nr. 323*.
- Fløtten, T., I.L. Skog Hansen, A. Skevik Grødem, A. Backer Grønningsæter & R.A. Nielsen (2011). Kunnskap om fattigdom i Norge, en oppsummering. *Fafo-rapport nr.21*.
- Hammer, T. (2009). Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder. *Norsk institutt for Forskning om oppvekst, velferd og aldring, Rapport nr. 11*.
- Hyggen, C. (2005). Social Capital Among Social Assistance Recipients in Norway. *Social Policy and Administration*, 40.
- Lorentzen, T. (2007). Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskning. *Fafo-rapport 2007: 33*.
- Lorentzen, T. & R.A. Nielsen (2008). Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp med familier som mottar sosialhjelp. *Fafo-rapport 2008:14*.
- Lorentzen, T. (2010). Social assistance dynamics in Norway: a sibling study of intergenerational mobility. *Uni Rokkansenteret, Report 2010:3*.
- Lovdata: Folketrygdsloven – Lov om Folketrygd, Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/nl-19970228-019.html>
- Pahl, J. (1995). His money, her money: Recent research on financial organization of marriage. *Journal of Economic Psychology*, (16)3, 361–376.
- Rasmussen, I., V.A. Dyb, N. Heldal & S. Strøm (2010). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. *Vista Analyserapport nr.2010/07*, Vista Analyse AS.
- Rundskriv I-34/2001: Sosialtjenesteloven kapittel 5. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2001/i-342001-sosialtjenesteloven-kapittel-5.html?id=108835>
- Samfunnsspeilet (2008) Sosialhjelp gis til færre, men de får noe mer. *Rapport nr.05\08*. Hentet fra [ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200805/08/index.html](http://ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200805/08/index.html)
- Stenberg, S-Å. (2000). Inheritance of Welfare Reciprocity: An Intergenerational Study of Social Assistance Reciprocity in Postwar Sweden. *Journal of Marriage and the Family*, 62, 228–239.
- St.mld.nr.6 (2002–2003). Tiltaksplan mot fattigdom, Tilråding fra Sosialdepartementet av 4. oktober 2002.
- St.Meld. nr. 50 (1998–99), Utjæmningsmeldinga: Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg, Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/19981999/stmeld-nr-50-1998-99-.html?id=431369>
- Thorød, A.B. (2006). En Normal Barndom? Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt. *NOVA Rapport 2006:2*.