



Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap

Rapport utarbeidet av Oslo Economics, Christer Hyggen (OsloMet) og Tyra Ekhaugen (Ginnungagap) på vegne av Barne- og familiedepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap /nummer 2021-42

© Oslo Economics, 2. juli 2021

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. +47 982 63 985

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget	8
1.1 Bakgrunn for oppdraget	8
1.2 Mandat	9
1.3 Avgrensning og definisjoner av marginalisering og utenforskap	9
1.4 Metode og analyseopplegg	10
2. Grupper med økt risiko for marginalisering	13
2.1 Oppvekst i vedvarende lavinntekt	14
2.2 Oppvekst med omsorgssvikt, vold og overgrep	17
2.3 Oppvekst med nedsatt funksjonsevne	19
2.4 Oppsummering av økt risiko for marginalisering i identifiserte grupper	21
3. Samfunnsøkonomisk analyse av kostnadene ved utenforskap	22
3.1 Metodisk innretning	22
3.2 Omfang av barn og unge som er i en marginaliseringsprosess	23
3.3 Andelen av marginaliserte barn og unge som havner utenfor	25
3.4 Samfunnsøkonomiske kostnader ved langsiktig utenforskap som følge av marginalisering	28
3.5 Oppsummering samfunnsøkonomisk analyse	35
4. Offentlig ressursbruk overfor marginaliserte barn og unge	36
4.1 Tilnærming til avgrensning av ressursbruken	37
4.2 Offentlig ressursbruk kategorisert	37
4.3 Virkemidler fordelt etter aktører og kategorier	40
4.4 Fordeling av kostnader ved forebygging og gevinster ved redusert utenforskap	42
4.5 Grenseflater mellom offentlige instanser i marginaliseringsprosessen	42
4.6 Gjennomgang av virkemiddelkategoriene	42
4.7 Oppsummering ressursbruk	44
5. Samfunnsøkonomisk vurdering av ressursinnsatsen generelt med vekt på lavinntektsområdet spesielt	45
5.1 Tilnærming til den samfunnsøkonomiske vurderingen	45
5.2 Samfunnsøkonomisk vurdering av lavinntektsområdet spesielt	45
5.3 Erfaringer fra andre land	49
5.4 Vurdering av samlet ressursinnsats mot marginaliserte barn og unge i Norge	49
6. Referanser	52
Vedlegg A Kartlegging av offentlig ressursbruk i statlig og kommunal sektor	56
Vedlegg B Beregning av hvor mange marginaliserte personer i utenforskap som har vokst opp i identifiserte risikogrupper	64

Sammendrag og konklusjoner

Norge er et land med små økonomiske forskjeller i internasjonal sammenheng, og de fleste barn i Norge vokser opp i trygge familier med gode levekår. Likevel faller mange barn og voksne utenfor. Ca. 20 prosent fullfører ikke videregående skole, og de langsiktige samfunnsøkonomiske kostnadene ved utenforskap fra arbeidslivet for denne gruppen er beregnet til 73 milliarder kroner per år, pga. tapte arbeidsinntekter, stønader/overføringer og at denne gruppen dør tidligere enn befolkningen ellers. I tillegg kommer ikke-prissatte kostnader pga. dårligere helse, lavere livskvalitet, kriminalitet og redusert demokratisk og sosial deltakelse.

Vi har kartlagt en samlet, offentlig ressursbruk på 314 milliarder kroner i 2021 rettet mot risikofaktorer for marginalisering, samt tiltak som avdemper marginalisering og utenforskap. Denne ressursbruken har en samfunnsøkonomisk kostnad på 150 milliarder kroner. Ressursbruken gir samtidig samfunnsøkonomiske gevinster på kort og lang sikt. Ressursbruken er avgjørende for mange av landets innbyggere, og vi har ikke grunnlag for å anbefale reduksjoner i den. De store kostnadene som følge av marginalisering og utenforskap tilsier at det er behov for å justere ressursinnsatsen, og på sikt rette den inn tidligere i marginaliseringsforløpet, der muligheten til å påvirke utfall er større.

Vi har foretatt en analyse av samfunnsøkonomiske kostnader ved marginalisering og utenforskap, og en samfunnsøkonomisk vurdering av den offentlige ressursinnsatsen på området. Analysen skal bidra til et sterkere samfunnsøkonomisk faglig grunnlag i arbeidet med politikktutforming, særlig på lavinntektsområdet.

Temaet marginalisering og utenforskap er komplekst, og vi har gjort flere forenklinger for å gjennomføre analysene. En viktig avgrensning er at vi har valgt å benytte to indikatorer for marginalisering og utenforskap:

1. Vi bruker frafall i videregående utdanning som indikator for marginalisering.
2. Vi bruker utenforskap i arbeidslivet som indikator for utenforskap.

Grupper med økt risiko for marginalisering

Utenforskap handler om å stå utenfor viktige arenaer som skole, jobb eller andre sosiale arenaer (Store norske leksikon, 2021). Utenforskap på ett område behøver ikke innebære utenforskap på andre områder, men utenforskap er forbundet med manglende fellesskap eller tilhørighet og begrepet forstås gjerne som utestenging fra arenaer der man egentlig har et ønske om å delta.

Marginalisering er veien til utenforskap, og kan se ulik ut for ulike personer. På samfunnsnivå kan marginalisering forbindes med frafall i utdanning, risikoatferd knyttet til rusmiddelbruk, kriminalitet eller radikalisering blant enkelte grupper (Universitetet i Oslo, 2019). Marginaliserte individer eller grupper står verken helt på utsiden eller på innsiden av samfunnet, men befinner seg i en gråsoner der de ofte har færre muligheter til å delta i samfunnet enn andre (Nasjonal digital læringsarena, 2021). Alle barn og unge kan oppleve marginalisering, men enkelte barn og unge har økt risiko for å marginaliseres og havne utenfor.

Den økte risikoen for å oppleve marginalisering blant noen grupper av barn og unge henger i stor grad sammen med kjennetegn ved foreldre, som inntekt, utdanningsnivå, yrkestilknytning og sosiale utfordringer. Økt risiko kan også henge sammen med særlige behov hos barnet selv. Vi har i hovedsak sett på tre risikogrupper identifisert gjennom litteraturgjennomgang:

- Oppvekst i vedvarende lavinntekt
- Oppvekst med omsorgssvikt, vold og overgrep
- Oppvekst med funksjonsnedsettelse

Andre viktige risikogrupper er oppvekst preget av mobbing eller ensomhet, eller oppvekst med foreldre som er enslige forsørgere, har psykisk sykdom, gjennomgår samlivsbrudd/konflikt, har manglende yrkestilknytning, har

lav utdanning eller har rusmiddelproblematikk. Merk at stor grad av overlapp mellom flere av risikogruppene, og usikre årsaks-virkningssammenhenger, gjør det krevende å vurdere effekten av hver enkelt risikofaktor.

Tabell 1 viser den økte risikoen for marginalisering blant barn og unge i gruppene vi har sett nærmere på.

Tabell 1: Økt risiko for marginalisering blant barn og unge i tre identifiserte risikogrupper

Kjennetegn/ risikogruppe	Indikator	Antall 0-17 år (2020)	Andel av befolkning	Anslått andel marginaliserte (frafall vgs.)
Oppvekst i lavinntektsfamilie	Husholdningsinntekt utgjør maks 60 prosent av median siste tre år	115 000	10 prosent	24-54 prosent
Oppvekst med omsorgssvikt, vold eller overgrep	Barn og unge som mottar/har mottatt barnevernstiltak	55 000	5 prosent	60-70 prosent
Oppvekst med funksjonsnedsettelse	Barn og unge som mottar ett eller flere hjelpemidler	69 000	6 prosent	40-50 prosent
<i>Hele befolkningen</i>	<i>Alle barn og unge</i>	<i>1 119 000</i>	<i>100 prosent</i>	<i>20 prosent</i>

Kilde: Oslo Economics

Tabellen viser både at det er et betydelig antall barn og unge som vokser opp med disse risikofaktorene, og at gruppene har vesentlig høyere sannsynlighet for frafall i videregående skole og derigjennom marginalisering, enn befolkningen ellers.

Samfunnsøkonomisk analyse av kostnadene ved utenforskap

I vår analyse avgrenser vi de samfunnsøkonomiske kostnadene til langsiktige konsekvenser av marginalisering, nærmere bestemt utenforskap i voksenlivet som følge av marginalisering i oppveksten.

De totale samfunnsøkonomiske kostnadene, bestående av prissatte og ikke-prissatte kostnader, oppsummeres i tabell 2 under.

Tabell 2: Totale beregnede samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap

Prissatte kostnader	Kostnad per år
Totale beregnede prissatte kostnader per år, herunder	73 mrd. kr
Produksjonstap som følge av tapte arbeidsinntekter	58 mrd. kr
Skattefinansieringskostnader ved stønader og overføringer	5 mrd. kr
Velferdstap som følge av tapte leveår	10 mrd. kr
Ikke-prissatte kostnader	Vurdert konsekvens
Velferdstap som følge av dårligere helse og livskvalitet	Svært stor negativ konsekvens
Kriminalitetskostnader	Svært stor negativ konsekvens
Redusert demokratisk og sosial deltakelse	Middels stor negativ konsekvens

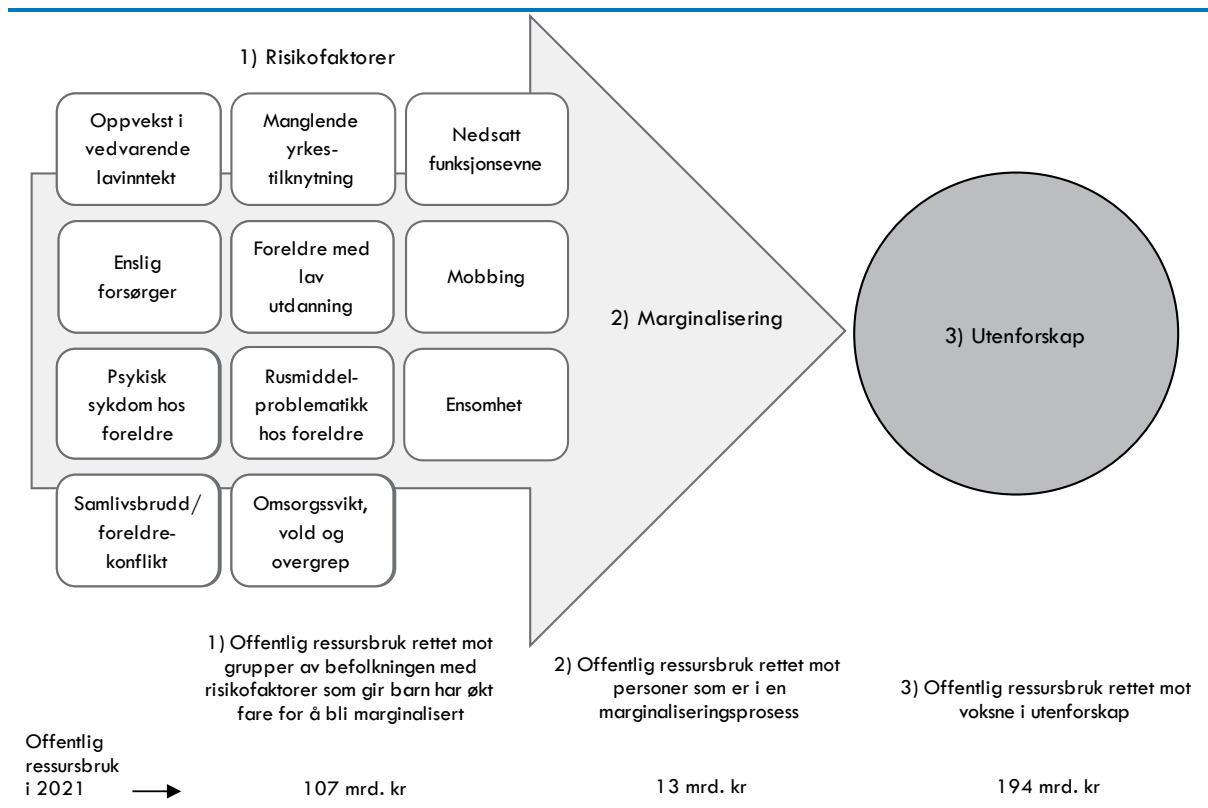
Kilde: Oslo Economics

Våre beregninger viser at marginalisering av barn og unge medfører samfunnsøkonomiske kostnader i form av langsiktig utenforskap fra arbeidslivet tilsvarende 73 milliarder kroner per år. I tillegg til de prissatte kostnadene, kommer betydelige ikke-prissatte kostnader i form av velferdstap, kriminalitetskostnader og redusert demokratisk og sosial deltakelse.

Offentlig ressursbruk overfor marginaliserte barn og unge, samt utenforskap

Det offentlige disponerer et stort virkemiddelapparat både for å forebygge marginalisering, avdempe marginalisering og avdempe uheldige konsekvenser ved utenforskap. Virkemidlene er spredt på ulike offentlige aktører, noe som gir utfordringer med hensyn til grenseflater mellom de ulike aktørene og forvaltningsnivåene. Det er også slik at de som kan påvirke utfallet, ikke nødvendigvis sitter igjen med gevinstene av innsatsen. Figur 1 viser omfanget av den offentlige ressursbruken vi har kartlagt, fordelt på stadier i marginaliseringsforløpet.

Figur 1: Kjennetegn som gir økt risiko for marginalisering og utenforskap blant barn og unge, sammen med kartlagt offentlig ressursbruk i 2021



Det er metodiske utfordringer ved å avgrense beregningen av ressursbruken på området, fordi mye av virkemiddelapparatet har langt flere målsetninger enn å redusere marginalisering og utenforskap. For (1) virkemidler rettet mot risikofaktorer som gir økt fare for marginalisering, er den offentlige ressursbruken anslått til 107 milliarder kroner i 2021. Av dette disponerer kommunene 46 milliarder kroner, og staten resten, fordelt på ansvarsområdene til seks ulike departementer. I tillegg kommer ikke tallfestet offentlig ressursbruk, særlig i arbeidslivet og på skatte- og avgiftsområdet.

(2) Offentlig ressursbruk for å avdempe marginalisering er anslått til 13 milliarder kroner i 2021. I tillegg kommer omfattende innsats som ikke er beregnet, særlig i skolesektoren. (3) Det offentlige utgifter til utenforskap er anslått til 194 milliarder kroner i 2021, primært stønader til personer utenfor arbeid. I tillegg kommer offentlige utgifter i helsesektoren og justissektoren som ikke er beregnet.

Vi har dermed kartlagt en samlet offentlig ressursbruk på 314 milliarder kroner i 2021. Merk at avgrensingsproblemer gjør at deler av denne ressursbruken faller utenfor gruppene som enten er i marginalisering og utenforskap, eller i risikogruppene. Videre er det betydelig ressursbruk rettet mot marginalisering og utenforskap og risikogruppene, som vi ikke har beregnet, særlig i skatte- og avgiftssystemet og justissektoren.

Samfunnsøkonomisk vurdering av ressursinnsatsen

Vi har på et overordnet nivå vurdert politikktiltak rettet mot marginalisering og utenforskap generelt og mot lavinntektsområdet spesielt. I dette ligger det en vurdering av hvordan offentlige tiltak bør innrettes for å

redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene av marginalisering og utenforskap. Vi har også sammenlignet med politikken i Sverige og sentralt i EU.

På lavinntektsområdet viser vår vurdering at det er behov for å justere og målrette den offentlige virkemiddelbruken. Dagens ressursbruk gir store gevinster på kort sikt og lang sikt, og vi mener den sannsynligvis er samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi har likevel ikke grunnlag for å si at dagens nivå på ressursinnsatsen bør endres. Det er komplekse sammenhenger mellom lavinntekt og marginalisering, både fordi lavinntekt har andre negative konsekvenser enn marginalisering, og fordi marginalisering har andre årsaker enn lavinntekt. Politikktufformingen bør derfor ses i sammenheng med den totale ressursinnsatsen mot marginaliserte barn og unge, og grupper som har økt risiko for på bli marginalisert.

I gjennomgangen av ressursinnsatsen for å motvirke marginalisering og utenforskap generelt, viser vår vurdering at Norge i utgangspunktet er godt rustet til å motvirke marginalisering og utenforskap. Likevel er det altså store samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap, noe som tilsier at det kan være samfunnsøkonomiske lønnsomt med en betydelig offentlig innsats på områdene. Det offentlige i Norge benytter store ressurser både på å forebygge marginalisering, avdemppe marginalisering og avdemppe utenforskap.

Gjennomgangen vår viser også at det er noen offentlige ordninger som er egnet til å øke faren for marginalisering og utenforskap. Dette, kombinert med høy ressursbruk, og at det fortsatt er stort omfang av marginalisering blant barn og unge, tilsier at det er behov for å justere virkemiddelapparatet, og på sikt rette den inn tidligere i marginaliseringsforløpet, der muligheten til å påvirke utfall er større.

1. Om oppdraget

Oslo Economics har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD) foretatt en analyse av samfunnsøkonomiske kostnader ved marginalisering og utenforskap, og en samfunnsøkonomisk vurdering av den offentlige ressursinnsatsen på området. Analysen skal bidra til et sterkere samfunnsøkonomisk faglig grunnlag i arbeidet med politikktutforming, særlig på lavinntektsområdet.

For å kunne svare ut problemstillingene i oppdraget, har vi definert og avgrenset begrepene marginalisering og utenforskap. Med marginalisering mener vi en ekskluderingsprosess som gir økt sannsynlighet for å havne utenfor. Med utenforskap mener vi å stå utenfor arbeid og utdanning eller andre viktige samfunnsarenaer. Vi har avgrenset marginalisering til å inntreffe i barne- og ungdomsårene, og utenforskap til å inntreffe i voksenlivet. Når vi snakker om utenforskap som følge av marginalisering, sikter vi til utenforskap i voksenlivet blant personer som har vært utsatt for marginalisering i oppveksten.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Norge er et land med små økonomiske forskjeller i internasjonal sammenheng, og de fleste barn i Norge vokser opp i trygge familier med gode levekår. Et høyt inntektsnivå, et progressivt skattesystem som bidrar til omfordeling, og universelle offentlige velferdstjenester innen skole og helse fremmer sosial mobilitet og reduserer den økonomiske ulikheten. Likevel er det flere barn og unge som faller utenfor. Tall fra SSB viste at det i 2019 var om lag 110 000 unge i alderen 15-29 år som sto utenfor arbeid, utdanning og opplæring, et antall som tilsvarer 10,7 prosent av unge i denne aldersgruppen (SSB, 2021).

Utenforskap handler om å stå utenfor viktige arenaer som skole, jobb eller andre sosiale arenaer (Store norske leksikon, 2021). Utenforskap på ett område behøver ikke innebære utenforskap på andre arenaer, men utenforskap er forbundet med manglende fellesskap eller tilhørighet og begrepet forstås gjerne som utestenging fra arenaer der man egentlig har et ønske om å delta. Samtidig er utenforskap komplekst fordi det ikke alltid er samsvar mellom individers oppfatning av seg selv, og samfunnets syn på det samme individet. Individer som inngår i grupper eller nettverk med hverandre, samtidig som de står utenfor arenaer som jobb og utdanning, er ikke nødvendigvis enige i at de befinner

seg i utenforskap selv om samfunnet rundt har denne oppfatningen.

Marginalisering er veien til utenforskap, og kan se ulik ut for ulike personer. På samfunnsnivå kan marginalisering forbindes med frafall i utdanning, risikoatferd knyttet til rusmiddelbruk, kriminalitet eller radikaliseringsprosess blant enkelte grupper (Universitetet i Oslo, 2019). Marginaliserte individer eller grupper står verken helt på utsiden eller på innsiden av samfunnet, men befinner seg i en gråsoner der de ofte har færre muligheter til å delta i samfunnet enn andre (Nasjonal digital læringsarena, 2021). Alle barn og unge kan oppleve marginalisering, men enkelte barn og unge har økt risiko for å marginaliseres og havne utenfor. Forskning viser at blant annet oppvekst i familier med lavinntekt og å oppleve omsorgssvikt, vold og overgrep i oppveksten er forbundet med økt risiko for marginalisering. Å være i en marginaliseringsprosess, det vil si å i en periode ta del i et miljø eller utøve aktivitet som forbindes med marginalisering, behøver ikke bety at man havner utenfor. Men barn og unge som har vært i en marginaliseringsprosess har større risiko for å senere havne i utenforskap.

Marginalisering og utenforskap leder til store samfunnsøkonomiske kostnader. Marginalisering øker sannsynligheten for å havne utenfor både i arbeidslivet og på andre arenaer. Utenforskap i arbeidslivet gir lavere produksjon og svekker fremtidige skatteinntekter, og henger sammen med økte utgifter til helse og sosiale ytelser. En rapport fra OECD viser at ungdom som faller utenfor i Norge ser ut til å ha lavere sannsynlighet for arbeidsdeltakelse sammenlignet med andre land (OECD, 2018). Dette tyder på at det kan være store gevinster knyttet til forebyggende tiltak, fremfor avdempende tiltak for barn og unge som allerede har falt utenfor. Likevel kan forebyggende tiltak ofte bli nedprioritert ettersom gevinstene gjerne ikke vises på kort sikt og fordi effektene kan være vanskelig å måle.

Å redusere fattigdom og uheldige konsekvenser av denne er en politisk målsetning, og det bevilges betydelige midler til å redusere ulempene ved lavinntekt. Regjeringens langsiktige mål er å hindre at lavinntekt går i arv fra foreldre til barn. Tiltak som bidrar til å redusere vedvarende marginalisering og utenforskap er viktige for å nå det langsiktige målet. Samtidig har det vært en økning i antallet barn og unge som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt de siste årene, fra 7,6 prosent i 2008 til 11,7 prosent i 2019 (SSB, 2021). Tall fra SSB viser også at andelen unge uføretrygdede har økt i den

samme perioden, fra 1,4 prosent i 2008 til 2,3 prosent i 2018.

For 11 år siden gjennomførte Vista Analyse en analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom (Rasmussen, et al., 2010). Barne- og familiedepartementet (BFD) utlyste høsten 2020 et nytt prosjekt for å belyse de samfunnsøkonomiske kostnadene ved marginalisering og utenforskap. Oslo Economics har gjennomført analysen som er dokumentert i denne rapporten.

1.2 Mandat

Formålet med analysen har vært å gi mer kunnskap om samfunnsøkonomiske kostnader ved marginalisering og utenforskap og om dagens innsats på området, og gjennom det bidra til et sterkere samfunnsøkonomisk faglig grunnlag i arbeidet med politikktutforming på feltet.

Oppdraget har bestått av tre problemstillinger:

1. Oppdraget skal identifisere hvilke grupper barn og unge som har økt sannsynlighet for marginalisering, og hva som er årsaker til dette.
2. Oppdraget skal gi en samfunnsøkonomisk analyse av kostnader ved marginalisering og utenforskap.
3. Oppdraget skal fremskaffe en samfunnsøkonomisk vurdering av den faktiske ressursinnsatsen rettet mot barn og unge, og en vurdering av hva som kan være en samfunnsøkonomisk riktig ressursinnsats.

Oppdraget er gjennomført i perioden desember 2020 til juni 2021. Endelig rapport ble levert i juni 2021.

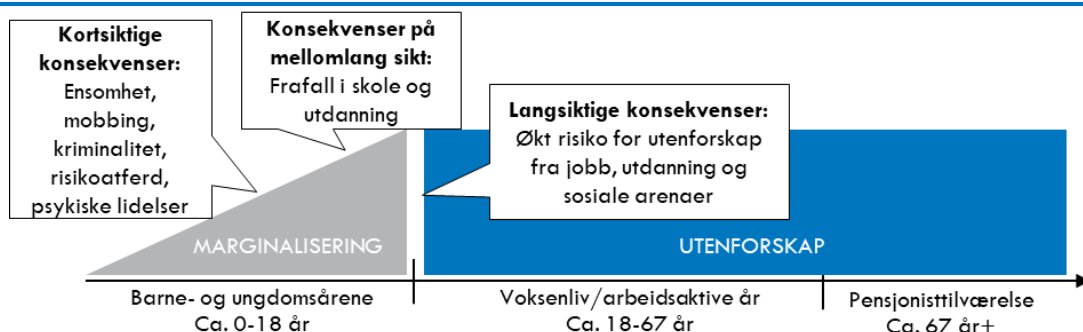
1.3 Avgrensning og definisjoner av marginalisering og utenforskap

Marginalisering og utenforskap er komplekse begreper, som kan se svært ulike ut fra person til person. Innledningsvis i dette kapitlet har vi definert utenforskap som å stå utenfor skole og utdanning eller andre viktige arenaer i samfunnet, og marginalisering som veien til utenforskap. For å kunne analysere problemstillingene i dette oppdraget, er vi nødt til å gjøre en tydeligere avgrensning av disse begrepene.

I analysen definerer vi marginalisering som en prosess som oppstår i barndom- og ungdomsårene, fra 0 til 18 år. Videre definerer vi utenforskap som noe som oppstår i voksenlivet, ofte (men ikke alltid) som en konsekvens av marginalisering. Figur 1-1 illustrerer skillet mellom marginalisering, som en prosess i barne- og ungdomsårene, og utenforskapet som inntreffer i voksen alder.

Selv om marginaliseringsprosessen er avgrenset til barne- og ungdomsårene, kan den ha konsekvenser som strekker seg langt inn i voksenlivet. Denne langsiktige koblingen mellom marginalisering i oppveksten og utenforskap i voksenlivet er et avgjørende prinsipp for vår analyse. Figur 1-1 viser hvordan marginalisering blant barn og unge har konsekvenser både på kort, mellomlang og lang sikt. På kort sikt kan barn og unge som befinner seg i en marginaliseringsprosess oppleve negative konsekvenser (kostnader) som ensomhet, mobbing, kriminalitet og risikoatferd eller psykiske lidelser. På mellomlang sikt kan marginalisering innebære en gradvis større ekskludering fra samfunnet rundt, eksempelvis i form av frafall fra skole og utdanning. På lang sikt vil marginalisering lede til økt risiko for utenforskap fra jobb, utdanning og sosiale arenaer i voksenlivet.

Figur 1-1: Avgrensning av marginalisering og utenforskap, og konsekvenser av marginalisering



Illustrasjon: Oslo Economics

For å kunne svare på problemstillingene i dette oppdraget har vi valgt å benytte to indikatorer for marginalisering og utenforskap. Indikatorene er ikke fullstendig dekkende for begrepene marginalisering

og utenforskap, og er heller ikke perfekte. Vår vurdering er imidlertid at begge indikatorer fungerer godt for formålet med denne analysen.

Indikatoren for marginalisering er frafall i videregående utdanning. Denne indikatoren fanger for det første opp noe av konsekvensene av marginalisering på kort og mellomlang sikt. Vi vet at barn og unge som utsettes for marginalisering har langt større sannsynlighet for å ikke fullføre videregående utdanning. Videre er frafall i videregående utdanning en viktig predikator for senere deltakelse i arbeidslivet. Dette gjør at frafall i videregående utdanning er en god indikator for de langsiktige konsekvensene av marginalisering på utenforskap i arbeid og utdanning. Merk imidlertid at frafall i videregående utdanning ikke fanger opp alle barn og unge som marginaliseres: det er mange som fullfører videregående utdanning til tross for å ha befunnet seg i en marginaliseringsprosess. Tilsvarende kan personer falle fra videregående utdanning uten å ha opplevd marginalisering.

Som indikator for utenforskap benytter vi utenforskap i arbeidslivet. Også denne indikatoren har sine tydelige svakheter: personer kan være i jobb og likevel oppleve utenforskap, eller de kan stå utenfor arbeidslivet og samtidig ha et nettverk som gjør at de ikke opplever utenforskap. Til tross for begrensningene mener vi at denne indikatoren gir et godt utgangspunkt for å analysere utenforskap. Utenforskap i arbeidslivet henger tett sammen med utenforskap på andre områder, som sosialt nettverk og demokratisk deltakelse (se f.eks. SSB (2017)). I tillegg er dette en indikator som vi har god statistikk på. Tekstboksen under oppsummerer våre utvalgte indikatorer for marginalisering og utenforskap.

Indikatorer for marginalisering og utenforskap

1. Vi bruker frafall i videregående utdanning som indikator for marginalisering. Vi forutsetter at alle som ikke fullfører videregående utdanning (dvs. alle som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning) har opplevd å bli marginalisert, eller befunnet seg i en *marginaliseringsprosess* i oppveksten.
2. Vi bruker utenforskap i arbeidslivet som indikator for utenforskap. Vi tar utgangspunkt i arbeidsstyrkestatistikken til SSB, og inkluderer alle som er mottakere av langvarige stønader eller registrert med ukjent status. Vi inkluderer ikke personer som kombinerer mottak av stønader med sysselsetting eller utdanning.

Når vi i denne analysen skal identifisere og verdsette kostnader ved marginalisering og utenforskap, så har vi avgrenset dette til kostnader ved utenforskapet (i voksenlivet) blant personer som har opplevd marginalisering i oppveksten. Vi har altså avgrenset

de samfunnsøkonomiske kostnadene ved marginalisering av barn og unge til langsiktige konsekvenser i form av utenforskap i voksenlivet. Vi er klar over at marginalisering av barn og unge leder til samfunnsøkonomiske kostnader også på kort sikt, som velferdstap, kriminalitet og redusert deltakelse i fritidsaktiviteter. Dette er i all hovedsak ikke-prissatte effekter som er krevende å verdsette basert på tilgjengelige data. Vi nøyer oss derfor med å slå fast at marginalisering blant barn og unge leder til samfunnsøkonomiske kostnader også i oppveksten, men at denne analysen fokuserer på de samfunnsøkonomiske kostnadene som oppstår på lang og mellomlang sikt, det vil si fra rundt videregående skolealder og videre inn i voksenlivet.

Vår avgrensning og valgte indikatorer gjør at de samfunnsøkonomiske kostnadene tar utgangspunkt i personer som først marginaliseres (indikert gjennom frafall i videregående utdanning) og deretter havner i utenforskap (indikert gjennom utenforskap i arbeidslivet). Vi har altså definert en prosess der to kriterier skal være oppfylt for å inngå i gruppa som står utenfor som følge av marginalisering:

- Første siling er personer som ikke fullfører videregående utdanning
- Andre siling er personer uten fullført videregående utdanning som havner utenfor arbeidslivet, og enten mottar stønader som uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (AAP) mv. eller andre ordninger, er langvarig arbeidsledige eller har ukjent status.

Denne silingen gir oss et håndfast grunnlag for beregningene våre, men bruken av indikatorer innebærer en grov forenkling av virkeligheten. Det er viktig å merke seg at vår avgrensning langt fra fanger opp alle barn og unge som marginaliseres, og heller ikke alle samfunnsøkonomiske kostnader som denne marginaliseringen leder til.

1.4 Metode og analyseopplegg

Oppdraget og rapporten er strukturert i tre hoveddeler etter problemstillingene presentert i kapittel 1.2. Figur 1-2 gir en overordnet illustrasjon av hvordan vi har gått frem for å løse hver av de tre delene i oppdraget, samt metode og informasjonsgrunnlag som ligger til grunn for analysene.

I del 1 har vi kombinert kunnskap fra litteratur og forskning med statistikk for å identifisere faktorer som gir økt sannsynlighet for marginalisering blant barn og unge. I del 2 har vi vurdert samfunnsøkonomiske kostnader ved utenforskap som oppstår som en langsiktig konsekvens av marginalisering blant barn og unge. Disse kostnadene er basert på egne beregninger av tilgjengelig statistikk og litteratur,

resultater fra del 1 samt rammeverk for samfunnsøkonomisk analyse. I del 3 har vi, gjennom søk i tilskuddsordninger, årsrapporter og øvrige oversikter på departementenes sider, kartlagt den offentlige ressursinnsatsen for å forebygge marginalisering og

utenforskap blant barn og unge generelt, og på lavinntektsområdet spesielt. I denne delen har vi også gjort en samfunnsøkonomisk vurdering av den samlede ressursinnsatsen.

Figur 1-2: Overordnet metode for gjennomføring

	Aktivitet	Metode og informasjonsgrunnlag
Del 1 Kartlegge grupper med økt sannsynlighet for marginalisering	Identifisere faktorer som gir økt sannsynlighet for marginalisering Anslå andel personer i ulike grupper med økt sannsynlighet for marginalisering som kan antas å havne i utenforskap	Gjennomgang av litteratur og forskning som omhandler årsaker til marginalisering Kvantitativ analyse av statistikk supplert med funn fra litteratur og forskning for å vurdere omfang
Del 2 Samfunnsøkonomisk analyse av kostnader ved utenforskap som en langiktig konsekvens av marginalisering	Utvikle indikatorer for marginalisering og utenforskap Identifisere samfunnsøkonomiske kostnader Verdsette kostnader i kroner så langt det er mulig Kvalitativt vurdere kostnader som ikke lar seg verdsette i kroner	Verdsettingsprinsipper fra DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse, samt gjeldende rundskriv Vurdering av omfang basert på statistikk og funn fra del 1, samt tidligere studier
Del 3 Samfunnsøkonomisk vurdering av ressursinnsats og virkemidler	Kartlegge relevant offentlig ressursbruk overfor barn og unge Identifisere aktører som vil oppleve kostnader og gevinster etter tiltak Vurdere ressursinnsats i et samfunnsøkonomisk perspektiv Vurdere ordninger og tiltak på lavinntektsområdet Vurdere ordninger og tiltak på lavinntektsområdet Se på offentlige tiltak av betydning generelt, og vurdere BFDs virkemidler spesielt	Samfunnsøkonomisk teori om effektiv ressursinnsats Identifisere og skille mellom budsjettmessige virkninger og samfunnsøkonomiske kostnader Break-even-metodikk for vurdering av innretning av ressursinnsats

Illustrasjon: Oslo Economics

1.4.1 Litteraturgjennomgang

Analysen i del 1 og del 2 tar utgangspunkt i en omfattende litteraturgjennomgang. Vi har gjennomgått norsk og internasjonal litteratur som ser på sammenhengen mellom kjennetegn ved familie og oppvekstvilkår og risiko for marginalisering og utenforskap.

Christer Hyggen har hatt en sentral rolle i det innledende litteratursøket for å identifisere faktorer som gir økt sannsynlighet for marginalisering, med særlig fokus på lavinntekt og bakenforliggende årsaker. Hans kunnskapsoppsummering om muligheter og utfordringer for barn i lavinntektsfamilier (Hyggen, et al., 2018) har stått sentralt i kartleggingen av relevant litteratur, og vi har også fått tilgang til bakgrunnsdokumenter som ble benyttet i arbeidet med kunnskapsoppsummeringen. Videre har vi benyttet nettsidene til Bufdir som utgangspunkt for litteratursøk av sammenhengen mellom oppvekst i identifiserte risikogrupper og marginalisering.

Analysen i del 3 tar utgangspunkt i en kartlegging av offentlig ressursinnsats, og er basert på en gjennomgang av statsbudsjettet, departementer og direktoraters hjemmesider, relevante årsrapporter og oversikt over tilskuddsordninger. Vurderingene i del 3 benytter i noen grad resultater fra relevante utredninger.

1.4.2 Statistikk

Analysen i del 1 beregner anslag for sannsynlighet for ulike uheldige utfall blant personer i grupper som har økt risiko for marginalisering. Anslagene baseres blant annet på statistikk på lavinntektsområdet (SSB, 2021), arbeidsmarkedsstatistikk og levekårsundersøkelser blant personer med funksjonsnedsettelse (SSB, 2020) og befolkningen for øvrig (SSB, 2020), funn fra studier av barn og unge med funksjonsnedsettelse (blant andre Wendelborg og Paulsen (2014)) og med erfaring fra barnevernet (blant andre Backe-Hansen et al (2014) samt studier av sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og barnas utdanning (SSB,

2021). Analysen i del 2 tar utgangspunkt i arbeidsstyrkestatistikk fra SSB (SSB, 2020).

Se referanseliste for samlet oversikt over litteratur og statistikk som er benyttet i arbeidet med denne analysen.

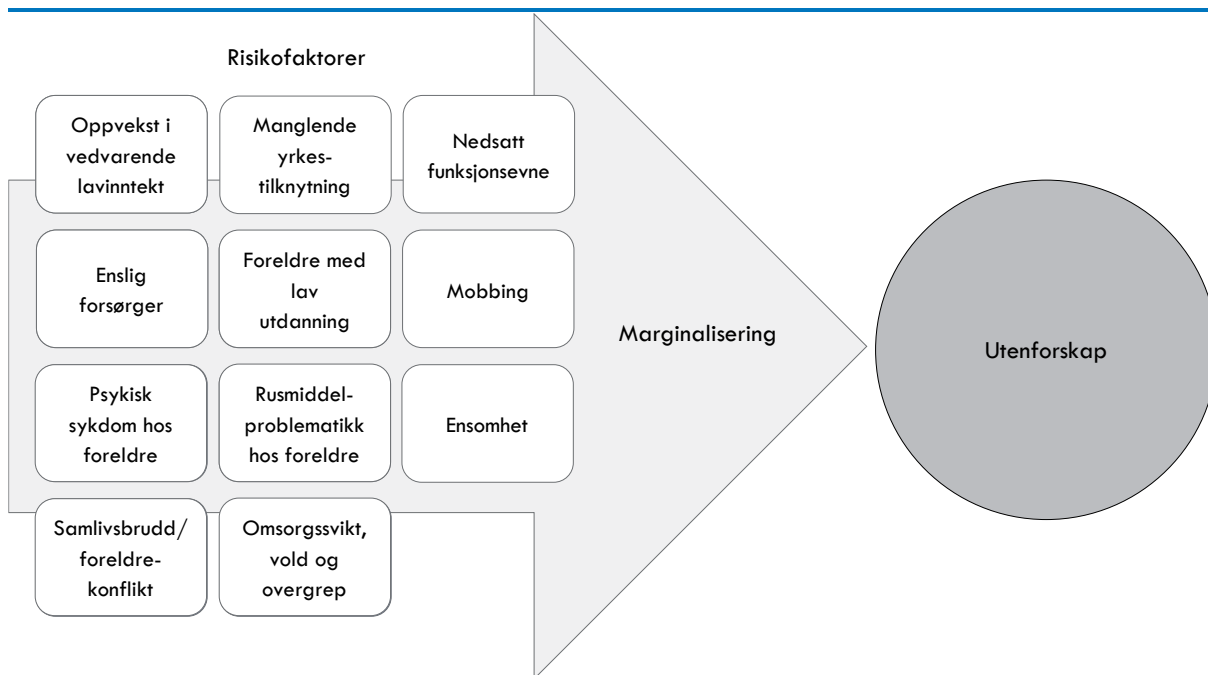
2. Grupper med økt risiko for marginalisering

Noen grupper av barn og unge har økt risiko for å oppleve marginalisering. Den økte risikoen henger i stor grad sammen med kjennetegn ved foreldre, som inntekt, utdanningsnivå, yrkestilknytning og sosiale utfordringer. Økt risiko kan også henge sammen med særlige behov hos barnet selv. I dette kapitlet tar vi for oss kjennetegn ved foreldre og barn som gir økt risiko for marginalisering. Vi ser særlig på tre risikogrupper identifisert gjennom litteraturgjennomgang; oppvekst i vedvarende

lavinntekt, oppvekst med omsorgssvikt, vold og overgrep og oppvekst med funksjonsnedsettelse.

Figur 2-1 illustrerer ulike kjennetegn som både direkte og indirekte kan gi økt risiko for marginalisering og utenforskap. Kjennetegnene er valgt ut basert på litteraturgjennomgangen som ligger til grunn for denne analysen, men er ikke uttømmende. Merk at mange av kjennetegnene overlapper, og at en kombinasjon av flere kan gjøre barn og unge ekstra sårbare for marginalisering og utenforskap. Merk også at dette er kjennetegn som kan øke risiko for marginalisering. Det betyr ikke at alle med en eller flere av kjennetegnene blir marginalisert.

Figur 2-1: Kjennetegn som gir økt risiko for marginalisering og utenforskap blant barn og unge



Kilde: Oppsummert av Oslo Economics på bakgrunn av bl.a. KS (2015), Hyggen et al (2018), Rasmussen et al (2010)

Flere av kjennetegnene er korrelert med hverandre og vil typisk opptre samtidig, slik at mange barn vokser opp med forhøyet risiko. Eksempelvis vil rusmiddelproblematikk hos foreldre ofte henge sammen med psykisk sykdom og omsorgssvikt. Flere av de samme kjennetegnene inngår som bakenforliggende årsaker til sammensatte faktorer som lavinntekt og manglende yrkestilknytning blant foreldre.

Basert på litteraturgjennomgangen vet vi at det særlig er tre grupper som representerer sammensatt risiko, og som enten direkte eller indirekte fanger opp mange av de øvrige kjennetegnene som nevnes i Figur 2-1. De tre gruppene er:

- Oppvekst i vedvarende lavinntekt
- Oppvekst med omsorgssvikt, vold og overgrep
- Oppvekst med nedsatt funksjonsevne

I det videre tar vi for oss hver av de identifiserte kjennetegnene eller risikofaktorene og gjennomgår litteratur og statistikk som beskriver hvorfor, hvordan og i hvilken grad oppvekst i hver enkelt gruppe er forbundet med økt risiko for marginalisering og utenforskap.

2.1 Oppvekst i vedvarende lavinntekt

Det finnes flere måter å måle lavinntekt på. En vanlig definisjon av lavinntekt er å måle hvor stor andel av befolkningen som har en inntekt under 60 prosent av medianinntekten i et land, justert etter sammensetning av barn og voksne i husholdningen (Bufdir, 2018). SSB definerer vedvarende lavinntekt som at disponibel inntekt i husholdningen, justert etter antall voksne og barn, utgjør 60 prosent eller mindre av gjennomsnittlig median i landet over en treårsperiode (SSB, 1993). Til sammenligning benytter OECD 50 prosent av medianinntekten som lavinntektsgrense. Merk at bruk av et relativt mål på lavinntekt vil innebære at et betydelig antall husholdninger til enhver tid vil havne under lavinntektsgrensen, uavhengig av økonomisk vekst i befolkningen.

2.1.1 Sammenheng mellom oppvekst i lavinntektsfamilier og marginalisering

Den omfattende litteraturen om sammenhengen mellom oppvekst i lavinntekt og ulike uheldige utfall kan overordnet sorteres i tre hypoteser (Hyggen, et al., 2018):

- *Investeringshypotesen* tar utgangspunkt i mangel på økonomiske ressurser til barna, herunder mat, klær, lærerressurser, bosted og kulturelle aktiviteter
- *Hypotesen om bakenforliggende kjennetegn* tar utgangspunkt i at kjennetegn ved foreldrene er korrelert med lavinntekt, foreldreatferd og negative utfall (f.eks. utdanningsnivå)
- *Familiestress-hypotesen* tar utgangspunkt i at lav inntekt øker foreldres stressnivå, som påvirker oppvekstmiljøet

Det finnes mye forskning som viser at oppvekst i lavinntekt er forbundet med ulike uheldige utfall, men årsakssammenhengene er ofte svakt dokumentert. Sammenlignet med andre land er årsakssammenhengene ekstra svake i Norge og de andre nordiske landene (Hyggen, et al., 2018). Det kan også være vanskelig å isolere effekten av lavinntekt fra andre relaterte faktorer som kan ha like sterk eller sterkere forklaringskraft. Figur 2-2 viser hvordan oppvekst i familie med vedvarende lavinntekt henger sammen med ulike mekanismer og bakenforliggende faktorer knyttet til familie og samspill, kjennetegn ved foreldre og lokalmiljø og boforhold.

Figur 2-2: Identifiserte sammenhenger mellom bakenforliggende faktorer og oppvekst i lavinntekt

Risikofaktor	Korrelerte mekanismer og bakenforliggende faktorer	
Oppvekst i familie med vedvarende lavinntekt	Familie/samspill	Høyere konfliktnivå i familien Utvikling av atferdsproblemer
	Foreldre	Foreldre/oppdragerstil, støtte og oppfølging Foreldre med lav utdanning Foreldre med lav tilknytning til arbeidslivet og mottar ytelser (sosialhjelp, uføretrygd, annet) Foreldre med dårligere helse (f.eks. psykisk) Foreldre med andre utfordringer (f.eks. rus, kriminalitet)
	Lokalmiljø/boforhold	Dårligere boforhold (inkl. kommunal bolig) Mye flytting Nabolageffekter, geografisk konsentrasjon, slitte uteområder

Kilde: Hyggen et al (2018)

2.1.2 Antall barn som vokser opp med lavinntekt

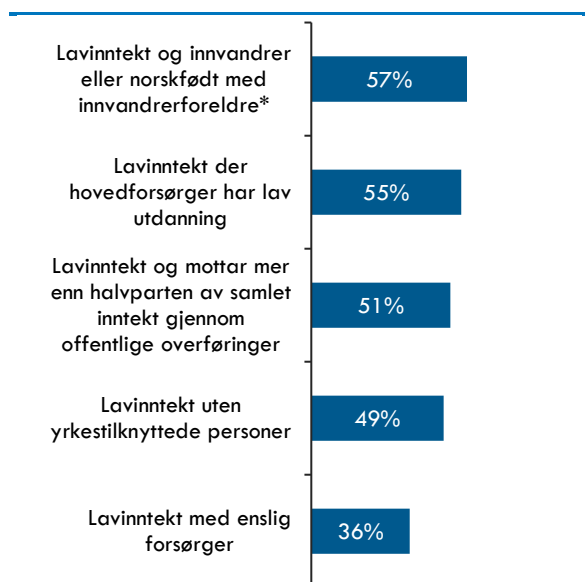
Det er 115 000 barn i Norge pr. 2020 som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Det har vært en økning i andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt siden 2011 (SSB, 2021). Merk at definisjonen av lavinntekt gjør at

antallet som havner i kategorien varierer fra år til år, og en inntektsøkning i grupper med høyere inntekt enn medianen vil medføre at inntektsgrensen for lavinntekt økes slik at flere husholdninger havner under grensen.

Gruppen med lavinntektsfamilier er stor og sammensatt, og kan deles inn i ulike undergrupper basert på

kjennetegn ved hovedforsørger som yrkestilknytning, utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn. Figur 2-3 viser at nesten seks av ti barn i vedvarende lavinntekt har enten innvandret selv eller er barn av innvandrerforeldre. 55 prosent av barn i familier med vedvarende lavinntekt vokser opp med hovedforsørger som har lav utdanning. Om lag halvparten av barna vokser opp i lavinntektsfamilier uten yrkestilknyttede personer, og omtrent like mange vokser opp i familier der mer enn halvparten av samlet inntekt mottas gjennom offentlige overføringer. I overkant av en av tre vokser opp i lavinntektsfamilier med enslig forsørger.

Figur 2-3: Barn som vokser opp i ulike undergrupper av lavinntekt, målt som andel av totalt antall barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. 2018



Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på innteks- og formuesstatistikk for husholdninger (SSB, 2021)

Barn med innvandrerbakgrunn utgjør i alt 18 prosent av alle barn i Norge, og er tydelig overrepresentert i lavinntektsstatistikken. Totalt tilhører 39 prosent av alle barn med innvandrerbakgrunn en husholdning med vedvarende lavinntekt (SSB, 2021). Dette er langt høyere enn gjennomsnittet i hele befolkningen, som ligger rundt 10 prosent. Barn fra familier uten yrkestilknytning og der hovedforsørger har lav utdanning er også tydelig overrepresentert – i befolkningen generelt er det 25 prosent som har lav utdanning (SSB, 2021), og i underkant av 20 prosent som ikke har yrkestilknytning (SSB, 2020).

Flere av undergruppene overlapper med hverandre. Det er ikke overraskende at det er korrelasjon mellom husholdninger uten yrkestilknyttede personer og husholdninger som i hovedsak livnærer seg på offentlige overføringer. Disse undergruppene er igjen korrelert med innvandrerhusholdninger, som i

gjennomsnitt har lavere utdanningsnivå og svakere yrkestilknytning enn befolkningen for øvrig.

Undergruppen lavinntekt med enslig forsørger skiller seg noe ut fra de andre gruppene. Dette er husholdninger der en stor andel havner innenfor lavinnteksdefinisjonen, til tross for arbeidstilknytning. Å leve på én inntekt, i stedet for to, vil øke sannsynligheten for å havne under lavinntektsgrensen. Blant lønnstakerhusholdninger med enslige forsørgere med barn regnes 11 prosent som lavinntekts-husholdninger. Denne undergruppen er imidlertid også korrelert med undergruppene med lav utdanning og innvandringsbakgrunn (SSB, 2019).

2.1.3 Overgang til voksenlivet blant barn og unge som vokser opp med lavinntekt

Oppvekst i lavinntekt gir økt sannsynlighet for marginalisering på flere områder, og ulike undergrupper er særlig utsatt. I det videre ser vi på overgang til voksenlivet for barn og unge som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt.

Andel som fullfører videregående skole

Vi har benyttet statistikk fra SSB for å utarbeide et anslag på hvor mange barn og unge med oppvekst i lavinntektsfamilier som fullfører videregående utdanning i løpet av 5-6 år. Vi har tatt utgangspunkt i utdanningsstatistikk (SSB, 2020) som ser på gjennomføring i videregående opplæring etter foreldrenes utdanningsnivå, se Tabell 2-1.

Tabell 2-1: Fullføring av videregående opplæring, etter foreldres utdanningsnivå. Andel gjennomført, men ikke bestått og andel sluttet underveis 5-6 år etter påbegynt utdanning. 2013-2019

Foreldres utdanningsnivå	Ikke bestått	Sluttet	Sum
Grunnskole	9 %	22 %	31 %
Videregående opplæring	6 %	12 %	18 %
Universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå	5 %	6 %	11 %
Universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå	4 %	3 %	7 %
Uoppgitt	8 %	33 %	41 %

Kilde: SSB, tabell 12962

Tabellen viser at andelen elever som ikke består eller slutter underveis på videregående opplæring er avtakende desto høyere foreldres utdanningsnivå er. Blant barn av foreldre med utdanning på grunnskolenivå, er det 9 prosent som gjennomfører

uten å bestå, og 22 prosent som sluttet underveis. Det er da totalt 31 prosent som ikke fullfører videregående utdanning i løpet av 5-6 år, enten fordi de slutter underveis eller ikke består. Tilsvarende andel blant barn av alle foreldre, uavhengig av utdanningsnivå, er 16 prosent. Andelene øker når man tar hensyn til at en stor andel av dem som fortsetter videregående opplæring uten å ha fullført etter 5-6 år, ender med å ikke fullføre.¹

Barn av foreldre med lav utdanning har ifølge statistikken en lavere sannsynlighet for å fullføre videregående utdanning uten å slutte eller ikke bestå. Denne statistikken inneholder alle barn, uavhengig av om de vokser opp i lavinntektsfamilier eller ikke. Det neste steget er å koble kunnskapen om effekten av foreldres utdanningsnivå med SSBs statistikk om barn i lavinntektsfamilier.

Fra SSBs statistikk om barn i lavinntektsfamilier vet vi at 55 prosent har en hovedforsørger med lav utdanning (se Figur 2-3). Vi har antatt at lav utdanning kan tolkes som at foreldrene har utdanning på grunnskolenivå eller lavere. Dette betyr at over halvparten av barna i lavinntektsgruppen har en bakenforliggende forklaringsvariabel som tilsier at de har høyere sannsynlighet for ikke å fullføre videregående opplæring, enten fordi de slutter underveis eller gjennomfører uten å bestå. For disse 55 prosent av barna i lavinntektsfamilier antar vi at 31 prosent kan forventes å ikke bestå eller slutte underveis, basert på utdanningsstatistikken fra SSB (Tabell 2-1).

De resterende 45 prosent av barn i lavinntektsfamilier antar vi har foreldre med utdanningsnivå tilsvarende videregående opplæring eller høyere. For disse barna antar vi at sannsynligheten er som barn av alle foreldre uavhengig av utdanningsnivå, tilsvarende 16 prosent.

Resultatet av denne øvelsen gir et basisanslag som tilsier at 24 prosent av barn og unge i lavinntektsgruppa ikke fullfører videregående utdanning i løpet av 5-6 år, på grunn av at de enten ikke består eller slutter underveis, når vi har hensyntatt at det er en overrepresentasjon av barn med foreldre med lav utdanning i gruppen. I tillegg kommer personer som fortsatt er i videregående opplæring etter 5-6 år, og som ender med å ikke fullføre.

Det er naturlig nok usikkerhet ved anslaget. Det er et utdanningsnivå som heter «uoppgitt» i statistikken fra SSB. Denne kategorien kan i teorien inneholde både barn med foreldre med ingen, lav eller høy utdanning. Det er usikkert hvor stor andel av barn i lavinntektsgruppa som har hovedforsørger som ville

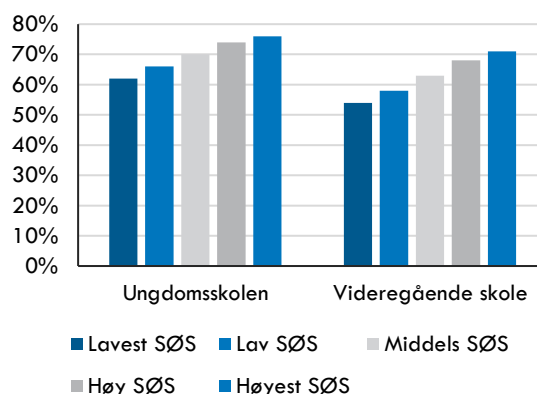
havnet i denne kategorien. Det er grunn til å tro at dette kanskje særlig gjelder personer med innvandrerbakgrunn med lav utdanning, eller manglende dokumentasjon på eksisterende utdanning. Dersom vi legger til kategorien «uoppgitt» til kategorien lav utdanning blant hovedforsørgere i lavinntektsfamiliene, og legger til frafallet i videregående blant barna av disse foreldrene, øker anslaget på andelen barn og unge i lavinntektsgruppa som ikke fullfører videregående utdanning til om lag 47 prosent. Dette er da å tolke som et øvre anslag, fordi kategorien uoppgitt ikke nødvendigvis er ensbetydende med lav utdanning. Dersom vi i tillegg forutsetter at alle som fortsatt er i videregående utdanning etter 5-6 år, ender med å ikke fullføre, øker maksimumsanslaget til 54 prosent.

Samlet sett anslår vi at andelen ungdommer i lavinntektsgruppa som ikke fullfører videregående utdanning ligger et sted mellom 24 og 54 prosent.

Andel med redusert psykisk og fysisk helse

Sosioøkonomisk status har betydning for ungdommers opplevelse av egen helse (Bakken, 2019). I ungdomsundersøkelsene fra 2019 oppga 62 prosent av ungdomsskoleelevene i gruppa med lavest sosioøkonomisk status å være fornøyd med helsa si, mens 76 prosent i gruppa med høyest sosioøkonomisk status oppga det samme, se Figur 2-4. Tilfredsheten med egen helse synker i overgangen fra ungdomsskole til videregående, men forskjellene etter sosioøkonomisk status øker på videregående. Figuren viser også at det er en sosial gradient i tilfredshet med egen helse, dvs. at graden av tilfredshet øker for hver gruppe med høyere sosioøkonomisk status.

Figur 2-4: Prosentandel ungdomsskole- og videregående elever som oppgir å være fornøyd med helsa si, etter sosioøkonomisk status. 2019



Kilde: Kilde: Ungdata fra NOVA (Bakken, 2019)

¹ I befolkningen totalt er det 3,3 prosent som fortsetter VGS etter 5-6 år, uten å ha fullført. Når vi vet at det totalt er om lag 20 prosent i befolkningen som har grunnskole som

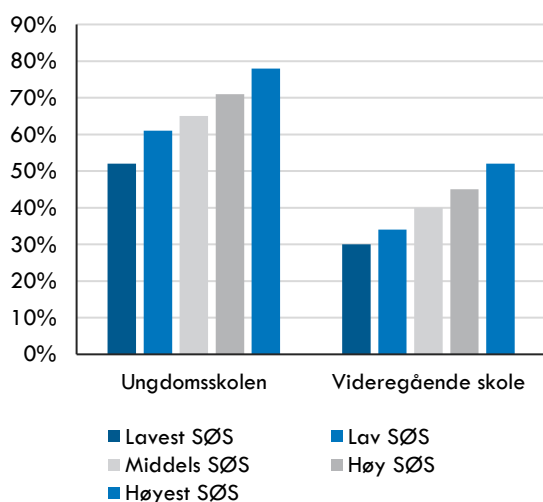
høyeste utdanning, antar vi at de fleste av disse 3,3 prosentene ender med å avslutte opplæringen uten å fullføre.

Forskjellene ser ut til å i hovedsak dreie seg om psykisk helse. På videregående oppgir 26 prosent av personer i gruppa med lavest sosioøkonomisk status å ha mange psykiske plager, mens andelen er 19 prosent i gruppene med høy og høyest sosioøkonomisk status. Det er ikke like store forskjeller i fysisk helse (Bakken, 2019). Tidligere studier av ungdom viser at sammenhengen mellom sosioøkonomisk status og psykiske plager er noe tydeligere for jenter enn for gutter (Bakken, et al., 2016).

Andel som deltar i organisert fritidsaktivitet

Ungdom med lav sosioøkonomisk status deltar i langt mindre grad i organiserte fritidsaktiviteter, sammenlignet med ungdom fra familier med høyere sosioøkonomisk status. Organisert fritidsaktivitet omfatter idrettslag, fritidsklubb, kulturskole, korps, kor og orkester, religiøs forening og andre organisasjoner, lag og foreninger som f.eks. speider. Figur 2-5 viser at 52 prosent av ungdomsskoleelever i gruppa med lavest sosioøkonomisk status deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Til sammenligning var det 78 prosent i gruppa med høyest sosioøkonomisk status som oppga det samme. Deltakelsen er lavere blant videregåendeelever enn ungdomsskoleelever i alle grupper, men forskjellen etter sosioøkonomisk status øker på videregående skole med 30 prosent deltakelse i gruppa med lavest status og er 52 prosent i gruppa med høyest sosioøkonomisk status. Også her er det en sosial gradient: deltakelsen øker for hver gruppe med gradvis høyere sosial status.

Figur 2-5: Prosentandel som er aktive i fritidsorganisasjon, etter skolenivå og sosioøkonomisk status (SØS)



Kilde: Ungdata fra NOVA (Bakken, 2019)

Andel som blir mobbet

Ungdom med lavere sosioøkonomisk status oppgir i større grad å bli mobbet, sammenlignet med ungdom med høyere sosioøkonomisk status. Ungdataene viser

at 10 prosent av ungdomsskoleelever i gruppa med lavest sosioøkonomisk status opplever å bli mobbet minst hver 14. dag, mens andelen er 7 prosent i gruppene med høy og høyest sosioøkonomisk status. På ungdomsskolen er det færre som oppgir å bli mobbet, men forskjellen øker noe: 7 prosent i gruppa med lavest sosioøkonomisk status oppgir å bli mobbet minst hver 14. dag, mot 4 prosent i gruppa med høyest sosioøkonomisk status (Bakken, 2019).

2.2 Oppvekst med omsorgssvikt, vold og overgrep

Omsorgssvikt er en vedvarende manglende evne eller vilje hos omsorgspersoner til å møte barnets grunnleggende fysiske, emosjonelle, psykiske og/eller medisinske behov (Bufdir, 2018). Omsorgssvikt, fysisk og psykisk vold og seksuelle overgrep regnes som de viktigste typene av vold mot barn og unge (Folkehelseinstituttet, 2020). Når volden utøves av voksne som har et permanent eller midlertidig omsorgsforhold for barnet, kalles det barnemishandling (Folkehelseinstituttet, 2020).

Ulike forhold som gjør at omsorgsgiver har vanskeligheter med å takle dagliglivets utfordringer, utgjør en risiko for barnemishandling. Eksempler på faktorer er blant annet rusmiddelproblemer, kriminalitet, psykisk lidelse, egen erfaring med vold, overgrep og omsorgssvikt i oppveksten, høyt stressnivå, separasjon/skilsmiss, enslig omsorgsgiver, lav utdanning og negativ sosial kontroll. I tillegg kommer sosiale faktorer som lav sosioøkonomisk status, arbeidsledighet, sosial isolasjon, stor familie, trange og dårlige boforhold, utsatthet for diskriminering og mangel på tilgang på sosial støtte (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2018). Merk at dette er mange av de samme faktorene som inngår som bakenforliggende årsaker til lavinntekt, som vist i Figur 2-2.

Det kan også være forhold ved barnet som gjør det ekstra utfordrende å gi tilstrekkelig omsorg. Eksempler på slike forhold er atferdsavvik, som lav frustrasjonstærskel, aggressiv oppførsel eller problemer med konsentrasjon, alvorlig psykisk lidelse, psykisk utviklingshemning og nedsatt fysisk funksjonsevne (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2018).

2.2.1 Sammenheng mellom omsorgssvikt, vold og overgrep og marginalisering

Det er skadelig for barn å leve i hjem der de ikke føler seg trygge. Når kroppens alarmsystem konstant er i beredskap, vil stressnivået være høyt og immunforsvaret kan svekkes (Bufdir, 2020). Omsorgssvikt, vold og overgrep i oppveksten er forbundet med langvarige helseplager, psykisk sykdom, rus,

atferdsforstyrrelser, sosiale vansker og frafall fra skole og arbeidsliv (Norsk barnelegeforening, 2020).

2.2.2 Antall barn som vokser opp med omsorgssvikt, vold og overgrep

Barnevernsstatistikken fra SSB gir en indikasjon på forekomsten av omsorgssvikt, vold og overgrep blant barn og unge. I 2019 var det totalt ca. 55 000 barn og unge som fikk hjelp fra barnevernet (SSB, 2020). Merk at det antakelig er store mørketall bak denne statistikken, og at ikke alle som opplever omsorgssvikt fanges opp av barnevernet. Merk også at det er stor variasjon i alvorlighetsgrad blant barn og unge som mottar barnevernstiltak.

Om lag 10 000 barn og unge mottok i 2019 omsorgstiltak. Omsorgstiltak vedtas og iverksettes i tilfeller der barn utsettes for alvorlige mangler i daglig omsorg, mishandling eller alvorlige overgrep, manglende oppfølging av særlige behov som følge av alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelse mv. (Barne- og familiedepartementet, 1992). I tillegg var det om lag 45 000 barn og unge som mottok hjelpetiltak. Hjelpetiltak inkluderer blant annet økonomisk støtte, tilsyn, besøkshjem, avlastningsinstitusjon, poliklinisk behandling i psykisk helsevern for barn og unge, hjelp til bolig osv. Merk at plassering i fosterhjem eller institusjon også kan mottas som hjelpetiltak, uten vedtak om omsorgsovertakelse.

Personer som mottar hjelp fra barnevernet, enten omsorgs- eller hjelpetiltak, utgjør omtrent 5 prosent av alle barn og unge. Dette tilsvarer anslaget fra Folkehelseinstituttet, som sier at om lag 1 av 20 barn og unge vokser opp under forhold preget av alvorlig vold. Merk imidlertid at ikke alle barn og unge som mottar barnevernstiltak har vært utsatt for alvorlig vold.

2.2.3 Overgang til voksenlivet blant barn og unge som vokser opp med omsorgssvikt

Graden av opplevd omsorgssvikt eller omsorgsbehov, spiller en viktig rolle i overgangen til voksenlivet. Barn og unge som vokser opp på barnevernsinstitusjon har langt større sannsynlighet for å havne utenfor enn barn med andre typer av barnevernstiltak (Drange & Hernæs, 2020).

Andel som fullfører videregående skole

Det er stor variasjon i fullføring av videregående utdanning mellom grupper som har mottatt ulike barnevernstiltak. Tabell 2-2 viser at 89 prosent av unge ved barnevernsinstitusjon ikke har fullført videregående opplæring ved fylte 21 år. Til sammenligning er det 60 prosent av unge som har bodd i

fosterhjem som ikke fullfører, og 69 prosent av unge med hjelpetiltak i hjemmet som ikke fullfører videregående utdanning. I befolkningen som helhet er det om lag 30 prosent som ikke fullfører i løpet av fem år.

Tabell 2-2: Manglende fullføring av videregående utdanning i løpet av fem år blant barn som har mottatt barnevernstiltak

Type tiltak	Fullfører ikke på fem år
Barnevernsinstitusjon	89 prosent
Fosterhjem	60 prosent
Hjelpetiltak i hjemmet	69 prosent
Hele befolkningen	30 prosent

Kilde: Bufdir (2021), Drange og Hernæs (2020).

Dersom vi lager et vektet gjennomsnitt basert på andelene som mottar ulike typer barnevernstiltak (institusjon, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet)² finner vi at totalt 68 prosent av ungdommer med barnevernstiltak ikke har fullført videregående utdanning i løpet av fem år. Merk at noen av disse vil fullføre senere. Backe-Hansen et al (2014) finner at 60 prosent av personer som har mottatt tiltak fra barnevernet ikke fullfører videregående utdanning. Dette er om lag tre ganger så mange som i befolkningen som helhet (20 prosent).

Andel med redusert psykisk og fysisk helse

Svært mange barn og unge som har opplevd omsorgssvikt har helseproblemer. En ny doktorgradsavhandling (Rueness, et al., 2020) finner at personer som har vært utsatt for vold i oppveksten rapporterte om ulike fysiske plager som hode- og magesmerter, kvalme, hjertebank, smerter i skjelett, rygg og armer, svakhetsfølelse og uvelhet. Jo flere typer vold barnet ble utsatt for, desto flere fysiske helseplager oppstod i ettertid. Studien fant også at barn som hadde vært utsatt for psykisk vold, rapporterte om flere fysiske helseplager enn dem som hadde vært utsatt for fysisk vold.

Helseplagene som følge av omsorgssvikt, vold og overgrep kommer blant annet til syne i andelene som mottar grunn- og hjelpestønad fra NAV. Disse stønadene ytes til barn med helseproblemer som har en varighet på minst 2-3 år, og som medfører økonomiske utgifter eller hjelpebehov (NAV, 2021). Tabell 2-3 viser at i perioden 1997-2008 var det totalt 13,1 prosent av barn som hadde mottatt barnevernstiltak som også hadde mottatt grunn-

² I 2019 var det ifølge Bufdir (2021) 1100 barn og unge som bor i institusjon, og om lag 10 000 som bodde i fosterhjem. Vi forutsetter som en forenkling at de øvrige

44 000 mottar hjelpetiltak i hjemmet (og ser bort ifra plassering i beredskapshjem osv.)

og/eller hjelpestønad. I sammenligningsutvalget var andelen 3,9 prosent.

Tabell 2-3: Andel som mottok grunn- og/eller hjelpestønad i perioden 1997-2008, i barnevernsutvalg og sammenligningsutvalg

Utvalg	Mottar grunnstønad og/eller hjelpestønad
Barnevernsutvalg	13,1 prosent
Sammenligningsutvalg	3,9 prosent

Kilde: Backe-Hansen et al (2014)

Barn som bor på institusjon, har særlig omfattende helseplager. Drange og Hærnes (2020) finner at 30 prosent av unge som bodde på barnevernsinstitusjon i perioden 2011-2015 mottok arbeidsavklaringspenger og/eller uføretrygd i alderen 18-20 år. Kayed med flere (2015) finner at 76 prosent av barn på barnevernsinstitusjon var diagnostisert med minst en eller flere psykiatriske lidelser. Statistikk over oppsøkte helsetjenester viser at 39 prosent av unge mellom 15 og 17 år i institusjon har oppsøkt helsehjelp mer enn ti ganger i løpet av året, mens andelen er 3 prosent blant barn og unge uten barnevernstiltak.

2.3 Oppvekst med nedsatt funksjonsevne

Funksjonsnedsettelse inkluderer en rekke ulike utfordringer, som bevegelsesvansker, språkvansker, lærevansker, og tap av sanser som syn eller hørsel. Dette innebærer at mennesker med nedsatt funksjonsevne er en svært sammensatt gruppe med ulike behov, og at oppvekst med funksjonsnedsettelse i ulik grad vil gi økt risiko for marginalisering og utenforskap.

I denne rapporten tar vi utgangspunkt i SSB sin statistikk over personer med funksjonsnedsettelse, som inkluderer personer som mottar en eller flere tekniske hjelpemidler, og bruker mottak av hjelpemidler som indikator på funksjonsnedsettelse. Hjelpemidlene inkluderer bl.a. ortoser³ og proteser, behandling og trening, personlig stell og beskyttelse, personforflytning, kommunikasjon, informasjon og varsling (SSB, 2020).

2.3.1 Sammenheng mellom nedsatt funksjonsevne og marginalisering

Til tross for variasjonen i hjelpebehov, møter personer med nedsatt funksjonsevne mange av de samme utfordringene. Manglende tilrettelegging, holdninger og andre sosiale hindringer fører til marginalisering

³ En ortose er en støtteskinne eller bandasje som benyttes ved skader eller sykdommer i bevegelsesapparatet (Store norske leksikon, 2021)

og utenforskap blant mange personer som lever med ulike funksjonsvariasjoner (Bufdir, 2015).

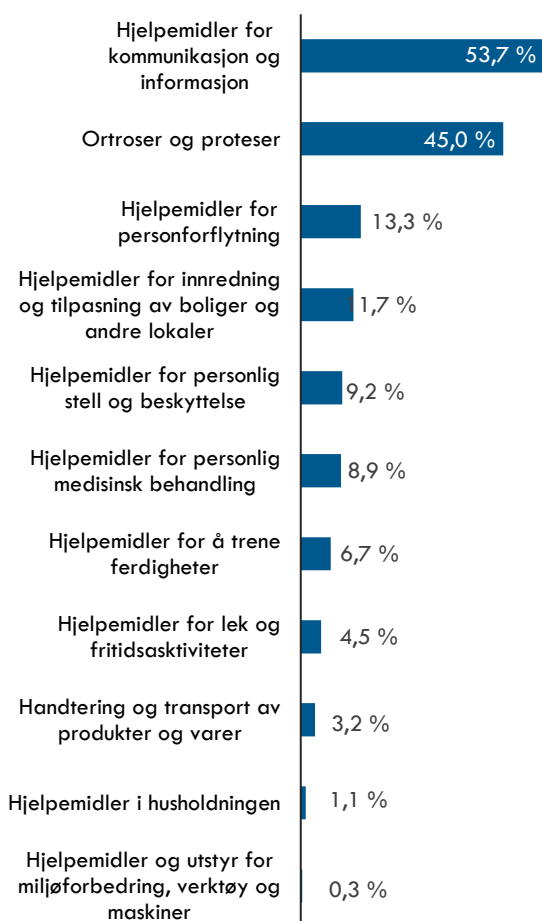
Barn og unge med nedsatt funksjonsevne blir oftere enn andre skilt ut fra ordinær klasseromsundervisning, og separasjonen øker etter hvert som barna blir eldre. På ungdomsskolen står halvparten av alle unge med nedsatt funksjonsevne utenfor ordinær klasseromsundervisning (Wendelborg & Paulsen, 2014). Ekskludering på skolen fører til ekskludering på fritiden. I takt med økt ekskludering fra klasseromsundervisning, øker segregeringen også på fritidsarenaer.

2.3.2 Antall barn som vokser opp med nedsatt funksjonsevne

I 2019 var det i alt 69 000 barn og unge mellom 0 og 17 år som var brukere av ett eller flere tekniske hjelpemidler. Figur 2-6 viser at mer enn halvparten av disse mottar hjelpemidler for kommunikasjon og informasjon, som blant annet inkluderer hjelpemidler for nærkommunikasjon, lesehjelpemidler og presentasjonsenheter for datamaskiner. 45 prosent har ortoser eller proteser. Videre er det 13,3 prosent som mottar hjelpemidler for personforflytning, og 12 prosent som får hjelp for innredning og tilpasning av boliger og andre lokaler.

I levekårsundersøkelsen fra 2012 (SSB, 2012) ble respondentene spurt om funksjonsnedsettelse blant egne barn mellom 6 og 15 år. Resultatene viser at den vanligste funksjonsnedsettelse blant barn i grunnskolealder var lærevansker (totalt 10 prosent). Videre oppga foreldrene at 4 prosent av barna hadde vansker med å gå, og like mange hadde vansker med å uttrykke seg språklig. Det var også 4 prosent som har vansker med å delta i fritidsaktiviteter, 3 prosent som hadde vansker med å se og 3 prosent som hadde vansker med å delta i lek. 1 prosent hadde vansker med å gå selv.

Figur 2-6: Brukere av ett eller flere tekniske hjelpemidler etter type hjelpemiddel, fordelt på type hjelpemiddel. Barn og unge mellom 0 og 17 år. 2019.



Kilde: SSB (2020)

2.3.3 Overgang til voksenlivet blant barn og unge som vokser opp med funksjonsnedsettelse

Barn og unge som vokser opp med nedsatt funksjonsevne ekskluderes i større grad enn andre barn både i skole og på fritiden, og mange havner tidlig utenfor både arbeid og utdanning.

Andel som fullfører videregående skole

Av unge personer mellom 18 og 29 år med funksjonsnedsettelse har 44 prosent grunnskole-utdanning som høyeste utdanning, mot om lag 23⁴ prosent i befolkningen for øvrig (SSB, 2020).

Det er store variasjoner i fullføring av videregående utdanning avhengig av behov for hjelpemidler. Blant personer som har ortoser og proteser, som utgjør 45 prosent av hele gruppa, er det 39 prosent som har grunnskole som høyeste utdanning. I gruppen som

⁴ Merk at denne andelen også fanger opp personer som ikke ennå har fullført videregående utdanning, men som vil fullføre i løpet av noen få år.

mottar hjelpemidler for personforflytning, er andelen 70 prosent. Andelen med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning er aller høyest blant personer som mottar hjelpemidler for å trene ferdigheter (81 prosent).

Andel med redusert psykisk og fysisk helse

Når en skal sammenligne helsen til personer med og uten funksjonsnedsettelse, må en ta høyde for at det kan være uklare grenseflater mellom funksjonsnedsettelse og helseproblemer (Bufdir, 2015). En person som lever med varige funksjonsnedsettelse, som tap av syn eller hørsel, kan likevel være frisk og ha god helse. Samtidig vil det være overlapp i opplevelse og indikatorer som brukes om helse og funksjonsnedsettelse, for personer med psykiske vansker, smerter eller sykdommer (Kittelsaa & Tøssebro, 2015).

Psykiske lidelser og vansker inngår i definisjoner av nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at psykisk helse blant personer med funksjonsnedsettelse vil være dårligere enn for befolkningen generelt. Men psykiske vansker er også mer utbredt blant personer med andre typer av funksjonsnedsettelse. Internasjonale studier viser at forekomsten av psykiske lidelser blant utviklingshemmede barn er høyere enn i befolkningen generelt. Einfeld et al (2011) har i en oppsummering av 9 internasjonale studier konkludert at 30 til 50 prosent av barn og unge med utviklingshemming har psykiske vansker. Til sammenligning var andelen blant barn og unge uten utviklingshemming 8 til 18 prosent.

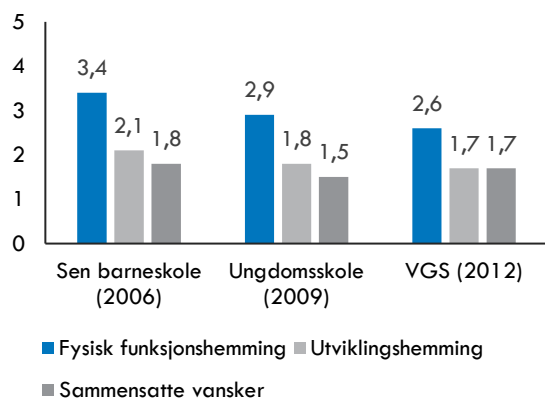
Flere funksjonsnedsettelse henger sammen med kronisk sykdom og helsemessige problemer. Helse-tilstander for personer med nedsatt funksjonsevne er derfor generelt noe dårligere enn for befolkningen som helhet. Det kan være flere årsaker til dette. Fysisk helse henger sammen med fysisk aktivitet, og andelen som er fysisk inaktive er høyere blant personer med nedsatt funksjonsevne (19 prosent) enn i befolkningen for øvrig (14 prosent) (Ramm, 2010). 29 prosent blant personer med nedsatt funksjonsevne oppgir å ha dårlig helse, mot 6 prosent i befolkningen generelt (SSB, 2012).

Andel som deltar i sosiale aktiviteter

Barn og unge med ulike typer av funksjonsnedsettelse deltar mindre i sosial aktivitet med andre barn på fritiden. Dette gjelder både uorganisert og organisert aktivitet. En studie av Wendelborg og Paulsen (2014) finner at deltakelsen i sosiale aktiviteter reduseres i løpet av ungdomstiden, både blant personer med fysiske funksjonsnedsettelse og utviklingshemming.

Figur 2-7 viser at rapportert sosial deltakelse blant barn og unge med utviklingshemming og sosiale vansker gjennomgående er lav, og at den reduseres med alder.

Figur 2-7: Utvikling i sosial deltakelse fra sen barneskole til VGS, fordelt på type funksjonsnedsettelse. 1=lite sosial deltakelse, 5=mye sosial deltakelse



Kilde: Wendelborg og Paulsen (2014)

Tabell 2-4: Økt risiko for marginalisering blant barn og unge i tre identifiserte risikogrupper

Kjennetegn/ risikogruppe	Indikator	Antall 0-17 år (2020)	Andel av befolkning	Anslått andel marginaliserte (frafall vgs.)
Oppvekst i lavinntektsfamilie	Husholdningsinntekt utgjør maks 60 prosent av median siste tre år	115 000	10 prosent	24-54 prosent
Oppvekst med omsorgssvikt, vold eller overgrep	Barn og unge som mottar/har mottatt barnevernstiltak	55 000	5 prosent	60-70 prosent
Oppvekst med funksjonsnedsettelse	Barn og unge som mottar ett eller flere hjelpemidler	69 000	6 prosent	40-50 prosent
<i>Hele befolkningen</i>	<i>Alle barn og unge</i>	<i>1 119 000</i>	<i>100 prosent</i>	<i>20 prosent</i>

2.4 Oppsummering av økt risiko for marginalisering i identifiserte grupper

I dette kapitlet har vi beskrevet hvordan barn og unge som vokser opp i tre identifiserte risikogrupper alle har økt risiko for marginalisering, indikert som frafall i videregående utdanning. Risikogruppene er oppvekst i familier med vedvarende lavinntekt, oppvekst med omsorgssvikt, vold eller overgrep og oppvekst med funksjonsnedsettelse. Tabell 2-4 oppsummerer antall barn og unge og anslått andel som marginaliseres innenfor hver risikogruppe, basert på oppgitte indikatorer. Nederste linje oppgir totalt antall barn og unge i Norge, samt anslått andel marginaliserte barn og unge i befolkningen som helhet.

3. Samfunnsøkonomisk analyse av kostnadene ved utenforskap

Marginalisering og utenforskap leder til betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. I denne analysen avgrensner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene til langsiktige konsekvenser av marginalisering, nærmere bestemt utenforskap i voksenlivet som følge av marginalisering i oppveksten. Vi benytter frafall i videregående utdanning som indikator for marginalisering, og utenforskap i arbeidslivet som indikator for utenforskap.

Våre beregninger viser at marginalisering av barn og unge medfører samfunnsøkonomiske kostnader i form av langsiktig utenforskap fra arbeidslivet tilsvarende 73 milliarder kroner per år. Beregningene tar utgangspunkt i et «mer-utenforskap» blant personer som har vært utsatt for marginalisering i oppveksten, sammenlignet med antatt sammenlignbare personer som unngår marginalisering. I tillegg til de prissatte kostnadene, kommer betydelige ikke-prissatte kostnader i form av velferdstap, kriminalitetskostnader og redusert demokratisk og sosial deltakelse.

I kapittel 1 definerer vi utenforskap som å stå utenfor viktige arenaer som skole, jobb eller andre sosiale arenaer, og marginalisering som veien til utenforskap. Merk imidlertid at marginalisering og utenforskap ikke er uløselig knyttet sammen – ikke alle som opplever en marginaliseringsprosess havner utenfor, og ikke alle som befinner seg utenfor har opplevd marginalisering. Marginalisering øker imidlertid sannsynligheten for å havne i utenforskap.

Marginalisering leder til konsekvenser både på kort, mellomlang og lang sikt. Disse konsekvensene innebærer samfunnsøkonomiske kostnader. På kort sikt oppstår det samfunnsøkonomiske kostnader som følge av eksempelvis velferdstap, kriminalitet og redusert sosial deltakelse. På mellomlang sikt oppstår det samfunnsøkonomiske kostnader som følge av frafall i skole og utdanning. På lang sikt oppstår det samfunnsøkonomiske kostnader som følge av økt sannsynlighet for å havne utenfor i voksenlivet.

3.1 Metodisk innretning

Å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av marginalisering og utenforskap er en svært krevende oppgave. For det første kan marginalisering og utenforskap fortone seg svært ulikt for ulike individer. Videre kan prosessene ha ulikt tidsforløp og ulikt innhold over tid. Konsekvensene av marginalisering og utenforskap er i tillegg svært vanskelig å verdsette. For å kunne gjøre et forsøk på å identifisere og beregne samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap har vi derfor gjort en rekke forenklede forutsetninger, basert på avgrensningen av begrepene presentert i kapittel 1. Disse premisene presenteres i det følgende.

3.1.1 Grunnleggende forutsetninger

Hovedpremisset for analysen er at vi avgrensner de samfunnsøkonomiske kostnadene til langsiktige konsekvenser av marginalisering av barn og unge, nærmere bestemt utenforskap i voksenlivet blant personer som var utsatt for marginalisering i oppveksten. Vi ser dermed bort fra samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til velferdstap, kriminalitetskostnader, redusert sosial deltakelse osv. som oppstår på kort sikt underveis i marginaliseringsprosessen. Dette er kostnader som i all hovedsak ikke lar seg prissette, og som er vanskelig å verdsette basert på tilgjengelige data. Vi anerkjenner imidlertid at vår avgrensning utelukker samfunnsøkonomiske kostnader på kort sikt.

Et annet viktig premiss for analysen er bruken av indikatorer. Vi benytter frafall i videregående utdanning som en indikator for marginalisering, og gjør en forutsetning om manglende fullføring av videregående utdanning tilsier at personer har vært utsatt for marginalisering i oppveksten. Videre benytter vi utenforskap i arbeidslivet som en indikator for utenforskap. Det er flere svakheter ved disse indikatorene. Barn og unge kan være marginaliserte, men likevel fullføre videregående utdanning, eller de kan falle fra videregående utdanning uten å ha vært utsatt for en marginaliseringsprosess. Voksne kan ha en jobb og likevel være utenfor på andre arenaer, eller stå utenfor arbeidslivet, men ikke oppleve utenforskap. Vår vurdering er likevel at disse indikatorene er nyttige for formålet med vår analyse (se nærmere diskusjon i kapittel 1). Valget om indikatorer gir oss en strukturell tilnærming til både marginalisering og utenforskap, ved å fokusere på formelle arenaer som skole og arbeidsliv. Denne tilnærmingen er i tråd med mye av eksisterende litteratur om utenforskap i Norge, blant annet analyser av SSB og NAV. Tilnærmingen

muliggjør også beregninger av prissatte kostnader, fordi det finnes gode data over frafall i videregående utdanning og utenforskap arbeidslivet.

3.1.2 Metode for beregninger

For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved marginalisering og utenforskap, tar vi utgangspunkt i en tredelt metode:

- Først beregner vi hvor mange barn og unge i Norge som befinner seg i en marginaliseringsprosess, målt ved frafall i videregående utdanning
- Deretter beregner vi hvor mange marginaliserte barn og unge som havner i langvarig utenforskap som voksne, målt ved utenforskap i arbeidslivet
- Til slutt beregner vi samfunnsøkonomiske kostnader ved utenforskapet som oppstår som en langsiktig konsekvens av marginalisering. De samfunnsøkonomiske kostnadene beregnes som et «mer-utenforskap» blant marginaliserte, sammenlignet med forventet utenforskap dersom de samme personene hadde unngått marginalisering.

Trinnene i metoden illustreres i Figur 3-1.

3.1.3 Merknad om totalt antall marginaliserte og barn og unge som vokser opp i risikogrupper identifisert i kapittel 2

Den samfunnsøkonomiske analysen beregner kostnader i form av langsiktig utenforskap blant alle personer som anslås ha vært utsatt for marginalisering i oppveksten, ikke kun personer som har vokst opp i identifiserte risikogrupper. Når vi i det videre snakker om kostnader ved langsiktig utenforskap som følge av marginalisering, tar vi utgangspunkt i alle personer som ikke har fullført videregående utdanning og som deretter havner i utenforskap fra arbeidslivet. Personer i våre identifiserte risikogrupper er overrepresenterte blant disse som havner i langvarig utenforskap som følge av marginalisering, og utgjør derfor en betydelig andel av personene vi snakker om. Merk imidlertid at mange personer med oppvekst i identifiserte risikogrupper unngår utenforskap, og at mange personer med oppvekst som ikke identifiseres av våre utvalgte kjennetegn opplever marginalisering og utenforskap.

Figur 3-1: Metode for beregning av samfunnsøkonomiske kostnader, og indikatorer som ligger til grunn for beregningene



Illustrasjon: Oslo Economics

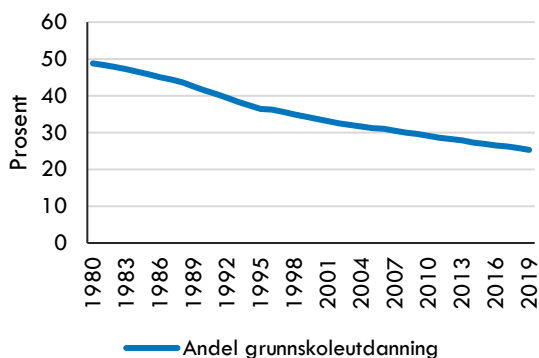
3.2 Omfang av barn og unge som er i en marginaliseringsprosess

Vi bruker frafall i videregående utdanning som en indikator på marginalisering. I det videre presenterer vi anslag for hvor mange barn og unge som befinner seg i en marginaliseringsprosess, først i befolkningen generelt og deretter i våre identifiserte risikogrupper.

3.2.1 Anslag for marginalisering i befolkningen generelt

Når vi ser på befolkningen under ett, så var det i 2020 i overkant av 20 prosent av alle ungdommer som ikke fullførte videregående utdanning. Denne andelen er redusert over tid. Mens 49 prosent av den norske befolkningen over 16 år hadde grunnskole som høyeste utdanning i 1980, var denne andelen redusert til 25 prosent i 2019 (se Figur 3-2).

Figur 3-2: Andelen personer i Norge med grunnskole som høyeste utdanning. Alle personer over 16 år.



Kilde: SSB (2021), Befolkningens utdanningsnivå.

Tabell 3-1: Andelen personer i Norge med grunnskole som høyeste utdanning, fordelt på aldersgrupper. 2019.

Aldersgruppe	Andel
16-19	85,6
20-24	25,2
25-29	21,7
30-39	20,0
40-49	16,2
50-59	21,1
60-66	21,3
67 år eller eldre	26,8

SSB (2021), Befolkningens utdanningsnivå.

Når vi ser på det generelle utdanningsnivået til befolkningen i dag, er det imidlertid ikke store forskjeller mellom ulike aldersgrupper. Tabell 3-1 viser at andelen med grunnskoleutdanning blant personer mellom 25 og 66 år ligger nokså stabilt i overkant av 20 prosent.

Basert på statistikken over utdanningsnivå og frafall fra videregående utdanning anslår vi at om lag 20 prosent av alle barn og unge befinner seg i en marginaliseringsprosess. Videre benytter vi fordelingen blant ulike aldersgrupper (Tabell 3-1) til å slå fast at denne andelen har vært nokså stabil over tid, og anslår at 20 prosent av dem som i dag er mellom 30 og 66 år var i en marginaliseringsprosess i barne- og ungdomsårene.

3.2.2 Anslag for marginalisering i våre identifiserte risikogrupper

Våre beregninger, presentert i Tabell 3-2, viser at personer i identifiserte risikogrupper har høyere frafall fra videregående utdanning enn befolkningen

for øvrig. Merk at det er stor usikkerhet knyttet til estimatene, og denne synliggjør vi i Tabell 3-2 gjennom å oppgi minimums- og maksimumsanslag for frafall innenfor hver gruppe. I de videre beregningene benytter vi gjennomsnittsestimatene.

Tabell 3-2: Beregnet frafall fra videregående utdanning i identifiserte risikogrupper

Risikogruppe	Min	Maks	Gj.-snitt	Kilde
Barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt	0,24	0,54	0,39	3
Barn som vokser opp med alvorlig omsorgssvikt	0,50	0,70	0,60	1
Barn som vokser opp med mindre alvorlig omsorgssvikt	0,20	0,50	0,35	1
Barn som vokser opp med funksjonsnedsettelse	0,40	0,50	0,44	2

Kilde: 1: Backe-Hansen (2014), Drange og Hærnes (2020). 2: Utdanningsstatistikk blant personer med funksjonsnedsettelse, SSB (2020), 3: Beregninger av Oslo Economics basert på utdanningsstatistikk fra SSB, se nærmere beskrivelse i kap. 2.1.3.

Barn og unge som vokser opp i vedvarende lavinntekt

Vårt gjennomsnittlige anslag, basert på statistikk fra SSB er at 39 prosent av barn som vokser opp i lavinntektsfamilier befinner seg i en marginaliseringsprosess. Vi har benyttet foreldres utdanning og egen oppnådd utdanning som utgangspunkt for beregningene, og vektet anslagene etter andelen med foreldre med lav utdanning samt anslag på andelen som selv oppnår kun grunnskoleutdanning (se nærmere beskrivelse i kap. 2.1.3).

Barn og unge som vokser opp med omsorgssvikt

Vi bruker mottak av barnevernstiltak som indikator på å vokse opp med omsorgssvikt, og skiller mellom to hovedgrupper av tiltak som tilsier ulik grad av omsorgssvikt. Blant personer som vokser opp i fosterhjem eller institusjon (alvorlig omsorgssvikt), anslår vi basert på resultater fra den longitudinelle studien av Backe-Hansen et al (2014) at 60 prosent befinner seg i en marginaliseringsprosess. Vi forutsetter at risikoen for marginalisering blant personer med øvrige barnevernstiltak er lavere enn blant dem som har vokst opp i fosterhjem og institusjon, og høyere enn i befolkningen for øvrig. For enkelhets skyld antar vi at

andelen ligger midt mellom befolkningen for øvrig (20 prosent) og minimumsanslaget for barn oppvokst i fosterhjem/institusjon (50 prosent), og anslår da at 35 prosent av personer som mottar øvrige barnevernstiltak befinner seg i en marginaliseringsprosess.

Barn og unge som vokser opp med funksjonsnedsettelse

Blant personer med funksjonsnedsettelse anslår vi at 44 prosent befinner seg i en marginaliseringsprosess. Dette anslaget er basert på utdanningsstatistikk fra SSB for personer 18 år og eldre med funksjonsnedsettelse (SSB, 2020), som viser at 44 prosent av personer med funksjonsnedsettelse mellom 18 og 29 år i 2019 hadde grunnskole som høyeste utdanning. Dette er langt flere enn gjennomsnittet for alle aldersgrupper, som i 2019 lå på 31 prosent. Fordi vi ønsker å fange opp frafall og marginalisering blant barn og unge, er det anslaget blant ungdommer og unge voksne som er relevant, fordi denne i størst grad fanger opp medfødte og tidlig ervervede funksjonsnedsettelse som er det vi har identifisert som en risikofaktor. Til sammenligning vil utdanningsnivået blant eldre personer fange opp funksjonsnedsettelse oppstått i voksen alder, som er mindre relevante for denne analysen.

3.3 Andelen av marginaliserte barn og unge som havner utenfor

Som introdusert i kapittel 2, har vi i denne analysen valgt å benytte utenforskap i arbeidslivet som indikator for utenforskap. Det er imidlertid viktig å minne om at utenforskap kan handle om mye annet, og at utenforskap fra arbeidslivet ikke behøver å tilsi andre former for utenforskap. Samtidig kan alvorlig utenforskap også skje for personer som har en jobb.

3.3.1 Metode for beregning

I vår beregning av hvor mange marginaliserte barn og unge som faller utenfor, tar vi utgangspunkt i voksne personer uten fullført videregående utdanning og deres tilknytning til arbeidslivet. Analysen er basert på arbeidsstyrkestatistikken til SSB, som viser hvordan personer med ulikt utdanningsnivå fordeler seg mellom ulike statuser. Tabell 3-3 oppsummerer de ulike arbeidsstyrkestatusene, og deler disse inn etter om de forbindes med utenforskap eller ikke.

⁵ Statistikk fra NAV (2021) viser at andelen langtidsledige mellom ett og to år utgjør om lag 5 prosent av alle arbeidsledige, og at andelen ledige lenger enn to år også utgjør ca. 5 prosent. Studie av Oslo Economics og Frischsenteret (2016) viser at de lavest utdannede er

Tabell 3-3: Arbeidsstyrkestatus som forbindes med utenforskap

Arbeidsstyrkestatus

Statuser som forbindes med utenforskap

- Mottakere av arbeidsavklaringspenger
- Mottakere av uføretrygd
- Andre ordninger
- Registrerte arbeidsledige (langvarig)
- Ukjent status

Statuser som ikke forbindes med i utenforskap

- Kun sysselsatte
- Sysselsatte og under ord. utdanning
- Sysselsatte og mottar arbeidsavklaringspenger
- Sysselsatte og mottar uføretrygd
- Sysselsatte og mottar AFP/alderspension
- Sysselsatte ellers
- Deltakere på arbeidsmarkedstiltak
- Under ordinær utdanning
- Mottakere av AFP
- Mottakere av alderspensjon

Kilde: SSB (2020)

Det er det langvarige utenforskapet vi er interessert i, og vi fokuserer på personer som ikke kombinerer utenforskap med delvis sysselsetting. Dette innebærer at vi inkluderer mottak av langvarige ytelser over lenger tid, det vil si mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, men ikke mottak av disse stønadene i kombinasjon med sysselsetting. Vi inkluderer også 20 prosent av alle registrerte arbeidsledige, som et estimat på andelen langtidsledige.⁵ I tillegg inkluderer vi personer som står oppført med andre ordninger. Andre ordninger inkluderer stønader som sosialhjelp, enslig forsørgerstønning og pensjoner fra andre enn NAV, som er forbundet med utenforskap. Kategorien inkluderer også kontantstøtte, som skiller seg fra de øvrige stønadene på flere måter. Vi har valgt å inkludere mottak av kontantstøtte som utenforskap i arbeidslivet, i tråd med hva NAV definerer som midlertidig utenforskap (MEMU, 2019).

Ukjent status er en kategori som til dels fanger opp utenforskap, men som i tillegg inkluderer noen grupper av personer som ikke befinner seg i utenforskap. Ukjent status vil si at SSB mangler informasjon om personen. Årsaker til ukjent status kan være å forsørges av familie eller støtteordninger gitt til hele husholdningen registrert på en annen person, utvandring uten å melde fra til Folkeregisteret og deltakelse i ordninger eller programmer som ikke er inkludert i datagrunnlaget (herunder voksen-

overrepresentert blant langtidsledige. Vi antar derfor som en forenkling at 10 prosent av alle arbeidsledige i denne gruppen er ledige mellom ett og to år, og at 10 prosent er ledige i mer enn to år. Totalt estimerer vi derfor at 20 prosent av alle arbeidsledige.

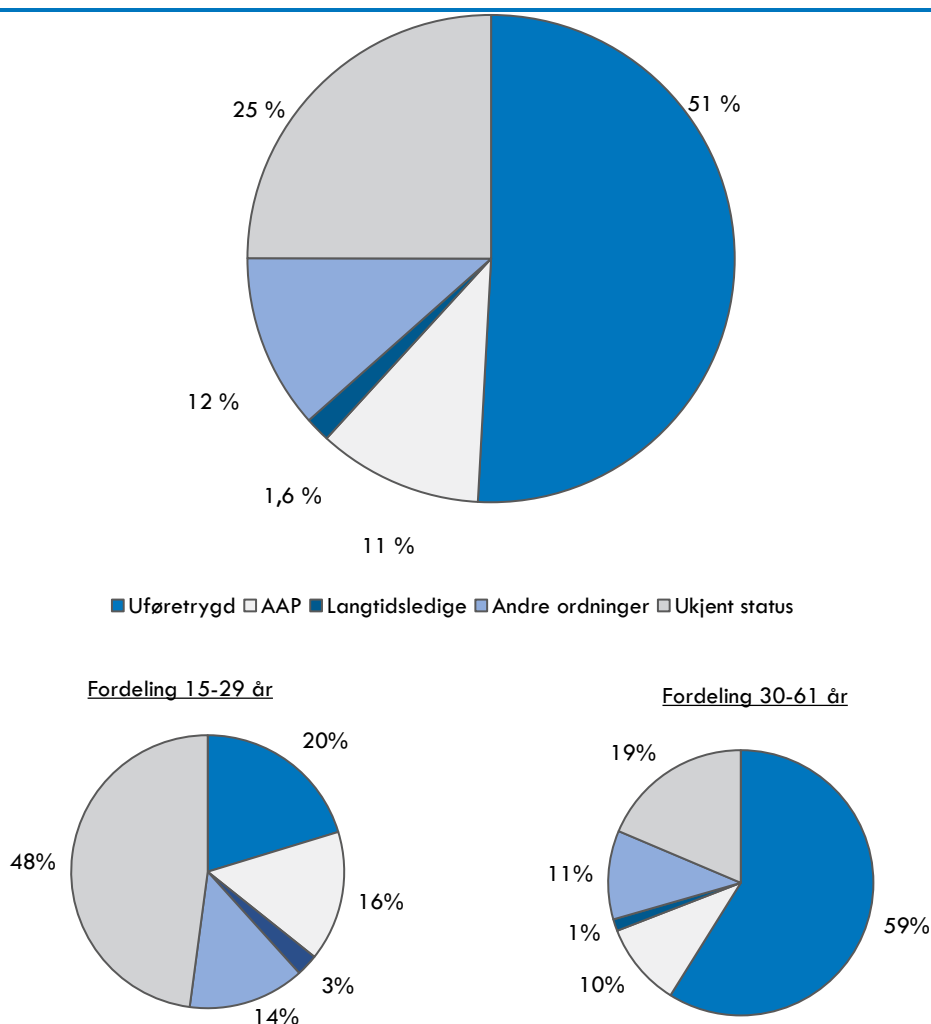
opplæring). De to sistnevnte kan ikke defineres som utenforskap. Når vi i det videre likevel inkluderer alle personer med ukjent status i det totale utenforskapet, er det fordi vi ikke har tilgang til informasjon som gjør oss i stand til å skille ut hvor mange som ikke egentlig befinner seg i utenforskap. Litteraturen om utenforskap i Norge, herunder analyser fra SSB, inkluderer også personer med ukjent status (se f.eks. SSB (2019)). Det er imidlertid verdt å merke seg at en svært høy andel med ukjent status i enkelte grupper kan gi et misvisende inntrykk av størrelsen på utenforskapet.

3.3.2 Antall marginaliserte barn og unge som havner utenfor som voksne

I 2020 stod 229 000 personer over 15 år uten fullført videregående utdanning i langvarig utenforskap eller med ukjent status. Gitt vår avgrensning tilsier dette at 26 prosent av alle personer som opplever marginalisering i oppveksten havner i langvarig utenforskap som voksne.

Figur 3-3 viser hvordan utenforskapet fordeles mellom ulike kategorier. Utenforskapet består i hovedsak av uføretrygd (51 prosent), mottak av arbeidsavklaringspenger eller andre stønader (totalt 25 prosent) og ukjent status (25 prosent).

Figur 3-3: Fordeling av utenforskap og ukjent status blant personer med grunnskole som høyeste utdanning. Alle personer over 15 år og i aldersgruppene 15-29 år og 30-61 år, 2019.



Kilde: SSB (2020). Merk at nedre aldersgrense for å motta arbeidsavklaringspenger er 18 år. Anslaget for personer i aldersgruppen 15-29 år er et gjennomsnittsanslag, og blant de yngste personene (under 18 år) er det ingen som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

At så mange som 25 prosent av alle i utenforskap står registrert med ukjent status, er oppsiktsvekkende. Dersom vi kikker nærmere etter (nederst i

Figur 3-3), ser vi at denne andelen er svært høy for den yngste aldersgruppen mellom 15 og 29 år (48 prosent), og langt lavere personer mellom 30 og 61 år (9 prosent). En forklaring på den høye forekomsten blant de yngste kan være at ungdommer og unge voksne som ikke fullfører videregående opplæring i en periode blir boende hjemme med foreldrene sine, og livnærer seg på inntekten til andre husholdningsmedlemmer uten å være registrert som mottakere av tiltak eller stønader. Videre er andelen registrert med ukjent status langt høyere blant personer med innvandrerbakgrunn, enn i befolkningen eksklusive innvandrere for alle aldersgrupper (SSB, 2020). En årsak til dette kan være uregistrert utvandring blant personer i denne gruppen.

Figur 3-3 viser at mens andelen med ukjent status reduseres, økes andelen uføre blant personene i utenforskap med alder. Fra å utgjøre 20 prosent av det totale utenforskapet blant 15-29-åringene, øker andelen til 59 prosent blant personer mellom 30 og 61 år. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger reduseres med alder, og utgjør 16 prosent blant personer mellom 15 og 29 år og 10 prosent blant personer mellom 30 og 61 år. Denne utviklingen er ikke overraskende. I takt med at personer blir eldre, er behovet for arbeidsavklaring mindre. Mange av dem som allerede har vært gjennom arbeidsavklaring er blitt uføretrygdede. For dem som opplever å få nedsatt arbeidsevne mot slutten av arbeidslivet, er heller ikke arbeidsavklaring like relevant som for yngre personer med mange år foran seg i arbeidslivet.

3.3.3 Antall marginaliserte barn og unge i identifiserte risikogrupper som havner i utenforskap eller med ukjent status som voksne

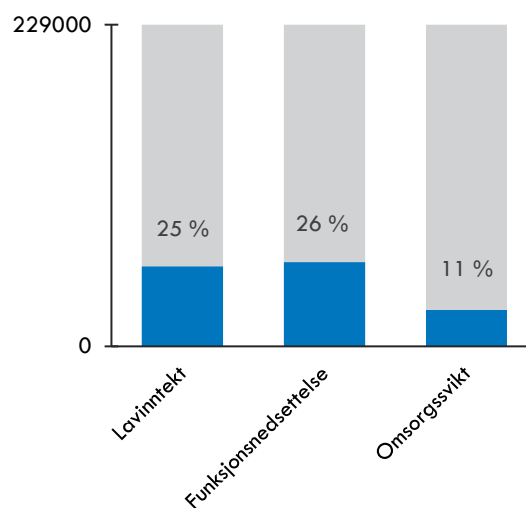
Barn og unge som vokser opp i identifiserte risikogrupper er overrepresentert blant personer som havner i langvarig utenforskap som voksne. Dette innebærer at personer som har vokst opp enten i lavinntektsfamilier, med omsorgssvikt eller med funksjonsnedsettelse utgjør en større andel blant totalt antall personer i utenforskap som følge av marginalisering enn hva antall personer i hver gruppe skulle tilsi.

V benytter de samme indikatorene for marginalisering og utenforskap. Antallet barn og unge med oppvekst i identifiserte risikogrupper som havner i utenforskap kan estimeres ved hjelp av anslag for frafall blant barn og unge i hver risikogruppe som beskrevet i kapittel 2, kombinert med anslag for andelen

personer uten fullført videregående utdanning som havner i ulike former for utenforskap fra arbeidslivet (se Vedlegg B).

Oppsummert viser våre anslag at 57 000 av de 229 000 som havner i utenforskap som voksne har vokst opp i lavinntektsfamilier, 59 000 har vokst opp med funksjonsnedsettelse, og 26 000 har vokst opp med omsorgssvikt. Disse anslagene tilsier at 26 prosent av alle personer som havner i utenforskap eller ukjent status som følge av marginalisering har vokst opp med funksjonsnedsettelse, 25 prosent har vokst opp med lavinntekt og 11 prosent har vokst opp med omsorgssvikt (se Figur 3-4). Merk at bruk av forenklete forutsetninger, basert på tilgjengelig statistikk og litteratur, gjør at det er stor usikkerhet knyttet til disse anslagene.

Figur 3-4: Beregnet antall samt andel av marginaliserte barn og unge i identifiserte risikogrupper som havner i utenforskap eller med ukjent status som voksne



Kilde: Beregninger av Oslo Economics med utgangspunkt i bl.a. arbeidsstyrkestatistikk (SSB, 2020), levekårsundersøkelser mv. (SSB (2020) (2017)), Backe-Hansen (2014), Drange og Hernæs (2020)

Merk at anslått andel marginaliserte barn og unge med ukjent status er høyere i identifiserte risikogrupper enn i befolkningen generelt, og at dette kan innebære at andelen som oppgis i figuren gjennomgående er for høye, i den grad et betydelig antall personer med ukjent status i risikogruppene ikke egentlig befinner seg i utenforskap (se nærmere diskusjon i kapittel 3.3.1). Dette gjelder særlig personer med innvandringsbakgrunn, som er overrepresenterte i lavinntektsgruppa. Tilsvarende er andelen marginaliserte barn og unge registrert med mottak av andre ordninger høyere i identifiserte risikogrupper enn i befolkningen generelt. I den grad overrepresentasjon blant mottakere av andre ordninger skyldes mottak av kontantstøtte eller andre

ordninger som innebærer utenforskap på en annen måte enn øvrige stønader, kan også andelene oppgitt over gi et feilaktig bilde.

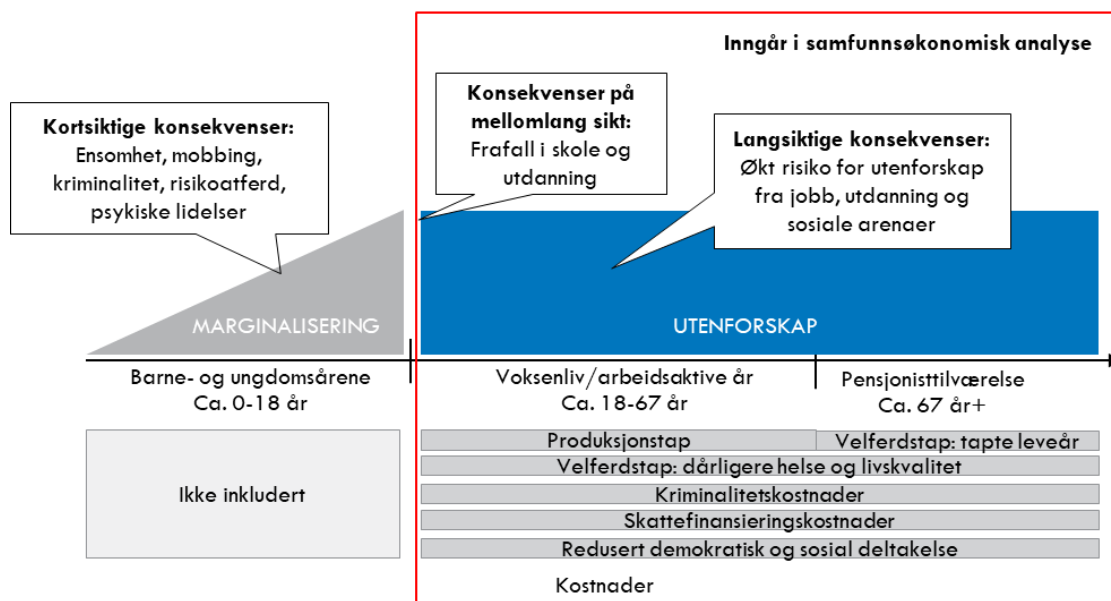
Det er viktig å understreke at det er overlapp mellom risikogruppene, og vi kan ikke summere disse andelene og finne hvor mange i det beregnede utenforskapet som har vokst opp i en eller flere av de tre risikogruppene. I teorien kan en og samme person både ha vokst opp i lavinntektsfamilie og mottatt tiltak fra barnevernet, i tillegg til å ha en funksjonsnedsettelse. Fordi vi ikke kjenner graden av overlapp, må vi nøye oss med å slå fast at andelen som har vært utsatt for en eller flere risikofaktorer i oppveksten ligger et sted mellom 26 prosent (full overlapp) og 60 prosent (ingen overlapp) av totalt antall personer uten fullført videregående utdanning som står i langvarig utenforskap fra arbeidslivet eller har ukjent status. Våre beregninger viser altså at mellom 26 prosent og 60 prosent av alle personer som har opplevd marginalisering og befinner seg i langvarig utenforskap har vokst opp i lavinntektsfamilie, og/eller med omsorgssvikt, og/eller med funksjonsnedsettelse.

3.4 Samfunnsøkonomiske kostnader ved langsiktig utenforskap som følge av marginalisering

I denne analysen har vi avgrenset de samfunnsøkonomiske kostnadene til konsekvenser av marginalisering på lang sikt, det vil si utenforskap (i voksenlivet) som følge av marginalisering. Ved å benytte frafall i videregående utdanning som en indikator på marginalisering, fanger vi også til dels opp konsekvenser på mellomlang sikt. Som diskutert tidligere (se kapittel 3.1) innebærer denne avgrensningen at vi ekskluderer samfunnsøkonomiske kostnader som oppstår på kort sikt, blant barn og unge som opplever marginalisering.

Figur 3-5 illustrerer avgrensningen av samfunnsøkonomiske kostnader til langsiktige kostnader i form av utenforskap i voksenlivet. Figuren viser også identifiserte samfunnsøkonomiske kostnader. Som tidligere måler vi utenforskap som utenforskap fra arbeidslivet, noe som har betydning for hvilke kostnader som identifiseres.

Figur 3-5: Avgrensning av samfunnsøkonomiske kostnader til langsiktige konsekvenser som følge av marginalisering



Illustrasjon: Oslo Economics

3.4.1 Identifiserte samfunnsøkonomiske kostnader

Vi har i denne analysen identifisert og vurdert fem typer av samfunnsøkonomiske kostnader ved langsiktig utenforskap som følge av marginalisering blant barn og unge, basert på eksisterende litteratur om marginalisering og utenforskap (blant annet Rasmussen et al (2010)):

- Produksjonstap, som følge av tapte arbeidsinntekter blant personer som står utenfor arbeidslivet
- Velferdstap, som følge av tapte leveår og dårligere helse og livskvalitet
- Skattefinansieringskostnader knyttet til offentlig ressursbruk til tiltak, stønader og overføringer til personer som står utenfor arbeidslivet

- Kriminalitetskostnader
- Redusert demokratisk og sosial deltakelse

Merk at vi ikke har inkludert samfunnsøkonomiske kostnader som følge av økt bruk av helsetjenester, selv om statistikken viser at personer som opplever marginalisering og utenforskap i større grad enn befolkningen for øvrig har behov for helsetjenester. Årsaken til at vi ikke inkluderer disse kostnadene, er kompleksiteten som ligger bak marginalisering og utenforskap. Helserelaterte utfordringer kan være drivende for at barn og unge opplever marginalisering, og senere havner i utenforskap. Selv om vi hadde kunnet gjøre et anslag på merforbruket av helsetjenester, er dette kostnader som er svært vanskelig å prissette. I denne analysen behandles derfor redusert helse og livskvalitet som følge av marginalisering som et ikke-prissatt velferdstap for den enkelte, uten å ta hensyn til hvilke konsekvenser dette økte behovet har for offentlige ressursbruk.

Vi har heller ikke inkludert samfunnsøkonomiske kostnader til offentlig ressursbruk rettet mot barn og unge for å forebygge marginalisering. Årsaken til dette er at denne ressursbruken i mindre grad enn kostnadene som listes over kan sies å være en langsiktig konsekvens av marginalisering. På en måte følger ressursbruken av størrelsen på problemet, og de samfunnsøkonomiske kostnadene synliggjør høy politisk prioritering av denne samfunnsutfordringen. På den andre siden er denne ressursbruken en del av rammene som potensielt marginaliserte barn og unge vokser opp under, og dermed heller et premiss for snarere enn en konsekvens av marginaliseringen.

Vi vurderer de samfunnsøkonomiske kostnadene som enten prissatte eller ikke-prissatte kostnader.

De prissatte kostnadene er:

- produksjonstap, i form av tapte arbeidsinntekter
- velferdstap, i form av tapte leveår
- skattefinansieringskostnader

De ikke-prissatte kostnadene er:

- velferdstap, i form av dårligere helse og livskvalitet
- kriminalitetskostnader
- redusert demokratisk og sosial deltakelse

Merk at de prissatte kostnadene produksjonstap og skattefinansieringskostnader er direkte knyttet til utenforskapet i arbeidslivet. Flere av de ikke-prissatte kostnadene, i tillegg til velferdstap i form av tapte leveår, er i mindre grad knyttet til utenforskap i arbeidslivet og i større grad knyttet til marginaliseringsprosessen med frafall i videregående utdanning osv. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

3.4.2 Metode for beregning av samfunnsøkonomiske kostnader

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved langsiktig utenforskap som følge av marginalisering er beregnet ved å sammenligne utenforskapet blant tidligere marginaliserte barn og unge med et tenkt utenforskap dersom de samme barn og unge hadde unngått marginalisering. På denne måten tar vi hensyn til at noen barn og unge som opplever marginalisering og senere havner utenfor, kanskje ville kommet i langvarig utenforskap uansett. Det er ikke slik at alle de 229 000 personene i utenforskap potensielt kunne vært i arbeid, dersom de ikke hadde vært gjennom en marginaliseringsprosess som barn eller ungdom. For eksempel kan medfødte funksjonsnedsettelse, skader eller sykdom gjøre det vanskelig eller umulig å være i jobb.

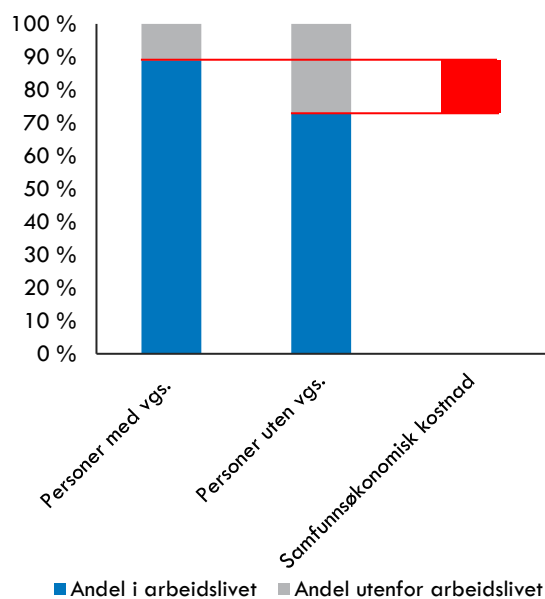
For å forsøke å fange opp utenforskapet som er langsiktig en konsekvens av marginalisering, og se bort fra utenforskapet som oppstår som følge av andre faktorer (f.eks. helserelaterte utfordringer), må vi gjøre noen forenklete forutsetninger. Vi forutsetter at personer som ikke fullfører videregående utdanning i utgangspunktet har de samme forutsetninger som personer som har fullført videregående utdanning, men som ikke har høyere utdanning (på høyskole- eller universitetsnivå). Vi forutsetter med andre ord at det som skiller disse to gruppene er personene uten fullført videregående utdanning har opplevd marginalisering, mens personene i den andre gruppa har unngått marginalisering. Med dette som grunnlag kan vi derfor si at forskjeller mellom personer i disse to gruppene på lang sikt kan tilskrives marginalisering.

Vi ser derfor på fordelingen i arbeidsstyrkestatus blant personer med fullført videregående utdanning, sammenlignet med fordeling i arbeidsstyrkestatus blant personer uten fullført videregående utdanning. De samfunnsøkonomiske kostnadene består av merkostnadene, eller «mer-utenforskapet» blant personer som har opplevd marginalisering (indikert ved frafall fra videregående utdanning) sammenlignet med utenforskapet i gruppa som unngikk marginalisering (indikert ved fullføring av videregående, men ikke høyere utdanning). I Figur 3-6 er denne differansen markert i rødt.

Fordelen med denne tilnærmingen er at vi tar høyde for at en viss andel av ulike årsaker, som helserelaterte utfordringer eller manglende kvalifikasjoner for tilgjengelige jobber, uansett vil stå utenfor arbeidslivet. Ulempen med tilnærmingen er at den tar utenforskapet blant personer med videregående utdanning og uten høyere utdanning for gitt. Det kan være at mange også i denne gruppa kunne unngått utenforskap. Vår vurdering er likevel at en slik tilnærming gjør at vi unngår overvurdering av reelle

samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap. Et grunnleggende premiss for valg av metode er at personer som har hatt høy risiko for marginalisering, men likevel klarer å fullføre videregående utdanning, stiller på likere linje med befolkningen for øvrig og at senere utenforskap i denne gruppa i mindre grad kan kobles til marginalisering i oppveksten.

Figur 3-6: Beregning av samfunnsøkonomiske kostnader basert på differansen i andel i utenforskap blant marginaliserte og ikke-marginaliserte



Kilde: SSB (2020)

3.4.3 Beregning av prissatte kostnader

I det følgende gjennomgår vi prissettingen av kostnader ved:

- Produksjonstap
- Skattefinansiering av offentlige overføringer og støtteordninger (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger osv.)
- Tapte leveår

Produksjonstap

Utenforskap i arbeidslivet blant voksne personer over 15 år som en langsiktig konsekvens av marginalisering medfører et produksjonstap, målt i tapte arbeidsinntekter, beregnet til 58 milliarder kroner per år.

Dette produksjonstapet er beregnet ved tapte arbeidsinntekter blant personer uten fullført videregående utdanning som står utenfor arbeidslivet, fratrukket beregnede tapte arbeidsinntekter i samme gruppe gitt arbeidsstyrkefordeling for personer med fullført videregående utdanning (men ikke høyere

utdanning). Beregningen tar utgangspunkt i månedslønn for personer med fullført videregående skole som høyeste utdanning. Vi har benyttet gjennomsnittlig månedslønn i nedre kvartil av denne gruppa⁶, fordi vi forutsetter at dette er den mest relevante referanselønnen til personer som står i fare for å marginaliseres, men så vidt unngår det. Tabell 3-4 viser hvordan vi har gått frem for å beregne produksjonstapet.

Tabell 3-4: Beregning av produksjonstap, i 2020-kr per år

Antall personer over 15 år uten fullført vgs. i utenforskap (uførhet, arbeidsavklaringspenger, langtidslidighet, andre ordninger eller ukjent status)	229 000
<i>A</i>	
Beregnet antall personer i utenforskap, gitt arbeidsstyrkefordeling for personer med fullført vgs. (men ikke høyere utdanning)	95 000
<i>B</i>	
Gjennomsnittlig årslønn nedre kvartil, utdanning vgs.-nivå	430 000
<i>L</i>	
Totalt beregnet produksjonstap, i kr per år	58 mrd. kr
$(A - B) * L$	

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på Arbeidsstyrkestatistikk (SSB, 2020) og lønnsstatistikk (SSB, 2021)

Skattefinansiering av offentlige overføringer og støtteordninger (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger osv.)

I tillegg til produksjonstap medfører utenforskap i arbeidslivet som en langsiktig konsekvens av marginalisering også skattefinansieringskostnader ved overføringer og stønader fra det offentlige til mottakere av støtteordninger. Beregnede skattefinansieringskostnader som følge av utenforskap fra arbeidslivet blant personer som har opplevd marginalisering er beregnet til 5,1 milliarder kroner per år.

Beregningen tar utgangspunkt i antall personer uten fullført videregående utdanning som står utenfor arbeidslivet, sammenlignet med antall personer som ville stått utenfor gitt arbeidsstyrkefordeling blant personer som har fullført videregående, men ikke høyere utdanning. Skattefinansieringskostnaden anslås

⁶ Gjennomsnittslønnen i nedre kvartil er 433 440 kr, så vi har rundet denne ned til 430 000 kr (SSB, 2021).

å utgjøre 20 prosent av totale utgifter, i tråd med krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014).

Tabell 3-5: Skattefinansieringskostnader som følge av offentlig ressursbruk blant voksne i utenforskap, i 2020-kr per år

Antall stønadsmottakere over 15 år uten fullført vgs. (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, langtidsledige, andre ordninger)	172 000
<i>A</i>	
Beregnet antall stønadsmottakere gitt arbeidsstyrkefordeling blant personer med fullført vgs. (men ikke høyere utdanning)	64 000
<i>B</i>	
Skattefinansieringskostnad	0,2
<i>S</i>	
Beregnet størrelse stønader, gjennomsnitt	236 000
<i>ST</i>	
Total skattefinansieringskostnad, i kr per år	5,1 mrd. kr
$(A - B) * ST * S$	

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på Arbeidsstyrkestatistikk (SSB, 2020), lønnsstatistikk (SSB, 2021), oversikt over stønader fra NAV (2020) (2020b) (NAV, 2021 c) og SSB (2021)

Velferdstap: tapte leveår

Utenforskap blant voksne personer over 15 år som følge av marginalisering medfører et velferdstap, målt i tapte leveår, beregnet til 10 milliarder kroner per år.

Personer som ikke fullfører videregående utdanning har mellom 2,5 og 3 år lavere forventet levealder, sammenlignet med personer som fullfører videregående utdanning, men ikke tar høyere utdanning (Folkehelseinstituttet, 2018). Når vi ser på forskjeller i levealder basert på yrke, levde i perioden 2009-2013 yrkespassive personer mellom 3,5 og 7,5 år kortere enn gjennomsnittet i befolkningen (Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø, 2021). Basert på dette anslår vi at personer som havner utenfor som følge av marginalisering i gjennomsnitt lever 5 år kortere enn befolkningen for øvrig. Den faktiske kostnaden ved tap av leveår er noe som aldri fullt ut vil kunne verdsettes ved bruk av samfunnsøkonomisk metode. I denne analysen har vi forsøkt å tallfeste et velferdstap som følge av tapte leveår ved å benytte verdien av et tappt statistisk leveår (VSL) i tråd med Helsedirektoratets veileder fra 2012 (Helsedirektoratet, 2012). Vi har tatt utgangspunkt i antall dødsfall blant

personer med grunnskoleutdanning og i langvarig utenforskap/ukjent status per år. Videre setter vi verdien av et tappt statistisk leveår til 1,3 millioner kroner og justerer med 0,74 for å ta hensyn til helserelatert livskvalitet for personer i aldersgruppen 80-88 år. Verdien av et tappt leveår for denne gruppen settes da til 960 000 kr. Velferdstapet er beregnet ved multiplisere antall dødsfall med gjennomsnittlig antall tapte leveår og beregnet verdi per leveår (se Tabell 3-6).

Tabell 3-6: Beregning av velferdstap, i 2020-kr per år

Antall dødsfall per år, i gjennomsnitt	40 000
<i>D</i>	
Andel med grunnskoleutdanning	0,2
<i>β</i>	
Andel i langvarig utenforskap/ukjent status blant personer uten vgs.	0,27
<i>γ</i>	
Beregnet antall dødsfall blant personer uten vgs. og i langvarig utenforskap/ukjent status	2 160
$M = D * β * γ$	
Verdi av et tappt statistisk leveår (VSL) = 1,3 mill. kr, justert for helserelatert livskvalitet med 0,74	960 000
<i>V</i>	
Tap av antall leveår i gjennomsnitt, sammenlignet med personer som fullfører vgs.	5
<i>C</i>	
Totalt velferdstap, i kr per år	10 mrd. kr
$M * V * C$	

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på Befolkningsstatistikk (SSB, 2021), utdanningsstatistikk (SSB, 2021), Helsedirektoratet (2012), Folkehelseinstituttet (2018)

3.4.4 Vurdering av ikke-prissatte kostnader

De ikke-prissatte kostnadene er vurdert etter plus-minusmetoden, i tråd med veileder for samfunnsøkonomiske analyser (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Denne metoden tar utgangspunkt i at hver kostnad skal vurderes etter både virkningens betydning for samfunnet, og omfanget av hver enkelt effekt. Figur 3-7 illustrerer metoden. Virkningens betydning for samfunnet, vurdert til enten liten, middels eller stor, vises i kolonnene. Radene viser omfanget av effekten, i en sjudelt skala fra stort positivt til stort negativt. Ved å kombinere betydning og effekt, så finner vi virkningenes vurderte

konsekvens som går fra meget stor positiv (fire plusser) til meget stor negativ (fire minuser) i **Figur 3-7**.

Figur 3-7: Pluss-minusmetoden

Betydning Omfang	Betydning			Betydning	
	Liten	Middels	Stor		
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++	++++	Meget stor positiv
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++	+++	Stor positiv
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++	++	Middels positiv
Intet	0	0	0	+	Liten positiv
Lite negativt	0	0 / -	- / --	0	Ubetydelig
Middels negativt	0 / -	--	-- / ---	-	Liten negativ
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----	--	Middels negativ
				---	Stor negativ
				----	Meget stor negativ

Kilde: Direktoratet for økonomistyring (2018)

I det videre presenterer vi våre vurderinger av hver av de ikke-prissatte virkningene:

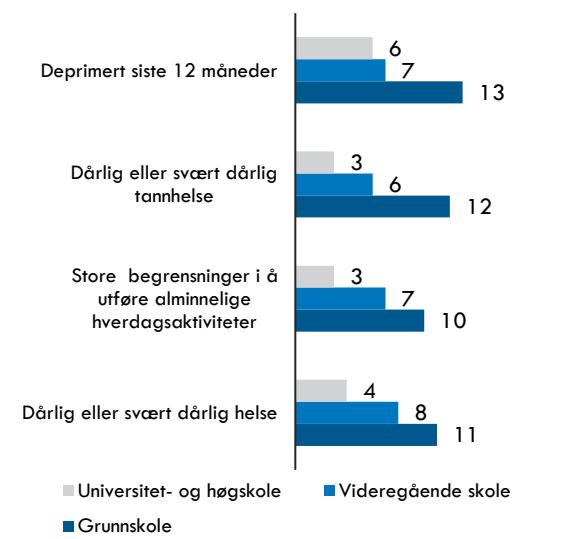
- velferdstap, i form av dårligere helse og livskvalitet
- økte kriminalitetskostnader
- redusert demokratisk og sosial deltakelse

Velferdstap: dårligere helse og livskvalitet

I innledningen av sin undersøkelse av livskvalitet og levekår, trekker SSB (2017) frem at god helse er viktig for å kunne delta i samfunnet, oppfatte livet som meningsfullt og for livets lengde. Videre presiseres det at helse er en av faktorene som har størst betydning for livskvalitet. Vi vurderer helse og livskvalitet å være av stor betydning for samfunnet.

Personer uten fullført videregående utdanning har dårligere helse og lavere livskvalitet enn personer med fullført videregående utdanning, og forskjellen øker i sammenligning med grupper med høyere utdanning. Figur 3-8 viser at dobbelt så mange personer med grunnskole som høyeste utdanning rapporterer å ha vært deprimert i løpet av de siste 12 månedene, sammenlignet med personer med videregående eller høyere utdanning. Det er også dobbelt så mange som rapporterer å ha dårlig eller svært dårlig tannhelse. Andelen som opplever store begrensninger i å utføre alminnelige hverdagsaktiviteter er om lag 50 prosent høyere enn blant personer med fullført videregående utdanning. Totalt oppgir 11 prosent av personer uten fullført videregående å ha dårlig eller svært dårlig helse. Dette er ca. 40 prosent flere enn blant personer med videregående utdanning, og nesten tre ganger flere enn blant personer med universitets- og høyskoleutdanning.

Figur 3-8: Rapportert sykkelighet etter utdanningsnivå, i prosent. 2019.

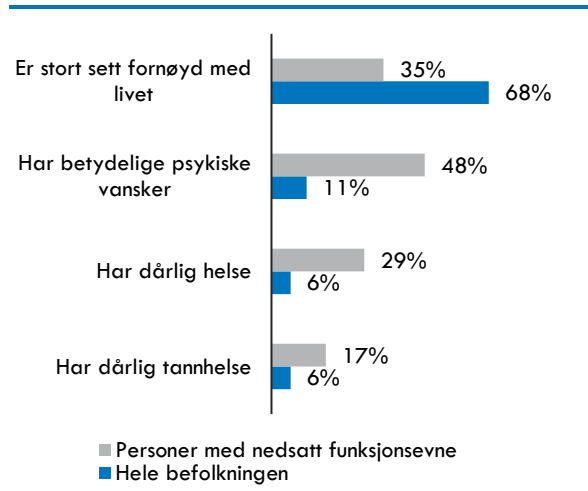


Kilde: Levekårsundersøkelsen 2019 (SSB, 2020)

Når vi ser på statistikk over personer i de identifiserte risikogruppene, så er hver av disse gruppene korrelert med dårligere helse. Om lavinntekt vet vi at sosiale helseforskjeller gjelder for mange sykdommer og plager, herunder psykiske lidelser (Folkehelseinstituttet, 2018). Blant barn og ungdom som har fått barnevernstiltak, er det langt flere som mottar grunn- og hjelpestønader som følge av varige helseproblemer enn blant befolkningen for øvrig. Backe-Hansen et al (2014) finner i sin studie at 13,1 prosent av barnevernsutvalget mottok grunn- og/eller hjelpestønad, mot 3,9 prosent av befolkningen for øvrig. Videre oppgir mange med nedsatt funksjonsevne å ha dårlig helse: Ifølge en SSB-rapport fra 2013 (Ramm &

Otnes, 2013) oppgir 29 prosent å ha dårlig fysisk helse, mens 48 prosent oppgir å ha betydelige psykiske vansker (se Figur 3-9). Til sammenligning er det 6 prosent i befolkningen generelt som oppgir å ha dårlig eller svært dårlig helse, og 11 prosent som oppgir å ha betydelige psykiske vansker.

Figur 3-9: Helse og tilfredshet blant personer med nedsatt funksjonsevne og befolkningen generelt. 2012.



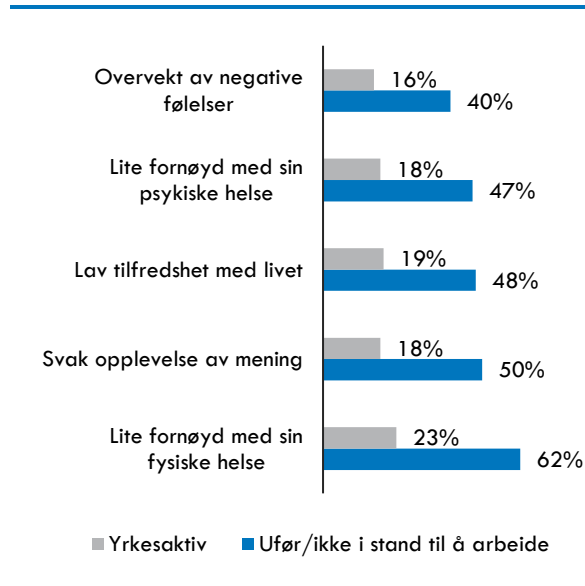
Kilde: Ramm og Otnes (2013)

Tallene vi har presentert til nå omhandler alle personer som i oppveksten har hatt økt risiko for marginalisering, uavhengig av om disse havner utenfor arbeidslivet eller ikke. Samtidig vet vi at personer som er utsatt for marginalisering er overrepresentert i grupper som havner utenfor arbeidslivet. Når vi ser på forskjellene i helse og livskvalitet mellom person som står utenfor og innenfor arbeidslivet, er det åpenbart at utenforskap er forbundet med velferdstap.

Det er viktig å presisere at sammenhengen mellom utenforskap og helse er komplisert. Mye av det langvarige utenforskapet, som uførhet og mottak av arbeidsavklaringspenger, er forårsaket av helselidelser. I en rapport for Helsedirektoratet konkluderer Dahl et al (2010) at personer som ikke er i arbeid gjennomgående har dårligere helse enn de som er i arbeid, og at særlig forekomsten av psykiske plager er høyere (Støren, et al., 2020).

Figur 3-10 viser at 62 prosent av personer som er uføretrygdet eller ute av stand til å arbeide oppgir at de er lite fornøyd med sin fysiske helse, og 47 prosent at de er lite fornøyd med sin psykiske helse. 48 prosent oppgir lav tilfredshet med livet, og 50 prosent oppgir svak opplevelse av mening. Dette er mellom 2 og 3 ganger så mange som blant yrkesaktive personer.

Figur 3-10: Tilfredshet med helse og livskvalitet blant personer som er uføre/ute av stand til å arbeide og yrkesaktive.



Kilde: Støren et al (2020)

Innledningsvis nevnte vi at helse og livskvalitet er av stor betydning for samfunnet. Vår vurdering er at marginalisering blant barn og unge har stor negativ effekt på helse og livskvalitet, uavhengig av om de havner i utenforskap som voksne eller ikke. Den negative effekten ser ut til å forsterkes ytterligere dersom marginaliseringen leder til utenforskap. Oppsummert er vår vurdering at velferdstapet som følge av marginalisering og utenforskap har meget stor negativ konsekvens.

Tabell 3-7: Vurdering av velferdstap

Betydning	Omfang	Konsekvens
Stor	Stort negativt	Meget stor negativ

Kilde: Oslo Economics

Økte kriminalitetskostnader

Selskapet Samfunnsøkonomisk analyse AS gjennomfører i 2021 et oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet som tar for seg samfunnsøkonomiske kostnader ved kriminalitet. Disse kostnadene overlapper delvis med kostnadene vi har vurdert i vår rapport (produksjonstap og velferdstap som følge av vold og overgrep er et eksempel), og delvis ikke (kostnader til politi, domstoler, kriminalomsorg, skader på mennesker og utstyr osv.).

Vi har avgrenset oppdraget vårt mot dette oppdraget, og nøyer oss med en overordnet vurdering av kriminalitetskostnader som følge av marginalisering og utenforskap.

For det første er kriminalitet et betydelig samfunnsproblem, som følge av de store skadene som påføres omgivelsene, samt ressursbruk hos offentlige og private for å motvirke eller følge opp kriminelle handlinger. Sosiale forskjeller spiller videre en rolle i hvem som begår og blir siktet for kriminalitet, og en studie fra 2008 viser at dårlige oppvekstkår ved 10-årsalder henger sammen med kriminalitet innenfor både vold, narkotika og vinning (Skardhamar, 2007). Det er ikke entydig hvilken vei kausaliteten går, og det er usikkert i hvilken grad sosiale problemer gir opphav til kriminell aktivitet eller motsatt, men det er i alle fall sikkert at barn og ungdom i stor grad er avhengig av sine foreldres situasjon og at egenskaper ved foreldre som lavere utdanning, manglende yrkestilknytning og mottak av sosialhjelp er korrelert med høyere andel siktede. På bakgrunn av dette vurderer vi at marginalisering har stor negativ effekt på omfang av kriminalitet. Oppsummert finner vi at marginalisering blant barn og unge har stor negativ konsekvens på kriminalitetskostnader.

Tabell 3-8: Vurdering av økte kriminalitetskostnader

Betydning	Omfang	Konsekvens
Stor	Stort negativt	Stor negativ

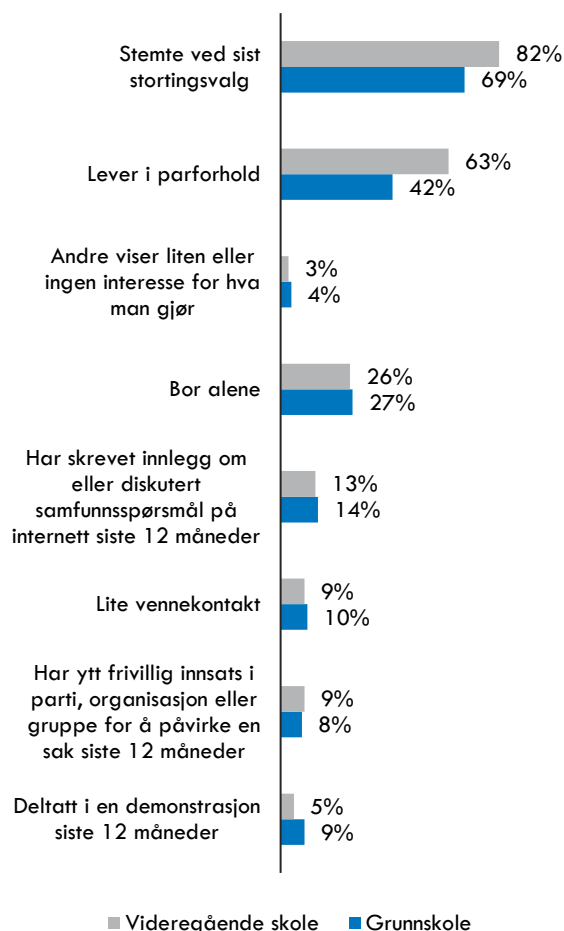
Kilde: Oslo Economics

Redusert demokratisk og sosial deltakelse

Demokratisk og sosial deltakelse er viktig både for det enkelte individ, og for samfunnet. Politisk deltakelse handler om individets muligheter til å påvirke sine vilkår gjennom deltakelse på forskjellige samfunnsarenaer, i valg, politiske partier eller andre grupperinger (SSB, 2017). Sosial deltakelse handler om kontakt med andre mennesker gjennom relasjoner med familie, venner, naboer og kollegaer. Demokratisk og sosial deltakelse har også betydning for den enkeltes tillit og bidrag til samfunnsmodellen i landet. Vi vurderer at demokratisk og sosial deltakelse er av stor betydning for samfunnet.

Først ser vi på marginalisering, uavhengig av utenforskap. Figur 3-11 viser at utdanningsnivå har betydning for både politisk deltakelse, mellommenneskelig tillit og sosialt nettverk. Ifølge levekårsundersøkelsen (SSB, 2020) oppgir 69 prosent av personer med grunnskole som høyeste utdanning å ha stemt ved sist stortingsvalg, mot 82 prosent blant personer med fullført videregående utdanning.

Figur 3-11: Demokratisk og sosial deltakelse blant personer med grunnskole- og videregående utdanning. 2019



Kilde: Lvekårsundersøkelsen (2020)

Figuren viser imidlertid at det er flere med grunnskoleutdanning som har deltatt i en demonstrasjon, mens andelen som har ytt frivillig innsats i et parti, organisasjon eller gruppe for å påvirke sak i løpet av de siste 12 måneder er nokså lik. Det er også omtrent like mange som bor alene, men langt færre med grunnskoleutdanning som lever i parforhold (42 prosent), sammenlignet med personer med fullført videregående utdanning (63 prosent). Et fåtall, og omtrent like mange i begge grupper, oppgir at andre viser liten eller ingen interesse for hva man gjør.

På spørsmål om folk flest er til å stole på (10) eller om en ikke kan være for forsiktig (0), er tilliten noe lavere blant personer med grunnskoleutdanning sammenlignet med personer med fullført videregående utdanning. Gjennomsnittskåren er 6,8 blant personer med grunnskole, og 7,3 blant personer med fullført videregående utdanning.

Vi har ikke tilgang på data som viser sosial og demokratisk deltakelse for personer i utenforskap som

gitt vår definisjon har opplevd marginalisering i oppveksten. Når vi ser på personer som står utenfor arbeidslivet, uavhengig av utdanningsnivå, er det imidlertid store forskjeller i sosial deltakelse. Andelen uføre, eller av andre årsaker ute av stand til å arbeide, som bor alene utgjør 33 prosent. Andelen med lite vennekontakt er 17 prosent. Andelen som oppgir at andre viser liten eller ingen interesse for hva de gjør, er 9 prosent. Disse andelene er mellom 70 og 450 prosent høyere enn blant yrkesaktive (SSB, 2020). Indikatorene på politisk deltakelse viser imidlertid mindre forskjell blant personer som er uføre/ute av stand til å arbeide og yrkesaktive enn hva som drives av forskjeller i utdanningsnivå.

Samlet vurdering

På bakgrunn av dette vurderer vi at marginalisering og utenforskap har middels negativ effekt på demokratisk og sosial deltakelse. Utdanningsnivå spiller en stor rolle for enkelte politiske og sosiale indikatorer, og en mindre (eller negativ) rolle for andre. Utenforskapet, uavhengig av utdanningsnivå, henger sammen med lavere sosial deltakelse, men ikke nødvendigvis lavere politisk deltakelse. Oppsummert er vår vurdering at marginalisering og utenforskap blant barn og unge har middels negativ konsekvens på demokratisk og sosial deltakelse.

Tabell 3-9: Vurdering av redusert demokratisk og sosial deltakelse

Betydning	Omfang	Konsekvens
Stor	Middels negativt	Middels negativ

Kilde: Oslo Economics

Tabell 3-10: Totale beregnede samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap

Prissatte kostnader	Kostnad per år
Totale beregnede prissatte kostnader per år, herunder	73 mrd. kr
Produksjonstap som følge av tapte arbeidsinntekter	58 mrd. kr
Skattefinansieringskostnader ved stønader og overføringer	5 mrd. kr
Velferdstap som følge av tapte leveår	10 mrd. kr
Ikke-prissatte kostnader	Vurdert konsekvens
Velferdstap som følge av dårligere helse og livskvalitet	Svært stor negativ konsekvens
Kriminalitetskostnader	Svært stor negativ konsekvens
Redusert demokratisk og sosial deltakelse	Middels stor negativ konsekvens

Kilde: Oslo Economics

3.5 Oppsummering samfunnsøkonomisk analyse

De totale samfunnsøkonomiske kostnadene, bestående av prissatte og ikke-prissatte kostnader, oppsummeres i Tabell 3-10.

Våre beregninger viser at de langsiktige konsekvensene av marginalisering, i form av langvarig utenforskap, koster samfunnet 73 milliarder kroner per år. Den klart største kostnaden er produksjonstap som følge av tapte arbeidsinntekter, som er beregnet å utgjøre 58 milliarder kroner per år. Skattefinansieringskostnaden ved stønader og overføringer til personer som står utenfor arbeidslivet er beregnet til 5 milliarder kroner per år, mens velferdstapet som følge av tapte leveår er beregnet til 10 milliarder kroner per år. Merk at vi har rundet av kostnadene til nærmeste hele milliard, for å synliggjøre usikkerheten i anslagene våre.

De ikke-prissatte kostnadene ved langvarig utenforskap som følge av marginalisering, består av velferdstap som følge av dårligere helse, kriminalitetskostnader og redusert demokratisk og sosial deltakelse. Merk at marginalisering blant barn og unge, uavhengig av senere utenforskap, gir betydelige ikke-prissatte kostnader og at utenforskapet ser ut til å forsterke den negative effekten. Marginalisering og utenforskap er vurdert å ha en svært stor negativ konsekvens på velferdstap og kriminalitetskostnader, og en middels stor negativ konsekvens på demokratisk og sosial deltakelse.

4. Offentlig ressursbruk overfor marginaliserte barn og unge

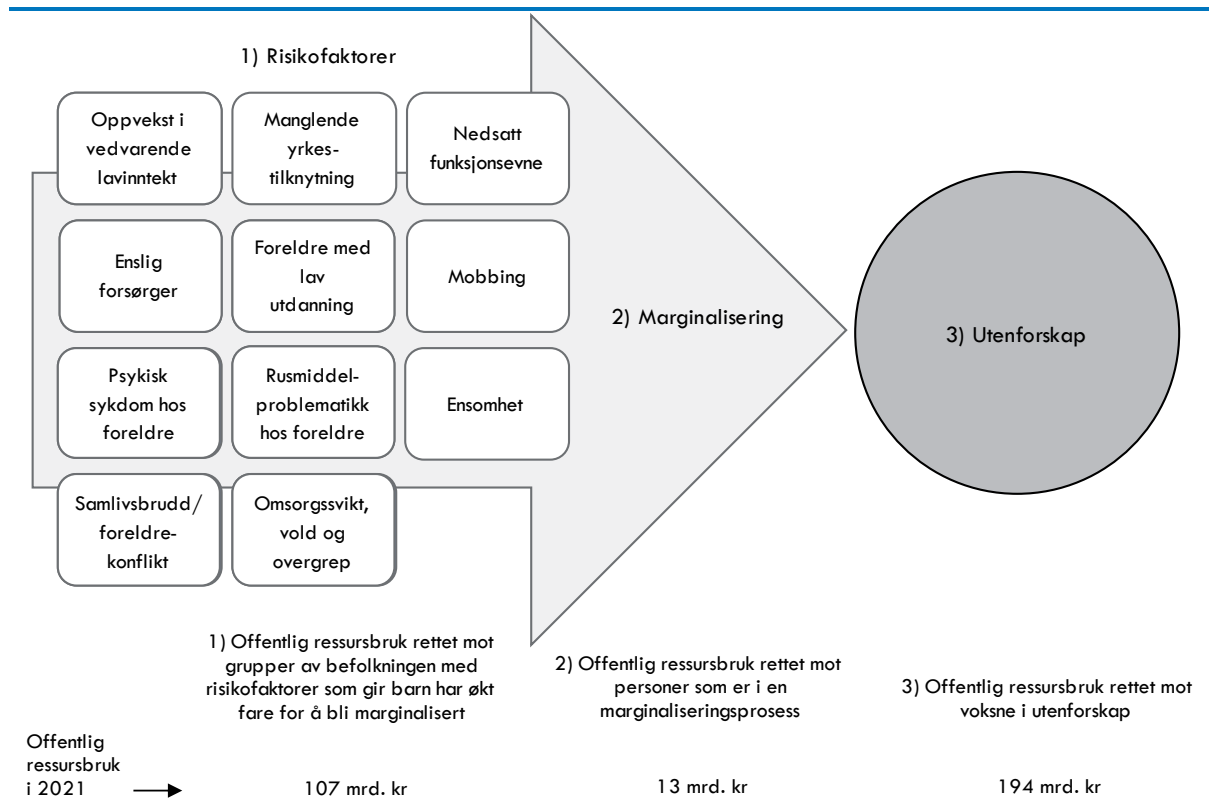
Den offentlige ressursinnsatsen rettet mot marginaliserte barn og unge er omfattende, og innsatsen er spredt på ulike aktører. Dette gir utfordringer med hensyn til grenseflater mellom de ulike aktørene og forvaltningsnivåene. Videre legger det offentlige ned en betydelig ressursinnsats rettet mot personer som havner utenfor, i mange tilfeller som følge av marginalisering. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at aktørene som jobber med forebygging av

marginalisering, er de samme som sitter igjen med gevinsten i form av redusert utenforskap.

Hovedfunn

I kapittel 2 drøftet vi ulike kjennetegn som både direkte og indirekte kan gi økt risiko for marginalisering og utenforskap, og dette ble illustrert i Figur 2-1. I dette kapitlet drøfter vi den offentlige ressursinnsatsen rettet mot problematikken, og så langt som mulig har vi kategorisert innsatsen etter hvor i marginaliseringsforløpet den settes inn basert på sammenhengen fra kapittel 2. Figur 4-1 gjentar sammenhengen og viser i tillegg den offentlige ressursbruken vi har kartlagt, fordelt på stadier i marginaliseringsforløpet.

Figur 4-1: Kjennetegn som gir økt risiko for marginalisering og utenforskap blant barn og unge, sammen med kartlagt offentlig ressursbruk i 2021



Kilde: Oslo Economics

Vi har kartlagt at offentlige virkemidler rettet mot (1) risikofaktorer, det vil si mot grupper av befolkningen der barna har økt fare for å havne i marginaliseringsprosesser, utgjør en årlig ressursbruk på anslagsvis 107 milliarder kroner. Dette er blant annet ressursinnsats rettet mot risikofaktorene lavinntekt, omsorgssvikt og nedsatt funksjonsevne. De fleste av disse kartlagte virkemidlene har imidlertid flere formål enn å forebygge marginalisering. Tiltakene gir derfor

også flere positive effekter utover redusert utenforskap i fremtiden.

Kartlagt årlig ressursbruk rettet mot (2) personer som er i en marginaliseringsprosess er anslått til 13 milliarder kroner, herunder til helsestasjon- og skolehelsetjeneste. Også disse tiltakene har flere positive effekter enn redusert utenforskap.

Vi har kartlagt at (3) offentlige årlige utgifter til utenforskap anslagsvis er 194 milliarder kroner, primært stønader til personer utenfor arbeid.

Datagrunnlag

Datagrunnlaget for kartleggingen er budsjettproposisjonene for 2021 for staten og i det vesentlige fra SSBs KOSTRA-tall for 2019 for kommunal sektor. I tillegg kommer omfattende innsats som ikke er beregnet, fordi den inngår i generell ressursinnsats. Dette gjelder særlig i skolesektoren, helsesektoren og justissektoren.

Disposisjon for kapitlet

Før vi gir en helhetlig fremstilling av den offentlige ressursbruken (fra og med kapittel 4.3), redegjør vi for noen forbehold. I kapittel 4.1 beskriver vi hvorfor avgrensningen av ressursbruk er metodisk vanskelig, mens vi i kapittel 4.2 drøfter hvordan vi har kategorisert ressursinnsatsen.

Fra og med kapittel 4.3 vurderer vi hvordan ressursbruken fordeles mellom ulike aktører, over marginaliseringsforløpet og mellom målområder, samt hva det har å si for grenseflater mellom ulike instanser og forvaltningsnivåer.

4.1 Tilnærming til avgrensning av ressursbruken

Regjeringens målsetninger

Når vi vurderer offentlige tiltak i samfunnsøkonomiske analyser, er det vanlig at målsetningene for hva man vil oppnå ligger til grunn for identifisering av virkemidlene. Analysen vår ser på virkemidler på to nivåer:

- Virkemidler for fordeling og sosial bærekraft generelt
- Virkemidler på lavinntekts- og barnefattighedsområdet spesielt

Målsetningen for fordeling og sosial bærekraft generelt er at Regjeringen vil motvirke utenforskap og legge til rette for et sosialt bærekraftig samfunn der flest mulig kan bidra som en del av fellesskapet (Meld. St. 13 (2018–2019), 2019).

Regjeringens kortsiktige mål på barnefattighedsområdet er å dempe de negative konsekvensene av å vokse opp i lavinntekt. Regjeringens langsiktige mål er å hindre at lavinntekt går i arv fra foreldre til barn.⁷

Målsetninger og betydning for virkemidler

Som drøftet i foregående kapitler så har lavinntekt sterk sammenheng med marginalisering og utenforskap, og våre anslag viser at 25 prosent av dem

som havner i utenforskap som voksne har vokst opp i lavinntektsfamilier (se Figur 3-4).

Innsats mot barnefattigdom er derfor nødvendig, men langt fra tilstrekkelig for å motvirke marginalisering og utenforskap. Videre vet vi at både lavinntekt og utenforskap ofte går i arv, slik at virkemidler mot den voksne befolkningen har stor betydning for barn og unge. I kartleggingen av virkemidler har vi derfor inkludert virkemidler som treffer marginaliserte barn og unge gjennom hele livsløpet, også i voksen alder.

Metodiske utfordringer ved å avgrense virkemiddelbruken

Det er flere metodiske utfordringer ved å avgrense ressursbruken som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap:

- For det første er det deler av offentlig sektor som av ulike grunner prioriterer innsats mot denne gruppen, uten at det er systematisk registrert hvor store ressurser det er snakk om. Dette gjelder for eksempel i justissektoren, i helsesektoren og i utdanningssektoren. Denne ressursbruken er ikke med i vår tallfestede oversikt.
- For det andre har de fleste offentlige virkemidlene som treffer marginaliserte barn og unge, flere formål enn å hindre marginalisering og utenforskap. Dette gjelder for eksempel ressursbruk innenfor barnevernet og på lavinntektsområdet. På disse områdene fremstår ressursbruken i vår oversikt større enn det som er direkte rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.
- For det tredje er det offentlige virkemidler som treffer marginaliserte barn og unge, men som har helt andre formål og på ulike måter kan bidra til å øke faren for marginalisering. Dette gjelder for eksempel gunstige skatteordninger for å eie egne bolig, som øker bokostnadene for dem som ikke har egen bolig.

4.2 Offentlig ressursbruk kategorisert

Vi har systematisert ressursbruken etter kategorier i marginaliseringsforløpet (jf. Figur 4-1), kategorier i samfunnet og aktører. Samlet oversikt over virkemidler er dokumentert i Vedlegg A.

Overføringer og samfunnsøkonomisk kostnad

Vi har i oversikten vår i Vedlegg A markert budsjettpostene som regnes som overføringer fra det offentlige til innbyggerne. Den samfunnsøkonomiske kostnaden for overføringer utgjør normalt 20 prosent

⁷ Målsetningene på barnefattighedsområdet er spesifisert i utlysningen til dette oppdraget. Det går også frem av

Regjeringens strategi for barn som lever i fattigdom (2015 - 2017)

av overføringen, som følger av kostnadene ved skattefinansiering, i tråd med retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse (Finansdepartementet, 2014). Selve overføringen regnes som en inntekt for mottakeren, og er dermed ikke en samfunnsøkonomisk kostnad.

For tiltak som ikke er overføringer er den samfunnsøkonomiske kostnaden 120 prosent av tiltaks-kostnaden, altså summen av det offentlige utlegget og skattefinansieringskostnaden.

Tiltak fordelt etter marginaliseringsforløpet

For analyseformål har vi sortert ressursbruken eller tiltakene etter tiltak rettet mot (1) risikofaktorer for marginalisering, samt tiltak rettet mot enten (2) marginalisering eller (3) utenforskap:

- (1) Risikofaktorene er kjennetegn som gir økt risiko for marginalisering og utenforskap blant barn og unge, jf. vår drøfting i kapittel 2. Disse virkemidlene er med å forebygge at barn og unge havner i en marginaliseringsprosess, ved at de reduserer selve risikofaktoren. Virkemidlene treffer i tillegg noen voksne som ikke har barn, og til en viss grad barnefamilier der barna ikke har økt risiko for marginalisering.
- (2) I marginaliseringskategorien finner vi tiltak som er rettet mot barn og ungdom som er i en marginaliseringsprosess. Disse tiltakene avdemper marginaliseringsprosessen, og kan derfor være med å forebygge at barn og unge fortsetter inn i et voksenliv i utenforskap. Virkemidlene vil være utformet slik at de også treffer noen barn og unge som ikke er i en marginaliseringsprosess, og i noen tilfeller voksne som står i fare for å bli marginalisert.
- (3) I kategorien utenforskap plasserer vi virkemidler rettet mot voksne i utenforskap. Disse virkemidlene vil hovedsakelig avdempe de negative konsekvensene av utenforskap, men de kan også være med å hjelpe voksne ut av utenforskapet. Virkemidlene her vil også treffe voksne med barn, og dermed kan de være med å påvirke risikoen

for at disse barna havner i marginaliseringsprosesser senere.

Sorteringen etter denne inndelingen, tilhørende offentlig ressursbruk og samfunnsøkonomisk kostnad er vist i Tabell 4-1.

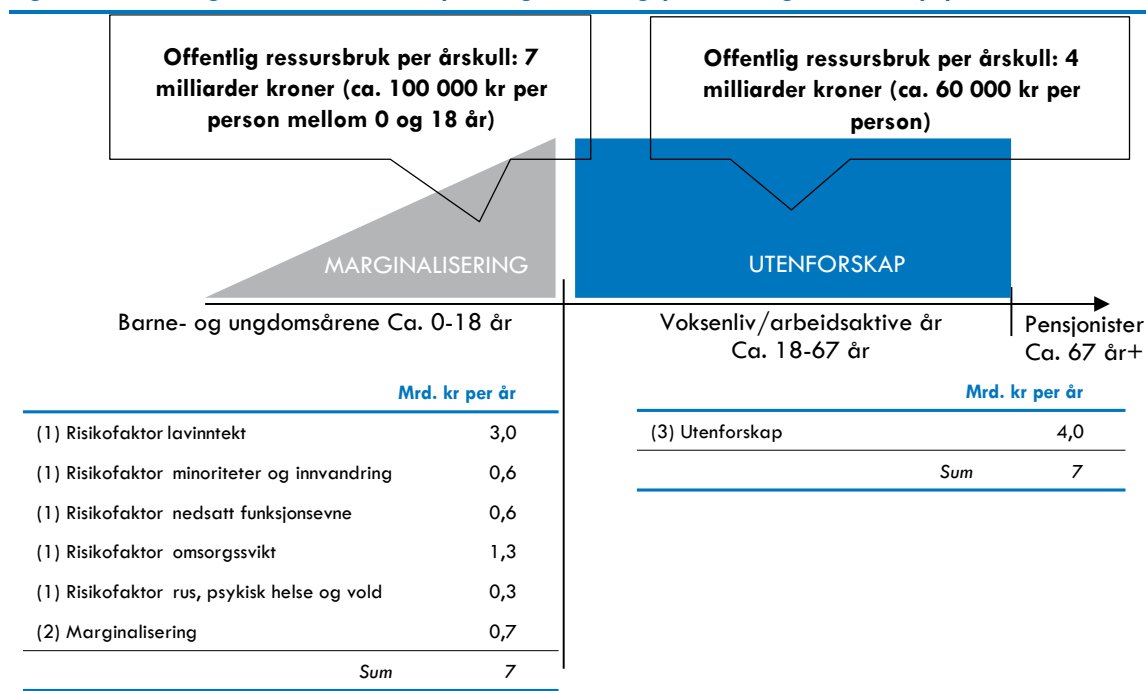
Tabell 4-1: Ressursbruk fordelt på kategorier i marginaliseringsforløpet, mrd. kr for hele 2021

	Offentlig ressursbruk	Samfunnsøkonomisk kostnad
(1) Risikofaktor lavinntekt	55	23
(1) Risikofaktor minoriteter og innvandring	11	13
(1) Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	12	11
(1) Risikofaktor omsorgssvikt	24	29
(1) Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	6	7
(2) Marginalisering	13	16
(3) Utenforskap	194	52
<i>Sum</i>	<i>314</i>	<i>150</i>

Som nevnt er den samfunnsøkonomiske kostnaden lavere enn den offentlige ressursbruken for overføringer, fordi disse utgjør en inntekt for mottakerne, og høyere enn den offentlige ressursbruken for andre tiltak. Vi ser at både offentlig ressursbruk og samfunnsøkonomisk kostnad er størst for virkemiddelbruken rettet mot personer i utenforskap. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er nest størst for risikofaktor omsorgssvikt.

Selv om ressursbruken samlet er størst rettet mot personer i utenforskap, må vi huske på at dette gjelder langt flere alderskohorter. Hvis vi utjevner for dette ser vi at ressursbruken er relativt større tidligere i marginaliseringsforløpet, jf. Figur 4-2.

Figur 4-2: Offentlig ressursbruk fordelt på marginaliseringsperioden og utenforsaksperioden



Figur 4-2 viser at total offentlig ressursbruk for å avdempe risikofaktorer og forebygge marginalisering er ca. 100 000 kroner per år per innbygger under 18 år. Offentlig ressursbruk for å avdempe utenforskap er derimot 60 000 kroner per innbygger mellom 18 og 67 år.

Virkemidlets målområde i samfunnet

Vi har sortert tiltakene etter ulike målområder i samfunnet. Resultatene er vist i Tabell 4-2.

Tabell 4-2: Ressursbruk fordelt på virkemidlenes målområde i samfunnet, mrd. kr for hele 2021

	Offentlig ressursbruk	Samfunnsøkonomisk kostnad
Barnevern	23	27
Bolig	13	3
Familie og oppvekst	25	9
Helse	7	9
Inkludering	38	36
Arbeidsliv	45	22
Syke og uføre	149	30
Utdanning	12	14
Vold og overgrep	0	0
Sum	314	150

Tabell 4-2 viser at forebygging av utenforskap skjer på en rekke samfunnsarenaer. Inkluderingskategorien er den største, men barnevern, bolig, familie og opp-

vekst, og utdanning er også viktige. På den ene siden bidrar innsats fra en rekke ulike aktører til et godt sikkerhetsnett for dem som er i fare for å falle utenfor, men på den andre siden kan det bidra til pulverisering av ansvar og svakere prioritering.

Aktører

Vi har fordelt virkemidlene etter ulike departementers ansvarsområder, samt etter kommunale og fylkeskommunale virkemidler. Fordelingen på aktører er vist i Tabell 4-3.

Tabell 4-3: Ressursbruk fordelt på aktører, mrd. kr for hele 2021

	Offentlig ressursbruk	Samfunnsøkonomisk kostnad
Barne- og familiedepartementet	30	17
Fylkeskommunene	3	4
Helse- og omsorgsdepartementet	3	3
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	4	1
Kommunene	57	50
Arbeids- og sosialdepartementet	205	60
Kulturdepartementet	0	0
Kunnskapsdepartementet	11	14
Totalsum	314	150

Tabell 4-3 viser at det er Arbeids- og sosialdepartementet som bærer størsteparten av den offentlige ressursbruken. Mye av dette er imidlertid overføringer. Når det gjelder samfunnsøkonomiske kostnader, så er ressursbruken gjennom kommunene og Arbeids- og sosialdepartementet om lag på samme nivå. Vi ser at flere av aktørene har svært liten andel av total ressursbruk.

4.3 Virkemidler fordelt etter aktører og kategorier

Selve kartleggingen av samlet ressursbruk overfor marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, er dokumentert i Vedlegg A.

For oversiktens skyld har vi i Tabell 4-4 oppsummert hvilke aktører som har virkemidlene som avdemper risikofaktorene og slik sett forebygger marginalisering, og hvilke som blir sittende med kostnadene dersom marginaliseringen leder til langvarig utenforskap i voksen alder.

Tabell 4-4: Offentlig ressursbruk fordelt etter aktører og kategorier i marginaliseringsforløpet, mrd. 2021-kr, hele året

Aktør	Kategori	(1) Risikofaktor lavinntekt	(1) Risikofaktor minoriteter og innvandring	(1) Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	(1) Risikofaktor omsorgssvikt	(1) Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	(2) Marginalisering	(3) Utenforskap	Totalsum
Arbeids- og sosialdepartementet		3 + Trygt arbeidsliv/økte lønninger (ikke beregnet)		11				191	205
Barne- og familiedepartementet		20			10		1		30
Finansdepartementet		Omfordeling ved skatt og avgift (ikke beregnet)							
Helse- og omsorgsdepartementet						3	BUP (ikke beregnet)	Helsebehandling (ikke beregnet)	3
Justis- og beredskapsdepartementet							Politi (ikke beregnet)	Rettsvesen, politi og kriminalomsorg (ikke beregnet)	
Kommunal- og moderniseringsdepartementet		3	1						4
Kulturdepartementet				0,3				Inkluderende kultur, medier, idrett og frivillighet (ikke beregnet)	0,3
Kunnskapsdepartementet		0,003	10	0,4			1		11
Kommunene		29			15	3	8 + Barnehage og grunnskole (delvis beregnet)	3	57
Fylkeskommunene							3 + Videregående skole (delvis beregnet)		3
Totalsum		55	11	12	24	6	13	194	314



4.4 Fordeling av kostnader ved forebygging og gevinster ved redusert utenforskap

Tabell 4-4 viser at det med noen viktige unntak er ulike aktører som har ansvaret for virkemidlene som kan hindre marginalisering og utenforskap, og som sitter igjen med kostnadene ved utenforskap. Gevinstene ved redusert utenforskap ligger hos følgende aktører:

- Arbeids- og sosialdepartementet (antakelig de største gevinstene ved redusert utenforskap dersom man får redusert stønadene til personer uten arbeid)
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Kommunene

Disse aktørene har også noen virkemidler for å forebygge utenforskap, men virkemidlene ligger i stor grad hos andre aktører, særlig Barne- og familiedepartementet og kommunene.

4.5 Grenseflater mellom offentlige instanser i marginaliseringsprosessen

Oversiktene over ressursbruken i kapittel 4.3 viser at det er en rekke ulike offentlige instanser på ulike forvaltningsnivåer som har virkemidler for å avdemppe marginaliseringsprosessen i ungdomsårene:

- Barne- og familiedepartementet
 - Statlig barnevern (Bufetat)
 - Familie- og oppveksttiltak, herunder tilskuddsordninger for inkludering av barn og unge og barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn
- Justis- og beredskapsdepartementet
 - Politiet
 - Konfliktrådene
- Helse- og omsorgsdepartementet
 - BUP (helseforetakene)
- Fylkeskommunene
 - Videregående skole/PPT
- Kommunene

- Kommunalt barnevern/familievern
- Skolehelsetjeneste
- Kultur- og fritidstilbud
- Sosiale tjenester

For de mest utsatte ungdommene kan denne ansvarsfordelingen være utfordrende, fordi det kan være vanskelig å vite hvem som har ansvaret for å hjelpe. Det er også fare for at ungdommene blir skadelidende pga. manglende koordinering mellom aktørene.

Behovet for tverrfaglig samarbeid er imidlertid kjent hos disse aktørene, se kapittel 6 i Stortingsmeldingen Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Meld. nr. 6 (2019-2020) , 2019).

4.6 Gjennomgang av virkemiddelkategoriene

I Tabell 4-5 viser vi de ulike virkemiddelkategoriene med hensyn til offentlig ressursbruk, samfunnsøkonomisk kostnad og hvor i marginaliseringsforløpet virkemidlene treffer:

- Samfunnsøkonomisk kostnad er 20 prosent av ressursinnsatsen for overføringer, som er skattefinansieringskostnadene. For øvrige virkemidler er samfunnsøkonomisk kostnad 120 prosent av ressursinnsatsen.
- En del av virkemidlene har som effekt at de forebygger at barn og unge havner i en marginaliseringsprosess, f.eks. ved at de avdemper eller forebygger lavinntekt.
- En del av virkemidlene avdemper konsekvensene for barn og unge som er i en marginaliseringsprosess.
- Både virkemidlene som forebygger og avdemper marginalisering er med på å forebygge utenforskap.

En del av virkemidlene avdemper konsekvensene av å havne i utenforskap. Disse virkemidlene vil normalt indirekte kunne bidra til å forebygge at marginalisering og utenforskap går i arv, fordi de treffer familier der foreldre er i utenforskap.

Tabell 4-5: Oversikt over hvor i marginaliseringsforløpet virkemiddelkategoriene treffer

Virkemiddelkategori	Offentlig ressursbruk Mrd. kr i 2021	Samfunns- økonomisk kostnad Mrd. kr i 2021	Forebygger utenforskap		Avdemper utenforskap
			Forebygger marginalisering	Avdemper marginalisering	
(1) Risikofaktor lavinntekt	55	23	Primært		Delvis
(1) Risikofaktor minoriteter og innvandring	11	13	Primært		Delvis
(1) Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	12	11	Primært		Delvis
(1) Risikofaktor omsorgssvikt	24	29	Primært	Delvis	
(1) Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	6	7	Indirekte gjennom foreldrene	Delvis	Primært
(2) Marginalisering	13	16	Til en viss grad	Primært	
(3) Utenforskap	194	52	Indirekte gjennom foreldrene	Delvis	Primært
Totalsum	314	150			

Kilde: Oslo Economics

Innenfor risikofaktor lavinntekt ligger tiltak som f.eks.:

- Barnetrygd og kontantstøtte
- Engangsstønad ved fødsel og adopsjon for mødre som ikke har opptjent rett til foreldrepenger
- Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering
- Stønad til enslig mor eller far
- Redusert/gratis betaling i SFO og barnehage
- Boligosiale tiltak og kommunale boliger
- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- Ytelse til livsopphold

Disse tiltakene kan primært sies å forebygge marginalisering pga. oppvekst i lavinntekt, men flere av tiltakene er også med å avdempes konsekvensene av å være i utenforskap, og derfor ha lav inntekt.

Innenfor risikofaktor minoriteter og innvandring ligger tiltak som f.eks.:

- Introduksjonsordningen
- Tiltak i skolen for samisk, finsk eller kvensk og barn og unge som søker opphold i Norge
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere
- Opplæring for voksne innvandrere
- Samiske formål og tiltak for nasjonale minoriteter

Disse tiltakene kan primært sies å forebygge marginalisering, men de treffer både barn og voksne

slik at de også vil avdempes konsekvenser av utenforskap.

Innenfor risikofaktor nedsatt funksjonsevne ligger tiltak som f.eks.:

- Oppfølgingstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste i vgs.
- Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring i vgs.
- Funksjonsassistanse i arbeidslivet
- Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler mv.
- Støtte til funksjonshemmedes organisasjoner

Disse tiltakene kan primært sies å forebygge marginalisering, men de treffer både barn og voksne slik at de også vil avdempes konsekvenser av utenforskap.

Innenfor risikofaktor omsorgssvikt ligger tiltak som f.eks.:

- Barnevernet i kommune og stat
- Familievernet
- Krisesentre
- Tiltak mot vold og overgrep under Barne- og familiedepartementet
- Tilskudd til samlivstiltak

Disse tiltakene kan primært sies å forebygge marginalisering pga. omsorgssvikt, men de er også

med å avdempe konsekvensene for barn og unge som er i fare for havne i marginaliseringsprosesser.

Innenfor risikofaktor rus, psykisk helse og vold ligger tiltak som f.eks.:

- Tilbud til personer med rusproblemer
- Rusmiddeltiltak
- Tilskudd til psykisk helse og rustiltak
- Virkemidler under Helse- og omsorgsdepartementet mot psykisk helse, rus og vold

Disse tiltakene treffer primært voksne personer, som ofte også er i utenforskap. Siden en del av dem også er foreldre, treffer tiltakene barn som er i risikozonen for å havne i marginalisering, og de er derfor egnet til å forebygge marginalisering. Tiltakene treffer også ungdom som er i marginaliseringsprosess.

Innenfor risikofaktor marginalisering ligger tiltak som f.eks.:

- Legge til rette for deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjoner
- Tilskuddsordningen mangfold og inkludering
- Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn
- Prøveprosjektet med nasjonal fritidskortordning
- Helsestasjons- og skolehelsetjeneste
- Introduksjonsordningen
- Tilskuddsordning for å inkludere barn og unge
- Forskning på forebyggende arbeid, tiltak og tjenester for barn, unge og familier under Norges forskingsråd
- Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen
- Tiltak for fullføring av videregående opplæring
- Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom
- Foreldrestøttende tiltak i kommunene
- Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn
- Støtte til utviklings- og opplysningsarbeid som kan øke kunnskapen om og medvirke til å styrke oppvekstmiljøet for barn og ungdom

Disse tiltakene er primært innrettet mot å avdempe konsekvensene for barn og unge som er i fare for havne i marginaliseringsprosesser, men flere av ordningene har også forebyggende effekt mot å havne i marginaliseringsprosesser.

Innenfor risikofaktor utenforskap ligger tiltak som f.eks.:

- Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi
- Kvalifiseringsordningen (kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne)
- Arbeidsmarkedstiltak
- Sykepenger
- Ventelønn
- Arbeidsavklaringspenger
- Uføretrygd

Tiltakene treffer primært voksne som er i utenforskap eller i fare for å havne i utenforskap. Fordi disse står utenfor arbeidslivet, har de klare grenseflater mot tiltakene mot lavinntekt. Siden en del av dem som får hjelp gjennom ordningen også er foreldre, så treffer tiltakene barn i risikozonen for å havne i marginalisering, og derfor er de egnet til å forebygge marginalisering. Tiltakene treffer også ungdom som er i marginaliseringsprosess, fordi arbeidsmarkeds-tiltakene er for personer fra 16 år.

4.7 Oppsummering ressursbruk

Det offentlige disponerer et stort virkemiddelapparat både for å forebygge marginalisering, avdempe marginalisering og avdempe uheldige konsekvenser ved utenforskap. Vi har kartlagt denne ressursbruken basert på noen forutsetninger. Det er metodiske utfordringer ved å avgrense ressursbruken, fordi mye av virkemiddelapparatet har langt flere målsetninger enn å redusere marginalisering og utenforskap.

Virkemidler for å forebygge marginalisering er kategorisert etter ulike risikofaktorer der sannsynligheten for marginalisering er høyere. Total årlig ressursbruk rettet mot disse faktorene (1) er anslått til 107 milliarder kroner. Av dette disponerer kommunene 46 milliarder kroner, og staten resten, fordelt på ansvarsområdene til seks ulike departementer. I tillegg kommer ikke beregnede virkemidler, særlig i arbeidslivet og på skatte- og avgiftsområdet.

Årlig ressursbruk for å avdempe marginalisering (2) er anslått til 13 milliarder kroner. I tillegg kommer omfattende innsats som ikke er beregnet, særlig i skolesektoren.

Vi har identifisert at det offentliges årlige utgifter til personer i utenforskap (3) er anslagsvis 194 milliarder kroner, primært stønader til personer utenfor arbeid. I tillegg kommer offentlige utgifter i helsesektoren og justissektoren som ikke er beregnet.

5. Samfunnsøkonomisk vurdering av ressursinnsatsen generelt med vekt på lavinntektsområdet spesielt

Norge virker å være bedre rustet til å motvirke marginalisering og utenforskap enn mange andre land. Likevel har vi mange voksne i utenforskap og mange unge i marginaliseringsprosesser. Vi har også mange barn som vokser opp med økt risiko for marginalisering, for eksempel i lavinntekt.

Det offentlige i Norge benytter store ressurser både på å forebygge og avdemppe marginalisering og utenforskap. Kombinasjonen av høy ressursbruk og at det fortsatt er stort omfang av marginalisering blant barn og unge, tilsier at det er behov for å justere virkemiddelapparatet, og på sikt rette den inn tidligere i marginaliseringsforløpet, der muligheten til å påvirke utfall er større.

Disposisjon

I dette kapitlet gir vi en vurdering av mulige politikktiltak rettet mot marginalisering og utenforskap generelt og rettet mot lavinntektsområdet spesielt. I dette ligger det en vurdering av hvordan offentlige tiltak bør innrettes for å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene av marginalisering og utenforskap.

Innledningsvis redegjør vi for innfallsvinkelen til en samfunnsøkonomisk vurdering av ressursinnsatsen (kapittel 5.1), før vi gjør en samfunnsøkonomisk vurdering av lavinntektsområdet spesielt (kapittel 5.2). Deretter vurderer vi samlet ressursinnsats mot marginaliserte barn og unge (kapittel 5.3).

Hovedfunn barnefattigdom

Vår vurdering er at det er behov for å justere og målrette den offentlige virkemiddelbruken på lavinntektsområdet, og at dette kan gjøres innenfor dagens nivå på ressursinnsatsen. Det er komplekse sammenhenger mellom lavinntekt og marginalisering, både fordi lavinntekt har andre negative konsekvenser enn marginalisering, og fordi marginalisering har andre årsaker enn lavinntekt. Politikktutforming bør derfor ses i sammenheng med den totale ressursinnsatsen rettet mot marginaliserte barn og unge.

Hovedfunn samlet ressursbruk marginalisering og utenforskap

Norge er i utgangspunktet godt rustet til å motvirke marginalisering og utenforskap, men vi vet likevel at det er store samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap, – noe som tilsier at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt med en betydelig offentlig innsats på områdene. Samtidig vet vi at det offentlige benytter store ressurser både på å forebygge marginalisering, avdemppe marginalisering og avdemppe utenforskap. Dette tilsier at det er behov for å justere ressursinnsatsen, og på sikt rette den inn tidligere i marginaliseringsforløpet, der muligheten til å påvirke utfall er større.

5.1 Tilnærming til den samfunnsøkonomiske vurderingen

En samfunnsøkonomisk analyse brukes normalt som en del av beslutningsgrunnlaget for nye tiltak, jf. rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014).

Innenfor rammen av dette oppdraget har vi ikke gjennomført en komplett samfunnsøkonomisk analyse etter veilederen for samfunnsøkonomisk analyse (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Dette har blant annet sammenheng med at vi ikke vurderer konkrete nye tiltak.

I stedet har vi vurdert hvilke virkninger og bidrag til effektivitet den offentlige ressursbruken har i stort, herunder problemene og kostnadene ved marginalisering og utenforskap blant barn og unge i dagens situasjon, samt om det er behov for å gjøre endringer i dagens ressursinnsats og virkemiddelbruk.

5.2 Samfunnsøkonomisk vurdering av lavinntektsområdet spesielt

Vi foretar her en vurdering av effektiviteten i tiltak og ordninger som har som formål å forebygge eller avdemppe konsekvensene av å vokse opp i lavinntekt, og benytte samfunnsøkonomisk teori for å vurdere følgende hovedspørsmål:

- Samlet budsjett og samfunnsøkonomisk kostnad for ordningen: Hva er de totale utgiftene og hvor store er de samfunnsøkonomiske kostnadene?
- Størrelse på målgruppen for ressursbruken: Hvor stort nedslagsfelt har ressursbruken?

- Vurdering av treffsikkerhet: Hvor stor del av målgruppen kan vi anta eller vurdere at ressursbruken faktisk klarer å rette seg mot?

Dette er med å belyse om de forventede nyttevirkningene/gevinstene av den enkelte ordning står i forhold til de samfunnsøkonomiske kostnadene.

5.2.1 Vurdering av de enkelte virkemidlene

Vi har i Tabell 5-1 gjennomgått de virkemidlene som er klassifisert som risikofaktor lavinntekt i kapittel 4.

Oversikten inkluderer både tiltak rettet spesifikt mot barnefamilier, mot lavinntektsfamilier og generelt mot personer i lavinntekt. Flere av ordningene er ikke primært begrunnet i å forebygge eller avdempe marginalisering blant barn og unge i lavinntektsfamilier, men alle tiltakene skal likevel kunne ha disse virkningene.

Tabell 5-1: Vurdering av lavinntektsområdet spesielt, mrd. kr i 2021

Virkemiddel	Offentlig ressursbruk	Samfunnsøkonomisk kostnad	Målgruppe	I hvor stor grad treffer ordningen barn som vokser opp i lavinntekt
Barne- og familiedepartementet				
Kontantstøtte	1,5	0,3	Alle barnefamilier	Liten grad
Barnetrygd	17,4	3,5	Alle barnefamilier	Liten grad
Engangsstønad ved fødsel og adopsjon	0,9	0,2	Mødre med lavinntekt	Høy grad
Arbeids- og sosialdepartementet				
Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	0,4	0,4	Alle med lavinntekt	Middels grad
Stønad til enslig mor eller far	2,5	1,4	Enslige mødre og fedre	Høy grad
Trygt arbeidsliv/økte lave lønninger		Ikke estimert	Alle med lavinntekt	Middels grad
Kommunal- og moderniseringsdepartementet				
Bolig- og bomiljøtiltak	3,3	0,7	Alle med lavinntekt	Middels grad
Finansdepartementet				
Omfordeling ved skatt og avgift		Ikke estimert	Alle med lavinntekt	Middels grad
Kommunene				
Kommunale boliger	10,0	2,0	Alle med lavinntekt	Middels grad
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	6,4	7,7	Alle med lavinntekt	Middels grad
Ytelse til livsopphold	7,2	1,4	Alle med lavinntekt	Middels grad
Styrket tilbud til førskolebarn	4,2	5,1	Barnefamilier med lavinntekt	Høy grad
Redusert betaling/gratis barnehage og SFO	0,9	0,2	Barnefamilier med lavinntekt	Høy grad
<i>Sum</i>	<i>54,6</i>	<i>22,9</i>		

Kilde: Oslo Economics

Tabell 5-1 viser at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av tiltakene vi har kartlagt på lavinntektsområdet beløper seg til knapt 23 milliarder kroner per år. Dette er vesentlig lavere enn den offentlige ressursbruken på området på knapt 55 milliarder kroner. Årsaken er at flere av virkemidlene er rene overføringer, der man bare beregner en samfunnsøkonomisk kostnad på 20 prosent av beløpet, som tilsvarer skattefinansieringskostnaden. For andre virkemidler enn overføringer utgjør den samfunnsøkonomiske kostnaden hele beløpet, pluss 20 prosent av beløpet.

Vurdering av ordningene som treffer barn som vokser opp i lavinntekt i liten grad

Tabell 5-1 viser at kontantstøtten og barnetrygden har lav treffsikkerhet for barn som vokser opp i lavinntekt. Årsaken er at ordningene treffer hele barnebefolkningen, og store deler av ressursbruken faller utenfor lavinntektskategorien, særlig for barnetrygden (som er rettighetsbasert etter antall barn og ikke behovsprøvd). Alle stønadmottakerne kan nyte godt av barnetrygden, men vi vurderer det som tvilsomt om familier med middels eller høy inntekt har behov for disse ytelsene. Kontantstøtte er tilgjengelig for alle, men benyttes i stor grad av foreldre med lavere utdanning og/eller innvandringsbakgrunn (SSB, 2019). Kontantstøtten kan for eksempel ha som effekt å holde barn som har risiko

for å bli marginalisert, borte fra barnehage, og dermed øke faren for at disse blir marginalisert.

Vurdering av ordningene som treffer barn som vokser opp i lavinntekt i middels grad

Tabell 5-1 viser at en rekke ordninger treffer hele lavinntektsbefolkningen, altså langt flere enn barnefamilier med lav inntekt. Her er det også slik at hele målgruppen nyter godt av ordningen, men til forskjell fra kontantstøtte og barnetrygd må vi anta at hele målgruppen også har behov for denne hjelpen.

Virkemidlene har litt ulik karakter ved at noen i større grad enn andre er egnet til å forebygge lavinntekt, og slik sett har større nyttevirkinger. Dette gjelder kanskje særlig virkemidlene for et trygt arbeidsliv, økte lave lønninger og omfordeling i skatte- og avgiftssystemet. Bruk av disse virkemidlene kan ha utilsiktede konsekvenser for både verdiskapningen og konkurranseevnen, men de trenger ikke ha det. Dette skyldes at økte lave lønninger kan presse opp det generelle lønnsnivået og dermed svekke konkurranseevnen. Videre kan sterkere omfordeling av skattesystemet legge økt skattetrykk på bedrifter og personer med økte lønninger, og redusere verdiskapningen blant disse. Det er både spørsmål om hvor sterke disse utilsiktede konsekvensene er, og hvor stor gevinsten vil være av å redusere lavinntekt, marginalisering og utenforskap.

Andre tiltak er i større grad egnet til å avdemppe konsekvensene av lavinntekt. Disse tiltakene har på

generelt grunnlag færre utilsiktede virkninger, og de er også basert på reelle behov personene i målgruppen. Vi må anta at disse tiltakene forebygger marginalisering for barn som vokser opp i lavinntekt.

Vi har derfor ikke grunnlag for å si at en annen virkemiddelbruk vil øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten for disse tiltakene.

Vurdering av ordningene som treffer barn som vokser opp i lavinntekt i høy grad

Tabell 5-1 viser at flere av ordningene er direkte rettet mot barnefamilier/foreldre med lavinntekt, eller mot enslige mødre og fedre. Alle disse ordningene vurderes å kunne avdemppe konsekvensene av lavinntekt, samt forebygge marginalisering for barn som vokser opp i lavinntekt. Vi har heller ikke for disse virkemidlene grunnlag for å si at en annen virkemiddelbruk vil øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

5.2.2 Er dagens ressursbruk på lavinntektsområdet lønnsom?

Nedenfor gjør vi en samfunnsøkonomisk vurdering av den faktiske årlige ressursinnsatsen på lavinntektsområdet, som per år beløper seg til 23 milliarder kroner i samfunnsøkonomiske kostnader.

Denne ressursbruken medfører en rekke virkninger, hvorav redusert risiko for utenforskap er én av dem. Vi har satt opp de viktigste konsekvensene i Tabell 5-2.

Tabell 5-2: Oversikt over samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følge av den offentlige ressursbruken på lavinntektsområdet

Samfunnsøkonomiske kostnader per år	Gevinster på kort sikt (samme år)	Gevinster på mellomlang sikt (i barn- og ungdom)	Gevinster på lang sikt (i voksen alder)	Utilsiktede konsekvenser
23 milliarder kroner	Økte økonomiske ressurser og redusert stress for både foreldre og barn	Bedre livskvalitet, herunder mindre ensomhet, mobbing, kriminalitet, risikoatferd, psykiske lidelser	Redusert utenforskap, som gir økt produksjon, bedre helse og livskvalitet, redusert kriminalitet, økt sosial og demokratisk deltakelse	Mulig reduserte insentiver til å skaffe seg inntekt
<i>Lav usikkerhet</i>	<i>Lav usikkerhet</i>	<i>Middels usikkerhet</i>	<i>Høy usikkerhet</i>	<i>Høy usikkerhet</i>

Kilde: Oslo Economics

Tabell 5-2 viser at de effektene vi med størst sikkerhet vet vil komme er de direkte kostnadene og gevinstene som inntreffer umiddelbart, det vil si samme år. På gevinstsiden er det gode grunner til å tro at effekten av økte økonomiske ressurser og redusert stress for både foreldre og barn i lavinntektsfamilier også gir de største gevinstene. Det er gode grunner til å tro ressursbruken vil gi gevinster både på mellomlang sikt og på lang sikt, men omfanget av disse gevinstene er langt mer usikre, fordi det er sammensatte årsaker til at disse kostnadene oppstår. Gevinster som kommer langt frem i tid har dessuten mindre vekt i en samfunnsøkonomisk vurdering.

Mulig reduserte insentiver til å arbeid

Vi har også tatt med at en mulig negativ konsekvens av støtte til lavinntektsfamilier, er at dette kan gi mottakerne reduserte insentiver til å arbeide. Dette må imidlertid ses i sammenheng med andre barrierer som kan forhindre deltakelse i arbeidslivet, og vi tviler på at denne mulige negative konsekvensen på kort sikt oppveier gevinstene av ressursinnsatsen.

Gevinstene i voksen alder neppe tilstrekkelig alene

Diskonteringsrenten i samfunnsøkonomiske analyser er fire prosent (Finansdepartementet, 2014), og dette gjør at gevinster i voksenlivet for barn som lever i dag får relativt liten betydning. Et regneeksempel viser at hvis man gjør en innsats på 1 krone hvert år for en person hvert leveår fra 0 til 17 år, må dette oppveies av en gevinst 1,20 kroner hvert leveår fra 18 til 66 år. Etter vår vurdering er det lite sannsynlig at man har tiltak på barnefattigdomsområdet som gir så store effekter.

Sannsynlig at innsatsen er samfunnsøkonomisk lønnsom likevel

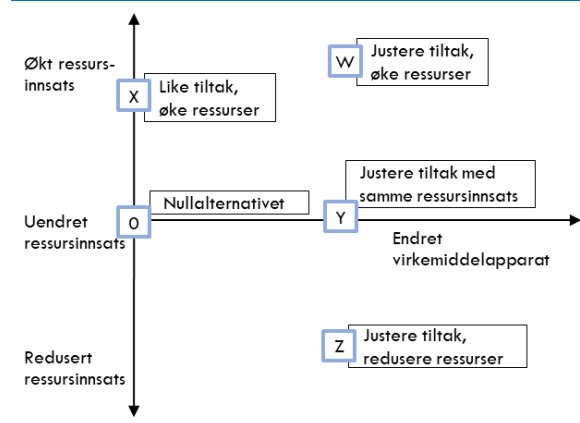
Vurderingen av om innsatsen mot barnefattigdom er samfunnsøkonomisk lønnsom innebærer å vurdere prissatte og ikke-prissatte gevinster sammen, og må gjøres i en skjønnsmessig vurdering. Vi vurderer det imidlertid som overveiende sannsynlig at ressursbruken er samfunnsøkonomisk lønnsom, fordi det er så store negative konsekvenser av barnefattigdom på kort, mellomlang og lang sikt, og fordi det er tverrpolitisk enighet om å redusere barnefattigdom, noe som tilsier at det er høy betalingsvillighet i befolkningen for disse tiltakene.

5.2.3 Mulige politikktiltak på lavinntektsområdet

Til slutt vil vi vurdere hva som kan være en samfunnsøkonomisk riktig ressursinnsats og mulige politikktiltak på lavinntektsområdet.

Innenfor rammen av dette prosjektet er det ikke mulig å kartlegge alle realistiske tiltak som kan løse problemet med marginalisering og utenforskap. I stedet har vi skissert et mulighetsrom langs to dimensjoner; endret ressursinnsats og endret virkemiddelapparat. Mulighetsrommet illustreres i Figur 5-1.

Figur 5-1: Overordnet mulighetsrom for tiltak



Illustrasjon: Oslo Economics

Ressursinnsatsen kan enten videreføres på dagens nivå, eller endres gjennom reduksjon eller økning (illustrert langs y-aksen). Virkemiddelapparatet kan enten videreføres med dagens innretning, eller det kan justeres med små eller store endringer.

Figur 5-1 skisserer noen overordnede alternativer. Nullalternativet er en videreføring av dagens situasjon, dvs. dagens virkemiddelapparat til uendret ressursinnsats. Alternativ X innebærer å øke ressursene innenfor dagens virkemiddelapparat, mens W, Y og Z innebærer å justere virkemiddelapparatet med ulike nivå av ressursbruken.

Vurdering av virkemiddelapparatet

Denne rapporten viser at i dagens situasjon innebærer det å vokse opp i lavinntekt en betydelig økt risiko for å bli marginalisert. Gjennomgangen av virkemidlene viser også at enkelte av tiltakene (barnetrygd og kontantstøtte) har lav treffsikkerhet for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Det er derfor sannsynlig at nullalternativet ikke er samfunnsøkonomisk optimalt, og man bør søke å endre den offentlige virkemiddelbruken. Det er likevel ikke åpenbart at barnetrygd og kontantstøtte har som hovedformål å avdempe lavinntekt, og de kan gi gevinster på andre områder.

Vurdering av ressursinnsats

Som vist i kapittel 5.2.2 gir dagens ressursinnsats på lavinntektsområdet gevinster både på kort, mellomlang og lang sikt, og er sannsynligvis samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi har ikke grunnlag for å si at den bør endres.

Konklusjon politikktiltak på lavinntektsnivået

Som følge av drøftingen over, er det vår vurdering at det er behov for å justere/målrette den offentlige virkemiddelbruken på lavinntektsområdet, innenfor dagens nivå på ressursinnsatsen.

Det er imidlertid komplekse sammenhenger mellom lavinntekt og utenforskap, både fordi lavinntekt har andre negative konsekvenser enn utenforskap, og fordi utenforskap har andre årsaker enn lavinntekt. Politikkkutformingen bør derfor ses i sammenheng med den totale ressursinnsatsen mot marginaliserte barn og unge, som vi drøfter i kapittel 5.4.

5.3 Erfaringer fra andre land

Før vi vurderer den samlede ressursbruken rettet mot marginaliserte barn og unge, vil vi se hen til erfaringer fra den nasjonale politikken i Sverige og sentrale initiativ i EU.

5.3.1 Sveriges politikk

Vi har undersøkt Sveriges politikk på området gjennom samtale med Sveriges Kommuner og Regioner (SKR), en medlemsorganisasjon tilsvarende KS i Norge.

Utenforskap i Sverige er i stor grad knyttet til segregering i utsatte områder i store og mellomstore svenske byer. Dette betyr at man i Sverige vurderer å ha et vesentlig annerledes problembilde enn i Norge.

Det finnes nasjonale tiltak rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier, for eksempel «Barnbidrag» og «Bostadsbidrag til barnfamiljer», begge administreres av Försäkringskassan. I tillegg til dette styrer staten til dels kommunenes ressursbruk rettet mot barn og unge gjennom øremerking av statlige tilskudd til kommunene. Videre er svenske kommuners utfordringer knyttet til utenforskap og segregering nokså ulike, der noen kommuner opplever større utfordringer enn andre. Ulikhetene utjevnes gjennom et kommunalt skatteutjevningssystem og gjennom statlige ordninger mot spesielt utsatte områder. På individnivå skjer det også en omfordeling gjennom en progressiv innretning av det statlige skattesystemet.

Det kommunale selvstyret står sterkt i Sverige, og dette fører til at arbeidet rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier varierer mellom kommunene. Skole og fritid er områder der kommunenes arbeid og satsninger på barn og unge i lavinntektsfamilier kan variere. Alle kommuner har en sosialtjeneste som skal arbeide både forebyggende og avhjelpende. Sosialtjenestene administrerer blant annet ordningen «Försörjningsstöd», en økonomisk

bistand som skal dekke de mest nødvendige behovene til dem som ikke har råd.

5.3.2 EUs politikk

EUs politikk på området er uttrykt gjennom blant annet «den europeiske søylen for sosiale rettigheter» som inneholder 20 prinsipper for utvikling mot et sosialt Europa som er rettfærdig, inkluderende og fullt av muligheter.

De 20 prinsippene er (på dansk):

Kapitel I: Lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet

1. Uddannelse og livslang læring
2. Ligestilling mellem kønnene
3. Lige muligheder (Uanset køn, racemæssig og etnisk oprindelse, religion og tro, handicap, alder og seksuel orientering)
4. Aktiv beskæftigelsesstøtte

Kapitel II: Retfærdige og rimelige arbejdsvilkår

5. Sikker og fleksibel beskæftigelse
6. Lønninger (Arbejdstagere har ret til rimelige lønninger, der sikrer en anstændig levestandard)
7. Oplysninger om ansættelsesvilkår og beskyttelse i tilfælde af opsigelser
8. Social dialog og inddragelse af arbejdstagerne
9. Balance mellem arbejdsliv og privatliv
10. Et sundt, sikkert og veltilpasset arbejdsmiljø og databeskyttelse

Kapitel III: Social beskyttelse og inklusion

11. Børnepasning og støtte til børn
12. Social beskyttelse (Uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet)
13. Arbejdsløshedsunderstøttelse
14. Minimumsindkomst
15. Ældres indkomst og alderspension
16. Sundhedsydelse
17. Inklusion af personer med handicap
18. Langtidspleje
19. Boliger og støtte til hjemløse
20. Adgang til grundlæggende tjenesteydelser

Disse EU-prinsippene har dermed et top-down-perspektiv, fremfor å fokusere på enkelttiltak, og dette kan være med å sikre at politikken blir helhetlig, under forutsetning av at medlemsstatene faktisk har tiltak som bidrar til at alle prinsippene nås.

5.4 Vurdering av samlet ressursinnsats mot marginaliserte barn og unge i Norge

For samlet ressursinnsats mot marginaliserte barn og unge har vi ikke gjort en samfunnsøkonomisk vurdering spesielt. I dette kapitlet vil vi likevel knytte noen kommentarer til den generelle

offentlige ressursinnsatsen for å forbygge og avdempe marginalisering og utenforskap. Vi har tatt med denne overordnede vurderingen fordi det er viktig at BFD og Regjeringen må tenke helhetlig om problemstillingene, selv om det er kompliserte sammenhenger å sette inn gode virkemidler mot. Utgangspunktet for vurderingen er erfaringen fra andre land, og analysen av lavinntektsområdet.

5.4.1 Norge bør være godt rustet for å motvirke marginalisering og utenforskap

Når vi sammenligner med EUs prinsipper, så har Norge en rekke virkemidler som gjør at utfordringene med marginalisering og utenforskap må antas å være mindre enn mange andre steder. Dette skyldes at vi har relativt god oppnåelse av viktige prinsipper:

- Lik adgang til utdanning
- Lik adgang til helse
- Full barnehagedekning, med moderasjon for familier med lav inntekt
- Relativt høye lønninger for lavtlønte
- Ordnete forhold i arbeidsmarkedet
- Universelle trygde- og sosialordninger
- Ordninger for å sikre at folk har et sted å bo
- Likestilling, herunder relativt liten grad av diskriminering pga. kjønn, etnisitet, funksjonshemming, tro og seksuell orientering
- Universell tilgang til infrastruktur av god kvalitet, herunder vann, avløp, elektrisitet, offentlig transport og telekommunikasjon
- Tilgang på uavhengige, solide og etiske kultur- og medietilbud

Vi vet også at sammenlignet med andre land er årsakssammenhengene mellom lavinntekt og utenforskap svakere i Norge og de andre nordiske landene (Hyggen, et al., 2018).

Likevel er ikke dette tilstrekkelig for å hindre marginalisering og utenforskap. Vi ser at flere og flere barn vokser opp i lavinntekt, det er stadig mange barn som ikke fanges opp og får riktig hjelp av barnevernet tidlig nok, og 105 000 personer med funksjonsnedsettelse står utenfor arbeidslivet oppgir at de ønsker seg arbeid (SSB, 2020).

Noen av disse utfordringene kan forklares av faktorer som for eksempel innvandring fra land med dårligere levekår. Men det er likevel sannsynlig at omfanget av marginalisering og utenforskap kan bli redusert med mer målrettet virkemiddelbruk.

5.4.2 Virkemidlene på hvert enkelt område fremstår som fornuftig

Basert på vår overordnede gjennomgang av dagens virkemiddelapparat, med hensyn til

organisering, utforming og effektivitet har vi ikke grunnlag for å gå i detaljer på hvordan den generelle virkemiddelbruken bør endres. Det fremstår derimot som om de fleste virkemidlene er effektive i den forstand at de er begrunnet i reelle behov og at de utgjør en forskjell for den enkelte. Dette gjør det også risikofylt å fjerne virkemidler.

5.4.3 Mange aktører og tiltak gir fare for feil prioritering

Det er imidlertid nokså mange virkemidler, fordelt på mange aktører. Den offentlige ressursbruken og ansvarsforholdene fremstår som fragmenterte. Dette er på den ene siden naturlig fordi utfordringene ved utenforskap er komplekse og treffer mange samfunnssektorer samtidig. På den andre siden er det en fare for at tiltakene i for stor grad er avdempende ved at de gjør noe med konsekvensene av f.eks. lavinntekt i stedet for å være forebyggende ved å gjøre noe med selve årsakene.

5.4.4 Fare for at man har tiltak for tiltakets skyld

Marginalisering og utenforskap har med kompliserte forhold å gjøre. Dette fører også til at lavinntekt og utenforskap har en tendens til å gå i arv.

Kompleksiteten gjør det for eksempel vanskelig å gjennomføre reformer i arbeidsmarkedet eller skattesystemet som faktisk kan endre inntektsfordeling og gi større likhet i muligheter. Det er også fare for uheldige konsekvenser for andre samfunnshensyn av denne type reformer.

Et eksempel er hvordan man skattelegger selveid bolig (SSB, 2015). Selveide boliger skattelegges mindre enn andre investeringer, og dette bidrar til høye boligpriser og at det er vanskelig for folk med lave inntekter å komme inn i markedet. Økt skatt på bolig kunne dermed være med å redusere inntektsulikhetene i samfunnet. SSB peker imidlertid på at økt skatt på bolig vil treffe en gruppe eldre med lav inntekt hardt.

Faren ved at det er krevende å ta store grep, er at det offentlige i stedet iverksetter enklere tiltak, for å vise til at man har gjort noe. Dette kan være uheldig fordi tiltakene ikke bidrar til å nå de målene man ønsker, og at tiltakene er samfunnsøkonomiske ulønnsomme, f.eks. pga. høye administrative kostnader, eller at de fortrenger private initiativ.

5.4.5 Begrense omfanget av tilskuddsordninger og skjønnsmessig behovsprøving

I kartleggingen vår har vi identifisert 18 ulike tilskuddsordninger som på ulike måter er ment å forebygge eller avdempe marginalisering og utenforskap. I Regjeringens strategi mot barnefattigdom

(Departementene, 2020) ligger det 9 ulike tilskuddsordninger. Tilskuddsordninger har den fordel at de kan øremerkes til et spesielt formål, for at staten skal oppnå noe i sektorer utenfor staten. Ulempene med tilskuddsordningene er imidlertid at forvaltningen er arbeidskrevende og spiser opp en stor del av midlene. De utsatte gruppene som nyter godt av tilskuddene kan også bli avhengig av dem, slik at det er ulemper ved å ta dem vekk.

Flere av virkemidlene er også behovsprøvd, som sikrer at virkemidlene blir målrettet. Faren med behovsprøving, når det er innslag av skjønsmessig vurdering, er at hjelpen kan bli tilfeldig, og at det virker stigmatiserende i seg selv å bli vurdert å ha spesielle behov. Vår vurdering er derfor at man i politikktutformingen alltid bør vurdere alternativer til tilskudd og skjønsmessig behovsprøving. Dette kan være reguleringer i form av krav eller universelle ordninger som treffer alle i samme situasjon. Eksempler på områder er dette har skjedd er for personer med nedsatt funksjonsevne, der man stiller krav til universell utforming fremfor tilrettelegging og i trygdellovgivningen der ren behovsprøving er opphevet.

5.4.6 Samlet vurdering

Det faglige grunnlaget i vår analyse er begrenset sammenlignet med informasjonsgrunnlaget som er nødvendig for å utforme en effektiv politikk rettet mot marginalisering og utenforskap, samt gi en vurdering av mulige politikktiltak. Årsaken er at

utfordringsbildet er komplekst, og at disse gruppene blir truffet av en rekke offentlige virkemidler hos ulike instanser.

Det vi ser er imidlertid at det er store samfunnsøkonomiske kostnader som følge av marginalisering og utenforskap (estimert til 73 milliarder kroner per år). Dette tilsier at det kan være samfunnsøkonomiske lønnsomt med en betydelig offentlig innsats på områdene.

Samtidig som utfordringene er store, vet vi at det offentlige benytter store ressurser både på å forebygge marginalisering, avdempe marginalisering og avdempe utenforskapet. Ressursbruken gir betydelige samfunnsøkonomiske gevinster både på kort og lang sikt, og er avgjørende for mange av landets innbyggere. Vi har ikke grunnlag for å anbefale reduksjoner i ressursbruken.

Gjennomgangen vår viser også at det er noen offentlige ordninger som er egnet til å øke faren for marginalisering og utenforskap. Dette, kombinert med høy ressursbruk, og at det fortsatt er stort omfang av marginalisering blant barn og unge, tilsier at det er behov for å justere virkemiddelapparatet, og på sikt rette den inn tidligere i marginaliseringsforløpet, der muligheten til å påvirke utfall er større. Det er behov for fortsatt å jobbe med alle samfunnsstrukturene som kan bidra til å gi like muligheter uavhengig av bakgrunn.

6. Referanser

- Backe-Hansen, E., E.C.Madsen, Kristofersen, L. B. & Sverdrup, S., 2014. Overganger til voksenlivet for unge med barnevernserfaring. I: C. M. L. B. K. B. H. E. Backe-Hansen, red. *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*. Oslo: NOVA, rapport 9/14.
- Bakken, A., 2019. *Ungdata 2019. Nasjonale resultater*. NOVA rapport 9/19, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Bakken, A., Frøyland, L. R. & Sletten, M. A., 2016. *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* NOVA Rapport 3/2016, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Barne- og familiedepartementet, 1992. *Lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. [Internett] Available at: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/KAPITTEL_4#%C2%A74-6 [Funnet 5 5 2021].
- Buudir, 2015. *Oppsummert status for personer med nedsatt funksjonsevne*. [Internett] Available at: https://buudir.no/Statistikk_og_analyse/status_nedsatt_funksjonsevne/Oppsummert_status_levekar_for_personer_med_nedsatt_funksjonsevne/ [Funnet 6 5 2021].
- Buudir, 2018. *Omsorgssvikt*. [Internett] Available at: https://www.buudir.no/Nedsatt_funksjonsevne/Vern_mot_overgrep/Vold_og_overgrep_mot_barn_og_ung_e_med_funksjonsnedsettelse/Tegn_pa_vold_og_overgrep/Omsorgssvikt/ [Funnet 5 5 2021].
- Buudir, 2018. *Å måle fattigdom*. [Internett] Available at: https://buudir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/A_male_fattigdom/ [Funnet 3 5 21].
- Buudir, 2020. *Hva er omsorgssvikt?*. [Internett] Available at: https://buudir.no/Barnevern/Om_barnevernet/omsorgssvikt/?gclid=CjwKCAjwhMmEBhBwEiwAXwFoEYan91Mt47Y1maVOwBMcjtWYvzEuAqKlshITWpq27NF_sY9OS8rJmxoCaT4QAvD_BwE [Funnet 5 5 2021].
- Buudir, 2021. *Barn og unge i institusjon*. [Internett] Available at: https://www.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_i_institusjon/
- Dahl, E., van der Weel, K. A., Harsløf & Ivan, 2010. *Arbeid, helse og sosial ulikhet*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Departementene, 2020. *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier*, Oslo: Departementene.
- Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Drange, N. & Hernæs, Ø. M., 2020. *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen. Rapport 3/2020*, Oslo: Frischsenteret.
- Einfeld, S., Ellis, L. & Emerson, E., 2011. Comorbidity of intellectual disability and mental disorder in children and adolescents: A systematic review. *Journal of Intellectual & Developmental Disabilities*, pp. 137-143.
- Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv..* [Internett] Available at: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf [Funnet 29 4 2021].
- Folkehelseinstituttet, 2018. *Sosiale helseforskjeller i Norge*. [Internett] Available at: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/sosiale-helseforskjeller/> [Funnet 29 4 2021].
- Folkehelseinstituttet, 2018. *Forventet levealder i Norge*. [Internett] Available at: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/befolkning/levealder/> [Funnet 29 4 2021].
- Folkehelseinstituttet, 2020. *Folkehelse rapporten. Vold og seksuelle overgrep*, Oslo: FHI.
- Helsedirektoratet, 2012. *Økonomisk evaluering av helsetiltak - en veileder*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Hyggen, C., Brattbakk & Borgeraas, 2018. *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*, s.l.: s.n.
- Kayed, N. J. T. et al., 2015. *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*, Trondheim: NTNU.

- Kittelsaa, A. W. S. E. & Tøssebro, J., 2015. *Levekår for personer med nedsatt funksjonsevne*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- KS, 2015. *Fra utenforskap til inkludering. Grunnlagsdokument fram mot Kommunalpolitisk Toppmøte og Landstinget 2016*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/contentassets/5ce373fd856544b9a4c0783f05756038/grunnlagsnotat-dialog-om-utenforskap-endelig.pdf>
[Funnet 3 5 21].
- Meld. nr. 6 (2019-2020) (2019) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.
- Meld. St. 13 (2018–2019) (2019) Muligheter for alle — Fordeling og sosial bærekraft.
- MEMU, 2019. *700 000 står utenfor arbeidsliv og utdanning*. [Internett]
Available at: <https://memu.no/artikler/700-000-star-utenfor-arbeidsliv-og-utdanning/>
[Funnet 3 5 2021].
- Nasjonal digital læringsarena, 2021. *Hva er marginalisering?*. [Internett]
Available at: <https://ndla.no/nb/subject:39ec57c0-d11c-42be-a17b-e73813597be0/topic:e47486fd-1c96-4e58-a0a2-d520d3950013/topic:a35a4b4a-e971-4277-a114-7bc4de332a0a/resource:10e6b9d7-6dfc-45d9-8d67-f5c7ceefb5d1?filters=urn:filter:fb6ad516-0108-4059-acc3-3c5f13f49368>
[Funnet 21 5 2021].
- Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø, 2021. *Levealder etter yrke*. [Internett]
Available at: <https://noa.stami.no/tema/andre-faktorer/bakgrunnsdata/dodlighet-pr-yrke/>
[Funnet 21 5 2021].
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2018. *Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. [Internett]
Available at: <https://voldsveileder.nkvt.no/blog/innhold/risikofaktorer-og-tegn-2/risikofaktorer/>
[Funnet 5 5 2021].
- NAV, 2020b. *Arbeidsavklaringspenger*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/person/arbeid/arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-aap>
[Funnet 29 4 2021].
- NAV, 2020. *Beregning av uføretrygd*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/person/pensjon/uforetrygd/>
[beregning-av-uforetrygd](https://www.nav.no/no/person/pensjon/uforetrygd/beregning-av-uforetrygd)
[Funnet 29 4 2021].
- NAV, 2021c. *Søk om penger - arbeidsledig*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/arbeid/no/arbeidsledig#hvor-mye-kan-du-fa-i-dagpenger>
[Funnet 29 4 2021].
- NAV, 2021. *Grunn- og hjelpestønad*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/person/familie/grunn-og-hjelpestonad/grunnstonad>
[Funnet 5 5 2021].
- Norsk barnelegeforening, 2020. *Pediatriveiledere. 12.10 Vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt som årsak til skade, helsepalger og sykdom*. [Internett]
Available at: <https://www.helsebiblioteket.no/pediatriveiledere?menuitemkeylev1=5962&menuitemkeylev2=5975&key=267884>
[Funnet 5 5 2021].
- OECD, 2018. *Investing in Youth: Norway*, Paris: OECD Publishing.
- Ramm, J., 2010. *På like vilkår? Helse og levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne*, Oslo-Kongsvinger: SSB.
- Ramm, J. & Otnes, B., 2013. *Personer med nedsatt funksjonsevne. Indikatorer for levekår og likestilling*, Oslo - Kongsvinger: SSB.
- Rasmussen, I., Dyb, V. A., Heldal, N. & Strøm, S., 2010. *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. Rapport 2010/07*, Oslo: Vista Analyse.
- Rueness, J. et al., 2020. Child abuse and physical health: A population-based study on physical health complaints among adolescents and young adults. *Scandinavian Journal of physical health*, 9 5.
- Skardhamar, T., 2007. Oppvekstkår og registrert kriminalitet. I: T. M. Normann, red. *Ungdoms levekår*. Oslo-Kongsvinger: SSB, pp. 146-157.
- SSB, 1993. *Lavinntekt, EU-ekvivalensskala Variabeldefinisjon*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3365/nb>
[Funnet 3 5 2021].
- SSB, 2012. *Levekårsundersøkelsen*, Oslo-Kongsvinger: SSB.
- SSB, 2015. *Fordelingsvirkninger ved økt skatt på selveid bolig*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/forskning/offentlig->

okonomi/skatt/fordelingsvirkninger-ved-okt-skatt-pa-selveid-bolig
[Funnet 20 5 2021].

SSB, 2017. *Slik har vi det - om målene på livskvalitet og levekår i Norge.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/levekar-og-livskvalitet-hva-hvorfor-og-hvordan>
[Funnet 30 4 2021].

SSB, 2019. *11 prosent av enslige forsørgere i jobb har lavinntekt.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/11-prosent-av-enslige-forsorgere-i-jobb-har-lavinntekt>
[Funnet 5 5 2021].

SSB, 2019. *Hvordan går det med unge som faller utenfor?.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-unge-som-faller-utenfor>
[Funnet 3 5 2021].

SSB, 2019. *Laveste andel mottakere på 20 år.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/laveste-andel-mottakere-pa-20-ar>
[Funnet 21 5 2021].

SSB, 2020. *Arbeidsstyrkestatus for personer 15 år og eldre 2018-2019. Etter utdanningsnivå..* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/12423/>
[Funnet 13 2 2021].

SSB, 2020. *Barnevern.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/barnevern>
[Funnet 5 5 2021].

SSB, 2020. *Bosatte personer 15 år og eldre, etter alder, utdanningsnivå, innvandringskategori, prioritert arbeidsstyrkestatus, statistikkvariabel, år og kjønn.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/12423/tableViewLayout1/>
[Funnet 19 2 2021].

SSB, 2020. *Brukere av tekniske hjelpemidler for personer med funksjonsnedsettelse, etter teknisk hjelpemiddel i valgt år eller tidligere, uførestatus, stønad i valgt år eller tidligere, kjønn, alder, statistikkvariabel og år.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/12840>
[Funnet 3 5 2021].

SSB, 2020. *Gjennomføring i videregående opplæring.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgoqjen>
[Funnet 4 5 2021].

SSB, 2020. *Levekårsundersøkelsen.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/helseforhold>
[Funnet 29 4 2021].

SSB, 2020. *Organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk, levekårsundersøkelsen.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/09199/>
[Funnet 30 4 2021].

SSB, 2020. *Personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidskraftsundersøkelsen.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/akutu/>
[Funnet 29 4 2021].

SSB, 2020. *Sosial kontakt, levekårsundersøkelsen.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soskon>
[Funnet 30 4 2021].

SSB, 2020. *Utdanningsnivå for personer 18 år og eldre med funksjonsnedsettelse, etter teknisk hjelpemiddel i valgt år eller tidligere, uførestatus, stønad i valgt år eller tidligere, kjønn, alder, utdanningsnivå, statistikkvariabel og år.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/12997>
[Funnet 18 02 2021].

SSB, 2021. *115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>
[Funnet 4 5 2021].

SSB, 2021. *Befolkningens utdanningsnivå.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/08921/>
[Funnet 27 4 2021].

SSB, 2021. *Døde.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/dode>
[Funnet 29 4 2021].

SSB, 2021. *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger.* [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus>
[Funnet 4 5 2021].

SSB, 2021. *Lønn.* [Internett]
Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/12407/>
[Funnet 29 4 2021].

SSB, 2021. *Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger, 2019*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbstatus/aar/2020-09-03?fane=tabell&sort=nummer&tabell=430164>
[Funnet 21 5 2021].

SSB, 2021. *Økonomisk sosialhjelp*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/soshjelpk>
[Funnet 29 4 2021].

Store norske leksikon, 2021. *Utenforskap*. [Internett]
Available at: <https://snl.no/utenforskap>
[Funnet 5 10 2021].

Støren, K. S., Rønning, E. & Gram, K. H., 2020. *Livskvalitet i Norge 2020. SSB-rapport 2020/35.*, Oslo-Kongsvinger: SSB.

Universitetet i Oslo, 2019. *Marginalisering. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi (ISS)*. [Internett]
Available at: https://www.sv.uio.no/iss/forskning/forskningsomrade_r/marginalisering/index.html
[Funnet 10 5 2021].

Wendelborg, C. & Paulsen, V., 2014. *Inkludering i skolen - inkludering på fritida?*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg A Kartlegging av offentlig ressursbruk i statlig og kommunal sektor

A.1 Virkemidler under Barne- og familiedepartementet

Tabell A-1: viser virkemidler på BFDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-1: Budsjettposter på BFDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Kap.	Post	Budsjettpost	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
840		Tiltak mot vald og overgrep	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter, kan nyttast under post 70 og kap. 846, post 62	Risikofaktor omsorgssvikt	Vold og overgrep	Nei	24 719 000
	61	Tilskot til incest- og valdtektssenter, overslagsløyving	Risikofaktor omsorgssvikt	Vold og overgrep	Nei	104 917 000
	70	Tilskot til valdsførebyggjande tiltak m.m., kan nyttast under post 21 og kap. 858, post 01	Risikofaktor omsorgssvikt	Vold og overgrep	Nei	108 813 000
	73	Tilskot til senter for valdsutsette barn, kan overførast	Risikofaktor omsorgssvikt	Vold og overgrep	Nei	32 947 000
841		Samliv og konfliktløyving	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter, meklingsgodtgjersle, overslagsløyving	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	11 995 000
	22	Oppløring, forskning, utvikling m.m.	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	9 811 000
	23	Refusjon av utgifter til DNA-analysar, overslagsløyving	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	5 325 000
	70	Tilskot til samlivstiltak, kan nyttast under kap. 842, post 01, og kap. 858, post 01	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	28 424 000
842		Familievern	Kap			
	1	Driftsutgifter, kan nyttast under post 70	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	359 875 289
	21	Spesielle driftsutgifter	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	28 058 000
	70	Tilskot til kyrkja si familievernteneste m.m., kan nyttast under post 01	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	224 567 000
844		Kontantstøtte	Kap			
	70	Kontantstøtte - tilskot, overslagsløyving	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Ja	1 510 000 000
845		Barnetrygd	Kap			
	70	Barnetrygd - tilskot, overslagsløyving	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Ja	17 358 000 000
846		Familie- og oppveksttiltak	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter, kan overførast, kan nyttast under post 61, post 62 og post 71	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	60 904 000
	50	Noregs forskingsråd, kan nyttast under post 21	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	12 527 000
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, kan overførast	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	44 220 000
	61	Nasjonalt tilskotsordning for å inkludere barn og unge, kan nyttast under post 71	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	506 597 000
	62	Utvikling i kommunane	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	112 159 000
	70	Barne- og ungdomsorganisasjonar	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	166 243 000
	71	Utviklings- og opplysningsarbeid m.m., kan nyttast under post 21	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	67 278 000
853		Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Kap			
	1	Driftsutgifter	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	234 764 626
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter, kan nyttast under post 71	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	69 424 000
	22	Barnesakkunnig kommisjon	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	7 524 000
	45	Større utstyrsanskaffingar og vedlikehald, kan overførast	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	10 029 000
	50	Forskning og utvikling	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	18 590 000
	60	Kommunalt barnevern	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	820 000 000
	61	Utvikling i kommunane	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	66 872 000
	62	Tilskot til barnevernsfagleg vidareutdanning, kan nyttast under post 72	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	26 703 000
	71	Utvikling og opplysningsarbeid m.m., kan nyttast under post 21	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	38 211 000

	72	Tilskot til forskning og kompetanseutvikling i barnevernet, kan overførast, kan nyttast under post 21	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	133 468 000
855		Statleg forvaltning av barnevernet	Kap			
	1	Driftsutgifter, kan nyttast under post 22 og post 60	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	3 960 973 635
	21	Spesielle driftsutgifter, kan overførast	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	25 433 000
	22	Kjøp av private barnevernstenester, kan nyttast under post 01	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	2 846 907 000
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak, kan nyttast under post 01	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	385 036 000
856		Barnevernets omsorgssenter for einslege, mindreårige asylsøkjjarar		Kap		
	1	Driftsutgifter	Marginalisering	Familie og oppvekst	Nei	118 692 894
2530		Foreldrepengar	Kap			
	71	Eingongsstønad ved fødsel og adopsjon, overslagsløyving	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Ja	888 000 000
		Sum departementets utgifter på områdene				30 428 007 444

Kilde: BFDs budsjettproposisjon for 2021 (Prop. 1 S (2020–2021), 2020)/Oslo Economics

Totale virkemidler på BFDs område er drøyt 30 milliarder kroner årlig, hvorav barnetrygden utgjør mer enn halvparten. Barnetrygden retter seg mot en bredere målgruppe enn barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier, men vi har den med blant annet pga. følgende formulering i statsbudsjettet: «*Auken i barnetrygda er viktigast for familiar med låg inntekt*» og at barnetrygden har utvidet sats for enslige mødre og fedre.

Andre viktige områder er det statlige barnevernet og familie- og oppvekst. På familie- og oppvekstområdet har departementet flere tilskudd og andre virkemidler som ikke kan leses direkte ut av listen over, blant annet:

- Prøveprosjektet med nasjonal fritidskortordning
- Forskingsprogrammet Sivilsamfunn og frivillig sektor
- Forskingsprogrammet Velferd, arbeid og migrasjon
- BarnUnge21
- Tilskotsordninga Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.
- Nasjonal tilskotsordning for å inkludere barn og unge
- Tilskot til tiltaka Barnas Stasjon, pilotprosjektet FRI, Ferie for alle, ferietiltak i regi av DNT og organisasjonen MOT i 2021
- Støtte til oppfølgings- og losfunksjonar for ungdom
- Foreldrestøttande tiltak i kommunane
- Tilskot til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsette barn
- Tilskotsordninga Mangfald og inkludering

Alle disse virkemidlene er inkludert i Tabell A-1 over.

A.2 Virkemidler under Arbeids- og sosialdepartementet

Tabell A-2: viser virkemidler på ASDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-2: Budsjettposter på ASDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Kap.	Post	Budsjettpost	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter	Risikofaktor lavinntekt	Inkludering	Nei	87 080 000
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, kan overføres	Risikofaktor lavinntekt	Inkludering	Nei	1 52 085 000
	70	Frivillig arbeid, kan overføres	Risikofaktor lavinntekt	Inkludering	Nei	1 19 260 000
	74	Tilskudd til pensjonistenes organisasjoner mv.	Risikofaktor lavinntekt	Inkludering	Nei	14 550 000
634		Arbeidsmarkedstiltak	Kap			
	1	Driftsutgifter	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	309 710 000
	76	Tiltak for arbeidssøkere, kan overføres	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	7 956 475 000
	77	Varig tilrettelagt arbeid, kan overføres	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	1 710 180 000
	78	Tilskudd til arbeids- og utdanningsreiser	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	72 550 000
	79	Funksjonsassistanse i arbeidslivet	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Arbeidsliv	Nei	76 265 000
635		Ventelønn	Kap			
	1	Driftsutgifter, overslagsbevilgning	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	4 000 000
2620		Stønad til enslig mor eller far	Kap			
	70	Overgangsstønad, overslagsbevilgning	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Ja	1 650 000 000
	72	Stønad til barnetilsyn til enslig mor eller far i arbeid, overslagsbevilgning	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Nei	120 000 000
	73	Tilleggsstønader og stønad til skolepenger, overslagsbevilgning	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Nei	38 000 000
	76	Bidragforskott	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst	Nei	705 000 000
2650		Sykepenger	Kap			
	70	Sykepenger for arbeidstakere mv., overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	39 640 000 000
	71	Sykepenger for selvstendige, overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	1 500 000 000
	72	Pleie-, opplærings- og omsorgspenger mv., overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	1 250 000 000
	75	Feriepenger av sykepenger, overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	2 730 000 000
	76	Tilskudd til ekspertbistand og kompetansetiltak for sykmeldte, kan overføres	Utenforskap	Syke og uføre	Nei	105 265 000
2651		Arbeidsavklaringspenger	Kap			
	70	Arbeidsavklaringspenger, overslagsbevilgning	Utenforskap	Arbeidsliv	Ja	31 380 000 000
	71	Tilleggsstønad, overslagsbevilgning	Utenforskap	Arbeidsliv	Ja	146 000 000
	72	Legeerklæringer	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	400 000 000
2655		Uførhet	Kap			
	70	Uføretrygd, overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	103 950 000 000
	75	Menerstatning ved yrkesskade, overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	70 000 000
	76	Yrkesskadetrygd gml. lovgivning, overslagsbevilgning	Utenforskap	Syke og uføre	Ja	38 000 000
2661		Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler mv.	Kap			
	70	Grunnstønad, overslagsbevilgning	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Ja	1 576 300 000
	71	Hjelpestønad, overslagsbevilgning	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Ja	1 652 400 000
	72	Stønad til servicehund	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Ja	5 480 000
	73	Hjelpemidler mv. under arbeid og utdanning	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	117 500 000
	74	Tilskudd til biler	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	759 600 000
	75	Bedring av funksjonsevnen, hjelpemidler	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	3 728 300 000
	76	Bedring av funksjonsevnen, hjelpemidler som tjenester	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	318 700 000
	77	Ortopediske hjelpemidler	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	1 765 600 000
	78	Høreapparater	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	814 800 000
	79	Aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	83 730 000
2680		Etterlatte	Kap			
	75	Stønad til barnetilsyn til gjenlevende i arbeid, overslagsbevilgning	Risikofaktor lavinntekt	Familie og oppvekst		3 000 000
		Sum departementets utgifter på områdene				205 049 830 000

Kilde: ASDs budsjettproposisjon for 2021 (Prop. 1 S (2020–2021), 2020)/Oslo Economics

Totale virkemidler på ASDs område er drøyt 200 milliarder kroner årlig, inkludert store overføringer til syke, uføre og arbeidsledige. Disse dekker en større målgruppe enn dem som har vært gjennom en marginaliseringsprosess som barn og ungdom. Departementet har også flere virkemidler på sosialområdet, familieområdet og for personer med nedsatt funksjonsevne. Til sist er det viktig at departementet har ansvar for at Norge har et velfungerende arbeidsmarked hvor de fleste er i jobb, herunder å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet, noe som er spesielt viktig for familier med lave inntekter.

A.3 Virkemidler under Kunnskapsdepartementet

Tabell A-3 viser virkemidler på KDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-3: Budsjettposter på KDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Kap.	Post	Budsjettpost	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
225		Tiltak i grunnopplæringa	Kap			
	63	Tilskot til samisk i grunnopplæringa, kan overførast	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	87 660 000
	64	Tilskot til opplæring av barn og unge som søker opphald i Noreg	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	36 265 000
	67	Tilskot til opplæring i kvensk eller finsk	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	9 185 000
	68	Tilskot til opplæring i kriminalomsorga	Marginalisering	Utdanning	Nei	302 816 000
	69	Tiltak for fullføring av vidaregående opplæring	Marginalisering	Utdanning	Nei	691 500 000
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringa	Kap			
	64	Programfinansiering av 0–24-samarbeidet	Marginalisering	Utdanning	Nei	40 529 000
228		Tilskot til frittstående skular o.a.	Kap			
	75	Frittstående skular for funksjonshemma elevar, overslagsløyving	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Utdanning		365 466 000
230		Statleg spesialpedagogisk støttesystem	Kap			
	1	Driftsutgifter	Marginalisering	Utdanning	Nei	646 680 000
	21	Særskilde driftsutgifter	Marginalisering	Utdanning	Nei	36 030 000
	45	Større utstyrsinnkjøp og vedlikehald, kan overførast	Marginalisering	Utdanning	Nei	9 678 000
231		Barnehagar	Kap			
	63	Tilskot til tiltak for å styrke den norskspråklege utviklinga for minoritetsspråklege barn i barnehage	Marginalisering	Utdanning	Nei	144 549 000
	66	Tilskot til auka barnehagedeltaking for minoritetsspråklege barn	Marginalisering	Utdanning	Nei	17 342 000
290		Integrerings- og mangfaldsdirektoratet	Kap			
	1	Driftsutgifter	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	304 983 000
291		Busetjing av flyktningar og tiltak for innvandrarakar	Kap			
	21	Særskilde driftsutgifter, kan overførast	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	70 070 000
	45	Større utstyrsinnkjøp og vedlikehald, kan overførast	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	55 029 000
	50	Noregs forskingsråd	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	7 404 000
	60	Integreringstilskot, kan overførast	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	6 035 134 000
	61	Særskilt tilskot ved busetjing av einslege mindreårige flyktningar, overslagsløyving	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Familie og oppvekst	Nei	1 022 285 000
	62	Kommunale innvandrartiltak	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	250 006 000
	70	Busetjingsordninga og integreringstilskot, oppfølging	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	2 357 000
	71	Tilskot til integreringsarbeid i regi av sivilsamfunn og frivillige organisasjonar	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	153 748 000
	72	Statsautorisasjonsordninga for tolkar m.a.	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	16 992 000
	73	Tilskot	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	31 258 000
292		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar	Kap			
	21	Særskilde driftsutgifter, kan overførast	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	82 423 000
	22	Prøvar i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	32 494 000
	60	Tilskot til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	1 060 508 000
	61	Kompetansekartlegging i mottak før busetjing	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	546 000
		Sum departementets utgifter på områdene				11 475 408 000

Kilde: KDs budsjettproposisjon for 2021 (Prop. 1 S (2020–2021), 2020)/Oslo Economics

Totale virkemidler på KDs område er drøyt 11 milliarder kroner årlig, både innenfor utdanningsområdet og inkluderingsområdet. De store utgiftspostene på utdanningsområdet til og med videregående skole ligger imidlertid under kommunene og fylkeskommunene.

A.4 Virkemidler under Kulturdepartementet

Tabell A-4: viser virkemidler på KUDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-4: Budsjettposter på KUDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Kap.	Post	Budsjettpost	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
352		Nedsatt funksjonsevne	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter, kan nyttes under post 71	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	21 960 000
	70	Funksjonshemmedes organisasjoner	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	238 350 000
	71	Universell utforming og økt tilgjengelighet, kan overføres, kan nyttes under post 21	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	30 560 000
	72	Funksjonshemmedes levekår og livskvalitet	Risikofaktor nedsatt funksjonsevne	Inkludering	Nei	19 495 000
		Sum departementets utgifter på områdene				310 365 000

Kilde: KUDs budsjettproposisjon for 2021 (Prop. 1 S (2020–2021), 2020)/Oslo Economics

Totale virkemidler på KUDs område er drøyt 300 mill. kroner årlig, rettet mot inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet har også virkemidler som ikke fremgår av denne listen, for å legge til rette for at alle kan delta i og nyte godt av kultur, medier, idrett og frivillighet.

A.5 Virkemidler under Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell A-5 viser virkemidler på KMDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-5: Budsjettposter på KMDs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Kap.	Post	Budsjettpost	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
560		Samiske formål	Kap			
	50	Samisk språk, kultur og samfunnsliv	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	539 182 000
	51	Divvun	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	7 628 000
	55	Samisk høgskole	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Utdanning	Nei	5 507 000
563		Internasjonalt reindriftssenter	Kap			
	1	Driftsutgifter	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	6 244 000
	21	Spesielle driftsutgifter, kan overføres	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	2 864 000
567		Nasjonale minoriteter	Kap			
	22	Kollektiv oppreisning til norske rom mv.	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	1 136 000
	60	Rom, kan overføres	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	3 729 000
	70	Nasjonale minoriteter	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	7 989 000
	72	Det Mosaiske Trossamfund	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	9 480 000
	73	Kvensk språk og kultur	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	10 836 000
	74	Kultur- og ressursenter for norske rom	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	14 473 000
	75	Romanifolket/taterne, kan overføres	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	5 188 000
581		Bolig- og bomiljøtiltak	Kap			
	70	Bostøtte, overslagsbevilgning	Risikofaktor lavinntekt	Bolig	Ja	3 048 808 000

	76	Utleieboliger, kan overføres	Risikofaktor lavinntekt	Bolig	Ja	239 727 000
	78	Boligosiale tiltak, kan overføres	Risikofaktor lavinntekt	Bolig	Nei	11 588 000
		Sum departementets utgifter på områdene				3 914 379 000

Kilde: KMDs budsjettproposisjon for 2021 (Prop. 1 S (2020–2021), 2020)/Oslo Economics

Totale virkemidler på KMDs område er knapt 4 milliarder kroner årlig, hvorav drøyt 3 milliarder kroner på det boligsosiale området. Departementet har også ansvaret for at samer og nasjonale minoriteter i Norge skal få utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, noe som bør bidra til forebygge marginalisering i disse gruppene.

A.6 Virkemidler under Helse- og omsorgsdepartementet

Tabell A-6 viser virkemidler på HODs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-6: Budsjettposter på HODs område som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Kap.	Post	Budsjettpost	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
714		Folkehelse	Kap			
	70	Rusmiddeltiltak mv., kan overføres, kan nyttes under post 21	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	180 553 000
34		Spesielle tiltak til psykisk helse og rustiltak	Kap			
	1	Driftsutgifter	Kap			82 452 000
	21	Spesielle driftsutgifter	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	59 936 000
	70	Hjemhenting ved alvorlig psykisk lidelse mv.	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	2 965 000
	71	Tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmede	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	111 844 000
	72	Utviklingsområder innen psykisk helsevern og rus	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	13 224 000
765		Psykisk helse, rus og vold	Kap			
	21	Spesielle driftsutgifter, kan overføres, kan nyttes under post 72	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	186 879 000
	60	Kommunale tjenester, kan overføres	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	230 507 000
	62	Rusarbeid, kan overføres	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	455 178 000
	71	Brukere og pårørende, kan overføres	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	174 715 000
	72	Frivillig arbeid mv., kan overføres, kan nyttes under post 21	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	469 245 000
	73	Utviklingstiltak mv.	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	167 459 000
	74	Kompetansesentre, kan overføres	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	308 912 000
	75	Vold og traumatisk stress, kan overføres	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Helse	Nei	245 130 000
		Sum departementets utgifter på områdene				2 606 547 000

Kilde: HODs budsjettproposisjon for 2021 (Prop. 1 S (2020–2021), 2020)/Oslo Economics

Totale virkemidler på HODs område er identifisert til knapt 3 milliarder kroner årlig. Dette gjelder tiltak for å avdemp konsekvensene av rus, psykisk helse og vold. Departementet har imidlertid langt større utgifter enn dette på områdene, som ikke er øremerket, men som ligger under helseforetakene. Viktig her er helseforetakenes utgifter til BUP, som står for Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, som hjelper barn under 18 år med sin psykiske helse. Helseforetakene har også økte utgifter til personer i utenforskap, fordi vi vet at denne gruppen generelt har dårligere helse enn befolkningen ellers.

A.7 Virkemidler under andre departementer

Også andre departementer har virkemidler som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap. For det første har Finansdepartementet ansvar for skatte- og avgiftssystemet som kan bidra til omfordeling, noe som er viktig for lavinntektsområdet.

For det andre har Justis- og beredskapsdepartementet ansvar for straffesakskjeden (f.eks. rettsvesen, kriminalomsorg og politi) og utlendingsmyndighetene. Departementet pådrar seg f.eks. kostnader til straffesakskjeden som følge av at personer i utenforskap i større grad begår kriminelle handlinger.

A.8 Virkemidler i kommuner og fylkeskommuner

Tabell A-7 viser virkemidler i kommunal sektor som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap.

Tabell A-7: Utgifter i kommunal sektor som er rettet mot som er rettet mot marginaliserte barn og unge, samt utenforskap, kategorisert, 2021-kr hele året

Aktør	Kilde	Virkemiddel	Kategori	Målområde	Overføring	Kroner
Kommunene	SSB 12362	Barnevern	Risikofaktor omsorgssvikt	Barnevern	Nei	14 111 320 544
Kommunene	SSB 12362	Kommunale boliger	Risikofaktor lavinntekt	Bolig	Nei	9 953 086 782
Kommunene	SSB 12362	Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	Marginalisering	Helse	Nei	4 829 126 302
Kommunene	SSB 12362	Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	Risikofaktor lavinntekt	Inkludering	Nei	6 408 346 648
Kommunene	SSB 12362	Tilbud til personer med rusproblemer	Risikofaktor rus, psykisk helse og vold	Inkludering	Nei	3 078 209 058
Kommunene	SSB 12362	Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	1 311 197 234
Kommunene	SSB 12362	Introduksjonsordningen	Risikofaktor minoriteter og innvandring	Inkludering	Nei	2 765 972 170
Kommunene	SSB 12362	Kvalifiseringsordningen	Utenforskap	Arbeidsliv	Nei	1 650 513 940
Kommunene	SSB 12362	Ytelse til livsopphold	Risikofaktor lavinntekt	Inkludering	Ja	7 163 176 342
Kommunene	SSB 12362	Styrket tilbud til førskolebarn	Risikofaktor lavinntekt	Utdanning	Nei	4 221 382 338
Kommunene	SSB 11678	Krisesentre	Risikofaktor omsorgssvikt	Familie og oppvekst	Nei	402 995 660
Kommunene	Statsbudsjettet KD 2020	Redusert betaling SFO	Risikofaktor lavinntekt	Utdanning	Nei	142 214 600
Kommunene	Statsbudsjettet KD 2020	Gratis SFO 5.-7. trinn for elever med særskilte behov	Risikofaktor lavinntekt	Utdanning	Nei	51 307 200
Kommunene	Statsbudsjettet KD 2015-2016	Redusert betaling barnehage	Risikofaktor lavinntekt	Utdanning	Nei	546 754 632
Kommunene	Statsbudsjettet KD 2016	Gratis kjernetid barnehage for familier med lav inntekt	Risikofaktor lavinntekt	Utdanning	Nei	179 403 864
Fylkeskommunene	SSB 12188	Oppfølgingstjenesten og Pedagogisk psykologisk tjeneste i vgs.	Marginalisering	Utdanning	Nei	572 897 824
Fylkeskommunene	SSB 12188	Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring i vgs.	Marginalisering	Utdanning	Nei	2 854 208 338
		<i>Sum kommunal sektor</i>				<i>60 242 113 475</i>

Kilde: SSB/KDs statsbudsjett/Oslo Economics

Totale virkemidler i kommunal sektor er identifisert til drøyt 60 milliarder kroner årlig, der barnevernet utgjør drøyt 14 milliarder kroner. Både kommunene og fylkeskommunene har viktige virkemidler rettet mot marginaliserte barn og unge som ikke fremgår av denne oversikten. For eksempel har vi ikke oversikt over omfanget av pedagogisk psykologisk tjeneste i barnehager og grunnskoler. Både barnehager, grunnskoler og videregående skoler har viktige oppgaver for å forebygge og avdempe marginalisering fordi de daglig møter alle barn og unge som er risikogrupperne eller i marginaliseringsprosess. Vi vet også at fullført videregående skole er en viktig faktor for å ikke å havne i utenforskap i voksen alder, uten at årsakssammenhengen er fullstendig klarlagt.

Vedlegg B Beregning av hvor mange marginaliserte personer i utenforskap som har vokst opp i identifiserte risikogrupper

Tabell 6-1 Antall personer som ikke fullfører vgs. samt andel blant personer uten fullført vgs. som havner i ulike typer for utenforskap i arbeidslivet. Befolkningen generelt og identifiserte risikogrupper.

	Fullfører ikke vgs.	Ikke fullført vgs. + mottar uføretrygd			Ikke fullført vgs. + mottar arbeidsavklaringspenger			Ikke fullført vgs. + langtidsledig (anslag)			Ikke fullført vgs. + mottar andre ordninger			Ikke fullført vgs. + ukjent status		
		15-29	30-61	62+	15-29	30-61	62+	15-29	30-61	62+	15-29	30-61	62+	15-29	30-61	62+
Hele befolkningen	0,2	7 %	20 %	9 %	5 %	3 %	0 %	1 %	0 %	0 %	5 %	4 %	1 %	17 %	6 %	-
Lavinntekt	0,39	9 %	24 %	11 %	7 %	4 %	0 %	1 %	1 %	0 %	6 %	4 %	1 %	30 %	12 %	-
Omsorgsovertakelse	0,6	14 %	30 %	13 %	11 %	7 %	1 %	2 %	1 %	0 %	10 %	7 %	2 %	24 %	6 %	-
Barnevernstiltak, ø.*	0,35	10 %	25 %	11 %	8 %	5 %	0 %	1 %	1 %	0 %	7 %	6 %	2 %	27 %	9 %	-
Funksjonsnedsettelse	0,44	13 %	28 %	16 %	10 %	6 %	1 %	1 %	0 %	0 %	10 %	7 %	2 %	37 %	28 %	-

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på SSB (2020), SSB (2020), SSB (2020) Backe-Hansen et al (2014), SSB (2020), NAV (2021). *Øvrige barnevernstiltak.

Tabell 6-2 Beregnet antall og andel personer uten fullført vgs. i utenforskap, totalt og i identifiserte risikogrupper

	Antall personer uten fullført vgs. i utenforskap, beregnet	Andel av totalt beregnet antall personer uten fullført vgs. i utenforskap som har vokst opp i identifiserte risikogrupper
Hele befolkningen	228 904	
Lavinntekt	56 896	25 %
Omsorgssvikt*	26 294/	11 %
Funksjonsnedsettelse	58 786	26 %

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på SSB (2020), SSB (2020), SSB (2020) Backe-Hansen et al (2014), SSB (2020), NAV (2021). *Omsorgssvikt inkluderer både omsorgsovertakelse og øvrige barnevernstiltak

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo