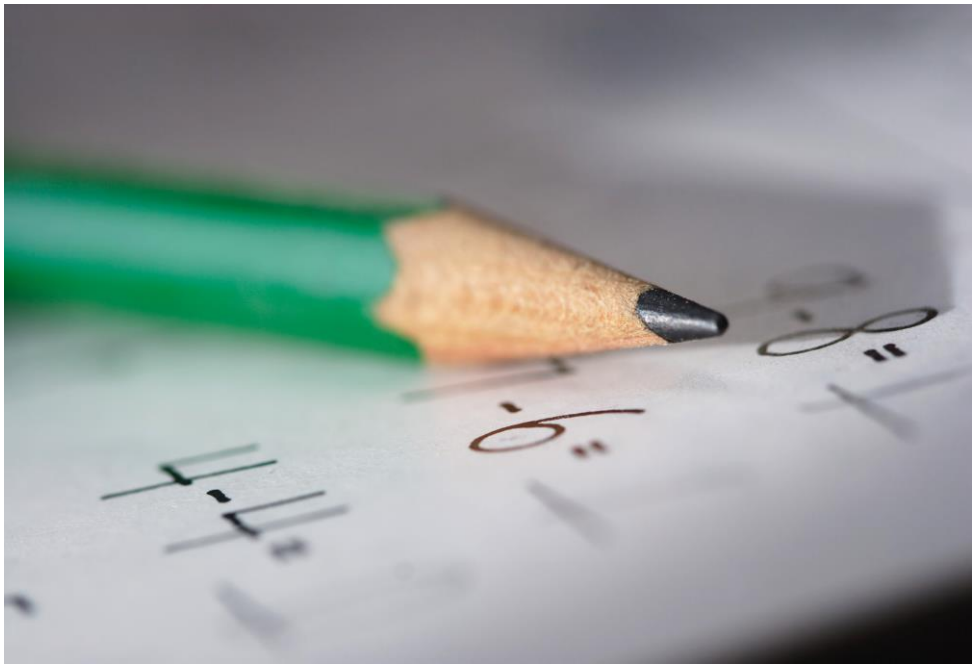
Samfunnsøkonomisk analyse
Rapport nr. 36-2016



KOSTNADER VED MANGELFULL UTDANNING AV BARN MED INNVANDRERBAKGRUNN

SAMMENDRAG

Samfunnsøkonomisk analyse har beregnet de samfunns-økonomiske kostnadene ved at barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning i grunnopplæringen.

Momenter som tallfestes beløper seg til om lag 2,6 millioner 2015-kroner i gjennomsnitt per barn. I tillegg kommer ikke-prissatte effekter på den enkeltes livskvalitet, kriminalitet og demokrati.

Sonja L. Berg, Roger Bjørnstad, Bjørn Gran og Fredrik B. Kostøl.

Dokumentdetaljer

Rapport nr. 36-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

Rapporttittel	Kostnader ved mangelfull utdanning av barn med innvandrerbakgrunn
ISBN-nummer	978-82-93320-42-5
Forfattere	Sonja L. Berg, Roger Bjørnstad, Bjørn Gran og Fredrik B. Kostøl.
Oppdragsgiver	Kunnskapsdepartementet
Førstesidefoto	www.scanstockphoto.com
Tilgjengelighet	Offentlig
Dato for ferdigstilling	20. mai 2016

Kontaktdetaljer

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Olavsvei 112

1450 Nesoddtangen

Org.nr.	911 737 752 MVA
Telefon	97 41 10 01
E-post	post@samfunnsokonomisk-analyse.no
Nettside	www.samfunnsokonomisk-analyse.no

ANSVARSFRASKRIVELSE OG RETTIGHETER

Denne rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse AS for Kunnskapsdepartementet i samsvar med avtalen mellom partene.

Samfunnsøkonomisk analyse kan ikke holdes økonomisk eller på annen måte ansvarlig for beslutninger tatt eller handlinger utført på bakgrunn av innholdet i denne rapporten. Samfunnsøkonomisk analyse baserer sine analyser på offentlig tilgjengelige data og informasjon, egne data og data eller informasjon som blir gjort tilgjengelige for oss i forbindelse med spesifikke oppdrag. Vi vurderer alltid om kvaliteten på dataene er god nok til at de kan brukes i våre analyser, men kan likevel ikke garantere for kvalitet og sannferdighet i data vi ikke selv eier rettighetene til. Usikkerhet er et element i alle analyser. Som en del av metodedokumentasjonen til våre analyser forsøker vi alltid å synliggjøre og drøfte usikkerhetsfaktorene.

Alle rettigheter til denne rapporten er uttømmende regulert i avtalen mellom Samfunnsøkonomisk analyse AS og Kunnskapsdepartementet.

Forord

Denne rapporten er skrevet av Samfunnsøkonomisk analyse for Kunnskapsdepartementet, som har ansvaret for blant annet grunnskole og videregående opplæring. Rapporten er et tilleggsoppdrag til Berg m.fl. (2016) som beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom barn og unge om kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen.

Analysen i rapporten baserer seg på foreliggende statistikk og gjennomgang av eksisterende litteratur. I de tilfeller det ikke foreligger statistikk eller annen dokumentasjon, har vi lagt til grunn egne skjønnsmessige vurderinger.

20. mai 2016

Bjørn Gran
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Innledning og bakgrunn

I Berg m.fl. (2016) beregnet Samfunnsøkonomisk analyse på oppdrag for Kunnskapsdepartementet de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen.[1] Denne rapporten er et tilleggsoppdrag der vi vil beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre[2] får mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Beregningene tar utgangspunkt i samme logikk og beregningsmetode som i Berg m.fl. (2016).

Mangelfull utdanning

Mangelfull utdanning defineres i rapporten som følgende:

> *Utdanningen er mangelfull dersom den ikke gir barn med innvandrerbakgrunn de samme kompetansemessige forutsetningene til å delta i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv som det øvrige barn og unge får.*

Å gi barn og unge en fullverdig utdanning forutsetter at inntak til grunnskole og opptak til videregående opplæring skjer iht. lovfestede rettigheter, og at de får den opplæringen de har rett på og som de har behov for, i kraft av deres særskilte bakgrunn.

Implikasjonene av mangelfull utdanning

At barna med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning, vil kunne være til hinder for videre deltakelse i utdanning, som igjen henger tett sammen med tilknytning til arbeidslivet. Det å falle utenfor arbeidslivet vil ha negativ betydning for enkeltindividets inntektsgrunnlag, psykiske helse og øvrig livskvalitet. Videre vil det gi samfunnet utgifter til trygder, stønader og helsetjenester. Til sist kan svak tilknytning til arbeidslivet være forbundet med negative eksterne virkninger, som økt kriminalitet, lavere produktivitet og lavere deltakelse på ulike samfunnsarenaer.

Samfunnsøkonomiske kostnader ved mangelfull utdanning

I virkeligheten vil det finnes mange utfall med tanke på deltakelse i videre utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet, både for de med fullverdig og mangelfull utdanning. Ulike utfall innebærer ulike samfunnsøkonomiske kostnader. For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning, må vi beskrive et livsløp for et individ som mottar fullverdig utdanning. Dette er nullalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen. Deretter sammenligner vi nullalternativet med ulike utfall for individer som mottar mangelfull utdanning.

For analyseformål skiller vi også mellom hvilken yrkeskarriere barn med innvandrerbakgrunn får. Gruppen som får fullverdig utdanning deles i to: A) De som får et yrkesliv på linje med nordmenn

[1] I tillegg omfattet analysen hvilke forhold i utdanningen som kan sies å være sentrale for at gruppen av barn og unge det her er snakk om skal lykkes videre i utdanning og yrkesliv.
[2] Gruppen omtales i rapporten som barn med innvandrerbakgrunn.

og B) de som på grunn av diskriminering enten blir overkvalifisert til det yrket de ender opp i eller i større grad enn nordmenn havner utenfor yrkeslivet. Gruppen som får mangelfull utdanning kan videre deles mellom C) de som til tross for mangelfull utdanning får en arbeidslivstilknytning, og D) de som faller utenfor arbeidslivet. Med to kategorier utdanning og to kategorier yrkeskarriere, får vi følgende fire type-livsløp:

A. Fullverdig utdanning og jobb i samsvar med utdanningsnivå
B. Fullverdig utdanning, men overkvalifisert i arbeidslivet
C. Mangelfull utdanning, men jobb i tråd med kompetansen
D. Mangelfull utdanning og utenfor arbeidslivet

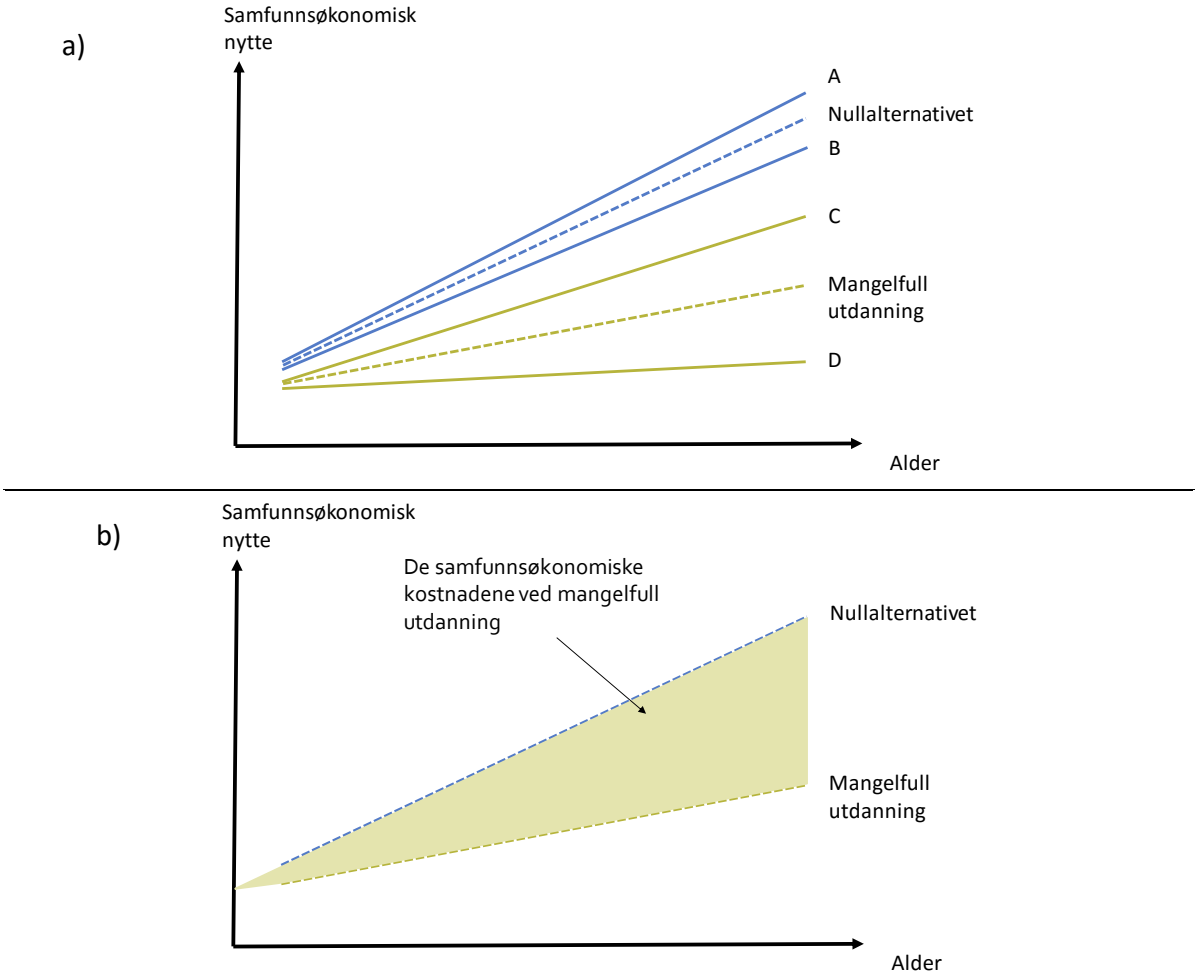
Gjennom et livsløp vil i virkeligheten mange kunne skifte mellom ulike kategorier. Gjennomsnittet i gruppene kan betraktes som «typeindivider», og er et rendyrket livsløp som kun er i én kategori gjennom hele livsløpet. Analysen er en forenkling av virkeligheten for faktiske individer, men likevel en verdifull metode for å belyse de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til ulike utfall av mangelfull utdanning.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved at barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning vil basere seg på livsløpene til typeindividene i kategoriene C og D. Disse individene måles så mot nullalternativet, som sier noe om hva individene kunne ha oppnådd dersom de fikk fullverdig utdanning. Nullalternativet er et gjennomsnittlig utfall for typeindividene som mottar fullverdig utdanning, altså en kombinasjon av utfallene i gruppe A og B.

Tankegangen i beregningene er illustrert i Figur 0.1. Kurvene i figur a) illustrerer den samfunnsøkonomiske nyttet knyttet til de ulike livsløpene for typeindividene i gruppe A-D. Langs den vertikale aksen måles samfunnsøkonomisk nytte, mens den horisontale aksen viser utviklingen over individenes alder. Den blå stiplede linjen mellom kurve A og B representerer et vektet gjennomsnitt av det vi kan forvente at barn med innvandrerbakgrunn kan oppnå innenfor utdanning og arbeidsliv, gitt at han eller hun har fått fullverdig utdanning. Vektene er basert på sannsynlighetene for å havne i gruppe A og B. Tilsvarende representerer den grønne stiplede linjen mellom kurvene C og D et vektet gjennomsnitt av utfallene for individene som får mangelfull utdanning.

Siden de to stiplede kurvene illustrerer den samfunnsøkonomiske nytten ved individer som mottar henholdsvis fullverdig og mangelfull utdanning, vil differansen mellom disse utgjøre de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning. Og det er altså dette arealet vi har beregnet i dette prosjektet. Dette arealet kan omtales som et nyttetap for samfunnet, eller hva samfunnet går glipp av, dersom disse individene ikke får fullverdig utdanning.

Figur 0.1
Illustrasjon av tankegangen i beregningene av de samfunnsøkonomiske kostnadene



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Utfallene for de ulike gruppene skiller seg blant annet fra hverandre med tanke på utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Dette vil igjen ha konsekvenser for livskvaliteten for individene, lavere produksjon i samfunnet, økte offentlige utgifter til trygd og stønader og potensielle virkninger på tredjepart (eksterne virkninger) gjennom for eksempel kriminalitet. I den samfunnsøkonomiske analysen sammenstilles de samlede virkningene – både på individnivå, for det offentlige og for tredjepart. Dette er en omfattende oppgave og det har vært nødvendig å gjøre visse forenklinger for å kunne tallfeste de ulike konsekvensene for samfunnet. Vi tallfester de ulike konsekvensene der dette har vært mulig. I de tilfeller der det er for vanskelig å tallfeste virkningene, har vi benyttet pluss-minusmetoden for å si hvilken størrelsesorden virkningen vurderes å være i.

Vi har beregnet de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 2,6 millioner 2015-kroner per individ dersom barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning. I tillegg kommer de ikke-prissatte samfunnseffektene. Alle disse trekker i retning av at kostnadene i realiteten er høyere enn 2,6 millioner kroner per individ dersom de får mangelfull utdanning.

Tabell 0. Oppsummering samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.

Samfunnseffekt	Betydning	Gruppe C	Gruppe D	Vektet gjennomsnitt*
Produksjonstap	Prissatt effekt	1 233	8 218	2 630
Trygd og stønader	Prissatt effekt	-17	455	77
Livskvalitet	Stor	+ + +	+ + + +	+ + +
Eksterne virkninger 1: Produktivitet	Prissatt effekt	111	111	111
Eksterne virkninger 2: Demokrati	Stor	+ + +	+ + + +	+ + +
Eksterne virkninger 3: Kriminalitet	Stor	+ +	+ + +	+ +
Kostnader til opplæring i grunnopplæringen	Prissatt effekt	-227	-227	-227
Samlede prissatte kostnader		1 099	8 557	2 591

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Vektet gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D, der vektene er basert på de betingede sannsynlighetene for gruppene, jf. avsnitt 3.1.2.

Kostnadsberegningene i denne rapporten skiller seg fra Berg m.fl. (2016) på enkelte punkter. I Berg m.fl. (2016) beregnet vi de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 3,8 millioner 2015-kroner per individ dersom mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning. Noen av endringene i denne rapporten bidrar til å dra opp kostnadene, men de mest sentrale endringene drar ned kostnadene.

På et overordnet nivå kan man si at nullalternativet, det individene kan oppnå med fullverdig utdanning, er bedre for målgruppen i denne rapporten sammenlignet med mindreårige flyktninger[3]. Dette bidrar isolert sett til å trekke opp kostnadene. Videre har vi lagt til grunn at de gjennomsnittlige kostnadene ved å gi disse individene fullverdig utdanning er noe lavere. Mange av dem kan allerede det norske språket når de går inn i skolesystemet, og det vil i gjennomsnitt være mindre behov for særskilt språkopplæring. Dette bidrar også isolert sett til å trekke opp de samfunnsøkonomiske kostnadene.

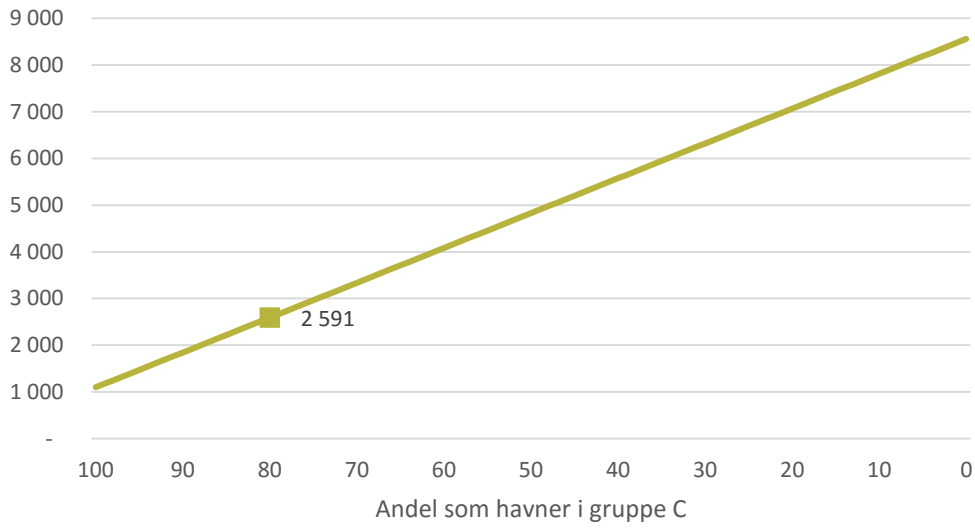
Motsatt legger vi til grunn at barn med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har en høyere sannsynlighet for å havne innenfor arbeidslivet, gitt mangelfull utdanning, sammenlignet med mindreårige flykninger [4] . Denne endringen fører isolert sett til å trekke ned de samfunnsøkonomiske kostnadene, og har større betydning for resultatene enn de overnevnte endringene. Til slutt har vi gjort en endring av analyseperioden fra 13-74 år til 8-74 år. Årsaken til denne endringen er at norskfødte med innvandrerforeldre innrulleres i det norske skolesystemet allerede fra 6-årsalderen, mens innvandrere innrulleres etter hvert som de ankommer Norge. Denne endringen bidrar isolert sett til å trekke ned kostnadene, da det framtidige nyttetapet (fra produksjonstap) får lavere vekt i nåverdiberegningen.

[3] I beregningene betyr dette økt vekt på gruppe A i nullalternativet.
[4] I beregningene betyr dette økt vekt på gruppe C, og dermed lavere vekt på gruppe D.

Tallfestingen av de ulike virkningene er usikre. For å belyse denne usikkerheten har vi derfor gjennomført en sensitivitetsanalyse hvor vi endrer på noen av de sentrale forutsetningene. Hensikten er å undersøke hvor følsomme eller robuste resultatene i analysen er for endringer i forutsetningene. Vi deler sensitivitetsanalysen inn i to. Først ser vi på hvordan resultatene endrer seg dersom vi endrer på forutsetningene knyttet til lønnseffekten av utdanning for gruppe C, og forutsetninger om opplæringskostnader i grunnopplæringen. I et **høyt anslaget** beregner vi de gjennomsnittlige kostnadene til 3,1 millioner 2015-kroner per individ, mens vi i et **lavt anslag** beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene til 2,1 millioner 2015-kroner.

Videre belyser vi usikkerheten i beregningene ved å endre på forutsetningene om sannsynligheten for at et individ som mottar mangelfull utdanning havner i gruppe C eller D. Dette illustreres i Figur 0.2 som viser ulike vektede gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D. Den nederste aksen i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Resultatet fra hovedanalysen, med henholdsvis 80 prosent i gruppe C og 20 prosent i gruppe D, illustreres i punktet som gir en samfunnsøkonomisk kostnad på 2,6 millioner kroner.

Figur 0.2. Gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike forutsetninger om andelene som havner i gruppe C og D i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Den nederste aksen i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Andelen som havner i gruppe D blir dermed én minus andelen i gruppe C.

Innhold

FORORD **4**

SAMMENDRAG **6**

1. INNLEDNING **14**

1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING 14
1.2 BEGREPSAVKLARING 14
1.3 METODE 15

2. BEFOLKNINGEN MED INNVANDRERBAKGRUNN **16**

2.1 INNVANDRERE OG NORSKFØDTE MED INNVANDRERFORELDRE 16
2.1.1 Avgrensning av populasjonen *17*
2.2 INNVANDRING TIL NORGE 18
2.3 UTDANNING OG SYSSELSETTING 21
2.4 UTFALL SENERE I LIVET 28

3. SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE **30**

3.1 FRAMGANG OG METODE 30
3.1.1 Fire generaliserte livsløp *32*
3.1.2 Fordeling på ulike livsløp *34*
3.2 BEREGNINGER OG RESULTATER 38
3.2.1 Nullalternativet *39*
3.2.2 De samfunnsøkonomiske kostnadene *42*
3.2.3 Ressurs- og produksjonstap *43*
3.2.4 Velferdstap for individet *44*
3.2.5 Offentlige trygde- og stønadsordninger *44*
3.2.6 Negative konsekvenser for samfunnet (samfunnsmessige virkninger) *45*
3.2.7 Kostnader til opplæring i grunnopplæringen *48*
3.2.8 Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader *50*
3.2.9 Sensitivitetsanalyse *51*

LITTERATURLISTE **54**

1. Innledning

I Berg m.fl. (2016) beregnet vi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at barn og unge om kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen. I tillegg omfattet analysen hvilke forhold i utdanningen som kan sies å være sentrale for at gruppen av barn og unge det her er snakk om skal lykkes videre i utdanning og yrkesliv.

Denne rapporten er et tilleggsoppdrag der vi vil beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom barn med innvandrerbakgrunn mer generelt får mangelfull utdanning. Beregningene tar utgangspunkt i samme logikk og beregningsmetode som i Berg m.fl. (2016).

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Innvandringen til Norge har økt kraftig de siste tiårene. Årsaken til dette er først og fremst den store innvandringsbølgen med arbeidsinnvandrere etter EU-utvidelsen i mai 2004, men også innvandring som følge av familiegjenforening har økt mye de siste årene. Mange av innvandrerne har med seg barn som blir elever i norske skoler. I tillegg kommer de barna som blir født i Norge med innvandrerforeldre. I 2016 var det om lag 96 000 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 6-15 år.

Det er viktig å sikre at barna og de unge som det her er snakk om ikke får mangelfull utdanning, da dette kan bli til hinder for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv. Å falle utenfor på denne måten, medfører utfordringer både for den det gjelder og samfunnet som sådan. Eksempelvis vil det å falle utenfor arbeidslivet bety inntektstap og ofte også psykiske og sosiale utforinger for den enkelte, og dette vil videre generere behov for oppfølging fra det offentlige på mange ulike plan.

Med utgangspunkt i denne problemstillingen, beregner vi her hva som er de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom elever med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning i grunnskolen og videregående opplæring.

1.2 Begrepsavklaring

Barn med innvandrerbakgrunn

Analysen omhandler det som vi videre i rapporten vil vise til som «barn med innvandrerbakgrunn». Gruppen vil imidlertid omtales mer nyansert der det er hensiktsmessig.

Betegnelsen «barn med innvandrerbakgrunn» inkluderer barn og unge med følgende status:

- Innvandrere (1. generasjons innvandrere)
    - Barn som er kommet til Norge ved familiegjenforening
    - Barn av arbeidsinnvandrere

- Norskfødte med innvandrerforeldre (2. generasjons innvandrere)

I denne rapporten ser vi dermed ikke på mindreårige flyktninger som var målgruppen i Berg m.fl. (2016). Dette betyr at barn og unge med følgende status **ikke** er del av denne analysen:

- Barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere
  - Medfølgende asylsøkere
  - Enslige mindreårige asylsøkere
- Barn og unge som kommer til Norge som overføringsflyktninger (kvoteflyktninger).

Mangelfull utdanning

En sentral del av denne analysen består av å gi et anslag på samfunnsøkonomiske kostnader ved at barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning (omfatter grunnskole og videregående opplæring). Vi har i denne sammenheng definert mangelfull utdanning som følgende:

Grunnopplæringen er mangelfull dersom den ikke gir barn med innvandrerbakgrunn de samme kompetansemessige forutsetningene til å delta i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv som det norske barn og unge får.

Å gi barna og de unge som det her er snakk om en fullverdig grunnopplæring forutsetter at inntak til grunnskole og opptak til videregående opplæring skjer iht. lovfestede rettigheter, og at barna og de unge får den opplæringen de har rett på og som de har behov for, i kraft av deres bakgrunn. Manglene i opplæringen knyttes på denne måten til de svakere forutsetningene elever med innvandrerbakgrunn har til å oppnå den samme kompetansen som det norske barn får. Se kapittel 2 i Berg m.fl. (2016) for en gjennomgang av forhold ved grunnopplæringen som har betydning for om mangelfull utdanning finner sted eller ikke.

1.3 Metode

Samfunnsøkonomisk analyse

I denne rapporten beregner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning. Beregningene er gjennomført i tråd med Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser (2014) og Finansdepartementets rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyse.

Vi har i analysen, så langt det har latt seg gjøre, beregnet de totale kostnadene for samfunnet, individet og det offentlige, ved at barna og de unge som vi her ser på får mangelfull utdanning. Der kostnadene ikke er mulig å tallfeste, vil virkningene av mangelfull utdanning vurderes kvalitativt gjennom den såkalte pluss-minus-metoden.

En nærmere beskrivelse av premissene for den samfunnsøkonomiske analysen og av hvordan analysen er gjennomført framgår av avsnitt 3.1.

2. Befolkningen med innvandrerbakgrunn

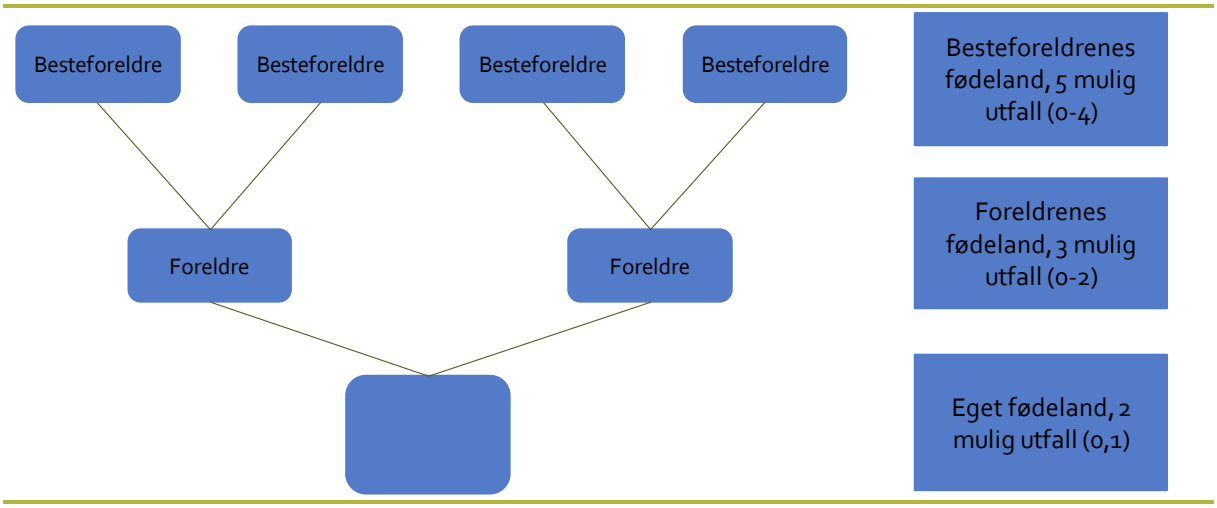
I dette kapittelet gjør vi rede for populasjonen som analyseres i denne rapporten. Videre presenterer vi statistikk over utviklingen i innvandringen til Norge de siste årene og ulike kjennetegn blant disse som landbakgrunn og alder. Til slutt i kapittelet ser vi på utdanningsnivå og sysselsetting for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre sammenlignet med den øvrige befolkningen, og diskuterer ulike årsaker til forskjellene mellom gruppene.

2.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre

Statistisk sentralbyrå fører statistikk over befolkningen og har utarbeidet en standard for innvandrergruppering. Tidligere ble kategoriseringen laget basert på statsborgerskap, men SSB har senere gått over til å gruppere befolkningen etter eget fødeland, foreldrenes fødeland og besteforeldrenes fødeland (utlandet eller Norge). Standarden ble utviklet for å dekke behovene i befolkningsstatistikken, og har som formål å gruppere den registrert bosatte befolkningen (Dzamarija, 2014).

Alle bosatte i Norge er tilordnet en tallkode bestående av tre sifre som angir fødeland for de tre generasjonene. Dette systemet omtales som grunnkoder, der det første tallsifferet angir eget fødeland (0 eller 1), det andre tallsifferet foreldrenes fødeland (0, 1 eller 2) og det tredje tallsifferet angir antall utenlandsfødte besteforeldre (0, 1, 2, 3 eller 4). Grupperingen er illustrert i Figur 1.

Figur 1
Standard for gruppering av personer etter innvandrerbakgrunn



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er til sammen 30 mulige kombinasjoner som utgjør såkalte grunnkoder (Dzamarija, 2014). Disse har videre blitt samlet til seks kategorier for å lettere kunne håndtere statistikken. Disse kategoriene er som følger:

1. Født i Norge med to norskfødte foreldre
2. **Innvandrere**
3. **Norskfødte med innvandrerforeldre**
4. Utenlandskfødte med én norskfødt forelder
5. Norskfødte med én utenlandskfødt forelder
6. Utenlandskfødt med to norskfødte foreldre

Statistisk sentralbyrås offisielle statistikk over innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre gir en oversikt over de demografiske kjennemerkene for de to gruppene 2 og 3. Det er disse gruppene vi vil studere nærmere i denne rapporten.

2.1.1 Avgrensning av populasjonen

Videre har SSB klassifisert alle førstegangsinnvandrere etter innvandringsgrunn, der det skilles mellom de fem bakgrunnene:

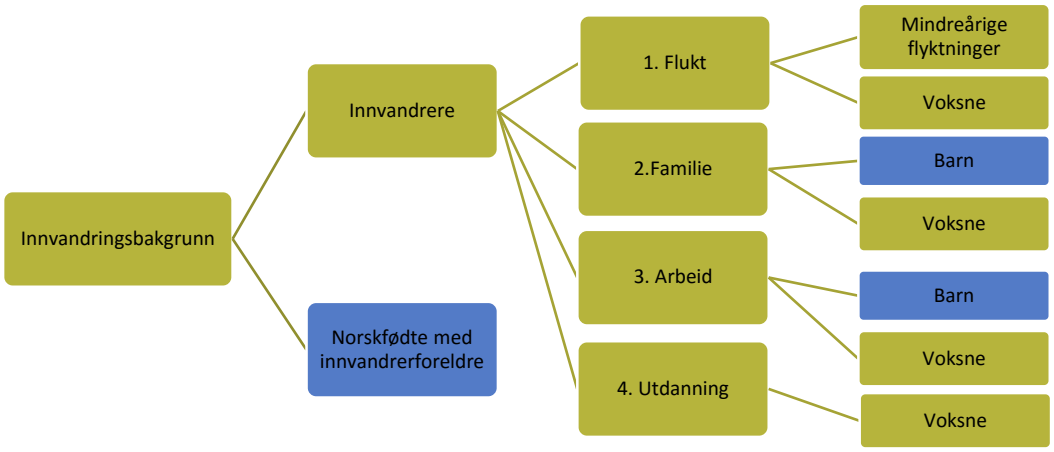
- **Flukt** - Omfatter personer som har fått opphold i Norge, og hvor flukt har vært gitt som årsak til søknad om opphold. Gruppen omfatter alle personer som har fått en tillatelse etter søknad om asyl inkludert de som har fått opphold på humanitært grunnlag, og de som har fått kollektiv beskyttelse. Overføringsflyktninger som har fått opphold på humanitære grunner er også inkludert.
- **Familie** - Omfatter både familiegjenforening (gjenforening med ektefelle, foreldre, barn eller andre familiemedlemmer, hvor familierelasjonen oppsto før personene var bosatt i Norge) og familieetablering (dvs. nytt ekteskap eller pardannelse der den ene parten ikke er bosatt i Norge).
- **Arbeid** - Omfatter personer som har fått opphold i Norge på bakgrunn av en arbeidstillatelse eller er underlagt registreringsordningen for EU/EØS/EFTA- borgere.
- **Utdanning** - Omfatter i hovedsak studenter, men også praktikanter og au-pairer. Mange av disse tillatelsene er kortvarige og danner i utgangspunktet ikke grunnlag for permanent bosetting i Norge.
- **Annet** – Omfatter vedtaksgrunner som ikke lar seg klassifisere i de andre hovedgrunnene.

Figur 2 gir en oversikt over avgrensningen i denne rapporten. I dette oppdraget tar vi for oss «barn med innvandrerbakgrunn». Dette inkluderer barn og unge med følgende status (jf. avsnitt 1.2):

- Innvandrere (1. generasjons innvandrere)
    - Barn som er kommet til Norge ved familiegjenforening
    - Barn av arbeidsinnvandrere
- Norskfødte med innvandrerforeldre (2. generasjons innandrere)

Som det framgår av figuren ser vi dermed ikke på mindreårige flyktninger som var målgruppen i Berg m.fl. (2016).

Figur 2
Avgrensning av populasjonen

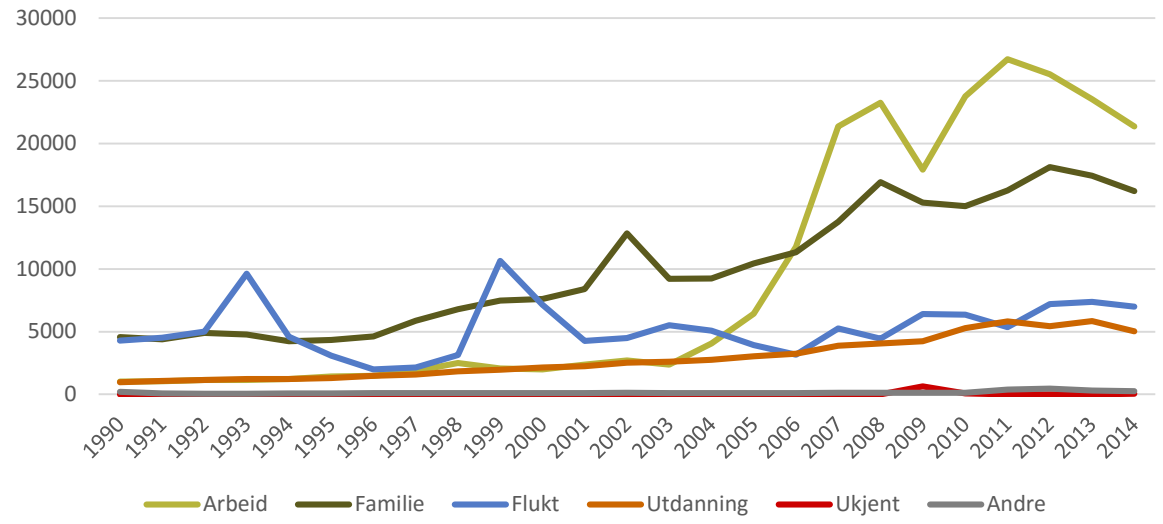


Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

2.2 Innvandring til Norge

Innvandringen til Norge har økt kraftig siden begynnelsen av 1990-tallet. Årsaken til dette er først og fremst den store innvandringsbølgen med arbeidsinnvandrere etter EU-utvidelsen i mai 2004. Arbeidsinnvandrere fra Polen og de baltiske landene (Litauen, Latvia og Estland) har stått for mye av denne innvandringen. En annen stor innvandringsgruppe er familieinnvandring. I 2014 kom det drøyt 16 200 personer til Norge som følge av familieinnvandring. En tredje innvandringsgruppe er personer som har kommet på grunn av flukt. I 2014 kom det om lag 7 000 personer til Norge med dette som oppgitt grunn. Virkningene av konfliktene på Balkan kommer tydelig fram i Figur 3 med de to toppårene 1993 og 1999, som skyldtes innvandring fra Bosnia-Hercegovina i 1993-1994 og deretter fra Serbia (i hovedsak Kosovo-albanere) i 1999. Den fjerde gruppen har utdanning som innvandringsgrunn, og i 2014 kom det drøyt 5 000 ikke-nordiske innvandrere til Norge for å studere. Den største gruppen her utgjøres av Filippinere, og har sammenheng med at aupair-tillatelse blir regnet som en type utdanningstillatelse.

Figur 3
Innvandrere, etter innvandrerbakgrunn 1990-2014

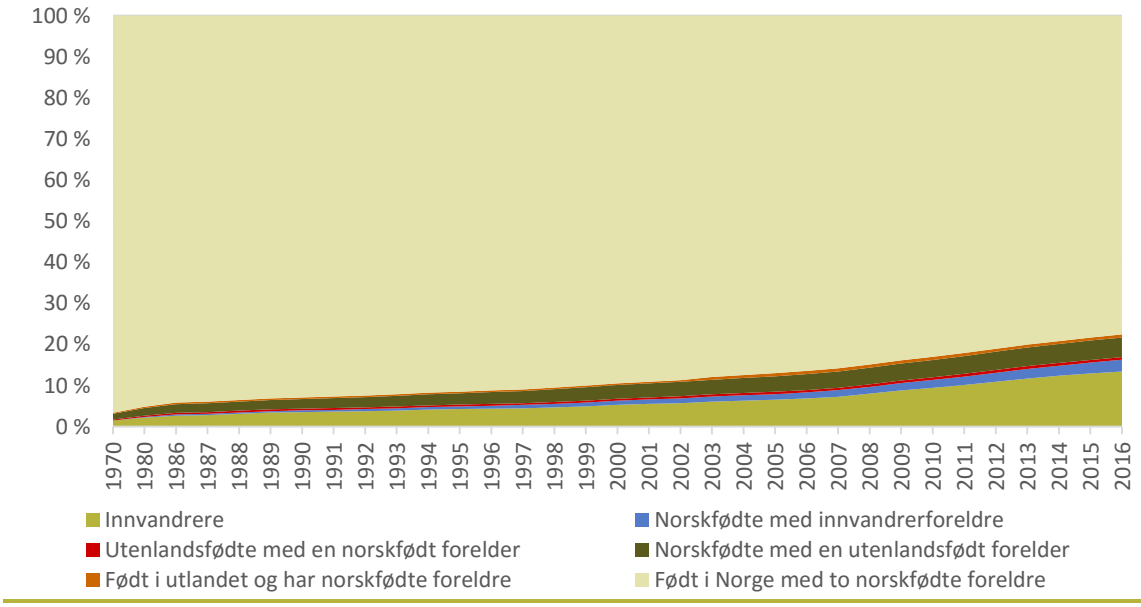


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Note: Utenlandsfødte med to utenlandske foreldre. Tallene gjelder førstegangsinnvandringer blant innvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap.

I 2016 utgjorde innvandrere til sammen 13 prosent av den norske befolkningen, dvs. snaut 700 000 personer. Tilsvarende utgjorde norskfødte med innvandrerforeldre om lag 3 prosent av befolkningen, nesten 150 000 personer. Figur 4 viser hvordan disse to størrelsene har økt som andel av befolkningen siden 1970-tallet. I 1970 var det bare drøyt 75 000 innvandrere i Norge, mens det bare var 2 000 som var født i Norge og hadde innvandrerforeldre.

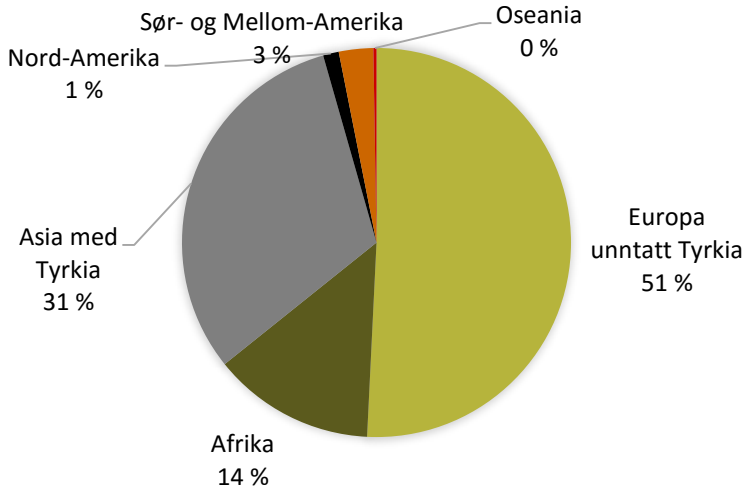
Figur 4
Andel av befolkningen i Norge etter innvandrerbakgrunn. 1970-2016



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Innvandrerne utgjøres i hovedsak av personer fra europeiske land. I 2016 var drøyt halvparten av de nesten 850 000 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra europeiske land. Det er først og fremst land som Polen (106 000 personer), Litauen (41 600 personer), Sverige (40 000 personer) og Tyskland (28 000 personer) som utgjør de største andelene av innvandrerne. Videre utgjør innvandrere fra Asia drøyt 30 prosent, der de viktigste landene er Pakistan (36 000 personer), Irak (31 000 personer) og Vietnam (22 000 personer). Innvandrere fra Afrika utgjør 14 prosent, hvor Somalia (40 000 personer) og Eritrea (21 000 personer) er de landene som har flest representanter.

Figur 5
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, landbakgrunn. 2016

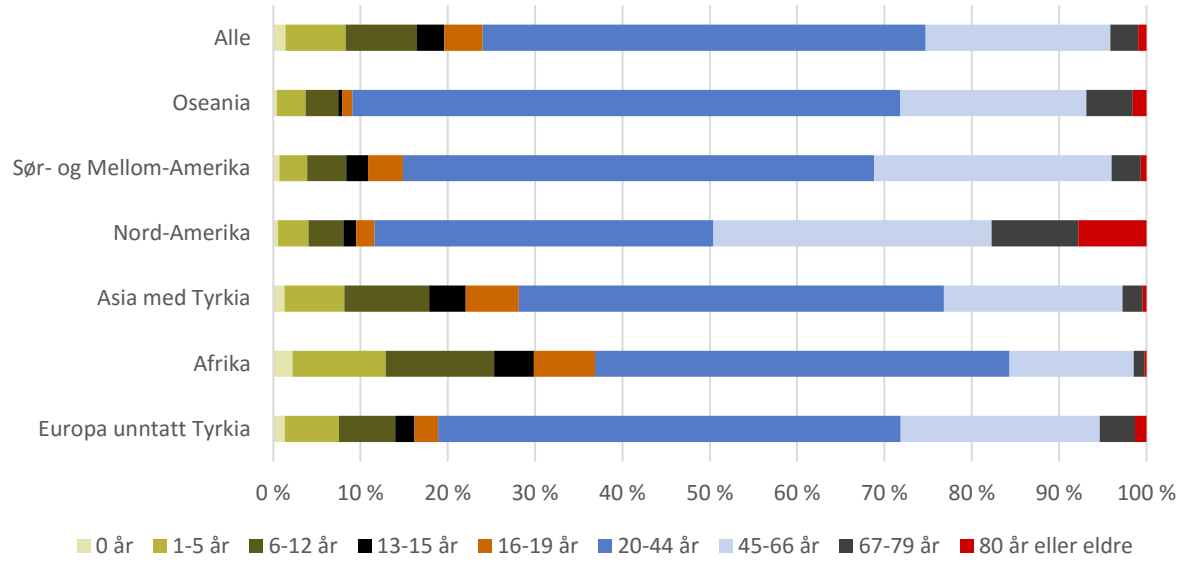


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er relativt store forskjeller i alderssammensetningen mellom de ulike landbakgrunnene. I 2016 var om lag 25 prosent av innvandrerne og norskfødte med innvandrerforeldre som bor i Norge yngre enn 20 år, jf. Figur 6 og Tabell 1. Spesielt er andelen unge stor blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med bakgrunn fra Afrika og Asia (med Tyrkia), med henholdsvis 37 prosent og 28 prosent. Målt som antall personer er det imidlertid gruppen med bakgrunn fra Europa (utenom Tyrkia) som er størst, med drøyt 81 000 personer som er yngre enn 20 år. Men Asia (med Tyrkia) og Afrika er også betydelige representert med henholdsvis 75 000 og 42 000 personen som er yngre enn 20 år.

Vi kjenner ikke til nøyaktig hvor stor andel innenfor de ulike aldersgruppene som utgjøres av henholdsvis innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Naturligvis vil de yngste aldersgruppene i all hovedsak utgjøres av norskfødte med innvandrerforeldre, men det er også flere unge innvandrere som kommer i følge med foreldre. Andelen innvandrere vil dermed naturligvis øke med alderen i gruppene. I følge tall fra SSB har de blitt født mellom 10-11 000 norskfødte barn med innvandrerforeldre årlig fra 2011-2015.

Figur 6
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, landbakgrunn og aldersfordeling. Andeler 2016



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 1
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, landbakgrunn og aldersfordeling. Antall 2016

	0 år	1-5 år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20 år og eldre
Europa unntatt Tyrkia	5 726	26 606	27 875	9 387	11 765	349 312
Afrika	2 538	12 185	14 221	5 185	7 973	72 199
Asia med Tyrkia	3 476	18 218	25 753	11 165	16 133	190 977
Nord-Amerika	63	384	444	160	232	9 792
Sør- og Mellom-Amerika	169	777	1 087	605	965	20 656
Oseania	9	72	82	9	26	1 985
Alle	11 981	58 242	69 462	26 511	37 094	644 921

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.3 Utdanning og sysselsetting

Utdanningssystemet og arbeidsmarkedet er viktige samfunnsarenaer for å få til integrering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Videre i dette kapittelet går vi gjennom statistikk over utdanning og arbeidsmarkedstilknytning for disse gruppene og sammenligner med befolkningen for øvrig.

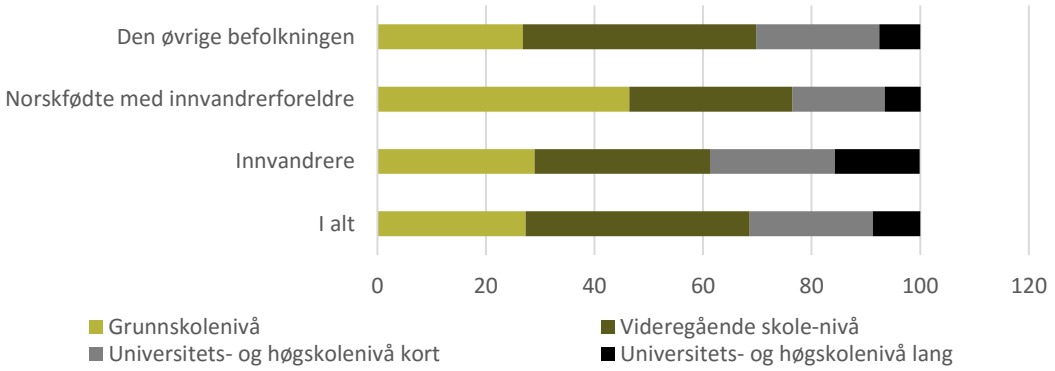
Utdanning

Figur 7 viser utdanningsnivået til innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen som er eldre enn 16 år. Andelen med høy og lav utdanning er større for innvandrere enn for resten av befolkningen. Blant innvandrerbefolkningen har nesten 39 prosent av personene høyere utdanning enn videregående skole, noe som er klart høyere enn andelen for norskfødte

med innvandrerforeldre (24 prosent) og den øvrige befolkningen (30 prosent). I andre enden av skalaen finner vi at drøyt en av fire innvandrere har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Dette er noe høyere enn for befolkningen for øvrig, men lavere enn for norskfødte med innvandrerforeldre, hvor nesten annenhver har grunnskolenivå som høyest fullførte.

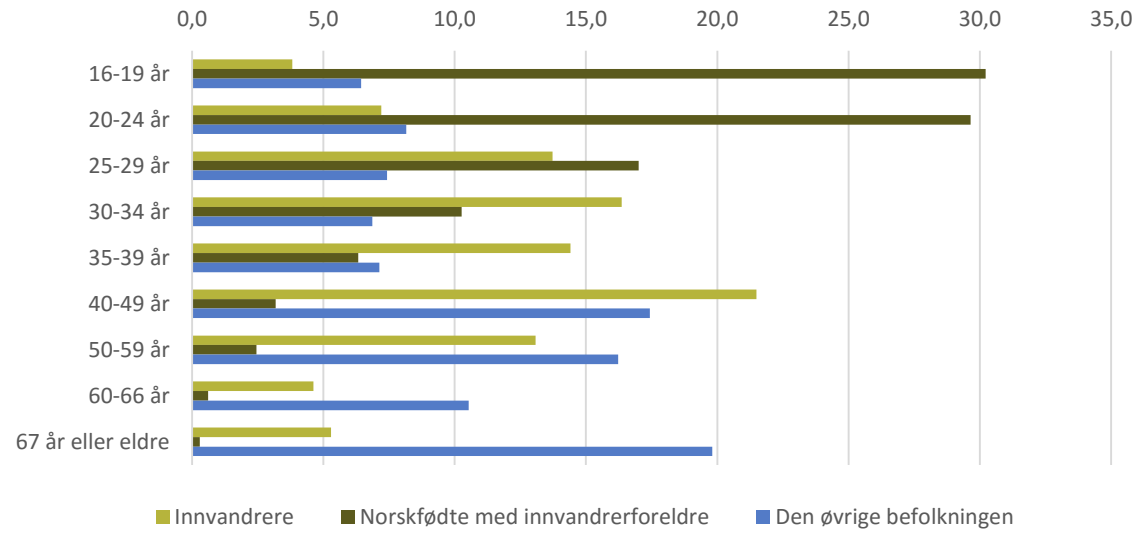
Mye av forskjellen i utdanningsnivå mellom gruppene kan imidlertid forklares av alderssammensetningen til de ulike gruppene. I Figur 8 vises aldersfordelingen for hver innvandringskategori og vi ser at en stor andel av norskfødte med innvandrerforeldre er veldig unge. Av de som er eldre enn 16 år, var det i 2014 drøyt 30 prosent i aldersgruppen 16-19 år og som dermed ikke har hatt mulighet til å begynne på høyere utdanning. Videre er nesten 30 prosent i aldersgruppen 20-24 år. For innvandrere er fordelingen i aldersgruppene noe jevnere, men ikke like jevn som i den øvrige befolkningen. Innvandrerne er mer konsentrert i yngre aldersgrupper, og forklarer hvorfor førstnevnte gruppe i gjennomsnitt har høyere utdanningsnivå enn befolkningen med norsk bakgrunn.

Figur 7
Andel av befolkning over 16 år etter utdanningsnivå og innvandrerbakgrunn. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 8
Alderssammensetning for befolkning over 16 år etter innvandrerbakgrunn. 2014

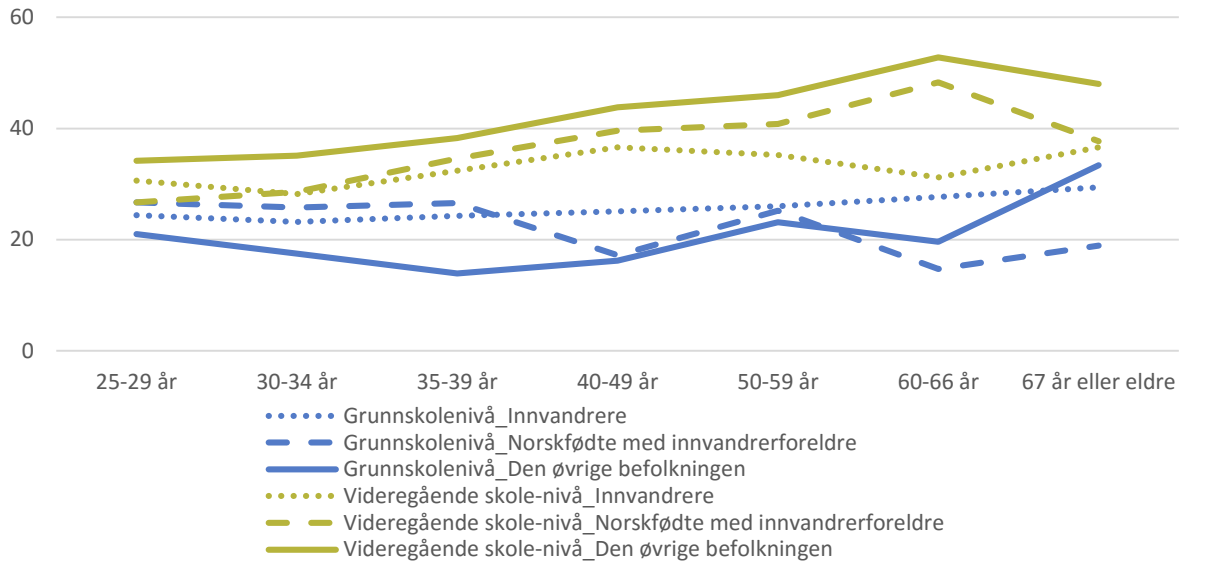


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er derfor interessant å se på utdanningsnivået dersom vi korrigerer for alder. Figur 9 viser andelen som har fullført grunnskolenivå og videregående skolenivå, mens Figur 10 viser andelene som har fullført kort og lang universitets- og høgskoleutdanning. Vi har valgt å se bort fra de yngste aldersgruppene siden utdanningsnivået til disse er begrenset av alderen til individene. Når figuren skal tolkes er det viktig å huske på at antallet norskfødte med innvandrerforeldre eldre enn 40 år er lavt. Dette gjør at andelene i de ulike utdanningsnivåene for aldersgruppene 40 år+ er utsatt for mye variasjon og dermed mer usikkert.

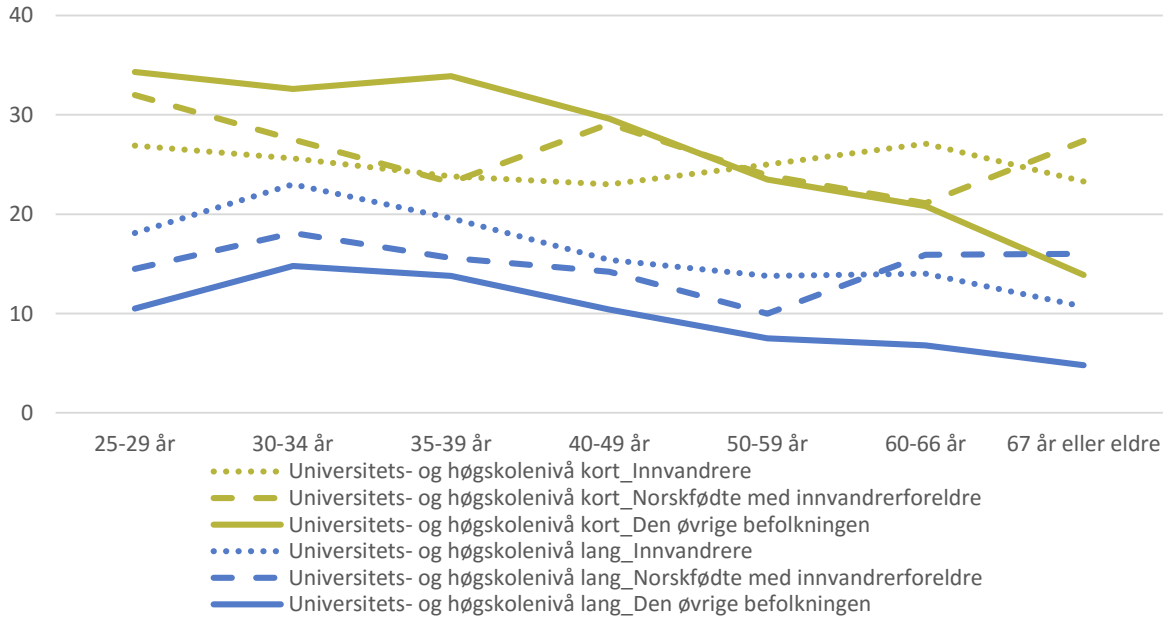
Tendensen er tydelig. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er sterkt representert i både det laveste og høyeste utdanningsnivåene. Både andelen med grunnskolenivå og lang universitetsutdanning er høyere for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre sammenlignet med resten av befolkningen. Motsatt har den øvrige befolkningen en høyere andel som har videregående skole og kort universitets- og høyskoleutdanning enn de to andre gruppene.

Figur 9
Andel med utdanning på grunnskole- og videregående skole-nivå fordelt på femårige aldersgrupper og innvandringskategori. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 10
Andel med utdanning på Universitets- og høgskolenivå (kort og lang) fordelt på femårige aldersgrupper og innvandringskategori. 2014



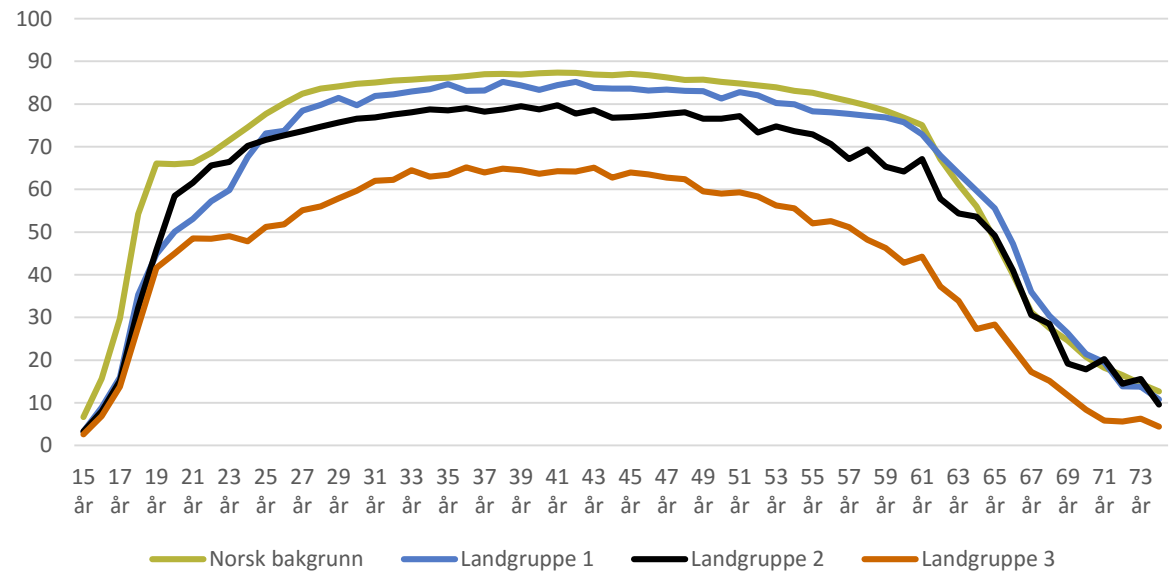
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sysselsetting

Deltakelse i arbeidslivet er viktig for integreringen av innvandrere i samfunnet, og legger til rette for læring av språk og daglig kontakt med det norske samfunnslivet. Videre bidrar enkeltindividene til økt produksjon i samfunnet.

Figur 11 viser ettårige sysselsettingsandeler fra 15-74 år fordelt på ulike landgrupper. Som vi kan se er sysselsettingsandelen for de med norsk bakgrunn høyest. Deretter følger landgruppe 1 og landgruppe 2. Blant innvandrere fra Vest-Europa og Nord-Amerika, som i hovedsak har kommet til Norge for å jobbe, er sysselsettingsandelen nesten på nivå med befolkningen med norsk bakgrunn. Lavest sysselsettingsandel finner vi i landgruppe 3 som er personer bosatt i Norge med landbakgrunn innenfor Afrika, Asia, Europa ekskl. EU, Latin-Amerika eller Oseania ekskl. Australia og New Zealand. Mange av disse har kommet på grunn av flukt, familiegjenforening eller andre humanitære forhold, og har derigjennom en ballast som gjør det mer utfordrende å oppnå et stabilt forhold i arbeidsmarkedet.

Figur 11
Ettårig sysselsettingsandeler i befolkningen fordelt etter landbakgrunn. 2014. Prosent av befolkningen



Kilde: Finansdepartementet og SSB

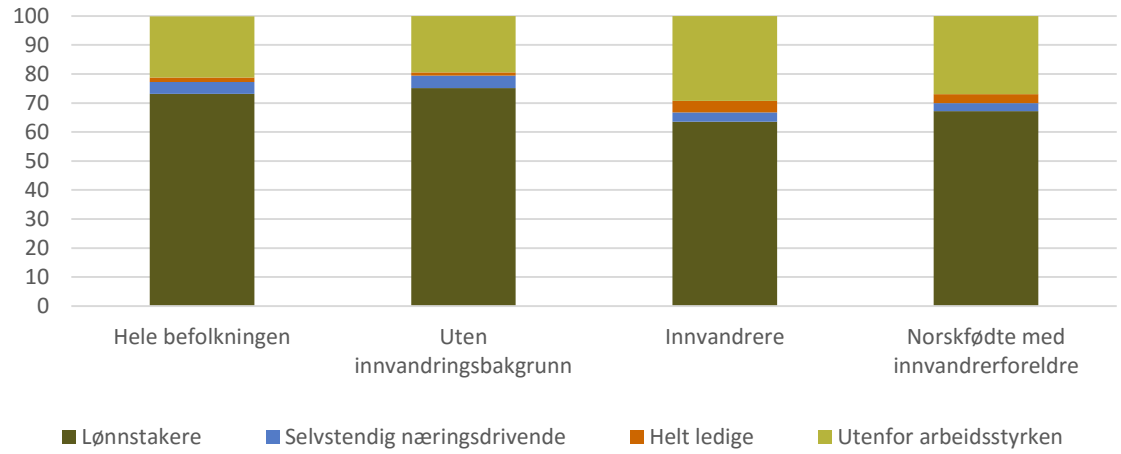
Note: Norsk bakgrunn består av personer med minst en norskfødt forelder. Landgruppe 1 består av vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand). Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 består av land i Asia, Afrika mv.

Som vi har sett er det relativt store forskjeller i graden av arbeidsmarkedstilknytning avhengig av landbakgrunn. Det er imidlertid også interessant å se på forskjeller i arbeidsmarkedsstatus etter innvandrerbakgrunn. Figur 12 viser befolkningens arbeidsmarkedsstatus for de tre gruppene innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen. Det er relativt store forskjeller mellom disse gruppene når man ser på aggregerte tall for hele gruppen. I 2013 var sysselsettingsandelen[5] omtrent 79 prosent for befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette var om lag 10 prosentpoeng høyere enn for norskfødte med innvandrerforeldre, og 13 prosentpoeng

[5] Sysselsettingsandelen angir andelen av befolkningen i aldersgruppen som er i arbeid.

høyere enn for innvandrere. Dersom vi ser på yrkesdeltakelsen[6] er forskjellen noe mindre, da arbeidsledighetsraten er om lag 2 prosentpoeng høyere for de to gruppene sammenlignet med den øvrige befolkningen.

Figur 12
Befolkningen 20-66 år etter innvandrerbakgrunn og arbeidsmarksstatus, 4. kvartal 2013. Andel



Kilde: Statistisk sentralbyrå, rapport Egge-Hoveid og Sandnes (2015).

Når det gjelder norskfødte med innvandrerforeldre kan noe av forskjellen tilskrives alderssammensetningen sammenlignet med befolkningen forøvrig. Som vi har omtalt tidligere utgjøres denne gruppen av en betydelig høyere andel unge. Det gjør at en stor andel av disse er under utdanning og dermed utenfor arbeidsstyrken, noe som trekker snittet mye ned når vi betrakter denne gruppen under ett. Dersom vi korrigerer for alder blir forskjellen sammenlignet med befolkningen for øvrig mindre. I 2014 var sysselsettingsandelen i de mest yrkesaktive aldersgruppene, 25-29 år og 30-39 år, om lag 5 prosentpoeng lavere enn sysselsettingen i befolkningen for øvrig (SSB, registerbasert sysselsetting blant innvandrere).

Når det gjelder innvandrere er forskjellen sammenlignet med befolkningen for øvrig større. For denne gruppen øker også forskjellen når vi korrigerer for alderssammensetningen. Årsaken til dette er at innvandrerne har en annen aldersfordeling enn befolkningen for øvrig, med færre eldre og flere i yrkesaktiv alder. Som illustrert i Figur 11 er det imidlertid store forskjeller mellom de ulike landgruppene, hvor mye av forskjellen kan legges til årsaken til innvandringen. Sysselsettingsandelene er betydelig høyere for arbeidsinnvandrere fra europeiske land sammenlignet med mange afrikanske og asiatiske land, der hovedgrunnen til innvandringen er flukt og familiegjenforening.

Det er mange årsaker til at innvandrere har lavere yrkesdeltakelse enn både norskfødte med innvandrerforeldre og befolkningen for øvrig. Gruppen innvandrere er en svært sammensatt gruppe, som omfatter både nyankomne til de som har bodd i Norge i mange år. Dette kan ha stor

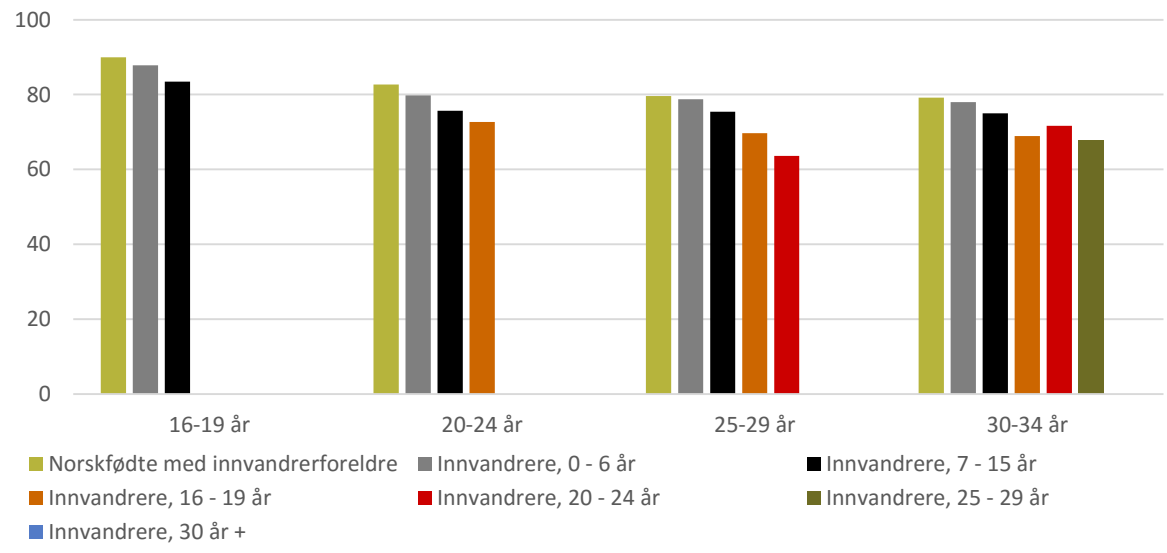
[6] Yrkesdeltakelsen angir andelen av befolkningen som er del av arbeidsstyrken, dvs. som enten er i arbeid eller er aktivt jobbsøkende.

betydning for om de har hatt mulighet til å tilegne seg språk, kultur og relevant yrkeskompetanse. Sysselsettingsandelen stiger med økende botid. Tall fra SSB i 2014 viser en klar økning i sysselsettingsandelen fra første året til det tiende året, før sysselsettingsandelen deretter faller med botid. Dette viser også Bratsberg m.fl. (2014) som har fulgt arbeidsinnvandrere som kom til Norge tidlig på 1970-tallet. Disse personene, som i hovedsak bestod av menn fra Pakistan og Tyrkia, hadde høy yrkesdeltakelse de første årene etter ankomst, men den sank deretter markert, og klart mer enn blant nordmenn og innvandrere fra vest-europeiske land.

Alder ved ankomst er en annen viktig årsak til at innvandrere skiller seg negativt fra norskfødte med innvandrerforeldre. Egge-Hoveid og Sandnes (2015) viser at alder ved ankomst til Norge har relativt stor betydning for både skoleresultater og deres tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette viser også Olsen (2016) i en studie av unge med innvandrerbakgrunn utenom EØS og EU-innvandrere. Blant innvandrerne som ankom Norge før fylte 6 år er sysselsettingandelen nesten som de norskfødte med innvandrerforeldre. Forskjellene blir større etter hvert som alderen ved ankomst øker. Dette er illustrert i Figur 13 som viser andelen aktive, dvs. sysselsatte eller under utdanning, norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere etter alder ved innvandring og alder i statistikkåret.

Det er flere andre årsaker til at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre gjør det dårligere innen utdanning og sysselsetting sammenlignet med den befolkningen for øvrig. Blant annet er forskjeller i sosial bakgrunn (foreldres utdanning og inntekt) en viktig forklaringer for lavere arbeidsmarkedsdeltakelse blant innvandrere.

Figur 13
Aktive (sysselsatte eller under utdanning) norskfødte med innvandrerforeldre[1] og innvandrere[2] 16-34 år etter alder ved innvandring og alder i statistikkåret. I prosent av personer i alt i hver gruppe. 4. kvartal 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå, rapport Olsen (2016).

[1] Norskfødte med bakgrunn fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika.
[2] Med botid på mer enn 3 år og bakgrunn fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika

2.4 Utfall senere i livet

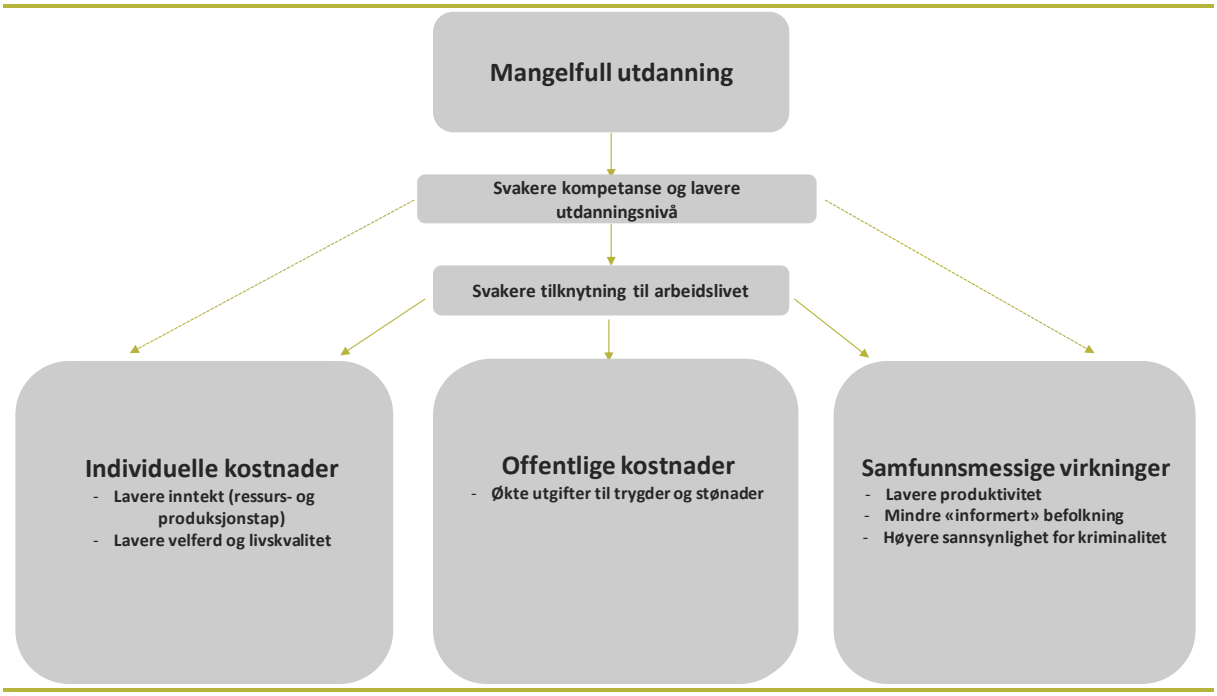
Det å sikre en god grunnopplæring er et sentralt punkt for integrering i samfunnet på mange ulike arenaer, som videre utdanning, arbeidsliv og i samfunnet for øvrig.[7] Det å kunne delta på disse områdene har positive virkninger på flere måter, og tilsvarende negative virkninger dersom man faller utenfor.

Det hviler et stort samfunnsansvar på skolemyndighetene og skolesektoren i å skulle sikre at barn og unge får den grunnopplæringen de har rett på. Ansvaret er stort i den forstand at opplæring og utdanning dreier seg om så mye mer enn den konkrete kunnskapen som formidles i klasserommet.

Hvilke konsekvenser mangelfull grunnopplæring kan få illustreres i Figur 14. Hovedmekanismen i modellen er at mangelfull grunnopplæring påvirker kompetansenivået til individet på en slik måte at det gir lavere sannsynlighetene for deltakelse i videre utdanning og arbeidsliv. Videre kan det å falle utenfor arbeidslivet gi utfall i form av individuelle kostnader, offentlige kostnader og det vi kan kalle samfunnsmessige virkninger (eksterne virkninger).

Vi vil gi en nærmere omtale av konsekvensene av mangelfull utdanning i avsnitt 3.2, der vi også beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning.

Figur 14
Hovedmekanismer av mangelfull utdanning



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

[7] Meld. St. 16 (2015-2016) / NOU 2016: 3 / Markussen, E. (2014) / Frøseth, M. W. og N. Vibe (2014)

3. Samfunnsøkonomisk analyse

I avsnitt 2.4 pekte vi på ulike konsekvenser av at barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning. I dette kapittelet beregner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene av disse konsekvensene. I den grad kostnadene ikke er mulige å tallfeste, omtales de kvalitativt ved bruk av pluss-minusmetoden.[8]

I avsnitt 3.1 gir vi først en beskrivelse av framgangsmåten og metodene som ligger til grunn for beregningene. Beregningene tar utgangspunkt i samme logikk og beregningsmetode som i Berg m.fl. (2016). I avsnitt 3.2 beskrives nullalternativet og hver enkelt kostnadskomponent diskuteres. Videre summeres de ulike komponentene slik at det beregnes en gjennomsnittlig samlet kostnad ved å gi en barn med innvandrerbakgrunn mangelfull utdanning. Disse kostnadene ses så opp mot den gjennomsnittlige kostnaden ved å tilby barn med innvandrerbakgrunn fullverdig utdanning. Til slutt i avsnittet gjennomfører vi en sensitivitetsanalyse som belyser beregningenes følsomhet overfor endringer i forutsetningene som er lagt til grunn.

3.1 Framgang og metode

En samfunnsøkonomisk analyse er en veletablert metodikk for å evaluere effekten av offentlige investeringsprosjekter, men er også velegnet for å analysere kostnadene ved ulike fenomener i samfunnet. Metoden er en systematisk framgangsmåte for å klarlegge og sammenstille alle relevante virkninger av samfunnsendringer.

I en samfunnsøkonomisk analyse sammenstilles de samlede virkningene av en gitt samfunnsendring – både på individnivå, for det offentlige og for tredjepart. Dette er en omfattende oppgave og det vil være nødvendig å gjøre visse forenklinger for å kunne tallfeste de ulike konsekvensene for samfunnet. Vi benytter kalkulasjonspriser for å tallfeste de ulike konsekvensene, og det er generelt en målsetting å prissette flest mulig av virkningene. I tilfeller der det er vanskelig å tallfeste virkningene, vil vi benytte pluss-minusmetoden for å si hvilken størrelsesorden virkningen vurderes å være i. Se tekstboks D på neste side for en nærmere omtale av prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Som et grunnlag for analysen må vi identifisere hvilke konsekvenser mangelfull utdanning kan få for samfunnet. Som vi har gjort rede for i avsnitt 2.4 og Figur 14, påvirker mangelfull utdanning samfunnet gjennom en rekke kanaler og på ulike måter. Det påvirker individets inntekt, helse og livskvalitet – både direkte og via svekket sannsynlighet for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Samtidig er det knyttet negative eksterne virkninger til mangelfull utdanning i seg

[8] DFØ (2014) anbefaler pluss-minusmetoden for å vurdere virkningene kvalitativt. Se tekstboks D for en nærmere omtale.

selv, og til å stå utenfor arbeidslivet. I tillegg gir mangelfull deltakelse i arbeidslivet kostnader for det offentlige gjennom trygder, stønader og lavere skatteinntekter.

Tekstboks D – *Prissatte og ikke-prissatte virkninger*

Hovedprinsippet for å verdsette virkningene er at kostnadsvirkningen settes lik verdien disse ressursene har i beste alternative anvendelse. For å tallfeste dette benyttes kalkulasjonspriser. I tråd med Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser (2014) og Finansdepartementets rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyse mv. har vi gjort følgende forutsetninger om kalkulasjonsrente, analyseperiode og skattefinansieringskostnad:

- En analyseperiode svarende til gjennomsnittlig alder ved innrullering i norsk skole til ut yrkesaktiv alder, nærmere bestemt 8-74 år[1].
- Kalkulasjonsrente på 4 prosent i analyseperioden.
- Skattefinansieringskostnad på 20 øre per krone.

[1]Dette innebærer en utvidelse i analyseperioden sammenlignet med Berg m.fl. (2016). Årsaken til dette er at populasjonen i denne analysen i gjennomsnitt innrulleres i norsk skole tidligere enn det som er tilfellet med mindreårige flyktninger.

I en samfunnsøkonomisk analyse skilles det mellom offentlige budsjetter og samfunnsøkonomi. Trygdeutgifter og andre offentlige stønader er ikke samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer av ressursen fra skattebetalerne til de som står utenfor arbeidslivet. Finansieringen av disse overføringene gjennom skatter og avgifter utløser imidlertid en skattefinansieringskostnad. Kostnaden består i at skatter og avgifter utgjør kiler mellom prisene konsumentene og produsentene stilles overfor. Kostnaden bidrar derfor til en vridning i ressursbruken, som gir et effektivitetstap. Det er dette produksjonstapet som er den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til trygdeutbetalinger og offentlige stønader.

Videre har vi lagt til grunn en realprisjusteringsfaktor på 1,4 prosent, tilsvarende forventet vekst i disponibel realinntekt (Meld. St. 12 (2012-2013), s. 44).

Det kan i tillegg være virkninger av tiltakene som ikke lar seg verdsette i kroner (ikke-prissatte virkninger). Dette kan være endring i kvalitet, trygghet, personvern, arbeidsmiljø osv. Disse skal imidlertid kartlegges og omtales på en måte som gir et godt grunnlag for å vurdere hvordan virkningene vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette kan gjøres ved å kvalitativt vurdere verdien av de ikke-prissatte virkningene gjennom den såkalte «pluss-minusmetoden». Tre viktige begreper i denne metoden er betydning, omfang og konsekvens. Først vurderes hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket har for grupper av samfunnet og for samfunnet som helhet. Deretter vurderes i hvilken grad de ulike tiltakene påvirker dette området sammenlignet med nullalternativet (omfang). Med utgangspunkt i vurderingene for betydning og omfang etableres en konsekvensmatrise hvor man avleder konsekvensen av tiltaket relativt til nullalternativet. Tabellen under viser en konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger.

Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Omfang \ Betydning	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/++	++/+++	+++/++++
Middels positivt	0/+	++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+/++
Intet	o	o	o
Lite negativt	o	o/-	- /- -
Middels negativt	o/-	- -	- - / - - -
Stort negativt	- /- -	- - / - - -	- - - / - - - -

3.1.1 Fire generaliserte livsløp

Beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning må ses i sammenheng med hvordan mangelfull utdanning er definert. Vi har definert opplæringen som mangelfull dersom barn med innvandrerbakgrunn ikke får de samme kompetansemessige forutsetningene som norske barn og unge har etter endt grunnopplæring, jf. avsnitt 1.2.

Det vil finnes mange ulike utfall med tanke på deltakelse i videre utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet etter endt grunnopplæring. Ulike utfall innebærer ulike samfunnsøkonomiske kostnader. Derfor er det for analyseformål hensiktsmessig å skille mellom yrkeskarrieren til de som får mangelfull og de som får fullverdig utdanning.

For det første må det skilles mellom de barna med innvandrerbakgrunn som får mangelfull opplæring og de som får fullverdig opplæring, og disse gruppene kan videre deles i to (illustrert i Figur 16 og Figur 18). Gruppen som får fullverdig utdanning kan deles mellom de som får et yrkesliv på linje befolkningen med norsk bakgrunn og de som på grunn av diskriminering og liknende ikke får det. Sistnevnte gruppe vil enten blir overkvalifisert til det yrket de ender opp i, eller i større grad enn nordmenn havner utenfor yrkeslivet. Videre kan gruppen som får mangelfull utdanning deles i de som får arbeid – til tross for mangelfull utdanning, og de som faller utenfor arbeidslivet. Dermed kan barna med innvandrerbakgrunn oppleve å havne i en av de følgende fire kategoriene etter endt grunnopplæring:

A. Fullverdig utdanning og jobb i samsvar med utdanningsnivå
B. Fullverdig utdanning, men overkvalifisert i arbeidslivet
C. Mangelfull utdanning, men jobb i tråd med kompetansen
D. Mangelfull utdanning og utenfor arbeidslivet

Gjennom et livsløp vil i virkeligheten mange kunne skifte mellom ulike kategorier. Vi ønsker imidlertid å se på de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved at individer havner i en av de fire kategoriene. Gjennomsnittet kan betraktes som «typeindivider», og er et rendyrket livsløp som kun er i én kategori gjennom hele livsløpet. Vi har derfor lagt opp beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene etter forskjellige typeindividers livsløp, der utfallene belyser hvorvidt barna har oppnådd fullverdig utdanning og videre tilpasning i arbeids- og samfunnsliv. En slik analyse er en forenkling av virkeligheten for faktiske individer, men likevel en verdifull metode for å belyse de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til ulike utfall av mangelfull utdanning.

Gruppe A: Fullverdig utdanning, jobb og arbeidsmarkedstilknytning i samsvar med utdanningsnivå

Individer i denne gruppen fullfører utdanningsløpet i grunnopplæringen på linje med elever med norsk bakgrunn og vil på linje med gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn ta videre utdanning og delta i arbeidslivet. Individer i denne gruppen oppnår samme utdanningsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Etter endt utdanning får individene i denne

gruppen som deltar i arbeidslivet en jobb som er i samsvar med utdanningsnivået, og med et lønns- og produktivitetsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Videre har disse individene den samme sannsynligheten for å havne utenfor arbeidslivet som de med norsk bakgrunn, enten det skyldes sykdom eller ulykker eller etter eget ønske.

Gruppe B: Fullverdig utdanning, men overkvalifisert i arbeidslivet

Individer i denne gruppen fullfører også utdanningsløpet i grunnopplæringen, og oppnår på sikt samme utdanningsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Disse personene har gode kvalifikasjoner, men til forskjell fra gruppe A får individer i gruppe B i større grad enn gjennomsnittet av den norske befolkningen enten en jobb de er overkvalifisert for eller blir i større grad stående utenfor arbeidslivet. Det vil si at utover de samme årsakene som gjør at noen personer med norsk bakgrunn er overkvalifiserte i jobben de er ansatt til å gjøre, opplever individer i denne gruppen diskriminering i arbeidslivet. For innvandrerne vil individenes medbrakte ballast fra hjemlandet gi økt sannsynlighet for å havne utenfor arbeidslivet, til tross for fullverdig utdanning.

Gruppe C: Mangelfull utdanning, men jobb i tråd med kompetansen

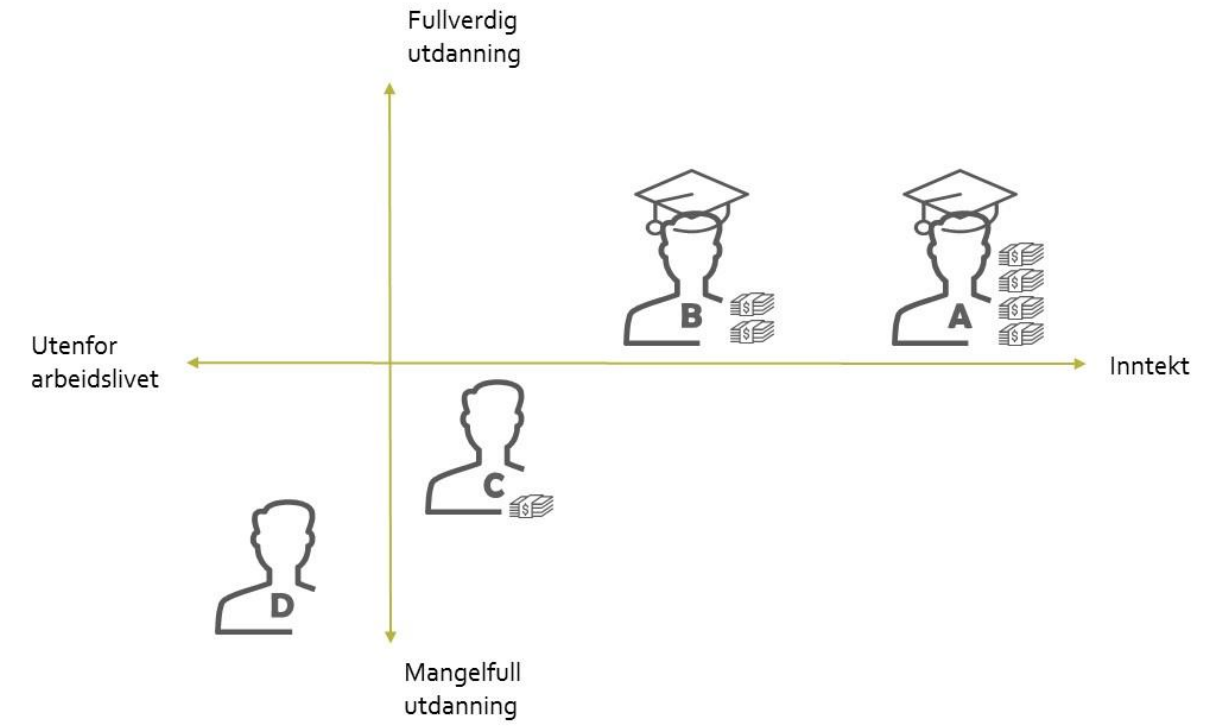
Individer i denne gruppen har fått mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Dette kan skyldes mangelfull tilpasning og tilrettelegging, for eksempel liten eller ingen grad av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Den mangelfulle opplæringen resulterer i at denne gruppen oppnår et lavere kompetansenivå enn gjennomsnittsnordmannen. Individene i denne gruppen kvalifiserer likevel for jobb, men dersom de blir yrkesaktive ender de i en næring eller yrke med lavere produktivitet og inntekt enn gjennomsnittet i økonomien. Individene i denne gruppen skiller seg altså fra de i gruppe B ved at opplæringen er mangelfull, og at inntektsnivået er lavere som følge av at individene i gruppe C får jobb i lavproduktive næringer eller yrker. Jobben de får er imidlertid i tråd med kompetansen.

Gruppe D: Mangelfull utdanning, og havner i sin helhet utenfor arbeidslivet

Denne gruppen mottar mangelfull utdanning slik at det blir til hinder for videre utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Dette kan skyldes mange av de samme årsakene som for individene i gruppe C, som mangelfull tilpasning og tilrettelegging, for eksempel liten eller ingen grad av morsmålsopplæring, særskilt norskopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Denne gruppen havner utenfor arbeidslivet og blir værende inaktive gjennom hele livsløpet. Inntekten bestemmes i hovedsak av overføringer gjennom de offentlige trygde- og stønadsordningene. Gruppe D skiller seg altså fra gruppe C ved at individene i denne gruppen havner utenfor arbeidslivet og ender opp som trygde- og stønadsmottakere.

Egenskapene ved de fire gruppene er oppsummert i Figur 15, der gruppenes utfall er plassert etter en inntekts- og en utdanningsakse.

Figur 15
Ulike utfall for de fire gruppene



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

3.1.2 Fordeling på ulike livsløp

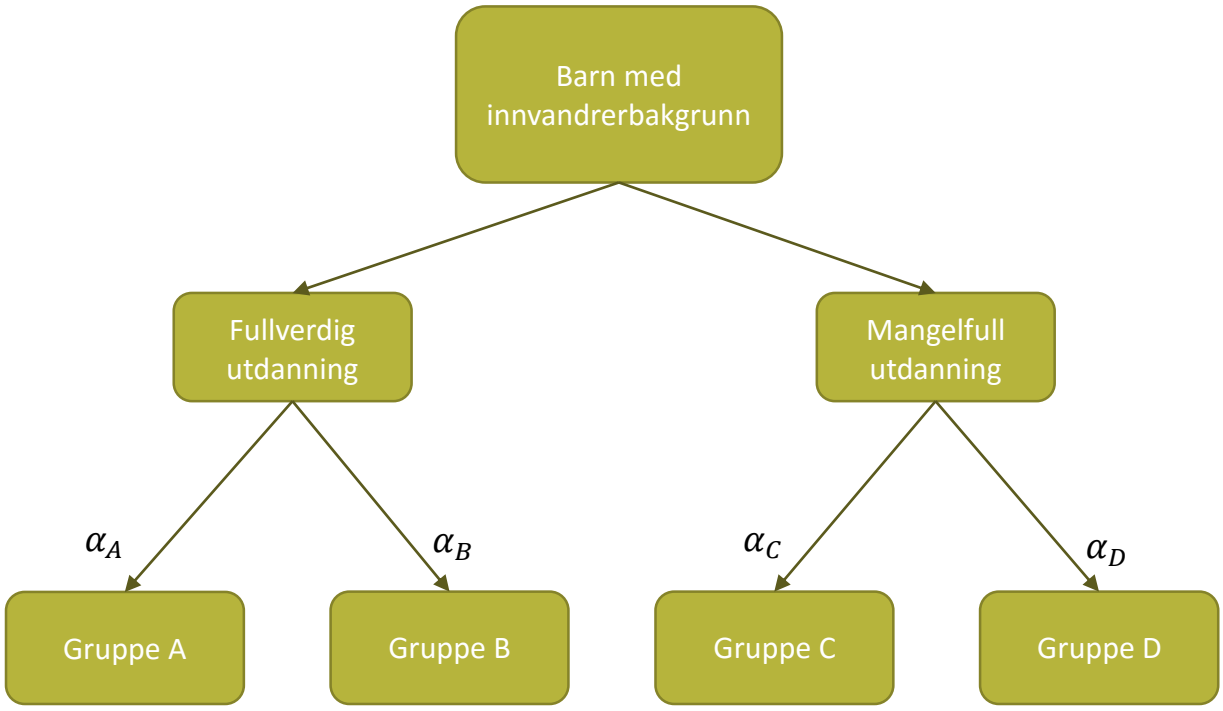
Vi har nå definert fire generaliserte utfall for barn med innvandrerbakgrunn. De samfunnsøkonomiske kostnadene vil basere seg på livsløpene til typeindividene i kategoriene C og D. Disse individene måles mot et nullalternativ, som sier noe om hva individene i C og D kunne ha oppnådd dersom de fikk fullverdig utdanning. Nullalternativet beskrives nærmere i avsnitt 3.2.1.

Før vi kan beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene av at barn med innvandrerbakgrunn mottar mangelfull utdanning må vi kartlegge fordelingen på ulike utfall. Mer presist må vi finne de *betingende* sannsynlighetene for ulike utfall i arbeidsmarkedet, gitt oppnådd utdanning:

- Gitt at et barn med innvandrerbakgrunn mottar *fullverdig utdanning*, hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe A (α_A) og hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe B (α_B)?
- Gitt at et barn med innvandrerbakgrunn mottar *mangelfull utdanning*, hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe C (α_C) og hva er sannsynligheten for at individet havner i gruppe D (α_D)?

Det innebærer å tallfeste de betingede sannsynlighetene $\alpha_A, \alpha_B, \alpha_C$ og α_D som framgår i Figur 16. Tallfestingen av disse andelene er en vanskelig oppgave, og med et begrenset datagrunnlag vil vi være nødt til å legge til grunn flere skjønnsmessige vurderinger.

Figur 16
Fordeling av barn med innvandrerbakgrunn på ulike utfall



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

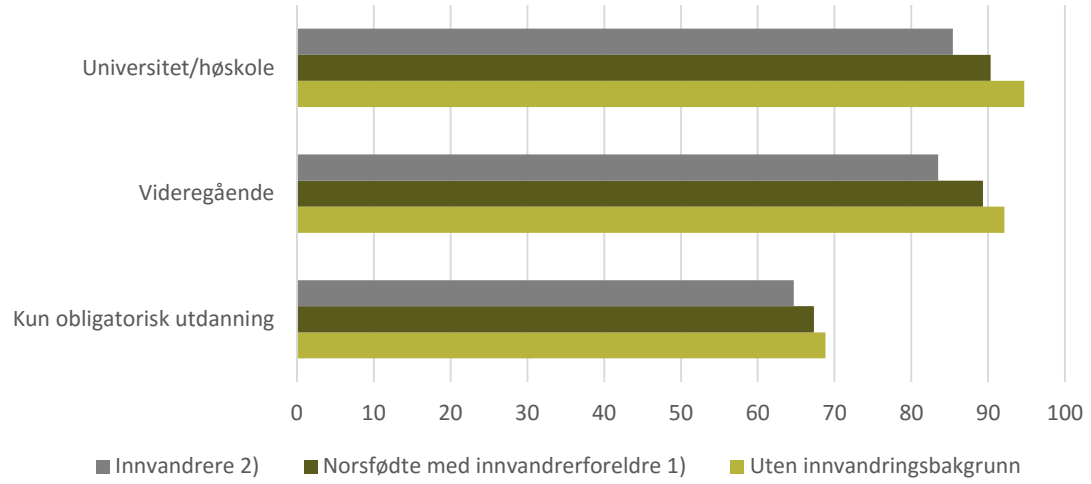
Fullverdig utdanning og utfall i arbeidsmarkedet

Gitt at et barn med innvandrerbakgrunn mottar fullverdig utdanning, hva er sannsynligheten for at denne personen deltar i arbeidsmarkedet på like vilkår som en med norsk bakgrunn?

Utdanning har stor betydning for yrkesdeltakelse senere i livet. I Figur 17 vises andelen aktive (sysselsatte eller under utdanning) i aldersgruppen 20-34 år for innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen etter høyeste fullførte utdanning. For personer som har videregående skole eller Universitet/Høyskole som høyest fullførte utdanning er andelen aktive henholdsvis 92 og 95 prosent blant befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette er om lag 9 prosentpoeng høyere enn for innvandrerne. Norskfødte med innvandrerforeldre gjør det imidlertid enda bedre, og har en aktivitetsrate om lag 3-4 prosentpoeng lavere enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Figuren viser ikke hele bildet. Tallene i figuren er hentet fra Olsen (2016) og viser utfallene for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika, tilsvarende som landgruppe 3. Innvandrerbakgrunnen for personene fra disse landene er i stor grad flukt[9] og familiegjenforening. Dersom tallene også hadde inkludert landgruppe 1 og 2, er det grunn til å tro at utfallene ville ligget nærmere de for befolkningen med norsk bakgrunn, jf. Figur 11.

[9] Innvandrere med flukt som innvandringsgrunn er utenom målgruppen i denne analysen. Norskfødte barn med innvandrerforeldre hvor flukt var opprinnelig årsak til innvandring, er derimot del av målgruppen.

Figur 17
Aktive (sysselsatte eller under utdanning) 20-34 år (med registrert utdanning) etter høyeste fullførte utdanning og innvandrerbakgrunn. I prosent av personer i alt i hver gruppe. 4. kvartal 2014



Kilde: Olsen (2016)

[1] Norskfødte med bakgrunn fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika.

[2] Med botid på mer enn 3 år og bakgrunn fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og MellomAmerika

Som vi har omtalt i Berg m.fl. (2016) viser tidligere studier at innvandrere med gode kvalifikasjoner opplever diskriminering i arbeidsmarkedet. Midtbøen og Rogstad (2012) har gjennomført et felteksperiment der 1 800 parvise, fiktive jobbsøknader ble sendt til reelle stillingsutlysninger, med søkerens navn som eneste forskjell. Resultatene viser at sannsynligheten for å bli innkalt til intervju reduseres med om lag 25 prosent for søknader med utenlandskklingende navn. Et slikt hinder for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn kan resultere i lavere yrkesdeltakelse og overkvalifisering i arbeidsmarkedet for disse individene.

Villund (2014) analyserer graden av overkvalifisering blant innvandrere med høyere utdanning. Mens 11 prosent av befolkningen med norsk bakgrunn arbeider i en jobb der de er overkvalifiserte, er tilsvarende tall for personer fra landgruppe 3[10] hele 43 prosent og personer fra landgruppe 1 og 2 på 34 prosent. Det er viktig å presisere at det er flere forhold utover diskriminering som kan gjøre at innvandrere i større grad er overkvalifisert enn personer med norsk bakgrunn. For innvandrere er spesielt språkferdigheter, kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og sosiale nettverk viktige faktorer (Villund, 2014). Videre vil overføringsverdien fra enkelte utenlandske høyere utdannelser, som for eksempel jusstudier, være liten. Dette kan imidlertid kontrolleres for ved å kun betrakte innvandrere som var under 16 år da de kom til Norge, da disse ikke har hatt anledning til å ta høyere utdanning i utlandet. Andelen overkvalifiserte blant høyt utdannede fra

[10] Landgruppe 1 består av vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand).
Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa.
Landgruppe 3 omfatter land i Afrika, Asia, Europa ekskl. EU, Latin-Amerika og Oseania ekskl. Australia og New Zealand.

landgruppe 3 er nede i 20 prosent når vi kun betrakter denne gruppen. For innvandrere fra landgruppe 1 og 2 er andelen overkvalifiserte på 16 prosent.

I analysen til Villund er overkvalifisering definert som høyere utdanning (fra ett års varighet) i yrker som ikke krever høyere utdanning. Men også personer med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning kan være overkvalifisert i arbeidsmarkedet. Dette gjelder kanskje særlig for elever som tar yrkesfag, men som ender i yrker uten krav om fagbrev. Vi velger å legge til grunn at sannsynligheten for overkvalifisering er den samme for disse individene.

Vi legger altså til grunn: Gitt at et barn med innvandrerbakgrunn får fullverdig opplæring, er sannsynligheten for at individet havner i en jobb han eller hun er overkvalifisert for, altså gruppe B, ***10 prosent****. Den betingede sannsynligheten for å havne i gruppe A er følgelig* ***90 prosent****.*

Mangelfull utdanning og utfall i arbeidsmarkedet

Gitt at et barn med innvandrerbakgrunn mottar mangelfull grunnopplæring, hva er sannsynligheten for at denne personen blir aktiv i arbeidsmarkedet?

Vi vet noe om arbeidsmarkedsstatusen til innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre generelt. Figur 17 viste at andelen aktive innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 20-34 år, gitt at de har kun obligatorisk opplæring – altså grunnskole – er henholdsvis 65 og 67 prosent. For befolkningen uten innvandrerbakgrunn er aktivitetsraten 69 prosent. Andelen aktive inkluderer også personer som er under utdanning, noe som betyr at sysselsettingsandelen er noe lavere. De yngste i aldersgruppen 20-34 år vil også inneholde personer som bruker noen ekstra år på å fullføre videregående skole. Dersom vi ser bort fra den yngste aldersgruppen, er aktivitetsandelen noe lavere. I aldersgruppen 25-34 år er andelen aktive med grunnskole som høyeste fullførte utdanning på 63 og 65 prosent for henholdsvis innvandrere og norksfødte med innvandrerforeldre (Olsen, 2016).

Når vi skal gjøre forutsetninger om sysselsettingsraten for denne gruppen i alderen 15-74 år, må vi ta hensyn til at alderen 25-34 år noen av de mest yrkesaktive årene. Spesielt er andelen sysselsatte lav i alderen 15-20 år og den avtar mye fra 60 år, jf. Figur 11. Basert på dette velger vi her å legge til grunn at sannsynligheten for at et barn med innvandrerbakgrunn som mottar mangelfull grunnopplæring blir sysselsatt er 55 prosent. Dette er imidlertid ikke samsvarende med sannsynligheten for å havne i gruppe C, gitt mangelfull utdanning, da vi må kontrollere for at også individer i gruppe C kan havne utenfor arbeidsstyrken.

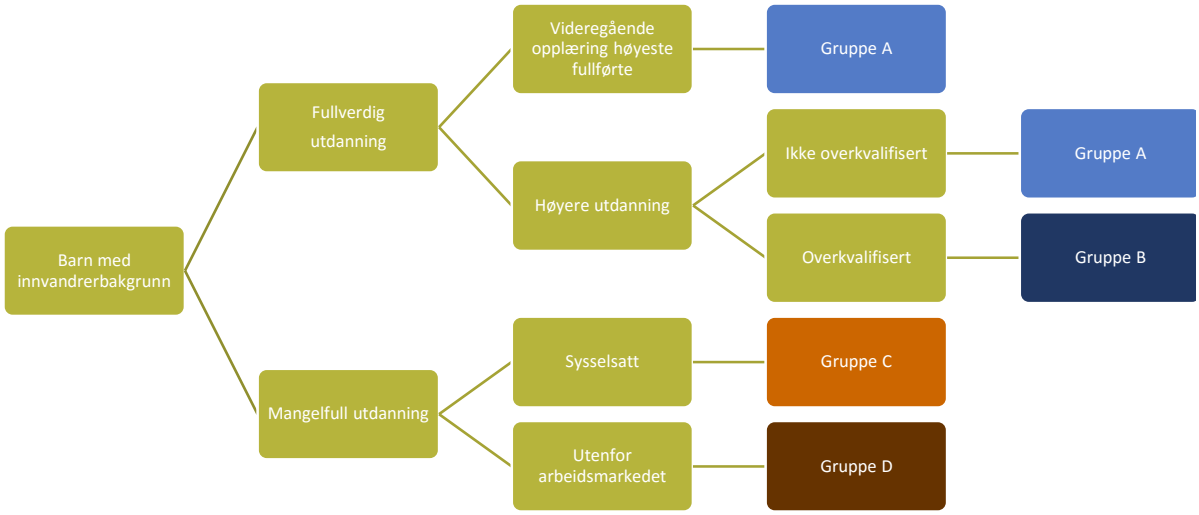
Vi legger derfor skjønnsmessig til grunn at sannsynligheten for at et barn med innvandrerbakgrunn havner i gruppe C er ***80 prosent****, gitt at han eller hun mottar mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Den betingede sannsynligheten for å havne i gruppe D er følgelig* ***20 prosent****.*

Det må presiseres at det også i gruppen av barn med innvandrerbakgrunn med videregående skole som høyeste fullførte utdanning kan være individer som har mottatt mangelfull opplæring, jf. at vår definisjon av mangelfull grunnopplæring er nært knyttet til reell kompetanse. Det er ingenting

i vår definisjonen som utelukker at barn med innvandrerbakgrunn med fullført videregående utdanning stiller med svakere kompetansemessige forutsetninger enn de med norsk bakgrunn. Tenker man at noen i denne gruppen har mangelfull utdanning i henhold til vår definisjon, kan dette på den ene siden dra i retning av å trekke sysselsettingsraten for de med mangelfull utdanning opp. Men på den andre siden kan det tenkes at de med mangelfull utdanning blant de med formelt fullført videregående opplæring bidrar til å trekke gjennomsnittlig sysselsettingsrate for denne gruppen ned.

Som en oppsummering og veiledning for leseren, har vi oppsummert tankegangen i dette kapittelet ved hjelp av «treet» i Figur 18. Gitt oppnådd utdanning, er barna fordelt på forventet utfall i arbeidsmarkedet. Utfallene i arbeidsmarkedet er så koblet til de fire generaliserte utfallene.

Figur 18
Oppsummering av fordeling på ulike utfall



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

3.2 Beregninger og resultater

De fire gruppene beskrevet i avsnitt 3.1.1 vil gi ulike samfunnsøkonomiske utfall. Utfallene skiller seg blant annet fra hverandre med tanke på mangelfull utdanning eller ikke, og arbeidsmarkedstilknytning. Som beskrevet i avsnitt 2.4 vil dette ha negative konsekvenser for livskvaliteten for individene og for produksjon i samfunnet, det vil gi økte offentlige trygder og stønader, samt føre til potensielle virkninger på tredjepart (eksterne virkninger) gjennom for eksempel kriminalitet.

De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til mangelfull utdanning kan oppsummeres i de følgende punktene:

- Ressurs- og produksjonstap knyttet til at personer havner utenfor arbeidslivet

- Velferds- og inntektstap for de som havner utenfor arbeidslivet, herunder lavere livskvalitet
- Skattefinansieringskostnader knyttet til offentlige trygde- og stønadsordninger[11]
- Negative konsekvenser for samfunnet (samfunnsmessige virkninger), herunder:
    - Lavere produktivitet
    - Lavere «demokratiforståelse»
    - Høyere kriminalitet
- Kostnader til opplæring i grunnopplæringen

Hvert enkelt moment vil omtales i detalj videre i kapittelet. Først vil vi imidlertid gjøre nærmere rede for nullalternativet i avsnitt 3.2.1, før vi oppsummerer og vurderer de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av mangelfull utdanning i avsnitt 3.2.8.

3.2.1 Nullalternativet

For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ulike livsløp for barn med innvandrerbakgrunn, trenger vi å beskrive et nullalternativ. Nullalternativet skal reflektere utviklingen til barn med innvandrerbakgrunn dersom de oppnår «fullverdig» utdanning (som gruppe A og B).

Grunnen til at vi ikke kan legge til grunn gruppe A alene, er at vi må vi ta hensyn til at barn med innvandrerbakgrunn har mindre sannsynlighet for å delta i arbeidslivet enn det gjennomsnittet av de med norsk bakgrunn har, som følge av andre årsaker enn mangelfull utdanning. Årsaker til dette er blant annet diskriminering, svakere sosial bakgrunn og innvandrernes medbrakte ballast fra hjemlandet, jf. avsnitt 3.1.2 over. Dette tar vi hensyn til i Gruppe B.

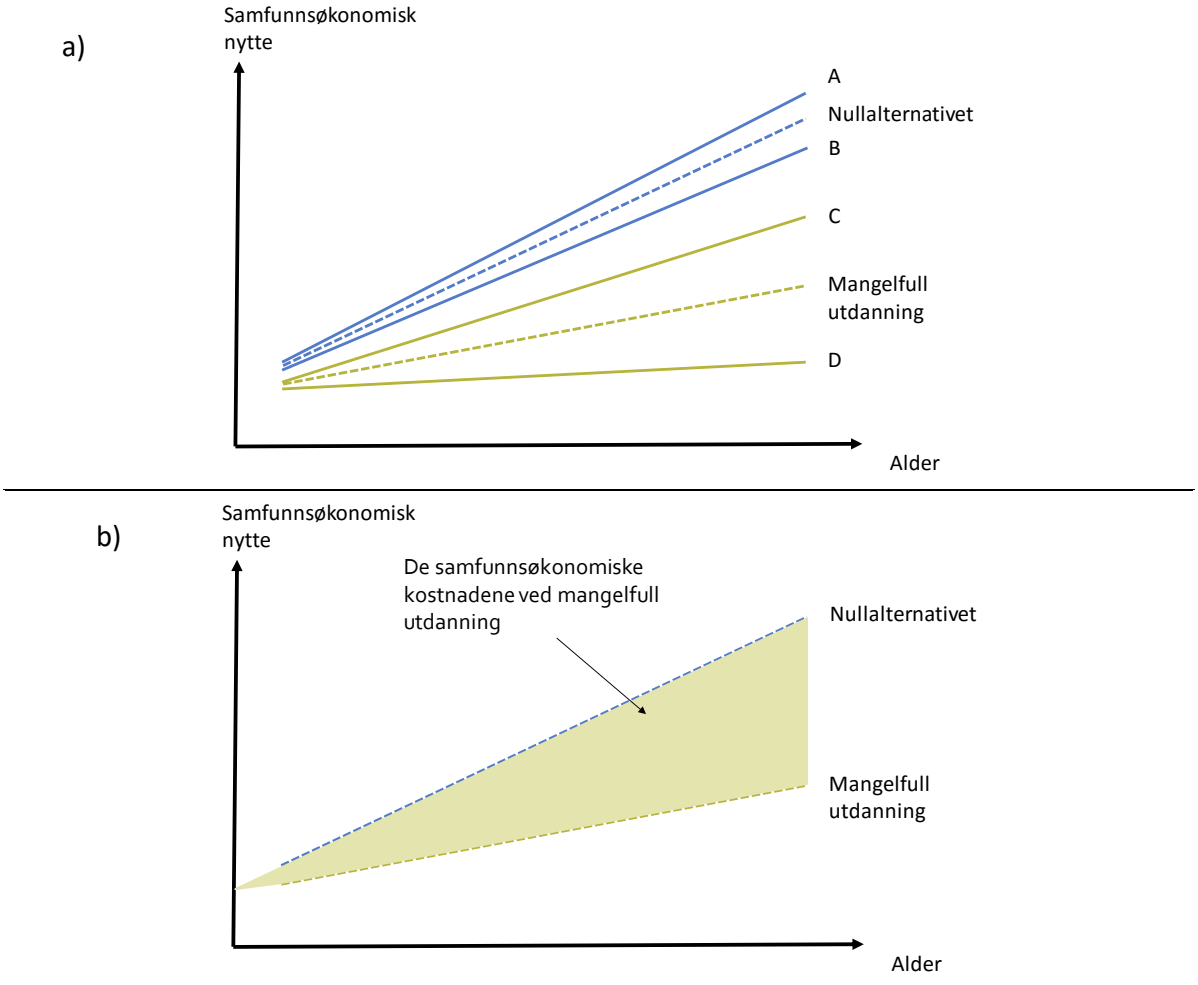
Tankegangen i beregningene er illustrert i Figur 19. Kurvene i figur a) illustrerer den samfunnsøkonomiske nyttet knyttet til de ulike livsløpene for typeindividene i gruppe A-D. Langs den vertikale aksen måles samfunnsøkonomisk nytte, mens den horisontale aksen viser utviklingen over individenes alder. Den blå stiplede linjen mellom kurve A og B representerer et vektet gjennomsnitt av det vi kan forvente at barn med innvandrerbakgrunn kan oppnå innenfor utdanning og arbeidsliv, gitt at han eller hun har fått fullverdig utdanning. Vektene er basert på de betingene sannsynlighetene for å havne i gruppe A og B, jf. avsnitt 3.1.2. Tilsvarende representerer

[11] I en samfunnsøkonomisk analyse skilles det mellom offentlige budsjetter og samfunnsøkonomi. Trygdeutgifter og andre offentlige stønader er ikke samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer av ressursen fra skattebetalerne til de som står utenfor arbeidslivet. Finansieringen av disse overføringene gjennom skatter og avgifter utløser imidlertid en skattefinansieringskostnad. Kostnaden består i at skatter og avgifter utgjør kiler mellom prisene konsumentene og produsentene stilles overfor. Kostnaden bidrar derfor til en vridning i ressursbruken, som gir et effektivitetstap. Det er dette produksjonstapet som er den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til trygdeutbetalinger og offentlige stønader.

den grønne stiplede linjen mellom kurvene C og D et vektet gjennomsnitt av utfallene for individene som får mangelfull utdanning.

Siden de to stiplede kurvene illustrerer den samfunnsøkonomiske nytten ved individer som mottar henholdsvis fullverdig og mangelfull utdanning, vil differansen mellom disse utgjøre de samfunnsøkonomiske kostnadene ved mangelfull utdanning. Og det er altså dette arealet vi har beregnet i dette prosjektet. Dette arealet kan omtales som et nyttetap som samfunnet går glipp av dersom disse individene ikke får fullverdig utdanning.

Figur 19
Illustrasjon av tankegangen i beregningene av de samfunnsøkonomiske kostnadene



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Videre i dette kapittelet gjør vi rede for forutsetningene vi legger til grunn i utformingen av nullalternativet. Gruppe A og gruppe B skiller seg fra hverandre når det gjelder sannsynligheten for å være i arbeidslivet og lønnsnivået de kan forvente å oppnå. For Gruppe A har vi skissert et livsløp der individene havner i en jobb med et lønns- og produktivitetsnivå som gjennomsnittet av befolkningen med norsk bakgrunn. Videre har disse individene den samme sannsynligheten for å havne utenfor arbeidslivet som de med norsk bakgrunn, som følge av for eksempel sykdom eller

ulykker. For Gruppe B har vi skissert et livsløp der individene, til tross for fullverdig utdanning, har lavere sannsynlighet for å havne i arbeidslivet og har et lavere lønnsnivå enn det individer med norsk bakgrunn har. Gjennom denne gruppen tar vi dermed hensyn til at individenes sosiale bakgrunn og diskriminering gir økt sannsynlighet for å havne utenfor arbeidslivet.

Antakelser om sysselsetting og lønn i nullalternativet

I henhold til beskrivelsen av de fire typelivsløpene legger vi til grunn en sysselsettingsandel lik befolkningen med norsk bakgrunn for gruppe A. Videre legger vi til grunn at denne gruppen har et lønnsnivå som gjennomsnittet i den norske økonomien, og gjennomsnittlig lønnskostnader er 542 000 kroner.[12]

For gruppe B legger vi skjønnsmessig til grunn en sysselsettingsandel[13] som er 3 prosentpoeng lavere enn i gruppe A, og de gjennomsnittlige årlige lønnskostnadene er på 453 000 kroner, noe som er 17 prosent lavere enn lønnskostnadene i gruppe A.[14] Årsaken er at vi antar at individene, i større grad enn nordmenn, blir diskriminerte i arbeidslivet. At de har lavere lønninger, bidrar også til at incentivene til å stå i arbeid blir svakere.

Gjennom å benytte sysselsettingsandeler i beregningene tar vi høyde for heterogenitet mellom individene i hver gruppe. På denne måten tar vi hensyn til at individer i samfunnet havner utenfor arbeidslivet i korte eller lenger periode som følge av andre årsaker enn mangelfull utdanning. Dette omfatter blant annet helserelaterte årsaker, som uføretrygd, arbeidsmarkedstiltak, sykepenger eller fødselspermisjon, eller andre årsaker som arbeidsledighet eller at personer velger å stå utenfor arbeidslivet (hjemmeværende). I tillegg tar vi i metoden høyde for at personer i gjennomsnitt har lavere yrkesdeltakelse tidlig og sent i livsløpet som følge av blant annet utdanning og uttak av pensjon.

Antakelser om andel som mottar ulike trygde- og stønadsordninger i nullalternativet

I 2015 var om lag 20,5 prosent av befolkningen i Norge i aldersgruppen 15-74 år enten arbeidsledige og trygdemottakere, jf. Figur 20 . Basert på avviket mellom sysselsettingsandelen i nullalternativet sammenlignet med gjennomsnittlig sysselsettingsandel for hele den norske befolkningen[15], legger vi i nullalternativet til grunn at 19,5 prosent av befolkningen mellom 15-74 år mottar ulike trygde- og stønadsordninger.

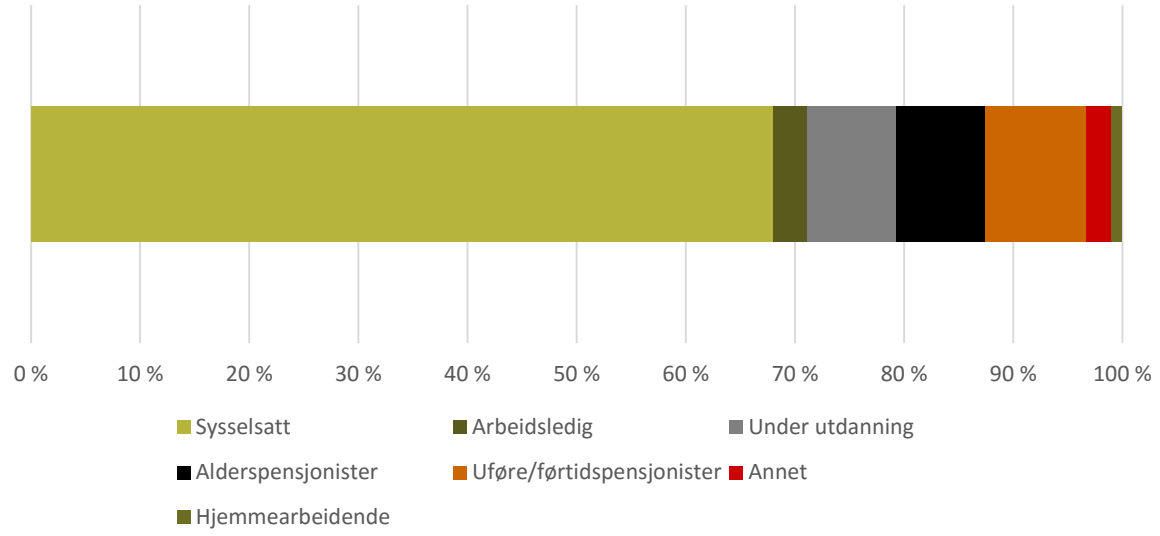
[12] Dette reflekterer vektet gjennomsnittlig lønnskostnader for norsk økonomi i 2015. Hentet fra Nasjonalregnskapet i SSB for 2015.

[13] Denne antakelsen er basert på sysselsettingandeler for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med høyere utdannelse, jf. Figur 17. I tillegg må vi ta hensyn til at tallene i figuren bare omfatter individer med landbakgrunn fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika.

[14] Dette er basert på lønnskostnader per sysselsatt i lavlønte næringer (Bygge- og anleggsvirksomhet, Helse- og omsorgstjenester, Forretningsmessig tjenesteyting, Post og distribusjonsvirksomhet, Varehandel og reparasjon av motorvogner, Kultur, underholdning og annen tjenesteyting, Utenriks sjøfart, Overnattings- og serveringsvirksomhet og Fiske, fangst og akvakultur) i 2015.

[15] I 2015 var gjennomsnittlig sysselsettingsandel i befolkningen i alderen 15-64 år på 68,4 prosent, mens vi legger til grunn en sysselsettingsandel på 69,4 prosent i nullalternativet. Til sammenligning er sysselsettingsandelen for befolkningen med norsk bakgrunn på om lag 69,7 prosent.

Figur 20
Befolkningens tilknytning til arbeidslivet i alderen 15-74 år. 2015



Kilde: AKU (SSB)

Som grunnlag for beregningen av utgifter til ulike trygde- og stønadsordninger legger vi videre til grunn gjennomsnittlig utbetaling per år på 220 000 kroner per mottaker i nullalternativet.[16] Dette er basert på gjennomsnittlige trygdeoverføringer per mottaker og omregnet til helårsekvivalenter for de stønadene som ytes månedlig.

3.2.2 De samfunnsøkonomiske kostnadene

Forutsetningene om sysselsettingsandeler, andel av befolkningen som mottar ulike trygde- og stønadsordninger, lønnskostnader og trygdeutgifter for gruppe A og B, legger grunnlaget for nullalternativet. Nullalternativet vektes sammen ved å benytte de betingede sannsynlighetene for å havne i henholdsvis gruppe A (90 prosent) og gruppe B (10 prosent), som beskrevet i avsnitt 3.1.2. Nullalternativet benyttes heretter som sammenligningsgrunnlag når vi beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til typeindividene i gruppe C og D, der kostnaden for disse gruppene beregnes som differansen til nullalternativet. I de neste avsnittene vil vi gå nærmere inn på kostnadselementene i den samfunnsøkonomiske analysen som vi kort beskrev innledningsvis i avsnitt 3.2 og som er synliggjort i Figur 14.

[16] Dette er basert på gjennomsnittlige trygdeoverføringer per mottaker av uføretrygd, arbeidsavklaringpenger og sosialhjelp. Tallene er beregnet med utgangspunkt i statistikk fra NAV og SSB over overføringer og antall mottakere av de ulike trygde- og stønadsordningene. Vi har lagt til grunn følgende satser (justert til helårsekvivalenter for stønader som er månedlige: Uføretrygd (240 041 kroner), Arbeidsavklaringspenger (225 623 kroner) og Sosialhjelp (106 403 kroner). Prisene er justert til 2015-priser med KPI.

Vi henviser til rapport Berg m.fl. (2016) for nærmere omtale av de ulike virkningene. I denne rapporten beskriver vi de momentene hvor vi mener det er grunnlag til å legge til grunn andre virkninger enn for mindreårige flyktninger.

3.2.3 Ressurs- og produksjonstap

Mangelfull utdanning og derigjennom svak arbeidsmarkedstilknytning påvirker inntektsmulighetene til individene. Tapte inntektsmuligheter for individene representerer videre tapt produksjon og lavere produktivitet for samfunnet. I vår analyse er dette representert gjennom et tap av verdiskaping for samfunnet ved at personene ikke arbeider (gruppe D) eller at de har en mindre produktiv jobb enn de ellers hadde hatt dersom de mottok fullverdig utdanning (gruppe C). Mangelfull utdanning medfører dermed et samfunnsøkonomisk tap ved at den samlede produksjonen i samfunnet blir lavere enn den ellers ville vært.

I Berg m.fl. (2016) la vi til grunn forutsetninger om en inntektsforskjell på 15 prosent for gruppe C sammenlignet med nullalternativet. Dette var blant annet basert på en rekke studier om sammenhengen mellom utdanning og inntekt, se for eksempel Hægeland m.fl. (1999), Falck m.fl. (2009) og Hardoy og Schøne (2008). Forutsetningen vår tilsvarer en antakelse om at mangelfull utdanning betyr tre år færre med utdanning med årlig avkastning på 5 prosent. Vi legger til grunn samme forutsetning i denne rapporten. Produksjonstapet er imidlertid større målt som nivå. Årsaken til dette er at nullalternativet, det disse individene kan oppnå dersom de får fullverdig utdanning, er bedre.

Gruppe D omfatter den gruppen av barn med innvandrerbakgrunn som havner utenfor arbeidslivet og dermed ikke har arbeidsinntekt gjennom livsløpet.

Når vi beregner produksjonstapet av utdanning for typeindividene, tar vi utgangspunkt i et livsløpsperspektiv for alderen 8-74 år. Vi legger til grunn at verdiskapingen ved arbeid er lik brutto lønnskostnader for arbeidsgiver og en reallønnsvekst på 1,3 prosent.[17] Videre benytter vi sysselsettingsandeler for å ta høyde for ulikheter mellom individene i hver gruppe, jf. avsnitt 3.2.1. For gruppe C legger vi til grunn samme sysselsettingsandeler som i nullalternativet.

Tabell 3-1
Forutsetninger og beregninger av produksjonstap i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). Nåverdi per individ i 2015-kroner

	Gruppe C	Gruppe D
Produksjonsstap	15% av lønn i nullalternativet	100% av lønn i nullalternativet
Produksjonstap tusen kroner	1 233	8 218

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Beregningene viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene av at en person havner utenfor arbeidslivet er svært høye. Vi har beregnet dette til 8,2 millioner 2015-kroner over livsløpet. Dette

[17] Dette er i tråd med DFØ (2014) og Perspektivmeldingen til Finansdepartementet (2013).

er en betydelig kostnad for samfunnet. Det er også betydelige samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til individene som havner i gruppe C og som mottar mangelfull utdanning, noe vi beregner til 1,2 millioner 2015-kroner.

3.2.4 Velferdstap for individet

Utdanning har betydning for den enkeltes velferd, og det å få mangelfull grunnopplæring kan ha negative virkninger på livskvalitet. Økt utdanning kan tilsvarende ha en rekke positive virkninger for individets velferd og livskvalitet. Som omtalt i Berg m. fl. (2016) er det mange forhold som påvirker et individs livskvalitet og velferd, og gitt at årsak-virkningsforholdet er uklart, er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved redusert livskvalitet for dem som får mangelfull utdanning vanskelig å verdsette. Vi vil derfor omtale dette kvalitativt gjennom pluss-minusmetoden.

Som i Berg m. fl. (2016) vurderer vi betydningen av livskvaliteten for de individene som mottar mangelfull utdanning til å være **stor**. Gruppe C og D vil imidlertid påvirkes ulikt av mangelfull utdanning, sammenlignet med nullalternativet. For gruppe C som har en tilknytning til arbeidsmarkedet vurderer vi virkningen av mangelfull utdanning til en **middels kostnad** for individet, da det å være i arbeid i seg selv har en verdi for livskvaliteten – samtidig som deltakelse i arbeidslivet henger tett sammen med det å være yrkesaktiv. For gruppe D vurderer vi derimot effekten av mangelfull utdanning til å gi en **stor kostnad** for individet, da mangelfull utdanning har ført til at gruppen har havnet utenfor arbeidslivet.

3.2.5 Offentlige trygde- og stønadsordninger

Mangelfull utdanning gir svak arbeidsmarkedstilknytning. Dette har samfunnsøkonomiske kostnader utover produksjonstapet for samfunnet. Utgifter til trygder og stønader gir økte offentlige utgifter. I Berg m.fl. (2016) omtaler vi en rekke studier som diskuterer sammenhengen mellom utdanning og sannsynligheten for å havne på like trygdeordninger, se for eksempel Fevang og Røed (2006), Bratsberg og Røed (2011), Oreopoulos og Salvanes (2009) og Falck m.fl. (2009). Som omtalt i avsnitt 3.1 er ikke trygdeutgifter og andre offentlige stønader i seg selv samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer av penger fra skattebetaler til de som står utenfor arbeidslivet. Skatter innebærer imidlertid et effektivitetstap i økonomien, såkalte skattefinansieringskostnader. Dette er en samfunnsøkonomisk kostnad som knyttes til utgifter til trygder og stønader.

Utfallene for de fire gruppene A-D, jf. avsnitt 3.1.1, skiller seg fra hverandre i graden av arbeidsmarkedstilknytning. Gruppe C omfatter den gruppen barn med innvandrerbakgrunn som, til tross for mangelfull utdanning, kvalifiserer for jobb. Denne gruppen har samme sannsynlighet for å havne på ulike trygde- og stønadsordninger som i nullalternativet. Siden mange trygdeordninger er knyttet til inntektsnivået til individene, vil imidlertid trygdeytelsene de mottar

i gjennomsnitt være lavere. Vi legger til grunn at disse er 15 prosent lavere enn i nullalternativet. Dette er som følge av lavere inntekter for denne gruppen, og tilsvarer lønnsforskjellene mellom gruppe C og nullalternativet. Gruppe D omfatter den gruppen av barn med innvandrerbakgrunn som havner utenfor arbeidslivet og derfor mottar ulike trygdeytelser gjennom hele livsløpet. For denne gruppen legger vi til grunn at individene mottar trygdeytelser med en årlig ytelse på 166 000 kroner[18].

Det er bare skattefinansieringskostnadene ved trygdeytelsen som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen. I tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske analyser[19], legger vi til grunn skattefinansieringskostnader på 20 prosent av det offentlige utgiftsbeløpet.

Tabell 3-2
Økte offentlige overføringer i forhold til nullalternativet (vektet snitt av A og B). Nåverdi per individ i 2015-kroner

	Gruppe C	Gruppe D
Overføringer trygder og stønader	-87	2275
- hvorav skattekostnader	-17	455

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Vi har beregnet netto trygde- og stønadsoverføringer for gruppe D til snaut 2,3 millioner kroner over livsløpet sammenlignet med nullalternativet. Det er imidlertid bare skattekostnadene som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen, og disse summerer seg til 455 000 kroner over livsløpet for gruppe D. For gruppe C legger vi til grunn samme sannsynlighet for å havne på ulike trygde- og stønadsordninger som i nullalternativet. Denne gruppen mottar således noe lavere trygde- og stønadsoverføringer over livsløpet sammenlignet med nullalternativet som følge av gjennomsnittlig lavere nivå på trygdeytelsene.

3.2.6 Negative konsekvenser for samfunnet (samfunnsmessige virkninger)

Utdanning har virkninger som går utover bidraget til verdiskapingen fra den enkelte og livskvaliteten til de det gjelder. Utdanning bidrar blant annet til sosialisering og allmenndannelse, som videre virker inn på en rekke avgjørende forhold i samfunnet. I Hægeland (2003), som analyserer privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning av utdanning, skilles det mellom tre type eksterne virkninger:

- Produktivitet: Utdannet arbeidskraft gjør annen arbeidskraft mer produktiv.
- Kriminalitet: Deltakelse i arbeidslivet kan redusere sannsynligheten for deltakelse i aktiviteter som gir negative eksterne virkninger.

[18] Dette tilsvarer gjennomsnittlig ytelse per mottaker av sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger i 2015-kroner.
[19] Direktorat for økonomistyring (2014)

- Demokrati: En mer utdannet befolkning kan bidra til at kollektive beslutninger blir fattet på et mer informert grunnlag.

Under diskuterer vi de ulike momentene mer i detalj.

Produktivitet

Utdanning kan gi produktivitetsgevinster utover produktivitetseffekten fra den enkelte. Utdanning kan blant annet stimulere til forskning og utvikling, eller bidra til at implementering av ny teknologi går raskere og derigjennom gi økt økonomisk vekst i samfunnet.[20] Dersom slike effekter fra utdanning fører til at andre får økt produktivitet, kan den samfunnsøkonomiske avkastningen være betydelig høyere enn den privatøkonomiske.

I avsnitt 3.2.3 referer vi til en rekke studier som tar for seg den privatøkonomiske avkastningen av utdanning. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er sannsynligvis større. I Berg m. fl. (2016) legger vi til grunn en produktivitetsgevinst utover den privatøkonomiske på 3 prosentpoeng per år ekstra utdanning. Denne antakelsen er basert på Barth (2005), som har beregnet den samfunnsøkonomiske avkastning av ett år utdanning til å ligge rundt 8-9 prosent i Norge, hvorav 5 prosentpoeng utgjøres av privatøkonomisk avkastning.

Med samme antakelse som i Berg m. fl. (2016) gir dette et produktivitetstap på 111 000 kroner over analyseperioden[21].

Et velfungerende demokrati

En av de viktigste forutsetningene for et velfungerende demokrati er en informert og politisk aktiv befolkning, og en høyt utdannet befolkning vil kunne bidra til at *«demokratiske beslutninger blir bedre, både på systemnivå, i besluttende organer og i gjennomføringen av vedtak.»* (Barth 2005).

Mekanismen bak utdanningens betydning for demokratiet er at et økt utdanningsnivå kan heve den enkeltes tilbøyelighet til å være politisk aktiv og til å følge med på eller delta i offentlige debatter og beslutningsprosesser i samfunnet.[22] Videre tenker man at desto større andel av en befolkning som har høyere utdanning, desto flere lærer seg kritisk tenkning og unngår å bli gjenstand for maktovergrep og utnyttelse. En utdannet befolkning vil også kunne bidra til at kollektive beslutninger blir fattet på et mer informert grunnlag. Og jo høyere utdanningsnivået blir i befolkningen, jo vanskeligere blir maktmisbruk, korrupsjon og manipulasjon, og jo større grad får man av kritisk tenkning og maktspredning. Samtidig er det grunn til å tro at effektene av utdanning er større for grunnskole og videregående opplæring, enn for høyere utdanning.[23]

[20] Blant annet Hanushek m.fl. (2015) / OECD (2010) / Barth (2005) / Hægeland og Møen (2000)
[21] I Berg m. fl. (2016) legger vi til grunn at mangelfull utdanning i gruppe C og D tilsvarer tre år færre utdanning. Utregningen er videre basert på forskjellen i lønnskostnader for Gruppe C og nullalternativet, multiplisert med 3 prosent avkastning av utdanning i tre år.
[22] Barth (2005) / Milligan m. fl. (2004).
[23] Barth (2005)

Det er imidlertid utfordrende å kvantifisere effekten av individets utdanning på ivaretagelsen av et velfungerende demokrati på systemnivå. Kostnaden kan likevel vurderes gjennom pluss-minusmetoden.

Som i Berg m. fl. (2016) vurderer vi betydningen av at befolkningen har god demokratiforståelse for samfunnet til å være **stor**. Gitt at både individer som faller innenfor gruppe C og D har mangelfull utdanning, vurderer vi at mangelfull utdanning har en **stor kostnad** for individet, sammenlignet med nullalternativet. I den grad det er en forskjell mellom C og D, kan kostnaden reduseres til **middels stor** for C, dersom man tillegger yrkesdeltakelse å ha betydning for individets demokratiforståelse. Man kan også tenke seg at yrkesdeltakelse kan ha betydning for et velfungerende demokrati på systemnivå, dersom man som ansatt er organisert i en arbeidslivsorganisasjon. Gjennom et slikt medlemskap får den enkelte fremmet sine interesser hva gjelder jobbrelaterte forhold.

Kriminalitet

Utdanning kan også påvirke kriminalitet, gjennom at deltakelse i arbeidslivet kan redusere sannsynligheten for den enkeltes befatning med kriminalitet. Dette ses eksempelvis i sammenheng med at det å være i arbeid skaper sosial kontroll av samfunnsskadelig atferd, samt legger til rette for at enkeltindividet tar rasjonelle valg og bidrar til å skape identitet.[24]

Som omtalt i Berg m. fl. (2016) er det utfordrende å isolere effektene som utdanning og arbeidsaktivitet har på kriminalitet. En viktig bakenforliggende faktor som påvirker sannsynligheten for utdanning, yrkesaktivitet og kriminalitet er sosioøkonomiske forhold, og sosioøkonomiske forskjeller kan også være en forklaring på hvorfor innvandrere er overrepresentert blant straffede.[25]

I denne rapporten omtaler vi denne virkningen kvalitativt gjennom pluss-minus metoden. Som i Berg m. fl. (2016) vurderer vi betydningen av kriminalitet for samfunnet til å være **stor**. Gruppe C og D vil imidlertid ha ulike effekter av mangelfull utdanning sammenlignet med nullalternativet. For gruppe C som har en tilknytning til arbeidslivet, vurderer vi virkningen av utdanning til en **liten kostnad**, da det å være i arbeid i seg selv har en preventiv effekt mot kriminalitet. For gruppe D vurderer vi effekten av mangelfull utdanning til å gi en **middels kostnad** for individet, da individene er utenfor arbeidslivet.

[24] Hægeland (2003) / Danielsen (1998) / Skardhamar og Telle (2009)
[25] Skardhamar m.fl. (2011)

3.2.7 Kostnader til opplæring i grunnopplæringen

I Norge er grunnopplæringen i stor grad et offentlig ansvar, og med ansvaret følger en kostnad. Elever i norsk grunnskole og videregående opplæring har rett til gratis opplæring (opplæringsloven §§ 2-15, 3-1), mens godkjente friskoler får et statlig tilskudd, samtidig som de kan kreve inn skolepenger (friskoleloven §§ 6-1, 6-2).

Ifølge tall fra SSB var kostnaden ved en elev i grunnskolen i gjennomsnitt 105 600 kroner i 2014.[26] Dette inkluderer utgifter til grunnskoleundervisning, drift av skoler og skoleskyss.

Hva koster det så å gi et barn med innvandrerbakgrunn fullverdig opplæring, som definert i avsnitt 1.2? Vi ønsker her å se på ekstrakostnadene knyttet til at barn med innvandrerbakgrunn skal oppnå det samme kompetansemessige utgangspunktet som barn med norsk bakgrunn. I utgangspunktet er det to forhold som kan vurderes her. For det første forutsettes barn med innvandrerbakgrunn, i tillegg til vanlig undervisning, må bli tilbudt tilstrekkelig grad av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, slik at de er i stand til å følge normal undervisning og progresjon i utdanningssystemet. Videre er det knyttet kostnader til å gi elevene den sosial-pedagogiske oppfølgingen og det gode skolemiljøet de har rett på.

Tallgrunnlaget for å kunne beregne de offentlige kostnadene ved disse forholdene er imidlertid mangelfullt. Et estimat vil likevel kunne beregnes ved å legge til grunn ressursinnsatsen i grunnskolen til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. I følge Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for skoleåret 2014/2015 ble det gitt totalt 1,9 millioner undervisningstimer til dette formålet.

Ifølge Udir (2014) hadde 14 prosent av elevene i grunnskolen og i videregående opplæring innvandrerbakgrunn i 2014. I grunnskolen utgjorde norskfødte og innvandrere om lag 7 prosentpoeng hver, mens i videregående opplæring utgjorde innvandrerne 10 prosentpeng og de norskfødte 4 prosentpoeng. Som beskrevet i kapittel 2 er innvandrere en mangfoldig gruppe med ulik botid, landbakgrunn og med store forskjeller i innvandringsgrunner (flyktning, asylsøker, familiegjenforening eller arbeidsinnvandrer). Spesielt vil alder ved ankomst være viktig for hvordan innvandrere gjør det i skolen (Steinkellner, 2013), og det vil være ulikheter innad i denne gruppen når det gjelder hvor mange år de er del av det norske skolesystemet.

1. januar 2016 var det 95 973 innvandrere og norskfødte med innandrerforeldre i alderen 6-15 år i følge SSB. Basert på statistikk fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for skoleåret 2014/2015 har vi beregnet ressursinnsatsen til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring per elev til snaut 20 timer. Dette baserer seg på totalt antall gjennomførte undervisningstimer og antall elever med innvandrerbakgrunn, dvs. innandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, jf. Tabell 3.

[26] https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utgrs/aar/2015-12-11

Tabell 3
Ressursinnsats til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i den offentlige grunnskolen for skoleåret 2014/2015 og antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 6-15 år

	Årstimer i undervisning	Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 6-15 år	Antall timer per elev
Særskilt norskopplæring	1 368 465	95 973	14,3
Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring	542 458	95 973	5,7
Sum	1 910 923	95 973	19,9

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Statistisk sentralbyrå

Under forutsetning om at en undervisningstime har en ressurskostnad på 1085 kroner[27], vil de årlige kostnadene per elev summere seg til om lag 21 600 kroner. Dette er en gjennomsnittlig årlige ekstrakostnaden per elev, og sier ikke noe om når i opplæringsløpet kostnadene vil påløpe.

For å beregne kostnaden per individ gjennom skoleløpet, multiplisere vi dette gjennomsnittstallet med antall år hvert individ befinner seg i grunnopplæringen, dvs. fra de ankommer Norge til de går ut av videregående opplæring. De norskfødte med innvandrerforeldre gjennomfører hele skoleløpet i den norske skolen. Innvandrerne vil derimot innrulleres i det norske skolesystemet etter hvert som de ankommer Norge. Vi legger til grunn at gjennomsnittlig alder ved innrullering i det norske skolevesenet er 8 år[28] for de to gruppene samlet.

Som et anslag summeres dermed de ekstra opplæringskostnadene per individ til snaut 189 000 kroner, neddiskontert til 2015-kroner. I tillegg kommer skattefinansieringskostnader på 20 prosent. Dette er et usikkert estimat, men belyser at det også er en ressurskostnad knyttet til å gi barn med innvandrerbakgrunn ekstraopplæring.

Kostnaden ved å gi barna fullverdig opplæring er usikker, og vi gjennomfører derfor en sensitivitetsanalyse der vi belyser usikkerheten. I sensitivitetsanalysen ser vi derfor på to ulike kostnadsanslag der vi endrer opplæringskostnadene med +/- 50 prosent.

[27] Dette er basert på informasjon fra Kunnskapsdepartementet om kostnad per undervisningstime. Denne kostnaden bygger på gjennomsnittlig lærerlønn, sosiale utgifter og hvor forberedelser til timene er tatt hensyn til.

[28] Denne antakelsen er basert på fordelingen av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre som i 2014 (Udir, 2014), med 51 prosent innvandrere og 49 prosent norskfødte med innvandrerforeldre. Videre legger vi til grunn at alder ved ankomst for innvandrerne fordeler seg lineært over alderen 1-15 år. Dette gir da en gjennomsnittlig alder ved innrullering i skolen på 9 år for innvandrerne.

3.2.8 Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader

Vi har beregnet de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 2,6 millioner 2015-kroner per individ dersom barn med innvandrerbakgrunn får mangelfull utdanning. Dette er basert på et vektet gjennomsnitt av de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til typeindividene i gruppe C og D, der vektene er beskrevet i avsnitt 3.1.2. I tillegg kommer de ikke-prissatte samfunnseffektene som vi har vurdert gjennom pluss-minusmetoden. Alle disse trekker i retning av at kostnadene i realiteten er høyere enn 2,6 millioner kroner per individ dersom de får mangelfull utdanning.

Tabell 3-4
Oppsummering samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.

Samfunnseffekt	Betydning	Gruppe C	Gruppe D	Vektet gjennomsnitt*
Produksjonstap	Prissatt effekt	1 233	8 218	2 630
Trygd og stønader	Prissatt effekt	-17	455	77
Livskvalitet	Stor	+ + +	+ + + +	+ + +
Eksterne virkninger 1: Produktivitet	Prissatt effekt	111	111	111
Eksterne virkninger 2: Demokrati	Stor	+ + +	+ + + +	+ + +
Eksterne virkninger 3: Kriminalitet	Stor	+ +	+ + +	+ +
Kostnader til opplæring i grunnopplæringen	Prissatt effekt	-227	-227	-227
Samlede prissatte kostnader		1 099	8 557	2 591

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Vektet gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D, der vektene er basert på de betingede sannsynlighetene for gruppene, jf. avsnitt 3.1.2.

Kostnadsberegningene i denne rapporten skiller seg fra Berg m.fl. (2016) på enkelte punkter. I Berg m.fl. (2016) beregnet vi de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 3,8 millioner 2015-kroner per individ dersom mindreårige flyktninger får mangelfull utdanning. Noen av endringene i denne rapporten bidrar til å dra opp kostnadene, men de mest sentrale endringene drar ned kostnadene.

På et overordnet nivå kan man si at nullalternativet, det individene kan oppnå med fullverdig utdanning, er bedre for målgruppen i denne rapporten sammenlignet med mindreårige flyktninger[29]. Dette bidrar isolert sett til å trekke opp kostnadene. Videre har vi lagt til grunn at de gjennomsnittlige kostnadene ved å gi disse individene fullverdig utdanning er noe lavere. Mange av dem kan allerede det norske språket når de går inn i skolesystemet, og det vil i gjennomsnitt være mindre behov for særskilt språkopplæring. Dette bidrar også isolert sett til å trekke opp de samfunnsøkonomiske kostnadene.

[29] I beregningene betyr dette økt vekt på gruppe A i nullalternativet.

Motsatt legger vi til grunn at barn med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har en høyere sannsynlighet for å havne innenfor arbeidslivet, gitt mangelfull utdanning, sammenlignet med mindreårige flykninger [30] . Denne endringen fører isolert sett til å trekke ned de samfunnsøkonomiske kostnadene, og har større betydning for resultatene enn de overnevnte endringene. Til slutt har vi gjort en endring av analyseperioden fra 13-74 år til 8-74 år. Årsaken til denne endringen er at norskfødte med innvandrerforeldre innrulleres i det norske skolesystemet allerede fra 6-årsalderen, mens innvandrere innrulleres etter hvert som de ankommer Norge. Denne endringen bidrar isolert sett til å trekke ned kostnadene, da det framtidige nyttetapet (fra produksjonstap) får lavere vekt i nåverdiberegningen.

3.2.9 Sensitivitetsanalyse

Tallfestingen av de ulike virkningene er usikre. For å belyse denne usikkerheten gjennomfører vi derfor en sensitivitetsanalyse hvor vi endrer på noen av de sentrale forutsetningene. Hensikten med dette er å undersøke hvor følsomme eller robuste resultatene i analysen er for endringer i forutsetningene. Vi deler sensitivitetsanalysen inn i to. Først ser vi på hvordan resultatene endrer seg dersom vi endrer på forutsetningene knyttet til lønnseffekten av utdanning for gruppe C, og forutsetninger om opplæringskostnader i grunnopplæringen. Deretter ser vi på ulike forutsetninger for sannsynligheten for å havne i gruppe C og D.

Høyt og lavt anslag

Tabell 3-5 viser hvordan resultatene endrer seg dersom vi endrer på forutsetningene knyttet til lønnseffekten av utdanning for gruppe C, samt ulike forutsetninger om kostnader i forbindelse med opplæring i grunnopplæringen. I det **høye anslaget** legger vi til grunn en lønnsforskjell på 20 prosent for gruppe C (mot 15 prosent i hovedanalysen), mens vi legger til grunn at opplæringskostnadene i grunnopplæringen er 50 prosent lavere enn i hovedanalysen. I det **lave anslaget** legger vi til grunn en lønnsforskjell på 10 prosent for gruppe C (mot 15 prosent i hovedanalysen), mens vi legger til grunn at opplæringskostnadene i grunnopplæringen er 50 prosent høyere enn i hovedanalysen.

Basert på disse endrede forutsetningene beregnes de gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene til 3,1 millioner 2015-kroner per individ i et **høyt anslag**, og 2,1 millioner 2015-kroner per individ i et **lavt anslag**.

[30] I beregningene betyr dette økt vekt på gruppe C, og dermed lavere vekt på gruppe D.

Tabell 3-5
Samfunnsøkonomiske kostnader i hovedanalysen, høyt anslag og lavt anslag i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.

Samfunnseffekt	Betydning	Hovedanalysen	Høyt anslag	Lavt anslag
Produksjonstap	Prissatt effekt	**2 630**	**2 959**	**2 301**
Trygd og stønader	Prissatt effekt	**77**	**72**	**82**
Eksterne virkninger 1: Produktivitet	Prissatt effekt	**111**	**148**	**74**
Kostnader til opplæring i grunnopplæringen	Prissatt effekt	**-227**	**-114**	**-341**
Samlede prissatte kostnader		**2 591**	**3 065**	**2 116**

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Vektet gjennomsnitt av utfallene i gruppe C og D, der vektene er basert på de betingede sannsynlighetene for gruppene, jf. avsnitt 3.1.2.

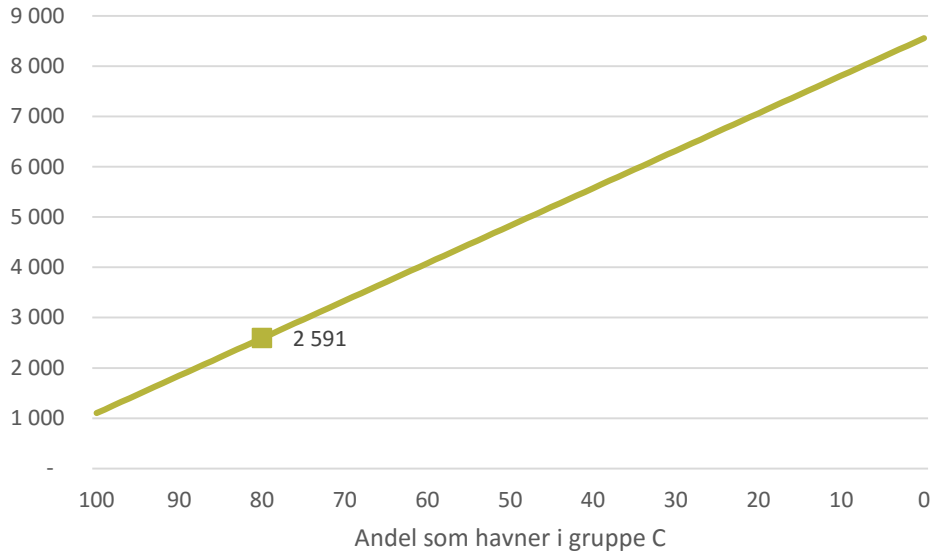
Fordeling på ulike livsløp

I avsnitt 3.1.2 la vi i hovedanalysen vår til grunn at sannsynligheten for at et barn med innvandrerbakgrunn havner i gruppe C er 80 prosent, gitt at han eller hun mottar mangelfull utdanning i grunnopplæringen. Tilsvarende var den betingede sannsynligheten for å havne i gruppe D på 20 prosent. Dette er også en usikker forutsetning og fordelingen på de ulike livsløpene har stor betydning for den gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnadene per individ.

Dette illustreres i Figur 21 som viser ulike samfunnsøkonomiske utfall dersom vi endrer på andelen som fordeler seg på henholdsvis gruppe C og D. Den nederste aksen i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Resultatet fra hovedanalysen, med henholdsvis 80 prosent i gruppe C og 20 prosent i gruppe D, illustreres i punktet som gir en samfunnsøkonomiske kostnad på 2,6 millioner kroner.

Som det framkommer av figuren avhenger de gjennomsnittlige kostnadene per individ i stor grad av hvor stor andel av individene som havner innenfor arbeidslivet (gruppe C) eller utenfor arbeidslivet (gruppe D). Ekstremtilfellet, hvor alle individene som mottar mangelfull utdanning havner i gruppe C, gir en gjennomsnittlig kostnad på snaut 1,1 millioner kroner per individ. Dersom alle individene som mottar mangelfull utdanning havner i gruppe D, gir denne en gjennomsnittlig samfunnsøkonomisk kostnad per individ på snaut 8,6 millioner kroner.

Figur 21
Gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike forutsetninger om andelene som havner i gruppe C og D i forhold til nullalternativet (vektet snitt av gruppe A og B). I tusen kroner.



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
Note: Den nederste aksen i figuren illustrerer andelen av individene som havner i gruppe C. Andelen som havner i gruppe D blir dermed én minus andelen i gruppe C.

Litteraturliste

Aakvik, A., Salvanes, K. G. og K. Vaage (2009): *"Measuring heterogeneity in the returns to education using an educational reform"*. Kommer i European Economic Review.

Barth, E. (2005): *Den samfunnsmessige avkastning av utdanning.* SSB. Utdanning 2005

Berg, S. L., Bjørnstad, R., Gran, B., Kostøl, F. B., Sønsterudbråten, S. (Fafo) og Kindt, K. T. (2016): Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger. Rappot nr. 32-2016. Samfunnsøkonomisk analyse

Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2014): *Immigrants, labour market performance and social insurance*. The Economic Journal, 124(580): 644-683

Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2012). Educating children of immigrants: Closing the gap in Norwegian schools. Nordic Economic Policy Review, 1(2012). Retrieved from http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/EducatingChildrenOfImmigrants.pdf

Danielsen, K. (1998): *Innvandrere og kriminalitet.* NOVA rapport 4/1998

Dzamarija, T. M (2014): *Oversikt over personer med ulik grad av innvandringsbakgrunn.* Rapporter 2014/16. Statistisk sentralbyrå

Egge-Hoveid, K., & Sandnes, T. (2015). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i et kjønns- og likestillingsperspektiv. Rapporter 2015/26. Statistisk sentralbyrå

Falck, T., Johannesen, A. B. og B. Strøm (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring.* SØF-rapport nr. 08/09

Fevang, E. og Røed, K (2006): Veien til uføretrygd. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 10/2006

Frøseth, M. W. og N. Vibe (2014): *Fem år etter grunnskolen. Kompetanseoppnåelse i videregående opplæring og overgang til høyere utdanning og arbeid før og etter Kunnskapsløftet.* NIFU Rapport 3/2014

Hanushek, Ruhose og Woessmann (2015): *Economic gains for U.S. States for Educational Reform.* Working paper 21770. National Bureau of Econonomic Research. NBER Working Paper Series

Hardoy, I. og P. Schøne (2008): *Avkastning av utdanning for ikke-vestlige innvandrere: Hvorfor er den så lav?*

Hægeland, T. (2003): *Økonomisk avkastning av utdanning.* SSB. Utdanning 2003

Hægeland, T. og J. Møen (2000): *Betydning av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst for oppsummerende litteratur.* SSB. Rapporter 2000/10

Hægeland, T., Klette, T.J. og K.G. Salvanes. (1999): *"Declining Returns to Education in Norway? Comparing Estimates Across Cohorts, Sectors and over Time",* Scandinavian Journal of Economics, vol. 101, s. 555–576.

Lov om frittståande skolar (friskoleloven) LOV-2003-07-04-84

Lov om grunnskole og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) LOV-1998-07-17-61

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) LOV-2003-07-04-80

Markussen, E. (2014): *Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002.* NIFU Rapport 1/2014

Meld. St. 12 (2012-2013): *Perspektivmeldingen 2013.* Finansdepartementet

Midtbøen, A. og J. Rogstad (2012): *Diskrimineringens omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv.* ISF Rapport 2012:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Milligan, K., Moretti, E. og Oreopoulos, P. (2004): *Does education improve citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K*. Journal of Public Economics, vol.88

NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskommisjonens andre rapport.* Avgitt til Finansdepartementet 11. februar 2016

OECD (2010): *The High Cost of Low Educational Performance*

OECD. (2010). Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Olsen, Bjørn (2014): *Unge med innvandringsbakgrunn i arbeid og utdanning 2014 (eksklusive EØS/EU innvandrere*). Rapporter 2016/09. Statistisk sentralbyrå

Oreopoulos, P. og K. G. Salvanes (2009): *How Large Are Returns to Schooling? Hint: Money isn't Everything.* Working Paper 15339. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series

Skardhamar, T. (2005): *Lovbruddskarriere og levekår. En analyse av fødselskullet 1977.* Rapport 2005/9. SSB

Skardhamar, T. m.fl. (2011): *Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning.* Korrigert versjon 12.09.11. Rapporter 21/2011. SSB

Skardhamar, T. og K. Telle (2009): *Life after prison. The relationship between employment and re-incarceration.* Discussion Paper No. 597, October 2009. SSB

Steinkellner, A. (2014). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i grunnskolen: en analyse av karakterdata og resultater fra nasjonale prøver i 2012 (Oppdatert utg. ed. Vol. 65/2013). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Udir (2014): *Statistikk over innvandrere i grunnopplæringen 2014*. Utdanningsdirektoratet

Villund, O. (2014): *Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012.* SSB Rapporter 2014/28.

Samfunnsøkonomisk analyse har særskilt fokus på samfunnsøkonomiske problemstillinger i skjæringspunktet mellom næringers og samfunnets interesser, mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og markeders respons, mellom individ og samfunn og i tilknytning til samfunnets institusjoner.

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Telefon: 97 41 10 01

E-post: post@samfunnsokonomisk-analyse.no

ISBN-nummer:
978-82-93320-42-5