

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom

Ingeborg Rasmussen, Vivian A. Dyb, Nicolai Heldal og Steinar Strøm

Vista Analyse AS

Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapportnummer 2010/07
Rapporttittel	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom
ISBN	978-82-8126-002-3 (PDF)
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Vivian Dyb, Nicolai Heldal og Steinar Strøm
Dato for ferdigstilling	Mars 2010
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Steinar Strøm
Oppdragsgiver	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	PDF www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Marginalisert ungdom, NAV, arbeidsmarkedstiltak, sosiale tjenester, utdanning, barnevern, samfunnsøkonomisk analyse

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) gjennomført et utredningsarbeid om samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering og utenforskap blant ungdom i alderen 16-25 år.

Formålet med utredningen er den skal bidra til å fremme:

1. kunnskap om helhetlig ressursinnsats overfor marginalisert ungdom i ulike aldre
2. kunnskap om samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom marginaliseringsprosesser befestes gjennom et mer varig utenforskap.

Utredningsarbeidet er basert på teori og eksisterende empiri. Prosjektet har ikke gitt rom for egne undersøkelser eller datainnsamling. Vi har derfor støttet oss på annen litteratur og undersøkelser av utenforskap, marginalisering og offentlige tiltak på barn og unge i risikozonen for å få et best mulig bilde av den offentlige ressursbruken overfor marginalisert ungdom, samt den offentlige ressursbruken på forebyggingstiltak for å redusere andelen ungdom som faller utenfor.

Rapporten gir noen grove anslag over de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom marginaliseringsforløpet vedvarer. Beregningene er basert på enkle forutsetninger og er preget av usikkerhet. De vurderes på tross av usikkerheten å gi et rimelig bilde av nivået på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av et marginaliseringsforløp som befester seg i form av mer eller mindre varig utenforskap.

Utredningsarbeidet er gjennomført av Vivian A. Dyb, Nicolai Heldal, Ingeborg Rasmussen og professor Steinar Strøm. Oppdragsgivers kontaktperson har vært Anders Humstad. Det har vært avholdt rapporteringsmøter underveis der flere ressurspersoner i BLD har gitt verdifulle innspill.

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS mars 2010

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Oversikt over sentral begrep og definisjon	9
2	Marginalisering og utenforskap	11
2.1	Innledning	11
2.2	Ulike definisjoner og begrep	11
2.3	Årsaker til marginalisering	14
2.3.1	Årsaker til marginalisering sett fra ungdommens perspektiv	16
2.3.2	Nærsynte og dårlige valg med delvis irreversible konsekvenser	18
2.3.3	Oppsummerende diskusjon om årsaker til marginalisering blant ungdom ..	19
2.4	Hvor mange unge marginaliseres?	20
2.4.1	Arbeidsmarginalisering – målt i Ungdoms levekår (SSB, 2007)	22
2.4.2	Marginalisering, ekskludering og uførhet i Norden	24
2.4.3	Unge uføre og ungdomsledighet	25
2.5	Frafall i videregående skole	27
2.6	Unge utenfor – eksempel fra Sarpsborg	29
2.7	Oppsummering – hvem, hvorfor og hvor mange?	32
3	Offentlige instanser og hjelpeapparat	35
3.1	Innledning	35
3.2	Hovedfunn – kunnskap om ressursinnsats overfor marginalisert ungdom	35
3.3	Aktører i hjelpeapparatet og offentlige instanser	37
3.4	Aktører på kommunalt nivå	39
3.5	Stat og fylkesinstanser med tiltak og ansvar for barn og unge	42
3.6	Hjelpeapparat og ungdom i risikogruppe. Case fra Sarpsborg	45
3.6.1	Budsjettmessig ressursbruk – andel av virksomheter (Sarpsborg)	46
3.7	Innsats- og tiltakskostnader over offentlige budsjetter	47
3.7.1	Innsatskostnader utdanning, ordinær opplæring og arbeid	47
3.8	Pensjoner, dagpenger og sosiale stønader	50
3.9	Særskilte tiltaks- og behandlingskostnader	52
4	Ressursinnsats over offentlige budsjetter ved marginalisering	55
4.1	Problemstillinger og avgrensning	55
4.2	Marginaliseringsforløp 16- 25 år, kostnader i hjelpapparatet	56
4.2.1	Alternativ 1 – illustrasjon vellykkede tiltak	58

4.2.2	Alternativ 2 – illustrasjon.....	59
4.2.3	Alternativ 3 – illustrasjon.....	61
4.1	Hjelpeapparatets ressursbruk - drøfting.....	61
4.1.1	Fordeling av kostnader og gevinster.....	62
4.2	Oppsummering – konsekvenser for offentlige budsjetter.....	63
5	Samfunnsøkonomiske kostnader.....	65
5.1	Typer kostnader.....	65
5.2	Beregninger av 6 alternative livsløp.....	66
5.3	Samfunnsøkonomiske kostnader i et ungdomskull.....	74
6	Lønnsomhet av forebyggende innsats.....	75
6.1	Innledning.....	75
6.2	Et opplegg for en formell nytte- kostnadsanalyse.....	75
	Litteratur.....	79

Sammendrag

Marginalisering og utenforskap

Med utgangspunkt i gjennomgått empiri konkluderer vi med at mellom 2 og 4% av ungdom under 20 år er i en marginaliseringsprosess med høy risiko for å befeste sin marginaliseringsposisjon, eller står i fare for å gå over i varig utenforskap.

Med dagens arbeidsmarked og høye ungdomsledighet øker denne andel til opp mot 8 % for 25-åringer, og befester seg på dette nivået som 30 åringer. Det er stor usikkerhet knyttet til tallene. Det er likevel et solid grunnlag for å hevde at andelen marginaliserte ungdom tenderer til å være økende, og at utsiktene for varig utenforskap eller marginalisering er høy for en stor andel av gruppen marginalisert ungdom. Det er også godt belegg for å anta at andelen marginaliserte i en kohort øker med omtrent 4 prosentpoeng fra fylte 20 år til fylte 25 år. Med 50 000 personer per kohort tilsvarer dette en økning på 2000 personer som faller utenfor i denne perioden.

Vår gjennomgang av litteratur og internasjonale sammenlikninger tyder på at gruppen marginalisert ungdom har lavere sannsynlig for senere arbeidsdeltagelse i Norge enn i en del andre land. Hvorvidt dette skyldes forhold på arbeidsmarkedet, sjenerøse velferdsordninger eller andre forhold, krever nærmere utredninger.

Hjelpeapparatets ressursbruk

Kommunen vil i hovedsak bære kostnader ved behandling, intervensjon og oppfølging av ungdom i alderen 16-20 år. Kostnadene kan beløpe seg fra 2000 kr til 200 000 kr per år per person. I ekstreme tilfeller og ved behov for institusjonsplass eller tung behandling bli kostnadene betydelig høyere.

Dersom tiltakene lykkes i den forstand at uførhet unngås vil staten ved NAV-arbeid få besparelsen i form av reduserte trygdeutbetalinger. Besparelsen kan være rundt 3 millioner kroner i nåverdi per person. Kommunen vil også kunne ha besparelser – anslått til om lag 200 000 – 400 000 kr (nåverdi) per person.

I de tilfellene tung behandling er nødvendig vil disse kostnadene påløpe staten. For denne gruppen vil antagelig sannsynlighet for å unngå varig utenforskap være sterkt svekket.

Fordeling mellom forvaltningsnivåer og etater

Kostnader til tiltak under utdanning og arbeid er komplekse, der fordelingen mellom kommune, fylkeskommune og stat avhenger av en rekke forhold.

De svakeste – eller de som mislykkes i videregående opplæring og arbeidsmarkedstiltak under NAV-arbeid, vil

	<p>havne som en kostnad hos kommunen. Kommunens sosialtjeneste og ansvar under sosialloven vil alltid være siste sikkerhetsnett dersom andre tiltak mislykkes.</p>
Behov for en tydeligere rolle og ansvarfordeling	<p>For aldersgruppen 16 – 25 år framstår de ulike tiltakene med tilhørende ansvarsforhold som svært fragmenterte, der definerte ansvars- og budsjettområder under flere involverte aktører i praksis krever høye koordineringskostnader mellom flere aktører for å skape kontinuitet og forutsigbarhet for ungdom som står i en marginaliseringsprosess.</p> <p>Samordnet innsats er et ideal, men så lenge aktørene som skal "samordne" seg ikke har handlingsrom i form av myndighet og budsjetter til å samle seg om et felles, langsiktig og forutsigbart tiltak, blir kostnadseffektiviteten og treffsikkerheten lav i forhold til ressursbruken.</p> <p>Det faktum at det har vist seg vanskelig å frembringe oversikter over samlet ressursinnsats i hjelpeapparatet for gruppen marginalisert ungdom, er i seg selv et tegn på fragmentering av ansvar og budsjetter fordelt på alt for mange aktører, enheter, programmer og tiltak.</p>
Samfunnsøkonomiske kostnader	<p>Basert på stiliserte eksempler finner vi at den nedre samfunnsøkonomiske kostnadene ved marginalisert ungdom ligger på en nåverdi på 5 mrd kroner per årskull. Ved en økning til 8 % marginaliserte fordelt mellom ulike marginaliseringsforløp og langsiktige utfall, øker kostnaden til en nåverdi på over 15 mrd kroner per årskull.</p>
Gevinst av tiltak	<p>Ved å sette inn nye tiltak som reduserer antallet marginaliserte ungdom som ender utenfor arbeidslivet med 100 personer, tjener samfunnet 1,1 milliard kroner i nåverdi. Uttrykker en dette i kroner per år, så kan gevinsten være på rundt 40 millioner kroner per år i 42 år for å få 100 ungdommer over i et forløp som gjør at de får en arbeidslivstilknytning som voksne.</p> <p>Det kan følgelig være store gevinster for samfunnet av å redusere antallet marginaliserte ungdommer og få dem over i mer vellykkete livsløp. Selv små endringer som gjør at ungdommer unngår uføretrygd, men går litt inn og ut av arbeidslivet, kan gi betydelige gevinster for samfunnet, og selvsagt for den enkelte ungdom samt hans eller hennes familie.</p>
Effektiviteten i tiltak	<p>Utredningen gir grunn til å stille flere spørsmål ved effektiviteten i organiseringen og utformingen av dagens tiltak rettet mot gruppen marginalisert ungdom. Før det eventuelt brukes ressurser på nye tiltak bør effektiviteten i forhold til ressursbruk og forventet effekt gis adskillig større oppmerksomhet.</p>

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Unge utenfor

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) arbeider for å motvirke marginalisering og bidra til utjevning av levekårsforskjeller blant barn og unge. I den forbindelse har departementet satt i gang en særskilt satsning kalt *Unge utenfor*. Satsingen har som formål å tydeliggjøre og styrke tiltaksapparatet overfor ungdom.

Mer kunnskap

Kunnskap om utstøttingsmekanismer og marginaliseringsforløp finnes. Med marginalisering menes i denne rapporten ungdom som har stått utenfor skole og arbeid i en lengre periode.

Marginaliseringsforløpet beskriver da årsaker og sammenhenger som fører til marginalisering.

Det foreligger også analyser der andelen marginalisert ungdom er kartlagt. Fra nasjonal og internasjonal forskning foreligger det etter hvert en del kunnskap om utstøttingsmekanismer og marginaliseringsforløp blant ungdom, og hvilke konsekvenser det kan gi for enkeltindividet. Denne type kunnskap danner grunnlaget for utforming av tiltak for å redusere andelen marginaliserte ungdom. Utgiftene til forebyggende tiltak framgår i prinsippet av offentlige budsjetter.

Ressursinnsats og samfunnsøkonomiske konsekvenser

For å kunne beregne hvor mye ressursinnsats samfunnet "bør" sette inn overfor utsatt ungdom, samt hvordan ressursinnsatsen best kan utformes, er det behov for mer kunnskap bl.a om hvordan ressursinnsatsen eskalerer dersom marginaliseringsforløpet vedvarer og befestes i form av sammensatte problemer. Studier fra bl.a Sverige viser at marginalisering og utenforskap medfører store kostnader for velferdssystemet, og at det finnes et kraftig potensial for besparing ved å sette inn tiltak på et tidligere tidspunkt. Tilsvarende observasjonen fra Norge ligger til grunn for anbefalingene gitt i St.meld.nr.16 (2006-2007)... og ingen stod igjen som retter seg mot tidlig innsats i utdanningsløpet for å motvirke frafall fra videregående opplæring med påfølgende fare for senere marginalisering og gjennom dette bidra til sosial utjevning.

Kunnskap om konsekvenser av utenforskap og tiltak rettet mot ungdom, nærmere bestemt aldersgruppen 16-25 år, er noe mer begrenset.

Formålet med

BLD ønsket derfor å få gjennomført et utredningsarbeid

utredningsarbeidet	<p>som avdekker samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering og utenforskap blant ungdom i alderen 16-25 år.</p> <p>Formålet med utredninger er den skal bidra til å fremme kunnskap om:</p> <ol style="list-style-type: none">1. helhetlig ressursinnsats overfor marginalisert ungdom i ulike aldre2. samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom marginaliseringsprosesser befestes gjennom et mer varig utenforskap.
Parallelle og mer langsiktige prosjekter	<p>Utredningen må sees i sammenheng med et større forskningsprosjekt rettet mot unge utenfor. Forskningsprosjektet foregår delvis parallelt og med en lengre tidshorison. Blant annet kan det vises til en pågående effektstudie av alternative kvalifiseringstiltak rettet mot marginalisert ungdom. Denne type studier vil kunne gi et bedre grunnlag for å beregne kostnader ved tiltak som reduserer antall (eller andelen) unge som faller utenfor enn det vi har hatt tilgjengelig for vår utredning.</p>
Avgrensning	<p>Problemstillingene i oppdragsbeskrivelser er søkt belyst gjennom tilgjengelig empiri. Et funn fra utredningen er at det foreligger svært lite tilgjengelige oversikter som gir grunnlag for å kunne gi helhetlig fremstillinger av hjelpeapparatets ressursbruk på gruppen marginalisert ungdom. Tilgjengelig empiri har dermed lagt begrensninger på hvor langt vi har klart å komme under denne problemstillingen og på presisjonsnivået i beregningene. Spesielt er det svakheter ved grunnlaget for illustrasjonen av kostnadene over ulike offentlige budsjetter.</p> <p>Beregningene av de samfunnsøkonomiske kostnadene er basert på forutsetninger. På dette punktet mener vi resultatene gir et rimelig riktig bilde av et øvre og nedre nivå, gitt at konsekvenser for tredjepart holdes utenfor.</p>
Organisering av rapporten	<p>Rapporten starter med en drøfting av selve marginaliseringsbegrepet og gjennomgang av aktuell empiri om årsaker til marginalisering, samt anslag over hvor mange ungdommer det gjelder. I kapittel 3 gis det en gjennomgang av de mest betydningsfulle aktørene med tilhørende ressursbruk i hjelpeapparatet. I kapittel 4 er vi mer konkret på kostnader ved marginaliserte ungdom og hvordan disse fordeles mellom ulike offentlige budsjetter. I kapittel 5 beregnes de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved marginalisert ungdom illustrert gjennom 6 alternative livsløp. Kapittel</p>

6 viser et formelt opplegg for beregning av lønnsomhet ved forebyggende innsats.

1.2 Oversikt over sentral begrep og definisjon

I rapporten har vi brukt følgende begrep og definisjoner:

- ***Delvis marginalisert ungdom*** – ungdom som er registrert utenfor utdanning, arbeid (inkludert tiltak) i minst ett år
- ***Marginalisert ungdom*** – ungdom og unge voksne som har stått utenfor utdanning eller ordinært arbeid i sammenhengende 3 år eller mer.
- ***Produktivitet*** – bidrag til verdiskapningen, dvs at økt arbeidsevne gir økt produktivitet og et større bidrag til den økonomiske verdiskapningen.
- ***Nåverdien*** – summen av inntekter og kostnader som faller på ulike tidspunkt gjennom en periode. I beregninger av nåverdi tas det hensyn til at en krone tjent "i dag" er mer verdt enn en krone opptjent senere i livet. For å gjøre inntekter og kostnader sammenlignbare over en periode, nediskonteres fremtidige kontantstrømmer med en kalkulasjonsrente.
- ***Skattekostnad*** – Utgifter som er finansiert gjennom skatter har en skattefinansieringskostnad. Skatter kan påvirke individer og bedrifter slik at mindre blir produsert i samfunnet. Dette gir et produksjonstap som gir den samfunnsøkonomiske kostnaden ved skattefinansiering. Vi har brukt en skattekostnad på 20%. Dette er i tråd med Finansdepartementets anbefalinger.
- ***Overføringer, kostnader over offentlige budsjetter og samfunnsøkonomiske kostnader.*** Trygdeutbetalinger gir en kostnad over offentlige budsjetter, men fremstår kun som en overføring og er dermed ikke en kostnad i de samfunnsøkonomiske beregningene utover skattefinansieringskostnaden. Ressurser som brukes på tiltak har en alternativverdi. Tiltakskostnader er derfor en samfunnsøkonomisk kostnad. Skattefinansierte tiltakskostnader gis et påslag på 20%.

2 Marginalisering og utenforskap

2.1 Innledning

I følge mandatet for denne utredningen er det et siktemål å vise:

- Sannsynlige prognoser for fremtidig ressursbruk og samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom marginaliseringsforløp vedvarer.
- Beregninger og prognoser knyttet til ulike problembilder. Det bør tas utgangspunkt i ungdom som opplever utfordringer på flere områder.

For å gi et grunnlag for kunne å besvare disse problemstillingene starter vi med en gjennomgang av ulike definisjoner av og innholdet i selve begrepet marginalisering. Videre ser vi kort på undersøkelser og eksisterende kunnskap om årsaker til marginalisering.

For å kunne vurdere fremtidig ressursbruk og samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom marginaliseringen som observeres blant dagens ungdom vedvarer, er det nødvendig å vite noe om hvor mange marginaliserte ungdommer på ulike alderstrinn vi har i dag, samt et grunnlag for å kunne utarbeide prognoser for det videre forløpet. Dette har vist seg vanskelig å anslå med utgangspunkt i bruk av tilgjengelig empiri innenfor rammen av dette prosjektet. Det er behov for mer forskning basert på registerdata og longitudinelle analyser for å besvare problemstillingene over med presisjon. I mangel av denne type analyser har vi med utgangspunkt i eksisterende kunnskap trukket noen forutsetninger om andelen marginaliserte ungdom. Analysene i de videre kapitlene bygger dermed på forutsetninger som har sitt utspring i dette kapitlet.

Kapitlet avslutter med en oppsummering av de viktigste funnene for analysene i de påfølgende kapitlene.

2.2 Ulike definisjoner og begrep

Marginalisering og ekskludering

Begrepene *marginalisering* og *ekskludering* beskriver situasjoner der individer er satt helt eller delvis utenfor viktige arenaer i samfunnet. Begrepene brukes delvis om hverandre, men kan også beskrive forskjellige situasjoner. I den grad det skilles mellom begrepene ser vi at marginalisering ofte brukes om en prosess, mens

ekskludering betegner en mer varig tilstand.

Eksempelvis ser vi at Townsend (1979) beskriver marginalisering som en prosess som fører til varierende grad av ekskludering; *..the processes that create groups of people who in one way or another and to varying extents are excluded from participation in the main currents of social life, to which they are oriented despite their marginality"*

Marginalisert – i ytterkant av sentrum med fare for å bli ekskludert

Geijerstam (2001) gir en historisk gjennomgang av begrepene innhold og bruk i internasjonal faglitteratur. Han viser at det ikke alltid er et klart skille mellom disse to begrepene, og at bruken av begrepene varierer. Etter en grundig diskusjon basert på en bred litteraturgjennomgang konkluderer Geijerstam med; *"Marginalisering og ekskludering beskriver således forskjellige, men beslektede fenomener. Man kan si at å være marginalisert er å være i ytterkanten av et sentrum - partiell deltakelse, med risiko for å bli ekskludert. Å være ekskludert blir mer omtalt som å være klart utenfor en sosial struktur eller grunnleggende ressurser, noe som oppfattes som mer alvorlig fordi dette er en mer varig tilstand"*.

Bør begrepene gis et mer framoverskuende innhold?

Raaum m.fl (2005) argumenter for at begrepene "sosial eksklusjon" og "marginalisering" bør gis et mer framoverskuende innhold. I følge disse forfatterne bør ikke mennesker betraktes som sosialt ekskludert utelukkende på grunnlag av deres nåværende sosiale posisjon, men snarere på grunnlag av deres utsikter til å vende tilbake til jobb eller skole i framtiden. De foreslår et nytt eksklusjonsbegrep knyttet til kombinasjonen av manglende deltagelse i de to hovedarenaene for sosial interaksjon i et moderne samfunn - arbeidsliv og utdanning - og lav sannsynlighet også for framtidig deltagelse. Med denne tilnærmingen knyttes begrepet "marginalisering" til en utvikling der utsiktene til framtidig deltagelse forverres over tid, som følge av demoralisering, forfall av individuell produktivitet, eller stigmatisering ved å stå utenfor arbeidsliv og utdanning.

Arbeids-marginalisering

Normann (2007 og 2009) definerer *arbeidsmarginalisering* som en tilstand hvor man befinner seg i randsonen av arbeidsmarkedet. Man er ikke fullstendig integrert, men heller ikke helt ekskludert i form av at man har en permanent og avklart situasjon utenfor arbeidsmarkedet. Han beskriver marginalisering som en prosess med usikkerhet der utfallet på arbeidsmarkedet kan slå begge veier. Man kan komme seg inn på arbeidsmarkedet, eller man kan havne permanent utenfor. I motsetning til Raaum m.fl (2005) inkluderes ikke sannsynligheten for å komme tilbake til utdanning eller arbeid i den operative

	definisjonen av begrepet.
Frivillig kontra ufrivillig utenforskap	<p>Normann viser også til utfordringer ved å bruke arbeidsmarkedsdata for å kartlegge og studere arbeidsmarginalisering. For det første kan det være en motsetning mellom samfunnets behov og enkeltindividenes behov og preferanser. Samfunnets behov for arbeidskraft tilsier at flest mulig skal integreres på arbeidsmarkedet, mens enkeltpersoner kan ha andre preferanser og ønske å stå utenfor arbeidsmarkedet i en kortere eller lengre perioder.</p> <p>For det andre kan utdanningssystemet bidra til å "skjule" en form for arbeidsmarginalisering ved at personer som ønsker integrering på arbeidsmarkedet uten å oppnå det, heller blir "tvunget" til å søke seg til utdanning. Dette kan særlig være relevant for ungdom som ønsker å avslutte skolen etter grunnskolen, men som likevel forsetter fordi det i praksis ikke finnes andre muligheter. For det tredje kan situasjonen på arbeidsmarkedet bidra til at noen ikke ønsker å arbeide og for eksempel heller velger å være hjemmeværende.</p>
Hva ser vi på og hvordan definerer vi marginalisering?	<p>Marginalisering, utenforskap og ekskludering er som vist foran diffuse begrep. Individuelle preferanser og samfunnets normer for deltakelse er ikke nødvendigvis sammenfallende. Spesielt for ungdom kan også tidspreferansene være irrasjonelle¹, og det kan være vanskelig å skille mellom frivillig og ufrivillig utenforskap fra arbeid og utdanning.</p> <p>I likhet med Raaum m.fl (2005) mener vi at begrepene sosial eksklusjon og marginalisering bør gis et framoverskuende innhold. Spesielt i forhold til ungdom bør deres utsikter for fremtiden gis vel så stor oppmerksomhet som deres nåværende sosiale posisjon. Samtidig må vi forholde oss pragmatisk til eksisterende empiri som er tilgjengelig innenfor dette prosjektets rammer. Mesteparten av tilgjengelig empiri er basert på tverrsnittsdata som viser andelen ungdom i ulike posisjoner. Tilgjengelige empiri har dermed vært førende for hvordan vi i praksis har definert og avgrenset begrepet marginalisering.</p>
Definisjon	<p>For å få en håndterlig definisjon i forhold til tilgjengelige data har vi valgt følgende definisjoner:</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Delvis marginalisert ungdom</i> – ungdom som er registrert utenfor utdanning, arbeid (inkludert tiltak) i minst ett år

¹ Se egen diskusjon av dette under kapittel 2.3.2

- *Marginalisert ungdom* – ungdom og unge voksne som har stått utenfor utdanning eller ordinært arbeid i sammenhengende 3 år eller mer.

Ideelt sett skal definisjonene utelukke ungdom med studie- eller arbeidsopphold i utlandet. Dette er ikke alltid like enkelt å fange opp i tilgjengelig empiri.

Den siste definisjonen inkluderer uføre, og de som allerede i ung alder kan betraktes som varig ekskludert fra arbeidsmarkedet. Vi skiller med andre ord ikke mellom marginalisering og ekskludering. Som det framgår av definisjonene over retter vi oss mot marginalisering i forhold til arbeidslivet. Marginalisering forekommer også på andre arenaer og kan være mer eller mindre gjensidig avhengig av marginalisering i forhold til arbeid og utdanning. Denne type problemstillinger berøres, men gis lite oppmerksomhet videre i denne rapporten.

2.3 Årsaker til marginalisering

Hvorfor bry seg med årsaken til marginalisering?

For å kunne vurdere tiltak mot marginalisering, er det viktig å få en viss forståelse for årsakene til at enkelte marginaliseres. Uten å vite noe om hva som fører til marginalisering, er det vanskelig å få gjort noe med problemet. Vi skuer derfor til en rekke tidlige undersøkelser på området, for å få en viss kunnskap om nettopp hvilke grupper som marginaliseres, og hvorfor.

Hvilke grupper er mest utsatt

Undersøkelser (bl.a Raaum m.fl 2005) som har forsøkt å identifisere de viktigste årsakene til at personer blir marginalisert i forhold til skole og arbeid som ung voksen peker på følgende faktorer:

- Familiebakgrunn, målt ved foreldrenes utdanning og inntekt, har svært stor betydning for unge voksnes tilbøyelighet til å bli sosialt ekskludert
- Førstegenerasjons innvandrere er en utsatt gruppe

Arbeidsmarked

Raaum og Røed (2002), analyserer effekten av lokale arbeidsmarkedsforhold på det tidspunkt og på det sted man først hadde mulighet til å gå inn i arbeidsmarkedet (men ikke nødvendigvis gjorde det) og senere tilbøyelighet til å være ledig, gitt de arbeidsmarkedsforholdene man møtte som voksen. De viser at vanskelige forhold på arbeidsmarkedet på det tidspunkt ungdom normalt avslutter ungdomsskole og videregående skole, ser ut til å ha varige ettervirkninger på de kohortene som rammes. Personer som opplevde høy ledighet i ungdomsårene har (alt annet likt) høyere sannsynlighet for å oppleve arbeidsledighet som voksne enn personer som opplevde

lav arbeidsledighet i ungdomsårene.

I den samme studien antas det for øvrig å være mindre stigmatiserende/demoraliserende å ha vært arbeidsledig gjennom en lavkonjunktur enn gjennom en høykonjunktur. De negative ettervirkningene knyttet til det å ha vært "utenfor" er derfor mindre i en lavkonjunktur. Studien viser at få tenåringer som er ute av skole og arbeidsmarked ett år, opplever å bli ekskludert. Ettersom perioden utenfor utdanning og arbeidsmarked forlenges, øker risikoen for mer varig marginalisering raskt.

Arbeidsmarkedsf forholdene lokalt gjennom tenårene har ingen effekt på utdanningsnivået, men ungdom bruker lengre tid på å fullføre videregående skole jo høyere den lokale arbeidsledigheten er. Jo høyere den lokale arbeidsledigheten var der personen vokste opp i tenårene, jo mer utsatt er vedkommende for arbeidsløshet som voksen.

Nabolag

Nabolagseffekten studeres i Raaum m.fl (2006). Studien viser at nabolagseffekter er tilstede, men reduseres kraftig når det korrigeres for sortering av familietyper på nabolag. Familieforhold er langt viktigere enn nabolaget. Nabolagseffektene er dessuten svakere for de seneste fødselskohortene, hvilket tyder på at det har skjedd en reduksjon i ulikhet generert av forskjeller mellom nabolag over tid.

Familieforhold

Studier av familieforhold viser at unge menn og kvinner fra oppløste familier har høyere marginaliseringsrisiko enn menn og kvinner fra intakte familier. Ugreniov (2002) viser at for gitt sosial bakgrunn har menn og kvinner fra en oppløst familie mellom en og en halv til dobbelt så høy sannsynlighet for å bli marginalisert, sammenliknet med menn og kvinner fra intakt familie uten halvsøsken. Det er videre en tendens til at personer som opplevde foreldrenes samlivsbrudd som barn, har høyere sannsynlighet for å bli marginalisert, enn de som var ungdom eller unge voksne da foreldrene skilte lag.

Flere av de nevnte studiene viser at tidlig avslutning på skolekarrieren innebærer risiko for sosial eksklusjon, spesielt for ungdom i familier der foreldrene har lav inntekt og utdanning (se bl.a Raaum og Westli, 2002).

De samme studiene finner at innvandrerungdom med ikke-vestlig bakgrunn avbryter oftere utdanning enn andre ungdommer, og står da i større fare for å bli arbeidsmarginaliserte.

Komplekse sammenhenger

Marginalisering fra en eller flere samfunnsarenaer henger sammen med negative utslag på andre levekårsområder –

flere problemer opptrer gjerne sammen (Normann, 2007). Resultatene referert foran viser til studier som på grunnlag av kvantitative sammenhenger har forsøkt å identifisere kausale sammenhenger, dvs kjennetegn som forklarer arbeidsmarginalisering. I denne type studier kan det være en utfordring å skille kausalitet fra korrelasjon. For å få et bredere grunnlag for å forstå kausale sammenhenger har vi sett på funn fra mer kvalitative undersøkelser som har studert ungdom og marginalisering sett fra ungdommens perspektiv.

2.3.1 Årsaker til marginalisering sett fra ungdommens perspektiv

Hvordan opplever ungdom utenfor skole og arbeid sin hverdag og sin livssituasjon?

Kvalitative studier bekrefter funn fra kvantitative analyser av årsaken til marginalisering blant ungdom. Studier som ser på årsaken til frafall fra videregående skole viser at årsakene er ulike og sammensatte. Felles for de intervjuede i arbeidet "*Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole*" (Nordlandsforskning, NF-rapport nr 6/2009) er at avbruddet ikke synes å være ønskelig fra ungdommens side. Ungdommen har på en eller annen måte kommet i utakt med sosiale systemer; venner og familie, og havnet i en uønsket situasjon.

Årsakene til at de faller ut kan være: dårlige karakterer, svake skoleprestasjoner, prioritering av fester/venner/data foran lekser og skolearbeid, lese- og skrivevansker uten tilpasset opplæring, dårlig fysisk eller psykisk helse som har medført fravær og kunnskapshull, ønske om et friår og/eller å tjene penger, skolen som system – for mye teori og for lite praksis, de som ønsker en praktisk utdanning hindres av for mye teori, oppvekstvilkår, eller familieforhold.

Hvilke tilbud mener ungdommene de har behov for ut i fra sin situasjon?

Hjelpeapparatet ser i liten grad ut til å ha fungert i forhold til denne gruppe ungdom. De fleste i undersøkelsen oppgir at de har kjennskap til OT², men opplever ulik grad av kontakt og oppfølging. Mange har også erfaringer med NAV, men opplever dårlig oppfølging også her. Flere opplever at det endelig skjer noe når barnevernet koples inn, men andre har også dårlige erfaringer her.

Det ungdommene trekker fram som betydningsfullt i møtet med hjelpeapparatet er deres møte med enkeltmennesker som de får en god relasjon til. Disse fungerer som guider og veiledere for hvordan ungdommene skal navigere ift

² OT står for Oppfølgingstjenesten og er et tilbud hjemlet i opplæringsloven § 3.6 der det står: "Fylkeskommunen skal ha ei oppfølgingsteneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikkje er i opplæring eller i arbeid. Tenesta gjeld til og med det året dei fyller 21 år."

hjelpeapparatet.

Undersøkelsen bekrefter til en viss grad at risikoen for marginalisering øker raskt dersom ungdommen står utenfor utdanning eller arbeidsliv i mer enn et år. Det å komme i utakt med sosiale relasjoner og forventninger synes å være en viktig forklaringsfaktor.

Ikke-medisinske forklaringer viktigst bak stor andel unge uføre

Studien "*Et liv jeg ikke valgte*" er basert på kvalitative individdata fra unge uføre. Målgruppen for prosjektet er personer under 35 år som er innvilget uføreytelse. Prosjektet har sin opprinnelse i Agderfylkene som topper uførestatistikken blant unge uføre i Norge. Et interessant fellestrekk fra i fylkene som studeres er at ikke-medisinske forklaringer ble ansett som de viktigste når andelen unge uføre skulle forklares.

Tre kategorier unge uføre – Et liv jeg ikke valgte (Agderforskning)

De unge uføre beskrives i tre kategorier; i) omsorgssvikt i tidlig oppvekst, ii) ressurssvake personer med diffuse problemer og iii) kurante – dvs unge med medfødte misdannelser og kromosonsvikt, unge utsatt for ulykker eller som har alvorlige sykdommer eller lidelser.

De to første kategoriene er størst – og begge gruppene har et stort innslag av dysfunksjonelle familier selv om dette på langt nær gjelder alle.

Omsorgssvikt

Den første kategorien beskriver en gruppe med vanskelig oppvekst som har preget deres liv. Problemer i familien forflytter seg til skolen – med påfølgende konsentrasjons- og lærevansker, mobbing og etter hvert utagerende adferd og skulking i grunnskolen. Ikke alle kom i gang med videregående skole, og kun et mindretall av de som startet i videregående skole fullførte. For en stor andel i gruppen utviklet det seg videre til psykiske og/eller sosiale problemer, tidlig alkoholdebut, rus, angst, spiseforstyrrelser, selvskading og/eller suicidal adferd. Relativt mange i gruppen har vært i berøring med både barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien. For mange i kategorien topper det seg i slutten av tenårene/tidlig voksen alder, med innleggelse ved psykiatrisk avdeling og kort vei til uføreytelse og en mer eller mindre varig marginalisering eller ekskludering.

Ressurssvake og diffuse lidelser med mange brutte attføringsløp

Den andre gruppen beskrives som ressurssvake personer der det er vanskelig å identifisere hva problemet består i. De kjennetegnes ofte av diffuse lidelser med mange symptomer som muskel- og skjellettlidelser, fibromyalgi og ME. Sakene til denne gruppen preges av mange brutte attføringsløp, ofte over mange år, før de ender opp i en erkjennelse av at ingenting nytter. I motsetning til gruppen over som er preget av omsorgssvikt, preges ungdommen i denne gruppen i følge Agderforskning, av at de er sosialisert

inn i sykerollen.

Løpet kjørt når saken kommer til NAV

Studien fra Agerforskning peker på at svært mye av løpet er kjørt før NAV kommer inn i bildet, og at NAV dermed ikke har annet å gjøre enn å avslutte saken ved å tilstå en utførelse. Status som ufør i ung alder synes dermed å være et resultat av et langt marginaliseringsløp som startet som svært ung. Agderforskning peker på at tidlig tiltak og et forsterket fokus på familien, skoleverket, PPT, skolehelsetjenesten og legene vil være nødvendige for å møte problematikken med en økende andel unge uføre. Videre pekes det på behovet for langsiktig tenkning, hvor forebygging, tidlig intervensjon og økt samhandling mellom aktørene, inkludert NAV, er viktige stikkord.

2.3.2 Nærsynte og dårlige valg med delvis irreversible konsekvenser

De kvalitative studiene referert over, tyder på at ungdom mer eller mindre uønsket havner i en marginaliseringssituasjon. De ønsker i alle fall ikke å være i den "utenforsituasjonen" de er havnet i, og de har problemer med å finne tilbake til arbeidslivet eller komme inn i et utdanningsløp. I hvor stor grad ungdommene selv har tatt valg tidligere i livet som har bidratt til å sette dem utenfor, framgår ikke av disse studiene.

Nærsynte beslutninger med langsiktige konsekvenser

Fra den internasjonale litteraturen om ungdom og utdanning, og utdanning som forklaringsfaktor for risikoen for marginalisering, er det flere som ser på ungdommens valg.

Litteraturen gir bred støtte for at ungdom ofte er myopiske (nærsynte) i sine tilpasninger ved at de legger stor vekt på dagens tilstand med følgende liten vekt på fremtidige muligheter. Oreopoulos (2007) bekrefter denne hypotesen gjennom en sammenlikning av forklaringsmodeller der han konkluderer med at myopiske modeller er mer egnet til å forklare adferden til elever som dropper ut av skolen enn modeller som bygger på rasjonell nyttemaksimerende adferd.

Inkonsistent diskontering

Loewenstein og O'Donoghue (2002) kommer fram til tilsvarende konklusjon. Med utgangspunkt i en bred litteraturgjennomgang av skoleelever konkluderer disse forfatterne med at ungdom tenderer til å neddiskontere fremtiden mindre når beslutningene om videre skolegang utsettes. En 17 åring som velger å avslutte skole og utdanning vil ofte ha andre preferanser og foretrukket andre valg som 22-åring. En løsning som oppfattes som den beste for en ungdom på 17 år kan av den samme ungdommen vurderes som en dårlig løsning 5 år senere. I

	<p>økonomisk faglitteratur omtales dette som inkonsistent diskontering ved at fremtidige nyttevirkninger på ett tidspunkt gis en annen verdsetting på et senere tidspunkt.</p>
Irreversible beslutninger	<p>For mange oppleves valget om å avslutte utdanningsløpet som en avgjørelse uten angremuligheter. Jo lengre man står utenfor, jo mer kommer man i uttakt med forventninger og sosiale strukturer i ulike utdanningsløp. Raaum m.fl (2005) bekrefter gjennom en analyse basert på registerdata fra 1992-2002 at jobbmulighetene forverres raskt ettersom perioden utenfor utdanning og arbeidsmarked forlenges. Dette støtter til en viss grad en hypotese om at enkelte valg sette fra ungdommens side kan være preget av en form for å være en irreversibel beslutning.</p>
Ungdom i uttakt med egne preferanser tilsier tiltak og intervensjon	<p>Litteraturgjennomgangen gir et solid grunnlag for å hevde ungdommer tenderer til å legge for stor vekt på nåsituasjonen når de velger mellom utdanning og ikke-utdanning tidlig i livsløpet. Jo yngre ungdommen er, jo mer nærsynte og i uttakt med senere preferanser vil de ofte være.</p> <p>Dette tilsier isolert sett at det kan være riktig å gå inn med tiltak for å "hjelp" ungdommen til å ta valg som i større grad stemmer med deres senere tidspreferanser.</p>
2.3.3 Oppsummerende diskusjon om årsaker til marginalisering blant ungdom	
	<p>Funnene fra de gjennomgåtte studiene peker i store trekk på de samme bakgrunnsfaktorene bak marginaliserte ungdom. I tillegg til trekk ved ungdommen selv og deres familiebakgrunn og oppvekstsituasjon, ser vi at forhold på arbeidsmarkedet og utdanningssystemet synes å ha stor betydning for sannsynligheten for senere marginalisering.</p>
Endringer i arbeidsmarkedet og arbeidslivet	<p>Flere studier viser til endringer i arbeidsmarkedet og arbeidslivet som en av flere sammensatte forklaringer til marginalisering og utenforskap. Arbeidsmarkedet krever stadig mer og ny kompetanse. Bortfallet av behovet for ufaglært arbeidskraft stiller større krav til arbeidssøkere. Undersøkelsen fra Agderforskning tyder på at fylkene som er flinkest til å tilby ufaglærte jobber og sysselsette unge menn som ellers står i faresonen for å stå uten jobb, også er de med lavest andel unge uføre. Raaum m.fl viser at manglende ferdigheter og selvforsterkende negative erfaringer fra perioder uten jobb og skoleplass er klare risikofaktorer for senere arbeidslivstilknytning.</p>
Høye produktivitetskrav	<p>Den nordiske velferdsmodellen kjennetegnes av romslige og universelle ytelser med inntektssikring og fellesfinansiering av utdanning, helse og omsorg. Et større</p>

og sjenerøse ytelser fokus på rettighetsperspektivet, kombinert med økende krav til produktivitetsutvikling kan bidra til at utenforskap eller arbeidsmarginalisering kan fremstå som mer attraktivt på kort sikt for enkelte ungdommer, enn et kvalifiseringsløp med oppofrelser for å øke sannsynligheten for arbeidsdeltagelse senere i livet.

Når dette sees i sammenheng med funn fra litteraturen som viser at ungdom tenderer til å være myopiske i sine beslutninger, og også i stor grad har en inkonsistent diskontering, tilsier funnene at det kan være grunn til en kraftigere og mer effektiv intervensjon for "hjelp" ungdommen til å ta "riktigere" langsiktige valg. Med en dramatisk økning i risikoen for varig marginalisering med mer enn ett år utenfor skole eller arbeid i ungdomsårene, og ungdommens opplevelse av manglende angremuligheter for utmelding i ungdomsårene, styrkes denne vurderingen.

Dilemmaet mellom den norske velferdsmodellens krav til høy arbeidsdeltaking, høye kompetanse og produktivitetskrav som bl.a som følge av systemet for lønnsfastsettelse, og sjenerøse velferdsordninger med inntektssikring for de som faller utenfor arbeidsmarkedet, byr på en rekke utfordringer. Hvis det er en risiko for at sjenerøse velferdsordninger kan bidra til at ungdom i risikozonen for marginalisering tar dårlige valg, tilsier dette et enda sterkere fokus på målrettede tiltak for å korrigere for svakheter i vår velferdsmodell.

Stor heterogenitet, men et sett av forklaringsvariable er likevel sentrale

Selv om flere, og kanskje også de viktigste risikofaktorer i forhold til marginalisering og ekskludering blant unge er kjent, preges likevel datagrunnlaget og resultater fra norske og internasjonale studier av stor heterogenitet blant de som faller utenfor.

Det finnes ikke en enkel forklaringsvariabel som er gyldig for alle som faller utenfor – men et sett av forklaringsvariable som opptrer i ulike kombinasjoner viser seg å ha stor betydning for risikoen for at ungdom marginaliseres. Forklaringsvariablene er mange og sammensatt og ligger på et samfunnmessig strukturelt nivå, så vel som på et individnivå. Løsningen ligger derfor sannsynligvis også både på et individnivå og et mer overordnet strukturelt nivå.

2.4 Hvor mange unge marginaliseres?

De fleste lykkes

Det store flertall av norsk ungdom gjennomfører utdanning, etablerer seg på arbeidsmarkedet og integreres som unge voksne på de samfunnsarenaene det forventes av

dem i løpet av perioden 16 til 30 år. Utdanning er en viktig nøkkel for deltagelse på arbeidsmarkedet, og dermed også viktig for å bekjempe sosial ekskludering og fattigdom. Tilknytningen på arbeidsmarkedet har betydning for levekår, helse, og en rekke andre indikatorer knyttet til velferd på individnivå, så vel som for den samlede velferdsutviklingen i samfunnet (Normann, 2007).

Flere undersøkelser som ser på varighetseffekten av å være utenfor tyder på at den negative varighetseffekten knyttet til det å være "utenfor" (i betydningen at sannsynligheten for å komme tilbake til arbeid/utdanning faller over tid) er større jo høyere sannsynligheten var for å komme tilbake i utgangspunktet. Folk som forventes å være aktive og greie seg selv, f.eks. fordi de har oppnådd en høy utdanning, har med andre ord en større fallhøyde hvis de opplever problemer med å komme raskt tilbake i arbeid. Denne type effekter fanges ikke opp i tverrsnittsdata.

Helt eller delvis marginalisering i ungdomstiden – eller i fasen fra ungdom til tidlig voksen – ser ut til å øke sannsynligheten for varig utenforskap med uføretrygd eller varig avhengighet av sosiale stønader som utfall.

For å få tall på antall ungdom som er helt eller delvis marginalisert, eller som står i en risikosone for å bli varig marginalisert eller ekskludert, har vi tatt utgangspunkt i kilder og undersøkelser som ser andelen unge som står utenfor arbeid og opplæring, eller som på andre måter er registrert i faresonen for å falle ut av en utdannings- eller arbeidssituasjon.

Relevante kilder:

Relevante kilder som forteller noe om andelen marginaliserte er:

- Arbeidsmarkedsundersøkelsen – AKU (SSB)
- Arbeidsmarkedsstatistikk NAV
- Inntekts- og formueundersøkelsen (SSB)
- Uføre- og trygdestatistikk (NAV)
- Diverse kommunestatistikk (barnevern, sosiale forhold) (KOSTRA, SSB)
- Kriminalstatistikk
- Utdanningsstatistikk, og frafallsstatistikk (Utdanningsdirektoratet, SSB)
- Diverse helsestatistikk (SSB)
- Statistikk under temaområdet Barn og Unge (SSB)

I tillegg til kildene over har vi benyttet sekundærdata fra undersøkelser av spesifikke områder med relevans for

problemstillingene. Vi har også sett på resultatene fra en større kartlegging i Sarpsborg under prosjektet "Grip ungdommen".

Ulike definisjoner av marginalisering gir ulike tall

Tallene som oppgis i ulike undersøkelser er ikke nødvendigvis sammenliknbare. Dette skyldes i hovedsak ulike definisjoner og avgrensninger, og til dels også ulike kilder. I det videre vil vi presentere noen funn, tall og resultater som med ulike utgangspunkt belyser forhold som forteller noe om andelen marginaliserte ungdom på ulike alderstrinn.

2.4.1 Arbeidsmarginalisering – målt i Ungdoms levekår (SSB, 2007)

Definisjon og datagrunnlag

Undersøkelsen skiller mellom ungdom (16-19 år) og unge voksne (20-30 år). Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge unge personers marginalisering i perioden 2001-2003. Dette er gjort gjennom å velge ut den gitte aldersgruppen i 2001 og følge disse personene over en treårsperiode ved hjelp av data fra inntekts- og formueundersøkelsen. På grunn av kort tidshorisont skilles det ikke mellom personer som er på vei ut eller inn av en marginaliseringssituasjon.

Marginaliserte defineres som personer som har stått utenfor arbeidsliv eller utdanning i hele treårsperioden. Det vil si at registrerte uføre inngår i gruppen marginaliserte.

Personer som har vært utenfor studier eller arbeid i enkeltår defineres som *delvis marginaliserte*.

Tall fra undersøkelsene – andel marginaliserte

Resultatene fra undersøkelsen viser at **2 % av ungdom mellom 16 og 19 år står utenfor arbeid og opplæring** – disse regnes som marginaliserte. **Blant unge voksne i alderen 20-30 år er den tilsvarende andelen 8 %.**

Andelen delvis marginaliserte, dvs personer som er borte fra utdanning eller arbeid i enkeltår avtar med økt alder i alderskohorten blant unge voksne født i perioden 1971 til 1981 (20-30år), og stabiliserer seg på 16-17%. Det er en svak tendens til at andelen marginaliserte i hele analyseperioden øker med alder. Det vil si at det er flere 30-åringer som er marginalisert (9%) enn 20-åringer (6%).

Tabell 2.1 Andelen marginaliserte i ulike aldersklasser.

Alder	Marginalisert (3år) i % (SSB, 2007)	Delvis marginalisert 1.år i % (SSB,2007)
16	0	0
17	2	7
18	3	7
19	4	10
20	6	26
21	6	22
22	7	20
23	7	19
24	8	19
25	8	17
26	8	17
27	8	16
28	8	15
29	9	15
30	9	15

Kilde: Normann, SSB (2007)

4 prosentpoeng økning fra slutten av tenårene til midten av 20-årene

Tallene i tabellen er hentet fra ungdoms levekår (SSB, 2007). Kolonnen *marginaliserte* viser hvor mange prosent på hver alder som har stått utenfor skole og utdanning i tre år.

Kolonnen *delvis marginaliserte 1.år* viser hvor mange % i hvert årskull som stod utenfor ved oppgitt alder første år av undersøkelsen. Undersøkelsen følger kohorten i en treårsperiode og ser også på hvor mange som er utenfor i hvert av de tre følgende årene. (Se tabell 4.1, 3,2 og 3,3 i Unges levekår (Normann, SSB, 2007) for nærmere detaljer i utviklingen gjennom en treårsperiode.

Raaum m.fl finner med utgangspunkt i en definisjon der sosial eksklusjon sammenfaller med å være utenfor, kombinert med en sannsynlighet for å vende tilbake til jobb eller utdanning på mindre enn 25% i løpet av det kommende året, at kun en halv prosent av tenåringene er ekskludert. For unge voksne (24 år) er andelen økt til 4% av hele aldersgruppen. Denne fremoverskuende marginaliseringsdefinisjonen gir dermed noe lavere tall for andelen unge marginaliserte enn definisjonen vi har tatt utgangspunkt i. Det er likevel verdt å legge merke til at begge undersøkelsene finner en *økning i antall marginaliserte på rundt 4 prosentpoeng fra slutten av tenårene til midten av 20-årene.*

Andel sosialhjelpmottakere – marginaliserte overrepresentert

Normann (2007) ser også på hvordan marginalisering henger sammen med andre levekårsproblemer. I denne delen av undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i levekårsundersøkelsen EU-SILC og en marginaliseringsdefinisjonen som sammenfaller med definisjonen av delvis marginalisert.

Resultatene viser at 25 % av de unge (16-30 år) delvis marginaliserte mottar sosialhjelp. Av disse er unge med lav

utdanning overrepresenterte. Blant yrkesaktive og studenter er andelen som mottar sosialhjelp hhv 3% og 2%. Gruppen marginaliserte er også overrepresentert som mottakere av bostøtte der 11% oppgis å motta slik støtte.

Helse

I følge undersøkelsen har marginaliserte dårligere levevilkår på flere områder, deriblant helse. Det er en stor andel med kronisk syke (44% mot 16% blant yrkesaktive og studenter). Den samme tendensen gjelder for sterkt eller delvis nedsatt funksjonsevne der marginaliserte er mest utsatt. Undersøkelsen konkluderer ikke i forhold til om det er helseproblemer som skaper marginalisering eller om ekskludering fra arbeidsliv og utdanning skaper helseproblemer. Det antas at påvirkningen går begge veier.

2.4.2 Marginalisering, ekskludering og uførhet i Norden.

Normann m. fl (2009) sammenlikner marginalisering, ekskludering og uførhet mellom de nordiske landene og Europa for øvrig

Definisjon marginalisering

I rapporten brukes en definisjon av marginalisering basert på egenrapportert hovedaktivitet for hver måned av inntektsåret. Det skilles mellom marginaliserte, ekskluderte og uføre. Sammenliknet med definisjonene som er brukt i SSBs levekårsundersøkelse for unge, og definisjonen vi har valgt, ligger definisjonen av ekskludering nærmere det vi har kalt delvis marginalisert. Ekskluderte skiller seg fra arbeidsledige ved at det ikke stilles krav til arbeidssøking.

Dårlig ut på uførhet, bedre på marginalisering og ekskludering

I følge undersøkelsen kommer de nordiske landene godt ut når det gjelder delvis marginalisering³ og noe dårligere ut når det gjelder uførhet. Arbeidsmarginalisering definert som det vi har kalt delvis marginaliserte betraktes dermed ikke som en spesielt stor utfordring for den nordiske velferdsstaten sammenlignet med andre land, med unntak for Finland. Finland sliter i større grad enn de andre nordiske landene med en stor andel unge marginaliserte. I alle de nordiske landene er det de med minst utdanning som er mest utsatt for marginalisering.

Høyere sannsynlighet for varig utenforskap for marginalisert ungdom i Norge enn i andre land?

De nordiske landene, og da i særdeleshet Norge har relativt store utgifter knyttet til uførhet sammenliknet med øvrige land i Europa. Dette skyldes både at en stor andel av arbeidstakerne har rett til uføretrygd og at ytelsen er relativt gunstig sammenliknet med de fleste andre land.

³ I sammenlikningen er begrepene marginalisering og ekskludering brukt, men innholdet i begrepene tilsvarer vår definisjon av delvis marginalisering, dvs ute av utdanning/arbeid i ett år.

Resultatene kan tyde på at det er en tendens at unge marginaliserte, eller delvis marginaliserte i Norge, har en relativt høy risiko for å ende opp som uføretrygdet og dermed varig ekskludert fra arbeidsmarkedet sammenliknet med en del andre europeiske land.

Hvorvidt dette skyldes mangel på tilpassede arbeidsplasser, lav etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft, sjenerøse velferdsordninger med inntektssikring eller mangel på effektive tiltak som får en større andel i gruppen marginaliserte ungdom til å falle ned på "rett" side, er uvisst. Forklaringen er sannsynligvis også på dette punktet sammensatt. Vi har ikke grunnlag for å konkludere på disse områdene, men ser et klart behov for mer kunnskap om delvis marginalisert ungdom har større sannsynlighet for varig marginalisering i Norge enn i andre europeiske land.

Høy deltagelse i Norge

I en europeisk sammenheng har Norge et godt utgangspunkt med høy yrkesdeltakelse, høy pensjonsalder og lav arbeidsledighet. Med utgangspunkt i en definisjon av arbeidsmarginalisering og ekskludering basert på arbeidstilknytning kommer Norge godt ut når det gjelder disse fenomenene. Utfordringene er knyttet til en økende andel unge uføre, og en økende gruppe unge som står i en marginaliseringssituasjon med dårlige utsikter for varig arbeidsmarkedstilknytning.

..., men utfordringer fremover med en lite gunstig utvikling i forholdet mellom antall trygdede og antall yrkesaktive

Fremskrivninger av forholdet mellom antall trygdede personer og antall yrkesaktive personer i Norge viser at dette forholdet forventes å bli mindre gunstig i årene framover. Sykefraværet øker, men er foreløpig på linje med andre land. Et høyt antall uføretrygdede og en økning i antall unge uføre er utfordringer både for den enkelte og for samfunnet som helhet.

2.4.3 Unge uføre og ungdomsledighet

Antall unge uføre øker

I følge NAV har det vært en tredobling i tilgangen på personer som får en uføreytelse i aldersgruppen 25-29 år i løpet av perioden 1977-2006. I aldersgruppen 25-29 år fikk like mange menn som kvinner uføreytelse, mens i gruppen 30-39 år var tilgangen betydelig høyere blant kvinner. I gruppen 30-39 år har det for øvrig vært en firedobling i antall uføreytelser i samme periode.

Det er antagelig flere årsaker til den langsiktige og kraftige økningen i ung uførhet. NAV retter en spesiell bekymring mot økningen i tilgangen av unge uføre med alvorlige psykiske diagnoser. Ser vi på gruppen 18- 29 år samlet ser vi at i underkant av *8000 personer mottar uføretrygd ved utgangen av 2009*. Hvordan disse fordeler seg på

aldersklasser de siste fem årene er vist i følgende tabell:

Tabell 2.2: Utviklingen i antall unge uføre for perioden 2000 – 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt alle aldersgr.	279573	285364	292224	301214	302369	300877	297485	294850	295968	296354
18-19	544	513	543	585	604	694	738	796	872	976
20-24	2 439	2 429	2 461	2 531	2 450	2 506	2 560	2 701	2 868	3 065
25-29	5 248	5 016	4 900	4 856	4 539	4 219	4 084	3 931	3 924	3 908
SUM										
18-29	8 231	7 958	7 904	7 387	7 593	7 419	7 389	6 632	7 665	7 832

Kilde: NAV

En liten andel av de uføre er det Agderforskning benevner som "kurante" uføre. De som har oppnådd uførestatus i ung alder vil i de aller fleste tilfeller være varig utenfor arbeidsmarkedet. De behøver imidlertid ikke være sosialt marginalisert selv om de ikke deltar i samfunnet med produktivt arbeid.

NAV utarbeider budsjettprognoser for uføretrygd

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeider budsjettprognoser for flere av folketrygdens ytelser, deriblant for utgiftene til uføreytelser. Sentralt i prognosene for beregningene står fremskrivninger av antall mottakere. NAV benytter direktoratets to modeller i prognosearbeidet. Den ene modellen er en statisk modell som tar utgangspunkt i at andelen uføre på hvert alderstrinn er konstant, mens den andre er en dynamisk modell som har som forutsetning at sannsynligheten for å bli ufør fra et alderstrinn til et annet er konstant (Berge, 2008). Modellene gir til dels svært forskjellige resultat. Vi går ikke videre inn på budsjettfremskrivninger for folketrygdens ytelser utover å slå fast at antall uføre og den samlede ytelsen forventes å øke framover.

Høy ungdomsledighet i 2009, 9,1 %

Ser vi på arbeidsledigheten ser vi at ledigheten er høyest for aldersgruppen 15 – 24 år, og at det også er denne gruppen som er rammet hardest som følge av finanskrisen. I 2009 var ledigheten for denne gruppen på 9,1 prosent, mot 7,5 prosent i 2008 (AKU, SSB, 2010).

Fra 4. kvartal 2008 til 4. kvartal 2009 falt den samlede sysselsettingen med 28 000 personer. Det var spesielt de yngre aldersgruppene som dro sysselsettingsnivået ned, og blant personene under 30 år var det 25 000 færre sysselsatte i 4. kvartal 2009 jamført med 4. kvartal 2008. AKU viser samtidig en vekst blant unge personer som opplyser at utdanning er deres hovedsakelige virksomhet. Gjennomsnittlig ledighetsnivå for alle aldersgrupper var til

sammenlikning på hhv 3,2 prosent og 2,6 prosent for samme periode (AKU, SSB). Som vist foran kan vanskelige forhold på arbeidsmarkedet på det tidspunkt ungdom normalt avslutter ungdomsskole og videregående skole, ha varige ettervirkninger på de kohortene som rammes. Dette tilsier at delvis marginaliserte, og marginaliserte ungdom bør vises spesiell oppmerksomhet i en periode med høy ungdomsledighet.

2.5 Frafall i videregående skole⁴

Hvor mange dropper ut av videregående opplæring?

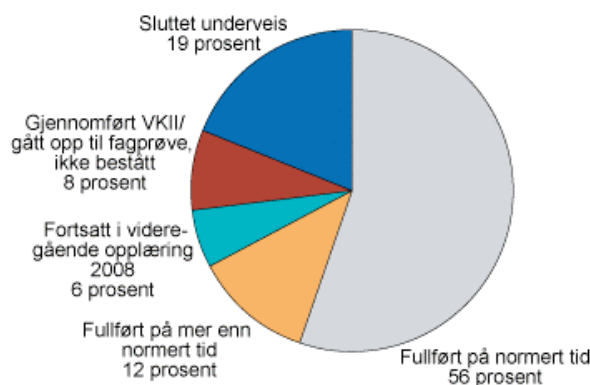
Senter for økonomisk forskning har sett på *Kostnader av frafall i videregående opplæring* (Falch m.fl., 2009). De finner at blant elever som startet grunnkurs for første gang i 1994-2003, er det 28-32% som ikke fullfører i løpet av 5 år. Denne prosentandelen er tilnærmet konstant over perioden.

Tallene samsvarer i store trekk med oversikter fra SSB. Følgende figur hentet fra SSB viser at kun 56% av elevene som starter i grunnkurs for første gang høsten 2003 fullførte på normert tid. Figuren viser også frafall underveis og antall som ikke har bestått avsluttende eksamen.

Fullført videregående opplæring i løpet av fem år.

Elever som startet i grunnkurs¹ for første gang høsten 2003, etter fullført videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år. Prosent

Figur hentet fra SSB



¹Gammel struktur.

Sannsynligheten for å være arbeidsledig 5 år etter fullført/ikke

Falch m. fl (2009) har estimert sannsynligheten for å være arbeidssøker blant de som avsluttet grunnskolen i 1994/1999 og henholdsvis fullførte videregående

⁴ Resultatene fra dette delkapitlet er hentet fra: Falch, Torberg, Anne Borge Johannesen og Bjarne Strøm: *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. 2009, Senter for økonomisk forskning AS, 60s og Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus: *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknypning for unge voksne*. 2009, Senter for økonomisk forskning AS, 45s

fullført videregående opplæring i løpet av 5 år og ikke fullførte videregående opplæring i løpet av 5 år er:

Tabell 2.3 Sannsynligheten for å være arbeidssøkende

	Fullført vgs	Ikke fullført vgs
1999-kull	2%	9%
1994-kull	3%	8%

Kilde: Falch m.fl 2009

Som vi ser av tabellen har de som ikke har fullført videregående opplæring en betydelig lavere arbeidsmarkedstilknnytning enn de som har fullført videregående.

Bruk av trygde- og stønadsordninger

Undersøkelsen viser også at det er store variasjoner i bruken av trygde- og stønadsordninger mellom de som har fullført videregående skole og de som ikke har fullført.

Andelen av kohortene som avsluttet grunnskolen i henholdsvis 1994 og 1999, som bruker forskjellige trygde- og stønadsordninger i 2002 og 2007 er vist i følgende tabell:

Tabell 2.4 Andel på trygde- og stønadsordninger etter fullført vgs

	1999-kull målt i 2007 (24 år)		1994-kull målt i 2007 (29 år)		1994-kull målt i 2002 (24 år)	
	Fullført vgs	Ikke fullført vgs	Fullført vgs	Ikke fullført vgs	Fullført vgs	Ikke fullført vgs
Uføretrygd	0,1%	3,0%	0,3%	4,1%	0,1%	2,9%
Sosialhjelp	0,4%	6,2%	0,5%	4,5%	0,7%	6,3%
Attføring	1,0%	4,6%	1,7%	5,2%	1,3%	3,9%
Rehabilitering	0,5%	2,5%	0,7%	2,4%	0,5%	1,9%
Dagpenger	0,7%	2,4%	1,1%	2,1%	2,0%	5,4%
Individstøtte	0,1%	0,8%	0,05%	0,36%	0,04%	0,22%

Kilde: Falch m.fl.(2009)

Gruppen som ikke fullfører videregående skole har som vist over større sannsynlighet for å være arbeidssøkende enn de som fullfører. De vil da naturlig nok også ha en større andel som mottar dagpenger eller som har behov for andre former for sosiale stønader eller trygdeytelser. Som vi ser av tabellen over er det spesielt bruk av uføretrygd, sosialhjelp og attføring som opptre hyppigere blant de som ikke har fullført videregående.

Usikker kausalitet Undersøkelsen gir en grundig drøfting av kausalitet mellom utdanning og bruk av trygdeytelser og helse. De peker på at det er grunn til å tro at noe av de observerte forskjellene ikke er kausal på den måten at den skyldes utelukkende frafall. Samtidig finner de godt belegg i den internasjonale litteraturen for at det er en kausal sammenheng mellom utdanning, arbeidstilknytning og inntekt. Det samme gjelder for manglende utdanning og bruk av trygdeytelser og sosiale stønader.

2.6 Unge utenfor – eksempel fra Sarpsborg⁵

4% i aldersgruppen 16-18 år utenfor eller i risikozonen. Sarpsborg kommune har forsøkt å kartlegge hvor mange ungdommer i gruppen 16 – 18 som står utenfor eller vurderes å være i risikozonen for å falle utenfor.

I utgangspunktet forelå det en hypotese om at om lag 5% av ungdommene i den angitte aldersgruppen var i en eller annen form for marginaliseringssituasjon.

Etter en omfattende kartlegging blant involverte instanser, etater og avdelinger (70 til sammen, se også omtale neste kapittel) ble i underkant av 4% av den aktuelle ungdomsgruppen registrert som utenfor eller i risikozonen for å falle utenfor.

Rus – over en tredjedel

Om lag en tredjedel av de registrerte har en rusproblematikk og en stor andel av disse er kommet så langt at de er henvist til behandling i en sosialmedisinsk poliklinikk, SMP (HF).

Ett av kriteriene for inntak under SMP er alvorlighetsgrad. Det er rimelig å anta at ungdom i aldersgruppen 16-18 år som tilbys rusbehandling, også har hatt problemer før fylte 16 år. I forhold til å følge undervisningen i videregående skole, eller andre kvalifiseringsprogram vil denne gruppen naturlig nok møte større utfordringer enn gjennomsnittet, og dermed ha en betydelig lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole innen fem år. Av de som er under rustiltak er allerede 90% falt ut av skole/opplæring.

Psykatri

Kartleggingen viser også flere i alderen 16-20 år som er i poliklinisk behandling ved ungdomspsykiatrisk behandling.

Kjennetegnene som går igjen blant ungdom i denne kategorien er; mobbehistorier, angstproblematikk, bindings-/løsrivningsproblematikk, alvorlig grad av ADHD og ungdommer som ikke finner seg til rette i det vanlig

⁵ Dette kapitlet bygger på informasjon fra prosjektet Grip Ungdommen i Sarpsborg kommune.

skoletilbud.

Oppsøkende psykiatriteam i kommunen har oppgitt kontakt med om lag en tredjedel av ungdommene som er definert som utenfor eller i risikozonen for å bli marginalisert. Hvor stort overlapp det er mellom denne gruppen og de som mottar poliklinisk psykiatrisk behandling er ikke klarlagt.

**Barnevern,
familieteam og
utekontakt**

Barnevernet har kontakt med en større gruppe enn de som er definert å være i risikozonen for å bli marginalisert.

Kommunen har også et barne- og familieteam som arbeider med hele familien og nettverket til utsatte barn og unge. Det er også viktig å understreke at ikke alle barn og unge under tiltak fra barnevern og barne- og familieteam er i kategorien marginalisert ungdom eller i en høy risikozone for å bli marginalisert.

Utekontakten har oppgitt at de hadde kontakt under 20% av den gruppen som er identifisert i risikozonen.

Utekontakten har også kontakt med annen ungdom på det forebyggende planet, uten at disse defineres som marginalisert eller i risikozonen for å falle utenfor.

**Registrerte
arbeidssøkende**

I følge kartleggingen var flere registrert som arbeidssøkende hos NAV. Av de registrerte arbeidssøkende i aldersgruppen var ca 20 % i ulike former for arbeidsmarkedstiltak. Hvor i systemet den resterende gruppen er fordelt under er uklart. Det vises til at mange registrerer seg på internett uten at de følger opp med meldekort. De registreres dermed i kategorien inaktive arbeidssøkere.

**30% i tiltak slutter
raskt**

Av de som ble tilbudt tiltaksplass under NAV-arbeid, viser tallene at om lag 30% slutter relativt raskt. Sluttårsaken kan være at ungdommen finner annet arbeid, begynner utdanning, reiser, eller at de ikke mestrer det tilbudet de har fått.

Den siste gruppen må da følges opp under kommunens ansvarsområde under NAV med lavterskeltilbud og støtte – inntil de eventuelt er i stand til – motivert for – eller får tilbud om et nytt forsøk på tiltaksplass. Med dagens organisering og fordeling mellom NAV-stat og NAV-kommune fører "dumping" fra tiltaksplass til en eventuell kvalifiseringsplass under kommunens ansvarsområde til ny sak, nye saksbehandlere og ofte også til at det går tid fra vedkommende faller ut av en tiltaksplass til nytt tilbud er på plass. Med utgangspunkt i funnene referert foran som viser at sannsynligheten for arbeidstilknytning forverres dramatisk med tiden en ungdom går ledig utover ett år, bør det etter våre vurderinger settes et stort spørsmålstegn

	<p>ved denne organiseringen og arbeidsfordelingen.</p>
Praksisplass og mangel på læringsplasser – NAV og OT	<p>Flere i den angitte aldersgruppen er registrert med praksisplass (NAV-arbeid). NAV antar at om lag 25% av disse ungdommene har praksisplass som følge av mangel på læreplasser. Det finnes imidlertid ikke data over hvor mange dette gjelder.</p> <p>Opplæring i bedrift og formidling av læreplasser sorterer under fylkeskommunens ansvar. Dette er organisert under oppfølgingstjenesten (OT). Tallene herfra viser at om lag halvparten av de som har søkt lærekontrakt har fått plass.</p> <p>I kommentarene fra prosjektet vises det til at overganger og samkjøring av ulike tjenester er definert som sviktsoner.</p>
Sosiale ytelser	<p>Sosialtjenesten gir flere i gruppen økonomisk bidrag enn det som er definert som ungdom utenfor eller i risikozonen for å havne utenfor. Dette tyder på at økonomi i seg selv ikke er en veldig vesentlig forklaringsfaktor med mindre svak økonomi følges av andre problemer.</p>
Droppet ut av utdanning eller i klar risikozone før fylte 16 år	<p>Kartleggingen viser også oversikt over elever som karakteriseres i risikozonen fra ungdomsskolen. Det oppgis at det er flere elever som ikke har deltatt i store deler av skoleåret og som får redusert vitnemål pga fravær eller manglende karakterer fra ungdomsskolen. Det gis oversikt over antall elever med vedtak om spesialundervisning og elever på særskilte tiltak.</p> <p>Elever i de ulike kategoriene vil naturlig nok starte ungdomsløpet fra 16- 25 år med svakere forutsetninger for å komme gjennom videregående skole på ordinære vilkår enn gjennomsnittsleven. I praksis vil det si at av de som registreres som droppet i videregående skole, har en stor andel droppet ut og kommet i en marginaliseringsprosess lenge før fylte 16 år. Hvor ansvaret for å følge opp disse ungdommene egentlig ligger er uklart.</p>
Stor og sammensatt gruppe – men mange fellestrekk	<p>Kartleggingen fra Sarpsborg bekrefter at gruppen marginalisert ungdom (eller ungdom i risikozonen) fordeler seg mellom flere problemområder. De mest fremtredende problemområdene i kartleggingen er knyttet til:</p> <ul style="list-style-type: none">• rus,• Psykiatriske problemer – ofte som følge av problemer med skole, opparbeidet angst som følge av mobbing eller andre problemer i tilknytning til skolesituasjonen• adferdsproblemer• mangel på arbeidstilbud til ufaglærte

- mangel på læreplasser
- barnevernsrelaterte problemområder
- frafall, og fravær allerede i ungdomsskolen

Registreringen av antall unge i risikozonen under hver kategori viser at en stor andel av ungdommene sorterer under to eller flere problemområder.

Liten oversikt

Sarpsborg kommune ble valgt ut som case fordi det var kjent at de har gjennomført en kartlegging av ungdom i en marginaliseringssituasjon med tilhørende kartlegging av hjelpeapparatet som en del av et større prosjekt finansiert av BLD.

Resultatene viser at kartleggingen har vært krevende og at det ikke finnes *en* etat eller enhet i hjelpeapparatet som sitter med den samlede oversikten over tiltak og hvilke ungdommer i risikozonen som benytter ulike tiltak. Selv en oversikt over hvor mange – eller hvilke ungdommer som er i en marginaliseringsprosess (eller utenfor), viste seg å være ressurskrevende og komplisert å få etablert.

Erfaringene fra Sarpsborg illustrerer dermed en situasjon der mange tiltak drives og opererer som partielle prosjekt uten at de nødvendigvis sees i sammenheng med hverandre. For den enkelte ungdom betyr dette at tiltak i overgangsfasen fra en aktør i hjelpeapparatet til en annen aktør blir unødvendig komplisert, samtidig som hjelpeapparatet nødvendigvis vil bruke tid på å få et riktig og tilpasset tiltak på plass.

2.7 Oppsummering – hvem, hvorfor og hvor mange?

Andelen marginaliserte øker med 4 prosentpoeng fra 19 til 25 år

Med utgangspunkt i gjennomgått empiri konkluderer vi med at andelen marginaliserte ungdom i en kohort i perioden fra 17 til 19 år, øker fra 2 % til 4%.

Ved 25årsalderen stabiliserer andelen seg på 8%. Det vil si at andelen marginaliserte **øker med 4 prosentpoeng fra 19 år til 25 år**. Selv om tallene for andelen marginaliserte er beheftet med usikkerhet, finner vi et godt belegg for å anta en økning på 4 prosentpoeng i en kohort fra 19-årsalderen og fram til 25 år. Deretter ser andelen marginaliserte ungdommer ut til å stabilisere seg.

2000 per kull befester en marginalisering fra 19- 25 år

Med en kullstørrelse på 50 000 tilsvarer 4% 2000 individer. Det vil si at det er 2000 per kull som befester en marginaliseringssituasjon fra de fyller 20 til fylte 25 år. En stor andel av disse har startet et marginaliseringsforløp tidlig i ungdomstiden.

Risikofaktorer

De mest aktuelle problembildene eller risikofaktorene som

fører til marginalisering er;

- rus
- psykiatriske problemer – ofte som følge av problemer med skole, opparbeidet angst som følge av mobbing eller andre problemer i tilknytning til skolesituasjonen
- adferdsproblemer
- mangel på arbeidstilbud til ufaglærte
- mangel på læringsplasser
- høy ungdomsledighet
- barnevernsrelaterte problemområder (blant annet omsorgssvikt)
- svake skoleprestasjoner
- frafall, og fravær allerede i ungdomsskolen
- manglende fullføring av videregående opplæring

Risikofaktorene er ikke uavhengige av hverandre og de opptrer i ulike kombinasjoner og styrker.

Ytre strukturelle betingelser

Arbeidsmarkedet som møter ungdommen når de avslutter skolen har varig betydning for kohortens senere arbeidstilknytning. Mangel på lære-plasser ser ut til å forklare en stor del av de som dropper ut av videregående opplæring. Det samme gjør svake skoleprestasjoner, høyt fravær og problemer i grunnskolen. Manglende fullføring av videregående opplæring øker sannsynligheten for senere marginalisering.

Ungdommens valg

Det er godt belegg for å hevde at ungdom er myopiske i sine valg, og at de kan ha inkonsistent diskontering med for stor neddiskontering av fremtiden når de gjør valg om videre skolegang tidlig i ungdommen. Ved utsatt beslutning reduseres neddiskonteringen. Dette er i seg selv et argument for å "hjelp" ungdommen til å gjøre bedre langsiktige valg.

Bakgrunnsvariable

Familie- og omsorgsbakgrunn påvirker sannsynligheten for å bli marginalisert i ungdommen, og sannsynligheten for at marginaliseringen behefter seg.

Ubesvart spørsmål

Internasjonale sammenlikninger kan tyde på at marginalisert ungdom i Norge kan ha større sannsynlighet for varig utenforskap fra arbeidslivet som voksne, enn marginaliserte ungdom i en del andre land. Hvorvidt dette stemmer, og om det har sammenheng med den norske velferdsmodellen med høye produktivetskrav kombinert med sjenerøse velferdsordninger er ubesvarte spørsmål.

3 Offentlige instanser og hjelpeapparat

3.1 Innledning

Problemstillinger

I dette kapitlet gir vi en oversikt over hjelpeapparatets ressursbruk overfor ungdom innenfor aldersgruppen 16 – 25 år. For å få et riktig bilde av ressursbruken rettet mot marginalisert ungdom bør kostnadene ideelt sett avgrenses til ressursbruk utover det som ansees som normalt for en gjennomsnittlig ungdom.

Ressursbruken rettet mot marginalisert ungdom fordeler seg over flere offentlige etater og forvaltningsnivåer. Eksempler på ressursbruk i hjelpeapparatet er merkostnader ved tilrettelegging i videregående skole, barnevern, helse- og omsorgstjenester, PP-tjenesten, sosialtjenesten, kriminal- og rusomsorgen. I tillegg til kostnader i hjelpeapparatet kommer kostnader over offentlige budsjetter knyttet til utbetaling av ulike former for trygd og sosiale stønader som følger av marginaliseringssituasjonen den enkelte ungdom befinner seg i. I tråd med oppdragsbeskrivelsen forsøker vi å gi en oversikt over aktører som på ulike tidspunkt og på ulike områder yter bistand overfor marginalisert ungdom.

Kapitlet 3.7 til 3.9 er til dels detaljert og inneholder en del tall. Tallene og forutsetningene som gjennomgås ligger til grunn for beregningene og illustrasjonene av fremtidig ressursbruk ved ulike marginaliseringsløp som gjøres i kapittel 4, og de samfunnsøkonomiske beregningene som gjøres i kapittel 5. For de som ikke er opptatt av dokumentasjon og beregningsforutsetninger er det viktigste funnene i gjennomgangen av hjelpeapparatets ressursbruk oppsummert i kapittel 3.2.

Metode og kilder

Problemstillingene er belyst gjennom litteratursøk i BIBSYS, generelle internettsøk og mer spesifikke søk i rapporter og data fra NAV, Utdanningsdirektoratet, SSB, og forskingsinstitusjoner som spesifikt har arbeidet med problemstillinger knyttet til levekår for unge. Det er også søkt i evalueringer av ulike ordninger, og rapporter/evalueringer fra spesifikke tiltak og forsøk som er gjennomført.

3.2 Hovedfunn – kunnskap om ressursinnsats overfor marginalisert ungdom

Lite kunnskap og tilgjengelige oversikt

Et viktig, men også nedslående resultat fra litteratursøket, er at det finnes forbausende lite oversikter over ulike

**over samlet
ressursbruk**

etater/institusjoners ressursbruk overfor utsatte ungdomsgrupper. Oversikt over hvor mange ungdommer som over tid mottar tjenester fra ulike instanser er ikke funnet. Kunnskap om hvor mange, og hvilke tjenester en ungdom mottar på et gitt tidspunkt, ser heller ikke ut til å foreligge blant involverte aktører i hjelpeapparatet.

Våre funn (eller mangel på funn) bekrefter dermed resultater fra tidligere undersøkelser som viser følgende;

- *Det finnes ikke pålitelige oversikter over hvor mange som over tid mottar tjenester fra flere instanser (NOU 2009:22)*
- *Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvilke tiltak og tjenester de kommunale instansene tilbyr utsatte grupper barn og ungdom. Fremtidige undersøkelser bør fokusere på hvordan kommunale tjenester for ulike brukergrupper av barn og unge fungerer, med spesiell vekt på kompetanse og ressursbruk (Andersen, 2005).*
- *Det er vanskelig å finne god nasjonal statistikk over ressurser og årsverk i oppfølgingstjenesten (NOU 2009:18 Rett til læring. Kap.8.2.2)*

Tilsvarende usikkerhet angis for PP-tjenesten. Også innenfor helse, rusomsorgen og kriminalomsorgen finnes det lite tilgjengelige data som gir grunnlag for å vurdere den samlede ressursbruken på marginalisert ungdom.

Innenfor NAV-systemet er det gjennomført flere tiltak overfor unge, men så langt foreligger det lite tilgjengelig statistikk som gjør det mulig å trekke ut informasjon om samlet ressursbruk rettet mot spesifikke aldersgrupper. I gjennomgåtte evalueringer og undersøkelser av ulike type tiltak er det gjennomgående liten oppmerksomhet på ressursbruken.

**Kartlegging i
casekommune**

Sarpsborg kommune har gjennomført en større kartlegging av tilgjengelige ressurser og ressursbruk overfor marginalisert ungdom. Kartleggingen bekrefter at det er svært krevende å få oversikt over den samlede ressursinnsatsen ulike aktører i det offentlige hjelpeapparatet bruker på ungdom, og enda mer krevende å isolere merkostnadene i form av et kronebeløp knyttet til ungdom i risikozonen for marginalisering.

**Mange aktører og et
spill om svarteper?**

Gjennomgangen av ressursbruk, rammebetingelser og ansvarsområder i hjelpeapparatet, samt samtaler med ressurspersoner/informanter avslører en rekke suboptimale insentiver mellom ulike aktørene.

Ressursbeskrankninger og regelverk gjør at en ungdom

kan risikere å falle ut av ett budsjett/ansvarsområde og i beste fall falle inn under et annet budsjett/ansvarsområde. I verste fall faller ungdommen ut av alle type tiltak og ender under kommunes sosialbudsjett, eller helt ut av alle hjelpetiltak.

Selv når det etableres felles ressursgrupper der flere etater samarbeider om en gruppe ungdom, eller en enkeltungdom, kan mangel på fullmakter og budsjettmessig handlingsrom innenfor deltagende aktører hindre at den beste og antatt mest effektive løsningen for ungdommen og samfunnet realiseres.

Mange aktører med snevre roller og ansvar begrenser det samlede handlingsrommet

Det operative nivået er tydelig oppmerksomme på svakheter som ligger i de ulike instansers rammebetingelser. Et godt eksempel på dette er gitt i Sarpsborg der det er etablert et tverrfaglig ressursteam for ungdom fra 16 år, bestående av representanter fra *alle aktuelle instanser fra både kommune, stat og fylkeskommune*. Prosjektet har trukket fram følgende sentrale forutsetning for at arbeidet skal lykkes:

Alle representanter er gitt nødvendig fullmakt til å fatte beslutninger/forplikte på vegne av egen instans.

Forutsetningen vurderes som avgjørende for at alle elementer i en tiltaksplan kan bli realisert til rett tid! Hvorvidt forutsetningen lar seg realisere i praksis gjenstår å se.

Spørsmålsteget ved incentiver og effektivitet i hjelpeapparatet

Kartleggingen i Sarpsborg har involvert 70 ulike instanser/enheter som på en eller annen måte har en rolle i forhold til målgruppen. Selv om noen av disse aktørene er svært perifere registrerer vi at det er mange instanser involvert i en lite gruppe ungdommer.

Vi stiller et stort spørsmålsteget ved effektiviteten i å spre ansvar, oppgaver og budsjetter over såpass mange enheter, forvaltningsnivåer og sektorer.

3.3 Aktører i hjelpeapparatet og offentlige instanser

NAV en sentral aktør

Vi har forsøksvis skilt mellom aktører på kommunalt nivå og aktører på fylkes- eller statlig nivå.

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er en sentral aktør som ligger både under stat og kommune. Felles NAV-kontorer er ved utgangen av 2009 etablert i 447 kommuner og bydeler. I kommunene der NAV-kontorene ikke er etablert framstår tjenestene som NAV arbeid og NAV trygd.

Kommune og stat -

Kommunene og staten sitter fremdeles med hver sine

hver sine ansvarsområder under NAV	ansvarsområder under NAV. Det vil si at brukere som får tjenester i tråd med sosialtjenesteloven og andre lover der kommunen har ansvaret, er kommunens ansvar, mens brukere som får tjenester i tråd med folketrygdloven, sorterer under statens ansvar.
Variasjoner mellom kommunene	Kommunen ved rådmannen og NAV ved fylkesdirektøren har inngått en samarbeidsavtale som beskriver hvilke kommunale tjenester det enkelte NAV-kontor skal tilby. Dette betyr at tjenesteinnholdet i et NAV-kontor varierer fra kommune til kommune.
Kasteball mellom stat og kommune på tross av "en felles dør"?	Både NAV arbeid og NAV trygd er relevante aktører i hjelpeapparatet for gruppen marginalisert ungdom. Våre observasjoner basert på samtaler med ressurspersoner og gjennomgang av eksisterende empiri tyder på at gruppen marginalisert ungdom lett blir kasteballer mellom kommunens og statens ansvarsområder. NAV-reformen har gitt en felles dør i mange kommuner – men antall korridorer, prosjekter, tiltak, avdelinger og aktører derifra er preget av alt annet enn "en dør" til ett felles hjelpeapparat.
Tilbakeføring til arbeid – utdanning eller sosiale arenaer en tung prosess	Som vist foran er gruppen marginalisert ungdom en heterogen gruppe med til dels komplekse problembilder. En tilbakeføring – eller prosess som har til formål å få ungdommen ut av marginaliseringssituasjonen – vil for mange være langvarig. Noen trenger bistand til grunnleggende mestring som å kunne stå opp om morgenen og klare å møte til avtalte programmer/tiltak. Andre har en avhengighetsproblematikk (rus, spill, dataspill), mens andre har helseproblemer av fysisk eller psykisk art som må løses før eventuelle kvalifiseringstiltak kan iverksettes.
Bredt spekter tiltak og mange aktører	En kartlegging av tiltak under NAV rettet mot ungdom i alderen 15-24 år (Rambøll, 2009) viser at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder forekomsten av tiltak rettet mot ungdom i alderen 15-24 år. Vi ser dette som ett av flere tegn på en tilfeldig og lite målrettet innsats for å redusere antall ungdom som marginaliseres fra utdanningssystemet og arbeidslivet.
Mange eksempler på tiltak og samarbeid, men lite dokumentasjon av mål, resultater og ressursbruk	Det finnes eksempler på prosjekter og tiltak der ulike kommunale aktører, fylkeskommunen, oppfølgingstjenesten, helseforetak, mv samarbeider med ulike enheter i NAV-systemet. I likhet med Rambøll (2009) finner vi at prosjektene ofte er adhocbasert, gjerne finansiert som et spleiselag mellom flere aktører, ofte med en kortsiktig tidshorisont. Ressursinnsatsen, mål-, målgrupper og resultater er dårlig dokumentert, eller i det minste svært lite tilgjengelige.

Våre funn tyder også på at prosjekt som sorterer under NAV-arbeid (eller den statlige delen av NAV) er mer rigide og regelstyrt enn kommunens prosjekter. Dette innebærer at ungdommer som ikke klarer å følge opp kravene i et tiltak, kan "dumpe" ned på kommunens bord. Dette gir skifte i saksbehandlere så vel som hvilket regelverk eller budsjetter som er tilgjengelig for den enkelte ungdom. Mange aktører med begrensede handlingsrom som følge av regelverk og budsjettbegrensninger i egen etat/avdeling gir store koordineringsutfordringer med en påfølgende høy ressursbruk på samordning som i liten grad kommer brukeren til gode. Når tidsdimensjonen ut over ett år er kritisk for ungdom som står utenfor utdanning og arbeid, kan kostnadene ved manglende koordinerings- og beslutningsmyndighet bli høy.

3.4 Aktører på kommunalt nivå

PP-tjenesten

Opplæringsloven krever at kommunene og fylkeskommunene skal ha en PP-tjeneste og at tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. PP-tjenesten skal sørge for at lovens krav om sakkyndig vurdering i individuelle saker blir ivaretatt.

En evaluering av PP-tjenesten (Fylling, 2009) peker på at PP-tjenesten har liten kapasitet og anledning til å tilrettelegge lærestoff, utforme læringsmål og organisere opplærings situasjoner i barnehager og skoler. Et økende antall henvisninger og krav om sakkyndig vurdering tar en stor del av kapasiteten.

Samlede driftskostnader for PP-tjenesten er anslått til 1,3 mrd kroner. Inntil 30% av sakene og ressursbruken kan være knyttet til videregående skole. Det er stor usikkerhet i dette tallet (Fylling, 2009).

Helsestasjon og skolehelsetjenesten

Helsestasjon- og skolehelsetjenesten er et lovpålagt lavterskeltilbud til alle barn, unge og deres foresatte. Tilbudet innbefatter svangerskapsomsorgen, helsestasjon 0-5 år, skolehelsetjenesten 6-20 år og helsestasjon for ungdom. Skolehelsetjenesten har en sentral rolle for å kunne fange opp ungdom i risikozonen, og i å bistå skolen i arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av tiltak.

Tre av fire kommuner tilbyr egne helsestasjoner for barn og unge. Tilbudet er rettet mot barn og unge i alderen 14-20 år og er ment å være et lavterskeltilbud. Det er ikke funnet oversikter over hvor stor andel av ressursene i skolehelsetjenesten og helsestasjonene som rettes mot marginalisert ungdom.

Fastlegen og fysioterapitjenesten

Fastlegeordningen gir alle personer rett til en allmennlege som sin faste lege. Ordningen er frivillig, og pasienten kan selv velge sin fastlege og også bytte denne opptil 2 ganger i året. Fastlegen plikter å prioritere pasienter på sin liste, og en viktig oppgave er å samordne alle pasientens legebegrep og vurdere evt viderehenvisning til spesialist ved behov. Eksempelvis skal fastlegen henvise en ungdom til psykisk helsevern hvis det foreligger mistanke om en tilstand som krever utredning og/eller behandling utover det fastlegen selv kan gi.

I tillegg til helsestasjons- og skolehelsetjenesten og fastlegeordningen, hører også fysio- og ergoterapitjenester under kommunehelsetjenesten. Fysioterapitjenesten er en lovpålagt deltjeneste med formål om å fremme helse gjennom forebygging og behandling, og er viktig i arbeidet med barn og unge med behov for særskilt hjelp og støtte. Fysioterapeuter samarbeider for øvrig mye med ergoterapeuter, men sistnevnte tjeneste er ikke lovpålagt. Likevel er ergoterapitjenesten viktig for barn og unge med behov for særlig tilrettelegging. Det benyttes aktiviteter direkte i behandling og opptrening, og ergoterapeuter er sentrale ved søknad om ulike hjelpemidler.

Helsetjenesten for øvrig

Landets kommuner skal "sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen", jf lov om helsetjenesten i kommunene av 1982. Tjenesten "omfatter offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører under stat eller fylkeskommune, og privat helsevirksomhet som drives i henhold til avtale med kommunen".

Samlet brukes det i underkant av 10 mrd kroner på helsetjenester i kommunene (SSB).

Det kommunale barnevernet

Barnevernet skal "sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår", jf lov om barneverntjenesten av 1992.

Barnevernet gir hjelp til ungdom opp til 23 år. Økonomisk hjelp, hjelp til bolig med eller uten oppfølging og fosterhjem er de mest brukte tiltakene for den eldste gruppen.

I 2008 er det registrert 4508 ungdom i aldersgruppen 18 – 22 år på tiltak fra barnevernet. Flesteparten av disse mottar økonomisk stønad eller hjelp til bolig. For aldersgruppen 13 til 17 år var det i underkant av 15 000 barn på barnevernstiltak i 2008 (SSB).

Sosialtjenesten

NAV – kommune sosiale tjenester består av

(NAV – kommune)

- Kvalifiseringsprogrammet
- Økonomisk stønad (sosialhjelp)
- Økonomisk rådgivning
- Midlertidig botilbud
- Råd og veiledning

Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening, med den oppfølging man trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Aldersgrensen for å delta er 19 år. Programmet skal være på fulltid, man får lønn og vanlig ferie, og man har rett på barnetillegg hvis man har barn – og kan også ha rett til bostøtte om man har egen bolig. (Se nærmere om bostøtte under.) Egne ønsker og kvalifikasjoner skal legge føringer for innholdet i programmet, som skal settes opp i samråd med en veileder. I alle tilfeller skal programmet inneholde arbeidsrettede aktiviteter, opplæringsaktiviteter og tett individuell oppfølging og veiledning. Programmet er rettet mot sosialhjelpmottakere som i utgangspunktet står langt fra arbeidslivet. I 2009 deltok i underkant av 10 000 personer på programmet (NAV).

Økonomisk stønad (sosialhjelp) fungerer som samfunnets økonomiske sikkerhetsnett, og skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Hjelpen er ment å skulle være midlertidig, inntil mottakeren igjen er selvhjulpent. Økonomisk stønad er behovsprøvd og størrelsen på hjelpen vurderes individuelt og skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle.

Midlertidig botilbud (og bostøtte) er et tilbud til de som ikke klarer å finne bolig selv.

Helse – rusomsorg

Rusomsorg er en del av kommunenes sosiale tjenester. Gjennom råd, veiledning og hjelpetiltak kan sosialtjenesten hjelpe den enkelte med å komme ut av et liv med misbruk av alkohol og andre rusmidler. Det kan på samme måte gis råd og veiledning til pårørende. Tiltak kan være hjelp til bolig (herunder bostøtte) og oppfølging i boligen, sosialhjelp/økonomisk stønad og rehabilitering.

Psykisk helsearbeid

Psykisk helsearbeid for barn og unge omfatter tilbud til risikoutsatte barn og unge og forebygging for å hindre utvikling av psykiske lidelser, rusavhengighet og andre psykososiale problemer.

Kommunenes ansvar for barn og unge omfatter blant annet lavterskeltilbud som tilbyr utredning, behandling og oppfølging av barn, unge og deres familier.

Grunnskolen –

Grunnskolen bygger på prinsippet om likeverdig og tilpasset opplæring for alle i en inkluderende fellesskole.

ungdomsskolen

Kommunene finansierer grunnskolen, og de har stor frihet med hensyn til organisering av opplæringen - men også plikt til å sørge for oppfølging og spesialtilpasset undervisning for de med særskilte behov. Grunnskolen omfatter barneskole og ungdomsskole, til sammen ti år. Grunnskolen strekker seg normalt fram t.o.m fylte 16 år, og har dermed en begrenset rolle som aktør i hjelpeapparatet som er relevant for marginalisert ungdom i aldersgruppen 16- 25 år. Derimot vet vi at marginaliseringsforløpet som regel starter lenge før fylte 16 år. Ungdomsskolen vurderes derfor som en relevant aktør for å kunne fange opp marginalisert ungdom eller ungdom i risikozonen før de går inn i perioden 16-25 år.

3.5 Stat og fylkesinstanser med tiltak og ansvar for barn og unge

Barnevern - Bufetat

Som vist foran har kommunen et ansvar for barnevernet. I tillegg har staten fordelt mellom BLD, Barne-, ungdoms- og familieetaten, fylkesmannen og fylkesnemnda for sosiale saker også ansvar for barnevern.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

Utgiftene til det statlige barnevernet var i 2008 på 4,934 milliarder kroner i 2008 (SSB).

Videregående skole - Fylkeskommunen

All ungdom mellom 16 og 19 år har rett til videregående opplæring. Elevene kan velge mellom yrkesforberedende eller studieforbereende program. Videregående opplæring finansieres av fylkeskommunen, som har stor frihet i organiseringen av opplæringen.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten ble opprettet etter Reform 94 som en fylkeskommunal tjeneste. Tjenesten skal følge opp rettighetslever (de som har rett til opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven) som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året personen fyller 21 år. Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at all ungdom som hører til målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting.

Tilbud som blir formidlet gjennom oppfølgingstjenesten

skal først og fremst ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring.

Fylkeskommunen skal gjennom oppfølgingstjenesten blant annet sørge for å ha oversikt over målgruppen og at det blir tatt kontakt med hver enkelt ungdom. Tjenesten er forpliktet å holde oversikt over aktuelle tilbud for målgruppen og følge opp ungdom som har tatt imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten. Ungdom som ikke tar imot tilbud og som ikke er i arbeid eller utdanning, skal kontaktes og få tilbud hvert skoleår så lenge de er omfattet av retten til videregående opplæring.

Det er vanskelig å finne god nasjonal statistikk over ressurser og årsverk i oppfølgingstjenesten. Utdanningsdirektoratet gjennomførte gjennom fylkeskommunenes medlemmer i Nettverk for oppfølgingstjenesten en kartlegging av ressursbruken i tjenesten i januar 2009. Opplysningene som ble gitt viser at det er store forskjeller mellom fylkene i antall årsverk/stillinger i oppfølgingstjenesten. Kartleggingen viser at det er vanskelig å finne eksakt ressurs da oppfølgingstjenesten for eksempel i noen fylkeskommuner ses i sammenheng med rådgivningstjenesten eller PP-tjenesten. Kartleggingen indikerer imidlertid at det totalt trolig er rundt 200 årsverk, og at stillingene varierer fra 10 prosent til full stilling. Denne kartleggingen viser også at det er forskjeller på hvem som har ansvaret for personalet og lokaliseringen av selve tjenesten.

Fylkeskommunes ansvar for læreplass

Fylkeskommunen har ansvar for at alle får oppfylt sin rett til videregående opplæring. For elever som ønsker læreplass, innebærer dette at de ofte får en opplæringsplass i videregående skole i stedet.

Fylkeskommunens ansvar for læreplass begrenser seg til å formidle søkere til læreplass til aktuelle lærebedrifter. Per utgangen av november 2009 hadde 77% av læreplassøkerne fått formidlet plass. Kvalifiserte søkere som ikke får formidlet læreplass får "ønskestatus" og tilbudet om skoleplass i stedet.

Omtrent halvparten av de som ønsker læreplass, men som får tilbud om opplæring i skolen i stedet, dropper ut av skolen. De vil da havne under andre budsjetter, enten under NAV eller kommunen, med mindre de klarer å skaffe seg lønnet arbeid. Med høy ungdomsledighet vil sannsynligheten for å få ordinært arbeid for de som ikke får læreplass og dropper ut av videregående opplæring være liten.

En rett til læreplass er vurdert i flere sammenhenger. En av

problemstillingene som drøftes i den forbindelse er finansieringen av denne type opplæring. Diskusjonene av finansiering av læreplasser ser i liten grad ut til å ta hensyn til effekten mangel på læreplasser har for andre offentlige budsjetter på kort og lang sikt.

Psykisk helse og rusomsorg

Tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige ble ved Rusreformen i 2004 en del av spesialisthelsetjenesten. De rusmiddelavhengige har de samme pasientrettigheter som andre pasienter innen spesialisthelsetjenesten.

Tverrfaglig spesialisert behandling innebærer at behandlingstilbudene i stor grad er sammensatt av både helsefaglig og sosialfaglig personell. Tilbudene består både av polikliniske tjenester, døgnbaserte avrusningsenheter, korttidsbehandling og langtidsbehandling i institusjon (Helse og omsorgsdepartementet).

Spesialisthelsetjenesten gjennomfører psykisk helsevern, og er underlagt de regionale helseforetakenes ansvarsområde.

Undersøkelse og behandling kan skje i og utenfor institusjon. Det vil si ved distriktpsikiatriske sentra (DPS) eller ved sykehus.

Kriminalomsorg

Kriminalomsorgen er organisert i tre nivåer: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF); seks regionadministrasjoner; de lokale fengsler og friomsorgskontor. I tillegg kommer Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) som er direkte underlagt KSF. Justisdepartementet er overordnet Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF).

Kriminalomsorgen skal fullbyrde de reaksjoner som påtalemyndighet eller domstol har besluttet, gjennom bruk av fengsel, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling. Kriminalomsorgen samarbeider for øvrig med offentlige etater og frivillig sektor, for å sikre at domfelte og innsatte får de tjenestene de har krav på under straffegjennomføringen.

I 2008 var det 23 488 straffede i aldersgruppen 21-24 år, 17 872 personer i aldersgruppen 18-20 år, og 5 461 personer i aldersgruppen 15-17 år. Kriminalomsorgen må på denne bakgrunn sies å ha en rolle blant aktørene i hjelpeapparat rundt marginalisert ungdom.

Ungdom er konsekvent overrepresentert i forhold til andre aldersgrupper kriminalstatistikken. Dette gjelder særlig for aldersgruppen unge voksne, dvs 21-29 år.

Politi Politiets hovedansvar er å bekjempe kriminalitet – å sikre trygghet, lov og orden i samfunnet. Som et ledd i denne oppgaven samarbeider de med andre etater og organisasjoner for å forebygge rusmisbruk, kriminalitet og trafikkulykker. Skolen er en særdeles viktig samarbeidspartner, da politiets forebyggende arbeid i stor grad er rettet mot barn og unge.

3.6 Hjelpeapparat og ungdom i risikogruppe. Case fra Sarpsborg

For å konkretisere ressursinnsatsen og synliggjøre hvilke aktører som bidrar på ressursiden har vi hentet inn informasjon fra prosjektet "Grip Ungdommen" i Sarpsborg kommune. Prosjektet inngår i BLD- prosjektet; "Unge utenfor".

Grip ungdommen – formål og målgruppe Formålet med prosjektet er å starte et utviklingsarbeid rettet mot ungdom i risikozonen, for å forhindre marginalisering og utestenging fra utdannings- og arbeidsliv. Målgruppen er unge i alderen 16-20 år som er i risikozonen for å falle ut eller som har falt ut av skole, arbeid og sosiale arenaer.

Effekt mål Følgende effekt mål er formulert:

Lage forpliktende samarbeidsavtaler og tiltak for at flere unge i målgruppa skal lykkes på vei inn i voksenlivet – gjennom å få redusert antall frafall fra videregående opplæring, samt gi et hensiktsmessig tilbud til de som har falt utenfor utdanning/arbeid. Dette for å bidra til å redusere antall unge uten arbeid og dermed redusere antall unge med behov for økonomisk sosialhjelp.

Kartlegging av ressurser, ordninger og antall definerte ungdom i risikozonen Som en del av prosjektet er kompetanse, ressurser, ordninger og tiltak pr. 28/2-09 som er relevante for målgruppen kartlagt. I tillegg er det gjennomført en kartlegging av antall ungdom i risikozonen (eller som er definert som utenfor) per 28/2-09.

Følgende tabell gir en oversikt over de mest sentrale aktørene i hjelpeapparatet overfor gruppen marginalisert ungdom.

Figur 3.1 Oversikt over sentrale aktører i hjelpeapparatet, Sarpsborg kommune

Problembilder	Aktører		
	Stat og helseforetak	Fylkeskommuner	Kommuner
Psykatri	Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUPP) Ungdomspsykiatrisk poliklinikk hvorav tilhørende Sarpsborg		Oppsøkende Psykiatriteam
Utviklingshemmede, yrkeshemmede			Boveiledningstjenesten (8 hvorav 6 med vedtak om praktisk bistand) ASVO (1)
Sosiale forhold, adferd, kriminalitet, rus og avhengighet	Kriminalomsorgen (friomsorgen, fengsler) Sosialmedisinsk poliklinikk, SMP (HF)		Barne- og familieteamet Utekontakten Barnevern Sosialtjenesten 18-20 år Brukerrettet tjenester etter kapittel 4 i lov om sosiale tjenester Boligkontaktene Introduksjonsprogrammet personer, språk og voksenopplæringscenter, personer Botilbud Kommunens rusomsorg Utekontakt, barnevern, kommunehelsetjenesten mv
Arbeid Skole og utdanning	NAV-arbeid Praksisplass	Oppfølgingstjenesten (OT) og PP-tjeneste Læreplass Tilrettelagt undervisning	Ungdomsskolene Rådgivningstjeneste Tilrettelagt undervisning

3.6.1 Budsjettmessig ressursbruk – andel av virksomheter (Sarpsborg)

Ressursbruken på målgruppen i de ulike etatene er også forsøkt kartlagt. Fra kartleggingen framgår det at om lag 15-20 stillinger fordelt mellom ulike instanser er øremerket gruppen ungdom. I tillegg kommer alle tjenesteområdene som bruker ressurser på ungdom, men som ikke har øremerket eller identifisert hvor mye ressurser som brukes på ungdom.

Øremerkede stillinger

Følgende etater oppgir særlige personalressurser knyttet til ungdom i risikozonen for marginalisering:

- Oppsøkende Psykiatriteam (OPT) 2 stillinger opp til 18 år
- Barne-og familieteamet, 8 stillinger aldersgruppen 0-19
- Utekontakt 3,5 stillinger
- NAV-arbeid har saksbehandlere som jobber med ungdom, men ingen av dem jobber kun med ungdom. Alle har også en del andre /eldre brukere.
- Planer om opprettelse av 6 ungdomsstillinger under NAV Sarpsborg da kartleggingen ble foretatt

- Barnevern: "Team Ungdom og Atferd", består av 4,2 stillingsprosent (5 ansatte) i tillegg til Fagansvarlig. Arbeider med ungdom i aldersgruppen 12-23 år, som ikke er definert under langvarig omsorgsplasseringer
- OT-Rådgivere 6 stykker i 100% stillinger som dekker hele fylket

Helsesøstertjenesten, rådgivertjenesten ved videregående skoler og PP-tjenesten vurderes som viktige aktører i hjelpeapparatet, men det er ikke oppgitt hvor mye ressurser som brukes på marginalisert ungdom eller ungdom i risikozonen.

Andre hjelpe- og støtteinstanser

Fra 01.09.08 er det lovmessig regulert at ungdom/unge voksne under 23 år skal prioriteres innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Prioriteringer kommer til uttrykk gjennom kortere maksimumsfrister for vurdering (10 ukedager) og behandling/ utredning (65 virkedager). Ressursbruken under dette område foreligger ikke i kartleggingen.

(B)UPP er en viktig aktør, men ressursbruken rettet mot målgruppen marginalisert ungdom foreligger ikke i kartleggingen.

Lite oversikt over samlet ressursinnsats

Kartleggingen fra Sarpsborg bekrefter en manglende oversikt over den samlede ressursbruken på marginalisert ungdom og ungdom i risikozonen. Den gir imidlertid et godt bilde av hvilke hovedaktører i hjelpeapparatet som arbeider med gruppen marginalisert ungdom.

3.7 Innsats- og tiltakskostnader over offentlige budsjetter

I de følgende avsnittene går vi gjennom ressursinnsatsen hos de mest sentrale tjenesteprodusentene omtalt foran. Gjennomgangen er basert på tilgjengelige offentlige dokumenter og statistikk. Hensikten med gjennomgangen er å gi et grunnlag for å kunne beregne ressursinnsatsen over offentlige budsjetter ved ulike marginaliseringsløp.

3.7.1 Innsatskostnader utdanning, ordinær opplæring og arbeid

Utdanning videregående skole

Kostnadene i videregående skole er fordelt mellom ulike studieprogram. Ressursbruk til tilrettelagt undervisning, spesialundervisning eller merkostnader som følger av at enkeltelever eksempelvis har stort fravær som krever ekstra oppfølging er ikke registrert.

For gjennomsnittseleven beregnes følgende kostnader

(Kilde: KOSTRA, SSB. Fordelingen av elever i prosent mellom ulike utdanningsprogrammer, lærlinger er ikke inkludert)

Brutto driftsutgifter (eksklusiv fellesutgifter) per elev i 2008

- **Alle utdanningsprogram (gj. snitt): 62.672**
- Studieforberevende utdanningsprogram: 51.538
- Yrkesfaglige utdanningsprogram: 74.060

Inklusive fellesutgifter, fellesutgifter fordelt etter elevtall

- **Alle utdanningsprogram (gj. snitt): 124 549**
- Studieforberevende utdanningsprogram: 113 415
- Yrkesfaglige utdanningsprogram: 135 957

Dropput og forlenget skoleløp

En elev som faller ut fra videregående skole vil i prinsippet representere en besparelse på skolebudsjettet. Gitt at eleven har takket ja til en studieplass, og også startet et skoleløp kan det diskuteres hvorvidt denne kostnaden er reell. Skolens utdanningsprogram og kostnadsramme er dimensjonert etter antall elever som starter – det er få (om noen) kostnader som kan reduseres som følge av at en eller flere elever faller fra i løpet av skoleåret. De fleste som dropper ut av videregående har gått på skolen i mer enn to år, flere har byttet studieprogram underveis. Vi velger derfor å se bort fra eventuelle besparelser ved elever som dropper ut av utdanningsløpet underveis. På den andre siden tar vi heller ikke med eventuelle merkostnader til skolens oppfølging av elever som senere faller ut eller ikke består avsluttende eksamen.

Kostnader til forlenget skoleløp forutsettes å være kr 62.672 kroner per år ekstra i videregående skole. Dette er en grov forenkling som kan diskuteres. Begrunnelsen for å utelate fellesutgifter bygger på en forutsetning om at de som går et forlenget skoleløp er en marginal gruppe med liten betydning for fellesutgiftene. Gjennomsnittskostnad for alle programmer er brukt som en forenkling. Det er store variasjoner i kostnadene mellom de ulike programmene – og også mellom ulike skoler.

For elever som ikke starter i videregående opplæring har vi beregnet en besparelse som tilsvarer gjennomsnittskostnaden inkludert felleskostnader.

Læreplass

Støtte til læreplass gis til lærebedrifter. Basistilskuddet for 2010 er **102 763 kr.** Vi har tatt utgangspunkt i dette beløpet. Det gis tillegg til basistilskuddet etter særskilte vilkår. Dette har vi sett bort fra i våre beregninger.

OT -

Per utgangen av juni 2009 er det registrert 32 507

oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten ungdommer i oppfølgingstjenestens målgruppe. Dette utgjør 14% av ungdommene med rett til videregående opplæring. Det er anslått at om lag 200 årsverk er knyttet til OT-tjenesten (NOU 2009:18). Hvis vi for enkelthets skyld forutsetter en brutto driftutgift per årsverk på kr 700 000, tilsvarer dette mellom 4000 og **4500 kr pr ungdom i oppfølgingstjenesten**. Fylkeskommunen har ansvaret for oppfølgingstjenesten, men ansvaret er avgrenset til rådgivning, hjelp til å finne praksisplass og noe forebyggende virksomhet.

Oppfølgingstjenesten og NAV vil ofte kunne samarbeide om et tilbud som kombinerer skole og praksis/arbeid. Tilbudet kan eventuelt kombineres med tiltaksplass.

Antall årsverk i PP-tjenesten er også usikkert. I følge Fylling og Handegård (2009) er antall årsverk i denne tjenesten 1960. Driftutgiftene til PP-tjenestene er anslått til å ligge på 1,3 mrd kroner. Vi har ikke funnet grunnlag for pålitelige anslag over PP-tjenestens ressursbruk på ungdom i risikozonen for marginalisering.

Basert på Fylling og Handegård (2009) har vi antatt at PP-tjenesten kan tilby individrettet råd og tilpasninger til ungdom i risikozonen for inntil **10 000 kr per ungdom per år i videregående opplæring**. Anslaget er basert på en stipulert kostnad per fagansatt på 700 000 kr, at hver fagansatt behandler 94 saker per år, et lite tillegg på andre kostnader, og en forutsetning om et lite påslag i tidsbruk som følge av kompleksitet knyttet til marginalisert ungdom.

Kostnader arbeidsmarkeds-tiltak, 93 000 kr i gjennomsnitt

I statsbudsjettet for 2010 er det bevilget midler til 78 200 tiltaksplasser. Dette inkluderer både arbeidsmarkeds-tiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere.

Samlet bevilgning (kap. 634) er på 7,280 mrd.kroner.

Gjennomsnittskostnaden per tiltaksplass blir da på om lag **93 000 kr**.

Arbeidsmarkeds-tiltak har som formål å få flere i arbeid. Flere i arbeid vil øke skatteinntektene og redusere kostnadene over offentlige budsjetter til tiltak. Tallfesting av økt skatteinnngang som følge av man lykkes med arbeidsmarkeds-tiltakene krever egne analyser som vi ikke har hatt muligheter til å gjennomføre innenfor rammen av dette prosjektet. Vi har derfor ikke tallfestet betydningen av økt skatteinnngang til stat og kommune som følge av vellykkede arbeidsmarkeds-tiltak.

I en fullstendig analyse av de ulike tiltakenes betydning for offentlige budsjetter (stat og kommune) må det skilles mellom kostnadene til ulike type tiltaks- og praksisplasser.

Tiltaksplasser for yrkeshemmede og praksisplasser for personer med svært nedsatt funksjonsevne vil ofte være mer kostnadskreven og gi lavere forventet verdiskapning enn ordinære tiltaksplasser.

I mangel av slike analyser har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittskostnaden for en tiltaksplass under NAV og brukt dette i beregningene av kostnadene for offentlige budsjetter.

Kvalifiseringsprogram

Kommunene har ansvaret for finansiering av kvalifiseringsprogrammet, men det bevilges øremerkede midler til programmet over statsbudsjettet for å dekke kommunens merkostnader ved programmet. I St.prp.1 for 2010 bevilges det 769 046 millioner kroner til dette programmet, stipulert antall brukere er 9600 personer. Kommunene vil også kunne ha egne kostnader til programmet finansiert gjennom kommunens frie midler.

Kommunene gis et øremerket tilskudd som skal kompensere for den største andelen av de beregnede merkostnader ved ordningen. Det tas sikte på at det øremerkede tilskuddet avvikles og legges inn som del av den ordinære rammefinansieringen av kommunenes virksomhet, når ordningen er fasett inn i alle kommuner. Kommunene får med andre ord kompensert merkostnadene ved kvalifiseringsprogrammet gjennom tildeling av et øremerket tilskudd og refusjon av individstønning i dag.

Med begrunnelse i at bevilgninger til kvalifiseringsprogrammet forventes å legges inn som en del av kommunens frie midler er kostnadene definert som en kommunal utgift. Eventuelle kommunale kostnader som kommer i tillegg til kostnadene som stipulert i statsbudsjettet har vi sett bort fra.

I våre beregninger har vi dermed forutsatt en gjennomsnittlig kostnad per plass under kvalifiseringsprogrammet **på 80 000 kr.** Vi anser dette som en nedre kostnad per plass, og antar at den reelle gjennomsnittskostnadene er høyere, men har likevel valgt å legge dette beløpet til grunn i beregningene i kapittel 4.

3.8 Pensjoner, dagpenger og sosiale stønader

Pensjoner, dagpenger og sosialhjelp er andre utgifter som dekkes over offentlige budsjetter. Sosialhjelp er en del av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett og skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Hjelpen er ment å være midlertidig og skal bidra til å gjøre mottakeren økonomisk

selvhjulpen. Kommunen finansierer sosialhjelpen.

Pensjoner og dagpenger er rettighetsopparbeidet og sorterer under NAV-arbeid (staten).

Vi ser kun på utgiftssiden over offentlige budsjetter til disse ordningen – dvs at vi heller ikke her inkluderer eventuelle konsekvenser for skatteinntektene av ordningene som omtales.

Uførepensjon og avklaringspenger

Uførepensjon består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Grunnpensjonen er uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, og utgjør én gang grunnbeløpet for enslige. Tilleggspensjonen beregnes på bakgrunn av tidligere arbeidsinntekt og opptjente pensjonspoeng. Personer som ikke kvalifiserer for tilleggspensjon, får en såkalt særpensjon i stedet. Denne utgjør per tiden 94 % av grunnbeløpet. Minsteytelse per år for uføretrygdede er derfor: 1,94 ganger grunnbeløpet = 141 389 kr (1 G = 72881 gjelder fra 1.1 2009 + ett år).

Det er egne særregler for unge uføre. Unge uføre som er født ufør, eller er blitt minst 50 prosent ufør før han eller hun fylte 26 år kan få en garantert tilleggssytelse etter særlige regler.

Avklaringspenger

Fra 1. mars 2010 er det innført en ny stønad som erstatter atfføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Den nye stønaden kalles arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekten i en overgangsperiode ved sykdom eller skade, ved behov for arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV for å komme i arbeid. Avklaringspenger kan normalt gis i opp til fire år, og er på 2,44 ganger grunnbeløpet, dvs 177 829 kr per år.

Sosialstønad

Det er ikke faste satser for sosialstønader. Denne type stønader tilpasses etter individuelle behov. Vi har tatt utgangspunkt i følgende veiledende sosialstønadssatser i 2009⁶:

- Enslig: 5.105
- Ektepar/samboere: 8.479
- Person i bofellesskap: 4.240
- Barn 0-5 år: 1.947
- Barn 6-10 år: 2.585
- Barn 11-17 år: 3.245

Arbeidsledighets-trygd

Arbeidsledighetstrygd er et samlebegrep for ulike trygdeytelser som dagpenger og ventelønn. Dersom arbeidstiden er redusert med minst 50 %, kan man ha rett

⁶ Rundskriv, 21.12.2009Nr.: A-68/2009

til dagpenger. En forutsetning er imidlertid at man har hatt inntektsgivende arbeid det siste eller de tre siste årene før arbeidstiden ble redusert. Lengden på perioden man kan motta dagpenger avhenger av størrelsen på arbeidsinntekten det siste året, eller i gjennomsnitt over de siste tre årene. Har man hatt inntekt på mellom én og to ganger grunnbeløpet, kan man motta dagpenger i 52 uker. Har inntekten vært større enn 2 ganger grunnbeløpet, kan man motta dagpenger i 104 uker.

Ventelønn har samme funksjon som dagpenger, men gjelder overtallige i staten som blir oppsagt uten å finne nytt arbeid før oppsigelsestidens slutt.

Arbeidsmarkeds-tiltak

Personer på arbeidsmarkedstiltak kan motta dagpenger hvis de er kvalifisert for det. NAV gir også støtte til kvalifiseringstiltak og andre tiltak.

De som ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger kan motta individstøtte. Individstøtten er fra 220 kr per dag (lav sats) til 300 kr per dag (høy sats).

Kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsstønaden er lik: 2G i folketrygden og for personer under 25 år: 2/3 av 2G.

18. juni vedtok Stortinget å øke grunnbeløpet i folketrygda. For personer over 25 år utgjør kvalifiseringsstønaden dermed kr 145 762 per år. For deltagere under 25 år er stønaden kr 97 174.

Forenklet beløpene i beregningene

I beregningene av kostnader til inntektssikring og livsopphold over offentlige budsjetter i kapittel 4 har vi forenklet beregningene og slått sammen noen av støttekategoriene.

3.9 Særskilte tiltaks- og behandlingkostnader

Barnevern

Som vist i kapittel 2 er en andel av barn- og unge i en marginaliseringsprosess behov for behandling i form av barnevernstiltak, psykiatrisk behandling, eller rusbehandling. Kostnadene vil som hovedregel finansieres over offentlige budsjetter.

Finansieringen av denne type tiltak er delvis over kommunens budsjetter og delvis over staten via ulike spesialenheter som helseforetakene, Bufetat, etc.

Utgiftene til statlig barnevern finansieres over Bufetat og var i 2008 på 4,9 mrd kroner.

I 2008 var det totalt 3294 årsverk i det kommunale barnevernet, noe som tilsvarer 3 årsverk per 1000 innbygger (SSB).

44 200 barn mottok tiltak fra barnevernet. De aller fleste av disse (36 300) mottok bare hjelpetiltak som økonomisk hjelp, besøkhjem etc. For gruppen 16-23 år er det økonomisk hjelp som er det mest brukte tiltaket. Kommunes tiltak og støtte er individuelt tilpasset brukerens behov.

Behandlingskostnader under det statlige barnevernet er 1,6 millioner i gjennomsnitt per bruker per år (StatRes, SSB). Kostnadene for ulike tiltak er:

- Fosterhjem 0,9 millioner kroner per år
- I barnevernsinstitusjon: 2,1 millioner kroner per år
- Hjelpetiltak i heimen 0,6 millioner kroner per år

Hjelpetiltak i det kommunale barnevernet dekker et bredere spekter av tiltak og vil også ha større spredning i kostnadene. Bruttoutgiftene til barnevern i kommunene var i følge tall fra KOSTRA (SSB) på i overkant av 6 mrd kroner i 2008. Kostnadene ved det kommunale barnevernet og Bufetat til sammen blir da 10,9 mrd kroner. Gjennomsnittskostnad per bruker for begge tjenestene til sammen beregnes til 250 000 kr.

Rusbehandling

I følge SAMDATA sektorrappport for rusbehandling 2008 kostet den tverrfaglig behandling av rusmiddelmissbrukere under spesialhelsetjenesten i 2005 i overkant av 2 milliarder kroner totalt.

Enhetskostnader for poliklinisk konsultasjon og oppholdsøgn er beregnet. Det understrekes at beregningene er usikre, og at det er store variasjoner i kostnadene mellom de ulike behandlingstilbudene.

Vi har lagt til grunn følgende behandlingskostnader for rus:

- Døgnpris ved døgninstitusjoner: kr 2 145
- Poliklinisk konsultasjoner: kr 2 221

Psykisk helsevern

I følge SAMDATA sektorrappport psykisk helsevern 2008, mottok 53 111 barn og unge behandling i det psykiske helsevernet. Dette utgjør 4,8 prosent av alle barn og unge.

De totale kostnadene (ekskl. kapitalkostnader) til det psykiske helsevernet på nasjonalt nivå var i 2008 på 15,9 milliarder kroner. Herav utgjorde kostnadene til psykisk helsevern for barn og unge 2,7 milliarder kroner.

I det psykiske helsearbeidet for barn og unge i kommunene er årsverkene på landsbasis fordelt som følger:

- 54 prosent til behandling, oppfølging, rehabilitering og miljøarbeid,

- 35 prosent til helsestasjoner, skolehelsetjeneste,
- 11 prosentene går til aktiviteter, kultur- og fritidstiltak.

Behandlingskostnadene mellom ulike behandlinger varierer såpass mye at det gir lite mening å regne med gjennomsnittskostnader innenfor denne behandlingen. For å illustrere kostnadene på kommunenivå har vi likevel valgt å ta utgangspunkt i et intervall rundt en gjennomsnittskostnad på 50 000 kr per ungdom, og antatt at en kostnad på 10 000 kr til 100 000 kr per bruker. For døgnbehandling eller poliklinisk behandling er det rimelig å forutsette en døgnpris på samme nivå som for rusbehandling.

Helsetjenester

Merkostnader til helsetjenester i kommunene til gruppen marginalisert ungdom har vi forutsatt å ligge i intervallet 2000 kr til 20 000 kr per person.

4 Ressursinnsats over offentlige budsjetter ved marginalisering

4.1 Problemstillinger og avgrensning

I mandatet for utredningen bes det om

- Helhetlige fremstillinger og beregninger av hjelpeapparatets ressursbruk overfor marginalisert ungdom i ulike aldre innenfor aldersgruppen 16-25 år.
- Sannsynlige prognoser for fremtidig ressursinnsats dersom marginaliseringsforløpet vedvarer
- Beregninger og prognoser knyttet til ulike problembilder
- En oversikt over aktører som på ulike tidspunkt og på ulike områder yter bistand overfor marginalisert ungdom. Dette innebærer å peke på hvilke instanser som vil sitte igjen med kostnader dersom marginaliseringen vedvarer i voksen alder

Utarbeidelse av sannsynlige prognoser krever longitudinelle undersøkelser og detaljerte data over dagens ressursbruk. Det har vi ikke hatt muligheter til innenfor rammen av dette prosjektet. Vi har belyst problemstillingene med utgangspunkt i kunnskap og empiri gjennomgått i de to foregående kapitlene og konstruert noen tenkte marginaliseringscase for å illustrere den offentlige ressursbruken ved marginalisering på kort og lang sikt.

Beregningene er basert på grove forutsetninger og forenklinger av inngangsdata over merkostnader ved marginalisert ungdom. Kostnadene følger av funn presentert i kapittel 3. I tabell 4.1 har vi oppsummert forenklete kostnader som er brukt i beregningene av offentlig ressursbruk, og vist hvordan ulike kostnader fordeler seg mellom forvaltningsnivåene.

Nåverdi

For å kunne sammenlikne ulike marginaliseringsforløp med forskjellig innfasing av kostnader og gevinster, har vi beregnet kostnadene for ulike marginaliseringsforløp i nåverdi. Vi har brukt en kalkulasjonsrente på 4%.

Sett bort fra skatt

Vi har kun sett på utgifter over offentlige budsjetter. Det vil si at vi ikke har tatt hensyn til skatteinnbetalinger. Skatteinnbetalingene vil variere mellom de ulike ordningene, - blant annet er trygdeytelser skattepliktige. I

en fullstendig analyse av virkninger for offentlige budsjetter vil det være nødvendig å ta med skatteinntekter, i tillegg til utgiftene.

Offentlige budsjetter og samfunnsøkonomi – to forskjellige ting I kapittel 5 beregner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved marginalisering. Kostnader over offentlige budsjetter og samfunnsøkonomiske kostnader er to forskjellige ting, og beregnes følgelig heller ikke på samme måte. Det vises til kapittel 5.1 for nærmere beskrivelse av sentrale forskjeller.

4.2 Marginaliseringsforløp 16- 25 år, kostnader i hjelpeapparatet

Marginaliseringsforløpet 16-20 år I kapittel 2 har vi vist at marginaliseringsforløp som regel er preget av en rekke faktorer underveis som påvirker det endelige utfallet for en ungdom. Det er forhold ved ungdommen selv, omsorgs- oppvekstssituasjonen, skole og omgivelser som på ulike vis påvirker utfallet.

Kostnader underveis

Ressursinnsatsen i hjelpeapparatet underveis i et marginaliseringforløp kan da grovt sett deles inn i tre kategorier:

- Forebygging
- Kvalifiserings- utdannings - opplæringstiltak
- Intervensjon / behandling

Utgangssituasjonen fra ungdomsskolen

De to første kategoriene starter lenge før ungdommen fyller 16 år. Investeringene som gjøres i tidlig fase har stor betydning for om løpet fra 16 – 25 år i hovedsak handler om intervensjon og behandling, eller om det også er potensial for å få effekt av ulike former for kvalifiserings- eller opplæringstiltak.

Dersom man av ulike årsaker forlater ungdomsskolen med redusert vitnemål på grunn av fravær som følge av ulike problemer, er forutsetningene for å gjennomføre videregående skole naturlig nok kraftig redusert.

Behovet for intervensjon eller behandling henger sammen med tidligere innsats

Avhengig av hva problemene består i (eksempelvis rus, psykiske problemer, omsorgssvikt, adferdsproblemer, skoletrøtt, læringsvansker) vil behovet for intervensjon/behandling variere med tilstanden.

I all hovedsak vil det være kommunen ved sosialtjenesten, barnevern og helsetjenesten som bærer kostnadene ved hjelpetiltak rettet mot risikoutsatt ungdom. Det er også kommunen som har ansvaret for investeringene som gjøres i opplæring, helse og barnevern fram til ungdommen fyller 16 år.

Hvilke kostnader som påløper kommunen i den

aldersgruppen de fleste tar videregående utdanning, vil henge sammen med kommunens innsats før fylte 16 år. Spesielt gjelder dette i forhold til forutsetningene for å kunne gjennomføre videregående skole, og omsorgssituasjonen ungdommen befinner seg i.

I de tilfellene der forutsetningene er dårlig vil ungdommen ha behov for diverse oppfølgingstiltak fra ulike aktører i kommunen. De mest behandlingstrengende vil ha behov for såkalt 2.linjebehandling. Dette vil i hovedsak dekkes over statlige budsjetter.

Fylkeskommunen

Fylkeskommene bærer kostnadene ved videregående opplæring, og har et ansvar for å tilrettelegge undervisningen. Skolens rammebetingelser for å kunne tilrettelegge kan være begrenset og komme i konflikt med opplæringskravene som må stilles. Fravær og manglende motivasjon og oppfølging fra elevens side vil nødvendigvis gi et lavt læringsutbytte. Ungdom som ønsker lære plass, men som i stedet gis et opplæringstilbud i skolen, har stor sannsynlighet for å droppe ut.

For de som ikke starter videregående skole, sparer fylkeskommunen kostnader på den aktuelle ungdommen. Det samme gjelder for de som ikke får lære plass og som dropper ut av videregående opplæring etter kort tid.

OT - begrenset ansvar

Oppfølgingstjenestens ansvar begrenser seg i store trekk til registrering og rådgivning. Eventuelle tiltak krever et samarbeid med NAV og/eller kommunen, men ligger ikke under fylkeskommunens budsjettansvar. For ungdom som ikke starter i videregående skole ser vi flere aktører i hjelpeapparatet som er forpliktet til å gi råd, men ingen med klare forpliktelser til å gi et reelt alternativt tilbud til videregående opplæring.

Ikke opparbeidet rettigheter under NAV-arbeid

I og med ungdom i aldersgruppen 16-20 år i liten grad har opparbeidet seg rettigheter i arbeidslivet, vil mesteparten av kostnadene ved marginalisering falle under kommunes ansvar, enten under sosial- og/eller helsebudsjettet.

For de som er formelt arbeidssøkende kan NAV-arbeid tilby en tiltaksplass, gitt at vedkommende fungerer godt nok til å kunne følge opp et slikt tilbud.

Kostnader til kvalifisering/opplæring for arbeidsliv eller gjennom utdanning vil da komme i tillegg.

Med utgangspunkt kostnadsgjennomgangen i kapittel 3 har vi skissert hjelpeapparatets ressursinnsats for tre mulige marginaliseringsforløp fra 16 t.o.m 20 år. I alle tre tilfellene har vi sett på mer/mindre kostnader sammenliknet med en gjennomsnittlig ungdom som fullfører videregående opplæring og med gjennomsnittlig bruk av kommunes

helse- og sosialtjenester. Forutsetninger og inngangsdata som er brukt vises i tabell 4.1. Tabellen viser også hvordan andre relevante kostnader fordeles mellom aktører i hjelpeapparatet, og nivået på ulike type tiltak. Vi har ikke inkludert ekstremtilfeller, men avgrenset oversikten til tiltakskostnader overfor marginalisert ungdom hvor sannsynligheten for varig utenforskap med rimelige forventninger kan påvirkes gjennom tiltak i hjelpeapparatet.

Tabell 4.1 Oversikt over forutsatte merkostnader ved marginalisert ungdom blant hovedaktører i hjelpeapparatet.

Problemområde / hjelpeapparat	Kommunen	Fylkeskommune	Stat	Kommentar
Oppfølging tiltak, psykisk helse, rus, helse	10.000 kr til 100.000 kr psykisk helse 10.000 til 100.000 rus 2000 – 20.000 helse		2.2 millioner kroner per år (behandlingskostnader)	Det er stipulert antatte merkostnader i det kommunale støtteapp. + behandling i helseforetak
Omsorgssvikt, adferds og tilpasningsproblemer	Barnevern, oppfølging 100 000– 700 000 per person per år		600 000 – 2,1 millioner per år, behandling	Merkostnad i det kommunale BV, helse og sosialtjenesten, pluss behandling Buf
Utdanning, opplæring og kvalifisering		(Vgs 124 549 per år)*3 år (forlenget vga 62 672 kr per år) OT 4500 per år PP 2-10 000 kr per år (Læreplass 102 763 kr per år)		Dropput gir besparelser i FK – angitt kostnader til oppfølging pga dropput
Arbeid og kvalifisering	Kvalifiseringsprogr 80 000 kr per år		Tiltaksplass 93 000 kr per år	Dagpenger, og/eller sosialstøtte kombineres med tiltak
Økonomisk og sosial trygghet, levekår	20 – 150 per år i ulike stønader/støtte/individst.			Avhenger av annen inntekt og livssituasjon og behov. Komm forpliktet til å sikre levekår dersom alt annet faller ut
Pensjon, dagpenger			150 000 –160 000	NAV- arbeid, rettighetsbasert ytelse etter regelverk. Beløpene er avrundet og ikke spesifisert i kategorier.

4.2.1 Alternativ 1 – illustrasjon vellykkede tiltak

Alternativ 1

Alternativ 1 kommer fra dysfunksjonell familie og får hjelp fra barnevernet til egen bolig med oppfølging fra støttekontakt. Ungdommen er i kontakt med rus, men følges opp av utekontakt og kommunens oppfølgende rus/ psykiatriteam. Ungdommen bruker ett år lenger tid på videregående skole, men fullfører med bestått eksamen.

Går deretter ut i arbeid og unngår senere marginalisering.

Tabell 4.2 Merkostnader over offentlige budsjetter (eksl.skatt). Fra 16-25 år Alternativ 1

Alternativ 1	16	17	18	19	20	21-65
vgs	v	v	v			
ekstratid vgs				62 627		
lære plass						
OT og PP-tjenesten						
helse- & sosialtjenester kommune	10 000	20 000	100 000	50 000	20 000	
2.linjetjeneste						
arbeidsmarkedstiltak						
Kvalifiseringsprogram						
Rettighetsbasert trygd						
Sosialstønad, individstøtte, bostøtte etc.	60 000	60 000	60 000	60 000		
Sum	70 000	80 000	160 000	172 627	20 000	0
Sum kostnader kort sikt (perioden 16-25 år	427 627					
NV perioden 16 år til 65 år	447 512					

Alternativet viser hvordan kostnadene over offentlige budsjetter fordeler seg over perioden. Det illustrerer et tilfelle der man med tidlig intervensjon og støtte fra kommunens tjenesteapparat klarer å unngå marginalisering. Merk at det er merkostnadene utover gjennomsnitts ungdommens bruk som er beregnet, og at skatteinntekter ikke er inkludert. Selv ved lav inntekt og dertil hørende lav skatteinngang vil tiltakene gi en positiv avkastning for de samlede offentlige budsjettene, og for den aktuelle ungdommen.

I beregning av konsekvensene for offentlige budsjetter av ulike typer tiltak, må forventet sannsynlighet for at ungdommen (eller andelen ungdom i en gitt gruppe) løftes over i et bedre livsløp beregnes.

4.2.2 Alternativ 2 – illustrasjon

Alternativ 2

Alternativ 2 kommer fra samme type familie som alternativ 1, men følges ikke opp av barnevernet. Søker lære plass, men får avslag og takker nei til opplæring i videregående skole. Ungdommen søker arbeid, uten å lykkes. NAV tilbyr en tiltaksplass etter en tid, men ungdommen har da opparbeidet seg et rusproblemer og klarer ikke å følge opp tiltaksplassen. Rusproblemet eskalerer og fastlegen henviser etter hvert til videre utredning, og ungdommen ender opp i ett års rusbehandling i 2.linjetjenesten.

Etter ett år med rusbehandling tilbys en plass under kvalifiseringsprogrammet kombinert med individstøtte og bostøtte. Vedkommende kommer etter hvert i arbeid, men

faller ut. Ved 25 årsalder har vedkommende vært ute av arbeid og utdanning i 3 år, og har mottatt diverse sosialhjelp (bostøtte, individ støtte). Etter fire år på avklaringspenger og flere tilbakefall til rus, uføretrygdes vedkommende. Mottar uføretrygd fram til 64 år, og mottar i perioder bostøtte fra kommunen.

Kostnadene fram t.o.m 25 år faller som følger;

Tabell 4.3 Merkostnader over offentlige budsjetter (eksl.skatteinntekter). Alternativ 2

Alternativ 2	16	17	18	19	20	21	22	23-25	26-65
vgs	-62 275	-124 549	-124 549	-62 275					
ekstratid vgs									
læreplass									
OT og PP-tjenesten	4 500	4 500	4 500	4 500	4 500				
helse- & sosialtjenester kommune		2 000	2 000	2 000					
2.linjetjeneste					2 200 000				
arbeidsmarkedstiltak			93 000						
Kvalifiseringsprogram						80 000			
Avklaringspenger/ trygd									150 000
Sosialstønad, individstøtte, bostøtte etc.							20 000	120 000	
Sum	-57 775	-118 049	-25 049	-55 775	2 204 500	80 000	20 000	120 000	150 000
Sum kostnader kort sikt (perioden 16-25 år)	2 407 852								
NV perioden 16 år til 65 år	3 914 475								

I forhold til alternativ 1 ser vi at fylkeskommunen sparer penger (rød tall er negative og viser en reduksjon i kostnadene sammenliknet med en gjennomsnittlig ungdom) forhold til en gjennomsnittlig ungdom, mens de samlede kostnadene over offentlige budsjetter over hele livsløpet øker.

Behandlingskostnadene i 2.linjetjenesten gir et vesentlig bidrag til kostnadene. Hvorvidt en læreplass og oppfølging på et tidligere tidspunkt ville vært tilstrekkelig til at rusproblemet hadde vært unngått er uvisst. Vi vet at det er et stort frafall fra videregående opplæring blant elever som ønsker læreplass, og at sannsynligheten for å falle varig utenfor med tilstøtende problemer dermed øker. Tiltak som kan bidra til å øke sannsynligheten for at denne gruppen fullfører en fagopplæring, vil redusere vil også redusere sannsynligheten for tilleggsproblemer som belaster offentlige budsjetter.

4.2.3 Alternativ 3 – illustrasjon

Alternativ 3

Alternativ 3 kommer fra en vanlig familie, men har et anstrengt forhold til skolen som følge av tung mobbing og mye fravær fra ungdomsskolen. Ungdommen søker læreplass, men takker ja til opplæring i videregående skole som følge av mangel på læreplasser. Sliter på skolen med angst og diffuse problemer, og er mye i kontakt med fastlegen og ungdomshelsetjenesten. Dropper ut av skolen i løpet av siste ordinære skoleår. Oppfølgingstjenesten tar kontakt, men har ikke et passende tilbud. Ungdommen registrerer seg arbeidsledig, men søker ikke aktivt arbeid.

Mottar sosialhjelp til nødvendig livsopphold og får hjelp fra den kommunale delen av NAV til å komme i en arbeidssøkerposisjon under NAV-arbeid. Starter på arbeidsmarkedstiltak, men klarer ikke å følge opp og dropper ut av tiltaket. Henvender seg til den kommunale delen av NAV, men det tar tid fra dropp ut fra arbeidsmarkedstiltaket til kontakt med andre deler av hjelpeapparatet er etablert.

I forhold til alternativ 2 løper det ikke utgifter til behandling på institusjon i andrelinjetjenesten, men årlig belastning på kommunens sosial- og helsetjenester øker.

De samlede kostnadene over offentlige budsjetter blir omtrent som i tilfelle over, men med en annen fordeling mellom kommunens og statens kostnader under NAV-systemet. Mangelfull koordinering mellom ulike offentlige budsjett og tiltak har isolert sett en begrenset effekt på de samlede tiltakskostnadene. Derimot reduseres effekten av tiltakene. Dette gir økt sannsynlighet for at marginaliseringssituasjonen vedvarer med muligheter for eskalerende kostnader over offentlige budsjetter på lang sikt.

1.1 Hjelpeapparatets ressursbruk - drøfting

Kommunens helse- og sosialbudsjett

I illustrasjonene over er det forutsatt at ungdommene som beskrives kunne falt ned på riktig side – dvs med deltagelse i arbeidslivet og på sosiale arenaer gjennom størstedelen av livsløpet. Det vil si at vi har forsøkt å isolere *merkostnadene som følger av marginaliseringsforløpet* den enkelte ungdom er inne i.

Vi vet at marginalisert ungdom har et høyere forbruk av kommunens helse- og sosialtjenester, og at de også har en større andel med usunne levevaner (røyker mer, trener mindre, har et høyere alkoholforbruk, jf Normann, 2007 kapittel 5). Disse kostnadene vil falle på

	<p>kommunehelsetjenesten med mindre de er av så alvorlig grad at de faller inn under spesialhelsetjenesten og statens ansvar.</p>
”Tung behandling” statens kostnad	<p>I de tilfeller der marginaliseringsforløpet er kommet såpass langt at det er behov for tung behandling, enten i forbindelse med rus, psykiatri eller barnevern overføres ansvaret til staten representert ved ulike etater/helseforetak. I disse tilfellene må det også påregnes betydelige kostnader i kommunen før og etter behandling. I mange tilfeller vil kommunen også ha kostnader mens behandlingen pågår i form av økonomisk støtte eller oppfølging av nettverk.</p>
Andre tilleggs kostnader – ung ufør	<p>I tillegg til kostnader til livsopphold vet vi at denne gruppen også belaster helsebudsjettene mer enn gjennomsnittet.</p>
20 – 25 år	<p>Et påslag på kommunens helsekostnader på 10 000 kr per år per ungdom er et moderat anslag. I enkelte tilfeller vil også kriminalomsorgen, politi og rettsapparat påføres kostnader ved ungdom i denne kategorien gjennom deres livsløp. Denne type kostnader har vi ikke beregnet.</p> <p>Ungdom i aldersgruppen 20-25 år kan deles inn i to hovedgrupper – de som fullfører videregående skole i løpet av 5 år og de som ikke fullfører. Den siste gruppen har en større andel arbeidsmarginaliserte enn den første.</p> <p>Ungdom i denne gruppen som er mer eller mindre velfungerende, men som sliter på arbeidsmarkedet vil falle inn under ansvaret til NAV-arbeid og/eller kommunens sosialbudsjett. Tiltakskostnader under NAV, kvalifiseringsprogram eller andre tilbud fra kommunen kan være aktuelt.</p>
Livsopphold uføre – staten og litt kommune	<p>For ungdommene som tidlig ender opp som uførepensjonister vil det være staten som dekker uførepensjonen. I tillegg kan det påløpe behov for økonomisk støtte fra kommunen i kortere eller lengre perioder.</p> <p>Nåverdien av en uføretrygd på 150 000 kr per år i fra 25 år til 64 år, neddiskontert med 4% rente er i underkant av 3 millioner kroner.</p> <p>Tapte skatteinntekter kommer i tillegg, men er ikke beregnet. Staten får med andre ord mesteparten av den langsiktige kostnaden ved et marginaliseringsforløp som ender med varig utenforskap i ung alder.</p>

4.2.4 Fordeling av kostnader og gevinster

Tidlig innsats –	Gevinstene av tidlig innsats, dvs før ungdommen fyller 16
-------------------------	---

gevinst for alle	<p>år tilfaller hele hjelpeapparatet, ungdommen selv og samfunnet.</p> <p>Kommunen bærer kostnadene og sitter med ansvaret for denne perioden.</p>
Behandling/ intervensjon – kostnad kommunen, gevinst staten	<p>Kommunen vil i hovedsak bære kostnader ved behandling, intervensjon og oppfølging av ungdom i alderen 16-20 år. Kostnadene, samt hvilke kommunale budsjetter/avdelinger som belastes vil variere fra tilfelle til tilfelle. Dersom tiltakene lykkes i den forstand at uførhet unngås vil staten ved NAV-arbeid få besparelsen i form av reduserte trygdeutbetalinger. Besparelsen kan være rundt 3 millioner kroner i nåverdi per person. Kommunen vil også kunne ha besparelser – anslått til om lag 200 000 – 400 000 kr (nåverdi) per person.</p>
Tiltak utdanning og arbeid	<p>Kostnader til tiltak under utdanning og arbeid er komplekse der fordelingen mellom kommune, fylkeskommune og stat avhenger av en rekke forhold.</p> <p>De svakeste – eller de som mislykkes i videregående opplæring og arbeidsmarkedstiltak under NAV-arbeid, vil havne som en kostnad hos kommunen. Kommunens sosialtjeneste og ansvar under sosialloven vil alltid være siste sikkerhetsnett dersom andre tiltak mislykkes.</p>
Samordnet innsats?	<p>For aldersgruppen 16 – 25 år framstår de ulike tiltakene med tilhørende ansvarsforhold som svært fragmenterte, der definerte ansvars- og budsjettområder under flere involverte aktører i praksis krever høye koordineringskostnader mellom flere aktører for å skape kontinuitet og forutsigbarhet for ungdom som står i en marginaliseringsprosess.</p>

4.3 Oppsummering – konsekvenser for offentlige budsjetter

Trygdeutbetalinger NAV	<p>Den største budsjettmessige konsekvensen ved at marginaliseringen som observeres blant en økende andel ungdommer befester seg i voksen alder, vil være større trygdeutbetalinger fra NAV-arbeid. Norge ligger allerede i dag med en høy uførestatstikk. Gitt de betydelige økonomiske konsekvensene ved et befestet utenforskap fra arbeidslivet blant en økende andel i aldersgruppene 30 år og oppover, vurderes ressursbruken rettet mot forebyggende tiltak og arbeidsmarkedstilpasning som relativt sett liten. Undersøkelser viser at de færreste unge selv har valgt utenforskap – dette skulle tilsi at det er potensielt mulig å få flere ut av en marginaliseringssituasjon.</p> <p>Det brukes noe ressurser på kompetansetiltak og tiltak for å få flere til å fullføre videregående utdanning. Sett i</p>
-----------------------------------	--

forhold til kostnadene per elev som er i videregående opplæring, brukes det relativt lite på elevene som faller utenfor. Mangel på læreplasser ser ut til å være en betydelig risikofaktor for å droppe ut av videregående opplæring, med tilhørende økt risiko for mer varig marginalisering. Fylkeskommunen sparer opplæringskostnader ved de som faller, men NAV kan påføres kostnader ved tiltaks- eller praksisplass.

Det synes som de fleste ressursene rettes mot tiltak som har til hensikt å kvalifisere ungdommen for et krevende produktivt arbeidsmarkedet, mens tiltak for å tilpasse arbeidsmarkedet med flere arbeidsplasser som ikke krever videregående opplæring har mindre oppmerksomhet.

På de forebyggende planet vil ulike tiltak og prioriteringer kunne gi omfordelingseffekter mellom forvaltningsnivåer så vel som mellom ulike etater. Det kan være stor avstand mellom de aktørene som belastes kostnaden ved en forebygging og de som høster gevinsten i form av lavere belastning på egne budsjetter.

Kommunen en nøkkelrolle

Kommunen har en nøkkelrolle i det forebyggende arbeidet – spesielt før ungdomstiden starter. Fra fylte 16 år har fylkeskommunen ansvaret for videregående opplæring og formidling av læreplasser. For ungdom som faller utenfor videregående opplæring, eller som bryter underveis, vil det i praksis være kommunes oppfølgende tjenester under barnevern, kommunehelsetjenesten og/eller sosialtjenesten som får kostnadsansvaret. I de tilfellene det er et tungt behandlingsbehov vil dette i hovedsak falle som kostnad hos staten. Arbeidssøkende ungdom sorterer under NAV-arbeid, men vil sjeldent har opparbeidet seg rettigheter til dagpenger. Nødvendig støtte til livsopphold dekkes under kommunens sosialbudsjett der flere poster er relevante.

Mange aktører og budsjetter

Generelt preges det aktuelle hjelpeapparatet for ungdom av mange aktører med avgrensede budsjett- og ansvarsområder. Det er et mangfold av tiltak, men kravene til deltagelse kan være snevre og lite tilpasset den marginaliseringsprosessen den enkelte ungdom er i. Det har også vist seg vanskelig å få oversikt over det samlede tilbudet en ungdom mottar over tid.

Potensielle gevinster ved bedre effekt av tiltak

Vi så i kapittel 2 at andelen marginaliserte ungdom øker med 4 prosentpoeng fra et kull er 20 år til de fyller 25 år. Dette tilsvarer 2000 ungdommer per kull. Et forsiktig anslag viser at kostnadene over offentlige budsjetter inkludert trygdeutbetalinger ved en marginalisering som bekreftes gir en nåverdi på 3 millioner kroner og oppover per person fra de fyller 25 år til fylte 65 år.

5 Samfunnsøkonomiske kostnader

5.1 Typer kostnader

De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til marginalisert ungdom er de følgende:

1. Tap av produksjon av varer og tjenester når personene er borte fra arbeid, samt tap av produktivitet som følge av fravær fra arbeid.
2. Evigvarende ressurs- og produksjonstap knyttet til personer som blir uføretrygdet.
3. Velferdstap for de marginaliserte personene og deres pårørende.
4. Bruk av ressurser i forbindelse med rehabilitering og behandling av marginalisert ungdom. Posten inkluderer alle tiltakskostnader rettet mot gruppen marginalisert ungdom.
5. Negative konsekvenser for tredje part i form av kriminalitet med mer.
6. Skattefinansieringskostnader knyttet til trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak.

Hvorfor er tap av produksjon og produktivitet en samfunnsøkonomisk kostnad?

Grunnen til at tap av produksjon og produktivitet ikke bare er et tap for personen selv, men for hele samfunnet, er at vi i et moderne samfunn lever av hverandre. En sykepleier kan gi hjelp og omsorg til en pasient som er verdt mer enn den lønnen hun mottar og en som sitter i kassen på supermarkedet bidrar med tjenester som er mer verdt enn lønnen hennes. Marginalisering av ungdom fører til at samfunnet produserer mindre varer og tjenester enn hva som ellers hadde vært mulig, noe som berører flere enn den marginaliserte ungdommen selv. Den marginaliserte ungdommens eget tap av materiell velferd er forøvrig også et tap for samfunnet.

Trygd er en overføring, ikke en samfunnsøkonomisk kostnad

Marginalisering av ungdom kan gi utgifter over offentlige budsjetter som ulike typer av trygder (jf forrige kapittel). Trygdeutgifter er imidlertid ikke samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer av penger fra de ikke marginaliserte personene i et samfunn til de marginaliserte.

....skattefinansiering er en samfunnsøkonomisk kostnad

Kostnadene for samfunnet knyttet til trygdeutbetalinger er de kostnader som følger av skattefinansiering av trygdeutbetalingene. Skatter kan påvirke individer og bedrifter slik at mindre blir produsert i samfunnet. Det er

Konstruerte alternative forløp

dette produksjonstapet som er den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til trygdeutbetalinger.

Av de 6 kostnadene over er det mulig å tallfeste relativt lett kostnadene under punktene 1,2, og 6. Punkt 4 burde i utgangspunktet også være mulig å tallfeste relativt lett, men gjennomgangen i foregående kapittel har vist at denne kostnadsposten er lite tilgjengelig og krever omfattende undersøkelser i flere instanser/etater for å gi et riktig bilde.

For at tallfestingene skal bli grundig forankret i faktiske norske forhold vil det uansett være nødvendig med detaljerte, longitudinelle analyser av forløpet i arbeidsmarked, ledighet og trygdeperioder for norske ungdommer, og livet som voksen. Prosjektets tids- og budsjettammer tillater ikke dette. Vi har derfor konstruert noen alternative forløp basert på gjennomgangen i kapitlene foran. Kostnader knyttet til velferdstap (punkt 3) og negative konsekvenser for tredjeparter (punkt 5) vil kreve grundigere økonometriske analyser av personers atferd og liv. Vi har ikke funnet grunnlag for å anslå nivået på disse kostnadspostene.

Sammenlikninger med et vellykket livsløp

For å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ulike livsløp for marginaliserte ungdommer, trenger vi å beskrive et vellykket livsløp. Alle andre livsløp vil da bli sammenliknet med dette vellykkete alternativet. En potensielt marginalisert ungdom vil typisk være en ungdom som sliter i grunnskolen, kommer seg videre til videregående skole, kanskje yrkesfaglig retning, men som ofte dropper ut før han eller hun har fullført videregående skole. Et vellykket livsløp vil være karakterisert ved at den potensielt marginaliserte ungdommen tross alt klarer å finne seg en jobb og klarer å holde seg inne i arbeidsmarkedet hele livet.

5.2 Beregninger av 6 alternative livsløp

Vi har gjort følgende forutsetninger om hvordan livsløpet er for en potensiell marginalisert ungdom, men som klarer seg bra gjennom hele sitt yrkesaktive liv fra han eller hun begynner å arbeide som 19 åring og til han eller hun går av med pensjon ved fylte 62 år:

Et vellykket livsløp for en potensiell marginalisert ungdom

- 1) Et vellykket livsløp for en potensiell marginalisert ungdom betyr altså at vedkommende begynner å arbeide som 19-åring og arbeider uavbrutt til fylte 62 år. Lengden på det totale yrkeslivet er med andre ord på 43 år. Begynnerlønnen som 19 åring setter vi til 150 kr timen (2010 kroner) som er en lav lønn, men er en følge av at vi her ser på individer med

lavere produktivitet og færre jobbmuligheter enn gjennomsnittet av ungdommer. Vi forutsetter videre at arbeidstiden er 37,5 timer per uke og at det arbeides 44 uker per år. *Dette gir en årsinntekt på 247 500 kr i 2010.* Dette beløpet er personens bidrag til det norske nasjonalproduktet.

Lønn og inntekt over det yrkesaktive livet

- 2) Vi forutsetter at lønnen kan stige reelt sett med 3 prosent pr år i alle de 43 år han eller hun arbeider.
- 3) Vi regner ut verdien i dag av inntektene over det yrkesaktive livet. Da må vi ta innover oss at en krone tjent "i dag" er mer verdt enn en krone opptjent senere i livet. Vi regner dermed ut nåverdien (verdien i dag) av de fremtidige inntekter. For å gjøre beregningen enkel, men samtidig realistisk, antar vi at renten som vi bruker for å gjøre inntekter i to perioder sammenliknbare, er på 3 prosent per år.

Nåverdien av fremtidig innteksstrøm for en potensiell marginalisert ungdom som unngår marginalisering

- 4) Dette betyr at en årslønn på 247 500 kr i dag er sammenliknbar med en inntekt som er 3 prosent høyere neste år (produktivitetsveksten), men som også teller 3 prosent mindre enn i dag pga en rente på 3 prosent. Men da oppveier produktivitetsveksten på 3 prosent nøyaktig det forhold at en krone neste år er 3 prosent mindre verdt enn en krone i dag. Dette betyr at nåverdien av en årsinntekt på 247 500 kr i dag og som vokser med 3 prosent per år, er lik denne årsinntekten på 247 500 kr multiplisert med antall år. Med et yrkesaktivt liv på 43 år blir dermed nåverdien av den fremtidige innteksstrømmen for en potensiell marginalisert ungdom, men som unngår marginaliseringen, på **10, 643 millioner kr** (43 multiplisert med 247 500 kr).

6 livsløp

Vi skal nå se på 6 ulike livsløp. Det første er det vellykkete livsløpet for en potensiell marginalisert ungdom. De andre livsløpene, her kalt alternativer 2-6, representerer ulike marginaliseringsprosesser og langsiktige utfall.

Lukas – i risikozonen, men unngår marginalisering

1. Referansealternativet: Et vellykket, men lavt betalt yrkesliv.

Alternativ 1 er for en ungdom vi kan kalle Lukas. Nåverdien av hans arbeidsinntekt som varer i 43 år, er som vist overfor lik **10,643 millioner kr.**

Lukas kommer fra en oppløst, ressurs svak familie, og har fått lite støtte gjennom oppveksten. Han starter på ungdomsskolen med svake grunnleggende ferdigheter. En engasjert sosiallærer på ungdomsskolen gir tett oppfølging og sørger for nødvendig tilpasset undervisning. Lukas kommer seg videre på yrkesfaglig studieretning, fullfører og går rett ut i arbeid etter fullført videregående skole på normert tid. Lukas er i utgangspunktet i risikozonen for marginalisering, men unngår å komme i en marginaliseringssituasjon både i ungdommen og senere i livet.

Kari – marginalisert som ungdom/tidlig voksen, lykkes videre

2. Tre år ute, senere sykemeldt og arbeidsledig i 2 år, for øvrig ingen tap av produktivitet.

Alternativ 2 er for en ungdom som vi kan kalle Kari. Hun klarer å fullføre videregående skole.

Etter videregående skole velger hun å reise ett år, men har problemer med å finne seg til rette ved hjemkomst. Hun bor hjemme, føler seg mye syk, men søker de ledige stillingene hun mener seg kvalifisert til på småstedet hun er fra. Hun mottar ingen offentlig stønader i denne perioden, men forsørges av familien. Etter to år som arbeidssøkende får hun tilbud om en stillingen på et supermarkedet på hjemstedet. På dette tidspunktet har Kari vært utenfor av utdanning/arbeid i 3 år før hun får sin første jobb.

Etter å ha arbeidet i 4 år som kassadame, blir hun sykemeldt, men kommer tilbake til jobben etter noen måneder. Butikken hun arbeider i må gå til innskrenkninger og hun mister jobben. Etter ett drøyt år flytter hun fra hjemstedet og hun finner en ny jobb som kassadame i en større klesforretning. Da denne butikken går konkurs blir hun arbeidsledig igjen, men etter flere måneder som arbeidsledig klarer hun å få seg jobb på KIWI, en jobb hun klarer å holde på resten av yrkeslivet.

Kari mister 3 års arbeid som følge av at hun kommer seint i gang med arbeidslivet etter videregående skole. Dette betyr at samfunnet taper 3 års produktivt bidrag, dvs 742 500 kr millioner kroner.

Sykefravær og arbeidsledig i 2 år etter startet arbeidskarriere betyr at samfunnet taper ytterligere 2 års

produktivt bidrag, dvs 495 000 kr (=2x247 500 kr).

Dagpenger for en samlet periode på 2 år utgjør med dagens regler 308 880 kr (=2x154 440 kr). Den samfunnsøkonomiske kostnaden⁷ er skattefinansieringskostnaden knyttet til dette beløpet, som kan anslås til 20 prosent. I kroner er da skattefinansieringskostnaden 61 776 kr. (= 0,2x308 880 kr)

Den samlede kostnaden sammenliknet med alternativ 1, er da summen av tapet av produktivt bidrag og skattefinansieringskostnaden, dvs 1,239 millioner kr.

Nåverdien av Karis arbeidsinnsats fratrukket skattekostnad vil nå være **9,404 millioner kr.**

Sammenliknet med alternativ 1 taper samfunnet 1,239 millioner kroner. I prosent er tapet for samfunnet på 11,6%.

Anne – marginalisert ungdom med ekstratid i vgs, senere redusert produktivitet

3. Lengre tid på videregående, deretter sykemeldt og arbeidsledig i 2 år og 20 prosent tap av produktivitet

Alternativ 3 er for en ungdom som vi kan kalle Anne. Hun fullfører også videregående, men bruker to år ekstra tid som følge av mye fravær og bytte av studieretning underveis. Dette gjør at samfunnet taper 2 års produktivitet som følge av ekstratid i videregående skole.

I tillegg påløper merkostnader for samfunnet som følge av to års lengre undervisningsløp i videregående skole.

Etter videregående skole starter Anne å jobbe i en industribedrift hvor hun får opplæring som truckkjører. Hun arbeider på lageret. Da bedriften må gå til innskrenkninger mister hun jobben og går arbeidsledig i et år. Akkurat som Kari finner hun seg en jobb som kassadame i et supermarked, men er uheldig og blir sykemeldt i en lengre periode. Da hun melder seg på jobb igjen får hun beskjed om at supermarkedet er blitt omorganisert med færre kasser og Anne blir på nytt arbeidsledig, før hun igjen blir arbeidssøker. Etter ytterligere to år ute av arbeid, og etter å ha søkt på flere jobber får hun tilsutt jobb som lagerarbeider på Maxbo, en jobb hun beholder livet ut. På grunn av diverse diffuse

⁷ Dagpenger er en overføring, dvs en omfordeling av inntekt, og er ingen samfunnsøkonomisk kostnad. Kostnaden knyttet til dagpenger er skattefinansieringskostnader og skyldes at dagpenger belaster statsbudsjettet og gjør at skatter blir høyere enn de ellers ville ha blitt. Skatter kan gjøre at bedrifter og personer endrer atferd slik at det blir mindre produsert i landet. Dette tapet av produksjon knyttet til høyere skatter er skattefinansieringskostnaden.

plager er produktiviteten nedsatt.

Annes bruttobidrag til samfunnet er nå 247 500 kr over 2 år og 36 år med et lavere inntektsbidrag. Vi vil anta at produktivitetstapet, og dermed reduksjonen i lønnen hennes, er på 20 prosent.

Dermed blir årsinntekten over de mindre produktive 36 år på 198 000 kr. ($=0,8 \times 247\ 500$ kr).

Nåverdien av Annes arbeidsinnsats blir da på

7,623 millioner kroner ($=2 \times 247\ 500 \text{kr} + 36 \times 198\ 000$ kr).

Tapt arbeidsinnsats i 3 år (arbeidsledig og sykemeldt), i de mest produktive år, er verdt 742 500 kr ($=3 \times 247\ 500$ kr).

I tillegg kommer et produktivitetstap som følge av redusert arbeidsevne de resterende årene og skattefinansieringskostnaden knyttet til finansiering av dagpenger på 92 664 kr.

Kostnadene ved to års ekstratid i videregående skole er 150 413 inkludert skattekostnad ($2 \times 62\ 672 + 20\%$ skattekostnad). Summen av disse samfunnsøkonomiske kostnadene som kommer i tillegg til produktivitetstapet er da på 243 329 kr.

Netto nåverdi av Annes arbeidsinnsats er dermed 7 623 millioner kr fratrukket kostnaden på 243 329 kr, dvs netto **7,379 millioner kr.**

Samfunnet har da tapt differansen mellom 10,643 millioner kr og 7,379 millioner kr, dvs 3,264 millioner kr. Tapet er på 30.7 prosent.

Ola fullfører ikke videregående, avbryter tiltaksplass, men kommer tilbake med redusert produktivitet

4. Avbryter videregående skole, sykemeldt og arbeidsledig i 5 år og 20 prosent tap av produktivitet.

Alternativ 4 er for en ungdom som vi kan kalle Ola. Han sliter med å komme gjennom grunnskolen på grunn av lese- og skrivevansker. Han fortsetter med et par år på videregående, men klarer ikke å fullføre skolen. Han er imidlertid heldig og får seg jobb på et større lager for byggevarer ett år etter han sluttet skolen. Her blir han satt til å arbeide med oppdateringer av lageret og bestillinger av nye varer. Han får bruk for sine evner som datakyndig etter mange dager og netter foran PC-en på gutterommet. Til tross for en rolig jobb blir han likevel syk. Etter sykemeldingsperioden må han avtjene militærtjeneste. Da han kommer tilbake til byggevarebutikken etter avtjent verneplikt er ikke lenger datajobben ledig og han må arbeide med mer fysiske lageroppgaver. Han går trett av denne jobben og blir tilslutt oppsagt. Etter flere

arbeidsledighetsperioder og ymse strøjobber, og et avbrutt arbeidsmarkedstiltak, får han seg jobb som kassamann og lageroppdaterer på IKEA. Den jobben beholder han livet ut, men med 20% redusert produktivitet.

I forhold til i Annes tilfelle går ytterligere ett år med høyest produktivitet tapt og samtidig stiger skattefinansieringskostnaden.

Nåverdien av Olas arbeidsinnsats blir da på:

7,425 millioner kroner (=2x247 500kr+35x198 000 kr).

Netto nåverdi av Olas arbeidsinnsats fratrukket skattekostnader og kostnader til arbeidsmarkedstiltak er dermed **7,211 millioner kr**. Tapet i forhold til alternativ 1 er på 3,432 millioner kroner. I prosent utgjør nå det samfunnsøkonomiske tapet 32,2 prosent. Forskjellen mellom Ola og Anne blir liten fordi merkostnadene til Annes forlengede skoleløp er regnet med. I Olas tilfelle er det forutsatt at arbeidsmarkedstiltaket kostet 50 000 kr (60 000 kr inkludert skattekostnad). Kostnaden er inkludert i beregningen.

Samlet kommer Ola og Anne noenlunde likt ut i den samfunnsøkonomiske beregningen. Forvaltningsmessig vil fylkeskommunen bære Annes kostnader ved lengre tid i videregående skole, mens NAV bærer kostnadene ved arbeidsmarkedstiltaket Ola deltar i.

Jens - avslutter skole etter grunnskolen, sliter på arbeidsmarkedet, sykemeldt, behandling på institusjon og tilbake med redusert produktivitet

5. Sykemeldt og arbeidsledig i 5 år og 20 prosent tap av produktivitet, gjennomgått vellykket behandling

Alternativ 5 er for en ungdom vi kan kalle Jens. Han sliter også med lese- og skrivevansker og klarer så vidt å fullføre grunnskolen. Men han er heldig og finner seg en godt betalt jobb i forhold til andre i en tilsvarende situasjon. Igjen er det datakyndigheten opparbeidet på gutterommet, men også foreldrenes nettverk, som gjør at han får seg en enkel datajobb i sporten til TV2 Bergen. Da TV2 må redusere arbeidsstokken, mister Jens jobben. Jens er militærneker og unngår dermed å avtjene vernplikten. Han blir arbeidsledig i flere perioder, men finner seg noen datajobber i Festspillene i Bergen, i BA og i BT, men pga av psykiske problemer blir han sykemeldt. Igjen klarer foreldrene å utnytte sine bekjentskaper og Jens gjennomgår en langvarig behandling som klarer å få han på beina igjen. Han begynner som kassamann på Travbanen i Bergen, en jobb han beholder livet ut.

Kalkylen blir som i Olas tilfelle men med to års lenger arbeidsliv, og med den endring at samfunnet bruker

ressurser for å behandle personen. Vi vil anta at kostnaden for behandling har en døgnpris på 2000 kr. Med en antatt behandlingstid på 600 døgn blir behandlingskostnaden inkludert skattefinansieringskostnaden på 1,728 millioner kroner.

Nåverdien av arbeidsinnsatsen fratrukket kostnadene blir nå **5,344 kroner**. Tapet i kroner har nå steget til 5,299 millioner kr og i prosent til 49,8 prosent av nåverdien ved full arbeidsinnsats i hele yrkeslivet.

Som vi ser forklarer en svært kostnadskreven behandling en stor del av tapet.

Varig ute etter 3 års arbeid, mislykket intervensering

6. Sykemeldt og arbeidsledig i 5 år, gjennomgått mislykket rehabilitering i to år, ufør deretter.

Alternativ 6 er for en ungdom vi kan kalle Per. Han vokser opp i en familie hvor faren ble ufør da Per var 6 år. Moren arbeider som vaskehjelp på skolen og barnehagen i bygda hvor de bor. Per sliter med skolen og har også få venner. Han fullfører grunnskolen og får etter hvert jobb som hjelpemann på bil i en kommunal virksomhet.

Han klarer ikke å holde på jobben og blir gående arbeidsledig. Da han blir innkalt til militærtjeneste, blir han erklært stridsudyktig og slipper militærtjenesten.

Han finner seg etter en stund jobb i veivesenet, men blir sykemeldt flere ganger. Etter den siste sykemeldingsperioden blir han gitt anledning til å gjennomgå ett behandlingsopplegg til halvparten av kostnadene av Olas behandling, men etter at dette tar slutt klarer han ikke å finne seg en jobb. Han får arbeidsavklaringspenger fram til han tilslutt blir ufør. Arbeidsavklaringspengene og uføretrygden per måned utgjør 0,66% av siste månedslønn.

Per bidrar bare med full arbeidsinnsats i 3 år, og har til sammen 2 års arbeidsinnsats med 50% produktivitet. Kostnadene knyttet til skattefinansiering av dagpenger, behandling og uføretrygd, samt selve behandlingskostnadene er på 2 162 millioner kroner. Det produktive bidraget er på 990 000 kroner.

Pers samfunnsøkonomiske bidrag er nå negativt, dvs - **1 172 millioner kroner**. Tapet i millioner kroner i forhold til et individ som hadde arbeidet for fullt uten produktivtap i 43 år er da på 11, 815 millioner kr. Nyten av Pers behandlingsopplegg kan likevel være positiv. Pers utsikter og eventuelle samfunnsøkonomiske kostnad kunne potensielt vært enda høyere uten behandling.

Tabell 5.1: Tap ved ulike alternative livsløp for marginalisert ungdom

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4	Alternativ 5	Alternativ 6
Yrkesliv, år	43	38	38	39	36	3
Videregående skole	Fullført, på 3 år	Fullført på 3 år	Fullført på 5 år	Avbrutt i 3.skoleår	Ikke påbegynt	Ikke påbegynt
Uten arbeid/utdannig før første jobb	0	3	0	1	0	0
Arbeidsledig/sykemeldt, år	0	2	3	3	5	2
Tap av produktivitet, prosent og år	0	0	20% i 36 år	20% i 35 år	20% i 36 år	50% 2 år 100% i 35 år
Behandling antall år	0	0	0	0	2	2
Ufør, år	0	0	0	0	0	35
Netto nåverdi av arbeidsinnsats, mill kr	10,643	9,404	7,379	7,211	5,344	-1,172
Tap i mill kr nåverdi	0	1,239	3,264	3,432	5,299	11,815

Konstruerte eksempler

Eksemplene her er konstruerte og det er bare gjennom gransking av livsløpsdata i administrative registre en kan få mer eksakte og reelle anslag på kostnadene. I tillegg til kostnadstypene nevnt over, bør en også trekke inn kostnader knyttet til økt bruk av helsetjenester og mer spesifiserte tiltakskostnader under NAV enn det som er gjort i beregningene.

Kostnader til behandling i institusjon gir store utslag i alternativ 5 og 6. Det er ikke regnet på nytten for individet, berørte personer og samfunnet for øvrig ved at personen rehabiliteres. Vi har kun sett på produksjonskostnadene og produksjonstap. Tiltakskostnadene er formelt sett ikke neddiskontert i beregningene. I og med tiltakene som er inkludert i beregningene kommer tidlig i livsløpet blir feilkilden ved denne forenklingen ubetydelig i forhold til presisjonsnivået på inngangsdataene som er brukt for tiltakskostnadene.

5.3 Samfunnsøkonomiske kostnader i et ungdomskull

Dersom en definerer marginalisert ungdom som ungdom mellom 16 og 30 år og som er utenfor utdanning, militærtjeneste og arbeid i minst tre år, så vil en ved hjelp av administrative registre kunne observere andelen i et årskull som er marginalisert. Ved å observere dem senere i livet vil en også kunne se hvordan marginaliseringen i ungdomstiden påvirker arbeidsmarkedstilknytningen senere i livet.

2 % av et årskull er marginalisert og likt fordelt mellom tilfellene

Nåverdi: 5,0 mrd kr per årskull

Hvis en antar som en nedre grense at 2 prosent av et ungdomskull er marginalisert i henhold til definisjonen overfor, så vil antall marginaliserte ungdommer per årskull være på om lag 1000 personer (årskull på 50 000). Hvis disse fordeler seg likt på alternativene 2-6 overfor, dvs med 200 personer i hvert alternativ, så vil kostnaden per årskull for samfunnet, med de forutsetninger vi har brukt her, bli:

$200 \times (1,239 + 3,264 + 3,432 + 5,299 + 11,815)$ millioner kr = 5,0 milliarder kr nåverdi per årskull. Regner en denne nåverdien om til et kronebeløp per år, så tilsvarer det om lag 160 millioner kr per år per ungdomsårskull.

Dette er for øvrig et forsiktig anslag, da vi vet fra funnene i kapittel 2.2 at 2 % av barn og unge i aldersgruppen 16-19 år er marginaliserte, mens hele 8 % av unge voksne fra 20-30 år er det. Å regne med at 2 % av alle mellom 16 og 30 år er marginaliserte, er således en svært forsiktig forutsetning.

8 % av et årskull er marginalisert

Nåverdi: 15,3 mrd kr per årskull

Foreløpig vet en for lite om omfanget av marginalisering. For å vise konsekvensene av et større antall marginaliserte ungdommer kan vi anta som en øvre grense at 8% av et kull blir marginalisert. Det betyr at av et kull blir 4000 marginaliserte. Antar vi at andelen som uføretrygdes ikke firedobles men kun fordobles når vi sammenlikner de to tilfellene, og at resten fordeler seg likt på tilstandene 2-5, så stiger kostnaden for samfunnet til hele 15,3 milliard kr i nåverdi per årskull, noe tilsvarer en kostnad per år på 490 millioner kr per årskull.

Tiltak må bedømmes ut fra gevinster i forhold til kostnader

Tiltak som reduserer marginalisering av ungdom gjennom målrettet skole- og ungdomsarbeid, må bedømmes økonomisk ut fra de reduksjoner en kan oppnå i de samfunnsøkonomiske kostnadene ved marginalisering.

Det faktum at årsakene til marginaliseringen av ungdom er sammensatte, og med familiebakgrunn som en viktig faktor, gjør at tiltakene kan være krevende, kostbare for samfunnet, og med usikre utfall. Gevinsten for samfunnet ved å få noe til kan imidlertid være svært stor.

6 Lønnsomhet av forebyggende innsats

6.1 Innledning

I dette kapitlet går vi gjennom en formelt opplegg for å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved forebyggende innsats. Kapitlet er noe teknisk, men kan leses selv om den tekniske fremstillingen hoppes over.

Eksemplene er utarbeidet på grunnlag av gjennomgangen i de foregående kapitlene og gir rimelig sannsynlige anslag over gevinstpotensialet ved vellykkede tiltak med utgangspunkt i dagens situasjon.

6.2 Et opplegg for en formell nytte- kostnadsanalyse

Forventet bidrag fra marginalisert ungdom der 2% er marginalisert og deretter fordeler seg mellom 5 livsløp

La $P(i; z, n)$ være sannsynligheten for at en marginalisert ungdom, her kalt n , er i en tilstand i , for eksempel en av tilstandene 2-6 beskrevet i forrige kapittel. Summerer en disse sannsynlighetene over antall individer i en tilstand får en det forventete antallet i hver tilstand. I eksempelet overfor med 2% marginaliserte av et ungdomskull var det forventete antallet 200 i hver av tilstandene 2-6.

Sannsynlighetene $P(i; z, n)$ vil være avhengig av en innsats z som er knyttet til å redusere marginaliseringen i et årskull. La $B_{in}(z)$ være netto tap i nåverdi for individ n i de ulike marginaliserte tilstandene, og er for eksempel lik tapene vi viste foran og som resulterte i et samlet tap for samfunnet på 5,0 milliarder kroner når 2% av et årskull blir marginalisert. La N_i være antall individer i et årskull som tilhører den tilstanden i . Da er det forventete bidraget til samfunnet, W , fra den andelen i i et ungdomskull som er i fare for å marginaliseres gitt ved følgende uttrykk:

$$W = \sum_{i=2}^6 \sum_{n=1}^{N_i} P(i; n, z) [10,89 - B_{in}(z)]$$

Med eksemplet overfor var W lik følgende størrelse:

$$W = 200 \times (10,643 - 1,239) + 200 \times (10,643 - 3,264) + 200 \times (10,643 - 3,432) + 200 \times (10,643 - 5,299) + 200 \times (10,643 - 11,815).$$

Det vil si

$$W = 5,643 \text{ milliarder kroner.}$$

Dette er hva de marginaliserte ungdommene bidrar med til

	<p>samfunnet, gitt de livsløp de lever og med den arbeidsmarkedstilknytningen de er forutsatt å ha. Hadde de ikke blitt marginaliserte ville de bidratt med 10,89 milliarder kroner (1000x10,89 millioner kroner). Tapet er som vist foran på 5,0 milliarder kroner (10,643-5,643)</p>
8% marginalisert fem livsløp, tiltak bidrar til å flytte 400 fra det verste til det beste forløpet	<p>Hvis det var 8% av et årskull som blir marginalisert, og det blir 400 færre i den verste tilstanden 6 og 400 flere i den beste av de marginaliserte tilstandene, dvs tilstand 2, så vil dette kullet ha et økt bidrag til samfunnet på $4 \times 1,058 = 4,233$ milliarder kr i nåverdi.</p>
Gevinstpotensial ved forbedret situasjon for 100 personer	<p>Ved å sette inn tiltak som reduserer antallet på uføretrygd med 100 personer ved å få dem over i gruppen av sykemeldte og arbeidsledig i 2 år og ingen tap av produktivitet, men ellers i arbeid livet ut, så tjener samfunnet vel en 1 milliard kroner i nåverdi i et kull med 2% marginalisering. Uttrykker en dette i kroner per år, så kan gevinsten være på rundt 330 000 kroner per ungdom. Dette er mer enn hva de bidrar med i form av lønn. Poenget er at ved å redusere andelen på uføretrygd, så sparer samfunnet behandlingskostnader og skattefinansieringskostnader.</p> <p>Hvis en lykkes i å fange opp og iverksette vellykkede tiltak som gjør at 25% av den marginaliserte ungdomsgruppen i stedet havner i den vellykkede tilstand 1, og resten fordeler seg likt på de øvrige tilstandene, så vil det i et kull med 2% marginalisert ungdom bli 250 flere i den vellykkede tilstanden og 50 færre i hver av de øvrige 5 tilstandene. Gevinsten for samfunnet uttrykt i nåverdi for dette kullet vil bli 1,252 milliarder kr, dvs omlag 40 millioner kr per år.</p> <p>Dersom en kan få til det samme i et årskull med 8% marginalisering, så vil det bli 1000 flere i den vellykkede tilstanden og 200 færre i hver av de øvrige tilstandene. Gevinsten for samfunnet uttrykt i nåverdi for dette kullet vil bli 5,0 milliarder kr, dvs omlag 160 millioner kr per år</p>
Potensielt svært store gevinster selv ved små endringer i livsløpene	<p>Det kan følgelig være svært store gevinster for samfunnet av å redusere antallet marginaliserte ungdommer og få dem over i mer vellykkete livsløp. Selv små endringer som gjør at ungdommer unngår uføretrygd, men går litt inn og ut av arbeidslivet kan gi betydelige gevinster for samfunnet, og selvsagt for den enkelte ungdom samt hans eller hennes familie.</p>
Beskrivelse av inngangsdata og kilder som kan benyttes	<p>Det som trengs for å gjennomføre en konkret analyse er datamaterialer som gjør det mulig å anslå sannsynlighetene $P(i, n, z)$ og til å gi bedre og mer detaljert grunnlag for å beregne $B_{in}(z)$.</p> <p>Til det trengs paneldata som gjør at vi kan følge</p>

ungdomskull over lengre perioder, samt observere hvilke tiltak som de gjennomgår, og hva disse tiltakene koster. Effektstudien BLD har satt i gang, og som har gått delvis parallelt med dette prosjektet, men med lengre tidshorisont, vil kunne gi inngangsdata og et bedre grunnlag for en formell analyse enn det vi har hatt muligheter til.

Litteratur

- Andersson, Helle Wessel (red.) (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. 2005, SINTEF Helse. Rapport 3/05, 261s
- Anvik, Cecilie Høj, Trond Bliksvær, Tina Luther Handegård og Hilde Marie Thrana: *Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole*. 2009, Nordlandsforskning. NF-rapport nr 6/2009, 152s
- Berge, Toril (2008): *Fremskrivninger av antall uføre: To modeller – to svært ulike svar*. NAV, 9.4.2008.
- Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus: *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. 2009, Senter for økonomisk forskning AS, 45s
- Falch, Torberg, Anne Borge Johannesen og Bjarne Strøm: *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. 2009, Senter for økonomisk forskning AS, 60s
- Fylling, Ingrid og Tina Luther Handegård (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 5/2009
- Gejerstam, Christer A.: *Tidlig arbeidsledighet og marginalisering*. Oslo, 2001, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning: Rapport nr. 5, ISBN: 8279880275, 63s
- Jensen, Hanne Cecilie, Nina Jentoft og Torunn S. Olsen: *Et liv jeg ikke valgte. Om unge uføre i fire fylker*. 2009, Universitetet i Agder og Agderforskning. FoU rapport nr 9/2009, 284s
- Loewenstein, George, and Ted O'Donoghue, "Animal Spirits: Affective and Deliberative Processes in Economic Behavior," Mimeo, 2005.
- Normann, Tor Morten (red.): *Ungdoms levekår*. 2007, Statistisk Sentralbyrå. ISBN: 82-537-7272-1, 215s
- Normann, Tor Morten; Elisabeth Rønning og Elisabeth Nørgaard (2009): *Utfordringer for den nordiske velferdsstaten - sammenlignbare indikatorer*. Nordisk Socialstatistisk Komité (2009). Johannes Nielsen (redactor): Udgivet af Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO) ISBN 978-87-90248-44-4
- NOU 2009:22, *Det du gjør, gjør det helt*
- Oreopoulos, P. (2007): "Do dropouts drop out too soon? Wealth, Health and happiness from compulsory schooling". *Journal of Public Economics*, vol. 91, s. 2213–2229.
- Rambøll (2009): *Kartlegging av ungdomstiltak*. Rapport for NAV Drift og utvikling. August 2009.
- Raaum, Oddbjørn, Erik Sørensen og Kjell Gunnar Salvanes: *The neighbourhood is not what is used to be: Has there been equalisation of opportunity across families and communities in Norway?*. Oslo, 2001, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: Memorandum nr. 36, ISSN: 0801-1117, 34s
- Raaum, Oddbjørn; Jon Rogstad, Knut Røed og Lars Westlie (2005): *Young and out: An application of a prospects-based concept of social exclusion*. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: Memorandum nr. 13, ISSN: 0801-1117, 46s

Røed, Knut og Oddbjørn Raaum: *Do business cycle conditions at the time of labour market entry affect future unemployment?*. Oslo, 2002, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: Memorandum nr. 12, ISSN: 0801-1117, 22s

Røed, Knut og Oddbjørn Raaum: *Do business cycle conditions at the time of labour market entry affect future unemployment?*. Oslo, 2002, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo: Memorandum nr. 12, ISSN: 0801-1117, 22s

SSB (2010): Arbeidskraftundersøkelsen 4. kvartal 2009

Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin

Ugreniov, Elisabeth: *Marginalisering av ungdom i arbeidsmarkedet. Har foreldrenes samlivsbrudd en betydning?* Oslo, 2002, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, ISBN: 8257015148, 90s

Westlie, Lars: *Familiens betydning for valg av utdanning*. 2002, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, 75s