

NORGES HANDELSHØYSKOLE
Bergen, våren 2008

Utredning i fordypnings-/spesialfagsområdet: Økonomisk analyse
Veileder: Professor Bertil Tungodden

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE
AV OVERFØRINGEN AV OMSORGEN
FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE
TIL BARNEVERNET.

av
Karoline Bakka Hjertø

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag av utredningen

- Migrasjon er en av vår tids største utfordringer. Asylsøkere til Norge er et politisk alltid like høyaktuelt tema. Noen av disse er barn, og noen av disse barna kommer alene, uten foreldre eller andre til å ta vare på dem.
- En av de politisk mest omtalte reformene i Norge nå, er omsorgsovertakelsen av enslige mindreårige asylsøkere fra utlendingsmyndighetene til barnevernet.
- I oppgaven vil jeg se på i hvilken grad en samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse vil bidra positivt inn i beslutningsgrunnlaget til myndighetene om hvorvidt en slik reform bør gjennomføres eller ikke.
- Jeg vil ved å gjennomføre deler av en slik analyse vise i hvilken grad den bidrar positivt inn i beslutningsgrunnlaget.
- Oppgaven er et bidrag inn i den pågående politiske diskusjonen rundt omsorgsovertakelsen.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN	1
INNHOLDSFORTEGNELSE	2
FORORD	4
INNLEDNING OG MOTIVASJON FOR OPPGAVEN	6
<i>Migrasjon – en av vår tids største utfordringer</i>	6
<i>Asylsøkere til Norge</i>	6
<i>De enslige mindreårige asylsøkerne</i>	7
<i>Problemstilling</i>	8
OM OVERFØRING AV OMSORGEN TIL BARNEVERNET	10
<i>Barnas rettigheter</i>	10
<i>Den politiske prosessen</i>	11
<i>Det sivile samfunn mobiliserer</i>	13
<i>Det økonomiske argumentet</i>	15
<i>Nærmere om tema og problemstilling</i>	15
TEORI	17
VELFERDSØKONOMI- ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	17
NYTTE- KOSTNADSANALYSE.....	18
<i>Privat nytte- kostnadsanalyse</i>	18
<i>Samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse</i>	19
<i>Kostnadseffektivitetsanalyse</i>	19
<i>Generelt om prosjektavgrensning</i>	20
<i>Alternativkostnader og skyggepriser</i>	20
<i>Markedssvikt</i>	21
<i>Diskontering</i>	21
<i>Konsumentoverskudd</i>	22
<i>Fellesgoder og offentlig goder</i>	22
METODISK TILNÆRMING	24
<i>Privat eller samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse</i>	24
<i>En nytte- kostnadsanalyse eller en kostnadseffektivitetsanalyse</i>	26
<i>Prosjektavgrensning - alternativ anvendelse av ressursene</i>	27
<i>Prosjektets alternativkostnader og skyggepriser</i>	28
<i>Konsumentoverskudd og diskonteringsrate</i>	28
<i>Et fellesgode eller et offentlig gode?</i>	29
<i>Privat eller offentlig tilbud?</i>	30
<i>Prosjektets tidsbegrensning</i>	31
OPPSUMMERING AV METODISKE VALG	31
BARN UNDER UTLENDINGSMYNDIGHETENES OMSORG	33
<i>Asylmottak for enslige mindreårige</i>	33
<i>Kostnaden av en omsorgsplass under utlendingsmyndighetene</i>	34
BARN UNDER BARNEVERNETS OMSORG	34
<i>Rammene i barnevernet</i>	35
<i>Kostnaden av en omsorgsplass under barnevernet</i>	35
EN ANALYSE AV DE SAMFUNNSØKONOMISKE KOSTNADENE VED OVERFØRING TIL BARNEVERNET	36

ESTIMERING AV KOSTNADENE I PROSJEKTENE	37
ESTIMERING AV NYTTEN I PROSJEKTENE.....	38
NYTTE- KOSTNADSANALYSE AV OMSORGSOVERTAKELSEN	41
<i>Sykdom</i>	42
<i>Kriminalitet</i>	42
<i>Arbeidsledighet</i>	44
<i>Rus og psykiatri</i>	47
<i>Sosialhjelp</i>	48
<i>Alkoholmisbruk</i>	49
<i>Narkotikamisbruk</i>	51
RESULTAT AV NYTTE- KOSTNADSANALYSEN	53
KONKLUSJON	57
SLUTTORD	60
LITTERATURFORTEGNELSE	62
APPENDIX 1 – TALL OG FAKTA.....	65
<i>Antall flyktninger i verden, 2007</i>	65
<i>Antall asylsøkere totalt til Norge for 2007</i>	65
<i>Antall asylsøkere totalt til Norge for 2006</i>	66
<i>Antall asylsøkere totalt til Norge for 2005</i>	66
<i>Antall Enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2008</i>	67
<i>Antall Enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2007</i>	67
<i>Antall enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2006</i>	67
<i>Antall Enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2005</i>	67
<i>Om ansvarsfordelingen mellom UDI og Barnevernet i dagens system</i>	68
<i>UDI om enslige mindreårige asylsøkere og Barnekonvensjonen</i>	68
APPENDIKS 2 - AVTALE OM DRIFT AV STATLIG MOTTAKE.....	70

Forord

Min motivasjon for denne oppgaven er å tilføre noe til debatten som foregår i politiske miljøer, forvaltning og det sivile samfunn, knyttet til hvem som skal ivareta omsorgen for de enslige mindreårige asylsøkerne i Norge. I skrivende stund (juni 2008) er jeg på vei tilbake fra en konferanse i Wien, der en rekke NGOer var samlet for å diskutere ivaretagelse av enslige mindreåriges rettigheter i Europa.¹ 21 land var representert. Felles ivaretagelse av de enslige mindreårige, herunder omsorgsløsninger, var ett av temaene. Mens land i det sørlige Europa har en praksis langt fra våre standarder, er land som England, Sverige og Finland overrasket over at Norge ikke er lengre fremme i forhold til ivaretagelse av disse barna, sett i lys av deres egne løsninger.

I Norge har diskusjonen rundt asylsøkere ofte en tendens til å ha et svært internt preg. Det er imidlertid viktig å huske på at migrasjon er et globalt fenomen, så også mennesker på flukt. Prosjektet jeg analyserer i denne oppgaven omhandler barn som er uten omsorg fra foreldre på grunn av krig, konflikt og fattigdom. Man kan anse kostnaden for å gi omsorg til disse barna, som en av kostnadene verdenssamfunnet bærer på grunn av verdens kriger og konflikter, eller også på grunn av skjev fordeling av goder mellom rike og fattige land. Hadde vi levd i en verden uten krig og konflikt, uten fattigdom og med demokrati i alle land, så ville det ikke vært nødvendig for demokratiske og frie land å tilby beskyttelse for andre lands borgere. Slik verden er i dag så har vi forpliktet oss til å gi barn ansett som flyktninger mulighet til en oppvekst i Norge. Utlendingsmyndighetene gir dem opphold her fordi de ikke har *muligheter* for en trygg oppvekst i sitt eget land. Når det oppleves som en stor belastning for mange nordmenn, er det verdt å merke seg at afrikanske land tar imot 23 % av verdens flyktninger, Asia, inkl Midtøsten tar imot 68 % av flyktningene i eksil, mens Europa og Amerika kun tar imot 4,3 % hver.²

¹ Nettverket heter Separated Children in Europe Programme (SCEP), og er et samarbeid mellom NGOer fra 31 europeiske land, Save the Children (Redd Barna) og FNs høykommissær for flyktninger. www.scep.org

² Ved inngangen til 2007 levde om lag 38,4 millioner mennesker på flukt på grunn av vold og forfølgelse, kriger og konflikter. Av disse var to tredeler på flukt inne i sitt eget land. Tallet på flyktninger og internt fordrevne økte i 2006, men antallet asylsøkere i industrilandene gikk ned for femte år på rad – til det laveste nivået på 20 år: 2,15 % av verdens flyktninger i eksil søkte til industriland. Antallet kriger og alvorlige konflikter i verden økte fra 28 til 35, og antallet mennesker på flukt steg med nesten tre millioner. Asia, inkl Midtøsten har 9,5 millioner flyktninger i eksil (68%), Afrika 3,2 millioner (23%), Amerika 0,6 millioner, (4,3%) og Europa 0,6 millioner (4,3%) Flyktninghjelpen: Flyktningregnskapet 2007

Det jeg har ønsket med denne oppgaven, er å analysere den foreslåtte nye omsorgsløsningen for disse barna fra et økonomisk teoretisk utgangspunkt. Jeg har ønsket å tilføye nye argumenter til debatten rundt de to aktuelle omsorgsløsningene for barna. Selv om jeg var klar over det problematiske ved å verdsette nytte økonomisk før jeg startet arbeidet, ble jeg ytterligere klar over utfordringene ved å benytte økonomisk nytte- kostnadsanalyse på ”sosiale prosjekter” i arbeidet med denne oppgaven. Formålet med en slik analyse er å forsøke å tallfeste den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et prosjekt. Jeg mener jeg har klart å belyse det i denne oppgaven, selv om utfordringen ved å tallfeste nytte er stor. Utfordringene og begrensningene tatt i betraktning mener jeg at jeg i alle fall har tilføyd debatten noen nye momenter, og at disse er vel verdt å merke seg for beslutningstakere, i deres analyse av de to aktuelle omsorgsløsningene for asylbarna.

Innledning og motivasjon for oppgaven

Migrasjon – en av vår tids største utfordringer

Man anslår at det til en hver tid er ca 200 millioner mennesker som befinner seg utenfor sitt eget land. Dette skaper utfordringer for verdenssamfunnet, men mange vil også hevde at dette også er en gevinst av globaliseringen. Det er blitt lettere å flytte på seg, og i noen deler av verden tilstreber man ”fri flyt av mennesker over landegrensene”. Grunnene til at folk forflytter seg, er mange. Arbeid, utdanning, ekteskapsinngåelser, familiegjenforeninger og lange feriereiser er noen. Flukt fra krig eller konfliktområder, til land med fred, sikkerhet og en fremtid for barna, er en annen. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) anslår at det 1. januar 2007 var ca 32 861 500 asylsøkere, flyktninger og andre under deres ansvar, på verdensbasis.³

Asylsøkere til Norge

Av disse nesten 33 millionene kommer det ca 5000 flyktninger til Norge hvert år for å søke om asyl.⁴ Når de kommer over grensen til Norge kommer de ved hjelp eller for egen maskin til Politiets Utlendingsenhet i Christian Kroghsgate i Oslo. Der blir deres asylsak registrert, det blir kort avhørt om reiserute til Norge, for å kartlegge flyktnings reiseruter og avsløre eventuelle menneskesmuglere. De blir videre tatt fingeravtrykk av, som blir sjekket opp mot EURODAC databasen til alle landene som har underskrevet Dublinkonvensjonen⁵, for å se om asylsøkerne har søkt om asyl i ett annet land. Dersom det viser seg, gjennom fingeravtrykksammenlikning, at personen har søkt om asyl i et av de andre landene, så blir vedkommende returnert til det landet.⁶

Etter å ha blitt registrert hos politiet, blir asylsøkerne fraktet til et transittmottak i Østlandsområdet. På transittmottaket får asylsøkerne helsesjekk og de må fylle ut

³ Se appendix 1- tall og fakta. FNs høykommissær for flyktninger, www.unhcr.org

⁴ Se appendix 1- tall og fakta. UDI, tall og fakta www.udi.no

⁵”Dublin-konvensjonen omfatter kun asylsøkere, (...). Statene som deltar i Dublin-samarbeidet bevarer muligheten for å sende en asylsøker tilbake til en tredjestat etter første- asylstatsprinsippet.” (St.prp. nr 38 (2000-2001))

⁶ St.prp. nr. 38 (2000-2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat. *Tilråding fra Utenriksdepartementet av 21. desember 2000, godkjent i statsråd samme dag.*

egenerklæring om grunnlaget for at de søker asyl i Norge. Etter kort tid blir de innkalt på asyLintervju til Utlendingsdirektoratet, og de får oppvent en advokat. Etter dette blir de overflyttet til ordinært mottak et sted i landet. Mottak er et frivillige botilbud til asylsøkerne, mens søknaden deres blir behandlet.⁷

De enslige mindreårige asylsøkerne

Enslige mindreårige asylsøkere er barn under 18 år, som søker asyl alene. Det er flere årsaker til at barn er på flukt alene. De kan være væpnede konflikter, politisk forfølgelse og undertrykkelse, fattigdom, vold, overgrep og trafficking, eller andre brudd på menneskerettigheter. Eller det kan være ufrivillig atskillelse fra foreldre, at foreldre er syke, døde, forsvunnet eller at foreldre er i fengsel, det kan være at foreldre og barn er blitt atskilt på reise, eller det kan være aleneforeldre som ønsker å gi ett av barna sine en tryggere fremtid.⁸ Barn som kommer til Norge, enten alene eller sammen med sine foreldre, får alle opprettet egen asylsak. I 2007 søkte nærmere 1 600 barn om asyl. Dette utgjorde 24 prosent av alle som søkte asyl. Om lag 400 oppga å være enslige mindreårige. I 2006 søkte i overkant av 1300 barn asyl i Norge. 349 av disse var barn som kom alene; 92 av dem fra Irak, 60 fra Afghanistan, 61 fra Somalia, 28 fra Russland og 16 fra Sri Lanka. 80 % av disse barna er gutter.⁹ Det er disse barna som er de enslige mindreårige asylsøkerne. Definisjonen er som følger:

Enslig mindreårig asylsøker defineres som søker under 18 år som er kommet til riket uten foreldre eller andre som utøver foreldreansvar over søkeren (Utlendingslovens forskrift).¹⁰

De enslige mindreårige er en svært heterogen gruppe med hensyn til familiesituasjon, opplevelse i hjemlandet og under flukten. Det varierer også om de kommer alene, sammen med en følgesperson (evt foreldre som på et tidspunkt kommer bort fra, eller forlater dem) eller sammen med andre slektninger. Likeledes varierer det om barna kommer direkte fra hjemlandet eller om de har vært i flere land før de kom til Norge. Men det som er felles for barna er at de har mistet hjemlandet og kultur, de har mistet kontakt med slekt, skolen, venner, nærmiljø og alt som er kjent og trygt for barnet.

⁷ www.udi.no

⁸ Ayotte "Separated Children Coming to Western Europe", 2000

⁹ UDI, tall og fakta 2006 og 2007. Se appendiks 1

¹⁰ UDI, <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=3066>

Enslig mindreårige asylsøkere går igjennom samme prosedyrer som voksne asylsøkere. De blir fraktet til Hvalstad transittmottak dersom de oppgir å være mellom 15 og 18 år. Fra desember 2007 blir de som er under 15 år fraktet til Eidsvoll Omsorgssenter under barnevernet. Etter transittfasen blir de eldste barna flyttet til ett av de andre mottakene for enslige mindreårige asylsøkere i landet. De yngste blir på Eidsvoll til asylsaken deres er avgjort av utlendingsmyndighetene og de enten skal returneres til hjemlandet, eller bosettes i en kommune.

Problemstilling

Dette er min motivasjon for denne oppgaven, som både handler om at migrasjon sies å være en av vår tids største utfordringer, samt at tema også er interessant og viktig i norsk sammenheng. Jeg vil, under de påfølgende avsnittene under kapittelet ”Om overføring til barnevernet”, og i særdeleshet i avsnittet ”Den politiske prosessen” forklare mer om *hvorfor* dette tema er viktig. Jeg ønsker nå å kort berøre hva jeg ønsker med denne oppgaven. Fordi både tema migrasjon generelt, og asylsøkere til Norge spesielt, ofte anses å være et spesielt politisk betent område, med mye uenighet og kontroverser, så er et interessant å belyse de ulike temaene innenfor området fra ulike teoretiske innfallsvinkler. Som siviløkonom er det interessant å analysere temaene fra et økonomisk teoretisk utgangspunkt. En av de per dags dato mest aktuelle reformene innenfor norsk asylpolitikk er den pågående omsorgsovertakelsen av de enslige mindreårige asylbarna, fra utlendingsmyndighetene til barnevernsmyndighetene. I de mange skriviene rundt denne omsorgsovertakelsen er det de samfunnsvitenskapelige vinklingene som dominerer, psykologi, sosiologi, juridisk teori, herunder rettssosiologi og menneskerettighetsteori, samt til slutt barnefaglig teori. Men en slik reform krever betydelige økonomiske ressurser. Og siden vi her snakker om omsorg, enten under utlendingsmyndighetene, eller barnevernet, er det snakk om offentlige midler. Midler som må bevilges over statsbudsjettet. Det blir dermed klart at økonomiske faktorer spiller en rolle ved innføring av en slik reform, selv om mange hevder at de burde ha en underordnet rolle de rettslige og psykologiske argumentene. Når økonomi blir nevnt blir det som oftest kort redegjort for hvor mye omsorgen for målgruppen koster i dag, og hvor mye den eventuelt vil koste etter reformen. Min intensjon med denne oppgaven er dermed å gjøre en **samfunnsøkonomisk analyse av omsorgsovertakelsen.**

Mer konkret ønsker jeg å bruke en nytte- kostnadsteori på dette høyst aktuelle tema. Bruken av nytte- kostnadsanalyse er fortsatt lite utbredt i sentralforvaltningen, og variasjonen mellom de ulike departementene er stor (mest i samferdselsdepartementet)¹¹. Mange departementer begrunner sin manglende bruk av denne typen analyser med problemer med å prioritere mellom ulike mål, men likevel har det vært en tendens i departementene i retning av økt bruk av samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser¹². Min oppgave behandler derfor generelt et område som har økende interesse offentlig forvaltning, og hvor det er mye ugjørt. Vel vitende om at vi her snakker om en rekke momenter som er vanskelig målbare, slik som totale kostnader ved omsorg av barn og nytteverdi av bedre omsorg. Det kan muligens være hovedgrunnen til at ingen har foretatt en slik analyse tidligere. Allikevel mener jeg at en slik analyse vil være interessant. Den kan tilføre reformen nye perspektiv, fordi den tar inn andre aspekter enn en ren kalkyle av ”kostnadene før og kostnadene etter på statsbudsjettposten”. Jeg kommer nærmere inn på metode og bruk av den på dette tema i metodekapittelet. Uansett hvor vanskelig oppgaven jeg setter meg fore er, vil analysen i seg selv bidra med ny kunnskap og belyse nye momenter ved reformen, som ikke er gjort før.

¹¹ NOU 1997: 27. Nytt-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor
Utredning fra et utvalg oppnevnt av Finans- og tolldepartementet 6. mai 1994. Avgitt 24. september 1997

¹² NOU 1997: 27.

Om overføring av omsorgen til barnevernet

Barnas rettigheter

Norge har skrevet under på en rekke internasjonale konvensjoner som gir flyktninger generelt, og enslige mindreårige spesielt, rettigheter i Norge. **Menneskerettighetskonvensjonen** slår fast prinsippet om at alle mennesker skal få oppfylt sine grunnleggende rettigheter og ha frihet, uten diskriminering, og har som mål å verne mot brudd på disse rettighetene, slik de er slått fast i Verdenserklæringen om menneskerettighetene.¹³

Artikkel 1 i **Flyktningkonvensjonen** definerer en flyktning som:

*"...enhver person som...på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er u villig til å påberope seg dette lands beskyttelse...og å vende tilbake dit".*¹⁴

Flyktningkonvensjonen definerer altså hva en flyktning er, og skal sikre flyktninger vern mot forfølgelse. Den skal også sikre en stats rett til å beskytte et annet lands borgere når de søker om beskyttelse.¹⁵

Barnekonvensjonen¹⁶ bygger på de grunnleggende menneskerettighetene, men presenterer en rekke særregler og en rekke tiltak spesielt rettet mot barn og ungdom under 18 år. I artikkel 22 slår konvensjonen fast at staten har et ansvar for å sikre at flyktningbarn får vern og humanitær hjelp:

*"Barn som søker flyktningestatus eller som anses som flyktninger, skal få nødvendig vern og humanitær hjelp. Staten skal i samarbeid med internasjonale organer hjelpe et barn som er alene til å bli gjenforent med sine foreldre."*¹⁷

I tillegg er det en rekke andre artikler som vil gjelde flyktningbarn, blant annet retten til familiegjening, rett til å bli hørt, retten til familieliv osv¹⁸

¹³ Forente Nasjoner: Verdenserklæringen om menneskerettighetene

¹⁴ Forente Nasjoner: Flyktningkonvensjon av 1951 om flyktingers rettslige stilling

¹⁵ Ada Engebretsen; Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn.. NOVA 2002, side 26

¹⁶ Se appendiks 1 for utlendingsmyndighetenes vurdering av Barnekonvensjonen og mindreårige flyktninger.

¹⁷ FNs konvensjon om barnets rettigheter (forkortet utgave)

¹⁸ FNs konvensjon om barnets rettigheter

Selv om flyktningbarn som søker om beskyttelse i Norge har mange rettigheter er det nok å referere til én grunnleggende menneskerett og én paragraf i norsk lov for å stadfeste hva slags **omsorg** Norge forplikter å gi disse barna:

Den første rettigheten i nedfelt i FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 2:

”Konvensjonens rettigheter gjelder for alle barn uten forskjellsbehandling og uten hensyn til barnet og dets foreldres rase, farge, kjønn, språk, religion, opprinnelse, eiendom, funksjonshemming eller oppfatninger. Staten skal sørge for at ingen diskrimineres.”¹⁹

Det vil si at den norske stat ikke har lov til å diskriminere noen barn i Norge, for eksempel må staten gi alle barn på norsk jord like rettigheter hva gjelder omsorg. Den norske loven som regulerer hva slags omsorg disse barna har krav på er Lov om Barnevernstjenester 17. juli 1992 nr. 100 (bvl). Jamfør denne lovens § 1-2:

”Loven gjelder for alle barn som oppholder seg i landet, uavhengig av oppholdsstatus.”

Det betyr altså at alle barn i Norge omfattes av barnevernloven (og dermed barnevernet), uavhengig av deres oppholdsstatus, nasjonalitet, eller liknende.

Den politiske prosessen

Sentrale aktører har i mange år vært bekymret for Norges behandling av de enslig mindreårige asylsøkerne. Diskusjonen om bedre ivaretagelse av disse barna har de siste årene skapt stor debatt. Sterke faggrupper er i dag enige om at overføring av omsorgsansvaret til barnevernet er den beste løsningen for å sikre bedre ivaretagelse av barna. Organisasjoner som Redd Barna har jobbet for denne saken i 10 år, uten å få gjennomslag. Da vi fikk regjeringsskifte i 2005²⁰ endret det politiske landskapet seg. Regjeringspartiene sier i Soria Moria-erklæringen at de vil:

*”forbedre vilkårene for enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge og overføre omsorgsansvaret for disse til barnevernet”.*²¹

Tidligere barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem uttalte i aftenposten 19. oktober 2005 følgende:

¹⁹ FNs konvensjon om barnets rettigheter

²⁰ Regjeringen Stoltenberg II ble utnevnt i statsråd 17. oktober 2005

²¹ Politisk plattform for en flertallsregjering. Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (Soria Moria erklæringen), side 71

http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515

*”Jeg kan ikke sette noen tidsramme, men vi trenger ikke en lovendring, det har jeg sjekket i dag. Vi må få på plass et system som gjør at vi innfrir intensjonen. Dette er absolutt prioritert oppgave, vi skal gjøre vårt”*²²

Selv om den politiske viljen tilsynelatende er til stede er det også motstand mot omsorgsovertakelsen både i politiske kretser og i deler av forvaltningen. I forbindelse med behandlingen av første revidert nasjonalbudsjett skriver finanskomiteen:

”Målsettingen med forslaget er å gi et bo- og omsorgstilbud til enslige, mindreårige asylsøkere som ivaretar deres spesielle omsorgsbehov og som er kvalitetsmessig sammenlignbart med det tilbud som gis barn i barnevernet. Overføring av ansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet vil være en omfattende reform som krever grundige faglige, praktiske og økonomiske forberedelser.

*Barne- og likestillingsdepartementet har igangsatt en utredning av saken og vil komme tilbake til Stortinget om dette på et senere tidspunkt.”*²³

Flere aktører fra det sivile samfunn ble bekymret over de endrede signalene fra regjeringen. Da Statsbudsjettet 2006-2007 kom høsten 2006 sto det at:

*”...videre er det utfordringer knyttet til å gi enslige mindreårige asylsøkere et tilfredsstillende omsorgstilbud. Enslige mindreårige asylsøkere har behov for særlig omsorg og tilsyn. Det er en målsetting at det skal gis et egnet tilbud i mottak til personer med særskilte oppfølgingsbehov. Barne- og likestillingsdepartementet vil i 2007 i samarbeid med arbeids- og inkluderingsdepartementet vurdere dagens tilbud til enslige mindreårige asylsøkere, samt gjennomgå hvordan tilbudet bør utformes i framtiden. Herunder vil Barne- og likestillingsdepartementet vurdere hvilke barnevernstiltak som kan være aktuelle”*²⁴

Regjeringen ønsket altså å sette i gang en utredning, til tross for at flere fagmiljøer og frivillige organisasjoner mente at dette spørsmålet hadde vært utredet flere ganger tidligere. Det ble heller ikke satt av midler til dette arbeidet i statsbudsjettet, og det var uvisst når arbeidsgruppen som ble nedsatt til å utrede dette skulle komme i gang med arbeidet. Mange mente at man ikke trengte en utredning, og at disse barna trengte endring umiddelbart.

²² Aftenposten 19. oktober 2005

²³ Innst.S.nr.205 (2005-2006). Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006, punkt 10.8.1 <http://www.stortinget.no/inns/2005/200506-205-011.html>

²⁴ Statsbudsjettet 2006-2006; S.prp. nr. 1 arbeids- og inkluderingsdepartementet s. 318.

Det sivile samfunn mobiliserer

Av overnevnte grunner samlet 13 frivillige organisasjoner + barneombudet seg høsten 2006, for å utforme et helt konkret forslag til gjennomføringsmåte. Det konkrete forslaget ble presentert i en rapport som ble kalt en "NGOU" ("Non-Governmental Organisation Utredning"), som ble overlevert Kultur og familiekomiteen på Stortinget i de muntlige høringene om Statsbudsjettet 2006-2007. Organisasjonene var Advokatforeningen, Redd Barna, Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO), Norsk Barnevernsamband, Nestekjaerlighet.no, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), PRESS – Redd Barna Ungdom, Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Norsk Psykologforening, Norsk Folkehjelp, Den norske kirke og Flyktninghjelpen, og i tillegg Barneombudet.

De poengterte i NGOUen det de mente var en ulovlig diskriminering mot disse barna, og viste til barnefaglige, samt menneskerettslige argumenter for at omsorgen burde overføres. De presenterte også et forslag som de mente kunne implementeres umiddelbart. De hevdet videre at det ikke var behov for lovendring og at man kunne benytte eksisterende system og kompetanse.²⁵

I behandlingen av Statsbudsjettet i Stortinget høsten 2006 fikk organisasjonene gjennomslag for sin sak, og Stortinget bevilget 24 millioner til omsorgsovertakelse. Barne- og Likestillingsdepartementet startet det konkrete arbeidet, og Barne- ungdoms og familieetaten, Bufetat region øst fikk i oppdrag å etablere et omsorgssenteret.²⁶ Overtagelsen innebærer konkret at regional statlig barnevernmyndighet får et lovpålagt ansvar for å gi et omsorgstilbud. Enslige mindreårige får en rett til å motta tilbudet. Det skal stilles minst like strenge krav til kvaliteten på omsorgssenteret som det stilles krav til kvaliteten ved dagens barneverninstitusjoner. De grunnleggende bestemmelsene i barnevernloven skal få tilsvarende anvendelse, med de tilpasninger som er nødvendige.²⁷

Men når Ot.prp. 28 om endringer i lov om barneverntjenester mv. ble presentert fra Barne- og likestillingsdepartementet 18. januar 2008, og godkjent i statsråd samme dag²⁸ så man at departementet legger opp til en forskjellsbehandling av disse barna i forhold til andre

²⁵ NGOU 2006:1 (Non-governmental organisations utredninger, med medvirkning fra Barneombudet): FØRST OG FREMST BARN. Overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet

²⁶ BLD i foredrag 12.april 2007

²⁷ BLD i foredrag 12. april 2007

²⁸ Regjeringen Stoltenberg II

barnevernsbarn. Andre barn som er uten omsorg fra sine foreldre i Norge tas umiddelbart hånd om av barnevernet. I ot.prp. 28 er det foreslått at barna mellom 15 og 18 år først skal tas hånd om av Utlendingsmyndighetene, og så overføres til barnevernet etter alderstest, asylintervju osv. Vanlig barnevernsbarn plasseres i et egnet tiltak etter en individuell behandling av barnevernet. Disse barna skal alle ”tilbys plass på omsorgssenteret”, uten en individuell vurdering av barnevernet før de blir passert /tilbudt plass:

*“Som det fremgår av punkt 3.3.2 legger departementet fortsatt til grunn at de fleste enslige mindreårige asylsøkere vil ha behov for et spesialtilpasset omsorgstilbud ved et omsorgssenter frem til bosetting eller retur. Ut i fra dette anser departementet det verken nødvendig eller hensiktsmessig at den kommunale barneverntjenesten i hvert enkelt tilfelle **skal vurdere den enslige mindreåriges behov for plassering i et senter** ut i fra reglene i barnevernloven kapittel 4. Departementet anser heller ikke et **vedtak om plassering etter barnevernloven kapittel 4** for å være nødvendig for fullt ut å ivareta den enslige mindreåriges behov og rettssikkerhet under oppholdet på senteret.*

*Departementet fastholder derfor at det som en hovedregel ikke skal treffes et individuelt vedtak etter barnevernloven kapittel 4 som grunnlag for plassering på et omsorgssenter. Departementet fastholder dermed også sitt forslag til hovedløsning, som går ut på at barnevernmyndigheten på statlig nivå skal få et lovpålagt ansvar for **å gi enslige mindreårige asylsøkere et bo- og omsorgstilbud** ved et omsorgssenter frem til asylsaken er ferdigbehandlet og de skal bosettes eller eventuelt returneres.”²⁹ (min utheving)*

I tillegg er det, etter min mening, flere andre momenter som forskjellsbehandler disse barna fra andre barn uten foreldre i Norge. Selv utenlandske barn på ferie vil få et hastevedtak for plassering dersom foreldrene forsvinner eller dør, jf barnvernlovens kapittel 4:

”§ 4-6. Midlertidige vedtak i akutsituasjoner.

Dersom et barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke eller barnet er uten omsorg av andre grunner, skal barneverntjenesten sette i verk de hjelpetiltak som umiddelbart er nødvendige. Slike tiltak kan ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje.

Er det fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten uten samtykke fra foreldrene umiddelbart treffe midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet.”³⁰

²⁹ Ot.prp. nr. 28 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur). Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 18. januar 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Kapittel 3.4 Tilbud om opphold i stedet for vedtak etter barnevernloven kapittel 4

³⁰ Lov om barneverntjenester (barnevernloven). Lov-1992-07-17-100.

Denne forskjellsbehandlingen har overrasket mange i det sivile samfunn. Flere har spekulert i om det er økonomiske argumenter som ligger bak. Særlig når departementet velger å formulere seg slik: *”Alle enslige mindreårige asylsøkere som kommer til landet, bør derfor så snart som mulig kunne tilbys plass på et omsorgssenter. Og dette bør skje uten at en kommunal barneverntjeneste først skal måtte bruke tid og ressurser på å undersøke og vurdere om det enkelte barn har behov for tilbudet, for deretter eventuelt å treffe vedtak, eller fremme forslag om vedtak, etter barnevernloven kapittel 4.”*³¹ (min understreking)

Det økonomiske argumentet

Det er blitt hevdet at grunnen til at tidligere regjeringer ikke har ønsket at barnevernet tar omsorgen for disse barna, er økonomi. Når statsbudsjettet legges i løpet av våren må Barne- og likestillingsdepartementet legge inn penger til at barnevernet også skal omfatte denne gruppen barn (rundt regnet 300 barn i året), og det vil medføre en betydelig økning av budsjettposten tiltenkt barnevern. Av den grunn er departementet nødt til å få sterke politiske føringer fra regjering/statsråd for å også inkludere disse barna. Selv om den rød- grønne regjeringen hadde dette nedfelt i sin politiske plattform ”Soria Moria erklæringen”, ble det hevdet igjen at grunnen til at Regjeringen ikke ønsket å overføre ansvaret for barna til barnevernet i 2007, og videre i 2008 for barna mellom 15 og 18 år, er at det koster for mye. I det politiske miljøet ble det av noen hevdet at det for Statsråden ” var umulig å finne pengene”. Nå til slutt i prosessen (juni 2008), med lovforslaget på bordet, er det igjen blitt hevdet at grunnen til det mange mener er en forskjellsbehandling av disse barna i forslag til ny lov, er økonomi.³²

Nærmere om tema og problemstilling

Det jeg er interessert i i denne oppgaven er å se nærmere på dette argumentet. En del av samfunnsøkonomien omhandler offentlig ressursbruk og prinsipper for offentlig prosjektvurderinger. Hvordan staten forvalter skatteinntektene er et viktig samfunnsøkonomisk diskusjonstema, og statens ansvar for å gi barn og ungdom en god

³¹ Ot.prp. nr. 28 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur). Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 18. januar 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Kapittel 1.1.2 Forslagets hovedinnhold

³² Disse antydningene for stå som udokumenterte påstander fra meg, det er ikke formålstjenelig å sitere noen på dette.

oppvekst har viktige samfunnsøkonomiske aspekter ved seg. Det vil alltid være behov for retningslinjer for samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurderinger når det gjelder tjenestetilbud som ikke kan realiseres i markedet, og ansvaret for å gi god omsorg til barn er et typisk eksempel på et slikt tjenestetilbud. Det er ganske godt gjort rede for de positive konsekvensene man antar at bedre omsorg vil ha for de enslige asylsøkerbarna. Med dette teorigrunnlaget, fra andre fagdisipliner, vil jeg se nærmere på noen ulike samfunnsøkonomiske konsekvenser man vil få av omsorgsovertakelsen. Tema for oppgaven min er derfor som følger:

En samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av overføringen av omsorgen for de enslige mindreårige asylsøkerne fra utlendingsmyndighetene til barnevernet.

Fordi jeg erkjenner at jeg ikke kan, i denne oppgavens omfang og med tiden tilgjengelig, foreta en fullstendig og komplett nytte- kostnadsanalyse av dette prosjektet, blir problemstillingen min som følger av dette:

På hvilken måte gir samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene?

Teori

Velferdsøkonomi- et historisk tilbakeblikk

I motsetning til naturvitenskap er økonomisk teori en sosial vitenskap, i den betydning at den studerer menneskelig atferd. Faktisk har økonomisk teori, i mesteparten av vår historie, ikke hatt en selvstendig identitet separert fra generell samfunnsvitenskap. Selv så sent som i det attende århundre, så Adam Smith på økonomi som underliggende rettslære. Frøene til økonomisk teori ble imidlertid sådd lenge før Adam Smith, i antikkens Hellas. Begrepet økonomi, kommer fra den greske tenkeren Xenophons' teorier rundt effektivt styring og lederskap, som gjengitt i verket "Oeconomicus".³³

I det 20. århundre hadde økonomisk teori, og økonomers prestisje og synlighet, vokst i takt med deres evne til å oversette økonomisk teori til økonomisk politikk. Datidens økonomer var blitt myndighetenes rådgivere, medlemmer av institusjoner som utformet politikk og forskere i "tenketanker" som forberedte analyser av aktuelle økonomiske temaer. Atten hundre og nittenhundretallets økonomer hadde jobbet for å bringe økonomiske teori inn i alle former for offentlig politikk.³⁴ Tidlige økonomer som Smith, Malthus og Ricardo virket å ha liten interesse for økonomisk teori utover dens potensielle påvirkningskraft på politikken. Adam Smiths "Wealth of Nations" og var i det store og det hele et politisk dokument, og Ricardo og Malthus var opptatt av maislover og velferdsreformer (fattigdomslovverk). Videre inn i den klassiske perioden, var John Stuart Mill særdeles opptatt av å eliminere fattigdom. Han har fått æren for å utvide økonomisk analyse til også å befatte seg med sosiale reformer. Han var opptatt av like muligheter, og mente alle individer skulle starte med et rettferdig utgangspunkt. Han mente videre det var en sentral rolle for myndighetene å utforme sosiale og økonomisk politikk som fremmet like muligheter for alle.³⁵

I dag er velferdsøkonomi er stort felt innenfor økonomisk teori og lære. I denne oppgaven kan man kanskje si jeg gjør et beskjedent forsøk på å følge i Mills tradisjon: Å bruke økonomisk analyse på en sosial reform.

³³ Ekelund og Hébert: A History of Economic Theory and Method. Side 11

³⁴ Forelesningsnotater fra "Fundamenter for økonomiske teori" SAM 432, av Agnar Sandmo, samt Ekelund og Hébert: A History of Economic Theory and Method. Kapittelet: Economic Policy in the Classical period.

³⁵ Forelesningsnotater fra SAM 432, av Agnar Sandmo, samt Ekelund og Hébert: A History of Economic Theory and Method. Kapittelet: Economic Policy in the Classical period.

Nytte- kostnadsanalyse

Jeg vil i det følgende kapittelet gjennomgå de viktigste temaene i nytte- kostnadsteori, med vekt på det som er relevant for denne oppgaven.

Nytte- kostnadsanalyse er et verktøy som kan brukes for samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. Den kan forklares enkelt slik: “It is very easy to define benefit-cost analysis: simply add up all the gains from a policy alternative, subtract all the losses, and choose the alternative that maximizes net benefit.”³⁶ I praksis er det ikke fullt så enkelt. Formålet med analysen er å tallfeste den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en reform eller et prosjekt, på områder der den markedsbestemte lønnsomheten ikke er den samme som den samfunnsøkonomiske. Det kan være prosjekter som har karakter av å være et fellesgode, og at verdien derfor vanskelig kan settes i et marked. Eller det kan være prosjekter som har eksterne virkninger som gjør at bedriftsøkonomisk kostnader og nytte ikke gir et riktig bilde av samfunnsøkonomiske kostnader og nytte. Således belyser metoden økonomiske konsekvenser som ikke kommer frem i et bedriftsøkonomisk regnestykke.³⁷ Nytte- kostnadsanalyse kan også brukes for å vurdere offentlig inngrep eller regulering av privat sektor. For eksempel avgifter som er ment å begrense privat bruk av den vare som er miljøskadelig. På nyttesiden ville man da hatt gevinster ved redusert bruk av den miljøskadelige varen, på kostnadssiden ville man hatt nyttetap på grunn av redusert tilgang på en, for forbrukerne kanskje nødvendig, vare (som piggdekk).³⁸

Privat nytte- kostnadsanalyse

Både det private næringsliv og det offentlige kan ha behov for å gjennomføre nytte- kostnadsanalyser. Det private vil gjøre en slik analyse for å få bedre kunnskap for å for eksempel vurdere en investering.³⁹ Joseph Stiglitz deler prosessen de vil følge inn i fire skritt: 1) Identifisere de mulige prosjektene. 2) Identifisere alle konsekvensene av hvert alternativ. 3) Tallfeste hver input og output. 4) Summere opp kostnader og nytte hvor å estimere total profitt for prosjektet. Firmaet vil gjennomføre prosjektet med høyest profitt (med størst avstand

³⁶ Gramlich EM. 1990. A guide to benefit-cost analysis. 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall,.

³⁷ Kåre P. Hagen, Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Cappelen, 2000, s 248

³⁸ Hagen, side 248-249

³⁹ Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector, Third edition, del fire Expenditure programs, kap 11: Cost-Benefit analysis.

mellom kostnader og nytte), alternativkostnaden tatt i betraktning (avkastningen firmaet kunne fått på sine ressurser andre steder).⁴⁰

Samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse

Myndighetene går igjennom omtrent den samme prosedyren som private aktører ved evaluering av et prosjekt. Det er imidlertid, i følge Stiglitz, to vesentlige forskjeller mellom samfunnsøkonomisk og privat nytte- kostnadsanalyse. For det første vil private aktører bare være opptatt av konsekvenser ved prosjektet som berører profitten. Myndighetene vil være opptatt av en rekke videre konsekvenser. For eksempel kan prosjektet ha eksterne miljøkonsekvenser, som myndighetene vil være opptatt av. For det andre vil private aktører bruke markedspriser for å evaluere hva de må betale for innsatsfaktorene og for det mottar for dets output. Det er imidlertid to forhold der myndighetene antakelig ikke vil bruke markedspriser for å evaluere et prosjekt: a) Dersom innsatsfaktorene og outputen ikke omsettes via markedet, vil det ikke eksistere noen markedspris. Det finnes ingen markedspris for ren luft, et reddet liv, eller bedre livskvalitet. b) Når det er markedssvikt, så representerer ikke markedsprisen prosjektets egentlige marginale samfunnsøkonomiske kostnader eller nytte. Dersom man ikke har markedssvikt, så vil markedsprisen reflektere marginal samfunnsøkonomisk kostnad og nytte.⁴¹ Jeg går ikke nærmere inn på å forklare teorien bak optimal markedspris dette i denne oppgaven, men jeg vil forklare markedssvikt i et følgende avsnitt.

Kostnadseffektivitetsanalyse

Av og til kan det være vanskelig å sammenlikne kostnader og nytte. Nyttene ved et prosjekt kan være forbedret helse, kostnaden hvor mye prosjektet koster. Selv om mange hevder at man godt kan sette en prislapp på bedret helse og livskvalitet, så kan mange vegre seg mot å gjøre slike vurderinger i prosjekter som får mye politisk oppmerksomhet, fordi det kan oppfattes som kontroversielt og kynisk.⁴² En mer begrenset lønnsomhetsanalyse kan gjøres ved å finne fram til den utformingen av prosjektet som realiserer et gitt resultat til lavest mulig

⁴⁰ Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Third edition, del fire Expenditure programs, kap 11: Cost-Benefit analysis.

⁴¹ Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, side 274

⁴² Stiglitz, side 293 og 278- 283

samfunnsøkonomisk kostnad. Dette blir kalt en kostnadseffektivitetsanalyse.⁴³ En kostnadseffektivitets analyse er enklere enn en nytte- kostnadsanalyse fordi den unngår problemene med å måle og vurdere nytte. Selv om kostnadseffektivitetsanalyse av den grunn er enklere, så gjøres de fleste vurderingene i måling og verdisetting av nytte, i bunn og grunn, for å vurdere og måle kostnader.⁴⁴ Denne metoden kan imidlertid egne seg spesielt for prosjekter der tjenesteytingen skjer i form av tilbud av fellesgoder, fordi det ofte vil være vanskeligere å tallfeste nytten enn kostnadene.⁴⁵

Generelt om prosjektavgrensning

En lønnsomhetsanalyse er bare relevant dersom den legger beslag på ressurser, og bare dersom ressursene har alternativt anvendelse. Enten kan den alternative bruken være et annet prosjekt, eller det kan være den bruken ressursene har i utgangspunktet. I siste tilfelle blir bruken ressursene har i utgangspunktet, blitt kalt nullalternativet. Det prosjektet som man skal vurdere, og nullalternativet, blir da gjensidig utelukkende prosjekter.⁴⁶

Alternativkostnader og skyggepriser

Dersom man ikke har markedssvikt i et prosjekt, så er prisen på noe lik dens alternativkostnad, altså hva som forsakes i alternativt bruk.⁴⁷ En nytte- kostnadsanalyse i snever forstand består i å sammenlikne den samfunnsøkonomiske verdiskapningen fra et gitt prosjekt med prosjektets alternativkostnader.⁴⁸ Dersom denne differansen er positiv, betyr det at prosjektet fører til at ressursene blir benyttet bedre. Verdiskapningen vil altså være større i prosjektet, enn ressursens alternative verdiskapning.⁴⁹

Men selv om overskuddet av prosjektet er positivt, vil det ikke si at man har funnet det prosjektet som har best samfunnsøkonomisk lønnsomhet. På kostnadssiden må man i så fall forsøke å finne den type prosjekt, og den faktorkombinasjonen, som minimerer de samfunnsøkonomiske kostnadene best, for ethvert gitt output fra prosjektet. Deretter må man

⁴³ Hagen, side 249

⁴⁴ Stiglitz, side 294

⁴⁵ Hagen, side 294

⁴⁶ Hagen, side 250 og Stiglitz, side 297

⁴⁷ Stiglitz, side 283

⁴⁸ Hagen, side 251.

⁴⁹ Hagen, side 251.

finne de egenskapene ved prosjektet som maksimerer det samfunnsøkonomiske overskuddet i størst grad.⁵⁰

Dersom man har markedssvikt, så reflekterer ikke prisene riktig marginal kostnad eller nytte. Ved slike forhold forsøker økonomer å kalkulere marginal samfunnsøkonomisk kostnad eller nytte, for eksempel kostnaden ved å ansette en til. Man kaller dette ”samfunnsøkonomiske kostnader” eller ”skyggepriser”. Begrepet skyggepriser refererer til at disse prisene ikke eksisterer i virkeligheten i markedet, men de er riktige marginale samfunnsøkonomiske kostnader og nytte, som ikke reflekteres riktig i markedsprisen.⁵¹

Markedssvikt

Markedssvikt, som nevnt under avsnittene om forskjellen på privat og samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse, betyr at en eller flere forhold gjør at markedsmekanismen ikke fører til effektiv ressursbruk.⁵² Det kan komme av at følgende forutsetninger ikke er oppfylt:

- Fullkommen konkurranse på tilbuds- og etterspørselssiden i økonomien
- Ingen stordriftsfordeler i produksjonen
- Ingen fellesgoder
- Ingen eksterne virkninger i forbruk eller produksjon
- Full informasjon.

Jeg vil komme nærmere inn på disse forutsetningene i metodekapittelet, i den grad de blir relevante for diskusjonene i denne oppgaven. Markedssvikt ble blant annet referert til under avsnittet om samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse, som en av to vesentlige forskjeller mellom samfunnsøkonomisk og privat nytte- kostnadsanalyse. Mens private aktører vil bruk markedspriser i sin analyse, vil ikke myndighetene bruke markedspriser for å evaluere et prosjekt dersom vi har markedssvikt. Dette fordi markedsprisen da ikke vil reflektere prosjektets egentlige marginale samfunnsøkonomiske kostnad eller nytte.⁵³

Diskontering

I en lønnsomhetsanalyse vil aktøren måtte diskontert forventet profitt i fremtiden, for å fastsette riktig verdi på prosjektet. Diskonteringsraten bestemmes ut fra forventet rente, altså

⁵⁰ Hagen, side 251

⁵¹ Stiglitz, side 283

⁵² Hagen, , kapittel 6: Markedssikt, side 59

⁵³ Stiglitz, Economics of the Public Sector, side 274

hva man kunne fått i avkastning dersom man i stedet for å investere dem i prosjektet hadde satt pengene i banken. Siden en krone satt i banken i dag ville økt til 1kr + renteinntekt neste år, er en krone fått om i avkastning om et år, mindre verdt enn en krone fått i avkastning i dag. Man bruker altså diskonteringsrate for å diskontere fremtidig avkastning, og ender opp med en nåverdi på foreventet avkastning.⁵⁴

Konsumentoverskudd

Nytte- kostnadsanalyse er også relevant for prosjekter som ikke ville blitt gjennomført i markedet, på tross av at prissystemet fungerer, slik at prisene reflekterer marginal nytte og kostnad. Dette er prosjekter hvor total nytte overgår totale kostnader, hvilket i økonomisk forstand betyr at prosjektet bør gjennomføres. Dette er prosjekter som er så store at de får en effekt på prisene, typisk prosjekter med store faste kostnader. Eksempler på dette kan være store installasjoner, som en bro. Markedspriser kan altså bare bli brukt for verdisetting av prosjekt dersom prosjektet er lite nok til å ikke ha innvirkning på prisene. Total mengde individene er villige til å betale, trukket fra det de må betale kalles konsumentoverskudd.⁵⁵ Når myndighetene gjør tilgjengelig en vare som ikke før var tilgjengelig, så vil prosjektets verdi for et individ være målt ved konsumentoverskuddet det gir.⁵⁶

Fellesgoder og offentlig goder

I samfunnsøkonomi opererer man med begrepene fellesgoder, og offentlige goder. Kriteriene for at noe skal være et fellesgode, eller kollektive goder, er at den enkeltes tilgang og bruk ikke kan individualiseres. Eksempler på fellesgoder er forsvar og rettsvesen, der det ikke koster noe mer å tilby varen, dersom det kommer én forbruker til.⁵⁷ Marginalkostnaden blir da null. I forhold til fenomener som utdanning til barn er marginalkostnaden lang fra null. Faktisk kan marginalkostnaden for å gi utdanning til ett ekstra barn være fullt ut målbar, og det ville heller ikke vært noe problem å ta betaling for tilbudet /tjenesten/ godet. Å ekskludere et barn fra tilbudet er også fullt mulig.⁵⁸

⁵⁴ Stiglitz, Economics of the Public Sector, side 272- 273

⁵⁵ Stiglitz, side 275

⁵⁶ Stiglitz, side 297

⁵⁷ Hagen, kap 6: Markedssvikt.

⁵⁸ Stiglitz, kapittel 16: Education s 426

Allikevel kan man argumentere for at utdanning til barn skal finansieres av det offentlige, og derfor være et *offentlig gode*. Man kan argumentere for det ved å hevde at vi her står overfor en markedssvikt, og at det dreier seg om eksterne virkninger.⁵⁹ En ekstern virkning er virkninger som den enkelte aktør påfører andre aktører, og som

- ikke tas med i kalkylen som ligger til grunn for aktørens beslutninger
- ikke tas med i markedet⁶⁰

Eksterne virkninger når det gjelder utdanning for barn kan være for eksempel at et samfunn fungerer bedre når store deler av befolkningen kan lese, eller at det kan være nødvendig med konkrete kunnskap for å få nødvendig teknologiutvikling, eller utdanning kan spille en viktig rolle i forhold til å integrere nye immigranter i samfunn og kultur.⁶¹

⁵⁹ Stiglitz, side 426.

⁶⁰ Hagen, siden 75 og 76.

⁶¹ Stiglitz, side 427

Metodisk tilnærming

Jeg har nå gjennomgått teorien på feltet, av spesiell relevans for denne oppgaven. I dette kapittelet vil jeg presentere den metodisk tilnærmingen jeg har valgt for å belyse min problemstilling, det vil si at jeg vil konkretisere og avgrense de delene av det teoretiske grunnlaget jeg har valgt i forhold til problemstillingen i oppgaven.

Fordi min problemstilling er å besvare *på hvilken måte* en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen gir et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene, så vil det påfølgende kapittelet også være del av besvarelsen på problemstillingen. Som jeg nevnte under avsnittet hvor jeg gikk nærmere inn på problemstilling, så vil det ikke være mulig for meg å gjennomføre en *fullstendig* nytte-kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen. Derfor vil det påfølgende kapittelet også være et bidrag inn i å besvare problemstillingen.

Etter at jeg har gjennomgått metoden, vil jeg selv forsøke å bruke nytte- kostnadsmetoden for å belyse mine to alternativer. I det følgende kapittelet viser jeg også hvordan.

Privat eller samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse

Som jeg beskrev under avsnittet om samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse under teorikapittelet, går myndighetene igjennom omtrent den samme prosedyren som private aktører ved evaluering av et prosjekt, men med to viktige forskjeller: For det første vil myndighetene være opptatt av en rekke videre konsekvenser av prosjektet. For det andre så så vi i teoridelen at myndighetene antakelig ikke vil bruke markedspriser for å evaluere et prosjekt: a) dersom innsatsfaktorene og produksjon/utbytte (output) ikke omsettes via markedet, og det derfor ikke eksistere noen markedspris, eller b) når det er markedssvikt, så markedsprisen ikke representerer prosjektets egentlige marginale samfunnsøkonomiske kostnad eller nytte.⁶²

For å ta punkt a) først: Jeg vil hevde at innsatsfaktorene for omsorgsovertakelsen omsettes via markedet. I hovedsak krever omsorgsovertakelsen innsatsfaktorer som nye bygninger, innredning og andre materielle goder, bemanning av barnevernsinstitusjonene (arbeidskraft), og liknende. Dette er alle varer som omsettes via markedet, og som har en markedspris. Prisen

⁶² Stiglitz, Economics of the Public Sector, side 274

for disse innsatsfaktorene vil være reflektert i myndighetenes estimering av totale kostnader for prosjektet. Jeg vil også ha et sammenlikningsgrunnlag på kostnadssiden, fordi myndighetene selv har estimert kostnaden for omsorg under utlendingsmyndighetene, og omsorg under barnevernet, for denne gruppen barn. Kostnadene ved reformen består derfor i differansen mellom kapital- og driftskostnadene for den nye omsorgsløsningen, og kostnadene som vil falle bort når det gamle omsorgstilbudet (som vil være mitt nullalternativ) legges ned. Jeg kommer ikke til å begi meg inn på en vurdering av hvor vidt de har tatt inn reelle kapitalkostnader, eller hvorvidt driftskostnadene i den nye eller gamle omsorgsløsningen er riktig estimert. Jeg kommer, under kapitlene "Barn under utlendingsmyndighetenes omsorg", og "Barn under barnevernets omsorg", til å opplyse om kostnadene ved de to alternativene, og vil redegjøre for estimering av kostnadene i prosjektene under et avsnittet "Estimering av kostnadene i prosjektet".

Når det gjelder markedspris for "output", altså "tjenesteproduksjonen"/utbyttet, så vil jeg hevde at vi her ikke har noen markedspris. Resultatet av bedre omsorg er vanskelig å omsette i kroner og øre, og omsettes ikke som en vare i markedet. Bedre helse, lykkeligere liv, og liv reddet har ingen markedspris.⁶³ Allikevel vil man kunne gjøre en vurdering av verdien på "tjenesteproduksjonen", altså omsorgen, ut fra den netto nytte prosjektet produserer. Dette vil ikke være mulig å tallfeste helt presist, men jeg vil prøve å finne ut om det er slik at en nytte-kostnadsvurdering av omsorgsovertakelsen vil influere på den tallfestede "tjenesteproduksjonen". Altså om det er slik at vi gjennom å gjøre en nytte/ kostnadsvurdering av omsorgsovertakelsen, vil få et annet resultat (total nytte- minus kostnadsdifferansen), enn vi ville fått uten en slik analyse.

Så til sist til punkt b): Myndighetene vil antakelig ikke vil bruke markedspriser for å evaluere et prosjekt dersom det er markedssvikt, så markedsprisen vil ikke representere prosjektets egentlige marginale samfunnsøkonomiske kostnad eller nytte. Som vi så i teoridelen, betyr markedssvikt at en eller flere av følgende forutsetninger ikke er oppfylt: fullkommen konkurranse på tilbuds- og etterspørselssiden i økonomien, ingen stordriftsfordeler i produksjonen, ingen fellesgoder, ingen eksterne virkninger i forbruk eller produksjon, full informasjon.

⁶³ Stiglitz, side 274

I dette prosjektet legger jeg til grunn at vi har markedssvikt, at flere av forutsetningene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt. For mitt prosjekt vil jeg hevde at det absolutt eksisterer eksterne virkninger. Jeg har imidlertid ikke mulighet til å gjøre en full analyse av totale eksterne virkninger av omsorgsovertakelsen. Jeg kommer derfor til å begrense meg til å nevne noen av dem kort, i analysedelen, samt å argumentere for i hvilken grad en full redegjørelse for alle eksterne virkninger, i en fullstendig nytte- kostnadsanalyse, ville gjort lønnsomhetsvurderingen enda bedre. Jeg vil videre hevde at vi ikke har full informasjon, fordi det ikke er mulig å se alle aspekter denne omsorgsovertakelsen vil berøre: bedret omsorg kan føre til mange kostnader eller mye nytte som er umulige å ha full informasjon over. En privat aktør, som bruker markedspriser i sin analyse, ville altså ikke brukt riktige priser.⁶⁴ Derfor vil jeg hevde at man må benytte en **samfunnsøkonomisk nytte- og kostnadsanalyse** av omsorgsovertakelsen, dersom man skal ha et best mulig beslutningsgrunnlag.

En nytte- kostnadsanalyse eller en kostnadseffektivitetsanalyse

Som jeg redegjorde for under avsnittet om kostnadseffektivitetsanalyse kan det av og til være vanskelig å sammenlikne kostnader og nytte. Som jeg skrev kan nytten ved et prosjekt være forbedret helse, og kostnaden hvor mye prosjektet koster. I prosjektet denne oppgaven omhandler, vil nytten være bedre omsorg, og kostnaden hvor mye prosjektet koster. Et argument for å ikke vurdere nytten ved et prosjekt, var at det kan oppfattes som kontroversielt og kynisk å sette en prislapp på bedret helse og livskvalitet, og at man i prosjekter som får mye politisk oppmerksomhet derfor kanskje unngår å gjøre slike vurderinger.⁶⁵ Dette prosjektet har stor oppmerksomhet politisk og fra media. Kanskje nettopp det er grunnen for at det, så vidt jeg kjenner til, ikke er gjort en nytte- kostnadsanalyse av prosjektet/reformen tidligere.

Som vi så i teoridelen, er en kostnadseffektivitetsanalyse enklere enn en nytte- kostnadsanalyse fordi den unngår problemene med å måle og vurdere nytte.⁶⁶ Selv om det vil være svært vanskelig å tallfeste nytten i dette prosjektet, vil jeg allikevel velge å holde meg til teorien og metoden rundt nytte- kostnadsanalyse. Dette fordi jeg mener at det kan være interessant å se på nyttesiden ved prosjektet, selv om jeg ikke vil være i stand til å redegjøre

⁶⁴ Stiglitz, Economics of the Public Sector, side 274

⁶⁵ Stiglitz, side 293 og 278- 283

⁶⁶ Stiglitz, side 294

fullstendig for all nytte prosjektet (eller nullalternativet) har. Jeg mener også at det er interessant å se på hvilken måte en *nytte- kostnadsanalyse* av omsorgsovertakelsen gir et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene, i seg selv, selv om det ikke betyr at andre metoder og modeller ikke ville vært like interessante.

Prosjektavgrensning - alternativ anvendelse av ressursene

Som nevnt under avsnittet om prosjektavgrensning, er en lønnsomhetsanalyse bare relevant dersom ressursene har alternativ benyttelse. Det har dette prosjektet. De ressursene som vil benyttes for å gi disse barna omsorg under barnevernet, kunne helt klart vært benyttet til andre formål. Som en drosjesjåfør fortalte meg på drosjeturen etter et besøk på det nyåpnede Eidsvoll omsorgssenter for enslige mindreårige; ”Folk i bygda her lurer jo på hvordan man har råd til dette, når man ikke har råd til å pusse opp skoler og gi de eldre god nok omsorg. Hvordan har man råd til dem, når man ikke har råd til ”våre egne” en gang?” (Her er det nok en liten misforståelse ute og går, fordi det er et kommunalt ansvar å holde barneskolen ved like og gi eldre et godt nok tilbud, mens denne reformen legger beslag på statlige midler. Allikevel inngår problemstillingen i den generelle debatten rundt bruk av offentlige midler - kommunale midler er jo også i en stor grad statlige overføringer - og drosjesjåførens bemerkning er et bilde på folks fornemmelse av rett og galt i forhold til bruk av offentlige midler.)

Som jeg også viste under avsnittet om prosjektavgrensning kan den alternative ressursbruken være et alternativt prosjekt, eller den anvendelsen ressursene har i utgangpunktet.⁶⁷ Hagen skriver også at ”noen prosjekter er av lokal karakter ved at de berører ressursbruk og tjenesteyting i et bestemt marked, eller innenfor en enkeltstående sektor”.⁶⁸ Selv om dette ikke er sentralt for analysen vil jeg hevde at vi her snakker om et prosjekt med lokal karakter, fordi vi her snakker om en bestemt sektor.

For å oppnå formålet med denne oppgaven vil jeg benytte den anvendelse ressursene har i utgangssituasjonen som sammenlikningsgrunnlag. Det blir dermed mitt nullalternativ.

Omsorgsovertakelsen og nåværende situasjon blir således gjensidig utelukkende prosjekter.⁶⁹

⁶⁷ Hagen, side 250

⁶⁸ Hagen, side 250

⁶⁹ Hagen, side 250

Det er imidlertid et poeng i denne oppgaven at mange vil hevde at nullpunktet egentlig ikke lenger er politisk mulig, på grunn av Norges internasjonale rettslige forpliktelser, slik jeg har redegjort for i kapittelet om barnas rettigheter. Allikevel er problemstillingen min interessant, fordi jeg vet at det i det politiske miljøet fortsatt blir hevdet at denne reformen blir for dyr, og at vi ikke får igjen, samfunnsøkonomisk, for å gi disse barna bedre omsorg.

Prosjektets alternativkostnader og skyggepriser

Som vi så i teoridelen, er prisen på noe lik dens alternativkostnad, altså hva ressursene alternativt blitt benyttet til, dersom man ikke har markedssvikt i et prosjekt.⁷⁰ Under avsnittet hvor jeg argumenterte for å bruke samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse hevdet jeg at vi *har markedssvikt* i begge disse prosjektene. Derfor hevder jeg at prisen på omsorgen under utlendingsmyndighetene (nullalternativet), eller barnevernet, er altså *ikke lik dens alternativkostnad*. Dette er videre et argument som tilsier at en samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen er et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene. Når jeg videre i oppgaven vil skissere nyttesiden av prosjektet, så vil jeg samtidig belyse alternativkostnaden ved prosjektet, målt i nytte.

Dersom man har, som jeg hevder vi har her, markedssvikt, så så vi at prisene ikke reflekterer riktig marginal kostnad eller nytte. Ved slike forhold forsøker økonomer å kalkulere marginal samfunnsøkonomisk kostnad eller nytte, for eksempel kostnaden ved å ansette en til. Dette ble kalt ”skyggepriser”, fordi prisene ikke eksisterer i virkeligheten i markedet, men de er riktige marginale samfunnsøkonomiske kostnader og nytte, som ikke reflekteres riktig i markedsprisen.⁷¹ Det går ut over rammene for denne oppgaven å redegjøre i detalj for prosjektets skyggepriser, så jeg nøyer meg med å hevde at en fullstendig samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen, der man også analyserer alle prisene på innsatsfaktorer og output og prøver å redegjøre for skyggeprisene, ville gitt et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene.

Konsumentoverskudd og diskonteringsrate

Som vi så i teorikapittelet, kan vurdering av konsumentoverskudd være relevant for nytte- kostnadsteori. I hovedsak gjelder dette dersom prosjektet ikke tidligere var tilgjengelig (eks.

⁷⁰ Stiglitz, side 283

⁷¹ Stiglitz, side 283

bygge en bro over en elv), prosjekter som har store faste utgifter, eller mer generelt, som er så store at de har effekt på prisene.⁷² Jeg vil ikke beregne noe konsumentoverskudd fordi jeg mener mitt prosjekt ikke innehar disse karakteristikkene. Ikke er det særlig stort, og ikke har det enorme faste utgifter, eller på annen måte er så stor at det vil ha innvirkning på prisene. Når det gjelder diskonteringsrate vil det være relevant for mitt prosjekt. Prosjektet mitt har en tidsutstrekning, når det gjelder "tjenesteproduksjon" og kostnader. I prosjektdefinisjonen skal man beskrive tidsutviklingen for tjenesteproduksjonen, ressursbruk og kostnader over prosjektets levetid.⁷³ For dette prosjektet er tiden satt til ubegrenset, fordi man må regne med at Norge ikke i overskuelig framtid kommer til å slutte å ta imot enslige asylsøkere. I tillegg antar jeg at omsorgen blir under barnevernet, av grunner redegjort for i avsnittet om barnas rettigheter. Diskonteringsraten som brukes av myndighetene blir noen ganger kalt samfunnsøkonomisk diskonteringsrate, og kan av ulike grunner avvike fra private aktørers diskonteringsrate.⁷⁴ Selv om jeg anerkjenner at en total vurdering av prosjektets verdi ville måtte innebære å bruke diskonteringsrate på fremtidig forventet inntekt, vil jeg ikke gjøre det i denne oppgaven. Det er en hovedgrunn til det: formålet med oppgaven er ikke å estimere total verdi for prosjektet (og nullalternativet). Det blir altfor omfattende for denne typen oppgave. For å besvare problemstillingen om på hvilken måte nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen gir et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene, vil jeg derfor hevde at å diskontere fremtidig verdi av prosjektet vil bidra positivt inn i beslutningsgrunnlaget.

Et fellesgode eller et offentlig gode?

Som vi så i teoridelen om fellesgoder og offentlige goder er kriteriene for at noen skal være et fellesgode (eller kollektive goder) at den enkeltes tilgang og bruk ikke kan individualiseres.⁷⁵ Marginalkostnaden blir da null. Men som jeg eksemplifiserte i forhold til utdanning i teorikapittelet, er marginalkostnaden lang fra null i dette prosjektet. Faktisk kan marginalkostnaden for å gi omsorg til ett ekstra barn være fullt ut målbar, og det ville heller

⁷² Stiglitz, kap 11

⁷³ Hage, side 250

⁷⁴ Stiglitz, side 284

⁷⁵ Hagen, kap 6: Markedssvikt.

ikke vært noe problem å ta betaling for tilbudet /tjenesten/ godet. Å ekskludere et barn fra tilbudet er også fullt mulig.⁷⁶ Altså snakker vi ikke her om et fellesgode.

Allikevel kan man argumentere for at utdanning og omsorg til barn skal finansieres av det offentlige. Man kan argumentere for det ved å hevde at vi her står overfor en markedssvikt, og at det dreier seg om eksterne virkninger.⁷⁷ Jeg har allerede hevdet at vi i dette prosjektet har markedssvikt, og hevder at det finnes eksterne virkninger ved dette prosjektet. Det finnes flere argumenter som tilsier at dette bør være et offentlig finansiert gode. Som vi så i teorikapitlet om utdanning kan utdanning gi høy avkastning for individet, men allikevel kan det være begrensninger som gjør at individet allikevel ikke investerer så mye i utdanning som de hadde ønsket, selv til det punktet der privat avkastning er lik kapitalkostnaden. Det kan hende de ikke har midler for finansiering. Private utlånere er som oftest ikke villig til å låne til å finansiere utdanning, tilbakebetalingen er jo usikker. Derfor ville mangel på finansiering holde mange barn utenfor skolesystemet, og barna ville vært prisgitt altruistiske foreldre som ønsket å investere i sine barn.⁷⁸ Jeg vil argumentere for at det samme gjelder prosjektet oppgaven omhandler. Barn uten foreldre ville ikke hatt mulighet til å betale for eget omsorgstilbud, de ville heller kanskje hatt kunnskap til å vurdere nytten av god omsorg. Derfor vil jeg hevde at omsorgen for de enslige mindreårige asylbarna er et **offentlig gode**, som skal finansieres av det offentlige.

Privat eller offentlig tilbud?

Selv om jeg hevder at omsorgen for de enslige mindreårige flyktningene skal være et offentlig gode, finansiert av det offentlige, understreker jeg at dette ikke betyr at jeg hevder at det må være det offentlige som tilbyr tjenesten, altså ”tjenesteproduksjonen”. Et fellesgode må heller ikke nødvendigvis foregå i offentlig regi, selv om finansieringen er et fellesansvar som må ivaretas av det offentlige.⁷⁹ Det må heller ikke en offentlig gode. I barnevernet er det slik at det er det offentlige som har ansvaret for omsorgen for barna, men det konkrete omsorgstilbudet kan bli gitt gjennom private aktører. Denne oppgaven omhandler altså ikke

⁷⁶ Stiglitz: , kapittel 16: Education s 426

⁷⁷ Stiglitz, side 426.

⁷⁸ Stiglitz, side 427

⁷⁹ Hagen, side 70

spørsmålet om det offentlige eller det private bør drive omsorgsløsningen for de enslige mindreårige asylsøkerne. Det spørsmålet tar jeg ikke stilling til.

Prosjektets tidsbegrensning

Det er også verdt å merke seg at vi snakker om en kort periode i en ung flyktnings liv. Det ligger altså en tidsbegrensning i prosjektets karakter, vi snakker ikke her om omsorg etter bosetting i Norge, men omsorg kun i en begrenset periode; perioden mens de venter på svar på søknad om asyl. Asylsøkerperioden er, forhåpentligvis, kort. For enslige mindreårige asylsøkere kan man snakke om et gjennomsnitt for majoriteten på omkring ett år, fra registrering av asylsøknaden til retur eller bosetting i en kommune. Allikevel har det vært hevdet fra fagmiljøer at det er svært viktig hva slags omsorg barna får i denne fasen. Det er både viktig med tanke på hvordan de senere klarer seg i det norske samfunnet, og det er også viktig i forhold til en eventuell retur til hjemlandet. Problematisering rundt nytten av å gi omsorg til barn som skal reise fra landet belyser jeg ikke i denne oppgaven. Man kan hevde de da "forlater vår lille åpne økonomi" og derfor vil deres fremtidige verdiskapning ikke komme vår økonomi til gode. Selv om dette aspektet er interessant, lar jeg det ligge i oppgaven. For de barna som blir boende i Norge, kan man anta at dersom barnevernet har omsorgen for alenebarna i første fasen etter ankomst til landet, så vil de fleste barna fortsette å motta omsorg fra barnevernet i etterkant. Dette er en spekulasjon, men det er en nokså allmenn antagelse. Dette aspektet vil jeg se på kort i analysen.

Oppsummering av metodiske valg

Jeg vil altså gjøre en samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen av de enslige mindreårige asylsøkerne, og har argumentert for hvorfor den gir bedre grunnlag enn en privat modell. Videre har jeg valgt å benytte nytte- kostnadsanalyse, i stedet for en kostnadseffektivitetsanalyse, fordi jeg er interessert i å se på om man ved å skissere noe av *nyttesiden* ved bedre omsorg vil få bedre beslutningsgrunnlag. Jeg har som prosjektavgrensning valgt å se på to gjensidig utelukkende prosjekter: omsorgen under utlendingsmyndighetene, og omsorgen under barnevernet. Jeg vil hevde at vi her snakker om et prosjekt av lokal karakter, fordi vi her snakker om en bestemt sektor. Jeg mener videre at prisene i prosjektet ikke reflekterer alternativkostnadene i dag, og hevder at vi ved å se på *nyttesiden* ved bedre omsorg, kan få en bedre oversikt over prosjektets alternativkostnader.

Således vil jeg indirekte også belyse prosjektets skyggepriser. Jeg velger å se bort fra teorien rundt konsumentoverskudd og gjør heller ingen diskontering av prosjektets fremtidige verdi. Videre hevder jeg at omsorgen for disse barna bør være et offentlige finansiert gode, et offentlig gode, men at det ikke et fellesgode. Jeg tar ikke stilling til om omsorgen skal tilbys av private eller offentlige aktører. Prosjektet har en tidsavgrensning jeg har redegjort for.

Jeg vil i de to følgende kapitlene kort redegjøre for mine to alternativer under utlendingsmyndighetene, nullalternativet, og omsorgen under barnevernet, prosjektet jeg analyserer. Jeg vil deretter begynne den samfunnsøkonomiske analysen av omsorgsovertakelsen. Først vil jeg estimere kostnadene i prosjektene, så vil jeg argumentere for at omsorg under barnevernet har nyttesider som nullalternativet ikke har. Jeg vil så gjennomgå noen av nyttesidene jeg mener omsorg under barnevernet har, og estimere de økonomiske gevinstene ved den nytten. På nyttesiden har jeg de antatte konsekvenser av bedre omsorg, som for eksempel at bedre omsorg minsker faren for at barnet havner i kriminalitet, rusmisbruk, arbeidsledighet, vil trenge sosialhjelp eller liknende. Jeg kommer i denne oppgaven til å lene meg på andre yrkesgruppers uttalelser om dette, uten å problematisere deres analyser ytterligere. Deretter oppsummerer jeg resultatene i et kapittel før jeg konkluderer, og svarer på problemstillingen på hvilken måte en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen gir et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene.

Barn under utlendingsmyndighetenes omsorg

Barn som kommer alene til Norge har blitt gitt offentlig omsorg gjennom utlendingsforvaltningen.⁸⁰ Det overordnede ansvaret for utlendingsforvaltningen ligger hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), med bistand fra underliggende organer som Utlendingsdirektoratet (UDI). Omsorgsansvaret er delegert fra departementet til utlendingsdirektoratet. Det betyr at utlendingsmyndighetene, gjennom UDI i praksis har daglig omsorgsansvar for flere hundre barn. Det finnes ingen lovhjemmel for dette.⁸¹ Disse organenes mandat er forvaltning av norsk utlendingspolitikk. Deres arbeid er ikke regulert av Barnevernloven. Det daglige omsorgsansvaret er delegert videre fra UDI til mottakene. Barnevernstjenesten i den kommune der omsorgstiltakene er plassert skal følge med på barnas omsorgstilbud. Det er altså lagt opp til et system der kommunene skal kontrollere, og kompensere med ytterligere tiltak ved mangelfullt tilbud, og eventuelt overprøve omsorgstilbud gitt av annen statlig sektor. Se mer om denne ansvarsfordelingen i appendiks 1.⁸² Integrerings- og mangfoldsdepartementet (IMDi) har ansvar for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere etter at oppholdstillatelse er innvilget.⁸³

Asylmottak for enslige mindreårige

Barn som kommer alene til Norge plasseres i mottak for enslig mindreårige asylsøkere. Barn mellom 15 og 18 år bor noen få uker på transittmottaket for å gjennomgå helsesjekker og en samtale med UDI (asylintervju). Deretter flyttes barna til et ordinært asylmottak som har egne avdelinger for enslige mindreårige. Barn under 15 år ble frem til desember 07 plassert i et eget mottak, der det også foretas helsesjekk og asylintervju, fra desember 07 har Barnevernet overtatt ansvaret for disse. Asylmottakene er et midlertidig bosted, og er ikke ment å skulle være et sted der barn tilbringer sin barndom. Det er et faktum at forholdene er langt dårligere enn på institusjoner regulert etter barnevernloven, på grunn av rammebetingelsene som

⁸⁰ Etter desember 2007 har barnevernet overtatt ansvaret for de under 15 år, ca 10 % av barna.

⁸¹ NGOU 2006:1 Først og fremst barn - Overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet. Avgitt til Stortinget november 2006. Oslo 2006 ISBN 82-7481-158-5.

⁸² Se appendix 1- tall og fakta om ansvarsfordelingen mellom UDI og Barnevern i dag.

⁸³ www.imdi.no

foreligger. Også på grunn av lav bemanning er det ikke nok ressurser til å ivareta omsorgsansvaret i stor nok grad.⁸⁴

Kostnaden av en omsorgsplass under utlendingsmyndighetene

Jeg vil, for å estimere kostnadene i nullalternativet mitt; omsorg under utlendingsmyndighetene, her utlendingsdirektoratet (UDI), bruke den siste driftsavtalen inngått mellom UDI og Hero Mottak og Kompetanse AS som dokumentasjon. Denne er vedlagt i appendiks 2. Denne avtalen er inngått 22.januar 2008 og gjelder fra avtalt oppstartsdato 17.januar 2008. Avtalen erstatter en tidligere avtale fra 2005, og gjelder for 30 plasser for enslige mindreårige asylsøkere. Av disse er 20 faste og 10 stykkprisplasser. Av punkt 9.1 i avtalen fremgår det at UDI betaler utgifter til drift av mottaket på kr 8 500 000, til dekning av 20 faste plasser. Det utgjør 425 000 kroner per plass, eller barn per år. For stykkprisplassene betaler UDI 30 kroner per benyttet plass per døgn, altså (multiplisert med 365) 10 950 kroner per barn per år.⁸⁵ Det indikerer at UDI estimerer at merkostnaden for ett ekstra barn er 30 kroner per døgn, eller ca 10 950 i året. Beregner vi kostnadene for alle 30 plassene blir dette 8 500 000 for 20 faste plasser + (10 950 x 10 =) 109 500 i året for 10 stykkprisplasser, totalt kr 8 609 500 for 30 plasser, eller 286 983 per plass per år.

Vi kan derfor anslå kostnadene ved omsorgsplass til mindreårige under utlendingsmyndighetene til å være ca 286 tusen kr pr barn (eller 425 tusen?).

Barn under barnevernets omsorg

Norge har bygget opp barnevernet blant annet for å sikre barn uten omsorgspersoner et tilfredsstillende omsorgstilbud. Barnevernet skal ivareta barnets beste, og bygger på barnets rett til utvikling.⁸⁶ Vel 40 400 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet i løpet av 2006. De aller fleste barn med tiltak, rundt 33 200, mottok bare hjelpetiltak, som besøkshjem, økonomisk hjelp, barnehage eller støttekontakt. For 18 prosent, 7 261 barn og unge, hadde det offentlige tatt over omsorgen. Av disse var 6 012 plasserte i fosterheim, det vil si 83 prosent. Resten hadde enten plass i institusjon eller hadde andre omsorgstiltak utenfor hjemmet. Det er noen flere gutter enn jenter i barnevernet.⁸⁷ Det overordnede ansvaret for barnevernet ligger

⁸⁴ NGOU 2006:1 Først og fremst barn

⁸⁵ Driftsavtale inngått mellom UDI og Hero Mottak og Kompetanse AS 22.januar 2008. Se appendiks 2.

⁸⁶ NGOU 1:2006. Først og fremst barn

⁸⁷ Statistisk sentralbyrå; Barnevern. <http://www.ssb.no/vis/emner/03/03/10/barnevern/art-2007-09-05-01.html>

hos Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) med bistand fra underliggende organer som Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Det er kommunene som har primæransvaret overfor det enkelte barnet, og utfører tjenester etter barnevernloven lokalt. Barnevernloven inneholder formelle rammer som skal kvalitetssikre tilbudet til barn med særlige behov.⁸⁸

Rammene i barnevernet

Tiltakene varierer ut fra barnets behov, man søker i størst mulig grad å plassere barnet i en familie, eller i en familieliknende situasjon. I Norge har man et ønske om å plassere flest mulig barn i fosterhjem. Alle fosterhjems plasseringer er kvalitetssikret. Noen institusjoner er små enheter med botrening for et lite antall barn, mens noen er institusjoner med flere barn. Det er svært sjelden mer enn 8 barn i en enhet. Barna og ungdommene i et omsorgstiltak er noenlunde samsvarende i alder og problematikk. Av kravene til fysisk standard følger at alle barn skal ha eget rom, det er krav til sanitære forhold og at det skal være nok fellesarealer. Institusjonene skal ha en forsvarlig personaltetthet i forhold til det antall barn som bor i tiltaket. De voksne skal være fagpersoner som har som sin primæroppgave å ta vare på barna. Forskriften om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner stiller krav til personal og ledelses kompetanse.

Alle barn har en saksbehandler som er ansvarlig for oppfølgingen av deres individuelle sak. Saksbehandleren og omsorgstiltaket har ansvaret for å følge opp barnets rett til helsetilbud, skolegang, fritidsaktiviteter osv. Det legges til rette for at barnet skal ha et så normalt liv som mulig, med størst mulig grad av utvikling. Når barn samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak inntil barnet har fylt 23 år.⁸⁹

Kostnaden av en omsorgsplass under barnevernet

For å estimere kostnadene i dette prosjektet kan vi bruke tall fra Statsbudsjettet for 2008, lagt fram fredag 5.oktober 2007. Der estimerer man kostnadene på Eidsvoll omsorgssenter for enslige mindreårige, som skulle åpne desember 2007, og således var forventet å være operativt i hele 2008. I Barne- og likestillingsdepartementets del av budsjettet står det følgende:

⁸⁸ NGOU 1:2006. Først og fremst barn

⁸⁹ NGOU 1: 2006: Først og fremst barn

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2006	Saldert budsjett 2007	Forslag 2008
01	Driftsutgifter		24 000	53 142
21	Spesielle driftsutgifter			5 000
	Sum kap. 856		24 000	58 142

”Stortinget vedtok i forbindelse med statsbudsjettet for 2007 at barnevernmyndighetene fra høsten 2007 skal ta over omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år i fasen fram til bosetting i en kommune eller retur (mottaksfasen). Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat), region øst ble gitt ansvaret for å utvikle og etablere et omsorgssenter lokalisert til Eidsvoll kommune. Eidsvoll omsorgssenter for barn skal ha plass til 30 barn fordelt på fem avdelinger og skal stå ferdig 1. desember 2007. Det skal stilles strenge krav til kvaliteten ved omsorgssenteret, og senteret skal ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å utrede og ivareta de mindreåriges behov for omsorg, oppfølging, hjelp og støtte. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har fått i oppdrag å utarbeide et opplegg for tilsyn ved senteret. Departementet sendte i august 2007 på høring et forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar i lov om barneverntjenester. (...)Post 01 Posten dekker utgifter til drift av Eidsvoll omsorgssenter for barn.”⁹⁰

Det vil si at Barne- og likestillingsdepartementet vurderer at 30 plasser på Eidsvoll omsorgssenter vil koste 53 142 000 per år.⁹¹

Kostnadene pr. barn ved omsorgsplass i barnevernet vil dermed totalt kunne anslås til ca kr 1,771 mill kr pr år.

En analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved overføring til barnevernet

Som jeg argumenterte for i avsnittet om samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse i metodekapittelet vil jeg hevde at kostnadene ved prosjektet består i differansen mellom kostnadene for den nye omsorgsløsningen, og kostnadene som vil falle bort når det gamle

⁹⁰ Statsbudsjettet for 2008, lagt fram fredag 5.oktober 2007. Barne- og likestillingsdepartementet.

⁹¹ De 5 millionene på post 21 skal gå til utredning av omsorgsovertakelsen for 15- 18 åringene i løpet av 2008, se avsnittet om den politiske prosessen under kapittelet om overføringen av omsorgen til barnevernet.

omsorgstilbudet (som vil være mitt nullalternativ) legges ned. Jeg kommer litt tilbake til dette med å estimere kostnadene i et avsnitt under. Når det gjelder markedspris for ”output”, altså “tjenesteproduksjonen”/utbyttet, så hevdet jeg vi her ikke har noen markedspris. Resultatet av bedre omsorg er vanskelig å omsette i kroner og øre, og omsettes ikke som en vare i markedet. Bedre helse, lykkeligere liv, og liv reddet har ingen markedspris.⁹² Allikevel vil man kunne gjøre en vurdering av verdien på tjenesteproduksjonen, altså omsorgen, ut fra den netto nytte prosjektet produserer. Dette vil ikke være mulig å tallfeste nøyaktig, men jeg vil gjennom denne oppgaven prøve å finne ut om det er slik at en nytte- kostnadsvurdering av omsorgsovertakelsen vil influere på den tallfestede tjenesteproduksjonen. En analyse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av bedre omsorg for barn, vil måtte basere seg på en hel rekke antagelser. Jeg vil i de to kommende avsnittene redegjøre for hvordan jeg vil gjøre analysen av kostnadssiden og deretter hvordan jeg vil gjøre analysen av nyttesiden ved prosjektene.

Estimering av kostnadene i prosjektene

Som jeg skrev under teorikapittelet og videre i metodekapittelet, så mener jeg at de fleste innsatsfaktorene for omsorgsovertakelsen omsettes via markedet, som nye bygninger, innredning og andre materielle goder, bemanning av barnevernsinstitusjonene (arbeidskraft), og liknende. Prisen for disse innsatsfaktorene vil være reflektert i myndighetenes estimering av totale kostnader for prosjektet.

Som nevnt under avsnittet om samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse i teorikapittelet, vil totale kostnader ved reformen bestå i differansen mellom kapital- og driftskostnadene for den nye omsorgsløsningen, og kostnadene som vil falle bort når det gamle omsorgstilbudet (som vil være mitt nullalternativ) legges ned. Jeg kommer imidlertid i denne oppgaven å legge myndighetenes egne kostnader til grunn. Jeg vurderer ikke hvor vidt de har tatt inn reelle kapitalkostnader, eller hvorvidt driftskostnadene i den nye eller gamle omsorgsløsningen er riktig estimert.

Som vi så i avsnittet over koster en omsorgsplass for barna under UDI 425 000 kroner per plass, eller barn, per år. For stykkprisplassene betaler UDI 30 kroner per benyttet plass per

⁹² Stglitz, side 274

døgn, altså ca 10 950 kroner per barn per år. Beregner vi kostnadene for alle 30 plassene blir dette totalt kr 8 609 500 for 30 plasser, eller 286 983 barn plass per år.

Barne- og likestillingsdepartementet vurderer at 30 plasser på Eidsvoll omsorgssenter vil koste 53 142 000 per år. Med andre ord regner man med at det totalt vil koste ca 1 771 400 per barn per år.

På kostnadssiden kan man med utgangspunkt i disse tallene anslå at overføring av barna til omsorgsplass vil medføre en merkostnad på $1,771 - 0,286 = 1,486$ mill kroner, eller anslagsvis 1,5 mill kroner pr. barn pr. år.

Estimering av nytten i prosjektene

Jeg vil nå gjennomgå noen av nyttesidene jeg mener omsorg under barnevernet har, og estimere de økonomiske gevinstene ved den nytten. På nyttesiden vil jeg ha de eventuelle positive virkningene denne reformen kan ha for barna. Som nevnt hevder mange at å sette en prislapp på bedret helse og livskvalitet kan oppfattes som kontroversielt og kynisk.

Allikevel vil jeg gjøre et forsøk på det i denne oppgaven. Nytten vil jeg vise ved antatte gevinster for barna i form av minsket fare for at barnet havner i kriminalitet, blir rusmisbruker, arbeidsledig, vil trenge sosialhjelp eller liknende. Som jeg skrev i oppsummeringen i metodekapittelet vil jeg her måtte lene meg på analysen til andre yrkesgruppers fagfolk, som har foretatt psykologiske og barnevernsfaglige analyser av omsorgen for barn. Jeg vil i denne oppgaven lene meg på deres uttalelser om dette, uten å problematisere deres analyser ytterligere. I Norsk psykologforenings høring "Barndom på vent. NPFs høring om asylsøkerbarns rettigheter og livssituasjon" skrives det at:

*"9 millioner barn er flyktninger, og 2250 av disse bor i asylmottak i Norge. Norsk Psykologforenings Menneskerettighetsutvalg ønsker med denne åpne høringen å sette fokus på asylsøkerbarns rettigheter og livssituasjon. Psykologer forvalter en fagkunnskap om forhold som hemmer og fremmer en sunn utvikling og god psykisk helse. Slik kunnskap forplikter utover hjelperrollen, og Norsk Psykologforening vil arbeide for en politikk som balanserer menneskerettslige og innvandringspolitiske hensyn på en human og rettferdig måte, og et samfunn som sikrer alle barn gode utviklingsbetingelser."*⁹³

⁹³ Norsk psykologforenings høring "Barndom på vent. NPFs høring om asylsøkerbarns rettigheter og livssituasjon", side 2

De skisserer 5 spesifikke psykologiske belastninger hos flyktningbarn:

1. Tap og flukt

Oppbrudd fra hjemland, familie og venner utgjør en stor psykologisk belastning uavhengig av alder. Det betyr omfattende tapsopplevelser hvor sorg og krise må håndteres samtidig med eksiltilværelsens krav til omstilling og tilpasning. Mange flyktningbarn opplever å bli atskilt fra sin familie i flukten. Dette setter barnets utvikling ytterligere i fare og alenebarn er i økt risiko for utnyttelse, misbruk og mishandling.

2. Psykologiske traumer

Mange flyktningbarn bærer på grusomme opplevelser fra både hjemland og flukt. Traumatiske hendelser kan påvirke barnets aktuelle og framtidige fungering dramatisk i form av endret selvopplevelse, somatiske stressforstyrrelser og endring i aktivitet og atferd. Barnet kan også rammes indirekte der foreldres fungering og evne til å ivareta barnet, er redusert som følge av psykologiske traumer.

3. Langvarige asylsøknadsprosesser

Langvarig venting og usikkerhet rundt utfall av asylsøknad er den største stressbelastning og trussel mot barns psykiske helse nest etter traumatisering og atskillelse fra foreldre. Barnets gode utvikling forutsetter en åpen og noenlunde trygg framtid å vokse inn i. En framtid på vent, setter barndommen på vent. Ventingen fratår barnet trygge framtidfantasier, og hverdagen preges av at det når som helst kan inntreffe noe som snur opp ned på deres tilværelse. Bo og leveforhold i mottak er ofte preget av begrensinger og stress.

4. Forstyrrelser i familemønster

Flukt og asyltilværelse er ekstrembelastninger for en familie, noe som kan gi seg utslag i lav frustrasjonstoleranse og økt risiko for psykiske symptomer og familiekonflikt. Deltakelse i samfunnet utenfor mottaket, språklæring og tilpasning til den nye kulturen skjer ofte i ulik takt for barn og voksne. Dette fører til spenning og ubalanse mellom foreldre og barn hvor foreldres autoritet og status svekkes. Barn får ofte roller som språk og kulturoversettere og foreldre mister sin posisjon som kyndige veiledere.

5. Identitetsdannelse og kulturtilpasning

Flukt innebærer tap av en rekke identitetsbevarende faktorer, og bosetting i en fremmed kultur betyr forandringer i det meste av dagliglivet, alt fra språk og mat til omgangsformer, verdier og tro. Flyktningbarn vokser opp i spennet mellom to kulturer, med følelser av ambivalens,

lojalitetsutfordringer former, verdier og tro. Flyktningbarn vokser opp i spennet mellom to kulturer, med følelser av ambivalens, lojalitetsutfordringer og strev med egen identitet som resultat. En sunn identitetsdannelse settes i fare dersom barnet utsettes for diskriminering og negative holdninger fra omgivelsene.

Som disse fem spesifikke psykologiske belastninger fra psykologforeningen indikerer, anses barn i en flyktningsituasjon å være ekstra sårbare. I NGOUen Først og fremst barn, skriver de 14 organisasjonene at asylsøker- og flyktningbarn er en sammensatt gruppe hvor tidligere erfaringer, personlige egenskaper og individuelle sårbarheter vil være av stor betydning for hvordan barnet mestrer sitt liv og sin hverdag. De hevder at det er mange omstendigheter i disse barnas tilværelse som er en potensiell trussel mot en sunn utvikling. Det fremstår vel som en selvfølge for de fleste av oss at å miste kontakten med nære pårørende, samt med hjemlandet sitt, kan være dramatisk og smertefullt. De 14 organisasjonene, inkludert Barneombudet, Psykologforeningen og Redd Barna skriver at dersom man likestiller disse barna med barnevernsbarn vil tilgangen på gode voksne øke betraktelig, og omsorgsmiljøet vil sikres høyere barnefaglig kompetanse. Økt ressurstilgang vil også innebære økt tilgang til aktiviteter og muligheter for tilrettelegging og stimulering ut fra det enkelte barns behov og forutsetninger. De hevder videre at tilstedeværelsen av trygge voksne, gode jevnaldningsrelasjoner og en opplevd støtte fra samfunnet rundt, er vesentlige faktorer for å redusere sårbarhet og hjelpe barnet til en sunn utvikling og god tilpasning.⁹⁴ Med støtte fra disse fagorganisasjonene vil jeg derfor hevde at flyktningbarn, og i særdeleshet enslige mindreårige flyktninger, er i en såpass spesiell situasjon, i tillegg til å være uten omsorgspersoner, at vi måtte kunne hevde at en overføring til barnevernet vil gagne gruppen. Min samfunnsøkonomiske analyse av nyttesiden av prosjektene vil dermed innebære å se på hva det koster dersom barna *ikke* får den omsorgen de har rett og krav på, og i høyeste grad behov for. Dette vil jeg hevde er nyttesiden av bedre omsorg.

⁹⁴ NGOU 2006:1): FØRST OG FREMST BARN.

Nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen

Når jeg nå beveger meg over i selve analysen av nytten, gjør jeg det vel vitende om at dette ikke er eksakt vitenskap. Det er helt klar en utfordring er å estimere hvor mye nytte det er å avverge at et barn ender opp (i hele eller deler av livet) som kriminell, arbeidsledig, rusmisbruker eller i psykiatrien. Allikevel er det er en interessant analyse, og et viktig moment i velferdsøkonomi. På mange av feltene vil også en analyse av samfunnsmessige konsekvenser av fenomenet være vel så interessant som å finne et tall i seg selv. Jeg anser derfor denne analysen, under hvert av avsnittene som omhandler de forskjellige samfunnsøkonomiske kostnadene, som en del av den totale nytte- kostnadsanalysen.

I Justisdepartementets rapport "Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader" fra 2005, gjengis en innledning fra en rapport fra The European Institute for Crime Prevention and Controls (UICPC). Denne heter "What does the world spend on criminal justice?" I innledningen til denne rapporten trekker man frem en advarsel fra forfatteren av en annen undersøkelse, som departementet finner grunn til å ta med i deres rapport (deres oversettelse), og som også er relevant for min oppgave:

"Hva skal man bruke denne informasjonen til? Hvis vi klarer å gi et godt estimat på kostnadene ved kriminalitet, kan vi sammenlikne dette estimatet med tilsvarende estimater for andre samfunnsproblem. Uavhengig av hvorvidt man er enig i at dette er nyttig, vil ulike grupperinger bruke estimatet for å sammenlikne det med kostnadene ved andre sosiale problem i sine forsøk på å påvirke politiske beslutningsprosesser. Dessverre blir disse dataene misbrukt av begge sider i den politiske debatt" (s 11).⁹⁵

Det er grunn til å ha denne problemstillingen i bakhodet når jeg nå skal begi meg ut på et forsøk på å estimere kostnadene ved forskjellige samfunnsproblem. På grunn av overnevnte problemstilling er heller ikke tallene alltid tilgjengelig, og de vil i best fall være upresise. Samtidig vil en slik gjennomgang gi en viss følelse av kostnader forbundet med de nedenfor nevnte samfunnsproblem, og således tjene til denne oppgavens formål. Jeg vil først gjennomgå de ulike temaene, og så gjøre analysen til slutt.

⁹⁵ Graham Farrell og Ken Clark, HEUNI Paper No. 20, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki. Gjengitt i Justisdepartementets rapport "Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader" 2005, side 6

Sykdom

Skal man gjøre et estimat, hvor enn vanskelig det kan være, over hvor mye det koster å behandle sykdommer som kommer av vanskelig oppvekst, må man i alle fall se hen til utgifter i forbindelse med spesialisthelsetjenesten, selv om utgifter til primhelsetjenesten også kunne gi en viss indikasjon. Statistisk sentralbyrå utgir oversikt over kostnader forbundet med helseplager i Norge. Oversikten jeg har brukt ble utgitt i september 2003 og forteller om utgiftene i forbindelse med spesialisthelsetjenesten for 2002. Byrået hevder at drøyt 56 milliarder kroner ble totalt brukt i spesialisthelsetjenesten i 2002. Dette utgjør på landsbasis 12 500 kroner per innbygger. Utgiftsveksten var høyere for somatikk enn for psykiatrien. Brutto driftskostnader for somatiske sykehus økte med 13 prosent fra 2001 til 2002, mens kostnader til psykiatriske institusjoner steg med 8 prosent.⁹⁶ Denne beregningen deler totale antall kostnader på totalt antall innbyggere, og ikke på antall personer som benytter seg av spesialisthelsetjenesten. Det er likevel en indikator som kan fortelle noe om hvor mye det koster å behandle folk gjennom spesialisthelsetjenesten, og når man samtidig vet at lavinntektsgupper og voksne med dårlig oppvekstvilkår ofte sliter med dårlig helse, så er det svært relevant for denne analysen.

Kriminalitet

Justisdepartementet har utarbeidet en rapport om kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. Rapporten ble utgitt sommeren 2005 (jeg har brukt korrigert opptrykk fra mars 2006), og er ment som et bidrag til den kriminalpolitiske debatt om kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. Således er rapporten relevant for en samfunnsøkonomisk kalkulering av hvor mye man eventuelt sparer dersom man unngår at et individ begår kriminalitet. Rapporten er ikke noe tradisjonelt "kostnadsregnskap" i form av tallfesting, eller et samlet kronebeløp (milliardbeløp) for hva kriminaliteten koster samfunnet. Rapporten definerer "kostnader" i vid betydning. Det betyr kostnader i form av direkte verditap for samfunn og individ, og andre belastninger og skadevirkninger. Rapporten etterlater imidlertid ingen tvil om at kostnadene ved kriminaliteten er omfattende og skadelige, både for individ og samfunn.⁹⁷

⁹⁶ Statistisk Sentralbyrå, Spesialisthelsetjenesten, regnskap. Endelige tall, 2002
<http://www.ssb.no/speshelseregn/arkiv/art-2003-09-23-01.html>

⁹⁷ Justis- og politidepartementet, Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader,

I Justisdepartementets rapport gjengis som nevnt en innledning fra en rapport fra The European Institute for Crime Prevention and Controls. I denne forsøker man å gi estimat over verdens samlede offentlige kostnader på kriminalitetsbekjempelse og det gis et anslag på 360 milliarder dollar årlig, eller 2340 milliarder norske kroner, som fordeler seg slik:

- Offentlig politi 62 %
- Påtale 3 %
- Domstoler 18 %
- Fængselsvesen 17 %

Det som er interessant for problemstillingen i denne oppgaven, er at rapporten utleder 9 overordnede belastningskategorier for alle belastninger fra kriminelle handlinger. Deretter drøftes disse nærmere med tanke på muligheter for å verdsette disse, og hva departementet kommer til å arbeide videre med. Kategoriene er:

1. Dødsfall
2. Langvarig skade på fysisk og psykisk helse
3. Forbigående skade på fysisk og psykisk helse
4. Behandling, rehabilitering, trygdeytelser og uførepensjoner
5. Tapt produksjon
6. Redusert systemtillit
7. Urettmessig omfordeling
8. Uopprettelig ødeleggelse av ting, miljø og kultur
9. Gjenoppretting av skade på ting, miljø og kultur

I tillegg kommer kostnadene til forebygging og kontroll, samt at enkelte lovbrudd, som for eksempel heleri, har en multipliserende effekt på enkelte andre kriminalitetsformer. Rapporten vurderer også hvordan belastningene som følger av kriminalitet spres på ulike deler av samfunnet, for eksempel i form av forsikringspremier, skatter, økte priser og generelt redusert velferd på grunn av lavere tillit og mindre ressurser til andre formål. I tillegg kommer egenandeler og egen innsats for å rydde opp.⁹⁸

En av mange konklusjoner fra Justisdepartementets rapport er at kriminaliteten bidrar til å forringe de verdier og normer som rettstaten og vår velferd er tuftet på. De bygger sin kostnadsanalyse på en bred felles erkjennelse (som de mener er mer eller mindre godt

⁹⁸ Justisdepartementet; Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader, rapport 2005, side 8-9

dokumentert i nasjonale og internasjonale undersøkelser) om at samfunnet tappes for store verdier ved kriminell atferd. Likeledes mener departementet sikkert at kan det påstås at borgeren og individet lider under kriminaliteten og følgene av den. Det gjelder både ofrene, berørte ellers og gjerningspersonene. Disse verditapene er ikke bare belastende og skadelige som sådan, men ressursene kunne fått en annen og atskillig bedre anvendelse i vår velferds- og fordelingspolitikk hvis kriminaliteten og kostnadene ved den var mindre omfattende.⁹⁹ Dette begrunner godt nok hvilke omfattende kostnader samfunnet blir bespart for dersom man holder ungdom i risikogrupper unna kriminalitet. Ungdom uten tilstrekkelig omsorg er å betrakte som ungdom i risikogrupper. Departementet hevder også at ikke bare myndighetene, men også det sivile samfunn, har ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet og bidra til å redusere kriminalitetens skadevirkninger og belastninger.

Selv om Justisdepartementet i denne rapporten argumenterer mot bruk av tall for å anslå samfunnsøkonomisk kostnad ved kriminalitet, så er det formålstjenelig for denne oppgaven å finne noen forenklede kalkyler til bruk i den samfunnsøkonomiske analysen.

I november 2002 stilte stortingsrepresentant Inga Marte Thorkildsen fra SV et spørsmål til justisminister Odd Einar Dørum fra venstre om kostnaden ved hjemmesoning. I svaret fra daværende justisminister blir det opplyst at en gjennomsnittsberegning av prisen på åpne fengselsplasser i Norge viser en gjennomsnittlig døgnpris på ca. 1 000 kr pr. plass i 2001. Denne døgnprisen omfatter alminnelige driftskostnader og personalkostnader. Kostnadene ved åpne fengselsplasser i Norge varierer sterkt fra det dyreste alternativet som ligger på ca. 1 800, kr pr. døgn til det billigste alternativ som koster ca. 600 kr.¹⁰⁰ Videre blir det opplyst at i Sverige lå døgnprisen pr. domfelt i åpne anstalter i 1999 på 1,400 svenske kroner. Døgnprisen for lukkede anstalter varierer avhengig av sikkerhetsnivå, mellom 2,965 og 1,809 kr.

Arbeidsledighet

Professor i sosiologi ved Universitetet i Trondheim, Per Morten Schiefloe, skrev i 1995 en artikkel i Adresseavisa der han skriver om at "arbeidsledighet koster". Han skriver at betydelige beløp går med til dagpenger, arbeidsmarkedstiltak, sosialstønad og uføretrygding.

⁹⁹ Justisdepartementet; Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader, rapport 2005, side 10

¹⁰⁰ Stortinget; Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse, Dokument nr. 15 (2002-2003), Spørsmål nr. 79, datert 07.11.2002, Fra Inga Marte Thorkildsen (SV) til justisministeren, Besvart 15.11.2002 av justisminister Odd Einar Dørum (V)

Og at i tillegg kommer indirekte kostnader gjennom bortfall av skatt og avgifter. Som forventet, også innenfor dette emnet, hevder han at det er vanskelig å kalkulere noe tall nøyaktig. Han anslår imidlertid at ledighet på midten av 90-tallet innebar en samlet årlig belastning på offentlige budsjetter i størrelsesorden 15-20 milliarder.¹⁰¹ I 1995 var det i alt 102 154 arbeidsledige.¹⁰² I desember 2007 var det 61 000 arbeidsledige, litt over halvparten.¹⁰³ En enkel kalkyle basert på Schiefloes analyse tilsier altså at det kostet ca 7-11 milliarder i 2007. Schiefloe hevder videre at i tillegg til det som kan tallfestes direkte, fører permanent og høy ledighet også med seg en rekke ikke-økonomiske kostnader. Han registrerer at i andre land kan man observere hvordan økonomisk og sosial marginalisering av større befolkningsgrupper gir grobunn ikke bare for individuelle og familiære problemer, men også for sosial uro, kriminalitet, rasisme og etniske motsetninger.¹⁰⁴

Dette er relevant for vår målgruppe, de enslige mindreårige asylsøkerne. Etter oppholdstillatelse vil deres asylsøkerstatus opphøre og det finnes således ikke noen statistikk for ledigheten blant tidligere asylsøkere, verken enslige eller familier, mindreårige eller overårige. De inngår derimot i innvandrerbefolkningen, og Statistisk Sentralbyrås statistikk over ledige i den målgruppen blir således relevant. Den 20.06.2007 skriver byrået at 60 prosent av innvandrerne er i jobb. Blant førstegenerasjonsinnvandrere gikk andelen sysselsatte opp fra 57,1 prosent i fjerde kvartal 2005 til 60,1 prosent i fjerde kvartal 2006. I absolutte tall er det snakk om en vekst på 21 600 sysselsatte. I hele befolkningen økte sysselsettingsprosenten fra 68,5 til 70 prosent.¹⁰⁵ Enslige mindreårige asylsøkere vil regnes som første generasjons innvandrere, fordi de er født i et annet land og har begge sine foreldre fra andre land.

20.februar 2008 skriver byrået at vi har laveste ledighet blant innvandrere på 18 år. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere gikk ned fra 6,0 prosent i 4. kvartal 2006 til 4,4 prosent i 4. kvartal 2007. I befolkningen utenom innvandrergruppen gikk den registrerte

101 Sosiologiprofessor Per Morten Schiefloe, Universitetet i Trondheim; Arbeidsledighet - kostnader og løsninger, Publisert i Adresseavisen, 28.07.95

102 Statistisk sentralbyrå; Historisk statistikk, <http://www.ssb.no/histstat/aarbok/ht-0603-252.html>

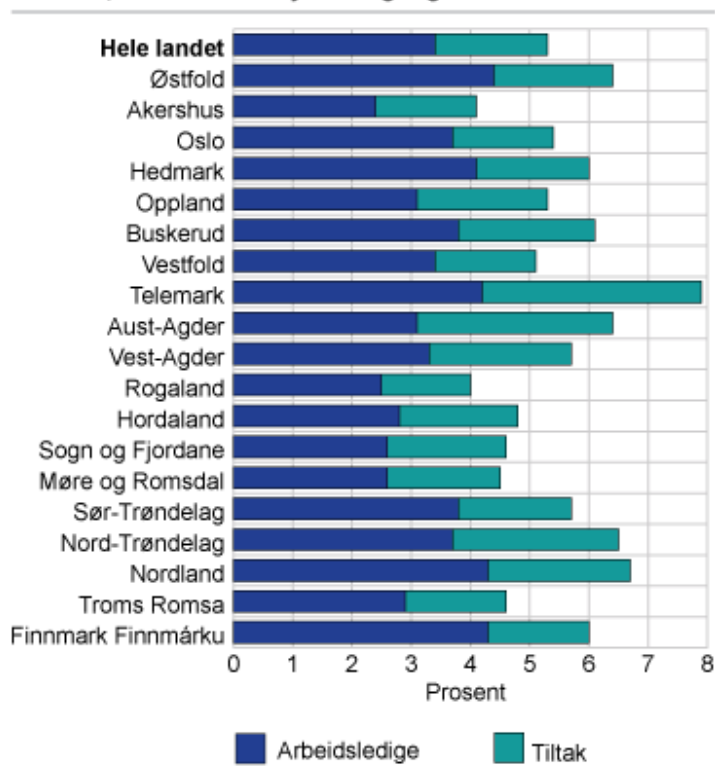
103 Statistisk sentralbyrå; Arbeidskraftundersøkinga. Sesongjusterte månedsvise tal, desember 2007, <http://www.ssb.no/emner/06/01/akumnd/tab-2008-02-27-01.html>

104 Sosiologiprofessor Per Morten Schiefloe, Universitetet i Trondheim; Arbeidsledighet - kostnader og løsninger, Publisert i Adresseavisen, 28.07.95

105 Statistisk Sentralbyrå; Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2006, <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/>

ledigheten ned fra 1,8 til 1,3 prosent, alt beregnet i prosent av arbeidsstyrken.¹⁰⁶ De skriver at <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/fig-2008-02-20-01.html> 193 innvandrere var registrert ledige i 4. kvartal 2007. Dette var 2 000 færre enn samme kvartal året før. Ledighetsnivået blant innvandrere er det laveste som er registrert i denne gruppen siden statistikken ble etablert i 1989.

Ikke-vestlige¹ innvandrere registrert arbeidsledige eller på ordinære arbeidsmarkedstiltak i prosent av personer i alt 16-74 år, etter bostedsfylke. Utgangen av november 2007



¹ Øst-Europa, Asia, Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika.

Tabellen er hentet fra Statistisk Sentralbyrå¹⁰⁷

For å estimere en kostnad på hvor mye dette koster samfunnet kan vi bruke professor Schiefloes analyse. Totalkostnad for 102 154 arbeidsledige i 1995 estimerte han til 15-20 milliarder. Hvis vi tar utgangspunkt i laveste estimat, 15 milliarder blir dette ca 146 837 kr i estimert kostnad per arbeidsledig. Jeg bruker dette estimatet i den samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalysen.

¹⁰⁶ Statistisk Sentralbyrå; Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 4. kvartal 2007, <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>

¹⁰⁷ Statistisk Sentralbyrå; Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 4. kvartal 2007, <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>

Rus og psykiatri

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) analysert kommunenes kostnader knyttet til rus og psykiatri. De bygger deler av resultatene på rapporten «Rus og psykiatri i inntektssystemet for kommunene», Melberg og Alver, SIRUS 2003. For å kartlegge hvilke typer oppgaver og dermed utgifter, kommunene har innen rus og psykiatri, tok SIRUS blant annet utgangspunkt i de oppgaver som lovverket pålegger kommunene. De fant at det var 5 lover som var spesielt aktuelle, det var lov om sosiale tjenester, lov om barnevernstjenester, lov om psykiatrisk helsevern, lov om helsetjenesten i kommunene og grunnskoleloven. Dette indikerer på samme tid de områdene som rus og psykiatri pålegger samfunnet kostnader. På grunnlag av lovverket har kommunene plikt til å yte en lang rekke tjenester. Og på disse feltene er det grunn til å tro at mennesker med rusproblemer eller psykiatriske problemer påvirker tjenestenivået (blant annet sosialhjelp, ulike boligtiltak, pleie og omsorgstjenester, spesialundervisning, helsetjenester og barnevernstjenester). Departementet opplyser at det ikke mulig å komme fram til et eksakt anslag på hvor stor del av utgiftene på de ulike tjenesteområdene som kan tilskrives mennesker med rus og /eller psykiatriske problem. Dette skyldes at beregningene de bygger analysen på viser den samlede utgiften innen det aktuelle funksjonsområdet og ikke kun den andelen som skyldes rus og/eller psykiatri.

Men Sirus gjør en undersøkelse basert på 3 metoder og slår, på bakgrunn av dette fast at i underkant av halvparten av sosialhjelpsmottagerne i kommunene har et rusproblem og/eller en betydelig psykiatrisk lidelse. På bakgrunn av dette kan en anslå at om lag halvparten av kommunenes sosialhjelpsutgifter, her definert som utbetaling av økonomisk sosialhjelp og utgifter til forebygging, rådgivning og veiledning, kan knyttes til personer med rus og/eller psykiatriske problemer.

I 2001 opplyser departementet at dette utgjorde om lag 2,8 milliarder kroner. Tilsvarende anslo SIRUS at om lag 20 prosent av kommunenes barnevernsutgifter kan tilskrives de samme brukergruppene, og at dette i 2001 utgjorde om lag 640 millioner kroner. SIRUS sin gjennomgang tyder slik på at rus og /eller psykiatriske problemer først og fremst virker utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter.

SIRUS anslår videre kommunenes totale nettoutgifter i 2001 på rusområdet til 2,2 milliarder kroner eller nær 500 kroner per innbygger, noe de selv sier er et forsiktig anslag fordi mange

mindre utgifter er utelatt. Også i dette regnestykket har de estimert sosialhjelpsutbetalingene til rusmiddelmisbrukere til å være på linje med utbetalingen til andre sosialhjelpsmottagere. Imidlertid tyder undersøkelser fra et begrenset antall kommuner på at narkotikamisbrukere mottar mer i støtte og over lengre tid enn andre mottakere. Den anslåtte andelen sosialhjelp (i underkant av 50 prosent) som går til mennesker med rus og/eller psykiatriske problemer er derfor antagelig et forsiktig anslag. De i underkant av 500 kronene per innbygger i 2001 som anslås å gå til rusrelaterte tjenester fordeler seg slik per innbygger:

- tilbud til rusmiddelmisbrukere (KOSTRA funksjon 243), kr 112 per innbygger
- sosialhjelp, kr 282 per innbygger
- barnevernstjenester, kr 85 per innbygger¹⁰⁸

Sosialhjelp

Tabellen referert i Kommunal og regionaldepartementets undersøkelse om Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene viser variasjoner i samlede sosialhjelpsutgifter (økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og forebygging, inkludert direkte utgifter til tiltak for rusmisbrukere) for kommunene gruppert etter innbyggertall.

Tabell 5.2 Sosialhjelpsutgifter, inkludert tiltak til rusmiddelmisbrukere, i kroner pr innbygger. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. Tall fra 2001.

Innbyggertall	Sosialhjelpsutgifter i kroner pr innbygger
0-2 266	851
2 267 - 4 391	896
4 392 - 9 095	969
9 096 - 101 498	1 199
Bergen, Trondheim og Stavanger	1 774
Oslo	2 967
Landet	1 395

Departementet opplyser at det til dels er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til sosialhjelpsutgifter. Tabellen viser at mens kommunene på landsbasis i gjennomsnitt har i

¹⁰⁸ Kommunal- og regionaldepartementet, St.meld. nr. 6 (2003-2004). Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

underkant av 1 400 kroner per innbygger i sosialhjelpsutgifter, har storbyene et utgiftsnivå som ligger klart over landsgjennomsnittet. Særlig Oslo skiller seg ut med en gjennomsnittlig utgift på nærmere 3 000 kroner per innbygger. For øvrig viser tabellen en klar tendens til at utgiftene per innbygger øker i tråd med økningen i folketall.¹⁰⁹ Selv om variasjonene er store velger jeg i denne omgang å bruke landsgjennomsnittet.

Alkoholmisbruk

En alkoholmisbruker koster samfunnet store beløp. I WHO-rapporten Global Status Report on Alcohol 2004, presenteres en dokumentasjon om alkoholbrukens konsekvenser for helse. Det anslås at alkoholbruk er en viktig årsaksfaktor i forhold til 60 ulike sykdommer og typer av ulykker. Som eksempler på dette, angis det at i den vestlige verden er alkoholbruk den tredje største risikofaktor i forhold til dødsfall og antall ”funksjonsreduserte leveår”. Og at alkoholbruk er en avgjørende årsaksfaktor i 20-30% av flere typer kreft, selvmord, epileptiske anfall og trafikkulykker.¹¹⁰ I tillegg til de alvorlige følgende alkoholmisbruk har for den som misbruker har det også alvorlige følger for familien. ”Alkoholisme er noe som fort kan ødelegge en familie, med omsorgssvikt og vold. På landsbasis regner man med at det kan dreie seg om hele 160 000 - 230 000 barn som for kortere eller lengre tid kan ha sin oppvekst preget av foreldres rusmisbruk. Dette innebærer at ca. hvert femte barn lever under oppvekstforhold hvor alkohol er et problem i familien.” hevder Roar Gjeldsvik i en utredning av de samfunnsmessige kostnadene relatert til alkohol.¹¹¹

Som på de andre feltene, er omtrent umulig å anslå eksakt samfunnets kostnader som følge av rus. NOU 2003: 04 ”Forskning på rusmiddelfeltet” sier at: ”For å kunne beregne samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til bruk av rusmidler, må man vite hvilke konsekvenser bruk av rusmidler har og man må ha en metode for å beregne den økonomiske verdien av disse konsekvensene. Det kan virke umulig å ha denne kunnskapen både av teoretiske og praktiske grunner. Teoretisk er forskere uenige om hvilke kostnader som skal tas med og i praksis har man meget usikker kunnskap om størrelsen på mange av kostnadene. En

¹⁰⁹ Kommunal- og regionaldepartementet, St.meld. nr. 6 (2003-2004). Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene.

¹¹⁰ World Health Organization (WHO), Department of Mental Health and Substance Abuse, Global Status Report on Alcohol 2004, Geneva 2004 http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf

¹¹¹ Roar Gjeldsvik, Utredning av de samfunnsmessige kostnadene relatert til alkohol. Notatserie i helseøkonomi, Nr 07/04. Rokkansenteret, SNF og NHH.

vet, for eksempel, ikke hvor stor andel av sosialhjelpsutbetalingene som går til rusmiddelmisbrukere eller i hvilken grad de fremdeles ville hatt behov for sosialhjelp dersom de ikke hadde hatt et rusproblem.”¹¹²

Blå Kors har forsøkt å samle og konkretisere noen av kostnadene ved rus:

Ulike kostnader	Konkretiseringer
Skader	
Dødsfall	Rusmiddelrelatert sykdom, dødsulykker, selvmord, drap
Dårlig helse	Rusmiddelrelatert sykdom, uførhet, psykiske problemer
Tap av jobb	Trygd, kurs mm
Produktivitets tap	Tap av verdiskapning ved manglende arbeid, evt. økt sykefravær
Ulykker	Trafikkskader, fallskader, drukningsulykker med mer
Vold	Slagsmål, voldtekt mm
Sosiale problemer	Samlivsproblemer, oppløste hjem, økonomiske problemer
Kontrollskapte problemer	Fengsel
Samfunnsøkonomiske kostnader	Helse- og sosialkostnader, kriminalitet, avrusning, rehabilitering

I deres prosjekt ”Fokus forebygging” gjør Blå Kors også forsøk på å tallfeste rusmisbruk, herunder alkoholmisbruk. De refererer til Robert Mulelid, som hevder at alkoholmisbruk koster Norge ca. 26 milliarder kroner i året.¹¹³ Blå Kors’ antakelser er enda høyere. De baserer sine estimater på en svensk undersøkelse. I boken ”Hur mycket kostar supen” fra 2001 hevder Anders Johnsson at alkoholen koster det svenske samfunnet tilsvarende 143 milliarder norske kroner årlig. Dette utgjorde nesten åtte prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) da boken ble skrevet. Når Blå Kors overfører dette til Norge, vet vitende om at tallene er selvfølgelig ikke er direkte overførbare til Norge, så avdekker modellen at det norske samfunnet må ut med nærmere 120 milliarder hvert år på grunn av alkoholmisbruk. De refererer også til en undersøkelse i USA gjort av National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, som gjør beregninger for samfunnets kostnader ved alkoholbruk. Her er det anslått en ugift på 148 milliarder dollar.¹¹⁴ En Fransk rapport anslår kostnader ved rusmidler i Frankrike til 250 milliarder kroner.

112 NOU 2003: 4, Forskning på rusmiddelfeltet. En oppsummering av kunnskap om effekt av tiltak. Avgitt til Sosialdepartementet februar 2003.

113 Blå Kors, Fokus Forebygging, <http://www.fokusforebygging.no/omoss/fokus.htm>

114 National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA) <http://www.niaaa.nih.gov/>

I tillegg antar Blå Kors at her i Norge stjeler rusmisbrukere fra butikker og privatpersoner for 2-3 millioner kroner hver, i løpet av et år. Dette baserer de på samtaler med rusmisbrukere på deres Kontaktsenter. De har også et anslag på hvor mye en rusmisbruker bruker hver dag på rusmidler, og her anslår de mellom 1000,- og 3000,- kroner. Dette kan dreie seg om en million kroner i året. I tillegg kommer som nevnt over alle de andre kostnadene samfunnet får som følge av rusmisbruk.¹¹⁵

I en notatserie i helseøkonomi fra 2004 gjør Roar Gjeldsvik en ”Utredning av de samfunnsmessige kostnadene relatert til alkohol” Han hevder at årlige samfunnsmessige kostnader på 18 milliarder kroner. Av dette er opp mot 70 % av kostnadene knyttet til arbeidslivet. Også her er de sykdoms- og ulykkesrelaterte kostnadene betydelige, og da mest direkte uttrykt som kostnader ved fravær og tapte arbeidsår som følge av for tidlig død eller arbeidsuførhet.¹¹⁶ Gjeldsvik gjør også et forsøk å estimere hvor mange alkoholmisbrukere det finnes i Norge. I og med at det ikke finnes noen klar definisjon på hva en alkoholiker er, og da det derfor heller ikke finnes noe register over alkoholikere, mener han det er umulig å finne et eksakt tall. Men via noen beregninger på antakelsen om at 1 % til 2 % av befolkningen har et alkoholforbruk som medfører risiko for å utvikle alkoholisme, og antakelse om at gjennomsnittsførbruket per innbygger over 15 år er 7 liter ren alkohol per år, blir gjennomsnittsførbruket ca. 8 liter ren alkohol per år blant de som drikker alkohol. Han finner ut at antall ”storkonsumenter” blir da 68 207 personer. Så sier han videre at en må huske på at dette er ikke det samme som å si at antall ”alkoholikere” er 68 207. Siden Gjeldsviks estimat på årlige kostnader på 18 milliarder er lavere enn Blå Kors sitt, som siterer Robert Mulelid, på 26 milliarder kroner i året, og hevder at tallet antakelig er enda høyere velger jeg Gjeldsviks estimat.

Det blir nærmest umulig å gjøre et estimat på hvor mye hver enkelt alkoholmisbruker koster samfunnet, fordi de totale kostnadene ved alkoholbruk også vil inkludere skader som følger av mindre alkoholbruk. Og siden man ikke kan anta at med bedre omsorg vil de enslige asylbarna avstå helt fra alkohol, så blir det fåfengt å bruke et estimat per person.

Narkotikamisbruk

¹¹⁵ Blå Kors, Fokus Forebygging, <http://www.fokusforebygging.no/omoss/fokus.htm>

¹¹⁶ Roar Gjeldsvik, Utredning av de samfunnsmessige kostnadene relatert til alkohol. Notatserie i helseøkonomi, Nr 07/04. Rokkansenteret, SNF og NHH.

Ifølge politiet ble det i 2007 foretatt 24 139 narkotikabeslag. Dette var en nedgang sammenliknet med 2006. Cannabis er den mest utstrakte stoffgruppen i Norge med en markedsandel på 41,3 % basert på antall beslag. Imidlertid hevder politiet at verken beslaglagte mengder cannabis eller antall beslag var høye i 2007. Det ble beslaglagt 8,1 kg heroin, som visstnok er en svært liten mengde sammenliknet med tidligere år. Det ble derimot beslaglagt rundt 7,7 tonn khat - noe som visstnok er rekordmengder. I tillegg ble det foretatt store beslag av ecstasy (79 133 tabletter) og benzodiazepiner (708 293 tabletter).¹¹⁷ Politet rapporterer videre at det ble registrert 244 narkotikarelaterte dødsfall i 2007. Dette er en økning på over 25 % fra året før. 26 av 27 politidistrikter innrapporterte dødsfall. Som for alle andre sektorer er det en vanskelig oppgave å estimere hvor mye narkotikamisbruk koster samfunnet. Melberg og Alver (2003) oppgir andelen vedtak i barnevernet som er rusrelatert (herunder alkohol, medikament og narkotikamisbruk) til å være 11,6 %. Dette tilsier at om lag 3 285 barn som fikk omsorgstiltak i barnevernet og i egen familie kan knyttes til rusmiddelbruk, og at kommunenes rusrelaterte kostnader i 2001 var omlag 371 200 000 kroner.

I følge et internt notat og førsteutkast (og egentlig ikke til sitering) fra 2000 "Narkotika og Kriminalitetskostnader, En enkel beregning av noen utgifter"¹¹⁸ skriver Hans O. Melberg at det er en vanlig oppfatning at narkotika koster samfunnet betydelige summer, blant annet i form at utgifter knyttet til kriminalitet. Han gjengir følgende tabell fra Statsbudsjettet 2000:

Tabell 1: Statlige utgifter i forbindelse med kriminalitet og narkotika

	<i>Total utgift</i>	<i>Narkotikaandel</i>	<i>Narkotika koster staten</i>
Politi	kr 5 397 179 000	10,37%	kr 559 687 462
Domstol	kr 1 009 024 000	23,51%	kr 237 221 542
Fengsel	kr 1 432 576 000	30,39%	kr 435 359 846
TIL SAMMEN	kr 7 838 779 000	15,72%	kr 1 232 268 851

Kilde: Statsbudsjettet for år 2000 (<http://odin.dep.no/bud2000/sb/jd/index1.html>)

På bakgrunn av denne modellen hevder han altså at dersom man er villig til å godta regnestykket, viser det at narkotikamisbruk koster staten omtrent 1,2 milliarder kroner hvert år

¹¹⁷ Politet: Narkotikastatistikken 2007.

http://www.politi.no/portal/page?_pageid=34,49010&_dad=portal&_schema=PORTAL&articles2_mode=details_r&articles2_articleId=74605&articles4_mode=detailsnewsLinks_m&articles4_articleId=74605&articles5_mode=subscribeRelatedArticles&articles5_articleId=74605&articles6_mode=articleRelatedlinks&articles7_mode=articleRelatedarticles&articles6_articleId=74605&uicell=uicell05&navigation3_mode=navBack&navigation2_mode=greyboxtitle&navigation1_parentItemId=470&navigation1_selectedItemId=1929

¹¹⁸ Hans O. Melberg; "Narkotika og Kriminalitetskostnader, En enkel beregning av noen utgifter". SIFA 2000 (Internt notat, første utkast, ikke til sitering).

i form av utgifter til etterforskning, domsoppgjør og fengselsopphold. Dersom man regner at det er omtrent 10 000 misbrukere¹¹⁹, betyr det at hver misbruker i gjennomsnitt koster 123 000 kroner. Videre betyr tallet at utgiftene i forbindelse med narkotikalovbrudd koster hver skattebetaler 378 kroner pr. år. Da har han regnet med 3 259 000 skattebetalere¹²⁰ og regner man med en total befolkning på 4417 599¹²¹ koster det hver nordmann 279 kroner per år. Nå er ikke dette notatet ment å siteres, men for denne oppgavens beskjedne format kan den allikevel benyttes som en pekepinn på størrelsesordenen på kostnadene.

Resultat av nytte- kostnadsanalysen

Jeg har nå gjennomgått noen områder der man kan tenke seg at vår målgruppe har større sjanse for å påføre samfunnet kostnader dersom ikke får tilstrekkelig omsorg. Jeg skal nå gjøre en analyse av resultatene. Problemstillingen for min oppgave er: **På hvilken måte gir samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene?** Jeg har allerede besvart noe av spørsmålet allerede, blant annet i kapittelet hvor jeg gjennomgikk metoden. Men det gjenstår uansett å besvare min problemstilling.

På den samfunnsøkonomiske kostnadssiden har vi merkostnaden omsorgsovertakelsen koster. På nyttesiden mener jeg vi kan hevde at vi har de samfunnsøkonomiske gevinstene vi vil få av omsorgsovertakelsen. Jeg har gjort et utvalg, og sett på følgende områder der man kan forvente å se en nytteeffekt:

- Sykdom
- Kriminalitet
- Arbeidsledighet
- Rus og psykiatri, her under
 - Alkoholmisbruk
 - Narkotikamisbruk
- Sosialhjelp

I kapittelet ”Estimering av kostnadene i prosjektene” så vi at på kostnadssiden kan man med utgangspunkt i disse tallene anslå at overføring av barna til barnevernet vil medføre en merkostnad på $1,771 - 0,286 = 1,486$ mill kroner, eller anslagsvis 1,5 mill kroner pr. barn pr.

¹¹⁹ Einar Ødegård og Anne Line Bretteville Jensen har regnet ut at det trolig er mellom 9000 og 12 000 injeksjonsmisbrukere i Norge (SIFA rapport nr. 4/99).

¹²⁰ <http://www.ssb.no/emner/05/01/30/skattoppgjor/>

¹²¹ <http://www.ssb.no/aarbok/tab/t-036.html>

år. Bruker vi som estimat at det kommer ca 350 enslige mindreårige asylsøkere til Norge hvert år,¹²² gir dette en årlig kostnad på individnivå på ca 1,5 millioner og på aggregert nivå på ca 525 millioner.

Nytteeffekten av prosjektet mitt vil bli den nytten prosjektet generer. Jeg har argumenter for at bedre omsorg har nytte i form av at barn har større sjanse for å unngå sykdommer, kriminalitet, psykiatriske problemer etc. Nå er det viktig å merke seg at det ikke er slik at dersom barna får omsorg under Utlendingsmyndighetene, så ender de opp som narkomane, arbeidsledige, syke og trygdede, mens dersom de får omsorg av Barnevernet så unngår de disse problemene helt. Vurderingen av nyttesiden baserer seg derfor på antakelsen om at ved bedre omsorg har barna *større* sjanse for å unngå disse problemene.

Når det gjelder **sykdommer**, så vi at statistisk sentralbyrå hevder at drøyt 56 milliarder kroner ble totalt brukt i spesialisthelsetjenesten i 2002. Dette utgjør på landsbasis 12 500 kroner per innbygger. Denne beregningen deler totale antall kostnader på totalt antall innbyggere, og ikke på antall personer som benytter seg av spesialisthelsetjenesten. Det er likevel en indikator som kan fortelle noe om hvor mye det koster å behandle folk gjennom spesialisthelsetjenesten, og når man samtidig vet at lavinntektsgrupper og voksne med dårlig oppvekstvilkår ofte sliter med dårlig helse, så er det svært relevant for denne analysen.

Rapporten fra Justisdepartementet om **kriminalitetens** samfunnsmessige kostnader fra 2006 levnet ingen tvil om at kostnadene ved kriminaliteten er omfattende og skadelige, både for individ og samfunn. Rapporten definerte "kostnader" i vid betydning, i form av direkte verditap for samfunn og individ, og andre belastninger og skadevirkninger. Videre ga The European Institute for Crime Prevention and Controls et estimat over verdens samlede offentlige kostnader på kriminalitetsbekjempelse, 2340 milliarder norske kroner. Det er også verdt å merke seg denne rapportens 9 overordnede belastningskategorier for alle belastninger fra kriminelle handlinger. Kategoriene var dødsfall, langvarig skade på fysisk og psykisk helse, forbigående skade på fysisk og psykisk helse, behandling, rehabilitering, trygdeytelser og uførepensjoner, tapt produksjon, redusert systemtillit, urettmessig omfordeling, uopprettelig ødeleggelse av ting, miljø og kultur, og til sist gjenoppretting av skade på ting,

¹²² Se appendix 1

miljø og kultur. I tillegg kom kostnadene til forebygging og kontroll, samt at enkelte lovbrudd, som for eksempel heleri, har en multipliserende effekt på enkelte andre kriminalitetsformer. I avsnittet fikk vi vite at noe om kostnaden ved hjemmesoning. I svaret fra daværende justisminister blir det opplyst at en gjennomsnittsberegning av prisen på åpne fengselsplasser i Norge viser en gjennomsnittlig døgnpris på ca. 1 000 kr pr. plass i 2001.

Neste område jeg har berørt i den samfunnsøkonomiske analysen er **arbeidsledighet**. Vi så at betydelige beløp som går med til dagpenger, arbeidsmarkedstiltak, sosialstønning og uføretrygding. Og at i tillegg kommer indirekte kostnader gjennom bortfall av skatt og avgifter, samt at permanent og høy ledighet også med seg en rekke ikke-økonomiske kostnader. Vi så også at i andre land kan man observere hvordan økonomisk og sosial marginalisering av større befolkningsgrupper gir grobunn ikke bare for individuelle og familiære problemer, men også for sosial uro, kriminalitet, rasisme og etniske motsetninger. Schiefloe estimerte total kostnad for 102 154 arbeidsledige i 1995 estimerte han til 15-20 milliarder. Hvis vi tar utgangspunkt i laveste estimat, 15 milliarder blir dette ca 146 837 kr i estimert kostnad per arbeidsledig.

I forholdt til **sosialhjelp** så vi at i underkant av halvparten av sosialhjelpsmottagerne i kommunene har et rusproblem og/eller en betydelig psykiatrisk lidelse. På bakgrunn av dette kan en anslå at om lag halvparten av kommunenes sosialhjelpsutgifter, her definert som utbetaling av økonomisk sosialhjelp og utgifter til forebygging, rådgivning og veiledning, kan knyttes til personer med **rus og/eller psykiatriske problemer**. I 2001 utgjorde dette om lag 2,8 milliarder kroner. Tilsvarende anslo SIRUS at om lag 20 prosent av kommunenes **barnevernsutgifter** kan tilskrives de samme brukergruppene, og at dette i 2001 utgjorde om lag 640 millioner kroner. SIRUS anslår videre kommunenes totale nettoutgifter i 2001 på **rusområdet** til 2,2 milliarder kroner eller nær 500 kroner per innbygger, noe de selv sier er et forsiktig anslag fordi mange mindre utgifter er utelatt. Den anslåtte andelen sosialhjelp (i underkant av 50 prosent) som går til mennesker med rus og/eller psykiatriske problemer var et forsiktig anslag. De i underkant av 500 kronene per innbygger i 2001 som anslås å gå til rusrelaterte tjenester fordeler seg slik per innbygger: tilbud til rusmiddelmissbrukere kr 112 per innbygger, sosialhjelp, kr 282 per innbygger og barnevernstjenester, kr 85 per innbygger.

Jeg så også på rusmisbruk alene, og ikke kun som en del av sosialhjelpsutgiftene. I forhold til **alkoholmisbruk** presenterte WHO-rapporten Global Status Report on Alcohol 2004, en dokumentasjon om alkoholbrukens konsekvenser for helse. Det anslås at alkoholbruk er en viktig årsaksfaktor i forhold til 60 ulike sykdommer og typer av ulykker. Og at alkoholbruk er en avgjørende årsaksfaktor i 20-30% av flere typer kreft, selvmord, epileptiske anfall og trafikkulykker. I tillegg henviste jeg til de alvorlige følgende alkoholmisbruk har for familien, og viste til at det blir anslått at ca. hvert femte barn lever under oppvekstforhold hvor alkohol er et problem i familien.

Blant tallreferanser fant jeg blant annet Blå kors' prosjekt "Fokus forebygging" hvor de refererer til Robert Mulelid, som hevder at alkoholmisbruk koster Norge ca. 26 milliarder kroner i året. Blå Kors' antakelser er imidlertid enda høyere. I tillegg antar Blå Kors at her i Norge stjeler rusmisbrukere fra butikker og privatpersoner for 2-3 millioner kroner hver, i løpet av et år. I tillegg kommer som nevnt over alle de andre kostnadene samfunnet får som følge av rusmisbruk. Roar Gjeldsvik hevdet at årlige samfunnsmessige kostnader som følge av alkohol er på 18 milliarder kroner. Av dette er opp mot 70 % av kostnadene knyttet til arbeidslivet. Også her er de sykdoms- og ulykkesrelaterte kostnadene betydelige. Summa summarum har vi et estimat på årlige kostnader på 18 milliarder, noe lavere enn Blå Kors sitt på 26 milliarder kroner i året, og hevder at tallet antakelig er enda høyere.

Til sist så jeg på noen estimater for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved **narkotikamisbruk**. Ifølge politiet ble det i 2007 foretatt 24 139 narkotikabeslag. Politet rapporterer videre at det ble registrert 244 narkotikarelaterte dødsfall i 2007. Som for alle andre sektorer er det en vanskelig oppgave å estimere hvor mye narkotikamisbruk koster samfunnet. Men vi så at andelen vedtak i barnevernet som er rusrelatert (herunder alkohol, medikament og narkotikamisbruk) var 11,6 %. Dette tilsier at om lag 3 285 barn som fikk omsorgstiltak i barnevernet og i egen familie kan knyttes til rusmiddelbruk, og at kommunenes rusrelaterte kostnader i 2001 var omlag 371 200 000 kroner.

Videre viste jeg en tabell fra Statsbudsjettet 2000 der det ble vist Statlige utgifter i forbindelse med kriminalitet og narkotika. Narkotika ble estimert å koste staten, i forhold til utgifter til politi kr 559 687 462, utgifter til domstol kr 237 221 542 og utgifter til fengselsvesenet 435 359 846. Til sammen ble altså narkotika ble estimert å koste staten ca 1 232 000 000 i år 2000.

Hans O. Melberg hevder at når man regner at det er omtrent 10 000 misbrukere, betyr det at hver misbruker i gjennomsnitt koster 123 000 kroner. Videre betyr tallet at utgiftene i forbindelse med narkotikalovbrudd koster hver skattebetaler 378 kroner pr. år og hver nordmann 279 kroner per år.

Konklusjon

Min problemstilling var som følger:

På hvilken måte gir samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene?

Jeg mener at oppgaven har belyst dette godt. På kostnadssiden har vi sett at prosjektet mitt har en merkostnad på omkring 520 millioner. Så har jeg gjort et forsøk på å estimere nyttesiden. Jeg vil ikke summere opp tallene, fordi redegjørelsen har vist at de er alle usikre estimater med mange forbehold. Allikevel, selv med et lite utvalg på nyttesiden, i form av samfunnsøkonomiske belastninger vi i større grad kan unngå med bedre omsorg, mener jeg at det er godt belyst at man ved å bruke en nytte- kostnadsanalyse på omsorgsovertakelsen får et helt annet tall enn om man hadde benyttet en bedriftsøkonomisk modell, ved kun å kalkulere merkostnaden ved mitt prosjekt. Kostnadene for staten ved omsorgsovertakelsen er ca 520 millioner. Den samfunnsøkonomiske analysen viste at narkotika ble estimert å koste staten ca 1 232 millioner i år 2000. Drøyt 56 milliarder kroner ble totalt brukt i spesialisthelsetjenesten i 2002. Åpne fengselsplasser hadde en gjennomsnittlig døgnpris på ca. 1 000 kr pr. plass i 2001. Estimerte totalkostnad for 102 154 arbeidsledige i 1995 estimerte han til 15-20 milliarder. Et lavt estimat for arbeidsledighet ga oss en kostnad på 15 milliarder i året, og ca 146 837 kr i estimert kostnad per arbeidsledig. Kommunenes sosialhjelpsutgifter, her definert som utbetaling av økonomisk sosialhjelp og utgifter til forebygging, rådgivning og veiledning, som kunne knyttes til personer med rus og/eller psykiatriske problemer utgjorde i 2001 ca 2,8 milliarder kroner. Tilsvarende anslag for kommunenes barnevernsutgifter som kunne tilskrives de samme brukergruppene utgjorde om lag 640 millioner kroner. Kommunenes totale nettoutgifter i 2001 på rusområdet ble i et forsiktig anslag estimert til 2,2 milliarder kroner eller nær 500 kroner per innbygger. Alkoholmisbruk ble anslått å koste Norge ca. 26 milliarder kroner i året, andre antakelser var tallet høyere, 120 milliarder. I tillegg ble det henvist til kostnadene for alkoholmisbruk knyttet til arbeidslivet. I tillegg til at rusmisbrukere stjeler fra butikker og privatpersoner for 2-3 millioner kroner hver, i løpet av et år.

Narkotikamisbruk ble estimert å gi kommunenes rusrelaterte kostnader i 2001 var omlag 371 millioner. I et annet estimat, på bakgrunn av statsbudsjettet 2000, ble statlige utgifter i forbindelse med kriminalitet og narkotika estimert å koste ca 1,2 milliarder i år 2000.

Som vi ser snakker vi her betydelige beløp, og jeg hevder at dette er nyttesiden av bedre omsorg. Sett i lys av den blir kostnadssiden på 520 millioner ikke så mye.

For å besvare problemstillingen om på hvilken måte nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen gir et positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene, vil jeg også hevde at å diskontere fremtidig verdi av prosjektet vil bidra positivt inn i beslutningsgrunnlaget.

I tillegg til den samfunnsøkonomiske nytten jeg har gjennomgått over, vil man kunne hevde at å gi barn en god omsorg har ytterligere nytteverdi. Blant annet vil et barn som oppleves som resurssterk i voksen alder, ville tilføye samfunnet betydelige verdier, gjennom skatt, frivillig arbeid, demokratideltakelse og generelt å bidra positivt i samfunnet. Prosjektet vil også medføre en rekke **eksterne virkninger**. Dette kan være at innbyggerne i lokalsamfunnet får bedret forhold til asylbarna, som følge av at asylbarna trives bedre i samfunnet. Det kan være at de norske skoleelevene presterer bedre på skolen, som følge av at asylbarna integreres bedre i klassen, og krever mindre ressurser og oppmerksomhet. Det kan være at Norge som nasjon får bedre rykte som barnerettighetsforkjempende nasjon. For de barna som blir boende i Norge, kan man anta at dersom barnevernet har omsorgen for alenebarna i første fasen etter ankomst til landet, så vil de fleste barna fortsette å motta omsorg fra barnevernet i etterkant. Dette er en spekulasjon, men det er en nokså allmenn antagelse. Således vil den bedre omsorgssituasjonen for barna vedvare til fylte 18 år. I tillegg har barn under barnevernet rett på ettervern til fylte 23 år. Sannsynligvis vil det også kunne gjelde flyktningbarna og således vil omsorgsovertakelsen medføre store endringer i barnets livssituasjon helt frem til fylte 23 år. Dette vil jeg hevde er en ytterligere positiv ekstern virkning av prosjektet, et aspekt som kommer inn i en total nytte- kostnadsanalyse.

Av negative eksterne virkninger kan man hevde at nordmenn vil få en følelse av urettferdighet, dersom de opplever at "utenlandske barn" får et like godt, eller bedre tilbud enn "våre norske" barn. En annen negativ ekstern virkning kan være at det kan bli vanskeligere å gjennomføre andre sårt tiltrengte reformer innenfor asylforvaltningen, fordi denne krever relativt store ressurser, og får stor oppmerksomhet.

Jeg har ikke mulighet til å gjøre en full analyse av alle eksterne virkninger av prosjektet, men nøyer meg med å konstatere at en full nytte- kostnadsanalyse hadde kunnet gjøre det, og at det hadde gitt ytterligere en grundigere samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering.

Avslutningsvis så hevder jeg altså at man kan ha svært stor nytte av å gjøre en samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse på reformer som omsorgsovertakelsen for enslige mindreårige asylsøkere. Jeg mener videre at en samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelsen gir et svært positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene, fordi den reflekterer den faktiske samfunnsøkonomiske nytten og kostnaden ved prosjektet.

Sluttord

I denne oppgaven har jeg forsøkt å holde meg til det som kan kalles ”tradisjonell” økonomisk teori anvendt på et velferdsøkonomisk spørsmål. Når man ser på hvor kort våre sentrale myndigheter har kommet i å anvende slike metoder i praksis¹²³, kan man kanskje hevde at problemene ikke ligger i det offentliges evne eller vilje til å innføre disse metodene, men i selve grunnlaget for metodene selv. Allerede i en artikkel fra 1976, hevde økonomen Daniel W. Bromley at nytte- kostanalyse bare hadde mening i forhold til en spesifikk objektiv funksjon og en spesifikk beslutningstaker, og at å ikke ta hensyn til dette var å ”badly miss the point”¹²⁴. Han hevdet videre at det tradisjonelle synet var å betrakte myndighetene som en produktiv (efficient) produsent av varer og tjenester som ikke er produsert i ønsket kvantitet eller kvalitet i privat sektor. Opp mot dette synet, som han kaller et ”deterministisk syn”, stiller Bromley opp en alternativ synsmåte, som han kaller for en ”dialektisk prosess”. Mens det deterministiske synet starter med en nytte- kost vurdering, starter det dialektiske synet med filosofiske/etiske grunnlaget for politiske beslutningsprosesser. Innefor disse føringene kan man så gjennomføre en nytte- kostanalyse med stort hell. For eksempel, sentrale deler av arbeidsmiljøspørsmål, miljøspørsmål og i denne oppgave, innvandrerspørsmål, er tema som settes ”på agendaen” av etiske årsaker og gjennom politiske beslutningsprosesser, og hvor nytte- kostanalyse ikke er verken særlig nyttig eller hensiktsmessig. Bromley gir kanskje her en beskrivelse av et grunnleggende problem jeg har hatt når jeg har skrevet denne oppgaven: Er det i det hele tatt ønskelig å gjennomføre en fullstendig nytte- kostanalyse i forholdet til spørsmålet om vi skal ta i mot flyktningebarn i Norge, og om hvor store ressurser man skal sette av til dette? Hvordan skal man noen gang kunne verdisetts altruisme? Heller ikke i offentlige utredninger har man funnet svar på dette spørsmålet (punkt 12.5.1 i NOU 1997: 27). Derfor er det mulig at en prosjektorientert tilnærming, dvs å se på nytte- kostspørsmål innenfor et politisk gitt kontekst, og som jeg har valgt som hovedfokus i denne oppgaven, faktisk er den mest realistiske og kanskje også det mest korrekte veien å gå i forsøket på å bruke samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av omsorgsovertakelse av flyktningebarn

¹²³ NOU, 1997: 27

¹²⁴ Bromley, D. W. 1976. Economics and Public Decisions: Roles of the State and Issues in Economic Evaluation. Journal of Economic Issues, 10(4): 811-839

som et selvstendig positivt bidrag til beslutningsgrunnlaget for myndighetene, noe som var denne oppgavens formål.

Litteraturfortegnelse

- Aftenposten. 2005. Intervju med barneminister Karita Bekkemellem, 19. oktober
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2006, Statsbudsjettet 2006-2007; S.prp. nr. 1
- Ayotte, W. 2000. Separated Children Coming to Western Europe, Save the Children, www.savethechildren.org.uk
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2007. Foredrag 12. april
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2007. Odelstingsproposisjon nr. 28 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2008. Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur. Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 18. januar 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Blå Kors, Fokus Forebygging, <http://www.fokusforebygging.no/omoss/fokus.htm>
- Bromley, D. W. 1976. Economics and Public Decisions: Roles of the State and Issues in Economic Evaluation. *Journal of Economic Issues*, 10(4): 811-839
- Ekelund, R. B. og Hébert, R.F. 1997. A History of Economic Theory and Method. McGrae-Hill International Editions, Economic Series.
- Engebretsen A. 2002. Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn. NOVA
- Farrell, G. og Clark, K, 2005. HEUNI Paper No. 20, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki. (gjengitt i Justisdepartementets rapport "Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader")
- Flyktinghjelpen. 2007. Flyktingregnskapet 2007
- FNs Flyktingkonvensjon av 1951 om flyktingers rettslige stilling
- FNs høykommissær for flyktninger, www.unhcr.org
- FNs Konvensjon av 1989 om barnets rettigheter
- Gjelsvik, R. 2004. Utredning av de samfunnsmessige kostnadene relatert til alkohol. Notatserie i helseøkonomi, Nr 07,. Rokkansenteret, SNF og NHH.
- Gramlich EM. 1990. A guide to benefit-cost analysis. 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall,.
- Hagen, K. P., 2000. Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Cappelen ,
- Justis- og politidepartementet, Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader, Rapport 2005
- Kommunal- og regionaldepartementet, St.meld. nr. 6 (2003-2004). Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene
- Lov om barneverntjenster (barnevernloven). Lov-1992-07-17-100.

- Melberg, H. O. 2000. Narkotika og Kriminalitetskostnader, En enkel beregning av noen utgifter. SIFA (Internt notat, første utkast, ikke til sitering).
- National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA) <http://www.niaaa.nih.gov/>
- NGOU 2006:1 (Non-governmental organisations utredninger, med medvirkning fra Barneombudet): FØRST OG FREMST BARN. Overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet. Utredning avgitt til Stortinget november 2006. Oslo 2006 ISBN 82-7481-158-5.
- Norsk psykologforening. 2006. Høring "Barndom på vent. NPFs høring om asylsøkerbarns rettigheter og livssituasjon"
- NOU 2003: 4, Forskning på rusmiddelfeltet. En oppsummering av kunnskap om effekt av tiltak. Avgitt til Sosialdepartementet februar 2003.
- Politiet: Narkotikastatistikken 2007. http://www.politi.no/portal/page?_pageid=34,49010&_dad=portal&_schema=PORTAL&articles2_mode=details_r&articles2_articleId=74605&articles4_mode=detailsnewsLinks_m&articles4_articleId=74605&articles5_mode=subscribeRelatedArticles&articles5_articleId=74605&articles6_mode=articleRelatedlinks&articles7_mode=articleRelatedarticles&articles6_articleId=74605&uicell=uicell05&navigation3_mode=navBack&navigation2_mode=greyboxtitle&navigation1_parentItemId=470&navigation1_selectedItemId=1929
- Regjeringen Stoltenberg II, Politisk plattform for en flertallsregjering. Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (Soria Moria erklæringen), side 71 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515
- Sandmo, A, 2001. Forelesningsnotater fra SAM 432 Fundamenter for økonomisk teori, våren 2001
- Schiefloe, P. M. Universitetet i Trondheim; Arbeidsledighet - kostnader og løsninger, Publisert i Adresseavisen, 28.07.95
- Statistisk Sentralbyrå. 2002. Spesialisthelsetjenesten, regnskap. Endelige tall.
- Statistisk Sentralbyrå. 2006. Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2006, <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/>
- Statistisk sentralbyrå. 2007. Arbeidskraftundersøkinga. Sesongjusterte månedsvise tal, desember, <http://www.ssb.no/emner/06/01/akumnd/tab-2008-02-27-01.html>
- Statistisk Sentralbyrå. 2007. Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 4. kvartal 2007, <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>
- Statistisk sentralbyrå; Historisk statistikk, <http://www.ssb.no/histstat/aarbok/ht-0603-252.html>
- Stiglitz, J. E. 2000. Economics of the Public Sector, Third edition,. W.W. Norton & Company
- Stortinget. 2002. Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse, Dokument nr. 15 (2002-2003), Spørsmål nr. 79, datert 07.11.2002, Fra Inga Marte Thorkildsen (SV) til justisministeren, Besvart 15.11.2002 av justisminister Odd Einar Dørum (V)
- Stortinget. 2005. Innst.S.nr.205 (2005-2006). Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006, punkt 10.8.1 <http://www.stortinget.no/inns/2005/200506-205-011.html>

- Utenriksdepartementet. 2000. Stortingsproposisjon nr. 38 (2000-2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat. Tilråding fra Utenriksdepartementet av 21. desember 2000, godkjent i statsråd samme dag.
- Utlendingsdirektoratet. 2000, Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak. http://www.udi.no/upload/Anbud/2007/faglige_retningslinjer_for_arbeidet_med_enslige_mindre_årige.doc#_Toc494525383
- Utlendingsdirektoratet. 2006. Tall og fakta 2006, www.udi.no
- World Health Organization (WHO). 2004. Department of Mental Health and Substance Abuse, Global Status Report on Alcohol 2004, Geneva http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf
- Ødegård, E. og Jensen, A.L.B. 1999: SIFA rapport nr. 4/9

Appendix 1 – Tall og fakta

Antall flyktninger i verden, 2007

Estimated Number of Asylum Seekers, Refugees and Other of Concern to UNHCR, 1st Jan 2007	
Asia	14,910,900
Africa	9,752,600
Europe	3,426,700
Latin America & Caribbean	1,143,100
Northern America	3,542,500
Oceania	85,700
TOTAL	32,861,500

www.unhcr.org

Antall asylsøkere totalt til Norge for 2007

Dette er en oversikt over antall personer som har søkt om asyl i Norge pr. 30.09.2007.

Tallene er foreløpige. www.udi.no

Region	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	I år
Europa	120	105	64	79	99	115	147	220	174	1123
Afrika	113	86	124	91	92	120	139	178	184	1127

Asia	183	156	139	183	143	189	172	282	261	1708
Amerika	1	-	-	-	1	-	2	2	2	8
Andre	35	24	55	29	31	49	30	59	60	372
Total	452	371	382	382	366	473	490	741	681	4338

Antall asylsøkere totalt til Norge for 2006

Dette er en oversikt over antall personer som har søkt om asyl i Norge pr. 31.12.2006.

Tallene er foreløpige. www.udi.no

Region	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	I år
Europa	115	72	93	69	73	73	83	142	115	144	114	90	1183
Afrika	195	126	139	117	149	127	183	178	138	153	143	111	1759
Asia	211	131	175	133	152	143	160	232	203	171	194	222	2127
Amerika	5	1	2	1	-	2	-	1	-	-	1	-	13
Andre	19	9	17	13	10	13	31	34	16	25	24	27	238
Total	545	339	426	333	384	358	457	587	472	493	476	450	5320

Antall asylsøkere totalt til Norge for 2005

Dette er en oversikt over antall personer som har søkt om asyl i Norge pr. 31.12.2005.

Tallene er foreløpige. www.udi.no

Region	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	I år
Europa	164	133	102	104	118	87	88	149	161	126	112	91	1435
Afrika	132	92	120	92	70	94	132	175	195	162	171	187	1622
Asia	156	139	110	181	165	193	184	169	194	222	201	192	2106
Amerika	1	1	1	1	4	2	5	4	2	5	1	1	28
Andre	20	15	14	19	25	29	17	12	11	26	13	9	210
Total	473	380	347	397	382	405	426	509	563	541	498	480	5401

Antall Enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2008

Dette er en oversikt over enslige mindreårige asylsøkere som er kommet til Norge pr. 31.03.2008. Disse tallene er basert på alderen søker selv oppgir ved ankomst. Om søkeren på et senere tidspunkt skulle vise seg å være over 18 år etter for eksempel alderstesting, vil dette ikke komme frem av statistikken. www.udi.no

Region	Jan	Feb	Mar	I år
Europa	7	-	3	10
Afrika	13	18	10	41
Asia	41	57	60	158
Amerika	-	2	-	2
Total	61	77	73	211

Antall Enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2007

I 2007 søkte nærmere 1 600 barn om asyl. Dette utgjorde 24 prosent av alle som søkte asyl. Om lag 400 oppga å være enslige mindreårige. (www.udi.no)

Dette er en oversikt over enslige mindreårige asylsøkere som er kommet til Norge pr. 30.09.2007. Disse tallene er basert på alderen søker selv oppgir ved ankomst. Om søkeren på et senere tidspunkt skulle vise seg å være over 18 år etter for eksempel alderstesting, vil dette ikke komme frem av statistikken. (www.udi.no)

Region	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	I år
Europa	-	1	1	-	4	1	5	4	1	17
Afrika	2	11	8	2	4	6	13	9	6	61
Asia	21	16	8	14	9	8	19	20	28	143
Andre	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Total	23	28	17	16	17	15	37	34	35	222

Antall enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2006

I 2006 søkte i overkant av 1 300 barn om asyl, og det utgjør 25 prosent av alle som Søkte asyl. Av disse oppga nesten 350 at de var enslige mindreårige. (www.udi.no)

Antall Enslige mindreårige asylsøkere totalt til Norge for 2005

Dette er en oversikt over enslige mindreårige asylsøkere som er kommet til Norge pr. 31.12.2005. Disse tallene er basert på alderen søker selv oppgir ved ankomst. Om søkeren på et senere tidspunkt skulle vise seg å være over 18 år etter for eksempel alderstesting, vil dette ikke komme frem av statistikken. (www.udi.no)

Region	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	I år
Europa	-	9	5	1	4	2	-	4	-	-	2	1	28
Afrika	16	15	12	6	3	7	9	13	18	18	11	10	138
Asia	7	9	5	11	19	8	8	21	12	16	16	13	145
Andre	2	-	-	2	-	3	1	-	-	1	1	1	11

Total	25	33	22	20	26	20	18	38	30	35	30	25	322
-------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

Om ansvarsfordelingen mellom UDI og Barnevernet i dagens system

I Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak, fra 2000 skriver UDI at "I tråd med sektoransvarsprinsippet omfatter lov om barneverntjenester alle barn i Norge, herunder enslige mindreårige asylsøkere. Det lokale barnevern har derfor samme ansvar for denne gruppa som for andre mindreårige i kommunen. Barneverntjenesten skal derfor rutinemessig informeres om ankomster av nye enslige mindreårige asylsøkere til mottaket. Dersom mottakspersonalet vurderer det slik at enslige mindreårige har behov for hjelpetiltak etter lov om barneverntjenester § 4-4, skal mottaket melde dette til barneverntjenesten. Dersom den mindreårige har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker og mottaket vurderer at det kan være grunnlag for å sette inn tiltak utover det mottaket selv kan gi, har mottaket opplysningsplikt til barnevernet etter barnevernlovens § 6-4."¹²⁵

Lov om Barnevernstjenester 17. juli 1992 nr. 100 (bvl) gjelder altså for alle barn i Norge jfr. lovens § 1-2. loven gjelder for alle barn som oppholder seg i landet, uavhengig av oppholdsstatus. Dette er ikke omstridt. Hensynet bak regelen er at staten skal ivareta de barna som har særlige behov, så lenge de befinner seg i Norge. Norges internasjonale forpliktelser er blant annet nedtegnet i FNs barnekonvensjon. Denne konvensjonen er inkorporert i norsk lov, og av spesiell interesse er bl.a. artikkel 2 der det fremheves at alle barn har rett på særskilt vern mot forskjellsbehandling og diskriminering. Til tross for dette heter det spesifikt i rundskriv fra Barne- og familiedepartementet Q-17-2004, at en melding fra mottaket til barneverntjenesten i kommunen om at det er bosatt barn uten omsorgspersoner, ikke er å anse som en bekymringsmelding. Den utløser dermed ikke involvering fra barneverntjenesten for å gi barnet et tilrettelagt omsorgstilbud.

UDI om enslige mindreårige asylsøkere og Barnekonvensjonen

UDI skriver i Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak at «*Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*» (*utlendingsloven*) med forskrift regulerer utlendingers innreise, opphold og adgang til arbeid i Norge. Det er disse reglene

¹²⁵ Utlendingsdirektoratet Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak, 2000

som er avgjørende for utfallet av søknaden om asyl fra enslige mindreårige. Ved vurderingen skal det også tas hensyn til internasjonale konvensjoner og plikter som Norge er bundet av. I denne sammenheng er særlig FN sin barnekonvensjon fra 1989 viktig. Dette gjenspeiles i utlendingslovens § 4 hvor det heter at: "Loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til mål å styrke utlendingers stilling".¹²⁶

¹²⁶ Utlendingsdirektoratet Faglige retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige i statlige mottak, 2000

Appendiks 2 - Avtale om drift av statlig mottak