

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK VERDI AV ETTERVERN I BARNEVERNET



MENON-PUBLIKASJON NR. 100/2024

Av Simen Pedersen, Caroline Andrea Vinter, Ida Ljøgdott von Hanno og Iselin Kjelsaas



Forord

På oppdrag for Norsk Fosterhjemsforening og KS har Menon Economics utredet den samfunnsøkonomiske og kommunaløkonomiske verdien av ettervern i Norge. Ettervern er barnevernstiltak som gis til unge over 18 år.

Prosjektet har vært ledet av Simen Pedersen, med Caroline Andrea Vinter og Ida Ljøgodt von Hanno som prosjektmedarbeidere. Iselin Kjelsaas har vært aktiv kvalitetssikrer. Arbeidet er gjennomført i perioden fra april 2024 til juni 2024.

Våre kontaktpersoner har vært Tone Granaas i Norsk Fosterhjemsforening og Gro Sannes Nordby i KS.

I løpet av prosessen har vi også fått nyttige innspill fra, og hatt gode diskusjoner med representanter fra Landsforeningen for barnevernsbarn, Barneombudet, Lister barnevern, og barnevernsforskerne Inger Oterholm (VID) og Veronika Paulsen (NTNU).

Vi takker KS og Norsk Fosterhjemsforening for et spennende og viktig oppdrag!

Juni 2024

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problemstilling	9
1.3 Avgrensninger	9
2 METODISK TILNÆRMING	10
2.1 Hva menes med samfunnsøkonomisk verdi?	10
2.2 Alternativet til ettervern	10
2.3 Datakilder	11
2.4 Håndtering av usikkerhet	11
2.5 Beregningsforutsetninger	12
3 ETTERVERN	14
3.1 Hva er ettervern?	14
3.2 Innhold i ettervernstiltak	15
3.3 Behov for støttende relasjoner på veien inn i voksenlivet	15
4 ETTERVERN I TALL	17
4.1 Utvikling i bruk av ettervern de siste 20 årene	17
4.2 Andel som mottar ettervern av 17-åringer	17
4.3 Antall unge voksne med ettervernstiltak i 2022	18
4.4 Geografisk fordeling	19
4.5 Tiltaksfordeling	19
4.6 Kjennetegn ved unge voksne som mottar ettervern	21
4.7 Unge voksnes opplevelse av ettervern	25
4.8 Barnevernstjenesten sin vurdering av eget ettervern	27
5 SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER AV ETTERVERN	28
6 KOSTNADER AV ETTERVERN	30
6.1 Kostnader per ettervernstiltak	30
6.2 Samlede kostnader ved ettervern	33
7 VERDI AV REDUSERT UTENFORSKAP	35
7.1 Hva er utenforskap?	35
7.2 Risiko for utenforskap blant barn og unge med erfaring fra barnevernet	35
7.3 Hva sier forskningen om hvordan det går med de unge voksne som mottar ettervern?	36
7.4 Tidligere beregninger av samfunnsøkonomiske kostnader av utenforskap	42
7.5 Typeeksempler	44
7.6 Beregningsforutsetninger	45
7.7 Samlet verdi av redusert utenforskap	48
8 VERDI FOR FOSTERHEMMET	49
8.1 Kort om verdien til fosterhjemmene	49
8.2 Anslått verdi av å være fosterhjem	50
8.3 Samlet verdi for fosterhjemmene	50
9 SKATTEFINANSIERINGSKOSTNAD	52
10 SAMFUNNSØKONOMISK VERDI AV ETTERVERN	54

10.1	Beregnet samfunnsøkonomisk verdi av ettervern	54
10.2	Hvilken samfunnsøkonomisk verdi kan økt tilbud av ettervern utløse?	55
10.3	Kan offentlig sektor spare på å øke bruken av ettervern?	57
11	ANBEFALINGER	58
11.1	Utfordringer med dagens regelverk og praksis for ettervernet	58
11.2	Tiltak på statlig nivå	60
11.3	Grep for å få økt bevissthet om ettervern i kommuneledelsen	61
11.4	Råd for innretning av et godt ettervern på lokalt nivå	62
	REFERANSER	64
	VEDLEGG A – KOSTNADER PER ETTERVERNSTILTAK	68

Sammendrag

Ettervern vil si at unge mellom 18 og 25 år mottar barnevernstiltak. Barnevernsloven gjelder ellers i utgangspunktet for barn under 18 år. Formålet med ettervern er å hjelpe ungdom til en god og gradvis overgang til voksenlivet, og bidra til at overgangen oppleves som trygg og forutsigbar. Godt ettervern er et skreddersydd tiltak (gjerne sammensatt av flere deltiltak) som den unge voksne har fått medvirke til innholdet i og som dekker den unge voksne sine behov i overgangen til voksenlivet. Ettervernet bør dekke den unge voksne sine emosjonelle og praktiske behov for støtte, utover støtte som dekkes av andre.

Vi har gjort en helhetlig vurdering av alle samfunnsøkonomiske virkninger av ettervern i barnevernet sammenlignet med en situasjon der de unge voksne med erfaring fra barnevernet ikke mottar ettervern. Vi anslår at den samfunnsøkonomiske verdien (nyttens fratrukket kostnader) av ettervern for dem som mottok ettervern per 31. desember 2022 utgjør en forventet nåverdi på 45,8 milliarder kroner. Vårt forventede anslag bygger på en rekke forutsetninger og er derfor usikkert. Vi anslår at det er 80 prosent sannsynlig at den neddiskonterte nytten fratrukket kostnader utgjør mellom 35,1 og 56,7 milliarder kroner. Verdien omfatter i all hovedsak at ettervernet forventes å ha en positiv effekt på redusert utenforskap fratrukket kostnaden av å tilby ettervern. Hvis vi ser driftskostnaden av ettervern opp mot nytten, finner vi at 1 krone investert gir om lag 5 kroner tilbake til samfunnet.

Vi har kartlagt den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i barnevernet

Menon Economics har fått i oppdrag av Norsk Fosterhjemsforening og KS å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern, sett opp mot en situasjon der de unge voksne ikke mottar ettervern. Basert på dialog med Norsk Fosterhjemsforening og KS har vi formulert følgende hovedproblemstilling for prosjektet: ***Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern sammenlignet med at de unge voksne ikke får ettervern etter fylte 18 år?***

Oppdraget går ut på å, så langt det er faglig forsvarlig, tallfeste og verdsette den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i Norge. Underproblemstillingene for oppdraget er: Hvilken samfunnsøkonomisk verdi kan økt tilbud om ettervern utløse? Hva kan offentlig sektor og kommunene spare på å øke bruken av ettervern? Hvilke forutsetninger må være på plass for et vellykket ettervern?

Det er flere ulike tilnærminger for å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern. Vi har valgt å tallfeste verdien av ettervern for de unge voksne som sto i ettervern per 31. desember 2022. Per 31. desember 2022 var 5 647 unge voksne i ettervern i Norge. Analysen bygger på en rekke datakilder. Den viktigste datakilden er gjennomgang av forskningslitteratur og samtaler med forskere på ettervern. Analysen bygger også på tilgjengelig og relevant statistikk, fra SSB, ungdomssvar i Fosterhjemsundersøkelsen 2023 og tiltakskostnader i barnevernet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I arbeidet har vi også støttet oss på dialog og prosess med representanter fra Norsk Fosterhjemsforening, KS, Barneombudet, Landsforeningen for barnevernsbarn og Lister barnevern.

Vi har funnet grunnlag for å prissette fire av fem virkninger av ettervern

Formålet med denne studien er å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i Norge. Det er flere tilnærminger for å verdsette ettervernstiltak. Vi har identifisert fem virkninger av ettervern, sammenlignet med alternativet (de unge voksne får ikke et tilbud om hjelp av barnevernstjenesten etter fylte 18 år). Siden virkningene ikke overlapper, kan de legges sammen. Vi har funnet faglig grunnlag for å anslå fire av fem virkninger, se

Figur A. Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å anslå samfunnets samlede betalingsvilje for at unge voksne med erfaring fra barnevernet og behov for ettervern mottar et ettervernstilbud.

Figur A Virkninger av ettervern sammenlignet med alternativet (ingen tiltak fra barnevernet)

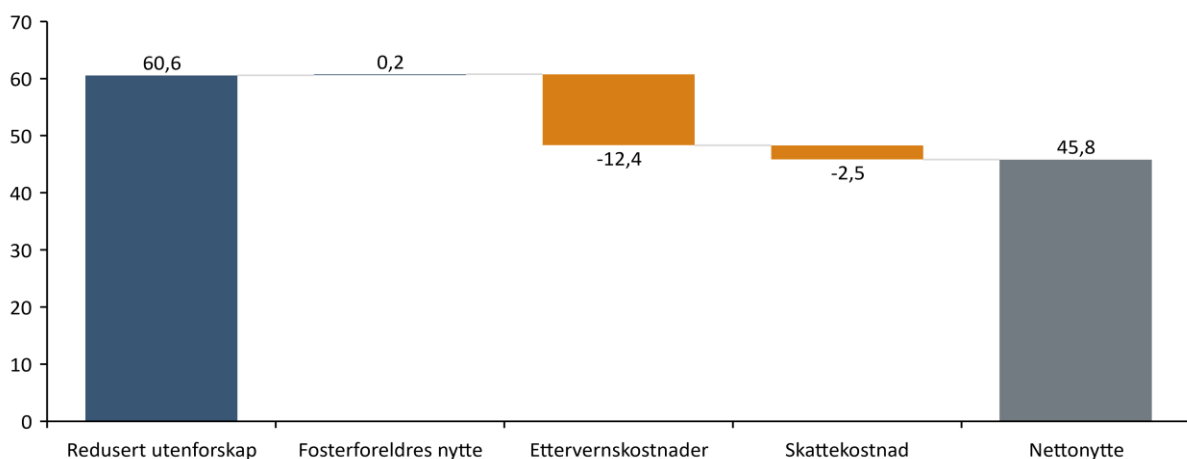


*I den grad fosterhjem er ettervernstiltaket. **Vi har ikke funnet grunnlag for å anslå verdien for samfunnet. Kilde: Menon Economics

1 krone investert i ettervern gir 5 kroner tilbake til samfunnet

Vi anslår den samlede forventede samfunnsøkonomiske verdien av ettervern for de med ettervern per 31. desember 2022, sammenlignet med alternativet å ikke motta ettervernstiltak etter fylte 18 år, til å utgjøre en nåverdi på 45,8 milliarder kroner. Verdien drives i all hovedsak av forventningen om at ettervernet reduserer sannsynligheten for langvarig utenforskap for en betydelig andel av de unge voksne i ettervern. Vårt forventede anslag bygger på en rekke forutsetninger og er derfor usikkert. Gitt våre forutsetninger knyttet til redusert utenforskap, fosterforeldrenes nytte, kostnader av ettervern og tilhørende skattekostnader, anslår vi at det er 80 prosent sannsynlig at netto nåverdi utgjør mellom 35,1 og 56,7 milliarder kroner. Figur B viser at nytten av ettervern samlet sett utgjør 60,8 milliarder kroner i nåverdi, mens forventede kostnader utgjør 14,9 milliarder kroner i nåverdi. Hvis vi ser de forventede kostnadene av ettervern opp mot forventet nytte, finner vi at 1 krone investert i ettervern gir tilnærmet 5 kroner tilbake til samfunnet.

Figur B Forventede samfunnsøkonomiske verdier av ettervern sammenlignet med alternativet, i milliarder 2023-kroner



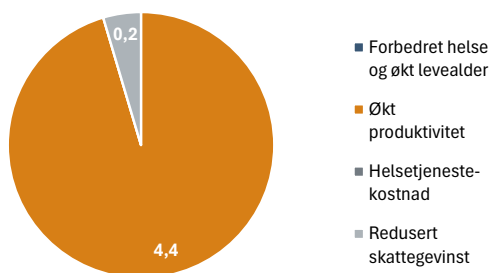
Kilde: Menon Economics

Ettervern sin effekt på utenforskap er anslått til 15,3 millioner kroner per person

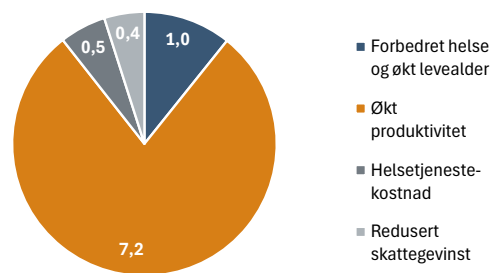
Barnevernsforskningen gir støtte til at ettervern har en positiv effekt på redusert utenforskap. Det er imidlertid ikke en entydig definisjon på utenforskap. Det er også grunn til å tro at utenforskap ikke er en statisk situasjon som er lik for alle personer som havner i utenforskap. Utenforskapet kan variere i alvorlighet for den enkelte og for samfunnet. Vi anslår at den forventede samfunnsøkonomiske verdien av ettervern på redusert utenforskap utgjør 60,6 milliarder kroner neddiskontert over analyseperioden. Vi kontrollerer for at det kan være situasjoner der ettervernet ikke treffer den unge voksne sine behov eller at det går bra eller dårlig med den unge voksne uansett. Med denne korreksjonen finner vi at forventet samfunnsøkonomisk verdi av ettervern på redusert utenforskap er lik 15,3 millioner kroner per person som ettervern utgjør en forskjell for. Disse anslagene bygger på en kalkyle for tre typeeksemplere som representerer tre effekter av ettervern på utenforskap, se Figur C. Figuren viser at økt produktivitet, som både fanger opp at personene har en høyere lønn og i større grad deltar i arbeidsmarkedet, er av stor betydning i alle tre anslag. Forbedret helse og økt levealder er fraværende i lavt anslag, med i middels anslag og av størst betydning i høyt anslag.

Figur C Anslag på ettervern sin effekt på redusert utenforskap per person, i millioner 2023-kroner

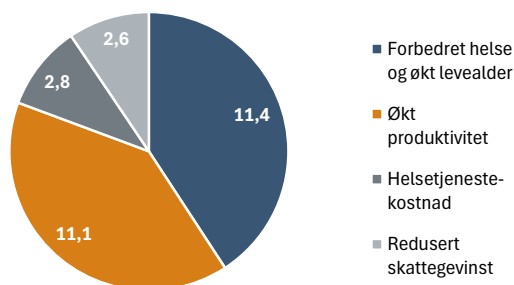
A – Lavt anslag (4,7 millioner kroner)



B – Middels anslag (9,7 millioner kroner)



C – Høyt anslag (27,9 millioner kroner)



Kilde: Menon Economics

Økt bruk av ettervern kan ha veldig stor samfunnsøkonomisk avkastning

Det er interessant å vise hva økt tilbud av ettervern, som de unge voksne takker ja til, kan bety i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Våre beregninger tilsier at den forventede samfunnsøkonomiske nettoytten av ettervern for 5 647 unge voksne med erfaring fra barnevernet utgjør 45,8 milliarder kroner. Det betyr at nettoytten av ettervernet per person som mottar ettervern utgjør 8,1 millioner kroner. Hvis vi antar at ettervern er brukt mindre enn det burde bli brukt og at nettoytten av å øke ettervernet er tilsvarende for de som ikke mottar ettervern, kan vi gjennomføre en hva-hvis-analyse. Hvis 10 prosent av de 11 004 personene som ikke mottok ettervern per 31. desember 2022 får tilbud om, takker ja til ettervern, er den forventede samfunnsøkonomiske

nettonytten av dette 8,9 milliarder kroner, gitt våre forutsetninger. Tallene taler for seg. I den grad unge voksne med erfaring fra barnevernet har behov for ettervern, er det særdeles god samfunnsøkonomi å gi dem dette tilbudet.

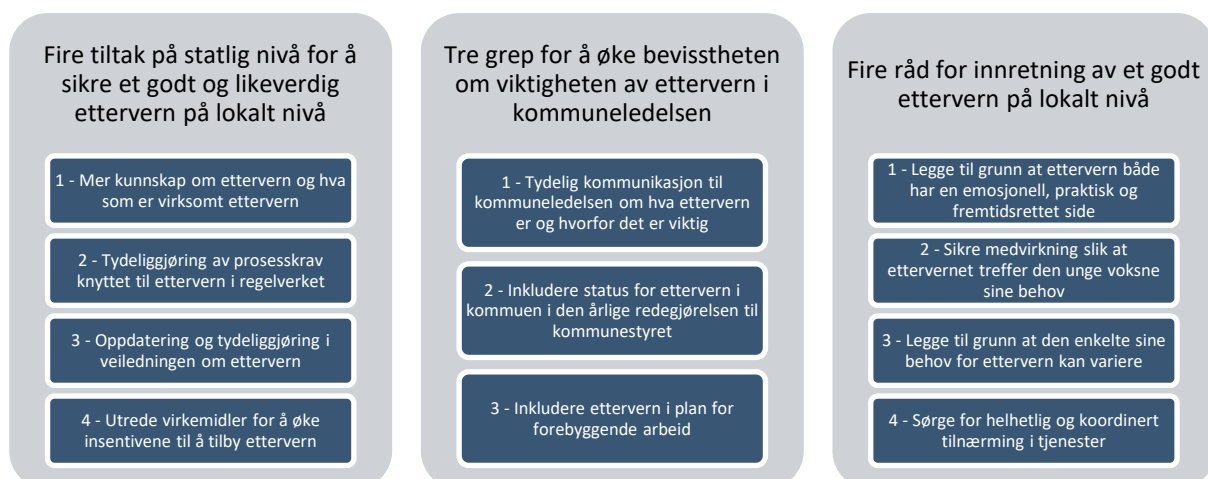
Kommunene har svake økonomiske insentiver til å tilby de unge voksne ettervern

Som nevnt finner vi at 1 krone investert i ettervern gir om lag 5 kroner tilbake til samfunnet. Til sammenligning fant Pedersen mfl. (2023) at 1 krone investert i fosterhjem gir 11 kroner tilbake til samfunnet. Den viktigste årsaken til at ettervern har lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn fosterhjem er at alternativet ikke direkte medfører økte kostnader for det offentlige. Alternativet til fosterhjem er i stor grad dyre institusjonsplasser, som koster kommuner og Bufetat mye. Alternativet til ettervern er at de unge voksne ikke får tiltak av barnevernet og kanskje en mer praktisk støtte fra NAV og Husbanken. I den grad det offentlige får kostnader av manglende ettervern utover dette, er det at de unge voksnes utfordringer får utvikle seg til utenforskap og de kostnadene utenforskapet bringer med seg. Det er altså ikke en direkte sammenheng mellom mangelfullt ettervern og offentlige kostnadsbesparelser, slik det er for andre barnevernstiltak. I den grad mangelfullt ettervern innebærer kostnader til kommunen, er det grunn til å forvente at kostnadene kommer langt frem i tid (sannsynligvis i neste kommunestyreperiode eller senere). Det er også grunn til å tro at flere av kostnadene vil være statens sitt ansvar å dekke (eksempelvis utbetalinger fra NAV og behandling i spesialisthelsetjenesten). Det er heller ikke sikkert at personene som ikke fikk det ettervernet de burde fått bosetter seg i kommunen som hadde ansvar for deres ettervern. På dette grunnlaget kan vi konkludere med at kommunene har svakere økonomiske insentiver til å tilby de unge voksne et skreddersydd ettervernstilbud, sammenlignet med tiltak fra barnevernet som gis til barn og ungdom.

Rom for forbedringer for å sikre vellykkede ettervern – på nasjonalt og lokalt nivå

I løpet av prosjektet har vi avdekket flere utfordringer knyttet til dagens innretning og praksis knyttet til ettervern i barnevernet. Uklare regler og vage prosesskrav kan føre til betydelig variasjon mellom kommuner. Kommunene har svake insentiver til å prioritere ettervern. Det virker også å være varierende bevissthet om hva som utgjør et godt ettervern, og behov for bedre koordinering mellom barnevern og andre tjenester. Det er også behov for mer kunnskap om hva som kjennetegner et godt ettervern. På bakgrunn av disse utfordringene har vi utarbeidet forslag til nasjonale tiltak for å styrke ettervernet, beskrevet mulige grep man kan ta lokalt for å øke bevisstheten om ettervern i kommuneledelsen og gir råd om innretning av et godt ettervern på lokalt nivå. Våre anbefalinger er konkretisert og forklart i rapportens kapittel 11. I Tabell A gis en kort oppsummering.

Tabell C Oversikt over våre anbefalinger til et bedre ettervern



1 Bakgrunn og problemstilling

Menon Economics har fått i oppdrag av Norsk Fosterhjemsforening og KS å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern, det vil si barnevernstiltak som gis til unge over 18 år. Det er behov for økt kunnskap om hva kommuner, personen det gjelder og andre får igjen for at det investeres i ettervern, og hvilke eventuelle verdier som kan utløses dersom flere enn i dag får tilbud om ettervern.

1.1 Bakgrunn

Ifølge barnevernsloven § 3-6 skal tiltak som er iverksatt før ungdom har fylt 18 år videreføres eller erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten. Barnevernstiltak som gis til unge over 18 år kalles ettervern. Barnevernstjenesten skal ta kontakt med ungdommen i god tid før ungdommen fyller 18 år for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes. Ettervernstiltak kan iverksettes frem til den unge voksne er 25 år. Aldersgrensen for å motta ettervernstiltak ble utvidet fra 23 til 25 år fra 1. januar 2021.

Unge har behov for støtte i overgangen til voksenlivet, noe de normalt får fra sine foreldre. Ungdom som tidligere har mottatt barnevernstiltak kan ha et mindre og mer sårbart nettverk enn andre, og har ikke nødvendigvis den samme støtten i overgangen til et selvstendig liv. Formålet med ettervern er nettopp å hjelpe ungdom til en god og gradvis overgang til voksenlivet, og bidra til at overgangen oppleves som trygg og forutsigbar (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Utvidelsen av aldersgrensen for ettervern har også bakgrunn i en økt forståelse for at unge med bakgrunn fra barnevernet har særlige behov og trenger støtte som unge vanligvis får i overgangen til voksenlivet (Oterholm & Paulsen, 2022). Selv om man som 18-åring blir myndig og anses som voksen, skjer ikke prosessen med å bli voksen fra én dag til en annen, men over tid. I overgangen til voksenlivet er det mye som må tas stilling til, blant annet økonomi, utdanning og arbeid, bosted og fritid. Ungdom kan ha behov for tid, og å prøve og feile, i denne overgangen. I forarbeidene til barnevernsloven står det også at det er viktig at ungdommene gis mulighet til prøving og feiling i en tid etter at de har ønsket å stå på egne ben. I barnevernsloven er det presisert at ettervernstiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode. Uten ettervernstiltak risikerer særlig sårbare unge voksne å i større grad stå alene i en av de største endringene i livet.

Ifølge Bakketeig og Backe-Hansen (2008) er det stor enighet i forskningen om at barnevernsungdom har ulike behov og historier. Likevel opplever de en raskere og mer komprimert overgang til voksenlivet enn andre ungdom, og de strever på mange områder.

«Selv om flere klarer seg bra, strever unge voksne som har hatt tiltak i barnevernet, på mange og flere områder (utdanning, arbeid, bolig, helse, dødelighet og kriminalitet) enn ungdom flest.» Backe-Hansen (2008)

Paulsen mfl. (2020) har gjennomført en av de mest omfattende studiene av ettervern i Norge. I rapporten (ibid.) konkluderes det med at ettervern kan bidra til å redusere risikoen for utenforskap på lang sikt, men at det er vanskelig å konkludere om og i hvilken grad ettervern fungerer. Dette henger sammen med at det ikke er tilfeldig hvem som får ettervernstiltak og ikke og at det ikke kan kontrolleres for alle forhold som kan påvirke voksenlivet.

«Samtidig finner vi at det å ha ettervern kan bidra til å redusere risikoen for utenforskap på lang sikt. Ettervern kan ha en langsiktig positiv effekt på fullføring av videregående skole, og det reduserer sannsynligheten for å motta uførepensjon.» Paulsen mfl. (2020)

Ettervern kan være et viktig tiltak for at unge voksne som har fått hjelp av barnevernet i oppveksten skal få en trygg og forutsigbar overgang til voksenlivet. Det mangler imidlertid kunnskap om hva kommuner, personen det gjelder og andre får igjen for at det investeres i ettervern, og hvilke eventuelle verdier som kan utløses dersom flere enn i dag får tilbud om ettervern. Det er en risiko for at ettervern nedprioriteres, blant annet på grunn av manglende kunnskap om verdien av ettervern, mulige manglende insentiver til å prioritere ettervern og en presset ressursituasjon i kommuner.

1.2 Problemstilling

Basert på dialog med Norsk Fosterhjemsforening og KS har vi formulert følgende hovedproblemstilling for prosjektet:

Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern sammenlignet med at de unge voksne ikke får ettervern etter fylte 18 år?

Oppdraget går ut på å, så langt det er faglig forsvarlig, tallfeste og verdsette den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i Norge. Underproblemstillingene for oppdraget er:

1. Hvilken samfunnsøkonomisk verdi kan økt tilbud om ettervern utløse?
2. Hva kan offentlig sektor og kommunene spare på å øke bruken av ettervern?
3. Hvilke forutsetninger må være på plass for et vellykket ettervern?

1.3 Avgrensninger

Det er flere ulike tilnærminger for å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern. Vi har valgt å ta utgangspunkt i de personene som mottok ettervern per 31. desember 2022. Det betyr at vi vurderer kostnadene av ettervernstiltak for denne gruppen opp mot nytten ettervernet utløser for de unge voksne i hele deres liv samt eventuelle kostnadsbesparelser for offentlig sektor. I den grad fosterhjem utgjør hele eller deler av ettervernet, tar vi også med gleden fosterforeldrene har av å videreføre oppdraget. Folk flest kan ha en positiv gjennomsnittlig betalingsvilje for at unge voksne med behov for det får ettervern. Vi har ikke empirisk grunnlag for å tallfeste hvor mange personer som opplever denne nytten eller hva deres betalingsvilje er. Vi har derfor ikke medregnet denne virkningen.

Vi har ikke tatt høyde for at det kan oppstå utilsiktede brudd i en plassering blant de som mottar slike tiltak etter fylte 18 år. Et utilsikket brudd innebærer at nytten av ettervernet er lavere enn hva det ellers ville vært. Vi ser ikke på kostnader av brudd for den unge, fosterhjemmet eller andre, eller kostnader og nytte av ulike utfall etter et eventuelt brudd. Ettersom vi tar utgangspunkt i ettervernet som tilbys unge voksne et gitt tidspunkt, har vi heller ikke inkludert kostnader knyttet til etablering av ettervern i analysen.

Analysen er basert på 2022-tall. Årsaken til det er at Statistisk sentralbyrå (SSB) oppdaterer sitt tallgrunnlag med 2023-tall 4. juli 2024, etter at vi har gjennomført analysene og skrevet rapporten.

2 Metodisk tilnærming

Kartlegging av den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i Norge betyr at vi vurderer virkningene av ettervern opp mot alternativet til ettervern. Alternativet til ettervern er at de unge voksne ikke får et tilbud om hjelp fra barnevernet etter fylte 18 år. Vår gjennomgang og tallfesting av den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern bygger på et sett av forutsetninger som er usikre. Vi har derfor systematisert og synliggjort usikkerheten ved våre anslag. For å anslå den samlede verdien, har vi tatt hensyn til at virkningene strekker seg over tid. Vi har derfor benyttet nåverdi-beregninger for å fastsette hva den samlede verdien av ettervern representerer i 2023-kroner.

2.1 Hva menes med samfunnsøkonomisk verdi?

Vårt oppdrag handler om å belyse ettervern sin samfunnsøkonomiske verdi. For å kunne gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering av et tiltaks positive og negative (samfunnsøkonomiske) virkninger, bør ettervern vurderes opp mot et mest mulig realistisk alternativ. Det første steget for å kartlegge verdien av ettervern er å identifisere og systematisere alle relevante positive og negative konsekvenser av ettervern. Vi har identifisert fem hovedkategorier av virkninger, se Figur 2-1. I kapittel 5 gir vi en detaljert gjennomgang av hva som ligger i hver virkning.

Figur 2-1 De samfunnsøkonomiske virkningene av ettervern

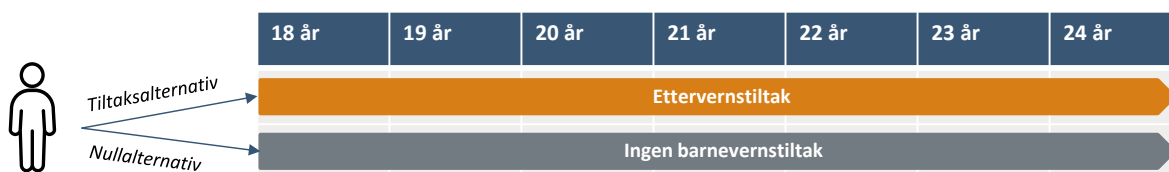


*I den grad fosterhjem inngår som hele eller deler av ettervernet. Kilde: Menon Economics

2.2 Alternativet til ettervern

For å gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering av ettervern, må nytten og kostnadene av ettervern vurderes opp mot nytten og kostnadene av ett eller flere realistiske alternativer til ettervern. Alternativet til ettervern er at de unge voksne som har mottatt barnevernstiltak ikke mottar noen form for tiltak fra barnevernet etter fylte 18 år. Ettervern omfatter på sin side alle barnevernstiltak de unge voksne kan motta etter fylte 18 år. Hva ettervern kan bestå av, er ytterligere beskrevet i kapittel 3.

Figur 2-2 Alternativet til ettervernstiltak



Kilde: Menon Economics

Det er viktig å presisere at alternativet til ettervern ikke betyr at den unge voksne nødvendigvis står uten noen tiltak fra det offentlige. I våre beregninger definerer vi alternativet til ettervern som ingen tiltak fra *barnevernet*. Selv om man ikke mottar tiltak fra barnevernet, kan unge voksne fortsatt motta tiltak fra andre helse- og velferdstjenester på lik linje med andre i samfunnet. Dette kan blant annet inkludere helsehjelp fra helsevesenet, arbeidstiltak eller økonomisk støtte fra NAV. Tilsvarende kan unge som mottar ettervernstiltak fra barnevernet også motta slike tiltak parallelt. Siden tiltak fra andre tjenester enn barnevernstjenesten ikke er barnevernstiltak, vil ikke støtte fra disse tiltakene inngå i våre beregninger, verken i nullalternativet eller i tiltaksalternativet. Derimot vil ettervernstiltak som omhandler veiledning til å navigere eller søke om støtte fra andre velferdstjenester inngå i tiltaksalternativet.

2.3 Datakilder

Analysen bygger på en rekke datakilder. Den viktigste datakilden er gjennomgang av forskningslitteratur og samtaler med forskere på ettervern. Analysen bygger også på tilgjengelig og relevant statistikk, fra SSB, ungdomssvar i Fosterhjemsundersøkelsen 2023 og tiltakskostnader i barnevernet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I arbeidet har vi også støttet oss på dialog og prosess med representanter fra Norsk Fosterhjemsforening, KS, Barneombudet, Landsforeningen for barnevernsbarn og Lister barnevern.

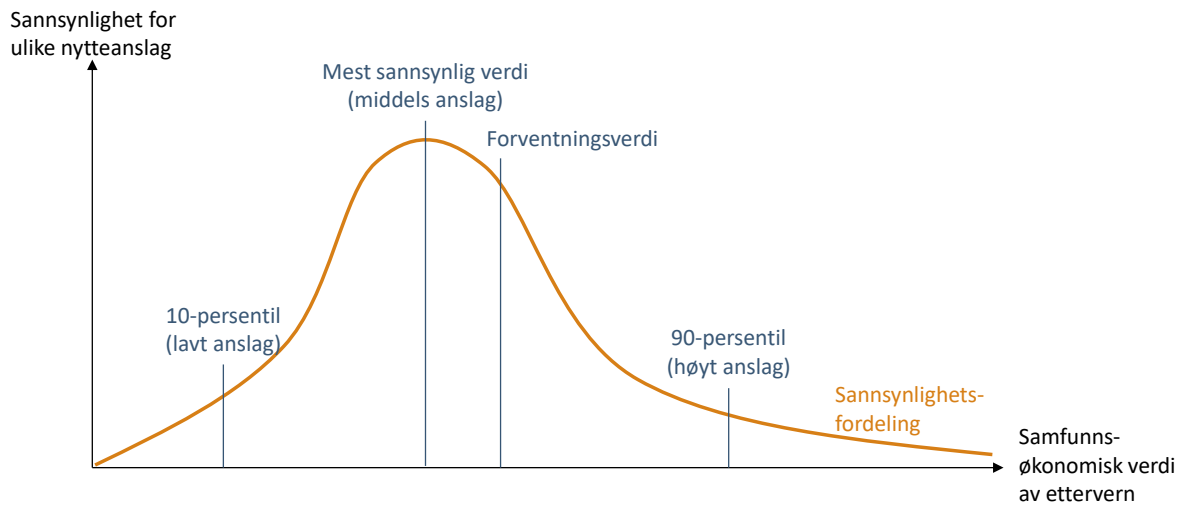
2.4 Håndtering av usikkerhet

Vår gjennomgang og tallfesting av den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern bygger på et sett av forutsetninger som er usikre. Det har derfor vært viktig å systematisere og synliggjøre usikkerheten ved våre anslag. For å ta usikkerheten på alvor har vi gjennomført hele prosjektet som en usikkerhetsanalyse, der målsetningen er å ende opp med et forventningsrett anslag på verdien av ettervern. Hovedformålet med usikkerhetsanalysen er altså å kvantifisere/anslå den forventede samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i Norge. Finansdepartementet (2021) påpeker tydelig at det skal ligge forventningsrette anslag til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen. I den modellerte usikkerhetsvurderingen er usikkerheten knyttet til enkeltvis og overordnede forutsetninger systematisert, synliggjort og tallfestet.

Konsekvensen av å gjennomføre hele prosjektet som en usikkerhetsanalyse er at vi på alle nivåer i analysen må ta stilling til usikkerheten. Vi har valgt å **gjøre** dette ved å etablere trippelanslag for alle størrelser som prissettes. Det betyr i praksis at vi for enhver verdi tar konkret stilling til et lavt, et middels og et høyt anslag. Vi har valgt at disse tre anslagene representerer 10-persentilen (lavt anslag), den mest sannsynlige verdien (middels anslag) og 90-persentilen (høyt anslag). Trippelanslagene sammen med en antakelse om sannsynlighetsfordeling gir oss grunnlag for å anslå forventningsverdien basert på simuleringer/trekninger, som illustrert i Figur 2-3.

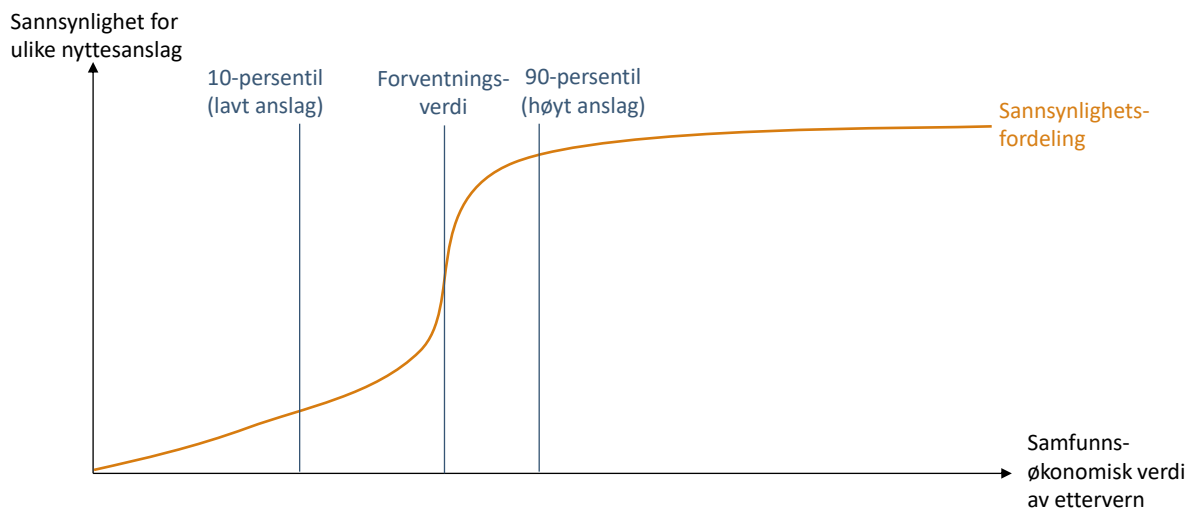
Illustrasjonen viser en høyreskjev fordeling. Det betyr at forventningsverdien ligger til høyre for mest sannsynlig verdi. I tilfeller hvor sannsynlighetsfordelingen er symmetrisk/normalfordelt, er mest sannsynlig verdi lik forventningsverdien. I tilfeller hvor fordelingen er venstreskjev, ligger forventningsverdien til venstre for mest sannsynlig verdi. I hvilken grad fordelingene vi ender opp med er venstreskjeve eller høyreskjeve kan variere.

Figur 2-3 Illustrasjon av en sannsynlighetsfordeling med trippelanslag og forventningsverdi



Basert på trippelanslag om forutsetninger om sannsynlighetsfordelinger for verdiene ettervern skaper for samfunnet, simuleres den samlede usikkerheten for ettervern som tiltak. Resultatet kan vises som en samlet sannsynlighetsfordeling, som vist i Figur 2-3, eller en akkumulert sannsynlighetsfordeling (også omtalt som en S-kurve), se Figur 2-4. S-kurven viser den samlede usikkerheten for vårt samlede anslag på verdien av ettervern. Fra den samlede akkumulerte sannsynlighetsfordelingen kan vi lese ut den samlede forventede verdien. I den sammenheng er det også relevant å se til en rangering av hvilke forhold som har størst betydning på den samlede verdien av ettervern som tiltak.

Figur 2-4 Illustrasjon av en akkumulert sannsynlighetsfordeling (S-kurve)



2.5 Beregningsforutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene fra Finansdepartementet (2021). Tabell 2.1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen. For å anslå virkningene av ettervern, har vi tatt hensyn til at virkningene strekker seg over tid. Vi benytter derfor nåverdiberegninger for å sammenligne virkningene over tid. Som beskrevet i kapittel 4.3, varer et gjennomsnittlig ettervernstiltak i 2,3 år.

Tabell 2.1 Beregningsforutsetninger i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent de første 40 årene, 3 prosent fra år 41 til 75 og 2 prosent etter 75 år
Sammenstillingsår	2023
Kroneverdi	2023

Denne tidsperioden ligger til grunn for anslagene for kostnader av ettervern, verdi for fosterforeldrene og skattefinansieringskostnaden. For å beregne verdien av redusert utenforskap har vi imidlertid benyttet et analyseperspektiv som strekker seg over et livsløp fra det tidspunktet de unge voksne mottar ettervern. Dette er i tråd med at en samfunnsøkonomisk analyse skal så langt som mulig fange opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid. Våre vurderinger er i tråd med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser Bufdir (2024) som sier at:

Forhold som trekker i retning av lang analyseperiode handler om at samfunnsøkonomiske nyttevirkinger realiseres gjennom barnets livsløp. Motivasjonen for å sette inn forebyggende tiltak mot barn og unge er at egnede tiltak skal gi en forbedret livssituasjon og bedre forutsetninger for en positiv utvikling på sentrale livsområder. Dersom tiltaket bidrar til at et barn kommer seg ut i arbeidslivet vil samfunnsøkonomiske gevinster potensielt realiseres årlig gjennom hele arbeidskarrieren.

3 Ettervern

Ettervern vil si at unge mellom 18 og 25 år mottar barnevernstiltak. Barnevernsloven gjelder ellers i utgangspunktet for barn under 18 år. Formålet med ettervern er å hjelpe ungdom til en god og gradvis overgang til voksenlivet, og bidra til at overgangen oppleves som trygg og forutsigbar.

3.1 Hva er ettervern?

Lov om barnevern (barnevernsloven) gjelder i utgangspunktet for barn under 18 år. Det kan imidlertid iverksettes tiltak overfor ungdom etter barnevernsloven § 3-6 inntil de har fylt 25 år, jf. barnevernsloven § 1-2 første ledd. Barnevernstiltak som gis til unge fra og med 18 år kalles ettervern. Aldersgrensen for å motta ettervernstiltak ble utvidet fra 23 til 25 år fra 1. januar 2021.

Boks 3-1

Barnevernsloven § 3-6

§ 3-6. Hjelpetiltak til ungdom over 18 år

Tiltak som er iverksatt før en ungdom har fylt 18 år, skal videreføres eller erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet. Tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode.

I god tid før ungdommen fyller 18 år, skal barnevernstjenesten ta kontakt med ungdommen for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak. Avgjørelse om at tiltak skal videreføres, erstattes eller opphøre, er enkeltvedtak.

Tiltak kan iverksettes frem til ungdommen fyller 25 år.

Kilde: Lov om barnevern (barnevernsloven), LOV-2021-06-18-97

Ettervernstiltak er frivillige hjelpetiltak. Dersom det tidligere var fattet vedtak om omsorgsovertakelse, faller vedtaket automatisk bort ved fylte 18 år som følge av at ungdommen da blir myndig (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Ettervernstiltak kan gis til ungdom som allerede mottar tiltak fra barnevernet, eller som tidligere har mottatt tiltak fra barnevernet. Ettervernstiltak gis ikke til ungdom som aldri har mottatt barnevernstiltak før de har fylt 18 år. Tiltak kan enten videreføres eller det kan settes i verk nye tiltak etter barnevernsloven. Ettervern kan for eksempel omfatte økonomisk hjelp, botiltak som fosterhjem, bolig med oppfølging eller institusjon eller oppfølging fra miljøterapeut eller liknende. I kapittel 4 går vi nærmere inn på hvilke ettervernstiltak som er mest benyttet.

Iht. barnevernsloven § 3-6 annet ledd, skal barnevernstjenesten i god tid før ungdommen fyller 18 år ta kontakt for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes. Ungdommen må få tilstrekkelig informasjon og mulighet til å vurdere om de ønsker tiltak fra barnevernet. Det må utarbeides en plan for eventuelle ettervernstiltak, og barnevernstjenesten må følge med på og vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten. Akkurat hva «i god tid» vil si, er ikke presisert, og vil variere fra ungdom til ungdom. Ifølge Storø (2008) bør det at ungdommen etter hvert skal flytte ut i selvstendig tilværelse være tema over mange år for at forberedelsen skal bli en naturlig del av hverdagen. I brosjyren «til deg som skal få ettervern» utarbeidet av Landsforeningen for barnevernsbarn, står det at det er viktig å begynne å tenke på hvordan man vil ha det når man flytter ut allerede mens man er 15-16 år for å sikre en bra overgang til et selvstendig liv (Landsforeningen for barnevernsbarn, 2020). Videre står det at det er på tide å se nærmere på hva som skal skje absolutt senest rundt tiden når man fyller 17,5 år. Rundskriv

om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år presiserer også at barnevernstjenesten bør ta kontakt med ungdom som mottar ettervernstiltak når de fyller 19 år for å evaluere tiltaket, og kontakte ungdom som har takket nei til tiltak ett år etter at alle tiltak er avsluttet for å undersøke om de ønsker å motta tiltak. Barnevernstjenesten bør også i god tid før eventuelle barnevernstiltak avsluttes undersøke om det er behov for tiltak eller tjenester under annet lovverk. Både barnevernstjenesten og NAV kan for eksempel ha ansvar for ungdom som mottar ettervernstiltak. Ettervern er omtalt særskilt i retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret (NAV, 2024).

Barnevernstjenesten har plikt til å begrunne om tiltak skal videreføres, erstattes eller opphøres. Begrunningsplikten innebærer at barnevernstjenesten må forklare hvorfor det eventuelt anses som barnets beste å ikke lenger motta hjelp fra barnevernet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Avslag på søknad om tiltak kan klages inn til statsforvalter, jf. barnevernsloven § 12-9.

3.2 Innhold i ettervernstiltak

Forskningen viser at innholdet i ettervernstiltakene kan variere betydelig fra kommune til kommune. Tiltakene som tilbys unge voksne kan omfatte alt fra omfattende institusjonstiltak til sporadisk oppfølging og støttesamtaler ved behov. Noen kommuner har omfattende tiltaksvifter, inkludert bofellesskap, overgangsboliger og ettervernpakker fra private stiftelser og ideelle organisasjoner som kan inkludere bolig, oppfølging og bistand til kontakt med andre tjenester. Andre kommuner har svært begrensede ressurser og begrenset tilbud av ettervern (Paulsen mfl., 2020).

Selv om det er lovpålagt å *tilby* ettervern, er det ikke tydelige føringer for hva *innholdet* i ettervernet skal være. Dette kan føre til at ettervernstiltak som på papiret ser like ut, i praksis kan ha svært ulikt innhold avhengig av hvordan den enkelte kommune eller saksbehandler tolker og implementerer tiltakene. Implikasjoner av dette er noe vi nærmere diskuterer i kapittel 11. Statistikk over bruk av ulike ettervernstiltak i 2022 er vist i kapittel 4.5.

3.3 Behov for støttende relasjoner på veien inn i voksenlivet

Både norsk og internasjonal forskning viser at en av de største utfordringene for unge voksne under offentlig omsorg i overgangen til voksenlivet, er mangel på eller begrenset tilgang til støttende nettverk (Höjer & Sjöblom, 2009), (Marion, Paulsen, & Goyette, 2017) (Paulsen, et al., 2020). I intervju med unge voksne finner Paulsen mfl. (2020) at støtten de har behov for dreier seg både om støtte fra voksne de kan stole på, søke råd hos og som er der når det trengs på en måte som favner helheten i deres livssituasjon. Dette kan dreie seg om praktisk hjelp, emosjonell støtte og omsorg, og råd og veiledning på ulike områder i livet. Slik støtte har likhetstrekk med støtte unge voksne gjerne får fra egne foreldre i overgangen til voksenlivet. Behovet for støtte strekker seg også lengre inn i voksenlivet (Paulsen, et al., 2020).

Behovet for offentlig støtte avhenger av støtten de unge har ellers gjennom sine nettverk. Flere unge Paulsen og kollegaer (2020) intervjuet opplever å ha begrensede vennernettverk. Denne utfordringen er særlig fremtredende blant de som har flyttet mye under barnevernets omsorg. Utfordringer med å opprettholde vennernettverk kan også forsterkes dersom de unge føler seg utenfor på viktige arenaer som skole, arbeid og fritidsaktiviteter (Paulsen, et al., 2020). Når kontakten med barnevernet og viktige støttepersoner avsluttes, opplever mange å stå alene (Marion, Paulsen, & Goyette, 2017) (Paulsen, et al., 2020) (Stein, Research Review: Young people leaving care, 2006). Manglende støtte fra private nettverk er også ofte årsaken til behovet for støtte fra det offentlige i en slik overgangsfase.

Utover å gi emosjonell støtte, kan tilstedeværelse av nettverk og sosial støtte være viktig for å komme inn på arbeidsmarkedet. Studier tyder på at sosial støtte er avgjørende for hvordan det går med unge med barneverns-erfaring, også senere i voksenlivet (Strolin-Goltzman, Woodhouse, Suter, & Werrbach, 2016). Dette gjelder både unge voksnes opplevelse av egen velvære, og inkludering på samfunnsområder som utdanning, arbeidsliv, samt å ha en stabil bosituasjon.

Selv om behovet for støttende relasjoner ikke opphører ved fylte 18 eller 25 år, reiser behovet spørsmålet om ettervern gir en bedre overgang til voksenlivet sammenlignet med de uten ettervern. Dette gjelder til tross for at ettervern per definisjon ikke varer hele voksenlivet. Hvorvidt ettervern har positiv effekt på opplevd støtte hos de unge voksne, vil nok variere og avhenge av i hvilken grad ettervernarbeidet har klart å etablere støttende relasjoner (Marion, Paulsen, & Goyette, 2017).

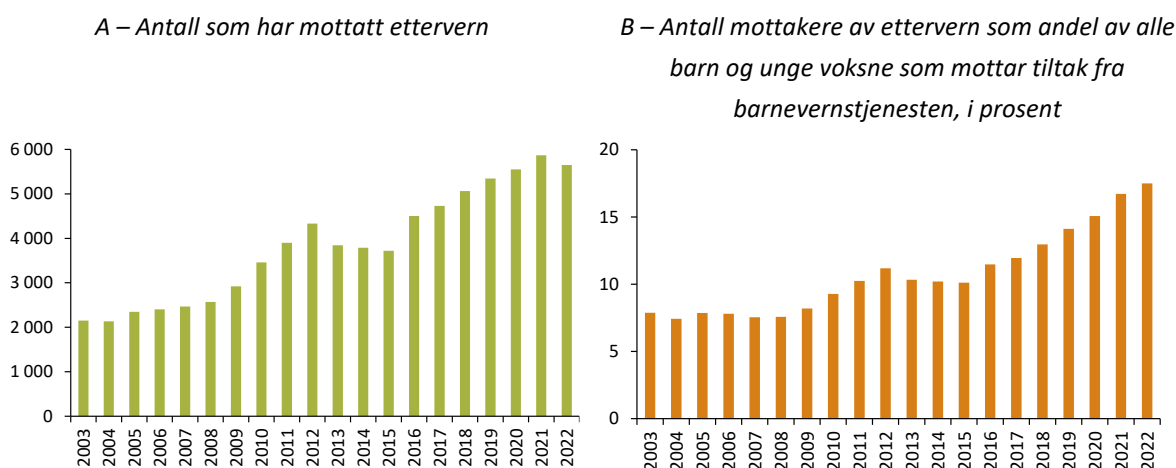
4 Ettervern i tall

Per 31. desember 2022 mottok litt over 5 600 unge voksne ettervern fra barnevernstjenesten. De mest brukte etterverntiltakene er økonomisk hjelp og bolig. Om lag 30 prosent av unge voksne i ettervern bor i fosterhjem. Gjennomsnittsalderen på unge voksne i ettervern var 20,3 år, og 47 prosent var kvinner. Antall unge voksne i ettervern reduseres med alder, både samlet sett og relativt til omfanget av 17-åringer i samme kohort som mottok barnevernstiltak. Det er også geografiske variasjoner i bruk av ettervern, som både kan skyldes variasjoner i behov og kommunal praksis.

4.1 Utvikling i bruk av ettervern de siste 20 årene

De siste 20 årene har omfanget av unge voksne som mottar ettervern økt, både absolutt og som andel av barn og unge voksne som mottar tiltak fra barnevernstjenesten. Utviklingstrekkene vises i Figur 4-1. Det er verdt å merke seg at deler av veksten fra 2020 til 2021 sannsynligvis henger sammen med endringer i barnevernsloven. Fra 2021 kunne barnevernstjenesten tilby ettervern frem til den unge voksne fyller 25 år. Tidligere var øvre aldersgrense 23 år. Det er også verdt å merke seg at andelen som mottok ettervern, av alle barn og unge som mottok tiltak fra barnevernet, økte fra 2021 til 2022, til tross for at antall som mottok ettervern har blitt redusert. Årsaken til det er at hjelpe- og omsorgstiltak fra barnevernstjenesten til barn under 18 år har gått mer ned fra 2021 til 2022.

Figur 4-1 Utvikling i antall og andel som mottar ettervern i barnevernet per 31. desember



Kilde: SSB-tabell 09050, bearbejdet av Menon Economics

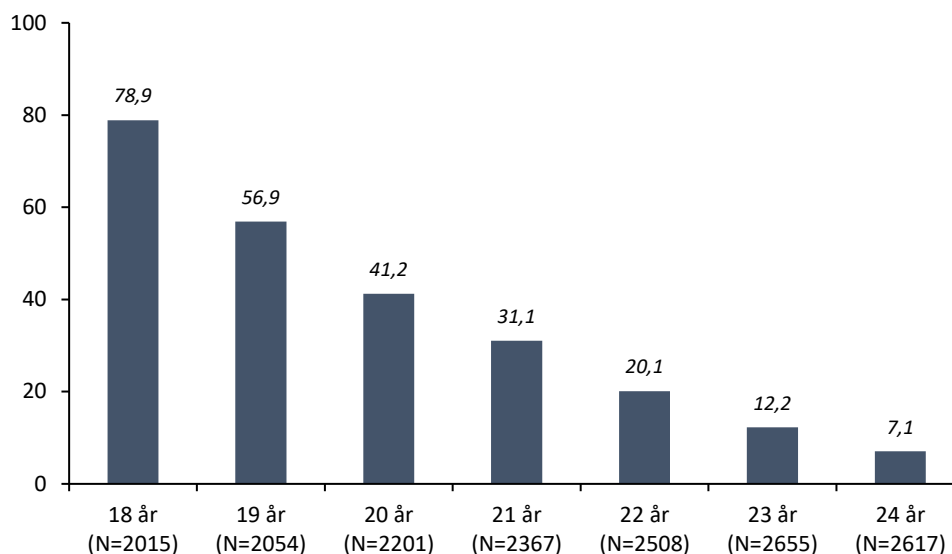
4.2 Andel som mottar ettervern av 17-åringer

Det er interessant å undersøke hvor stor andel av unge voksne som mottok barnevernstiltak som 17-åring som også mottok ettervern i 2022. Figur 4-2 viser at antall personer i ettervern som andel av 17-åringer som mottok barnevernstiltak i samme kohort. Det vil si at vi deler antall 18-åringer i ettervern i 2022 på antall 17-åringer med barnevernstiltak i 2021. Antall 19-åringer i ettervern i 2022 er delt på antall 17-åringer med barnevernstiltak i 2020 osv. En slik tilnærming ivaretar at omfanget av barnevernstiltak for 17-åringer kan variere over år.

Figur 4-2 viser at bruken av ettervern synker med den unge voksne sin alder. Vi har tatt utgangspunkt i de med ettervernstiltak per 31.12.2022. Nesten 80 prosent av de som mottok barnevernstiltak da de var 17 år, mottok også tiltak som 18-åring, og litt over 7 prosent av 17-åringene mottok ettervern som 24-åring. En tilleggsnyanse til dette resultatet er at andel unge voksne som ikke viderefører ettervernstiltak øker med alder. Det er om lag

21 prosent av 17-åringene som ikke mottok ettervern som 18-åring, og 58 prosent av 23-åringene i ettervern som ikke mottok ettervern som 24-åring.

Figur 4-2 Andel som mottok ettervern per 31. desember 2022, i prosent av 17-åringene i samme kohort

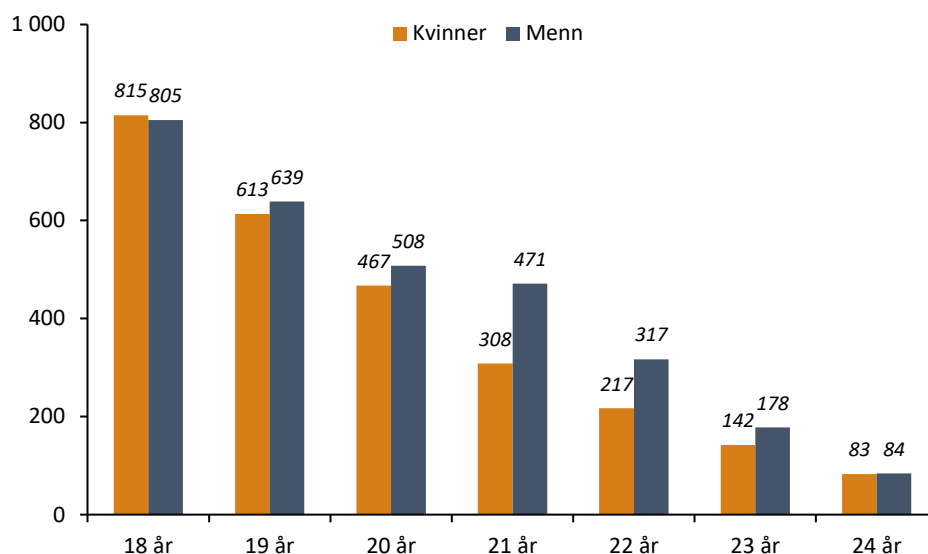


Kilde: SSB-tabell 09050, bearbeidet av Menon Economics

4.3 Antall unge voksne med ettervernstiltak i 2022

Per 31. desember 2022 var 5 647 unge voksne i ettervern i Norge. Litt under 47 prosent av unge voksne i ettervern er kvinner og litt over 53 prosent av unge voksne i ettervern er menn. Figur 4-3 viser aldersfordelingen av unge kvinner og menn som mottok ettervern per 31. desember 2022. Som vi ser fra figuren, er det flere kvinner som mottar ettervern som 18-åringere og flere menn som mottar ettervern av 19-åringere. Denne forskjellen øker frem til de unge voksne er 21 år og avtar frem til de unge voksne er 24 år.

Figur 4-3 Antall unge voksne som mottok ettervern per 31. desember 2022 fordelt på alder og kjønn



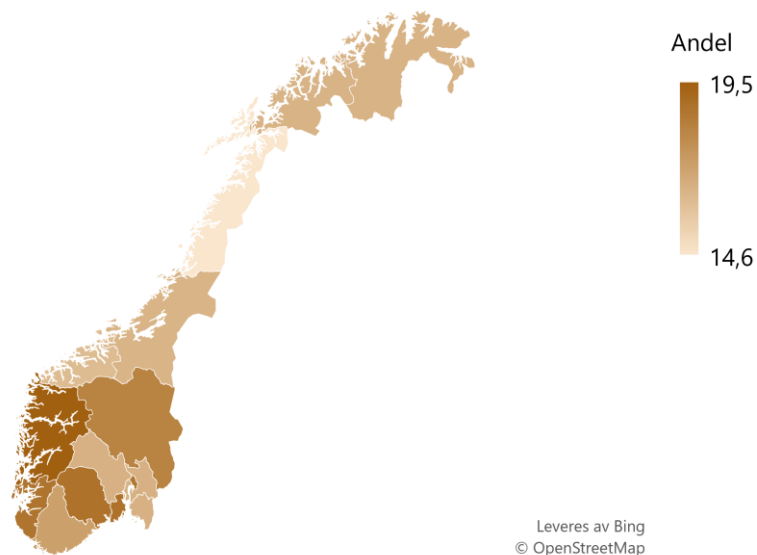
N=5 647. Kilde: SSB-tabell 09050, bearbeidet av Menon Economics

Basert på disse tallene kan vi identifisere gjennomsnittslengden på ettervern i 2022. Ved å legge til grunn forutsetningen om at gjennomsnittsalderen til 18-åringene er 18,5 år, 19-åringene er 19,5 år osv. samt at de aller fleste som mottar ettervern, har gjort det fra de er fylt 18 år, er gjennomsnittlig antall år i ettervern 2,3 år. Dette er en sentral forutsetning når vi senere skal anslå kostnader for ettervern.

4.4 Geografisk fordeling

Det er også interessant å studere geografiske variasjoner i ettervern. Tallene om tiltak i barnevernet fra Statistisk sentralbyrå er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig på kommunenivå, kun på fylkesnivå. Figur 4-4 viser andelen som mottar ettervern per 31.12.2022 av alle barn og unge voksne som mottar tiltak fra barnevernstjenesten samme tid, fordelt på fylker. Som vi ser fra figuren, varierer andelen mellom 14,6 prosent i Nordland og 19,5 prosent i Vestland. Dette indikerer at det er lokale og regionale forskjeller i bruk av ettervern i Norge. Variasjonene i bruk av ettervern kan imidlertid også forklares av geografiske behovsvariasjoner.

Figur 4-4 Antall unge voksne som mottar ettervern som andel av alle barn og unge voksne som mottar tiltak fra barnevernstjenesten, i prosent per 31.12.2022, per fylke

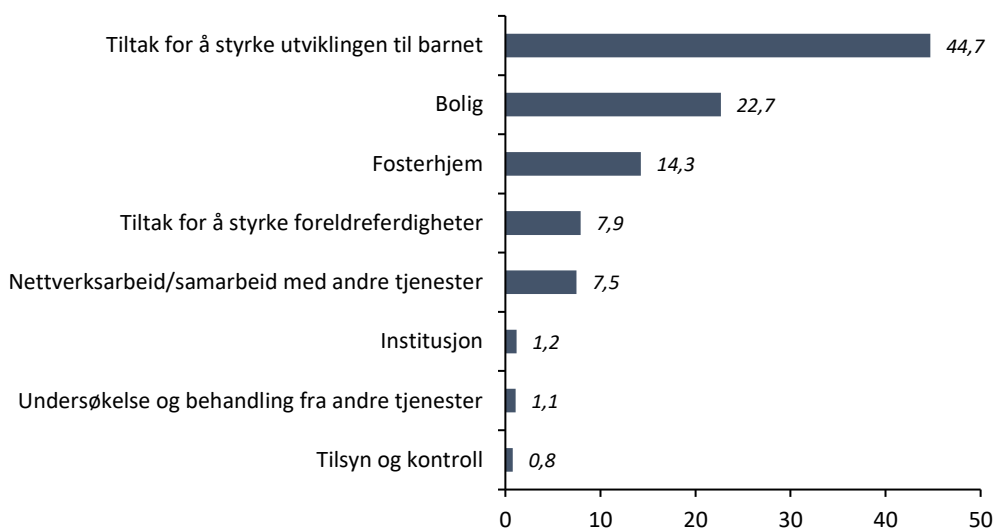


Kilde: SSB-tabell 09050, bearbeidet av Menon Economics

4.5 Tiltaksfordeling

Per 31. desember 2022 var det vedtak om 11 834 hjelpetiltak til unge voksne i alderen fra 18 til 24 år. Basert på at 5 647 unge voksne mottok hjelpetiltak fra barnevernet på samme tid, betyr det at hver person mottok 2,1 hjelpetiltak hver i gjennomsnitt. Figur 4-5 viser fordelingen av hjelpetiltak etter tiltakskategori til unge voksne fra 18 til 24 år. Vi ser at nesten 45 prosent av tiltakene ligger i kategorien «tiltak for å styrke utviklingen til barnet». Det er en samlekategori som blant annet omfatter økonomisk hjelp, fritidsaktiviteter, besøkshjem/avlastnings-tiltak, støttekontakt og utdanning og arbeid. Økonomisk hjelp står for nesten halvparten av tiltakene i denne kategorien. Boligkategorien, som står for nesten 23 prosent av tiltakene, handler i stor grad om økonomisk hjelp til egen bolig og bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap). Fosterhjem står for litt over 14 prosent av tiltakene. Siden samme person ikke kan bo i to fosterhjem samtidig, kan vi dele antall fosterhjem på antall unge voksne i ettervern. Da finner vi at om lag 30 prosent av de unge voksne i ettervern bor i fosterhjem. Det er et nyttig tall for senere vurderinger av fosterforeldrenes verdi av å stå i fosterhjemsoppdraget (se kapittel 8).

Figur 4-5 Fordeling av hjelpetiltakskategori til unge voksne mellom 18 og 24 år per 31. desember 2022, i prosent



N=11 834. Kilde: SSB-tabell 10661, bearbeidet av Menon Economics

Ifølge den samme statistikken tilbys det 40 ulike typer hjelpetiltak i ettervernet (siden tiltakene har en høyere oppløsning enn de åtte tiltakskategoriene i Figur 4-5). De ti mest brukte hjelpetiltakene står for nesten 90 prosent av alle hjelpetiltakene som gis i ettervern, se Figur 4-6. Det betyr at de øvrige 30 hjelpetiltakene står for litt over 10 prosent av hjelpetiltakene.

Figur 4-6 De ti mest brukte hjelpetiltakene til unge voksne mellom 18 og 24 år per 31. desember 2022, i prosent av alle ettervernstiltak samme periode*



*Vi har her slått sammen tiltakene «fosterhjem utenom familie og nære nettverk» og «fosterhjem i familie og nære nettverk» til én samlekategori. N=11 834. Kilde: SSB-tabell 10661, bearbeidet av Menon Economics

Som vi ser fra figuren, er det to samlekategorier som blir mest brukt: Økonomisk hjelp for øvrig og andre tiltak for å styrke utviklingen til barnet. Det er uklart hva som helt konkret ligger i disse to kategoriene. Oversikten viser ellers at de mest vanlige ettervernstiltakene knytter seg til fosterhjem, bolig, deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam, råd og veiledning, avlastningstiltak og støttekontakt.

Som tidligere nevnt kan en ung voksen ha flere ettervernstiltak samtidig. Statistikk viser at det i gjennomsnitt er 2,1 tiltak per ung voksen i ettervernstiltak i 2022. Imidlertid gir den offentlige statistikken fra SSB ingen informasjon om hvilke kombinasjoner av tiltak som er mest utbredt. Det er imidlertid lite sannsynlig at de unge voksne i ettervern samtidig bor i egen bolig, fosterhjem og institusjon, og vi kan derfor anta at disse kategoriene gjensidig utelukker hverandre. Basert på intervjuer med fagfolk og representanter fra barnevernstjenesten, bestemmes tiltakskombinasjoner både av tilgjengelige ettervernstiltak og den unge voksnes behov. Tiltakskombinasjonene kan også variere over tid. Informasjon fra intervjuene tilsier at økonomisk støtte i kombinasjon med boligrelaterte tiltak er en hyppig forekommende tiltakskombinasjon.

4.6 Kjennetegn ved unge voksne som mottar ettervern

I dette delkapittelet viser vi hva forskningen viser om hvilke unge voksne som mottar ettervern, altså hvem som får tilbud om det og hvem som takker ja til det, sammenlignet med unge som tidligere har mottatt barnevernstiltak, men som ikke mottar ettervern. I kapittel 7 tar vi derimot for oss hva forskningen sier om hvordan det går med de unge voksne som mottar ettervern sammenlignet med de som ikke mottar ettervern, men som tidligere har mottatt barnevernstiltak.

Paulsen mfl. (2020) har undersøkt kjennetegn ved unge som mottar ettervern, sammenlignet med unge i samme alder som tidligere har mottatt barnevernstiltak, men som ikke mottar ettervern. De har analysert både kjennetegn ved den unge, familien, det geografiske bostedet og kommunen, årsakene til iverksetting av tiltak, og hvilke tiltak barna har hatt i barnevernet før fylte 18 år. Formålet med analysen var å beskrive hvilke grupper som mottar ettervern, og om det er noen grupper med tiltak fra barnevernet som har økt sjanse for å motta ettervern etter fylte 18 år. Eventuelle forskjeller mellom gruppene som mottar ettervern og ikke er også relevant for vår analyse. Dette er fordi virkningene av ettervern kan variere avhengig av hvilke grupper som mottar det, og hvilke grupper som ikke gjør det. For eksempel, hvis de som mottar ettervern har større utfordringer enn de som ikke mottar ettervern, kan dette påvirke resultatene av ettervernet.

Resultatene fra Paulsen mfl. (2020) bygger på registerdata fra 2014 og tidligere. Funnene fra rapporten som vi presenterer i dette kapitlet viser dermed kjennetegn til de som mottok ettervern for rundt ti år siden. Selv om tendensene kan ha endret seg over tid, indikerer intervjuer med fagfolk at funnene i rapporten fortsatt er relevante i dag. Det er imidlertid viktig å merke seg at da analysen ble gjennomført, var alle som kunne motta ettervern mellom 18 og 23 år. Derfor vises ingen resultater for de i aldersgruppen 24 og 25 år, som i dag også kan motta ettervern. I tillegg har mange av de som mottar ettervern kortvarige tiltak, og de fleste som mottar ettervern er 19- og 20-åringer. Dette betyr at funnene hovedsakelig kan knyttes til personer i disse aldersgruppene.

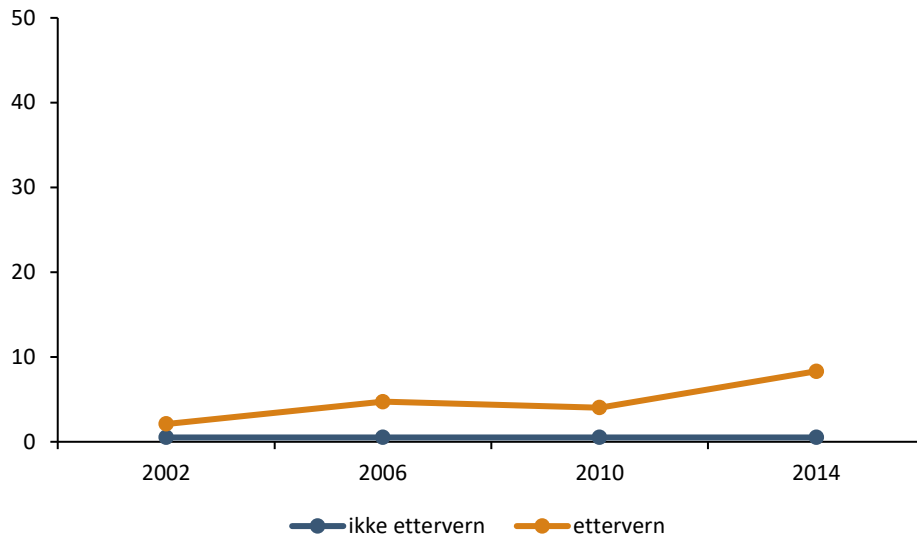
For å sammenligne de som mottatt ettervern med de som ikke mottar ettervern, har Paulsen mfl. (2020) delt alle som har mottatt barnevernstiltak i oppveksten i to grupper: de som har mottatt ettervern og de som aldri har mottatt ettervern fra det året de fylte 19 år. Deretter ser de disse to gruppene opp mot hverandre. Dersom for eksempel gutter utgjør en større andel i ettervern-gruppen enn i ikke-ettervern-gruppen, kan det tilsa at gutter har en økt sannsynlighet for å motta ettervern sammenlignet med jenter.

Mange av de som mottar ettervern er enslig mindreårige flyktninger

Oppsummert finner Paulsen mfl. (2020) at enslige mindreårige flyktninger er en gruppe som har høy sannsynlighet for å motta ettervern, og at de utgjør en økende andel av ettervern-gruppen. I 2002 stod enslige mindreårige flyktninger for 2,1 prosent av ettervernsgruppen, mens de i 2014 stod for 8,3 prosent av ettervernsgruppen, se Figur 4-7. Enslige mindreårige flyktninger har derimot stått for en stabilt lav andel blant

de som ikke mottar ettervern, på rundt 0,5 prosent. Hvordan dette har utviklet seg etter den store ankomsten av flyktninger i 2015, er usikkert.

Figur 4-7 Andel enslige mindreårige flyktninger blant unge voksne med og uten ettervern. Prosent av alle med og uten ettervern som er 19-23 år på samme tidspunkt.



Kilde: Paulsen mfl. (2020)

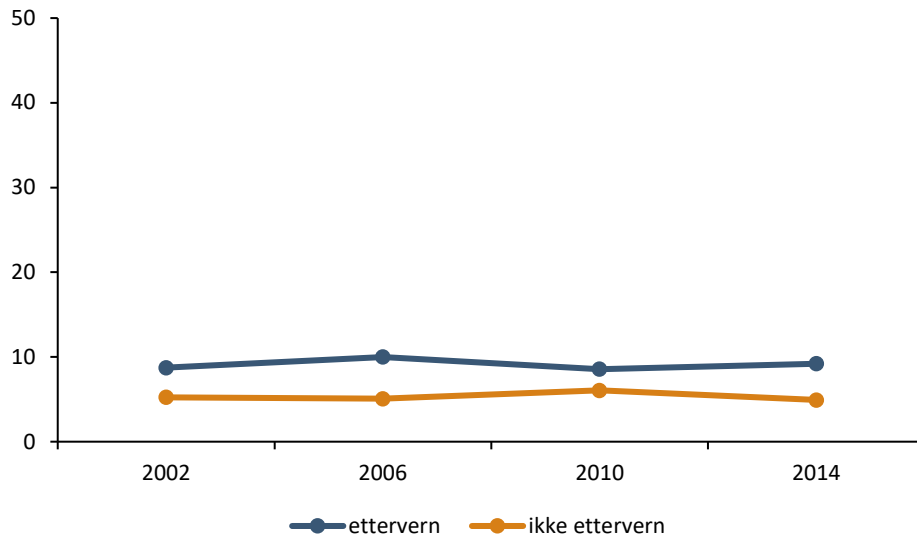
En rapport fra SSB viser at 51 prosent av enslige mindreårige flyktninger i alderen 18-22 år mottok tiltak fra barnevernet i 2015 (SSB, 2022). For tilsvarende populasjon ble andelen med ettervernstiltak fra barnevernet redusert til 36 prosent i 2020. Selv om disse tallene indikerer en nedgang i andelen som mottar ettervernstiltak for gruppen enslige mindreårige flyktninger, er det uklart om dette skyldes redusert behov for slike tiltak eller om det betyr at en lavere andel får tilbud om ettervernstiltak til tross for behov. Siden SSB (2022) ikke sammenligner enslige mindreårige flyktninger med og uten ettervern, så vet vi ikke hvordan utviklingen mellom gruppene har endret seg siden 2014.

En mindre andel av de som mottar ettervern har fullført grunnskolen

Studien til Paulsen mfl. (2020) har også undersøkt om det er forskjeller mellom andelene som ikke har fullført grunnskolen, i de to respektive gruppene. Det å ikke ha fullført grunnskolen ses på som en sårbarhet og en risiko for marginalisering i dagens samfunn. Som beskrevet av Paulsen mfl. (2020), anses manglende fullføring av grunnskole innen alderen 19-23 år som en klar indikasjon på sårbarhet. Analysen viser at det er en større andel som ikke har fullført grunnskolen i ettervernsgruppen sammenlignet med gruppen som ikke har mottatt ettervern (se Figur 4-8). Disse forskjellene er relativt stabile over tid. Det er likevel verdt å merke seg at det i begge grupper er en andel som ikke har fullført grunnskolen, hvor om lag 10 prosent av unge voksne med ettervernstiltak *ikke* har fullført grunnskolen, mens tilsvarende for de uten ettervern er om lag 5 prosent. I ettervernsgruppa er det verdt å merke seg at økningen i andel som ikke har fullført grunnskolen fra 2010 til 2014 skyldes økt andel enslige mindreårige flyktninger i 2014.

Figur 4-8

Andel som ikke har fullført grunnskolen. Prosent av alle med og uten ettervern og som var 19-23 år på samme tidspunkt.



Kilde: Paulsen mfl. (2020)

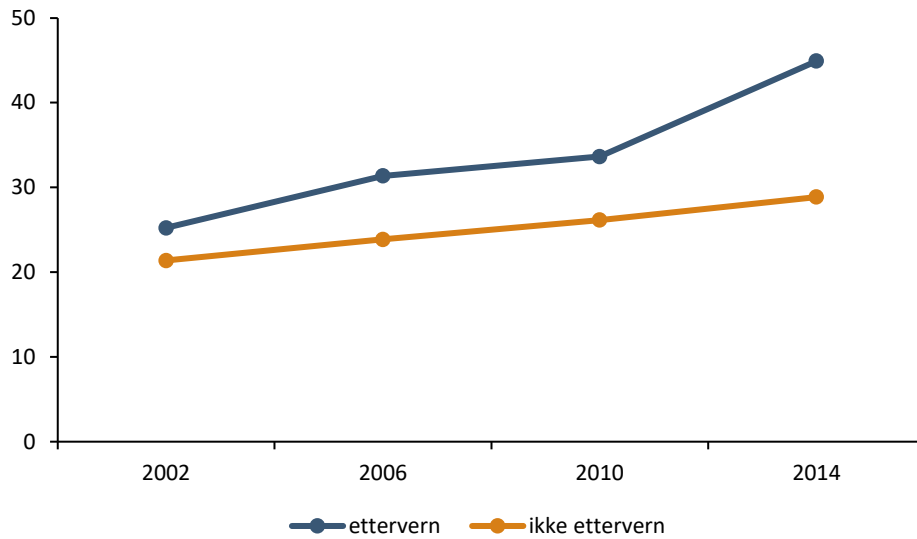
En større andel av de som mottar ettervern har foreldre med lav utdanning og flere har innvanderbakgrunn

Videre har Paulsen mfl. (2020) sett på enkelte kjennetegn ved familien/foreldrene til dem som har mottatt ettervern sammenlignet med dem som ikke har mottatt ettervern. Funnene i studien til Paulsen mfl. (2020) viser at det er en større andel i ettervernsgruppen med foreldrene som kun har fullført grunnskolen, samt færre som har fullført videregående skole eller har høyere utdanning. Rundt 60 prosent av foreldrene til de som har mottatt ettervern har utdanning på videregående nivå eller mer, sammenlignet med rundt 74 prosent for de som ikke har mottatt ettervern (i 2014).

Paulsen mfl. (2020) finner også at flere av familiene eller foreldrene til dem som mottar ettervern har innvanderbakgrunn sammenlignet med dem som ikke mottar det. Hvorvidt den unge voksne selv har innvandringsbakgrunn har sterk betydning for sjansen for å motta ettervern. I 2014 utgjorde unge voksne med innvanderbakgrunn en relativt stor andel av ettervernet, med 45 prosent (se Figur 4-9) (Paulsen, et al., 2020). Tall fra SSB tyder på at denne andelen har sunket de siste årene, hvor andelen unge voksne i alderen 18-24 år med innvanderbakgrunn i ettervernsgruppen lå på 29 prosent i 2022 (SSB, 2024).

Figur 4-9

Ungdom med innvandrerbakgrunn. Prosent av alle med og uten ettervern som er 19-23 år på samme tidspunkt.



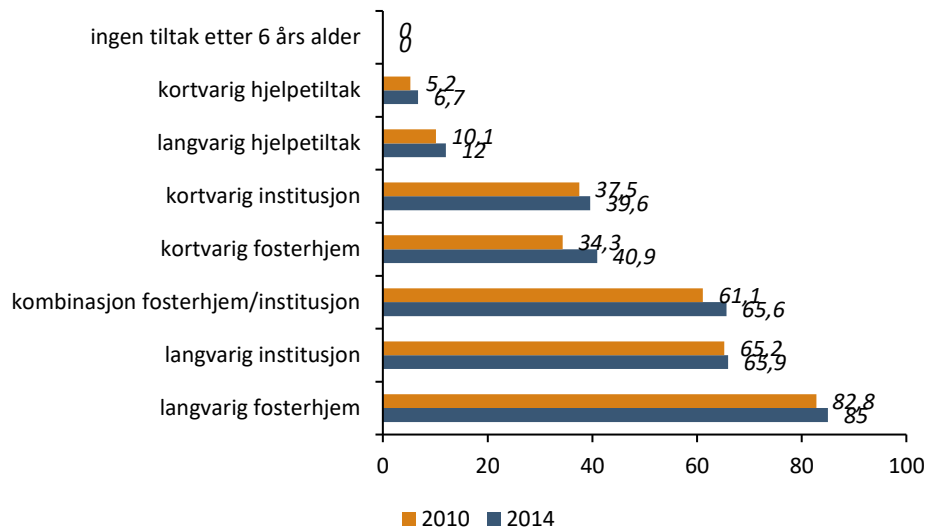
Kilde: Paulsen mfl. (2020)

De med langvarig plassering utenfor hjemmet har størst sannsynlighet for å motta ettervern

Paulsen mfl. (2020) har også sett på om tiltakshistorikken til ungdommene har betydning for om en mottar ettervern. Som følge av at barnevernstiltak er noe barn og unge kan motta fra de er 0 til 18 år (i tillegg til ettervern), kan tiltakskombinasjonene være mange. Paulsen mfl. (2020) har derfor forsøkt å dele tiltakshistorikken inn i åtte typer for å gi mer oversiktlige resultater, se Figur 4-10.

Figur 4-10

Andeler som har mottatt ettervern, fordelt etter tidligere tiltakshistorikk i barnevernet. Prosent av alle som har hatt samme tiltakshistorikk i barnevernet og er 19-23 år i 2010 og 2014*

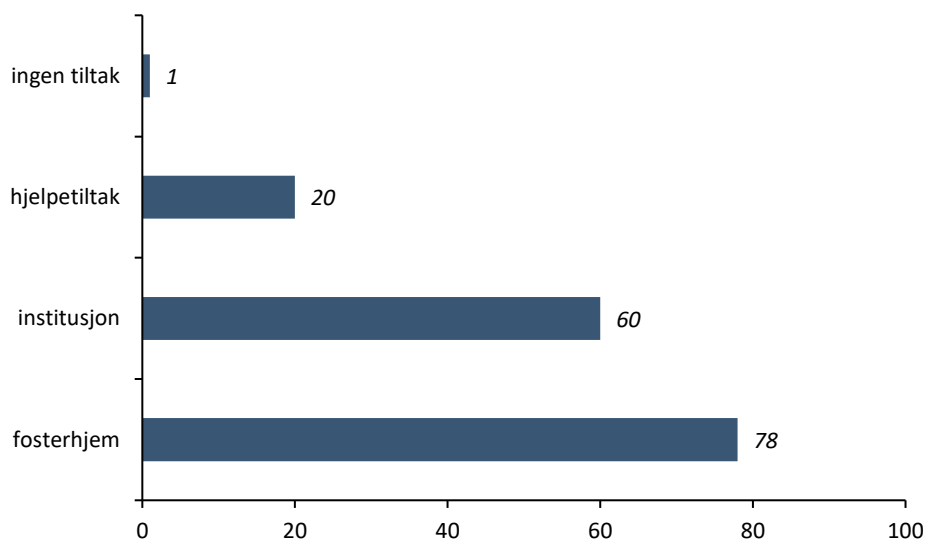


*For at inndelingene skal være gjensidig utelukkende er personene kategorisert ut fra kriteriet tyngste tiltakshistorikk. Det betyr at dersom en person både har mottatt kortvarig hjelpetiltak og kortvarig fosterhjem, vil personen tilfalle kategorien kortvarig fosterhjem. Kilde: Paulsen mfl. (2020)

Resultatene viser at de som kun har mottatt hjelpetiltak har liten sannsynlighet for å få ettervern sammenlignet med personer med annen tiltakshistorikk. Av Figur 4-10 ser vi at mellom 7 og 12 prosent, avhengig av lengde på hjelpetiltakene, av unge voksne som tidligere kun har mottatt hjelpetiltak i hjemmet. Videre viser resultatene at de som har hatt kortvarige opphold i institusjon eller fosterhjem har større sjanse for å få ettervern – rundt en tredjedel har ettervern. Samtidig viser resultatene at de med langvarig plassering utenfor hjemmet, enten i institusjon eller i fosterhjem, har klart størst sannsynlighet for å motta ettervern. De som tidligere har hatt langvarig plassering i fosterhjem, har i størst grad mottatt ettervern, med en andel på 83–85 prosent.

Det er også interessant å se om typen barnevernstiltak ungdommen mottok som 17-åring, har betydning for sannsynligheten for å motta ettervern. Paulsen mfl. (2020) finner at det kun er 1 prosent av dem uten tiltak som 17-åring som får ettervern, se Figur 4-11. Derimot er andelen som får ettervern etter hjelpetiltak som 17-åring en femtedel. Samtidig viser figuren at sannsynligheten for ettervern er størst for ungdom som har bodd på institusjon (60 prosent) eller fosterhjem (78 prosent) ved overgangen til voksenlivet.

Figur 4-11 Prosent med ettervern som 19-åring i 2014 ut fra type barnevernstiltak som 17-åring*



*De som eventuelt fikk hjelpetiltak i tillegg til fosterhjem eller institusjonsplassering regnes henholdsvis som fosterhjem eller institusjonsplassering. Enslige mindreårige flyktninger er holdt utenfor. Kilde: Paulsen mfl. (2020)

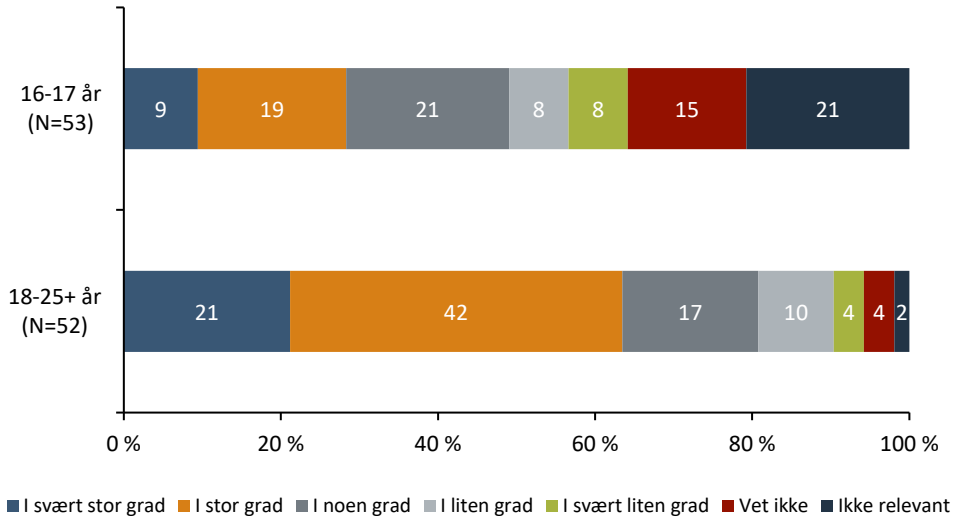
4.7 Unge voksnes opplevelse av ettervern

Det finnes få data som fanger opp brukererfaringer fra unge voksne i ettervern. Et unntak fra det er Fosterhjemsundersøkelsen 2023 - Ung i fosterhjem (Norsk fosterhjemsforening, 2023). Undersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som er besvart av ungdommer og unge voksne i alderen 16–25 år som bor eller har bodd i fosterhjem. I 2023 svarte 266 ungdommer og unge voksne på undersøkelsen.

Det er interessant å se på i hvilken grad unge som bor i fosterhjem er fornøyd med sin mulighet til å medvirke til eget ettervern. Av unge i fosterhjem som svarte på undersøkelsen, ser vi at det særlig er unge voksne i alderen 18–25 år som opplever at de har mulighet til å medvirke i planleggingen og gjennomføringen av sitt ettervern, hvor nesten to tredeler (63 prosent) svarer at de i stor eller svært stor grad opplever slik medvirkning, se Figur 4-12. En lavere andel av unge i alderen 16–17 år oppgir tilsvarende (28 prosent). At færre 16- og 17-åringer

opplever mindre grad av medvirkning, kan ha en naturlig forklaring gjennom at alle ikke nødvendigvis har fått tilbud om ettervern enda, og at de ikke har hatt mulighet til å erfare ettervern som tiltak enda.

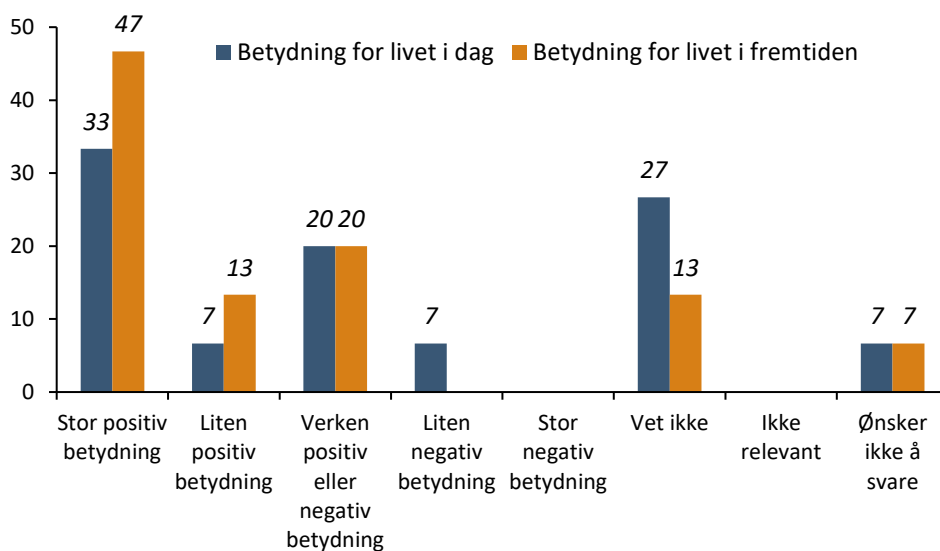
Figur 4-12 I hvilken grad unge i alderen 16 – 25 år i fosterhjem opplever de har mulighet til å medvirke knyttet til planlegging eller gjennomføring av sine ettervernstiltak, i prosent



N=105. Kilde: Den store Fosterhjemsundersøkelsen 2023 – Ung i fosterhjem (Norsk fosterhjemsforening, 2023), bearbejdet av Menon Economics.

Av unge som har svart på fosterhjemsundersøkelsen 2023, er det en betydelig andel som oppgir at ettervernet har hatt betydning for hvordan de har det i livet i dag. En tredel oppgir at ettervernet har hatt stor positiv betydning for deres liv, se Figur 4-13. Merk at antall personer som svarte på spørsmålene er lavt, med kun 15 svar.

Figur 4-13 I hvilken grad opplevde unge voksne (18–25 år) at ettervernstiltaket har hatt og vil ha betydning for sitt liv, i prosent



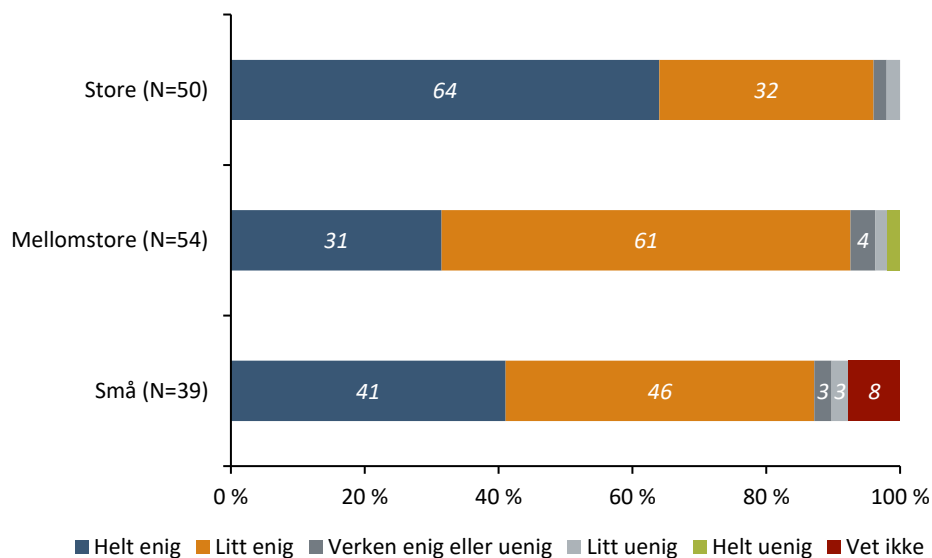
N=15. Kilde: Den store Fosterhjemsundersøkelsen 2023 – Ung i fosterhjem (Norsk fosterhjemsforening, 2023), bearbejdet av Menon Economics.

På spørsmål om ettervernets betydning for den unge voksnes mulighet for å få et bra liv i fremtiden oppgir nesten halvparten av de unge som har svart at ettervernet har hatt stor positiv betydning for deres mulighet til å få et bra liv i fremtiden. Selv om en stor andel oppgir at ettervern har positiv betydning enten for livet i dag eller i fremtiden, er det stor variasjon mellom de unges opplevde betydning av ettervernet.

4.8 Barnevernstjenesten sin vurdering av eget ettervern

Menon følgeevaluerer barnevernsreformen fra 2021 til 2027 på oppdrag fra Bufdir. I en spørreundersøkelse til barnevernledere i 2022 inkluderte vi spørsmål om barnevernsleders vurdering av om de tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til unge voksne som har vært i barnevernet (Pedersen, et al., 2022c). Figur 4.14 viser at nærmest alle barnevernledere, uavhengig av kommunestørrelse, er litt eller helt enig i at barnevernstjenesten de representerer tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til ungdom som har vært i barnevernet.

Figur 4.14 I hvilken grad barnevernleder er enig i at barnevernstjenesten de representerer tilbyr gode og tilpassede ettervernstiltak til unge voksne som har vært i barnevernet, fordelt på kommunestørrelse, i prosent*



*Store kommuner er definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mellomstore kommuner fra 5 000 til 19 999 innbyggere og små kommuner under 5 000 innbyggere. **Svarene er fordelt på kommunestørrelse for å få frem svar fra små kommuner som er underrepresentert i undersøkelsen. N=143. Kilde: Barnevernlederundersøkelsen 2022, Menon Economics.

5 Samfunnsøkonomiske virkninger av ettervern

Vi har identifisert fem virkninger av ettervern sammenlignet med alternativet ingen barnevernstiltak etter fylte 18 år. Vi har funnet faglig grunnlag for å prissette fire av de fem identifiserte virkningene. Ettersom virkningene ikke overlapper, er det mulig for oss å legge sammen virkningene og anslå den samlede samfunnsøkonomiske verdien av ettervern. På bakgrunn av at vi ikke har grunnlag for å prissette alle fem virkningene, representerer vårt samlede anslag en lavere verdi enn den reelle samlede samfunnsøkonomiske verdien.

Formålet med denne studien er å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern i Norge. Det er flere tilnæringer for å verdsette ettervernstiltak. Vi har identifisert fem virkninger av ettervern, sammenlignet med alternativet (de unge voksne får ikke et tilbud om hjelp av barnevernstjenesten etter fylte 18 år). Se nærmere beskrivelse av alternativ til ettervern i kapittel 2.2. Siden virkningene ikke overlapper, kan virkningene legges sammen. Vi har funnet faglig grunnlag for å anslå fire av fem virkninger. Vi har ikke funnet grunnlag for å anslå samfunnets samlede betalingsvilje for at unge voksne med erfaring fra barnevernet og behov for ettervern mottar et ettervernstilbud. Under Figur 5-1 gis en kort beskrivelse av hver av virkningene. I de påfølgende kapitlene går vi nærmere inn på hver av virkningene.

Figur 5-1 Virkninger av ettervern sammenlignet med alternativet (ingen tiltak)



*I den grad fosterhjem er ettervernstiltaket. **Vi har ikke funnet grunnlag for å anslå verdien for samfunnet. Kilde: Menon Economics

I – Kostnader av ettervern. Ettervernstiltak medfører kostnader for både stat og kommune. Det er stor variasjon i kostnadene per tiltak. Noen tiltak er kostbare, slik som institusjonsplassering, mens andre har lavere kostnad, slik som mindre økonomiske overføringer eller veiledning. I en samfunnsøkonomisk analyse av ettervernets verdi, er det uansett essensielt å inkludere kostnadene knyttet til gjennomføringen av ettervernet.

II – Verdi av redusert utenforskap. Ettervernstiltak kan ha forskjellig betydning for de unge voksne som mottar tiltak. For enkelte kan det ha potensial til å forbedre helsemessig livskvaliteten gjennom redusert psykiske utfordringer og lengre levealder. For andre kan ettervern være avgjørende for deres deltakelse og produktivitet i arbeidslivet. Som vi vil utdype senere, forventes ettervern å ha en positiv gjennomsnittlig effekt på de unge voksne i deres liv. Denne effekten kan verdsettes i form av redusert utenforskap. Ettervernet innvirkning på

reduisert utenforskap kan også øke skatteinntekter, redusere helsetjenestekostnader og andre kostnader ved å tilby andre velferdstjenster.

III – Verdien for fosterforeldre (der fosterhjem fungerer som ettervernstiltaket). Noen unge voksne bor i fosterhjem etter fylte 18 år, der fosterhjemmet fungerer som ettervernstiltak. Fosterforeldrene påtar seg et ansvar som på den ene siden kan medføre tapt arbeidsinntekt, men på den andre siden også økt nytte gjennom den meningsfulle forpliktelsen. De mottar ytelser som skal dekke deres privatøkonomiske tap som følge av oppdraget. Selv om det kan være situasjoner som gjør det vanskelig for fosterforeldre å stå i oppdraget i form av for lite oppfølging/veiledning og at man ikke får kompensert fullt ut for merutgiftene, er det grunn til å tro at netto nytten av å stå i oppdraget for de aller fleste er positiv. Dette er derfor en virkning som medregnes i den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern.

IV – Verdien for samfunnet for øvrig. Folk flest har en betalingsvilje for at barn og unge får en god oppvekst og gis forutsetninger for et godt liv. Siden det er grunn til å tro at ettervernstiltak er det beste for de som mottar det, har ettervern også en samfunnsverdi uttrykt gjennom samfunnets betalingsvillighet. Dette innebærer at det er en verdi for samfunnet at de unge voksne får den nødvendige støtten. Det har imidlertid ikke vært mulig å gjennomføre en større betalingsvillighetsstudie i dette prosjektet, og derfor kan vi ikke faglig grunnlag til å prissette denne virkningen.

V – Skattefinansieringskostnad. Sammenlignet med et alternativ uten ettervern, bidrar ettervern i gjennomsnitt til et økt offentlig finansieringsbehov. Høyere offentlig finansieringsbehov betyr økt behov for å trekke inn skatter. Økt skattenivå i økonomien innebærer samfunnsøkonomiske kostnader. Alt annet likt, vil ettervernstiltak derfor resultere i en skattekostnad.¹

¹Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike skatteklir vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal derfor en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone (Finansdepartementet, 2021).

6 Kostnader av ettervern

Sammenlignet med et alternativ uten ettervern, vil ettervern innebære kostnader for det offentlige. Vi har anslått den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden av ettervern, i form av høyere ressursbruk enn alternativet, til en forventet nåverdi på 12,4 milliarder kroner. Det tilsvarer 2,2 millioner kroner per unge voksen i ettervern med en gjennomsnittlig varighet på ettervernstiltak på 2,3 år.

6.1 Kostnader per ettervernstiltak

Det er utfordrende å gi presise anslag for kostnadene knyttet til ettervern, ettersom innholdet i ettervernstiltakene ikke går klart frem av tilgjengelige data. Basert på statistikk fra SSB og KS, litteratur og intervjuer med fagpersoner, har vi likevel opparbeidet nærmere informasjon om hva tiltakene kan bestå av og hvilke forutsetninger som kan legges til grunn for de ulike ettervernstiltakene, slik at vi kan anslå kostnadene for disse tiltakene.

For å anslå kostnadene av ettervernstiltak tar vi utgangspunkt i antall ettervernstiltak per 31.12.2022 fra SSB (Tabell 10661) og de mest brukte hovedkategoriene av tiltak i 2022 (se Figur 4-5). Vi har gruppert flere av tiltakene til større hovedkategorier, men for enkelte av tiltakene, slik som fosterhjem og institusjon, beregner vi kostnadene separat. Tiltakene er kategorisert på følgende måte:

- Fosterhjem
- Institusjon
- Bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap)
- Andre oppfølgings-, veilednings- og ettersynstiltak
- Økonomisk støtte fra barnevernstjenesten
 - Økonomisk hjelp til egen bolig/hybel
 - Økonomisk hjelp for øvrig

I det følgende vil vi kort beskrive innholdet i de ulike tiltakene, samt forklare beregningsgrunnlaget bak kostnadsanslagene. Se Vedlegg A for en utdypende beskrivelse av beregningene. Samtlige kostnader som presenteres representerer årlige kostnader for en gjennomsnittlig ung voksen som mottok ettervernstiltak i 2022, fremstilt i 2023-kroner. Det vil si at de faktiske kostnadene for enkelte unge voksne i ettervern både kan være betydelig lavere og høyere. For å håndtere usikkerheten knyttet til beregningene benytter vi et trippelanslag for alle kostnadsanslag. Tabell 6.1 og Tabell 6.2 gir en oversikt over omfang og trippelanslag for de ulike ettervernstiltakene per unge voksen per år.

Tabell 6.1 Trippelanslag på årlig kostnad per unge voksen i tiltak, i 2023-kroner, med tilhørende andel og antall unge voksne i det respektive tiltaket

Type tiltak	Andel (antall) i tiltaket, i prosent	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Fosterhjem	30 (1 687)	233 000	238 000	1 047 000
Institusjon	2 (139)	1 106 000	2 475 000	4 040 000
Bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap)	28 (1 567)	70 000	169 000	1 106 000
Andre tiltak*	40 (2 254)	5 000	10 000	99 000

*Andre oppfølgings-, veilednings- og ettersynstiltak.

Som vist i kapittel 4.14.3 og 4.5, var det i 2022 5 647 unge voksne i alderen 18 til 24 år som mottok hjelpetiltak fra barnevernet. Samlet mottok disse totalt 11 834 hjelpetiltak fra barnevernet på samme tid. Det betyr at hver person mottok 2,1 hjelpetiltak i gjennomsnitt. Siden en ung voksen kan motta flere tiltak samtidig, regner vi på kostnaden av antall tiltak. Ideelt ville vi ha regnet på kostnaden per unge voksne. Av mangel på oversikt over hvilke tiltakssammensetninger som er vanlige, er ikke dette mulig i dette prosjektet. Basert på ulike tiltaks natur, kan vi likevel anta at flere av tiltakene er gjensidig utelukkende. For eksempel kan ikke en person både bo i fosterhjem og institusjon/bofellesskap samtidig. Det er imidlertid mulighet for at en person i løpet av tiden den unge er mottaker av etterverntiltak, kan bytte mellom å bo ved ulike bostedsløsninger, eksempelvis gå fra å bo i institusjon til bofellesskap. Vi anslår kostnadene for unge voksne basert på tiltak de mottar i 2022, og en forutsetning for våre beregninger at den unge voksne blir værende i det gitte botiltaket over analyseperioden. Utover etterverntiltak som knytter seg til en plassering (institusjon, fosterhjem, bolig/bofellesskap med oppfølging), kan unge voksne motta ulike former for økonomisk støtte fra barnevernstjenesten eller ulike former for veilednings-, oppfølgings- og ettersynstiltak. Disse tiltakene er ikke gjensidig utelukkende slik som tiltakene som knytter seg til et bosted.

Fosterhjem. For ungdom som har vært i fosterhjem, er fosterhjem ofte en del av ettervernet. Dette kan innebære at den unge voksne fortsetter å bo i fosterhjemmet etter fylte 18 år, eller mottar oppfølging fra fosterhjemmet mot godtgjørelse (Paulsen, et al., 2020). Barnevernstjenesten ser på videreføring av etablerte relasjoner som viktig, spesielt når fosterforeldrene kjenner den unge godt.

I motsetning til fosterhjem for barn under 18 år, finnes det ingen normkostnader knyttet til fosterhjemsoppdraget for unge 18 år eller eldre. Ifølge Bufdir sine nettsider vil det ofte være naturlig at nivået på godtgjøring til fosterforeldre forblir opprettholdt etter at barnet fyller 18 år (Bufdir, u.d.). Med bakgrunn i Bufdir sine nettsider og mangel på mer presise data, antar vi at kostnadene for fosterhjem som etterverntiltak tilsvarer kostnadene for å stå i et fosterhjemsoppdrag for unge under 18 år.

I trippelanslaget legger vi til grunn Pedersen mfl. (2023) sine trippelanslag på kostnader for fosterhjem. Samlet sett anslår vi at ressursbruken per år per unge voksen med fosterhjem som etterverntiltak varierer mellom 233 000 og 1 047 000 kroner, med 238 000 kroner i middels kostnadsanslag.

Institusjon. Basert på intervjuer med fagpersoner antar vi at gjennomsnittlig kostnad for institusjonsplassering er lik uavhengig av om personen er under eller over 18 år. Kostnadene avhenger primært av individets behov, ikke alder, på grunn av faste kostnader for bemanning og oppfølging. Vårt trippelanslag for institusjon baserer seg på kostnader forbundet med ulike type barnevernsinstitusjoner fra Pedersen mfl. (2022a). Det lave anslaget er basert på kostnaden per plassering ved en kommunal omsorgsinstitusjon som tar imot ungdom med relativt lite utfordrende atferdsvansker, sammenlignet med andre barn og unge som plasseres på institusjon. I vårt middels anslag legger vi til grunn en kostnad per plassering basert på den gjennomsnittlige kostnaden for en statlig omsorgsinstitusjon (Bufetat) og kostnaden per plassering ved en kommunal omsorgsinstitusjon med relativt lav bemanningstetthet. I enkelte tilfeller vil det imidlertid være slik at barnet/ungdommen ville hatt behov for plassering på behandlingsinstitusjon. I det høye anslaget legger vi derfor til grunn kostnaden per plass på en behandlingsinstitusjon.

Bolig med oppfølging (inkludert bofellesskap). Kostnader knyttet til etterverntiltaket «bolig med oppfølging» kan deles inn i tre hovedposter: oppfølging, husleie og strøm. Ifølge Paulsen mfl. (2020) kan tiltaket variere fra sporadisk oppfølging fra saksbehandler med fokus på trivsel etter flytting til egen bolig, til tett oppfølging flere ganger i uken av en fast miljøterapeut eller annen kontaktperson.

I lavt og middels kostnadsanslag legger vi til grunn en oppfølging per unge voksne i tiltaket på henholdsvis 20 og 50 prosent av en KS-sats. I høyt anslag tar vi hensyn til at det kan være en glidende overgang mellom bolig med oppfølging og institusjon, målt i antall timer oppfølging. Ettersom oppfølgingen i bolig med oppfølging varierer betydelig og i noen tilfeller kan nærme seg oppfølgingsnivået i en lavt bemannet institusjon, legger vi til grunn tilsvarende ressursbruk for et lavt bemannet institusjonsopphold i høyt anslag for bolig med oppfølging.

For husleie og strøm varierer prisene betydelig rundt om i landet. Vi vet heller ikke hvor stor andel av boutgiftene de ulike barnevernstjenestene i snitt dekker. I lavt og middels anslag legger vi til grunn en årlig utgiftsdekning til husleie på mellom 24 000 og 96 000 kroner per unge voksne, og en utgiftsdekning for strømkostnader på mellom 0 og 3 600 kroner per år per unge voksne. Kostnader for husleie og strøm er innbakt i ressursbruken for lavt bemannet institusjonsopphold, som tilsvarer høyt kostnadsanslag for bolig med oppfølging.

Merk at i statistikken til SSB skilles det ikke mellom bolig med oppfølging og bofellesskap. Vi har dermed ikke grunnlag for å si hvor mange unge voksne som mottar ulike former for bolig med oppfølging eller hvor mange som eventuelt bor i samme bolig/bofellesskap. I våre beregninger oppgis utgiftene knyttet til tiltaket «bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap)» per person.

Økonomisk støtte fra barnevernstjenesten. Dette er en bred tiltakskategori med varierende innhold. Ifølge Paulsen mfl. (2020) er økonomisk støtte ofte knyttet til bolig i form av dekning eller deldekning av husleie, samt støtte til ferie, fritidsaktiviteter, reiser mellom fosterhjem og hybel, og skoleaktiviteter. Generelt bidrar ikke barnevernet til større utgifter som førerkort, utenlandsreiser og bil, men heller til hverdagsutgifter.

Merk av vi kun ser på økonomisk støtte fra barnevernstjenesten i den samfunnsøkonomiske kostnaden av ettervernstiltak. Det betyr at vi i kostnadsberegningene ikke inkluderer kostnader knyttet til eventuell økonomisk støtte de unge voksne får fra andre universelle ordninger som NAV, Lånekassen eller Husbanken. Det som imidlertid inkluderes, er tidsbruken knyttet til råd og veiledning gitt av barnevernstjenesten til unge i ettervern. En del av disse veiledningstjenestene innebærer hjelp til å søke om støtte fra offentlige ordninger. Tidsbruken til ansatte i barnevernstjenesten representerer en samfunnsøkonomisk kostnad og inngår dermed i beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ettervernstiltak (nærmere beskrevet i slutten av delkapittelet).

Vi deler inn økonomisk støtte fra barnevernstjenesten i to kategorier, basert på SSB (Tabell 10661) sin tiltaks-oversikt:

- Økonomisk hjelp til egen bolig/hybel
- Økonomisk hjelp for øvrig

For økonomisk hjelp til egen bolig/hybel legger vi til grunn en årlig utgiftsdekning til husleie på mellom 24 000 og 120 000 kroner per unge voksne, og en utgiftsdekning for strømkostnader på mellom 0 og 12 000 kroner per år per unge voksne. Offentlig statistikk gir ikke en klar oversikt over hva økonomisk hjelp fra barnevernstjenesten omfatter med hensyn til spesifikke støtteformål og nivået på utgiftsdekningen. For økonomisk hjelp for øvrig legger vi til grunn et spenn på mellom 1 000 og 8 000 kroner i måneden per unge voksne med tiltaket «økonomisk støtte for øvrig». I middels anslag legger vi til grunn 3 000 kroner i måneden.

Tabell 6.2 Trippelanslag på økonomisk støtte fra barnevernstjenesten per år per unge voksen i tiltak, i 2023-kroner, med tilhørende andel og antall unge voksne i det respektive tiltaket

Type tiltak	Andel (antall) i tiltaket, i prosent	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Økonomisk hjelp til egen bolig/hybel*	19 (1 063)	24 000	100 000	132 000
Økonomisk hjelp for øvrig	45 (2 564)	12 000	36 000	96 000

*Inkluderer utgiftsdekning til husleie og strøm.

Andre veilednings-, oppfølgings- og ettersynstiltak. Tiltakene som ikke dekkes av institusjon, fosterhjem, bolig med oppfølging eller økonomisk støtte omfatter i hovedsak ulike former for veiledning, oppfølging, råd og etter-syn. Dette kan inkludere oppfølging fra en miljøterapeut eller annen støtteperson som gir praktisk støtte, som for eksempel hjelp med søknader og kontakt med tjenester som skole og helse, samt ulike former for emosjonell støtte. Variasjonen i oppfølgingstiltak kan være stor, fra sporadisk kontakt til tett oppfølging flere ganger ukentlig.

Ut fra intervjuer med fagfolk anslås det at oppfølgingen kan variere fra 15 minutter til 5 timer per uke, som tilsvarer mellom 13 og 260 timer per år per unge voksen. I middels anslag legger vi til grunn at en ung voksen i gjennomsnitt mottar en halvtime oppfølging per uke, tilsvarende 26 timer per år (se vedlegg A, delkapittel A.5, for utdypende beskrivelse av forutsetningene bak anslagene). Med en årlig arbeidskraftkostnad på om lag 664 000 kroner, tilsvarer anslått timebruk en kostnad på mellom 5 000 og 99 000 kroner per år per unge voksne, med 10 000 kroner i middels anslag.

6.2 Samlede kostnader ved ettervern

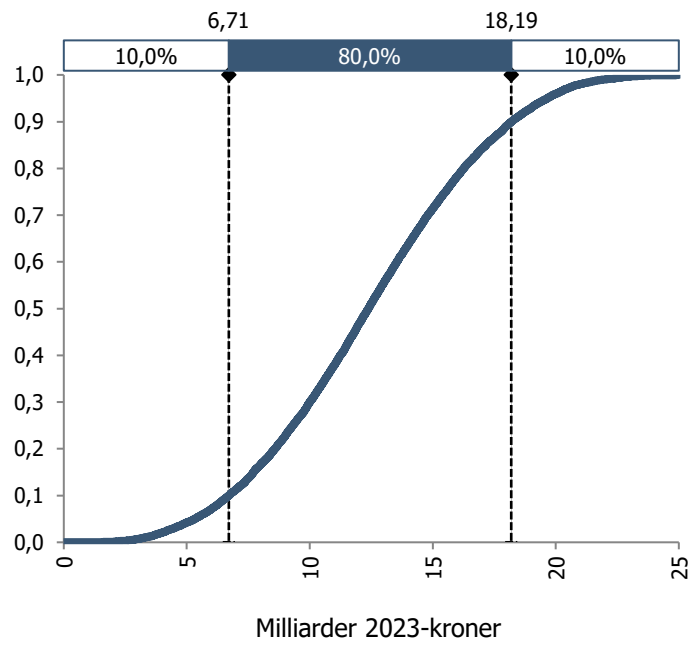
I kapittel 6.1 viste vi den samfunnsøkonomiske kostnaden per tiltak per år. For å beregne den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern for barn som mottok ettervern ved utgangen av 2022, må vi vurdere kostnadene over det totale tidsrommet ettervernet pågår. Ettervernstiltak kan gis fra den unge voksne fyller 18 år til fylte 25 år. Fra kapittel 4.3 finner vi at unge voksne mottar ettervernstiltak med en gjennomsnittlig varighet på 2,3 år.

Vi benytter oss av gjennomsnittsbetraktninger og ser på kostnadene av tiltakene over den gjennomsnittlige varigheten på 2,3 år. For institusjon som ettervernstiltak gjør vi imidlertid et unntak, og benytter en gjennomsnittlig varighet på 2 år. Årsaken er at intervjuer med fagfolk indikerer at unge voksne sjelden har barnevernsinstitusjon som ettervernstiltak etter fylte 20 år. En mulig forklaring på dette kan være at behovet bortfaller. En annen forklaring kan være relatert til at Bufetats økonomiske ansvar kun omfatter personer under 20 år (jf. barnevernsloven § 16-5 annet ledd). Dette betyr at før fylte 20 år belastes ikke kommunene for den fulle kostnaden ved bruk av statlige barnevernstiltak som institusjon, men betaler en gitt egenandel. Etter fylte 20 år må kommunene dekke den fulle kostnaden av tiltakene, hvilket gir dem mindre økonomiske insentiver til å prioritere slike tiltak.

Våre beregninger viser at de direkte kostnadene av å tilby ettervern, sammenlignet med et alternativ uten ettervern, tilsvarer en samlet forventet samfunnsøkonomisk kostnad på om lag 12,4 milliarder 2023-kroner. Usikkerhetsanalysen viser at den neddiskonterte kostnaden med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 6,7 og 18,2 milliarder kroner, se Figur 6-1.

Figur 6-1

S-kurve for samlede samfunnsøkonomiske kostnader av ettervernstiltak, i milliarder 2023-kroner



Kilde: Menon Economics

7 Verdi av redusert utenforskap

Barnevernsforskningen gir støtte til at ettervern har en positiv effekt på redusert utenforskap. Det er imidlertid ikke en entydig definisjon på utenforskap. Det er også grunn til å tro at utenforskap ikke er en statisk situasjon som er lik for alle personer som havner i utenforskap. Utenforskapet kan variere i alvorlighet for den enkelte og for samfunnet. Basert på gjennomførte utenforskapsberegninger har vi utarbeidet en kalkyle for tre typeeksempler som representerer tre effekter av ettervern på utenforskap. Vi kontrollerer for at det kan være situasjoner der ettervernet ikke treffer den unge voksne sine behov eller at det går bra eller dårlig med den unge voksne uansett. På dette grunnlaget finner vi at den forventede samfunnsøkonomiske verdien av ettervern på redusert utenforskap utgjør 60,6 milliarder kroner neddiskontert over analyseperioden. Det tilsvarer 10,7 millioner kroner per unge voksne som mottok ettervern per 31. desember 2022 og anslagsvis 15,3 millioner kroner per person som ettervern utgjør en forskjell for i form av redusert utenforskap.

7.1 Hva er utenforskap?

Det er ikke én entydig definisjon på hva utenforskap er eller hvordan det skal forstås. Meld. St. 32 (2020–2021) «Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv» beskriver utenforskap som noe som kan oppstå på flere måter (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021). Dette inkluderer det å stå utenfor arbeidslivet, mangle nødvendig kompetanse, ikke ha fullført skolegang, ha vedvarende helseproblemer, oppleve økonomiske utfordringer, mangle trygghet og støtte i familien, ha dårlige boforhold, ha liten tilhørighet til nabolag og lokalsamfunn, samt ikke være deltakende i fritidsaktiviteter.

Utenforskap påvirkes både av individuelle valg og hendelser, samt av ulike utfordringer den enkelte møter i livet. Årsakene til utenforskap kan være mange, og ofte vil flere faktorer forsterke hverandre gjensidig (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021). Psykiske helseproblemer, ensomhet, rus- og alkoholproblemer, mobbing, manglende integrering, frafall fra grunnopplæring, omsorgssvikt og fattigdom, er eksempler på viktige årsaker til utenforskap (KS, 2015).

7.2 Risiko for utenforskap blant barn og unge med erfaring fra barnevernet

Bakketeig og Backe-Hansen (2008) beskriver at barnevernsungdom er en heterogen gruppe med ulike historier og behov. Et fellestrekk for denne gruppen er imidlertid at de ofte opplever en akselerert og komprimert overgang til voksenlivet sammenliknet med ungdom flest. Selv om flere av disse ungdommene klarer seg bra, viser forskning at unge voksne med erfaring fra barnevernstiltak ofte sliter mer på områder som utdanning, arbeid, bolig, helse, dødelighet og kriminalitet enn andre ungdommer (Kristofersen, (2009); Stein og Munro, (2008), Paulsen mfl. (2020)).

Barn som har mottatt tiltak fra barnevernet har oftere lavere tilknytning til arbeidslivet (Zinn & Courtney, 2015) (Clausen & Kristofersen, 2008) (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hviden, 2014) og opplever større grad av økonomiske problemer, ofte med lavere inntekt enn de som ikke har vært i barnevernet (Zinn & Courtney, 2015). Videre viser studier at en høyere andel ikke fullfører videregående skole og generelt oppnår lavere utdanningsnivå (Kim, Ju, Rosenberg, & Farmer, 2019) (Drange, et al., 2022). I tillegg har unge med erfaring fra barnevernet en forhøyet risiko for dårligere fysisk og psykisk helse (Lehmann, Havik, Havik, & Heiervang, 2013), er oftere involvert i kriminalitet og rusmisbruk (Clausen & Kristofersen, 2008), og begår oftere selvmord enn resten av befolkningen (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hviden, 2014).

Disse funnene fra forskningen knyttes til en samlet økt risiko for å havne i utenforskap. Ifølge Bufdir har unge som ikke finner seg til rette i skolen og arbeidslivet, og som i tillegg mangler et sosialt nettverk, en forhøyet risiko for varig utenforskap (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2017). Videre viser en studie av Paulsen mfl. (2020) at den økte risikoen for utenforskap blant disse ungdommene kan forklares av sårbarhetsfaktorer som langvarig tiltak i barnevernstjenesten i oppveksten og tiltak ved 17 års alder.

Utgangspunktet vårt er derfor at unge voksne som har hatt tiltak i barnevernet, har større sannsynlighet for å havne utenfor sammenlignet med ungdom flest. Samtidig tyder forskningen på at ettervern kan bidra til å redusere risikoen for utenforskap blant unge voksne med tidligere erfaring fra barnevernet ved å tilby støtte og tiltak rettet mot de spesifikke utfordringene denne gruppen står overfor. Dette bidrar til en smidigere overgang til voksenlivet og øker sjansene for integrering i arbeids- og samfunnsliv, utdanning og boforhold, samtidig som det reduserer risikoen for vedvarende helseproblemer og sosial eksklusjon. For eksempel viser studier at sannsynligheten for å fullføre videregående skole, fortsette et utdanningsløp og å være i arbeid var større dersom man ble fulgt opp etter fylte 18 år (Courtney, et al., 2011). Selv om forskjeller mellom de som mottar og de som ikke mottar etterverntiltak kan dreie seg om seleksjon, er det mulig at forskjellene kan handle om at ettervernet gir gunstige følgeefferter for flere av livets livsområder (Kristofersen, 2009).

I det neste delkapittelet vil vi oppsummere hva forskningen viser når vi ser på hvordan det går med unge voksne som har fått barnevernstiltak og som mottar ettervern, sammenlignet med de som har vært i barnevernet, men ikke mottatt ettervern. Vi gjennomgår tidligere beregninger av samfunnsøkonomiske kostnader av utenforskap deretter gjennomgår vi tre typeeksempler og konkretiserer trippelanslaget som inngår i beregningen, før vi til slutt i kapittelet presenterer den anslåtte samfunnsøkonomiske verdien av ettervern på redusert utenforskap.

7.3 Hva sier forskningen om hvordan det går med de unge voksne som mottar ettervern?

I det følgende presenterer vi funn fra norske studier som belyser forskjeller i ulike indikatorer mellom unge voksne med erfaring fra barnevernstjenester som har mottatt ettervern, og de som ikke har gjort det. Dette delkapittelet er strukturert i henhold til temaer som forskningen dekker, og omfatter følgende områder:

- Fullføring av videregående skole
- Valg av høyere utdanning
- Arbeidsdeltakelse
- Risiko for uførhet
- Forekomst av kriminalitet
- Påvirkning på en vellykket voksenkarriere
- Helseforhold
- Dødelighet

Det er viktig å merke seg at selv om studiene som oppsummeres tematiserer forskjeller mellom gruppene, er de ikke nødvendigvis sammenlignbare. Hovedårsaken er at de er basert på delvis ulike populasjoner og dekker utfall på ulike livsområder/tidshorisonter. Et eksempel er studien til Backe-Hansen mfl. (2014) som undersøker et utvalg barn og unge som i løpet av livet har mottatt tiltak fra barnevernet og følger deres utvikling fram til de er 43 år. I denne studien defineres ettervernsgruppen som de som mottar tiltak etter fylte 18 år, og sammenligningsgruppen består av unge voksne som ikke mottar tiltak etter fylte 18 år. Et annet eksempel er Paulsen mfl. (2020) som hovedsakelig ser på et utvalg ungdommer som hadde barnevernstiltak som 17-åringer, for deretter å dele inn utvalget i to grupper etter hvorvidt de unge voksne mottar tiltak én eller flere ganger i alderen 19–23

år. Utover ulike tidshorisonter og utvalg, er det verdt å nevne at flere av studiene er gjennomført på ulike tidspunkter. Dette innebærer at aldersgrensen for ettervern har variert mellom studiene. Som følge av dette kan også de aldersgruppene som mottar ettervern i de ulike studiene variere.

Ettervern har en svak positiv effekt på fullføring av videregående skole

Forskning gjort på unge voksne med og uten ettervernstiltak finner at en større andel av de med ettervernstiltak fullfører videregående opplæring enn de uten ettervernstiltak. Differansen mellom de to gruppene varierer imidlertid mellom de ulike studiene, fra to prosentpoeng til opp mot åtte prosentpoeng. Drage mfl. (2022) har undersøkt unge med barnevernstiltak som 17-åring og forskjeller i andelen som fullfører videregående utdanning etter hvorvidt de unge voksne mottok ettervern i alderen 19–23 år eller ikke. Av de med ettervernstiltak, hadde 30 prosent fullført videregående opplæring mot slutten av perioden. Tilsvarende blant de unge voksne uten ettervern lå på rundt 25 prosent. Resultatene fra Paulsen mfl. (2020), som har sammenlignet tilsvarende grupper, viser imidlertid mindre forskjeller mellom gruppene. Paulsen mfl. (2020) finner at ettervern har en positiv påvirkning på om en fullfører videregående utdanning. Denne relasjonen er signifikant, men svak. I utvalget finner Paulsen mfl. (2020) at 32 prosent av unge voksne med ettervern (19-23 år) hadde fullført videregående opplæring i løpet av analyseperioden og 30 prosent av de uten ettervern. At det er liten forskjell mellom gruppene forklares blant annet med mulige seleksjonskriterier i hvem som mottar ettervern. Paulsen mfl. (2020) finner blant annet at et kjennetegn ved unge voksne som får ettervern er at de oftere har tyngre tiltakshistorikk og mer komplekse saker målt i antall vedtaksgrunner. Følgelig kan ettervern ha en større betydning for om de unge voksne fullfører videregående opplæring eller ikke, enn hva den lille forskjellen mellom gruppene tilsier.

Videre har Kristofersen (2009) analysert utdanningsnivå blant unge fra og med fylte 26 år med tidligere barnevernstiltak. Av unge med tidligere barnevernstiltak, har unge voksne med ettervernstiltak i alderen 19–22 år gjennomgående høyere utdanningsnivå sammenlignet med unge voksne uten ettervernstiltak i samme periode, hvor nesten 42 prosent har fullført videregående opplæring eller høyere i etterverngruppen. Tilsvarende for de som ikke mottok ettervern var 34 prosent.

Til tross for at resultatene fra studiene varierer, indikerer resultatene at ettervern kan ha en positiv effekt på fullføring av videregående utdanning.

Forskningen er sprikende i ettervernets sammenheng på valg om høyere utdanning

Drange mfl. (2022) har undersøkt hvorvidt unge med barnevernstiltak det året de fylte 17 år var i utdanning i perioden 19–23 år. De finner at i starten av perioden, året de unge fyller 19 år, ligger andelen i utdanning på rundt 50 prosent for de med ettervern, mens for de unge voksne som ikke mottok ettervern er en lavere andel i utdanning, på rett over 40 prosent. Over studieperioden viskes imidlertid forskjellen mellom gruppene ut, og det året de unge voksne fyller 21 år er andelen i utdanning for gruppen med og uten ettervernstiltak lik. Clausen og Kristofersen (2008) finner i sitt utvalg større forskjeller mellom gruppene, hvor de finner at sjansen for å fullføre en høy utdanning er nesten 50 prosent større for de som har fått ettervernstiltak etter fylte 18 år, enn de som ikke fikk ettervern. Studien til Clausen og Kristofersen (2008) har imidlertid fulgt de unge med barnevernserfaring frem til fylte 26 år.

Paulsen mfl. (2020) har også undersøkt andel som er i utdanning eller studier, men skiller her ikke på om studier er videregående skole eller utover videregående opplæring. Studien finner at andelen unge voksne (19–23 år i 2010) i studier som har mottatt ettervern ligger på 17,1 prosent i 2014, mens tilsvarende for de som ikke har mottatt ettervernstiltak er 15,6 prosent. Med andre ord finner Paulsen mfl. en begrenset positiv sammenheng mellom det å motta ettervern og å være i studier (Paulsen, et al., 2020). I likhet med funnene for videregående

skole, som indikerer at ettervern kan ha en positiv effekt på fullføring av videregående skole, indikerer også funnene at ettervern kan ha en positiv sammenheng gjeldende valg om høyere utdanning.

Ettervern kan ha indirekte effekt på arbeidsdeltakelse

Hvorvidt ettervern har direkte utslag på arbeidsdeltakelse, er mindre tydelig. Kristofersen (2009) har undersøkt forskjeller i bruttoinntekter blant unge med tidligere barnevernserfaring med og uten ettervern for året 2004, og finner at de med ettervern har noe høyere bruttoinntekter enn unge voksne som ikke har mottatt ettervern. Forskjellene er imidlertid marginale, og han finner vesentlig større forskjeller i utdanningsnivåer enn i inntektsnivåer for de to gruppene. Lignende resultater viser Drange mfl. (2022) sin studie, hvor de finner lite forskjell mellom gruppene med og uten ettervern når det kommer til yrkesinntekt.

Paulsen mfl. (2020) har sett på hvorvidt unge med eller uten ettervern noen gang i perioden 19–23 år er i et arbeidsforhold eller ikke, for personer som har hatt barnevernstiltak da de var 16 og/eller 17 år, og finner at ettervern samlet sett (uavhengig av tidligere barnevernstiltak) ikke har signifikant effekt på hvorvidt de unge voksne er i et arbeidsforhold i 2014. Dersom man imidlertid skiller på type barnevernstiltak personen hadde før fylte 16/17 år, finner Paulsen mfl. (2020) at ettervern har en viss positiv effekt på arbeidsdeltakelse for personer som tidligere har bodd i fosterhjem eller som har bodd i institusjon over lang tid. Utdanning er imidlertid også her med på å forklare arbeidsdeltakelse. Studien finner at fullført videregående opplæring er den variabelen som forklarer mest om en er i et arbeidsforhold i 2014. Med andre ord finner Paulsen mfl. (2020) at ettervern i seg selv ikke har en direkte effekt, men en indirekte effekt ved at ettervern har en positiv effekt på utdanning. Denne relasjonen er signifikant, men svak (Paulsen, et al., 2020).

Ettervern kan redusere risiko for å bli ung ufør

Selv om forskningen finner at ettervern har begrenset utslag på arbeidsdeltakelse, er det flere studier som viser at ettervern kan påvirke sannsynligheten for å bli arbeidsledig eller ufør. Clausen og Kristofersen finner at unge voksne som fikk ettervern hadde mindre sjanse for å bli arbeidsledige enn de uten ettervernstiltak (Clausen & Kristofersen, 2008). Ettervern kan også ha innvirkning på sannsynligheten for å bli uføretrygdet. Kristofersen (2009) finner at for unge voksne med tidligere barnevernstiltak var det rundt 30 promillepoeng flere uføretrygdede blant unge voksne som ikke har hatt ettervernstiltak, sammenlignet med de som hadde mottatt ettervern over samme periode (andel uførepensjonister i etterverngruppa var på 50,4 promille, mens tilsvarende for de uten ettervern var på 79,9 promille).

Paulsen mfl. (2020) nyanser bildet, og finner at en høyere andel av unge voksne med tidligere barnevernstiltak som mottok ettervernstiltak en gang i løpet av alderen 19–23 år var mottakere av helserelevante ytelser (her definert som uførepensjon og arbeidsavklaringspenger) enn unge voksne som ikke mottok ettervern over samme periode. Studien til Paulsen mfl. (2020) viser at 28,5 prosent av personene med ettervern fikk helserelevante ytelser i 2014, mens tilsvarende for de som ikke fikk ettervern lå på 23,8 prosent. At ettervern til en viss grad øker sjansen for helserelevante ytelser, kan i likhet med fullføringsgrad av videregående utdanning ha å gjøre med seleksjon i hvem som mottar ettervern. Et kjennetegn ved unge voksne som får ettervern er at de oftere har tynge tiltakshistorikk og mer sammensatte utfordringer. Studien viser også at fullført videregående utdanning i stor grad kan redusere sannsynligheten for å motta helserelevante ytelser (Paulsen, et al., 2020). Tilsvarende kan man se i andre nordiske studier hvor man finner en sammenheng mellom utdanning blant barn i kontakt med barnevernet og risiko for negative utfall som voksen, i form av mottak av uføretrygd, rusmisbruk og avhengighet av offentlige ytelser (Berlin, Vinnerljung, & Hjern, 2011). At det er en sammenheng mellom ettervern og gjennomføringsgrad av videregående utdanning, kan derfor tyde på at et aktivt ettervern kan forebygge senere tunge tiltak som uførepensjonering som ung voksen.

Liten forskjell i forekomst av kriminelle siktelser mellom de med og uten ettervern

Flere studier peker på høyere forekomst av kriminalitet blant barneverns klienter enn den øvrige befolkningen. Det er imidlertid mindre forskjeller mellom barnevernsgruppene med og uten ettervernstiltak. Drange mfl. (2022) finner liten forskjell mellom de med og uten ettervern når det gjelder kriminalitet, målt som antall siktelser i løpet av et år (Drange, et al., 2022). Forskerne finner også at andelen med siktelse i begge utvalgene over tid faller.

Det er også interessant å se på årsaker til kriminalitet. For eksempel kan økonomiske problemer være utløsende faktor for å begå kriminelle handlinger. Ansatte i barnevernet som Paulsen mfl. (2020) intervjuet, viser til at flere unge sliter med å disponere penger og at pengene ofte ikke holder til neste utbetaling (Paulsen, et al., 2020). Av intervjuene kom det fram eksempler på ungdommer i økonomiske problemer som førte til tilleggsproblematikk. Dette kunne eksempelvis være vansker med å holde på bolig, skolearbeid, utfordrende vennerelasjoner og i ytterste konsekvens økonomiske vansker som fører til at en begår kriminalitet.

Ettervern kan øke sjansen for å oppnå vellykket voksenkarriere

Clausen og Kristofersen (2008) har undersøkt hvorvidt barn med ulike plasseringstiltak oppnår vellykkete voksenkarrierer og på betydningen ettervern har for en vellykket karriere senere i livet. Som indikatorer på en vellykket voksenkarriere benyttet de variablene utdanning, inntekt, sosialhjelp og arbeidsledighet. Kriteriene for å bli kategorisert som vellykket var utdanning utover videregående grunnutdanning, en bruttoinntekt på mer enn 200 000 kroner, at man ikke hadde mottatt sosialhjelp og at man ikke hadde vært arbeidsledig. Voksenkarrieren ble klassifisert som vellykket dersom minst tre av disse fire kriteriene var innfridd.

I studien til Clausen og Kristofersen (2008) finner de at nesten 20 prosent av barn med erfaring fra barnevernet hadde en vellykket voksenkarriere etter denne definisjonen. Blant unge som har vært under offentlig omsorg, finner de at en større andel av unge som mottok ettervern har vellykkede voksenkarrierer. For unge voksne som mottok ettervernstiltak, ble 24 prosent klassifisert som vellykkede. Tilsvarende for unge uten ettervern var 18 prosent. Clausen og Kristofersen (2008) understreker også at unge voksne som velger et ettervernsopplegg trolig kan være mer motiverte til å etablere et vellykket voksenliv.

Studien til Backe-Hansen mfl. (2014) viser også at ettervern kan ha betydning for en god overgang til voksenlivet (målt ved utdanning, inntekt, sosialhjelp og arbeidsledighet). Studien identifiserer at et kjennetegn ved ungdommer med erfaring fra barnevernet som har en vellykket overgang til voksenlivet, er at de oftere har mottatt ettervern. Videre sammenlignes unge voksne med og uten ettervern både i 2005 og 2009, og resultatene viser en generell forbedring over tid for begge gruppene, uavhengig om de har mottatt ettervern eller ikke. Andelen med vellykket overgang var imidlertid høyere blant de som hadde mottatt ettervern i begge år (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hviden, 2014). Backe-Hansen mfl. (2014) er imidlertid tydelig på at det er mange faktorer som spiller inn på hvordan barn med barnevernserfaring får det som voksne. Unge voksne med barnevernserfaring har ofte foreldre med lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidslivet enn den øvrige befolkningen, noe som igjen øker sannsynligheten for langvarige offentlige ytelser, helseproblemer og høyere dødelighet. Med andre ord avhenger utfallene som voksen av situasjonen før de kom i kontakt med barnevernstjenesten, deres tilværelse senere, særlig ved plassering utenfor hjemmet, hvilke ettervernstiltak som ble iverksatt, og deres egen forståelse og håndtering av egen oppvekst (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hviden, 2014).

Arbeidsledighet og uførhet er viktige indirekte helseindikatorer

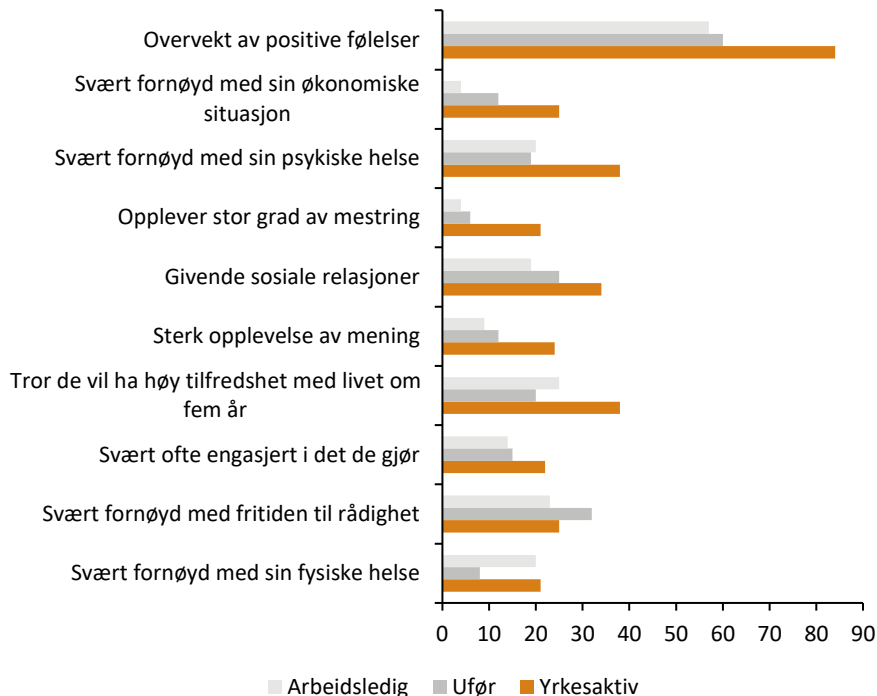
Flere studier har vist at det er registrert mange helseproblemer blant barn og unge i barnevernstiltak, samt blant unge voksne som har erfaring fra barnevernet (Kristofersen, 2009). Disse helseproblemene omfatter både

psykiske og somatiske lidelser. Imidlertid finnes det få studier som eksplisitt har undersøkt forskjellene i fysisk og psykisk helse mellom personer som har mottatt ettervern og de som ikke har det. Det er samtidig velkjent at arbeidsledighet og uførhet er viktige indirekte helseindikatorer. Arbeid virker helsefremmende ved å gi inntekt og økonomisk trygghet. Videre kan arbeidsplassen være en kilde til sosiale relasjoner, identitet og personlig vekst. I tillegg bidrar arbeidsdeltakelse til struktur og mening i hverdagen. Dette, i kombinasjon med at tidligere studier har vist at det kan være en positiv sammenheng mellom ettervern og arbeidsdeltakelse og redusert risiko for å bli ung ufør, gir indikasjoner på at ettervern kan virke positivt inn på livskvaliteten til unge voksne med erfaring fra barnevernet.

Flere studier fastslår at personer i yrkesaktiv alder som er i arbeid, gjennomgående har bedre helse enn de som ikke er i arbeid. En svensk studie fra 2019 undersøkte innvirkningen arbeidsledighet har på helserelatert livskvalitet (QALY) og fant at arbeidsledige har 10 prosent lavere livskvalitet enn de som har arbeid (Norström, et al., 2019). Studien finner også at arbeidsledige har flere helseproblemer, som angst og depresjon.

Norske studier finner tilsvarende at arbeidsledighet og uførhet slår negativt ut på forventet levealder og subjektiv livskvalitet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet (2022) finner at arbeidsledighet medfører økt stressnivå, angst, depresjon og andre mentale lidelser. I tillegg indikerer studien at arbeidsledighet kan medføre økt dødelighet (Heggebø, 2022). SSBs undersøkelse om livskvalitet i den norske befolkningen (2020) finner at arbeidsledige og uføre utgjør gruppene med lavest subjektiv livskvalitet (SSB, 2020). Forskjellen mellom arbeidsledige og sysselsatte er særlig stor når det gjelder positive følelser, tilfredshet med økonomisk situasjon, psykisk helse, mening, mestring, engasjement i livet og sosiale relasjoner (se Figur 7-1).

Figur 7-1 Rapportert tilfredshet for 11 indikatorer på subjektiv livskvalitet, målt i prosent



Kilde: SSB (2020), bearbeidet av Menon Economics.

Tidligere forskning finner at dødeligheten er lavere blant unge voksne som har mottatt ettervern

Kristofersen (2009) har analysert generell dødelighet samt dødelighet som følge av selvmord, transportulykker og enkelte andre dødsårsaker for en gruppe som var 19 år og over i 2005, og som har mottatt ettervern i perioden 1996–2005. Dette er sammenlignet med en gruppe som har vært i barnevernet i perioden 1990–2005 uten å ha mottatt ettervern i den angitte perioden. Sammenligningen inkluderer også en gruppe som ikke har mottatt noen barnevernstiltak, omtalt som sammenligningsutvalget. Dødelighet for menn og kvinner er analysert separat, på bakgrunn av at de har ulike dødelighetsprofiler i tillegg til at de i denne alderen er relativt hyppigere utsatt for voldsomme dødsfall (for eksempel ulykker og selvmord) sammenlignet med sykdomsdødsfall. Alle som inngår i analysen, er født i 1986 eller tidligere.

Resultatene fra analysen viser at både menn og kvinner som har vært i ettervernstiltak, har lavere dødelighet enn andre voksne som tidligere har mottatt barnevernstiltak (se Tabell 7.1).

Tabell 7.1 Andeler og antall som døde 1996–2005 blant menn og kvinner som har vært i ettervern 1996–2005, i barnevernstiltak for øvrig (1990–2005) og dem som ikke har mottatt noen barnevernstiltak, født 1986 eller tidligere

		Barnevern (1990-2005 uten ettervern)	Ettervern (1996-2005)	Sammenlignings- utvalg
Menn	Antall døde 1996-2004	507	57	135
	Totalt antall menn i befolkningsgruppen	23 304	4 176	25 175
	Dødsfall per 1 000 menn	21,8	13,6	5,4
Kvinner	Antall døde 1996-2004	195	19	45
	Totalt antall kvinner i befolkningsgruppen	19 519	3 595	22 116
	Dødsfall per 1 000 kvinner	10,0	5,3	2,0

Kilde: Kristofersen (2009)

Av tabellen fremgår det at menn som har vært i barnevernstiltak uten å få ettervern, har den høyeste dødeligheten, med nesten 22 per 1 000. I sammenligningsgruppen var dødeligheten om lag 5,4 per 1 000 – en fjerdedel av nivået i den nevnte barneverngruppen. Menn som har hatt ettervern har en dødelighet på nesten 14 per 1 000. Dette er over dobbelt så høyt som sammenligningsutvalget, men vesentlig lavere enn barnevernsgruppen for øvrig.

Tilsvarende funn gjelder for kvinner, men dødeligheten er generelt lavere enn for menn i denne aldersgruppen. Kvinner som har hatt barneverntiltak uten ettervernstiltak, har den høyeste dødeligheten (10 per 1 000). Blant kvinner som har vært i ettervernstiltak, er dødeligheten vesentlig lavere (5,3 per 1 000), mens kvinner i sammenligningsutvalget har enda lavere dødelighet (2,0 per 1 000).

Som beskrevet i Kristofersen (2009), kan dette tolkes som at unge voksne som har vært i barneverntiltak uten ettervern, er en særlig utsatt gruppe når det gjelder dødsfall forårsaket av ulykker, selvmord og sykdommer. Etterverngruppen er trolig mindre utsatt for risikofaktorer enn de som ikke har fått ettervern, enten på grunn av seleksjon (at de som får ettervern har lavere helseisiko til å begynne med) eller fordi ettervernet faktisk reduserer risikoen for voldsomme dødsfall (for eksempel gjennom videreutdanning eller jobb).

Oppsummering av funnene i forskingen

Oppsummert viser studier at ettervern kan ha en positiv innvirkning på flere områder for unge voksne med tidligere barnevernserfaring. Det virker å være en positiv sammenheng mellom ettervern og fullføringsgraden på videregående skole, selv om forskjellene mellom gruppen som mottar og ikke mottar ettervernstiltak er små. Det er viktig å merke seg at seleksjonskriterier kan påvirke den observerte forskjellen, da studier viser at de som mottar ettervern ofte har en tyngre tiltakshistorikk. Når det gjelder høyere utdanning, er forskningsresultatene blandede. Paulsen mfl. (2020) finner kun en begrenset effekt av ettervern på studier og fremhever at kjønn, foreldres utdanningsnivå og lengre opphold i fosterhjem har større påvirkning.

Videre peker flere studier på at ettervern kan ha en indirekte effekt på arbeidsdeltakelse og kan redusere risikoen for å bli arbeidsledig og ung ufør. Ettervern kan også øke sannsynligheten for en vellykket voksenkarriere, definert som høyere utdanning, inntekt og lavere arbeidsledighet og bruk av sosialhjelp. På indikatorer som helse og livskvalitet, tyder forskningen på at ettervern bidrar til økt subjektiv livskvaliteten til de unge voksne som mottar ettervern. Unge voksne med etterverntiltak kommer også bedre ut sammenlignet med unge som ikke fikk ettervern når det kommer til dødelighet.

For unge voksne med tidligere barnevernserfaring, tyder forskningen på at det er forskjeller mellom gruppene som har mottatt og ikke mottatt ettervernstiltak. De observerte forskjellene mellom gruppene indikerer at ettervern bidrar til å øke sjansene for integrering i arbeids- og samfunnsliv, utdanning og boforhold. Samtidig kan ettervern redusere risikoen for vedvarende helseproblemer og sosial eksklusjon. Dette er alle forhold som i sin tur kan bidra til å redusere risikoen for utenforskap.

En viktig begrensning i flere av studiene er knyttet til ulike tidshorisonter og seleksjonskriterier, som kan påvirke sammenlignbarheten mellom studiene. Til tross for variasjoner i resultater, indikerer forskningen at ettervernstiltak generelt kan bidra til bedre utfall for unge med tidligere barnevernserfaring på flere viktige livsområder. Videre studier som adresserer seleksjonskriterier og anvender sammenlignbare populasjoner kan gi et mer presist bilde av ettervernets effekter.

7.4 Tidligere beregninger av samfunnsøkonomiske kostnader av utenforskap

Nesten 100 000 unge under 30 år er ikke tilknyttet arbeid, utdanning og velferdsordninger og befinner seg i utenforskap (SSB, Tabell 13556). På landsbasis sluttet cirka 9 prosent av alle elever ved videregående opplæring underveis i løpet i 2022, med betydelige variasjon mellom fylkene (SSB, Tabell 12971). De som ikke fullfører videregående opplæring risikerer å bli stående utenfor arbeidslivet permanent, med betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Unge voksne med erfaring fra barnevernet har oftere svakere fullføring av videregående skole, er oftere uføretrygdet, har lavere yrkesinntekt, er oftere siktet for kriminalitet og mangler i større grad støttende relasjoner sammenlignet med den øvrige unge befolkningen. Kapittel 7.3 tyder på at avstanden fra den øvrige befolkningen kan være enda større for unge voksne uten ettervernstiltak.

Dersom unge voksne havner i utenforskap, kan det påløpe store samfunnsøkonomiske kostnader. Utenforskap kan medføre samfunnsøkonomiske kostnader i form av redusert helsemessig livskvalitet og andre former for livskvalitet, tidlig død eller selvmord, tapt arbeidsevne, økt kriminalitet, offentlige kostnader ved økt bruk av velferds- og helsetjenester og kostnader knyttet til å finansiere den økte bruken av velferds- og helsetjenester.

Flere rapporter har forsøkt å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene av utenforskap. En utredning på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet anslo de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til utenforskap fra arbeidslivet til 73 milliarder kroner (Oslo Economics, 2021). Dette skyldes i hovedsak tap av arbeidsinntekter, økte utgifter til stønader og overføringer, samt at individer i denne gruppen har en lavere forventet levealder sammenlignet med befolkningen ellers. I tillegg påpeker utredningen også betydelige ikke-prissatte virkninger av

utenforskap. Dette inkluderer dårligere helse, redusert livskvalitet, økt forekomst av kriminalitet, samt lavere grad av demokratisk og sosial deltakelse. Dersom de ikke-prissatte virkningene hadde vært inkludert, ville de totale samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til utenforskap vært betydelig høyere.

I en utredning fra 2010 beregnet Vista Analyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene av marginalisering og utenforskap blant ungdom på vegne av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Analysen viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med marginalisert ungdom i alderen 16 til 25 år ligger på en nåverdi mellom 5 og 15 milliarder 2010-kroner per årskull (Vista Analyse, 2010). Anslaget inkluderer produksjonstap, velferdstap, offentlige tiltakskostnader i forbindelse med rehabilitering og behandling, kriminalitetskostnader og skattefinansieringskostnader. De antar også at vellykket rehabilitering og behandling fører til inkludering i arbeidslivet til en lav lønn, noe som trekker ned den samfunnsøkonomiske kostnaden av marginalisering. Inklisjon av arbeidstilknytning i beregningene kan sies å gjøre anslaget mer realistisk ved at det over et livsløp ikke er fullstendig utenforskap. Beregningene tar utgangspunkt i grove anslag om marginaliseringsforløp for ungdom 16–25 år som har stått utenfor skole og arbeid sammenhengende i tre år eller mer. Beregningene omfatter ikke marginalisering på andre arenaer. Det er om lag 14 år siden utredningen ble gjennomført, som medfører at det er særegne forhold som kan ha påvirket resultatene. Blant annet rammet finanskrisen arbeidsmarkedet hardt for gruppen 15–29 år (med en arbeidsledighet på 9,1 prosent i 2009), og færre fullførte utdanningsløp på normert tid sammenlignet med etterfølgende perioder.

Falch mfl. (2009) finner at frafall fra videregående opplæring i gruppen som er nærmest til å oppnå fullføring har en samfunnsøkonomisk kostnad på 900 000 kroner per person over livsløpet. Dette er om lag 1,3 millioner kroner målt i 2023-verdi. Dette tallet er forholdsvis lavt fordi gruppen som nesten fullfører videregående utdanning typisk er i jobb, men med litt mindre sannsynlighet og med litt lavere lønn. Anslaget tar også hensyn til at økt fullføringsgrad vil kreve noen kostnader i videregående opplæring. Falch (2023) finner at inkludering av marginalisert ungdom gir en samfunnsøkonomisk gevinst på 7,1 millioner kroner per person. Dette er om lag 10,0 millioner kroner i 2023-verdi.

Oppsummert kan vi si at det er gjennomført en rekke analyser av de samfunnsøkonomiske kostnadene av utenforskap. Anslagene varierer mellom 12,5 og 16,0 millioner kroner per person, neddiskontert over livsløpet. Beregningene av samfunnsøkonomiske kostnader av utenforskap omfatter produksjonstap, dårligere helse og livskvalitet, tapte leveår, kriminalitetskostnader og skattefinansieringskostnader. Ingen av de nevnte studiene inkluderer helsemessig livskvalitet av å leve i utenforskap (mangle støttende relasjoner, leve med psykiske eller fysiske lidelser). Den kanskje viktigste kritikken til de fremlagte anslagene er at de regner på én form for utenforskap, mens i virkeligheten er det individuelle forskjeller i hvordan et utenforskap oppleves av den enkelte og hvordan utenforskapet utvikler seg. Man kan både se for seg mer alvorlige former for utenforskap som kan resultere i kroniske lidelser, vold og radikaliserings – og lettere former for utenforskap som kan handle om at man fungerer fint i det daglige, men har lite nettverk og er ensom. Vi mener at utenforskapsberegninger i størst mulig grad bør ta innover seg denne individuelle heterogeniteten.

Det er også verdt å nevne at KS har utarbeidet et utenforregnskap.² Utenforregnskapet er en økonomisk beregningsmodell som viser hva kommunen potensielt kan spare på å forebygge utenforskap. Slik sett har KS sitt utenforskap et annet formål enn de samfunnsøkonomiske anslagene.

²URL [lastet ned 26. juni 2024]: <https://www.ks.no/faqomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/utenfor-regnskapet/>

7.5 Typeeksempler

For å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern, tar vi utgangspunkt i en hypotetisk situasjon som beskriver hva utfallet for unge voksne med behov for ettervern kunne resultert i dersom ettervern som tiltak ikke eksisterte. For å illustrere det potensielle nyttetapet for unge voksne med ettervernsbehov, men som ikke mottar ettervern, har vi satt opp tre mulige scenarier på hvordan det kan gå med unge voksne i slike tilfeller. Vi regner utelukkende på i hvilken grad fravær av ettervern bidrar til å øke sannsynligheten for utenforskap over et livsløp. I scenariene skiller vi ikke på tiltakshistorikk, men ser samlet sett på hva som kan skje dersom barnevernstiltak ikke videreføres etter fylte 18 år. Metoden inneholder betydelige usikkerheter. Usikkerheten er håndtert ved at vi opererer med tre scenarier som gir et lavt, middels og høyt anslag på effekten av ettervern på utenforskap, omtalt som trippelanslag.

Nedenfor presenterer vi tre scenarier eller typeeksempler som ligger til grunn for trippelanslag for ulike grader av utenforskap ved fravær av ettervern i en situasjon der den unge voksne har behov for ettervern. Med andre ord antar vi at overgangen til voksenlivet ville vært lettere dersom de unge voksne hadde mottatt en form for ettervern. Siden ettervern som tiltak ikke finnes i de hypotetiske scenariene, får ikke ungdommen tiltak fra barnevernet etter fylte 18 år. Vi antar at det samlede nyttetapet av tapt ettervern fanges opp i de tre typeeksemplene under. Lavt, middels og høyt anslag illustrerer tre typeeksempler med ulike utfall.

- *Lavt anslag (lav nyttegevinst):* I oppveksten mottar Tiril ulike hjelpetiltak fra barnevernet. Ved fylte 18 år får ikke Tiril noe videre oppfølging fra barnevernet. På grunn av manglende praktisk og emosjonell støtte fra barnevernet, opplever Tiril en lett form for utenforskap. Etter fylte 18 år ender hun opp med å fullføre videregående utdanning med et lavt karaktersnitt. Det gjør at hun ikke kommer inn på høyskolen hun drømte om og må nøye seg med et lavtlønnsyrke. Hun har vært i stand til å legge barndommens vanskeligheter bak seg og gjør det beste ut av situasjonen. Hun er arbeidsdyktig hele livet og jobber fra fylte 23 til 67 år. Vi antar at ettervernets betydning for Tiril hadde vært at hun hadde kommet inn på høyskolestudiet hun har drømt om, som hadde påvirket hele hennes arbeidskarriere.
- *Middels anslag (ganske stort nyttegevinst):* Mathias har vært i fosterhjem siden han var 12 år, men får ikke videreført tiltaket etter fylte 18 år. Brå overgang fra langvarige barnevernstiltak til ingen tiltak gjør at Mathias føler seg ensom og engstelig. Mathias opplever redusert livskvalitet som ung voksen og utvikler en mild angstlidelse. På vei inn i voksenlivet opplever Mathias manglende relasjoner og voksne han kan stole på, søke råd hos og som er der når han trenger dem. Manglende støtte fra det private nettverket gjør at Mathias har behov for støtte fra det offentlige i overgangen til voksenlivet. Selv om andre instanser følger opp Mathias, føler han seg ofte misforstått og alene, og han mangler et aktivt ettervern som favner helheten i hans livssituasjon. Han har behov for støtte og oppfølging på ulike livsområder. Noen av de mer konkrete områdene Mathias behøver støtte på er bolig og boligoppfølging og en tillitsperson i livet sitt. Mathias sliter med å tilpasse seg voksenlivet. Mathias fullfører videregående skole, men veien inn i voksenlivet byr på problemer. Han klarer ikke å bygge opp stabile relasjoner til andre mennesker og sliter med å stole på andre. Mathias starter et studieløp, men klarer ikke å fullføre. Voksenlivet til Mathias er preget av en dårlig lønn. Fravær av ettervern og mangel på livsferdigheter for å skape et stabilt voksenliv har vært på Mathias sin psykiske helse og han lider av mild angst. Dersom Mathias hadde fått ettervern, antar vi at ettervernet hadde hatt en positiv effekt på hans psykiske helse, bruk av helsetjenester og sosiale nettverk.
- *Høyt anslag (veldig stort nyttegevinst):* Kari opplever betydelig tap av livskvalitet av å ikke få ettervernstiltak. Kari flyttet mye som barn og opplever å ha et begrenset vennenettverk, og har i tillegg

utfordringer både med å skaffe og å opprettholde vennenettverk. Hun har heller ingen stabil voksenperson i livet sitt i overgangen til voksenlivet. Som ung voksen mangler hun trygge og nære relasjoner. Kari sliter med å tilpasse seg voksenlivet. Kari utvikler en depresjon som varer livet ut. Hun sliter med å regulere følelsene sine og har vanskeligheter med å fungere i hverdagen. Kari fullfører aldri videregående skole. Senere i livet opplever Kari fortsatt de psykiske problemene som hun utviklet som ung voksen. Hun mangler flere viktige livsferdigheter, sliter med å opprettholde stabile relasjoner til andre mennesker og er utenfor arbeidsmarkedet. Hun bruker rusmidler for å lindre smerten og traumene hun har opplevd. Hun havner i et kriminelt miljø på grunn av dårlige valg og uforsiktighet. Kari sliter med å fungere i samfunnet og blir fullt uføretrygdet i en alder av 25 år. Hun har vanskeligheter med å holde seg på beina og å bygge et meningsfylt liv. Kari har også vanskeligheter med å ta til seg hjelp fra helsevesenet. Hun får hjelp, men ikke all hjelpen hun trenger. Som følge av det tøffe livet hun har levd, dør Kari fem år før hun ville gjort hvis hun fikk ettervern. Vi antar at ettervernet hadde bidratt til at Kari heller hadde levd med en mild angstlidelse istedenfor tung depresjon og heller hadde kommet i et lavtlønnsyrke istedenfor å være uføretrygdet.

7.6 Beregningsforutsetninger

De tre typeeksemplene representerer vår vurdering av hva som kan være konsekvensen av ettervern i form av redusert utenforskap. Tabell 7.2 oppsummerer beregningsforutsetningene som er lagt til grunn for de tre utenforskapberegningene som legger grunnlaget for henholdsvis lavt, middels og høyt anslag på samfunnsøkonomiske kostnader av utenforskap per person. Tabellen viser at våre utenforskapberegninger omfatter helsegevinst, økt levealder, økt arbeidsdeltakelse, produktivitetseffekter og skattegevinst. Det er enkelte begreper i tabellen som krever en forklaring.

QALY, som står for kvalitetsjusterte leveår (Quality-Adjusted Life Year), er et viktig helseøkonomisk begrep som benyttes for å vurdere effekten av helsetjenestetiltak og forebyggende tiltak. Grunnprinsippet bak QALY er at ikke alle leveår har samme verdi. Et år levd med plager, sykdom eller funksjonshemninger har ofte redusert kvalitet sammenlignet med et år uten slike problemer. QALY tar dette i betraktning ved å tilordne en verdi til hvert leveår basert på helse- og livskvalitet. Hvert leveår vurderes på en skala fra 0 til 1, hvor 0 representerer død og 1 representerer perfekt helse. For eksempel, et leveår levd med smerter eller funksjonshemninger kan få en verdi på 0,7, noe som indikerer at livskvaliteten er 70 prosent av hva den ville vært med perfekt helse. Hvis en behandling forlenger livet med ett år, men det ekstra året er levd med en helse som har en verdi på 0,7, vil den totale gevinsten i kvalitetsjusterte leveår være 0,7 QALY. I beregningene har vi lagt til grunn at verdien av én QALY er 1,89 millioner kroner (Helsedirektoratet, 2024).

Det er også grunn til å tro at forbedret psykisk helse bidrar til reduserte helsetjenestekostnader. Basert på KS sitt utenforregnskap finner vi at årlige helseutgifter til en person i utenforskap utgjør om lag 110 000 kroner per person per år. Vi har lagt til grunn at det er besparelsen i høyt anslag (Kari). For middels anslag (Mathias) har vi lagt til grunn en besparelse på 20 000 kroner per år, mens for lavt anslag (Tiril) har vi ikke lagt grunn noen besparelse.

Begrepet skattekostnad og -gevinst krever også en ytterligere forklaring. Ifølge Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2021) skal skattekostnaden³ settes til 20 prosent av netto økning i det offentlige finansieringsbehovet. Hvis det offentlige finansieringsbehovet reduseres, tilsvarer det en skattegevinst lik 20

³ Nærmere omtalt i kapittel 9.

prosent av reduksjonen i offentlig finansieringsbehov. I beregningene har vi lagt til grunn at ettervern bidrar til at en andel får høyere produktivitet i arbeidslivet og økt lønn, mens andre kommer i jobb, får en lønn og som reduserer uførepensjonister. Bedre helse reduserer også helsetjenestekostnadene. Reduserte utbetalinger av uførepensjon og økt lønn fratrukket reduserte helsetjenestekostnader gir samlet sett en reduksjon i det offentlige finansieringsbehovet. Det betyr at vi får en skattegevinst som er satt lik 20 prosent av det reduserte finansieringsbehovet.

Tabell 7.2 Beregningsforutsetninger som er lagt til grunn for lav, middels og høyt effekt av ettervern på redusert utenforskap – på individnivå

	Tiril - lavt anslag (P10)	Mathias - middels anslag (P50)	Kari - høyt anslag (P90)
Helsegevinst	Ingen effekt	Personen går fra å ha en mild angstlidelse til å ikke ha en diagnose (+0,020 QALY per år) i tråd med WHO (2020)	Personen går fra å ha depresjon til å ha en mild angstlidelse (+0,215 QALY per år) i tråd med WHO (2020)
Vunnede leveår	Ingen effekt	Ingen effekt	Personen antas å leve fem år lengre (79 år istedenfor 84 år)*
Økt arbeidsdeltakelse	Ingen effekt	Ingen effekt	Går fra å være 100 prosent uføretrygdet til å være i jobb
Økt produktivitet**	Går fra en årlig bruttolønn på 390 000 kroner (desil 1) til en årlig bruttolønn på 546 000 kroner (desil 3)	Går fra en årlig bruttolønn på 390 000 kroner (desil 1) til en årlig bruttolønn på 643 000 kroner (desil 5)	Går fra uførepensjon til en årlig bruttolønn på 390 000 kroner (desil 1)
Reduserte helsetjenestekostnader	Ingen effekt	20 000 kroner per år	110 000 kroner per år
Skattegevinst	20 prosent av økt innbetalt skatt***	20 prosent av økt innbetalt skatt***	20 prosent av innbetalt skatt*** og redusert uførepensjon****

*Vi har forutsatt at verdien av vunnet leveår er 0,808 QALY for personer mellom 71 og 80 år og 0,730 QALY for personer over 80 år i tråd med Statens legemiddelverk (2018). **Vi har benyttet gjennomsnittlig lønnsnivå i Norge fordelt på desiler fra SSB-tabell 12521 for å anslå personenes økte produktivitet i arbeidsmarkedet. Vi har også lagt til et påslag på 25 prosent for arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader. ***Vi har lagt til grunn en gjennomsnittlig skattesats lik 30 prosent av bruttoinntekt. ****Vi har lagt til grunn at uførepensjonen utgjør satsen for en enslig minstepensjonist lik 2,48G som tilsvarer 308 000 2023-kroner. Kilde: Menon Economics

Disse forutsetningene leder oss frem til anslag på samfunnsøkonomiske kostnader av utenforskap for lavt, middels og høyt anslag, se Tabell 7.3. For å komme frem til disse tallene har vi lagt til grunn at de samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelsene gjelder fra personen er 20 til 84 år (gjennomsnittlig forventet levealder). Verdiene er deretter neddiskontert med fire prosent rente de første 40 år og 3 prosent rente etter det.

Tabell 7.3 Anslag på ettervern i barnevernet sin effekt på samfunnsøkonomiske nytte av redusert utenforskap per person, i millioner 2023-kroner

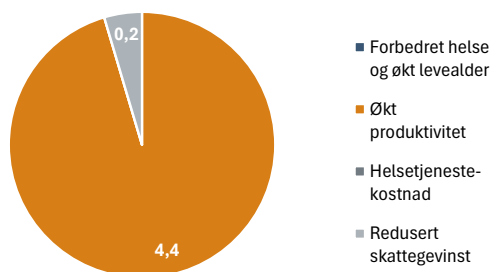
	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Nåverdi	4,7	9,7	27,9

Kilde: Menon Economics

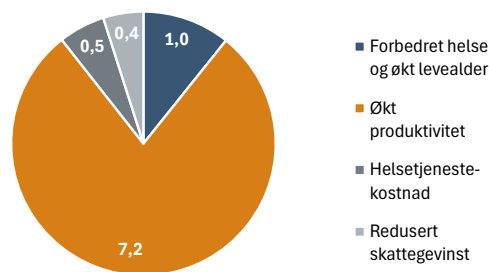
Det er interessant å se hvilke virkninger som ligger inne i de tre anslagene på nytten av redusert utenforskap, se Figur 7-2. Figuren viser at økt produktivitet, som både fanger opp at personene har en høyere lønn og i større grad deltar i arbeidsmarkedet, er av stor betydning i alle tre anslag. Forbedret helse og økt levealder er fraværende i lavt anslag, med i middels anslag og av størst betydning i høyt anslag.

Figur 7-2 Innholdet i anslagene på ettervern sin effekt på redusert utenforskap, i millioner 2023-kroner

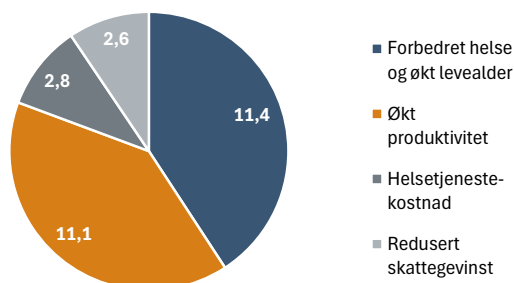
A – Lavt anslag (4,7 millioner kroner)



B – Middels anslag (9,7 millioner kroner)



C – Høyt anslag (27,9 millioner kroner)



Kilde: Menon Economics

Ved å legge til grunn disse tallene direkte for å regne på verdien av ettervern for unge voksne som fikk ettervern den 31. desember 2022, er det fare for at vi overvurderer effekten. Årsaken til det er at vi i liten grad har kunnskap om ettervernet som ble gitt og gis i tilstrekkelig grad er behovsprøvd, treffsikkert og bidrar til tilstrekkelig praktisk og emosjonell støtte i overgangen til voksenlivet. Det er også grunn til å tro at det går bra med en andel av de unge voksne uavhengig om de mottar ettervern. Vi har derfor valgt å korrigere for at ettervern ikke har positive effekter for en andel av de unge voksne. Basert på at ettervern er et frivillig hjelpetiltak, er det imidlertid grunn til å tro at det har en positiv effekt for de aller fleste. Vi har valgt å legge til grunn et trippelanslag som tilsier at ettervern reduserer utenforskap for henholdsvis 70, 80 og 90 prosent av de unge voksne som mottar ettervern, se Tabell 7.4.

Tabell 7.4 Anslag på andel av de unge voksne som ettervern har en effekt på i form av redusert utenforskap, i prosent

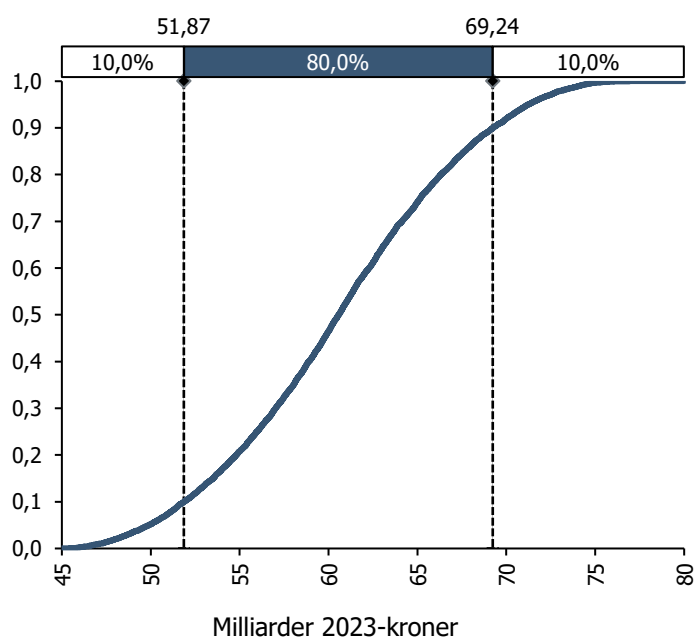
	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Andel	60,0	70,0	80,0

Kilde: Menon Economics

7.7 Samlet verdi av redusert utenforskap

Basert på forutsetningene gjennomgått i delkapittel 7.6, viser våre beregninger at ettervern har store positive konsekvenser for både den unge voksne selv og for samfunnet gjennom redusert utenforskap. Samlet gevinst av redusert utenforskap tilsvarer en forventet samfunnsøkonomisk verdi på om lag 60,6 milliarder kroner ned-diskontert over analyseperioden. Det tilsvarer 10,7 millioner kroner per unge voksne som mottok ettervern per 31. desember 2022 og anslagsvis 15,3 millioner kroner per person som ettervern utgjør en forskjell for i form av redusert utenforskap. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 51,9 og 69,2 millioner kroner, se Figur 7-3. Gevinsten av å hindre utenforskap kommer i form av økt livskvalitet, forlenget levetid, økt arbeidsdeltakelse, økt inntekt og skattegevinst over et livsløp.

Figur 7-3 S-kurve for samlet samfunnsøkonomisk gevinst av å redusere utenforskap, nåverdi i milliarder 2023-kroner



Kilde: Menon Economics

Innbakt i anslaget ligger det en antagelse om at ikke alle opplever en positiv gevinst av ettervernet. Fra kapittel 3.2 vet vi at innhold i ettervernstiltakene varierer i betydelig grad. Ulikt innhold kan være med på å påvirke kvaliteten. Usikkerhet knyttet til innhold og kvalitet av ettervernet kan ha innvirkning på treffsikkerheten og effekten ettervernet kan ha på utenforskap. For å ta hensyn til at ikke alle unge voksne i ettervern vil ha en effekt av ettervern, legger vi til grunn et trippelanslag på andel som får opplevd effekt i våre beregninger. Vi har lagt til grunn at for mellom 40 og 20 prosent av unge voksne i ettervern per 31. desember 2022, vil ikke ettervernstiltak hindre utenforskap.

8 Verdi for fosterhjemmet

For mange unge voksne som mottar ettervern, er fosterhjem ettervernstiltaket. I 2022 utgjorde fosterhjem 30 prosent av ettervernstiltakene for disse unge voksne. Fosterhjemmet sitter i gjennomsnitt igjen med et opplevd overskudd av å være fosterhjem. Årsaken er at fosterhjemsoppdraget, som handler om å ta vare på og støtte unge voksne, gir en glede til fosterforeldrene. Gleden knyttes ofte til den nære tilknytningen fosterforeldrene opparbeider med den unge voksne, samt følelsen av å bidra positivt til personens livskvalitet og fremtid. Vi har anslått den samlede verdien av å være fosterhjem for personer i ettervern til en nåverdi lik 186 millioner kroner, neddiskontert over analyseperioden.

8.1 Kort om verdien til fosterhjemmene

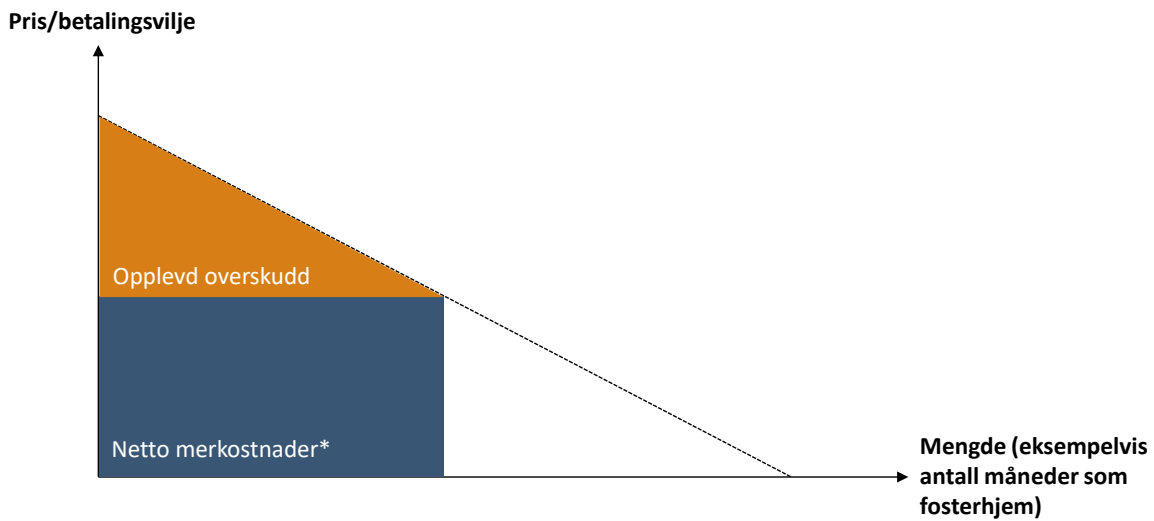
Per 31. desember 2022 var 1 687 av ettervernstiltak fosterhjem. På bakgrunn av at en person ikke kan bo i flere fosterhjem samtidig, vet vi at om lag 30 prosent av alle unge voksne med ettervernstiltak i 2022 hadde fosterhjem som sitt ettervernstiltak.

For personer som er fosterforeldre, innebærer rollen både utfordringer og gleder. På den ene siden kan det påføre tapt arbeidsinntekt på grunn av den ekstra tiden og ansvaret som følger med oppdraget. På den andre siden kan det gi økt tilfredshet og nytte, ettersom fosterforeldrene tar del i en meningsfull forpliktelse ved å ivareta et barn eller en ung voksen. Gleden knyttes ofte til den nære tilknytningen fosterforeldrene opparbeider med den unge voksne, samt følelsen av å bidra positivt til personens livskvalitet og fremtid.

I beregningen av den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern er det derfor relevant å inkludere den opplevde verdien av å være fosterforeldre. En tilnærming til å måle verdien av å være fosterforeldre er å verdsette deres opplevde overskudd av å være fosterhjem. Dette overskuddet representerer et anslag på opplevd overskudd/glede/lykke som fosterforeldre sitter igjen med av å være fosterhjem etter at alle ekstrautgifter av å være fosterhjem er trukket fra. Dersom et fosterhjem har et negativt overskudd, betyr det at fosterhjemmet ikke ønsker å være et fosterhjem.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan fosterforeldrenes verdi av å være fosterhjem tolkes som det de er villige til å øke utgiftene sine med utover de utgiftene fosterhjemmet har fra før av. Den såkalte betalingsviljen består av to størrelser: fosterhjemmets utgifter (som de ikke allerede er kompensert for av stat eller kommune) i forbindelse med å være et fosterhjem, samt det opplevde overskuddet. Det opplevde overskuddet er illustrert i Figur 8-1.

Figur 8-1 Illustrasjon av fosterhjemmets samlede betalingsvilje (utgifter pluss opplevd overskudd) av å være et fosterhjem



*Fosterforeldre sine netto merkostnader av å være fosterhjem omfatter i denne sammenhengen husholdningens tapte arbeidsinntekt (eventuelt avkortning av stønad fra NAV), husholdningsutgifter (eksempelvis mat og strøm), utgifter til klær, utgifter til fritidsaktiviteter, utgifter til reise og transport, andre utgifter (eksempelvis frisør, skolemateriell, PC, samvær og helseutgifter) fratrukket fosterhjemmets merinntekter i form av grunnstøtte, utgiftsdekning, frikjøp, barnetrygd etc. I situasjoner hvor merinntektene overstiger merkostnadene, er netto merkostnader negativ. Kilde: Menon Economics.

8.2 Anslått verdi av å være fosterhjem

I rapporten «Samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem i Norge», utarbeidet av Menon Economics i 2023, ble det gjort en analyse for å anslå det opplevde konsumentoverskuddet ved å være fosterhjem (Pedersen, Halvorsen, Rødal, Hanno, & Kjelsaas, 2023). Verdien ble basert på svar fra Fosterhjemsundersøkelsen 2023. Hele metoden for hvordan det opplevde konsumentoverskuddet ble beregnet, er nøye beskrevet i rapporten.

Rapporten anslår en årlig gjennomsnittsverdi lik 49 200 kroner per fosterhjem. For å håndtere usikkerheten som knytter seg til faktorer som selvseleksjonsproblematikk og manglende informasjon om fosterforeldrenes forventninger i forkant av oppdraget, ble det benyttet et tripplestimat. Dette inkluderer et høyt anslag på 55 200 kroner og et lavt anslag på 43 200 kroner per fosterhjem årlig. Tabell 8.1 oppsummerer trippelanslaget for verdien av å være fosterhjem. I vår analyse har vi benyttet de samme årlige verdiene for å beregne verdien av å være fosterhjem for unge over 18 år.

Tabell 8.1 Trippelanslag for verdien for fosterhjemmet, årlig, i 2023-kroner

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Årlig verdi per fosterhjem	43 200	49 200	55 200

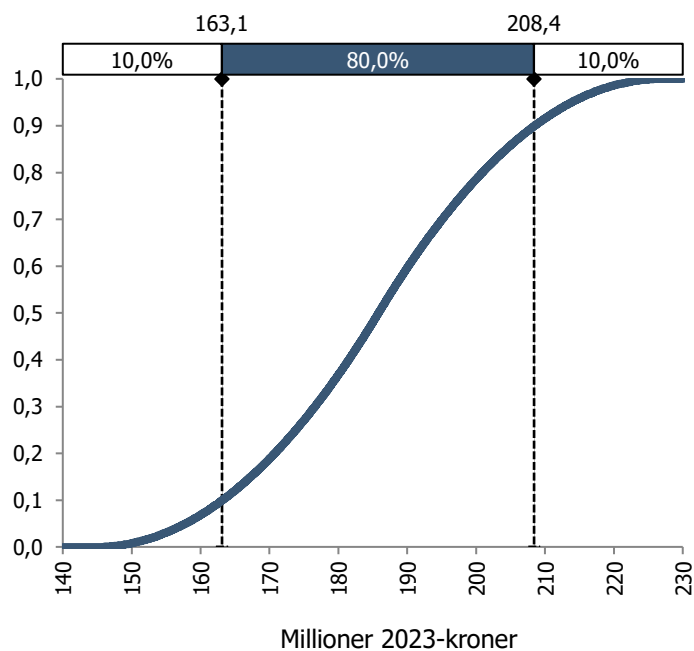
Kilde: Menon Economics, Pedersen mfl. (2023)

8.3 Samlet verdi for fosterhjemmene

Fra kapittel 4 vet vi at fosterhjem står for 1 687 av alle ettervernstiltak. Det er dette vi legger til grunn i beregningen av den samlede verdien for fosterhjemmene. Videre vet vi at et gjennomsnittlig ettervernstiltak varer i 2,3 år (se kapittel 4.3 for beregningene av denne gjennomsnittlige varigheten). For å beregne den samlede verdien for fosterhjemmene, legger vi derfor til grunn at fosterforeldrene opplever en nytteperiode på 2,3 år.

Våre beregninger viser at å være fosterhjem har store positive konsekvenser for fosterforeldrene, i form av et opplevd overskudd ved å være fosterhjem. Dette opplevde overskuddet tilsvarer en forventet samfunnsøkonomisk verdi på om lag 185,8 millioner kroner neddiskontert over analyseperioden, se Figur 8-2. Usikkerhetsanalysen viser imidlertid at den faktiske verdien, med 80 prosent sannsynlighet, ligger mellom 163,1 og 208,4 millioner kroner.

Figur 8-2 S-kurve for fosterhjemmenes samlede samfunnsøkonomiske verdi av å stå i fosterhjemsoppdraget, nåverdi i millioner 2023-kroner



Kilde: Menon Economics

Det er to viktige poeng vi ønsker å bemerke som kan gjøre at den totale verdien til fosterforeldrene mulig er høyere enn tallene gjennomgått over. For det første finnes det unge voksne som uformelt mottar ettervern. Dette er unge voksne som har vært i fosterhjem før de fyller 18 år, og som ikke formelt går over til et ettervernstiltak. Flere som tidligere har vært i fosterhjem får fortsatt oppfølging av fosterhjemmet selv om de på papiret ikke har et ettervernstiltak. Disse fosterforeldrene vil trolig også oppleve en lignende nytte som de som formelt er en del av ettervernstiltaket. For det andre har vi i våre beregninger antatt at fosterforeldrene opplever en nytteperiode på 2,3 år, tilsvarende gjennomsnittlig varighet av ettervernstiltak. Det er imidlertid sannsynlig at den opplevde nytten ikke opphører umiddelbart etter at den unge voksne forlater fosterhjemmet. Nytten til fosterforeldrene kan derfor vare lenger enn 2,3 år. Dette skyldes at gleden og meningen som fosterforeldrene opplever ved å ivareta den unge voksne, trolig strekker seg ut over den formelle perioden for fosterhjemsoppdraget.

9 Skattefinansieringskostnad

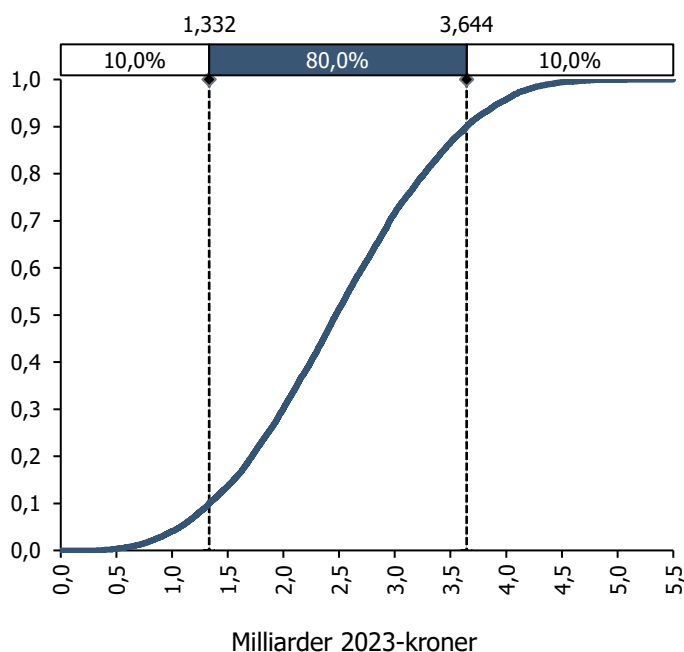
Økte skatter utløser effektivitetstap i økonomien. Sammenlignet med et alternativ uten ettervern, bidrar ettervern i gjennomsnitt til et økt offentlig finansieringsbehov tilsvarende 12,4 milliarder kroner over analyseperioden. Skattekostnaden er anslått til å utgjøre en nåverdi lik 2,5 milliarder kroner.

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Et tiltak som finansieres over offentlige budsjetter vil øke skattekilene. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal derfor skattekostnaden inngå i analysen. Skattekostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (Finansdepartementet, 2021) presenterer den slik:

«Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»

Alt annet likt betyr det at sammenlignet med en situasjon uten ettervernstiltak, vil ettervernstiltak gi en skattekostnad. Basert på gjennomførte beregninger av kostnadene knyttet til ettervern, dokumentert i kapittel 6, finner vi at netto offentlig finansieringsbehov av ettervern sammenlignet med alternativet (ikke ettervernstiltak), utgjør en forventet neddiskontert kostnad for det offentlige på mellom 6,7 og 18,2 milliarder kroner. Disse beregningene viser at ettervern bidrar til redusert effektivitet i økonomien. Denne reduserte effektiviteten er beregnet til å representere en forventet samfunnsøkonomisk kostnad på om lag 2,5 milliarder kroner, se Figur 9-1. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 1,3 og 3,6 milliarder kroner.

Figur 9-1 S-kurve for redusert effektivitet i økonomien, nåverdi i milliarder 2023-kroner



Merk at ettervern forventes å generere positive samfunnsøkonomiske effekter ved å øke arbeidsdeltakelsen, redusere trygdeytelsene og redusere helsebudsjettkostnadene. Økt arbeidsdeltakelse vil resultere i høyere skatteinntekter for det offentlige, mens reduserte trygdeytelser og helsetjenestekostnader vil føre til lavere offentlige utgifter og dermed redusert skattebehov. Disse effektene bidrar til et redusert offentlig finansieringsbehov og gir en skattegevinst. Disse virkningene er tatt høyde for i beregningene av utenforskap, se kapittel 7.6.

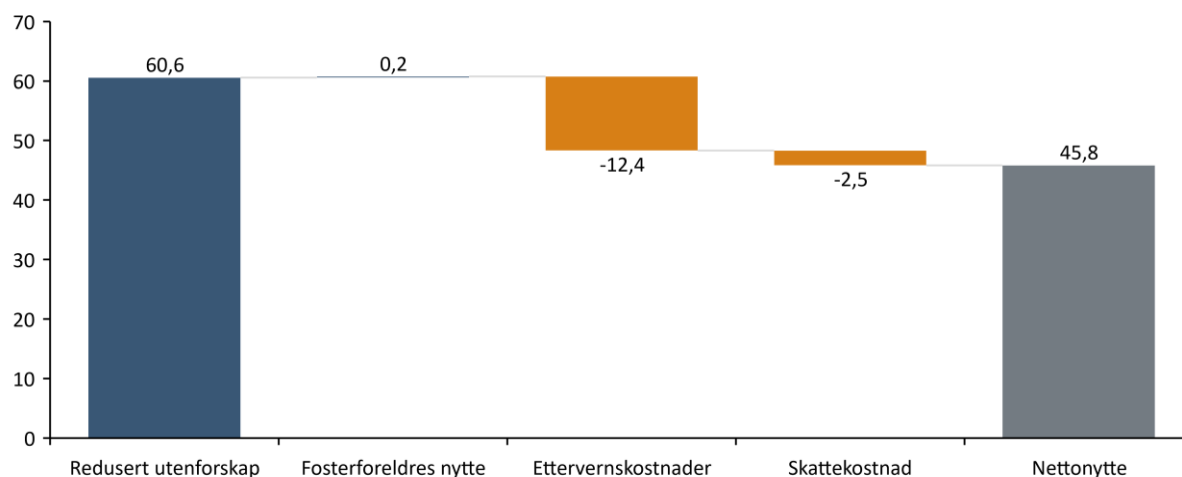
10 Samfunnsøkonomisk verdi av ettervern

Vi har gjort en helhetlig vurdering av alle samfunnsøkonomiske virkninger av ettervern sammenlignet med at de unge voksne ikke får et tilrettelagt tilbud fra barnevernet i overgangen til voksenlivet. Vi anslår at den samfunnsøkonomiske verdien av ettervern for unge voksne med ettervern per 31. desember 2022 utgjør en forventet netto nåverdi på 45,8 milliarder kroner. Verdien drives i all hovedsak av forventningen om at ettervernet reduserer sannsynligheten for langvarig utenforskap for en betydelig andel av de unge voksne i ettervern. Vårt forventede anslag bygger på en rekke forutsetninger og er derfor usikkert. Vi anslår at det er 80 prosent sannsynlig at netto nåverdi utgjør mellom 35,1 og 56,7 milliarder kroner. Hvis vi ser forventede kostnadene av ettervern opp mot forventet nytte, finner vi at 1 krone investert i ettervern gir tilnærmet 5 kroner tilbake til samfunnet.

10.1 Beregnet samfunnsøkonomisk verdi av ettervern

Vi anslår den samlede forventede samfunnsøkonomiske verdien av ettervern for de med ettervern per 31. desember 2022, sammenlignet med alternativet å ikke motta ettervernstiltak etter fylte 18 år, til å utgjøre en nåverdi på 45,8 milliarder kroner. Figur 10-1 viser at nytten av ettervern samlet sett utgjør 60,8 milliarder kroner i nåverdi, mens forventede kostnader utgjør 14,9 milliarder kroner i nåverdi. Hvis vi ser de forventede kostnadene av ettervern opp mot forventet nytte, finner vi at 1 krone investert i ettervern gir tilnærmet 5 kroner tilbake til samfunnet.

Figur 10-1 Forventede samfunnsøkonomiske verdier av ettervern sammenlignet med alternativet, i milliarder 2023-kroner

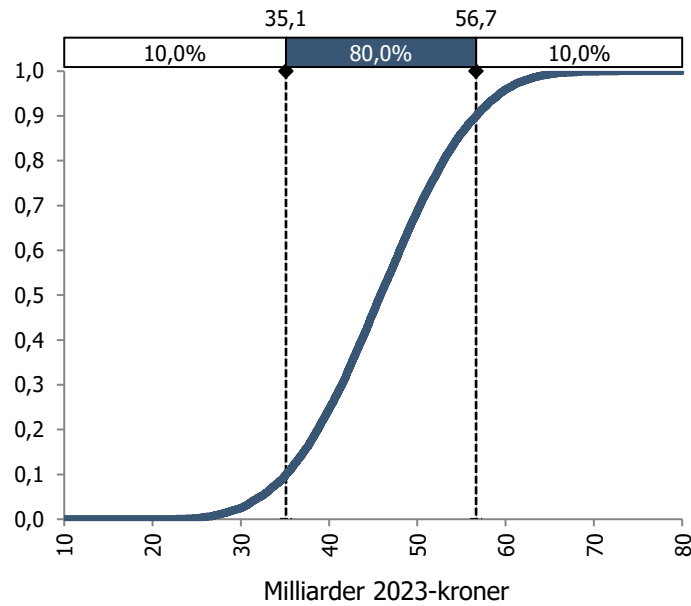


Kilde: Menon Economics

Usikkerhetsanalysen viser at den neddiskonterte kostnaden med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 35,1 og 56,7 milliarder kroner, se Figur 10-2. Det betyr at usikkerheten rundt våre anslag er stor. De tre mest betydningsfulle usikkerhetene knyttet til vårt forventede anslag er gevinst av å redusere utenforskap, andel unge voksne som får nytte av ettervern og kostnadsanslaget vi har lagt til grunn for institusjon som ettervernstiltak.

Figur 10-2

S-kurve for fosterhjemmenes samlede samfunnsøkonomiske verdi av ettervern, nåverdi i milliarder 2023-kroner



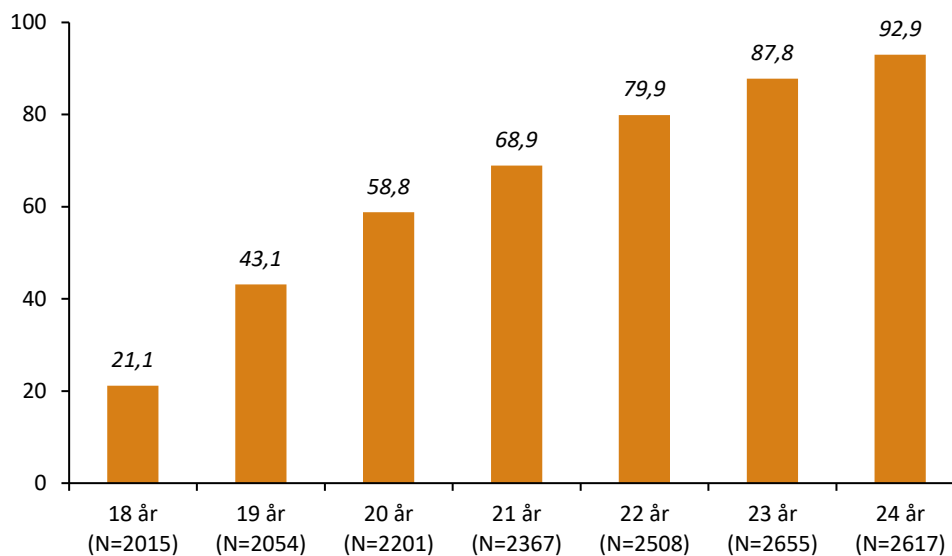
Kilde: Menon Economics

10.2 Hvilken samfunnsøkonomisk verdi kan økt tilbud av ettervern utløse?

Vi har beregnet verdien av ettervern for unge voksne med ettervernstiltak per 31. desember 2022. I Figur 4-2 i kapittel 4 viste vi andelen som mottar ettervern i prosent av 17-åringer i samme kohort. Ved å snu på figuren, kan vi se på andelen som ikke mottar ettervern i prosent av 17-åringer i samme kohort, se Figur 10-3.

Figur 10-3

Andel som ikke mottok ettervern per 31. desember 2022, i prosent av 17-åringer i samme kohort



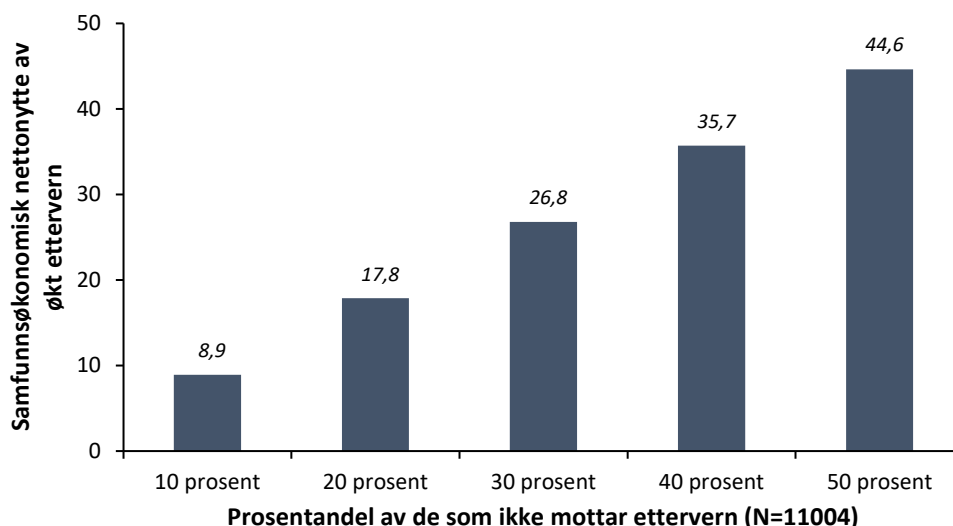
Kilde: SSB-tabell 09050, bearbeidet av Menon Economics

Figuren viser at andelen som ikke mottar ettervern øker med alder og at veksten er avtakende. Antall unge voksne i alderen fra 18 til 24 år med tiltak fra barnevernet som 17-åring som ikke mottok ettervern per 31.

desember 2022 utgjorde 11 004 personer. Det betyr at 11 004 personer har gjennomført sitt ettervern, har takket nei til ettervern eller ikke har fått tilbud om ettervern. Blant de 16 651 personene som er i aldersgruppen og har erfaring med barnevernet utgjør 5 647 personer mottok ettervern per 31. desember 2022 en relativt lav andel. Dette på tross av at Paulsen mfl. (2020) påpeker at ansatte beskriver at stadig flere ønsker ettervern og ungdommene selv ofte etterspør lengre oppfølging og er bekymret for hvordan det skal gå når ettervernet avsluttes. Paulsen mfl. (2020) peker på at det kan være ulike årsaker til at unge voksne med erfaringer fra barnevernet ikke mottar ettervern, men analysene gir tydelige indikasjoner på at mange ettervernstiltak avsluttes uten en grundig vurdering av behov og at tiltak ofte avsluttes på grunn omkringliggende årsaker, heller enn en grundig vurdering av behov og barnets beste. En annen observasjon er at det er betydningsfulle geografiske variasjoner i bruken av ettervern, se delkapittel 4.4. Som vi ser fra Figur 4-4, varierer andelen av unge voksne som mottar barnevernstiltak som andel av alle som mottar barnevernstiltak mellom 14,6 prosent i Nordland og 19,5 prosent i Vestland. Det er tre mulige forklaringer på variasjonene, variasjoner i praksis, kapasitet og variasjoner i behov.

Det er interessant å vise hva økt tilbud av ettervern, som de unge voksne takker ja til, kan bety i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Våre beregninger tilsier at den forventede samfunnsøkonomiske nettoytten av ettervern for 5 647 unge voksne med erfaring fra barnevernet utgjør 45,8 milliarder kroner. Det betyr at nettoytten av ettervernet per person som mottar ettervern utgjør 8,1 millioner kroner. Hvis vi antar at ettervern er brukt mindre enn det burde bli brukt og at nettoytten av å øke ettervernet er tilsvarende for de som ikke mottar ettervern, kan vi gjennomføre en hva-hvis-analyse, se Figur 10-4. Under de fastsatte forutsetningene viser figuren at den forventede samfunnsøkonomiske nettoytten av at 10 prosent av de 11 004 personene som ikke mottok ettervern per 31. desember 2022 får tilbud om og takker ja til ettervern utgjør 8,9 milliarder kroner. Tallene taler for seg. I den grad unge voksne med erfaring fra barnevernet har behov for ettervern, er det særdeles god samfunnsøkonomi å gi dem dette tilbudet.

Figur 10-4 Hva-hvis-analyse – Samfunnsøkonomisk nettoytte av økt bruk av ettervern i milliarder 2023-kroner



Kilde: Menon Economics

Som en oppfølging av disse vurderingene er det også naturlig å spørre seg om verdien av ettervern for personene som mottar ettervern kan økes. I vårt anslag har vi lagt til grunn at ettervernet ikke utgjør en forskjell for mellom 20 og 40 prosent av unge voksne som mottar ettervern (forventningen er satt til 30 prosent). Denne forutsetningen bygger på flere betraktninger. For det første vet vi lite om det konkrete innholdet i ettervernet som

gis og hva det betyr for de som mottar ettervernet. Man kan se for seg at det går bra eller dårlig med de unge uavhengig av ettervernet, men også at ettervernet ikke dekker den unge voksne sine emosjonelle og praktiske behov på en måte som gjør at ettervernet utgjør en forskjell. Gevinstpotensialet av et mer treffsikkert ettervern kan ut fra våre beregningsforutsetninger anslås til 30 prosent av de unge voksne som mottar ettervern. Hvis vi legger til grunn at netto nytten av ettervernet per person utgjør 8,1 millioner kroner også her, finner vi at gevinstpotensialet av et mer treffsikkert ettervern er lik 13,7 milliarder kroner. Dette gevinstpotensialet kommer i tillegg til verdien av å gi unge voksne (som ikke mottar ettervern) ettervern.

10.3 Kan offentlig sektor spare på å øke bruken av ettervern?

Som nevnt finner vi at 1 krone investert i ettervern gir om lag 5 kroner tilbake til samfunnet. Til sammenligning fant Pedersen mfl. (2023) at 1 krone investert i fosterhjem gir 11 kroner tilbake til samfunnet. Den viktigste årsaken til at ettervern har lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn fosterhjem er at alternativet ikke direkte medfører økte kostnader for det offentlige. Alternativet til fosterhjem er i stor grad dyre institusjonsplasser, som koster kommuner og Bufetat mye. Alternativet til ettervern er at de unge voksne ikke får tiltak av barnevernet og kanskje en mer praktisk støtte fra Nav og Husbanken. I den grad det offentlige får kostnader av manglende ettervern utover dette, er det at de unge voksnes utfordringer får utvikle seg til utenforskap og de kostnadene utenforskapet bringer med seg. Det er altså ikke en direkte sammenheng mellom mangelfullt ettervern og offentlige kostnadsbesparelser, slik det er for andre barnevernstiltak. I den grad mangelfullt ettervern innebærer kostnader til kommunen, er det grunn til å forvente at kostnadene kommer langt frem i tid (sannsynligvis i neste kommunestyreperiode eller senere). Det er også grunn til å tro at flere av kostnadene vil være statens sitt ansvar å dekke (eksempelvis utbetalinger fra NAV og behandling i spesialisthelsetjenesten). Det er heller ikke sikkert at personene som ikke fikk det ettervernet de burde fått bosetter seg i kommunen som hadde ansvar for deres ettervern. På dette grunnlaget kan vi konkludere med at kommunene har svake økonomiske insentiver til å tilby de unge voksne et skreddersydd ettervernstilbud, sammenlignet med tiltak fra barnevernet som gis til barn og ungdom.

11 Anbefalinger

I løpet av prosjektet har vi avdekket flere utfordringer knyttet til dagens praksis for ettervern i barnevernet. Uklare regler og vage prosesskrav fører til betydelig variasjon mellom kommuner. Kommunene har svake insentiver til å prioritere ettervern. Det virker også å være varierende bevissthet om hva som utgjør et godt ettervern, og behov for bedre koordinering mellom barnevern og andre tjenester. Det er også behov for mer kunnskap om hva som kjennetegner et godt ettervern. På bakgrunn av disse utfordringene har vi utarbeidet forslag til nasjonale tiltak for å styrke ettervernet, beskrevet mulige grep for å øke bevisstheten om ettervern i kommuneledelsen og gir råd om innretning av et godt ettervern på lokalt nivå.

Før vi går nærmere inn på våre anbefalinger er det viktig å minne om at Paulsen mfl. (2020) har utarbeidet en rekke barnevernsfaglige anbefalinger for innretningen av et godt ettervern. Våre anbefalinger bygger på dialog og innspill fra KS, Norsk Fosterhjemsforening, Barneombudet, Landsforeningen for barnevernsbarn og anerkjente forskere på ettervernsfeltet (herav Paulsen), samt egne vurderinger. Våre anbefalinger er naturligvis delvis overlappende med anbefalingene gitt av Paulsen mfl. (2020). Vår vurdering er at gode anbefalinger ikke kan gjentas nok ganger.

11.1 Utfordringer med dagens regelverk og praksis for ettervernet

I løpet av prosjektet har vi identifisert en rekke utfordringer med dagens innretning og praksis av ettervern i barnevernet. Vi starter derfor med å tydeliggjøre utfordringene, før vi i delkapittel 11.2 og 11.3 diskuterer hvordan utfordringene kan løses på henholdsvis nasjonalt og kommunalt nivå. Kort oppsummert har vi identifisert seks utfordringer. Enkelte av utfordringene kan sies å være systemutfordringer, mens andre er praktiske utfordringer man kan møte på i tjenesten.

Utfordring 1 - Uklart regelverk om hva ettervern skal og bør inneholde. Mangelen på konkrete føringer for innholdet i ettervernet kan resultere i stor variasjon mellom kommuner og saksbehandlere innen samme kommune. Det er viktig å presisere at selv om manglende retningslinjer for innhold i ettervern kan være problematisk, er det ikke nødvendigvis slik at løsningen er å definere ettervernets innhold i lov, forskrift eller retningslinjer. En viktig del av ettervernet er at den unge selv skal kunne være med på å utforme tiltakene, og at det utarbeides fleksible tiltak som kan tilpasses den unges behov og dynamiske livssituasjon. Lister barnevern er et godt eksempel på hvordan man kan utnytte tilgjengelig handlingsrom og skape skreddersydde etterverns-tilbud basert på kommunens og de unges voksnes behov. Dette er en fleksibilitet som ikke nødvendigvis hadde kommet frem dersom mulighetsrommet for innhold i ettervern hadde vært innskrenket. Det er imidlertid verdt minne om Oterholm & Paulsen (2022) sin konklusjon om at det er behov for økt kunnskap om hva som kan være virksomme ettervernstiltak for å redusere faren for marginalisering og utenforskap.

Utfordring 2 - Uklare krav i barnevernsloven. Barnevernsloven § 3-6 som omfatter hjelpetiltak til ungdom over 18 år inkluderer en rekke ulne formuleringer. Eksempler på det er formuleringer som:

- Barnevernsloven § 3-6 første ledd: «Tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode.»
- Barnevernsloven § 3-6 andre ledd: «I god tid før ungdommen fyller 18 år, skal barnevernstjenesten ta kontakt med ungdommen for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak.»
- Barnevernsloven § 3-6 tredje ledd: «Tiltak kan iverksettes frem til ungdommen fyller 25 år.»

Sett i sammenheng med at kommunene har flere tusen lovkrav som skal etterleves (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022b) og har et fastsatt budsjett og kapasitet som skal benyttes til å løse oppgavene, er det fort gjort at kan-formuleringer (som barnevernsloven § 3-6 første ledd og tredje ledd er et eksempel på) nedprioriteres. Dette kan igjen gi grunnlag for uhenksomme lokale variasjoner i ettervernstilbudet. Det er også uklart hva som menes med i god tid før ungdommen fyller 18 år (barnevernsloven § 3-6 andre ledd). I god tid kan tolkes som alt fra uker til år før 18 års-dagen. Man kan spørre seg om det helt konkret bør fremgå i lov eller forskrift når barnevernstjenesten senest skal ta kontakt med ungdommen for å vurdere ettervernet. Basert på at det kommunene møter flere tusen lovkrav kan det argumenteres for at flere lovkrav ikke er hensiktsmessig. Motargumentet er at lovkrav som styrker de unge voksne sine rettigheter bør prioriteres over andre lovkrav som kommunene møter.

Utfordring 3 - Svake insentiver til å tilby ettervern. Som diskutert i delkapittel 10.3, har kommunene svake insentiver til å tilby ettervern, sammenlignet med andre barnevernstiltak. Vår vurdering er at det ikke er en direkte sammenheng mellom mangelfullt ettervern og økte kostnader, slik det er for andre barnevernstiltak for barn 0–18 år. For eksempel kan manglende oppfølging av fosterhjem resultere i brudd og dyrere institusjons-plasseringer. I den grad mangelfullt ettervern innebærer kostnader til kommunen, er det grunn til å forvente at de største kostnadene kommer lengre frem i tid (sannsynligvis i neste kommunestyreperiode eller senere). Det er også grunn til å tro at flere av kostnadene vil være staten sitt ansvar å dekke (eksempelvis utbetalinger fra NAV og behandling i spesialisthelsetjenesten). Det er heller ikke sikkert at personene som ikke fikk det ettervernet de burde fått bosetter seg i kommunen som hadde ansvar for deres ettervern. Videre har kommunene gjennom barnevernsreformen fått et økt økonomisk og faglig ansvar på barnevernsområdet. Kommunene belastes imidlertid ikke for den fulle kostnaden ved bruk av statlige barnevernstiltak, men betaler en fastsatt egenandel til Bufetat ved bruk av plasser i barnevernsinstitusjoner og spesialiserte fosterhjem. Iht. barnevernsloven § 16-5 annet ledd gjelder Bufetats økonomiske ansvar imidlertid kun for personer under 20 år. Det er med andre ord ikke gitt at ungdom over 20 år får statlige tiltak som plassering på institusjon eller i spesialisert fosterhjem enda de kan ha behov for det. Kommunen får også svakere økonomiske insentiver til å prioritere slike tiltak når den unge voksne fyller 20 år, siden de da blir stilt overfor den fulle kostnaden av tiltakene.

Utfordring 4 - Varierende bevissthet om viktigheten av å prioritere ettervern. Paulsen mfl. (2020) påpeker at ettervern ofte blir nedprioritert i forhold til mer akutte lovpålagte oppgaver i barnevernet. Dette kan medføre at ungdommene ikke får den kontinuerlige og omfattende støtten de trenger i overgangen til voksenlivet. Problemstillingen som Paulsen mfl. (2020) påpeker kan like fullt være gjeldende for kommuneledelsen, som kan velge å gi barnevernleder for lite økonomisk handlingsrom til at det er plass til et godt ettervern i barnevernets tiltaks-portefølje.

Utfordring 5 - Varierende bevissthet om hva som er et godt ettervern. Godt ettervern er et skreddersydd tiltak som den unge voksne har fått medvirket til innholdet i og som dekker den unge voksne sine behov i overgangen til voksenlivet. Ettervernet bør dekke den unge voksne sine emosjonelle og praktiske behov for støtte. Selv om de aller fleste kan være enig i at denne beskrivelsen representerer et godt ettervern, er det til syvende og sist barnevernleders og kommuneledelsens prioriteringer knyttet til hva som tilbys som avgjør hva ettervernet blir. Det kan derfor argumenteres for at det er viktig med forskning på innretning av et godt ettervern, slik barnevernleder og hans ansatte baserer sine samtaler med den unge voksne og prioriteringer på oppdatert forskning.

Utfordring 6 - Mangelfull koordinering og samarbeid mellom tjenester i overgangen til voksenlivet. Hvorvidt en person med tidligere barnevernstiltak får støtte fra barnevernet eller kun fra andre velferdsordninger kan ha innvirkning på overgangen til voksenlivet. Støtten fra ulike tjenestesteder er underlagt ulikt lovverk og ulike

institusjonelle logikker. Barnevernstjenesten har en omsorgslogikk, mens NAV følger en velferdsstatslogikk. Dette kan føre til at oppfølgingen fra barnevernet blir tettere enn fra NAV (Oterholm, 2018). Paulsen mfl. (2020) trekker også frem at ulike tjenester som barnevern, NAV og helsevesenet ikke alltid har et godt koordinert samarbeid, noe som kan skape hull i oppfølgingen av ungdommene. Dette ble spesielt fremhevet som et problem i mindre kommuner hvor ressursene er mer begrenset.

11.2 Tiltak på statlig nivå

I løpet av prosjektet har vi identifisert flere tiltak som bør vurderes nærmere, for å sikre at landets kommuner har forutsetninger for å tilby et godt og likeverdig ettervern til alle unge voksne med erfaring fra barnevernet. Disse tiltakene svarer delvis på utfordringene omtalt i delkapittel 11.1.

Tiltak 1 – Mer kunnskap om ettervern og hva som er virksomt ettervern. Som påpekt av Oterholm & Paulsen (2022) er det behov for økt kunnskap om hva som kan være virksomme ettervernstiltak for å redusere faren for marginalisering og utenforskap. I løpet av prosjektet har vi også identifisert at det mangler informasjon om hvilke tiltakskombinasjoner som gis i den offentlige tilgjengelige statistikken og mer konkrete data på hva innholdet i ettervern som gis er. På dette grunnlaget mener vi det både er behov for mer data på innretningen av ettervernet som gis og mer forskning på virksomt ettervern. Ettersom ettervern forutsetter at den unge voksne takker ja til tilbudet om ettervern, kan det være viktig å forske på dialogen og prosessen mellom barnevernstjenesten og den enkelte, både før og etter fylte 18 år. Hvis det finnes spesielle kjennetegn ved dialogen og prosessen som øker sannsynligheten for at den enkelte takker ja til ettervern, vil dette være svært nyttig kunnskap for barnevernstjenestene. Slik kunnskap kan bidra til å sikre at flest mulig med behov mottar ettervern.

Tiltak 2 – Tydeliggjøring av prosesskrav i regelverket. Som nevnt under utfordring 2 under delkapittel 11.1, er det uklare prosesskrav knyttet til ettervernet i barnevernsloven. Et forslag er at kan-formuleringene i barnevernsloven § 3-6 første ledd og barnevernsloven § 3-6 tredje ledd erstattes med skal-formuleringer med presiseringen «hvis den unge voksne har behov for det». En slik omformulering vil tydeliggjøre kommunens og barnevernstjenestens plikt til å tilby ettervern når den unge voksne har behov for ettervern. Basert på at forskerne vi har snakket med mener at man bør ta kontakt med ungdommen om ettervern fra fylte 16 år, bør det vurderes om formuleringen «i god tid før ungdommen fyller 18 år» i barnevernsloven § 3-6 andre ledd bør konkretiseres ytterligere, enten i lov, forskrift eller retningslinjer. En mulig formulering er at barnevernstjenesten senest tar kontakt før ungdommen fyller 17 år. Det kan også vurderes å konkretisere krav til oppfølging og tilsyn. Det kan også vurderes om unge voksne som har mottatt barnevernstiltak, men avsluttet disse før de ble 16-18 år, får tilbud om ettervern.

Tiltak 3 – Oppdatering og tydeliggjøring av veiledning om ettervern. Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011) utdyper blant annet barnevernlovens bestemmelser om tiltak for ungdom over 18 år. Rundskrivet er imidlertid fra 2011 og er ikke tilpasset ny barnevernslov eller at aldersgrensen for å motta ettervernstiltak ble utvidet etter 1. januar 2021. Vi mener derfor det er behov for å oppdatere rundskrivet eller etablere andre former for veiledning for kommunene knyttet til ettervern. Dette gjelder ikke minst som følge av at barnevernsloven ikke tydelig definerer krav og forventninger til kommunene når det gjelder ettervern. Tiltak 2 og 3 henger derfor tett sammen.

Tiltak 4 – Utrede virkemidler for å øke insentivene til å tilby ettervern. Som nevnt under utfordring 3 under delkapittel 11.1 har kommunene svake insentiver til å tilby ettervern, sammenlignet med andre barnevernstiltak. Hvis vi ser bort fra den statlige medfinansieringen av statlige spesialiserte tiltak (som barnevernsinstitusjon og spesialiserte fosterhjem), har kommunene det totale finansieringsansvaret for ettervern. Samtidig er det slik at

staten også får deler av gevinstene av ettervernet i form lavere skatteinntekter, reduserte trygdeytelser fra NAV, lavere helsetjenestekostnader i spesialisthelsetjenesten, lavere kostnader i politi og kriminalomsorg osv. Sett i sammenheng med at det er krevende å identifisere objektive kriterier som på en treffsikker måte fanger opp lokale variasjoner i behov for ettervern, er det gode argumenter for å vurdere en øremerket tilskuddsordning for viktige kommunale oppgaver (Pedersen, Grieg, Hamnes, & Kjelsaas, 2024), som ettervern representerer. Et alternativ er en statlig medfinansiert refusjonsordning for ettervern, der staten tar en andel av regningen. En refusjonsordning med fastsatte regler for innslagspunkt, hva staten skal dekke og hva kommunene skal dekke vil holde den administrative byrden av ordningen nede. En slik øremerket tilskuddsordning vil øke kommunenes insentiver til å tilby ettervern, samtidig som en kommunal egenandel begrenser overforbruk gjennom ordningen. I vurderingen av en slik ordning står det sentralt å identifisere alle relevante alternative innretninger og finne en riktig kostnadsdeling mellom stat og kommune. Det står også sentralt å vurdere utilsiktede virkninger. Ved å øke insentivene til ettervern vil man til et fastsatt barnevernsbudsjett i kommunen ha sterkere insentiver til å vri innsatsen fra tiltak til barn under 18 år til tiltak til unge voksne over 18 år. Det kan gi uønskede effekter.

11.3 Grep for å få økt bevissthet om ettervern i kommuneledelsen

En grunnleggende forutsetning for et godt ettervern i en barnevernstjeneste er at det er satt av tilstrekkelig med ressurser til oppgaven, både i form av midler og ansatte. For at barnevernet skal ha tilstrekkelig med rammer for å tilby et godt ettervern er det sentralt at politisk og administrativ ledelse i kommunen har en tilstrekkelig bevissthet om viktigheten av ettervern i barnevernet. I konkurranse med andre viktige oppgaver på kommunebudsjettene kan følgende grep være virkningsfulle:

Grep 1 – Tydelig kommunikasjon til kommuneledelsen(e) om hva ettervern er og hvorfor det er viktig. I dialog med kommuneledelsen(e) er det viktig å formidle tydelig hva ettervern er og hvorfor ettervern er viktig. Her kommer noen konkrete formuleringer som underbygger viktigheten av ettervern:

- Ettervern betyr at barnevernet gir den unge voksne med erfaringer fra barnevernet emosjonell og praktisk støtte i overgangen til voksenlivet, på samme måte som de aller fleste unge voksne får av sine foreldre.
- Unge voksne med erfaringer fra barnevernet strever på mange og flere områder (utdanning, arbeid, bolig, helse, dødelighet og kriminalitet) enn unge voksne flest.
- 1 krone investert i ettervern gir om lag 5 kroner tilbake til samfunnet.
- Den viktigste nytten av ettervern er redusert utenforskap, én av de største samfunnsutfordringene det norske samfunnet står overfor.
- Et vellykket ettervern forbedrer den enkeltes sosiale liv, helse og arbeidsdeltakelse.
- Et vellykket ettervern gir økte skatteinntekter, lavere helseutgifter og reduserte trygdeutbetalinger.

Avslutningsvis er det verdt å minne om at kommunen og barnevernstjenesten har jobbet systematisk og målrettet for at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår frem til fylte 18 år. Ettervern handler om god forvaltning av gjennomførte investeringer og å stå løpet ut etter fylte 18 år, slik at investeringen man har tatt gir størst mulig avkastning. Å stå løpet ut handler om å gi den unge voksne med erfaringer fra barnevernet emosjonell og praktisk støtte for å lykkes med overgangen til voksenlivet og øke sannsynligheten for et godt liv.

Grep 2 – Inkludere status for ettervern i kommunen i den årlige redegjørelsen til kommunestyret. I tråd med barnevernsloven § 15-3 femte ledd skal kommunestyret minst én gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten. For å øke kommuneledelsen og kommunestyret sin bevissthet om viktigheten av ettervern, kan det være formålstjenlig å benytte muligheten til å gi en status på ettervern i den årlige redegjørelsen. En slik redegjørelse kan omfatte en overordnet beskrivelse av ettervernstilbudet som gis, i hvilken grad de unge voksne

takker ja til tilbudet og hvorfor man eventuelt takker nei, i hvilken grad de får medvirke til sitt ettervern, oppsummerte erfaringer fra de unge voksne som står i ettervern (hva er bra og hva kan gjøres bedre) og forslag til tiltak som øker bruken av ettervern for unge voksne med behov for det.

Grep 3 – Inkludere ettervern i plan for forebyggende arbeid. I tråd med barnevernsloven § 15-1 andre ledd skal kommunen utarbeide en plan for kommunens arbeid med å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Vår vurdering er at ettervern bør ha en plass i den forebyggende planen. Det kan gjøres ved at planen gir en beskrivelse av utgangspunktet, altså statusen på ettervernet i kommunen. Det er sentralt å beskrive omfanget av ettervern, vurdere om de emosjonelle og praktiske behovene til unge voksne med erfaring fra barnevernet er dekket, i hvilken grad og hvordan man legger opp til brukermedvirkning, eventuelle årsaker til at behovet ikke er dekket og vurderinger av hvordan utfordringsbildet vil utvikle seg fremover (i planperioden). På dette grunnlaget kan man utforme konkrete mål for hva man ønsker å oppnå for ettervern i barnevernet. Målene utløser videre behov for tiltak for å sikre et godt ettervern i planperioden. I denne sammenheng er det viktig å minne om viktigheten av at den forebyggende planen er godt forankret i kommuneplanens samfunnsdel og at tiltakene følges opp i kommuneplanens handlingsdel / økonomiplanen. Etter endt planperiode kan det være nyttig å evaluere i hvilken grad man har lykket med ettervernet i kommunen, som igjen gir er forbedret kunnskapsgrunnlag for ny planprosess og oppdatering av den forebyggende planen. Avslutningsvis er det verdt å minne om at den forebyggende planen og innsatsen på ettervern er nært knyttet sammen med folkehelsearbeidet i kommunen, som er regulert i folkehelseloven. Ifølge folkehelseloven § 1 første ledd er formålet med loven:

«...å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.»

11.4 Råd for innretning av et godt ettervern på lokalt nivå

Godt ettervern er et skreddersydd tiltak (gjærne sammensatt av flere deltiltak) som den unge voksne har fått medvirke til innholdet i og som dekker den unge voksne sine behov i overgangen til voksenlivet. Ettervernet bør dekke den unge voksne sine emosjonelle og praktiske behov for støtte, utover behov for støtte som ikke dekkes av andre. I dialog med oppdragsgiverne våre, forskere på feltet, Landsforeningen for barnevernsbarn og Barneombudet, har vi satt opp fire råd knyttet til innretning og gjennomføring av ettervernet:

Råd 1 – Legge til grunn at ettervernet både har en emosjonell og praktisk side. Ettervernet har begrenset verdi hvis det kun bidrar til å dekke praktiske behov, som bolig og økonomisk støtte, dersom den unge voksne også har behov for emosjonell støtte. Det er derfor viktig at man i innretningen av ettervernet også undersøker behovet for emosjonell støtte. Det er viktig å ta innover seg at unge voksne som har mottatt hjelp fra barnevernet kan ha få gode relasjoner, et lite sosialt nettverk og få voksne tillitspersoner i livet sitt. Å ha en emosjonell støtte i overgangen til voksenlivet kan være helt avgjørende for at ettervernet blir vellykket. Det står derfor sentralt at barnevernstjenesten vurderer behovet for ettervernstiltak som sørger for at den unge voksne får nødvendig emosjonell støtte i overgangen til voksenlivet. Støtten som gis bør naturligvis ha et fremtidsfokus, slik at den unge voksne blir mest mulig rustet for voksenlivet.

Råd 2 – Sikre medvirkning slik at ettervernet treffer den unge voksne sine behov. Medvirkning er en sentral del av barnevernslovgivingen (barnevernsloven § 1-4) og den unge voksne skal gis mulighet til å medvirke til sitt ettervern. Siden ettervern er et frivillig hjelpetiltak, er man prisgitt at medvirkningen er såpass god at den unge voksne velger å takke ja til tilbudet om ettervern. God medvirkning forutsetter blant annet at barneverns-

tjenesten tar kontakt med ungdommen i god tid før fylte 18 år (barnevernsloven § 3-6 andre ledd). Det er viktig for å sikre at det er tid nok til å medvirke, at ungdommens ønsker om ettervern får tid til å modne og at beslutningen om man skal takke ja til ettervernet ikke er en hastebeslutning. Det kan argumenteres for at tidlig kontakt og medvirkning knyttet til innretning av ettervernet kan øke sannsynligheten for at den enkelte takker ja til ettervernet. For barnevernstjenesten sin del er det viktig å være tidlig ute for å ha tid til å forstå den enkeltes emosjonelle og praktiske behov for ettervern og ha tid til å gjennomføre en god prosess med ungdommen for å finne et behovsdekkende ettervern som ungdommen takker ja til. Det er imidlertid viktig å presisere at det ikke er et mål at alle unge voksne med erfaringer fra barnevernet får ettervern. Målet er at alle unge voksne med erfaringer fra barnevernet som har behov for ettervern for å lykkes med overgangen til voksenlivet får ettervern. Det bør også nevnes målet om de skal klare seg selv kan oppnås med andre tjenester, heller enn ettervern i barnevernet. Hva som ligger i å ta kontakt med ungdommen i god tid før fylte 18 år, er ikke definert i barnevernsloven. Imidlertid mener forskere vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet at man bør begynne å informere om ettervern ved 16 års alder og ha det som et fast samtaleemne frem til den unge voksne fyller 18 år. I innretningen av ettervernet er skreddersøm et nøkkelord.

Råd 3 – Legge til grunn at den enkelte sine behov for ettervern kan variere. Barnevernstjenesten skal i tråd med barnevernsloven § 8-5 andre ledd justere ettervernet dersom den unge voksne sine behov tilsier det. Det betyr at barnevernstjenesten løpende må følge opp den enkelte for å forstå om behovene er dekket. I denne sammenheng er det viktig å presisere at den enkeltes ønsker om og behov for innretning av ettervern kan variere over tid. Det betyr at selv om den unge voksne har takket nei til ettervern før fylte 18 år, bør barnevernstjenesten med jevne mellomrom følge opp den unge voksne. Målet med oppfølgingen bør være å utfordre hvordan den unge voksne har det og om den enkelte har behov og ønske om ettervern. I denne sammenheng er det viktig å erkjenne at overgangen til voksenlivet for unge mennesker generelt er preget av entusiasme og ønske om å stå på egne bein. For unge voksne med erfaring fra barnevernet kan denne overgangen være mer krevende enn de så for seg da de takket nei til ettervern. Det er derfor viktig at barnevernstjenesten ikke tar et nei for et nei – og er åpne for og har en forståelsesfull og fleksibel tilnærming til at den unge voksne kan endre mening om ønske om ettervern etter fylte 18 år.

Råd 4 – Sørge for helhetlig og koordinert tilnærming i tjenester. Som nevnt har ikke alltid ulike tjenester (som barnevern, NAV og helsevesenet) et godt koordinert samarbeid. Det kan skape hull i oppfølgingen av de unge voksne. For å sikre at disse hullene er fylt opp står det sentralt at kommuneledelsen, barnevernstjenesten og andre relevante tjenester i kommune og stat (særlig opp mot NAV og helse) snakker sammen for å sikre helhetlig tjenester til den enkelte. Forskere vi har snakket med i prosjektet påpeker blant annet at familieråd⁴ og individuell plan⁵ bør vurderes for å sikre helhetlig og koordinert tilnærming til tjenester, når behovet til den unge voksne tilsier det.

⁴ URL [Lastet ned 28. juni 2024]: <https://www.bufdir.no/barnevern/familierad/>

⁵ URL [Lastet ned 28. juni 2024]: <https://www.helsenorge.no/rettigheter/individuell-plan/>

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021). *Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor - En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1f2d9ff9a64db2967817b0b337702c/no/pdfs/stm202020210032000dddpdfs.pdf>
- Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L., & Hviden, B. (2014). *Barnevern i Norge 1990 - 2010: En longitudinell studie*. Oslo: NOVA-rapport 9/14.
- Bakketeig, E., & Backe-Hansen, E. (2008). *Forskningskunnskap om ettervern*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Hentet fra https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/4971/3586_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barne- og familiedepartementet. (1998). *Ot.prp. nr. 61 (1997-98)*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *Q-13/2011 Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv/2011/rundskriv_tiltak_barnevernsloven.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2015). *Tilsyn med barn i fosterhjem - Veileder*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017). *Oppvekstrapporten 2017*. Bufdir. Hentet fra https://bestill.bufdir.no/userfiles/products/284/Oppvekstrapporten_2017.pdf
- Berlin, M., Vinnerljung, B., & Hjern, A. (2011). School performance in primary school and psychosocial problems in young adulthood among care leavers from long term foster care. *Children and Youth Services Review*.
- Bufdir. (2024). *Sektorveileder for samfunnsøkonomiske analyser i barnevernet*. Hentet fra <https://www.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/sectorveileder-samfunnsokonomisk-barnevern/>
- Bufdir. (u.d.). *Godtgjering og rettar*. Hentet 03 2023 fra <https://www.bufdir.no/fosterhjem/betaling-og-rettigheter/>
- Bufdir. (u.d.). *Godtgjering og rettar*. Hentet fra [www.bufdir.no: https://www.bufdir.no/fosterhjem/betaling-og-rettigheter/](https://www.bufdir.no/fosterhjem/betaling-og-rettigheter/)
- Clausen, S.-E., & Kristofersen, L. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Courtney, M., Dworsky, A., Brown, A., Colleen, C., Love, K., & Vorhies, V. (2011). *Midwest evaluation of the adult functioning of former foster youth: Outcomes at age 26*. Chapin Hall at the University of Chicago.
- Drange, N., Hernæs, Ø., Markussen, S., Oterholm, I., Raaum, O., & Slettebø, T. (2022). *Barn, unge og familier i barnevernet - En longitudinell registerstudie. Delprosjekt 2: Hvordan går det med barna?* Oslo: Frischsenteret.

- Falch, T. (2023). *Et forsøk på å tallfeste samfunnsøkonomisk kostnad ved manglende utdanning og utenforskap*. Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Falch, T., Johannesen, A. B., & Strøm, B. (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning AS.
- Finansdepartementet. (2021). *R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf
- Finansdepartementet. (2021). *R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. 21/2720-8.
- Heggebø, K. (2022). Gendered health consequences of unemployment in Norway 2000–2017: a register-based study of hospital admissions, health-related benefit utilisation, and mortality. *BMC Public Health*. Hentet fra <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-022-14899-8>
- Helsedirektoratet. (2024). *Virkinger på helse og livskvalitet i utredninger og samfunnsøkonomiske analyser - temaveileder til utredningsinstruksen*. helsedirektoratet. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/virkninger-pa-helse-og-livskvalitet-i-utredninger-og-samfunnsokonomiske-analyser>
- Höjer, I., & Sjöblom, Y. (2009). Young people leaving care in Sweden. *Child & Family Social Work*.
- Kim, Y., Ju, E., Rosenberg, R., & Farmer, E. (2019). *Estimating the effects of independent living services on educational attainment and employment of foster care youth*. Children and Youth Services Review.
- Kristofersen, L. B. (2009). *Barnevern og ettervern*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Hentet fra https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/4978/3812_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- KS. (2015). *Fra utenforskap til inkludering*. KS. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/5ce373fd856544b9a4c0783f05756038/grunnlagsnotat-dialog-om-utenforskap-endelig.pdf>
- KS. (2023). *Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem 2023*. Hentet fra [www.ks.no: https://www.ks.no/arkiv/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2023/](https://www.ks.no/arkiv/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2023/)
- Landsforeningen for barnevernsbarn. (2020). *Til deg som skal få ettervern*. barnevernsbarna. Hentet fra <https://barnevernsbarna.no/app/uploads/2020/01/Til-deg-som-skal-f%C3%A5-ettersom.pdf>
- Lehmann, S., Havik, O., Havik, T., & Heiervang, E. (2013). Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors. *Child and adolescent psychiatry and mental health*.
- Marion, É., Paulsen, V., & Goyette, M. (2017). Relationships Matter: Understanding the Role and Impact of Social Networks at the Edge of Transition to Adulthood from Care. *Child and adolescent social work*.
- NAV. (2024). *Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret*. Hentet fra <https://www.nav.no/samarbeidspartner/barneverntjenesten-nav-kontor#ettervernstiltak>

- Norsk fosterhjemsforening. (2023). *Fosterhjemsundersøkelsen 2023 – Ung i fosterhjem, svar fra ungdommene*. Norsk Fosterhjemsforening.
- Norström, F., Waenerlund, A.-K., Lindholm, L., Nygren, R., Sahlén, K.-G., & Brydsten, A. (2019). Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults? *BMC Public Health*. Hentet fra <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-019-6825-y>
- Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Barne- og familiedepartementet.
- Oterholm, I. (2018). Barnevernet og Nav – ulike institusjonelle logikker. *Fontene forskning*, ss. <https://fontene.no/forskning/barnevernet-og-nav--ulike-institusjonelle-logikker-6.584.865616.d136f9925e>.
- Oterholm, I., & Paulsen, V. (2022, 03 28). Virksomme tiltak i oppfølging av unge med barnevernserfaring i overgang til voksenlivet. *Tidsskriftet Norges Barnevern*.
- Paulsen, V., Wendelborg, C., Riise, A., Berg, B., Tøssebro, J., & Caspersen, J. (2020). *Ettervern – en god overgang til voksenlivet? Helhetlig oppfølging av ungdom med barnevernerfaring*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Pedersen, S., Grieg, E., Hamnes, C. T., & Kjelsaas, I. (2024). *Tilskudd på etterskudd*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Halvorsen, C., Røddal, M., Hanno, I. L., & Kjelsaas, I. (2023). *Samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem i Norge*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2023-57-Samfunnsokonomisk-verdi-av-fosterhjem-i-Norge.pdf>
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022b). *Ståa i norske kommuner: En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Røddal, M., Hanno, I. L., . . . Ulset, G. (2022c). *Evaluering av barnevernsreformen - Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Vinter, C. A., Sjule, H. M., . . . Westby, L. (2022a). *Evaluering av syv plasseringstiltak i barnevernet - Virkningsvurderinger av spesialiserte fosterhjem og seks institusjonstiltak*. Menon Economics.
- SSB. (2020). *Dårligere livskvalitet blant arbeidsledige og uføre*. SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/darligere-livskvalitet-blant-arbeidsledige-og-ufore>
- SSB. (2022). *Enslige mindreårige flyktninger 1996-2020: Demografi, utdanning, arbeid, inntekt og barnevern*. SSB.
- SSB. (2024). *Mer vanlig med barnevernstiltak blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/artikler/mer-vanlig-med-barnevernstiltak-blant-barn-og-unge-med-innvandrerbakgrunn>
- Statens legemiddelverk. (2018). *Retningslinjer for dokumentasjonsgrunnlag for hurtig metodevurdering av legemidler*. Statens legemiddelverk.
- Stein, M. (2006). Research Review: Young people leaving care. *Child & family social work*.

- Stein, M., & Munro, E. (2008). *Young People's Transition from Care to Adulthood: International Research and Practice*. Jessica Kingsley Publishers.
- Storø, J. (2008). *På begge sider av atten - om ungdom, barnevern og ettervern*. Universitetsforlaget.
- Strolin-Goltzman, J., Woodhouse, V., Suter, J., & Werrbach, M. (2016). A mixed method study on educational well-being and resilience among youth in foster care. *Children and Youth Services Review*.
- Vista Analyse. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista Analyse.
- WHO. (2020). *WHO methods and data sources for global burden of disease estimates 2000-2019*. WHO.
- Zinn, A., & Courtney, M. (2015). Helping foster youth find a job: a random-assignment evaluation of an employment assistance programme for emancipating youth. *Child & family social work*.

Vedlegg A – Kostnader per ettervernstiltak

I det følgende presenteres antagelsene som ligger til grunn for kostnadsberegningene knyttet til ulike ettervernstiltak. Tiltakene er delt inn i hovedkategorier, men for visse tiltak, som bolig med oppfølging, økonomisk hjelp til eget bosted og økonomisk hjelp for øvrig, er kostnadene beregnet separat. Kategoriseringen av tiltakene er som følger: fosterhjem, institusjon, bolig med oppfølging (inkludert bofellesskap), økonomisk støtte fra barnevernstjenesten, samt andre oppfølgings-, veilednings- og ettersynstiltak.

A.1 Fosterhjem

For ungdom som har vært i fosterhjem, er fosterhjemmet ofte en del av ettervernet. Dette kan skje ved at personen ved fylte 18 år fortsetter å bo i fosterhjemmet, eller at fosterhjemmet følger opp den unge voksne når de flytter til egen bolig, og mottar godtgjørelse for dette (Paulsen, et al., 2020). Ansatte i barnevernstjenesten som Paulsen mfl. (2020) har intervjuet, uttrykker ønske om å videreføre etablerte relasjoner, fordi de anser det som naturlig at fosterforeldre, som kjenner de unge best, følger opp. Dette forutsetter imidlertid at det allerede er etablert en relasjon som gjør dette mulig.

Det er flere kostnader ved fosterhjem som ettervernstiltak. Tilsvarende som ved fosterhjem før fylte 18 år, er det som regel kommunen som er oppdragsgiver for et ordinært fosterhjem, mens det er staten ved Bufetat som er oppdragsgiver for et spesialisert fosterhjem.

Ifølge Bufdir sine nettsider vil det ofte være naturlig at nivået på godtgjøring til fosterforeldre forblir opprettholdt etter at barnet fyller 18 år (Bufdir, u.d.). Opprettholdelse av godtgjøring innebærer **grunnstøtte** som kompensasjon for oppgavene som følger av fosterhjemsoppdraget, **utgiftsdekning** ved å ha en ung voksen boende hos seg (blant annet dekning av utgifter til mat, klær, hygieneartikler og fritidsaktiviteter), og mulighet for **frikjøp** av fosterforelder(e) over en bestemt periode. Frikjøp fra det ordinære arbeidet er imidlertid mer vanlig den første perioden av fosterhjemsoppdraget, og har som formål å bidra til en trygg relasjon mellom barnet og fosterforeldrene. Med bakgrunn i at majoriteten av unge voksne med fosterhjem som ettervernstiltak er en videreføring av fosterhjemmet de hadde før fylte 18 år, antar vi at frikjøp for fosterforelder(e) ikke er relevant ved en ordinær videreføring av fosterhjemsoppdrag. I både lavt og middels anslag legger vi til grunn veiledende satser for barn i fosterhjem for 2023, se Tabell 1A.

Tabell 1A Veiledende satser per barn per år i fosterhjem for 2023

Type stønad	Årlig kronebeløp
Grunnstøtte (barn 15+)	118 620
Utgiftsdekning (barn 15+)	112 224

Kilde: (KS, 2023).

I tillegg til grunnstøtte og utgiftsdekning, vil et fosterhjem innebærer kostnader for kommunen/staten, i form av **ressursbruk knyttet til å lære opp, følge opp, veilede og føre ettersyn av fosterhjemmene**. Pedersen mfl. (2023) anslo kostnader knyttet til opplæring, oppfølging og tilsyn for ordinære fosterhjem, se Tabell 2A. Disse timeanslagene gjelder fosterhjem for barn under 18 år. Selv om fosterhjemsforskriften skiller mellom fosterhjemsoppdrag for barn over og under 18 år, er det fortsatt plikt til oppfølging og opplæring ved behov også for de som er i fosterhjem over 18 år. Barnevernstjenestens plikt til å føre tilsyn med fosterhjemmet opphøres imidlertid ved fylte 18 år, men de har fremdeles adgang til å føre tilsyn (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet,

2015). Til grunn i våre beregninger har vi derfor antatt samme timebruk til oppfølging, veiledning og tilsyn (ettersyn) av fosterhjemmene som Pedersen mfl. (2023). Det kan også tenkes at det kan oppstå former for administrative kostnader knyttet til videreføring av fosterhjemsoppdraget. Siden vi tar utgangspunkt i de som har ettervern, velger vi å se bort fra eventuelle administrative kostnader knyttet til videreføring av fosterhjem som ettervernstiltak.

Tabell 2A Anslag på antall timer brukt per opplæring, oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk, per fosterhjem

	Anslag på antall timer per aktivitet
Opplæring	5
Oppfølging	2,5
Tilsyn	2,5

Kilde: Pedersen mfl. (2023)

I middels anslag legger vi til grunn at hvert fosterhjem mottar opplæring en gang, mottar oppfølging fra barnevernet fire ganger og to tilsyn. Basert på Pedersen mfl. (2023) er det grunn til å tro at ikke alle fosterhjem mottar den oppfølgingen, opplæringen og tilsyn en har krav på og/eller det er anmodning om. Vi antar derfor kun to oppfølginger fra barneverntjenesten i lavt anslag per fosterhjem per år.

Tabell 2A Anslag på antall ganger i året det gjennomføres opplæring, oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk, per fosterhjem

	Lavt anslag	Middels anslag
Opplæring	0	1
Oppfølging	2	4
Tilsyn	0	2

Tiden ansatte i kommunen og staten bruker på opplæring, oppfølging, tilsyn og andre særskilte tiltak kan anses som arbeidstid. Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 har fastsatt at tapt arbeidstid skal verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader.⁶ Arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften for et gjennomsnittlig årsverk i kommuneforvaltningen var på 664 000 kroner i 2023. Denne arbeidskraftkostnaden multipliseres med anslått timebruk i kommune/stat for å finne den samfunnsøkonomiske kostnaden av tidsbruken.

Av unge voksne med fosterhjem som ettervernstiltak, er det ifølge SSB 5 prosent av unge voksne i alder 18–24 år som mottar statlig familiehjem som tiltak. Et statlig familiehjem er et **spesialisert fosterhjem** hvor fosterforelder(e) både er frikjøpt, og ofte har større grad av opplæring, veiledning, avlastning, utgiftsdekning, arbeidsgodtgjøring og andre administrative kostnader enn andre fosterhjem. For å hensynta at en andel er i spesialisert fosterhjem, legger vi til grunn kostnaden knyttet til spesialisert fosterhjem i høyt anslag. Pedersen

⁶ Med brutto reallønnskostnader menes her arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften, dvs. lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader ved bruk av arbeidskraften. Gjennomsnittlig månedslønn for kommuneforvaltningen var, ifølge SSB (11419) på 50 560 kr i 2023. Vi legger på et påslag på 25 prosent for å inkludere arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader og får da en gjennomsnittlig årslønn på 663 600 i 2023. Ved å ta arbeidskraftkostnaden og dividere på antall timer i et årsverk (1 750 timer), får vi en gjennomsnittlig timesverdi på 379,2 2023-kroner.

mfl. (2023) anslø den gjennomsnittlige kostnaden for et spesialisert fosterhjem til om lag 1,3 millioner kroner i 2022-kroner. Anslaget er basert på kostnader fra en Menon-rapport som evaluerer av syv plasseringstiltak i barnevernet i 2022 (Pedersen, et al., 2022a). Det er usikkert hva et spesialisert fosterhjem i form av ettervernstiltak koster, men vi antar at kostnadene tilsvarer litt under gjennomsnittet for et spesialisert fosterhjem for barn 0–18 år. Vi anslår at kostnadene for et spesialisert fosterhjem for en ung voksen over 18 år tilsvarer 80 prosent av den gjennomsnittlige kostnaden for et spesialisert fosterhjem for barn 0–18 år. I høyt anslag legger vi dermed til grunn 1 047 000 kroner, prisjustert med kommunal deflator til 2023-kroner.⁷

Samlet anslag for fosterhjem. Tabell 3A oppsummerer hvilke kostnader som ligger til grunn for lavt, middels og høyt anslag, med tilhørende samlede kostnad per anslag.

Tabell 3A **Trippelanslag på kostnader forbundet med fosterhjem som ettervernstiltak, per unge voksne per år, avrundet til nærmeste 1 000***

Kostnader inkludert i anslaget	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Grunnstøtte (barn 15+)	x	x	x
Utgiftsdekning (barn 15+)	x	x	x
Frikjøp			x
Opplæring		x	x
Oppfølging	x	x	x
Tilsyn		x	x
Samlet anslag	233 000	238 000	1 047 000

*I tabellen har vi markert de kostnadene som er inkludert i de ulike anslagene med en x.

A.2 Institusjon

Basert på intervju med ulike fagfolk er det grunn til å tro at den gjennomsnittlige kostnaden av å motta institusjon som tiltak vil være lik uavhengig om en person er under eller over 18 år. Årsaken er at institusjon som plassering i seg selv medfører visse faste kostnader knyttet til bemanning og oppfølging som heller enn å avhenge av alder avhenger av behovet til det barnet eller den unge voksne som er på institusjonen.

Vårt trippelanslag baserer seg på kostnader forbundet med ulike type institusjoner fra Pedersen mfl. (2022a). I middels anslag legger vi til grunn en kostnad per plassering basert på den gjennomsnittlige kostnaden for en statlig omsorgsinstitusjon (Bufetat) og kostnaden per plassering ved en kommunal omsorgsinstitusjon med relativt lav bemanningstetthet. Det lave anslaget er basert på kostnaden per plassering ved en kommunal omsorgsinstitusjon som tar imot ungdom med relativt lite utfordrende atferdsvansker, sammenlignet med andre barn og unge som plasseres på institusjon.⁸ I enkelte tilfeller vil det imidlertid være slik at barnet/ungdommen ville hatt behov for plassering på behandlingsinstitusjon. I det høye anslaget legger vi derfor til grunn kostnaden per plass på en behandlingsinstitusjon (atferdsinstitusjon, atferd lav). Samtlige anslag er justert til 2023-kroner med kommunal deflator⁹, se Tabell 4A.

⁷ Kommunal deflator er en prisindeks for kommunale tjenester som årlig oppdateres av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

⁸ I trippelanslaget bruker vi kostnaden fra en kommunal institusjon i Larvik med relativt lav bemanningstetthet (Pedersen, et al., 2022a).

⁹ Kommunal deflator er en prisindeks for kommunale tjenester som årlig oppdateres av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell 4A

Trippelanslag på årlig samfunnsøkonomisk kostnad for institusjon som ettervernstiltak, i 2023-kroner, avrundet til nærmeste 1 000

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Institusjon	1 106 000	2 475 000	4 040 000

Kilde: (Pedersen, et al., 2022a)

A.3 Bolig med oppfølging

Kostnader knyttet til ettervernstiltaket «bolig med oppfølging (inkludert bofellesskap)» kan i hovedsak deles inn i tre utgiftsposter: oppfølging, husleie og strøm.

I likhet med andre ettervernstiltak, varierer innholdet i oppfølgingen som gis ved tiltaket «bolig med oppfølging» betydelig. Ifølge Paulsen mfl. (2020) kan tiltaket variere fra sporadisk oppfølging fra saksbehandler med fokus på trivsel etter flytting til egen bolig, til tett oppfølging flere ganger i uken av en fast miljøterapeut eller annen kontaktperson. «Bolig med oppfølging» brukes altså som en sekkebetegnelse for mye av den oppfølgingen som gis når ungdommen flytter for seg selv, og inkluderer ofte både råd/veiledning og økonomisk støtte i kombinasjon.

Satsene som ligger til grunn for oppfølgingen gitt ved bolig med oppfølging vil antagelig variere mellom ulike barneverntjenester. Vi har valgt å benytte satsene gitt ved Lister barnevern for hybel med oppfølging. Satsene varierer ut fra om det er en hybelvert eller fosterforelder som ser til den unge voksne, hvor en hybelvert kan motta arbeidsgodtgjørelse på 20 prosent av en KS-stats, mens en fosterforelder kan motta en arbeidsgodtgjørelse på 50 prosent av en KS-sats. I lavt anslag legger vi til grunn en årlig oppfølging per unge voksne lik 20 prosent av en KS-stats. Tilsvarende for middels anslag legger vi til grunn 50 prosent av en KS-stats per år. I høyt anslag tar vi hensyn til at det kan være en glidende overgang mellom bolig med oppfølging og institusjon, målt i antall timer oppfølging. Ettersom oppfølgingen i tiltaket bolig med oppfølging varierer betydelig og i noen tilfeller kan nærme seg oppfølgingsnivået i en lavt bemannet institusjon, legger vi til grunn tilsvarende ressursbruk for et lavt bemannet institusjonsopphold i høyt anslag for tiltaket bolig med oppfølging.

Vi antar at utgifter knyttet til husleie og strøm vil påløpe kommune/stat i tillegg til utgifter som følge av oppfølging av bolig. Vi benytter tilsvarende anslag lagt til grunn for tiltaket «økonomisk støtte til egen bolig/hybel», se kapittel A.4 for hvilke antagelser som ligger bak. Utgifter for husleie og strøm inkluderes ikke i høyt anslag, da disse allerede er innbakt i kostnadsanslaget.

Merk at i statistikken til SSB skiller det ikke mellom bolig med oppfølging og bofellesskap. Vi har dermed ikke grunnlag for å si hvor mange unge voksne som mottar ulike former for bolig med oppfølging eller hvor mange som eventuelt bor i samme bolig/bofellesskap. I våre beregninger antar vi at utgiftene knyttet til tiltaket «bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap)» er per person. Dersom en stor andel bor i samme bolig/bofellesskap, kan det være at vi overestimerer utgiftene, særlig med tanke på at oppfølgingskostnadene og husleie er anslått per person i ettervernstiltaket. På en annen side vet vi at både husleie og strømpriser varierer betydelig rundt om i landet. Vi vet heller ikke hvor stor andel av boutgiftene de ulike barnevernstjenestene i snitt dekker. Usikkerheter knyttet til dette håndteres ved å sette trippelanslag for både oppfølging av bolig, husleie og strøm.

Tabell 5A Trippelanslag på årlig samfunnsøkonomisk kostnad for bolig med oppfølging (inkludert bofellesskap), i 2023-kroner, avrundet til nærmeste 1 000

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Oppfølging*	80 000	120 000	***
Husleie	24 000**	96 000	***
Strøm	0	3 600	***
Samlet anslag	104 000	220 000	1 106 000

*Tar utgangspunkt i en KS-sats lik 19 237 kroner per år. **Antar her at den unge voksne kun får dekket deler av husleien.

*** Ikke lagt på oppfølging, husleie og strøm, da dette allerede er innbakt i det samlede kostnadsanslaget.

A.4 Økonomisk støtte fra barnevernstjenesten

Økonomisk støtte fra barnevernstjenesten omfatter en bred tiltakskategori med varierende praksis. Ifølge Paulsen mfl. (2020) er økonomisk støtte ofte knyttet til bolig i form av dekning eller deldekning av husleie, samt støtte til ferie, fritidsaktiviteter, reiser mellom fosterhjem og hybel, og skoleaktiviteter. Generelt bidrar ikke barnevernet til høye utgifter som førerkort, utenlandsreiser og bil, men heller til hverdagsutgifter.

Merk av vi kun ser på økonomisk støtte fra barnevernstjenesten i den samfunnsøkonomiske kostnaden av ettervernstiltak. Det betyr at vi i kostnadsberegningene ikke inkluderer kostnader knyttet til eventuell økonomisk støtte de unge voksne får fra andre universelle ordninger som NAV, Lånkassen eller Husbanken. Det som imidlertid inkluderes, er tidsbruken knyttet til råd og veiledning gitt av barnevernstjenesten til unge i ettervern. En del av disse veiledningstjenestene innebærer hjelp til å søke om støtte fra bl.a. NAV, Lånkassen og Husbanken. Tidsbruken til ansatte i barnevernstjenesten representerer en samfunnsøkonomisk kostnad og inngår dermed i beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ettervernstiltak. Se anslag på ressursbruk knyttet til veiledning, oppfølging og ettersyn i kapittel A.5.

Vi deler økonomisk støtte fra barnevernstjenesten inn i to kategorier, basert på SSB (Tabell 10661) sin tiltaksoversikt:

- Økonomisk hjelp til egen bolig/hybel
- Økonomisk hjelp for øvrig

Økonomisk hjelp til egen bolig/hybel

Prisen på leie av bolig varierer betydelig i Norge. Vi har ikke vurdert hvordan ettervernstiltaket økonomisk hjelp til egen bolig/hybel fordeler seg geografisk. Ut fra økonomiske satser ved Lister barnevern, vet vi at unge i ettervernstiltak kan få dekket husleie på inntil 8 000 kroner i måneden. Videre viser funnene til Paulsen mfl. (2020) at økonomisk hjelp til egen bolig kan strekke seg fra deldekning til full dekning av husleie. Vi anslår derfor et spenn på mellom 2 000 og 10 000 kroner per måned for å fange opp usikkerheten som ligger i kostnadene av å bo ulike steder i landet. Vi har valgt å benytte Lister barnevern sine satser for dekning av husleie som middels anslag (8 000 kroner i måneden). Dette anslaget dekker ikke strøm. I likhet med leie av bolig, varierer strømprisene betydelig i Norge – både med hensyn på geografisk plassering og årstid. I trippelanslaget legger vi til grunn at barnevernstjenesten dekker en gjennomsnittlig månedlig utgift for strøm på 300 kroner per person i middels anslag. Lavt og høyt anslag setter vi til 0 og 1 000 kroner i måneden. Tabell 6A oppsummerer kostnadene lagt til grunn for tiltaket økonomisk hjelp til egen bolig/hybel.

Tabell 6A Trippelanslag på årlige kostnader per person forbundet med ettervernstiltaket økonomisk hjelp til egen bolig/hybel

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Husleie	24 000	96 000	120 000
Strøm	-	3 600	12 000

Økonomisk hjelp for øvrig

Offentlig statistikk gir ikke en klar oversikt over hva økonomisk hjelp fra barnevernstjenesten omfatter med hensyn til spesifikke støtteformål og nivået på utgiftsdekningen. Ifølge Paulsen mfl. (2020) omfatter økonomisk hjelp fra barnevernstjenesten en bred tiltakskategori med varierende praksis. Utover økonomisk støtte til bolig, gis det også støtte til ferie, fritidsaktiviteter, reiser mellom fosterhjem og hybel, og skoleaktiviteter (Paulsen, et al., 2020). Samtidig gir barnevernstjenesten sjelden økonomisk støtte til livsopphold. Unge voksne med behov for slik støtte henvises vanligvis til NAV, ettersom livsopphold anses som NAVs ansvar i flere kommuner (Paulsen, et al., 2020).

I trippelanslaget ligger vi til grunn et spenn på øvrig økonomisk støtte fra barnevernstjenesten på mellom 1 000 og 8 000 kroner i måneden per unge voksne med tiltaket «økonomisk støtte for øvrig». I middels anslag legger vi til grunn 3 000 kroner i måneden.

Tabell 7A Trippelanslag på årlige utgifter per person forbundet med ettervernstiltaket økonomisk hjelp for øvrig

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Økonomisk hjelp for øvrig	12 000	36 000	96 000

A.5 Andre veilednings-, oppfølgings- og ettersynstiltak

De ettervernstiltakene som ikke omfattes av institusjon, fosterhjem, bolig med oppfølging eller økonomisk støtte, omfatter hovedsakelig ulike former for veiledning, oppfølging, råd og ettersyn. Praksisene for disse tiltakene varierer, noe som gjør det utfordrende å anslå kostnadene per tiltak. Vi velger derfor å lage en samlekategori for de gjenværende tiltakene, med en anslått samlet timebruk for veilednings-, oppfølgings- og ettersynstiltak som ikke dekkes av institusjon, fosterhjem, bolig med oppfølging eller økonomisk støtte.

Et av de hyppigst brukte veiledningstiltakene for unge voksne over 18 år er «andre tiltak for å styrke utviklingen til barnet» (SSB, Tabell 10661). Ifølge Paulsen m.fl. (2020) innebærer dette tiltaket ofte oppfølging fra en miljøterapeut, miljøarbeider eller annen voksen støtteperson. Oppfølgingen kan omfatte praktisk støtte som deltagelse i møter med NAV, hjelp med søknader og kontakt med andre tjenester som skole og helsetjenester, hjelp til å følge den unge til og fra skole eller andre steder/tjenester. En viktig del av oppfølgingen omfatter også emosjonell støtte (Paulsen, et al., 2020). Det finnes også kollektive oppfølgingstilbud, som Lister barneverns tilbud om tilgang til Hildurs Hus, et bemannet fritidshus for sosialisering. En fast aktivitet ved Hildurs Hus er for eksempel felles middag hver onsdag. De fleste barneverntjenester har imidlertid ikke et slikt tilbud.

Omfanget og innholdet i oppfølgingen og veiledningen varierer også betydelig. Unge voksne med ekstra ressursbehov kan kreve opptil 20 timer per uke, mens andre kan kun ha behov for sporadisk oppfølging eller veiledning via telefon. Behovet for oppfølging, råd og veiledning varierer ofte også over tid. Basert på intervjuer med fagfolk antar vi at samlet oppfølging, veiledning og råd per unge voksne i gjennomsnitt varierer mellom 15 minutter og

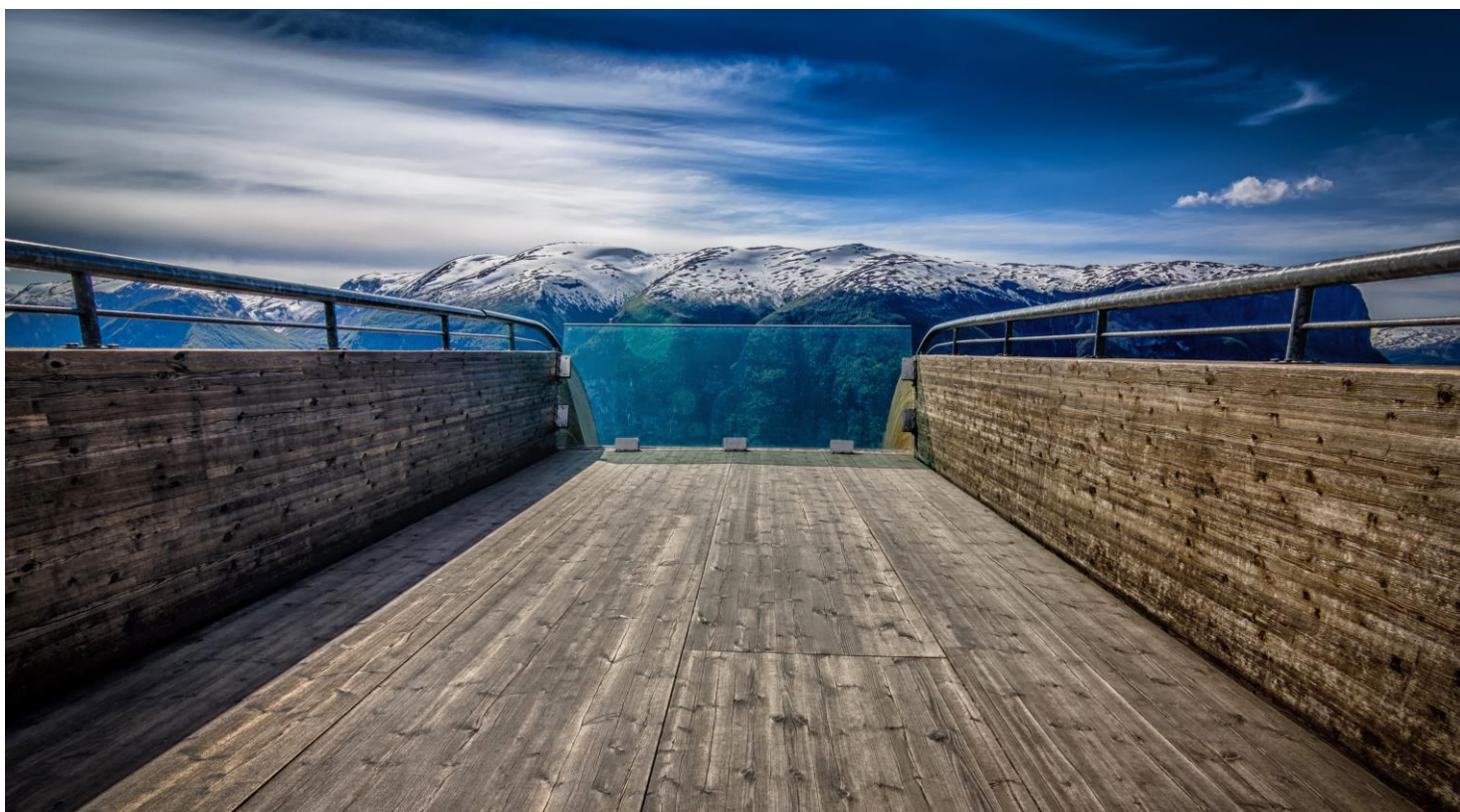
5 timer i en gjennomsnittlig uke. Over ett år tilsvarer dette en gjennomsnittlig timelang på mellom 13 og 260 timer per år per ung voksen. I middels anslag legger vi til grunn en halv time i uka i gjennomsnitt over ett år (tilsvarende 26 timer per år). Årsaken er at veiledning og oppfølging ikke nødvendigvis kun handler om antall timer, men også kvaliteten og fleksibiliteten barnevernstjenesten har til å tilpasse seg de unges behov. Å tilpasse seg de unges behov kan for eksempel handle om at den unge voksne ikke benytter seg av oppfølging og veiledning månedlig, men at barnevernstjenesten er tilgjengelig dersom det skulle være et behov. Det er også tilfeller av at unge voksne har oppfølgingstiltak på papiret, men i praksis ikke mottar veiledning eller oppfølging av betydning. Disse to betraktningene er med på å trekke timeanslaget i middels anslag nærmere lavt enn høyt anslag. Se Tabell 8A for trippelanslag.

Tabell 8A **Trippelanslag på antall timer per ung voksen per år med ettervernstiltak forbundet veiledning-, oppfølging- og tilsyn, avrundet til nærmeste 1 000**

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall timer	13	26	260
Kostnad	4 900	9 900	98 600

Den samfunnsøkonomiske kostnaden av de ulike veiledning-, oppfølgings- og ettersynstiltakene beregnes ved å anslå antall timebruk i året for barnevernstjenesten per ung voksne. Tiden ansatte i kommunen og staten bruker på hjelpetiltak anses som arbeidstid og kan verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader i samsvar med Finansdepartementets rundskriv R-109/2021.¹⁰

¹⁰ Med brutto reallønnskostnader menes her arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften, dvs. lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader ved bruk av arbeidskraften. Gjennomsnittlig månedslønn for kommuneforvaltningen var, ifølge SSB (11419) på 50 560 kr i 2023. Vi legger på et påslag på 25 prosent for å inkludere arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader og får da en gjennomsnittlig årslønn på 663 600 i 2023. Ved å ta arbeidskraftkostnaden og dividere på antall timer i et årsverk (1 750 timer), får vi en gjennomsnittlig timesverdi på 379,2 2023-kroner.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no