



Jøran Toresen

UTGIFTSBEHOV I BARNEVERNET

Oslo versus resten av landet

NOTAT
2005:102

Tittel: **Utgiftsbehov i barnevernet.**
Oslo versus resten av landet

Forfatter: Jøran Toresen

NIBR-notat: 2005:102

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-533-0

Prosjektnummer: O-2254
Prosjektnavn: Utgiftsbehov i barnevernet

Oppdragsgiver: Oslo kommune

Prosjektleder: Ove Langeland

Referat: Oslos netto barnevernsutgifter i alt utgjorde 798 millioner kroner i 2003; netto barnevernsutgifter ville vært lik 605 millioner kroner dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet og målt i absolutte tall utgjorde ”merforbruket” derfor 193 millioner kroner. Til sammen 152 millioner kroner av merutgiften på 193 millioner kroner, eller 79 prosent, kan forklares ved at de forventede (og faktiske) klientratene for barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien, er høyere enn landsgjennomsnittet. Det er spesielle demografiske og sosioøkonomiske egenskaper ved barn og ungdom og deres foreldre som forklarer den høye klienthyppigheten i Oslo sett i forhold til resten av landet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mai 2005

Antall sider: 123

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2005

Forord

Denne rapporten dokumenterer resultater fra prosjektet ”Analyser av indirekte behovsindikatorer knyttet til barnevernstjenesten” som Oslo kommune har iverksatt i forbindelse med revisjon av kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet i kriteriesystemet for bydelene.

Formålet er å analysere hvilke sosioøkonomiske / sosiodemografiske faktorer som kan forklare variasjon i omfanget av barnevernstjenester og utgifter til barnevernstiltak mellom kommunene. Hovedhensikten er å avklare om Oslo har et høyere utgiftsbehov til barnevernstjenester enn resten av landet sett under ett.

Forsker Jøran Toresen har skrevet notatet og gjennomført alle analyser. Forskningsjef Ove Langeland har vært prosjektleder. En spesiell takk rettes til Annike Methlie, Ingunn Monsen og Pål S. Hernæs i Byrådsavdeling for finans og utvikling, Seksjon for plan og strategi, i Oslo kommune for velvillig hjelp og nyttige kommentarer underveis. Seniorrådgiver Trygve Kalve i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for leveårsstatistikk, har også bidratt med nyttig informasjon og bidratt til oppklaring av mange spørsmål.

Oslo, mai 2005

Ove Langeland
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Sammendrag	8
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn og formål	12
1.1.1 Bakgrunn	12
1.1.2 Hovedformål	12
1.1.3 Delprosjekter	13
1.2 Disposisjon og leserveiledning	13
2 Organisering, klienter og finansiering	16
2.1 Ansvarsfordeling og barnevernstiltak	16
2.1.1 Ansvarsfordeling – hvem gjør hva?	16
2.1.2 Barnevernstiltak i og utenfor familien	17
2.2 Barnevernstiltak og klienter etter tiltak	18
2.3 Det fylkeskommunale barnevernet	23
2.4 Oslos spesielle situasjon	24
2.4.1 Ny finansieringsordning bydelsbarnevernet i Oslo	25
2.4.2 Formålet med den nye finansieringsordningen	25
2.4.3 Statlig overtagelse av fylkesbarnevernet	26
3 Egenskaper ved klientene og deres familier	27
3.1 Barnevernsklientene og deres familier	27
3.1.1 Klientenes kjønn og alder	27
3.1.2 Saksgrunnlag for barnevernstiltak	28
3.1.3 Foreldrenes utdanning, inntekter og familiesituasjon	30
3.1.4 Mottagere av offentlige velferdstiltak	32
3.1.5 Andre personlige og sosiale faktorer	33
3.1.6 Barnevernsklientenes landbakgrunn	34
3.2 Kjennetegn ved Oslo versus resten av landet	39
3.2.1 Om regresjonsanalyser og verdien til forklaringsvariablene	39
3.2.2 Befolkningsstruktur og yngres landbakgrunn	40
3.2.3 Familieforhold og utdanningsnivå	42
3.2.4 Trygdede 18-59 år etter familiesituasjon og utdanning	45
3.2.5 Spesielt hjelpetrengende yngre	47
3.2.6 Boliger til vanskeligstilte	48
3.2.7 Rusmisbruk og kriminell adferd	49
4 Økonomi	52
4.1 Innledning	52
4.1.1 Oslos spesielle situasjon	52
4.1.2 Hvordan måle utgifter til barnvernstjenester?	52
4.2 Ulikhet Oslo versus alle andre kommuner	53

4.2.1	Problemstillinger og begreper	53
4.2.2	Ulikhet – Oslo versus alle kommuner	55
4.3	Barnevernsutgifter, klienter og yngre innbyggere	57
4.3.1	Netto barnevernsutgifter i alt	57
4.3.2	Barnevernsklienter etter tiltak og yngre innbyggere	59
4.3.3	Netto utgifter etter tiltak per yngre innbygger	60
4.3.4	Klientrater etter tiltak	61
4.3.5	Netto utgifter per klient etter tiltak	61
4.4	Dekomponering av utgiftsforskjeller	62
4.4.1	Hva er dekomponering?	62
4.4.2	Oslos utgiftsavvik etter hovedtiltak	63
5	Regresjonsanalyser klienter	66
5.1	Innledning	66
5.1.1	Sentrale forklaringsvariabler	67
5.1.2	Tidligere regresjonsanalyser	68
5.1.3	Om tilfeldigheter	69
5.1.4	P-verdi og Veid relativ føyningsgrad WRF	70
5.2	Analysen barnevernsklienter i alt	71
5.2.1	Syv sentrale forklaringsvariabler	71
5.2.2	Hvor mye av variasjonen forklarer regresjonene?	77
5.2.3	Andre mulige forklaringsfaktorer	79
5.2.4	Hva betyr analysene helt konkret?	80
5.2.5	Oppsummering og konklusjoner	84
5.3	Analysen klienter med tiltak i og utenfor familien	86
5.3.1	Prosjektets hovedproblemstilling	86
5.3.2	En simultan regresjonsmodell	87
5.3.3	Resultater simultane estimeringer	88
5.3.4	Resultater simultan estimering med koeffisientrestriksjoner	91
5.3.5	Hva betyr analysene helt konkret?	92
5.3.6	Oppsummering og konklusjoner	94
6	Utgiftsbehov – fra klienter til utgifter	98
6.1	Innledning	98
6.2	To hovedfaktorer forklarer utgiftsforskjeller	98
6.2.1	Forventet antall barnevernsklienter etter tiltak	99
6.2.2	Normerte netto barnevernsutgifter per klient etter tiltak	99
6.3	Oslos utgiftebehov versus resten av landet	101
6.3.1	Sammenfatning av beregningene	101
6.3.2	Oslo netto driftsutgifter versus landet i alt	102
6.3.3	Er beregningene troverdige?	103
6.3.4	Oppsummering og hovedkonklusjoner	104
7	Metodiske forhold	106
7.1	Måling av ulikhet	106
7.1.1	Ulikhet i klienthyppighet / klienter	107
7.1.2	Ulikhet i utgifter per klient / utgifter i alt	109
7.1.3	Ulikhet i utgifter per yngre innbygger og i alt	110
7.2	Dekomponering av utgiftsavvik	110
7.3	Litt om regresjonsanalyse	112
7.3.1	Konstantleddet og normeringsgrunnlag	112
7.3.2	Den multiple korrelasjonskoeffisienten	113
7.3.3	Alternative føyningsmål	114

7.3.4	Kollinearitet og partiell korrelasjon	118
7.3.5	Dummyvariabler og ekstremobservasjoner.....	119
7.3.6	Regresjonsanalyse og kriterievekter.....	119
7.3.7	Elastisiteter	120
	Litteratur	121

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Barnevernstiltak og barn med barnevernstiltak per 31. desember etter alder og tiltak. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet. 2003.....	19
Tabell 2.2	Barnevernsklinter ved utgangen av 2003 fordelt på tiltak i og utenfor familien. Antall og andeler. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet.....	21
Tabell 2.3	Barnevernsklinter ved utgangen av 2003 fordelt på tiltak i og utenfor familien. Andeler. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet.	21
Tabell 2.4	Barnevernsklinter per 31. desember etter alder og tiltak. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet. 2003.....	22
Tabell 2.5	Barnevernsklinter plassert utenfor hjemmet etter type plassering og alder 31. desember 2003. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet ..	22
Tabell 2.6	Barn i fylkeskommunale barneverntiltak per 31. desember etter tiltak. 2003.....	23
Tabell 2.7	Satser for kommunal egenbetalingen til det fylkeskommunale / statlige barnevernet. 2003 og 2004.....	24
Tabell 2.8	Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klinter ved slutten og i løpet av året og innbyggere 0-17 år.....	25
Tabell 3.1	Barn med barnevernstiltak i løpet av året, på slutten av året og nye barn etter alder. Absolutte tall og per 1.000 innbygger 0-17 år. 2002.....	28
Tabell 3.2	Nye barnevernsklinter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Antall grunner og nye klinter. 2002.....	29
Tabell 3.3	Nye barnevernsklinter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Relativ fordeling på grunner. 2002.....	30
Tabell 3.4	Utganningsnivå blant barnevernsforeldre 1990-1997 og befolkningen generelt. 1997.....	31
Tabell 3.5	Mors og fars ekteskapelige status ved første barnevernsregistrering. Antall og prosent. 1990-1997.....	31
Tabell 3.6	Nye barnevernsklinter etter foreldreforhold. 1999.....	32
Tabell 3.7	Antall personer 0-22 år uten og med innvandrerbakgrunn per 1.1. 2003.....	35
Tabell 3.8	Barn med innvandrerbakgrunn bosatt i Norge etter kategori, kjønn og alder. Per 1.1. 2003.	36
Tabell 3.9	Førstegenerasjonsinnvandrere 0-22 år fordelt på flyktninger og ikke-flyktninger. Per 1.1. 2003.....	36
Tabell 3.10	Innvandrerbarn og barnevernsklinter etter innvandrerkategori og verdensregion. Antall og per 1.000 innbygger 0-22 år. 2002.....	37
Tabell 3.11	Barnevernsklinter i løpet av året etter innvandrerbakgrunn og tiltak. 2002.....	39
Tabell 3.12	Antall innbyggere fordelt på alder. Oslo og resten av landet. 2003.....	40
Tabell 3.13	Ikke-vestlige første- og andregenerasjonsinnvandrere 0-22 år. 2003.	41
Tabell 3.14	Foreldre med barnetrygd etter utdanning. 2003.	42
Tabell 3.15	Foreldre med barnetrygd etter type barnetrygd og utdanning. 2003.....	43
Tabell 3.16	Enslige forsørgere med overgangsstønad.....	45

Tabell 3.17	Personer 18-59 år med uføretrygd og/eller grunn- eller hjelpestønad etter familiestatus og utdanningsnivå. 2003.	46
Tabell 3.18	Personer med grunn- og / eller hjelpestønad 0-17 år og psykisk utviklingshemmede 0-15 år. 2003.	47
Tabell 3.19	Kommunale utleieboliger etter brukergruppe. 2003.	48
Tabell 3.20	Personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser fordelt på alder. Gjennomsnitt 1999-2002.	49
Tabell 3.21	Narkotikaforbrytelser og overtredelse av alkoholloven. Promillekjøring. Siktelser etter personenes bostedskommune. Gjennomsnitt 2000 og 2001.	50
Tabell 3.22	Anmeldte lovbrudd i alt og anmeldte forbrytelser og voldslovbrudd. Gjennomsnitt for 2000 og 2001. Gjærningskommune.	51
Tabell 4.1	Bokførte netto driftsutgifter til kommunale barnevernstiltak, innbygger 0-17 år ved inngange til året og barnevernsklinter ved utgangen av året. 2002.	55
Tabell 4.2	Absolutt og andel ulikhet mellom bydelene i Oslo og mellom alle primærkommuner inklusive Oslo. Netto utgifter til kommunale barnevernstiltak per innbygger 0-17 år og per klient og klienthyppighet. 2002.	56
Tabell 4.3	Netto barnevernsutgifter. Kommunale og fylkeskommunale tiltak. Oslo og resten av landet. Mill. kroner. 2003.	58
Tabell 4.4	Barnevernsklinter etter tiltak i løpet av 2003 og innbyggere 0-17 år per 1. januar 2003.	59
Tabell 4.5	Netto barnevernsutgifter etter tiltak per innbygger 0-17 år. Sum kommunale og fylkeskommunale tiltak 2003.	60
Tabell 4.6	Barnevernsklinter etter tiltak i løpet av 2003 per 1.000 innbygger 0-17 år per 1. januar 2003.	61
Tabell 4.7	Netto barnevernsutgifter per klient i løpet av 2003. Kommunale og fylkeskommunale tiltak.	62
Tabell 4.8	Netto driftsutgifter til barnevernstjenester i Oslo og resten av landet. Kroner per innbygger 0-17 år, avvik fra landet i alt og dekomponering av bidrag til avvik. 2003.	64
Tabell 5.1	Klientrater. Antall barnevernsklinter i alt, klinter med tiltak i familien og plasserte klinter i løpet av 2003 per 1.000 innbygger 0-17 år. Landet.	66
Tabell 5.2	Antall kommuner etter tallet på barnevernsklinter i løpet av 2003.	69
Tabell 5.3	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Alle kommuner. 2003.	73
Tabell 5.4	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Alle kommuner. 2003.	79
Tabell 5.5	Nasjonale elastisiteter og beregnet antall barnevernsklinter i løpet av året i Oslo knyttet til hver forklaringsvariabel i regresjons K1-K6. Landet. 2003.	81
Tabell 5.6	Beregning av elastisiteter i regresjon K1. Landet.	83
Tabell 5.7	Beregning av klinter knyttet til hver forklaringsvariabel i regresjon K1.	84
Tabell 5.8	Estimeringsresultater simultan estimering (FIML). Avhengige variabler er antall barnevernsklinter i alt, klinter med tiltak i familien og plasserte klinter i løpet av 2003. Alle kommuner.	90
Tabell 5.9	Estimeringsresultater simultan estimering (FIML). Avhengige variabler er antall barnevernsklinter i alt, klinter med tiltak i familien og plasserte klinter i løpet av 2003. Alle kommuner.	92
Tabell 5.10	Elastisiteter i regresjonsmodellen SIM4. 2003. Landet.	93
Tabell 5.11	Beregnet antall barnevernsklinter etter tiltak i løpet av året fra regresjonsmodellen SIM4. Oslo og resten av landet. 2003.	95

Tabell 5.12	Faktisk og beregnet antall barnevernsklienter etter tiltak i løpet av året i Oslo og resten av landet fra regresjonsmodellen SIM4. 2003.	97
Tabell 6.1	Beregnet eller forventet antall barnevernsklienter etter tiltak i løpet av året i Oslo og resten av landet fra regresjonsmodellen SIM4. 2003.	99
Tabell 6.2	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til barnevernstjeneste. Alle kommuner. 2003.	100
Tabell 6.3	Normerte netto driftsutgifter per klient med tiltak i og utenfor familien i løpet av året etter tiltak. 2003.	100
Tabell 6.4	Normerte netto driftsutgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnvern etter tiltak. Millioner kroner. 2003.	101
Tabell 6.5	Normerte netto driftsutgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnvern etter tiltak. Millioner kroner. 2003.	102

Sammendrag

Jøran Toresen

Utgiftsbehov i barnevernet.

Oslo versus resten av landet.

NIBR-notat 2005:102

Bakgrunn og formål

Oslo kommune skal gjennomgå hele kriteriesystemet for å vurdere systemets treffsikkerhet i forhold til behovene for de kommunale tjenestene som bydelene har ansvaret for. Som en del av denne evalueringen ønsker kommunen å sette i gang et prosjekt som analyserer ulike indikatorer som kan brukes i kriteriesystemet som indirekte mål på behovet for barnevernstjenester. Oslo kommune ønsker en kartlegging av ulike sosiodemografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved barnevernsbarn og deres familier som kan si noe om det potensielle behovet for å iverksette tiltak etter Lov om barnevernstjenester.

Oslo har både de beste og de dårligste levekårene i Norge. Som hovedstad og storby skiller Oslo seg på mange måter fra resten av landet. De store sosiale utfordringene som Oslo står overfor, rammer også barn og unge. Andelen barn og unge som rammes av dårlige oppvekst- og levekår er høyere i storbyene enn i resten av landet. Kommunen er usikker på om barns oppvekst- og levekår er godt nok fanget opp i den statlige fordelingen av tilskudd til kommuner (og fylkeskommuner) og ønsker derfor å få analysert variasjoner i levekår for barn og unge mellom kommunene i forhold til bruk av ulike barnevernstjenester.

Oslo kommune har *to hovedformål med prosjektet*: For det første å øke Oslo kommunes kunnskap om egenskaper ved barnevernsbarn og deres familier i bydelene og sammenlignet med andre kommuner, slik at det helst inngår en sammenligning av egenskaper ved barnevernsklientene og deres familier mellom bydelene i Oslo og mellom alle primærkommuner. For det andre å analysere hvilke sosioøkonomiske / sosiodemografiske faktorer som kan forklare variasjon i omfanget av barnevernstjenester og utgifter til barnevernstiltak mellom bydelene og mellom kommunene.

Hovedproblemstillingene medfører en naturlig todeling av prosjektet. Det første delprosjektet omfatter bydelsbarnevernet og er dokumentert i Toresen (2005): *Bydelsbarnevernet i Oslo. Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov*. NIBR-rapport 2005:1. Norsk-institutt for by- og regionforskning. Det andre delprosjektet dokumenteres i innværende notat og hovedproblemstillingen er om Oslo har et høyere utgiftsbehov enn resten av landet sett under ett.

Barnevernsklienter med tiltak i familien og utenfor familien

Barnevernsklienter kan spesifiseres på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien (plasserte klienter). Dette skillet er av stor økonomisk betydning fordi

gjennomsnittsutgiften per klient med tiltak i familien kan anslås til om lag 46.000 kroner i 2002, mens gjennomsnittsutgiften per klient med tiltak utenfor familien var om lag 480.000 kroner for det kommunale og fylkeskommunale barnevernet sett under ett.

Barnevernsklienter etter tiltak – hvorfor kommunevise forskjeller?

Antall barn og ungdom 0-17 år er av størst betydning når det gjelder å forklare kommunevise forskjeller i det *totale antall barnevernsklienter*, og antall innbyggere under 18 år forklarer rundt regnet 50 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene. Når det blir dobbelt så mange innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt nesten 50 prosent flere barnevernsklienter, alt annet konstant. I tillegg skaper variasjon i andre, sosioøkonomiske og demografiske faktorer, forskjeller i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene. Imidlertid er det en meget svak sammenheng mellom *barnevernsklienter plassert utenfor familien* og det totale antall innbygger 0-17 år i hver kommune. Det er i all hovedsak andre forhold enn ”barn og ungdom som sådan”, som er med på å forklare tallet på kommunevise forskjeller i barnevernsklienter med tiltak utenfor familien.

Flyktninger 0-22 år forklarer knapt fem prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter; litt mindre av variasjonen i klienter med tiltak i familien og drøyt seks prosent av variasjonen i tallet på barnvernnsklienter med tiltak utenfor familien. Det vil si at en forholdsvis høy andel av barnevernsklienter som er flyktninger, mottar tiltak utenfor familien – som naturlig er.

Enslige forsørgere med lav utdanning forklarer i underkant av ni prosent av forskjellene i det totale antall barnvernnsklienter mellom kommunene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klienter med tiltak i familien og enslige forsørgere med lav utdanning. Derimot forklarer enslige forsørgere med lav utdanning nesten 33 prosent av variasjonen i tallet på plasserte barnevernsklienter.

Enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning forklarer 22 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter og nesten 30 prosent av forskjellene i tallet på klienter med tiltak i familien. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom plasserte barnevernsklienter og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning.

Enslige forsørgere med overgangsstønad forklarer i overkant av syv prosent av forskjellene i det totale antall barnvernnsklienter mellom kommunene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klienter med tiltak i familien og enslige forsørgere med overgangsstønad. Derimot forklarer enslige forsørgere med overgangsstønad drøyt 27 prosent av variasjonen i tallet på plasserte barnevernsklienter.

Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte forklarer knapt tre prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klienter med tiltak i familien og kommunale utleieboliger til vanskeligstilte. Derimot forklarer kommunale boliger litt under ti prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklienter med tiltak utenfor familien.

Psykisk utviklingshemmede 0-15 år forklarer knapt syv prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene; litt mindre av variasjonen i klienter med tiltak i familien og drøyt ni prosent av variasjonen i tallet på barnvernnsklienter med tiltak utenfor familien. Det vil si at en forholdsvis høy andel av barnevernsklienter som er psykisk utviklingshemmet, mottar tiltak utenfor familien.

Ulikhet innad i Oslo og mellom alle kommuner

Analysene synes å bekrefte Oslo kommunes antagelse om at hovedstaden både har de beste og de dårligste levekårene i Norge. Det er større forskjeller i klienthyppighet og netto kommunale barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo enn mellom alle primærkommuner inklusive Oslo. I enkelte bydeler er klienthyppigheten og netto barnevernsutgifter per yngre innbygger svært høy i landsmålestokk; andre bydeler i Oslo har svært få barnevernsklienter og meget lave barnevernsutgifter sett i forhold til tallet på yngre innbyggere. De store forskjellene innad i Oslo skyldes i all hovedsak store demografiske og sosioøkonomiske forskjeller mellom bydelene.

Oslo har høye utgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnevern

Oslos netto driftsutgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet per innbygger 0-17 år var lik 7.908 kroner i 2003. Dette er 31,8 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Oslos netto barnevernsutgifter i alt utgjorde 798 millioner kroner; netto barnevernsutgifter ville vært lik 605 millioner kroner dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet og målt i absolutte tall utgjorde ”merforbruket” derfor 193 millioner kroner i 2003.

De høye barnevernsutgiftene i Oslo sammenlignet med resten av landet, skyldes både at klientraten for barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien er høyere enn landsgjennomsnittet, og at netto driftsutgifter til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) per klient i alt, netto driftsutgifter per klient med tiltak i familien og netto driftsutgifter per klient med tiltak utenfor familien, er høyere enn gjennomsnittet.

Høye utgifter per klient forklarer nesten 82 millioner kroner av det totale avviket på i underkant av 193 millioner kroner (eller vel 42 prosent); høyere klientrater forklarer i underkant av 102 millioner kroner (eller i underkant av 53 prosent); mens kryssvirkningen står for knapt 10 millioner kroner (eller knapt fem prosent) av det totale avviket.

Bidraget fra høyere utgifter per klient med tiltak i familien (drøyt 11 millioner kroner) og per klient med tiltak utenfor familien (snaut 16 millioner kroner) summerer til et ”merforbruk” på vel 27 millioner kroner – eller litt i overkant av 14 prosent av det totale avviket på nesten 193 millioner kroner. Dette er ikke urimelig høyt, ettersom det kan forventes av det generelle pris- og kostnadsnivået er en del høyere i Oslo enn i landet for øvrig.

Det bemerkelsesverdige er at utgiftene til barnevernstjeneste (administrasjon med videre) per barnevernsklient tilsvarer et ”merforbruk” på nesten 55 millioner kroner i Oslo sett i forhold til landsgjennomsnittet.

Oslo har et høyt behov for barnevernstjenester

Kan Oslos høye utgiftsnivå forklares ved spesielle demografiske og sosioøkonomiske egenskaper ved barn og unge og deres foreldre sett i forhold til resten av landet? Analysene kan sammenfattes som følger:

Regresjonsanalyser sannsynliggjør at Oslos høye klientrater for klienter med tiltak i familien, og den spesielt høye klientraten for klienter med tiltak utenfor familien, helt og holdent kan forklares ved spesielle demografiske og sosioøkonomiske forhold i Oslo sett i forhold til resten av landet. Analysene sannsynliggjør at både det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien er høyere enn det faktiske tallet på barnevernsklienter i Oslo.

Analysene viser at gjennomsnittsutgiften til barnevernstjeneste (administrasjon med videre) er langt høyere per klient med tiltak utenfor familien enn per klient med tiltak i famili-

en. Ettersom den faktiske og forventede klientraten for plasserte klienter er markert høyere enn for landet sett under ett, kan en relativt høyere *andel* plasserte klienter i Oslo enn i resten av landet, forklare en del av de høye ”administrasjonsutgiftene” i Oslo – men langt fra hele ”merutgiften” på nesten 39 prosent per barnevernsklient i alt sett i forhold til landsgjennomsnittet.

Analysene kan ikke forklare hvorfor netto driftsutgifter til direkte brukerrettet virksomhet er 16 prosent høyere per klient med tiltak i familien og fire prosent høyere per klient med tiltak utenfor familien i Oslo enn for landet i alt.

Hovedkonklusjoner Oslo

Samlet sett viser analysene følgende:

1. Oslos netto driftsutgifter til kommunal og fylkeskommunal *barnevernstjeneste* (administrasjon med videre), er vel 41 millioner kroner høyere enn normert, det vil si gitt beregninger som viser at utgiftene til kommunal barnvernstjeneste er langt høyere for klienter med tiltak utenfor familien enn for klienter med tiltak i familien og gitt at fylkeskommunale utgifter til barnevernstjeneste kun gjelder klienter med tiltak utenfor familien og gitt det forventede antall barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien i Oslo og resten av landet.
2. Oslos netto driftsutgifter til *direkte brukerrettet virksomhet*, det vil si bokførte kommunale og fylkeskommunale netto driftsutgifter til klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, er omtrent som forventet. Imidlertid er både det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien litt høyere enn det faktiske antall klienter i Oslo, mens bokførte netto driftsutgifter per klient med tiltak i og utenfor familien er litt høyere i Oslo enn landsgjennomsnittet.
3. Oslos netto barnevernsutgifter i alt utgjorde 798 millioner kroner i 2003; netto barnevernsutgifter ville vært lik 605 millioner kroner dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet og målt i absolutte tall utgjorde ”merforbruket” derfor 193 millioner kroner. Til sammen 152 millioner kroner av merutgiften på 193 millioner kroner, eller 79 prosent, kan forklares ved at de forventede (og faktiske) klientratene for barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien, er høyere enn landsgjennomsnittet. Det er spesielle demografiske og sosioøkonomiske egenskaper ved barn og ungdom og deres foreldre som forklarer den høye klienthyppigheten i Oslo sett i forhold til resten av landet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

I forbindelse med innføringen av kriteriesystemet for tildeling av økonomiske midler til bydelene i Oslo kommune, ble det foretatt en gjennomgang av barnevernet som viste at aldersfordeling alene forklarte lite av behovsvariasjonen mellom bydelene. Tidligere analyser fant at følgende tre faktorer forklarer en god del av variasjonen: barn i familier med en forelder, barn av foreldre med lav inntekt og barn i familier med et lite stabilt bomiljø. Disse forholdene viste seg å ha stor betydning både i forhold til antall barnevernssaker og hvilke barnevernsvedtak som ble iverksatt.

Senere års forskning har også bekreftet at det er sosioøkonomiske fellestrekk / kjennetegn ved barnevernets familier. Oslo kommune ønsker å få oppdatert kunnskap om variasjon mellom *bydelene* når det gjelder trekk ved barnevernsbarn og deres familier. Resultatene av analysene skal inngå i kommunens arbeid med å evaluere kriteriesettet for barn og unge.

Oslo kommune har et spesielt ønske om å fremskaffe kunnskap om barnevernsklientenes landbakgrunn og det heter i tilbudsinnbydelsen under punkt b) i analyser som det inviteres til tilbud på: ”I kriteriesettet brukes et eget kriterium for å fange opp innvandreres behov for barnevernstjenester. Det bør foretas analyser / kartlegging av omfanget av barnevernstiltak i familier med ikke-vestlig bakgrunn og hvilke type tiltak som iverksettes. Er det forskjell mellom barn med etnisk minoritetsbakgrunn og ”norske” barn med hensyn til hvilke type barnevernstiltak som iverksettes?”

Barnevern er et område der Oslo også mener å ha spesielle utfordringer som følge av å være en storby. Kommunen ønsker derfor å få analysert variasjon mellom *kommunene* med hensyn til sosioøkonomiske og sosiodemografiske kjennetegn ved barnevernsbarn og bruken av og utgifter til ulike barnevernstjenester.

1.1.2 Hovedformål

Oslo kommune skal gjennomgå hele kriteriesystemet for å vurdere systemets treffsikkerhet i forhold til behovene for de kommunale tjenestene som bydelene har ansvaret for. Som en del av denne evalueringen ønsker kommunen å sette i gang et prosjekt som analyserer ulike indikatorer som kan brukes i kriteriesystemet som indirekte mål på behovet for barnevernstjenester. Oslo kommune ønsker en kartlegging av ulike sosiodemografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved barnevernsbarn og deres familier som kan si noe om det potensielle behovet for å iverksette tiltak etter Lov om barnevernstjenester.

Oslo har både de beste og de dårligste levekårene i Norge. Som hovedstad og storby skiller Oslo seg på mange måter fra resten av landet. De store sosiale utfordringene som Oslo står overfor, rammer også barn og unge. Andelen barn og unge som rammes av dårlige oppvekst- og levekår er høyere i storbyene enn i resten av landet. Oslo kommune er usikker på om barns oppvekst- og levekår er godt nok fanget opp i den statlige fordelingen av tilskudd til kommuner (og fylkeskommuner) og ønsker derfor å få analysert variasjoner i levekår for barn og unge mellom kommunene i forhold til bruk av ulike barnevernstjenester.

Vi tolker prosjektinnbydelsen slik at Oslo kommune har *to hovedformål med prosjektet*: For det første å øke Oslo kommunes kunnskap om egenskaper ved barnevernsbarn og deres familier i bydelene og sammenlignet med andre kommuner, slik at det helst inngår en sammenligning av egenskaper ved barneverns klientene og deres familier mellom bydelene i Oslo og mellom alle primærkommuner. For det andre å analysere hvilke sosioøkonomiske / sosiodemografiske faktorer som kan forklare variasjon i omfanget av barnevernstjenester og utgifter til barnevernstiltak mellom bydelene og mellom kommunene.

1.1.3 Delprosjekter

Hovedproblemstillingene medfører en naturlig todeling av prosjektet. Det første delprosjektet omfatter bydelsbarnevernet og er dokumentert i Toresen (2005): *Bydelsbarnevernet i Oslo. Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov*. NIBR-rapport 2005:1. Norsk-institutt for by- og regionforskning. Det andre delprosjektet dokumenteres i inneværende notat og hovedproblemstillingen er om Oslo har et høyere utgiftsbehov enn resten av landet sett under ett.

1.2 Disposisjon og leserveiledning

I kapittel 2 gjennomgås sentrale trekk ved organiseringen av barnevernet og de viktigste tiltakene barnevernet kan sette i verk. I tillegg gjengis tall på nasjonalt nivå for antall barneverns klienter som omfattes av de ulike tiltakene. Avslutningsvis gjennomgås visse sider ved det fylkeskommunale barnevernet og det pekes på Oslos spesielle situasjon når det gjelder bydelenes betaling for barneverns klienter med tiltak utenfor familien (det fylkeskommunale barnevernet).

Forskjeller mellom bydelene og kommune i klienthyppighet og utgifter til barnevernstjenester, avhenger blant annet av behovsforskjeller. Derfor er det nødvendig å avklare hva som kjennetegner de som blir barneverns klienter og de familiene de vokser opp i. Hovedproblemstillingen i kapittel 3 er derfor: Hva kjennetegner barneverns klientene og deres familier sammenlignet med andre barn og ungdom og deres foreldre? Oslo kommune har et spesielt ønske om å fremskaffe kunnskap om barneverns klientenes landbakgrunn og dette temaet er dekket som en del av den generelle gjennomgangen i kapittel 3. Trolig er det en rekke "strukturelle" faktorer som til en viss grad kan forklare at barnevernet må gripe inn. Men sannsynligvis har også en del "tilfeldigheter" betydning for observerte forskjeller mellom kommunene. Det vises til Toresen (2005) for en mer utfyllende fremstilling. I kapittel 3 gjennomgås også en del sentrale demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen i Oslo sett i forhold til landet for øvrig. Hensikten er delvis å presentere innholdet i en del sentrale faktorer som antas å påvirke behovet for barnevernstjenester i kommunene (og i Oslos bydeler), og delvis å drøfte mulige problemer med å anvende enkelte indikatorer som forklaringsvariabler i regresjonsanalyser.

I kapittel 4 beskrives en del sentrale kjennetegn ved utgiftsnivå og klienthyppighet i Oslo og i resten av landet. Innledningsvis pekes det på problemer med å sammenligne Oslos barnevernsutgifter med resten av landet. Deretter analyseres det hvor store forskjeller det er i barnevernsutgifter per yngre innbygger mellom Oslos bydeler og mellom alle landets kommuner inklusive Oslo i alt; samt hvor store forskjeller det er i barnevernsutgifter per klient og i klienthyppighet. Ulikhet måles ved de to ulikhetsmålene *Absolutt ulikhet* og *Andel ulikhet*. Innholdet i disse ulikhetsmålene er drøftet i avsnitt 7.1.

På aggregert nivå er det dekkende å sammenligne Oslos totale utgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet med tilsvarende aggregerte utgifter for resten av landet og landet i alt i 2002 og 2003. Men på kommunenivå er en slik sammenligning ikke dekkende for reelle utgiftsforskjeller. Det er ingen prinsipielle problemer med å sammenligne tallet på barnevernsklienter i alt og klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien mellom Oslo og resten av landet. I kapittel 4 sammenlignes tallet på barnevernsklienter og klienthyppighet, netto barnevernsutgifter per yngre innbygger og per barnevernsklient i Oslo med resten av landet.

Kapittel 4 avsluttes med en dekomponering av utgiftsforskjeller: Andelen ulikhet og absolutt ulikhet måler forskjeller mellom *alle kommuner og bydeler*. En annen måte å tallfeste ulikhet på, er å *dekomponere* det totale avviket i utgifter per yngre innbygger i Oslo og resten av landet fra landsgjennomsnittet, i avvik som skyldes at utgiftene per klient er forskjellig fra gjennomsnittet, avvik som skyldes at klienthyppigheten er forskjellig fra gjennomsnittet og avvik som skyldes (eller kryssvirkningen av) at både utgiftene per klient og klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet. Dekomponeringen får frem den *direkte betydningen* av hver faktor og *kryssvirkningen*, det vil si den simultane betydningen, av avvik i både enhetsutgifter og klienthyppighet. Det vises til avsnitt 7.2 for en presis definisjon av den dekomponeringsteknikken som benyttes i kapittel 4.

Regresjonsanalysene i kapittel 5 tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i klienthyppighet mellom alle landets kommuner inklusive Oslo i 2003. I de innledende analysene er den avhengige variabelen antall barnevernsklienter i alt i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år. Alle forklaringsvariabler er normert i forhold til antall innbyggere 0-17 år. De innledende estimeringene skjer ved hjelp av vanlig minste kvadraters metode. Deretter presenteres analyser der de avhengige variablene er antall barnevernsklienter i alt, antall klienter med tiltak i familien og antall klienter med tiltak utenfor familien per 1.000 innbygger 0-17 år. Det vil si at det er tre regresjonsligninger som estimeres simultant for alle kommuner i 2003. Også i de simultane regresjonsanalysene normeres alle forklaringsvariabler i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Den simultane estimeringen skjer ved hjelp av Full Information Maximum Likelihood FIML.

Hovedhensikten med analysene i kapittel 5 er å anslå det forventede antall barnevernsklienter fordelt på tiltak i Oslo og landet for øvrig i 2003, gitt forskjeller i demografiske og sosioøkonomiske forhold. Tema for kapittel 6 er: Utgiftsbehov – fra klienter til utgifter. Regresjonsanalysene i kapittel 5 sannsynliggjør at det faktiske antall barnevernsklienter i alt og tallet på barnevernsklienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, ikke er høyere enn forventet i Oslo. Tvert imot tyder analysene på at det faktiske antall klienter er noe lavere enn det som kan forventes, gitt de demografiske og sosioøkonomiske faktorene som analysene viser har størst betydning når det gjelder å forklare variasjon i antall barnevernsklienter i alt, og spesifisert på tiltak, mellom alle landets kommuner. Analysene omfatter både primærkommunale og fylkeskommunale klienter fordi det ikke er mulig å skille mellom disse to klientkategoriene i Kostra eller Statistisk sentralbyrås individbaserte barnvernsstatistikk.

Det neste sentrale spørsmålet er: Hvor høye utgifter kan det forventes at Oslo og resten av landet har til ulike barnevernstiltak, gitt det forventede antall barnvernsklienter fordelt på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien og gitt primærkommunen og fylkeskommunen samlete netto barnevernsutgifter fordelt på aktiviteter / formål? Det er ikke meningsfullt å sammenligne Oslos utgifter til det kommunale *eller* fylkeskommunale barnevernet med utgiftene i de andre kommunene og fylkeskommunene.

I analysene i kapittel 6 tas det derfor primært utgangspunkt i netto driftsutgifter i alt til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet fordelt på utgifter til *barnevernstjeneste* (administrasjon med videre) og *direkte brukerrettet aktivitet* fordelt på aktiviteter overfor barneverns klienter med tiltak i og utenfor familien. Ved hjelp av anslag for det forventede antall barneverns klienter med tiltak i og utenfor familien i Oslo og resten av landet og forutsetningene om normerte netto driftsutgifter per klient fordelt på aktiviteter, beregnes normerte netto driftsutgifter i alt til ulike kommunale og fylkeskommunalt barnevernstiltak i Oslo og resten av landet.

Kapittel 7 er viet en del sentrale metodisk forhold. Innledningsvis gis det en mer grundig drøfting av problemer med å måle ulikhet, begrunnelsene for å benytte ulikhetsmålene absolutt ulikhet og andel ulikhet og en mer systematisk og matematisk fremstilling av hvordan ulikhet måles. I dette kapitlet vises det formelt hvordan forskjeller i utgifter per yngre innbygger kan dekomponeres i tre hovedfaktorer. Den siste delen i kapittel 7 er viet regresjonsanalyse. Det vises spesielt til avsnitt 7.3.2 som gir en gjennomgang av problemer med tolkningen av den multiple korrelasjonskoeffisient og avsnitt 7.3.3 som gir en presis definisjon av alternative føyningsmål. For øvrig dekkes en del andre sentrale metodiske problemer i dette kapitlet.

2 Organisering, klienter og finansiering

2.1 Ansvarsfordeling og barnevernstiltak

Fremstillingen i det følgende er i all hovedsak basert på informasjon om barnevernet fra Barne- og familiedepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.¹ For øvrig vises det til Toresen (2005).

2.1.1 Ansvarsfordeling – hvem gjør hva?

Kommunene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Fylkesmannen, Fylkesnemnda for sosiale tjenester, og Barne- og familiedepartementet har alle oppgaver etter barnevernloven. Frem til, og med 2003 hadde også fylkeskommunene ansvaret for de oppgavene Barne-, ungdoms- og familieetaten overtok fra årsskiftet 2004. Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvar for barnevernet på statlig nivå. Barne-, ungdoms- og familieetaten har fra 1.1.2004 tatt over de fylkeskommunale oppgavene innen barnevernet. For barnevernet innebærer det blant annet bistand til kommunene i barnevernssaker, drift av institusjoner, fosterhjemstjeneste og familiebaserte tiltak. *Oslo omfattes ikke av denne reformen.*

Kommunen skal sørge for at den har en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal gi råd og veiledning, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda, iverksette og følge opp tiltak. Barneverntjenesten i kommunene har ansvar for å ta i mot bekymringsmeldinger om barns situasjon, undersøke forhold og gjennomføre tiltak i henhold til lov om barneverntjenester.

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

Fylkesmannen skal føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. Dette innebærer at fylkesmannen skal påse at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven, sørge for at kommunene får råd og veiledning, og føre tilsyn med barneverninstitusjonene. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven (og som ikke hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde).

¹ Se følgende Internettadresser: <http://www.odin.dep.no/bfd/norsk/barnevern/bn.html> og <http://www.bufdir.no/> eller <http://www.sbf.stat.no/>.

Fylkesnemnda for sosiale saker er et domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet i blant annet saker om omsorgsovertakelse og om tvangsinngrep ved alvorlige adferdsvansker. Det er 12 nemnder i landet. Nemnda består i den enkelte sak av en leder som er jurist, to sakkyndige medlemmer og to medlemmer fra et alminnelig utvalg. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten.

Barne- og familiedepartementet skal føre tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig, sørge for at erfaringer med loven blir evaluert og foreta nødvendig endringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instruksjoner, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernspolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet. Barne- og familiedepartementet er ikke klageinstans i enkeltsaker.

2.1.2 Barnevernstiltak i og utenfor familien

Barneverstjenesten² skal snarest og senest innen en uke gjennomgå meldinger til barnevernet og vurdere om meldingene skal følges opp med undersøkelser etter barnevernsloven § 4-3. Etter barnevernsloven § 4-3 har barnevernstjenesten rett og plikt til å undersøke når det er rimelig grunn til å anta at barn lever under forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven. Det har vært en jevn vekst i antall undersøkelser det siste tiåret og drøyt 50 prosent av alle undersøkelser fører til tiltak etter barnevernsloven.

Kommunenes og fylkeskommunenes aktivitet innenfor barnevernssektoren kan hensiktsmessig deles inn i tre hovedaktiviteter: barnevernstjeneste (administrasjon med videre), aktiviteter overfor barnevernsklinter med tiltak i familien og aktiviteter overfor klienter med tiltak utenfor familien. I Kostra spesifiseres det totale antall barnevernsklinter i løpet av året på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien. Både primærkommunenes og fylkeskommunenes utgifter spesifiseres i prinsippet på utgifter til barnvernstjeneste, samt aktiviteter overfor klienter med tiltak i familien og utenfor familien. Se avsnitt 4.1.2 for en helt presis avgrensning. Sett fra en økonomisk synsvinkel, er skillet mellom barnevernsklinter med tiltak i familien og utenfor familien, helt sentralt fordi gjennomsnittsutgiften per plassert klient er langt høyere enn gjennomsnittsutgiften per barnvernsklient med tiltak i familien.

Barnevernstjeneste i kommunene og fylkeskommunene

Barnevernstjeneste omfatter administrasjon, saksbehandling, generelt forebyggende arbeid med videre.

Barnevernstiltak i familien

Hjelpetiltak er et tilbud som barneverntjenesten gir når forholdene i hjemmet, eller andre forhold, gjør at et barn har behov for særlig støtte og hjelp. Loven inneholder ingen uttømmende oppregning av aktuelle hjelpetiltak, men nevner eksempler som støttekontakt, barnehageplass og avlastningstiltak i hjemmet. Familiestøttende metoder som blant annet foreldreopplæring, PMT, og multisystemisk terapi, MST, tilbys også som hjelpetiltak i hjemmet. Hjelpetiltak kan som hovedregel bare iverksettes dersom familien samtykker til tiltaket. Opphold i barnehage eller andre dagtilbud kan imidlertid iverksettes ved pålegg til foreldrene. Det samme gjelder tilsyn i hjemmet. Det er bare fylkesnemnda som kan fat-

² Gjennomfanger av de sentrale begrepene i dette avsnittet er basert på informasjon publisert på Internet av Barne- og familiedepartementet, se:
<http://www.odin.dep.no/bfd/norsk/tema/barnevern/bn.html>

te vedtak som pålegger foreldrene å ta i mot hjelpetiltak. De frivillige hjelpetiltakene omfatter også frivillig plassering utenfor hjemmet, jevnfør § 4-4 femte ledd.

Barnevernstiltak utenfor familien

For flertallet av de familiene som er i kontakt med barneverntjenesten, er hjelpetiltak tilstrekkelig. For noen familier kan det være urealistisk med hjelpetiltak fordi omsorgsevnen er for svak. Likevel skal hjelpetiltak være vurdert og om mulig prøvd, før en går til det skritt å foreslå omsorgsovertakelse. Det er bare dersom hjelpetiltak i hjemmet ikke er tilstrekkelig, at det kan være aktuelt å plassere barn utenfor hjemmet. Barn kan plasseres utenfor hjemmet både med og uten foreldrenes og barnets samtykke.

Frivillig plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak. Når barn plasseres utenfor hjemmet som et frivillig hjelpetiltak, skjer det med hjemmel i barnevernlovens § 4-4 femte ledd. Denne muligheten skal først og fremst benyttes når foreldrene forbigående er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen. I slike tilfeller kan barneverntjenesten skaffe plass i fosterhjem, barneverninstitusjon eller særlige foreldre-barn tiltak (for eksempel mødre hjem).

Omsorgsovertakelse. Omsorgsovertakelse er bare aktuelt dersom barnets situasjon er alvorlig, og situasjonen ikke kan avhjelpes ved bruk av frivillige hjelpetiltak. Lovens utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, og det er derfor stilt strenge vilkår for omsorgsovertakelse. Vedtak om å overta omsorgen for et barn kan blant annet treffes dersom barnets utsettes for alvorlig omsorgssvikt eller blir utsatt for mishandling eller andre alvorlige overgrep i hjemmet.

Det er bare Fylkesnemnda for sosiale saker som har myndighet til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse. Saken skal utredes og forberedes av kommunens barneverntjeneste. Når fylkesnemnda gjør et slikt vedtak, skal den alltid fastsette en samværsordning mellom barnet og foreldrene. Barn som det er vedtatt omsorgsovertakelse for, kan plasseres i fosterhjem eller institusjon.

Midlertidige vedtak i akutsituasjoner. I utgangspunktet er det bare fylkesnemnda som kan treffe vedtak om å plassere barn utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke. Fordi det noen ganger haster med å treffe vedtak, kan barneverntjenesten (og i noen tilfeller påtalemyndigheten) treffe såkalte "hastevedtak". Slike vedtak skal sikre at barn kan bli plassert utenfor hjemmet umiddelbart i krisesituasjoner.

2.2 Barnevernstiltak og klienter etter tiltak

Barnevernsklientene kan enten plasseres utenfor familien eller motta (forebyggende) tiltak i familien. I Kostra benyttes begrepet Tiltak utenfor familien om plasseringer og begrepet Tiltak i familien om forebyggende tiltak overfor klienter som mottar hjelp i sin opprinnelige familie. Plasseringer, eller tiltak utenfor familien, kan både være omsorgstiltak og hjelpetiltak, mens alle tiltak i familien er hjelpetiltak.

Opplysningene i innværende avsnitt gjelder både kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak og klienter. Det er ikke mulig ut fra opplysninger i Statistisk sentralbyrås ordinære individbaserte barnevernsstatistikk, å skille mellom "kommunale barnevernsklienter" og "fylkeskommunale barnevernsklienter" og tilhørende tiltak. Et slikt skille er heller ikke mulig på kommunenivå ut fra opplysningene i Kostra. Et spesielt problem er hva som skal menes med "kommunale barnevernsklienter" og "fylkeskommunale barnevernsklienter" med tilhørende tiltak i Oslo, der bydelene prinsipielt skal betale alle utgif-

ter til det fylkeskommunale barnevernet fra og med 1. juli 2002, se avsnitt 2.3 om det fylkeskommunale barnevernet og avsnitt 2.4 om Oslos spesielle finansieringsordning.

Barnevernstiltak og klienter

I Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk spesifiseres 26 ulike barnevernstiltak, inklusive den uspesifiserte kategorien andre tiltak, se Tabell 2.1. Tiltakene 13-22 i Tabell 2.1 regnes som *plasseringer utenfor familien*, og for plasseringer ved slutten av året er det i prinsippet en entydig sammenheng mellom antall klienter som er plassert utenfor familien og tiltaket plassering. Men plasserte klienter kan i tillegg motta andre "ekstratiltak", for eksempel økonomisk støtte, barnehageplass eller støttekontakt.

Tabell 2.1 *Barnevernstiltak og barn med barnevernstiltak per 31. desember etter alder og tiltak. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet. 2003.*

	TOTAL ¹	0-2	3-5	6-12	13-17	18-22
1 Økonomisk stønad	6735	289	675	2354	2517	898
2 Barnehage	3580	640	2613	327	0	0
3 Støttekontakt	3245	33	143	1483	1389	196
4 Tilsyn	3383	187	371	1463	1237	125
5 Besøkhjem/avlastningstiltak	7613	368	1292	3971	1825	156
6 Hjemmekonsulent/avlastning i hjemmet	1368	174	214	613	313	54
7 Skolefritidsordning (SFO)	2365	0	0	2365	0	0
8 Fritidsaktiviteter	1801	12	35	941	721	92
9 Utdanning/arbeid	232	0	0	0	137	94
10 Medisinsk undersøkning og behandling	357	23	27	99	146	62
11 Behandling av barn med særlige behandlings- og opplæringsbehov	141	7	8	43	69	14
12 Foreldre-/barn plasser (inkl. mødreheim)	181	81	44	31	19	6
13 Bolig	506	0	0	0	188	318
14 Beredskapshjem	373	64	53	113	131	12
15 Fosterhjem (utenfor familien)	3563	147	364	1291	1343	418
16 Fosterhjem (familieplassering)	1244	50	106	498	476	114
17 Forsterket fosterhjem (utenfor familien)	1726	82	170	724	652	98
18 Forsterka fosterhjem (familieplassering)	164	12	10	65	70	7
19 Barnevernsinstitusjon	1301	6	23	148	902	222
20 Rusmiddelinstitusjon	151	4	1	3	70	72
21 Bo-/arbeidskollektiv	111	0	0	6	68	37
22 Psykiatrisk behandling i institusjon	24	0	1	5	16	2
23 Poliklinisk psykiatrisk behandling	273	23	1	2	205	42
24 MST – multisystemisk behandling	248	0	0	18	228	2
25 PMT – foreldreopplæring	79	1	0	60	17	1
26 Andre tiltak	9298	586	1089	3742	3229	651
Sum tiltak per 31. desember²	50062	2789	7240	20365	15968	3693
Antall klienter 31. desember	27345	1702	4035	10695	8756	2152
Tiltak per klient	1,83	1,64	1,79	1,90	1,82	1,72

¹ Inkludert barn med uoppgitt alder for fem barn med syv tiltak. ² Hvert barn kan ha flere tiltak slik at summen av tiltak er større enn tallet på barn som har fått hjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er derfor ikke mulig, ved hjelp av offentlig statistikk, å tallfeste hvor mange av tiltakene 1-12 og 23-26 som gjelder barnevernsklienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien. Dette anses som en svakhet ved statistikken fordi skillet mellom barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien er vesentlig, blant annet når det gjelder utgiftene per klient.

Klienter med hjelpe- og omsorgstiltak

Barnevernstiltak kan deles i to hovedgrupper ut fra hvilken *lovhjemmel* tiltakene er funnet i. *Omsorgstiltak* er etter lov om barneverntjenester hjemlet i § 4-12. Alle vedtak om å ta omsorgen for barnet og plassere det til oppfostring utenfor hjemmet, skal avgjøres av fylkesnemden. Omsorgstiltak er tiltak som for eksempel beredskapshjem, fosterhjem, barne- og ungdomshjem, bo- og arbeidskollektiv, rusmiddelinstusjon, barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon, psykiatrisk institusjon eller andre omsorgstiltak utenfor hjemmet. *Alle omsorgstiltak innebærer plassering av klienten utenfor hjemmet.*

Hjelpetiltak er etter lov om barnevernstjenester hjemlet i § 4-4. Hjelpetiltak kan for eksempel være økonomisk støtte, barnehage, støttekontakt, tilsyn, besøkshjem / avlastningshjem, hjemmekonsulent, avlastningsinstitusjon, foreldre plasser / barne plasser (mødrehjem), poliklinisk behandling i barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon, hjelp til bolig og lignende. Barnevernsloven åpner for at barn kan bli plassert utenfor hjemmet – for eksempel i fosterhjem – uten at det må treffes vedtak om omsorgsovertagelser. Et slik plassering vil da være et hjelpetiltak. *Hjelpetiltak omfatter både plassering av klienter utenfor hjemmet og tiltak innenfor familien.*

Barnevernstiltak i og utenfor familien

Plassering utenfor familien kan bety at barnevernet skaffer en egen bolig til klientene, og dette tiltaket ble utelukkende benyttet overfor barn og ungdom i alderen 13-22 år i 2003. Fosterhjems plassering er det mest vanlige tiltaket for barnevernsklienter som plasseres utenfor egen familie og fosterhjem kan inndeles i vanlige fosterhjem og forsterkede fosterhjem.

Barnevernstatistikken skiller mellom følgende typer av institusjons plasseringer: barne- og ungdomshjem, beredskapshjem og tre ulike behandlingsinstitusjoner. Beredskapshjem er barnevernets beredskap i form av korttidsplasser for å imøtekomme behovet for institusjonsplass når det oppstår kriser. Noen steder kan dette være institusjonsplasser i tilknytning til en institusjon. Andre steder er beredskapshjem mer lik et fosterhjem med kompetanse til å ta imot krise plasseringer.

Besøkshjem / avlastningstiltak, økonomisk stønad, barnehageplass, tilsyn samt støttekontakt er de vanligste hjelpetiltakene. Men også skolefritidsordning, hjelp til fritidsaktiviteter og hjemmekonsulent / avlastning i hjemmet er tiltak som ofte benyttes for barnevernsklienter som mottar hjelp i egen familie.

Hver barnevernsklient kan motta flere tiltak slik at summen av tiltak er større enn tallet på barn som har fått hjelp. I gjennomsnitt var det 1,8 tiltak per barnevernsklient i 2003; tallet på tiltak per klient er lavest blant de yngste barna, 1,6 tiltak per klient, og forholdstallet stiger til 1,9 blant klienter i alderen 6-12 år, for deretter å reduseres til 1,8 tiltak per klient i aldersgruppen 13-17 år.

Plasseringer og forebyggende tiltak versus omsorgs- og hjelpetiltak

Barnevernstiltak kan hensiktsmessig deles inn i fire tiltakstyper. Alle omsorgstiltak er i prinsippet plasseringer, det vil si tiltak utenfor familien, og ved utgangen av året skal i prinsippet tiltaket en plassering tilsvare en barnevernsklient plassert utenfor hjemmet. Det vil si at det er et en-til-en forhold mellom tiltaket plassering og antall klienter som er plassert utenfor familien. I tillegg kan plasserte klienter motta andre ”ekstratiltak”, som øker bydelenes / kommunes utgifter i forbindelse med klienter plassert utenfor hjemmet. Klienter som omfattes av forebyggende tiltak (i hjemmet) er klienter som mottar hjelpetiltak som ikke er plasseringer, det vil si hjelpetiltak i familien.

Tabell 2.2 og Tabell 2.3 oppsummerer tallet på barnevernsklinter fordelt på klinter med omsorgstiltak og hjelpetiltak og klinter med tiltak i og utenfor familien.

Tabell 2.2 *Barnevernsklinter ved utgangen av 2003 fordelt på tiltak i og utenfor familien. Antall og andeler. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet.*

	ANTALL KLIENTER			ANDEL KLIENTER		
	Omsorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak	Klienter i alt	Omsorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak	Klienter i alt
Fosterhjem	4926	1771	6697	0,865	0,082	0,245
Barnevernsinstitusjon	568	733	1301	0,100	0,034	0,048
Andre plasseringer	199	966	1165	0,035	0,045	0,043
Klinter i alt med tiltak utenfor familien	5693	3470	9163	1,000	0,160	0,335
Klinter i alt med tiltak i familien	0	18182	18182	0,000	0,840	0,665
Klinter i alt	5693	21652	27345	1,000	1,000	1,000

Kilde: Egne beregninger basert på Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk

Klinter med hjelpe- og omsorgstiltak. Av totalt 27.345 barn med barnevernstiltak ved utgangen av 2003, var drøyt 5.690, eller knapt 21 prosent, omfattet av *omsorgstiltak*, mens vel 21.650 klinter, eller i overkant av 79 prosent, mottok ulike *hjelpetiltak*. Alle omsorgstiltak medfører plassering utenfor familien. Av det totale antall klinter med hjelpetiltak, var 3.470 klinter plassert utenfor familien, mens 18.182 klinter mottok forebyggende tiltak i familien.

Tabell 2.3 *Barnevernsklinter ved utgangen av 2003 fordelt på tiltak i og utenfor familien. Andeler. Kommunalt- og fylkeskommunalt barnevern. Landet.*

	ANTALL KLIENTER			ANDEL KLIENTER		
	Omsorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak	Klienter i alt	Om- sorgs- tiltak	Hjelpe- tiltak	Klienter i alt
Fosterhjem	0,736	0,264	1,000	0,180	0,065	0,245
Barnevernsinstitusjoner	0,437	0,563	1,000	0,021	0,027	0,048
Andre plasseringer	0,171	0,829	1,000	0,007	0,035	0,043
Klinter i alt med tiltak utenfor familien	0,621	0,379	1,000	0,208	0,127	0,335
Klinter i alt med tiltak i familien	0,000	1,000	1,000	0,000	0,665	0,665
Klinter i alt	0,208	0,792	1,000	0,208	0,792	1,000

Kilde: Egne beregninger basert på Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk

Klinter med tiltak i og utenfor familien. Det var 9.163 klinter med tiltak utenfor familien, 33,5 prosent, og 18.182 klinter med tiltak i familien, 66,5 prosent, ved utgangen av 2003, se Tabell 2.2. Det var knapt 8.000 barnevernsklinter i fosterhjem og barnevernsinstitusjoner og 1.165 var omfattet av andre plasseringer i bolig og beredskapshjem, rusmiddelinstusjon, bo- eller arbeidskollektiv med videre. Vel 5.690 plasseringer var omsorgstiltak og 3.470 plasseringer var hjelpetiltak. Fosterhjem er det mest vanlige tiltaket for klinter plassert utenfor familien og det var nesten 6.700 barnevernsklinter i fosterhjem, eller drøyt 73 prosent av alle klinter med tiltak utenfor familien. Klinter i barnevernsinstitusjoner utgjorde vel 14 prosent, mens klinter med andre plasseringer utgjorde knapt 13 prosent av det totale antall plasserte klinter ved utgangen av 2003.

Det er ikke mulig å spesifisere tallet på klinter med tiltak i familien på de tiltakene de mottar; likeledes er det ikke mulig å tallfeste hvilke "ekstratiltak" plasserte klinter mot-

tar, for eksempel hvor mange plasserte klienter som mottar økonomisk stønad eller har støttekontakt. Dette er en svakhet ved statistikken.

Klienter med tiltak i og utenfor familien etter alder

Det var til sammen 27.345 barnevernsklienter ved slutten av 2003, se Tabell 2.4. Totalt 9.163 klienter eller 33,5 prosent var plassert utenfor sin opprinnelige familie, mens 18.182 klienter eller 66,5 prosent mottok forebyggende tiltak i familien. *Andelen klienter plassert utenfor familien øker jevnt over med alderen*, fra rundt 20 prosent blant klienter under seks år til nesten 45 prosent i aldergruppen 13-17 år, og blant klienter i alderen 18-22 år er hele 60 prosent plassert utenfor egen familie.

Tabell 2.4 *Barnevernsklienter per 31. desember etter alder og tiltak. Kommunal- og fylkeskommunalt barnevern. Landet. 2003.*

KLIENTER ETTER TILTAK	0-2	3-5	6-12	13-17	18-22	I ALT¹
Plasserte klienter	365	728	2853	3916	1300	9163
Klienter med tiltak i familien	1337	3307	7842	4840	852	18182
Klienter i alt	1702	4035	10695	8756	2152	27345
Plasserte klienter	0,214	0,180	0,267	0,447	0,604	0,335
Klienter med tiltak i familien	0,786	0,820	0,733	0,553	0,396	0,665
Klienter i alt	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

¹ Inkludert fem barn med uoppgitt alder.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.5 viser omfanget av tiltaket plasseringer ved utgangen av 2003, som er lik antall barn og ungdom plassert utenfor familien, fordelt på alder og type plassering (tiltak). Bruken av fosterhjem er mest vanlig blant yngre barnevernsklienter, mens andelen plasserte klienter i barnevernsinstitusjoner og andre plasseringer (bolig og beredskapshjem, rusmiddelinstusjon, bo- eller arbeidskollektiv med videre) er spesielt høy blant klienter i alderen 18-22 år – det vil si blant ”ettervernsklienter”.

Tabell 2.5 *Barnevernsklienter plassert utenfor hjemmet etter type plassering og alder 31. desember 2003. Kommunal- og fylkeskommunalt barnevern. Landet*

KLIENTER ETTER TYPE PLASSERING OG ALDER	0-2	3-5	6-12	13-17	18-22	I ALT¹
Fosterhjem	291	650	2578	2541	637	6697
Barnevernsinstitusjon	6	23	148	902	222	1301
Andre plasseringer	68	55	127	473	441	1165
Bolig og beredskapshjem	64	53	113	319	330	879
Øvrige plasseringer	4	2	14	154	111	286
Plasseringer i alt	365	728	2853	3916	1300	9163
Fosterhjem	0,797	0,893	0,904	0,649	0,490	0,731
Barnevernsinstitusjon	0,016	0,032	0,052	0,230	0,171	0,142
Andre plasseringer	0,186	0,076	0,045	0,121	0,339	0,127
Bolig og beredskapshjem	0,175	0,073	0,040	0,081	0,254	0,096
Øvrige plasseringer	0,011	0,003	0,005	0,039	0,085	0,031
Plasseringer i alt	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

¹ Inkludert fem barn med uoppgitt alder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ut fra offisiell statistikk er det ikke mulig å kvantifisere tallet på klienter plassert utenfor familien og klienter som mottar tiltak i opprinnelig familie ved slutten av året, unntatt på

nasjonalt nivå. Dette er en klar svakhet ved statistikken. I Kostra publiseres imidlertid tall på kommune- og bydelsnivå for barnevernsklinter med tiltak i familien og utenfor familien i løpet av året.

2.3 Det fylkeskommunale barnevernet

Fylkeskommunalt ansvar for barnevern

Både primærkommunene og fylkeskommunene har ansvaret for ulike typer barnevernstiltak. Fra og med 1. januar 2004 har staten overtatt de fylkeskommunale oppgavene. Oslo omfattes ikke av denne reformen. Statistisk sentralbyrå gir følgende avgrensning av primærkommunenes og fylkeskommunenes ansvar innenfor barnevernet:³

Det er kommunene som har primæransvaret for å gi barn og unge nødvendig hjelp, mens fylkeskommunene har ansvaret for omsorgstiltak og for å gi kommunene hjelp med plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Fylkeskommunene er i Lov om barneverntjenester pålagt å hjelpe kommunene med plassering av barn og ungdom utenfor hjemmet, etablering og drift av barnevernsinstitusjoner, å rekruttere og formidle fosterhjems plasser, og å sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og rettleiding. Fylkeskommunene skal ha en plan over bruk av institusjons plasser. Et ordinært fosterhjem, som ikke koster mer enn kommunens egenbetaling, belaster ikke fylkeskommunens budsjett. *Ordinære fosterhjem er derfor ikke et fylkeskommunalt tiltak, men et kommunalt barnevernstiltak* – i økonomisk forstand.

Fylkeskommunale barnevernstiltak og klienter

Statistisk sentralbyrå deler de fylkeskommunale barnevernstiltakene inn i tre hovedgrupper. Barnevernsinstitusjoner, fylkeskommunale fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Tabell 2.6 viser antall barn i fylkeskommunale barnevernstiltak per 31. desember 2003 etter type tiltak. Det var vel 4.000 fylkeskommunale barnevernsklinter i alt ved utgangen av 2003, der knapt 1.750 var i barnevernsinstitusjoner, 1.510 var i fylkeskommunale fosterhjem, mens 750 var omfattet av hjemmebaserte tiltak. Fylkeskommunale hjemmebaserte tiltak omfatter multisystemisk terapi, MST, foreldreopplæring, PMT, og andre hjemmebaserte tiltak.

Tabell 2.6 *Barn i fylkeskommunale barnevernstiltak per 31. desember etter tiltak. 2003.*

FYLKESKOMMUNALE KLIENTER ETTER TYPE	ANTALL	ANDEL
Barnevernsinstitusjon	1746	0,435
Fylkeskommunalt fosterhjem	1513	0,377
Hjemmebasert tiltak	751	0,187
Klienter med fylkeskommunale tiltak i alt	4010	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå, summarisk barnevernstatistikk for fylkeskommunene

Det er relativt få barn som omfattes av det fylkeskommunale barnevernet, slik tallet på klienter avgrenses av Statistisk sentralbyrå, sett i forhold til det totale antall barn under primærkommunale tiltak, men fylkeskommunenes netto driftsutgifter utgjorde likevel drøyt 66 prosent av primærkommunes utgifter i 2003 (tall eksklusive Oslo). Dette viser at fylkeskommunene har ansvaret for de mest belastede klientene. Utgiftsbelastningen til Oslo fylkeskommunene er markert mindre fordi bydelene i Oslo betaler selvkost for barnevernsklinter med tiltak utenfor familien.

³ Statistisk sentralbyrå, fylkeskommunal barnevernstatistikk, nettutgave.

Kommunenes egenbetaling til fylkene

Tabell 2.7 viser satsene for den kommunale egenbetalingen for barn og unge i barnevern-institusjoner, jevnfør lov om barneverntjenester § 9-5, satsene for familiebaserte tiltak, PMT og MST, for foreldre som oppholder seg i tiltak for foreldre og barn (mødrehjem) samt satsene for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger i kommunale barnevern-tiltak. Disse satsene gjelder ikke for bydelene i Oslo, som fra og med 1. juli 2002 skal betale alle utgifter knyttet til det som i andre primærkommuner omfattes av betalings-satsene i Tabell 2.7.

Tabell 2.7 *Satser for kommunal egenbetalingen til det fylkeskommunale / statlige barnevernet. 2003 og 2004.*

TYPE BARNEVERNSTILTAK (FYLKESKOMMUNALT / STATLIG)	KRONER PER MÅNED
Barne- og ungdomshjem	22.000
Tiltak for foreldre og barn med full forpleining	22.000
MST (Multisystemisk terapi)	11.000
PMT (Parent Management Training)	0
Tiltak for foreldre og barn hvor det føres egen husholdning	13.200
Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	11.000

Kilde: Barne- og familiedepartementet

”Kommunale barnevernsklienter” og ”fylkeskommunale barnevernsklienter”

Det er ingen prinsipielle problemer med å sammenligne tallet på barnevernsklienter i alt og klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien mellom Oslo og resten av landet.

Det er imidlertid ikke mulig å skille mellom ”kommunale” og ”fylkeskommunale” klienter på kommunenivå ut fra tilgjengelig statistikk. En slik sammenligning er også tvilsom på fylkesnivå og nasjonalt nivå fordi Statistisk sentralbyrås tall for ”fylkeskommunale barnevernsklienter” er basert på summarisk statistikk ved utgangen av året og ikke på opplysninger fra den ordinære individbaserte barnevernsstatistikken, der tallet på barnevernsklienter i prinsippet skal være identisk med tilsvarende opplysninger i Kostra.

Et spesielt problem er hva som skal menes med ”kommunale barnevernsklienter” og ”fylkeskommunale barnevernsklienter” med tilhørende tiltak i Oslo, der bydelene prinsipielt skal betale alle utgifter til det fylkeskommunale barnevernet fra og med 1. juli 2002.

2.4 Oslos spesielle situasjon

Oslo kommune og fylkeskommune omfattes ikke av reformen som overfører ansvaret for fylkeskommunale barnevernsoppgaver til staten fra og med 2004. I tillegg er det forskjeller i hvordan det fylkeskommunale barnevernet i Oslo finansieres sammenlignet med resten av landet. Hovedpoenget er at bydelenes egenbetaling til det fylkeskommunale barnevernet økte sterkt fra 2001 til 2003 og hensikten er at bydelene selv skal finansiere alle utgifter knyttet til plassering av barnevernsklienter utenfor familien. Den nye finansieringsordningen omfatter også de miljøbaserte tiltakene, som Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST).

2.4.1 Ny finansieringsordning bydelsbarnevernet i Oslo

Den nye finansieringsordningen ble satt i verk fra og med 1. juli 2002. Det vil si at fra og med juli 2002 betalte Oslos bydeler alle direkte utgifter knyttet til barnevernsklienter med tiltak utenfor familien og alle andre fylkeskommunale barnevernstiltak. Helårsvirkningen av den nye finansieringsordningen gjelder fra og med 2003. Men også i 2001 og i årene før det, var bydelens betaling for fylkeskommunale barnevernstjenester høyere enn i resten av landet fordi bydelene betalte alle utgifter i forbindelse med fosterhjemsplasseringer, mens det for primærkommunene for øvrig var et utgiftstak – jevnfør Tabell 2.7.

Konsekvenser av ny finansieringsordning

Det var en sterk økning i bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester fra 2001 til 2003, se Tabell 2.8. Økningen skyldes i all hovedsak bydelenes økte egenandeler for klienter plassert utenfor egen familie (fylkesbarnevernet). Netto driftsutgifter til barnevernstjenester per innbygger 0-17 år var lik 4.140 kroner i 2001, gjennomsnittet økte til vel 5.740 kroner i 2002 og til knapt 7.400 kroner per innbygger 0-17 år i 2003.

Tabell 2.8 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten og i løpet av året og innbyggere 0-17 år.*

	NIVÅTALL			VEKST FRA 2001		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Kroner per innbygger 0-17 år	4142	5744	7399	1,000	1,387	1,786
Kroner per klient slutten av året	157707	211554	264231	1,000	1,341	1,675
Kroner per klient i løpet av året	120783	161160	200456	1,000	1,334	1,660
Utgifter millioner kroner	407,4	569,7	746,5	1,000	1,399	1,832
Innbyggere 0-17 år	98359	99179	100892	1,000	1,008	1,026
Klienter ved slutten av året	2583	2693	2825	1,000	1,043	1,094
Klienter i løpet av året	3373	3535	3724	1,000	1,048	1,104

Netto driftsutgifter bokført under funksjon 244, 251 og 252 i Kostra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Kostra og befolkningsstatistikk)

2.4.2 Formålet med den nye finansieringsordningen

Ny lov om barneverntjenester fra 1993 åpnet for en rekke nye private institusjonstilbud innen barnevernet ved at normer og prosedyrer for godkjenning ble tatt bort. På grunn av en akkumulert underdekning på institusjonstilbud i barnevernet på landsbasis, nedlegging av institusjoner innenfor andre felt som for eksempel spesialskolene, og utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for plassering ved ny lov, oppstod det i 1993 et privat marked.

Ny finansieringsordning for bydelsbarnevernet i 1998

I Oslo er det bydelsbarnevernet som har ansvar for å undersøke og utrede alle barnevernsaker. Bydelsbarnevernet har det gjennomgående ansvaret for oppfølgingen av barnet så lenge det er under barnevernvedtak uavhengig av om plassering skjer i institusjon eller fosterhjem. Barne- og familieetaten hadde ansvaret for å rekruttere fosterhjem. Men *det var bydelene som foretok plassering og også dekket utgiftene for alle fosterhjemsplasseringer.* (I primærkommunene for øvrig er det et utgiftstak per klient i det fylkeskommunale barnevernet, se avsnitt 2.3.)

Barne- og familieetaten fikk ansvaret for de løpende kontrakter bydelene hadde inngått med private barneverninstitusjoner samt alle nye kjøp av plasser i barnevernet i 1998. Vi-

dere ble det forutsatt at etaten skulle finansiere kjøpet av private plasser ved økt bydelsbetaling fra 13.700 kroner til 21.000 kroner per måned for alle barnevernplasser. Tidligere hadde Barne- og familieetaten ansvaret for å fremskaffe institusjonsplasser i tråd med bydelenes behov innenfor de tildelte budsjetttrammene. Imidlertid måtte bydelene betale fullt ut for private plasser, det vil si institusjonstiltak som ikke inngikk i barnevernets institusjonsplan.

Problemer med den tidligere finansieringsordningen i følge Byrådet

Betalingsordningen mellom bydelene og Barne- og familieetaten ble endret fra 1997 til 1998. I følge byrådet medførte omleggingen et stort merforbruk i form av økte kostnader til kjøp av institusjonsplasser, som etter omleggingen fremkom på Barne- og familieetatens budsjett, mens det tidligere fremkom på bydelenes.

Byrådets intensjoner med den nye finansieringsordningen for bydelsbarnevernet

Ansvarsdelingen mellom bydelene og etaten før innføringen av den nye finansieringsordningen i 2002, oppmuntret ikke bydelene til selv å sette inn tilstrekkelige hjelpetiltak i hjemmet eller i ungdommenes øvrige miljø for å unngå institusjonsplassering eller bestilling av andre omfattende miljøbaserte tiltak fra den sentrale institusjonstjenesten. Byrådet mente at dersom bydelene må betale fullt ut for kommunale og private plasser, vil det ligge et økonomisk incitament i å anvende budsjettressursene annerledes og bygge opp tiltak lokalt. Betalingssystemet før 2002 virket i følge Byrådet negativt i forhold til en ønsket utvikling i retning av tiltak i nærmiljøet fremfor bruk av institusjonsplassering.

Det var også uheldig at ansvaret mellom den som bestiller og den som betaler var skilt. Hensikten var derfor også å knytte sammen bestillings- og betalingsansvaret slik at det blir et tydelig skille mellom bydelene som bestillere og etaten som utfører.

Byrådet mente også at valg av institusjonsplass burde gjøres eiernøytralt, det vil si at de kommunale plassene også blir kostnadsberegnet og tilbudt bydelene i konkurranse med private tilbud.

Hensikten var også å styrke bestillerrollen ved at bydelene til enhver tid skal kunne få presentert en fullstendig liste over institusjonstilbud på etatens plan med tilhørende enhetspriser. Når det gjelder kjøp av enkeltplasseringer utenfor etatens plan, forutsatte Byrådet også at den bydelen som bestiller har innflytelse på tiltaket som kjøpes og eventuelt deltar direkte i forhandlinger om innhold og pris på det enkelte tiltaket.

2.4.3 Statlig overtagelse av fylkesbarnevernet

Fra og med 2004 er det ikke mulig å sammenligne Oslos barnvernsgiffter med resten av landet fordi det finnes et tak for hvor mye andre kommuner skal betale til det statlige barnevernet (det tidligere fylkeskommunale barnevernet), mens det ikke finnes et tilsvarende tak for bydelenes egenbetaling til det som i Oslo tilsvarer statlige barnevernstiltak fra og med 2004. Det er imidlertid meningsfullt å sammenligne tallene på barnevernsklinter mellom Oslo og andre kommuner, både i alt og spesifisert på klinter med tiltak i og utenfor familien.

3 Egenskaper ved klientene og deres familier

Behovsforskjeller er med på å bestemme forskjeller mellom kommunene i klienthyppighet og barnevernsutgifter. I det følgende gjennomgås sentrale kjennetegn ved de som blir barneverns klienter og de familiene de vokser opp i. På bakgrunn av denne gjennomgangen, presenteres sentrale demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved barn og unge og voksne i Oslo sett i relasjon til resten av landet. I kapittel 5 presenteres regresjonsanalyser der formålet er å avklare hvilke hovedfaktorer som forklarer variasjon i tallet på barneverns klienter mellom kommunene. Disse regresjonsanalysene bygger i stor grad på gjennomgangen i inneværende kapittel. Trolig er det en rekke ”strukturelle” faktorer som til en viss grad kan forklare at barnevernet må gripe inn. Men sannsynligvis har også en del ”tilfeldigheter” betydning. Det er derfor ikke gitt at generelle demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved barnevernsbarna og deres familier, kan ”forklare” en meget stor andel av forskjellene i klienthyppighet og barnevernsutgifter mellom kommunene.

3.1 Barneverns klientene og deres familier

3.1.1 Klientenes kjønn og alder

Når det gjelder *kjønnfordeling*, er gutter overrepresentert og de utgjør om lag 55 prosent av alle barneverns klienter. Dette gjelder både for nye klienter, klienter i løpet av året og ved utgangen av året.

Aldersfordelingen til barnvernsklientene fremgår av Tabell 3.1, som viser antall barn med barnevernstiltak i løpet av året, på slutten av året og nye barn med barnevernstiltak fordelt på aldersgrupper i 2002, samt tilhørende klientrater målt som antall klienter per 1.000 innbygger i hver aldersgruppe. Klientraten for barn og ungdom som er barneverns klienter *i løpet av året*, stiger med alderen, fra 12,0 klienter per 1.000 innbygger 0-2 år til 38,7 klienter per 1.000 innbygger 13-17 år. Klienthyppigheten for ettervernsklienter er lik 12,3 per 1.000 innbyggere i alderen 18-22 år. Bildet er omtrent det samme for barn og ungdom som er barneverns klienter ved *slutten av året*, men klienthyppigheten er naturlig nok en del lavere. Forskjellene er langt mindre for *nye barneverns klienter* der klientraten er lik 7,4 i aldersgruppen 0-2 år og 9,6 i aldersgruppen 13-17 år. Når klientene spesifiseres på ettårig alder, fremgår det at det særlig er blant nullåringer at klientraten til nye barneverns klienter er lav, mens klientraten for nye barneverns klienter er høyest blant femten- og sekstenåringer.

Selv om det er relativt flere gutter enn jenter som er barneverns klienter, er det i praksis ikke mulig å skille mellom kjønnene i regresjonsanalyser fordi det er meget høy korrelasjon mellom de to gruppene. På samme måte er det høy korrelasjon mellom barn og ung-

dom på ulike alderstrinn, slik at det i regresjonsanalyser heller ikke er mulig å estimere den separate effekten av yngre og litt eldre personer i alderen 0-17 år.

Tabell 3.1 *Barn med barnevernstiltak i løpet av året, på slutten av året og nye barn etter alder. Absolutte tall og per 1.000 innbygger 0-17 år. 2002.*

	I LØPET AV ÅRET		PÅ SLUTTEN AV ÅRET		NYE BARN	
	Antall	Per 1000	Antall	Per 1000	Antall	Per 1000
0-2 år	2108	12,0	1679	9,5	1312	7,4
3-5 år	4811	26,4	3967	21,8	1552	8,5
6-12 år	13385	31,0	10487	24,3	3092	7,2
13-17 år	10690	38,7	8238	29,8	2666	9,6
18-22 år	3313	12,3	1972	7,3	224	0,8
Uoppgift	55	na	11	na	9	na
0-17 år	30994	29,0	24371	22,8	8622	8,1
18-22 år	3313	12,3	1972	7,3	224	0,8
I alt	34362	25,7	26354	19,7	8855	6,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Barnevernsstatistikk og Befolkningsstatistikk

3.1.2 Saksgrunnlag for barnevernstiltak

Fra og med 1993 inneholder barnevernsstatistikken opplysninger om det grunnlaget barnevernet har for å sette i verk tiltak for barn og ungdom som ikke var registrert som klienter året før. For enkelte er det flere årsaker til tiltak, slik at tallet på grunner til tiltak er høyere enn antall nye barnevernsklienter. Saksgrunnlaget kan deles inn i fire hovedkategorier: forholdene i hjemmet, omsorgssvikt, barnets adferdsproblemer og mishandling, samt restkategorien annet saksgrunnlag.

Det er forholdsvis lite barnevernsstatistikken kan si om årsaker til at barn og ungdom blir barnevernsklienter sett i forhold til opplysninger om sosioøkonomiske egenskaper ved barn og ungdom og deres familier i offentlig statistikk. Men barnevernsstatistikken gir en del opplysninger som, sammen med annen informasjon, kan gi et bilde av forhold som er med på å skape barnevernsklienter.

Saksgrunnlag nye barnevernsklienter etter alder – 2002

Tabell 3.2 viser antall nye barn med barnevernstiltak etter alder og grunn til å sette i verk tiltak i 2002. Det kan være flere grunner til å sette i verk tiltak og summen av grunner er derfor større enn antall nye barnevernsklienter. Tabell 3.3 viser den relative fordelingen til grunnlaget for barnevernstiltak for nye klienter fordelt på alder.⁴ Statistisk sentralbyrå opplyser at de anser disse tallene som nokså usikre. De diffuse kategoriene annet grunnlag og uoppgift grunnlag utgjør henholdsvis 14,5 og 10,1 prosent av alle grunner til barnevernstiltak, til sammen 24,6 prosent. Foreldrenes død betyr lite for omfanget av barnevernstiltak. For de spesifisert årsakene, gjelder følgende:

1. Forholdene i hjemmet utgjør knapt 36 prosent av de registrerte grunnene til å sette i verk barnevernstiltak. Av dette utgjør barnets funksjonshemming vel 1,0 prosent; resten utgjøres av – den litt diffuse kategorien – forhold i hjemmet, særlige behov.
2. Omsorgssvikt er saksgrunnlaget i knapt 22 prosent av alle tilfeller, fordelt med vel 1,0 prosent på vanskjøtsel, 7,0 prosent på foreldrenes manglende omsorgsevne, 8,0 prosent på foreldrenes psykiske helse og 5,6 prosent på foreldrenes rusmisbruk.

⁴ Inndelingen følger Clausen (2000, side 26) og Stortingsmelding nr 40 (2001-2002, side 33).

3. Barnets avvik er årsaken til 13,3 prosent av alle barnevernstiltak. Barnets rusmisbruk utgjør 1,5 prosent, mens sosialt avvik og kriminell avvik summerer til 11,9 prosent av det samlede antall grunner for å sette i verk barnevernstiltak.

4. Mishandling er årsaken til barnevernstiltak i 4,3 prosent av alle tilfeller, fordelt med 2,3 prosent på fysisk mishandling, 1,0 prosent på psykisk mishandling og 1,0 prosent på seksuelle overgrep og incest.

Tabell 3.2 *Nye barnevernsklinter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Antall grunner og nye klienter. 2002.*

GRUNNER TIL Å SETTE I VERK TILTAK¹	I alt²	0-2 år	3-5 år	6-12 år	13-17 år	18-22 år og ukjent
Forhold i hjemmet, særlige behov	3972	623	843	1510	943	53
Barnet er funksjonshemmet	124	11	20	50	40	3
Forhold i hjemmet i alt	4096	634	863	1560	983	56
Vanskjøtsel	129	29	28	40	27	5
Foreldrenes manglende omsorgsevne	803	217	146	245	179	16
Foreldrenes psykiske helse	916	206	224	338	142	6
Foreldrenes rusmisbruk	645	195	131	201	115	3
Omsorgssvikt i alt	2493	647	529	824	463	30
Barnets rusmisbruk	167	0	0	2	141	24
Barnets adferd (avvik, kriminalitet)	1364	11	65	336	892	60
Barnets avvik i alt	1531	11	65	338	1033	84
Fysisk mishandling	261	35	45	101	69	11
Psykisk mishandling	118	7	22	37	49	3
Seksuelle overgrep/incest	112	6	10	48	43	5
Mishandling i alt	491	48	77	186	161	19
Foreldrene er døde	56	3	2	31	17	3
Annet grunnlag	1665	218	250	585	536	76
Uoppgitt grunnlag	1155	134	197	426	359	39
Annet saksgrunnlag i alt	2876	355	449	1042	912	118
Sum saksgrunnlag	11487	1695	1983	3950	3552	307
Nye klienter i løpet av året	8855	1312	1552	3092	2666	233
Tiltak per ny klient i løpet av året	1,297	1,292	1,278	1,277	1,332	1,318

¹ Det kan være flere grunner til å sette i verk tiltak. Summen av grunner er derfor større enn barn i alt. ² Inklusive barn med uoppgitt alder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, barnevernsstatistikk (Internet)

Forholdene i hjemmet og omsorgssvikt er den hyppigste årsaken til barneverntiltak blant barn i alderen 0-12 år, men deretter avtar den relative betydningen av omsorgssvikt jevnt. Barnets adferdsavvik og mishandling øker med alderen og i aldersgruppen 13-17 år er barnets adferdsavvik den viktigste grunnen til barnevernstiltak. Forholdene i hjemmet og omsorgssvikt har markert mindre betydning i aldersgruppen 13-17 år enn på tidligere alderstrinn.

Betydningen av barnets funksjonshemming, rusmisbruk og barnets sosiale avvik og kriminelle adferd, øker markert med alderen. Betydningen av vanskjøtsel samt foreldrenes psykiske helse, rusmisbruk og manglende omsorgsevne er størst blant forholdsvis unge barnevernsklinter. Psykisk mishandling og seksuelle overgrep er mest utbredt blant forholdsvis eldre barnevernsklinter.

Når det gjelder risikoen for at saksgrunnlaget er henholdsvis omsorgssvikt og adferdsavvik, sier Clausen (2000, side 7-8) følgende: "Omsorgssvikt. Risikoen for at barna har vært utsatt for omsorgssvikt, sammenliknet med risikoen for at grunnlaget er forhold i hjem-

met, øker med følgende kjennetegn: at barna er jenter, økende urbaniseringsgrad, ikke-gift mor, foreldre med lav inntekt og norsk bakgrunn. Barn av utenlandsk opprinnelse har oftere mangelfulle forhold i hjemmet som årsak til barneverntiltak enn norske barn. *Adferdsavvik*. Sjansen for at grunnlaget for tiltak er barnets eget adferdsavvik isteden for forhold i hjemmet øker særlig med barnets alder. Andre kjennetegn som øker sjansen er: at de er gutter, økende urbaniseringsgrad, at mor er gift og at barnets landbakgrunn er norsk.”

Tabell 3.3 *Nye barnevernsklinter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Relativ fordeling på grunner. 2002.*

GRUNNER TIL Å SETTE I VERK TILTAK¹	I alt²	0-2 år	3-5 år	6-12 år	13-17 år	18-22 år og ukjent
Forhold i hjemmet, særlige behov	0,346	0,368	0,425	0,382	0,265	0,173
Barnet er funksjonshemmet	0,011	0,006	0,010	0,013	0,011	0,010
Forhold i hjemmet i alt	0,357	0,374	0,435	0,395	0,277	0,182
Vanskjøtsel	0,011	0,017	0,014	0,010	0,008	0,016
Foreldrenes manglende omsorgsevne	0,070	0,128	0,074	0,062	0,050	0,052
Foreldrenes psykiske helse	0,080	0,122	0,113	0,086	0,040	0,020
Foreldrenes rusmisbruk	0,056	0,115	0,066	0,051	0,032	0,010
Omsorgssvikt i alt	0,217	0,382	0,267	0,209	0,130	0,098
Barnets rusmisbruk	0,015	0,000	0,000	0,001	0,040	0,078
Barnets adferd (avvik, kriminalitet)	0,119	0,006	0,033	0,085	0,251	0,195
Barnets avvik i alt	0,133	0,006	0,033	0,086	0,291	0,274
Fysisk mishandling	0,023	0,021	0,023	0,026	0,019	0,036
Psykisk mishandling	0,010	0,004	0,011	0,009	0,014	0,010
Seksuelle overgrep/incest	0,010	0,004	0,005	0,012	0,012	0,016
Mishandling i alt	0,043	0,028	0,039	0,047	0,045	0,062
Foreldrene er døde	0,005	0,002	0,001	0,008	0,005	0,010
Annet grunnlag	0,145	0,129	0,126	0,148	0,151	0,248
Uoppgitt grunnlag	0,101	0,079	0,099	0,108	0,101	0,127
Annet saksgrunnlag i alt	0,250	0,209	0,226	0,264	0,257	0,384
Sum saksgrunnlag	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Nye klienter i alt	8855	1312	1552	3092	2666	233

¹ Det kan være flere grunner til å sette i verk tiltak. Summen av grunner er derfor større enn barn i alt. ² Inklusive barn med uoppgitt alder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, barnevernsstatistikk (Internet)

3.1.3 Foreldrenes utdanning, inntekter og familiesituasjon

Familiesituasjon og foreldrenes utdannings- og inntektsnivå synes å bety mye når det gjelder sannsynligheten for at barn og unge blir barnevernsklinter.

Foreldrenes utdanningsnivå

Tabell 3.4 viser utdanningsnivået blant barnevernsforeldre og i befolkningen generelt slik tallene er presentert i Clausen (2002, tabell 2.5 side 21). I rapporten heter det om foreldrenes utdanningsnivå i perioden 1990-1997. ”Det er stor forskjell i utdanningsnivået blant foreldrene til barnevernsbarna og befolkningen generelt. [Tabell 3.4] viser at rundt 30 prosent av foreldrene til barnevernsbarna har kun grunnskole, mens tilsvarende tall for totalbefolkningen ligger i underkant av 20 prosent. Videre viser tabellen at en fjerdedel av befolkningen har utdannelse på høyskole- eller universitetsnivå, mens knapt 10 prosent av barnevernsforeldrene har så høy utdanning.” Det er med andre ord barn og unge med for-

eldre med grunnskoleutdanning som er overrepresentert blant barnevernsklientene, mens barn og unge av foreldre med høyskoleutdanning har en forholdsvis lav klienthyppighet.

Tabell 3.4 *Utganningsnivå blant barnevernsforeldre 1990-1997 og befolkningen generelt. 1997.*

UTDANNINGSNIVÅ	ANTALL			FORDELING			BEFOLKNINGEN	
	Mor 24 år+	Far 24 år+	Sum	Mor 24 år+	Far 24 år+	Sum	Kvinner 25-66 år	Menn 25-66 år
Grunnskole	16920	14318	31238	0,312	0,285	0,299	0,195	0,173
Videregående skole	29293	28291	57584	0,540	0,564	0,551	0,521	0,538
Høyskole / universitet	4219	4587	8806	0,078	0,091	0,084	0,250	0,254
Uoppgitt	3826	2965	6791	0,071	0,059	0,065	0,034	0,035
Total	54258	50161	104419	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Utdanningsnivået til foreldrene til barnevernsklientene gjelder det året de først ble registrert.

Kilde: Clausen (2000), tabell 2.5 side 21.

Foreldrenes inntektsnivå

Clausen (2000, side 21-22) gjengir resultater når det gjelder inntektsnivået til foreldre med barnevernsbarn. For *mødre* til barnevernsklienter er hovedkonklusjonen, med unntak for den laveste inntektsgruppen med inntekt under 50.000 kroner, at det er en mye større andel barnevernsmødre med lav inntekt enn blant kvinner 20-60 år som sådan. For *fedre* til barnevernsklienter er hovedkonklusjonen at forskjellene i inntektsnivå mellom barnevernsfedre og menn i alderen 20-60 år er markert mindre enn for barnevernsmødre. Men gjennomgående har barnevernsfedre lavere inntekt enn andre menn i alderen 20-60 år, selv om forskjellene er forholdsvis beskjedne.

Familiesituasjon – foreldrenes ekteskapelige status

Tabell 3.5 viser foreldrenes ekteskapelige status det året barnet første gang ble registrert som barnevernsklient, slik tallene er presentert i Clausen (2000, side 20-21), og tabellen kommenteres på følgende måte: ”Den viser at 35 prosent av barna hadde gifte mødre, mens 40 prosent hadde gifte foreldre. En stor andel av disse foreldrene er sannsynligvis gift med ny partner. I tillegg viser data at kun 30 prosent av klientene bor med både mor og far.” Clausen opplyser at 67 prosent av alle barn under 18 år bodde sammen med gifte foreldre i 1997. Blant barnevernsbarn er det langt færre som har gifte foreldre.

Tabell 3.5 *Mors og fars ekteskapelige status ved første barnevernsregistrering. Antall og prosent. 1990-1997.*

	ANTALL			FORDELING		
	Mor	Far	Sum	Mor	Far	Sum
Ugift	12917	10150	23067	0,269	0,235	0,253
Gift	16665	17197	33862	0,347	0,398	0,372
Enke (mann)	1233	540	1773	0,026	0,013	0,019
Skilt	11761	10394	22155	0,245	0,241	0,243
Separert	5400	4888	10288	0,113	0,113	0,113
Totalt	47976	43169	91145	1,000	1,000	1,000

Kilde: Clausen (2000, side 21)

Tabell 3.6 viser antallet nye barnevernsbarn i 1999 etter familieforhold, den relative fordelingen samt den relative fordelingen eksklusive uoppgitt familieforhold. Tallene er fra Sosialstatistikk 1999. Kun 32 prosent av de nye barnevernsklientene bodde sammen med

gifte eller samboende foreldre. Vel 13 prosent av klientene bodde sammen med mor eller far som er gift eller samboende med en ny partner. Hele 45 prosent av barna bodde sammen med mor eller far som var enslig forsørger. Kategorien annet familieforhold utgjorde i overkant av ni prosent.

Det vil si at nesten 68 prosent av nye barnevernsklienter hadde foreldre som ikke var gift eller samboende i 1999. Til sammenligning bodde 33 prosent av alle barn sammen med foreldre som ikke var gift i 1997.

Tabell 3.6 *Nye barnevernsklienter etter foreldreforhold. 1999.*

Nye klienter i alt	Mor og far gift / samboende med hverandre	Mor gift / samboende med ny partner	Mor enslig forsørger	Far gift / samboende med ny partner	Far enslig forsørger	Annet	Uoppgitt
7986	2314	697	2859	254	362	701	799
1,000	0,294	0,090	0,357	0,032	0,049	0,084	0,094
1,000	0,324	0,100	0,394	0,035	0,054	0,093	

Den siste summen av andeler viser fordelingen eksklusive uoppgitt foreldreforhold

Kilde: NOS Sosialstatistikk 1999, Tabell 2.9 side 37

Inntekter, utdanning og sivil status

Clausen (2000, side 7) sammenfatter de viktigste sammenhengene som følger: "Foreldrene til barnevernklientene er i en mer utsatt posisjon enn foreldre flest. Mens rundt 2/3 av alle barn under 18 år bor med gifte foreldre, viser barnevernstatistikken at 35 prosent av barna hadde gifte mødre, mens 40 prosent hadde gifte fedre. Videre er både utdanningsnivå og samlet inntekt for både mor og far lavere enn for totalbefolkningen."

Clausen (2000) viser at spesielt mødre til barnevernsklienter både har lav utdanning og lav inntekter – selv om også barnevernsfedre har lavere utdanning enn gjennomsnittet, men ikke så markert lavere inntekt. Samtidig er det høy korrelasjon mellom inntekts- og utdanningsnivå i befolkningen, og det er en høy andel barnevernsklienter med enslige mødre. Det er derfor sannsynlig at *en spesielt utsatt gruppe er barn av enslige mødre med lav utdanning – som i stor grad trolig sammenfaller med enslige mødre med lav inntekt.*

Fordelingen av barn i befolkningen etter familieforhold og alder

Andelen barn under 18 år med gifte eller samboende foreldre reduseres fra knapt 90 prosent for barn under ett år til cirka 65 prosent for de eldste aldersgruppene i 2003. Samtidig øker andelen gifte foreldre, mens andelen samboende reduseres. Dette gjelder barn som bor sammen med begge sine biologiske foreldre, altså ikke barn som bor sammen med mor eller far som er gift eller samboende med andre enn barnas far eller mor.

Reduksjonen i andelen barn som bor sammen med gifte eller samboende foreldre, eller økningen i andelen barn som bor sammen med ikke-gifte eller ikke-samboende foreldre, kan være en forklaring, av flere, på at klienthyppigheten øker med økende alder.

3.1.4 Mottagere av offentlige velferdstiltak

Omfanget av enkelte offentlige velferdstiltak overfor barn og unge og foreldre med spesielle medisinske, økonomiske eller sosiale problemer, kan være indikatorer for grupper i befolkningen der behovet for barnevernstjenester er spesielt høyt.

Trygder og sosiale stønader til voksne

Det finnes ikke opplysninger om i hvor stor grad barnevernsklientene og deres foreldre mottar ulike trygder og stønader, som uførepensjon, grunn- og / eller hjelpestønad eller overgangsstønad for enslige forsørgere. Det er imidlertid grunn til å anta at forsørgere med for eksempel uførepensjon, kan ha spesielle fysiske eller psykiske problemer som reduserer omsorgsevnen og omsorgsmuligheten. Trygdemottagere har også gjennomgående lavere inntekt enn yrkesaktive, og det er ikke usannsynlig at én grunn til at foreldre til barnevernsklienter har lavere inntekt enn gjennomsnittet, er at en del er trygdet. Det er også høy korrelasjon mellom personer med uførepensjon og lav utdanning.

Barnas funksjonshemming

Barnevernet har plikt til å gripe inn når foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn, får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring. Det er mulig at enkelte funksjonshemmede barn kan være så ressurskrevende at denne gruppen barn og ungdom er overrepresentert blant barnevernsklientene. Barnets funksjonshemming var saksgrunlaget for 124 nye barnevernsklienter i 2002. På den annen side kan det tenkes at funksjonshemmede barn og ungdom får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater.

Mange barnevernsforeldre er sosialhjelpsmottagere

Clausen (2002) viser at en høy andel av foreldrene til barnevernsklienter i alderen ett til fire år også mottok økonomisk sosialhjelp i 2000: "Vel 35 prosent av barna bor med mor, mens knapt 30 prosent bor med begge foreldrene. Videre bor 17 prosent hos fosterforeldre eller på institusjon, mens de resterende 18 prosentene bor hos andre eller har uoppgitt boposisjon. Rundt 47 prosent av mødrene mottok sosialhjelp i 2000, mens for fedrene var denne andelen ca. 35 prosent." Relative forskjeller i tallet på sosialhjelpsmottagere i befolkningen synes å bety mye for relative forskjeller i antall barnevernsklienter. Det er imidlertid ikke naturlig å inkludere sosialhjelpsmottagere i analyser som eventuelt kan benyttes for å tallfeste effekten av variabler som kan benyttes til å gi kriterier og vektore i en kostnadsnøkkel for barnevernstjenester.

Utleieboliger til vanskeligstilte

Oslo kommune og andre kommuner har et stort antall *utleieboliger til vanskeligstilte* på boligmarkedet, i tillegg til omsorgsboliger og andre pleieboliger for yngre funksjonshemmede og eldre. Det er grunn til å anta at en god del av de foreldrene som bor i utleieboliger, har spesielle økonomiske, sosiale eller personlige problemer som kan minske omsorgsevnen og dermed øke behovet for barnevernstiltak. Toresen (2005) finner at bydelvis forskjeller i utleieboliger til vanskeligstilte høyst sannsynlig medfører forskjeller i antall barnevernsklienter og netto barnevernsutgifter mellom Oslos bydeler. Clausen (2002) finner at en høy andel av foreldrene til barnevernsklienter mottar økonomisk sosialhjelp, og kommunale utleieboliger inngår også som et kriterium i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for økonomisk sosialhjelp.

3.1.5 Andre personlige og sosiale faktorer

Klientenes og foreldrenes rusmisbruk.

Foreldre med alvorlige rusproblemer er i mindre grad enn andre foreldre i stand til å ta seg av barn og ungdom på en forsvarlig måte. Derfor er det mulig at barn og ungdom der foreldrene er rusmisbrukere, er overrepresentert blant barnevernsklientene. Barnevernet har også plikt til å gripe inn når *barnet* har alvorlige atferdsvansker, som for eksempel vi-

ser seg i vedvarende eller gjentatt kriminalitet eller i vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Derfor er også rusproblemer blant barn og ungdom en grunn til at barnevernet griper inn. Til sammen 150 barnevernsklienter var plassert i rusmiddelinstusjon i 2003, og dette gjelder i all hovedsak klienter 13 år og eldre. Barnets rusmisbruk var saksgrunlaget for 167 nye barnevernsklienter i 2002.

Langørgen (1995, side 10) finner en markert positiv sammenheng mellom barnevernsutgifter per innbygger i norske kommuner og antall utskrevet fra sykehus med alkoholrelaterte diagnoser målt per innbygger. Alkoholmisbruk kvantifiseres som følger: "Vi har forsøkt å fange opp virkninger av alkoholmisbruk. Som en tilnærming antar vi at graden av misbruk kan måles ved antall utskrivninger fra sykehus med alkoholrelaterte diagnoser over perioden 1989-1993.⁵ Høyt misbruk kan både føre til at det blir flere klienter og høyere utgifter per klient.

Klientenes og foreldrenes kriminalitet.

Foreldre med en belastet kriminell adferd er trolig i mindre grad enn andre foreldre i stand til å ta seg av barn og ungdom på en forsvarlig måte. Derfor er det mulig at barn og ungdom til foreldre med en belastet kriminell adferd, er overrepresentert blant barnevernsklientene. Barnevernet har også plikt til å gripe inn når *barnet* har alvorlige atferdsvansker, som for eksempel viser seg i vedvarende eller gjentatt kriminalitet eller i vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Derfor er også kriminell adferd blant barn og ungdom en grunn til at barnevernet griper inn. Til sammen 150 barnevernsklienter var plassert i rusmiddelinstusjon i 2003, og dette gjelder i all hovedsak klienter 13 år og eldre. Barnets rusmisbruk var saksgrunlaget for 167 nye barnevernsklienter i 2002.

Befolkningsmobilitet

Analysen som lå til grunn for Oslos nåværende kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet, viste at tre faktorer var viktig for bydelsvise forskjeller i barnevernsutgifter: at barna lever i familier med en forelder, at familien har lav inntekt og at barna bor i et lite stabilt bopmiljø. I kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet i Oslo inngår en flytteindeks som viser bydelsvise forskjeller i andelen utflyttede personer hvert år. Det er ikke åpenbart hvilke fenomener forskjeller i befolkningsmobilitet (utflyttingsindeksen) antas å fange opp. Muligens kan høy utflytting være en indikator for et lite stabilt nærmiljø med særlige problemer knyttet til for eksempel kriminalitet, rusmisbruk og lignende faktorer. Toresen (2005) finner ingen signifikant sammenheng mellom befolkningsmobilitet og henholdsvis antall barnevernsklienter og barnevernsutgifter i Oslos bydeler.

3.1.6 Barnevernsklientenes landbakgrunn

Oslo kommune har et spesielt ønske om å fremskaffe kunnskap om barnevernsklientenes landbakgrunn og det heter i tilbudsinnbydelsen under punkt b) i analysen som det inviteres til tilbud på: "I kriteriesettet brukes et eget kriterium for å fange opp innvandreres behov for barnevernstjenester. Det bør foretas analyse / kartlegging av omfanget av barnevernstiltak i familier med ikke-vestlig bakgrunn og hvilke type tiltak som iverksettes. Er det forskjell mellom barn med etnisk minoritetsbakgrunn og "norske" barn med hensyn til hvilke type barnevernstiltak som iverksettes?"

Gjennomgangen nedenfor er i all hovedsak basert på Dzamarija og Kalve (2004, kapittel 5), som per dags dato gir den mest oppdaterte innsikten i sammenhengen mellom barne-

⁵ Variabelen er fremkommet ved å summere antall utskrivninger med diagnosene F10.0, F10.1, F10.2, F10.3 -F10.9, G62.1, I42.6, K29.2, K70.0 - K70.9, R93.2 og T51.0 - T51.9.

vernsklienter, barnevernstiltak og klientenes landbakgrunn på nasjonalt nivå. I tråd med Dzamarija og Kalve deles barn og ungdom med innvandrerbakgrunn inn i to hovedgrupper eller innvandrer kategorier. Med *Førstegenerasjonsinnvandrere* menes her "Førstegenerasjonsinnvandrerbarn uten norsk bakgrunn", mens det med *Andre generasjonsinnvandrere* menes "Barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre" slik disse begrepene defineres av Statistisk sentralbyrå. Med begrepet innvandrere menes summen av førstegenerasjonsinnvandrere og andre generasjonsinnvandrere. Denne presiseringen gjøres for å forenkle språkbruken. Begrepene norsk eller norske personer eller personer uten innvandrerbakgrunn, benyttes for å avgrense personer uten innvandrerbakgrunn slik disse begrepene er definert ovenfor.

Innvandrerbarn i befolkningen

Åtte prosent av alle barn og unge har innvandrerbakgrunn. Antall personer 0-22 år fordelt på aldersgrupper og landbakgrunn er vist i Tabell 3.7. Med landbakgrunn menes norske personer uten innvandrerbakgrunn og personer med innvandrerbakgrunn, som er lik summen av førstegenerasjonsinnvandrere og andre generasjonsinnvandrere. Til sammen var 1.345.961 innbyggere 0-22 år bosatt i Norge per 1. januar 2003, og av disse var 92,4 prosent registrert uten innvandrerbakgrunn.

Tabell 3.7 Antall personer 0-22 år uten og med innvandrerbakgrunn per 1.1. 2003.

ALDER	ANTALL			ANDEL		
	I alt	Norsk	Innvandrere	I alt	Norsk	Innvandrere
0-2 år	172877	158690	14187	1,000	0,918	0,082
3-5 år	180853	167261	13592	1,000	0,925	0,075
6-12 år	435762	404851	30911	1,000	0,929	0,071
13-17 år	286219	265988	20231	1,000	0,929	0,071
18-22 år	270250	246783	23467	1,000	0,913	0,087
Ukjent	0	0	0	na	na	na
0-17 år	1075711	996790	78921	1,000	0,927	0,073
18-22 år	270250	246783	23467	1,000	0,913	0,087
0-22 år	1345961	1243573	102388	1,000	0,924	0,076

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Førstegenerasjonsinnvandrere og andre generasjonsinnvandrere i alderen 0-22 år utgjorde 102.400 personer i alt, herav 78.900 i aldersgruppen 0-17 år og 23.500 i alderen 18-22 år. Innvandrere utgjorde henholdsvis 7,2 prosent og 8,7 prosent i de to aldersgruppene, eller til sammen 7,6 prosent av det totale antall innbyggere under 23 år. Det er forholdsvis liten variasjon i andelen innvandrere på de ulike alderstrinnene fra 0-2 år opp til 13-17 år.

Første- og andre generasjonsinnvandrere. Førstegenerasjonsinnvandrerbarn utgjorde 51.961 personer, eller 3,9 prosent av alle innbyggere 0-22 år. En nesten like stor gruppe, 50.427 personer eller 3,7 prosent, var førstegenerasjonsinnvandrere, jevnfør Tabell 3.8. Det er nesten like mange innbyggere i de to innvandrergruppene, men aldersstrukturen er svært forskjellig. Blant førstegenerasjonsinnvandrere er det få personer i førskolealderen og forholdsvis mange i tenårene. Aldersstrukturen til andre generasjonsinnvandrere er langt på vei motsatt: det er forholdsvis få tenåringer blant andre generasjonsinnvandrere, men desto flere førskolebarn. Sett under ett har de to gruppene mellom 4.000 og 5.200 innbyggere på hvert alderstrinn.⁶

⁶ Fordelingen på ettårig alder er ikke gjengitt her.

Tabell 3.8 *Barn med innvandrerbakgrunn bosatt i Norge etter kategori, kjønn og alder. Per 1.1. 2003.*

ALDER	ANTALL			ANDEL		
	Innvandrere i alt	Første- generasjons- innvandrere	Andre- generasjons- innvandrere	Innvandrere i alt	Første- generasjons- innvandrere	Andre- generasjons- innvandrere
Gutter	51836	26013	25823	1,000	0,502	0,498
Jenter	50552	25948	24604	1,000	0,513	0,487
I alt	102388	51961	50427	1,000	0,507	0,493
0-2 år	14187	1374	12813	1,000	0,097	0,903
3-5 år	13592	3656	9936	1,000	0,269	0,731
6-12 år	30911	13665	17246	1,000	0,442	0,558
13-17 år	20231	13815	6416	1,000	0,683	0,317
18-22 år	23467	19451	4016	1,000	0,829	0,171
Ukjent	0	0	0	na	na	na
0-17 år	78921	32510	46411	1,000	0,412	0,588
18-22 år	23467	19451	4016	1,000	0,829	0,171
0-22 år	102388	51961	50427	1,000	0,507	0,493

Kilde: Dzamarija og Kalve (2004, tabell 5.1), egen aggregering

Flyktninger og andre førstegenerasjonsinnvandrere. Flyktninger er per definisjon førstegenerasjonsinnvandrere, og om lag femti prosent av alle førstegenerasjonsinnvandrere er flyktninger, både i aldersgruppen under 18 år og i aldersgruppen 18-22 år, se Tabell 3.9. Når det gjelder flyktninger versus andre førstegenerasjonsinnvandrere, heter det hos Dzamarija og Kalve (2004, side 81): ” Det vil si at gruppa omfatter både enslige mindreårige asylsøkere, og andre flyktninger og asylsøkere som er kommet til Norge fra krigsherjede områder. Barnas alder og flyktningbakgrunn er to viktige faktorer når vi skal sammenligne barnevernstiltak i de to gruppene. Barn som er født i Norge av foreldre med flyktningbakgrunn hører her til gruppa barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Disse barna vokser også opp i familier preget av de krigsopplevelsene foreldrene har med seg.”

Tabell 3.9 *Førstegenerasjonsinnvandrere 0-22 år fordelt på flyktninger og ikke-flyktninger. Per 1.1. 2003.*

ALDER	ANTALL			ANDEL		
	Førstegene- rasjonsinn- vandrerer i alt	Flyktninger	Ikke flyktninger	Førstegene- rasjonsinn- vandrerer i alt	Flyktninger	Ikke flyktninger
0-17 år	32510	16965	15545	1,000	0,522	0,478
18-22 år	19451	9620	9831	1,000	0,495	0,505
0-22 år	51961	26585	25376	1,000	0,512	0,488

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barnevernsklinter etter landbakgrunn – vestlige og ikke-vestlige klienter

Tabell 3.10 viser antall barn med innvandrerbakgrunn og barn med barnevernstiltak etter innvandringskategori og verdensregion. Tabellen viser absolutte tall og tall per 1.000 innbygger 0-22 år i 2002. Det var 23,7 barnevernsklinter *uten innvandrerbakgrunn* i løpet av året per 1.000 innbyggere 0-22 år uten innvandrerbakgrunn. Klienthyppigheten til *førstegenerasjonsinnvandrere* var lik 50,5, eller mer enn dobbelt så høy som blant barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn, mens klienthyppigheten til *andregenerasjonsinnvand-*

rere var 34,8, altså en god del lavere enn for førstegenerasjonsinnvandrere, men likevel nesten femti prosent høyere enn blant ”norske” barn. Samlet sett var klienthyppigheten 80 prosent høyere blant første- og andregenerasjonsinnvandrere enn blant barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn.

Tabell 3.10 Innvandrerbarn og barneverns klienter etter innvandrerkategori og verdensregion. Antall og per 1.000 innbygger 0-22 år. 2002.

VERDENSREGIONER	FØRSTEGENERASJONSINNVANDRERE			ANDREGENERASJONSINNVANDRERE		
	Antall personer	Antall klienter	Per 1000 person 0-22 år	Antall personer	Antall klienter	Per 1000 person 0-22 år
Norden	5206	111	21,3	1848	39	21,1
Øst-Europa	11775	492	41,8	5490	159	29,0
Vest-Europa ¹	2617	42	16,0	1610	27	16,8
Asia ²	21731	1157	53,2	31890	1104	34,6
Afrika	7904	728	92,1	7850	345	43,9
Sør- og Mellom-Amerika	1962	82	41,8	1530	72	47,1
Nord-Amerika og Oseania	766	14	18,3	209	8	38,3
Barn i alt	51961	2626	50,5	50427	1754	34,8

¹ Eksklusive Tyrkia. ² Inklusive Tyrkia

Kilde: Dzamarija og Kalve (2004, tabell 5.4)

Klienthyppigheten er markert høyest blant ikke-vestlige innvandrere, det vil si barn og ungdom fra Øst-Europa, Asia inklusive Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. Tallmessig betyr imidlertid innvandrere fra Mellom-Amerika lite. Klienthyppigheten til ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere er også betydelig høyere enn klienthyppigheten til andregenerasjonsinnvandrere fra disse verdensregionene. Den suverent høyeste klienthyppigheten har førstegenerasjonsinnvandrere fra Afrika, med vel 92 barneverns klienter per 1.000 innbyggere i denne gruppen innvandrere.

Høyst sannsynlig skyldes en god del av den høye klienthyppigheten blant førstegenerasjonsinnvandrere (sett i forhold til andregenerasjonsinnvandrere), at flyktninger er inkludert i tallet på førstegenerasjonsinnvandrere. Dette kan også forklare den svært høye klienthyppigheten blant afrikanske førstegenerasjonsinnvandrere.

Hovedtrekk ved barneverns klienter etter landbakgrunn

En del hovedtrekk ved barneverns klienter etter landbakgrunn kan oppsummeres i følgende punkter.⁷

1. Antall barnverns klienter per 1.000 innbygger i de ulike befolkningsgruppene stiger med alderen frem til fylte 18 år. Unntaket er andregenerasjonsinnvandrere 6-12 år, der klientraten var høyere enn i gruppen 13-17 år.
2. Etter fylte 18 år, det vil si for etterverns klientene, er klientraten igjen nede på nivået for aldersgruppen 0-2 år.
3. Førstegenerasjonsinnvandrerbarn (uten norsk bakgrunn) har høyest klientrater innen samtlige aldergrupper.

⁷ Dzamarija og Kalve (2004, side 84-85).

4. Andre generasjonsinnvandrere (barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre) har også høyere klientrater enn barn uten innvandrerbakgrunn i samtlige aldersgrupper, men klientraten er betydelig lavere enn hos førstegenerasjonsinnvandrerbarn.
5. Bare i aldersgruppen 3-5 år har de to gruppene innvandrerbarn tilnærmet lik klientrate.
6. Den høyeste klientraten har førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 13-17 år, der 83 per 1.000 personer mottok barnevernstiltak.
7. I aldersgruppen 13-17 år er det størst forskjell i klientraten mellom de to innvandrergruppene. Mange av disse er ungdommer med flyktningbakgrunn, og selv i aldersgruppen med høyest klientrate, var det 91 prosent som klarte seg uten tiltak fra barnevernet.

Tidligere analyser av barnevernstatistikken har vist at *barn med flyktningbakgrunn langt oftere mottok hjelp fra barnevernet enn innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn*, både i form av hjelpetiltak og omsorgstiltak.⁸ Det er to hovedfunn:

1. Ved utgangen av 1995 var klientraten til flyktningbarn over dobbelt så høy som klientraten til innvandrerbarn ellers, henholdsvis 60 klienter per 1.000 flyktning i alderen 0-19 år og 26 per 1.000 innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn (Kalve, 1997).
2. Førstegenerasjonsinnvandrerbarn uten flyktningbakgrunn hadde lavere klientrate enn barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre i 1999 og dette gjaldt for alle årene 1995-1999 (Kalve, 2001).

Dzamarija og Kalve (2004, side 85) *konkluderer* slik når det gjelder flyktninger og andre førstegenerasjonsinnvandrere: ”Det er med andre ord barn med flyktningbakgrunn som trekker opp klientraten blant førstegenerasjonsinnvandrerbarna i analysen av 2002-årgangen. For å få fram hvor stor betydning flyktningbakgrunn har for bruk av barnevernstiltak, vil det i fremtidige analyser være hensiktsmessig å kunne skille mellom førstegenerasjonsinnvandrerbarn med og uten flyktningbakgrunn.”

Tiltak og klientenes landbakgrunn

Tabell 3.11 viser antall barnevernsklienter med tiltak i løpet av 2002 etter innvandrerbakgrunn og tiltak i og utenfor familien. Tallene må ses som en tilnærming, av følgende grunn: Når det gjelder klienter med tiltak utenfor familien, er det en entydig sammenheng mellom tiltaket plassering utenfor familien og antall klienter som er plassert utenfor familien ved utgangen av året. For tiltak utenfor hjemmet i løpet av året, gjelder denne sammenhengen kun som en tilnærming fordi en og samme person kan være plassert i forskjellige tiltak i løpet av året – for eksempel både i fosterhjem og barnevernsinstitusjon, slik at denne personen telles dobbelt.

⁸ Dzamarija og Kalve (2004, side 84-85).

Tabell 3.11 *Barnevernsklienter i løpet av året etter innvandrerbakgrunn og tiltak. 2002.*

	I alt ¹	Barn uten innvandrerbakgrunn	Førstegenerasjonsinnvandrere	Andre-generasjonsinnvandrere	Ukjent ²	Innvandrere pluss uoppgitt
ANTALL KLIENTER						
Med tiltak i familien	21438	18101	1600	1442	295	3337
Med tiltak utenfor familien	12924	11383	1026	312	203	1541
Klienter i alt	34362	29484	2626	1754	498	4878
ANDEL KLIENTER						
Med tiltak i familien	0,624	0,614	0,609	0,822	0,592	0,684
Med tiltak utenfor familien	0,376	0,386	0,391	0,178	0,408	0,316
Klienter i alt	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
KLIENTER PER						
1000 INNBYGGER 0-22 ÅR						
Med tiltak i familien	15,9	14,6	30,8	28,6	na	32,6
Med tiltak utenfor familien	9,6	9,2	19,7	6,2	na	15,1
Klienter i alt	25,5	23,7	50,5	34,8	na	47,6
KLIENTER PER						
1000 INNBYGGER 0-17 ÅR						
Med tiltak i familien	19,9	18,2	49,2	31,1	na	42,3
Med tiltak utenfor familien	12,0	11,4	31,6	6,7	na	19,5
Klienter i alt	31,9	29,6	80,8	37,8	na	61,8
Innbyggere 0-17 år ³	1345961	1243573	51961	50427	na	102388
Innbyggere 0-22 år ³	1075711	996790	32510	46411	na	78921

¹ Medregnet barn med uoppgitt innvandrerbakgrunn. ² Mange av disse er med stor sannsynlighet asylsøkere uten tildelt fødselsnummer. ³ Per 1.1.2003

Kilde: Dzamarija og Kalve (2004, tabell 5.2), egen aggregering

3.2 Kjennetegn ved Oslo versus resten av landet

I det følgende gjennomgås en del sentrale demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen i Oslo sett i forhold til landet for øvrig. Hensikten er delvis å presentere innholdet i en del sentrale faktorer som antas å påvirke behovet for barnevernstjenester i kommunene og i Oslos bydeler, og delvis å drøfte mulige problemer med å anvende enkelte indikatorer som forklaringsvariabler i regresjonsanalyser. Fremstillingen må ses i sammenheng med gjennomgangen av egenskaper ved barnevernsklientene og deres familier i avsnitt 3.1. Regresjonsanalyser av forskjeller i klienthyppighet mellom kommunene presenteres i kapittel 5.

3.2.1 Om regresjonsanalyser og verdien til forklaringsvariablene

Hensikten med regresjonsanalysene i kapittel 5 er å avklare hvilke hovedfaktorer som skaper forskjeller i klienthyppighet mellom kommunene. Klienthyppigheten defineres som antall barnevernsklienter i løpet av året per innbygger 0-17 år ved inngangen til året i 2003. Alle forklaringsvariabler måles per innbygger 0-17 år. I avsnitt 5.2.1 gis det en grundig og formell fremstilling av regresjonsmodellen.

Dette betyr følgende når det gjelder Oslos verdier for de ulike variablene som antas å påvirke klienthyppigheten i kommunene: En forklaringsvariabel bidrar til å øke klienthyppigheten i Oslo sett i forhold til landet for øvrig, dersom verdien til denne variabelen målt

per innbygger 0-17 år er høyere i Oslo enn i resten av landet, og vice versa.⁹ En annen og ekvivalent måte å si dette på: Oslos andel av antall innbygger 0-17 år var lik 9,4 prosent i 2003. *Dersom Oslos andel av den nasjonale totalen for en forklaringsvariabel er høyere enn andelen innbyggere 0-17 år (9,4 prosent), bidrar denne forklaringsvariabelen isolert sett til å øke klienthyppigheten i Oslo sett i forhold til resten av landet, og vice versa.*

3.2.2 Befolkningsstruktur og yngres landbakgrunn

Befolkningsstruktur

Tabell 3.12 viser at 9,4 prosent av alle innbyggere 0-17 år bodde i Oslo i 2003. Dessuten var 9,7 prosent av alle innbyggere 18-22 år bosatt i Oslo, mens 9,4 prosent av alle innbyggere 0-22 år var hjemmehørende i Oslo samme år. Oslo hadde 11,4 prosent av alle innbyggere dette året. Kun 19,5 prosent av alle innbyggere i Oslo var under 18 år – sammenlignet med 23,6 prosent for landet sett under ett. Verdien av de ulike forklaringsvariablene (kjennetegn ved barn og unge og voksne) må ses i forhold til Oslos andel av det totale antall innbygger under 18 år (9,4 prosent).

Tabell 3.12 Antall innbyggere fordelt på alder. Oslo og resten av landet. 2003.

	0-17 år	18-22 år	0-22 år	23-59 år	18-59 år	I alt
ANTALL INNBYGGERE						
Oslo	100892	26177	127069	300067	326244	517401
Resten av landet	974819	244073	1218892	2033451	2277524	4034851
Landet	1075711	270250	1345961	2333518	2603768	4552252
ANDEL AV LANDET						
Oslo	0,094	0,097	0,094	0,129	0,125	0,114
Resten av landet	0,906	0,903	0,906	0,871	0,875	0,886
Landet	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
RELATIV FORDELING						
Oslo	0,195	0,051	0,246	0,580	0,631	1,000
Resten av landet	0,242	0,060	0,302	0,504	0,564	1,000
Landet	0,236	0,059	0,296	0,513	0,572	1,000

Innbyggere per 1. januar 2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barnevernstiltak og klientenes landbakgrunn

Det var i gjennomsnitt i underkant av 32 barnevernsklienter per 1.000 innbygger 0-17 år i løpet av 2002. Klientraten var lik 29,6 for barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn og henholdsvis 80,8 per 1.000 ikke-vestlig førstegenerasjonsinnvandrere og 37,8 per 1.000 ikke-vestlig andregenerasjonsinnvandrere 0-17 år. Det er med andre ord først og fremst førstegenerasjonsinnvandrere som har en betydelig høyere klienthyppighet enn barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn – selv om klientraten for andregenerasjonsinnvandrere også er en del høyere enn gjennomsnittet.

Blant barn og ungdom med innvandrerbakgrunn er klienthyppigheten spesielt høy blant flyktninger. Den høye klientraten til ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere skyldes derfor i stor grad at flyktninger per definisjon er førstegenerasjonsinnvandrere. Blant annet derfor er det mulig at tallet på flyktninger er en bedre indikator for variasjonen i behovet for barnevernstjenester blant ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere enn ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere i alt.

⁹ Det forutsettes her at estimatet knyttet til hver forklaringsvariabel er positivt.

Den forholdsvis beskjedne forskjellen mellom personer uten innvandrerbakgrunn og andregenerasjonsinnvandrere, kan bety at det er problematisk å skille ut den isolerte effekten av de to gruppene barn og ungdom, spesielt fordi andre forklaringsvariabler kan være hovedårsaken til at andregenerasjonsinnvandrere har en noe høyere klientrate enn personer uten innvandrerbakgrunn. For eksempel er det en forholdsvis høy andel innvandrerforeldre som er uføretrygdet og som har lav utdanning. Det er også mulig at en del innvandrere (utenom flyktninger) er overrepresentert i kommunale utleieboliger. Det er også relativt få ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere i mange kommuner og det er mulig at tilfeldigheter kan spille en forholdsvis stor rolle når det gjelder den geografiske spredningen i klienthyppighet for denne befolkningsgruppen.

Ikke-vestlige innvandrere og andre yngre innbyggere

Antall barnevernsklienter avhenger delvis av antall yngre innbyggere i kommunene og bydelene. Ett sentralt spørsmål er hvilke faktorer som skaper forskjeller i klienthyppighet – enten for barnevernsklienter i alt eller fordelt på tiltak i hjemmet og utenfor opprinnelig hjem (plasseringer). Forskjeller i landbakgrunnen til barn og ungdom er en faktor som er med på å forklare variasjon i klienthyppighet. Toresen (2005) finner at variasjon i antall ikke-vestlige innvandrere 0-22 år forklarer en god del av variasjonen både i klienthyppighet og netto barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo. Disse analysene bekrefter derfor den generelle tendensen som er beskrevet i Dzamarija og Kalve (2004).

Tabell 3.13 Ikke-vestlige første- og andregenerasjonsinnvandrere 0-22 år, 2003.

	I alt	Førstegenerasjonsinnvandrere		Andre	Andre- rasjonsinn- vandrere i alt
		I alt	Flyktninger		
Antall					
Oslo	36440	13107	5335	7772	23333
Resten av landet	65948	38854	21250	17604	27094
Landet	102388	51961	26585	25376	50427
FORDELING					
Oslo	0,356	0,252	0,201	0,306	0,463
Resten av landet	0,644	0,748	0,799	0,694	0,537
Landet	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå (spesialkjøring)

Tabell 3.13 viser antall ikke-vestlige første- og andregenerasjonsinnvandrere 0-22 år spesifisert på Oslo og resten av landet i 2003. Til sammen 35,6 prosent av alle landets innvandrere under 23 år var bosatt i Oslo i 2003, herav 25,2 prosent av alle førstegenerasjonsinnvandrere og 46,3 prosent av alle andregenerasjonsinnvandrere. Gjennomgangen viser at yngre flyktninger trolig har et høyt behov for barnevernstjenester sammenlignet med andre yngre innbyggere. Drøyt 20 prosent av alle flyktninger 0-22 år var bosatt i Oslo i 2003 – med andre ord en markert høyere andel enn antall innbyggere i alt i denne aldersgruppen (9,4 prosent).

Dersom ulike kategorier ikke-vestlige innvandrere har betydning for tallet på barnevernsklienter i kommunene, bidrar dette til å øke klienthyppigheten i Oslo sett i forhold til resten av landet ettersom Oslos andel av ulike grupper ikke-vestlige innvandrere er markert høyere enn Oslos andel av antall innbyggere 0-17 år (9,4 prosent).

3.2.3 Familieforhold og utdanningsnivå

Det er særlig barn og unge med foreldre med lav utdanning som er overrepresentert blant barnevernsklientene, mens barn og unge av foreldre med høyskoleutdanning har en forholdsvis lav klienthyppighet. Med lav utdanning menes ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning. Samtidig er det en markert overvekt av barn til enslige forsørgere blant barnevernsklientene: Nesten 68 prosent av nye barnevernsklienter hadde foreldre som ikke var gift eller samboende i 1999. Til sammenligning bodde 33 prosent av alle barn sammen med foreldre som ikke var gift i 1997.

Imidlertid er det trolig kombinasjonen av enslig forsørger og lav utdanning hos hovedforsørgeren, som er spesielt viktig. Med andre ord: det er ikke i første rekke barn av foreldre med lav utdanning i seg selv eller barn til foreldre som er enslig forsørger i seg selv, som har en spesielt høy klienthyppighet; det er kombinasjonen av foreldre med lav utdanning og enslig forsørger som er viktigst. Det vil si, en særlig utsatt gruppe synes å være barn av enslige forsørgere (og spesielt enslige mødre) med lav utdanning.

Generelt om utdanningsnivå

Foreldrene til barnevernsklienter har jevnt over et lavere utdanningsnivå enn andre foreldre og Tabell 3.14 viser antall foreldre med barnetrygd i Oslo og resten av landet fordelt på utdanningsnivå i 2003. Det er en forholdsvis liten andel av foreldrene som har lav utdanning i Oslo (knappt 27 prosent) sammenlignet med resten av landet (i underkant av 38 prosent). Også andelen foreldre med videregående utdanning er markert lavere i Oslo (22 prosent) enn i resten av landet (29 prosent). Motsatsen er at nesten 43 prosent av foreldrene i Oslo har utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, mens dette kun gjelder i underkant av 31 prosent i resten av landet. Det vil si at det "gjennomsnittlige" utdanningsnivået i Oslo er markert høyere enn i resten av landet sett under ett. Det følger også at det er større variasjon i utdanningsnivået i Oslo enn i resten av landet sett under ett.

Tabell 3.14 *Foreldre med barnetrygd etter utdanning. Antall og fordeling, 2003.*

	Total	Lav utdanning	Videregående skole	Høyskole og universitet	Ukjent
FORELDRE MED BARNETRYGD					
Oslo	58606	15723	12589	25138	5156
Resten av landet	538720	203188	156205	164456	14871
Landet	597326	218911	168794	189594	20027
FORDELING UTDANNINGSGRUPPER					
Oslo	1,000	0,268	0,215	0,429	0,088
Resten av landet	1,000	0,377	0,290	0,305	0,028
Landet	1,000	0,366	0,283	0,317	0,034
ANDEL AV LANDET					
Oslo	0,098	0,072	0,075	0,133	0,257
Resten av landet	0,902	0,928	0,925	0,867	0,743
Landet	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå (data levert av NSD)

Utdanningsnivå og familiesituasjon

Isolert sett kan den beskjedne andelen foreldre med lav utdanning, tyde på at behovet for barnevernstjenester er tilsvarende lavere i Oslo enn i landet for øvrig. Men det er trolig *kombinasjonen* av lav utdanning og enslig forsørger, som er av størst betydning. Derfor er

det viktig å studere det relative omfanget av foreldre som er enslige forsørgere med lav utdanning; ikke den isolerte hyppigheten av foreldre med lav utdanning eller foreldre som er enslige forsørgere. Ett viktig spørsmål er derfor: hvor stor andel av enslige forsørgere med lav utdanning bor i Oslo sett i forhold til landet før øvrig?

Tabell 3.15 *Foreldre med barnetrygd etter type barnetrygd og utdanning. 2003.*

ANTALL FORELDRE	I alt	Lav utdanning	Videregå-ende skole	Høyskole og universitet	Ukjent utdanning
OSLO					
Trygdekontoet beregner	814	192	219	380	23
Ordinær barnetrygd	44968	10913	9245	20568	4242
Enslig forsørger	12791	4605	3125	4190	871
Barn anbragt i institusjon	33	13	0	0	20
Oslo i alt	58606	15723	12589	25138	5156
RESTEN AV LANDET					
Trygdekontoet beregner	8363	2739	2788	1954	882
Ordinær barnetrygd	431727	155776	123740	140289	11922
Enslig forsørger	98212	44469	29677	22213	1853
Barn anbragt i institusjon	418	204	0	0	214
Resten av landet i alt	538720	203188	156205	164456	14871
Landet					
Trygdekontoet beregner	9177	2931	3007	2334	905
Ordinær barnetrygd	476695	166689	132985	160857	16164
Enslig forsørger	111003	49074	32802	26403	2724
Barn anbragt i institusjon	451	217	0	0	234
Landet i alt	597326	218911	168794	189594	20027
ANDEL AV LANDET	I alt	Lav utdanning	Videregå-ende skole	Høyskole og universitet	Ukjent utdanning
OSLO					
Trygdekontoet beregner	0,089	0,066	0,073	0,163	0,025
Ordinær barnetrygd	0,094	0,065	0,070	0,128	0,262
Enslig forsørger	0,115	0,094	0,095	0,159	0,320
Barn anbragt i institusjon	0,073	0,060	NA	NA	0,085
Oslo i alt	0,098	0,072	0,075	0,133	0,257
RESTEN AV LANDET					
Trygdekontoet beregner	0,911	0,934	0,927	0,837	0,975
Ordinær barnetrygd	0,906	0,935	0,930	0,872	0,738
Enslig forsørger	0,885	0,906	0,905	0,841	0,680
Barn anbragt i institusjon	0,927	0,940	NA	NA	0,915
Resten av landet i alt	0,902	0,928	0,925	0,867	0,743
LANDET					
Trygdekontoet beregner	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Ordinær barnetrygd	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Enslig forsørger	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Barn anbragt i institusjon	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Landet i alt	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Enslige forsørgere er foreldre med utvidet barnetrygd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (data levert av NSD)

Foreldre med barnetrygd etter type barnetrygd (familiesituasjon) og utdanning

Tabell 3.15 gjengir tallet på foreldre med barnetrygd fordelt på utdanningsgrupper og type barnetrygd (familiesituasjon), spesifisert på Oslo og resten av landet, i 2003. Kategorien *Enslig forsørger* er foreldre med utvidet barnetrygd. *Ordinær barnetrygd* omfatter

foreldre som ikke er enslige forsørgere (de biologiske foreldrene bor sammen som ektepar eller samboere, far eller mor er gift på nytt eller far eller mor er offisielle samboere med andre enn barnas biologiske mor eller far). Kategorien *Trygdekontoret beregner* omfatter to sakstyper. For det første, barnetrygdsaker som er tilstått etter EØS-bestemmelsene. Både i tilfeller der Norge er primærland for utbetaling av ytelsen og i tilfeller der Norge er sekundærland (differanseland) og kun skal utbetale differansen mellom den utenlandske barnetrygd (utbetalt fra annet EØS-land) og den norske barnetrygden. Dette kan gjelde barnetrygd både beregnet som ordinær ytelse og utvidet barnetrygd (til enslig forsørger). Den andre sakstypen gjelder tilfeller der foreldrene har inngått avtale om delt bosted for barnet etter barneloven § 36 første ledd. Foreldrene kan i slike tilfeller få utbetalt 50 prosent av den ytelsen hver av dem utløser rett til (utvidet eller ordinær) for barnet med delt bosted. Disse sakene beregnes også manuelt.

Enslige forsørgere med lav utdanning i Oslo

Til sammen 9,8 prosent av alle foreldre som mottok barnetrygd, bodde i Oslo i 2003, se Tabell 3.15. Samtidig var 9,4 prosent av alle innbyggere 0-17 år bosatt i Oslo, jevnfør Tabell 3.12. Det vil si at foreldre i Oslo i gjennomsnitt har litt færre barn enn ellers i landet. Det generelle utdanningsnivået i Oslo er markert høyere enn i landet for øvrig. Dette vises ved at Oslos andel av det totale antall foreldre med lav utdanning (som mottar barnetrygd), kun utgjorde 7,2 prosent av den nasjonale totalen.

Imidlertid utgjorde enslige forsørgere med lav utdanning i Oslo 9,4 prosent av den nasjonale totalen i 2003. Oslos andel av enslige forsørgere med lav utdanning (9,4 prosent) er lik Oslos andel av antall innbyggere 0-17 år. Derfor bidrar enslige forsørgere med lav utdanning verken til å øke eller redusere klienthyppigheten i Oslo relativt til resten av landet – dersom denne variabelen har en signifikant betydning for observerte forskjeller i klienthyppighet mellom kommunene.

Enslige forsørgere i alt

Andelen enslige forsørgere i Oslo (11,5 prosent) av den nasjonale totalen er markert høyere enn Oslos andel av det totale antall innbyggere 0-17 år (9,4 prosent). Imidlertid er det trolig ikke det at hovedforsørgeren er enslig forsørger, som i seg selv skaper en overhyppighet av barnevernsklinter; hovedgrunnen er høyst sannsynlig en kombinasjon av lav utdanning og enslig forsørger.

Enslige forsørgere med overgangsstønad

Toresen (2005) finner ingen statistisk signifikant sammenheng mellom tallet på barnevernsklinter eller netto barnevernsutgifter i Oslos bydeler og antall enslige forsørgere med overgangsstønad. Imidlertid er det mulig at det er en slik positiv sammenheng på kommunenivå, og Tabell 3.16 gjengir tallet på enslige forsørgere med overgangsstønad spesifisert på Oslo og resten av landet i 2003.

I følge Tabell 3.15 var det 111.003 enslige forsørgere som mottok utvidet barnetrygd i 2003. Av disse mottok 25.469 overgangsstønad i 2003. Tallene for enslige forsørgere i Tabell 3.15 og Tabell 3.16, er trolig ikke fullt ut sammenlignbare. Men det relative omfanget av enslige forsørgere med overgangsstønad sett i forhold til antall enslige forsørgere i alt (med utvidet barnetrygd), er trolig noenlunde korrekt.

Oslo hadde 10,8 prosent av alle enslige forsørgere med overgangsstønad i 2003. Til sammenligning var 9,4 prosent av alle innbyggere 0-17 år bosatt i Oslo samme år. Et eventuelt ressursbehov knyttet til enslige forsørgere med overgangsstønad, skulle dermed relativt sett være litt høyere i Oslo enn i resten av landet.

Tabell 3.16 *Enslige forsørgere med overgangsstønad.*

	ANTALL		FORDELING	
	2002	2003	2002	2003
Oslo	2468	2747	0,105	0,108
Resten av landet	21104	22722	0,895	0,892
Landet	23572	25469	1,000	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå (data levert av NSD)

3.2.4 Trygdede 18-59 år etter familiesituasjon og utdanning

Omfanget av enkelte offentlige velferdstiltak overfor barn og unge og foreldre med spesielle medisinske, økonomiske eller sosiale problemer, kan være indikatorer for grupper i befolkningen der behovet for barnevernstjenester er spesielt høyt. Eksempler er barn og unge som mottar uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad; voksne (foreldre) som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad; enslige forsørgere med overgangsstønad og utleieboliger til vanskeligstilte befolkningsgrupper.

Toresen (2005) finner at lav inntekt i seg selv blant foreldrene trolig i liten grad påvirker tallet på barnevernsklinter i Oslos bydeler. Men en økning i tallet på voksne, og spesielt gifte voksne, med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad, øker sannsynligvis antall barnevernsklinter i bydelene. Forklaringen er muligens at foreldre med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad har særskilte fysiske eller psykiske problemer som kan redusere omsorgsevnen og dermed øke behovet for barnevernstjenester.

Tabell 3.17 gjengir tallet på personer 18-59 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad fordelt på familiestatus og utdanningsnivå i 2003. Med *lav utdanning* menes personer med ingen utdanning eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Familietypen *ektepar uten barn* er selvforklarende og denne familietypen kan a priori ikke påvirke tallet på barnevernsklinter eller barnevernsutgifter i kommunene og bydelene. Definisjonen av de øvrige familietyper er som følger: *Samlevende med barn* er det som i Statistisk sentralbyrås klassifisering av familietyper¹⁰ kommer inn under ektepar med barn under 18 år og samboerpar med felles barn under 18 år.

Kategorien *Enslige forsørgere og andre* er lik summen av enslige, enslig mor med barn under 18 år, enslig fra med barn under 18 år, partnerskap med og uten barn under 18 år samt kategoriene andre og uoppgitt. Det er ikke mulig å tallfeste hvor mange av disse som er enslige forsørgere og hvor mange som ikke har barn eller som har barn som er 18 år eller eldre. Men dette er den eneste indikatoren som finnes for trygdede personer fordelt på familietype og utdanning.

Enslige forsørgere og andre med trygd og lav utdanning

Tabell 3.12 viser at antall innbyggere 18-59 år i Oslo utgjorde 12,5 prosent av den nasjonale totalen for samme aldersgruppe i 2003. Samtidig fremgår det av Tabell 3.17 at Oslos andel av det totale antall personer med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad i alderen 18-59 år, utgjorde 10,1 prosent i 2003. Med andre ord er hyppigheten av person med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad litt lavere i Oslo enn i resten av landet.

¹⁰ Statistisk sentralbyrås familietypeklassifisering 3

Tabell 3.17 *Personer 18-59 år med uføretrygd og/eller grunn- eller hjelpestønad etter familiestatus og utdanningsnivå, 2003.*

ANTALL PERSONER	I alt	Lav utdanning	Videregå-ende skole	Høyskole og universitet	Ukjent utdanning
OSLO					
Ektepar uten barn	2837	1801	427	504	105
Samlevende med barn	5882	3003	1040	1373	466
Enslige forsørgere og andre	13409	7750	2216	2736	707
Ukjent	177	77	27	37	36
Oslo i alt	22305	12631	3710	4650	1314
RESTEN AV LANDET					
Ektepar uten barn	35081	27807	4024	2720	530
Samlevende med barn	70441	46409	12714	9989	1329
Enslige forsørgere og andre	88460	63512	11819	7801	5328
Ukjent	3817	173	49	64	3531
Resten av landet i alt	197799	137901	28606	20574	10718
LANDET					
Ektepar uten barn	37918	29608	4451	3224	635
Samlevende med barn	76323	49412	13754	11362	1795
Enslige forsørgere og andre	101869	71262	14035	10537	6035
Ukjent	3994	250	76	101	3567
Landet i alt	220104	150532	32316	25224	12032
ANDEL AV LANDET	I alt	Lav utdanning	Videregå-ende skole	Høyskole og universitet	Ukjent utdanning
OSLO					
Ektepar uten barn	0,075	0,061	0,096	0,156	0,165
Samlevende med barn	0,077	0,061	0,076	0,121	0,260
Enslige forsørgere og andre	0,132	0,109	0,158	0,260	0,117
Ukjent	0,044	0,308	0,355	0,366	0,010
Oslo i alt	0,101	0,084	0,115	0,184	0,109
RESTEN AV LANDET					
Ektepar uten barn	0,925	0,939	0,904	0,844	0,835
Samlevende med barn	0,923	0,939	0,924	0,879	0,740
Enslige forsørgere og andre	0,868	0,891	0,842	0,740	0,883
Ukjent	0,956	0,692	0,645	0,634	0,990
Resten av landet i alt	0,899	0,916	0,885	0,816	0,891
LANDET					
Ektepar uten barn	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Samlevende med barn	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Enslige forsørgere og andre	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Ukjent	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Landet i alt	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Se tekstdel for forklaring av familiesituasjon og utdanningsnivå

Kilde: Statistisk sentralbyrå (data levert av NSD)

Imidlertid bodde 13,2 prosent av alle enslige med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad i alderen 18-59 år, i Oslo samme år. Det er trolig enslige trygdemottagere med lav utdanning, som er spesielt viktig når det gjelder å forklare variasjon i klienthyppighet mellom kommunene. For denne gruppen gjelder følgende:

Oslos andel av enslige forsørgere og andre med trygd (13,2 prosent) og andelen av enslige trygdemottagere med lav utdanning (10,9 prosent), er høyere enn Oslos andel av barn og ungdom 0-17 år (9,4 prosent). Det vil si at enslige trygdemottagere i alt og med lav utdanning, isolert sett bidrar til å øke klienthyppigheten i Oslo relativt til landet for øvrig,

dersom disse variablene har en signifikant betydning for observerte forskjeller i tallet på barnevernsklienter per innbygger under 18 år mellom kommunene.

Det er ikke mulig ut fra tilgjengelig statistikk å tallfeste hvor mange som er enslige forsørgere eller ikke, men dersom fordelingen er noenlunde identisk i Oslo og i resten av landet, er dette en indikasjon på at – selv om Oslo har en lavere andel uføretrygdede blant foreldregenerasjonen – er det en relativt sett høyere andel uføretrygdede enslige forsørgere med lav utdanning i Oslo enn i landet for øvrig.

3.2.5 Spesielt hjelpetrengende yngre

Barnevernet har plikt til å gripe inn når foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn, får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring. Det er mulig at enkelte funksjonshemmede barn kan være så ressurskrevende at denne gruppen barn og ungdom er overrepresentert blant barnevernsklientene. Barnets funksjonshemming var saksgrunnet for 124 nye barnevernsklienter i 2002. På den annen side kan det tenkes at funksjonshemmede barn og ungdom får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater.

Yngre med grunn- og / eller hjelpestønad og yngre psykisk utviklingshemmede er to indikatorer for yngre funksjonshemmede, og Tabell 3.18 viser nasjonale tall for henholdsvis aldersgruppene 0-17 år og 0-15 år spesifisert på Oslo og resten av landet i 2003. Oslos andel av det totale antall personer med grunn- og / eller hjelpestønad var lik 8,5 prosent i 2003, mens 9,4 prosent av alle innbyggere i denne aldersgruppen var bosatt i Oslo samme år. På den annen side hadde Oslo 11,7 prosent av alle psykisk utviklingshemmede under 16 år.

Tabell 3.18 *Personer med grunn- og / eller hjelpestønad 0-17 år og psykisk utviklingshemmede 0-15 år. 2003.*

	Personer under 18 år med grunn- og / eller hjelpestønad	Psykisk utviklingshemmede under 16 år
ANTALL		
Oslo	2904	529
Resten av landet	31421	4007
Landet	34325	4536
FORDELING		
Oslo	0,085	0,117
Resten av landet	0,915	0,883
Landet	1,000	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå (personer med grunn- og eller hjelpestønad, data levert av NSD) og Kommunal og regionaldepartementet (psykisk utviklingshemmede).

Et eventuelt ressursbehov knyttet til yngre med grunn- og / eller hjelpestønad, er med andre ord litt lavere i Oslo enn i landet for øvrig sett i forhold til tallet på innbygger 0-17 år. Et eventuelt ressursbehov knyttet til psykisk utviklingshemmede 0-15 år er en del høyere i Oslo enn i resten av landet målt per innbygger i denne aldersgruppen.

3.2.6 Boliger til vanskeligstilte

Oslo kommune og de andre kommunene har et stort antall *utleieboliger til vanskeligstilte* på boligmarkedet, i tillegg til boliger for eldre og andre som ikke har særskilte behov. Det er grunn til å anta at en god del av de foreldrene som bor i utleieboliger, har spesielle økonomiske, sosiale eller personlige problemer som kan minske omsorgsevnen og dermed øke behovet for barnevernstiltak.

Tabell 3.19 *Kommunale utleieboliger etter brukergruppe. 2003.*

	Boliger i alt kommunal bolig	Eldre i kommunal bolig	Flykt- ninger	Funksjons- hemmede og pers. med psykiske lidelser	Andre behovs- prøvde	Andre uten behovs- prøving	Boliger unn- tatt til eldre, flyktninger og andre uten behovsprøving
ANTALL							
Oslo	11089	1785	692	828	7397	387	8225
Resten av landet	71527	33101	6397	13074	14171	4784	27245
Landet	82616	34886	7089	13902	21568	5171	35470
FORDELING							
Oslo	0,134	0,051	0,098	0,060	0,343	0,075	0,232
Resten av landet	0,866	0,949	0,902	0,940	0,657	0,925	0,768
Landet	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Unntatt 3811 boliger ikke spesifisert på brukergruppe i Kostra

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

Toresen (2005) finner at bydelsvise forskjeller i utleieboliger til vanskeligstilte høyst sannsynlig medfører forskjeller mellom Oslo bydeler i antall barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter. Clausen (2002) finner at en høy andel av foreldrene til barnevernsklinter mottar økonomisk sosialhjelp, og kommunale utleieboliger inngår også som et kriterium i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for økonomisk sosialhjelp. På denne bakgrunn testes det i regresjonsanalysene i innværende notat om kommunevis variasjon i antall kommunale utleieboliger til vanskeligstilte medfører variasjon i antall barnevernsklinter.

Tabell 3.19 oppsummerer tallet på ulike typer kommunale utleieboliger i henhold til opplysningene i Kostra. Jeg benytter begrepet *Boliger til vanskeligstilte* om det som i Kostra defineres som kommunale boliger til funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser og boliger til andre behovsprøvde. Det er disse boligene som er mest interessante i regresjonsanalyser av behovet for barnevernstjenester fordi behovet for barnevernstjenester knyttet til flyktninger ivaretas av andre forklaringsvariabler. Boliger til eldre kan a priori ikke påvirke behovet for barnevernstjenester. I regresjonsanalysene testes det imidlertid om ikke-behovsprøvde boliger har betydningen for den observerte variasjonen i antall barnevernsklinter mellom kommunene.

Oslo hadde 23,2 prosent av alle *boliger til vanskeligstilte* i 2003 – det som kalles Boliger unntatt til eldre, flyktninger og andre uten behovsprøving i Tabell 3.19. Dersom forholdene er tilnærmet de samme i resten av landet som i Oslo, betyr den høye andelen boliger til vanskeligstilte at Oslo isolert sett har et høyere behov for barnevernstjenester enn resten av landet. Men det er også mulig at kommunale utleieboliger i større grad enn tilfellet er i resten av landet, går til spesielt vanskeligstilte personer i Oslo.

3.2.7 Rusmisbruk og kriminell adferd

Generelt om barnevernsklientenes og foreldrenes rusmisbruk

Foreldre med alvorlige rusproblemer er i mindre grad enn andre foreldre i stand til å ta seg av barn og ungdom på en forsvarlig måte. Derfor er det mulig at barn og ungdom der foreldrene er rusmisbrukere, er overrepresentert blant barnevernsklientene. Barnevernet har også plikt til å gripe inn når *barnet* har alvorlige adferdsvansker, som for eksempel viser seg i vedvarende eller gjentatt kriminalitet eller i vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Derfor er også rusproblemer blant barn og ungdom en grunn til at barnevernet griper inn. Til sammen 150 barnevernsklienter var plassert i rusmiddelinstitusjon i 2003, og dette gjelder i all hovedsak klienter 13 år og eldre. Barnets rusmisbruk var saksgrunnlaget for 167 nye barnevernsklienter i 2002.

Langørgen (1995, side 10) finner en markert positiv sammenheng mellom barnevernsutgifter per innbygger i norske kommuner og antall utskrevet fra sykehus med alkoholrelaterte diagnoser målt per innbygger. Alkoholmisbruk kvantifiseres som følger: "Vi har forsøkt å fange opp virkninger av alkoholmisbruk. Som en tilnærming antar vi at graden av misbruk kan måles ved antall utskrivninger fra sykehus med alkoholrelaterte diagnoser over perioden 1989-1993.¹¹ Høyt misbruk kan både føre til at det blir flere klienter og høyere utgifter per klient."

Personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser fra somatiske sykehus

Det er problematisk å finne dekkende indikatorer for kommunevis variasjon i antall innbyggere / foreldre og yngre innbyggere med omfattende rusproblemer. Tabell 3.20 viser det gjennomsnittlige antall *personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser fra somatiske sykehus* i perioden 1999-2002 fordelt på aldersgrupper og spesifisert på Oslo og resten av landet.

Tabell 3.20 *Personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser fordelt på alder. Gjennomsnitt 1999-2002.*

	I alt	0-17 år	18-22 år	23-59 år	60-66 år	67 år og over
ANTALL						
Oslo	461	15	14	297	63	73
Resten av landet	4168	387	348	2754	315	364
Landet	4630	401	362	3051	379	437
FORDELING						
Oslo	0,100	0,036	0,038	0,097	0,167	0,167
Resten av landet	0,900	0,964	0,962	0,903	0,833	0,833
Landet	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå (spesialkjøring)

Oslos andel av det totale antall personer 0-17 år og 18-22 år utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser, utgjorde kun henholdsvis 3,6 prosent og 3,8 prosent av den nasjonale totalen. Til sammenligning var henholdsvis 9,4 og 9,7 prosent av alle innbyggere 0-17 år og 18-22 år bosatt i Oslo i 2003. Det synes åpenbart at omfanget av rusproblemer blant barn og ungdom er markert høyere i Oslo enn det som reflekteres i observerte utskrivningsrater for innbygger 0-22 år. Antall utskrevne med alkoholrelaterte diagnoser i alderen 23-59 år i Oslo utgjorde 9,7 prosent av totalen for landet i alt, mens Oslos andel av det totale antall

¹¹ Variabelen er fremkommet ved å summere antall utskrivninger med diagnosene F10.0, F10.1, F10.2, F10.3 -F10.9, G62.1, I42.6, K29.2, K70.0 - K70.9, R93.2 og T51.0 - T51.9.

innbyggere i denne aldersgruppen var lik 12,9 prosent – se Tabell 3.12. Også denne andelen synes for lav for Oslos vedkommende.

Ett problem med denne indikatoren er at den delvis reflekterer hvor godt utbygd tilbudet til rusmisbrukere er i ulike deler av landet. Det er lite sannsynlig at omfanget av alkoholmisbruk relativt sett er markert lavere i Oslo enn i landet for øvrig; derfor er indikatoren personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser trolig lite egnet til å fange opp omfanget av alkoholmisbruk i Oslo. Det er vanskelig å si om dette gjelder generelt for de øvrige kommunene.

Narkotikaforbrytelser, overtredelser av alkoholloven og promillekjøring

Datatilfanget når det gjelder kommunevise (og bydelsvise) forskjeller i *kriminell adferd* er beskjedent. Av kapasitetshensyn har Statistisk sentralbyrå ikke vært i stand til å foreta spesialkjøringer av kriminalstatistikken som kan gi opplysninger om forskjeller i kriminalitet mellom kommunene etter de siktedes / straffedømtes bostedskommune.

Statistisk sentralbyrå har imidlertid publisert en oversikt over siktede for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven (promillekjøring) etter personenes bostedskommune, herunder Oslos bydeler. Statistisk sentralbyrå har også publisert tall for antall anmeldte lovbrudd i alt, antall anmeldte forbrytelser og antall anmeldte voldslovbrudd etter gjerningskommune.

Tabell 3.21 viser antall siktelser for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven samt antall siktelser for promillekjøring etter personenes bostedskommune – gjennomsnitt for 1999 og 2000. Dette kan være andre indikatorer for kommunevis variasjon i befolkningens problemer med rusmisbruk – i tillegg til å være indikatorer for variasjon i kriminell adferd mellom kommunene.

Tabell 3.21 *Narkotikaforbrytelser og overtredelse av alkoholloven. Promillekjøring. Siktelser etter personenes bostedskommune. Gjennomsnitt 2000 og 2001.*

	Narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven	Promillekjøring
ANTALL		
Oslo	5719	751
Resten av landet	31565	5722
Landet	37284	6473
FORDELING		
Oslo	0,153	0,116
Resten av landet	0,847	0,884
Landet	1,000	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Hjulet)

Oslos andel av det totale antall siktelser for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven, utgjorde 15,3 prosent av den nasjonale totalen, mens Oslos andel av det totale antall siktelser for promillekjøring utgjorde 11,6 prosent. Det er mulig at disse to variablene er bedre indikatorer for omfanget av rusproblemer i Oslo relativt til landet for øvrig – og for den generelle variasjonen i rusproblemer mellom alle landets kommuner – enn indikatoren personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser fra somatiske sykehus.

Generelt om barnevernsklientenes og foreldrenes kriminalitet

Foreldre med en belastet kriminell adferd er trolig i mindre grad enn andre foreldre i stand til å ta seg av barn og ungdom på en forsvarlig måte. Derfor er det mulig at barn og ungdom til foreldrene med en belastet kriminell adferd, er overrepresentert blant barnevernsklientene. Barnevernet har også plikt til å gripe inn når *barnet* har alvorlige atferdsvansker, som for eksempel viser seg i vedvarende eller gjentatt kriminalitet eller i vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Derfor er også kriminell adferd blant barn og ungdom en grunn til at barnevernet griper inn. Barnets sosiale avvik og / eller kriminelle adferd var saksgrunnlaget for vel 1.360 nye barnevernsklienter i 2002. Betydningen av sosiale avvik og kriminell adferd øker markert med alderen.

Kriminell adferd / kriminalitet – anmeldelser gjerningskommune

Tabell 3.22 viser antall anmeldte lovbrudd i alt, antall anmeldte forbrytelser og antall anmeldte voldslovbrudd etter gjerningskommune, gjennomsnitt for 2000-2001, spesifisert på Oslo og resten av landet.

Tabell 3.22 *Anmeldte lovbrudd i alt og anmeldte forbrytelser og voldslovbrudd. Gjennomsnitt for 2000 og 2001. Gjerningskommune.*

	Anmeldte lovbrudd i alt	Anmeldte forbrytelser	Anmeldte voldslovbrudd
ANTALL			
Oslo	105759	81602	5016
Resten av landet	338718	239695	20122
Landet	444477	321297	25138
FORDELING			
Oslo	0,238	0,254	0,200
Resten av landet	0,762	0,746	0,800
Landet	1,000	1,000	1,000
FORDELING			
Oslo	1,000	0,772	0,047
Resten av landet	1,000	0,708	0,059
Landet	1,000	0,723	0,057

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Hjulet)

Oslos andeler utgjorde fra 20 prosent til vel 25 prosent av den nasjonale totalen. Oslos andeler synes ikke urimelig; et annet spørsmål er om disse indikatorene gir et dekkende bilde av variasjon i kriminell adferd etter foreldrenes og barn og ungdoms bostedskommune.

Et annet problem er at ulike indikatorer for sosiale og økonomiske problemer kan være høyt korrelert med hverandre, slik at det i regresjonsanalyser ikke er mulig å skille ut den isolerte effekten av ulike indikatorer. For eksempel tyder analyser av barnevernstjenesten i Oslo på at det er høye korrelasjon mellom kommunale utleieboliger til vanskeligstilte og tilgjengelige indikatorer for bydelsvis variasjon i kriminell adferd.

4 Økonomi

4.1 Innledning

4.1.1 Oslos spesielle situasjon

Oslo kommune og fylkeskommune omfattes ikke av reformen som overfører ansvaret for fylkeskommunale barnevernsoppgaver til staten fra og med 2004. I tillegg er det forskjeller i hvordan det fylkeskommunale barnevernet i Oslo finansieres sammenlignet med resten av landet. Hovedpoenget er at bydelenes egenbetaling til det fylkeskommunale barnevernet økte sterkt fra 2001 til 2003 og hensikten er at bydelene selv skal finansiere alle utgifter knyttet til plassering av barnevernsklinter utenfor familien. Den nye finansieringsordningen omfatter også de miljøbaserte tiltakene, som Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST).

Den nye finansieringsordningen ble satt i verk fra og med 1. juli 2002. Det vil si at fra og med juli 2002 betalte Oslos bydeler alle direkte utgifter knyttet til barnevernsklinter med tiltak utenfor familien og alle andre fylkeskommunale barnevernstiltak. Helårsvirkningen av den nye finansieringsordningen gjelder fra og med 2003. Men også i 2001 og i årene før det, var bydelens betaling for fylkeskommunale barnevernstjenester høyere enn i resten av landet fordi bydelene betalte alle utgifter i forbindelse med fosterhjemsplasseringer, mens det for primærkommunene for øvrig var et utgiftstak.

Det er derfor ikke meningsfullt å sammenligne Oslos utgifter til henholdsvis det kommunale og det fylkeskommunale barnevernet, med øvrige primærkommuners og fylkeskommuners utgifter – verken i 2002 eller i 2003, eller i tiden før det. Det er imidlertid meningsfullt å sammenligne tallene på barnevernsklinter mellom Oslo og andre kommuner, både i alt og spesifisert på klinter med tiltak i og utenfor familien.

4.1.2 Hvordan måle utgifter til barnvernstjenester?

I kommuneregnskapene, Kostra, er *primærkommunale barnvernstiltak* klassifisert under formålene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien. De *fylkeskommunale barnevernstiltakene* spesifiseres på de fire formålene 694 Barneverntjeneste, 693 Hjemmebaserte barneverntiltak, 691 Fosterhjem samt 692 Barnevernsinstitusjoner i 2002 og 2003.¹² Fra og med 2004 har staten overtatt de oppgavene fylkeskommunene hadde ansvaret for. Oslo omfattes ikke av denne reformen.

¹² Det *fylkeskommunale barnevernet* ble kun spesifisert på de to formålene 690 Omsorg for barn i fosterhjem og 695 Omsorg for barn i barnevernsinstitusjoner i 2001. En del barnevernsutgifter ble trolig ført på formålet 685 Sosial rådgivning og veiledning. Det er derfor ikke mulig å sammenligne utgiftene til det fylkeskommunale barnevernet i 2001 med de to etterfølgende årene.

I det følgende benyttes *netto driftsutgifter* for å tallfeste utgiftene til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet i Oslo og resten av landet. Netto driftsutgifter viser utgiftene etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten, brukerbetaling, refusjoner og overføringer fra andre kommuner og fylkeskommuner, refusjon av sykepengen med videre fra folketrygden og andre direkte inntekter, er trukket fra bokførte driftsutgifter. Resterende utgifter må dekkes av de frie inntektene – som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten (og generelle overføringer til bydelene i Oslo) med videre. Man kan derfor si at netto driftsutgifter viser hvordan kommuner, fylker og bydeler *prioriterer* de frie midlene mellom ulike sektorer / tjenester.¹³

Summer av utgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet er definert som følger: Utgifter i alt til *barnevernstjeneste* omfatter utgifter bokført under formålene 244 Barnevernstjeneste og 694 Barnevernstjeneste. Utgifter i alt til *tiltak i familien* omfatter utgifter bokført under formålene 251 Tiltak i familien og 693 Hjemmebaserte tiltak. Utgifter til *tiltak utenfor familien* omfatter utgifter bokført under formålene 251 Tiltak utenfor familien og 691 Fosterhjem og 692 Barnvernsinstitusjoner. En sammenligning av *totale utgifter* spesifisert på disse tre formålene er i prinsippet uavhengig av forskjeller i bydelenes og kommunenes egenandeler til det fylkeskommunale barnevernet fordi alle utgifter regnes netto.

4.2 Ulikhet Oslo versus alle andre kommuner

4.2.1 Problemstillinger og begreper

Hvor store forskjeller er det i barnevernsutgifter per yngre innbygger mellom Oslos bydeler og mellom alle landets kommuner inklusive Oslo i alt? Hvor store forskjeller er det i barnevernsutgifter per klient og i klienthyppighet? Og hvordan kan man på en enkel måte måle eller tallfeste disse forskjellene? Dette er hovedproblemstillingene i dette avsnittet.

Utgifter per yngre innbygger – en viktig sammenheng

Bydelenes og kommunenes barnevernsutgifter per yngre innbygger Y / F kan uttrykkes som produktet av utgiftene per klient Y / B og antall klienter per yngre innbygger B / F , som vist i ligning (4.1). Her symboliserer Y netto barnevernsutgifter, F innbyggere 0-17 år ved inngangen til året og B antall barnevernsklienter i løpet av året eller ved slutten av året, mens indeksen r angir bydel eller kommune.

$$(4.1) \quad \frac{Y_r}{F_r} = \frac{Y_r}{B_r} \cdot \frac{B_r}{F_r}$$

Utgiftsforskjeller per yngre innbygger kan med andre ord både skyldes variasjon i ”enhetsutgiften” eller utgifter per barnevernsklient og forskjeller i klienthyppigheten eller antall barnevernsklienter per yngre innbygger. Denne ligningen indikerer at det er interessant både å studere forskjeller i utgifter per barnevernsklient (enhetsutgiften) og antall barnevernsklienter per yngre innbygger (klienthyppigheten) samt variasjon i totale barnevernsutgifter per yngre innbygger.

¹³ I nøkkeltallene i Kostra er netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen for den aktuelle tjenesten eller i prosent av samlede netto driftsutgifter, gjennomgående benyttet for å vise kommunenes prioriteringer.

Hvordan måle ulikhet?

Ulikhet måles her ved de to ulikhetsmålene *Absolutt ulikhet* og *Andel ulikhet*. Innholdet i disse ulikhetsmålene kan forklares ved å se på forskjeller i klienthyppighet, det vil her si antall barnevernsklinter per innbygger under 18 år.

Absolutt ulikhet i klientrater (eller i antall klienter) viser hvor mange barnevernsklinter som rent hypotetisk måtte ”flyttes” mellom bydelene eller kommunene for at klienthyppigheten skulle bli den samme i alle bydeler / kommuner og lik gjennomsnittet for hele Oslo eller landet i alt – *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel / kommune*.

Andelen ulikhet i klientrater (eller i antall klienter) viser hvor høy andel av det totale antall klienter i Oslo eller i landet som måtte ”flyttes” mellom bydelene / kommunene for at klienthyppigheten skulle bli den samme i alle bydeler / kommuner og lik gjennomsnittet for hele Oslo eller for landet i alt – *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel / kommune*. Andelen ulikhet er med andre ord lik den absolutte ulikheten dividert med det totale antall barnevernsklinter i Oslo eller i landet.

Absolutt ulikhet og andel ulikhet i barnevernsutgifter per klient og barnevernsutgifter per yngre innbygger har helt tilsvarende tolkning. Se avsnitt 7.1 for en mer grundig drøfting av problemer med å måle ulikhet, begrunnelsene for å benytte ulikhetsmålene absolutt ulikhet og andel ulikhet og en mer systematisk og matematisk fremstilling av hvordan ulikhet måles. Disse ulikhetsmålene er blant annet benyttet i Toresen (2003b), som drøfter om Handlingsplan for eldreomsorgen medførte større eller mindre ulikhet mellom kommunene i årsverksforbruk og kapasitet i pleie- og omsorgssektoren; i Toresen og Brevik (2004), som blant annet analyserte forskjeller i dødelighet mellom Oslos bydeler; og i Toresen (2005) som analyserte bydelsvise forskjeller i klienthyppighet og barnevernsutgifter per yngre innbygger i Oslo.

Avgrensning

Analysene i dette avsnittet er utført på data for 2002 og ikke 2003. Grunnen er at det var større samsvar mellom bydelenes og de øvrige kommunenes netto barnevernsutgifter i 2002 enn i 2003 ettersom den nye finansieringsordningen for bydelsbarnevernet i Oslo først ble iverksatt fra og med juli 2002. Men uansett er det ikke meningsfullt å sammenligne *utgiftsnivået* til det kommunale barnevernet i Oslo med resten av landet disse to årene. Konklusjonen med hensyn til interne forskjeller mellom bydelene og forskjeller mellom alle kommuner inklusive Oslo i alt, påvirkes imidlertid i liten grad av endringen i finansieringsordningen for bydelsbarnevernet. Se Toresen (2005) for en beskrivelse av utviklingen i ulikhet mellom Oslos bydeler i perioden 2001-2003.

Med utgifter menes her primærkommunenes og Oslos bydelers totale netto driftsutgifter til barnevernstiltak slik disse utgiftene er avgrenset i Kostra, det vil si utgifter til barnevernstjeneste (administrasjon med videre), barnevernstiltak i familien og barnevernstiltak utenfor familien. Analysene omfatter kun bokførte netto driftsutgifter til det kommunale barnevernet i alle landets kommuner inklusive Oslo og netto driftsutgifter til bydelsbarnevernet i Oslo. Det totale antall barnevernsklinter ved utgangen av året og netto driftsutgifter normeres i forhold til aldersgruppen 0-17 år ved inngange til året, selv om enkelte kan være ”ettervernsklinter” inntil den datoen de fyller 22 år. Grunnen er dels at dette er vanlig, dels at tallet på nye klienter er begrenset til aldersgruppen under 18 år og dels at hovedtyngden av barnevernsklintene er under 18 år.

Nøkkeltall

Den øverste delen av Tabell 4.1 viser netto barnevernsutgifter i alt bokført under kommunalt barnevern for bydelsbarnevernet i Oslo og for primærkommunene i alt inklusive Oslo

i 2002. I tillegg gjengis tallet på barnevernsklinter ved slutten av året og antall innbyggere 0-17 år ved inngangen til året. Den nederste halvdel viser netto barnevernsutgifter per yngre innbygger og per barnevernsklient samt klienthyppigheten målt som antall barnevernsklinter ved slutten av året per 1.000 innbygger 0-17 år ved inngangen til året.

Tabell 4.1 *Bokførte netto driftsutgifter til kommunale barnevernstiltak, innbygger 0-17 år ved inngange til året og barnevernsklinter ved utgangen av året. 2002.*

	OSLO	LANDET
Netto barnevernsutgifter millioner kroner	569,7	3769,1
Antall barnevernsklinter ved slutten av året	2693	26333
Antall innbyggere 0-17 år ved inngangen til året	99179	1067489
Netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år	5747	3531
Netto barnevernsutgifter per klient	211554	143131
Klienthyppighet	27,2	24,5

Utgiftene i Oslo kan ikke sammenlignes direkte med primærkommunene i alt fordi Oslos bydeler betaler alle direkte utgifter knyttet til barnevernsklinter med tiltak utenfor familien (det fylkeskommunale barnevernet) f.o.m. andre halvår 2002.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra og befolkningsstatistikk

Det fremgår at Oslos bokførte netto barnevernsutgifter både per yngre innbygger og per barnevernsklient er markert høyere enn landsgjennomsnittet. Dette skyldes i stor grad at bydelene fra og med juli 2002 betalte alle direkte utgifter knyttet til barnevernsklinter med tiltak utenfor familien og andre fylkeskommunale barnevernstiltak.

4.2.2 Ulikhet – Oslo versus alle kommuner

Tabell 4.2 viser den absolutte ulikheten og andelen ulikhet mellom Oslos bydeler og mellom alle primærkommuner inklusive Oslo i netto driftsutgifter til barnevernstiltak per innbygger 0-17 år (ved inngange til året) og per barnevernsklient (ved utgangen av året), samt den absolutte ulikheten og andelen ulikhet mellom Oslos bydeler og alle primærkommuner i klienthyppighet (antall klienter ved slutten av året per innbygger 0-17 år ved inngangen til året).

Bydelene i Oslo

Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år* mellom Oslos bydeler, tilsvarer knapt 149 millioner kroner av en total på nesten 570 millioner kroner i 2002, slik at andelen ulikhet er lik 26,1 prosent mellom bydelene. Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per klient* tilsvarer nesten 45 millioner kroner av en total på nesten 570 millioner kroner, slik at andelen ulikhet er lik 7,9 prosent. Den absolutte ulikheten i *klienthyppighet* tilsvarer om lag 600 klienter av en total på drøyt 2.690 klienter, slik at andelen ulikhet er lik 22,3 prosent.

Det er med andre ord betydelig større ulikhet mellom Oslos bydeler i klienthyppighet enn i barnevernsutgifter per klient. Det er også slik at forskjellene i utgifter per klient og forskjellene i klienthyppighet jevnt over forsterker hverandre: det vil si at bydeler med høy klienthyppighet jevnt over også har høyere utgifter per klient enn gjennomsnittet for Oslo i alt, mens utgiftene per klient jevnt over er lavere enn gjennomsnittet i bydeler med lavere klienthyppighet enn i Oslo kommune som sådan. Denne konklusjonen gjelder som en generell tendens, selv om det finnes bydeler der dette mønsteret brytes.

Primærkommunene inklusive Oslo kommune i alt

Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år* mellom alle kommuner inklusive Oslo i alt, tilsvarer vel 550 millioner kroner av en total på nesten 3.770 millioner kroner, slik at andelen ulikhet er lik 14,7 prosent mellom alle primærkommuner (inklusive Oslo kommune i alt). Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per klient* tilsvarer om lag 505 millioner kroner av en total på nesten 3.770 millioner kroner, slik at andelen ulikhet er lik 13,4 prosent. Den absolutte ulikheten i *klienthyppighet* tilsvarer 3.070 klienter av en total på litt over 26.330 barnevernsklienter, slik at andelen ulikhet er lik 11,7 prosent.

Tabell 4.2 *Absolutt og andel ulikhet mellom bydelene i Oslo og mellom alle primærkommuner inklusive Oslo. Netto utgifter til kommunale barnevernstiltak per innbygger 0-17 år og per klient og klienthyppighet. 2002.*

	ABSOLUTT ULIKHET	ANDEL ULIKHET
BYDELENE I OSLO		
Netto kommunale barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år	148,6	0,261
Netto kommunale barnevernsutgifter per klient ved slutten av året	44,9	0,079
Klienthyppighet	601	0,223
PRIMÆRKOMMUNENE INKLUSIVE OSLO I ALT		
Netto kommunale barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år	553,2	0,147
Netto kommunale barnevernsutgifter per klient ved slutten av året	505,3	0,134
Klienthyppighet	3070	0,117

Utgiftene i Oslo kan ikke sammenlignes direkte med primærkommunene i alt fordi Oslos bydeler betaler alle direkte utgifter knyttet til barnevernsklienter med tiltak utenfor familien (det fylkeskommunale barnevernet) f.o.m. andre halvår 2002.
Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå, Kostra

Andelen ulikhet i netto driftsutgifter per innbygger under 18 år er høyere enn andelen ulikhet i klienthyppighet mellom alle primærkommuner. Det betyr at i et flertall av kommunene forsterker høye utgifter per klient effekten av høy klienthyppighet slik at utgiftene per yngre innbygger blir høye, og vice versa for kommuner med lav klienthyppighet. Effekten er imidlertid meget svak.

Oslo – en lagdelt kommune

Et hovedpoeng er at *det er markert større forskjeller i klienthyppighet og netto utgifter per yngre innbygger mellom Oslos bydeler enn mellom alle primærkommuner – inklusive Oslo som sådan.* Dette illustrerer at de sosiale forskjellene innad i Oslo på mange måter er betydelig større enn de sosiale forskjellene mellom alle kommuner.

Forskjellene i *klienthyppighet* mellom Oslos bydeler er lik 22,3 prosent, mot 11,7 prosent for alle primærkommuner. Det vil si at vel 22 prosent av alle barnevernsklienter måtte "flyttes" fra bydeler med høy klientrate til bydeler med lav klientrate for at klientratene skulle bli den samme i alle bydeler, mens knapt 12 prosent av alle barnevernsklienter måtte "flyttes" fra kommuner med høy klientrate til kommuner med lav klientrate for at klientraten skulle bli den samme i alle kommuner inklusive Oslo (der Oslo ikke er spesifisert på bydeler).

På den annen side er det mindre forskjeller i netto *barnevernsutgifter per klient* mellom Oslos bydeler, 7,9 prosent, enn mellom alle primærkommuner, 13,4 prosent.

Forskjellene i netto *barnevernsutgifter per yngre innbygger* mellom Oslos bydeler er lik 26,1 prosent, mot 14,7 prosent for alle primærkommuner. Det vil si at litt mer enn 26 pro-

sent av Oslos totale netto barnevernsutgifter måtte ”flyttes” eller ”overføres” fra bydeler med høye utgifter per yngre innbygger til bydeler med lave utgifter per yngre innbygger for at utgiftene per yngre innbygger skulle bli den samme i alle bydeler, mens knapt 15 prosent av alle kommuners totale netto barnevernsutgifter måtte ”flyttes” eller ”overføres” fra kommuner med høye utgifter per yngre innbygger til kommuner med lave utgifter per yngre innbygger, for at utgiftene per yngre innbygger skulle bli den samme i alle kommuner inklusive Oslo (der Oslo ikke er spesifisert på bydeler).

En sentral konklusjon

Analysene synes å bekrefte Oslo kommunes antagelse, jevnfør innledningskapitlet, om at Oslo både har de beste og de dårligste levekårene i Norge. Det er større forskjeller i klienthyppighet og netto kommunale barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo enn mellom alle primærkommuner inklusive Oslo. I enkelte bydeler er klienthyppigheten og netto barnevernsutgifter per yngre innbygger svært høy i landsmålestokk; andre bydeler i Oslo har svært få barnvernsklienter og meget lave barnevernsutgifter sett i forhold til tallet på yngre innbyggere.

4.3 Barnevernsutgifter, klienter og yngre innbyggere

På aggregert nivå er det dekkende å sammenligne Oslos totale utgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet med tilsvarende aggregerte utgifter for resten av landet og landet i alt i 2002 og 2003. Men på kommunenivå er en slik sammenligning ikke dekkende for reelle utgiftsforskjeller.

Det er ingen prinsipielle problemer med å sammenligne tallet på barnevernsklienter i alt og klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien mellom Oslo og resten av landet. Det er imidlertid ikke mulig å skille mellom ”kommunale” og ”fylkeskommunale” klienter på kommunenivå ut fra tilgjengelig statistikk. En slik sammenligning er også tvilsom på fylkesnivå og nasjonalt nivå fordi Statistisk sentralbyrås tall for ”fylkeskommunale barnevernsklienter” er basert på summarisk statistikk ved utgangen av året og ikke på opplysninger fra den ordinære individbaserte barnevernsstatistikken, der tallet på barnevernsklienter i prinsippet skal være identisk med tilsvarende opplysninger i Kostra.

4.3.1 Netto barnevernsutgifter i alt

Tabell 4.3 viser hvilke formål primærkommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak skal føres på, samt tilhørende netto driftsutgifter målt i millioner kroner, i 2003.¹⁴ Primærkommunenes netto barnevernsutgifter beløp seg til knapt 4,2 milliarder kroner, mens fylkeskommunenes netto barnevernsutgifter utgjorde i underkant av 2,3 milliarder kroner. Netto barnevernsutgifter til kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak beløp seg til nesten 6,5 milliarder kroner i alt.

Utgifter spesifisert på kommunale og fylkeskommunale tiltak

Utgiftstall spesifisert på bydelsbarnevernet og det fylkeskommunale barnevernet i Oslo kan ikke sammenlignes med resten av landet fordi bydelene i prinsippet skulle dekke alle direkte utgifter knyttet til barnevernsklienter med tiltak utenfor familien fra og med juli 2002. Utgiftstallene for primærkommunale og fylkeskommunale tiltak i Tabell 4.3 er derfor misvisende, men de er tatt med for fullstendighetens skyld.

¹⁴ Utgifter til formål 685 Fylkeskommunalt familievern inngår ikke her.

Utgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet i alt

Netto driftsutgifter i alt til kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak er direkte sammenlignbare mellom Oslo og resten av landet i 2003 (og 2002). Denne summen påvirkes ikke av nivået på bydelenes egenbetaling til det fylkeskommunale barnevernet ettersom utgiftene regnes netto. Også netto driftsutgifter fordelt på de tre hovedaktivitetene barnevernstjeneste (administrasjon med videre), barnevernstiltak i familien og barnevernstiltak utenfor familien, er i prinsippet direkte sammenlignbare. Dette gjelder dersom bydelenes adferd ikke endres vesentlig av endringer i betalingssatser – noe som ikke er sannsynlig på kort sikt. Imidlertid kan forskjeller i bokføringspraksis skape avvik mellom Oslo og andre kommuner / fylkeskommuner når barnevernsutgiftene spesifiseres på de tre hovedaktivitetene. Det er for eksempel uklart hvorvidt, og i hvilken grad, bydelene og kommunene fører utgifter til ”ekstratiltak” overfor plasserte klienter under tiltak i hjemmet eller under tiltak utenfor hjemmet i sine regnskaper.

Tabell 4.3 *Netto barnevernsutgifter. Kommunale og fylkeskommunale tiltak. Oslo og resten av landet. Mill. kroner. 2003.*

	MILLIONER KRONER			ANDEL AV SUBTOTAL			ANDEL AV LANDET		
	Oslo	AndreLandet		Oslo	AndreLandet		Oslo	AndreLandet	
244 Barneverntjeneste	173,1	1110,6	1283,8	0,229	0,327	0,309	0,135	0,865	1,000
251 Tiltak i familien	83,5	577,7	661,2	0,110	0,170	0,159	0,126	0,874	1,000
252 Tiltak utenfor familien	499,5	1712,0	2211,5	0,661	0,503	0,532	0,226	0,774	1,000
SumKommunale tiltak	756,1	3400,3	4156,4	1,000	1,000	1,000	0,182	0,818	1,000
694 Barneverntjeneste	41,3	174,1	215,4	0,989	0,077	0,094	0,192	0,808	1,000
693 Hjemmebaserte tiltak	5,2	94,8	100,0	0,125	0,042	0,044	0,052	0,948	1,000
691 Fosterhjem	10,7	222,1	232,7	0,255	0,099	0,101	0,046	0,954	1,000
692 Barnevernsinstitusjoner	-15,4	1763,1	1747,7	-0,369	0,782	0,761	-0,009	1,009	1,000
SumFylkeskommunale tiltak	41,8	2254,1	2295,9	1,000	1,000	1,000	0,018	0,982	1,000
Barneverntjeneste	214,5	1284,7	1499,2	0,269	0,227	0,232	0,143	0,857	1,000
Tiltak i familien	88,7	672,5	761,2	0,111	0,119	0,118	0,116	0,884	1,000
Tiltak utenfor familien ¹	494,7	3697,2	4191,9	0,620	0,654	0,650	0,118	0,882	1,000
SumBarnevernstiltak i alt	797,9	5654,4	6452,3	1,000	1,000	1,000	0,124	0,876	1,000

¹ Fylkeskommunale tiltak utenfor familien er lik summen av formålene 691 og 692

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra.

Oslos netto barnevernsutgifter utgjorde knapt 798 millioner kroner i alt, eller 12,4 prosent av de nasjonale utgiftene til kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak i 2003. Oslo hadde 9,4 prosent av det totale antall innbyggere 0-17 år ved inngangen til 2003 og 10,3 prosent av det totale antall barnvernsklienter i løpet av 2003, jevnfør Tabell 4.4. Oslos relativt høye utgiftsandel skyldes derfor både at andelen barvernsklienter var høyere enn andelen innbygger 0-17 år, og at utgiftene per klient var høyere enn landsgjennomsnittet. Totale barnevernsutgifter beløp seg til vel 5.654 millioner kroner i resten av landet, mens netto barnevernsutgifter utgjorde 6.452 millioner kroner for landet i alt.

Kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak etter formål

Samlede netto driftsutgifter til *barnevernstjeneste (administrasjon med videre)*¹⁵ krevde 26,9 prosent av Oslos totale barnevernsutgifter i 2003, og denne andelen er markert høyere enn i resten av landet, 22,7 prosent, og for landet i alt, 23,2 prosent. Den høye andelen skyldes hovedsakelig betydelig høyere netto driftsutgifter til formål 694 barnevernstjeneste i Oslo fylkeskommune enn i landet for øvrig og Oslo fylkeskommunes netto driftsut-

¹⁵ Bokført under kapittel 244 og 694 i Kostra.

gifter til barnevernstjeneste utgjorde mer enn 41 millioner kroner, eller drøyt 19 prosent av fylkeskommunenes samlede utgifter til barnevernstjeneste – som beløp seg til vel 215 millioner kroner i 2003.

Netto driftsutgifter i alt til *barnevernsklinter med tiltak i familien*¹⁶ krevde 11,1 prosent av totale barnevernsutgifter i Oslo, som er litt lavere enn for landet sett under ett, 11,9 prosent. Utgiftene per innbygger 0-17 år er imidlertid markert høyere enn landsgjennomsnittet, se Tabell 4.5. Netto driftsutgifter i alt til *barnevernsklinter med tiltak utenfor familien*¹⁷ utgjorde 62,0 prosent av Oslos netto barnevernsutgifter – mot 65,0 prosent for landet i alt. Utgiftene per innbygger 0-17 år er imidlertid markert høyere enn landsgjennomsnittet, se Tabell 4.5.

Det mest bemerkelsesverdige er at *Oslo benytter nærmere 27 prosent av totale netto driftsutgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnevern til administrasjon, saksbehandling med videre bokført under barnevernstjeneste i regnskapene, mens denne andelen er under 23 prosent i resten av landet.*

4.3.2 Barnevernsklinter etter tiltak og yngre innbyggere

Tabell 4.4 viser antall barnevernsklinter i løpet av 2003 fordelt på klinter med tiltak i og utenfor familien samt det totale antall barnvernsklinter i Oslo, resten av landet og på nasjonalt nivå. Summen av barnevernsklinter med tiltak i og utenfor familien utenom Oslo er ikke lik det oppgitte antall klinter i alt i løpet av året i Kostra. I tillegg gjengis tallet på innbyggere 0-17 år ved inngangen til 2003 fordelt på Oslo, resten av landet og landet i alt.

Tabell 4.4 *Barnevernsklinter etter tiltak i løpet av 2003 og innbyggere 0-17 år per 1. januar 2003.*

KLIENTER OG YNGRE INNBYGGERE	ANTALL			ANDEL AV LANDET		
	Oslo	Andre	Landet	Oslo	Andre	Landet
Klinter m/tiltak i familien	2531	22672	25203	0,100	0,900	1,000
Klinter m/tiltak utenfor familien	1250	9767	11017	0,113	0,887	1,000
Klinter i alt¹	3781	32886	36667	0,103	0,897	1,000
Korrekt sum	3781	32439	36220	0,104	0,896	1,000
Personer 0-17 år	100892	974819	1075711	0,094	0,906	1,000

¹ Summen av klinter med tiltak i og utenfor familien er ikke lik antall klinter i alt i løpet av året i Kostra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra.

Oslo hadde 9,4 prosent av alle innbyggere 0-17 år i 2003. Oslos andel av det totale antall barnevernsklinter var lik 10,3 prosent, mens andelen klinter med tiltak i familien var lik 10,0 prosent og andelen klinter med tiltak utenfor familien utgjorde 11,3 prosent av totalen. Det vil si, *Oslo har en relativt høyere andel barnevernsklinter enn andelen innbyggere 0-17 år, og andelen klinter med tiltak utenfor familien er markert høyere enn andelen yngre innbyggere.*

¹⁶ Bokført under kapittel 251 og 693 i Kostra.

¹⁷ Bokført under kapittel 252 og 691 og 692 i Kostra.

4.3.3 Netto utgifter etter tiltak per yngre innbygger

Netto barnevernsutgifter i alt per innbygger 0-17 år utgjorde 7.908 kroner i Oslo, 5.800 kroner i resten av landet og 5.998 kroner per yngre innbygger for landet i alt i 2003, se Tabell 4.5. Netto barnevernsutgifter per yngre innbygger var med andre ord godt og vel 36 prosent høyere i Oslo enn i resten av landet og nesten 32 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Det er tre sentrale poeng:

1. *Oslos totale netto barnevernsutgifter ville vært lik 605,2 millioner kroner i 2003 dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet. Differansen fra faktiske utgifter tilsvarer 192,7 millioner kroner, og avviket kan tolkes som et "merforbruk" eller "et merutgiftsbehov" – eller som en kombinasjon.* Dette er hovedtemaet i inneværende delprosjekt og senere analyseres mulige årsaker til avviket.

2. Avvik fra landsgjennomsnittet i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år kan skyldes at *klienthyppigheten* er forskjellig, at *utgiftene per klient* avviker fra gjennomsnittet og at *både klienthyppighet og utgifter per klient* avviker fra landsgjennomsnittet. Dette er motivasjonen for å studere forskjeller i klientrater og utgifter per barnevernsklient mellom Oslo og resten av landet. I avsnitt 4.4 presenteres en dekomponering av avvik i netto barnevernsutgifter per yngre innbygger, der formålet er å tallfeste hvor mye av Oslos totale avvik som skyldes avvik i klienthyppighet, utgifter per klient og kombinasjonen av disse to faktorene fordelt på hovedaktivitetene barnevernstjeneste, klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien.

Tabell 4.5 *Netto barnevernsutgifter etter tiltak per innbygger 0-17 år. Sum kommunale og fylkeskommunale tiltak 2003.*

UTGIFT PER YNGRE INNBYGGER	KRONER			ANDEL AV SUBTOTAL			ANDEL AV LANDET		
	Oslo	Andre	Landet	Oslo	Andre	Landet	Oslo	Andre	Landet
244 Barneverntjeneste	1716	1139	1193	0,229	0,327	0,309	1,438	0,955	1,000
251 Tiltak i familien	827	593	615	0,110	0,170	0,159	1,346	0,964	1,000
252 Tiltak utenfor familien	4951	1756	2056	0,661	0,503	0,532	2,408	0,854	1,000
Sum Kommunale tiltak	7494	3488	3864	1,000	1,000	1,000	1,940	0,903	1,000
694 Barneverntjeneste	410	179	200	0,989	0,077	0,094	2,045	0,892	1,000
693 Hjemmebaserte tiltak	52	97	93	0,125	0,042	0,044	0,555	1,046	1,000
691 Fosterhjem	106	228	216	0,255	0,099	0,101	0,489	1,053	1,000
692 Barnevernsinstitusjon	-153	1809	1625	-0,369	0,782	0,761	-0,094	1,113	1,000
Sum Fylkeskommunale tiltak	414	2312	2134	1,000	1,000	1,000	0,194	1,083	1,000
Barneverntjeneste	2126	1318	1394	0,269	0,227	0,232	1,525	0,946	1,000
Tiltak i familien	879	690	708	0,111	0,119	0,118	1,242	0,975	1,000
Tiltak utenfor familien ²	4904	3793	3897	0,620	0,654	0,650	1,258	0,973	1,000
Sum Barnevernstiltak i alt	7908	5800	5998	1,000	1,000	1,000	1,318	0,967	1,000

Kilde: Egne beregninger basert på tall fra Kostra. (Statistisk sentralbyrå)

3. I neste omgang er det interessant å studere *hvorfor* klienthyppigheten og / eller utgiftene per klient (for ulike klientgrupper) er forskjellig i Oslo og resten av landet – og mellom Oslos bydeler. I kapittel 5 gjennomgås regresjonsanalyser der formålet er å avklare hvilke hovedfaktorer som skaper forskjeller mellom kommunene i det totale antall barnevernsklienter og antall barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien. I tillegg gis det i avsnitt 6 begrunnede anslag for det som kalles normerte netto driftsutgifter til barnvernstjeneste per klient med tiltak i og utenfor familien.

4.3.4 Klientrater etter tiltak

Klienthyppigheten defineres her som antall barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbyggere 0-17 år ved inngangen til året. Klienthyppigheten spesifiseres på barn og ungdom med tiltak i familien og utenfor familien, som vist i Tabell 4.6. I Oslo var det 25,1 barnevernsklienter med tiltak i familien i løpet av 2003 per 1.000 innbygger 0-17 år; det tilsvarende tallet var 23,3 i resten av landet og 23,4 på nasjonalt plan. Det var 12,4 barnevernsklienter med tiltak utenfor familien i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år i Oslo; mot 10,0 i landet for øvrig og 10,2 for landet sett under ett. Den totale klientraten var lik 37,5 i Oslo og 33,7 i øvrige deler av landet, mens det nasjonale gjennomsnittet var lik 34,1 – for klienter i løpet av året.

Tabell 4.6 *Barnevernsklienter etter tiltak i løpet av 2003 per 1.000 innbygger 0-17 år per 1. januar 2003.*

KLIENTHYPPIGHET	KLIENTRATER			ANDEL AV LANDET		
	Oslo	Andre	Landet	Oslo	Andre	Landet
Klienter m/tiltak i familien	25,1	23,3	23,4	1,071	0,993	1,000
Klienter m/tiltak utenfor familien	12,4	10,0	10,2	1,210	0,978	1,000
Klienter i alt¹	37,5	33,7	34,1	1,099	0,990	1,000

¹ Summen av klienter med tiltak i og utenfor familien er ikke lik det oppgitte antall klienter i alt i løpet av året i Kostra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra.

Hovedpoengene er som følger: Klientraten til barn og ungdom med tiltak i familien var 7,7 prosent (1,8 prosentpoeng) høyere i Oslo enn i resten av landet, og 7,1 prosent (1,8 prosentpoeng) høyere enn landsgjennomsnittet. Klientraten til barn og ungdom med tiltak utenfor familien var 24,0 prosent (2,4 prosentpoeng) høyere i Oslo enn i resten av landet, og 21,0 prosent (2,2 prosentpoeng) høyere enn landsgjennomsnittet. Den samlede klientraten for barn og ungdom med tiltak i og utenfor familien, var 11,3 prosent (3,8 prosentpoeng) høyere i Oslo enn i resten av landet, og 9,9 prosent (3,4 prosentpoeng) høyere enn landsgjennomsnittet. *Relativ sett har Oslo spesielt mange barnevernsklienter som er plassert utenfor familien sett i forhold til resten av landet – og dette er også de mest utgiftskrevende barnevernsklientene.*

4.3.5 Netto utgifter per klient etter tiltak

Tabell 4.7 viser netto barnevernsutgifter per klient i løpet av 2003 fordelt på kommunale og fylkeskommunale tiltak samt kommunale og fylkeskommunale tiltak i alt. Netto driftsutgifter til barnevernstjeneste er målt per barnevernsklient i alt, netto driftsutgifter til tiltak i familien / hjemmebaserte tiltak er målt per klient med tiltak i familien, netto driftsutgifter til tiltak utenfor familien / fosterhjem og barnevernsinstitusjoner er målt per barnevernsklient med tiltak utenfor familien, mens netto driftsutgifter til barnevernstiltak i alt er målt per barnevernsklient i alt. I avsnitt 6 fordeles utgiftene til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) på klienter med tiltak i og utenfor familien.

Netto driftsutgifter til *barnevernstjeneste* (administrasjon, saksbehandling, generelt forebyggende arbeid med videre) per barnevernsklient i alt i utgjorde vel 56.720 kroner i Oslo, det tilsvarende tallet var knapt 39.070 kroner i resten av landet, mens landsgjennomsnittet var på litt under 40.890 kroner. Det vil si, *netto driftsutgifter til barnevernstjeneste per barnevernsklient i løpet av året var 45,2 prosent høyere i Oslo enn i resten av*

landet, og 38,7 prosent høyere enn landsgjennomsnittet i 2003. Forskjellene er med andre ord betydelige.

Netto driftsutgifter per barneverns klient med tiltak i familien utgjorde knapt 35.040 kroner i Oslo, det tilsvarende tallet var litt i overkant av 29.660 kroner i resten av landet, mens landsgjennomsnittet var på ganske nøyaktig 30.200 kroner. Det vil si, netto driftsutgifter per barneverns klient med tiltak i familien i løpet av året var 18,1 prosent høyere i Oslo enn i resten av landet, og 16,0 prosent høyere enn landsgjennomsnittet i 2003. Forskjellene er med andre ord nokså betydelige.

Tabell 4.7 Netto barnevernsutgifter per klient i løpet av 2003. Kommunale og fylkeskommunale tiltak.

UTGIFTER PER KLIENT	KRONER			ANDEL AV SUBTOTAL			ANDEL AV LANDET		
	Oslo	Andre Landet	Landet	Oslo	Andre Landet	Landet	Oslo	Andre Landet	Landet
244 Barneverntjeneste	45794	33772	35012	0,229	0,327	0,309	1,308	0,965	1,000
251 Tiltak i familien	32980	25480	26233	0,165	0,246	0,231	1,257	0,971	1,000
252 Tiltak utenfor familien	399586	175285	200735	1,998	1,695	1,771	1,991	0,873	1,000
Sum Kommunale tiltak	199974	103397	113356	1,000	1,000	1,000	1,764	0,912	1,000
694 Barneverntjeneste	10930	5294	5875	0,989	0,077	0,094	1,860	0,901	1,000
693 Hjemmebaserte tiltak	2056	4183	3969	0,186	0,061	0,063	0,518	1,054	1,000
691 Fosterhjem	8533	22735	21124	0,772	0,332	0,337	0,404	1,076	1,000
692 Barnevernsinstitusjon	-12334	180519	158637	-1,116	2,634	2,534	-0,078	1,138	1,000
Sum Fylkeskommunale tiltak	11049	68543	62614	1,000	1,000	1,000	0,176	1,095	1,000
Barneverntjeneste	56724	39066	40887	0,269	0,227	0,232	1,387	0,955	1,000
Tiltak i familien	35036	29663	30202	0,166	0,173	0,172	1,160	0,982	1,000
Tiltak utenfor familien ²	395786	378539	380496	1,876	2,202	2,162	1,040	0,995	1,000
Sum Barnevernstiltak i alt	211024	171940	175971	1,000	1,000	1,000	1,199	0,977	1,000

¹Per klient i alt ²per klient med tiltak i familien ³per klient med tiltak utenfor familien

Kilde: Egne beregninger basert på tall fra Kostra. (Statistisk sentralbyrå)

Netto driftsutgifter per barneverns klient plassert utenfor familien utgjorde nesten 395.800 kroner i Oslo, det tilsvarende tallet var litt i overkant av 378.500 kroner i resten av landet, mens landsgjennomsnittet var på knapt 380.500 kroner. Det vil si, netto driftsutgifter per plassert barneverns klient i løpet av året var i underkant av 4,6 prosent høyere i Oslo enn i resten av landet, og 4,0 prosent høyere enn landsgjennomsnittet i 2003. Forskjellene er med andre ord ganske beskjedne.

4.4 Dekomponering av utgiftsforskjeller

4.4.1 Hva er dekomponering?

Netto barnevernsutgifter per yngre innbygger, utgiftene per barneverns klient og klienthyppigheten varierer mellom kommunene (og Oslos bydeler). Er det primært stor variasjon i klienthyppighet eller utgiftene per klient som skaper forskjeller i utgifter per yngre innbygger mellom Oslo og resten av landet? Og hva er den simultane betydningen av avvik i både utgifter per klient og klienthyppighet?

Andelen ulikhet og absolutt ulikhet måler forskjeller mellom alle kommuner og bydeler. En annen måte å tallfeste ulikhet på, er å dekomponere det totale avviket i utgifter per yngre innbygger i Oslo og resten av landet fra landsgjennomsnittet, i avvik som skyldes at utgiftene per klient er forskjellig fra gjennomsnittet, avvik som skyldes at klienthyppighe-

ten er forskjellig fra gjennomsnittet og avvik som skyldes (eller kryssvirkningen av) at både utgiftene per klient og klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet. Dekomponeringen får frem den *direkte betydningen* av hver faktor og *kryssvirkningen*, det vil si den simultane betydningen, av avvik i både enhetsutgifter og klienthyppighet. Det vises til avsnitt 7.2 for en presis definisjon av den dekomponeringsteknikken som benyttes i inneværende avsnitt.

Forutsetninger – barnevernsutgifter per klient fordelt på aktiviteter

Det kan antas at utgifter bokført under *barnevernstjeneste* (administrasjon med videre) avhenger av det totale behovet for barnevernstjenester, her anslått ved det totale antall barnevernsklienter i løpet av året, og en rekke andre forhold. Dette gjør at utgiftene til barnevernstjeneste per innbygger 0-17 år kan uttrykkes som et multiplum av den totale klienthyppigheten og utgiftene til barnevernstjeneste per klient i alt i løpet av året. I avsnitt 6 fordeles utgiftene til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) på klienter med tiltak i og utenfor familien. Det kan antas at utgifter bokført under tiltak i familien avhenger direkte av antall barnvernnsklienter med tiltak i familien og at utgifter bokført under tiltak utenfor familien avhenger direkte av antall klienter med tiltak utenfor familien.

På denne bakgrunn dekomponeres forskjeller i utgifter per innbygger 0-17 år mellom Oslo og resten av landet i avvik som skyldes forskjell i utgifter per barnevernsklient og klienthyppighet fordelt på hovedaktivitetene barnvernstjeneste, aktiviteter overfor klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien.

4.4.2 Oslos utgiftsavvik etter hovedtiltak

Observerte utgiftsavvik: Oslos versus resten av landet

Oslos totale netto barnevernsutgifter per yngre innbygger 0-17 år var 1.910 kroner høyere enn landsgjennomsnittet i 2003, mens utgiftene per yngre innbygger var 198 kroner lavere enn gjennomsnittet i resten av landet – se den nederste linjen i Tabell 4.8. Oslo avvik spesifisert på tjenester er som følger: utgiftene til barnevernstjeneste per yngre innbygger var 732 kroner høyere enn landsgjennomsnittet, utgiftene til tiltak i familien var 171 kroner høyere, mens utgiftene til tiltak utenfor familien var 1.007 kroner høyere enn for landet i alt – se delsummene i Tabell 4.8.

Tabell 4.8 viser også tilhørende tall i millioner kroner. Oslos totale netto barnevernsutgifter ville vært lik 605,2 millioner kroner i 2003 dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet. Imidlertid var Oslos netto barnevernsutgifter cirka 193 millioner kroner høyere enn ”forventet”, og beløpet utgjør 31,9 prosent av det ”forventede” utgiftsnivået.

Dekomponering – direkte virkninger og kryssvirkninger

Utgiftsavviket innen hvert formål kan dekomponeres i tre faktorer: avvik som skyldes at *utgiftene per klient* er forskjellig fra landsgjennomsnittet, avvik som skyldes at *klientraten* er forskjellig fra gjennomsnittet, og kryssvirkningen av at *både utgiftene per klient og klientraten* er forskjellig fra gjennomsnittet.

Tabell 4.8 viser både avvik i kroner per innbygger, med tilhørende bidrag fra avvik i utgifter per klient, bidrag fra avvik i klientrater og bidrag fra avvik i både utgifter per klient og klientrater, samt tilsvarende avvik målt i millioner kroner. Avvikene målt i absolutte tall (millioner kroner) finnes ved å multiplisere avvikene i utgifter per innbygger og tilhørende bidrag til avvik i Tabell 4.8, med antall yngre innbyggere i Oslo og resten av landet. I tillegg må tallene omregnes fra kroner til millioner kroner. Det totale avviket i utgifter

per yngre innbygger omregnet til absolutte tall, summerer til null over Oslo og resten av landet. Det vil si at et positivt avvik for Oslo er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa. Bidraget fra avvik i utgifter per klient omregnet til absolutte tall, summerer ikke til null; det vil si at et positivt avvik for Oslo ikke er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa. Bidraget fra avvik i klientrater omregnet til absolutte tall, summerer til null; det vil si at et positivt avvik for Oslo er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa. Bidraget fra kryssvirkningen, det vil si avvik både i utgifter per klient og klientrater, omregnet til absolutte tall, summerer ikke til null; det vil si at et positivt avvik for Oslo ikke er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa. Disse sammenhengene er formelt vist i avsnitt 7.2.

1. Barnevernstjeneste (administrasjon med videre)

Den øverste delen av Tabell 4.8 viser følgende: Av Oslos totale avvik på 193 millioner kroner i netto barnevernsutgifter, skyldes nesten 74 millioner kroner, eller 38,3 prosent, høyere utgifter til *kommunal og fylkeskommunal barnevernstjeneste*; og mesteparten skyldes at utgiftene per klient er høyere enn gjennomsnittet – ikke høyere klientrate. Knappt 55 millioner kroner, eller drøyt 28 prosent, av det totale avviket eller ”merforbruket” eller ”merutgiftsbehovet” i Oslo på 193 millioner kroner, skyldes at utgiftene til barnevernstjeneste per barnevernsklient var høyere enn for landet i alt.

Tabell 4.8 *Netto driftsutgifter til barnevernstjenester i Oslo og resten av landet. Kroner per innbygger 0-17 år, avvik fra landet i alt og dekomponering av bidrag til avvik. 2003.*

	KRONER			MILLIONER KRONER		
	Oslo	Andre	Landet	Oslo	Andre	Landet
DEKOMPONERING BARNEVERNSTJENESTE						
Bidrag Avvik i utgifter per klient	540	-62	0	54,5	-60,5	-6,0
Avvik i klientrater	139	-14	0	14,0	-14,0	0,0
Kryssvirkning	54	1	0	5,4	0,6	6,0
Sum	732	-76	0	73,9	-73,9	0,0
DEKOMPONERING TILTAK I FAMILIEN						
Bidrag Avvik i utgifter per klient	113	-13	0	11,4	-12,3	-0,9
Avvik i klientrater	50	-5	0	5,0	-5,0	0,0
Kryssvirkning	8	0	0	0,8	0,1	0,9
Sum	171	-18	0	17,3	-17,3	0,0
DEKOMPONERING TILTAK UTENFOR FAMILIEN						
Bidrag Avvik i utgifter per klient	157	-20	0	15,8	-19,5	-3,7
Avvik i klientrater	817	-85	0	82,5	-82,5	0,0
Kryssvirkning	33	0	0	3,3	0,4	3,7
Sum	1007	-104	0	101,6	-101,6	0,0
DEKOMPONERING - SUM						
Bidrag Avvik i utgifter per klient	810	-95	0	81,7	-92,4	-10,7
Avvik i klientrater	1006	-104	0	101,5	-101,5	0,0
Kryssvirkning	95	1	0	9,5	1,1	10,7
Sum	1910	-198	0	192,7	-192,7	0,0

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå, Kostra

Det er grunn til å anta en positiv sammenheng mellom kommunenes og bydelenes utgifter til barnevernstjeneste og det totale antall barnevernsklienter. I avsnitt 6 vises det også at utgiftene til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) per klienter med tiltak utenfor familien er markert høyere enn utgiftene per klient med tiltak i familien. Dette trekker opp utgiftsnivået per klient i Oslo sammenlignet med resten av landet fordi Oslo har en

forholdsvis høy andel barnevernsklinter med tiltak utenfor familien. Disse to faktorene kombinert skulle tilsi litt høyere utgifter til barnevernstjeneste per yngre innbygger i Oslo enn i resten av landet fordi den totale klienthyppigheten er knapt 10 prosent høyere enn landsgjennomsnittet og fordi andelen barnevernsklinter med tiltak utenfor familien er forholdsvis høy.

Men det er også rimelig å anta at det ikke er stordriftsulemper; muligens er det visse stordriftsfordeler i den kommunale og fylkeskommunale barnevernstjenesten. Dette er en faktor som isolert sett burde redusere Oslo kommunes utgifter til barnevernstjeneste per yngre innbygger sett i forhold til resten av landet. En faktor som taler mot denne konklusjonen, er at arbeidsgiveravgiften er høyere i Oslo enn for resten av landet sett under ett.

2. Klinter med tiltak i familien

Den andre delen av Tabell 4.8 viser følgende: Kun drøyt 17 millioner kroner, eller 9,0 prosent, av Oslos totale ”merutgift” på 193 millioner kroner i netto barnevernsutgifter skyldes høyere utgifter enn ”forventet” for *barnevernsklinter med tiltak i familien*. Høyere utgifter per klient med tiltak i familien står for 2/3, eller vel 11 millioner kroner, av denne ”merutgiften”.

3. Klinter med tiltak utenfor familien

Den tredje delen av Tabell 4.8 viser følgende: Høyere utgifter til *barnevernsklinter plassert utenfor familien*, forklarer knapt 102 millioner kroner, eller 52,7 prosent av Oslos totale ”merutgift” på 193 millioner kroner i netto barnevernsutgifter. Av dette forklarer en høyere klientrate nesten 83 millioner kroner, eller 81,2 prosent, høyere utgifter per plassert klient i underkant av 16 millioner, eller 15,6 prosent, og kryssvirkningen drøyt tre millioner kroner, eller 3,2 prosent, av avviket på 102 millioner kroner.

4. Alle tjenester sett under ett

Den nederste delen av Tabell 4.8 viser følgende: Oslos totale netto barnevernsutgifter ville vært lik 605,2 millioner kroner i 2003 dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet. Imidlertid var Oslos netto barnevernsutgifter cirka 193 millioner kroner høyere enn ”forventet”, og beløpet utgjør 31,9 prosent av det ”forventede” utgiftsnivået.

Høye utgifter per klient forklarer nesten 82 millioner kroner av det totale avviket på i underkant av 193 millioner kroner, eller vel 42 prosent; høyere klientrater forklarer i underkant av 102 millioner kroner (eller i underkant av 53 prosent) av det totale avviket; mens kryssvirkningen står for knapt 10 millioner kroner (eller knapt fem prosent) av det totale avviket.

Bidraget fra høyere utgifter per klient med tiltak i familien, drøyt 11 millioner kroner, og per klient med tiltak utenfor familien, snaut 16 millioner kroner, summerer til et ”merforbruk” på vel 27 millioner kroner – eller litt i overkant av 14 prosent av det totale avviket på nesten 193 millioner kroner. Dette er ikke urimelig høyt, ettersom det kan forventes av det generelle pris- og kostnadsnivået er en del høyere i Oslo enn i landet for øvrig.

Det bemerkelsesverdige er at utgiftene til barnevernstjeneste (administrasjon med videre) per barneverns klient tilsvarer et ”merforbruk” på nesten 55 millioner kroner i Oslo sett i forhold til landsgjennomsnittet.

5 Regresjonsanalyser klienter

5.1 Innledning

Regresjonsanalysene i dette kapitlet tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i klienthyppighet mellom alle landets kommuner i 2003. I de innledende analysene er den avhengige variabelen antall barnevernsklienter i alt i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år. Alle forklaringsvariabler er normert i forhold til antall innbyggere 0-17 år. De innledende estimeringene skjer ved hjelp av vanlig minste kvadraters metode og det antas at de stokastiske restleddene oppfyller de vanlige betingelsene.

Deretter presenteres analyser der de avhengige variablene er antall barnevernsklienter i alt, antall klienter med tiltak i familien og antall klienter med tiltak utenfor familien per 1.000 innbygger 0-17 år. Det vil si at det er tre regresjonsligninger som estimeres simultant for alle kommuner i 2003. Også i de simultane regresjonsanalysene normeres alle forklaringsvariabler i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Den simultane estimeringen skjer ved hjelp av Full Information Maximum Likelihood FIML.

Tabell 5.1 *Klientrater. Antall barnevernsklienter i alt, klienter med tiltak i familien og plasserte klienter i løpet av 2003 per 1.000 innbygger 0-17 år. Landet.*

	Klienter i alt	Klienter med tiltak i familien	Plasserte klienter
Gjennomsnittlig klientrate	36,0	26,6	8,4
Veid gjennomsnittlig klientrate	34,1	23,4	10,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå; Kostra og befolkningsstatistikk.

Tolkningen av de estimerte verdiene til regresjonskoeffisientene må ses i forhold til den gjennomsnittlige klienthyppigheten. Tabell 5.1 gjengir de sentrale klientratene, målt som antall barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år i 2003. Den øverste linjen viser det aritmetiske gjennomsnittet, mens det veide gjennomsnittet er gjengitt i den siste linjen. Det veide gjennomsnittet for plasserte barnevernsklienter (10,2) er høyere enn det aritmetiske gjennomsnittet (8,4). Det veide gjennomsnittet for barnevernsklienter med tiltak i familien (23,4) er lavere enn det aritmetiske gjennomsnittet (26,6). Endelig er det veide gjennomsnittet for barnevernsklienter i alt (34,1) lavere enn det aritmetiske gjennomsnittet (36,0).

5.1.1 Sentrale forklaringsvariabler

Barn og unge som sådan og ikke-vestlige innvandrere

Det er grunn til å anta at en del av variasjonen i tallet på barnevernsklinter kan knyttes til variasjon i antall innbyggere 0-17 år som sådan. I tillegg viser gjennomgangen i avsnitt 3.1 at ikke-vestlige innvandrere har markert høyere klienthyppighet enn barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn. Dessuten er klientranten høyere blant ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere enn ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere; og analyser viser at det trolig er blant flyktninger at klientraten er spesielt høy.

Foreldrenes sivile status, utdanningsnivå og inntektsnivå

Gjennomgangen i avsnitt 3.1 viser at barn og ungdom med ”enslig forsørger” har betydelig høyere klienthyppighet enn andre barn og ungdom. Dessuten er det en markert overvekt av foreldre med lav utdanning, det vil si grunnskole som høyeste utdanning, blant foreldrene til barnevernsklinter. Det er med andre ord grunn til å anta at kommuner med en høy andel barn med ”enslig forsørger” og / eller en høy andel barn med foreldre med lav utdanning, isolert sett har en høy klienthyppighet, og vice versa.

Mødre til barnevernsklinter har jevnt over lavere inntekt enn kvinner 20-60 år som sådan. Forskjellene i inntektsnivå mellom barnevernsfedre og menn i alderen 20-60 år er markert mindre enn for barnevernsmødre, men gjennomgående har barnevernsfedre lavere inntekt enn andre menn, selv om forskjellene er forholdsvis beskjedne.

Spesielt mødre til barnevernsklinter har både lav utdanning og lav inntekter – selv om også barnevernsfedre har lavere utdanning enn gjennomsnittet, men ikke så markert lavere inntekt. Samtidig er det høy korrelasjon mellom inntekts- og utdanningsnivå i befolkningen og det er en høy andel barnevernsklinter med enslige mødre. Det er derfor sannsynlig at *en spesielt utsatt gruppe er barn av enslige mødre med lav utdanning – som i stor grad trolig sammenfaller med enslige mødre med lav inntekt.*

Utleiebolig for vanskeligstilte

Oslo kommune og andre kommuner har et stort antall *utleieboliger til vanskeligstilte* på boligmarkedet, i tillegg til omsorgsboliger og andre pleieboliger for yngre funksjonshemmede og eldre. Det er grunn til å anta at en god del av de foreldrene som bor i utleieboliger, har spesielle økonomiske, sosiale eller personlige problemer som kan minske omsorgsevnen og dermed øke behovet for barnevernstiltak. Det er også kjent fra andre undersøkelser, se Clausen (2002), at en høy andel av foreldrene til barnevernsklinter mottar økonomisk sosialhjelp, og kommunale utleieboliger inngår også som et kriterium i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for økonomisk sosialhjelp.

På denne bakgrunn testes det om variasjon mellom kommunene i antall kommunale utleieboliger medfører variasjon i antall barnevernsklinter. Forklaringsvariabelen er ”Antall kommunale boliger i alt eksklusive boliger til eldre og flyktninger og boliger til andre uten behovsprøving ” slik dette begrepet benyttes i Kostra. Disse boligene omfatter i all hovedsak boliger til personer under 67 år med spesielle sosiale og økonomiske eller psykosomatiske behov.

Uføretrygd og / eller grunn- og / eller hjelpestønad

Omfanget av enkelte offentlige velferdstiltak overfor barn og unge og foreldre med spesielle medisinske, økonomiske eller sosiale problemer, kan være indikatorer for grupper i befolkningen der behovet for barnevernstjenester er spesielt høyt.

Derfor analyseres betydning av variasjon i barn og unge som mottar *grunn- eller hjelpestønad*; forskjeller i voksne (foreldre) som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad; samt variasjon i enslige forsørgerere med overgangsstønad – i tillegg til effekten av kommunevise forskjeller i antall utleieboliger til vanskeligstilte befolkningsgrupper.

5.1.2 Tidligere regresjonsanalyser

Langørgen (1995)

Langørgen (1995) analyserte faktorer som er med på å skape forskjeller i kommunenes utgifter til barnevern i 1993. Oppsummert beskrives resultatene som følger: ”De kommunale utgiftene til barnevern per innbygger øker med andelen skilte og separerte i en kommune. Alkoholmisbruk målt ved antall utskrivninger fra sykehus med alkoholrelaterte diagnoser bidrar til økte barnevernsutgifter.” I den endelige modellen til Langørgen er verdien til den multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 lik 0,16. Målt på denne måten forklarer regresjonen svært lite av den observerte variasjonen i barnevernsutgifter per innbygger.

Langørgen testet også flere andre forklaringsvariabler, og det heter: ”Estimeringsresultater for barnevernsutgifter per innbygger er rapportert i tabell 5. Vi fant ingen signifikant effekt av befolkningsandelen til registrerte arbeidsledige under 60 år. Estimerer på koeffisienter for andel barn 0-15 år med enslig forsørger, brutto flytting per innbygger, invers folkemengde, personminutter per innbygger, pensjonsgivende lønnsinntekt per lønnsmotaker og sats for arbeidsgiveravgift var heller ikke signifikant. Alle disse variablene er derfor utelatt i relasjon (2). I følge relasjon (2) vil en økning på én person i gruppen skilte og separerte i alderen 16-59 år føre til økte utgifter til barnevern på om lag 5.800 kroner, mens for hver utskrivning med alkoholrelatert diagnose i perioden 1989-1993 øker utgiftene med om lag 6.400 kroner. Et barn til i alderen 0-15 år vil i gjennomsnitt føre til økte barnevernsutgifter på 630 kroner. Når kommunale frie inntekter øker med 1.000 kroner vil utgiftene til barnevern øke med 2 kroner. Disse to siste effektene er ikke signifikant større enn null. Andel barn i befolkningen og frie inntekter per innbygger er derfor utelatt i relasjon (3).”

Toresen (2005)

Regresjonsanalyser viser at det i stor grad er fire hovedfaktorer som forklarer forskjeller i tallet på barnvernsklienter og netto barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo i 2003.

1. Forskjeller i antall *barn 0-17 år* skaper bydelsvise forskjeller i tallet på barnvernsklienter og netto barnevernsutgifter.
2. Den estimerte gjennomsnittsutgiften knyttet til *ikke-vestlige innvandrere 0-22 år* er markert høyere en for barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn. Det samme gjelder for klienthyppigheten. Det er ikke-vestlige innvandrere 0-22 år som best fanger opp betydningen av forskjeller i innvandrerbefolkning mellom bydelene. Til sammenligning benyttes kriteriet antall barn og unge 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap i kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet.
3. Forskjeller i *barn og ungdom 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning* forklarer mye av den bydelsvise variasjonen i antall barnvernsklienter og netto barnevernsutgifter. Den estimerte gjennomsnittsutgiften knyttet til denne gruppen barn og ungdom er sannsynligvis for høy; men trolig fanger denne forklaringsvariabelen opp andre sosioøkonomiske faktorer som er høyt korrelert med barn og ungdom med enslig forsørger med lav

utdanning og som også er med på å øke tallet på barnevernsklinter og utgiftsnivået i bydelene.

4. Bydelsvise forskjeller i *utleieboliger til vanskeligstilte* medfører høyst sannsynlig forskjeller i antall barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter. Boliger til vanskeligstilte er viktig når det gjelder å forklare den høye klienthyppigheten og det høye utgiftsnivået i bydeler som Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Til sammen er mer enn 63 prosent av alle kommunale utleieboliger lokalisert i disse tre bydelene. Dessuten er estimatet til boliger til vanskeligstilte meget sikkert og verdien varierer lite mellom ulike regresjoner. Utleieboliger er derfor også viktig for å forklare variasjon i klienthyppighet mellom alle andre bydeler enn de tre forannevnte.

Når det gjelder antall barnvernsklinter i løpet av året, gjelder også følgende:

5. Lav inntekt i seg selv blant foreldregenerasjonen påvirker trolig i liten grad tallet på barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter. Men en økning i tallet på voksne, og spesielt gifte voksne, med *uføretrygd* og / eller *grunn- eller hjelpestønad* øker sannsynligvis antall barnevernsklinter i bydelene. Forklaringen er muligens at foreldre med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad har spesielle fysiske eller psykiske problemer som kan redusere omsorgsevnen og dermed øke behovet for barnevernstjenester.

Analysene viser at 18,1 prosent av netto barnevernsutgifter i 2003 kan tilbakeføres til innbyggere 0-17 år som sådan, 27,5 prosent av variasjonen forklares av ikke-vestlige innvandrere 0-22 år, mens 32,4 prosent av forskjellene skyldes variasjon i barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning. Bydelsvis variasjon i tallet på utleieboliger til vanskeligstilte forklarer 20,5 prosent av variasjonen.

5.1.3 Om tilfeldigheter

Tabell 5.2 gjengir antall kommuner etter tallet på barnevernsklinter i løpet av 2003. Det var 11 kommuner, eller 2,5 prosent av alle kommuner, som ikke hadde barnevernsklinter. Hele 24,2 prosent, eller 105 kommuner, hadde under 20 klinter, mens 24,7 prosent av kommunene, eller 107 kommuner, hadde 20-39 barnevernsklinter samme år.

Tabell 5.2 *Antall kommuner etter tallet på barnevernsklinter i løpet av 2003.*

	Antall kommuner	Fordeling	Antall akkumulert	Fordeling akkumulert
Ingen klinter	11	0,025	11	0,025
0-19 klinter	105	0,242	116	0,267
20-39 klinter	107	0,247	223	0,514
40-59 klinter	61	0,141	284	0,654
60-79 klinter	36	0,083	320	0,737
80-99 klinter	27	0,062	347	0,800
100-199 klinter	59	0,136	406	0,935
200-3781 klinter	28	0,065	434	1,000
Alle kommuner	434	1,000	434	1,000

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

Det vil si: til sammen 223 kommuner, eller 51,4 prosent av alle kommuner, hadde under 40 barnevernsklinter i løpet av 2003. Kun 87 kommuner, eller drøyt 20 prosent, hadde 100 barnevernsklinter eller mer i løpet av året.

Analysene i Toresen (2005) av forskjeller i klinethyppighet og barnevernsutgifter mellom Oslos bydeler, forklarer mye av variasjonen mellom bydelene. Det høye antallet (og andelen) kommuner med få eller svært få barnevernsklinter – og tilhørende lave barnevernsutgifter – medfører imidlertid at det er langt mer komplisert å analysere forskjeller i klienthyppighet og netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år mellom alle landets kommuner, enn mellom Oslos bydeler fordi *tilfeldigheter* spiller en langt større rolle på kommunenivå enn på bydelsnivå. Det vil i første rekke si i kommuner med få innbyggere og et lite antall barnevernsklinter.

5.1.4 P-verdi og Veid relativ føyningsgrad WRF

P-verdien benyttes for å tallfeste hvor ”sikkert” et estimat er. Formelt viser p-verdien hvor stor sannsynligheten er for at estimatet er lik null i en dobbeltsidet test. Det vil si at *en lav p-verdi betyr at det er høy sannsynlighet for at estimatet ikke er lik null, mens en høy p-verdi indikerer at estimatet er svært usikkert*. I en enkeltsidet test vil p-verdiene være halvparten så store som oppgitt i notatet; det vil si at estimatene er ”dobbelte så sikre” i en enkeltsidet test.

Det kan være vanskelig å tolke hva størrelsen på den multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 helt konkret betyr. Blant annet er formelen for utregning av R^2 forskjellig i regresjoner med og uten konstantledd; verdien til R^2 avhenger dessuten av variasjonen i tallmaterialet, for eksempel vil verdien ikke være den samme når den avhengige og de uavhengige variablene måles per yngre innbygger eller per innbygger i alt. Se også avsnitt 7.3.2.

Problemer med tolkningen av verdien til den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 , gjør at jeg primært benytter den *veide relative føyningsgraden WRF* for å kvantifisere hvor mye regresjonene forklarer av variasjonen i den avhengige variabelen. Den veide relative føyningsgraden er lik 1,0 minus andelen ulikhet slik dette ulikhetsmålet er definert tidligere i avsnitt 4.2 – når det forventede antall barnevernsklinter er lik det antall klinter som predikeres av regresjonen. Den veide relative føyningsgraden er uavhengig av om regresjonene estimeres med eller uten konstantledd. Innholdet i begrepet veid relativ føyningsgrad kan forklares som følger.

1. Den *veide relative føyningsfeilen WRE* viser hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som *ikke forklares av regresjonen*. De estimerte regresjonskoeffisientene sammen med de faktiske verdiene til de ulike forklaringsvariablene, bestemmer det forventede antall barnvernsklinter i hver kommune. Den veide relative føyningsfeilen viser hvor stor andel av det totale antall klinter som måtte ”overføres” mellom kommunene for at det faktiske antall klinter skulle bli lik det forventede antall barnevernsklinter i hver kommune, det vil si det klienttallet som bestemmes av regresjonen.
2. Den *veide relative føyningsgraden WRF* viser hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som *forklares av regresjonen*. Den andelen av den totale variasjonen om forklares av regresjonen er per definisjon lik 1,0 minus den andelen av variasjonen som ikke forklares av regresjonen.
3. *Veide gjennomsnitt* benyttes for å fange opp at det er *store nivåforskjeller* i antall barnevernsklinter og barnevernsutgifter mellom kommunene. Og når den totale føyningsfeilen eller den totale forklaringskraften beregnes, teller kommuner med mange klinter / høye utgifter proporsjonalt mer enn kommuner med få klinter / lave utgifter.

Dersom den veide relative føyningsfeilen er lik fire prosent, innebærer dette at regresjonene *ikke forklarer* fire prosent av variasjonen i klienthyppighet mellom kommunene. Det vil si at den veide relative føyningsgraden *WRF* viser at regresjonen forklarer 96 prosent

av den totale variasjonen i klienthyppighet. Eller sagt på en annen måte: 96 prosent av alle barnevernsklienter måtte ikke "flyttes" mellom kommunene dersom den faktiske klienthyppigheten skulle bli lik den forventede klientraten i alle kommuner.

5.2 Analyser barnevernsklienter i alt

5.2.1 Syv sentrale forklaringsvariabler

Det er en lang rekke faktorer som til sammen er med på å bestemme tallet på barnevernsklienter (i løpet av året) i hver enkelt kommune. Det kan spesifiseres mange forskjellige forklaringsmodeller og i praksis er det umulig å ta hensyn til alle faktorer som er med på å bestemme hvor mange barnevernsklienter det er i kommunene. Forklaringsvariablene virker simultant og fordi det er ulik grad av korrelasjon mellom de enkelte forklaringsfaktorene, vil forskjellige regresjonsmodeller gi ulike estimater for effekten av hver enkelt variabel. Drøftingen i det følgende tar sikte på å avklare hvilke faktorer som er av spesielt stor betydning for observerte forskjeller i tallet på barnevernsklienter i løpet av 2003 (eller klienthyppighet) mellom kommunene og sentrale sammenhenger mellom de ulike forklaringsvariablene.

Om regresjon K1-K3 og K4-K6

Tabell 5.3 viser resultatene fra estimeringen av seks regresjoner betegnet K1, K2 og K3 samt K4, K5 og K6. Regresjon K1 inneholder syv forklaringsvariabler som, etter en lang rekke estimeringer med flere andre forklaringsvariabler, synes å ha spesielt stor betydning når det gjelder å forklare observerte forskjeller i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene.

De *sentrale forklaringsvariablene* er antall barn og unge 0-17 år, antall flyktninger 0-22 år, antall enslige forsørgere med lav utdanning, antall enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning, antall enslige forsørgere med overgangsstønad, antall kommunale utleieboliger til vanskeligstilte samt antall psykisk utviklingshemmede 0-15 år. I regresjon K2 er enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning utelatt som forklaringsvariabel, mens enslige forsørgere med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel i regresjon K3 sett i forhold til regresjon K1. Regresjon K4-K6 er identisk med regresjon K1-K3 bortsett fra at enslige forsørgere med overgangsstønad er utelatt som forklaringsvariabel.

I tillegg inngår produktet av antall innbyggere 0-17 år og *dummyvariabler* for til sammen 21 kommuner når regresjonene skrives på nivåform, se nedenfor. Dummyvariablene er innført for å fange opp at disse kommunene hadde uforklarlig få eller mange barnevernsklienter i 2003 og hensikten er å minske problemet med *ekstremobservasjoner*. Man kan si at dummyvariablene fanger opp effektene av kommunespesifikke faktorer som ikke inngår eksplisitt som egne forklaringsvariabler i regresjonene, og betydningen av "rene" tilfeldigheter.

Om de sentrale forklaringsvariablene

Flyktninger omfatter kun ikke-vestlige flytninger, som utgjør en andel av ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere. Med ikke-vestlige innvandrere menes innvandrere fra Øst-Europa, Asia inklusive Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. Enslige forsørgere omfatter foreldre som mottar utvidet barnetrygd. Med lav utdanning menes ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning. Med trygdede eller trygdemottagere 18-59 år menes personer som mottar uførepensjon og / eller grunn- eller hjelpestønad. Enslige trygdemottagere (med lav utdanning) omfatter både enslige uten barn og enslige forsørgere.

re med barn under 18 år, samt personer i partnerskap med og uten barn under 18 år (som høyst sannsynlig utgjør en meget liten gruppe). Boliger til vanskeligstilte omfatter det som i Kostra defineres som kommunale boliger til funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser og boliger til andre behovsprøvde. Det er disse boligene som er av størst interesse i regresjonsanalyser av behovet for barnevernstjenester fordi flyktninger inngår som en egen forklaringsvariabel og fordi boliger til eldre a priori ikke kan påvirke tallet på barnevernsklienter i kommunene. Tallet på psykisk utviklingshemmede 0-15 år er identisk med de kriteriedata som benyttes i statens inntektssystem for kommunene. Opplysninger om tallet på enslige forsørgere etter utdanning (egentlig barnetrygdmottagere etter type barnetrygd og utdanning) og enslige forsørgere med overgangsstonad er fra Statistisk sentralbyrå – men tallene er levert av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Formell fremstilling av regresjonene

Regresjon K1 skrevet på nivåform er formelt gitt ved ligning (5.1). Antall barnevernsklienter i alt i løpet av året B i hver kommune r antas å avhenge av antall innbyggere 0-17 år F , antall flyktninger I , antall enslige forsørgere med lav utdanning EFL , antall enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning ETL , antall enslige forsørgere med overgangsstonad EFS , antall kommunale utleieboliger til vanskeligstilte H , antall psykisk utviklingshemmede 0-15 år PU samt et stokastisk restledd e . Indeksen r for kommune er utelatt i variabelnavnene ovenfor. I tillegg inngår produktet av en dummyvariabel D og antall personer 0-17 år for enkelte kommuner, symbolisert ved indeksen k i ligning (5.1).

$$(5.1) \quad B_r = a_0 \cdot F_r + a_1 \cdot I_r + a_2 \cdot EFL_r + a_3 \cdot ETL_r + a_4 \cdot EFS_r + a_5 \cdot H_r + a_6 \cdot PU_r + \sum_k d_k \cdot D_k \cdot F_k + e_r$$

Regresjonene er estimert ved at den avhengige variabelen er målt per 1.000 innbygger 0-17 år, mens alle forklaringsvariabler måles per innbygger 0-17 år, se ligning (5.2) som viser den formelle utformingen av den estimerte regresjonsmodellen (med unntak for at den avhengige variabelen måles per 1.000 innbygger 0-17 år). Dermed vil konstantleddet i den estimerte regresjonen fange opp effekten av barn og ungdom 0-17 år, jevnfør at "konstantledd" er satt i parentes etter barn 0-17 år i Tabell 5.3. Tilsvarende vil det inngå 21 dummyvariabler med verdien 1 for de aktuelle kommunene og verdien 0 for alle andre kommuner i de regresjonene som faktisk estimeres. Tolkningen av estimeringsresultatene skjer imidlertid både for regresjonene skrevet på relativ form og nivåform.

$$(5.2) \quad \frac{B_r}{F_r} = a_0 + a_1 \cdot \frac{I_r}{F_r} + a_2 \cdot \frac{EFL_r}{F_r} + a_3 \cdot \frac{ETL_r}{F_r} + a_4 \cdot \frac{EFS_r}{F_r} + a_5 \cdot \frac{H_r}{F_r} + a_6 \cdot \frac{PU_r}{F_r} + \sum_k d_k \cdot D_k + \frac{e_r}{F_r}$$

Spesielt innebærer ligning (5.2) at regresjonsmodellen antas å oppfylle de vanlige restleddsforutsetningene når den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler normeres i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Det vil si: grunnen til at regresjonene estimeres på andelsform eller relativ form, er en antagelse om at de vanlige restleddsforutsetningene er tilnærmet oppfylt i dette tilfellet. Spesielt er det grunn til å anta at forutsetningen om konstant restleddsvarians ikke er oppfylt når regresjonene skrives på nivåform som i ligning (5.1).

Hovedresultatene gjennomgås i det følgende. Estimaten viser den estimerte klienthyppigheten til hver forklaringsvariabel. Dette er en liten forenkling, se nedenfor om forholdet mellom verdien til konstantleddet og estimatene til de øvrige forklaringsvariablene.

Barn og ungdom 0-17 år

Det estimerte *konstantleddet* viser den generelle effekten av antall *innbyggere 0-17 år*, det vil si den isolerte effekten av eller klienthyppigheten til ”barn og ungdom som sådan”. Andre forklaringsvariabler fanger opp effektene av spesielle egenskaper ved barn og ungdom og deres familier, for eksempel innvandrerbakgrunn. Når det blir 1.000 flere innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt 16,3 flere barneverns klienter – isolert sett eller sett bort fra alle andre faktorer som påvirker tallet på barneverns klienter i kommunene. Dette anses som et rimelig resultat ettersom den gjennomsnittlige klienthyppigheten var lik 36,0 for alle kommuner sett under ett i 2003 (aritmetisk gjennomsnitt). Det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i regresjonene i Tabell 5.3.

Tabell 5.3 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barneverns klienter i løpet av året. Alle kommuner. 2003.*

FORKLARINGSVARIABLER	K1		K2		K3	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	16,3	0,000	17,8	0,000	16,8	0,000
Flyktninger 0-22 år	65,3	0,120	73,2	0,092	65,6	0,117
Enslige forsørgere med lav utdanning	27,5	0,656	191,8	0,001		
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	140,3	0,000			146,1	0,000
Enslige forsørgere med overgangsstonad	100,8	0,233	99,7	0,254	119,7	0,102
Boliger til vanskeligstilte	64,8	0,053	92,5	0,007	64,2	0,055
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	505,8	0,018	570,6	0,010	498,8	0,019
Barn 0-17*dummyer for 21 kommuner						
Justert R²		0,452		0,414		0,453
Relativ føyning ARF og WRF	0,862	0,873	0,859	0,871	0,862	0,872
FORKLARINGSVARIABLER	K4		K5		K6	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	16,8	0,000	18,2	0,000	18,3	0,000
Flyktninger 0-22 år	67,8	0,106	75,7	0,081	70,4	0,093
Enslige forsørgere med lav utdanning	64,3	0,229	228,2	0,000		
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	140,2	0,000			158,3	0,000
Enslige forsørgere med overgangsstonad						
Boliger til vanskeligstilte	66,1	0,049	93,8	0,006	65,1	0,052
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	522,9	0,014	587,5	0,008	511,1	0,017
Barn 0-17*dummyer for 21 kommuner						
Justert R²		0,451		0,414		0,450
Relativ føyning ARF og WRF	0,862	0,872	0,859	0,870	0,862	0,871

Den avhengige variabelen måles per 1.000 innbygger 0-17 år, mens alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år under estimeringen. I tillegg inngår det dummyvariabler for 21 kommuner.

Datakilder: Statistisk sentralbyrå (enkelte data levert av NSD) og Kommunal- og regionaldepartementet.

Yngre flyktninger er en delmengde av yngre innbyggere i alt. Derfor er den totale klienthyppigheten til flyktninger lik summen av konstantleddet og estimatet til flyktninger. Dette er bare tilnærmet korrekt fordi konstantleddet fanger opp den generelle effekten av antall personer 0-17 år, mens flyktninger omfatter aldersgruppen 0-22 år. Tilsvarende er yngre psykisk utviklingshemmede en delmengde av yngre innbyggere slik at estimatet til psykisk utviklingshemmede 0-15 år tilnærmet viser hvor mye høyere klienthyppigheten til denne gruppen barn og ungdom er enn den generelle klientraten til innbyggere 0-17 år ”som sådan”.

Flyktninger 0-22 år

Ikke-vestlige innvandrere har til dels markert høyere klienthyppighet enn barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn. Dessuten er klientranten langt høyere blant ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere enn ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere. Høyst sannsynlig skyldes den spesielt høye klienthyppigheten blant ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere at flyktninger, som per definisjon er førstegenerasjonsinnvandrere, har en meget høy klientrate.

I de estimerte regresjonene inngår flyktninger 0-22 år som forklaringsvariabel. Grunnen er at det ikke synes å være noen *systematisk* sammenheng mellom antall barnevernsklienter (per 1.000 innbygger under 18 år) og ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere i alt (inklusive flyktninger), ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere eller ikke-vestlige innvandrere i alt spesifisert på aldersgruppene 0-17 år eller 0-22 år.

Estimatet til *flyktninger 0-22 år* viser tilnærmet hvor mye høyere den estimerte klientranten til flyktninger er enn den generelle klienthyppigheten til (andre) barn og ungdom som sådan, jevnfør ovenfor. Når det blir en ekstra flyktning, blir det i følge regresjon K1 i gjennomsnitt et ”merforbruk” tilsvarende 65,3 klienter per 1.000 innbygger 0-17 år.

Estimatet til flyktninger varierer en del avhengig av hvordan regresjonene utformes, fra vel 65 til i overkant av 75. Den totale klientraten til flyktninger kan anslås til drøyt 81 barnevernsklienter per 1.000 flyktning 0-22 år i regresjon K1 (vel 16 promille for ”barn og ungdom som sådan” pluss i overkant av 65 promille, som er lik estimatet til flyktninger). På tilsvarende måte kan den totale klientraten anslås til cirka 94 per 1.000 flyktning 0-22 år i regresjon K5. Til sammenligning var det i henhold til Dzamarija og Kalve (2004) om lag 81 barnevernsklienter per 1.000 førstegenerasjonsinnvandrere i alt (både vestlige og ikke-vestlige) i 2002, se Tabell 3.11. Det synes ikke som den estimerte effekten for flyktninger er for svak, muligens er den for lav. Men samtidig kan andre forklaringsvariabler være korrelert med tallet på flyktninger i kommunene slik at disse variablene fanger opp deler av effekten av flyktninger (og andre innvandrergupper). I en regresjonsanalyse der kun flyktninger inngår som forklaringsvariabel i tillegg til konstantleddet, er estimatet knyttet til flyktninger markert høyere enn i de regresjonene som presenteres her.

Alt i alt anses ikke resultatene som usannsynlige og analysene bekrefter den generelle påpekningen til Dzamarija og Kalve (2004) om at den meget høye klientraten til førstegenerasjonsinnvandrere i stor grad skyldes en høy klienthyppighet blant flyktninger.

Enslige forsørgere med lav utdanning

Estimatet til *enslige forsørgere med lav utdanning* viser tilnærmet hvor mye høyere den estimerte klientranten er for barna til disse foreldre enn for barn og ungdom som sådan. I regresjon K1 er estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning lik 27,4 og svært usikkert ettersom p-verdien er så høy som 0,656. Til sammenligning fant Toresen (2005) at tallet på *barn* av enslige forsørgere med lav utdanning betyr mye for den bydelsvise forskjellen i antall barnevernsklienter i Oslo. Imidlertid er estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning lik 191,8 i regresjon K2 – der enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel – og estimatet er meget sikkert ettersom p-verdien er lik 0,001. Det vil si at *enslige forsørgere med lav utdanning og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning delvis fanger opp betydningen av de samme faktorene*.

I Toresen (2005) inngår ikke forklaringsvariabelen enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning. Men når regresjonsmodellene er tilnærmet identiske, er den kvalitative

konklusjonen med hensynt til effekten av (barn av) enslige forsørgere med lav utdanning den samme i analysene av primærkommunene og Oslos bydeler.

I regresjon K4-K6 er enslige forsørgere med overgangsstonad utelatt som forklaringsvariabel; for øvrig er regresjonene identisk med regresjon K1-K3. Den mest markerte endringen er at estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning øker til dels betydelig i regresjon K4 og K5 og det blir langt mer sikkert i regresjon K4 enn i regresjon K1. Det vil si, *det er forholdsvis høy korrelasjon mellom enslige forsørgere med lav utdanning og enslige forsørgere med overgangsstonad slik at de to variablene delvis fanger opp betydningen de samme faktorene*. P-verdien til estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning er lik 0,229 i regresjon K4. Samtidig er det svært sikkert når enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning ikke inngår som forklaringsvariabel. Dette viser at enslige forsørgere med lav utdanning *har* betydning for den observerte variasjonen i antall barnevernsklienter i løpet av året i kommunene; men det er problematisk å skille ut den *isolerte* effekten av henholdsvis enslige forsørgere med lav utdanning, enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning og enslige forsørgere med overgangsstonad.

Enslige forsørgere med overgangsstonad

Enslige forsørgere med overgangsstonad inngår i regresjonene K1-K3 i Tabell 5.3, men er utelatt i regresjon K4-K6. Estimatet til enslige forsørgere med overgangsstonad er positivt og verdien er høy, men usikker, i regresjon K1 og K2. I regresjon K3, der enslige forsørgere med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel, øker estimatet til enslige forsørgere med overgangsstonad fra rundt 100 i de to første regresjonene til knapt 120, samtidig som estimatet er rimelig sikkert ettersom p-verdien er lik 0,102.

Analysene viser at enslige forsørgere med overgangsstonad trolig er overrepresentert blant enslige forsørgere med lav utdanning. Det er mindre korrelasjon mellom enslige forsørgere med overgangsstonad og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning enn enslige forsørgere i alt med lav utdanning og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning. Det synes dermed som om enslige forsørgere med overgangsstonad bidrar til å forklare mer av variasjonen enn enslige forsørgere i alt med lav utdanning – gitt de andre forklaringsvariablene i regresjonene, spesielt enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning.

Enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning

I regresjon K1 er estimatet til enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning lik 140,3 og svært sikkert ettersom p-verdien er lik 0,000. En naturlig tolkning er at klienthyppigheten er spesielt høy blant barn og unge der foreldrene er enslige forsørgere som mottar uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestonad og har ingen utdanning eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

I regresjon K3 er enslige forsørgere med lav utdanning utelatt som forklaringsvariabel. Resultatet er at den estimerte effekten knyttet til enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning øker til 147,1 samtidig som effekten er svært sikker. Dette sannsynliggjør, igjen, at enslige forsørgere med lav utdanning og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning, delvis fanger opp betydningen av de samme faktorene.

Imidlertid er estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning forholdsvis sikkert i regresjon K4, der p-verdien er lik 0,229 og der enslige forsørgere med overgangsstonad er utelatt som forklaringsvariabel. Dette kan tyde på at ”hovedproblemet” er forholdsvis høy korrelasjon mellom enslige forsørgere med lav utdanning og enslige forsørgere med overgangsstonad.

Samlet sett viser analysene at enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning trolig eller muligens er bedre egnet til å fange opp variasjon i tallet på barneverns klienter i løpet av året enn enslige forsørgere med lav utdanning fordi a) den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er en god del høyere i regresjon K3 enn i regresjon K2 og fordi b) estimatet til enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning er signifikant forskjellig fra null både når enslige forsørgere med lav utdanning inngår og ikke inngår i regresjonene.

På den annen side er estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning forholdsvis sikkert i regresjon K4 – der enslige forsørgere med overgangsstønad er utelatt som forklaringsvariabel, samtidig som enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning inngår som forklaringsvariabel. Dette, koblet med at estimatet til enslige forsørgere med lav utdanning er svært sikkert i regresjoner der enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel, indikerer at det *kan være* informativt å både inkludere enslige forsørgere med lav utdanning og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning i en eventuell kostnadsnøkkel.

Boliger til vanskeligstilte

Kommunevise forskjeller i *utleieboliger til vanskeligstilte* medfører høyst sannsynlig forskjeller i antall barneverns klienter per 1.000 innbygger 0-17 år. I regresjon K1 er estimatet lik 64,7 som betyr at det i gjennomsnitt er knapt 65 barneverns klienter i løpet av året per 1.000 utleiebolig. Alternativt kan man tolke estimatet som et uttrykk for ”merforbruket” av barnevernstjenester knyttet til barn og ungdom i familier bosatt i kommunale utleieboliger til vanskeligstilte sett i forhold til ”barn og ungdom som sådan”, jevnfør verdien til konstantleddet i de ulike regresjonene. P-verdien til estimatet i regresjon K1 er lik 0,053 som betyr at sannsynligheten er vel fem prosent for at estimatet ikke er forskjellig fra null i en dobbeltsidig test. Eller, det er kun fem prosent sannsynlighet for at estimatet er lik null. Med andre ord er den estimerte effekten ganske sikker.

Estimatet knyttet til boliger for vanskeligstilte øker til i underkant av 93 når enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning utelates i regresjon K2 og det blir meget sikkert ettersom p-verdien er lik 0,007 i dette tilfellet. Tilsvarende øker estimatet til rundt 94 når enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning utelates som forklaringsvariabel i regresjon K5. Analysene viser, ikke uventet, at det er forholdsvis mange enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning i kommunale utleieboliger for vanskeligstilte (det vil si kommunale utleieboliger i alt unntatt boliger til eldre, flyktninger og personer uten behovsprøving). Men også i regresjon K3 og K6, der enslige forsørgere med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel, er estimatet rimelig sikkert og verdien er lik henholdsvis 64,2 og 65,1.

Hovedkonklusjonene er: Variasjon i kommunale boliger til vanskeligstilte skaper høyst sannsynlig forskjeller i tallet på barneverns klienter mellom kommunene. Det er forholdsvis høy korrelasjon mellom kommunale utleieboliger til vanskeligstilte og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning. Toresen (2005) finner at variasjon i antall kommunale utleieboliger betyr mye for bydelsvise forskjeller i tallet på barneverns klienter og netto barnevernsutgifter i Oslo.

Psykisk utviklingshemmede 0-15 år og andre unge med særlige behov

Det synes å være en sterk og signifikant positiv sammenheng mellom antall barneverns klienter i alt og antall psykisk utviklingshemmede 0-15 år i kommunene. Den estimerte effekten varierer fra rundt 500 til 590 barneverns klienter per 1.000 psykisk utviklingshemmede i regresjonene i Tabell 5.3 og effekten er meget sikker ettersom p-verdien er under 0,020 i alle regresjoner. Effekten av variasjon i psykisk utviklingshemmede under 16 år ble ikke testet av Toresen (2005).

Det er testet om barn og unge 0-17 år med grunn- og / eller hjelpestønad har betydning for den observerte forskjellen i antall barnevernsklienter i løpet året, men det er ikke mulig å sannsynliggjøre en positiv sammenheng. Dette er samme funn som i analysene av bydelsbarnevernet i Oslo, se Toresen (2005).

5.2.2 Hvor mye av variasjonen forklarer regresjonene?

Den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten

Regresjonene i Tabell 5.3 forklarer 45 prosent eller vel så det av variasjonen i antall barnevernsklienter i løpet av 2003 per 1.000 innbygger 0-17 år – målt ved den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten, Justert R^2 . Unntakene er regresjon K2 og K5, der enslige trygdemottagere 18-59 år er utelatt som forklaringsvariabel; i disse regresjonene reduseres den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten til 0,414.

Den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er markert høyere enn i utgiftsanalysene til Langørgen (1995). Høyere ”forklaringskraft” skyldes blant annet at det i innværende analyser inngår dummyvariabler for enkelte kommuner; dessuten kan man ikke uten videre sammenligne klientanalyser med utgiftsanalyser fordi den avhengige variabelen er forskjellig. Men uansett forklarer regresjonene forholdsvis mye av den observerte variasjonen, tatt i betraktning at det er mange kommuner med et meget lite antall barnevernsklienter – jevnfør oversikten i Tabell 5.2.

Om de gjennomsnittlige relative føyningsgradene ARF og WRF

Det er vanskelig å tolke hva størrelsen på den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten innebærer helt konkret. Derfor benyttes to alternative føyningsmål for å anskueliggjøre forskjellene mellom det faktiske og forventede antall barnevernsklienter i kommunene.

Den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF og den veide relative føyningsgraden WRF viser begge hvor stor *andel de positive eller negative restleddene* i gjennomsnitt utgjør av det predikerte eller forventede antall barnevernsklienter i kommunene. Den gjennomsnittlige eller veide relative føyningsgraden viser størrelsen til positive eller negative avvik fordi restleddene summerer til null over alle kommuner. Se ”Alternativ tolkning av ARF og WRF” nedenfor.

Ved utregningen av den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF er de relative avvikene (positive eller negative) mellom det faktiske og forventede antall barnvernsklienter i kommunene beregnet som et aritmetisk gjennomsnitt slik at alle kommuner teller like mye, det vil si med 1/434-del. Ved utregningen av den veide relative føyningsgraden WRF er de relative avvikene (positive eller negative) mellom det faktiske og forventede antall barnvernsklienter i kommunene beregnet som et veid gjennomsnitt med hver kommunes *forventede* andel av det totale antall barnevernsklienter som vektor.

En tolkning er at den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF primært viser hvor godt regresjonene fanger opp forskjeller mellom *kommunene* – uavhengig av hvor mange barnevernsklienter og yngre innbyggere det er i hver kommune, mens den veide relative føyningsgraden WRF primært viser hvor godt regresjonene fanger opp forskjeller mellom *de yngre innbyggerne i kommunene*. Hovedpoengene er som følger:

1. Den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF tar ikke hensyn til de store forskjellen i tallet på yngre innbyggere og barnvernsklienter mellom kommunene; derfor vil et avvik for en kommune med svært få yngre innbyggere og barnevernsklienter telle like mye som et *relativt* like stort avvik i en kommune med mange yngre innbyggere og barnevernsklienter.

2. Den veide relative føyningsgraden WRF tar eksplisitt hensynt til de store nivåforskjellene mellom kommunene; derfor vil et avvik for en kommune med svært få yngre innbyggere og barnevernsklinter telle proporsjonalt mindre enn et *relativt* like stort avvik i en kommune med mange yngre innbyggere og barnevernsklinter.

Relative avvik mellom det faktiske og forventede antall barnevernsklinter

Den gjennomsnittlige føyningsgraden ARF. Målt ved den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF forklarer regresjonene om lag 86 prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklinter mellom kommunene. Eller sagt på en annen måte: de positive eller negative avvikene mellom det faktiske og forventede antall barnvernsklinter utgjør i gjennomsnitt cirka 14 prosent for alle kommuner sett under ett. I enkelte kommuner er det relative avviket mellom det faktiske og forventede antall barnevernsklinter langt høyere, i enkelte kommuner er det relative avviket tilnærmet lik null.

Den veide relative føyningsgraden WRF. Målt ved den veide relative føyningsgraden WRF forklarer regresjonene drøyt 87 prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklinter mellom kommunene. Eller sagt på en annen måte: de positive eller negative avvikene mellom det faktiske og forventede antall barnvernsklinter utgjør i gjennomsnitt litt under 13 prosent for alle kommuner sett under ett. I enkelte kommuner er det relative avviket mellom det faktiske og forventede antall barnevernsklinter langt høyere, i enkelte kommuner er det relative avviket tilnærmet lik null.

Sammenhenger mellom gjennomsnittlig og veid føyningsgrad. Den veide relative føyningsgraden WRF er litt høyere enn den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF. Dette betyr i praksis at de relative (ikke absolutte) avvikene mellom det forventede og faktiske antall barnevernsklinter er litt høyere i kommuner med få barnevernsklinter og yngre innbyggere enn i folkerike kommuner med mange barnevernsklinter. Imidlertid er forskjellene svært små slik at det ikke er noen systematisk forskjell i hvor mye av variasjonen i tallet på barnevernsklinter i små og folkerike kommuner som forklares av regresjonene.

Eller: de relative avvikene mellom det faktiske og forventede antall barnvernsklinter er omtrent like store i kommuner med få barnevernsklinter som i kommuner med mange barnevernsklinter. Dette er en betydelig styrke ved analysene fordi det ikke er noen systematisk skjevhet i hvor mye av variasjonen som forklares av regresjonene mellom folkerike kommuner og kommuner med få innbyggere.

Alternative tolkninger av ARF og WRF

Verdiene til den veide relative føyningsgraden WRF viser at dersom man rent hypotetisk overførte cirka 13 prosent av alle barnevernsklinter (100 prosent minus 87 prosent) fra kommuner med høyere klientrate enn forventet til kommuner med en lavere klientrate enn forventet, ville den faktiske klientraten bli identisk med den forventede klientraten i alle kommuner, gitt det faktiske antall innbyggere 0-17 år i kommunene.

Verdiene til den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF viser at dersom man rent hypotetisk overførte cirka 14 prosent av alle barnevernsklinter (100 prosent minus 86 prosent) fra kommuner med høyere klientrate enn forventet til kommuner med en lavere klientrate enn forventet, ville den faktiske klientraten bli identisk med den forventede klientraten i alle kommuner, i den tenkte situasjon at alle kommuner hadde like mange innbyggere 0-17 år.

5.2.3 Andre mulige forklaringsfaktorer

Tabell 5.4 oppsummerer resultatene fra estimeringen av regresjoner med en del andre forklaringsvariabler enn de som inngår i regresjonene ovenfor.

Kommunenes frie inntekter og sats arbeidsgiveravgift

Regresjon K7 er identisk med regresjon K1 bortsett fra de nye forklaringsvariablene kommunenes frie inntekter og sats arbeidsgiveravgift. I følge regresjon K7 er det ingen systematisk sammenheng mellom antall barnvernsklienter i løpet av året per innbygger 0-17 år og kommunenes frie inntekter (målt per innbygger 0-17 år under estimeringen) eller sats arbeidsgiveravgift: Estimater for frie inntekter er svakt positivt men svært usikkert ettersom p-verdien er lik 0,763; estimatet for sats arbeidsgiveravgift er negativt men svært usikkert ettersom p-verdien er så høy som 0,972 i regresjon K7.

Tabell 5.4 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklienter i løpet av året. Alle kommuner. 2003.*

FORKLARINGSVARIABLER	K7		K8		K9	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	15,675	0,000	14,677	0,001	17,212	0,000
Flyktninger 0-22 år	68,506	0,119	70,385	0,117	43,369	0,334
Enslige forsørgere med lav utdanning	31,478	0,618	35,566	0,572	-8,972	0,889
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	136,558	0,000	126,535	0,000	139,681	0,000
Enslige forsørgere med overgangsstonad	102,736	0,235	125,332	0,153	47,992	0,581
Boliger til vanskeligstilte	64,804	0,054	79,588	0,020	53,894	0,115
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	507,048	0,018	493,171	0,022	513,738	0,017
Kommunenes frie inntekter	0,006	0,763	0,009	0,647		
Sats arbeidsgiveravgift	-0,449	0,972	4,929	0,728		
Beregnet reisetid i alt			-0,057	0,236		
Reiseavstand innen sone			0,113	0,039		
Reiseavstand til nabokrets			-0,123	0,141		
Utskrevne med alkoholrelaterte diagnoser					34,076	0,398
Siktelser for narkotikaforbrytelse og over- tredelse av alkoholloven					-51,682	0,260
Siktelser for promillekjøring					518,129	0,005
Anmeldte lovbrudd i alt					-7,102	0,650
Anmeldte forbrytelser					11,738	0,567
Anmeldte voldslovbrudd					33,879	0,655
Barn 0-17*dummyer for 21 kommuner						
Justert R²		0,449		0,453		0,456
Relativ føying ARF og WRF	0,862	0,873	0,862	0,873	0,861	0,873

Den avhengige variabelen måles per 1.000 innbygger 0-17 år, mens alle forklaringsvariabler er målt per innbyggere 0-17 år under estimeringen. I tillegg inngår det dummyvariabler for 21 kommuner.

Datakilder: Statistisk sentralbyrå (enkelte data levert av NSD) og Kommunal- og regionaldepartementet.

Bosettingsmønster og kommunikasjonsforhold

Regresjon K8 er identisk med regresjon K7 bortsett fra de nye forklaringsvariablene beregnet reisetid i alt, reiseavstand innen sonen og reiseavstand til nabokrets. Disse tre variablene benyttes som generelle kriterier for å fange opp betydningene av forskjeller i bosettingsmønster og kommunikasjonsforhold i statens inntektssystem for kommunene. Estimater til beregnet reisetid i alt er negativt og ganske usikkert ettersom p-verdien er lik 0,236, estimatet til reiseavstand innen sonen er positivt og ganske sikkert fordi p-verdien

er lik 0,039, mens estimatet til reiseavstand til nabokrets er negativ og litt usikkert ettersom p-verdien er lik 0,141 i regresjon K8.

Konklusjonene med hensyn til den estimerte effekten av forskjeller i bosettingsstruktur og kommunikasjonsforhold er med andre ord til dels motstridende og til dels ganske usikre. Dessuten er den estimerte effekten meget svak og regresjon K8 bidrar ikke til å forklare vesentlig mer av de kommunevise forskjellene i klienthyppighet mellom kommunene, målt ved den justerte multiple korrelasjonskoeffisientene, enn de tidligere analysene – for eksempel regresjon K3. Konklusjonen med hensyn til virkningene av de ulike indikatorene for bosettingsmønster og kommunikasjonsforhold er dessuten uklare. Og i fortsettelsen legges det ikke vekt på mulige virkninger av forskjeller i bosettingsmønster og kommunikasjonsforhold.

Indikatorer for rusmisbruk og kriminell adferd

Regresjon K9 er identisk med regresjon K1 bortsett fra de nye forklaringsvariablene personer utskrevet med alkoholrelaterte diagnoser fra somatiske sykehus, siktelser for narkotikaforbrytelse og overtredelse av alkoholloven, siktelser for promillekjøring, anmeldte lovbrudd i alt, anmeldte forbrytelser og anmeldte voldslovbrudd.

Estimatet til siktelser for promillekjøring er positivt og det eneste av de nye estimatene som er rimelig sikkert ettersom p-verdien er lik 0,005. Estimaten til siktelser for narkotikaforbrytelse og overtredelse av alkoholloven og anmeldte lovbrudd i alt er negative og til dels meget usikre.

Imidlertid reduseres estimatet til ikke-vestlige flyktninger 0-22 år ganske mye når indikatorene for kommunevise forskjeller i rusmisbruk og kriminelle adferd inkluderes om forklaringsvariabler. Også flere andre estimater reduseres i verdi og de blir mer usikre. Derfor legges det i fortsettelsen ikke vekt på de forklaringsvariablene som søker å fange opp kommunevis variasjon i rusmisbruk og kriminell adferd.

5.2.4 Hva betyr analysene helt konkret?

Ved hjelp av størrelsen på elastisiteten knyttet til hver forklaringsvariabel og beregninger som viser hvor mange barnevernsklienter som kan tilbakeføres til de ulike forklaringsvariablene, anskueliggjøres i det følgende det konkrete innholdet i regresjonsanalysene.

Elastisiteten til hver forklaringsvariabel

Elastisiteten til en variabel viser tilnærmet med hvor mange prosent den avhengige variabelen øker når verdien til forklaringsvariabelen øker med én prosent. Elastisiteten avhenger normalt av verdiene både til den avhengige og de uavhengige variablene og ofte benyttes gjennomsnittet for variablene når størrelsen til elastisitetene skal tallfestes. En tolkning er at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i et tallmateriale som kan tilbakeføres til eller forklares ved variasjon i de ulike forklaringsvariablene.

Formelt er elastisiteten til antall innbyggere 0-17 år F i ligning (5.1) gitt ved ligning (5.3), der uindekserte variabler angir at nasjonale tall benyttes for å regne ut verdien til elastisiteten. Produktet $a_1 \cdot F$ viser hvor mange barnevernsklienter som kan knyttes til antall innbyggere 0-17 år. Dette uttrykket divideres med det totale antall barnvernsklienter B . En naturlig tolkning er derfor at elastisiteten også viser hvor stor andel av det totale antall barnevernsklienter som kan tilbakeføres til eller knyttes til antall innbyggere under 18 år. Tilsvarende uttrykk gjelder for alle andre forklaringsvariablene. Elastisitetene summerer til 1,0 fordi regresjonene er lineære i parametrene. Dette betyr at det forventede antall

barnvernsklienter øker med 100 prosent når verdien til alle forklaringsvariabler øker med 100 prosent.

$$(5.3) \quad El_F B = \frac{\partial B}{\partial F} \frac{F}{B} = \frac{a_1 \cdot F}{B}$$

Tabell 5.5 viser elastisitetene knyttet til hver forklaringsvariabel i regresjon K1-K3 og K4-K6. Verdiene til elastisitetene er regnet ut fra nasjonale tall for hver enkelt forklaringsvariabel og antall barnevernsklienter i alt i løpet av året. (Dette er identisk med å beregne elastisitetene ut fra aritmetiske gjennomsnitt for alle kommuner: verdien til elastisiteten i (5.3) endres ikke om man dividerer både teller og nevner med antall kommuner.)

Tabell 5.5 *Nasjonale elastisiteter og beregnet antall barnevernsklienter i løpet av året i Oslo knyttet til hver forklaringsvariabel i regresjons K1-K6. Landet. 2003.*

REGRESJON	K1	K2	K3	K4	K5	K6
ELASTISITETER (LANDET)						
Barn 0-17 år (konstantledd)	0,465	0,492	0,477	0,478	0,505	0,526
Flyktninger 0-22 år	0,046	0,050	0,046	0,048	0,052	0,050
Enslige forsørgere med lav utdanning	0,036	0,242	0,000	0,084	0,289	0,000
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	0,264	0,000	0,276	0,265	0,000	0,301
Enslige forsørgere med overgangsstønad	0,068	0,065	0,081	0,000	0,000	0,000
Boliger til vanskeligstilte	0,061	0,084	0,060	0,062	0,086	0,062
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	0,061	0,067	0,060	0,063	0,069	0,062
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
ANTALL KLIENTER KNYTTET TIL						
HVER FORKLARINGSVARIABEL (OSLO)						
Barn 0-17 år (konstantledd)	1599	1692	1642	1645	1737	1809
Flyktninger 0-22 år	337	367	339	351	381	367
Enslige forsørgere med lav utdanning	123	832	0	288	993	0
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	1054	0	1099	1057	0	1200
Enslige forsørgere med overgangsstønad	269	258	319	0	0	0
Boliger til vanskeligstilte	516	717	513	529	730	524
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	259	284	256	269	294	264
Beregnet antall klienter i alt	4157	4152	4168	4139	4134	4163
Faktisk antall klienter i alt	3781	3781	3781	3781	3781	3781
Avvik antall klienter	376	371	387	358	353	382
Avvik andel klienter	0,099	0,098	0,102	0,095	0,093	0,101

Kilde: Egne regresjonsanalyser og data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet.

En tolkning er at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i antall barnevernsklienter i løpet av året (2003) som kan tilbakeføres til eller som kan forklares av variasjon i hver enkelt forklaringsvariabel. Elastisitetene til de ulike forklaringsvariablene viser også hvilke *vekter* som gir det beste samsvaret mellom det faktiske antall barnevernsklienter og kriteriene i en kostnadsnøkkel basert på regresjonsanalyse, dersom kriteriene er de samme som forklaringsvariablene i regresjonsanalysen.

Det vil si, den øverste delen i Tabell 5.5 viser hvor stor andel av den totale variasjonen mellom kommunene i antall barnevernsklienter i løpet av 2003 som forklares av variasjon i de enkelte forklaringsvariablene. Antall barn og ungdom 0-17 år er av størst betydning og forklarer rundt regnet 50 prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklienter. Når det blir dobbelt så mange innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt 50 prosent flere barnevernsklienter, alt annet konstant. Eller sagt på en annen måte: når det blir flere yngre innbyggere i kommunene, blir det også jevnt over flere barnevernsklienter. Hovedgrunnen til

at Oslo har så mange barnevernsklienter, er at hovedstaden har rundt regnet ti prosent av alle innbyggere under 18 år. I tillegg skaper variasjon i andre, sosioøkonomiske og demografiske faktorer, forskjeller i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene.

Estimatene til psykisk utviklingshemmede 0-15 år er svært høye, de varierer fra cirka 500 til knapt 590 barnvernsklienter per 1.000 yngre psykisk utviklingshemmede. Elastisitetene er imidlertid forholdsvis små ettersom verdiene varierer fra seks til syv prosent. Grunnen er at det er et forholdsvis lite antall yngre psykisk utviklingshemmede, totalt vel 4.500 personer i 2003, sammenlignet med for eksempel antall innbyggere 0-17 år. Derfor vil en økning på *én prosent* i tallet på yngre psykisk utviklingshemmede medføre en forholdsvis beskjeden *prosentvis* økning i det totale antall barnevernsklienter – selv om den estimerte klienthyppigheten er svært høy. Til sammenligning vil en økning på *én prosent* i tallet på innbyggere 0-17 år medføre en stor forventet *prosentvis* økning i det totale antall barnevernsklienter fordi det, sammenlignet med antall yngre psykisk utviklingshemmede, er svært mange innbyggere under 18 år – selv om den estimerte klienthyppigheten er forholdsvis lav.

Elastisitetene summerer til 1,0 og dette betyr at det forventede antall barnvernsklienter øker med 100 prosent når verdiene til alle forklaringsvariabler doubles.

Sentrale sammenhenger

Ved å se på størrelsen til elastisitetene i den øverste delen i Tabell 5.5 og p-verdiene til estimatene i Tabell 5.3, anskueliggjøres det konkrete innholdet i analysene.

Antall barn og ungdom 0-17 år er av størst betydning når det gjelder å forklare kommunevise forskjeller i *det totale antall barnevernsklienter*, og antall innbyggere under 18 år forklarer fra knapt 47 prosent til i underkant av 53 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene i regresjon K1-K6. Det vil si: når det blir dobbelt så mange innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt om lag 50 prosent flere barnevernsklienter, alt annet konstant. I tillegg skaper variasjon i andre, sosioøkonomiske og demografiske faktorer, forskjeller i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene.

Flyktninger 0-22 år forklarer om lag fem prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter; det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i de ulike regresjonene. *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte* forklarer fra drøyt seks prosent til i underkant av ni prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene; det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i de ulike regresjonene. *Psykisk utviklingshemmede 0-15 år* forklarer seks-syv prosent av den totale variasjonen i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene; det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i de ulike regresjonene.

Den estimerte effekten av de tre variablene som fanger opp kommunevise forskjeller i familiesituasjon, foreldregenerasjonens utdanningsnivå og omfanget av voksne trygdede, varierer en del. Hovedproblemet er trolig at det er forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom enslige forsørgere med lav utdanning, enslige forsørgere med overgangsstønad og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning. Analysene sannsynliggjør at alle de tre forklaringsvariablene påvirker tallet på barnevernsklienter i kommunene; det er imidlertid problematisk å estimere den isolerte effekten av hver enkelt variabel.

Enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning forklarer fra drøyt 26 prosent til vel 30 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene – i de regresjonene der denne variabelen inngår. Estimatene til enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning er også meget sikre. Regresjonene forklarer også en god del mindre av variasjonen når enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning utelates som forkla-

ringsvariabel. Til sammen viser analysene at enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning er viktig når det gjelder å forklare forskjeller i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene. *Enslige forsørgere med overgangsstønad* forklarer fra knapt syv prosent til i overkant av åtte prosent av forskjellene i det totale antall barnvernsklienter mellom kommunene – i de regresjonene der denne variabelen inngår. Estimaten er imidlertid til dels ganske usikre, spesielt når enslige forsørgere med lav utdanning også inngår som forklaringsvariabel. Den estimerte effekten av *enslige forsørgere med lav utdanning* er svært forskjellig i de ulike regresjonene. Estimaten er meget usikre når enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning inngår i regresjonene, mens estimaten er meget sikre når enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning utelates som forklaringsvariabel.

Følgende konklusjon trekkes: Analysene indikerer at *en spesielt utsatt gruppe er (barn av) enslige foreldre med lav utdanning og som samtidig mottar uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad*. Også *enslige forsørgere med overgangsstønad* bidrar til å øke tallet på barnevernsklienter i kommunene. Høyst sannsynlig påvirker *enslige forsørgere med lav utdanning* også tallet på barnevernsklienter i kommunene. Men det er særlig problematisk å skille effekten av enslige forsørgere med lav utdanning fra effekten av enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning; det er også rimelig høy korrelasjon mellom enslige forsørgere med lav utdanning og enslige forsørgere med overgangsstønad slik at det er vanskelig å skille ut den isolerte effekten av disse to forklaringsvariablene. Det synes som om enslige forsørgere med overgangsstønad bidrar til å forklare mer av variasjonen enn enslige forsørgere i alt med lav utdanning – gitt de andre forklaringsvariablene i regresjonene, spesielt enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning.

Forventet antall barnevernsklienter knyttet til hver forklaringsvariabel

Den midterste delen av Tabell 5.5 viser hvor mange barnevernsklienter i Oslo som kan knyttes til hver enkelt forklaringsvariabel i de ulike regresjonsmodellene. Beregningene dokumenteres i det følgende ved et eksempel.

Tabell 5.6 *Beregning av elastisiteter i regresjon K1. Landet.*

	Estimater Verdier forklaringsvariabler				Vekter ¹	Klienter beregnet
	Oslo	Resten	Landet			
Barn 0-17 år (konstantledd)	16,339	100892	974819	1075711	0,465	17044
Flyktninger 0-22 år	65,252	5328	21221	26549	0,046	1680
Enslige forsørgere med lav utdanning	27,455	4605	44469	49074	0,036	1307
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdann	140,286	7750	63512	71262	0,264	9694
Enslige forsørgere med overgangsstønad	100,833	2747	22722	25469	0,068	2490
Boliger til vanskeligstilte	64,753	8225	27245	35470	0,061	2227
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	505,821	529	4007	4536	0,061	2225
Klienter i løpet av året	3781	32886	36667	1,000		36667

¹ Vekter er lik elastisiteter

Kilde: Egne regresjonsanalyser og data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet.

Tabell 5.6 viser hvordan de nasjonale elastisitetene i regresjon K1 er beregnet. Hensikten er også å vise verdiene til de ulike forklaringsvariablene og det faktiske antall barnevernsklienter i løpet av året spesifisert på Oslo, resten av landet og landet i alt i 2003.

Vektene eller elastisitetene i den nest siste kolonnen er beregnet ut fra estimaten i den første kolonnen og de nasjonale tallene for hver forklaringsvariabel og den nasjonale totalen for antall barnevernsklienter i løpet av året. Elastisitetene er avstemt slik at de summerer til 1,0. Disse elastisitetene tilsvarer vektene i et inntektsfordelingssystem, som statens

inntektssystem for kommunene eller Oslo kommunes kriteriesystem. Kolonnen helt til høyre i Tabell 5.6 viser hvor mange barnevernsklinter som kan knyttes til hver enkelt forklaringsvariabel (eller hvert kriterium i et inntektsfordelingssystem) på nasjonalt nivå.

I Tabell 5.7 gjengis Oslos og resten av landets andel av den nasjonale totalen for hver forklaringsvariabel i regresjon K1. Disse andelene er lik Oslos og resten av landets andel av det totale antall klienter knyttet til hver forklaringsvariabel. For eksempel har Oslo drøyt 20 prosent av alle flyktninger og derfor drøyt 20 prosent av alle klienter knyttet til forklaringsvariabelen flyktninger 0-22 år. Til sammen viser beregningene at Oslo "burde hatt" 4.157 barnevernsklinter i løpet av 2003 i følge estimeringsresultatene fra regresjon K1. Dette er også det "forventede" antall barnevernsklinter. Faktisk hadde Oslo 3.781 barnevernsklinter i løpet av 2003, slik at Oslo hadde 376 færre barnevernsklinter enn forventet i 2003. Eller: *det forventede antall barnevernsklinter i Oslo var 9,9 prosent høyere enn det faktiske antall barnevernsklinter i løpet av 2003* i følge resultatene fra estimeringen av regresjon K1. I beregningene er den nasjonale totalen for antall barnvernsklinter i løpet av 2003 gitt. Analysene impliserer derfor at resten av landet hadde 376 flere barnevernsklinter enn forventet i 2003; noe som kun utgjør 1,1 prosent flere barnevernsklinter enn forventet fordi de øvrige kommunene hadde nesten 90 prosent av alle barnevernsklinter dette året.

Tabell 5.7 Beregning av klienter knyttet til hver forklaringsvariabel i regresjon K1.

	Andel av landet i alt			Beregnet antall klienter		
	Oslo	Resten	Landet	Oslo	Resten	Landet
Barn 0-17 år (konstantledd)	0,094	0,906	1,000	1599	15445	17044
Flyktninger 0-22 år	0,201	0,799	1,000	337	1343	1680
Enslige forsørgere med lav utdanning	0,094	0,906	1,000	123	1184	1307
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdann	0,109	0,891	1,000	1054	8640	9694
Enslige forsørgere med overgangsstonad	0,108	0,892	1,000	269	2222	2490
Boliger til vanskeligstilte	0,232	0,768	1,000	516	1711	2227
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	0,117	0,883	1,000	259	1965	2225
Beregnet antall klienter	0,103	0,897	1,000	4157	32510	36667
Faktisk antall klienter				3781	32886	36667
Avvik				376	-376	0
Andel avvik				0,099	-0,011	0,000

Kilde: Egne regresjonsanalyser og data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet.

Det understrekes at *anslagene for det forventede antall barnevernsklinter i Oslo og resten av landet er usikre og avhengig av den regresjonsmodellen som ligger til grunn for beregningene*. Senere presenteres analyser der formålet er å beregne det forventede antall barnevernsklinter fordelt på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien (plasserte barnevernsklinter). Disse analysene viser et noe mindre avvik mellom det beregnede eller forventede og faktiske antall barnevernsklinter i alt i Oslo enn i innværende avsnitt.

5.2.5 Oppsummering og konklusjoner

Barnevernsklinter i alt – sentrale forklaringsvariabler

Antall barn og ungdom 0-17 år er av størst betydning når det gjelder å forklare kommunevise forskjeller i det *totale antall barnevernsklinter*, og antall innbyggere under 18 år forklarer fra knapt 47 prosent til i underkant av 53 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklinter mellom kommunene i regresjon K1-K6. Det vil si: når det blir

dobbelt så mange innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt om lag 50 prosent flere barnevernsklienter, alt annet konstant. I tillegg skaper variasjon i andre, sosioøkonomiske og demografiske faktorer, forskjeller i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene.

Flyktninger 0-22 år forklarer om lag fem prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter; det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i de ulike regresjonene. *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte* forklarer fra drøyt seks prosent til i underkant av ni prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter mellom kommunene; det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i de ulike regresjonene. *Psykisk utviklingshemmede 0-15 år* forklarer seks-syv prosent av den totale variasjonen i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene; det er forholdsvis små forskjeller i den estimerte effekten i de ulike regresjonene.

Analysene indikerer at *en spesielt utsatt gruppe er (barn av) enslige foreldre med lav utdanning og som samtidig mottar uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad*. Også *enslige forsørgere med overgangsstønad* bidrar til å øke tallet på barnevernsklienter i kommunene. Høyst sannsynlig påvirker *enslige forsørgere med lav utdanning* også tallet på barnevernsklienter i kommunene. Men det er særlig problematisk å skille effekten av enslige forsørgere med lav utdanning fra effekten av enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning; det er også rimelig høy korrelasjon mellom enslige forsørgere med lav utdanning og enslige forsørgere med overgangsstønad slik at det er vanskelig å skille ut den isolerte effekten av disse to forklaringsvariablene. Det synes som om enslige forsørgere med overgangsstønad bidrar til å forklare mer av variasjonen enn enslige forsørgere i alt med lav utdanning – gitt de andre forklaringsvariablene i regresjonene, spesielt enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning.

Klienthyppighet

Det er informativt å se klientanalysene i inneværende kapittel i sammenheng med analysene i kapittel 4, se spesielt beskrivelsen av forskjeller i utgifter per yngre innbygger i avsnitt 4.3 og resultatene av dekomponeringen i avsnitt 4.4.

Tabell 4.6 viser at klienthyppigheten, målt som antall barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år, var nesten ti prosent høyere enn landsgjennomsnittet i Oslo i 2003. Analysene i inneværende kapittel sannsynliggjør at det forventede antall barnevernsklienter i Oslo er om lag ti prosent høyere enn det faktiske antall barnevernsklienter i løpet av 2003 – som igjen var cirka ti prosent høyere enn om klienthyppigheten i Oslo var lik landsgjennomsnittet. Konklusjonen er derfor at det faktiske antall barnevernsklienter i Oslo heller er ”for lavt” sett i forhold til det som kan forventes enn ”for høyt”, gitt de demografiske og sosioøkonomiske forholdene i Oslo sammenlignet med landet for øvrig.

Netto barnevernsutgifter knyttet til tallet på barnevernsklienter

Dekomponeringen i Tabell 4.8 viser at Oslos netto barnevernsutgifter var 193 millioner kroner høyere enn det som kan forventes dersom klientratene i Oslo var lik landsgjennomsnittet og dersom netto barnvernsutgifter per klient var lik gjennomsnittet for alle kommuner sett under ett. *Tallene gjelder netto driftsutgifter både til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet.*

Tabell 4.8 viser at cirka 102 millioner kroner av Oslos totale ”merforbruk” i netto barnevernsutgifter på i underkant av 193 millioner kroner, eller nesten 53 prosent, skyldes at den faktiske klienthyppigheten var høyere enn landsgjennomsnittet i 2003. (Faktisk var det om lag ti prosent flere barnevernsklienter per innbygger 0-17 år i Oslo enn for landet sett under ett.) Klientanalysene i inneværende kapittel sannsynliggjør to sentrale konklusjoner: For det første, Oslos relativt høye klienthyppigheten kan forklares ved spesielle

demografiske og sosioøkonomiske forhold i hovedstaden sammenlignet med landet for øvrig. For det andre, det kan forventes at Oslos netto barnevernsutgifter knyttet til tallet på barnevernsklienter som sådan – gitt samme utgift per klient som i resten av landet – burde vært høyere enn faktiske utgifter – gitt de spesielle demografiske og sosioøkonomiske forholdene i hovedstaden.

Hva med merutgifter som skyldes høyere utgifter per klient i Oslo?

Oslo har høyere netto barnevernsutgifter per klient til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet enn i resten av landet sett under ett. Dette skyldes hovedsakelig to forhold: For det første hadde Oslo meget høye utgifter bokført under barnevernstjeneste (administrasjon med videre) sett i forhold til det totale antall barnevernsklienter i 2003. For det andre har Oslo en høy andel barnevernsklienter plassert utenfor familien, og dette øker gjennomsnittlige utgifter per klient i alt fordi utgiftene per plassert barnevernsklient er langt høyere enn gjennomsnittsutgiften per klient med tiltak i opprinnelig familie.

Er det mulig å forklare den høye klientraten for barnevernsklienter plassert utenfor familien i Oslo ved spesielle demografiske og sosioøkonomiske forhold i hovedstaden? Kan deler av Oslos høye utgifter til barnevernstjeneste (administrasjon med videre) forklares ved en høy andel plasserte barnevernsklienter? Dette er to sentrale problemstillinger i det følgende.

5.3 Analyser klienter med tiltak i og utenfor familien

5.3.1 Prosjektets hovedproblemstilling

Hovedproblemstillingen i inneværende delprosjekt er om Oslo, som storby, har et høyere utgiftsbehov knyttet til det kommunale og fylkeskommunale (nå: statlige) barnevernet enn resten av landet sett under ett.

Denne problemstillingen krever at utgiftsbehovet i alle landets kommuner analyseres. I tillegg må det tas hensyn til fylkeskommunenes (nå: statens) utgifter til ulike barnevernstiltak. Men ettersom finansieringsordningen for det kommunale barnevernet i Oslo (bydelsbarnevernet) er en helt annen enn for det kommunale barnevernet i de andre kommunene, er det ikke mulig å sammenligne Oslos driftsutgifter til bydelsbarnevernet med utgiftene til det kommunale barnevernet i resten av landet.

Sammenlignet med landet for øvrig, er klienthyppigheten i Oslo spesielt høy for barnevernsklienter plassert utenfor familien. Plasserte klienter betyr mye for den totale utgiftsbelastningen fordi gjennomsnittlige utgifter per klient er langt høyere enn for barnevernsklienter med tiltak i familien. Anslag for totale netto barnevernsutgifter per klient med tiltak i familien og per klient med tiltak utenfor familien er gitt i avsnitt 6.2.2.

Ett sentralt spørsmål er derfor: *Hvilke hovedfaktorer er med på å skape kommunevise forskjeller i antall barnevernsklienter med tiltak i familien og antall plasserte barnvernsklienter?* Koblet med opplysninger om gjennomsnittlige utgifter per klient med tiltak i og utenfor familien, kan slike klientanalyser sannsynliggjøre om Oslo relativt sett har et høyere eller lavere utgiftsbehov til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet enn resten av landet sett under ett. Det er ikke mulig å sammenligne Oslos utgifter til henholdsvis det kommunale og fylkeskommunale barnevernet med utgiftene i landet for øvrig på grunn av Oslos spesielle finansieringsordning for barnevernstiltak som i resten av landet var et fylkeskommunalt ansvar i 2003.

5.3.2 En simultan regresjonsmodell

En del sentrale sammenhenger

Når det gjelder analyser av barnevernsklinter i alt, klinter med tiltak i familien og klinter med tiltak utenfor familien, er det informativt å betrakte en del sentrale matematiske sammenhenger. For det første, den totale klienthyppigheten H_r i en kommune r er lik summen av klienthyppigheten til barnevernsklinter med tiltak i familien HF_r og klienthyppigheten til plasserte klinter HP_r .

$$(5.4) \quad H_r \equiv HF_r + HP_r$$

Den totale klienthyppigheten H er lik forholdet mellom antall barnevernsklinter i alt i løpet av året B og antall innbyggere 0-17 år F . Dette er den avhengige variabelen i analysene av variasjon i total klienthyppighet (med unntak for at klienthyppigheten måles per 1.000 yngre innbygger i regresjonsanalysene – men dette har ingen betydning for gjennomgangen i det følgende). Tilsvarende er klienthyppigheten til barn og unge med tiltak i familien HF lik forholdet mellom antall barnevernsklinter med tiltak i eget hjem BF og antall yngre innbyggere F , mens klientraten til plasserte klinter HP er lik forholdet mellom antall klinter med tiltak utenfor familien BP og antall innbyggere under 18 år F .

$$(5.5) \quad H_r = \frac{B_r}{F_r} \quad HF_r = \frac{BF_r}{F_r} \quad HP_r = \frac{BP_r}{F_r}$$

I prinsippet avhenger tallet på barnevernsklinter i alt, barnevernsklinter med tiltak i familien og barnevernsklinter med tiltak utenfor familien av de samme forklaringsvariablene, men den estimerte effekten av hver enkelt variabel vil være forskjellig. Identiteten i (5.4) impliserer en direkte sammenheng mellom en regresjonsanalyse av variasjon i total klienthyppighet og analyser av variasjon i klienthyppigheten for barnevernsklinter med tiltak i familien og plasserte barnevernsklinter.

De prinsipielle sammenhengene anskueliggjøres ved de tre regresjonene nedenfor, der kun forklaringsvariablene innbyggere 0-17 år F , flyktninger I og enslige forsørgere med lav utdanning EFL er spesifisert eksplisitt. Det totale antall barnevernsklinter B er gitt ved ligning (5.6), antall barnevernsklinter med tiltak i familien BF er gitt ved ligning (5.7), mens antall plasserte barnevernsklinter BP er gitt ved ligning (5.8). For enkelthets skyld er de tre regresjonene skrevet på nivåform og uten indeksen r for kommune. Det vises til ligning (5.1) som viser en fullstendig modell for barnevernsklinter i alt skrevet på nivåform. Den eneste prinsipielle forskjellen mellom de tre regresjonene er at den avhengige variabelen er forskjellig og at de ukjente regresjonskoeffisientene ikke er de samme og derfor angitt ved henholdsvis a -ene, b -ene og c -ene.

$$(5.6) \quad B = a_0 \cdot F + a_1 \cdot I + a_2 \cdot EFL + \dots$$

$$(5.7) \quad BF = b_0 \cdot F + b_1 \cdot I + b_2 \cdot EFL + \dots$$

$$(5.8) \quad BP = c_0 \cdot F + c_1 \cdot I + c_2 \cdot EFL + \dots$$

På grunn av identiteten i (5.4) må den estimerte effekten av hver forklaringsvariabel i regresjon (5.7) og regresjon (5.8) summere til den totale effekten av hver forklaringsvariabel i regresjon (5.6). Det vil si at prinsipielt gjelder summeringsbetingelsene i (5.9) for de ukjente koeffisientene i de tre regresjonene, der indeksen i symboliserer de enkelte forklaringsvariablene.

$$(5.9) \quad a_i = b_i + c_i$$

For eksempel: effekten av flyktninger I på det totale antall barnevernsklienter (a_1) er lik effekten av flyktninger på barnevernsklienter med tiltak i familien (b_1) pluss effekten av flyktninger på barnevernsklienter med tiltak utenfor familien (c_1).

En simultan regresjonsmodell

De definisjonsmessige sammenhengene ovenfor medfører at forholdet mellom det totale antall barnevernsklienter, barnevernsklienter med tiltak i familien og barnevernsklienter plassert utenfor familien og de ulike forklaringsvariablene, bør estimeres i en simultan regresjonsmodell der restriksjonene er at de estimerte koeffisientene må oppfylle summeringsbetingelsene i (5.9). Innsetting av betingelsene i (5.9) i ligning (5.6), gir følgende simultane regresjonsmodell:

$$(5.10) \quad B = (b_0 + c_0) \cdot F + (b_1 + c_1) \cdot I + (b_2 + c_2) \cdot EFL + \dots$$

$$(5.11) \quad BF = b_0 \cdot F + b_1 \cdot I + b_2 \cdot EFL + \dots$$

$$(5.12) \quad BP = c_0 \cdot F + c_1 \cdot I + c_2 \cdot EFL + \dots$$

De estimerte koeffisientene i modellen må med andre ord oppfylle summeringsbetingelsene i (5.9), som sier at den estimerte effekten av en forklaringsvariabel på antall barnevernsklienter med tiltak i familien b_i og utenfor familien c_i må summere til den estimerte effekten denne forklaringsvariabelen har på det totale antall barnevernsklienter a_i . Det kreves en simultan estimering av modellen for at summeringsbetingelsene automatisk skal være oppfylt, og modellen er estimert ved hjelp av *Full Information Maximum Likelihood FIML* for alle kommuner i 2003.

5.3.3 Resultater simultane estimeringer

Analysene omfatter alle kommuner i 2003. Under estimeringen er de avhengige og alle forklaringsvariabler målt per 1.000 innbygger 0-17 år og det antas at de stokastiske restleddene oppfylder de vanlige betingelsene når modellene skrives på normert form. Restleddene i de tre regresjonene er imidlertid korrelert og derfor estimeres alle ligninger simultant. I tillegg inngår produktet av antall innbyggere 0-17 år og *dummyvariabler* for til sammen 30 kommuner når regresjonene skrives på nivåform. Dummyvariablene er innført for å fange opp at disse kommunene hadde uforklarlig få eller mange barnevernsklienter i 2003 og hensikten er å minske problemet med *ekstremobservasjoner*. Man kan si at dummyvariablene fanger opp effektene av kommunespesifikke faktorer som ikke inngår eksplisitt som egne forklaringsvariabler i regresjonene, og betydningen av "rene" tilfeldigheter.

Tabell 5.8 gjengir estimatene med tilhørende p-verdier og den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten, Justert R^2 , til hver av de tre ligningene i (5.10), (5.11) og (5.12) som til sammen definerer den simultane regresjonsmodellen. Tabellen gjengir resultatene fra estimeringen av tre simultane regresjonsmodeller, hver bestående av tre ligninger som estimeres simultant ved hjelp av FIML. Helt nederst i tabellen er klientratene til barnevernsklienter i alt i løpet av året, klienter med tiltak i familien og plasserte barnevernsklienter gjengitt. Klientratene er beregnet som antall barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år i 2003. Den nest nederste linjen viser det aritmetiske gjennomsnittet, mens det veide gjennomsnittet er gjengitt i den siste linjen. Det veide gjennomsnittet for plasserte barnevernsklienter (10,2) er høyere enn det aritmetiske gjennomsnittet

(8,4). Det veide gjennomsnittet for barnevernsklinter med tiltak i familien (23,4) er lavere enn det aritmetiske gjennomsnittet (26,6). Endelig er det veide gjennomsnittet for barnevernsklinter i alt (34,1) lavere enn det aritmetiske gjennomsnittet (36,0).

Om de simultane regresjonsmodellene SIM1, SIM2 og SIM3

Regresjonen for klinter i alt i modellen SIM1 er prinsipielt identisk med regresjon K1 i Tabell 5.3. Forskjellen er at denne regresjonen, sammen med de to andre ligningene, estimeres simultant og at det inngår en del flere dummyvariabler i den simultane estimeringen. Dette skyldes at ekstremobservasjoner skaper en del problemer ved estimeringen av ligningene for plasserte barnevernsklinter. Legg merke til at estimatene knyttet til hver forklaringsvariabel for klinter med tiltak i familien og plasserte klinter summerer til estimatene for barnevernsklinter i alt. I den simultane regresjonsmodellen SIM2 er antall enslige forsørgere med overgangsstønad utelatt som forklaringsvariabel, det vil si at regresjonen for barnevernsklinter i alt prinsipielt er identisk med regresjon K4 i Tabell 5.3. I den simultane regresjonsmodellen SIM3 er antall enslige forsørgere med lav utdanning utelatt som forklaringsvariabel (mens antall enslige forsørgere med overgangsstønad er med), det vil si at regresjonen for barnevernsklinter i alt prinsipielt er identisk med regresjon K2 i Tabell 5.3.

Personer 0-17 år

Estimatet til personer 0-17 år (konstantleddet) er rimelig sikkert i alle regresjonene i Tabell 5.8. Verdien er imidlertid svært lav i regresjonene for plasserte klinter, fra 1,3 til 2,1. Dette sannsynliggjør at *det er et meget lite antall barn og ungdom uten de spesielle problemer som fanges opp av de øvrige forklaringsvariablene, som plasseres utenfor egen familien*. Resultatet anses som troverdig.

Flyktninger 0-22 år

Estimatene til flyktninger 0-22 år med tiltak utenfor familien er litt usikre fordi p-verdiene er fra knapt fire til ni prosent i de tre regresjonene i Tabell 5.8, mens estimatene til flyktninger med tiltak i familien er meget sikre. Estimaten for barnevernsklinter i alt er også meget sikre. Analysene tyder på at *en forholdsvis stor andel av yngre flyktninger som er barnevernsklinter, mottar hjelp utenfor familien*, noe som er en rimelig konklusjon ettersom mange yngre flyktninger kommer til landet uten mor og far. Resultatet understøttes av Tabell 3.11 som viser at førstegenerasjonsinnvandrere relativt sett oftere mottar barnevernstiltak utenfor familien enn i familien.

Familiesituasjon, utdanningsnivå, trygder og stønader

Enslige forsørgere med lav utdanning, enslige forsørgere med overgangsstønad og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning, påvirker høyst sannsynlig det totale antall barnvernsklinter i kommunene og i alle de tre regresjonene i Tabell 5.8 er estimatene til disse tre forklaringsvariablene meget sikre og effekten er sterk. Imidlertid synes effekten å være forskjellig for klinter med tiltak i familien og klinter med tiltak utenfor familien og estimatene med tilhørende p-verdier i den simultane regresjonsmodellen SIM1 er typiske.

Enslige forsørgere med lav utdanning synes i første rekke å øke tallet på plasserte barnevernsklinter; estimatet i regresjonen for klinter med tiltak i familien er negativt i modell SIM1 og svært usikkert ettersom p-verdien er lik 0,671. Estimatet er også negativt og nokså usikkert i modell SIM2 der enslige forsørgere med overgangsstønad er utelatt som forklaringsvariabel.

Enslige forsørgere med overgangsstonad synes i første rekke å øke tallet på plasserte barneverns klienter; estimatet i regresjonen for klienter med tiltak i familien er negativt i modell SIM1 og nokså usikkert ettersom p-verdien er lik 0,344. Estimaten er også negativt og forholdsvis usikkert i modell SIM3 der enslige forsørgere med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel.

Tabell 5.8 *Estimeringsresultater simultan estimering (FIML). Avhengige variabler er antall barneverns klienter i alt, klienter med tiltak i familien og plasserte klienter i løpet av 2003. Alle kommuner.*

FORKLARINGSVARIABLER	ESTIMATER			P-VERDIER		
	Klienter i alt	Klienter med tiltak i familien	Plasserte klienter	Klienter i alt	Klienter med tiltak i familien	Plasserte klienter
REGRESJON SIM1						
Personer 0-17 år (konstantledd)	17,2	15,9	1,3	0,000	0,000	0,075
Flyktninger 0-22 år	66,7	44,5	22,2	0,000	0,002	0,038
Enslige forsørgere med lav utdanning	45,7	-8,9	54,6	0,038	0,671	0,000
Enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning	127,3	119,1	8,2	0,000	0,000	0,256
Enslige forsørgere med overgangsstonad	74,0	-28,9	102,9	0,023	0,344	0,000
Boliger til vanskeligstilte	32,6	7,5	25,1	0,013	0,538	0,013
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	538,8	342,3	196,5	0,000	0,000	0,002
Barn 0-17 år * Dummys for 30 kommuner						
Justert R²				0,479	0,396	0,444
REGRESJON SIM2						
Personer 0-17 år (konstantledd)	17,6	15,8	1,8	0,000	0,000	0,018
Flyktninger 0-22 år	68,5	43,9	24,6	0,000	0,016	0,061
Enslige forsørgere med lav utdanning	72,3	-19,3	91,7	0,000	0,315	0,000
Enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning	127,3	119,1	8,3	0,000	0,000	0,325
Enslige forsørgere med overgangsstonad						
Boliger til vanskeligstilte	32,3	7,6	24,6	0,029	0,586	0,028
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	549,5	338,1	211,4	0,000	0,000	0,002
Barn 0-17 år * Dummys for 30 kommuner						
Justert R²				0,479	0,398	0,427
REGRESJON SIM3						
Personer 0-17 år (konstantledd)	17,9	15,8	2,1	0,000	0,000	0,002
Flyktninger 0-22 år	66,6	44,6	22,1	0,000	0,009	0,088
Enslige forsørgere med lav utdanning						
Enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning	137,1	117,1	20,0	0,000	0,000	0,007
Enslige forsørgere med overgangsstonad	105,5	-35,0	140,5	0,000	0,186	0,000
Boliger til vanskeligstilte	32,0	7,6	24,3	0,020	0,558	0,029
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	529,5	344,1	185,6	0,000	0,000	0,004
Barn 0-17 år * Dummys for 30 kommuner						
Justert R²				0,480	0,398	0,433
Gjennomsnittlig klientrate	36,0	26,6	8,4			
Veid gjennomsnittlig klientrate	34,1	23,4	10,2			

De avhengige variablene måles per 1.000 innbygger 0-17 år, mens alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år under estimeringen. De tre ligningene er estimert ved hjelp av FIML for alle kommuner i 2003. Det inngår dummier for 30 kommuner. Det vises til teksten for en forklaring av innholdet i tabellen. Datakilder: Statistisk sentralbyrå (enkelte data levert av NSD) og Kommunal- og regionaldepartementet.

Enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning synes i første rekke å øke tallet på barneverns klienter med tiltak i familien; estimatet i regresjonen for plasserte klienter er svakt positivt i modell SIM1 og forholdsvis usikkert ettersom p-verdien er lik 0,256. Es-

timatet og p-verdien er tilnærmet identiske i regresjonen for plasserte klienter i modell SIM2 – der enslige forsørgere med overgangsstonad er utelatt som forklaringsvariabel. Imidlertid er estimatet til enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning lik 20,0 og meget sikkert i regresjonen for plasserte klienter i modell SIM3 – der enslige forsørgere med lav utdanning er utelatt som forklaringsvariabel. Dette tyder på forholdsvis høy korrelasjon mellom enslige forsørgere med lav utdanning og enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning.

Oppsummering: Enslige forsørgere med lav utdanning synes i første rekke å øke tallet på plasserte barnevernsklienter; enslige forsørgere med overgangsstonad synes i første rekke å øke tallet på plasserte barnevernsklienter; enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning synes i første rekke å øke tallet på barnevernsklienter med tiltak i familien.

Boliger til vanskeligstilte

Den estimerte effekten av kommunale utleieboliger er markert svakere i de simultane regresjonene enn i de partielle regresjonene for antall barnevernsklienter i alt, se henholdsvis Tabell 5.3 og Tabell 5.8. I alle tre regresjoner for barnevernsklienter i alt i Tabell 5.8 er estimatet til boliger for vanskeligstilte signifikant forskjellig fra null; estimatene knyttet til boliger til vanskeligstilte er også meget sikre i de tre regresjonene for plasserte barnevernsklienter. Imidlertid er estimatene knyttet boliger til vanskeligstilte meget usikre i regresjonene for barnevernsklienter med tiltak i familien. Konklusjonen er: *kommunale utleieboliger synes i første rekke å påvirke tallet på barnevernsklienter med tiltak utenfor familien; effekten på klienter med tiltak i familien er svak og usikker.*

Psykisk utviklingshemmede 0-15 år

I alle de tre simultane regresjonsmodellene, SIM1, SIM2 og SIM3, er alle estimater knyttet til psykisk utviklingshemmede 0-15 år svært sikre eller med rimelig grad av sannsynlighet forskjellig fra null. *Variasjon i yngre psykisk utviklingshemmede påvirker både tallet på barnevernsklienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, men relativt sett synes det som om effekten er sterkest for plasserte barnevernsklienter.*

Hvor mye av variasjonen forklares av de simultane regresjonene?

Målt ved den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten, $Juster-R^2$, forklarer de simultane regresjonene om lag 48 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter, cirka 40 prosent av forskjellene i klienter med tiltak i familien og rundt regnet 44 prosent av variasjonen i barnevernsklienter med tiltak utenfor familien.

De relative forskjellene mellom det faktiske og forventede antall barnvernksklienter i kommunene, er imidlertid markert mindre enn det størrelsen på den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten kan tyde på. Målt ved den gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF og den veide gjennomsnittlige føyningsgraden WRF, forklarer regresjonene rundt regnet 85 prosent av variasjonen i barnevernsklienter mellom kommunene. Det vises til avsnitt 5.2.2 for en mer utfyllende drøfting av disse føyningsmålene.

5.3.4 Resultater simultan estimering med koeffisientrestriksjoner

P-verdiene i Tabell 5.8 viser at estimatene jevnt over er meget eller relativt sikre. Imidlertid er det fire av til sammen 21 estimater som dels har negative fortegn og som dels er meget usikre i den simultane regresjonsmodell SIM1. Disse estimatene, med tilhørende p-verdier, er markert med fet skrift i tabellen. Resultatene er tilnærmet de samme i den simultane regresjonsmodellen SIM2 – der enslige forsørgere med overgangsstonad er utelatt som forklaringsvariabel – og i modell SIM3 – der enslige forsørgere med lav utdan-

ning ikke inngår. Den vesentligste forskjellen er at estimatet til enslige trygdede med lav utdanning i regresjonen for plasserte klienter i modell SIM3, blir meget sikkert når enslige forsørgere med lav utdanning ikke inngår som forklaringsvariabel.

Tabell 5.9 viser resultatene fra estimeringen av den simultane regresjonsmodellen SIM4 sammen med estimeringsresultatene fra modell SIM1. I modellen SIM4 er fire koeffisienter utelatt fra estimeringen fordi de tidligere analysene viser at disse fire forklaringsvariablene ikke har en signifikant betydning for den observerte variasjonen i antall barnevernsklienter med tiltak i familien eller utenfor familien. Det vil si at koeffisientene defineres lik null i den simultane regresjonsmodellen SIM4 på bakgrunn av estimeringsresultatene ovenfor.

Tabell 5.9 *Estimeringsresultater simultan estimering (FIML). Avhengige variabler er antall barnevernsklienter i alt, klienter med tiltak i familien og plasserte klienter i løpet av 2003. Alle kommuner.*

FORKLARINGSVARIABLER	ESTIMATER			P-VERDIER		
	Klienter i alt	Klienter tiltak i familien	Plasserte klienter	Klienter i alt	Klienter tiltak i familien	Plasserte klienter
REGRESJON SIM1						
Personer 0-17 år (konstantledd)	17,2	15,9	1,3	0,000	0,000	0,075
Flyktninger 0-22 år	66,7	44,5	22,2	0,000	0,002	0,038
Enslige forsørgere med lav utdanning	45,7	-8,9	54,6	0,038	0,671	0,000
Enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning	127,3	119,1	8,2	0,000	0,000	0,256
Enslige forsørgere med overgangsstonad	74,0	-28,9	102,9	0,023	0,344	0,000
Boliger til vanskeligstilte	32,6	7,5	25,1	0,013	0,538	0,013
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	538,8	342,3	196,5	0,000	0,000	0,002
Barn 0-17 år * Dummys for 30 kommuner						
Justert R²				0,479	0,396	0,444
REGRESJON SIM4						
Personer 0-17 år (konstantledd)	16,7	15,4	1,3	0,000	0,000	0,068
Flyktninger 0-22 år	67,5	44,4	23,1	0,002	0,034	0,056
Enslige forsørgere med lav utdanning	64,0	0,0	64,0	0,000	na	0,000
Enslige trygdede 18-59 år med lav utdanning	114,4	114,4	0,0	0,000	0,000	na
Enslige forsørgere med overgangsstonad	102,9	0,0	102,9	0,000	na	0,000
Boliger til vanskeligstilte	26,7	0,0	26,7	0,002	na	0,013
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	541,9	342,6	199,3	0,000	0,001	0,002
Barn 0-17 år * Dummys for 30 kommuner						
Justert R²				0,479	0,401	0,445
Gjennomsnittlig klientrate	36,0	26,6	8,4			
Veid gjennomsnittlig klientrate	34,1	23,4	10,2			

De avhengige variablene måles per 1.000 innbygger 0-17 år, mens alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år under estimeringen. De tre ligningene er estimert ved hjelp av FIML for alle kommuner i 2003. Det inngår dummys for 30 kommuner. Det vises til teksten for en forklaring av innholdet i tabellen. Datakilder: Statistisk sentralbyrå (enkelte data levert av NSD) og Kommunal- og regionaldepartementet.

5.3.5 Hva betyr analysene helt konkret?

Ved hjelp av størrelsen på elasticiteten knyttet til hver forklaringsvariabel og beregninger som viser hvor mange barnevernsklienter som kan tilbakeføres til de ulike forklaringsvariablene, anskueliggjøres i det følgende det konkrete innholdet i de simultane regresjonsanalysene.

Elastisiteter

Elastisiteten til en variabel viser tilnærmet med hvor mange prosent den avhengige variabelen øker når forklaringsvariabelen øker med én prosent. Elastisiteten avhenger normalt av verdiene både til den avhengige og de uavhengige variablene, og ofte benyttes gjennomsnittet for variablene når størrelsen til elastisitetene skal tallfestes. En tolkning er at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i et tallmateriale som kan tilbakeføres til eller forklares ved variasjon i de ulike forklaringsvariablene. Se for øvrig avsnitt 5.2.4.

Tabell 5.10 viser elastisitetene knyttet til hver forklaringsvariabel i den simultane regresjonsmodellen SIM4. Verdiene til elastisitetene er regnet ut fra nasjonale tall for hver enkelt forklaringsvariabel og antall barnevernsklinter i alt i løpet av året. (Dette er identisk med å beregne elastisitetene ut fra aritmetiske gjennomsnitt for alle kommuner.)

En tolkning er at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i antall barnevernsklinter i løpet av året (2003) som kan tilbakeføres til eller som kan forklares av variasjon i hver enkelt forklaringsvariabel. Elastisitetene til de ulike forklaringsvariablene viser også hvilke *vekter* som gir det beste samsvaret mellom det faktiske antall barnevernsklinter og kriteriene i en kostnadsnøkkel basert på regresjonsanalysen, dersom kriteriene er de samme som forklaringsvariablene i regresjonsanalysene. Det vil si, Tabell 5.10 viser hvor stor andel av den totale variasjonen mellom kommunene i antall barnevernsklinter i alt, antall klinter med tiltak i familien og antall klinter med tiltak utenfor familien løpet av 2003, som forklares av variasjon i hver enkelt forklaringsvariabel.

Tabell 5.10 *Elastisiteter i regresjonsmodellen SIM4, 2003. Landet.*

REGRESJON	Klinter i alt	Klinter tiltak i familien	Plasserte klinter
ELASTISITETER			
Barn 0-17 år (konstantledd)	0,485	0,604	0,149
Flyktninger 0-22 år	0,048	0,043	0,063
Enslige forsørgere med lav utdanning	0,085	0,000	0,325
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	0,220	0,297	0,000
Enslige forsørgere med overgangsstønad	0,071	0,000	0,271
Boliger til vanskeligstilte	0,026	0,000	0,098
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	0,066	0,057	0,094
Sum	1,000	1,000	1,000

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Antall barn og ungdom 0-17 år er av størst betydning når det gjelder å forklare kommunevise forskjeller i det totale antall barnevernsklinter, og antall innbyggere under 18 år forklarer knapt 50 prosent av variasjonen i *det totale antall barnevernsklinter* mellom kommunene. Når det blir dobbelt så mange innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt nesten 50 prosent flere barnevernsklinter, alt annet konstant. Eller sagt på en annen måte: når det blir flere yngre innbyggere i kommunene, blir det også jevnt over flere barnevernsklinter. Hovedgrunnen til at Oslo har så mange barnevernsklinter, er at hovedstaden har rundt regnet ti prosent av alle innbyggere under 18 år. I tillegg skaper variasjon i andre, sosioøkonomiske og demografiske faktorer, forskjeller i tallet på barnevernsklinter mellom kommunene. Se for øvrig avsnitt 5.2.4. Imidlertid er det en meget svak sammenheng mellom *barnevernsklinter plassert utenfor familien* og det totale antall innbyggere 0-17 år i hver kommune, i følge de simultane regresjonsanalysene. Det er i all hoved-

sak andre forhold enn ”barn og ungdom som sådan”, som er med på å forklare tallet på barnevernsklinter med tiltak utenfor familien i kommunene.

Flyktninger 0-22 år forklarer knapt fem prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklinter; litt mindre av variasjonen i klinter med tiltak i familien og drøyt seks prosent av variasjonen i tallet på barnvernsklinter med tiltak utenfor familien. Det vil si at en forholdsvis høy andel av barnevernsklinter som er flyktninger, mottar tiltak utenfor familien – som naturlig er.

Enslige forsørgere med lav utdanning forklarer i underkant av ni prosent av forskjellene i det totale antall barnvernsklinter mellom kommunene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klinter med tiltak i familien og enslige forsørgere med lav utdanning. Derimot forklarer enslige forsørgere med lav utdanning nesten 33 prosent av variasjonen i tallet på plasserte barnevernsklinter.

Enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning forklarer 22 prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklinter og nesten 30 prosent av forskjellene i tallet på klinter med tiltak i familien. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom plasserte barnevernsklinter og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning.

Enslige forsørgere med overgangsstønad forklarer i overkant av syv prosent av forskjellene i det totale antall barnvernsklinter mellom kommunene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klinter med tiltak i familien og enslige forsørgere med overgangsstønad. Derimot forklarer enslige forsørgere med overgangsstønad drøyt 27 prosent av variasjonen i tallet på plasserte barnevernsklinter.

Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte forklarer knapt tre prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklinter. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klinter med tiltak i familien og kommunale utleieboliger til vanskeligstilte. Derimot forklarer kommunale boliger litt under ti prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklinter med tiltak utenfor familien.

Psykisk utviklingshemmede 0-15 år forklarer knapt syv prosent av den totale variasjonen i tallet på barnevernsklinter i alt mellom kommunene; litt mindre av variasjonen i klinter med tiltak i familien og drøyt ni prosent av variasjonen i tallet på barnvernsklinter med tiltak utenfor familien. Det vil si at en forholdsvis høy andel av barnevernsklinter som er psykisk utviklingshemmet, mottar tiltak utenfor familien.

Inkonsistens i tallene for barnvernsklinter i Kostra

I Kostra er summen av barnevernsklinter med tiltak i familien og klinter med tiltak utenfor familien lavere enn det totale antall barnevernsklinter i løpet av 2003 for kommunene unntatt Oslo. Differansen er på 447 klinter. I beregningene nedenfor forutsettes det at tallet på barnevernsklinter i alt og klinter med tiltak utenfor familien er som i Kostra. Tallet på barnevernsklinter med tiltak i familien utenfor Oslo justeres derfor opp med til sammen 447 klinter, det vil si at antall klinter med tiltak utenfor familien restbestemmes for kommunene utenom Oslo.

5.3.6 Oppsummering og konklusjoner

Beregnet antall barnevernsklinter etter tiltak

Tabell 5.11 viser det beregnende eller forventede antall barnevernsklinter i Oslo, resten av landet og landet i alt fordelt på klinter med tiltak i familien, klinter med tiltak utenfor familien og barnevernsklinter i alt i løpet av 2003. Beregningene er basert på resulta-

tene fra estimeringen av den simultane regresjonsmodellen SIM4 og tabellen viser også hvor mange klienter, fordelt på tiltak og i alt, som kan tilbakeføres til eller knyttes til hver enkelt forklaringsvariabel.

Konklusjonene fra beregningene presenteres i det følgende.

Barnevernsklienter etter tiltak – hvorfor kommunevise forskjeller?

Antall barn og ungdom 0-17 år er av størst betydning når det gjelder å forklare kommunevise forskjeller i det totale antall barnevernsklienter, og antall innbyggere under 18 år forklarer knapt 50 prosent av variasjonen i *det totale antall barnevernsklienter* mellom kommunene. Når det blir dobbelt så mange innbyggere 0-17 år, blir det i gjennomsnitt nesten 50 prosent flere barnevernsklienter, alt annet konstant. I tillegg skaper variasjon i andre, sosioøkonomiske og demografiske faktorer, forskjeller i tallet på barnevernsklienter mellom kommunene. Imidlertid er det en meget svak sammenheng mellom *barnevernsklienter plassert utenfor familien* og det totale antall innbygger 0-17 år i hver kommune. Det er i all hovedsak andre forhold enn ”barn og ungdom som sådan”, som er med på å forklare tallet på barnevernsklienter med tiltak utenfor familien i kommunene.

Tabell 5.11 *Beregnet antall barnevernsklienter etter tiltak i løpet av året fra regresjonsmodellen SIM4. Oslo og resten av landet. 2003.*

BEREGNET ANTALL KLIENTER	Oslo	Resten	Landet
KLIENTER MED TILTAK I FAMILIEN			
Barn 0-17 år (konstantledd)	1452	14030	15482
Flyktninger 0-22 år	221	881	1102
Enslige forsørgere med lav utdanning	0	0	0
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	828	6786	7614
Enslige forsørgere med overgangsstonad	0	0	0
Boliger til vanskeligstilte	0	0	0
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	169	1282	1452
Beregnet antall klienter i alt	2671	22979	25650
PLASSERTE KLIENTER			
Barn 0-17 år (konstantledd)	154	1488	1642
Flyktninger 0-22 år	140	558	699
Enslige forsørgere med lav utdanning	336	3245	3581
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	0	0	0
Enslige forsørgere med overgangsstonad	322	2664	2986
Boliger til vanskeligstilte	250	829	1079
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	120	910	1030
Beregnet antall klienter i alt	1323	9694	11017
BARNEVERNSKLIENTER I ALT			
Barn 0-17 år (konstantledd)	1606	15518	17124
Flyktninger 0-22 år	361	1439	1801
Enslige forsørgere med lav utdanning	336	3245	3581
Enslige trygdede 18-59 år m/lav utdanning	828	6786	7614
Enslige forsørgere med overgangsstonad	322	2664	2986
Boliger til vanskeligstilte	250	829	1079
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år	289	2192	2482
Beregnet antall klienter i alt	3993	32674	36667

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Flyktninger 0-22 år forklarer knapt fem prosent av variasjonen i det totale antall barnevernsklienter; litt mindre av variasjonen i klienter med tiltak i familien og drøyt seks pro-

sent av variasjonen i tallet på barnvernsklienter med tiltak utenfor familien. Det vil si at en forholdsvis høy andel av barnvernsklienter som er flyktninger, mottar tiltak utenfor familien – som naturlig er.

Enslige forsørgere med lav utdanning forklarer i underkant av ni prosent av forskjellene i det totale antall barnvernsklienter mellom kommunene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klienter med tiltak i familien og enslige forsørgere med lav utdanning. Derimot forklarer enslige forsørgere med lav utdanning nesten 33 prosent av variasjonen i tallet på plasserte barnvernsklienter.

Enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning forklarer 22 prosent av variasjonen i det totale antall barnvernsklienter og nesten 30 prosent av forskjellene i tallet på klienter med tiltak i familien. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom plasserte barnvernsklienter og enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning.

Enslige forsørgere med overgangsstønnad forklarer i overkant av syv prosent av forskjellene i det totale antall barnvernsklienter mellom kommunene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klienter med tiltak i familien og enslige forsørgere med overgangsstønnad. Derimot forklarer enslige forsørgere med lav utdanning drøyt 27 prosent av variasjonen i tallet på plasserte barnvernsklienter.

Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte forklarer knapt tre prosent av variasjonen i det totale antall barnvernsklienter. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom klienter med tiltak i familien og kommunale utleieboliger til vanskeligstilte. Derimot forklarer kommunale boliger litt under ti prosent av variasjonen i tallet på barnvernsklienter med tiltak utenfor familien.

Psykisk utviklingshemmede 0-15 år forklarer knapt syv prosent av den totale variasjonen i tallet på barnvernsklienter i alt mellom kommunene; litt mindre av variasjonen i klienter med tiltak i familien og drøyt ni prosent av variasjonen i tallet på barnvernsklienter med tiltak utenfor familien. Det vil si at en forholdsvis høy andel av barnvernsklienter som er psykisk utviklingshemmet, mottar tiltak utenfor familien.

Faktisk og forventet antall barnvernsklienter fordelt på tiltak

Tabell 5.12 viser det faktiske og beregnede eller forventede antall barnvernsklienter i alt fordelt på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien spesifisert på Oslo, resten av landet og landet i alt. Tallene er basert på resultatene fra estimeringen av den simultane regresjonsmodellen SIM4.

I følge analysene var det forventede antall barnvernsklienter med tiltak i familien lik 2.671 i Oslo, det forventede eller beregnede antall klienter med tiltak utenfor familien var lik 1.323, mens det i følge analysene kunne forventes at det var 3.993 barnvernsklienter i alt i Oslo i 2003. Både det forventede antall klienter med tiltak i familien og det forventede antall klienter med tiltak utenfor familien er høyere enn det faktiske antall barnvernsklienter i Oslo i 2003. *Det var til sammen 140 færre barnvernsklienter med tiltak i familien og 73 færre barnvernsklienter med tiltak utenfor familien i Oslo i 2003 enn forventet; det vil si at det til sammen var 212 færre barnvernsklienter i alt enn forventet i Oslo dette året.* I analysene er det forventede antall barnvernsklienter for landet i alt fordelt på tiltak lik det faktiske antall klienter. Analysene impliserer derfor at det var til sammen 212 flere barnvernsklienter enn forventet i alle andre kommuner enn Oslo sett under ett.

Det understrekes at *anslagene for det forventede antall barnvernsklienter i Oslo og resten av landet er usikre og avhengig av den regresjonsmodellen som ligger til grunn for beregningene.* Analysene i avsnitt 5.2.4 antyder at det i den partielle regresjonsmodellen

som ligger til grunn for beregningene, regresjon K1, var om lag ti prosent færre barnevernsklinter i alt i Oslo enn forventet i løpet av 2003. Beregningene i inneværende avsnitt, som er basert på den simultane regresjonsmodellen SIM4, viser at det var knapt seks prosent færre barnevernsklinter i alt i løpet av 2003 i Oslo enn forventet. Forskjellene er ikke store, men tallene illustrerer litt av usikkerheten knyttet til anslagene.

Tabell 5.12 *Faktisk og beregnet antall barnevernsklinter etter tiltak i løpet av året i Oslo og resten av landet fra regresjonsmodellen SIM4. 2003.*

	Oslo	Resten	Landet
FAKTISK ANTALL BARNEVERNSKLIENTER			
Klienter med tiltak i familien	2531	23119	25650
Plasserte klienter	1250	9767	11017
Barnevernsklinter i alt	3781	32886	36667
BEREGNET ANTALL BARNEVERNSKLIENTER			
Klienter med tiltak i familien	2671	22979	25650
Plasserte klienter	1323	9694	11017
Barnevernsklinter i alt	3993	32674	36667
AVVIK BEREGNET OG FAKTISK ANTALL KLIENTER			
Avvik klienter med tiltak i familien	140	-140	0
Avvik plasserte klienter	73	-73	0
Avvik barnevernsklinter i alt	212	-212	0
ANDEL AVVIK FRA FAKTISK			
Avvik klienter med tiltak i familien	0,055	-0,006	0,000
Avvik plasserte klienter	0,058	-0,007	0,000
Avvik barnevernsklinter i alt	0,056	-0,006	0,000

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Hovedkonklusjoner

Hovedkonklusjonen er: både partielle regresjonsanalyser av sammenhengene mellom det totale antall barnevernsklinter i alle kommuner, og simultane regresjonsanalyser av sammenhengene mellom henholdsvis antall barnevernsklinter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, og de sentrale forklaringsvariablene det viser seg er av spesielt stor betydning for den observerte forskjellen i tallet på barnvernsklinter mellom kommunene, viser at det forventede antall barnevernsklinter i Oslo var høyere enn det faktiske antall barnevernsklinter i alt og høyere enn det faktiske antall barnevernsklinter spesifisert på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien (plasserte barnvernsklinter) i 2003.

6 Utgiftsbehov – fra klienter til utgifter

6.1 Innledning

Det er ikke meningsfullt å sammenligne Oslos utgifter til det kommunale eller fylkeskommunale barnevernet med utgiftene i de andre kommunene og fylkeskommunene. I analysene nedenfor tas det derfor primært utgangspunkt i netto driftsutgifter i alt til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet fordelt på utgifter til *barnevernstjeneste* (administrasjon med videre) og *direkte brukerrettet aktivitet* fordelt på aktiviteter overfor barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien.

Regresjonsanalysene i kapittel 5 sannsynliggjør at det faktiske antall barnevernsklienter i alt og tallet på barnevernsklienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, ikke er høyere enn forventet i Oslo. Tvert imot tyder analysene på at det faktiske antall klienter er noe lavere enn det som kan forventes, gitt de demografiske og sosioøkonomiske faktorene som analysene viser har størst betydning når det gjelder å forklare variasjon i antall barnevernsklienter i alt, og spesifisert på tiltak, mellom alle landets kommuner. Analysene omfatter både primærkommunale og fylkeskommunale klienter fordi det ikke er mulig å skille mellom disse to klientkategoriene i Kostra eller Statistisk sentralbyrås individbaserte barnvernsstatistikk.

Det neste sentrale spørsmålet er: Hvor høye utgifter kan det forventes at Oslo og resten av landet har til ulike barnevernstiltak, gitt det forventede antall barnvernsklienter fordelt på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien og gitt primærkommunenes og fylkeskommunenes samlede netto barnevernsutgifter (inklusive Oslo, der utgiftssituasjonen er helt spesiell) fordelt på aktiviteter / formål?

6.2 To hovedfaktorer forklarer utgiftsforskjeller

Samlet sett var Oslos netto driftsutgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet cirka 193 millioner kroner høyere enn det som følger dersom utgiftene per innbygger 0-17 år i Oslo var lik landsgjennomsnittet i 2003, se resultatene fra den mekaniske dekomponeringen av årsakene til utgiftsforskjeller i Tabell 4.8. Problemstillingen er: Kan analysene kaste lys over eller er det mulig å forklare hvorfor Oslos netto driftsutgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet sett under ett er høyere enn for landet i alt målt per innbygger 0-17 år? Oslos relativt høye barnevernsutgifter avhenger av to hovedfaktorer.

1. Tabell 4.6 viser at *den totale klientraten (for klienter i løpet av året) var 9,9 prosent høyere i Oslo enn for landet sett under ett*. Klientraten for barnevernsklienter med tiltak i familien var drøyt syv prosent høyere enn landsgjennomsnittet, mens klientraten for barnevernsklienter med tiltak utenfor familien var 21 prosent høyere enn gjennomsnittet.

2. Tabell 4.7 viser at netto driftsutgifter i alt til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet var 19,9 prosent høyere per klient i alt i løpet av året i Oslo enn for landet sett under ett. Netto driftsutgifter til kommunal og fylkeskommunal barnevernstjeneste (administrasjon med videre) per klient i alt i løpet av året, var hele 38,7 prosent høyere i Oslo enn for landet sett under ett. Når det gjelder direkte brukerrettet virksomhet, gjelder følgende: netto driftsutgifter i alt per klient med tiltak utenfor familien var kun fire prosent høyere enn landsgjennomsnittet, mens netto driftsutgifter i alt per klient med tiltak i familien var 16 prosent høyere enn gjennomsnittet.

6.2.1 Forventet antall barnevernsklienter etter tiltak

Tabell 6.1 gjengir det beregnede eller forventede antall barnevernsklienter i Oslo og resten av landet fordelt på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien; tallene er hentet fra Tabell 5.12. Regresjonsanalysene sannsynliggjør at Oslos høye klientrater for klienter med tiltak i familien, og den spesielt høye klientraten for klienter med tiltak utenfor familien, helt og holdent kan forklares ved spesielle demografiske og sosioøkonomiske forhold i Oslo sett i forhold til resten av landet. De simultane regresjonsanalysene sannsynliggjør at både det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien er høyere enn det faktiske tallet på barnevernsklienter i Oslo.

Tabell 6.1 *Beregnet eller forventet antall barnevernsklienter etter tiltak i løpet av året i Oslo og resten av landet fra regresjonsmodellen SIM4. 2003.*

FORVENTET (BEREGNET) ANTALL BARNEVERNSKLIENTER	OSLO	RESTEN	LANDET
Klienter med tiltak i familien	2671	22979	25650
Plasserte klienter	1323	9694	11017
Barnevernsklienter i alt	3993	32674	36667

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Det forventede antall barnevernsklienter fordelt på tiltak danner utgangspunktet for en beregning av forventede eller normerte netto driftsutgifter til kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak i Oslo og resten av landet i 2003, der den nasjonale totalen tas for gitt.

6.2.2 Normerte netto barnevernsutgifter per klient etter tiltak

I det følgende dokumenteres det hvilke forutsetninger og analyser som ligger til grunn for det som betegnes normerte netto driftsutgifter per klient fordelt på ulike kommunale og fylkeskommunale barnevernstiltak eller aktiviteter i Oslo og resten av landet.

Regresjonsanalyse kommunenes utgifter til barnevernstjeneste

I Kostra spesifiseres kommunenes barnvernsutgifter på barnevernstjeneste (administrasjon med videre), klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien. Problemet, sett i forhold til klientanalysene i innværende kapittel, er hvordan "fellesutgifter" postert under barnevernstjeneste bør eller kan fordeles på klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien. I det følgende estimeres gjennomsnittsutgiften per barnevernsklient fordelt på klienter med tiltak i familien og plasserte klienter ved hjelp av regresjonsanalyse.

Det antas at netto driftsutgifter til den *kommunale barnevernstjenesten* avhenger av antall klienter med tiltak i familien og antall klienter med tiltak utenfor familien. Under estimeringen er den avhengige variabelen og de to forklaringsvariablene normert i forhold til antall innbygger 0-17 år. Estimeringsresultatene er gjengitt i Tabell 6.2. I følge analysen utgjorde den gjennomsnittlige utgiften til kommunal barnvernstjeneste knapt 14.200 kroner per klient med tiltak i familien og i underkant av 70.200 kroner per klient med tiltak utenfor familien i 2003. Estimatenes er med stor sannsynlighet forskjellig fra null.

Tabell 6.2 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til barnevernstjeneste. Alle kommuner. 2003.*

FORKLARINGSVARIABLER	ESTIMAT	P-VERDI
Klienter med tiltak i familien	14,162	0,000
Klienter plassert utenfor familien	70,140	0,000
Justert R^2		0,776

Omfatter netto driftsutgifter på kapittel 244 Barnvernstjeneste i Kostra. Det inngår dummyvariabler for 301 Oslo samt kommunene 1839, 1842 og 1923. Regresjonen er estimert uten konstantledd.

Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per innbyggere 0-17 år under estimeringen.

Normerte utgifter til kommunal barnevernstjeneste per klient

Når estimerte utgifter til barnvernstjeneste per klient multipliseres opp med det faktiske antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien, blir beregnede utgifter til kommunal barnevernstjeneste litt lavere enn den nasjonale totalen for bokførte netto driftsutgifter.

Tabell 6.3 *Normerte netto driftsutgifter per klient med tiltak i og utenfor familien i løpet av året etter tiltak. 2003.*

NORMERTE NETTO DRIFTSUTGIFTER PER KLIENT I LØPET AV ÅRET	OSLO	RESTEN	LANDET
KOMMUNAL BARNEVERNSTJENESTE			
Klienter med tiltak i hjemmet	16,005	16,005	16,005
Klienter med tiltak utenfor hjemmet	79,266	79,266	79,266
FYLKESKOMMUNAL BARNEVERNSTJENESTE			
Klienter med tiltak i hjemmet	0,000	0,000	0,000
Klienter med tiltak utenfor hjemmet	19,552	19,552	19,552
DIREKTE BRUKERAKTIVITET KOMMUNE OG FYLKE			
Klienter med tiltak i hjemmet	29,676	29,676	29,676
Klienter med tiltak utenfor hjemmet	380,494	380,494	380,494

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Tabell 6.3 viser beregnede eller normerte netto driftsutgifter til kommunal barnevernstjeneste per klient med tiltak i og utenfor familien. Estimerte utgifter per klient er avstemt proporsjonalt mot den bokførte totalen i Kostra for alle primærkommuner, inklusive Oslo. Dermed blir de beregnede eller normerte utgiftene per klient fordelt på tiltak noe høyere enn de estimerte verdiene i Tabell 6.2. Det relative forholdet mellom utgiftene per klient med tiltak i og utenfor familien er imidlertid uendret.

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til barnvernstjeneste per klient

For den fylkeskommunale barnvernstjenesten antas det at normerte driftsutgifter er proporsjonal med antall klienter med tiltak utenfor familien, se Tabell 6.3.

Direkte brukerrettet aktivitet kommunalt og fylkeskommunalt barnevern

Når det gjelder *direkte brukerrettet virksomhet*, gjelder følgende: Det er kun meningsfullt å sammenligne Oslos totale netto driftsutgifter til tiltak overfor barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien med øvrige primærkommuners og fylkeskommuners samlede netto driftsutgifter til disse formålene.

Det forutsettes at normerte utgifter i alt per klient med tiltak i og utenfor familien er lik nasjonale netto driftsutgifter per klient for de to tiltakene. Se summen av netto driftsutgifter i kommunene og fylkeskommunene i Tabell 4.3 og tilhørende utgiftstall per klient i Tabell 4.7. De nasjonale tallene for netto driftsutgifter per klient i løpet av året med tiltak i familien i Tabell 6.3 er litt lavere enn i Tabell 4.7. Grunnen er at tallet på klienter med tiltak i familien er justert opp ved beregningen av utgifter per klient med tiltak i familien i Tabell 6.3 på grunn av inkonsistens i klienttallene i Kostra, se avsnitt 5.3.5.

6.3 Oslos utgiftebehov versus resten av landet

Ved hjelp av anslagene for det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien i Oslo og resten av landet i Tabell 6.1 og forutsetningene om normerte netto driftsutgifter per klient fordelt på aktiviteter i Tabell 6.3, beregnes normerte netto driftsutgifter i alt til ulike kommunale og fylkeskommunalt barnevernstiltak i Oslo og resten av landet. Resultantene er gjengitt Tabell 6.4.

6.3.1 Sammenfatning av beregningene

I beregningene forutsettes det at den nasjonale totalen for det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien i løpet av 2003, er lik det faktiske antall klienter. Det forutsettes også at primærkommunenes og fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter til barnevern er gitt, og – implisitt – at fordelingen mellom barnvernstjeneste, tiltak i familien og tiltak utenfor familien, er gitt.

Tabell 6.4 *Normerte netto driftsutgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnvern etter tiltak. Millioner kroner. 2003.*

	OSLO	RESTEN	LANDET
KOMMUNAL BARNEVERNSTJENESTE			
Klienter med tiltak i familien	42,7	367,8	410,5
Klienter med tiltak utenfor familien	104,8	768,4	873,3
Kommunal barnevernstjeneste i alt	147,6	1136,2	1283,8
FYLKESKOMMUNAL BARNEVERNSTJENESTE			
Klienter med tiltak i familien	0,0	0,0	0,0
Klienter med tiltak utenfor familien	25,9	189,5	215,4
Fylkeskommunal barnevernstjeneste i alt	25,9	189,5	215,4
DIREKTE BRUKERAKTIVITET KOMMUNE OG FYLKE			
Klienter med tiltak i familien	79,3	681,9	761,2
Klienter med tiltak utenfor familien	503,3	3688,6	4191,9
Klienter i alt i løpet av året	582,5	4370,6	4953,1

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

De skraverte områdene i Tabell 6.1 gjengir forutsetningene om det forventede antall barnevernsklienter i løpet av året i Oslo og resten av landet fordelt på tiltak; de skraverte fel-

tene i Tabell 6.3 viser forutsetningene om normerte netto driftsutgifter per klient i Oslo og resten av landet fordelt på tiltak / aktiviteter; endelig viser de skraverte feltene i Tabell 6.4 forventede eller normerte netto driftsutgifter i alt målt i millioner kroner i Oslo og resten av landet fordelt på barnvernstjeneste, aktiviteter overfor klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien. De absolutte tallene i Tabell 6.4 følger direkte fra forutsetningene angitt i Tabell 6.1 og Tabell 6.3.

6.3.2 Oslo netto driftsutgifter versus landet i alt

Beregningene oppsummeres i Tabell 6.5. Den øverste delen viser normerte driftsutgifter i Oslo og resten av landet fordelt på kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) samt normerte kommunale og fylkeskommunale netto driftsutgifter til direkte brukerrettet virksomhet fordelt på aktiviteter overfor barnvernsklienter med tiltak i familien og utenfor familien. Den midterste delen viser faktiske eller bokførte netto driftsutgifter for Oslo og resten av landet for de samme aktivitetene, se også Tabell 4.3. Den nederste delen av Tabell 6.5 viser avviket mellom normerte og faktiske netto driftsutgifter i Oslo og resten av landet fordelt på barnevernstjeneste og aktiviteter overfor klienter med tiltak i og utenfor familien.

Tabell 6.5 *Normerte netto driftsutgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnvern etter tiltak. Millioner kroner. 2003.*

	OSLO	RESTEN	LANDET
NORMERTE UTGIFTER I ALT			
Barnevernstjeneste kommune og fylke	173,4	1325,8	1499,2
Klienter med tiltak i familien	79,3	681,9	761,2
Klienter med tiltak utenfor familien	503,3	3688,6	4191,9
Klienter i alt i løpet av året	756,0	5696,3	6452,3
FAKTISKE UTGIFTER I ALT			
Barnevernstjeneste kommune og fylke	214,5	1284,7	1499,2
Klienter med tiltak i familien	88,7	672,5	761,2
Klienter med tiltak utenfor familien	494,7	3697,2	4191,9
Klienter i alt i løpet av året	797,9	5654,4	6452,3
AVVIK NORMERTE OG FAKTISKE UTGIFTER I ALT			
Barnevernstjeneste kommune og fylke	-41,1	41,1	0,0
Klienter med tiltak i familien	-9,4	9,4	0,0
Klienter med tiltak utenfor familien	8,6	-8,6	0,0
Klienter i alt i løpet av året	-41,9	41,9	0,0

Kilde: Egne regresjonsanalyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Hovedkonklusjonene er som følger:

1. Oslos netto driftsutgifter til direkte brukerrettet virksomhet, det vil si bokførte kommunale og fylkeskommunale netto driftsutgifter til klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, er omtrent som forventet. Imidlertid er både det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien litt høyere enn det faktiske antall klienter, mens bokførte netto driftsutgifter per klient med tiltak i og utenfor familien er litt høyere enn landsgjennomsnittet.
2. Oslos netto driftsutgifter til kommunal og fylkeskommunal barnevernstjeneste (administrasjon med videre), er vel 41 millioner kroner høyere enn normert, det vil si gitt beregningene som viser at utgiftene til kommunal barnvernstjeneste er langt høyere for kli-

enter med tiltak utenfor familien enn for klienter med tiltak i familien og gitt at fylkeskommunale utgifter til barnevernstjeneste kun gjelder klienter med tiltak utenfor familien og gitt det forventede antall barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien i Oslo og resten av landet.

6.3.3 Er beregningene troverdige?

I følge analysene i inneværende notat er det ikke mulig å sannsynliggjøre at tallet på barnvernsklienter i kommunene avhenger av kommunenes frie inntekter – eller sats arbeidsgiveravgift – i 2003. Flere tidligere analyser konkluderer med at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom kommunenes ressursbrukt til barnvern og kommunenes frie inntekter eller sats arbeidsgiveravgift. Langørgen (1995) finner ingen systematisk sammenheng mellom kommunenes utgifter til barnvern og kommunenes frie inntekter eller sats arbeidsgiveravgift. Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) finner heller ingen systematisk sammenheng mellom kommunenes utgifter til sosiale tjenester, som inkluderer barnevern, og kommunenes frie inntekter eller sats arbeidsgiveravgift i estimeringen av den simultane kommuneøkonomimodellen Kommode. Toresen (2005) finner ingen systematisk sammenheng mellom netto barnevernsutgifter i Oslos bydeler og totale rammetilskudd gitt gjennom Oslo kommunes kriteriesystem for bydelene.

Med andre ord: Eksisterende analyser konkluderer med at variasjon i kommunenes utgifter til barnevern spesielt, og sosiale tjenester mer generelt, i liten eller ingen grad avhenger av kommunevise forskjeller i frie inntekter eller sats arbeidsgiveravgift, som – om enn ufullstendig – er en indikator for forskjeller i prisnivå mellom kommunene.

Det kan derfor antas, ut fra eksisterende analyser, at kommunevis variasjon i klienthyppighet og barnevernsutgifter per yngre innbygger, i stor grad avhenger av forskjeller i behovet for barnvernstjenester og ulike *prioriteringer* av barnevernet i kommunene og fylkeskommunene (uavhengig av inntekts- og kostnadsnivå) – herunder utbyggingsgraden til barnevernstjenestene i kommuner og fylkeskommuner – samt forklaringsvariabler som ikke spesifiseres eksplisitt i regresjonsanalysene og ”rene” tilfeldigheter.

Oslo er en stor kommune. Oslo har et høyt antall barn og ungdom, mange yngre flyktninger, mange enslige forsørgere med lav utdanning, mange enslige forsørgere med overgangsstønad, mange enslige trygdemottagere 18-59 år med lav utdanning, mange utleieboliger til vanskeligstilte og relativt mange yngre psykisk utviklingshemmede. På bakgrunn av analysene i inneværende notat, og tidligere analyser, kan det forventes at det faktiske antall barnvernsklienter, fordelt på klienter med tiltak i og utenfor familien, i stor grad avhenger av behovet for barnevernstjenester i Oslo ettersom rene tilfeldigheter må antas å spille en forholdsvis liten rolle – i motsetning til det som kan forventes å gjelde i mange andre kommuner med svært få yngre innbyggere og et lite antall personer med andre spesielle kjennetegn som analysene viser har særlig stor betydning når det gjelder å forklare kommunevis variasjon i tallet på barnevernsklinter.

Derfor er det ikke grunn til å anta at det er systematiske skjevheter i analysene som ligger til grunn for konklusjonene om at det faktiske antall barnevernsklinter i alt er litt lavere enn forventet i Oslo og at både det faktiske antall barnevernsklinter med tiltak i familien og utenfor familien er litt lavere enn forventet i hovedstaden.

6.3.4 Oppsummering og hovedkonklusjoner

Ulikhet innad i Oslo og mellom alle kommuner

Analysene i kapittel 4 synes å bekrefte Oslo kommunes antagelse, jevnfør innledningskapitlet, om at Oslo både har de beste og de dårligste levekårene i Norge. Det er større forskjeller i klienthyppighet og netto kommunale barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo enn mellom alle primærkommuner inklusive Oslo. I enkelte bydeler er klienthyppigheten og netto barnevernsutgifter per yngre innbygger svært høy i landsmålestokk; andre bydeler i Oslo har svært få barnvernsklienter og meget lave barnevernsutgifter sett i forhold til tallet på yngre innbyggere. De store forskjellene innad i Oslo skyldes i all hovedsak store demografiske og sosioøkonomiske forskjeller mellom bydelene.

Oslo har høye utgifter til kommunalt og fylkeskommunalt barnevern

Oslos netto driftsutgifter til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet per innbygger 0-17 år var lik 7.908 kroner i 2003, se Tabell 4.5. Dette er 31,8 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Oslos netto barnevernsutgifter i alt utgjorde 797,9 millioner kroner; netto barnevernsutgifter ville vært lik 605,2 millioner kroner dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet og målt i absolutte tall utgjorde ”merforbruket” derfor 192,7 millioner kroner i 2003.

De høye barnevernsutgiftene i Oslo sammenlignet med resten av landet, skyldes både at klientraten for barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien er høyere enn landsgjennomsnittet, og at netto driftsutgifter til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) per klient i alt, netto driftsutgifter per klient med tiltak i familien og netto driftsutgifter per klient med tiltak utenfor familien, er høyere enn gjennomsnittet.

Høye utgifter per klient forklarer nesten 82 millioner kroner av det totale avviket på i underkant av 193 millioner kroner (eller vel 42 prosent); høyere klientrater forklarer i underkant av 102 millioner kroner (eller i underkant av 53 prosent); mens kryssvirkningen står for knapt 10 millioner kroner (eller knapt fem prosent) av det totale avviket.

Bidraget fra høyere utgifter per klient med tiltak i familien, drøyt 11 millioner kroner, og per klient med tiltak utenfor familien, snaut 16 millioner kroner, summerer til et ”merforbruk” på vel 27 millioner kroner – eller litt i overkant av 14 prosent av det totale avviket på nesten 193 millioner kroner. Dette er ikke urimelig høyt, ettersom det kan forventes av det generelle pris- og kostnadsnivået er en del høyere i Oslo enn i landet for øvrig.

Det bemerkelsesverdige er at utgiftene til barnvernstjeneste (administrasjon med videre) per barnevernsklient tilsvarer et ”merforbruk” på nesten 55 millioner kroner i Oslo sett i forhold til landsgjennomsnittet.

Oslo har et høyt behov for barnevernstjenester

Som hovedstad og storby skiller Oslo seg på mange måter fra resten av landet. De store sosiale utfordringene som Oslo står overfor, rammer også barn og unge. Andelen barn og unge som rammes av dårlige oppvekst- og levekår er høyere i storbyene enn i resten av landet. Oslo kommune er usikker på om barns oppvekst- og levekår er godt nok fanget opp i den statlige fordelingen av tilskudd til kommuner (og fylkeskommuner) og ønsker derfor å få analysert variasjoner i levekår for barn og unge mellom kommunene i forhold til bruk av ulike barnevernstjenester.

Kan Oslos høye utgiftsnivå forklares ved spesielle demografiske og sosioøkonomiske egenskaper ved barn og unge og deres foreldre sett i forhold til resten av landet? Analysene kan sammenfattes som følger:

1. Regresjonsanalyser sannsynliggjør at Oslos høye klientrater for klienter med tiltak i familien, og den spesielt høye klientraten for klienter med tiltak utenfor familien, helt og holdent kan forklares ved spesielle demografiske og sosioøkonomiske forhold i Oslo sett i forhold til resten av landet. De simultane regresjonsanalysene sannsynliggjør at både det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien er høyere enn det faktiske tallet på barnevernsklienter i Oslo.

2. Analysene viser at gjennomsnittsutgiften til barnevernstjeneste (administrasjon med videre) er langt høyere per klient med tiltak utenfor familien enn per klient med tiltak i familien. Ettersom den faktiske og forventede klientraten for plasserte klienter er markert høyere enn for landet sett under ett, kan en relativt høyere *andel* plasserte klienter i Oslo enn i resten av landet, forklare en del av de høye "administrasjonsutgiftene" i Oslo – men langt fra hele "merutgiften" på nesten 39 prosent per barnevernsklient i alt sett i forhold til landsgjennomsnittet.

3. Analysene kan ikke forklare hvorfor netto driftsutgifter til direkte brukerrettet virksomhet er 16 prosent høyere per klient med tiltak i familien og fire prosent høyere per klient med tiltak utenfor familien i Oslo enn for landet i alt.

Hovedkonklusjoner Oslo

Samlet sett viser analysene følgende:

1. Oslos netto driftsutgifter til kommunal og fylkeskommunal *barnevernstjeneste* (administrasjon med videre), er vel 41 millioner kroner høyere enn normert, det vil si gitt beregninger som viser at utgiftene til kommunal barnvernstjeneste er langt høyere for klienter med tiltak utenfor familien enn for klienter med tiltak i familien og gitt at fylkeskommunale utgifter til barnevernstjeneste kun gjelder klienter med tiltak utenfor familien og gitt det forventede antall barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien i Oslo og resten av landet.

2. Oslos netto driftsutgifter til *direkte brukerrettet virksomhet*, det vil si bokførte kommunale og fylkeskommunale netto driftsutgifter til klienter med tiltak i familien og klienter med tiltak utenfor familien, er omtrent som forventet. Imidlertid er både det forventede antall barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien litt høyere enn det faktiske antall klienter i Oslo, mens bokførte netto driftsutgifter per klient med tiltak i og utenfor familien er litt høyere i Oslo enn landsgjennomsnittet.

3. Oslos netto barnevernsutgifter i alt utgjorde 798 millioner kroner i 2003; netto barnevernsutgifter ville vært lik 605 millioner kroner dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var lik landsgjennomsnittet og målt i absolutte tall utgjorde "merforbruket" derfor 193 millioner kroner. Til sammen 152 millioner kroner av merutgiften på 193 millioner kroner, eller 79 prosent, kan forklares ved at de forventede (og faktiske) klientratene for barnvernsklienter med tiltak i og utenfor familien, er høyere enn landsgjennomsnittet. Det er spesielle demografiske og sosioøkonomiske egenskaper ved barn og ungdom og deres foreldre som forklarer den høye klienthyppigheten i Oslo sett i forhold til resten av landet.

7 Metodiske forhold

7.1 Måling av ulikhet

Hvor store forskjeller er det i barnevernsutgifter per yngre innbygger mellom Oslos bydel-er eller mellom alle primærkommuner? Hvor store forskjeller er det i barnevernsutgifter per klient og i klienthyppighet? Og hvordan kan man på en enkel måte måle eller tallfeste disse forskjellene? Dette er hovedproblemstillingene i det følgende.

Problemer med ulikhetsmål basert på standardavviket

Standardavviket er et mål for spredningen av observasjonene i et tallmateriale. Standardavviket er lik kvadratrotten av variansen. Variansen er lik summen av de kvadrerte avvikene fra det aritmetiske gjennomsnittet dividert med antall observasjoner. Ofte benyttes også *variasjonskoeffisienten CV* for å måle grad av variasjon i et tallmateriale. Variasjonskoeffisienten er lik standardavviket dividert med det aritmetiske gjennomsnittet.

Det er fire problemer med å benytte standardavviket i analyser av forskjeller mellom bydelene eller kommunene når en primært er interessert i forskjeller mellom bydelenes eller kommunenes innbyggere, ikke bydelene eller kommunene som sådan. Problemer med å benytte standardavviket og variasjonskoeffisienten for å måle ulikhet, eksemplifiseres her ved forskjeller mellom bydelene eller kommunene i klientrater for barneverns klienter, målt som antall barneverns klienter per innbygger 0-17 år.

For det første er det aritmetiske gjennomsnittet, som avviket i hver bydel eller kommune vurderes mot, ikke lik den gjennomsnittlige klienthyppigheten for Oslo i alt eller landet i alt. For det andre teller avvik i alle bydeler eller kommuner like mye ($1/n$) uavhengig av hvor mange yngre innbyggere det er i bydelene eller kommunene. Når en primært er interessert i forskjeller mellom de *individene* som bor i bydelene eller kommunene og ikke forskjeller mellom bydelene eller kommunene som sådan, er det mest dekkende at hver bydels eller kommunes avvik teller lik bydelenes eller kommunenes andel av det totale antall innbyggere 0-17 år. For det tredje er det nokså tilfeldig at en betrakter *kvadrerte avvik* fra gjennomsnittet. Hvis standardavviket benyttes som et mål for ulikhet, innebærer dette at store avvik teller eksponentielt mer enn små avvik. Det vil si at standardavviket inneholder en implisitt og ubegrunnet normativ vurdering ved at det legges eksponentielt mer vekt på store enn små avvik fra gjennomsnittet for populasjonen eller utvalget. For det fjerde er det vanskelig å tolke nivået til og endringer i ulikhetsmål basert på standardavviket. Hva betyr det helt konkret at variasjonskoeffisienten er lik 0,36 og at den endres til 0,29 i løpet av noen år?

Andel og absolutt ulikhet

Ulikhet måles i inneværende rapport ved de to ulikhetsmålene Absolutt ulikhet og Andel ulikhet. Innholdet i disse ulikhetsmålene kan forklares ved å se på forskjeller i klienthyppighet, det vil her si antall barneverns klienter per innbygger under 18 år.

Absolutt ulikhet i klientrater (eller i antall klienter) viser hvor mange barnevernsklienter som rent hypotetisk måtte "flyttes" mellom bydelene eller kommunene for at klienthyppigheten skulle bli den samme i alle bydeler / kommuner og lik gjennomsnittet for hele Oslo eller alle primærkommuner – *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel / kommune*.

Andelen ulikhet i klientrater (eller i antall klienter) viser hvor høy andel av det totale antall klienter i Oslo eller i hele landet som måtte "flyttes" mellom bydelene eller kommunene for at klienthyppigheten skulle bli den samme i alle bydeler / kommuner og lik gjennomsnittet for hele Oslo eller den samme i alle primærkommuner – *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel / kommune*. Andelen ulikhet er med andre ord lik den absolutte ulikheten dividert med det totale antall klienter i Oslo eller på landsbasis.

Absolutt ulikhet og andel ulikhet i barnevernsutgifter per klient og barnevernsutgifter per yngre innbygger har helt tilsvarende tolkning.

7.1.1 Ulikhet i klienthyppighet / klienter

Innholdt i de ulike begrepene gjennomgås her ved å bruke bydelene i Oslo som eksempel.

Det faktiske og forventede antall klienter

Det faktiske eller registrerte antall klienter B_r i hver bydel r er lik den faktiske klientraten M_r multiplisert med antall yngre innbyggere F_r i bydelene. I enkelte bydeler er klientraten forholdsvis lav slik at det er relativt få klienter sett i forhold til antall yngre innbyggere, i andre bydeler er klientraten forholdsvis høy slik at det er relativt mange klienter.

$$(7.1) \quad B_r = M_r \cdot F_r \quad = \text{Faktisk antall klienter}$$

Dersom det ikke var forskjeller i klienthyppighet mellom bydelene, ville klientratene være identisk i alle bydeler og lik det veide gjennomsnittet for Oslo kommune. Det forventede antall klienter EB_r i hver bydel er lik den gjennomsnittlige klientraten i Oslo kommune M multiplisert med antall yngre innbyggere i de ulike bydelene F_r . Dette er en situasjon med *fullstendig likhet i klienthyppighet* mellom bydelene.

$$(7.2) \quad EB_r = M \cdot F_r \quad = \text{Forventet antall klienter}$$

Avvik faktisk og forventet antall klienter

Det *absolutte avviket* mellom det faktiske og forventede antall klienter i hver bydel ΔB_r er definert ved differansen i (7.3). Avvikene sier direkte hvor mange flere eller færre klienter det er i hver bydel enn det som kan forventes, det vil si dersom klientraten til yngre innbyggere i alt i hver bydel er lik gjennomsnittet for Oslo kommune. Det ses her bort fra aldersfordeling, fordeling på kjønn et cetera for å få frem det vesentlige i saken.

$$(7.3) \quad \Delta B_r = B_r - EB_r = (M_r - M) \cdot F_r$$

Det *relative avviket* i faktisk klienthyppighet fra forventet klienthyppighet er lik forholdstallet i (7.4). Merk at nevneren i dette uttrykket er lik det forventede antall klienter i hver bydel.

$$(7.4) \quad \frac{\Delta B_r}{EB_r} = \frac{B_r - EB_r}{EB_r} = \frac{M_r - M}{M}$$

Avvikene mellom det faktiske antall klienter i hver bydel og det antall klienter det ville vært dersom klientraten hadde vært identisk i alle bydeler og lik det veide gjennomsnittet for Oslo, danner utgangspunktet for en kvantifisering av forskjeller i klienthyppighet mellom bydelene ved hjelp av ulikhetsmålene absolutt ulikhet og andel ulikhet.

Hvordan måle ulikhet?

Avvikene i ligning (7.3) summerer til null over alle bydeler fordi klientraten i Oslo kommune er et veid gjennomsnitt av klientratene i bydelene. Denne summen kan derfor ikke benyttes til å måle ulikhet. Men summen av de positive *eller* negative avvikene viser hvor mange klienter som måtte "overflyttes" mellom bydelene for at klienthyppigheten skulle bli den samme i alle bydeler. Denne summen benyttes for å måle ulikhet.

Formlene for måling av ulikhet forenkles ved å se på *absoluttverdien av avvikene*, slik at alle avvik transformeres til positive tall. Det vil si at summen av absoluttverdien til avvikene dividert med 2 viser summen av de positive *eller* negative avvikene. Denne summen viser den absolutte ulikheten i klienthyppighet, mens denne summen dividert med antall barnevernsklienter i alt i Oslo viser andelen ulikhet i klienthyppighet.

I ligning (7.5) beregnes absoluttverdisummen $|\Delta B|$ av avvikene mellom det faktiske antall klienter B_r og det forventede antall klienter EB_r i hver bydel, det vil si det antall klienter det ville vært dersom klientraten i alle bydeler var identisk og lik det veide gjennomsnittet for Oslo i alt.

$$(7.5) \quad |\Delta B| = \sum |B_r - EB_r|$$

Absoluttverdisummen dividert med 2 viser summen av positive avvik mellom det faktiske og forventede antall klienter i alle bydeler. Summen av de positive avvikene er lik absoluttverdien til de negative avvikene, og absoluttverdisummen divideres med 2 fordi positive og negative avvik summerer til null.

$$(7.6) \quad \Delta B = \frac{1}{2} \cdot |\Delta B| = \text{Absolutt ulikhet klienthyppighet}$$

Absolutt ulikhet i klienthyppighet, eller antall barnevernsklienter, er formelt definert ved relasjon (7.6) og tolkningen er som følger: Hvis man rent hypotetisk flyttet det "overskytende" antall klienter i bydeler med høyere klienthyppighet enn for Oslo i alt, til bydeler med lavere klienthyppighet enn det veide gjennomsnittet, ville klienthyppigheten bli identisk i alle bydeler.

Andelen ulikhet i klienthyppighet, eller tallet på barnevernsklienter, er lik den absolutte ulikheten dividert med det totale antall klienter i Oslo.

$$(7.7) \quad \frac{\Delta B}{B} = \text{Andelen ulikhet klienthyppighet}$$

Fremstilling ved hjelp av klientrater

Ligning (7.8) viser mer konkret hvordan den absolutte ulikheten beregnes. Her er absoluttverdisummen uttrykt ved klienthyppigheten i hver bydel M_r og det veide gjennomsnittet for Oslo kommune M . Det faktiske antall klienter i hver bydel er lik produktet av klientraten M_r og antall yngre innbyggere F_r . Antall klienter ved full likhet eller det forventede antall klienter EB_r er lik produktet av den gjennomsnittlige klientraten for Oslo i alt M og antall yngre innbyggere i hver bydel F_r .

Det totale avviket ΔB måler den *absolutte ulikheten* i klienthyppighet, eller den totale ulikheten i antall barnevernsklienter – gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel.

$$(7.8) \quad \Delta B = \frac{1}{2} \sum |M_r \cdot F_r - M \cdot F_r| = \frac{1}{2} \sum F_r |M_r - M|$$

Andelen ulikhet er lik den absolutte ulikheten dividert med antall barnevernsklienter i Oslo, som er lik den gjennomsnittlige klientraten multiplisert med det totale antall yngre innbyggere.

$$(7.9) \quad \frac{\Delta B}{B} = \frac{\frac{1}{2} \sum F_r |M_r - M|}{M \cdot F} = \frac{1}{2} \sum \frac{F_r}{F} \left| \frac{M_r - M}{M} \right|$$

Denne måten å måle ulikhet på innebærer at bydeler med få yngre innbyggere teller proporsjonalt mindre enn bydeler med mange barn og unge. Det vil si at *andelen ulikhet er et veid gjennomsnitt, der det relative absoluttverdiavviket i hver bydel teller proporsjonalt med andelen yngre innbyggere i bydelen av det totale antall yngre innbyggere i Oslo*. Den absolutte ulikheten tar per definisjon hensyn til antall klienter og barn og ungdom i de enkelte bydelene. Den absolutte ulikheten og andelen ulikhet inneholder ingen implisitte normative føringer ettersom hver klient teller likt i alle bydeler.

Det forventede antall klienter står helt sentralt

Konklusjonene om ulikhet mellom bydelene i klienthyppighet eller antall klienter, avhenger av hvordan det forventede antall klienter beregnes. Noen eksempler:

Man kan ta hensyn til at klientraten varierer mellom ulike aldersgrupper og anta at den *forventede klientraten til alle yngre innbyggere på et gitt alderstrinn* er identisk i alle bydeler og lik det veide gjennomsnittet for Oslo kommune. Det forventede antall klienter er lik den gjennomsnittlige klienthyppigheten på hvert alderstrinn multiplisert med det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel på de aktuelle alderstrinnene.

Man kan ta hensyn til at klientraten varierer mellom gutter og jenter og anta at den *forventede klientraten for gutter* og den *forventede klientraten til jenter* er forskjellig og at klientraten til gutter / jenter i alle bydeler er lik det veide gjennomsnittet for gutter / jenter i alt i Oslo. I hver bydel er det forventede antall klienter lik produktet av den gjennomsnittlige klientraten til gutter og antall gutter i den enkelte bydel pluss produktet av den gjennomsnittlige klientraten til jenter og antall jenter i den enkelte bydel.

Et spesialtilfelle er at det forventede antall barnevernsklienter (eller barnevernsutgifter) bestemmes ved hjelp av *regresjonsanalyse*. Også i dette tilfellet kan man snakke om absolutt ulikhet og andel ulikhet. Begrepsapparatet kan i tillegg benyttes til å gi et lett tolkbart mål for hvor mye av variasjonen i den avhengige variabelen som forklares av regresjonen. Dette problemet er nærmere omtalt i avsnitt 7.3.3.

7.1.2 Ulikhet i utgifter per klient / utgifter i alt

For et gitt antall barnevernsklienter, bestemmes forskjeller i totale barnevernsutgifter i hver bydel av forskjeller i utgifter per klient. Spørsmålet er derfor, hvor store utgiftsforskjeller skapes av bydelvis forskjeller i utgifter per klient?

Når det antas at forventede utgifter per klient er lik det veide gjennomsnittet for Oslo i alle bydeler, er avviket mellom faktiske og forventede barnevernsutgifter i bydelene ΔY_r

bestemt av avviket i utgifter per klient i hver bydel, Y_r / B_r , fra gjennomsnittet for Oslo, Y / B , og (det gitte) antall barnevernsklienter i hver bydel B_r .

$$\Delta Y_r = \left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B} \right) \cdot B_r$$

Absolutt ulikhet og andel ulikhet i barnevernsutgifter per klient, eller bedre: absolutt ulikhet og andel ulikhet i totale barnevernsutgifter som skyldes forskjeller i utgifter per klient, kan beregnes på helt tilsvarende måte som vist i avsnitt 7.1.1. I dette tilfellet er *andelen ulikhet et veid gjennomsnitt, der det relative absoluttverdiavviket i hver bydel teller proporsjonalt med andelen barnevernsklienter i bydelen av det totale antall barnevernsklienter i Oslo*. Den absolutte ulikheten tar per definisjon hensyn til antall klienter og barn og ungdom i de enkelte bydelene. Den absolutte ulikheten og andelen ulikhet inneholder ingen implisitte normative føringer ettersom hver klient teller likt i alle bydeler.

7.1.3 Ulikhet i utgifter per yngre innbygger og i alt

For et gitt antall yngre innbyggere, bestemmes forskjeller i totale barnevernsutgifter i hver bydel av forskjeller i utgifter per yngre innbygger. Spørsmålet er derfor, hvor store utgiftsforskjeller skapes av bydelsvise forskjeller i utgifter per yngre innbygger?

Når det antas at forventede utgifter per yngre innbygger er lik det veide gjennomsnittet for Oslo i alle bydeler, er avviket mellom faktiske og forventede barnevernsutgifter i bydelene ΔY_r bestemt av avviket i utgifter per yngre innbygger i hver bydel, Y_r / F_r , fra gjennomsnittet for Oslo, Y / F , og (det gitte) antall yngre innbyggere i hver bydel F_r .

$$\Delta Y_r = \left(\frac{Y_r}{F_r} - \frac{Y}{F} \right) \cdot F_r$$

Absolutt ulikhet og andel ulikhet i barnevernsutgifter per yngre innbygger, eller bedre: absolutt ulikhet og andel ulikhet i totale barnevernsutgifter som skyldes forskjeller i utgifter per yngre innbygger, kan beregnes på helt tilsvarende måte som vist i avsnitt 7.1.1. I dette tilfellet er *andelen ulikhet et veid gjennomsnitt, der det relative absoluttverdiavviket i hver bydel teller proporsjonalt med andelen yngre innbyggere i bydelen av det totale antall yngre innbyggere i Oslo*. Den absolutte ulikheten tar per definisjon hensyn til antall klienter og barn og ungdom i de enkelte bydelene. Den absolutte ulikheten og andelen ulikhet inneholder ingen implisitte normative føringer ettersom hver klient teller likt i alle bydeler.

7.2 Dekomponering av utgiftsavvik

Barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år er lik produktet av utgiftene per klient og klienthyppigheten (antall klienter per innbygger under 18 år) slik det fremgår av ligning (7.10). I det følgende angir Y utgifter, F antall innbyggere 0-17 år og B antall barnevernsklienter. Fotskriften r symboliserer henholdsvis Oslo kommunene og resten av landet, mens uindekserte variabler angir nasjonale tall.

$$(7.10) \quad \frac{Y_r}{F_r} = \frac{Y_r}{B_r} \cdot \frac{B_r}{F_r}$$

Avvik i barnevernsutgifter per yngre innbygger kan skyldes at utgiftene per klient er forskjellig fra landsgjennomsnittet, at klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet eller at både utgiftene per klient og klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet. Definer Oslo og resten av landets avvik, symbolisert ved Δ , fra landsgjennomsnittet ved

$$\Delta\left(\frac{Y_r}{F_r}\right) = \left(\frac{Y_r}{F_r} - \frac{Y}{F}\right), \quad \Delta\left(\frac{Y_r}{B_r}\right) = \left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B}\right), \quad \Delta\left(\frac{B_r}{F_r}\right) = \left(\frac{B_r}{F_r} - \frac{B}{F}\right)$$

Avvik utgifter per yngre innbygger

Avvik i utgifter per yngre innbygger kan uttrykkes som en sum av tre ledd. Eller, avvik i utgifter per yngre innbygger kan dekomponeres i tre faktorer, som vist i (7.11). Det første leddet viser den *isolerte effekten* av at utgiftene per klient avviker fra gjennomsnittet, når eller dersom klienthyppigheten er lik gjennomsnittet. Det andre leddet viser den *isolerte effekten* av at klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet, når eller dersom utgiftene per klient er lik gjennomsnittet. Det tredje leddet viser den simultane effekten eller *kryssvirkningen* av at både utgiftene per klient og klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet.

$$(7.11) \quad \Delta\left(\frac{Y_r}{F_r}\right) = \Delta\left(\frac{Y_r}{B_r}\right) \cdot \frac{B}{F} + \frac{Y}{B} \cdot \Delta\left(\frac{B_r}{F_r}\right) + \Delta\left(\frac{Y_r}{B_r}\right) \cdot \Delta\left(\frac{B_r}{F_r}\right)$$

Dekomponeringen kan alternativt skrives som i ligning (7.12).

$$(7.12) \quad \left(\frac{Y_r}{F_r} - \frac{Y}{F}\right) = \left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B}\right) \cdot \frac{B}{F} + \frac{Y}{B} \cdot \left(\frac{B_r}{F_r} - \frac{B}{F}\right) + \left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B}\right) \cdot \left(\frac{B_r}{F_r} - \frac{B}{F}\right)$$

Nivå tall (millioner kroner)

Avvikene målt i absolutte tall finnes ved å multiplisere venstresiden og hvert ledd på høyre side i ligning (7.12) med antall yngre innbyggere. I tillegg omregnes de absolutte avvikene til millioner kroner, det vil si at tall målt i kroner divideres med 1.000.000, men denne enkle korreksjonen er utelatt i formlene nedenfor.

Det totale avviket i utgifter per yngre innbygger i Oslo og resten av landet omregnet til absolutte tall er gitt ved ligning (7.13). Det fremgår at avvikene summerer til null over alle r , det vil si at et positivt avvik for Oslo er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa.

$$(7.13) \quad \left(\frac{Y_r}{F_r} - \frac{Y}{F}\right) \cdot F_r = Y_r - \frac{F_r}{F} \cdot Y$$

Bidraget fra avvik i utgifter per klient omregnet til absolutte tall er gitt ved ligning (7.14). Ettersom antall klienter i hver gruppe B_r inngår i nevneren, summerer disse avvikene ikke til null over alle r . Det vil si at et positivt avvik for Oslo ikke er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa.

$$(7.14) \quad \left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B}\right) \cdot \frac{B}{F} \cdot F_r = \frac{F_r}{F} \cdot \frac{B}{B_r} \cdot Y_r - \frac{F_r}{F} \cdot Y = \frac{F_r}{F} \cdot \left(\frac{B}{B_r} \cdot Y_r - Y\right)$$

Bidraget fra avvik i klienttrater omregnet til absolutte tall, er gitt ved ligning (7.15). Det fremgår at avvikene summerer til null over alle r , det vil si at et positivt avvik for Oslo er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa.

$$(7.15) \quad \frac{Y}{B} \cdot \left(\frac{B_r}{F_r} - \frac{B}{F} \right) \cdot F_r = \frac{Y}{B} \cdot \left(B_r - \frac{F_r}{F} \cdot B \right) = Y \cdot \left(\frac{B_r}{B} - \frac{F_r}{F} \right)$$

Bidraget fra kryssvirkningen, det vil si avvik både i utgifter per klient og klientrater, omregnet til absolutte tall, er gitt ved ligning (7.16). Ettersom antall klienter i hver gruppe B_r inngår i nevneren, summerer disse avvikene ikke til null over alle r . Det vil si at et positivt avvik for Oslo ikke er like stort som absoluttverdien til et negativt avvik for resten av landet, og vice versa.

$$(7.16) \quad \left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B} \right) \cdot \left(\frac{B_r}{F_r} - \frac{B}{F} \right) \cdot F_r =$$

$$\left(\frac{Y_r}{B_r} - \frac{Y}{B} \right) \cdot \left(B_r - \frac{F_r}{F} \cdot B \right) = Y_r - \frac{B_r}{B} \cdot Y + \frac{F_r}{F} \cdot \left(Y - \frac{B}{B_r} \cdot Y_r \right)$$

7.3 Litt om regresjonsanalyse

I det følgende gjennomgås en del metodiske forhold som er av betydning når det gjelder analysene i inneværende rapport.

7.3.1 Konstantleddet og normeringsgrunnlag

Det antas at antall barnevernsklienter i løpet av året B avhenger av det totale antall yngre innbygger F , antall yngre innvandrere FI og en rekke andre forklaringsvariabler, samt et stokastisk restledd u .

$$(7.17) \quad B = a_0 + a_1 \cdot F + a_2 \cdot FI + \dots + u$$

Men dersom restleddsvariansen ikke er konstant når regresjonen skrives på nivåform, oppfyller ikke regresjonen i (7.17) de vanlige restleddsforutsetningene. I dette tilfelle kan én løsning være å normere alle variabler i forhold til antall innbyggere i alt, FT . I dette tilfellet blir den regresjonen som faktisk estimeres som vist i (7.18), der konstantleddet i (7.17) erstattes med variabelen antall innbyggere invers, og man estimerer betydningen av variasjon i andelen yngre innbygger og andelen yngre innvandrere av det totale antall innbyggere og så videre. Merk at også restleddet divideres med det totale antall innbyggere. Merk også at regresjonen i (7.18) ikke inneholder et konstantledd.

$$(7.18) \quad \frac{B}{FT} = \frac{a_0}{FT} + a_1 \cdot \frac{F}{FT} + a_2 \cdot \frac{FI}{FT} + \dots + \frac{u}{FT}$$

Alternativt kan man anta at restleddsforutsetningene er bedre ivaretatt dersom den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler normeres i forhold til antall yngre innbygger. I dette tilfellet blir den regresjonen som faktisk estimeres som vist i (7.19), der konstantleddet i (7.17) erstattes med variabelen antall yngre innbyggere invers. Estimaten til antall yngre innbyggere i alt blir et konstantledd, mens alle andre forklaringsvariabler måles per yngre innbygger. Det vil si at konstantleddet i regresjon (7.19) fanger opp effekten av antall yngre innbyggere i alt. Merk at også restleddet divideres med det totale antall yngre innbyggere. Merk også at konstantleddet i regresjonen (7.19) har en helt annen tolkning enn konstantleddet i regresjon (7.17).

$$(7.19) \quad \frac{B}{F} = \frac{a_0}{F} + a_1 + a_2 \cdot \frac{FI}{F} + \dots + \frac{u}{F}$$

Dersom man estimerer ligning (7.17) estimerer man hvordan antall klienter i løpet av året avhenger av et konstantledd, antall yngre innbyggere i alt, antall yngre innbyggere med innvandrerbakgrunn, og så videre. Dersom man benytter ligning (7.18) estimerer man hvordan antall barnevernsklienter i løpet av året målt per innbygger avhenger av antall innbyggere invers, andelen yngre innbyggere i befolkningen, andelen yngre innvandrere av det totale antall innbyggere, og så videre. Dersom man benytter ligning (7.19) estimerer man hvordan antall barnevernsklienter per yngre innbygger, klienthyppigheten, avhenger av antall yngre innbyggere invers, et konstantledd (som fanger opp effekten av yngre innbyggere som sådan), andelen yngre innvandrere av det totale antall yngre innbyggere, og så videre.

Hvorvidt man bør estimere på den ene eller andre formen, avhenger ideelt sett av hvilken form som gjør at forutsetningen om *konstant restleddsvarians* best er oppfylt.

7.3.2 Den multiple korrelasjonskoeffisienten

Den multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 er et standardmål for hvor mye av variasjonen i et tallmateriale som ”forklares” av regresjonen. Koeffisienten viser hvordan de predikerte eller forventede verdiene til den avhengige variabelen varierer rundt det observerte gjennomsnittet sett i forhold til hvordan de observerte verdiene varierer rundt gjennomsnittet. Gjennomsnittet kan betraktes som den mest naive av alle prediksjoner for venstresidevariabelen.

Størrelsen på R^2 avhenger imidlertid av variasjonen i tallmaterialet, og R^2 øker nærmest per definisjon når spredningen i forhold til gjennomsnittet øker, selv om føyningen til de observerte verdiene ikke blir bedre. Dette er en fundamental svakhet når R^2 skal benyttes til å si noe om hvor god en regresjon er. Dessuten er det meningsløst å sammenligne størrelsen på den multiple korrelasjonskoeffisienten i regresjoner med og uten konstantledd fordi definisjon (formelen for beregning) av R^2 er helt forskjellig.

Nivået på den multiple korrelasjonskoeffisienten er med andre ord avhengig av spredningen i tallmaterialet. Det gir ingen mening å sammenligne R^2 i to forskjellige modeller – for eksempel en lineær og en log-lineær modell eller en modell på nivåform og en der alle variabler er normert i forhold til antall innbyggere, og å sammenligne R^2 i modeller med og uten konstantledd. Alt i alt er det vanskelig å gi en fornuftig tolkning av størrelsen på den multiple korrelasjonskoeffisienten.

Enkelte ganger estimeres regresjoner *uten konstantledd* fordi konstantleddet ikke har noen naturlig tolkning – for eksempel sett i forhold til kriteriene i kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet i Oslo. I praksis medfører dette ofte at den *justerte multiple korrelasjonskoeffisient* blir høyere enn om regresjonene var blitt estimert med konstantledd. I enkelte tilfeller kan den multiple korrelasjonskoeffisienten faktisk bli negativ i regresjoner estimert uten konstantledd.

Problemer med tolkningen av verdien til den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten, gjør at jeg primært benytter den *veide relative føyningsgraden* WRF for å kvantifisere hvor mye regresjonene forklarer av variasjonen i den avhengige variabelen.

7.3.3 Alternative føyningsmål

Ettersom den multiple korrelasjonskoeffisienten ikke er et dekkende mål for hvor godt regresjonen følger seg om de observerte verdiene, har jeg konstruert to alternative føyningsmål som begge tar utgangspunkt i forholdet mellom residualene og de forventede / føyde verdiene til hver telleenhet (for eksempel bydel eller kommune).

Veid relativ føyningsgrad – et alternativt føyningsmål

Jeg benytter primært den veide relative føyningsgraden WRF for å anslå samsvaret mellom observerte verdier til den avhengige variabelen (for eksempel klienthyppighet) og det nivået som predikeres eller bestemmes av regresjonen. Dette føyningsmålet er lik 1,0 minus andelen ulikhet slik dette ulikhetsmålet er definert tidligere – når det forventede antall barnevernsklienter er lik det antall klienter som predikeres av regresjonen. Dette føyningsmålet er uavhengig av om regresjonene estimeres med eller uten konstantledd, og uavhengig av om regresjonene estimeres på nivåform eller andelsform – for eksempel ved at alle variabler normeres i forhold til antall innbygger i alt eller antall yngre innbygger.

Faktisk og forventet verdi til den avhengige variabelen

De observerte verdiene til den avhengige variabelen betegnes Y_r , der indeksen r angir telleenheter, for eksempel bydeler.

$$Y_r = \text{observerte verdier, avhengig variabel}$$

Variabelen E_r angir de forventede verdiene eller føyde verdiene til venstresidevariabelen, det vil si de verdiene som predikeres av regresjonen, og formelt er $E_r = E(Y_r)$.

$$E_r = \text{forventede verdier, avhengig variabel}$$

De observerte restleddene U_r er lik differansen mellom de observerte og forventede verdiene til venstresidevariabelen for hver telleenhet, det vil si at $U_r = Y_r - E_r = Y_r - E(Y_r)$.

$$(7.20) \quad U_r = Y_r - E_r = \text{observerte restledd}$$

Forholdet mellom restleddet og den forventede verdien til den avhengige variabelen, U_r / E_r , viser den relative prediksjonsfeilen eller føyningsfeilen for hver telleenhet. Disse avvikene danner utgangspunktet for de alternative føyningsmålene som utledes i det følgende. Men først en liten omvei.

Når regresjonen estimeres ved hjelp av minste kvadraters metode, summerer de observerte restleddene til null over alle telleenheter / observasjoner. Det vil si at restleddene, eller prediksjonsavvikene eller føyningsfeilene, i ligning (7.20) summerer til null over alle telleenheter. Summen av restleddene kan derfor ikke benyttes som et mål for hvor mye regresjonen forklarer av den totale variasjonen i den avhengige variabelen.

Men summen av de positive eller negative avvikene kan benyttes for å etablere et mål for hvor mye av den totale av variasjonen i den avhengige variabelen som forklares av regresjonen, det vil si hvor godt samsvar det er mellom faktiske verdier og forventede verdier til den avhengige variabelen.

Formlene forenkles ved å ta utgangspunkt i *summen av absoluttverdien til avvikene*, slik at alle avvik transformeres til positive tall.

$$|U| = \sum |U_r| = \sum |Y_r - E_r|$$

Det vil si at summen av absoluttverdien til avvikene dividert med 2 viser summen av de positive *eller* negative avvikene – som i sum er like store. Denne summen kalles for den absolutte føyningsfeilen AE , jevnfør begrepet absolutt ulikhet i avsnitt 7.1. Denne summen viser det absolutte avviket mellom observerte og forventede verdier til den avhengige variabelen for alle telleenheter sett under ett.

$$(7.21) \quad AE = \frac{1}{2} \cdot \sum |U_r| = \frac{1}{2} \cdot \sum |Y_r - E_r|$$

Den totale verdien til alle telleenheter er lik summen av de observerte verdiene til venstresidevariabelen. Denne summen er også lik summen av de forventede verdiene ettersom restleddene summerer til null.

$$(7.22) \quad E = \sum E_r = \sum Y_r = Y$$

Ved hjelp av begrepene ovenfor etableres relative føyningsmål som er uavhengig av måleenheten til venstresidevariabelen og uavhengig av om regresjonene estimeres med eller uten konstantledd.

Den veide relative føyningsfeilen

Den veide relative føyningsfeilen WRE defineres som den absolutte føyningsfeilen dividert med totalen for den avhengige variabelen.

$$(7.23) \quad WRE = \frac{\frac{1}{2} \cdot \sum |U_r|}{E} = \frac{1}{2} \cdot \frac{\sum |Y_r - E_r|}{E}$$

Ordning av dette uttrykket gir formelen for *den veide relative føyningsfeilen* WRE i ligning (7.24). Forholdstallene U_r / E_r viser den relative føyningsfeilen for hver telleenhet (for eksempel bydel eller kommune), det vil si hvor høy andel restleddet til hver telleenhet utgjør av den forventede verdien til hver telleenhet. For å måle den relative føyningsfeilen til alle telleenheter sett under ett, beregnes en veid sum av absoluttverdiene til føyningsfeilen til de ulike telleenhetene, der vektene er hver telleenhets forventede verdi av totalen for alle telleenheter. Den veide summen divideres med 2 fordi positive og negative restledd summerer til null over alle telleenheter. Formlene i ligning (7.23) og (7.24) er identiske, men ligning (7.24) viser eksplisitt at den relative føyningsfeilen beregnes som et veid gjennomsnitt av de relative føyningsfeilene til de ulike telleenhetene.

$$(7.24) \quad WRE = \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

Den *veide relative føyningsfeilen* WRE viser hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som *ikke forklares av regresjonen*.

Et eksempel viser tolkningen av den veide relative føyningsfeilen. Ved hjelp av regresjonsanalyse estimeres det hvordan antall barnvernsklienter i kommunene avhenger av en rekke forklaringsvariabler. De estimerte regresjonskoeffisientene sammen med de faktiske verdiene til de ulike forklaringsvariablene, bestemmer det forventede antall barnvernsklienter i hver kommune. Den veide relative føyningsfeilen viser hvor stor andel av det totale antall barnevernsklienter som måtte "overføres" mellom kommunene for at det faktiske antall klienter skulle bli lik det forventede antall barnevernsklienter i hver kommune, det vil si det klienttallet som bestemmes av regresjonen. Dersom den veide relative føyningsfeilen WRE er lik fire prosent, innebærer dette at regresjonene ikke forklarer fire prosent av variasjonen i klienthyppighet mellom kommunene; alternativt at fire prosent

av alle klienter måtte ”flyttes” mellom kommunene for at den faktiske klienthyppigheten skulle bli lik den forventede klientraten som bestemmes i regresjonen.

For å beregne den *totale ulikheten* i klienthyppighet, ble det forventede antall barnevernsklienter beregnet ved å forutsette at klientraten i alle kommuner (og bydeler) er lik den gjennomsnittlige klienthyppigheten for landet i alt (og Oslo kommune). For å beregne den *totale føyningsfeilen*, bestemmes det forventede antall barnevernsklienter fra regresjonen slik at den forventede klientraten varierer mellom kommunene – avhengig av estimatene og verdien til de sosioøkonomiske variablene som er med på å forklare hvorfor klientraten er forskjellig i kommunene.

Den veide relative føyningsgraden

Den *veide relative føyningsgraden* WRF viser hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som *forklares av regresjonen*. Den andelen av den totale variasjonen som forklares av regresjonen, er per definisjon lik 1,0 minus den andelen av variasjonen som ikke forklares av regresjonen.

$$(7.25) \quad WRF = 1 - WRE = 1 - \frac{1}{2} \cdot \frac{\sum |U_r|}{E}$$

Den veide relative føyningsgraden kan også skrives som i (7.26), der det eksplisitt fremgår at det relative absoluttverdiavviket til hver telleenhet teller proporsjonalt med den forventede verdien til den avhengige variabelen. Den veide summen divideres med to fordi positive og negative restledd summerer til null over alle telleenheter.

$$(7.26) \quad WRF = 1 - WRE = 1 - \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

Dersom den veide relative føyningsfeilen er lik fire prosent, innebærer dette at regresjonene *ikke forklarer* fire prosent av variasjonen i klienthyppighet mellom kommunene. Det vil si at den veide relative føyningsgraden WRF viser at regresjonen forklarer 96 prosent av den totale variasjonen i klienthyppighet mellom kommunene. Eller sagt på en annen måte: 96 prosent av alle barnevernsklienter måtte rent hypotetisk ikke ”flyttes” mellom kommunene dersom den faktiske klienthyppigheten skulle bli lik den forventede klientraten i alle kommuner.

Hensikten med å benytte veide gjennomsnitt, er å fange opp at det faktiske og forventede antall barnevernsklienter og barnevernsutgifter, varierer mye mellom kommunene. Og når den totale føyningsfeilen eller den totale forklaringskraften beregnes, teller kommuner med mange klienter proporsjonalt mer enn kommuner med få klienter.

Det den veide relative føyningsfeilen tar hensyn til, er at et avvik på 10 prosent i en kommune med mange klienter, bør teller langt mer enn et tilsvarende avvik i en kommune med svært få klienter når den totale føyningsfeilen beregnes for alle kommuner sett under ett. Dermed tas det også hensyn til de store nivåforskjellene mellom kommunene når den veide relative føyningsgraden beregnes.

Aritmetisk gjennomsnittlig føyningsfeil

I enkelte sammenhenger kan man være interessert i å tallfeste den totale føyningsfeilen når like store relative avvik teller like mye for alle kommuner. Den gjennomsnittlige føyningsfeilen ARE viser det aritmetiske gjennomsnittet til absoluttverdien til de relative føyningsfeilene til alle telleenheter.

$$(7.27) \quad ARE = \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{1}{n} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

Det vil si at dersom faktiske barnevernsutgifter er ti prosent høyere enn forventet både i en kommune med få og svært mange klienter, teller de relative avvikene i begge kommuner like mye når den totale relative føyningsfeilen for alle kommuner beregnes.

En tolkning er at den gjennomsnittlige føyningsfeilen viser hvor mange barnevernsklienter som måtte "overføres" mellom kommunene for at den faktiske klienthyppigheten skulle bli lik den forventede klientraten i alle kommuner – i den hypotetiske situasjonen at det forventede antall barnevernsklienter er identisk i alle kommuner og lik $1/n$ av det totale antall klienter i landet. (Den multiple korrelasjonskoeffisienten behandler også alle kommuner likt, i den forstand at alle telleenheter teller med $1/n$ når verdien regnes ut.)

Dette er helt urealistisk, men den aritmetiske gjennomsnittlige føyningsfeilen gir et dekkende uttrykk for forskjeller mellom *kommunene som sådan*, abstrahert fra nivåforskjeller mellom kommunene (i det forventede) antall barnvernsklienter.

Aritmetisk gjennomsnittlig relative føyningsgrad

Den gjennomsnittlige relative føyningsfeilen *ARE* viser hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som ikke forklares av regresjonen – når alle telleenheter teller like mye, det vil si når man ikke tar hensyn til nivåforskjeller mellom telleenheter men behandler alle symmetrisk.

Den *gjennomsnittlige relative føyningsgraden ARF* viser hvor stor andel av den totale variasjonen i den avhengige variabelen som *forklares av regresjonen* – når alle telleenheter teller like mye. Den andelen av den totale variasjonen som forklares av regresjonen er per definisjon lik 1,0 minus den andelen av variasjonen som ikke forklares av regresjonen.

$$(7.28) \quad ARF = 1 - ARE = 1 - \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{1}{n} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

Oppsummering

Når alle telleenheter teller like mye, er det naturlig å bestemme den gjennomsnittlige relative prediksjonsfeilen *ARE* som det aritmetiske gjennomsnittet av prediksjonsfeilen knyttet til hver telleenhet.

$$(7.29) \quad ARE = \frac{1}{n} \sum \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

I stedet for å se på prediksjonsfeilen, kan man alternativt benytte den gjennomsnittlige føyningsgraden *ARF* definert ved:

$$(7.30) \quad ARF = 1 - \frac{1}{n} \sum \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

Dette er et mål for den gjennomsnittlige relative treffsikkerheten til modellen når alle telleenheter teller like mye. Dersom $ARF = 0,82$, er tolkningen at regresjonen forklarer 82 prosent av variasjonen i de observerte verdiene til den avhengige variabelen når variasjonen ses i forhold til de predikerte verdiene, med andre ord de forventede verdiene til den avhengige variabelen, og det ikke tas hensyn til nivåforskjeller mellom telleenhetene slik

at alle telleenheter teller like mye. Variasjonen vurderes med andre ord ikke i forhold til det aritmetiske gjennomsnittet slik tilfellet er med R^2 .

Når analysen omfatter bydeler eller kommuner med svært ulikt innbyggertall, kan det være naturlig å ta hensyn til de store nivåforskjellene og beregne det gjennomsnittlige avviket som en veid sum, der verdiene til den beregnede venstresidevariabelen benyttes som vekt for hver bydel eller kommune.

$$(7.31) \quad WRE = \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

Det andre føyningsmålet viser den veide relative treffsikkerheten eller føyningsgraden, som er definert ved

$$(7.32) \quad WRF = 1 - \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

Dette er et mål for den gjennomsnittlige relative treffsikkerheten til modellen når alle telleenheter teller proporsjonalt med den forventede verdien til den avhengige variabelen. Dersom $WRF = 0,82$, er tolkningen at regresjonen forklarer 82 prosent av variasjonen i de observerte verdiene til den avhengige variabelen når variasjonen ses i forhold til de predikerte verdiene, med andre ord de forventede verdiene til den avhengige variabelen, og alle telleenheter teller proporsjonal med den forventede verdien til den avhengige variabelen. Variasjonen vurderes med andre ord ikke i forhold til det aritmetiske gjennomsnittet slik tilfellet er med R^2 .

Om estimering på relativ form

Det er underforstått at dersom estimeringen skjer på relativ form – for eksempel ved at alle variabler er normert i forhold til antall innbyggere – skjer utregningen av føyningsmålene etter at variablene er brakt tilbake på nivåform.

Lignende føyningsmål

Varian (1992, side 201-202) og Maddala (1992, side 407) omtaler lignende føyningsmål.

7.3.4 Kollinearitet og partiell korrelasjon

Enkelte ganger er det svært høy korrelasjon mellom to eller flere forklaringsvariabler. Problemet med *kollinearitet* (multikollinearitet) er at det er så høy korrelasjon mellom to eller flere forklaringsvariabler at det i regresjonsanalyser ikke er mulig å skille ut den separate effekten av hver enkelt variabel. Men dette betyr også at en variabel fanger opp (mye av) effekten av en eller flere andre forklaringsvariabler. Dette er det viktig å ha i mente dersom én hensikt med analysene er å danne grunnlaget for konstruksjon av kostnadsnøkler.

Et eksempel er ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere 0-22 år i alt og flyktninger 0-22 år, som per definisjon er førstegenerasjonsinnvandrere. Flyktninger har trolig en forholdsvis høy klienthyppighet. Men på grunn av høy korrelasjon, er det i regresjonsanalyser i praksis umulig å estimere den isolerte effekten av yngre flyktninger og andre yngre ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere. I stedet må man estimere den totale effekten av yngre førstegenerasjonsinnvandrere eller effekten av yngre flyktninger.

Det er utviklet flere mål på eller indikatorer for at det kan være problemer med kollinearitet i en regresjon. Én indikasjon på at det *kan* være problemer med kollinearitet, er at en regresjon forklarer mye av variasjonen i den avhengige variabelen samtidig som ”mange” estimater ikke er signifikant forskjellig fra null.

Enkel og partiell korrelasjon

Det som kalles *VIF* eller *Variance Inflation Factor*. *VIF* er en mye brukt indikator på at det kan være problemer med kollinearitet, og høye verdier kan være en indikasjon på at er problemer med kollinearitet i den aktuelle regresjonen. Det finnes imidlertid ingen kritisk verdi som sier at kollinearitet faktisk er til stede.

Den *partielle korrelasjon* er lik korrelasjonen mellom to forklaringsvariabler når det tas hensyn til den simultane korrelasjonen mellom alle forklaringsvariabler, eller korrelasjonen mellom to variabler når det ”kontrolleres” for den innflytelse alle andre variabler har på de to variablene. Dersom den partielle korrelasjonen er svært høy mellom to variabler eller flere par av variabler, er det en indikasjon på et mulig problem med kollinearitet. Den *enkle korrelasjonen* mellom to variabler tar ikke hensyn til den simultane korrelasjonen mellom alle variabler.

Om utelatte forklaringsvariabler

Dersom den *partielle korrelasjonen* mellom to eller flere forklaringsvariabler er ”svært” høy, betyr dette at det i praksis er nesten umulig å skille effekten av de aktuelle forklaringsvariablene fra hverandre i en regresjonsanalyse, selv om dette er ønskelig. Derfor må en eller flere potensielle forklaringsvariabler utelates fra regresjonen for å estimere effekten av de gjenværende variablene.

Men det er også viktig å ha in mente at dersom en variabel man *antar* har betydning, ikke er signifikant forskjellig fra null, *kan* dette skyldes at en eller flere andre forklaringsvariabler i all hovedsak fanger opp effekten av denne (utelatte) forklaringsvariablen. Dette betyr at regresjonen blir ”like god” selv om man må utelate en eller flere forklaringsvariabler man ”vet” har betydning for den faktiske variasjonen i den avhengige variabelen. I dette tilfellet er andre forklaringsvariabler ”instrumentvariabler” for de utelatte forklaringsvariablene.

7.3.5 Dummyvariabler og ekstremobservasjoner

I enkelte regresjoner inngår det dummyvariabler for enkelte kommuner. Disse dummyene fanger opp effekten av uspesifiserte forklaringsvariabler eller rene tilfeldigheter. Hensikten er å minske problemene med ekstremobservasjoner, som kan medføre at estimatene ikke blir korrekt estimert. Innføring av dummyvariabler har samme effekt som å ekskludere de samme observasjonene fra estimeringen. Men ved å benytte dummyvariabler, kan man eksplisitt *teste* om det er forhold i enkelte kommuner som ikke fanges opp av de spesifiserte forklaringsvariablene i en regresjon.

7.3.6 Regresjonsanalyse og kriterievekter

Regresjonsanalyse kan benyttes til å estimere *om* en variabel har betydning for observert variasjon, for eksempel i klienthyppighet mellom bydelene. Analysen kan også benyttes til å bestemme vektene i en kostnadsnøkkel, der forklaringsvariablene er kriterier.

Anta at antall barnevernsklinter B avhenger av tre forklaringsvariabler, som her kalles K_1 , K_2 og K_3 . Forklaringsvariablene kan for eksempel assosieres med kriteriene i Oslo

kommunes kostnadsnøkkel for barnevern. I regresjonen (7.33) angir indeksen r bydel, og regresjonen sier at antall barnevernsklienter i hver bydel avhenger lineært av de tre forklaringsvariablene. Formålet med regresjonen er å estimere de tre koeffisientene a_1 , a_2 og a_3 som viser (den marginale eller gjennomsnittlige) effekten av hver forklaringsvariabel, og hver koeffisient antas å være identisk i alle bydeler.

$$(7.33) \quad B_r = a_1 \cdot K1_r + a_2 \cdot K2_r + a_3 \cdot K3_r$$

Når koeffisientene i regresjonen er estimert, kan *vektene* V_i i kostnadsnøkkelen bestemmes som i (7.34), der uindekserte variabelnavn angir totalen for Oslo kommune. Vekten til kriterium / forklaringsvariabel $K1$ er for eksempel lik produktet av koeffisienten a_1 og totalen for variabelen $K1$ dividert med det totale antall barnevernsklienter i Oslo.

$$(7.34) \quad 1 = \frac{a_1 \cdot K1}{B} + \frac{a_2 \cdot K2}{B} + \frac{a_3 \cdot K3}{B} = V1 + V2 + V3$$

Hver bydels *kriterieandel* A_{ir} er lik bydelens andel av den totale verdien til hvert kriterium / forklaringsvariabel.

$$(7.35) \quad \begin{aligned} A1_r &= K1_r / K1 \\ A2_r &= K2_r / K2 \\ A3_r &= K3_r / K3, \end{aligned}$$

7.3.7 Elastisiteter

Elastisiteten til en variabel viser tilnærmet med hvor mange prosent den avhengige variabelen øker når forklaringsvariabelen øker med én prosent. Elastisiteten avhenger normalt av verdiene både til den avhengige og de uavhengige variablene, og ofte benyttes gjennomsnittet for variablene når størrelsen til elastisitetene skal tallfestes. Formelt er (den partielle) elastisiteten til variabelen $K1$ definert ved (7.36), der totalene for Oslo kommune er benyttet for å regne ut verdien. Definisjonen er helt tilsvarende for alle andre variabler.

$$(7.36) \quad El_{K1} B = \frac{\partial B}{\partial K1} \frac{K1}{B}$$

Det er verdt å merkes seg at vektene i (7.34) er identisk med elastisiteten av antall barnevernsklienter med hensyn på hver forklaringsvariabel, utregnet for Oslo kommune i alt. (Det vil si at totaltall for Oslo kommune benyttes når størrelsen på hver elastisitet beregnes.)

En tolkning er derfor at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i et tallmateriale som kan tilbakeføres til eller forklares ved variasjon i de ulike forklaringsvariablene.

Litteratur

- Bhattacharyya, Gouri K. and Richard A. Johnson (1977): *Statistical concepts and methods*. John Wiley & Sons. New York.
- Champernowne, D.G and F.A. Cowell (1998): *Economic inequality and income distribution*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Clausen, Sten-Erik (2000): Barnevern i Norge 1990-1997. En longitudinell studie basert på registerdata. NIBR prosjektrapport 2000:7. Oslo. Norsk- institutt for by- og regionforskning.
- Clausen, Sten-Erik (2002): *Barnvern og kontantstøtte 1999-2000*. NIBR-notat 2002:111. Oslo: Norsk- institutt for by- og regionforskning.
- Dzamarija, Minja Tea og Kalve, Trygve (2004): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Notater 2004/31. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Innst.S.nr.121 (2002-2003): *Barne- og ungdomsvernet*. Oslo. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.
- Kalve, Trygve (1997): *Innvandrerbarn i barnevernet: Flyktningbarn mottar oftest hjelp*. Samfunnsspeilet 1997, 3. Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- Kalve, Trygve (1999): *Innvandrerbarn i barnevernet*. Rapporter 99/11. Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- Kalve, Trygve (2001): *Innvandrerbarn i barnevernet - oftere hjelp, men færre under omsorg*. Samfunnsspeilet nr. 2, 2001 Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun (1995): *Faktorer bak kommunal variasjon i utgifter til sosialhjelp og barnevern*. Notater 95/56. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun og Remy Åserud (2003): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp i 2000*. Notater 2003/40. Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- Lyngstad, Jan og Jon Epland (2003): Barn av enslige forsørgere i lavinntektshusholdninger. En analyse basert på registerdata. Rapporter 2003/12. Oslo. Statistisk sentralbyrå.

- Maddala (1992): *Introduction to Econometrics. Second Edition.* New York. Macmillan Publishing Company.
- Mogstad, Magne (2003): *Analyse av fattigdom basert på register- og folketellingsdata.* Notater 2003/61. Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- NOS. *Sosialhjelp og barnevern 1999.* Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- NOS. *Sosialhjelp, barnevern og familievern 2001.* Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2000:12: *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.* Oslo. Barne- og familiedepartementet.
- Oslo kommune (diverse årganger). *Byrådets budsjettforslag. Grønt hefte.* Oslo. Oslo kommune.
- Oslo kommune (diverse årganger). *Statistisk årbok for Oslo.* Oslo. Oslo kommune.
- Oslo kommune (2001). *Byrådssak 276/01 om "Omlegging av finansieringsordningen og omlegging til bestiller – utførermodell i barnevernet" i Oslo kommune.* Oslo. Oslo kommune.
- Sen, Amartya (1997): *On economic inequality.* Oxford. Oxford University Press.
- Stortingsmelding nr 40 (2001-2002): *Barne- og ungdomsvern.* Oslo. Barne- og familiedepartementet.
- Toresen, Jøran (1996): *Økonomisk sosialhjelp. Kommunalt utgiftsbehov.* NIBR-notat 1993:119. Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Toresen, Jøran (1996): *Kommunalt utgiftsbehov. Kommentarer til Rattsø-utvalgets innstilling.* NIBR-notat 1996:113. Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Toresen, Jøran (2003a): *Handlingsplan for eldreomsorgen. Virkninger på kapasitet, dekning og årsverksforbruk.* NIBR-rapport 2003:11. Oslo: Norsk- institutt for by- og regionforskning.
- Toresen, Jøran (2003b): *Handlingsplan for eldreomsorgen. Mindre ulikhet i dekning og årsverksforbruk?* NIBR-notat 2003:113. Oslo: Norsk- institutt for by- og regionforskning.
- Toresen, Jøran og Ivar Brevik (2004): *Dødelighet, sosial posisjon og utgifter til pleie og omsorg i Oslo.* NIBR-rapport 2004:10. Oslo: Norsk- institutt for by- og regionforskning.
- Toresen, Jøran (2005): *Bydelsbarnevernet i Oslo. Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov.* NIBR-rapport 2005:1. Oslo: Norsk- institutt for by- og regionforskning.
- Varian (1992): *Microeconomic Analysis. Third Edition.* London / New York. W.W. Norton & Company.

Internettadresser

Barne- og familiedepartementet.

<http://www.odin.dep.no/bfd/norsk/barnevern/bn.html> og
<http://www.odin.dep.no/bfd/norsk/tema/barnevern/bn.html>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

<http://www.bufdir.no/> og <http://www.sbf.stat.no/>.

Barne-, ungdoms- og familieetaten

<http://www.sbf.stat.no/>.

Statistisk sentralbyrå, Barnvernsstatistikk

<http://www.ssb.no/emner/03/03/10/>

Statistisk sentralbyrå, Befolkningsstatistikk.

<http://www.ssb.no/emner/02/01/>

Statistisk sentralbyrå, Kostra.

<http://www.ssb.no/kostra/>

Statistisk sentralbyrå, Hjulet, Kriminalitet og rettsvesen.

<http://www.ssb.no/emner/03/05/>