

Jøran Toresen

Bydelsbarnevernet i Oslo

Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov

Bydelsbarnevernet i Oslo

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:11

Barn og unge som står utenfor
- aktivisering gjennom idrett
En evaluering av idrettens storbyprogram
196 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:3

Nærmiljøtiltak i barneverntjenesten
Evaluering av et prosjekt i Buskerud
112 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2003:8

Barns behov eller foreldres særinteresser
Foreldres motiver for å velge privat skole for sine barn
153 sider. Kr 250,-

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene.

Publikasjonene kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

berit.willumsen@nibr.no

Se også NIBRs hjemmeside

www.nibr.no

Jøran Toresen

Bydelsbarnevernet i Oslo

Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov

NIBR-rapport 2005:1

Tittel: **Bydelsbarnevernet i Oslo.**
Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov

Forfatter: Jøran Toresen

NIBR-rapport: 2005:1

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-530-1

Prosjektnummer: O-2254
Prosjektnavn: Utgiftsbehov i barnevernet

Oppdragsgiver: Oslo kommune

Prosjektleder: Ove Langeland

Referat: I rapporten beskrives sentrale kjennetegn ved barnevernsklientene og deres familier. Videre beskrives forskjeller mellom Oslos bydeler i klienthyppighet og barnevernsutgifter. Regresjonsanalyse benyttes til å analysere sammenhenger mellom henholdsvis antall barnevernsklienter og barnevernsutgifter i bydelene og demografiske og sosioøkonomiske trekk ved befolkningen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2005

Antall sider: 171

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 57 02
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.

Forord

Denne rapporten dokumenterer resultatene 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.

Forsker Jøran Toresen har skrevet notatet og gjennomført alle analyser. Forskningssjef 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 ved fremskaffelse av data 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, februar 2005

Ove Langeland

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Sammendrag	9
Summary	12
1 Innledning	15
1.1 Bakgrunn og formål	15
1.1.1 Bakgrunn	15
1.1.2 Hovedformål	16
1.1.3 Delprosjekter	17
1.2 Disposisjon og leserveiledning	17
2 Organisering og finansiering	19
2.1 Barnevernet – oppgaver, tiltak og organisering	19
2.1.1 Barnevernets oppgaver	19
2.1.2 Når skal barnevernet gripe inn?	20
2.1.3 Ansvarsfordeling – hvem gjør hva?	21
2.1.4 Ulike barnevernstiltak	22
2.1.5 Oslos spesielle situasjon	24
3 Klienter og tiltak	28
3.1 Innledning	28
3.1.1 Tiltak i hjemmet	28
3.1.2 Tiltak utenfor hjemmet	29
3.2 Barnevernstiltak og klienter etter tiltak	30
3.3 Det fylkeskommunale barnevernet	35
4 Egenskaper ved klientene og deres familier	39
4.1 Innledning	39
4.2 Klientenes kjønn og alder	39
4.3 Saksgrunnlag for barnevernstiltak	40
4.4 Utdanning, inntekter og familiesituasjon	44
4.5 Barnevernsklientenes landbakgrunn	47
4.5.1 Bakgrunn og formål	47
4.5.2 Innvandrerbarn i befolkningen	48
4.5.3 Barnevernsklienter etter landbakgrunn	50

4.5.4	Tiltak og klientenes landbakgrunn	53
4.6	Andre personlige og sosiale faktorer	54
4.7	Oppsummering	55
5	Barnevernet i Oslo – bydelsvise forskjeller	61
5.1	Innledning	61
5.2	Ulikhet mellom Oslos bydeler 2003	64
5.2.1	Problemstillinger og begreper	64
5.2.2	Variasjon i klienthyppighet	66
5.2.3	Variasjon i utgifter per klient	68
5.2.4	Variasjon i utgifter per yngre innbygger	70
5.3	Ulikhet mellom bydelene 2001-2003	72
5.3.1	Generell om ulikhet i 2003	72
5.3.2	Ulikhet klienter og utgifter 2001-2003	73
5.3.3	Ulikhet klienter med tiltak i familien og plasserte klienter	78
5.3.4	Ulikhet utgifter per plassert klient	79
5.4	Dekomponering av utgiftsavvik	80
5.4.1	Hva er dekomponering?	80
5.4.2	Hvorfor varierer utgiften per yngre innbygger?	81
5.5	Oppsummering	83
6	Klientanalyser	86
6.1	Innledning	86
6.2	Klienter og sosioøkonomiske faktorer	88
6.2.1	Sentrale forklaringsvariabler	88
6.2.2	Ikke-vestlige innvandrere	90
6.2.3	Familiesituasjon, utdanning og utleieboliger	93
6.2.4	Befolkningens inntektsnivå	99
6.2.5	Trygdemottagere	102
6.2.6	Andre forklaringsfaktorer	107
6.3	Oppsummering	109
7	Utgiftsanalyser	113
7.1	Innledning	113
7.1.1	Formål og definisjoner	113
7.1.2	Ny finansieringsordning og utgiftsvekst	114
7.1.3	Utgiftsanalyser – spesielle problemer	115
7.2	Hvor godt treffer kostnadsnøkkelen?	115
7.2.1	Observerte fordelingsvirkninger	116
7.2.2	Regresjonsanalyser	118
7.3	Utgiftsvariasjon i 2003	123
7.3.1	Kostnadsnøkkelen – intensjoner og problemer	123
7.3.2	Ulikhet mellom bydelene i Oslo	124
7.3.3	Bydelsvise forskjeller i barnevernsutgifter	125

7.4	Utgifter og sosioøkonomiske faktorer.....	128
7.4.1	Familiesituasjon, utdanning og utleieboliger	129
7.4.2	Befolkningens inntektsnivå.....	132
7.4.3	Trygdemottagere og yngre funksjonshemmede	134
7.4.4	Andre forklaringsfaktorer.....	137
7.4.5	Uforklarlig høye / lave utgifter i noen bydeler.....	139
7.4.6	Sammenligning med faktiske utgifter	139
7.5	Spesielle økonomiske faktorer	141
7.6	Oppsummering og konklusjoner	141
7.6.1	Ny finansieringsordning og utgiftsvekst	142
7.6.2	Utgiftsanalyser – spesielle problemer	142
7.6.3	Kostnadsnøkkelen for barnevernstjenester.....	143
7.6.4	Utgifter og sosioøkonomiske faktorer.....	145
7.6.5	Hovedkonklusjoner	148
8	Metodiske forhold.....	151
8.1	Måling av ulikhet	151
8.1.1	Ulikhet i klienthyppighet / klienter	153
8.1.2	Ulikhet i utgifter per klient / utgifter i alt.....	156
8.1.3	Ulikhet i utgifter per yngre innbygger og i alt	157
8.2	Dekomponering av utgiftsavvik.....	157
8.3	Litt om regresjonsanalyse	158
8.3.1	Konstantleddet og normeringsgrunnlag	158
8.3.2	Den multiple korrelasjonskoeffisienten	160
8.3.3	Alternative føyningsmål.....	162
8.3.4	Kollinearitet og partiell korrelasjon	168
8.3.5	Andre metodiske forhold.....	170
8.3.6	Regresjonsanalyse og kriterievekter	170
8.3.7	Elastisiteter.....	171
	Litteratur	172

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Barnevernstiltak og barn med barnevernstiltak per 31. desember etter alder og tiltak. 2003.	30
Tabell 3.2	Barnevernsklinter ved utgangen av 2003 fordelt på klinter med tiltak i og utenfor familien. Antall og andeler.	33
Tabell 3.3	Barnevernsklinter ved utgangen av 2003 fordelt på klinter med tiltak i og utenfor familien. Andeler.	34
Tabell 3.4	Barnevernsklinter per 31. desember etter alder og tiltak. 2003.	34
Tabell 3.5	Barnevernsklinter plassert utenfor hjemmet etter type plassering og alder per 31. desember. 2003.	35
Tabell 3.6	Barn i fylkeskommunale barneverntiltak per 31. desember etter tiltak. 2003.	36
Tabell 3.7	Satser for kommunal egenbetalingen til det fylkeskommunale / statlige barnevernet. 2003 og 2004.	37
Tabell 4.1	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.	40
Tabell 4.2	Nye barnevernsklinter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Antall grunner og nye klinter. 2002.	41
Tabell 4.3	Nye barnevernsklinter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Relativ fordeling på grunner. 2002.	42
Tabell 4.4	Utganningsnivå blant barnevernsforeldre 1990-1997 og befolkningen generelt. 1997.	44
Tabell 4.5	Mors og fars ekteskapelige status ved første barnevernsregistrering. Antall og prosent. 1990-1997.	46
Tabell 4.6	Nye barnevernsklinter etter foreldreforhold. 1999.	46
Tabell 4.7	Antall personer 0-22 år uten og med innvandrerbakgrunn per 1.1. 2003.	48
Tabell 4.8	Barn med innvandrerbakgrunn bosatt i Norge etter kategori, kjønn og alder. Per 1.1. 2003.	49
Tabell 4.9	Førstegenerasjonsinnvandrere 0-22 år fordelt på flyktninger og ikke-flyktninger. Per 1.1. 2003.	50

Tabell 4.10	Innvandrerbarn og barnevernsklienter etter innvandrerkategori og verdensregion. Antall og per 1.000 innbygger 0-22 år. 2002.	51
Tabell 4.11	Barnevernsklienter i løpet av året etter innvandrerbakgrunn og tiltak. 2002.	53
Tabell 5.1	Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten og i løpet av året og innbyggere 0-17 år.	62
Tabell 5.2	Barnevernsklienter i løpet av året etter type tiltak. Oslos bydeler. 2003.	63
Tabell 5.3	Faktisk og forventet antall barnevernsklienter i Oslos bydeler i løpet av 2003.	68
Tabell 5.4	Faktiske og forventede netto driftsutgifter til barnevern i Oslos bydeler 2003, gitt faktisk klienttall i løpet av året.	69
Tabell 5.5	Faktiske og forventede netto driftsutgifter til barnevern i Oslos bydeler 2003, gitt antall innbygger 0-17 år.	71
Tabell 5.6	Netto utgifter til barnevernstiltak, innbygger 0-17 år og klienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	72
Tabell 5.7	Ulikhet i klientrater og i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år og per klient i løpet av året.	74
Tabell 5.8	Klientrater i løpet av året og klientrateindekser. Absolutt og andel ulikhet. Oslos bydeler. 2001-2003.	75
Tabell 5.9	Netto driftsutgifter per barnevernsklient og utgiftsindekser. Absolutt og andel ulikhet. Oslo bydeler. 2001-2003.	77
Tabell 5.10	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år og utgiftsindekser. Absolutt og andel ulikhet. Oslo bydeler. 2001-2003.	78
Tabell 5.11	Ulikhet i andel plasserte klienter og i klientrater til plasserte klienter og i netto utgifter til barnevernstiltak per plassert klient i løpet av året. 2001- 2003.	80
Tabell 5.12	Netto driftsutgifter til barnevernstjenester i Oslos bydeler. Kroner per innbygger 0-17 år, avvik fra Oslo i alt og dekomponering av bidrag til avvik. 2003.	81
Tabell 6.1	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	91
Tabell 6.2	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	94
Tabell 6.3	Partiell korrelasjon (over diagonal), enkel korrelasjon (under diagonal) samt VIF i regresjon B2.	97

Tabell 6.4	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	101
Tabell 6.5	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	104
Tabell 6.6	Partiell korrelasjon (over diagonal), enkel korrelasjon (under diagonal) samt VIF i regresjon D1.	105
Tabell 6.7	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	108
Tabell 7.1	Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten av året og innbyggere 0-17 år.	114
Tabell 7.2	Kriteriesett for FO2B Barnevern brukt i budsjettet for 2001, 2002 og 2003. Oslo kommune.	116
Tabell 7.3	Netto barnevernsutgifter i bydelene, faktisk og fordelt som i Oslos kriteriesystem. Millioner kroner. 2003.	117
Tabell 7.4	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til barnevern. Oslos bydeler. 2001, 2002, 2003.	120
Tabell 7.5	Enkel og partiell korrelasjon i regresjon K2003A.	121
Tabell 7.6	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til barnevern. Oslos bydeler. 2001, 2002, 2003.	122
Tabell 7.7	Elastisiteter regresjoner av Oslos barnevernskriterier.	122
Tabell 7.8	Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, klienter ved slutten av året per 1.000 innbygger 0-17 år og netto driftsutgifter per klient. 2003.	126
Tabell 7.9	Bydelsbarnevernet i Oslo. Klienter med tiltak i familien og plassert utenfor familien i løpet av året. 2003.	127
Tabell 7.10	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.	128
Tabell 7.11	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto barnevernsutgifter målt i 1.000 kroner. Oslos bydeler. 2003.	130
Tabell 7.12	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto barnevernsutgifter målt i 1.000 kroner. Oslos bydeler. 2003.	136
Tabell 7.13	Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter per klienter med tiltak i familien og plassert utenfor familien i løpet av året. Kroner. 2003.	140

Tabell 7.14	Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten av året og innbyggere 0-17 år.	142
Tabell 7.15	Kriteriesett for FO2B Barnevern brukt i budsjettet for 2001, 2002 og 2003. Oslo kommune.....	144
Tabell 7.16	Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto barnevernsutgifter målt i 1.000 kroner. Oslos bydeler. 2003.....	149
Tabell 7.17	Elastisiteter regresjonsanalyse S1 av Oslos netto barnevernsutgifter. 2003.	150

Sammendrag

Jøran Toresen

Bydelsbarnevernet i Oslo

Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov

NIBR-rapport 2005:1

Ny finansieringsordning og utgiftsvekst i bydelsbarnevernet

Det var en sterk økning i bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester fra 2001 til 2003. Økningen skyldes i all hovedsak den nye finansieringsordningen for barnevernstiltak utenfor familien, der bydelenes egenandeler til fylkesbarnevernet økte betydelig i perioden. Netto driftsutgifter til barnevernstjenester per innbygger 0-17 år var lik 4.140 kroner i 2001, det veide gjennomsnittet økte til vel 5.740 kroner i 2002 og til knapt 7.400 kroner per yngre innbygger i 2003.

Om intensjoner og problemer med kostnadsnøkkelen

I Oslo kommunes kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet er det et ønske om å fange opp demografiske og sosioøkonomiske faktorer som skaper forskjeller i bydelenes utgiftsbehov til barnevernstjenester. Det er tre hovedproblemer med dagens kostnadsnøkkel:

For det første, det er svært høy korrelasjon mellom kriterium 1 barn i alt (korrigert for bydelsvise forskjeller i befolkningsmobilitet, utdannings- og inntektsnivå) og kriterium 2 barn av enslige forsørgere (korrigert for bydelsvise forskjeller i utdannings- og inntektsnivå). Det vil si at de to kriteriene langt på vei fanger opp de samme forholdene, selv om intensjonen er en annen. Den høye korrelasjonen mellom disse to kriteriene skyldes først og fremst at begge kriteriene er korrigert med de samme indeksene.

For det andre, kostnadsnøkkelen ”treffer” mindre og mindre sett i forhold til den faktiske utgiftsfordelingen mellom bydelene fra 2001

til 2003, det vil si i perioden med sterkt økte egenandeler for barnevernsklinter plassert utenfor egen familie. Dette understreker behovet for en revisjon av kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet.

For det tredje, kriteriet barn under barnevernstiltak er prinsipielt uheldig fordi det er et kriterium bydelene kan påvirke størrelsen til slik at kriteriesystemet delvis får karakter av et refusjonssystem.

Netto barnevernsutgifter og sosioøkonomiske faktorer

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

1. Forskjeller i antall *barn 0-17 år* skaper bydelsvise forskjeller i tallet på barnevernsklinter 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 barnevernsklinter 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 helt sikkert forskjeller i antall barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter. Boliger til vanskeligstilte er svært 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. (På den annen side kan ikke boliger til vanskeligstilte forklare den svært høye klientraten i bydel 18 Romsås.) Dessuten er estimatet til boliger til vanskeligstilte svært 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 barnvernsklienter i løpet av året, gjelder også følgende:

5. Lav inntekt i seg selv blant foreldregenerasjonen påvirker trolig i liten grad tallet på barnvernsklienter og netto barnevernsutgifter. Men en økning i tallet på voksne, og spesielt gifte voksne, med *uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad* øker sannsynligvis antall barnvernsklienter 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.

Summary

Jøran Toresen

Oslo city district child welfare provision

The children, funding and spending

NIBR Report 2005:1

Expenditure growth follows new funding scheme

The cost of running child welfare services rose sharply between 2001 and 2003. The main reason was the introduction of a new approach to the funding of non-family-based child welfare which shifted a major proportion of child welfare spending onto the city district authorities. In terms of net running costs, spending per head aged 0–17 equalled 4,140 kroner in 2001, the weighted average rose above 5,740 kroner in 2002, and to almost 7,400 kroner per child in 2003.

Cost calculation formula – Intentions and problems

The City of Oslo's cost calculation formula for the city district child welfare services is supposed to capture the demographic and socio-economic factors behind the variations in child welfare spending by city district. This cost calculation formula suffers from three major problems:

First of all, there is an extremely high correlation between criterion 1 children in all (corrected for city district differences in population mobility, education and income) and criterion 2 child of single parent (corrected for differences by city district in education and income ranking). In other words, both criteria are sensitized to the same factors, although this was not what they were designed to do. High correlation between these two criteria derives from the fact that the same indices are used to correct both.

Second, the cost calculation formula “captures” less and less in terms of city districts' different spending profiles 2001–03, i.e., the years

during which large fraction of expenses was passed onto children in foster care. This shows how urgent it is to initiate a revision of the cost calculation formula for city district child welfare service.

Thirdly, the criterion children in care is not particularly apposite, since district authorities have an opportunity influence the size, with the result that the criterion system starts to resemble a system of reimbursement.

Net spending on child welfare and socio-economic factors

The regression analyses strongly suggest that differences between the number of children receiving welfare provision and net child welfare spending by city district in Oslo in 2003 are caused chiefly by four factors.

1. Differences in the number of *children aged 0–17* create differences across city districts in the number of children on welfare provision and net child welfare spending.

2. The estimated average cost of *non-western immigrants aged 0–22* is significantly higher than the number of non-immigrant children and adolescents. The same applies to the frequency of children on welfare provision. The impact of differences between city district immigrant populations is best captured by non-western immigrants aged 0–22. In comparison, the city district cost calculation formula uses the criterion number of children and adolescents aged 7–17 who in addition are non-western nationals.

3. Differences in *children and adolescents aged 0–17 with single parent with low education levels* largely explain city district variations in the number of children on welfare provision and net child welfare spending. It is likely that this estimated average cost for this group of children and adolescents is too high: however, this explanatory variable probably captures other socio-economic factors that are highly correlated with children and adolescents aged 0–17 with single parent with low education levels and whose effect is to increase the number of children on welfare provision and spending levels in the city districts.

4. Differences by city district in social rented accommodation almost certainly create differences in number of children on welfare and net child welfare spending. Social accommodation is extremely important in explaining the high frequency of children on welfare provision and high spending of districts such as Torshov, Grünerløkka-Sofienberg and Gamle Oslo. These three districts account for more than 63 per cent of all social rented accommodation in Oslo. (On the other hand,

social accommodation can not explain the very high number of children on welfare provision in city district 18 Romsås.) The estimate of social rented accommodation is anyway extremely precarious, and values vary little between different regressions. Rented accommodation is therefore also a strong explanatory factor when it comes to inter-city district frequencies of children on welfare provision for all districts apart from the three just mentioned.

With regard to number of children on welfare during the year, the following applies:

5. Low income of itself in the parental generation probably has little effect on the number of children on welfare provision and net child welfare spending. But a rise in the number of adults, particularly married adults, *on incapacity and/or basic or supplementary benefit* probably raises the number of children on welfare provision in city districts. A likely explanation is that parents on incapacity and/or basic or supplementary benefit suffer from special physical or mental problems which reduce their ability to care for their children, resulting in a greater demand for child welfare services.

The analyses show that 18.1 per cent of net spending on child welfare in 2003 is traceable to inhabitants aged 0–17 as such, 27.5 per cent of the variation is explained by non-western immigrants aged 0–22, while 32.4 per cent of the differences is caused by variations in children aged 0–17 with single parents with low education levels. Variation by city district in the number of social rented accommodation units explains 20.5 per cent of the variation.

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. 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.

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. Delprosjekt 1 omfatter analyser av klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov i bydelsbarnevernet i Oslo. Denne delen av prosjektet dokumenteres i innværende rapport.

Delprosjekt 2 dokumenteres i et separat notat, som tar for seg klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov i det kommunale barnevernet i alle landets kommuner. Disse analysene publiseres i Toresen (2005) *Kommunalt barnevern. Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov*. Oslo: Norsk-institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 2005:102.

Det vil med andre ord bli publisert to hovedrapporter: en om bydelsbarnevernet i Oslo og en der problemstillingen er om Oslo har et høyere utgiftsbehov enn andre kommuner.

1.2 Disposisjon og leserveiledning

I kapittel 2 gjennomgås en del sentrale trekk ved organiseringen av barnevernet i Norge, det pekes på de mest sentrale tiltakene barnevernet kan sette i verk og avslutningsvis pekes det på Oslos spesielle situasjon.

Kapittel 3 er viet en gjennomgang av de tiltakene barnevernet setter i verk og det gjengis tall på nasjonal nivå for de ulike tiltakene. Avslutningsvis gjennomgås visse sider ved 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 klienter og de familiene de vokser opp i. Hovedproblemstillingen i kapittel 4 er derfor: Hva kjennetegner barnevernsklienter og deres familier sammenlignet med andre barn og ungdom og deres foreldre? Oslo kommune har et spesielt ønske om å fremskaffe kunnskap om barnevernsklientenes landbakgrunn og dette temaet er dekket som en del av den generelle gjennomgangen i kapittel 4. 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

I kapittel 5 beskrives en del sentrale kjennetegn ved utgiftsnivå og klienthyppighet i bydelsbarnevernet i Oslo. Det er til dels store

forskjeller mellom bydelene og dette danner utgangspunktet for en nærmere analyse av ulikhet mellom bydelene.

Regresjonsanalysene i kapittel 6 tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i klienthyppighet mellom bydelene i Oslo. Den avhengige variabelen er antall barnevernsklinter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år. Alle forklaringsvariabler er normert i forhold til antall innbygger 0-17 år. Regresjonsanalysene er utført på et paneldatasett for årene 2001, 2002 og 2003, det vil si at det til sammen er 75 observasjoner.

Regresjonsanalysene i kapittel 7 tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo. Den avhengige variabelen er bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester per innbygger 0-17 år. Netto driftsutgifter til barnevernstjenester omfatter formålene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien i Kostra. Alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år. De sentrale analysene er utført på data for år 2003.

Kapittel 8 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 8 er viet regresjonsanalyse. Det vises spesielt til avsnitt 8.3.2 som gir en gjennomgang av problemer med tolkningen av den multiple korrelasjonskoeffisient og avsnitt 8.3.3 som gir en presis definisjon av alternative føyningsmål. For øvrig dekkes en del andre sentrale metodiske problemer i dette kapitlet.

2 Organisering og finansiering

2.1 Barnevernet – oppgaver, tiltak og organisering

Fremstillingen i det følgende er i all hovedsak basert på informasjon om barnevernet fra Barne- og familiedepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.¹

2.1.1 Barnevernets oppgaver

Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke foreldrenes ansvar. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp til å ivareta dette ansvaret i korte eller lengre perioder, for eksempel på grunn av en vanskelig livssituasjon. I slike tilfeller har barneverntjenesten et ansvar. Barnevernet skal være en garanti for at alle barn og unge sikres omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter.

Barnevernmyndighetenes ansvar og arbeidsoppgaver er regulert i lov av 17. juli 1992 nr 100 om barneverntjenester. Staten, ved Barne- og familiedepartementet, har et generelt overordnet ansvar for barnevernet, mens forvaltningen av barnevernet i hovedsak er lagt til den kommunale barneverntjenesten og det fylkeskommunale barnevernet. Fra og med 1. januar 2004 overtok Staten oppgaver og ansvar fra den fylkeskommunale barneverntjenesten. Virksomheten er organisert i Barne-, ungdoms- og familieetaten, som består av fem regionale barnevernmyndigheter, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som sentral barnevernmyndighet. Barne-,

¹ Se følgende Internettadresser:

<http://www.odin.dep.no/bfd/norsk/barnevern/bn.html> og
<http://www.buudir.no/> eller <http://www.sbf.stat.no/>.

ungdoms- og familiedirektoratet ble etablert fra og med 1. juli 2004.² Det nye direktoratet er en sammenslutning av etatene Statens barnevern og familievern (SBF) og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er underlagt Barne- og familiedepartementet og inngår i Barne-, ungdoms- og familieetaten – som i tillegg består av de fem regionene og de statlige barneverninstitusjonene og familievernkontorene.

Barneverntjenesten har som sin spesielle oppgave å *ta vare på de mest utsatte barna*. Den skal beskytte barn mot omsorgssvikt og motvirke at barn lider fysisk og psykisk overlast. Barneverntjenestens arbeid er en blanding av *støtte og kontroll*. Den skal først og fremst gi hjelp og støtte slik at foreldrene selv skal kunne make å ivareta sitt omsorgsansvar. Slik hjelp og støtte kan gis i form av ulike former for hjelpetiltak i hjemmet, som for eksempel råd og veiledning til familien, avlastningstiltak, støttekontakt og barnehageplass. Barneverntjenesten har også et *ansvar for å gripe inn* dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov. I så fall kan det være nødvendig å plassere barnet utenfor hjemmet i en kortere eller lengre periode. Dette kan skje med eller uten foreldrenes samtykke. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda etter forslag fra kommunen.

2.1.2 Når skal barnevernet gripe inn?

I Norge er omsorg for og oppdragelse av barn foreldrenes rett og plikt. Med barn mener vi personer under 18 år. En offentlig instans må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn. Barnevernloven og forvaltningsloven inneholder de viktigste bestemmelsene om dette. Alle slike bestemmelser er forbundet med utstrakt bruk av skjønn. Barnevernet har plikt til å gripe inn når:

- Barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har et særlig behov for et hjelpetiltak.
- Det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får, eller alvorlige mangler ved den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling.

² Mer informasjon om denne statlige forvaltningsreformen finnes på siden <http://www.sbf.stat.no/>.

- Foreldrene ikke sørger for at et sykt, eller funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn, får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring.
- Barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet.
- Det er overveiende sannsynlighet for at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.
- Barnet har alvorlige atferdsvansker, som for eksempel viser seg i vedvarende eller gjentatt kriminalitet eller i vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte.

Blir barnevernet kjent med slike forhold, har det plikt til straks å foreta nærmere undersøkelser.

2.1.3 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.

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 fattet etter barnevernloven (og som ikke hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde).

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.

2.1.4 Ulike barnevernstiltak

Forebyggende tiltak

Som regel er det best for barnet å vokse opp i sitt eget hjem. Barnevernet skal derfor alltid først vurdere om det er mulig å hjelpe familien til å fungere bedre ved forebyggende tiltak. Lov om barneverntjenester gir kommunene det primære ansvaret for å følge nøye med i de forhold som barn og unge lever under, og for å finne forebyggende tiltak.

Kommunenes barneverntjenesters forebyggende hovedansvar er å tidlig avdekke omsorgssvikt og sosiale og emosjonelle problemer og sette inn tiltak i forhold til dette. Kommunens barneverntjeneste skal også medvirke til at barns interesser ivaretas av andre etater og organer.

Kommunen har undersøkelsesplikt, det vil si at de skal undersøke forhold etter alle meldinger de mottar.

Forebyggende tiltak kan være: Råd og veiledning til familien, for eksempel ved å oppnevne tilsynsfører; økonomisk støtte til barnet slik at barnet kan delta i fritidsaktiviteter og lignende; avlastning ved å gi hjemmehjelp eller plass i barnehage, skolefritidsordning og lignende; støttekontakt eller besøkshjem.

Hjelpetiltak

Barneverntjenesten setter inn hjelpetiltak for å bedre foreldres omsorg for sine barn, for å hindre atferdsproblemer hos et barn eller for å forhindre problemer i barnets eller familiens øvrige nettverk.

Barneverntjenesten kan i samarbeid med foreldrene sette inn mange typer hjelpetiltak. Det kan for eksempel være råd og veiledning fra aktuelle instanser, avlastningstiltak i hjemmet, støttekontakt, besøkshjem, behandlingstilbud i hjemmet, tilsyn i hjemmet, ansvarsgrupper, barnehage, skolefritidsordning, frivillige institusjonsplasseringer, økonomisk stønad, tiltak som kan stimulere barnets fritidsaktiviteter eller bidra til at barnet får tilbud om utdanning eller arbeid, eller anledning til å bo utenfor hjemmet.

Omsorgsovertakelse

Uansett tiltak for å bedre omsorgssituasjonen, vil det være situasjoner og familier der omsorgen ikke er god nok for barnet. I slike tilfeller skal barneverntjenesten overta omsorgen for barnet og sørge for at barnet får en best mulig omsorgssituasjon.

Barnet kan plasseres enten hos barnets øvrige familie / nettverk, i beredskapshjem, hos fosterforeldre eller i institusjoner. Omsorgsovertakelser kan være frivillige eller gjennomført mot foreldrenes vilje. Alle saker om omsorgsovertakelse krever behandling og vedtak i Fylkesnemnda for sosiale saker.

Barn og foreldre har rett til samvær med hverandre også etter at barneverntjenesten har overtatt omsorgen. Utgangspunktet bør være at foreldrene skal spille en så stor rolle i barnets liv som de er i stand til. Fylkesnemnda tar standpunkt til omfanget av samværsrett. I helt spesielle tilfeller kan Fylkesnemnda også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær.

Å overta omsorgen for et barn er et svært alvorlig skritt å ta både overfor barnet og foreldrene. Det må derfor foreligge vektige grunner før man fatter slike vedtak.

Tvangsplassering

Et barn eller en ungdom som har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, kan uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret for barnet, plasseres i en institusjon for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i opptil fire uker.

Hvis barnet / ungdommen har behov for mer langvarig behandling, kan Fylkesnemnda treffe vedtak om plassering i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil 12 måneder uten samtykke fra barnet / ungdommen eller pårørende. I særlige tilfeller kan plasseringstiden ved nytt vedtak forlenges med opptil 12 nye måneder.

Alle tvangsplasseringer skal behandles av Fylkesnemnda etter særskilte regler.

Ungdom med alvorlige atferdsvansker kan også samtykke til plassering på institusjon for kortere eller lengre tid. Institusjonen kan da holde ungdommen tilbake i inntil 3 uker hvis samtykket blir trukket tilbake. Slike ”samtykkeplasseringer” vedtas av den kommunale barneverntjenesten, og skal ikke behandles av fylkesnemnda.

2.1.5 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 hjemmet. Den nye finansieringsordningen omfatter også de miljøbaserte tiltakene, som Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST).

Formelt ble den nye finansieringsordningen satt i verk fra og med 1. juli 2002, med en delvis opptrapping av bydelenes egenbetaling. Fra og med 2003 er den nye finansieringsordningen gjennomført fullt ut. Men også i 2001 og i årene før var trolig 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.

I det følgende gjengis et litt bearbeidet sammendrag fra Byrådssak 276/01 om ”Omlegging av finansieringsordningen og omlegging til bestiller – utførermodell i barnevernet” i Oslo kommune.

Sammendrag: ”Omlegging av finansieringsordningen og omlegging til bestiller – utførermodell i barnevernet” i Oslo

Ved bystyrevedtak av 18.03 1998, sak nr. 217, fikk Barne- og familieetaten ansvaret for de løpende kontrakter bydelene hadde inngått med private barneverninstitusjoner samt alle nye kjøp av plasser i barnevernet. Videre ble det forutsatt at etaten skulle finansiere kjøpet av private plasser ved økt bydelsbetaling fra 13.700 kroner til 21.000 kroner per mnd. for alle barnevernplasser.

Ansvarsdelingen *før* dette bystyrevedtaket var at Barne- og familieetaten hadde ansvar for å fremskaffe institusjonsplasser i tråd med bydelenes behov innenfor de tildelte budsjettammer. Imidlertid måtte bydelene betale fullt ut for private plasser, det vil si institusjonstiltak som ikke inngikk i barnevernets institusjonsplan.

Byrådet analyserte erfaringene med finansieringsordningen for institusjonstiltakene i barnevernet siden 1998 og la frem et forslag til fremtidig finansiering i 2001. Hovedpunktene i Byrådets oppsummering er som følger når det gjelder situasjonen før den nye finansieringsordningen tok til å gjelde i 2002.

I Oslo er det bydelsbarnevernet som har ansvar for å undersøke og utrede alle barnevernssaker. Bydelsbarnevernet har det gjennomgående ansvar for oppfølgingen av barnet så lenge det er under barnevernvedtak uavhengig av om plassering skjer i institusjon eller fosterhjem. Barne- og familieetaten har ansvar for å rekruttere fosterhjem, men *det er bydelene som foretar plassering og også dekker utgiftene for alle fosterhjemsplasseringer.* (I primærkommunene for øvrig er det et utgiftstak per klient i det fylkeskommunale barnevernet, se avsnitt 3.3.)

Barne- og familieetaten har først og fremst ansvar for å drive og å tilby institusjonstjenester til bydelene. Etaten har ingen myndighet til å overprøve bydelens vurdering eller bestilling. Vurdering av alternativer må skje i en dialog. Etaten har et eget team som gir veiledning til bydelene ved plassering av ungdom, og som administrerer plasseringene i private tiltak.

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.

Betalingsordningen ble endret mellom bydelene og Barne- og familieetaten fra 1997 til 1998. Kostnadene til kjøp av institusjonsplasser har ført til et stort merforbruk, som etter omleggingen fremkommer på Barne- og familieetatens budsjett, mens det tidligere fremkom på bydelenes.

Nåværende ansvarsdeling (det vil si før innføringen av den nye finansieringsordningen i 2002) mellom bydelene og etaten oppmuntrer ikke bydelene til selv å sette inn tilstrekkelige hjelpetiltak i hjemmet eller i ungdommens øvrige miljø for å unngå institusjonsplassering eller bestilling av andre omfattende miljøbaserte tiltak fra den sentrale institusjonstjenesten.

Byrådet anser at om bydelene måtte betale fullt ut for kommunale og private plasser, ville det ligge et økonomisk incitament i å anvende budsjettressursene annerledes og bygge opp tiltak lokalt. Dagens betalingssystem virker negativt i forhold til en ønsket utvikling i retning av tiltak i nærmiljøet fremfor bruk av institusjonsplassering. Det er uheldig at ansvaret mellom den som bestiller og den som betaler er skilt. Bestillings- og betalingsansvaret bør knyttes sammen slik at det blir et tydelig skille mellom bydelene som bestillere og etaten som utfører. Valg av institusjonsplass bør gjøres eiernøytralt, det vil si at de kommunale plassene også blir kostnadsberegnet og tilbudt bydelene i konkurranse med private tilbud.

Bestillerrollen styrkes også 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, forutsettes det også at bydelen som bestiller har innflytelse på tiltaket som kjøpes og eventuelt deltar direkte i forhandlinger om innhold og pris på det enkelte tiltaket.

På denne bakgrunn foreslo Byrådet en ny finansieringsordning for barnevernstjenester i Oslo, der bydelene fikk ansvaret for å finansiere all aktivitet fra og med 2002. Det heter: *”Forslaget til ny finansieringsmodell omfatter alle institusjonsplasser i barnevernet. Også de miljøbaserte tiltakene, som Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST) tas med.* Byrådet foreslår at en slik finansieringsordning innføres, og at Byrådet gis fullmakt av bystyret til å fastsette prisen for de ulike kommunale institusjonstilbudene.”

3 Klienter og tiltak

3.1 Innledning

Barneverstjenesten³ 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.

3.1.1 Tiltak i hjemmet

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

³ Gjennomfangen 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>

3.1.2 Tiltak utenfor hjemmet

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 akuttsituasjoner

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.

3.2 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.

Tabell 3.1 *Barnevernstiltak og barn med barnevernstiltak per 31. desember etter alder og tiltak. 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 Besøkshjem/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

I Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk spesifiseres 26 ulike barnevernstiltak, inklusive den uspesifiserte kategorien andre tiltak, se Tabell 3.1. Tiltakene 13-22 i Tabell 3.1. 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 eller ha støttekontakt.

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 fundert 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 behandlingstilstander. 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 kriseplasseringer.

Besøks hjem / 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 barneverns klienter som mottar hjelp i egen familie.

Hver barneverns klient 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 barneverns klient 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 vs 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 barneverns klient 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 3.2 og Tabell 3.3 oppsummerer tallet på barneverns klienter fordelt på klienter med omsorgstiltak og hjelpetiltak og klienter med tiltak i og utenfor familien.

Klienter 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 klienter, eller i overkant av 79 prosent, mottok ulike *hjelpetiltak*. Alle omsorgstiltak medfører plassering utenfor familien. Av det totale antall klienter med hjelpetiltak, var 3.470 klienter plassert utenfor familien, mens 18.182 klienter mottok forebyggende tiltak i familien.

Klienter med tiltak i og utenfor familien. Det var 9.163 klienter med tiltak utenfor familien, 33,5 prosent, og 18.182 klienter med tiltak i familien, 66,5 prosent, ved utgangen av 2003, se Tabell 3.2. Det var knapt 8.000 barnevernsklienter 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.

Tabell 3.2 *Barnevernsklienter ved utgangen av 2003 fordelt på klienter med tiltak i og utenfor familien. Antall og andeler.*

	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
Klienter i alt med tiltak utenfor familien	5693	3470	9163	1,000	0,160	0,335
Klienter i alt med tiltak i familien	0	18182	18182	0,000	0,840	0,665
Klienter i alt	5693	21652	27345	1,000	1,000	1,000

Kilde: Egne beregninger basert på Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk

Fosterhjem er det mest vanlige tiltaket for klienter plassert utenfor familien og det var nesten 6.700 barnevernsklienter i fosterhjem, eller drøyt 73 prosent av alle klienter med tiltak utenfor familien. Klienter i barnvernsinstitusjoner utgjorde vel 14 prosent, mens klienter med andre plasseringer utgjorde knapt 13 prosent av det totale antall plasserte klienter ved utgangen av 2003.

Tabell 3.3 *Barnevernsklienter ved utgangen av 2003 fordelt på klienter med tiltak i og utenfor familien. Andeler.*

	Antall klienter			Andel klienter		
	Omsorgs-tiltak	Hjelpe-tiltak	Klienter i alt	Omsorgs-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
Klienter i alt med tiltak utenfor familien	0,621	0,379	1,000	0,208	0,127	0,335
Klienter i alt med tiltak i familien	0,000	1,000	1,000	0,000	0,665	0,665
Klienter i alt	0,208	0,792	1,000	0,208	0,792	1,000

Kilde: Egne beregninger basert på Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk

Det er ikke mulig å spesifisere tallet på klienter med tiltak i familien på de tiltakene de mottar; likeledes er det ikke mulig å tallfeste hvilke ”ekstratiltak” plasserte klienter mottar, 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 3.4. 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 3.4 *Barnevernsklienter per 31. desember etter alder og tiltak. 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

¹Inkludert fem barn med uoppgitt alder.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.5 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 barnevernsklinter, mens andelen plasserte klinter i barnevernsinstitusjoner og andre plasseringer (bolig og beredskapshjem, rusmiddelinstusjon, bo- eller arbeidskollektiv med videre) er spesielt høy blant klinter i alderen 18-22 år – det vil si blant ”ettervernsklinter”.

Ut fra offisiell statistikk er det ikke mulig å kvantifisere tallet på klinter plassert utenfor familien og klinter 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.

Tabell 3.5 *Barnevernsklinter plassert utenfor hjemmet etter type plassering og alder per 31. desember. 2003.*

Klinter 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 uoppgett alder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.3 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. Statistisk sentralbyrå gir følgende

avgrensning av primærkommunenes og fylkeskommunenes ansvar innenfor barnevernet:⁴

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 rettledning. Fylkeskommunene skal ha en plan over bruk av institusjonsplasser. 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 tiltak og klienter

Statistisk sentralbyrå deler de fylkeskommunale barnevernstiltakene inn i tre hovedgrupper. Barnevernsinstitusjoner, fylkeskommunale fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Tabell 3.6 viser antall barn i fylkeskommunale barnevernstiltak per 31. desember 2003 etter type tiltak. Det var vel 4.000 fylkeskommunale barnevernsklienter 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 3.6 *Barn i fylkeskommunale barneverntiltak 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,

⁴ Statistisk sentralbyrå, fylkeskommunalt barnevernstatistikk, nettutgave.

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.

Kommunenes egenbetaling til fylkene

Tabell 3.7 viser satsene for den kommunale egenbetalingen for barn og unge i barneverninstitusjoner, 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 barneverntiltak.

Egenbetaling for bydelene i Oslo kommune

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 hjemmet. Den nye finansieringsordningen omfatter også de miljøbaserte tiltakene, som Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST).

Tabell 3.7 *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

Formelt ble den nye finansieringsordningen satt i verk fra og med 1. juli 2002, med en delvis opptrapping av bydelenes egenbetaling. Fra og med 2003 er den nye finansieringsordningen gjennomført fullt ut.

Men også i 2001 og i årene før var trolig bydelens betaling for fylkeskommunale barnevernstjenester høyere enn i resten av landet fordi bydelene betalte alle utgifter i forbindelse med fosterhjems plasseringer, mens det for primærkommunene for øvrig var et utgiftstak - jevnfør satsene i Tabell 3.7.

4 Egenskaper ved klientene og deres familier

4.1 Innledning

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 klienter og de familiene de vokser opp i. Hovedproblemstillingen i dette kapitlet er derfor: Hva kjennetegner barneverns klienter og deres familier sammenlignet med andre barn og ungdom og deres foreldre?

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 de sosioøkonomiske kjennetegnene ved barnevernsbarna og deres familier som finnes i offisiell statistikk, kan ”forklare” en meget stor andel av forskjellene i klienthyppighet og barnevernsutgifter mellom Oslos bydeler og kommunene.

4.2 Klientenes kjønn og alder

Når det gjelder *kjønnsfordeling*, 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 barnverns klientene fremgår av Tabell 4.1 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 barnevernsklienter ved *slutten av året*, men klienthyppigheten er naturlig nok en del lavere. Forskjellene er langt mindre for *nye barnevernsklienter* 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 nullåringene at klientraten til nye barnevernsklienter er lav, mens klientraten for nye barnevernsklienter er høyest blant femten- og sekstenåringene.

Tabell 4.1 *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
Uoppgitt	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

Selv om det er relativt flere gutter enn jenter som er barnevernsklienter, er det 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 ungdom 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.

4.3 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.

Tabell 4.2 *Nye barnevernsklienter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Antall grunner og nye klienter. 2002.*

Grunner til å sette i verk tiltak ¹	I alt ²	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)

Saksgrunnlag nye barnevernsklienter etter alder – 2002

Tabell 4.2 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 4.3 viser den relative fordelingen til

grunnlaget for barnevernstiltak for nye klienter fordelt på alder.⁵ Statistisk sentralbyrå opplyser at de anser disse tallene som nokså usikre.

Tabell 4.3 *Nye barnevernsklienter etter alder og grunn til å sette i verk tiltak. Relativ fordeling på grunner. 2002.*

Grunner til å sette i verk tiltak ¹	I alt ²	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)

De diffuse kategoriene annet grunnlag og uoppgitt 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, og resten den litt diffuse kategorien forhold i hjemmet, særlige behov.

⁵ Inndelingen følger Clausen (2000, side 26) og Stortingsmelding nr 40 (2001-2002, side 33).

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.
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.

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 omsorgssvik 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 barnevernsklienter. Psykisk mishandling og seksuelle overgrep er mest utbredt blant forholdsvis eldre barnevernsklienter.

Når det gjelder risikoen for at saksgrunnlaget er henholdsvis omsorgssvik 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 hjemmet, 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.”

4.4 Utdanning, inntekter og familiesituasjon

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

Fordeldrenes utdanningsnivå

Tabell 4.4 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 4.4 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 utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, mens knapt 10 prosent av barnevernsforeldrene har så høy utdanning.”

Tabell 4.4 *Utdanningsnivå 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 barneverns klientene gjelder det året de først ble registrert.

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

Det er med andre ord spesielt barn og unge med foreldre med grunnskoleutdanning som er overrepresentert, mens barn og unge av foreldre med høyskoleutdanning har en forholdsvis lav klienthyppighet.

Foreldrenes inntektsnivå

Clausen (2000, side 21-22) gjengir resultater når det gjelder inntektsnivået til foreldre med barnevernsbarn. For *mødre* til barneverns klienter 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 barneverns klienter 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.

Mange barnevernsforeldre er sosialhjelpsmottagere

Clausen (2002) viser at en høy andel av foreldrene til barneverns klienter 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 barneverns klienter. Det er imidlertid ikke naturlig å inkludere sosialhjelpsmottagere i en analyse der formålet er å tallfeste variabler som kan benyttes til å gi kriterier og vektore i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for barnevernstjenester – eller statens kostnadsnøkkel for kommunene.

Trygder og sosiale stønader

Det finnes ikke opplysninger om i hvor stor grad barneverns klientene 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 barneverns klienter har lavere inntekt enn gjennomsnittet, er at en del er trygdet. Det er også høy korrelasjon mellom personer med uførepensjon og lav utdanning.

Familiesituasjon – foreldrenes ekteskapelige status

Tabell 4.5 viser foreldrenes ekteskapelige status det året barnet første gang ble registrert som barneverns klient, 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 4.5 *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 4.6 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.

Tabell 4.6 *Nye barnevernsklienter etter foreldreforhold. 1999.*

Nye klienter i alt	Mor og far gift / samboende med hverandre	Mor gift / samboende med ny partner	Mor enslig for sørger	Far gift / samboende med ny partner	Far enslig for sørger	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

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.

Inntekt, 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.

4.5 Barnevernsklientenes landbakgrunn

4.5.1 Bakgrunn og formål

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?”

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 barnevernsklinter, 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.

4.5.2 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 4.7.

Tabell 4.7 *Antall personer 0-22 år uten og med innvandrerbakgrunn per 1.1. 2003.*

Alder	Antall			Andel		
	I alt	Norske	Inn- vandrere	I alt	Norske	Inn- vandrere
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

Med landbakgrunn menes norske personer uten innvandrerbakgrunn og personer med innvandrerbakgrunn, som er lik summen av første generasjonsinnvandrere 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. Første generasjonsinnvandrere 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

Første generasjonsinnvandrerbarn 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 første generasjonsinnvandrere, jevnfør Tabell 4.8.

Tabell 4.8 *Barn med innvandrerbakgrunn bosatt i Norge etter kategori, kjønn og alder. Per 1.1. 2003.*

Alder	Antall			Andel		
	Innvan- drere i alt	Første- genera- sjonsinn- vandrerere	Andre- genera- sjonsinn- vandrerere	Innvan- drere i alt	Første- genera- sjonsinn- vandrerere	Andre- genera- sjonsinn- vandrerere
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

Det er nesten like mange innbyggere i de to innvandrergruppene, men aldersstrukturen er svært forskjellig. Blant første generasjonsinnvandrere 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 andregenerasjonsinnvandrere, men desto flere førskolebarn. Sett under ett har de to gruppene mellom 4.000 og 5.200 innbyggere på hvert alderstrinn.⁶

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 4.9.

Tabell 4.9 *Førstegenerasjonsinnvandrere 0-22 år fordelt på flyktninger og ikke-flyktninger. Per 1.1. 2003.*

Alder	Antall			Andel		
	Første- genera- sjonsinn- vandrere i alt	Flyktninger	Ikke flykt- ninger	Første- genera- sjonsinn- vandrere i alt	Flyktninger	Ikke flykt- ninger
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

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.”

4.5.3 Barnevernsklinter etter landbakgrunn

Vestlige og ikke-vestlige klienter

Tabell 4.10 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.

⁶ Fordelingen på ettårig alder er ikke gjengitt her.

Klienthyppigheten til *førstegenerasjonsinnvandrere* var lik 50,5, eller mer enn dobbelt så høy som blant barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn, mens klienthyppigheten til *andregenerasjonsinnvandrere* 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.*

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 barnevernsklinter per 1.000 innbyggere i denne gruppen innvandrere.

Tabell 4.10 *Innvandrerbarn og barnevernsklinter 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)

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 barnevernsklinter etter landbakgrunn

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

1. Antall barnvernsklinter 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 ettervernsklintene, er klientraten igjen nede på nivået for aldersgruppen 0-2 år.
3. Førstegenerasjonsinnvandrerbarn (uten norsk bakgrunn) har høyest klientrater innen samtlige aldergrupper.
4. Andregenerasjonsinnvandrere (barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre) har også høyere klientrater enn barn uten innvandrerbakgrunn i samtlige aldergrupper, 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,

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

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

2001).

Dzamarija og Kalve (2004, side 85) *konkluderer* slik når det gjelder flyktninger og andre første generasjonsinnvandrere: ”Det er med andre ord barn med flyktningbakgrunn som trekker opp klientraten blant første generasjonsinnvandrerbarna 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 første generasjonsinnvandrerbarn med og uten flyktningbakgrunn.”

4.5.4 Tiltak og klientenes landbakgrunn

Tabell 4.11 viser antall barnevernsklinter med tiltak i løpet av 2002 etter innvandrerbakgrunn og tiltak i og utenfor familien.

Tabell 4.11 *Barnevernsklinter 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
Klinter 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
Klinter 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
Klinter 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
Klinter 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

Tallene må ses som en tilnærming, av følgende grunn: Når det gjelder klinter 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.

4.6 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 sannsynlig at barn og ungdom der foreldrene er rusmisbrukere, er overrepresentert blant barneverns klientene. 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 barneverns klienter var plassert i rusmiddelinstitusjon i 2003, og dette gjelder i all hovedsak klienter 13 år og eldre. Barnets rusmisbruk var saksgrunnlaget for 167 nye barneverns klienter 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 1997-2001.⁹ Høyt misbruk kan både føre til at det blir flere klienter og høyere utgifter per klient.

Klientenes og foreldrenes kriminalitet

Det er sannsynlig at *foreldre* med en belastet kriminell adferd i mindre grad enn andre foreldre er i stand til å ta seg av barn og ungdom på en forsvarlig måte. Derfor er det sannsynlig at barn og ungdom der foreldrene har en belastet kriminell adferd, er overrepresentert blant barneverns klientene. Barnevernet har også plikt til å gripe inn når

⁹ 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.

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.

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 saksgrunnlaget 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.

Befolkningsmobilitet

Analyser som lå til grunn for Oslos nåværende kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet, viste at tre faktorer er 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 bomiljø. I kostnadsnøkkel 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.

4.7 Oppsummering

Kjønn og alder

Gutter er overrepresentert blant barnevernsklientene og de utgjør om lag 55 prosent av alle barnevernsklienter. Klientraten for barn og ungdom som er barnevernsklienter 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.

Saksgrunnlag for barnevernstiltak

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 omsorgssvik 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 barnevernsklienter. Psykisk mishandling og seksuelle overgrep er mest utbredt blant forholdsvis eldre barnevernsklienter.

Fordeldrenes utdanningsnivå

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

Foreldrenes inntektsnivå

Generelt om inntektsnivået. Mødre til barnevernsklienter har, med unntak for den laveste inntektsgruppen med inntekt under 50.000 kroner, 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 i alderen 20-60 år, selv om forskjellene er forholdsvis beskjedne.

Mange barnevernsforeldre er sosialhjelpsmottagere. En høy andel av foreldrene til barnevernsklienter i alderen ett til fire år også mottok økonomisk sosialhjelp i 2000: Dette gjaldt om lag 47 prosent av mødrene og cirka 35 prosent av fedrene.

Trygder og sosiale stønader. 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 reduseres 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.

Familiesituasjon – foreldrenes ekteskapelige status

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.

Foreldrenes sivile status, utdanningsnivå og inntektsnivå

Spesielt mødre til barnevernsklienter 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 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.*

Barnevernsklientenes landbakgrunn

Førstegenerasjonsinnvandrere og andregenerasjonsinnvandrere 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.

Det er nesten like mange innbyggere i de to innvandrergroppene, men aldersstrukturen er svært forskjellig. Blant førstegenerasjonsinnvandrere er det få personer i førskolealderen og forholdsvis mange i tenårene. Aldersstrukturen til andregenerasjonsinnvandrere er langt på vei motsatt: det er forholdsvis få tenåringer blant andregenerasjonsinnvandrere, men desto flere førskolebarn. Sett under ett har de to gruppene mellom 4.000 og 5.200 innbyggere på hvert alderstrinn.

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. Førstegenerasjonsinnvandrere omfatter både enslige mindreårige asylsøkere og andre flyktninger og asylsøkere som er kommet til Norge fra krigsherjede områder. Barn som er født i Norge av foreldre med flyktningbakgrunn hører til gruppen

andregenerasjonsinnvandrere. Disse barna vokser også opp i familier preget av de krigsopplevelsene foreldrene har med seg.

Det var 23,7 barnevernsklienter *uten innvandrerbakgrunn* i løpet av året per 1.000 innbyggere 0-22 år uten innvandrerbakgrunn i 2002. Klienthyppigheten til *førstegenerasjonsinnvandrere* var lik 50,5, eller mer enn dobbelt så høy som blant barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn, mens klienthyppigheten til *andregenerasjonsinnvandrere* 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.

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 barnevernsklienter 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.

En del hovedtrekk ved barnevernsklienter etter landbakgrunn kan oppsummeres i følgende punkter. 1) Antall barnvernsklienter 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 ettervernsklientene, er klientraten igjen nede på nivået for aldersgruppen 0-2 år. 3) Førstegenerasjonsinnvandrerbarn (uten norsk bakgrunn) har høyest klientrater innen samtlige aldergrupper. 4) Andregenerasjonsinnvandrere (barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre) har også høyere klientrater enn barn uten innvandrerbakgrunn i samtlige aldergrupper, 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 innvandrergroppene. 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. 8) Det er barn og ungdom med flyktningbakgrunn som trekker opp klientraten blant førstegenerasjonsinnvandrerbarn.

Andre sosiale og personlige 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 sannsynlig 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 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.

Klientenes og foreldrenes kriminalitet. Det er sannsynlig at foreldre med en belastet kriminell adferd i mindre grad enn andre foreldre er i stand til å ta seg av barn og ungdom på en forsvarlig måte. Derfor er det sannsynlig at barn og ungdom der foreldrene har 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.

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. 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.

Befolkningsmobilitet. Tidligere analyser viste at tre faktorer er 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 bomiljø. 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.

5 Barnevernet i Oslo – bydelsvise forskjeller

5.1 Innledning

Netto barnevernsutgifter

I kommuneregnskapene, Kostra, er *primærkommunale barnvernstjenester* klassifisert under formålene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien. De *fylkeskommunale barnevernstjenestene* spesifiseres på de fire formålene 691 Fosterhjem, 692 Barnevernsinstitusjoner, 694 Barneverntjeneste samt 693 Hjemmebaserte barneverntiltak i 2002 og 2003.¹⁰ Fra og med 2004 har staten overtatt de oppgavene fylkeskommunene hadde ansvaret for. Oslo omfattes imidlertid ikke av reformen.

I det følgende ses det bort fra det fylkeskommunale barnevernet. Netto driftsutgifter benyttes for å tallfeste utgiftene til bydelsbarnevernet i Oslo. 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 sykepenger med videre fra folketrygden og andre direkte inntekter, er trukket fra. 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

¹⁰ 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.

si at netto driftsutgifter viser hvordan kommuner, fylker og bydeler prioriterer de frie midlene mellom ulike sektorer / tjenester.

Ny finansieringsordning medfører sterk utgiftsvekst

Det var en sterk økning i bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester fra 2001 til 2003, se Tabell 5.1. 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 5.1 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten og i løpet av året og innbyggere 0-17 år.*

	Nivå tall			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)

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 hjemmet. Den nye finansieringsordningen omfatter også de miljøbaserte tiltakene, som Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST).

Formelt ble den nye finansieringsordningen satt i verk fra og med 1. juli 2002, med en delvis opptrapping av bydelenes egenbetaling. Fra og med 2003 er den nye finansieringsordningen gjennomført fullt ut. Men også i 2001 og i årene før 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. Fra og med 2004 er det ikke mulig å sammenligne Oslos barnvernsutgifter 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.

Tabell 5.2 *Barnevernsklinter i løpet av året etter type tiltak. Oslos bydeler. 2003.*

	Antall klinter			Klientrater			Prosent andel plasserte klienter
	Klinter i alt	Klinter med tiltak i hjemme	Klinter med tiltak utenfor hjemme	Klinter i alt	Klinter med tiltak i hjemmet	Klinter med tiltak utenfor hjemme	
01 Bygdøy-Frogner	66	50	16	26,6	20,2	6,5	24
02 Uranienborg-Majorstuen	63	35	28	28,0	15,6	12,4	44
03 St.Hanshaugen-Ullevål	112	81	31	28,8	20,8	8,0	28
04 Sagene-Torshov	301	183	118	89,8	54,6	35,2	39
05 Grunerløkka-Sofienberg	244	165	79	71,3	48,2	23,1	32
06 Gamle Oslo	393	237	156	85,3	51,4	33,9	40
07 Ekeberg-Bekkelaget	81	55	26	21,1	14,3	6,8	32
08 Nordstrand	76	55	21	19,7	14,2	5,4	28
09 Søndre Nordstrand	418	302	116	41,1	29,7	11,4	28
10 Lambertseter	68	48	20	40,0	28,3	11,8	29
11 Bøler	97	68	29	33,4	23,4	10,0	30
12 Manglerud	89	72	17	34,6	28,0	6,6	19
13 Østensjø	89	58	31	28,5	18,5	9,9	35
14 Helsefyr-Sinsen	156	94	62	45,6	27,5	18,1	40
15 Hellerud	136	92	44	41,7	28,2	13,5	32
16 Furuset	309	219	90	43,2	30,6	12,6	29
17 Stovner	252	184	68	48,8	35,6	13,2	27
18 Romsås	122	67	55	70,9	39,0	32,0	45
19 Grorud	133	78	55	34,8	20,4	14,4	41
20 Bjerke	184	134	50	36,5	26,6	9,9	27
21 Grefsen-Kjelsås	78	63	15	19,4	15,7	3,7	19
22 Sogn	60	48	12	16,2	13,0	3,2	20
23 Vinderen	37	23	14	7,6	4,7	2,9	38
24 Røa	81	63	18	16,4	12,7	3,6	22
25 Ullern	79	57	22	14,3	10,3	4,0	28
00 Oslo	3724	2531	1193	36,9	25,1	11,8	32

Klientrater = antall barnevernsklinter per 1.000 innbygger 0-17 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

Nøkkeltall barnevernsklienter

Tabell 5.2 viser antall barnevernsklienter med tiltak i løpet av året i Oslos bydeler i 2003 samt tallet på klienter med forebyggende tiltak i familien og klienter med plassering utenfor familien. I tillegg gjengis tilhørende klientrater, det vil si antall barnevernsklienter i løpet av året per innbygger under 18 år fordelt på tiltak, samt andelen barnevernsklienter med tiltak utenfor familien (plasserte barnevernsklienter). Skillet mellom plasseringer (tiltak utenfor familien) og klienter med forebyggende tiltak (tiltak i familien) er viktig for bydelenes utgifter fordi utgiftene per plassert klient er markert høyere enn utgiftene per klient med tiltak i hjemmet.

Det er til dels betydelige forskjeller i klienthyppighet for barnevernsklienter i alt. Vinderen er lavest med knapt åtte klienter per 1.000 innbygger 0-17 år, mens Sagene-Torshov er høyest med nesten 90 barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbygger under 18 år. Også når det gjelder forholdet mellom barnevernsklienter med tiltak i og utenfor familien, er det stor variasjon. Manglerud og Grefsen-Kjelsås har den laveste andelen plasserte klienter, 19 prosent, av det totale antall barnevernsklienter i løpet av året, mens Uranienborg-Majorstuen og Romsås er høyest med henholdsvis 44 prosent og 45 prosent plasserte klienter. Sagene-Torshov har imidlertid den høyest klientraten for plasserte klienter, 35 per 1.000 innbygger under 18 år; også her er Vinderen lavest med kun 2,9 plasserte klienter per innbygger 0-17 år. De store forskjellene er utgangspunktet for en nærmere analyse av ulikhet mellom bydelene i Oslo i avsnittene nedenfor.

5.2 Ulikhet mellom Oslos bydeler 2003

5.2.1 Problemstillinger og begreper

Hvor store forskjeller er det i barnevernsutgifter per yngre innbygger mellom Oslos bydeler? 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 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 (5.1). Her symboliserer Y netto

barnevernsutgifter, F innbyggere 0-17 år ved inngangen til året og B antall barnevernsklinter i løpet av året, mens indeksen r angir bydel.

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

$$(5.1) \quad \frac{Y_r}{F_r} = \frac{Y_r}{B_r} \cdot \frac{B_r}{F_r}$$

Med *yngre innbyggere* menes her antall innbyggere 0-17 år målt ved inngangen til året, mens det med *barnevernsklinter* menes antall klinter i løpet av året – dersom ikke annet fremgår av teksten. *Netto barnevernsutgiftene* påløper i løpet av året.

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 klinter) viser hvor mange barnevernsklinter som rent hypotetisk måtte ”flyttes” mellom bydelene for at klienthyppigheten skulle bli den samme i alle bydeler og lik gjennomsnittet for hele Oslo – *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel*.

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

Absolutt ulikhet og andel ulikhet i barnevernsutgifter per klinter og barnevernsutgifter per yngre innbygger har helt tilsvarende tolkning. Se avsnitt 8.1 og Toresen og Brevik (2004) 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.

Avgrensning

Analysene i dette avsnittet er utført på data for 2003. Med utgifter menes her bydelenes totale netto driftsutgifter til barnevernstiltak slik disse utgiftene er avgrenset i Kostra, det vil si utgifter til barnevernstjeneste, barnevernstiltak i familien og barnevernstiltak utenfor familiene. Analysene omfatter kun de utgiftene bydelsbarnevernet har. Det totale antall barnevernsklinter i løpet av året og netto driftsutgifter normeres i forhold til aldersgruppen 0-17 år, selv om enkelte kan være "ettervernsklinter" til og med det året de fyller 22 år. Grunnen er dels at dette er vanlig, dels at tallet på nye klinter er begrenset til aldersgruppen under 18 år og dels at hovedtyngden av barnevernsklintene er under 18 år.

5.2.2 Variasjon i klienthyppighet

De to første kolonnene i Tabell 5.3 viser den faktiske *klienthyppigheten* målt som det totale antall barnevernsklinter i i løpet av året per 1.000 innbyggere 0-17 år ved inngangen til året, samt det *faktiske antall barnevernsklinter* i Oslos bydeler i løpet av 2003.

Den tredje kolonnen viser det *forventede antall barnevernsklinter* i bydelene. Det forventede antall barnevernsklinter er lik det antall klinter det ville vært dersom klienthyppigheten var som for Oslo kommune i alt i alle bydeler. Sagt på en annen måte: det forventede antall barnevernsklinter er det antall klinter det ville vært dersom klientraten var den samme i alle bydeler og lik klientraten for Oslo kommune i alt – gitt antall innbyggere under 18 år i hver bydel. Den fjerde kolonnen viser *avviket mellom det faktiske og forventede antall barnevernsklinter* i hver bydel. *Klientrateindeksen* eller *klienthyppighetsindeksen* i den siste kolonnen viser det prosentvise forholdet mellom det faktiske og forventet antall barnevernsklinter i hver bydel.

Tabell 5.3 illustrerer at *det er betydelige forskjeller i klienthyppighet mellom de 25 bydelene i Oslo*. Klientraten er spesielt høy i Sagene-Torshov (243 prosent av gjennomsnittet på 100 prosent, som betyr at klientraten er 143 prosent høyere enn forventet), Grünerløkka-Sofienberg (193 prosent av gjennomsnittet), Gamle Oslo (231 prosent) og Romsås (192 prosent). Men også Stovner (132 prosent) ligger markert over gjennomsnittet for Oslo kommune. Klienthyppigheten er spesielt lav i bydel Vinderen (21 prosent av gjennomsnittet, som betyr at klientraten er 79 prosent lavere enn forventet), Ullern (39 prosent), Sogn (44 prosent) og Røa (44 prosent av gjennomsnittet). Men også Nordstrand (53 prosent av gjennomsnittet), Grefsen-Kjelsås (53

prosent), Ekeberg-Bekkelaget (57 prosent) og Bygdøy-Frogner (72 prosent) ligger markert lavere enn gjennomsnittet for Oslo kommune. I de øvrige bydelene utgjør det faktiske antall barnevernsklienter fra 76 prosent til 124 prosent av det forventede antall barnevernsklienter.

Den *absolutte ulikheten* i klienthyppighet mellom bydelene tilsvarte 774 barnevernsklienter i løpet av 2003, mens *andelen ulikhet* var lik 20,8 prosent. Dette betyr at dersom man rent hypotetisk "flyttet" 774 klienter, eller 20,8 prosent av det totale antall barnevernsklienter, fra bydeler med høyere klientrater enn forventet, til bydeler med lavere klientrater enn gjennomsnittet for Oslo kommune, ville klienthyppigheten bli den samme i alle bydeler.

Tabell 5.3 *Faktisk og forventet antall barnevernsklienter i Oslos bydeler i løpet av 2003.*

Bydel	Faktisk klientrate	Faktisk antall klienter	Forventet antall klienter	Avvik faktisk og forventet antall klienter	Klient-rate--indeks
01 Bygdøy-Frogner	26,6	66	92	-26	72
02 Uranienborg-Majorstuen	28,0	63	83	-20	76
03 St.Hanshaugen-Ullevål	28,8	112	144	-32	78
04 Sagene-Torshov	89,8	301	124	177	243
05 Grunerløkka-Sofienberg	71,3	244	126	118	193
06 Gamle Oslo	85,3	393	170	223	231
07 Ekeberg-Bekkelaget	21,1	81	142	-61	57
08 Nordstrand	19,7	76	143	-67	53
09 Søndre Nordstrand	41,1	418	376	42	111
10 Lambertseter	40,0	68	63	5	108
11 Bøler	33,4	97	107	-10	90
12 Manglerud	34,6	89	95	-6	94
13 Østensjø	28,5	89	116	-27	77
14 Helsefyr-Sinsen	45,6	156	126	30	124
15 Hellerud	41,7	136	121	15	113
16 Furuset	43,2	309	264	45	117
17 Stovner	48,8	252	191	61	132
18 Romsås	70,9	122	64	58	192
19 Grorud	34,8	133	141	-8	94
20 Bjerke	36,5	184	186	-2	99
21 Grefsen-Kjelsås	19,4	78	148	-70	53
22 Sogn	16,2	60	137	-77	44
23 Vinderen	7,6	37	179	-142	21
24 Røa	16,4	81	183	-102	44
25 Ullern	14,3	79	205	-126	39
00 Oslo	36,9	3724	3724	0	100
Absolutt ulikhet				774	
Andel ulikhet				0,208	

Forventet antall klienter er lik det antall klienter det ville vært dersom klienthyppigheten var som for Oslo kommune i alt i alle bydeler, gitt antall innbyggere 0-17 år. Klientrateindeksen viser det prosentvise forholdet mellom det faktiske og forventede antall barnevernsklienter i hver bydel.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

5.2.3 Variasjon i utgifter per klient

Den første kolonnen i Tabell 5.4 viser faktiske netto driftsutgifter per barnevernsklient (i løpet av året) i Oslos bydeler i 2003, mens den andre kolonnen viser faktiske utgifter målt i millioner kroner.

Tabell 5.4 *Faktiske og forventede netto driftsutgifter til barnevern i Oslos bydeler 2003, gitt faktisk klienttall i løpet av året.*

Bydel	Faktisk utgift per klient (kroner)	Faktisk utgift (million)	Forventet utgift (million)	Avvik faktisk og forventet utgift	Indeks utgifter per klient
01 Bygdøy-Frogner	178197	11,8	13,2	-1,5	89
02 Uranienborg-Majorstuen	205397	12,9	12,6	0,3	102
03 St.Hanshaugen-Ullevål	199045	22,3	22,4	-0,2	99
04 Sagene-Torshov	245066	73,8	60,3	13,4	122
05 Grunerløkka-Sofienberg	199643	48,7	48,9	-0,2	100
06 Gamle Oslo	237427	93,3	78,8	14,5	118
07 Ekeberg-Bekkelaget	169346	13,7	16,2	-2,5	84
08 Nordstrand	319763	24,3	15,2	9,1	160
09 Søndre Nordstrand	160639	67,1	83,8	-16,6	80
10 Lambertseter	247324	16,8	13,6	3,2	123
11 Bøler	196969	19,1	19,4	-0,3	98
12 Manglerud	117382	10,4	17,8	-7,4	59
13 Østensjø	199854	17,8	17,8	-0,1	100
14 Helsefyr-Sinsen	199096	31,1	31,3	-0,2	99
15 Hellerud	190228	25,9	27,3	-1,4	95
16 Furuset	228595	70,6	61,9	8,7	114
17 Stovner	186675	47,0	50,5	-3,5	93
18 Romsås	280656	34,2	24,5	9,8	140
19 Grorud	270278	35,9	26,7	9,3	135
20 Bjerke	151201	27,8	36,9	-9,1	75
21 Grefsen-Kjelsås	124179	9,7	15,6	-5,9	62
22 Sogn	110833	6,7	12,0	-5,4	55
23 Vinderen	212973	7,9	7,4	0,5	106
24 Røa	111037	9,0	16,2	-7,2	55
25 Ullern	107873	8,5	15,8	-7,3	54
00 Oslo	200444	746	746	0	100
Absolutt ulikhet				68,8	
Andel ulikhet				0,092	

Forventet utgift er lik de utgiftene hver bydel ville hatt dersom utgiftene per klient var som for Oslo kommune i alt, gitt det faktiske antall klienter i hver bydel. Utgiftsindeksen viser det prosentvise forholdet mellom faktiske og forventede netto utgifter i hver bydel.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Den tredje kolonnen viser forventede utgifter målt i millioner kroner. *Forventede utgifter* er lik det utgiftsnivået hver bydel ville hatt dersom utgiftene per klient i alle bydeler var lik gjennomsnittet for Oslo, *gitt det faktiske antall klienter i løpet av året i bydelene*. Den nest siste kolonnen viser avviket mellom faktiske og forventede barnevernsutgifter målt i millioner kroner, mens indeksen for utgifter per klient viser forholdet mellom faktiske og forventede utgifter (enten målt i kroner per klient eller totalt i millioner kroner).

Absolutt ulikhet i utgifter per barneverns klient i løpet av året viser hvor store utgifter som rent hypotetisk måtte ”overføres” mellom bydelene for at utgiftene per klient skulle bli den samme i alle bydeler og lik gjennomsnittet for hele Oslo– *gitt det faktiske antall klienter i løpet av året i hver bydel*. *Andelen ulikhet* i utgifter per barneverns klient i løpet av året viser hvor høy andel av totale barnevernsutgifter i Oslo som måtte ”overføres” mellom bydelene for at utgiftene per klient skulle bli den samme i alle bydeler og lik gjennomsnittet for hele Oslo– *gitt det faktiske antall klienter i løpet av året i hver bydel*. Andelen ulikhet er med andre ord lik den absolutte ulikheten dividert med netto barnevernsutgifter i alt i Oslo.

Den *absolutte ulikheten* mellom bydelene i utgifter per barneverns klient tilsvarte knapt 69 millioner kroner i 2003, mens *andelen ulikhet* var lik 9,2 prosent. Dette betyr at dersom man rent hypotetisk ”overførte” 69 millioner kroner, eller vel ni prosent av totale barnevernsutgifter, fra bydeler med høyere netto utgifter per klient enn forventet (gjennomsnittet), til bydeler med lavere netto utgifter per klient enn gjennomsnittet for Oslo kommune, ville utgiftene per barneverns klient i løpet av året bli den samme i alle bydeler. Det er verdt å merke seg at *forskjellen mellom bydelene i netto driftsutgifter per klient er langt lavere, 9,2 prosent, enn forskjellene i klienthyppighet, 20,8 prosent*.

5.2.4 Variasjon i utgifter per yngre innbygger

Den første kolonnen i Tabell 5.5 viser faktiske netto driftsutgifter per yngre innbygger 0-17 år i Oslos bydeler i 2003, mens den andre kolonnen viser faktiske utgifter målt i millioner kroner. Den tredje kolonnen viser forventede utgifter målt i millioner kroner. *Forventede utgifter* er lik det utgiftsnivået hver bydel ville hatt dersom utgiftene per yngre innbygger i alle bydeler var lik gjennomsnittet for Oslo kommune, *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i bydelene*. Den nest siste kolonnen viser avviket mellom faktiske og forventede barnevernsutgifter målt i millioner kroner, mens indeksen for utgifter per yngre innbygger viser forholdet mellom faktiske og forventede utgifter (enten målt i kroner per yngre innbygger eller totalt målt i millioner kroner).

Tabell 5.5 *Faktiske og forventede netto driftsutgifter til barnevern i Oslos bydeler 2003, gitt antall innbygger 0-17 år.*

Bydel	Faktisk utgift per yngre innbygger (kroner)	Faktisk utgift (million)	Forventet utgift (million)	Avvik faktisk og forventet utgift	Indeks utgift per yngre innbygger
01 Bygdøy-Frogner	4744	11,8	18,4	-6,6	64
02 Uranienborg-Majorstuen	5751	12,9	16,7	-3,7	78
03 St.Hanshaugen-Ullevål	5732	22,3	28,8	-6,5	77
04 Sagene-Torshov	22006	73,8	24,8	48,9	297
05 Grunerløkka-Sofienberg	14231	48,7	25,3	23,4	192
06 Gamle Oslo	20249	93,3	34,1	59,2	274
07 Ekeberg-Bekkelaget	3567	13,7	28,5	-14,8	48
08 Nordstrand	6288	24,3	28,6	-4,3	85
09 Søndre Nordstrand	6601	67,1	75,3	-8,2	89
10 Lambertseter	9899	16,8	12,6	4,2	134
11 Bøler	6572	19,1	21,5	-2,4	89
12 Manglerud	4059	10,4	19,1	-8,6	55
13 Østensjø	5686	17,8	23,2	-5,4	77
14 Helsefyr-Sinsen	9084	31,1	25,3	5,7	123
15 Hellerud	7926	25,9	24,2	1,7	107
16 Furuset	9864	70,6	53,0	17,6	133
17 Stovner	9103	47,0	38,3	8,8	123
18 Romsås	19907	34,2	12,7	21,5	269
19 Grorud	9410	35,9	28,3	7,7	127
20 Bjerke	5522	27,8	37,3	-9,5	75
21 Grefsen-Kjelsås	2414	9,7	29,7	-20,0	33
22 Sogn	1799	6,7	27,4	-20,7	24
23 Vinderen	1625	7,9	35,9	-28,0	22
24 Røa	1819	9,0	36,6	-27,6	25
25 Ullern	1537	8,5	41,0	-32,5	21
00 Oslo	7403	746,5	746,5	0,0	100
Absolutt ulikhet				198,8	
Andel ulikhet				0,266	

Forventet utgift er lik de utgiftene hver bydel ville hatt dersom utgiftene per innbygger 0-17 år var som for Oslo kommune i alt, gitt antall innbyggere 0-17 år i bydelene. Utgiftsindeksen viser det prosentvise forholdet mellom faktiske og forventede netto utgifter i hver bydel.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Absolutt ulikhet i utgifter per yngre innbygger viser hvor store utgifter som rent hypotetisk måtte "overføres" mellom bydelene for at utgiftene per yngre innbygger skulle bli den samme i alle bydeler og lik gjennomsnittet for hele Oslo— *gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel*. *Andelen ulikhet* i utgifter per yngre innbygger viser hvor høy andel av totale barnevernsutgifter i Oslo som måtte "overføres" mellom bydelene for at utgiftene per yngre innbygger

skulle bli den samme i alle bydeler og lik gjennomsnittet for hele Oslo— *gitt antall yngre innbyggere i hver bydel*. Andelen ulikhet er lik den absolutte ulikheten dividert med netto barnevernsutgifter i alt i Oslo.

Den *absolutte ulikheten* mellom bydelene i utgifter per yngre innbygger tilsvarte nesten 199 millioner kroner i 2003, mens *andelen ulikhet* var lik 26,6 prosent. Dette betyr at dersom man rent hypotetisk ”overførte” 199 millioner kroner, eller nesten 27 prosent av totale barnevernsutgifter, fra bydeler med høyere netto utgifter per yngre innbygger enn forventet (gjennomsnittet), til bydeler med lavere netto utgifter per yngre innbygger enn gjennomsnittet for Oslo kommune, ville utgiftene per innbygger 0-17 år bli den samme i alle bydeler. Det meste av ulikheten skyldes forskjeller i klienthyppighet, se avsnittene ovenfor.

5.3 Ulikhet mellom bydelene 2001-2003

Som en bakgrunn for fremstillingen i dette avsnittet, gjengis i Tabell 5.6 en del nøkkeltall for bydelsbarnevernet i Oslo i perioden 2001-2003.

Tabell 5.6 *Netto utgifter til barnevernstiltak, innbygger 0-17 år og klienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

	Absolutte tall			Endring fra 2001	
	2001	2002	2003	2002	2003
NØKKELTALL					
Klienter i løpet av året	3373	3538	3724	165	351
Netto barnevernsutgifter millioner kroner	407,4	569,7	746,5	162,3	339,1
Innbyggere 0-17 år	98316	99137	100827	821	2511
Klienthyppighet ¹	34,3	35,7	36,9	1,4	2,6
Utgifter per klient (kroner)	120783	161023	200456	40240	79674
Utgifter per innbygger 0-17 år (kroner)	4144	5747	7404	1603	3260

¹ Antall klienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år.

Kilde: Beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå, Kostra og befolkningsstatistikk

5.3.1 Generell om ulikhet i 2003

Den absolutte ulikheten i *klienthyppighet* tilsvarte 774 klienter av en total på drøyt 3.720 barnevernsklienter i løpet av året i 2003, slik at andelen ulikhet var lik 20,8 prosent, se Tabell 5.7. Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per klient* tilsvarte nesten 69 millioner kroner av en total på nesten 747 millioner kroner i 2003, slik

at andelen ulikhet var lik 9,2 prosent. Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år* tilsvarte knapt 199 millioner kroner av en total på nesten 747 millioner kroner i 2003, slik at andelen ulikhet var lik 26,6 prosent mellom Oslos bydeler.

Forskjellen mellom bydelene i netto driftsutgifter per yngre innbygger var en del høyere, 26,6 prosent, enn forskjellene i klienthyppighet, 20,8 prosent. Samtidig var andelen ulikhet i netto driftsutgifter per barneverns klient lik 9,2 prosent i 2003. To konklusjoner følger: For det første, det er betydelig større ulikhet mellom Oslos bydeler i klienthyppighet enn i barnevernsutgifter per klient. For det andre, forskjellene i utgifter per klient og forskjellene i klienthyppighet forsterker jevnt over 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. Konklusjonen gjelder kun som en generell tendens og i flere bydeler brytes mønsteret.

5.3.2 Ulikhet klienter og utgifter 2001-2003

Har det blitt mindre eller større ulikhet mellom bydelene etter at den nye finansieringsordningen for bydelsbarnevernet ble innført fra og med andre halvår 2002? Tabell 5.7 oppsummerer utviklingen i forskjellene i klienthyppighet (barneverns klienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år), netto driftsutgifter per barneverns klient (i løpet av året) og netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år i perioden 2001-2003.

Utviklingen i klientrater, målt som antall barneverns klienter i løpet av året per innbygger 0-17 år, med tilhørende klientrateindekser fordelt på bydeler i perioden 2001-2003, er gjengitt i Tabell 5.8. Bydelsvise tall for netto barnevernsutgifter per barneverns klient i løpet av året, med tilhørende utgiftsindekser, er vist i Tabell 5.9. Endelig viser Tabell 5.10 hver bydels netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år, med tilhørende utgiftsindekser, for årene 2001-2003.

Forskjeller mellom individer og bydeler

Ulikhetsmålene absolutt ulikhet og andel ulikhet – slik variasjonen er tallfestet ovenfor – viser prinsipielt forskjeller mellom *individer*, det vil si mellom innbyggere 0-17 år og barneverns klienter, fordi tallfestingen av forskjellene mellom bydelene bygger på *veide gjennomsnitt* – der vektene er hver bydels andel av det totale antall barneverns klienter (gjelder for forskjeller i utgifter per

barneverns klient) eller antall innbyggere 0-17 år (gjelder for forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger).

Tabell 5.7 *Ulikhet i klientrater og i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år og per klient i løpet av året.*

	Absolutte tall			Andel av 2001	
	2001	2002	2003	2002	2003
ABSOLUTT ULIKHET (VEID)					
Klienthyppighet (antall klienter)	688	753	774	1,094	1,125
Utgifter per klient (millioner kroner)	31,1	51,1	68,8	1,643	2,212
Utgifter per innbygger 0-17 år (millioner)	106,6	148,6	198,8	1,394	1,865
ANDEL ULIKHET (VEID)					
Klienthyppighet (antall klienter)	0,204	0,213	0,208	1,044	1,020
Utgifter per klient (millioner kroner)	0,076	0,090	0,092	1,184	1,211
Utgifter per innbygger 0-17 år (millioner)	0,262	0,261	0,266	0,996	1,015
ANDEL ULIKHET (UVEID)					
Klienthyppighet (antall klienter)	0,211	0,218	0,215	1,033	1,019
Utgifter per klient (millioner kroner)	0,086	0,109	0,105	1,267	1,221
Utgifter per innbygger 0-17 år (millioner)	0,268	0,273	0,284	1,019	1,060

¹ Antall klienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år.

Kilde: Beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå, Kostra og befolkningsstatistikk

Dette innebærer at et avvik på for eksempel 10 prosent i en bydel med mange klienter / yngre innbyggere, teller proporsjonalt mer enn et tilsvarende (positivt eller negativt) avvik i en bydel med langt færre klienter / yngre innbyggere. Dette er *én* måte å tallfeste avvik på.

En *annen* måte å studere forskjeller på, er eksplisitt å se på variasjon mellom *bydelene*, ikke bydelenes yngre innbyggere eller barneverns klienter. I dette tilfellet er det naturlig at hver bydel teller med $1/n$ av det totale antall bydeler i Oslo, det vil si $1/25$ med den bydelsinndelingen som eksisterte i perioden 2001-2003.

I Tabell 5.8, Tabell 5.9 og Tabell 5.10 tallfestes ulikhet mellom individer og mellom bydeler. Absolutt ulikhet (veid) og andel ulikhet (veid) viser ulikheten når det tas hensyn til de store forskjellen i antall yngre innbyggere og barneverns klienter mellom bydelene, mens andel ulikhet (uveid) viser forskjellene mellom bydelene når avvik fra gjennomsnittet for Oslo i hver bydel teller med $1/25$. Det betyr at et positivt eller negativt avvik i en bydel med mange yngre innbyggere eller barneverns klienter, teller like mye som et avvik på 10 prosent i en bydel med langt færre yngre innbyggere og barneverns klienter. Dette er det beste eller korrekte ulikhetsmålet når man skal tallfeste om forskjellene mellom *bydelene* er blitt mindre eller større over tid.

Et eksempel illustrerer hovedpoenget. Tabell 5.8 viser at klientraten i bydel 18 Romsås utgjorde 192 prosent av gjennomsnittet for Oslo kommune i 2003; det vil si at klientraten var 92 prosent høyere enn gjennomsnittet.

Tabell 5.8 Klientrater i løpet av året og klientrateindekser. Absolutt og andel ulikhet. Oslos bydeler. 2001-2003.

Bydel	Klientrater			Klientrateindekser		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
01 Bygdøy-Frogner	29,1	27,9	26,6	85	78	72
02 Uranienborg-Majorstuen	26,3	24,4	28,0	77	68	76
03 St.Hanshaugen-Ullevål	31,0	30,5	28,8	90	86	78
04 Sagene-Torshov	72,5	90,4	89,8	211	253	243
05 Grunerløkka-Sofienberg	63,6	64,7	71,3	185	181	193
06 Gamle Oslo	78,8	79,1	85,3	230	222	231
07 Ekeberg-Bekkelaget	18,4	20,7	21,1	54	58	57
08 Nordstrand	16,0	15,6	19,7	47	44	53
09 Søndre Nordstrand	35,2	38,8	41,1	102	109	111
10 Lambertseter	46,6	41,8	40,0	136	117	108
11 Bøler	35,8	35,0	33,4	104	98	90
12 Manglerud	32,4	38,9	34,6	94	109	94
13 Østensjø	27,8	28,6	28,5	81	80	77
14 Helsefyr-Sinsen	43,9	43,8	45,6	128	123	124
15 Hellerud	27,1	38,0	41,7	79	106	113
16 Furuset	43,0	46,5	43,2	125	130	117
17 Stovner	47,5	47,3	48,8	139	133	132
18 Romsås	67,2	68,7	70,9	196	192	192
19 Grorud	34,0	26,9	34,8	99	75	94
20 Bjerke	34,7	34,5	36,5	101	97	99
21 Grefsen-Kjelsås	18,4	20,9	19,4	54	58	53
22 Sogn	14,1	14,5	16,2	41	41	44
23 Vinderen	13,5	8,3	7,6	39	23	21
24 Røa	10,1	12,9	16,4	30	36	44
25 Ullern	12,3	14,5	14,3	36	41	39
00 Oslo	34,3	35,7	36,9	100	100	100
Absolutt ulikhet (veid)				688	753	774
Andel ulikhet (veid)				0,204	0,213	0,208
Andel ulikhet (uveid)				0,211	0,218	0,215

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

På den annen side utgjorde klientraten i bydel 23 Vinderen kun 21 prosent av gjennomsnittet for Oslo; det vil si at klientraten var 79 prosent lavere enn gjennomsnittet. Samtidig var det 1.720 innbyggere 0-17 år i bydel Romsås og 4.849 innbyggere på samme alderstrinn i bydel Vinderen i 2003. Det vil si at avviket for Vinderen teller 2,8 ganger så mye som avviket for Romsås når den veide andelen ulikhet

(mellom bydelenes yngre innbyggere) beregnes ($4.849 / 1.720 = 2,8$). Eller sagt på en annen måte: Romsås hadde kun 1,7 prosent av alle innbyggere 0-17 år, mens Vinderen hadde 4,8 prosent av alle innbyggere i samme aldersgrupper i 2003. Derfor bør et avvik for bydel Vinderen teller proporsjonalt mer enn avviket for bydel Romsås når *forskjeller i klientrater mellom bydelenes yngre innbyggere* skal beregnes.

Men når *forskjellene i klientrater mellom bydelene* skal beregnes – uavhengig av tallet på yngre innbyggere, er det naturlig eller korrekt at hver bydel teller lik sin andel av det totale antall bydeler i Oslo, det vil si med 1/25 eller 4,0 prosent.

Forskjeller i klientrater

Tabell 5.7 illustrerer at det ble litt større forskjeller i *klienthyppighet* mellom bydelene fra 2001 til 2003; forskjellene økte mest fra 2001 til 2002 og ble noe redusert fra 2002 til 2003 (veid ulikhet). Klienthyppigheten måles her som antall barnevernsklinter i løpet av året per 1.000 innbyggere 0-17 år. Tall for de enkelte bydelene er gjengitt i Tabell 5.8.

Den siste kolonnen i Tabell 5.7 viser at andelen ulikhet (veid) i klienthyppighet økte med under to prosent fra 2001 til 2003. Den absolutte ulikheten (veid) økte en del mer fordi det var en viss vekst i antall barnevernsklinter i perioden.

Forskjeller i barnevernsutgifter per klient i løpet av året

Tabell 5.7 viser at det var en mer markert økning i forskjellene i *netto barnevernsutgifter per klient* fra 2001 til 2003 (veid ulikhet), noe som ikke uventet fordi det var en betydelig utgiftsøkning i perioden. Bydelsvise tall er gjengitt i Tabell 5.9.

Det er derfor naturlig at utgiftene øker mer enn gjennomsnittlige i bydeler med en høyere andel plasserte klienter enn gjennomsnittet, og omvendt i bydeler med en lavere andel plasserte klienter. Den siste kolonnen i Tabell 5.7 viser at andelen ulikhet (veid) i utgifter per klient økte med drøyt 21 prosent fra 2001 til 2003. Den absolutte ulikheten (veid) økte langt mer fordi det var en betydelig økning i bydelenes netto barnevernsutgifter som følge av den nye finansieringsordningen for klienter med tiltak utenfor familien.

Tabell 5.9 *Netto driftsutgifter per barneverns klient og utgiftsindeks. Absolutt og andel ulikhet. Oslo bydeler. 2001-2003.*

Bydel	Netto utgifter per klient			Utgiftsindeks		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
01 Bygdøy-Frogner	77471	118956	178197	64	74	89
02 Uranienborg-Majorstuen	141914	190418	205397	118	118	102
03 St.Hanshaugen-Ullevål	96611	148221	199045	80	92	99
04 Sagene-Torshov	156198	183021	245066	129	114	122
05 Grunerløkka-Sofienberg	147823	185723	199643	122	115	100
06 Gamle Oslo	133540	188852	237427	111	117	118
07 Ekeberg-Bekkelaget	98132	137295	169346	81	85	84
08 Nordstrand	100984	204217	319763	84	127	160
09 Søndre Nordstrand	107203	126962	160639	89	79	80
10 Lambertseter	101025	129229	247324	84	80	123
11 Bøler	104447	182574	196969	86	113	98
12 Manglerud	88938	92184	117382	74	57	59
13 Østensjø	119470	175182	199854	99	109	100
14 Helsefyr-Sinsen	130261	142888	199096	108	89	99
15 Hellerud	153345	161358	190228	127	100	95
16 Furuset	132653	171330	228595	110	106	114
17 Stovner	120974	168758	186675	100	105	93
18 Romsås	136991	231449	280656	113	144	140
19 Grorud	127832	217150	270278	106	135	135
20 Bjerke	95287	141539	151201	79	88	75
21 Grefsen-Kjelsås	99789	85854	124179	83	53	62
22 Sogn	83020	84615	110833	69	53	55
23 Vinderen	76062	214975	212973	63	134	106
24 Røa	123939	123397	111037	103	77	55
25 Ullern	98522	107113	107873	82	67	54
00 Oslo	120770	161027	200444	100	100	100
Absolutt ulikhet (veid)				31,1	51,1	68,8
Andel ulikhet (veid)				0,076	0,090	0,092
Andel ulikhet (uveid)				0,086	0,109	0,105

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Forskjeller i barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år

Tabell 5.7 viser at det kun var en liten økning i forskjellene i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år fra 2001 til 2003 (veid ulikhet). Tall spesifisert på bydeler er gjengitt i Tabell 5.10.

Den siste kolonnen i Tabell 5.7 viser at andelen ulikhet (veid) i utgifter per yngre innbygger økte med under to prosent fra 2001 til 2003. Den absolutte ulikheten økte langt mer fordi det var en betydelig økning i bydelenes netto barnevernsutgifter som følge av

den nye finansieringsordningen for klienter med tiltak utenfor familien.

Tabell 5.10 *Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år og utgiftsindeksler. Absolutt og andel ulikhet. Oslo bydeler. 2001-2003.*

Bydel	Netto utgifter per yngre			Utgiftsindeksler		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
01 Bygdøy-Frogner	2253	3314	4744	54	58	64
02 Uranienborg-Majorstuen	3736	4651	5751	90	81	78
03 St.Hanshaugen-Ullevål	2995	4528	5732	72	79	77
04 Sagene-Torshov	11324	16551	22006	273	288	297
05 Grunerløkka-Sofienberg	9398	12011	14231	227	209	192
06 Gamle Oslo	10529	14933	20249	254	260	274
07 Ekeberg-Bekkelaget	1802	2845	3567	43	50	48
08 Nordstrand	1613	3176	6288	39	55	85
09 Søndre Nordstrand	3769	4929	6601	91	86	89
10 Lambertseter	4711	5407	9899	114	94	134
11 Bøler	3743	6394	6572	90	111	89
12 Manglerud	2878	3583	4059	69	62	55
13 Østensjø	3320	5018	5686	80	87	77
14 Helsefyr-Sinsen	5714	6262	9084	138	109	123
15 Hellerud	4148	6129	7926	100	107	107
16 Furuset	5700	7973	9864	138	139	133
17 Stovner	5751	7986	9103	139	139	123
18 Romsås	9201	15897	19907	222	277	269
19 Grorud	4343	5834	9410	105	102	127
20 Bjerke	3309	4890	5522	80	85	75
21 Grefsen-Kjelsås	1839	1790	2414	44	31	33
22 Sogn	1172	1227	1799	28	21	24
23 Vinderen	1024	1790	1625	25	31	22
24 Røa	1257	1594	1819	30	28	25
25 Ullern	1209	1551	1537	29	27	21
00 Oslo	4143	5747	7403	100	100	100
Absolutt ulikhet (veid)				106,6	148,6	198,8
Andel ulikhet (veid)				0,262	0,261	0,266
Andel ulikhet (uveil)				0,268	0,273	0,284

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå

5.3.3 Ulikhet klienter med tiltak i familien og plasserte klienter

Har det blitt større eller mindre ulikhet når det gjelder klienter med tiltak i familien og plasserte klienter? Problemet kan studeres på to måter: For det første, har det blitt større eller mindre forskjeller i

andelene klienter med tiltak i og utenfor familien? For det andre, har det blitt større eller mindre forskjeller i *klientratene* til klienter med tiltak i familien og plasserte klienter?

Tabell 5.11 viser utviklingen i forskjellene for plasserte klienter. Den øverste delen viser forskjellene i *andelen plasserte klienter*, det vil si hvor stor forskjellen i antall plasserte klienter er som følge av at andelen plasserte barnevernsklienter varierer mellom bydelene. Bydelsvis variasjon i andelen plasserte klienter av det totale antall barnevernsklienter i løpet av året, tilsvarte 80 klienter, eller vel syv prosent av det totale antall plasserte barnvernnsklienter i 2001. Forskjellene økte markert fra 2001 til 2003, da ulikheten tilsvarte nesten ni prosent av alle plasserte barnevernsklienter, men målt i absolutte tall tilsvarte den økte ulikheten ikke mer enn 25 barnevernsklienter i alt. Den siste kolonnen viser at andelen ulikhet i andelen plasserte barnevernsklienter økte med drøyt 25 prosent fra 2001 til 2003. Den absolutte ulikheten økte noe mer fordi det ble flere plasserte klienter i denne perioden.

En annen måte å tallfeste forskjellene i antall plasserte barnevernsklienter på, er å se på de forskjellene som skapes av variasjon i klienthyppighet mellom bydelene. Den andre delen i Tabell 5.11 viser at ulik klientrate for plasserte barnevernsklienter medførte en ulikhet på 23,6 prosent i 2001. Denne andelen økte til 25,4 prosent i 2003, men målt i absolutte tall tilsvarende økte ulikheten kun 35 plasserte klienter. Forskjellene ble noe redusert fra 2001 til 2002. Den siste kolonnen viser at andelen ulikhet i klienthyppigheten til plasserte barnevernsklienter økte med i underkant av åtte prosent fra 2001 til 2003. Den absolutte ulikheten økte noe mer fordi det ble flere plasserte klienter i denne perioden.

5.3.4 Ulikhet utgifter per plassert klient

Den nederste delen i Tabell 5.11 viser ulikheten i netto barnevernsutgifter til tiltak utenfor familien (Kostra-funksjon 252) per plassert klient. Ulikheten tilsvarte 5,1 prosent av totale utgifter til plasserte klienter i 2001, eller knapt 11 millioner kroner. Det var en markert økning i forskjellene i 2002, men variasjonen ble redusert til 7,6 prosent i 2003, som tilvarer i underkant av 38 millioner kroner.

Den siste kolonnen viser at andelen ulikhet i netto utgifter per plassert klient økte med nesten 50 prosent fra 2001 til 2003. Den absolutte ulikheten økte langt mer fordi det var en betydelig økning i bydelenes utgifter til tiltak utenfor familiene som følge av den nye finansieringsordningen.

Tabell 5.11 *Ulikhet i andel plasserte klienter og i klientrater til plasserte klienter og i netto utgifter til barnevernstiltak per plassert klient i løpet av året. 2001- 2003.*

	Absolutte tall			Andel av 2001	
	2001	2002	2003	2002	2003
ULIKHET ANDEL PLASSERTE KLIENTER					
Absolutt ulikhet (antall klienter)	80	90	106	1,121	1,317
Andel ulikhet	0,071	0,084	0,089	1,189	1,253
ULIKHET KLIENTRATER					
PLASSERTE KLIENTER¹					
Absolutt ulikhet (antall klienter)	268	247	303	0,922	1,132
Andel ulikhet	0,236	0,231	0,254	0,978	1,077
ULIKHET UTGIFTER PER PLASSERT KLIENT					
Absolutt ulikhet (millioner kroner)	10,8	37,0	37,7	3,408	3,477
Andel ulikhet	0,051	0,107	0,076	2,124	1,498

¹ Antall plasserte klienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år.

Kilde: Beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå, Kostra og befolkningsstatistikk

5.4 Dekomponering av utgiftsavvik

5.4.1 Hva er dekomponering?

Utgiftene per yngre innbygger, utgiftene per barnevernsklient og klienthyppigheten varierer mellom Oslos bydeler. Er det primært stor variasjon i klienthyppigheten eller utgiftene per klient som skaper forskjeller i utgifter per yngre innbygger? Og hva er den simultane betydningen av avvik i både utgifter per klient og klienthyppighet?

Andelen ulikhet og absolutt ulikhet måler forskjeller mellom *alle bydeler*. En annen måte å tallfeste den økonomiske betydningen for utgiftene per yngre innbygger av forskjeller i utgifter per klient og antall klienter per yngre innbygger i *hver enkelt bydel*, er å *dekomponere* det totale avviket i utgifter per yngre innbygger 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. Se for øvrig avsnitt 8.2.

5.4.2 Hvorfor varierer utgiften per yngre innbygger?

Tabell 5.12 viser netto driftsutgifter bokført under funksjon 244, 251, 252 i Kostra målt i kroner per yngre innbygger 0-17 år i 2003, samt hver bydels avvik fra gjennomsnittet for Oslo kommune.

Tabell 5.12 *Netto driftsutgifter til barnevernstjenester i Oslos bydeler. Kroner per innbygger 0-17 år, avvik fra Oslo i alt og dekomponering av bidrag til avvik. 2003.*

Bydel	Utgifter per yngre innbygger (kroner)	Totalt avvik i utgifter per yngre innbygger ¹ (kroner)	Dekomponering av avvik i kroner		
			Bidrag fra avvik i utgifter per klient	Bidrag fra avvik i klienter per yngre innbygger	Bidrag fra både avvik i utgifter per klient og klientrate
01 Bygdøy-Frogner	4744	-2659	-822	-2067	229
02 Uranienborg-Majorstuen	5751	-1652	183	-1791	-44
03 St.Hanshaugen-Ullevål	5732	-1671	-52	-1631	11
04 Sagene-Torshov	22006	14603	1648	10596	2359
05 Grunerløkka-Sofienberg	14231	6828	-30	6885	-27
06 Gamle Oslo	20249	12846	1366	9692	1788
07 Ekeberg-Bekkelaget	3567	-3837	-1149	-3182	494
08 Nordstrand	6288	-1116	4407	-3462	-2061
09 Søndre Nordstrand	6601	-802	-1470	834	-166
10 Lambertseter	9899	2495	1731	619	145
11 Bøler	6572	-831	-128	-715	12
12 Manglerud	4059	-3345	-3068	-473	196
13 Østensjø	5686	-1717	-22	-1700	5
14 Helsefyr-Sinsen	9084	1681	-50	1742	-12
15 Hellerud	7926	523	-377	949	-48
16 Furuset	9864	2461	1040	1246	175
17 Stovner	9103	1699	-509	2371	-163
18 Romsås	19907	12504	2963	6814	2727
19 Grorud	9410	2007	2579	-424	-148
20 Bjerke	5522	-1881	-1819	-83	20
21 Grefsen-Kjelsås	2414	-4990	-2817	-3507	1334
22 Sogn	1799	-5604	-3310	-4149	1855
23 Vinderen	1625	-5778	463	-5874	-367
24 Røa	1819	-5584	-3302	-4119	1837
25 Ullern	1537	-5866	-3419	-4547	2100
00 Oslo	7403	0	0	0	0

¹Hver bydels avvik fra gjennomsnittet for Oslo kommune. Omfatter netto driftsutgifter bokført under funksjon 244, 251, 252 i Kostra. Dekomponeringen gjelder barnevernsklienten i løpet av året.

Kilde: Beregninger basert på data fra Statistisk sentralbyrå, Kostra og befolkningsstatistikk.

Det totale avviket i utgifter per yngre innbygger i hver bydel kan dekomponeres i tre faktorer: Avviket kan skyldes at utgiftene per klient i en bydel avviker fra gjennomsnittet, at klienthyppigheten i en bydel avviker fra gjennomsnittet eller at både utgiftene per klient og klienthyppigheten i en bydel avviker fra gjennomsnittet for Oslo kommune. Her måles tallet på klienter i løpet av året. Bydeler med spesielt store positive eller negativ avviker er markert med fet skrift. Med yngre innbyggere menes her antall barn og unge i alderen 0-17 år.

Bydeler med spesielt høye netto driftsutgifter per yngre innbygger

Netto driftsutgifter per yngre innbygger var 14.600 kroner høyere enn gjennomsnittet i bydel *Sagene-Torshov* i 2003. Nesten $\frac{3}{4}$ av hele avviket skyldes at klientraten er høyere enn gjennomsnittet for Oslo kommune, utgiftene per klient er noe høyere enn gjennomsnittet og bidrar til å forklare vel 11 prosent av avvik i utgiftene per yngre innbygger. Dette medfører at det simultane bidraget fra avvik både i utgifter per klient og klientrate forklarer vel 16 prosent av det totale avvik.

Netto driftsutgifter per yngre innbygger var 12.500 kroner høyere enn gjennomsnittet i bydel *Romsås* i 2003. Av dette skyldes 2.960 kroner at utgiftene per klient er høyere enn forventet (gjennomsnittet), mens 6.810 kroner skyldes at klientraten er høyere enn gjennomsnittet. Det simultane bidraget fra, eller kryssvirkningen av, høyere utgifter per klient og høyere klientrate tilsvarer 2.730 kroner.

Utregningen kan forklares på følgende måte: Høyere utgifter per klient medfører isolert sett at utgiftene per yngre innbygger er 2.960 kroner høyere enn for Oslo i alt, gitt at klientraten i Romsås var lik gjennomsnittet. Høyere klientrate medfører isolert sett at utgiftene er 6.810 kroner høyere enn for Oslo i alt, gitt at utgiftene per klient var lik gjennomsnittet. Faktisk er både utgiftene per klient og klientraten høyere i Romsås enn for Oslo i alt, og denne kryssvirkningen medfører isolert sett at utgiftene per yngre innbygger er 2.730 kroner høyere enn for Oslo i alt.

Også bydelene *Grünerløkka-Sofienberg* og *Gamle Oslo* har langt høyere netto driftsutgifter per yngre innbygger enn gjennomsnittet for Oslo kommune. Hovedårsaken til dette er at klienthyppigheten er betydelig høyere enn for Oslo i alt, og høyere klienthyppighet forklarer praktisk talt hele avviket i Grünerløkka-Sofienberg og 75 prosent av avviket i Gamle Oslo.

Bydeler med spesielt lave netto driftsutgifter per yngre innbygger

De vestlige bydelene *Grefsen-Kjelsås*, *Sogn*, *Vinderen*, *Røa* og *Ullern* har alle markert lavere utgifter per yngre innbygger enn gjennomsnittet for Oslo. I alle disse bydelene, bortsett fra *Vinderen*, bidrar både lave utgifter per klient og lav klienthyppighet til at utgiftene per yngre innbygger er lavere enn for Oslo i alt. *Vinderen* utmerker seg med forholdsvis høye utgifter per klient og en lav klientrate; nettoeffekten er imidlertid at utgiftene per yngre innbygger også i denne bydelen er langt lavere enn gjennomsnittet.

Også de østlige bydelene *Ekeberg-Bekkelaget* og *Nordstrand* har lavere netto driftsutgifter per yngre innbygger enn gjennomsnittet. I *Ekeberg-Bekkelaget* bidrar både lavere utgifter per klient og lavere klientrate til at utgiftene per yngre innbygger er lavere enn gjennomsnittet. *Nordstrand* har høyere utgifter per klient enn forventet, men en langt lavere klientrate enn gjennomsnittet medfører at utgiftene per yngre innbygger også her er en god del lavere enn for Oslo i alt.

Måling av ulikhet versus dekomponering

Ut fra dekomponeringen kan man få inntrykk av at forskjeller i utgifter per barnevernsklient betyr mye for observerte forskjeller i barnevernutgifter per yngre innbygger. For eksempel betyr utgiftene per klient mye i de vestlige bydelene. Poenget er imidlertid, når man sammenligner med analysene av ulikhet, at det er svært få klienter i disse bydelene slik at avviket i utgifter per klient har lite å si når man måler den totale ulikheten i utgifter per klient mellom *alle bydeler*.

5.5 Oppsummering

Ny finansieringsordning medfører sterk utgiftsvekst

Det var en sterk økning i bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester fra 2001 til 2003. 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.

Analysen av ulikhet mellom bydelene i 2003

Forskjellen mellom bydelene i netto driftsutgifter per yngre innbygger var en del høyere, 26,6 prosent, enn forskjellene i klienthyppighet,

20,8 prosent. Samtidig var andelen ulikhet i netto driftsutgifter per barneverns klient lik 9,2 prosent i 2003. To konklusjoner følger: For det første, det er betydelig større ulikhet mellom Oslos bydeler i klienthyppighet enn i barnevernsutgifter per klient. For det andre, forskjellene i utgifter per klient og forskjellene i klienthyppighet forsterker jevnt over 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.

Analysen av ulikhet mellom bydelene 2001-2003

Det ble litt større forskjeller i *klienthyppighet* mellom bydelene fra 2001 til 2003; forskjellene økte mest fra 2001 til 2002 og ble noe redusert fra 2002 til 2003. Andelen ulikhet i klienthyppighet økte med under to prosent fra 2001 til 2003.

Det var en mer markert økning i forskjellene i netto *barnevernsutgifter per klient* fra 2001 til 2003, noe som ikke uventet fordi det var en betydelig utgiftsøkning i perioden. Det er derfor naturlig at utgiftene øker mer enn gjennomsnittlige i bydeler med en høyere andel plasserte klienter enn gjennomsnittet, og omvendt i bydeler med en lavere andel plasserte klienter. Andelen ulikhet i utgifter per klient økte med drøyt 21 prosent fra 2001 til 2003.

Det var kun en liten økning i forskjellene i netto *barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år* fra 2001 til 2003. Andelen ulikhet i utgifter per yngre innbygger økte med under to prosent fra 2001 til 2003.

Ulikhet plasserte barneverns klienter.

Har det blitt større eller mindre ulikhet når det gjelder plasserte klienter? Problemet kan studeres på to måter: For det første, har det blitt større eller mindre forskjeller i *andelene* klienter med tiltak i og utenfor familien? For det andre, har det blitt større eller mindre forskjeller i *klientratene* til klienter med tiltak i familien og plasserte klienter?

Bydelsvis variasjon i *andelen plasserte klienter* av det totale antall barneverns klienter i løpet av året, tilsvarte vel syv prosent av det totale antall plasserte barnverns klienter i 2001. Ulikheten tilsvarte nesten ni prosent av alle plasserte barneverns klienter i 2003. Andelen ulikhet i andelen plasserte barneverns klienter økte med drøyt 25 prosent fra 2001 til 2003. Forskjeller i *klientrater for plasserte barneverns klienter*

medførte en ulikhet på 23,6 prosent i 2001. Denne andelen økte til 25,4 prosent i 2003. Andelen ulikhet i klienthyppigheten til plassert barnevernsklinter økte med i underkant av åtte prosent fra 2001 til 2003.

Ulikhet netto utgifter per plassert barnevernsklint.

Ulikheten i netto barnevernsutgifter til tiltak utenfor familien per plassert klient tilsvarte 5,1 prosent av totale utgifter til plasserte klienter i 2001. Det var en markert økning i forskjellene i 2002, men variasjonen ble redusert til 7,6 prosent i 2003. Andelen ulikhet i netto utgifter per plassert klient økte med nesten 50 prosent fra 2001 til 2003.

Det er betydelig mindre forskjeller i *andelen* plasserte klienter mellom bydelene enn i de forskjellene som skapes av at *klienthyppigheten* til plasserte klienter varierer. Det er også forholdsvis liten forskjell i netto utgifter per plassert barnevernsklint.

6 Klientanalyser

6.1 Innledning

Regresjonsanalysene i dette kapitlet tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i klienthyppighet mellom bydelene i Oslo. Den avhengige variabelen er antall barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år. Alle forklaringsvariabler er normert i forhold til antall innbygger 0-17 år. Regresjonsanalysene er utført på et paneldatasett for årene 2001, 2002 og 2003, det vil si at det til sammen er 75 observasjoner. Estimeringen skjer ved hjelp av vanlig minste kvadraters metode og det antas at de stokastiske restleddene oppfyller de vanlige betingelsene. Det aritmetiske gjennomsnittet for antall barnvernsklienter i løpet av året per innbygger 0-17 år var lik 36,5 over treårsperioden 2001-2003. Tolkningen av de estimerte verdiene til regresjonskoeffisientene må ses i forhold til den gjennomsnittlige klienthyppigheten.

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 dobbeltsidig 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.*

Det estimeres regresjonen både med og uten et konstantledd. Det er viktig å være klar over at *verdien til den multiple korrelasjonskoeffisienten i regresjoner med og uten konstantledd ikke kan sammenlignes*. 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

5.2 – 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 bydel. Den veide relative føyningsfeilen viser hvor stor andel av det totale antall barnevernsklinter som måtte ”overføres” mellom bydelene for at det faktiske antall klinter skulle bli lik det forventede antall barnevernsklinter i hver bydel, 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 som 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 bydelene. Og når den totale føyningsfeilen eller den totale forklaringskraften beregnes, teller bydeler med mange klinter / høye utgifter proporsjonalt mer enn bydeler 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 bydelene. 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 barnevernsklinter måtte ikke ”flyttes” mellom bydelene dersom den faktiske klienthyppigheten skulle bli lik den forventede klientraten i alle bydeler. Se avsnitt 8.3.2 for en gjennomgang av problemer med tolkning av den multiple korrelasjonskoeffisient og avsnitt 8.3.3 for en presis definisjon av alternative føyningsmål.

6.2 Klienter og sosioøkonomiske faktorer

Det aritmetiske gjennomsnittet for antall barnvernsklienter i løpet av året per innbygger 0-17 år var lik 36,5 over treårsperioden 2001-2003. *Tolkningen av de estimerte verdiene til regresjonskoeffisientene må ses i forhold til den gjennomsnittlige klienthyppigheten.*

6.2.1 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 barnevernsklienter kan knyttes til variasjon i antall innbyggere 0-17 år som sådan. I tillegg viser gjennomgangen i avsnitt 4.5.3 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. Imidlertid viser analysene nedenfor at det i praksis ikke er mulig å estimere den isolerte betydningen ulike ikke-vestlige innvandrergrupper har for variasjon i samlet klienthyppighet fordi det er svært høy korrelasjon mellom de ulike innvandrergruppene.

Foreldrenes sivile status, utdanningsnivå og inntektsnivå

Gjennomgangen i kapittel 4 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 barnevernsklienter. Det er med andre ord grunn til å anta at bydeler 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 barnevernsklienter 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 barneverns mødre, men gjennomgående har barnevernsfedre lavere inntekt enn andre menn, selv om forskjellene er forholdsvis beskjedne.

Spesielt mødre til barnevernsklienter 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 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.*

Utleiebolig for vanskeligstilte

Oslo kommune 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 barneverns klienter mottar økonomisk sosialhjelp, og kommunale utleieboliger inngår også som et kriterium i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for økonomisk sosialhjelp.

På denne bakgrunn testes det om bydelsvis variasjon i antall kommunale utleieboliger medfører variasjon i antall barneverns klienter. Forklaringsvariabelen er ”Antall kommunale boliger” slik dette begrepet benyttes i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for økonomisk sosialhjelp.¹¹ Disse boligene omfatter i all hovedsak ”ordinære tilvisningsboliger” som Boligbedriften, nå Boligbygg, kaller dem. Det vil si at det er utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Oslo kommune har dessverre ingen oversikt over familietype eller lignende for personer som bor i disse boligene.

Uføretrygd og grunn- 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 *uføretrygd* og / eller *grunn- eller hjelpestønad*; forskjeller i voksne (foreldre) som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad; variasjon i enslige forsørgere med overgangsstønad – i tillegg til effekten av bydelsvise forskjeller i antall utleieboliger til vanskeligstilte befolkningsgrupper.

Generelle inntektsforskjeller

Det er også gjennomført utdypende analyser som studerer betydningen av *generelle inntektsforskjeller*, ikke bare inntektsulikhet som måtte

¹¹ Se tabellen for ”Økonomisk sosialhjelp” Grønt hefte 2003, side 64 og tilsvarende tabeller de andre årene.

skyldes variasjon i den relative fordelingen av trygdede personer mellom bydelene. *Personer (foreldre) med lav inntekt defineres som personer med en nettoinntekt under 125.000 kroner.*

6.2.2 Ikke-vestlige innvandrere

Gjennomgangen i avsnitt 4.5.3 viser 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. Med ikke-vestlige innvandrere menes innvandrere fra Øst-Europa, Asia inklusive Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika.

Regresjon A1-A4

Tabell 6.1 viser resultatene fra estimering av fire regresjoner der den avhengige variabelen er antall barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 innbygger 0-17 år, og forklaringsvariablene er ulike kombinasjoner av barn og ungdom med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

I *regresjon A1* spesifiseres ikke-vestlige innvandrere 0-17 år på førstegenerasjonsinnvandrere og andregenerasjonsinnvandrere og *estimatet knyttet til hver forklaringsvariabel viser den estimerte klienthyppigheten (i løpet av året) til de to innvandrergruppene. Konstantleddet fanger opp den estimerte klienthyppigheten til norske barn og ungdom og innvandrere fra vestlige land i alderen 0-17 år.* Verdien til konstantleddet er lik 9,1, som åpenbart er lavere enn den faktiske klienthyppigheten til andre barn og ungdom enn ikke-vestlige innvandrere.

Tabell 6.1 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

Forklaringsvariabler	A1		A2		A3		A4	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Konstantledd	9,1	0,002	13,0	0,000	8,499	0,000	11,688	0,000
Ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere 0-17 år	441,7	0,002						
Ikke-vestlige andregenerasjons- innvandrere 0-17 år	11,1	0,751						
Ikke-vestlige innv. 0-17 år			97,6	0,000	-10,640	0,584		
Ikke-vestlige innv. 18-22 år					469,311	0,000		
Ikke-vestlige innv. 0-22 år							81,241	0,000
Justert R²		0,678		0,654		0,765		0,690
Veid relativ føyning WRF		0,888		0,881		0,898		0,888

Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen.

Dessuten er estimatet til ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere langt høyere enn det som kan forventes, mens estimatet til ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere er lavere enn forventet. *Hovedproblemet er høy korrelasjon mellom ulike innvandreregrupper.* I regresjon A1 er den partielle korrelasjonen mellom ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere 0-17 år og ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere 0-17 år så høy som 0,959. I praksis betyr dette at *det er umulig å skille ut den isolerte effekten av de to innvandreregruppene.* Problemet vises ved det urimelig høye estimatet for ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere og det forholdsvis lave estimatet for ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere – samt at estimatet til andregenerasjonsinnvandrere ikke er signifikant forskjellig fra null.

I *regresjon A2* er de to innvandreregruppene slått sammen til ikke-vestlige innvandrere 0-17 år. Konstantleddet øker litt og er med stor sannsynlighet forskjellig fra null og verdien blir mer i tråd med det som kan forventes. Estimaten til ikke-vestlige innvandrere 0-17 år i alt er lik 97,6 barnevernsklienter i løpet av året per 1.000 ikke-vestlige innvandrere under 18 år, noe som trolig er en del for høyt, men estimatet er med stor sannsynlighet forskjellig fra null.

I *regresjon A3* spesifiseres ikke-vestlige innvandrere på aldersgruppene 0-17 år og 18-22 år (jevnfør ettervernsklienter i barnevernet). Estimaten til ikke-vestlige innvandrere 0-17 år negativt, mens estimatet for innvandrere 18-22 år er positivt og det har en helt

usannsynlig høy verdi. Grunnen til disse utslagene er at *det er meget høy korrelasjon mellom innvandrere i de to aldergruppene*, og den partielle korrelasjonen er så høy som 0,940 i denne regresjonen.

Regresjon A4 er den samme som regresjon A2, bortsett fra at forklaringsvariabelen her er antall ikke-vestlige innvandrere under 23 år. Estimaten til ikke-vestlige innvandrere 0-22 år er for høyt i forhold til det som kan forventes, mens konstantleddet (som viser den estimerte klientraten til andre barn og ungdom enn ikke-vestlige innvandrere) er lavere enn forventet.

Verdien til den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten, R^2 , varierer en del mellom de ulike regresjonene. Samtidig er det forholdsvis små forskjeller i verdien til den veide relative føyningsgraden *WRF*. Både den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten og den veide relative føyningsgraden viser at regresjon A3 forklarer mest av variasjonen i klienthyppighet, men forskjellene mellom de fire regresjonene er til dels helt marginal.

Konklusjoner

Forskjeller mellom bydelene i andelen yngre ikke-vestlige innvandrere forklarer en god del av den bydelsvise variasjonen i antall barnevernsklienter i løpet av året målt per 1.000 innbygger 0-17 år.

Det er i praksis ikke mulig å estimere den isolerte betydningen ulike ikke-vestlige innvandrergupper har for variasjon i samlet klienthyppighet fordi det er svært høy korrelasjon mellom de ulike innvandrerguppene. Dette gjelder både når innvandrerne spesifiseres på førstegenerasjonsinnvandrere og andregenerasjonsinnvandrere og ulike alderstrinn. I tillegg er det høy korrelasjon mellom flyktninger og andre ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere, slik at det ikke er mulig å estimere den isolerte effekten av flyktninger og andre ikke-vestlige innvandrere.¹²

Det er nødvendig å slå sammen ulike ikke-vestlige innvandrergupper. Men det er ikke nødvendigvis noen svakhet eller et problem at grupper av innvandrere behandles under ett. Det samme gjelder for andre forklaringsvariabler. Det kan synes som om ikke-vestlige innvandrere 0-22 år forklarer mer av variasjonen i samlet klienthyppighet enn ikke-vestlige innvandrere i alderen 0-17 år. Dette er et rimelig resultat ettersom ettervernsklientene omfatter aldersgruppen 18-22 år.

¹² Dette følger av analyser som ikke dokumenteres her.

6.2.3 Familiesituasjon, utdanning og utleieboliger

I det følgende dokumenteres regresjonsanalyser som fokuserer på betydningen av antall innbyggere 0-17 år, ikke-vestlige innvandrere 0-22 år, barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og barn og ungdom i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn), barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning, samt kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.

Regresjon B1

Tabell 6.2 viser resultatene fra estimeringen av regresjon B1 der forklaringsvariablene er antall barn 0-17 år, ikke-vestlige innvandrere 0-22 år, barn 0-17 år med enslig forsørger med grunnskole som høyeste utdanning (lav utdanning) samt antall utleieboliger til vanskeligstilte. I tillegg inngår produktet av antall barn 0-17 år og en dummyvariabel for bydel 15 i 2001. Dummyvariabelen er innført for å fange opp at denne bydelen hadde uforklarlig få barnevernsklienter i 2001 og hensikten er å minske problemet med ekstremobservasjoner.

Regresjonene er estimert ved at den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler 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 6.2. Tilsvarende vil det inngå en dummy med verdien 1 for bydel 15 i 2001 og verdien 0 for alle andre observasjoner i treårsperioden.

Alle forklaringsvariabler er med stor sannsynlighet forskjellig fra null ettersom alle p-verdier er tilnærmet lik null – som betyr at sannsynligheten er tilnærmet lik null for at estimatene skal være lik null i en dobbeltsidig test. Målt ved den veide relative føyningsgraden forklarer regresjon B1 94,7 prosent av den totale variasjonen i klienthyppighet mellom bydelene i perioden 2001-2003. Målt ved den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten, Justert R^2 , forklarer regresjonen 93,1 prosent av variasjonen. *Estimatene i regresjon B1 kan tolkes som klientrater målt per 1.000 innbygger 0-17 år. Resultatene er som følger:*

Tabell 6.2 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

Forklaringsvariabler	B1		B2		B3		B4	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	8,8	0,000	4,6	0,211	4,8	0,156	8,9	0,000
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	30,6	0,000	30,1	0,012	31,8	0,000	32,7	0,006
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	482,1	0,000	381,2	0,005	396,6	0,000	496,6	0,000
Barn 0-17 år av enslig forsørger			32,9	0,210	31,6	0,205		
Barn 0-17 år med foreldre med lav utdanning			8,1	0,870			-9,8	0,839
Boliger til vanskeligstilte	50,2	0,000	48,8	0,000	48,7	0,000	49,9	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 15,2001	-17,0	0,002	-16,5	0,004	-16,4	0,003	-16,9	0,003
Justert R²		0,931		0,931		0,932		0,930
Veid relativ føyning WRF		0,947		0,948		0,947		0,947

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen.

Estimatet knyttet til *barn 0-17 år* viser den estimerte klientranten til barn og ungdom som sådan, ikke korrigert for andre forhold. Når det blir en ekstra innbygger 0-17 år, blir det i følge denne regresjonen i gjennomsnitt 8,8 flere barnevernsklinter per 1.000 innbygger 0-17 år. Dette anses som et rimelig resultat ettersom den gjennomsnittlige klienthyppigheten var lik 36,5 i treårsperioden 2001-2003.

Estimatet knyttet til *ikke-vestlige innvandrere 0-22 år* viser, litt forenklet sagt, hvor mye høyere den estimerte klientranten til ikke-vestlige innvandrere er enn klienthyppigheten til barn og ungdom som sådan, jevnfør ovenfor, ikke korrigert for andre forhold. Når det blir en ekstra ikke-vestlig innvandrer 0-22 år, blir det i følge denne regresjonen i gjennomsnitt et ”merforbruk” tilsvarende 30,6 barnevernsklinter per 1.000 innbygger 0-17 år. Den totale klientraten til ikke-vestlig barn og ungdom kan anslås til cirka 40 barnevernsklinter per 1.000 ikke-vestlig barn og ungdom (knappt 9 promille pluss i underkant av 31 promille).

Estimatet knyttet til *barn 0-17 år med enslig forsørger med grunnskole som høyest utdanning* (lav utdanning) viser hvor mye høyere den estimerte klientranten er for disse barna enn for barn og ungdom som sådan, ikke korrigert for andre forhold. Den estimerte klientraten til denne gruppen barn og ungdom er på rundt regnet femti prosent. Dette er åpenbart for høyt; 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 i bydelene.

Bydelsvise forskjeller i *utleieboliger til vanskeligstilte* medfører helt sikkert forskjeller i antall barnevernsklinter per 1.000 innbygger 0-17 år. Den estimerte effekten er signifikant forskjellig fra null i regresjon B1 – og i praktisk talt alle andre regresjoner som er estimert. Den estimerte effekten viser at det i gjennomsnitt er om lag 50 barnevernsklinter per 1.000 utleiebolig. *Boliger til vanskeligstilte er svært viktig når det gjelder å forklare den høye klienthyppigheten 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. (På den annen side kan ikke boliger til vanskeligstilte forklare den svært høye klientraten i bydel 18 Romsås.) Dessuten er estimatet til boliger til vanskeligstilte svært 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

Regresjon B2

Sett i forhold til regresjon B1, er barn 0-17 år i alt med enslig forsørger og barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning, innført som nye forklaringsvariabler i regresjon B2. Hensikten er å estimere den isolerte effekten av at foreldrene er enslige forsørgere som sådan og effekten av at foreldrene har ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning. Regresjon B2 forklarer marginalt mer av variasjonen i klientrater mellom bydelene målt ved den veide relative føyningsgraden, mens den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er den samme som i regresjon B1.

Estimatene til ikke-vestlige innvandrere og boliger til vanskeligstilte påvirkes i liten grad. Estimatet til barn 0-17 år reduseres og det blir langt mer usikkert enn i regresjon B1. Også estimatet knyttet til barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning reduseres, men det er fremdeles med stor sannsynlighet forskjellig fra null. Estimatet knyttet til barn 0-17 år i alt med enslig forsørger er lik 32,9 og ganske usikkert ettersom p-verdien er lik 0,210. Denne analysen kan derfor tyde på at barn av enslige forsørgere, uansett utdanningsnivå, har en forholdsvis høy klienthyppighet – men konklusjonen er usikker.

Estimatet knyttet til barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning er lite i verdi og svært usikkert. *Analysen tyder derfor på at lav utdanning blant foreldrene i seg selv har liten betydning for den observerte variasjonen i klientrater og / eller at andre variabler i all*

hovedsak fanger opp effekten av at foreldrene (uansett sivil status) har ingen eller grunnskole som høyeste utdanning.

Det er også verdt å merke seg at estimatet til barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning er svært sikkert, mens estimatene til henholdsvis barn og ungdom i alt med enslig forsørger og barn og ungdom i alt med foreldre med lav utdanning, er til dels svært usikre. Dette betyr at førstnevnte variabel er ganske ”robust” overfor endret modellspesifikasjon.

Korrelasjon i regresjon B2

Tabell 6.3 oppsummerer korrelasjonen mellom forklaringsvariablene i regresjon B2 i Tabell 6.2. Diagonalen gjengir det som kalles *VIF* eller *Variance Inflation Factor*. *VIF* er en mye brukt indikator på at det kan være problemer med kollinearitet. Halvdelen over diagonalen viser den *partielle korrelasjonen* mellom de ulike forklaringsvariablene i regresjon B2, mens halvdelen under diagonalen viser den simple eller *enkle korrelasjonen* mellom forklaringsvariablene. 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 forklaringsvariablene. Dersom den partielle korrelasjonen er svært høy mellom to forklaringsvariabler eller flere par av variabler, er det en indikasjon på et mulig problem med kollinearitet. De høye verdiene til *VIF* viser at det trolig er et problem med kollinearitet i denne regresjonen. Det finnes imidlertid ingen kritisk verdi som sier at kollinearitet er til stede. En annen indikasjon er at den *partielle korrelasjonen* mellom flere variabler er forholdsvis høy. Hovedresultatene er som følger:

1. Den partielle korrelasjonen mellom ikke-vestlige innvandrerdødsdom og barn og unge der foreldrene har lav utdanning er lik 0,885. Den enkle korrelasjonen er så høy som 0,953. Med andre ord, svært mange ikke-vestlige innvandrerbarn har foreldre med ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning, og det er problematisk å skille effekten av de to forklaringsvariablene i regresjonsanalyser.

2. Den partielle korrelasjonen er lik 0,702 mellom barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning og barn 0-17 år i alt med enslig forsørger. Den enkle korrelasjonen er så høy som 0,867. Med andre ord, det er forholdsvis høy korrelasjon mellom barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og barn og ungdom i alt med

enslig forsørger slik at det kan være problematisk å skille ut den isolerte effekten av de to forklaringsvariablene i regresjonsanalyser.

Tabell 6.3 *Partiell korrelasjon (over diagonal), enkel korrelasjon (under diagonal) samt VIF i regresjon B2.*

	Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	Barn 0-17 år av enslig forsørger	Barn 0-17 år av for- sørger med lav utdanning	Boliger til vanskelig- stilte
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	15,309	-0,432	0,175	0,885	0,324
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	0,822	14,833	0,702	0,723	0,064
Barn 0-17 år av enslig forsørger	0,679	0,867	4,910	-0,285	0,194
Barn 0-17 år av forsørger med lav utdanning	0,953	0,911	0,733	29,937	-0,248
Boliger til vanskeligstilte	0,396	0,359	0,433	0,330	1,391

VIF = Variance Inflation Factor. Alle variabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen. Barn 0-17 år er derfor et konstantledd under estimeringen og variabelen er ikke spesifisert når korrelasjonen beregnes.

3. Den partielle korrelasjonen er lik 0,723 mellom barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning og barn 0-17 år i alt der foreldrene har lav utdanning. Den enkle korrelasjonen er så høy som 0,911. Med andre ord, det er forholdsvis høy korrelasjon mellom barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og barn og ungdom i alt der foreldrene har grunnskole som høyeste utdanning slik at det kan være problematisk å skille ut den isolerte effekten av de to forklaringsvariablene i regresjonsanalyser.

Regresjon B3

Sett i forhold til regresjon B1, er barn 0-17 år i alt med enslig forsørger innført som ny forklaringsvariabel i regresjon B3. Barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning er tatt ut sett i forhold til regresjon B2. Hensikten er å estimere den isolerte effekten av at foreldrene er enslige forsørgere som sådan. Regresjon B3 forklarer ikke mer av variasjonen i klientrater mellom bydelene målt ved den veide relative føyningsgraden, mens den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er marginalt høyere enn i regresjon B1.

Estimatene til ikke-vestlige innvandrere og boliger til vanskeligstilte påvirkes i liten grad. Estimatet til barn 0-17 år reduseres og det blir en del mer usikkert enn i regresjon B1. Også estimatet knyttet til barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning reduseres, men det er fremdeles med stor sannsynlighet forskjellig fra null. Estimatet knyttet

til barn 0-17 år med enslig forsørger er lik 31,6 og ganske usikkert ettersom p-verdien er lik 0,205. Denne analysen kan derfor tyde på at barn av enslige forsørgere, uansett utdanningsnivå, har en forholdsvis høy klienthyppighet – men konklusjonen er usikker.

Det er også verdt å merke seg at estimatet til barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning er svært sikkert, mens estimatet til barn og ungdom i alt med enslig forsørger er markert mer usikkert. Det betyr at førstnevnte variabel er ganske ”robust” overfor endret modellspesifikasjon.

Korrelasjon i regresjon B3

En viktig grunn til at barn i alt med enslig forsørger ikke bidrar til å forklare mer av variasjonen i tallet på barneverns klienter mellom bydelene, er at det er forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning og barn 0-17 år i alt med enslig forsørger, 0,749. Imidlertid er korrelasjonen trolig ikke kritisk høy.

Regresjon B4

Sett i forhold til regresjon B1, er barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning, innført som ny forklaringsvariabel i regresjon B3. Barn 0-17 år i alt med enslig forsørger er tatt ut sett i forhold til regresjon B3. Hensikten er å estimere den isolerte effekten av at foreldrene har ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning. Regresjon B4 forklarer ikke mer av variasjonen i klientrater mellom bydelene målt ved den veide relative føyningsgraden, mens den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er marginalt mindre enn i regresjon B1.

Estimatene til ikke-vestlige innvandrere og boliger til vanskeligstilte påvirkes i liten grad. Estimater til barn 0-17 år er omtrent som i regresjon B1 og det er svært sikkert. Estimater knyttet til barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning er omtrent som i regresjon B1 og er fremdeles med stor sannsynlighet forskjellig fra null. Estimater knyttet til barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning er negativt og svært usikkert ettersom p-verdien er lik 0,839. Igjen tyder analysen på at lav utdanning blant foreldrene i seg selv har liten betydning for den observerte variasjonen i klientrater og / eller at andre variabler i all hovedsak fanger opp effekten av at foreldrene (uansett sivil status) har ingen eller grunnskole som høyeste utdanning.

Det er også verdt å merke seg at estimatet til barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning er svært sikkert, mens estimatet til

barn og ungdom i alt med foreldre med lav utdanning er til dels svært usikkert. Det betyr at førstnevnte variabel er ganske ”robust” overfor endret modellspesifikasjon.

Korrelasjon i regresjon B4

En viktig grunn til at lav utdanning blant foreldrene i seg selv ikke bidrar til å forklare mer av variasjonen i tallet på barnevernsklinter mellom bydelene, er at det er høy partiell korrelasjon mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og innbyggere 0-15 år med foreldre med lav utdanning, 0,885 i regresjon B4. Det er også høy partiell korrelasjon mellom barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning og barn 0-17 år i alt med foreldre som har lav utdanning, 0,766. Analysene tyder på at korrelasjonen er kritisk høy, eller at lav utdanning blant foreldrene i seg selv har lite å si for de bydelsvise forskjellene i klienthyppighet.

6.2.4 Befolkningens inntektsnivå

Gjennomgangen i kapittel 4 sannsynliggjør at foreldrene til barnevernsklinter i gjennomsnitt har et lavere inntektsnivå enn andre barn og ungdom. Spesielt synes det som om mødrene til barnevernsbarn har forholdsvis lave inntekter. Samtidig er det høy korrelasjon mellom inntekts- og utdanningsnivå i befolkningen, og det er mulig at variasjon i utdanningsnivå langt på vei fanger opp betydningen av inntektsforskjeller. Dessuten inngår kommunale utleieboliger som forklaringsvariabel og mange av beboerne må antas å ha spesielle økonomiske problemer. Trolig har også ikke-vestlige innvandrere et forholdsvis lavt inntektsnivå. I innværende avsnitt studeres betydningen av generelle inntektsforskjeller. I neste avsnitt studeres effekter av inntektsulikhet som skyldes bydelsvise forskjeller i den relative fordelingen av barn og ungdom og voksne med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad, samt enslige forsørgere med overgangsstønad.

Personer 20-59 år med lav inntekt

I det følgende benyttes inntektsnivået til personer 20-59 år som en indikator for variasjon i det generelle inntektsnivået til foreldregenerasjonene. *Personer 20-59 år (foreldre) med lav inntekt defineres som personer med en nettoinntekt under 125.000 kroner.*

Anslag for enslige forsørgere med lav utdanning og lav inntekt

Det er ønskelig å estimere betydningen av enslige forsørgere med lav utdanning og lav inntekt. Inntektsnivået til enslige forsørgere (fordelt

på utdanningsgrupper) er imidlertid ukjent. På den annen side kjenner vi inntektsnivået til foreldregenerasjonen spesifisert på sivil status, utdanning og inntekt.

Dersom det er høy korrelasjon mellom enslige forsørger med lav utdanning og ikke-gifte voksne med lav utdanning, kan inntektsnivået til ikke-gifte voksne med lav utdanning benyttes som en indikator for inntektsnivået til enslige forsørgere med lav utdanning. Den enkle korrelasjonen mellom barn med enslig forsørger med lav utdanning og ikke-gifte personer 20-59 år med lav utdanning, er lik 0,661 for årene 2001-2003 sett under ett, målt per innbygger 0-17 år, og lik 0,751 på nivåform. Vi antar at det er tilstrekkelig høy korrelasjon mellom barn av enslige forsørgere med lav utdanning og ikke-gifte personer 20-59 år med lav utdanning, som er en gruppe vi kjenner inntektsnivået til.

Antall barn med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt anslås som antall barn med enslig forsørger med lav utdanning multiplisert med andelen ikke-gifte 20-59 år med lav utdanning og lav inntekt av det totale antall ikke-gifte 20-59 år med lav utdanning.¹³

Regresjon C1

Regresjon C1 i Tabell 6.4 er identisk med regresjon B3, med unntak for den nye forklaringsvariabelen personer 20-59 år med lav inntekt. Estimater til personer 20-59 år med lav inntekt er tilnærmet lik null og svært usikkert ettersom p-verdien er så høy som 0,719. De øvrige estimatene er omtrent som i regresjon B3.

Regresjon C1 forklarer ikke mer av den bydelsvise variasjonen i antall barnevernsklinter per 1.000 innbygger 0-17 år enn regresjon B3. Den veide relative føyningsgraden er lik 94,7 prosent, som er identisk med regresjon B3. I regresjon C1 er det forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom barn med enslig forsørger med lav utdanning og barn i alt med enslig forsørger (0,786). Det er også rimelig høy partiell korrelasjon mellom barn i alt med enslig forsørger og personer 20-59 år i alt med lav inntekt (0,569). Endelig er det forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og personer 20-59 år i alt med lav inntekt (0,549).

Analysen kan tyde på at inntektsvariasjon betyr forholdsvis mindre for observerte forskjeller i klienthyppighet enn variasjon i foreldrenes

¹³ Matematisk er dette ekvivalent med å multiplisere barn med enslig forsørger og lav utdanning med en lavinntektsindeks for ikke-gifte med lav utdanning – der lavinntektsindeksen er definert som andelen ikke-gifte med lav utdanning og lav inntekt av det totale antall ikke-gifte med lav utdanning i hver bydel dividert med den tilsvarende andelen for Oslo kommune i alt.

utdanningsnivå og / eller at andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp effekten av inntektsvariasjon.

Regresjon C2

I regresjon C2 er barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) utelatt sett i forhold til regresjon C1. Regresjonen er derfor identisk med regresjon B1, med tillegg for den nye forklaringsvariabelen personer 20-59 år med lav inntekt. Estimater til personer 20-59 år med lav inntekt er tilnærmet lik null og svært usikkert ettersom p-verdien er så høy som 0,672. De øvrige estimatene er omtrent som i regresjon B1.

Tabell 6.4 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

Forklaringsvariabler	C1		C2		C3	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	4,6	0,190	8,3	0,000	10,4	0,000
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	31,8	0,000	30,9	0,000	35,3	0,000
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	383,4	0,000	478,7	0,000		
Barn 0-17 år av enslig forsørger	37,9	0,215				
Barn 0-17 av enslig forsørger med lav utdanning * andel ikke-gift med lav utdanning og inntekt					875,1	0,000
Personer 20-59 år med lav inntekt	-0,6	0,719	0,6	0,672		
Boliger til vanskeligstilte	49,6	0,000	48,9	0,000	43,9	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 15,2001	-16,3	0,004	-17,0	0,003	-15,6	0,008
Justert R²		0,931		0,935		0,923
Veid relativ føyning WRF		0,947		0,948		0,943

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen.

Regresjon C2 forklarer marginalt mer av den bydelsvise variasjonen i klienthyppighet enn regresjon B1. Den veide relative føyningsgraden er lik 94,8 prosent, som er en tidel høyere enn i regresjon B3. I regresjon C2 er det forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom barn med enslig forsørger med lav utdanning og barn og ungdom med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn (0,795). Det er også forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og personer 20-59 år i alt med lav inntekt (0,591).

Også denne analysen tyder på at inntektsvariasjon betyr forholdsvis mindre for observerte forskjeller i klienthyppighet enn variasjon i

foreldrenes utdanningsnivå og / eller at andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp effekten av inntektsvariasjon.

Regresjon C3. Enslig forsørger med lav utdanning og inntekt

Barn med enslig forsørger med lav utdanning inngår som forklaringsvariabel i alle regresjoner, bortsett fra regresjon C3. Den estimerte effekten er positiv og svært sikker, selv om estimatet varierer en del mellom ulike regresjoner. Den estimerte effekten er sannsynligvis for høy; men samtidig kan denne variabelen fange opp betydningen av andre variabler som er høyt korrelert med innbyggere 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning.

Regresjon C3 inkluderer et anslag for barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt. Denne regresjonen forklarer litt mindre av den totale variasjonen i klienthyppighet mellom bydelene enn de øvrige regresjonene. Også de andre analysene viser at forskjeller i det generelle inntektsnivået, trolig har liten betydning for variasjonen i klienthyppighet mellom bydelene i Oslo. En mulig grunn til dette er høy korrelasjon mellom utdannings og inntektsnivå og at andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp effekten av inntektsvariasjon. I regresjon C3 er det forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom barn med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt og barn og ungdom med ikke-vestlig innvanderbakgrunn (0,766).

6.2.5 Trygdemottagere

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. I det følgende analyseres betydningen av variasjon i barn og unge som mottar uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad; forskjeller i voksne (foreldre) som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad; variasjon i enslige forsørgere med overgangsstønad – i tillegg til bydelsvise forskjeller i antall utleieboliger til vanskeligstilte befolkningsgrupper.

Funksjonshemmede barn og ungdom

Det er en hypotese av funksjonshemmede barn isolert sett har en høyere klienthyppighet enn andre. Her benyttes indikatoren antall personer 0-19 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad for å fange opp bydelsvis variasjon i funksjonshemmede barn og ungdom. På den annen side kan det tenkes at funksjonshemmede barn

og ungdom jevnt over får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater.

Foreldre (voksne) med uføretrygd eller grunn- eller hjelpestønad

Det antas 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. Det antas at klienthyppigheten er høyere blant barn og ungdom med enslig forsørger som er trygdet, enn hos barn og ungdom med gifte forsørgere som er trygdet. Vi har ikke opplysninger om trygdemottagerne har barn eller ikke, men benyttet *ikke-gifte trygdemottagere 20-59 år* som en indikator for bydelsvis variasjon i barn med "enslig forsørger" som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad. Tilsvarende benyttes *gifte trygdemottagere 20-59 år* som en indikator for barn med gifte foreldre som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad. Trygdede personer 20-59 år benyttes som en indikator på foreldre som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad.

Enslige forsørgere med overgangsstønad

Det er ikke kjent om foreldrene til barnevernsklinter i større grad mottar trygder eller stønader enn foreldrene til andre barn og ungdom. Men det er mulig at et høyere antall enslige forsørgere med overgangsstønad øker tallet på barnevernsklinter, ettersom klienthyppigheten er høyere enn gjennomsnittlig når foreldrenes inntekt er lav, og spesielt høy blant enslige forsørgere.

Regresjon D1

Tabell 6.5 viser resultatene fra estimering av regresjon D1 som bygger på regresjon B1. I tillegg inngår forklaringsvariablene personer 0-19 år med trygd, ikke-gifte 20-59 år med trygd, gifte 20-59 år med trygd samt enslige forsørgere med overgangsstønad. *Kortformen "personer med trygd" benyttes for å angi personer med uførepensjon og/eller grunn- eller hjelpestønad*

Stort sett er den estimerte effekten av de fire stønadsvariablene svært usikker og den estimerte effekten for ikke-gifte 20-59 år negativ. Det er kun for gift 20-59 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad at effekten er forholdsvis sikker, ettersom p-verdien er lik 0,125. For øvrig reduseres effekten av barn 0-17 år og estimatet blir lang mer usikkert. Også effekten av ikke-vestlige innvandrere 0-22 år blir svakere, selv om estimatet med stor sannsynlighet er forskjellig fra null. Fremdeles er effekten av barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning meget sterk og estimatet er svært sikkert.

Estimatet til boliger til vanskeligstilte er tilnærmet uendret og meget sikkert.

Tabell 6.5 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

Forklaringsvariabler	D1		D2		D3	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	4,9	0,353	6,8	0,001	5,6	0,028
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	22,7	0,005	30,0	0,000	25,6	0,000
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	451,9	0,000	457,5	0,000	470,4	0,000
Personer 0-19 år med trygd	-24,7	0,876				
Ikke-gifte 20-59 år med trygd	-11,7	0,608				
Gifte 20-59 år med trygd	85,3	0,125			64,8	0,140
Personer 20-59 år med trygd			14,7	0,222		
Enslige forsørgere med overgangsstonad	100,9	0,365				
Boliger til vanskeligstilte	50,5	0,000	44,3	0,000	49,7	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 15,2001	-18,4	0,002	-17,8	0,002	-18,6	0,001
Justert R²		0,931		0,931		0,932
Veid relativ føyning WRF		0,949		0,949		0,949

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Personer med trygd er personer med uførepensjon og/eller grunn- eller hjelpestønad. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen.

Korrelasjon i regresjon i regresjon D1

Hovedproblemet med regresjon D1 er trolig at det er høy korrelasjon mellom flere forklaringsvariabler, se Tabell 6.6. Hovedpunktene er som følger:

1. Det er forholdsvis høy partiell korrelasjon (0,660) mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og gifte personer 20-59 år med trygd. Det vil trolig si at det er forholdsvis mange foreldre til ikke-vestlige innvandrerbarn som er gift og samtidig mottar trygd.
2. Det er spesielt høy partiell korrelasjon (0,809) mellom ikke-gifte 20-59 år med trygd og boliger til vanskeligstilte. Det vil trolig si at forholdsvis mange ikke-gifte med trygd bor i kommunale utleieboliger.
3. Det er forholdsvis høy partiell korrelasjon (0,704) mellom ikke-gifte 20-59 år med trygd og enslige forsørgere med overgangsstonad. Det er vanskelig å si hva dette kan skyldes.

4. Det er ganske høy partiell korrelasjon (0,582) mellom ikke-gifte 20-59 år med trygd og gifte 20-59 år med trygd. Dette skyldes trolig en opphoping av trygdede, uansett sivil status, i enkelte bydeler.

Hovedpoenget er at den til dels høye korrelasjonen mellom flere forklaringsvariabler gjør det nødvendig å utelate noen variabler fra regresjonsanalysene dersom det skal være mulig å isolere effekten av en eller et fåtall variabler. Flere andre analyser, som ikke gjengis her, viser at *enslige forsørgere med overgangsstonad* trolig er lite egnet til å forklare variasjon i klienthyppighet mellom bydelene. Og i fortsettelsen utelates enslige forsørgere med overgangsstonad som forklaringsvariabel. *Personer 0-19 år med trygd* utelates som forklaringsvariabel fordi denne variabelen ikke synes å påvirke forskjellene i klienthyppighet mellom bydelene. En mulig forklaring er at funksjonshemmede barn og ungdom jevnt over får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater.

Tabell 6.6 *Partiell korrelasjon (over diagonal), enkel korrelasjon (under diagonal) samt VIF i regresjon D1.*

	Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	Personer 0-19 år med trygd	Ikke-gifte 20-59 år med trygd	Gifte 20-59 år med trygd	Enslige forsørgere med overgangsstonad	Boliger til vanskeligstilte
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	6,754	0,308	0,204	-0,550	0,660	0,499	0,483
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	0,822	4,438	0,415	-0,018	0,058	0,369	0,008
Personer 0-19 år med trygd	0,374	0,405	2,153	0,142	0,050	-0,451	-0,267
Ikke-gifte 20-59 år med trygd	0,470	0,513	-0,150	10,505	0,582	0,704	0,809
Gifte 20-59 år med trygd	0,803	0,706	0,371	0,549	4,661	-0,387	-0,407
Enslige forsørgere med overgangsstonad	0,644	0,684	-0,110	0,800	0,529	6,805	-0,455
Boliger til vanskeligstilte	0,396	0,359	-0,229	0,833	0,357	0,591	4,922

VIF = Variance Inflation Factor. Alle variabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen. Barn 0-17 år er derfor et konstantledd under estimeringen og variabelen er ikke spesifisert når korrelasjonen beregnes.

Regresjon D2. Personer i alt 20-59 år med trygd

I regresjon D2 inngår forklaringsvariabelen personer 20-59 år i alt med trygd, i stedet for at voksne trygdede splittes på ikke-gifte og

gifte. Dessuten er personer 0-19 år med trygd og enslige forsørgere med overgangsstønad utelatt som forklaringsvariabler.

Estimatene til barn 0-17 år, ikke-vestlige innvandrere 0-22 år, barn 0-17 år der mor eller far er enslig forsørger med lav utdanning og kommunale utleieboliger er svært sikre og verdien omtrent som i tidligere regresjoner. Estimatet til personer 20-59 år med trygd har verdien 14,7 men det er ganske usikkert ettersom p-verdien er lik 0,222. En mulig grunn til at estimatet er noe usikkert, er at det er forholdsvis høy partiell korrelasjon (0,769) mellom personer 20-59 år med trygd og kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.

Denne analysen indikerer at en økning i voksne med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad øker tallet på barnevernsklinter i bydelene. Dette i motsetning til analysene ovenfor som sannsynliggjør at personer 20-59 år som sådan med lav inntekt, ikke påvirker tallet på barnevernsklinter.

Regresjon D3. Gifte personer 20-59 år med trygd

Også barn av gifte foreldre har behov for barnevernstjenester, og det er mulig at en spesielt utsatt gruppe er barn og ungdom med gifte foreldre som er uførepensjonister og / eller som mottar grunn- eller hjelpestønad. Derfor inngår variabelen gifte personer 20-59 år med trygd som forklaringsvariabel i regresjon D3, i stedet for det totale antall personer 20-59 år med trygd, se Tabell 6.5.

Estimatene til barn 0-17 år, ikke-vestlige innvandrere 0-22 år, barn med enslig forsørger med lav utdanning og boliger til vanskeligstilte, er svært sikre og verdiene omtrent som i tidligere regresjoner. Estimatet til gifte personer 20-59 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad er ganske høyt og forholdsvis sikkert ettersom p-verdien er lik 0,140. Hovedgrunnen til at estimatet blir sikrere enn estimatet til trygdede 20-59 år i alt, er trolig at det ikke er spesielt høy partiell korrelasjon mellom *gifte* 20-59 år med trygd og kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.

Denne analysen indikerer at en økning i gifte voksne med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad øker tallet på barnevernsklinter i bydelene. Dette i motsetning til analysene ovenfor som sannsynliggjør at personer 20-59 år som sådan med lav inntekt, ikke påvirker tallet på barnevernsklinter.

6.2.6 Andre forklaringsfaktorer

Alt i alt synes det som om flere av regresjonene ovenfor er godt egnet til å forklare det meste av den bydelsvise variasjonen i antall barnevernsklinter per innbygger 0-17 år i treårsperioden 2001-2003. Flere andre forhold enn de som er analysert tidligere, kan imidlertid tenkes å medvirke til variasjon i klienthyppighet og utgiftsnivå. Her gjennomgås enkelte andre faktorer.

Om barn 0-13 år og 14-17 år

Barn og unge i alderen 14-17 år har en markert høyere klientrate enn yngre. Det er imidlertid ikke mulig å skille ut den isolerte effekten av ulike aldergrupper i regresjonsanalyser fordi det er meget høy korrelasjon mellom (andelen) barn og unge på ulike alderstrinn. Samtidig betyr dette at aldersgruppen 0-17 år er en god indikator for å fange opp behovet for barnevernstjenester på ulike alderstrinn.

Befolkningsmobilitet

Betydningen av befolkningsmobilitet er studert ved å inkludere forklaringsvariabelen antall utflyttinger fra bydelene, korrigert for interne flyttinger innad i hver bydel. I ulike regresjonsmodeller, jevnfør gjennomgangen ovenfor, er estimatet jevnt over under en promille og svært usikkert.

I regresjon E1 i Tabell 6.7 er antall utflyttinger innført som en ekstra forklaringsvariabel sett i forhold til regresjon D3. Estimatet til antall utflyttinger er tilnærmet lik null og svært usikkert ettersom p-verdien er lik 0,632 i denne modellen. Det er ikke spesielt høy korrelasjon mellom utflyttinger og noen av de andre forklaringsvariablene (målt per innbygger 0-17 år) i denne regresjonen. I regresjon E3 inngår utflyttinger som en ekstra forklaringsvariabel sammen med en indikator for bydelsvis variasjon i kriminell adferd (se nedenfor). I denne regresjonen er estimatet til utflyttinger negativt og svært usikkert. Og i denne regresjonen er det meget høy partiell korrelasjon mellom antall utflyttinger og antall siktede for narkotikaforbrytelser målt per innbygger under 18 år, se nedenfor. Konklusjonen er at det *ikke er mulig å sannsynliggjøre at antall utflyttede personer i alt har en signifikant betydning for tallet på barnevernsklinter i bydelene.*

Kriminalitet

Av kapasitetshensyn har Statistisk sentralbyrå ikke vært i stand til å foreta spesialkjøringer av kriminalstatistikken som kan gi opplysninger om forskjeller i kriminalitet mellom bydelene etter de siktedes / straffedømtes bostedsbydel. Statistisk sentralbyrå har

imidlertid publisert en oversikt over siktede for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholoven (promillekjøring) etter personenes bostedskommune, herunder Oslos bydeler. Disse to forklaringsvariablene har imidlertid ingen signifikant betydning for variasjon i klienthyppighet når de innføres som ekstra forklaringsvariabler i regresjonene. Det er mulig konklusjonen ville blitt en annen dersom vi hadde hatt tilgang til andre, og kanskje bedre, indikatorer for bydelsvis variasjon i kriminell adferd. Enkelte analyser tyder imidlertid på at forskjeller i kriminell adferd kan ha en viss betydning for de bydelsvise forskjellene i netto driftsutgifter til barnevernstjenester.

I regresjon E2 i Tabell 6.7 er kriminell adferd innført som en ekstra forklaringsvariabel sett i forhold til regresjon D3. *Med kriminell adferd menes siktede for narkotikaforbrytelser.* Estimater til siktede for narkotikaforbrytelser er lik 20,5 men ganske usikkert ettersom p-verdien er så høy som 0,435. En mulig grunn er at *det er ganske høy partiell korrelasjon (0,796) mellom utleieboliger til vanskeligstilte og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser).* Dermed fanger forskjeller i antall utleieboliger også opp en god del av forskjellene i kriminell adferd mellom bydelene, noe som ikke er en usannsynlig konklusjon.

Tabell 6.7 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklinter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

Forklaringsvariabler	E1		E2		E3	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	5,2	0,047	5,2	0,046	5,4	0,042
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	26,2	0,000	25,3	0,000	23,5	0,002
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	467,6	0,000	466,2	0,000	467,4	0,000
Giftede 20-59 år med trygd	62,2	0,163	62,7	0,156	66,0	0,142
Boliger til vanskeligstilte	48,6	0,000	45,6	0,000	43,1	0,000
Antall utflyttede	0,6	0,632			-1,4	0,632
Kriminell adferd			20,5	0,435	45,5	0,436
Barn 0-17*dummy bydel 15,2001	-18,5	0,001	-18,3	0,001	-18,2	0,002
Justert R²		0,931		0,932		0,931
Veid relativ føyning WRF		0,949		0,949		0,949

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Personer med trygd er personer med uførepensjon og/eller grunn- eller hjelpestønad. Kriminell adferd er lik siktede for narkotikaforbrytelser. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per 1.000 innbyggere 0-17 år under estimeringen.

Regresjon E3 tar både hensyn til utflyttinger og kriminell adferd. Men begge estimater er svært usikre. I denne regresjonen er det meget høy partiell korrelasjon (0,833) mellom utleieboliger til vanskeligstilte og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser), og enda høyere partiell korrelasjon (0,892) mellom antall utflyttinger og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser).

Rusmisbruk

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. Vi har innhentet en tilsvarende statistikk fra Statistisk sentralbyrå for alle norske kommuner, men datagrunnlaget er for dårlig til å fordele personer bosatt i Oslo på bydelene. Derfor er det ikke mulig å gjennomføre en tilsvarende analyse for Oslos bydelene.

Sosialhjelpsmottagere

Clausen (2002) viser at en høy andel av foreldrene til barnevernsklienter i alderen ett til fire år, også mottar økonomisk sosialhjelp. Det er imidlertid ikke naturlig å inkludere tallet på sosialhjelpsmottagere i en analyse der formålet er å tallfeste variabler som kan benyttes til å gi kriterier og vektorer i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for barnevernstjenester.

Hva betyr inntektsforskjeller mellom bydelene?

Bydelenes inntekter inngår ikke som forklaringsvariabel i de regresjonene som er presentert ovenfor. Grunnen er at det ikke er noen statistisk signifikant sammenheng mellom tallet på barnevernsklienter i bydelene og bydelenes inntektsnivå. Betydningen av inntektsforskjeller er analysert ved å benytte de *totale inntektene bydelene mottar gjennom kriteriesystemet* til ulike formål. Dette kan langt på vei sammenlignes med kommunenes frie inntekter.

6.3 Oppsummering

Regresjonsanalysene i dette kapitlet tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i klienthyppighet mellom bydelene i Oslo, målt som antall barnevernsklienter i løpet av året per innbygger 0-17 år. Analysene er utført på et paneldatasett for årene 2001, 2002 og 2003, det vil si at det til sammen er 75 observasjoner. Det aritmetiske gjennomsnittet for antall

barnvernsklienter i løpet av året per innbygger 0-17 år var lik 36,5 over treårsperioden 2001-2003.

Familiesituasjon, utdanning og utleieboliger

Forskjeller i antall *barn 0-17 år* skaper bydelsvise forskjeller i tallet på barnevernsklienter. Den estimerte klientraten til *ikke-vestlige innvandrere 0-22 år* er markert høyere en for barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn.

Forskjeller i *barn og ungdom 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning* forklarer mye av den bydelsvise variasjonen i antall barnevernsklienter. Den estimerte klientraten til denne gruppen barn og ungdom er 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 barnevernsklienter i bydelene.

Effekten av barn og ungdom med enslig forsørger (uansett utdanning) er ganske usikker, men analysen *kan* tyde på at barn av enslige forsørgere som sådan (uavhengig av utdanningsnivå) har en høyere klienthyppighet enn andre.

Barn og ungdom i alt med foreldre med lav utdanning (uansett familiesituasjon) synes ikke å påvirke tallet på barnevernsklienter. Det er med andre ord kombinasjonen av enslig forsørger og lav utdanning som er viktig.

Bydelsvise forskjeller i *utleieboliger til vanskeligstilte* medfører helt sikkert forskjeller i antall barnevernsklienter. *Boliger til vanskeligstilte er svært viktig når det gjelder å forklare den høye klienthyppigheten i bydeler som Sagene-Torshov, Grünerløkka-Softienberg og Gamle Oslo.* Til sammen er mer enn 63 prosent av alle kommunale utleieboliger lokalisert i disse tre bydelene. (På den annen side kan ikke boliger til vanskeligstilte forklare den svært høye klientraten i bydel 18 Romsås.) Dessuten er estimatet til boliger til vanskeligstilte svært 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.

Befolkningens inntektsnivå

En regresjon som inneholder et anslag for barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt forklarer litt mindre av den totale variasjonen i klienthyppighet mellom bydelene enn regresjoner der barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning inngår som forklaringsvariabel. Dette tyder på at det først og fremst er lav

utdanning blant enslige forsørgere som skaper en høy klientrate, ikke primært lav inntekt.

Analysene tyder også på at generell inntektsvariasjon mellom den voksne delen av befolkningen betyr forholdsvis mindre for observerte forskjeller i klienthyppighet enn variasjon i foreldrenes utdanningsnivå og sivile status og / eller at andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp effekten av inntektsvariasjon. Spesielt er det høy partiell korrelasjon mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og personer 20-59 år i alt med lav inntekt. Det er også forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og personer 20-59 år i alt med lav inntekt.

Trygdemottagere

Lav inntekt i seg selv blant foreldrene påvirker trolig i liten grad tallet på barnevernsklinter. 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.

Personer 0-19 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad synes ikke å påvirke forskjellene i klienthyppighet mellom bydelene. En mulig forklaring er at funksjonshemmede barn og ungdom jevnt over får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater. Enslige forsørgere med overgangsstønad er trolig er lite egnet til å forklare variasjon i klienthyppighet mellom bydelene.

Andre forklaringsfaktorer

Det er ikke mulig å sannsynliggjøre at antall *utflyttede personer* i alt har en signifikant betydning for tallet på barnevernsklinter i bydelene.

Datatilfanget når det gjelder bydelsvise forskjeller i *kriminell adferd* er beskjedent, men indikatorene siktede for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven (promillekjøring) har ingen signifikant betydning for den bydelsvise variasjonen i klienthyppighet når de innføres som ekstra forklaringsvariabler i regresjonene. En mulig grunn er at det er ganske høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser). Dermed fanger forskjeller i antall utleieboliger også opp en god del av forskjellene i kriminell adferd mellom

bydelene, noe som ikke er en usannsynlig konklusjon. Det er også høy korrelasjon mellom utlyttinger og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser). Det er mulig konklusjonen ville blitt en annen dersom vi hadde hatt tilgang til andre, og kanskje bedre, indikatorer for bydelsvis variasjon i kriminell adferd. Enkelte analyser tyder imidlertid på at forskjeller i kriminell adferd kan ha en viss betydning for de bydelsvise forskjellene i netto driftsutgifter til barnevernstjenester.

Barn og unge i alderen 14-17 år har en markert høyere klientrate enn yngre. Det er imidlertid ikke mulig å skille ut den isolerte effekten av ulike *aldergrupper* i regresjonsanalyser fordi det er meget høy korrelasjon mellom (andelen) barn og unge på ulike alderstrinn. Samtidig betyr dette at aldersgruppen 0-17 år er en god indikator for å fange opp behovet for barnevernstjenester på ulike alderstrinn.

Det er trolig en positiv sammenheng mellom tallet på barnevernsklienter og barnevernsutgifter og omfanget av *rusmisbruk* i befolkningene. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til data over forskjeller i misbruk av rusmidler mellom bydelene. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom tallet på barnevernsklienter i bydelene og *bydelenes inntektsnivå*, målt ved de totale inntektene bydelene mottar gjennom kriteriesystemet til ulike formål.

7 Utgiftsanalyser

7.1 Innledning

7.1.1 Formål og definisjoner

Regresjonsanalysene i dette kapitlet tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo. Den avhengige variabelen er bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester per innbygger 0-17 år. Netto driftsutgifter til barnevernstjenester omfatter formålene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien i Kostra. Alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år. Estimeringen skjer ved hjelp av vanlig minste kvadraters metode og det antas at de stokastiske restleddene oppfyller de vanlige betingelsene. Analysene i dette kapitlet gjennomføres med data for hvert av årene 2001, 2002 og 2003, mens klientanalysene i foregående kapittel ble foretatt på ett felles datasett for de tre årene. Tolkningen av den estimerte verdien til regresjonskoeffisientene må ses i forhold til gjennomsnittlige driftsutgifter per innbygger 0-17 år, se Tabell 7.1 som viser veide gjennomsnitt.

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 dobbeltsidig 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.*

Det estimeres regresjonen både med og uten et konstantledd. Det er viktig å være klar over at *verdien til den multiple korrelasjonskoeffisienten i regresjoner med og uten konstantledd ikke kan sammenlignes.* 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 5.2 – når det forventede utgiftsnivået er lik det utgiftsnivået som predikeres av regresjonen. Den veide relative føyningsgraden er uavhengig av om regresjonene estimeres med eller uten konstantledd. For øvrig vises det til innledningen i kapittel 6.1 når det gjelder tolkningen av begrepet veid relativ føyningsgrad. Det vises til avsnitt 8.3.2 for en gjennomgang av problemer med tolkning av den multiple korrelasjonskoeffisient og avsnitt 8.3.3 for en presis definisjon av alternative føyningsmål.

7.1.2 Ny finansieringsordning og utgiftsvekst

Det var en sterk økning i bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester fra 2001 til 2003, se Tabell 7.1. 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 7.1 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten av året og innbyggere 0-17 år.*

	Nivå tall			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	157707	211554	264231	1,000	1,341	1,675
Utgifter millioner kroner	407,4	569,7	746,5	1,000	1,399	1,832
Innbyggerer 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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Kostra og befolkningsstatistikk)

Den sterke utgiftsøkningen gjør også at det ikke uten videre er mulig å estimere en felles regresjon for de tre årene fordi den avhengige variabelen prinsipielt ikke er den samme. Mye arbeid er lagt ned i et forsøk på å korrigere utgiftstallene, men konklusjonen er at en slik korreksjon ikke er mulig å gjennomføre på en troverdig måte. *Derfor estimeres det separate regresjoner for de tre årene i dette kapitlet*, mens analysene av klienthyppigheten er foretatt for alle tre årene sett under ett.

7.1.3 Utgiftsanalyser – spesielle problemer

Det er en del forskjeller når det gjelder å analysere variasjon i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger.

1. Utgiftene per barneverns klient innenfor ulike klientgrupper varierer og dermed er den relative betydningen til de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger, forskjellig.
2. Skalaforhold kan ha betydning for barnevernsutgiftene, for eksempel kan det være smådriftsulemper. Det er uten tvil knyttet faste utgifter til det å holde en viss minstekapasitet i barnevernet. Spørsmålet er om dette har betydning for utgiftsforskjeller mellom bydelene i Oslo.
3. Tilfeldige økonomiske faktorer, som forskjeller i utgifter knyttet til sykefravær, permisjoner med lønn, utstyrsanskaffelser, vedlikeholdsarbeider med videre, er med på å skape utgiftsforskjeller mellom bydelene som det kan være problematisk eller svært ressurskrevende å ta hensyn til i regresjonsanalyser.

Så lenge det finnes et forholdsvis lavt *tak* på bydelenes utgifter per klient, vil det være høy korrelasjon mellom antall klienter per yngre innbygger og netto barnevernsutgifter per yngre innbygger. Følgelig vil de faktorene som forklarer variasjon i klienthyppighet også langt på vei forklare variasjon i utgifter per yngre innbygger. Men når bydelene selv skal finansiere alle utgifter knyttet til barneverns klienter plassert utenfor egen familie, vil det være mindre samsvar mellom de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger fordi det blir langt større forskjeller i utgifter per klient mellom ulike klienttyper.

7.2 Hvor godt treffer kostnadsnøkkelen?

Kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet i Oslo har fire kriterier. Antall barn og ungdom 7-17 år korrigert for bydelsvise forskjeller i voksnes inntekts- og utdanningsnivå og befolkningsmobilitet; kriteriet har en vekt på 50 prosent. Antall barn 0-15 år med enslig forsørger korrigert for bydelsvise forskjeller i voksnes inntekts- og utdanningsnivå; kriteriet har en vekt på 20 prosent. Antall barn under barnvernstiltak; kriteriet har en vekt på 20 prosent. Antall barn og unge 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap; kriteriet har en vekt på 10 prosent.

Tabell 7.2 *Kriteriesett for FO2B Barnevern brukt i budsjettet for 2001, 2002 og 2003. Oslo kommune.*

Kriterier	Vekt
1 Barn 7-17 år * Lavinntektsindeks*Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks	0,50
2 Barn 0-15 år med enslige forsørger*Lavinntektsindeks*Lavutdanningsindeks	0,20
3 Barn under barnevernstiltak	0,20
4 Barn 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap	0,10
Sum	1,00

Kilde: Oslo kommune

Hvor godt samsvar er det mellom kriteriene og vektene i kostnadsnøkkelen og bydelenes netto barnevernsutgifter? Problemet belyses på to måter i dette avsnittet. Først beskrives fordelingsvirkningene av kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet. Her benyttes prinsipielt samme teknikk som i beskrivelsen av ulikhet mellom bydelene i avsnitt 5.2 – med den forskjell at ”forventede” barnevernsutgifter i hver bydel antas å være lik det utgiftsnivået som følger når Oslos totale barnevernsutgifter fordeles på bydelene i henhold til kostnadsnøkkelen. Dernest benyttes regresjonsanalyse for å studere om, og i hvilken grad, kriteriene i kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet fanger opp de faktiske utgiftsforskjellene mellom bydelene.

7.2.1 Observerte fordelingsvirkninger

Underfinansiering av barnevernet?

I perioden 2001-2003 var bydelenes samlede netto driftsutgifter til barnevernstjenester er en god del høyere enn den rammen som årlig tildeles via kriteriesystemet. Er dette et ”overforbruk” eller vitner det om en viss ”underfinansiering” av bydelsbarnevernet? Uansett må man korrigere for misforholdet mellom faktiske utgifter og tildelte midler når man skal beregne fordelingsvirkningene av den eksisterende kostnadsnøkkelen for barnevernet.

Fordelingsvirkninger

Gitt at kostnadsnøkkelen gir et ”korrekt” uttrykk for bydelenes utgiftsbehov, hvor mye at netto driftsutgifter til barnevernstjenester måtte ”overflyttes” mellom bydelene for at utgiftene i alle bydeler skulle bli lik det utgiftsnivået som bestemmes i kriteriesystemet – ”forventede utgifter” – gitt at rammen var lik netto driftsutgifter til barnevernstjeneste i alt i Oslo kommune?

Tabell 7.3 *Netto barnevernsutgifter i bydelene, faktisk og fordelt som i Oslos kriteriesystem. Millioner kroner. 2003.*

	Netto drifts- utgifter, faktisk	Kriterie- andeler	Netto drifts- utgifter, kriterier	Avvik faktisk og kriterie- fordelt	Indeks faktisk og kriterie- foredelt
1 Bygdøy-Frogner	11,8	0,013	9,4	2,3	1,247
2 Uranienborg -Majorstuen	12,9	0,015	11,0	2,0	1,179
3 St.Hanshaugen-Ullevål	22,3	0,021	15,8	6,5	1,414
4 Sagene-Torshov	73,8	0,065	48,6	25,1	1,517
5 Grunerløkka-Sofienberg	48,7	0,083	61,8	-13,1	0,788
6 Gamle Oslo	93,3	0,120	89,3	4,0	1,045
7 Ekeberg-Bekkelaget	13,7	0,016	12,2	1,6	1,128
8 Nordstrand	24,3	0,010	7,3	17,0	3,327
9 Søndre Nordstrand	67,1	0,117	87,0	-19,8	0,772
10 Lambertseter	16,8	0,022	16,4	0,5	1,028
11 Bøler	19,1	0,026	19,6	-0,5	0,976
12 Manglerud	10,4	0,019	14,0	-3,5	0,748
13 Østensjø	17,8	0,023	17,1	0,7	1,038
14 Helsefyr-Sinsen	31,1	0,043	32,4	-1,3	0,960
15 Hellerud	25,9	0,035	25,9	0,0	0,999
16 Furuset	70,6	0,098	73,0	-2,4	0,967
17 Stovner	47,0	0,078	58,0	-11,0	0,811
18 Romsås	34,2	0,041	30,5	3,8	1,123
19 Grorud	35,9	0,045	33,6	2,4	1,071
20 Bjerke	27,8	0,051	37,8	-10,0	0,736
21 Grefsen-Kjelsås	9,7	0,014	10,8	-1,1	0,898
22 Sogn	6,7	0,011	8,2	-1,6	0,809
23 Vinderen	7,9	0,008	5,9	1,9	1,327
24 Røa	9,0	0,013	10,0	-1,0	0,899
25 Ullern	8,5	0,015	10,9	-2,4	0,779
00 Oslo	746,5	1,000	746,5	0,0	1,000
Absolutt ulikhet				67,7	
Andel ulikhet				0,091	

Netto driftsutgifter bokført under kapittel 244, 251 og 252 i Kostra. "Netto driftsutgifter, kriterier" (eller "forventede utgifter") er det utgiftsnivået som følger av kriterieandelene, gitt netto driftsutgifter i alt. For ulikhet, se tekstdel.

Kilde: Egne beregninger basert på Kostra (netto driftsutgifter) og Oslo kommune (kriterieandeler).

Tabell 7.3 viser bydelenes faktiske netto barnevernsutgifter bokført på kapittel 244, 251 og 252 i 2003, samt bydelenes kriterieandeler samme år. Den tredje tallkolonnen viser det utgiftsnivået som følger når netto driftsutgifter i alt fordeles lik bydelenes kriterieandeler. Den fjerde kolonnen viser avviket mellom bydelenes faktiske utgifter og det "kriteriefordelte" utgiftsnivået, med andre ord hvor mye høyere eller lavere faktiske netto driftsutgifter er enn det utgiftsnivået som følger fra kriterieandelene og vektene i kostnadsnøkkelen. Den siste

kolonnen viser hvor stor andel det faktiske utgiftsnivået utgjør av det ”kriteriefordelte” utgiftsnivået.

Bydeler der det relative avviket mellom faktiske og ”kriteriefordelte” netto driftsutgifter er høyere eller lavere enn 15 prosent, er markert med fet skrift i Tabell 7.3. I til sammen 14 bydeler var det faktiske utgiftsnivået 15 prosent høyere eller lavere enn det utgiftsnivået som følger av kostnadsnøkkelen for barnevernstjenester i 2003. I de resterende 11 bydeler er avviket mellom faktiske og ”forventede” utgifter forholdsvis lite, både målt i absolutte tall og målt som relative avvik.

En måte å kvantifisere den *totale ulikheten* eller det totale misforholdet mellom det faktiske og ”kriteriefordelte” eller ”forventede” utgiftsnivået på, er å benytte ulikhetsmålene Andel ulikhet og Absolutt ulikhet. Den nest siste linjen i Tabell 7.3 viser at dersom man omfordelte knapt 68 millioner kroner mellom bydelene i 2003, ville fordelingen av bydelenes barnevernsutgifter bli lik den fordelingen som bestemmes i Oslo kommunes kriteriesystem. Dette tilsvarte 9,1 prosent av bydelenes samlede netto driftsutgifter til barnvernstiltak i 2003.

Det er med andre ord et visst misforhold mellom bydelenes faktiske utgifter og det utgiftsnivået som bestemmes i kostnadsnøkkelen for barnvernstjenester. Spesielt er avviket målt i absolutte tall ganske stort i bydelene Sagene-Torshov, Grunerløkka-Sofienberg, Nordstrand, Søndre Nordstrand, Stovner og Bjerke. Det må også understrekes at *når avvikene ikke er større enn de faktisk er, skyldes dette blant annet at det faktiske antall barnevernsklienter inngår som et kriterium i den eksisterende kostnadsnøkkelen.*

7.2.2 Regresjonsanalyser

Tabell 7.4 viser resultatene fra estimeringen av tre regresjoner der den avhengige variabelen er netto barnevernsutgifter i bydelene hvert av årene 2001, 2002 og 2003. I regresjonene inngår ikke antall barn under barnvernstiltak som forklaringsvariabel fordi hensikten er å teste hvor godt samsvar det er mellom netto barnevernsutgifter og de tre sosioøkonomiske kriteriene i kostnadsnøkkelen. De tre regresjonene i Tabell 7.6 inneholder alle fire kriterier som forklaringsvariabler.

Estimatene viser gjennomsnittsutgiften knyttet til hvert kriterium, det vil si hver forklaringsvariabel, målt i 1.000 kroner. Det aritmetiske gjennomsnittet for netto driftsutgifter til barnevernstjenester per

innbygger 0-17 år var lik 4.270 kroner i 2001, gjennomsnittet økte til 6.011 kroner i 2002 og til 7.816 kroner i 2003. Økningen skyldes i all hovedsak bydelenes økte egenandeler for klienter plassert utenfor egen familie (fylkesbarnevernet). *Den sterke utgiftsøkningen medfører at det ikke er mulig å estimere en felles regresjon for de tre årene fordi den avhengige variabelen prinsipielt ikke er den samme.*

Regresjonene er estimert uten konstantledd fordi det ikke inngår noe basistilskudd i kostnadsnøkkelen og verdien til den multiple korrelasjonskoeffisienten i regresjoner med og uten konstantledd kan ikke sammenlignes. Ofte kan man få svært høye verdier for R^2 i regresjoner uten konstantledd, uten at dette nødvendigvis betyr at regresjonene "forklarer" så mye av variasjonen som man kan få inntrykk av. Jeg benytter primært den veide relative føyningsgraden WRF for å tallfeste samsvaret mellom observerte verdier til den avhengige variabelen (barnevernsutgifter) og det nivået som predikeres eller bestemmes av regresjonen, det vil si forventede barnevernsutgifter. Dette føyningsmålet er lik 1,0 minus andelen ulikhet slik dette ulikhetsmålet er definert tidligere – når det forventede utgiftsnivået bestemmes fra regresjonen. Verdien til den veide relative føyningsgraden er uavhengig av om regresjonene estimeres med eller uten konstantledd.

Utgiftsregresjoner uten det faktiske antall klienter

I *regresjonen for 2001*, betegnet K2001A, er den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten lik 0,973, noe som indikerer at regresjonen forklarer svært mye av variasjonen i klienhyppighet mellom bydelene. Men det er vanskelig å tolke verdien til den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten i regresjoner uten konstantledd. Den relative føyningsgraden WRF viser imidlertid at regresjonen forklarer 93,5 prosent av forskjellene i barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år mellom bydelene. Eller sagt på en annen måte: 6,5 prosent av utgiftene (100 prosent minus 93,5 prosent) måtte "overføres" mellom bydelene for at faktiske barnevernsutgifter skulle bli lik det utgiftsnivået som kan forventes i følge denne regresjonen. Dette er lik andelen ulikhet, når det forventede utgiftsnivået i hver bydel bestemmes fra regresjonene.

Estimatene både til kriterium 1 barn i alt (korrigert for forskjeller i voksnes inntekts- og utdanningsnivå og flyttinger) og kriterium 2 barn med enslig forsørger (korrigert for variasjon i inntekts- og utdanningsnivå) er ganske usikre, men begge estimater er positive. Derimot er estimatet til ikke-vestlige innvandrere, målt per innbygger under 18 år, forholdsvis sikkert. Usikre estimater kombinert med høy

forklaringskraft er et tegn på at det kan være problemer med kollinearitet.

Regresjonen for 2002 forklarer markert mindre av den totale variasjonen i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år, og den veide relative føyningsgraden reduseres til 0,894. Estimater til kriterium 1 (barn i alt korrigert for variasjon i inntekts- og utdanningsnivå og utflytting) er svært usikkert, mens estimatet til kriterium 2 (barn med enslig forsørger korrigert for variasjon i inntekts- og utdanningsnivå) er ganske sikkert, og begge estimater er som forventet positive. Estimater til ikke-vestlige innvandrere, målt per innbygger under 18 år, er langt mer usikkert enn i 2001.

Tabell 7.4 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til barnevern. Oslos bydeler. 2001, 2002, 2003.*

Forklaringsvariabler (Kriterier i kostnadsnøkkel)	K2001A		K2002A		K2003A	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
1 Barn 7-17 år * Lavinntektsindeks *						
Lavutdanningsindeks* Utflyttingsindeks	2,312	0,281	2,192	0,490	6,540	0,239
2 Barn 0-15 år med enslige forsørgere *						
Lavinntektsindeks * Lavutdanningsindeks	5,031	0,128	13,223	0,042	15,135	0,192
3 Barn under barnevernstiltak						
4 Barn 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap	45,694	0,044	46,228	0,293	-3,852	0,945
Justert R²		0,973		0,935		0,932
Veid relativ føyningsgrad WRF		0,935		0,894		0,904

Regresjonene er estimert uten konstantledd. Alle variabler er normert i forhold til antall innbyggere 0-17 år

I *regresjonen for 2003* er den veide relative føyningsgraden lik 0,904, altså marginalt høyere enn året før. Estimaterne både til kriterium 1 (barn i alt korrigert for variasjon i inntekts- og utdanningsnivå og utflytting) og kriterium 2 (barn med enslig forsørger korrigert for variasjon i inntekts- og utdanningsnivå), er ganske usikre, men begge estimater er som forventet positive. Estimater til barn 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap, målt per innbygger under 18 år, er *negativt* og langt mer usikkert enn i 2002.

Høy korrelasjon – et mulig fordelingsproblem

Estimatene til barn i alt og barn med enslig forsørger er ganske usikre og hovedgrunnen er trolig at det er meget høy partiell og enkel korrelasjon mellom kriterium 1 og 2, slik det er vist i Tabell 7.5. Tallene over diagonalen viser den *partielle korrelasjonen* mellom de tre kriteriene, mens den enkle korrelasjonen er vist under diagonalen. Det fremgår at den partielle korrelasjonen mellom kriterium 1 og 2 er

på nesten 90 prosent i 2003, slik at det ikke er mulig å skille ut den isolerte effekten av de to forklaringsvariablene. Det er også en forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom kriterium 1 og 4. Den høye korrelasjonen er forståelig fordi både antall barn og ungdom som sådan og antall barn med enslig forsørger korrigeres med et multiplum av en lavinntektsindeks og en lavutdanningsindeks. (I tillegg korrigeres barn og ungdom som sådan multiplikativt med en utflyttingsindeks.)

Den høye korrelasjonen mellom kriterium 1 og kriterium 2 medfører trolig at kostnadsnøkkelen ikke godt nok makter å fange opp forskjeller i utgiftsbehovet mellom bydelene, det vi si det utgiftsbehovet som er knyttet til barn og ungdom som sådan (uavhengig av familiesituasjon) og det utgiftsbehovet som er knyttet til barn og ungdom med enslig forsørger. *Den høye korrelasjonen mellom disse to kriteriene skyldes først og fremst at begge kriteriene er korrigert med de samme indeksene.*

Tabell 7.5 Enkel og partiell korrelasjon i regresjon K2003A.

	Kriterium 1	Kriterium 2	Kriterium 4
Kriterium 1	23,924	0,896	0,572
Kriterium 2	0,968	16,819	-0,207
Kriterium 4	0,888	0,836	4,942

Den enkle korrelasjonen er vist under diagonalen, mens den partielle korrelasjonen er vist over diagonalen. Diagonalen viser VIF.

Utgiftsregresjoner med det faktiske antall klienter

Tabell 7.6 viser resultatene fra estimering av tre regresjoner der den avhengige variabelen er bydelenes netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år i henholdsvis 2001, 2002 og 2003 og forklaringsvariablene er alle de fire kriteriene i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for barnevernstjenester.

Tabell 7.6 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til barnevern. Oslos bydeler. 2001, 2002, 2003.*

Forklaringsvariabler	K2001B		K2002B		K2003B	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
1 Barn 7-17 år * Lavinntektsindeks *						
Lavutdanningsindeks* Utflyttingsindeks	1,508	0,391	-0,139	0,957	0,794	0,827
2 Barn 0-15 år med enslige forsørgere *						
Lavinntektsindeks * Lavutdanningsindeks	3,661	0,177	9,402	0,072	10,577	0,157
3 Barn under barnevernstiltak	83,974	0,002	157,292	0,001	225,979	0,000
4 Barn 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap	6,025	0,775	-18,619	0,630	-51,528	0,169
Justert R²		0,982		0,959		0,973
Veid relativ føyningsgrad WRF		0,947		0,920		0,928

Regresjonene er estimert uten konstantledd. Alle variabler er normert i forhold til antall innbyggere 0-17 år

Hovedresultatene er som følger: Det er kun estimatet til kriterium 3, det faktiske antall barnevernsklinter året før, som med stor sannsynlighet er større enn null. Det er til dels ganske stor usikkerhet knyttet til estimatene til barn 7-17 år og barn med enslig forsørger 0-15 år. En viktig grunn til dette er høy korrelasjon mellom de to variablene. Det er også stor usikkerhet knyttet til estimatet til ikke-vestlige innbyggere 7-17 år uten norsk statsborgerskap, og den estimert effekten er negativ både i 2002 og 2003.

Elastisiteter i regresjonene med og uten faktisk klienttall

Tabell 7.7 viser elastisitetene knyttet til hver forklaringsvariabel, det vil si hvert kriterium, i de regresjonene som er estimert uten og med det faktiske antall barnevernsklinter (kriterium 3). En tolkning er at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i netto driftsutgifter som kan tilbakeføres til eller som forklares av variasjon i de ulike forklaringsvariablene (kriteriene). Elastisitetene til de ulike kriteriene viser også hvilke vekter som gir det beste samsvaret mellom faktiske barnevernsutgifter og kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Tabell 7.7 *Elastisiteter regresjoner av Oslos barnevernskriterier.*

	Uten kriterium 3			Med kriterium 3		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Kriterium 1	35,0	22,8	54,2	21,6	-1,5	6,5
Kriterium 2	28,8	52,0	47,4	19,9	37,5	32,8
Kriterium 3				54,0	74,3	83,0
Kriterium 4	36,2	25,2	-1,7	4,6	-10,4	-22,3
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Egne beregninger

I regresjonene uten kriterium 3, Antall barn under barnevernstiltak, er det store sprang i elastisitetene fra år til år. Elastisiteten til barn og ungdom med ikke-vestlig statsborgerskap er negativ i 2003, mens elastisiteten til kriterium 1 er litt over 50 prosent og elastisiteten til kriterium 2 er litt under 50 prosent. I regresjonene med kriterium 3, Antall barn under barnevernstiltak, er det også store sprang i elastisitetene fra år til år. Elastisiteten til kriterium 4 er ganske sterkt negativ både i 2002 og 2003, elastisiteten til kriterium 1 er liten både i 2002 og 2003, mens elastisiteten til kriterium 2 er henholdsvis 38 og 33 prosent de to siste årene. Elastisiteten til kriterium 3, det faktiske antall barnevernsklienter, øker fra 54 prosent i 2001, til 74 prosent i 2002 og til 83 prosent i 2003.

Over tid forklares mindre og mindre av utgiftsvariasjonen av de ”egentlige” kriteriene i kostnadsnøkkelen og elastisiteten til barn og ungdom med ikke-vestlig statsborgerskap er negativ både i 2002 og 2003. Hovedkonklusjonen er derfor: *De sosioøkonomiske kriteriene i kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet makter i liten grad å fange opp de endringene i bydelenes utgiftsbehov som følger av økte egenandeler for barnevernsklienter plassert utenfor egen familie.*

7.3 Utgiftsvariasjon i 2003

7.3.1 Kostnadsnøkkelen – intensjoner og problemer

Oslo kommune har et ønske om å fange opp demografiske og sosioøkonomiske faktorer som skaper forskjeller i bydelenes utgiftsbehov til barnevernstjenester. Det er tre hovedproblemer med dagens kostnadsnøkkel:

For det første, det er svært høy korrelasjon mellom kriterium 1 barn i alt (korrigert for bydelsvise forskjeller i utdannings- og inntektsnivå og befolkningsmobilitet) og kriterium 2 barn av enslige forsørgere (korrigert for bydelsvise forskjeller i utdannings- og inntektsnivå). Det vil si at de to kriteriene langt på vei fanger opp de samme forholdene, selv om intensjonen er en annen. Den høye korrelasjonen mellom disse to kriteriene skyldes først og fremst at begge kriteriene er korrigert med de samme indeksene.

For det andre, kostnadsnøkkelen ”treffer” mindre og mindre sett i forhold til den faktiske utgiftsfordelingen mellom bydelene fra 2001 til 2003, det vil si i perioden med sterkt økte egenandeler for

barnevernsklienter plassert utenfor egen familie. Dette understreker behovet for en revisjon av kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet.

For det tredje, kriteriet barn under barnevernstiltak er prinsipielt uheldig fordi det er et kriterium bydelene kan påvirke størrelsen til slik at kriteriesystemet delvis får karakter av et refusjonssystem.

7.3.2 Ulikhet mellom bydelene i Oslo

Analysene av bydelsvise forskjeller i barnevernsutgifter og klienthyppighet i kapittel 5 viser følgende: 1) Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år* tilsvarte knapt 199 millioner kroner av en total på nesten 747 millioner kroner i 2003, slik at andelen ulikhet var lik 26,6 prosent mellom Oslos bydeler. 2) Den absolutte ulikheten i netto *barnevernsutgifter per klient* tilsvarte nesten 69 millioner kroner av en total på nesten 747 millioner kroner i 2003, slik at andelen ulikhet var lik 9,2 prosent. 3) Den absolutte ulikheten i *klienthyppighet* tilsvarte 774 klienter av en total på drøyt 3.720 barnevernsklienter i løpet av året i 2003, slik at andelen ulikhet var lik 20,8 prosent, se Tabell 5.7.

To konklusjoner følger: For det første, det er betydelig større ulikhet mellom Oslos bydeler i klienthyppighet enn i barnevernsutgifter per klient. For det andre, forskjellene i utgifter per klient og forskjellene i klienthyppighet forsterker jevnt over 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.

Det kan derfor forventes at de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet også kan forklare en god del av variasjonen i barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år – selv om det ikke er noen entydig sammenheng mellom forskjeller i klienthyppighet og utgiftsnivå.

Imidlertid er det en del spesielle problemer med utgiftsanalyser sett i forhold til analyser av klienthyppighet, se avsnitt 7.1.3. Dessuten medfører den sterke økningen i bydelenes egenandel for barnevernsklienter plassert utenfor egen familie, at det blir mindre og mindre samsvar mellom de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet og de faktorene som skaper forskjeller i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år.

7.3.3 Bydelsvise forskjeller i barnevernsutgifter

Tabell 7.8 viser netto driftsutgifter bokført på kapittel 244, 251 og 252 i bydelene målt per innbygger 0-17 år, antall barneverns klienter ved slutten av året per innbygger 0-17 år samt netto driftsutgifter per klient ved slutten av året.

Hovedpoenget er at selv om det er langt mindre ulikhet i utgifter per barneverns klient enn i klienthyppighet mellom bydelene, se avsnitt 5.2, er det også markerte forskjeller i netto driftsutgifter per klient. Forskjeller i utgifter per klient medfører at de faktorene som kan forklare mesteparten av forskjellene i klientrater ikke nødvendigvis forklarer like mye av variasjonen i netto barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år.

Flere av de vestlige bydelene har markert lavere utgifter per klient enn gjennomsnittet, men dette gjelder også bydeler som Manglerud og Hellerud. På den annen side er det enkelte bydeler som har meget høye utgifter per klient, mest fremtredende er Nordstrand, Romsås og Grorud.

Tabell 7.8 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, klienter ved slutten av året per 1.000 innbygger 0-17 år og netto driftsutgifter per klient. 2003.*

	Netto driftsutgifter millioner kroner	Klienter ved slutten av året	Innbyggere 0-17 år	Netto utgifter per innbygger 0-17 år (kroner)	Klientrate ved slutten av året	Netto utgifter per klient (kroner)
01 Bygdøy-Frogner	11,8	45	2479	4,744	18,2	261,356
02 Uranienborg-Majorstuen	12,9	54	2250	5,751	24,0	239,630
03 St.Hanshaugen-Ullevål	22,3	86	3889	5,732	22,1	259,221
04 Sagene-Torshov	73,8	242	3352	22,006	72,2	304,814
05 Grunerløkka-Sofienberg	48,7	187	3423	14,231	54,6	260,497
06 Gamle Oslo	93,3	324	4608	20,249	70,3	287,991
07 Ekeberg-Bekkelaget	13,7	60	3846	3,567	15,6	228,617
08 Nordstrand	24,3	51	3865	6,288	13,2	476,510
09 Søndre Nordstrand	67,1	282	10172	6,601	27,7	238,110
10 Lambertseter	16,8	50	1699	9,899	29,4	336,360
11 Bøler	19,1	77	2907	6,572	26,5	248,130
12 Manglerud	10,4	60	2574	4,059	23,3	174,117
13 Østensjø	17,8	67	3128	5,686	21,4	265,478
14 Helsefyr-Sinsen	31,1	116	3419	9,084	33,9	267,750
15 Hellerud	25,9	108	3264	7,926	33,1	239,546
16 Furuset	70,6	254	7161	9,864	35,5	278,094
17 Stovner	47,0	191	5168	9,103	37,0	246,293
18 Romsås	34,2	97	1720	19,907	56,4	352,990
19 Grorud	35,9	103	3820	9,410	27,0	349,000
20 Bjerke	27,8	130	5038	5,522	25,8	214,008
21 Grefsen-Kjelsås	9,7	55	4013	2,414	13,7	176,109
22 Sogn	6,7	42	3696	1,799	11,4	158,333
23 Vinderen	7,9	26	4849	1,625	5,4	303,077
24 Røa	9,0	58	4944	1,819	11,7	155,069
25 Ullern	8,5	60	5543	1,537	10,8	142,033
00 Oslo	746,5	2825	100827	7,403	28,0	264,231

Netto driftsutgifter funksjon 244, 251 og 252 i Kostra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

Men også Vinderen og Sagene-Torshov har høye utgifter per klient. Samtidig er det store forskjeller i klienthyppigheten blant de bydelene som har meget høye utgifter per klient. For eksempel er det relativt få barnvernvernsklienter i bydel Nordstrand, samtidig som utgiftene per klient er høyest av samtlige bydeler. Sagene-Torshov har både en meget høy klientrate og høye utgifter per klient. Utfordringen når det gjelder analysene av forskjeller i barnevern utgifter per innbygger 0-17 år, er derfor både å forklare til dels store forskjeller i klientrater og i utgifter per klient.

Tabell 7.9 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Klienter med tiltak i familien og plassert utenfor familien i løpet av året. 2003.*

	Klienter med tiltak i familien	Klienter med tiltak utenfor familien	Klienter i alt i løpet av året	Andel plasserte klienter
01 Bygdøy-Frogner	50	16	66	0,242
02 Uranienborg-Majorstuen	35	28	63	0,444
03 St.Hanshaugen-Ullevål	81	31	112	0,277
04 Sagene-Torshov	183	118	301	0,392
05 Grunerløkka-Sofienberg	165	79	244	0,324
06 Gamle Oslo	237	156	393	0,397
07 Ekeberg-Bekkelaget	55	26	81	0,321
08 Nordstrand	55	21	76	0,276
09 Søndre Nordstrand	302	116	418	0,278
10 Lambertseter	48	20	68	0,294
11 Bøler	68	29	97	0,299
12 Manglerud	72	17	89	0,191
13 Østensjø	58	31	89	0,348
14 Helsefyr-Sinsen	94	62	156	0,397
15 Hellerud	92	44	136	0,324
16 Furuset	219	90	309	0,291
17 Stovner	184	68	252	0,270
18 Romsås	67	55	122	0,451
19 Grorud	78	55	133	0,414
20 Bjerke	134	50	184	0,272
21 Grefsen-Kjelsås	63	15	78	0,192
22 Sogn	48	12	60	0,200
23 Vinderen	23	14	37	0,378
24 Røa	63	18	81	0,222
25 Ullern	57	22	79	0,278
00 Oslo	2531	1193	3724	0,320

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

Høye utgifter per klient skyldes i utgangspunktet en høy andel klienter med tiltak utenfor familien fordi gjennomsnittlige utgifter per plassert klient er markert høyere enn utgiftene per klient med tiltak i familien. Men dette bildet er ikke entydig. Sammenlign utgiftene per klient i Tabell 7.8 med tallene i Tabell 7.9, som viser antall barnevernsklienter i løpet av 2003 fordelt på klienter med tiltak i egen familie og plassert utenfor familien, samt andelen plasserte klienter av det totale antall klienter. I flertallet av bydeler med høyere utgifte per klient enn gjennomsnittet, er andelen plasserte klienter også høyere enn gjennomsnittet.

Men bildet er ikke entydig: Nordstrand, som har høyest utgifter per klient, har en lavere andel plasserte klienter enn gjennomsnittet. Det er derfor mulig at det svært høye utgiftsnivået i denne bydelen skyldes

spesielle forhold – som for eksempel at utgifter påløpt i 2002 først er betalt i 2003.

På den annen side har de to bydelene Sagene-Torshov og Gamle Oslo er høy andel plassert klienter, mens utgiftene per klient dels er litt lavere enn gjennomsnittet og dels er bare litt høyere enn snittet. Også bydel Uranienborg-Majorstuen har en svær høy andel klienter plassert utenfor familien, men lavere utgifter per klient enn gjennomsnittet. Igjen kan dette skyldes at utgifter påløpt ett år ikke betales før neste år. Men forskjeller i utgifte per klient kan også skyldes ulik kostnadsbevissthet i bydelsbarnevernet. Det kan også være store forskjeller i hvor ressurskrevende klienter plasserte utenfor eget hjem, er.

7.4 Utgifter og sosioøkonomiske faktorer

Tabell 7.10 viser de mest sentrale regresjonene i analysen av bydelsvise forskjeller i antall *barnvernsklienter* i løpet av året i perioden 2001-2003. I det følgende oppsummeres de viktigste funnene når det gjelder variasjon i netto *barnevernsutgifter* i form av noen sentrale regresjoner.

Tabell 7.10 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er barnevernsklienter i løpet av året. Oslos bydeler. 2001-2003.*

Forklaringsvariabler	B1		D3	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	8,8	0,000	5,6	0,028
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	30,6	0,000	25,6	0,000
Barn 0-17 år av enslig forsørger med lav utdanning	482,1	0,000	470,4	0,000
Barn 0-17 år av enslig forsørger				
Giftet 20-59 år med trygd			64,8	0,140
Boliger til vanskeligstilte	50,2	0,000	49,7	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 15,2001	-17,0	0,002	-18,6	0,001
Justert R²		0,931		0,932
Veid relativ føyning WRF		0,947		0,949

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per 1.000 innbygger 0-17 år under estimeringen.

Det er en del forskjeller når det gjelder å analysere forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger. Først og fremst varierer utgiftene per barnevernsklient innenfor ulike klientgrupper og dermed er den relative betydningen til de faktorene som skaper

forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger, forskjellig.

Så lenge det fines et forholdsvis lavt *tak* på bydelenes utgifter per klient, vil det være høy korrelasjon mellom antall klienter per yngre innbygger og netto barnevernsutgifter per yngre innbygger. Følgelig vil de faktorene som forklarer variasjon i klienthyppighet også langt på vei forklare variasjon i utgifter per yngre innbygger.

Men når bydelene selv skal finansiere alle utgifter knyttet til barnevernsklienter plassert utenfor egen familie, vil det være mindre samsvar mellom de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger fordi det blir langt større forskjeller i utgifter per klient mellom ulike klienttyper.

I utgangspunktet antas det at de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet også kan forklare en god del av variasjonen i barnevernsutgifter per innbygger 0-17 år – selv om det ikke er noen entydig sammenheng mellom faktorer som skaper forskjeller i tallet på barnevernsklienter og utgiftsnivå.

7.4.1 Familiesituasjon, utdanning og utleieboliger

Det er utgiftsforskjeller mellom bydelene i 2003 som er mest interessant når problemet er å etablere eventuelt nye kriterier og vektorer i en kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet ettersom effekten av bydelenes økte egenandeler for barnevernsklienter plasserte utenfor egen familie, er inkludert i bydelenes utgifter i 2003.

Regresjon S1 i Tabell 7.11 er identisk med regresjon B1 i Tabell 6.2, mens regresjon S2 er identisk med regresjon D3 i Tabell 6.5. Forskjellen er at det inngår dummyvariabler for ulike bydeler, og at de avhengige variabelen er henholdsvis netto barnevernsutgifter i 2003 og antall barnevernsklienter i løpet av året i perioden 2001-2003. Regresjonene fra klientanalysene er også gjengitt i Tabell 7.10.

Regresjonene er estimert ved at den avhengige variabelen og alle forklaringsvariablene er målt per innbygger 0-17 år. *Under estimeringen blir derfor estimatet til variabelen barn 0-17 år et konstantledd.* Det inngår en dummyvariabel for enkelte bydeler multiplisert med antall barn 0-17 år. Under estimeringen blir forklaringsvariabelen en ren dummyvariabel som antar verdien 1 for vedkommende bydel og verdien 0 for alle andre bydeler. Jeg forsøker imidlertid å tolke resultatene ut fra hvordan regresjonene skrives på nivåform. Netto driftsutgifter er målt i 1.000 kroner og derfor skrives

estimatene med tre desimaler. Dette letter tolkningen ved at *man kan resonneres som om estimatene (inklusive desimaler) viser tall i 1000 kroner.*

Regresjon S1

Målt ved den veide relative føyningsgraden forklarer regresjon S1 93,5 prosent av variasjonen i netto barnevernsutgifter mellom bydelene, mens regresjon B1 forklarer 94,7 prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklienter. Den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er lik 0,927 i regresjon S1 og lik 0,931 i regresjon B1 (som omfatter de tre årene 2001-2003).

Fortegnet til alle estimater i regresjon S1 er som forventet og de fleste estimatene er meget eller rimelig sikre. Imidlertid er p-verdien til barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning så høy som 14,8 prosent, men det er likevel grunn til å anta at denne forklaringsvariabelen også påvirker netto barnevernsutgifter – ikke bare tallet på barnevernsklienter i bydelene.

Tabell 7.11 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto barnevernsutgifter målt i 1.000 kroner. Oslos bydeler. 2003.*

Forklaringsvariabler	S1		S2	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	1,344	0,101	-0,984	0,442
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	6,319	0,061	2,533	0,457
Barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning	86,872	0,148	74,745	0,172
Gifte 20-59 år med trygd			48,407	0,037
Boliger til vanskeligstilte	18,336	0,000	17,971	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 06	3,629	0,076	4,891	0,016
Barn 0-17*dummy bydel 18	8,072	0,006	7,789	0,004
Justert R²		0,927		0,940
Veid relativ føyningsgrad WRF		0,935		0,940

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Personer med trygd er personer med uførepensjon og/eller grunn- eller hjelpestønad. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år under estimeringen.

I regresjon S1 er det ganske høy partiell korrelasjon (0,833) mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning (ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning).

Regresjon S2

Målt ved den veide relative føyningsgraden forklarer regresjon S2 94,0 prosent av variasjonen i netto barnevernsutgifter mellom bydelene, mens regresjon D3 forklarer 94,9 prosent av variasjonen i tallet på barnevernsklienter. Den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er lik 0,940 i regresjon S2 og lik 0,932 i regresjon D3 (som omfatter de tre årene 2001-2003).

Regresjon S2 forklarer litt mer av variasjonen i netto barnevernsutgifter mellom bydelene enn regresjon S1. Imidlertid blir estimatet for barn 0-17 år negativt når gifte 20-59 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad inngår som en ekstra forklaringsvariabel i regresjon S2, og estimatet blir ikke signifikant forskjellig fra null. Dette er et uheldig resultat ettersom det må forventes en positiv sammenheng mellom antall barnevernsklienter og antall barn og unge som sådan i bydelene. For det andre reduseres estimatet til ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og verdien er meget usikker i regresjon S2 ettersom p-verdien er så høy som 0,457. Dessuten reduseres estimatet til barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning (ingen utdanning eller grunnskole som høyeste utdanning) og det blir mer usikkert, p-verdiene øker fra 14,8 prosent i regresjon S1 til 17,2 prosent i regresjon S2.

I regresjon S2 er det mer moderat partiell korrelasjon (0,663) mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning, mens den partielle korrelasjon er lik 0,505 mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og gifte personer 20-59 år med trygd (uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad).

Konklusjonen er at regresjon S2 er utilfredsstillende fordi den ikke makter å fange opp betydningen av barn og unge 0-17 år som sådan, og ikke-vestlige innvandrere 0-22 år. Den estimerte effekten av barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning blir også mer usikker enn når gifte 20-59 år med trygd ikke inngår som forklaringsvariabel.

Andre analyser familiesituasjon, utdanning og utleieboliger

Tabell 6.2 på side 94 oppsummerer regresjonene B1-B4 som tester ut effekten av ulike kombinasjoner av barnas familiesituasjon og foreldrenes utdanningsnivå på antall barnevernsklienter i løpet av året.

Regresjon S1 i dette avsnittet er ekvivalent med regresjon B1. For øvrig gjelder følgende.

Dersom barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) og barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning (uansett sivil status) innføres som ekstra forklaringsvariabler i forhold til regresjon S1, blir estimatene til alle forklaringsvariabler til dels meget usikre – med unntak for boliger til vanskeligstilte – og flere estimater får negativt fortegn i motsetning til det som kan forventes. Dette tilsvarer regresjon B2 Tabell 6.2.

Dersom barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) innføres som ekstra forklaringsvariabel i forhold til regresjon S1, blir estimatene til alle forklaringsvariabler til dels meget usikre – med unntak for boliger til vanskeligstilte – men fortegnende er som forventet. Spesielt er estimatet til barn 0-17 år i alt med enslig forsørger meget usikkert. Dette tilsvarer regresjon B3 Tabell 6.2.

Dersom barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning (uansett sivil status) innføres som ekstra forklaringsvariabel i forhold til regresjon S1, blir estimatene til alle forklaringsvariabler til dels meget usikre – med unntak for boliger til vanskeligstilte – og estimatet til ikke-vestlige innvandrere får negativt fortegn. Dette tilsvarer regresjon B4 Tabell 6.2.

Konklusjonen er at verken barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) eller barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning (uansett sivil status), bidrar til å forklare mer av variasjonene i netto barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo.

7.4.2 Befolkningens inntektsnivå

Gjennomgangen i kapittel 4 sannsynliggjør at foreldrene til barneverns klienter i gjennomsnitt har et lavere inntektsnivå enn andre foreldre. Spesielt synes det som om mødre til barneverns barn har forholdsvis lave inntekter. Samtidig er det høy korrelasjon mellom inntekts- og utdanningsnivå i befolkningen og det er mulig at variasjon i utdanningsnivå langt på vei fanger opp betydningen av inntektsforskjeller. Dessuten inngår kommunale utleieboliger som forklaringsvariabel og mange av beboerne må antas å ha spesielle økonomiske problemer. Trolig har også ikke-vestlige innvandrere et forholdsvis lavt inntektsnivå.

I avnitt 6.2.4 er sammenhenger mellom antall *barneverns klienter* og befolkningens inntektsnivå analysert. Disse analysene tyder på at generell inntektsvariasjon mellom den voksne delen av befolkningen betyr forholdsvis mindre for observerte forskjeller i klienthyppighet

enn variasjon i foreldrenes utdanningsnivå og sivile status og / eller at andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp effekten av inntektsvariasjon. Spesielt er det høy partiell korrelasjon mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og personer 20-59 år i alt med lav inntekt. Det er også forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og personer 20-59 år i alt med lav inntekt.

Tabell 6.4 på side 101 oppsummerer regresjonene C1-C3 som tester ut effekten av ulike kombinasjoner av den voksne befolkningens inntektsnivå. I det følgende gjennomgås tilsvarende regresjonsanalyser med *netto barnvernsutgifter* som avhengig variabel. Disse analysene er også enkle utvidelser av regresjons S1 i Tabell 7.11 på side 130. Inntektsnivået til personer 20-59 år benyttes som en indikator for variasjon i det generelle inntektsnivået til foreldregenerasjonene. *Personer 20-59 år (foreldre) med lav inntekt defineres som personer med en nettoinntekt under 125.000 kroner.*

Barn i alt med enslig forsørger og voksnes generelle inntektsnivå

Barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) og personer 20-59 år (foreldregenerasjonen) med lav inntekt bidrar ikke til å forbedre analysene når de to variablene innføres som ekstra forklaringsvariabler i regresjon S1. Dette tilsvarer regresjon C1 i Tabell 6.4. Estimatet til personer 20-59 år med lav inntekt er negativt og svært usikkert. Estimatet til barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) er positivt, men også dette estimatet er meget usikkert. En viktig effekt er at estimatet til barn 0-17 år som sådan blir lavere og betydelig mer usikkert enn i regresjon S1.

Voksnes generelle inntektsnivå

Personer 20-59 år (foreldregenerasjonen) med lav inntekt bidrar ikke til å forbedre analysene når denne variabelen innføres som ekstra forklaringsvariabel i regresjon S1. Dette tilsvarer regresjon C2 i Tabell 6.4. Også her er estimatet til personer 20-59 år med lav inntekt negativt og svært usikkert. For øvrig er de andre estimatene omtrent som i regresjon S1, noe som innebærer at inntektsnivået til den voksne delene av befolkningen praktisk talt ikke påvirker netto barnevernsutgifter. Det er spesielt høy partiell korrelasjon mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og personer 20-59 år i alt med lav inntekt. Det er også forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og personer 20-59 år i alt med lav inntekt.

Enslige forsørgere med lav utdanning og lavt inntektsnivå

Regresjon C3 i Tabell 6.4 inkluderer et anslag for barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt – i stedet for barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning. En tilsvarende regresjon med netto barnevernsutgifter i 2003 som avhengig variabel, forklarer mindre av variasjonen i utgiftsnivå mellom bydelene enn regresjon S1 i Tabell 7.11. Estimatet til anslaget over barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt er meget usikkert ettersom p-verdien er så høy som 0,580. En mulig grunn til de negative resultatene er at et lavt inntektsnivå blant foreldrene faktisk betyr langt mindre enn lav utdanning når det gjelder sannsynligheten for at barn og ungdom blir barnevernsklinter. I tillegg kan andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp en mulig effekt av inntektsvariasjon. I denne regresjonen er det forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom barn med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt og barn og ungdom med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn (0,825). Estimaterne til de øvrige variablene er imidlertid ganske sikre og verdien er ikke langt unna dem i regresjon S1.

7.4.3 Trygdemottagere og yngre funksjonshemmede

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. I det følgende analyseres betydningen av variasjon i barn og unge som mottar uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad; forskjeller i voksne (foreldre) som er uføretrygdet og / eller mottar grunn- eller hjelpestønad; variasjon i enslige forsørgere med overgangsstønad – i tillegg til bydelsvise forskjeller i antall utleieboliger til vanskeligstilte befolkningsgrupper.

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.

Tabell 6.5 på side 104 oppsummerer regresjonene D1-D3 som tester ut effekten av ulike kombinasjoner av trygdemottagere. I det følgende

gjennomgås tilsvarende regresjonsanalyser med *netto barnvernsutgifter* som avhengig variabel. Disse analysene er også enkle utvidelser av regresjons S1 i Tabell 7.11 på side 130.

Enslige forsørgere med overgangsstonad

Enslige forsørgere med overgangsstonad er trolig lite egnet til å forklare variasjon i tallet på barnevernsklienter og netto barnevernsutgifter mellom bydelene.

Personer 0-19 år uføretrygd med videre

Personer 0-19 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestonad synes ikke å påvirke forskjellene i klienthyppighet mellom bydelene. En mulig forklaring er at funksjonshemmede barn og ungdom jevnt over får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater. Imidlertid viser enkelte analyser at det kan være knyttet høye *utgifter* til funksjonshemmede barn og ungdom. Men i disse regresjonene blir estimatet til barn 0-17 år til dels sterkt negativt, noe som er et utilfredsstillende resultat. Det har ikke lyktes å løse dette problemet.

Tabell 7.12 gjengir resultatene fra estimeringen av tre identiske regresjoner; den eneste forskjellen er at det i de to første inngår dummyvariabler for henholdsvis to og tre bydeler, mens den siste er estimert uten dummyvariabler. Hensikten med å innføre dummyvariabler er å redusere problemet med ekstremobservasjoner. Dette har samme virkning som å ekskludere disse observasjonene fra estimeringen.

Tabell 7.12 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto barnevernsutgifter målt i 1.000 kroner. Oslos bydeler. 2003.*

Forklaringsvariabler	S3		S4		S5	
	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år (konstantledd)	-5,365	0,014	-5,367	0,002	-4,794	0,078
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	2,879	0,390	5,617	0,040	-3,090	0,420
Barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning	26,525	0,632	27,752	0,499	217,658	0,000
Personer 0-19 år med trygd	163,758	0,016	171,821	0,002	107,885	0,204
Ikke-gifte 20-59 år med trygd	10,786	0,172	16,500	0,012	-3,888	0,690
Gifte 20-59 år med trygd	34,628	0,115	9,816	0,564	40,935	0,161
Boliger til vanskeligstilte	16,658	0,000	14,610	0,000	19,041	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 06	6,507	0,002	5,936	0,000		
Barn 0-17*dummy bydel 08			4,059	0,002		
Barn 0-17*dummy bydel 18	8,646	0,002	8,671	0,000		
Justert R²		0,954		0,975		0,908
Veid relativ føyningsgrad WRF		0,954		0,964		0,926

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Personer med trygd er personer med uførepensjon og/eller grunn- eller hjelpestønad. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år under estimeringen.

Regresjonene er identisk med regresjon S1 i Tabell 7.11 på side 130, bortsett fra at de tre forklaringsvariablene personer 0-19 år med trygd, ikke-gifte 20-59 år med trygd og gifte 20-59 år med trygd inngår som ekstra forklaringsvariabler. Personer med trygd er personer med uførepensjon og / eller grunn- eller hjelpestønad.

I regresjon S3 og S4 er estimatet til personer 0-19 år med trygd svært høyt og med store sannsynlighet forskjellig fra null. Verdien antyder at netto barnevernsutgifter knyttet til trygdede personer under 20 år i gjennomsnitt utgjorde 164.000-172.000 kroner i 2003. På den annen side er det ikke mulig å sannsynliggjøre at yngre funksjonshemmede påvirker klienthyppigheten i bydelene. Mens analysene i Tabell 7.12 kan indikere at selv om det ikke er så mange barneverns klienter blant yngre funksjonshemmede, er de meget utgiftskrevende i gjennomsnitt.

Det største problemet med å innføre personer 0-19 år med trygd som forklaringsvariabel, er at estimatet til barn og ungdom 0-17 år blir negativt. Dette er utilfredsstillende ettersom det må forventes at det blir flere barneverns klienter i bydelene når det blir flere innbyggere under 18 år, og ikke færre som analysene i Tabell 7.12 antyder. I mange analyser blir også estimatet til barn med enslig forsørger med lav utdanning ganske usikkert; også dette er utilfredsstillende ettersom

de aller fleste analysene viser at denne variabelen i stor grad både påvirker tallet på barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter.

For øvrig er det verdt å merke seg at estimatene til de fleste andre forklaringsvariabler i stor grad påvirkes av hvilke bydeler som er med i analysene, det vil si hvilke bydeler det er spesifisert egne dummyvariabler for. Det er kun estimatet til utleieboliger til vanskeligstilte som i stor grad er upåvirket av endringene i modellspesifikasjon.

Gifte med uføretrygd og uføretrygdene i alt 20-59 år

De fleste analyser tyder på at gifte trygdemottagere 20-59 år har større betydning for variasjonen i bydelenes netto barnevernsutgifter enn ikke-gifte trygdemottagere 20-59 år, noe som blant annet skyldes at sistnevnte variabel er høyt korrelert med utleieboliger til vanskeligstilte. For øvrig vises det til regresjon S2 i Tabell 7.11 på side 130,

7.4.4 Andre forklaringsfaktorer

Flere andre forhold enn de som er analysert tidligere, kan tenkes å medvirke til variasjon i klienthyppighet og utgiftsnivå. Her gjennomgås enkelte andre faktorer.

Om barn 0-13 år og 14-17 år

Barn og unge i alderen 14-17 år har en markert høyere klientrate enn yngre. Det er imidlertid ikke mulig å skille ut den isolerte effekten av ulike aldergrupper i regresjonsanalyser fordi det er meget høy korrelasjon mellom (andelen) barn og unge på ulike alderstrinn. Samtidig betyr dette at aldersgruppen 0-17 år er en god indikator for å fange opp behovet for barnevernstjenester på ulike alderstrinn.

Befolkningsmobilitet

Betydningen av befolkningsmobilitet er studert ved å inkludere forklaringsvariabelen antall utflyttinger fra bydelene, korrigert for interne flyttinger innad i hver bydel. I ulike regresjonsmodeller er estimatet jevnt over meget lite og svært usikkert. Konklusjonen er at det ikke er mulig å sannsynliggjøre at antall utflyttede personer i alt har en signifikant betydning for bydelenes netto barnvernsutgifter. Det er heller ikke mulig å sannsynliggjøre en slik sammenheng når det gjelder tallet på barnevernsklinter.

Kriminalitet

Datatilfanget når det gjelder bydelsvise forskjeller i *kriminell adferd* er beskjedent, men indikatorene siktede for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven (promillekjøring) har ingen signifikant betydning for den bydelsvise variasjonen i tallet på barnevernsklienter eller netto barnevernsutgifter når de innføres som ekstra forklaringsvariabler i regresjonene. En mulig grunn er at det er ganske høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og kriminell adferd (siktede for narkotikaforbrytelser). Dermed fanger forskjeller i antall utleieboliger også opp en god del av forskjellene i kriminell adferd mellom bydelene, noe som ikke er en usannsynlig konklusjon. Det er også høy korrelasjon mellom utlyttinger og kriminell adferd (siktede for narkotikaforbrytelser). Det er mulig konklusjonen ville blitt en annen dersom vi hadde hatt tilgang til andre, og kanskje bedre, indikatorer for bydelsvis variasjon i kriminell adferd.

Rusmisbruk

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. Vi har innhentet en tilsvarende statistikk fra Statistisk sentralbyrå for alle norske kommuner, men datagrunnlaget er for dårlig til å fordele personer bosatt i Oslo på bydelene. Derfor er det ikke mulig å gjennomføre en tilsvarende analyse for Oslos bydeler.

Sosialhjelpsmottagere

Clausen (2002) viser at en høy andel av foreldrene til barnevernsklienter i alderen ett til fire år, også mottar økonomisk sosialhjelp. Det er imidlertid ikke naturlig å inkludere tallet på sosialhjelpsmottagere i en analyse der formålet er å tallfeste variabler som kan benyttes til å gi kriterier og vektorer i Oslo kommunes kostnadsnøkkel for barnevernstjenester.

Hva betyr inntektsforskjeller mellom bydelene?

Bydelenes inntekter inngår ikke som forklaringsvariabel i de regresjonene som er presentert ovenfor. Grunnen er at det sannsynligvis ikke er noen statistisk signifikant sammenheng mellom tallet på barnevernsklienter i bydelene og bydelenes inntektsnivå. Betydningen av inntektsforskjeller er analysert ved å benytte de *totale inntektene bydelene mottar gjennom kriteriesystemet* til ulike formål. Dette kan langt på vei sammenlignes med kommunenes frie inntekter.

Når bydelenes totale inntekter innføres som en ekstra forklaringsvariabel i regresjon S1, er estimatet lik 0,026 og ganske usikkert ettersom p-verdien er lik 0,200. Konkret betyr dette at bydelenes barnevernsutgifter øker med 26 kroner når totale inntekter øker med 1.000 kroner; men som sagt – effekten er usikker.

7.4.5 Uforklarlig høye / lave utgifter i noen bydeler

I regresjonene inngår det *dummyvariabler* for enkelte bydeler og hensikten er å unngå problemer med ekstremobservasjoner. Konkret betyr dette at regresjonsmodellene ikke makter å forklare et spesielt høyt eller lavt utgiftsnivå i de aktuelle bydelene. Resultatene ville blitt identiske om de aktuelle bydelene var utelatt fra estimeringen. Men ved å benytte dummyvariabler, kan man teste om utgiftsnivået er signifikant forskjellig fra det som følger fra de ”egentlige” forklaringsvariablene.

7.4.6 Sammenligning med faktiske utgifter

Det er særlig for tre bydeler at analysene ikke makter å fange opp det faktiske utgiftsnivået. Barnevernsutgiftene per innbygger 0-17 år er markert høyere enn forventet i bydel 6 Gamle Oslo og bydel 18 Romsås, men også bydel 8 Nordstrand har markert høyere utgifter per yngre innbygger enn det som kan forklares av regresjonsanalysene.

Det kan være flere grunner til dette. Det kan være spesielle behovsforhold i disse bydelene som ikke fanges opp av de forklaringsvariablene som inngår i analysene. Eller utgiftsnivået kan være spesielt høyt på grunn av lav kostnadsbevissthet i barnevernet. Et spesielt høyt eller lavt utgiftsnivå kan også skyldes timingen av inn- og utbetalinger, for eksempel at høye utgifter til barnevernsinstitusjoner påløpt i 2002 først betales i 2003 (bokførte utgifter bli høyere enn reelt), eller at utgifter som er påløpt i 2003 ikke betales før i 2004 (bokførte utgifter blir lavere enn reelt).

Tabell 7.13 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter per klienter med tiltak i familien og plassert utenfor familien i løpet av året. Kroner. 2003.*

	Utgifter 244 per klient i alt	Utgifter 251 per klient med tiltak i familien	Utgifter per klient med tiltak utenfor familien	Utgifter i alt per klient i alt i løpet av året
01 Bygdøy-Frogner	50,727	11,700	489,250	178,197
02 Uranienborg -Majorstuen	55,571	14,714	318,714	205,397
03 St.Hanshaugen-Ullevål	52,875	43,284	415,000	199,045
04 Sagene-Torshov	49,704	58,951	406,915	245,066
05 Grunerløkka-Sofienberg	55,639	44,255	352,342	199,643
06 Gamle Oslo	46,613	55,802	395,929	237,427
07 Ekeberg-Bekkelaget	34,259	12,618	394,154	169,346
08 Nordstrand	46,118	48,545	863,190	319,763
09 Søndre Nordstrand	41,136	13,136	396,422	160,639
10 Lambertseter	47,618	57,729	540,450	247,324
11 Bøler	44,619	43,059	408,621	196,969
12 Manglerud	45,876	9,542	333,941	117,382
13 Østensjø	47,045	15,000	410,645	199,854
14 Helsefyr-Sinsen	45,910	37,660	328,339	199,096
15 Hellerud	31,015	22,065	445,977	190,228
16 Furuset	33,987	33,836	585,822	228,595
17 Stovner	53,988	28,375	414,941	186,675
18 Romsås	40,139	29,925	497,055	280,656
19 Grorud	49,744	31,385	488,782	270,278
20 Bjerke	35,973	21,090	367,520	151,201
21 Grefsen-Kjelsås	32,333	30,603	349,067	124,179
22 Sogn	27,933	31,354	289,083	110,833
23 Vinderen	71,216	34,783	317,500	212,973
24 Røa	42,333	19,714	240,167	111,037
25 Ullern	28,481	35,246	193,773	107,873
00 Oslo	44,326	32,980	417,361	200,444

Formål 244 = barnevernstjeneste, 251 = barnevernstiltak i familien, 252 = barnevernstiltak utenfor familien.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra

Tabell 7.13 viser en del nøkkeltall for utgiftsnivået i bydelsbarnevernet. Bydel 6 *Gamle Oslo* har ganske høye administrasjonsutgifter per klient og nest høyest utgifter per klient med tiltak i familien, mens utgiftene per plassert klient er noe lavere enn gjennomsnittet. Netto driftsutgifter per klient i alt er en god del høyere enn gjennomsnittet. Gamle Oslo har også den nest høyest klientraten av alle bydeler, og muligens er hovedgrunnen til at regresjonsanalysene ikke makter å fange opp det faktiske utgiftsnivået i denne bydelen, at klienthyppigheten er ”uforklarlig” høy.

Bydel 18 *Romsås* har markert høyere utgifter per plassert klient enn gjennomsnittet for Oslo kommune, og netto driftsutgifter per klient i alt er nest høyest av alle bydeler (der Nordstrand ligger på topp). Analysene kan imidlertid ikke si om dette skyldes liten kostnadsbevissthet i denne bydelen eller andre forhold. Bydel 8 *Nordstrand* har absolutt høyest utgifter per klient plassert utenfor egen familie, og dette er hovedgrunnen til at utgiftene per yngre innbygger er markert høyere enn forventet. Nordstrand har også høyest netto driftsutgifter per klient i alt. Analysene kan imidlertid ikke si om dette skyldes liten kostnadsbevissthet i denne bydelen eller andre forhold.

7.5 Spesielle økonomiske faktorer

I tillegg til at utgiftene per klient varierer mellom ulike klientgrupper, er det to andre sentrale faktorer som er spesielle for økonomiske analyser. *Skalaforhold* kan ha betydning for barnevernsutgiftene, for eksempel kan det være smådriftsulemper. Det er uten tvil knyttet faste utgifter til det å holde en viss minstekapasitet i barnevernet. Spørsmålet er om dette har betydning for utgiftsforskjeller mellom bydelene i Oslo. *Tilfeldige økonomiske faktorer*, som forskjeller i utgifter knytter til sykefravær, permisjoner med lønn, utstyrsanskaffelser, vedlikeholdsarbeider med videre, er med på å skape utgiftsforskjeller mellom bydelene som det kan være problematisk eller svært ressurskrevende å ta hensyn til i regresjonsanalyser. I enkelte bydeler, spesielt bydeler med få barnevernsklienter, kan svært høye utgifter knyttet til en eller et fåtall klienter, skape store avvik fra det som ellers er vanlig. I innværende rapport analyseres ikke betydningen av skalaforhold eller tilfeldige økonomiske faktorer, for eksempel forskjeller i utgifter knytter til sykefravær og fødselspermisjoner med lønn.

7.6 Oppsummering og konklusjoner

Regresjonsanalysene i dette kapitlet tar sikte på å avklare hvilke faktorer som i all hovedsak skaper forskjeller i barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo. Den avhengige variabelen er bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester per innbygger 0-17 år. Netto driftsutgifter til barnevernstjenester omfatter formålene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien i Kostra. Alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år.

Estimeringen skjer ved hjelp av vanlig minste kvadraters metode og det antas at de stokastiske restleddene oppfyller de vanlige betingelsene. Analysene i dette kapitlet gjennomføres med data for hvert av årene 2001, 2002 og 2003, mens klientanalysene i foregående kapittel ble foretatt på ett felles datasett for de tre årene. Tolkningen av den estimerte verdien til regresjonskoeffisientene må ses i forhold til gjennomsnittlige driftsutgifter per innbygger 0-17 år, se nedenfor.

7.6.1 Ny finansieringsordning og utgiftsvekst

Det var en sterk økning i bydelenes netto driftsutgifter til barnevernstjenester fra 2001 til 2003. 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, det veide gjennomsnittet økte til vel 5.740 kroner i 2002 og til knapt 7.400 kroner per yngre innbygger i 2003.

Tabell 7.14 *Bydelsbarnevernet i Oslo. Netto driftsutgifter, klienter ved slutten av året og innbyggere 0-17 år.*

	Nivå tall			Vekst fra 2001		
	2001	2002	2002	2001	2002	2002
Kroner per innbygger 0-17 år	4142	5744	7399	1,000	1,387	1,786
Kroner per klient	157707	211554	264231	1,000	1,341	1,675
Utgifter millioner kroner	407,4	569,7	746,5	1,000	1,399	1,832
Innbyggerer 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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Kostra og befolkningsstatistikk)

Den sterke utgiftsøkningen medfører at det ikke uten videre er mulig å estimere en felles regresjon for de tre årene fordi den avhengige variabelen prinsipielt ikke er den samme. Mye arbeid er lagt ned i et forsøk på å korrigere utgiftstallene, men konklusjonen er at en slik korreksjon ikke er mulig å gjennomføre på en troverdig måte. Derfor estimeres det separate regresjoner for de tre årene i dette kapitlet, mens analysene av klienthyppigheten er foretatt for alle tre årene sett under ett.

7.6.2 Utgiftsanalyser – spesielle problemer

Det er en del forskjeller når det gjelder analyser av klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger. For det første, *utgiftene per klient* er

forskjellig for ulike klientgrupper og dermed er den relative betydningen til de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger, forskjellig. For det andre, *skalaforhold* kan ha betydning for barnevernsutgiftene, for eksempel kan det være smådriftsulemper. Det er uten tvil knyttet faste utgifter til det å holde en viss minstekapasitet i barnevernet. Spørsmålet er om dette har betydning for utgiftsforskjellene mellom bydelene i Oslo. For det tredje, *tilfeldige økonomiske faktorer*, som forskjeller i utgifter knytter til sykefravær, permisjoner med lønn, utstyrsanskaffelser, vedlikeholdsarbeider med videre, er med på å skape utgiftsforskjeller mellom bydelene som det kan være problematisk eller svært ressurskrevende å ta hensyn til i regresjonsanalyser.

Så lenge det finnes et forholdsvis lavt *tak* på bydelenes utgifter per klient, vil det være høy korrelasjon mellom antall klienter per yngre innbygger og netto barnevernsutgifter per yngre innbygger. Følgelig vil de faktorene som forklarer variasjon i klienthyppighet også langt på vei forklare variasjon i utgifter per yngre innbygger. Men når bydelene selv skal finansiere alle utgifter knyttet til barnevernsklienter plassert utenfor egen familie, vil det være mindre samsvar mellom de faktorene som skaper forskjeller i klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger fordi det blir langt større forskjeller i utgifter per klient mellom ulike klienttyper.

7.6.3 Kostnadsnøkkelen for barnevernstjenester

Oslo kommunes kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet består av tre sosioøkonomiske kriterier, samt det faktiske antall barn under barnevernstiltak, se Tabell 7.15.

Kriteriet *Barn 7-17 år * Lavinntektsindeks * Lavutdanningsindeks * Utflyttingsindeks* har en vekt på 50 prosent. Hovedhensikten er å fange opp en mer generell variasjon i utgiftsbehovet knyttet til barn og ungdom som sådan, det vil si uavhengig av familiesituasjon og landbakgrunn. Det antas at utgiftsbehovet per barn og ungdom, uavhengig av familiesituasjon og landbakgrunn, jevnt over øker jo lavere det generelle inntekts- og utdanningsnivået er i bydelene, og jo høyere befolkningsmobiliteten er.

Kriteriet *Barn 0-15 år med enslige forsørgere * Lavinntektsindeks * Lavutdanningsindeks* har en vekt på 20 prosent. Hensikten er å fange opp et merutgiftsbehov knyttet til barn og ungdom med enslig forsørger, hensyn tatt til forskjeller i utdannings- og inntektsnivå blant enslige forsørgere.

Tabell 7.15 *Kriteriesett for FO2B Barnevern brukt i budsjettet for 2001, 2002 og 2003. Oslo kommune.*

Kriterier	Vekt
1 Barn 7-17 år * Lavinntektsindeks*Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks	0,50
2 Barn 0-15 år med enslige forsørger*Lavinntektsindeks*Lavutdanningsindeks	0,20
3 Barn under barnevernstiltak	0,20
4 Barn 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap	0,10
Sum	1,00

Kilde: Oslo kommune

Kriteriet *Barn under barnvernstiltak* har en vekt på 20 prosent og hensikten er trolig å ta hensyn til en del utgiftsskapende faktorer som de sosioøkonomiske kriteriene ikke fullt ut makter å fange opp.

Kriteriet *Barn 7-17 år med ikke-vestlig statsborgerskap* har en vekt på 10 prosent og kriteriet antas å fange opp et merforbruk knyttet til barn og ungdom med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

Hvor godt treffer kostnadsnøkkelen?

I regresjonsanalyser der den avhengige variabelen er bydelenes netto barnevernsutgifter og forklaringsvariablene er de fire kriteriene i kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet i Oslo, er det kun kriterium 3, det faktiske antall barnevernsklinter forgående år, som med stor sannsynlighet er større enn null. Det er til dels ganske stor usikkerhet knyttet både til antall barn 7-17 år (korrigert for bydelsvise forskjeller i befolkningsmobilitet, utdannings- og inntektsnivå) og barn av enslige forsørger 0-15 år (korrigert for bydelsvise forskjeller i utdannings- og inntektsnivå). En viktig grunn til dette er høy korrelasjon mellom de to variablene. *Den høye korrelasjonen mellom disse to kriteriene skyldes først og fremst at begge kriteriene er korrigert med de samme indeksene.* Det er også betydelig usikkerhet knyttet til ikke-vestlige innbyggere 7-17 år uten norsk statsborgerskap, og den estimert effekten er negativ både i 2002 og 2003.

Over tid forklares mindre og mindre av utgiftsvariasjonen av de "egentlige" kriteriene i kostnadsnøkkelen. Hovedkonklusjonen er: De sosioøkonomiske kriteriene i kostnadsnøkkelen for bydelsbarnevernet makter i liten grad å fange opp de endringene i bydelenes utgiftsbehov som følger av økte egenandeler for barnevernsklinter plassert utenfor egen familie.

Om intensjoner og problemer med kostnadsnøkkelen

Oslo kommune har et ønske om å fange opp demografiske og sosioøkonomiske faktorer som skaper forskjeller i bydelenes

utgiftsbehov til barnevernstjenester. Det er tre hovedproblemer med dagens kostnadsnøkkel: For det første, det er svært høy korrelasjon mellom kriterium 1 barn i alt (korrigert for bydelsvise forskjeller i befolkningsmobilitet, utdannings- og inntektsnivå) og kriterium 2 barn med enslig forsørger (korrigert for bydelsvise forskjeller i utdannings- og inntektsnivå). Det vil si at de to kriteriene langt på vei fanger opp de samme forholdene, selv om intensjonen er en annen. For det andre, kostnadsnøkkelens ”treffer” mindre og mindre sett i forhold til den faktiske utgiftsfordelingen mellom bydelene fra 2001 til 2003, det vil si i perioden med sterkt økte egenandeler for barnevernsklinter plassert utenfor egen familie. Dette understreker behovet for en revisjon av kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet. For det tredje, kriteriet barn under barnevernstiltak er prinsipielt uheldig fordi det er et kriterium bydelene kan påvirke størrelsen til slik at kriteriesystemet delvis får karakter av et refusjonssystem.

7.6.4 Utgifter og sosioøkonomiske faktorer

Det er estimert en rekke regresjoner der hensikten er å teste sammenhenger mellom bydelens netto barnevernsutgifter og rene sosioøkonomiske variabler. Hovedresultatene oppsummeres i det følgende.

Barn og ungdom i alt og ikke-vestlige innvandrere

Forskjeller i antall *barn 0-17 år* skaper bydelsvise forskjeller i tallet på barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter. Den estimerte gjennomsnittsutgiften knyttet til *ikke-vestlige innvandrere 0-22 år* er markert høyere en for barn og ungdom uten innvandrerbakgrunn.

Familiesituasjon, utdanning og utleieboliger

Forskjeller i *barn og ungdom 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning* forklarer mye av den bydelsvise variasjonen i antall barnevernsklinter 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.

Bydelsvise forskjeller i *utleieboliger til vanskeligstilte* medfører helt sikkert forskjeller i antall barnevernsklinter og netto barnevernsutgifter. *Boliger til vanskeligstilte er svært 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. (På den annen side kan ikke boliger til vanskeligstilte forklare den svært høye klientraten i bydel 18 Romsås.) Dessuten er estimatet til boliger til vanskeligstilte svært 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.

Analysen *kan* tyde på at barn av enslige forsørgere som sådan (uavhengig av utdanningsnivå) har en høyere klienthyppighet enn andre. Men det er lite trolig at denne variabelen har en signifikant betydning for bydelsvis variasjon i netto barnevernsutgifter. Barn og ungdom i alt med foreldre med lav utdanning (uansett familiesituasjon) synes ikke å påvirke tallet på barnevernsklienter eller netto barnevernsutgifter. Det er med andre ord kombinasjonen av enslig forsørger og lav utdanning som er viktig. Hovedkonklusjonen er: Verken barn 0-17 år i alt med enslig forsørger (uansett utdanningsbakgrunn) eller barn 0-17 år i alt med foreldre med lav utdanning (uansett sivil status), bidrar til å forklare mer av variasjonene i netto barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo enn det andre forklaringsvariabler gjør.

Befolkningens inntektsnivå

Regresjoner som inneholder et anslag for barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning og lav inntekt forklarer litt mindre av den totale variasjonen i netto barnevernsutgifter mellom bydelene enn regresjoner der barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning inngår som forklaringsvariabel. Dette tyder på at det først og fremst er lav utdanning blant enslige forsørgere som skaper et høyt utgiftsnivå, ikke primært lav inntekt.

Analysene tyder også på at generell inntektsvariasjon mellom den voksne delen av befolkningen betyr forholdsvis mindre for observerte forskjeller i tallet på barnevernsklienter og netto barnevernsutgifter enn variasjon i foreldrenes utdanningsnivå og sivile status og / eller at andre forklaringsvariabler langt på vei fanger opp effekten av inntektsvariasjon. Spesielt er det høy partiell korrelasjon mellom ikke-vestlige innvandrere 0-22 år og personer 20-59 år i alt med lav inntekt. Det er også forholdsvis høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og personer 20-59 år i alt med lav inntekt.

Trygdemottagere og yngre funksjonshemmede

Enslige forsørgere med overgangsstønad er trolig lite egnet til å forklare variasjon i tallet på barnevernsklienter og netto barnevernsutgifter mellom bydelene.

Personer 0-19 år med uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad synes ikke å påvirke forskjellene i klienthyppighet mellom bydelene. En mulig forklaring er at funksjonshemmede barn og ungdom jevnt over får den nødvendige støtte og oppfølging fra pleie- og omsorgsetaten eller andre kommunale etater. Imidlertid viser enkelte analyser at det kan være knyttet høye *utgifter* til funksjonshemmede barn og ungdom. Men i disse regresjonene blir estimatet til barn 0-17 år til dels sterkt negativt, noe som er et utilfredsstillende resultat. Det har ikke lyktes å løse dette problemet.

De fleste analyser tyder på at gifte trygdemottagere 20-59 år har større betydning for variasjonen i bydelenes netto barnevernsutgifter enn ikke-gifte trygdemottagere 20-59 år, noe som blant annet skyldes at sistnevnte variabel er høyt korrelert med utleieboliger til vanskeligstilte. Imidlertid blir analyser med gifte trygdemottagere utilfredsstillende fordi de ikke makter å fange opp betydningen av barn og unge 0-17 år som sådan og ikke-vestlige innvandrere 0-22 år. Den estimerte effekten av barn og ungdom med enslig forsørger med lav utdanning blir også mer usikker enn når gifte 20-59 år med trygd ikke inngår som forklaringsvariabel.

Andre forklaringsfaktorer

Det er ikke mulig å sannsynliggjøre at antall *utflyttede personer* i alt har en signifikant betydning for tallet på barnevernsklienter eller netto barnevernsutgifter i bydelene.

Datatilfanget når det gjelder bydelsvise forskjeller i *kriminell adferd* er beskjedent, men indikatorene siktede for narkotikaforbrytelser og overtredelser av alkoholloven (promillekjøring) har ingen signifikant betydning for den bydelsvise variasjonen i tallet på barnevernsklienter eller netto barnevernsutgifter når de innføres som ekstra forklaringsvariabler i regresjonene. En mulig grunn er at det er ganske høy partiell korrelasjon mellom utleieboliger til vanskeligstilte og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser). Dermed fanger forskjeller i antall utleieboliger også opp en god del av forskjellene i kriminell adferd mellom bydelene, noe som ikke er en usannsynlig konklusjon. Det er også høy korrelasjon mellom utflyttinger og kriminell adferd (siktete for narkotikaforbrytelser). Det er mulig konklusjonen ville blitt en annen dersom vi hadde hatt tilgang til

andre, og kanskje bedre, indikatorer for bydelsvis variasjon i kriminell adferd.

Barn og unge i alderen 14-17 år har en markert høyere klientrate enn yngre. Det er imidlertid ikke mulig å skille ut den isolerte effekten av ulike *aldergrupper* i regresjonsanalyser fordi det er meget høy korrelasjon mellom (andelen) barn og unge på ulike alderstrinn. Samtidig betyr dette at aldersgruppen 0-17 år er en god indikator for å fange opp behovet for barnevernstjenester på ulike alderstrinn.

Det er trolig en positiv sammenheng mellom tallet på barneverns klienter og barnevernsutgifter og omfanget av *rusmisbruk* i befolkningen. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til data over forskjeller i misbruk av rusmidler mellom bydelene.

Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom tallet på barneverns klienter i bydelene og *bydelenes inntektsnivå*, målt ved de totale inntektene bydelene mottar gjennom kriteriesystemet til ulike formål. Analysene kan imidlertid tyde på en svak positiv sammenheng mellom netto barnevernsutgifter og bydelenes totale inntekter, men en eventuell sammenheng er svak og usikker.

7.6.5 Hovedkonklusjoner

Regresjon S1 i Tabell 7.16 er den som alt i alt gir mest tilfredsstillende resultater når det gjelder å forklare bydelsvis variasjon i netto barnvernsgiffter i 2003. Målt ved den veide relative føyningsgraden forklarer regresjonen 93,5 prosent av variasjonen i netto barnevernsutgifter mellom bydelene, mens den justerte multiple korrelasjonskoeffisienten er lik 0,927. Fortegnet til alle estimater i regresjon S1 er som forventet og de fleste estimatene er meget eller rimelig sikre. Imidlertid er p-verdien til barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning så høy som 14,8 prosent, men det er likevel grunn til å anta at denne forklaringsvariabelen også påvirker netto barnevernsutgifter – ikke bare tallet på barneverns klienter i bydelene.

Hovedkonklusjoner sosioøkonomiske faktorer

Det er i stor grad fire demografiske og sosioøkonomiske faktorer som forklarer forskjeller i tallet på barnvernsgiffter og netto barnevernsutgifter mellom bydelene i Oslo i 2003.

1. Forskjeller i antall *barn 0-17 år* skaper bydelsvise forskjeller i tallet på barneverns klienter 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 barnevernsklienter 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 barnevernsklienter og utgiftsnivået i bydelene.

Tabell 7.16 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er netto barnevernsutgifter målt i 1.000 kroner. Oslos bydeler. 2003.*

Forklaringsvariabler	Regresjon S1	
	Estimat	P-verdi
Barn 0-17 år	1,344	0,101
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	6,319	0,061
Barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning	86,872	0,148
Boliger til vanskeligstilte	18,336	0,000
Barn 0-17*dummy bydel 06	3,629	0,076
Barn 0-17*dummy bydel 18	8,072	0,006
Justert R²		0,927
Veid relativ føyningsgrad WRF		0,935

Enslig forsørger betyr at mor/far mottar dobbelt barnetrygd. Den avhengige variabelen og alle forklaringsvariabler er målt per innbygger 0-17 år under estimeringen.

4. Bydelsvise forskjeller i *utleieboliger til vanskeligstilte* medfører helt sikkert forskjeller i antall barnevernsklienter og netto barnevernsutgifter. Boliger til vanskeligstilte er svært 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. (På den annen side kan ikke boliger til vanskeligstilte forklare den svært høye klientraten i bydel 18 Romsås.) Dessuten er estimatet til boliger til vanskeligstilte svært 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 barnvernsklienter i løpet av året, gjelder også følgende:

5. Lav inntekt i seg selv blant foreldregenerasjonen påvirker trolig i liten grad tallet på barnvernsklienter og netto barnevernsutgifter. Men en økning i tallet på voksne, og spesielt gifte voksne, med *uføretrygd og / eller grunn- eller hjelpestønad* øker sannsynligvis antall barnvernsklienter 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.

Elastisiteter – hvor mye betyr hver forklaringsvariabel?

Tabell 7.17 viser elastisitetene til de ulike forklaringsvariablene i regresjon S1. En tolkning er at elastisitetene viser hvor mye av variasjonen i netto driftsutgifter som kan tilbakeføres til eller som forklares av variasjon i hver enkelt forklaringsvariabel. Elastisitetene viser også hvilke vektorer som gir det beste samsvaret mellom faktiske barnevernsutgifter og de ulike forklaringsvariablene i en kostnadsnøkkel basert på regresjonsanalysen.

Tabell 7.17 *Elastisiteter regresjonsanalyse S1 av Oslos netto barnevernsutgifter. 2003.*

Forklaringsvariabler	Millioner kroner	Andel
Barn 0-17 år	135,4	0,181
Ikke-vestlige innvandrere 0-22 år	205,4	0,275
Barn 0-17 år med enslig forsørger med lav utdanning	242,2	0,324
Boliger til vanskeligstilte	153,2	0,205
Barn 0-17 år * dummy bydel 06	5,6	0,008
Barn 0-17 år * dummy bydel 18	4,7	0,006
Sum	746,5	1,000

Andel er lik elastisiteten til hver variabel regnet ut på nivåform.

Kilde: Egne beregninger

Analysene viser at 18,1 prosent av netto barnevernsutgifter 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.

8 Metodiske forhold

8.1 Måling av ulikhet

Hvor store forskjeller er det i barnevernsutgifter per yngre innbygger mellom Oslos bydeler? 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 kvadratroten 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.

Problemer med å benytte standardavviket og variasjonskoeffisienten for å måle ulikhet, eksemplifiseres her ved forskjeller mellom bydelene (kommunene) i klientrater for barnevernsklinter, målt som antall barnevernsklinter per innbygger 0-17 år.

Det er fire problemer med å benytte standardavviket i analyser av forskjeller mellom bydelene (kommunene) når en primært er interessert i forskjeller mellom bydelenes (kommunenes) innbyggere, ikke bydelene (kommunene) som sådan.

For det første er det aritmetiske gjennomsnittet, som avviket i hver bydel (kommune) vurderes mot, ikke lik den gjennomsnittlige klienthyppigheten for Oslo i alt (eller landet i alt).

For det andre teller avvik i alle bydeler (kommuner) like mye ($1/n$) uavhengig av hvor mange yngre innbyggere det er i bydelene (kommunene). Når en primært er interessert i forskjeller mellom de *individene* som bor i bydelene (kommunene) og ikke forskjeller mellom bydelene (kommunene) som sådan, er det mest dekkende at hver bydels (kommunes) avvik teller lik bydelenes (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 barnevernsklienter 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.

8.1.1 Ulikhet i klienthyppighet / klienter

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.

$$(8.1) \quad B_r = M_r \cdot F_r \quad = \text{Faktisk antall klienter}$$

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.

$$(8.2) \quad EB_r = M \cdot F_r \quad = \text{Forventet antall klienter}$$

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 (8.3). 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.

$$(8.3) \quad \Delta B_r = B_r - EB_r = (M_r - M) \cdot F_r$$

Det *relative avviket* i faktisk klienthyppighet fra forventet klienthyppighet er lik forholdstallet i (8.4). Merk at nevneren i dette uttrykket er lik det forventede antall klienter i hver bydel.

$$(8.4) \quad \frac{\Delta B_r}{EB_r} = \frac{B_r - EB_r}{EB_r} = \frac{M_r - M}{M}$$

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 (8.3) 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 (8.5) 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.

$$(8.5) \quad |\Delta B| = \sum |B_r - EB_r|$$

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.

$$(8.6) \quad \Delta B = \frac{1}{2} \cdot |\Delta B| = \text{Absolutt ulikhet klienthyppighet}$$

Absolutt ulikhet i klienthyppighet, eller antall barnevernsklienter, er formelt definert ved relasjon (8.6) 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 barnevernsklinter, er lik den absolutte ulikheten dividert med det totale antall klinter i Oslo.

$$(8.7) \quad \frac{\Delta B}{B} = \text{Andelen ulikhet klienthyppighet}$$

Fremstilling ved hjelp av klientrater

Ligning (8.8) 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 klinter i hver bydel er lik produktet av klientraten M_r og antall yngre innbyggere F_r . Antall klinter ved full likhet eller det forventede antall klinter 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 barnevernsklinter – gitt det faktiske antall yngre innbyggere i hver bydel.

$$(8.8) \quad \Delta B = \frac{1}{2} \sum |M_r \cdot F_r - M \cdot F_r| = \frac{1}{2} \sum F_r |M_r - M|$$

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

$$(8.9) \quad \frac{\Delta B}{B} = \frac{\frac{1}{2} \sum F_r |M_r - M|}{M \cdot F} = \frac{1}{2} \sum \frac{F_r}{F} \left| \frac{M_r - M}{M} \right|$$

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 klinter 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 klinter står helt sentralt

Konklusjonene om ulikhet mellom bydelene i klienthyppighet eller antall klinter, avhenger av hvordan det forventede antall klinter 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 8.3.3.

8.1.2 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 bydelsvise 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 8.1.1. I dette tilfellet er *andelen*

ulikhet et veid gjennomsnitt, der det relative absoluttverdiavviket i hver bydel teller proporsjonalt med andelen barneverns klienter i bydelen av det totale antall barneverns klienter 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.

8.1.3 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 8.1.1. 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.

8.2 Dekomponering av utgiftsavvik

Bydelenes 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 (8.10). I det følgende angir Y

utgifter, F antall innbyggere 0-17 år og B antall barnevernsklienter. Fotskriften r symboliserer bydel, mens uindekserte variabler angir tall for Oslo kommune i alt.

$$(8.10) \quad \frac{Y_r}{F_r} = \frac{Y_r}{B_r} \cdot \frac{B_r}{F_r}$$

Avvik i barnevernsutgifter per yngre innbygger kan skyldes at utgiftene per klient er forskjellig fra gjennomsnittet, at klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet eller at både utgiftene per klient og klienthyppigheten avviker fra gjennomsnittet. Definer de bydelsvise avvikene, symbolisert ved Δ , fra gjennomsnittet for Oslo kommune 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 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 (8.11). 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.

$$(8.11) \quad \Delta\left(\frac{Y_r}{F_r}\right) = \Delta\left(\frac{Y_r}{B_r}\right) \cdot \frac{B}{F} + \frac{Y}{B} \cdot \Delta\left(\frac{B_r}{F_r}\right) + \Delta\left(\frac{Y_r}{B_r}\right) \cdot \Delta\left(\frac{B_r}{F_r}\right)$$

8.3 Litt om regresjonsanalyse

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

8.3.1 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 .

$$(8.12) \quad B = a_0 + a_1 \cdot F + a_2 \cdot FI + \dots + u$$

Men dersom restleddsvariansen ikke er konstant når regresjonen skrives på nivåform, oppfyller ikke regresjonen i (8.12) 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 (8.13), der konstantleddet i (8.12) erstattes med variabelen antall innbyggere invers, og man estimerer betydning 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 (8.13) ikke inneholder et konstantledd.

$$(8.13) \quad \frac{B}{FT} = \frac{a_0}{FT} + a_1 \cdot \frac{F}{FT} + a_2 \cdot \frac{FI}{FT} + \dots + \frac{u}{FT}$$

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 (8.14), der konstantleddet i (8.12) erstattes med variabelen antall yngre innbyggere invers. Estimater til antall yngre innbyggere i alt blir et konstantledd, mens alle andre forklaringsvariabler måles per yngre innbygger. Det vil si at konstantleddet i regresjon (8.14) 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 (8.14) har en helt annen tolkning enn konstantleddet i regresjon (8.12).

$$(8.14) \quad \frac{B}{F} = \frac{a_0}{F} + a_1 + a_2 \cdot \frac{FI}{F} + \dots + \frac{u}{F}$$

Dersom man estimerer ligning (8.12) 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 (8.13) 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 i hver bydel, og så videre. Dersom man benytter ligning (8.14) 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.

8.3.2 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.

I rapporten estimeres enkelte regresjoner *uten konstantledd* fordi konstantleddet ikke har noen naturlig tolkning – for eksempel sett i forhold til kriteriene i kostnadsnøkkel for bydelsbarnevernet. 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.

8.3.3 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 i hver bydel.

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 (klienthyppighet og utgifter per yngre innbygger) 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 eller netto driftsutgifter er lik det antall klienter eller utgiftsnivået 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 betegnets 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 $U_r = Y_r - E_r = Y_r - E(Y_r)$.

$$(8.15) \quad U_r = Y_r - E_r = \text{observerte restledd}$$

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 (8.15) 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 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 8.1. Denne summen viser det absolutte avviket mellom observerte og forventede verdier til den avhengige variabelen for alle telleenheter sett under ett.

$$(8.16) \quad AE = \frac{1}{2} \cdot \sum |U_r| = \frac{1}{2} \cdot \sum |Y_r - E_r|$$

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.

$$(8.17) \quad E = \sum E_r = \sum Y_r = Y$$

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.

$$(8.18) \quad WRE = \frac{\frac{1}{2} \cdot \sum |U_r|}{E} = \frac{1}{2} \cdot \frac{\sum |Y_r - E_r|}{E}$$

Ordning av dette uttrykket gir formelen for *den veide relative føyningsfeilen* WRE i ligning (8.19). Forholdstallene U_r / E_r viser den relative føyningsfeilen for hver telleenhet (bydel), 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 (8.18) og (8.19) er identiske, men ligning (8.19) viser eksplisitt at den relative føyningsfeilen beregnes som et veid gjennomsnitt av de relative føyningsfeilene til de ulike telleenhetene (bydelene).

$$(8.19) \quad WRE = \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

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 Oslos bydeler avhenger av en rekke forklaringsvariabler. De estimerte regresjonskoeffisientene sammen med de faktiske verdiene til de ulike forklaringsvariablene, bestemmer det forventede antall barnvernsklienter i hver bydel. Den veide relative føyningsfeilen viser hvor stor andel av det totale antall barnevernsklienter som måtte "overføres" mellom bydelene for at det faktiske antall klienter skulle bli lik det forventede antall barnevernsklienter i hver bydel, 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 bydelene; alternativt at fire prosent av alle klienter måtte "flyttes" mellom bydelene 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 bydeler er lik den gjennomsnittlige klienthyppigheten

for Oslo kommune. For å beregne den *totale føyningsfeilen*, bestemmes det forventede antall barnevernsklinter fra regresjonen slik at den forventede klientraten varierer mellom bydelene – avhengig av estimatene og verdien til de sosioøkonomiske variablene som er med på å forklare hvorfor klientraten er forskjellig i bydelene.

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.

$$(8.20) \quad WRF = 1 - WRE = 1 - \frac{1}{2} \cdot \frac{\sum |U_r|}{E}$$

Den veide relative føyningsgraden kan også skrives som i (8.21), 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.

$$(8.21) \quad WRF = 1 - WRE = 1 - \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

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

Hensikten med å benytte veide gjennomsnitt, er å fange opp at det faktiske og forventede antall barnevernsklinter og barnevernsutgifter, varierer mye mellom bydelene. Og når den totale føyningsfeilen eller den totale forklaringskraften beregnes, teller bydeler med mange klinter / høye utgifter proporsjonalt mer enn bydeler med få klinter / lave utgifter.

I bydel Gamle Oslo var det 324 barnevernsklinter i løpet av 2003, mens det kun var 42 klinter i løpet av året i bydel Sogn. Det den

veide relative føyningsfeilen tar hensyn til, er at et avvik på 10 prosent (32 klienter) i bydel Gamle Oslo bør teller langt mer enn et tilsvarende avvik (4 klienter) i bydel Sogn når den totale føyningsfeilen beregnes for alle bydeler sett under ett. Dermed tas det også hensyn til de store nivåforskjellene mellom bydelene 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 bydeler. Den gjennomsnittlige føyningsfeilen ARE viser det aritmetiske gjennomsnittet til absoluttverdien til de relative føyningsfeilene til alle telleenheter.

$$(8.22) \quad ARE = \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{1}{n} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

Det vil for eksempel si at dersom faktiske barnevernsutgifter er ti prosent høyere enn forventet både i bydel Gamle Oslo og i bydel Sogn, teller de relative avvikene i begge bydeler med $1/25$ når den totale relative føyningsfeilen for Oslo beregnes.

En tolkning er at den gjennomsnittlige føyningsfeilen viser hvor mange barnevernsklienter som måtte "overføres" mellom bydelene for at den faktiske klienthyppigheten skulle bli lik den forventede klientraten i alle bydeler – i den hypotetiske situasjonen at det forventede antall barnevernsklienter er identisk i alle bydeler og lik $1/n$ av det totale antall barnevernsklienter i Oslo. (Den multiple korrelasjonskoeffisienten behandler også alle bydeler 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 *bydelene* som sådan, abstrahert fra nivåforskjeller mellom bydelene (i det forventede) antall barnvernsklienter og utgiftsnivå.

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 (bydeler) teller like mye, det vil si når man ikke tar hensyn til nivåforskjeller mellom telleenhetene (bydelene) 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 (bydeler) 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.

$$(8.23) \quad ARF = 1 - ARE = 1 - \frac{1}{2} \cdot \sum \frac{1}{n} \left| \frac{U_r}{E_r} \right|$$

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.

$$(8.24) \quad ARE = \frac{1}{n} \sum \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

I stedet for å se på prediksjonsfeilen, kan man alternativt benytte den gjennomsnittlige føyningsgraden ARF definert ved:

$$(8.25) \quad ARF = 1 - \frac{1}{n} \sum \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

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.

$$(8.26) \quad WRE = \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

Det andre føyningsmålet viser den veide relative treffsikkerheten eller føyningsgraden, som er definert ved

$$(8.27) \quad WRF = 1 - \sum \frac{E_r}{E} \left| \frac{U_r}{E_r} \right| / 2$$

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.

8.3.4 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 in mente når 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. (Det er også svært høy korrelasjon mellom yngre ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere og yngre ikke-vestlige andregenerasjonsinnvandrere, slik at det i praksis kun er mulig å estimere betydningen av yngre ikke-vestlige innvandrere i alt.)

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

I rapporten presenteres det flere tabeller der hovedhensikten er å anskueliggjøre at det kan finnes problemer med kollinearitet i enkelte regresjoner. I disse tabellene viser diagonalen 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.

I tabellene viser halvdelene over diagonalen den partielle korrelasjonen mellom de ulike forklaringsvariablene, mens halvdelene under diagonalen viser den simple eller enkle korrelasjonen mellom forklaringsvariablene i regresjonen. 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.

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) forklaringsvariabelen. 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.

8.3.5 Andre metodiske forhold

P-verdien – et mål for hvor "sikkert" et estimat er

Usikkerheten knyttet til et estimat tallfestes ved p-verdien, som viser sannsynligheten for at estimatet er lik null i en dobbeltsidig test. En liten p-verdi viser at estimatet med stor sannsynligvis er forskjellig fra null, mens en høy p-verdi viser at det er stor sannsynlighet for at estimatet ikke er forskjellig fra null (eller lik null). En lav p-verdi viser med andre ord at estimatet er svært "sikkert" eller "signifikant forskjellig fra null".

Dummyvariabler og ekstremobservasjoner

I enkelte regresjoner inngår det dummyvariabler for enkelte bydeler. Disse dummyene fanger opp effekten av uspesifiserte forklaringsvariabler eller rene tilfeldigheter, for eksempel timing av betaling for institusjonsopphold. 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 bydeler som ikke fanges opp av de spesifiserte forklaringsvariablene i en regresjon.

8.3.6 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 $K1$, $K2$ og $K3$. Forklaringsvariablene kan for eksempel assosieres med kriteriene i

Oslo kommunes kostnadsnøkkel for barnevern. I regresjonen (8.28) 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.

$$(8.28) \quad B_r = a_1 \cdot K1_r + a_2 \cdot K2_r + a_3 \cdot K3_r$$

Når koeffisientene i regresjonen er estimert, kan *vektene* V_i i kostnadsnøkkelen bestemmes som i (8.29), 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.

$$(8.29) \quad 1 = \frac{a_1 \cdot K1}{B} + \frac{a_2 \cdot K2}{B} + \frac{a_3 \cdot K3}{B} = V1 + V2 + V3$$

Hver bydels *kriterieandel* A_{ir} er lik bydelens andel av den totale verdien til hvert kriterium / forklaringsvariabel.

$$(8.30) \quad \begin{aligned} A1_r &= K1_r / K1 \\ A2_r &= K2_r / K2 \\ A3_r &= K3_r / K3, \end{aligned}$$

8.3.7 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 (8.31), der totalene for Oslo kommune er benyttet for å regne ut verdien. Definisjonen er helt tilsvarende for alle andre variabler.

$$(8.31) \quad El_{K1} B = \frac{\partial B}{\partial K1} \frac{K1}{B}$$

Det er verdt å merkes seg at vektene i (8.29) 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

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.
- 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 ungdomsvernet*. 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) *Kommunalt barnevern. Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov*. NIBR-notat 2005:102. 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

NIBR-rapport 2005:1

<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/>