

*Morten Henningsen og Tom Kornstad*

**Kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid**

---

*Rapporter* I denne serien publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå, februar 2010	<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbol</b>
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Tall kan ikke forekomme	.
	Oppgave mangler	..
	Oppgave mangler foreløpig	...
	Tall kan ikke offentliggjøres	:
	Null	-
ISBN 978-82-537-7771-9 Trykt versjon	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
ISBN 978-82-537-7772-6 Elektronisk versjon	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
ISSN 0806-2056	Foreløpig tall	*
Emne: 03.03	Brudd i den loddrette serien	—
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

## Forord

Rapporten Kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid rapporterer arbeidet som er gjort, med å utvikle og tallfeste resultatindikatorer for barnevernet. Bakgrunnen for prosjektet er at SSB arbeider med et system for utvikling og formidling av statistikk om staten (StatRes), hvor hensikten er å gi allmennheten og myndighetene bedre kunnskap om statens virksomhet. I tillegg til å presentere informasjon av mer statistisk karakter, har det vært ønskelig å kunne presentere ulike mål for kvaliteten i arbeidet som utføres i staten. Tallfestingen av slike mål krever ofte en grundigere analyse for å korrigere for forhold det er ønskelig at kvalitetsindikatoren ikke skal fange opp, slik at en får laget en best mulig indikator. Arbeidet med kvalitetsindikatorer for barnevernet kan dermed ses på som en del av et større arbeid i SSB med å utvikle gode resultatindikatorer for staten.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Morten Henningsen og Tom Kornstad, Forskningsavdelingen i SSB. Vi takker Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) for finansiell støtte til å gjennomføre prosjektet.

Rapporten er tilgjengelig i pdf-format på Statistisk sentralbyrås nettsider under adressen: <http://www.ssb.no/publikasjoner/>



## Sammendrag

Barnevernet er opprettet med det overordnede formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp til rette tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Over 42 000 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet i 2007, og antallet er økende. Med tanke på at mange av barna er utsatt for betydelig omsorgssvikt eller har store atferdsproblemer, er det viktig at barnevernet leverer tjenester med jevn og god kvalitet. I dette prosjektet gjøres det rede for en metode for hvordan en kan identifisere kvalitetsforskjeller mellom lokale enheter i barnevernet med utgangspunkt i registerdata for barn som har vært i kontakt med barnevernet. Ved å sammenlikne tidligere barnevernsbarn i forskjellige kommuner med hensyn til skolegang og yrkesaktivitet finner vi betydelige forskjeller. Vi tolker dette som at det er kvalitetsforskjeller mellom kommuner i innsatsen for vanskeligstilte barn og unge, i hovedsak barnevernet. Det er da korrigert for forskjeller i sammensetningen av barnevernsbarna med hensyn på foreldrenes bakgrunn og kjennetegn ved barna selv i de ulike områdene. I tillegg har vi korrigert for at det kan være systematiske forskjeller mellom barn og unge generelt i ulike barnevernsområder når det gjelder utdanningsforløp og yrkesaktivitet. Resultatene er robuste for hvorvidt vi knytter kvalitetsindikatorene til utdanning eller yrkesaktivitet.

## **Abstract**

This paper presents a method for estimating differences in the quality of local child welfare services. We identify the contributions of municipalities to high school completion and employment of youth who have used child welfare services. We control for family background and introduce non-users to eliminate common regional effects that cannot be influenced by child welfare services. Our findings may then be interpreted as mainly quality differences between the child welfare services of different municipalities. We find substantial differences in the quality of local child welfare services in Norway, and large municipalities performed systematically better than smaller ones.

## Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Metode</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Data</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Estimeringsresultater</b> .....	<b>15</b>
4.1. Alle tiltak/tunge tiltak, store kommuner .....	15
4.2. Alle barnevernsbarn og alle kommuner .....	17
<b>5. Sensitivitet</b> .....	<b>20</b>
<b>6. Avslutning</b> .....	<b>22</b>
<b>Referanser</b> .....	<b>23</b>
<b>Tabellregister</b> .....	<b>24</b>

## 1. Innledning

Grunnlaget for tiltak fra barnevernet deles gjerne inn i fire hovedgrupper: forhold i hjemmet, omsorgssvikt, barnets avvik og mishandling. Barna er ofte registrert i barnevernet for en kortere periode, og dette gjelder både for barn med forebyggende tiltak og barn som plasseres utenfor hjemmet. I alt 42 600 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet i 2007, en økning på 5,4 prosent fra året før, mens vel 11 700 nye barn mottok tiltak fra barnevernet. Besøkshjem og økonomisk hjelp som tilskudd til ferie, skoletur, høytider eller ferie er de mest vanlige formene for hjelpetiltak, med henholdsvis 29 og 25 prosent av tiltakene. For en ikke-ubetydelig del av barna blir det imidlertid satt i verk ”tyngre” tiltak som utplassering i fosterhjem, barne- og ungdomshjem og rusmiddelinstitusjoner. Siden barn og unge som er i kontakt med barnevernet, ofte har dårligere levekår og dårligere forutsetninger for å klare seg bra som voksne, er det viktig at samfunnet tilrettelegger ordninger og institusjoner som har som formål å hjelpe disse barna på best mulig måte. Opprettelsen av barnevernet er en viktig del av dette arbeidet. I det følgende vil vi se nærmere på om det kan være grunn til å tro at det tidligere har vært betydelige kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid med barn og unge i ulike deler av landet når vi ser 10-årsperioden 1993-2003 under ett.

Det er typisk barn som opplever omsorgssvikt og/eller dårlige levekår og/eller har dårlige forutsetninger for å klare seg bra som voksne, som kommer i kontakt med barnevernet. Studier viser at barn og unge som har hatt kontakt med barnevernet, generelt gjør det dårligere med hensyn til utdanning, arbeidsledighet og bruk av sosiale ytelser, yrkesinntekt og forventet levealder enn andre barn, cf. Dworsky og Courtney (2000), Clausen og Kristoffersen (2008), Vinnerljung (2005). Andre studier viser at barnvernsbarn ofte har dårligere mental helse enn andre barn (Clausen mfl. 1998), og at de har større tendens til å være involvert i kriminell atferd enn hva som er tilfelle for andre barn. Burt mfl. (1999) finner for eksempel at 20 prosent av unge innsatte i amerikanske fengsler har vært i fosterhjem tidligere i livet. Uansett hvilken gruppe av barnvernsbarn vi ser på, er det derfor viktig at tiltak iverksatt av barnevernet faktisk bidrar til å bedre barnas levekår både mens tiltaket pågår, og når det gjelder å forbedre barnas potensial for å fungere i samfunnet som voksne. Derfor, og fordi særlig tyngre tiltak som utplassering er svært ressurskrevende for samfunnet, er det ønskelig å belyse i hvilken grad barnevernets arbeid faktisk hjelper barna til en bedre tilværelse.

Barnevernet er organisert både i kommunal og statlig regi. Barna får i første omgang kontakt med det kommunale barnevernet, som vurderer behovet for tiltak. I en del tilfeller vil det bli fattet vedtak om tiltak som går utover tjenestene i den kommunale barnevernstjenesten (Oslo er et unntak), dette er typisk plassering utenfor hjemmet. Barna vil da også komme inn under den statlige delen av barnevernet. Dette betyr i seg selv at det er vanskelig å måle effekten av statlig barnevern uten å betrakte forløpet i kommunal regi for det enkelte barnet. Avhengig av forholdet mellom det kommunale og det statlige barnevernet i det enkelte barnevernsområde, vil overføring til statlig del av barnevernstjenesten variere fra område til område. Kommunene kan ha ulike ”terskler” for å overføre barn til statlig barnevern, der disse ”tersklene” avhenger av politikk, ressurser, og effekt av forutgående tiltak i den enkelte kommune, i tillegg til forskjeller i barnas forutsetninger. Dette betyr at seleksjonen inn i statlig barnevern varierer mellom geografiske områder, slik at barn fra forskjellige kommuner har forskjellige grader av problemer. I tillegg kan kvaliteten i det kommunale barnevernet variere fra kommune til kommune. Dermed vil barn i statlig barnevern som kommer fra forskjellige kommuner kunne ha systematisk forskjellige observerbare og uobserverbare egenskaper i gjennomsnitt, og dette kan gi feil estimater på en eventuell indikator for kvaliteten i statlig barnevern. Det er derfor ikke tilrådelig å beregne resultatindikatorer for den statlige barnevernstjenesten isolert fra den kommunale barnevernstjenesten. Det faktum at det heller ikke finnes data på individnivå for den statlige delen av barnevernstjenesten tilsier også at man bør trekke inn data fra den kommunale barnevernstjenesten når en skal forsøke å studere kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid.



## 2. Metode

Utvikling av indikatorer for å måle kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid reiser en rekke metodiske utfordringer. Hvordan det går med et barnevernsbarn i framtiden avhenger foruten egenskaper ved barnet selv og tiltakene til barnevernet, også av familie og venner og samspeilet mellom barnevern, skole, politi og hjem, og en rekke andre variable. Mange av disse variablene er vanskelig å måle og observere, og det kan være vanskelig å bestemme entydige årsak-virkning forhold. På samme måte kan vi ikke identifisere og observere alle faktorer som påvirker hvordan det går med andre barn i fremtiden. Det som imidlertid er klart, er at barnevernsbarn har betydelige problemer, at dette er problemer som enten er permanente eller vil sette permanente spor, og at det er problemer som ikke nødvendigvis lar seg utviske helt med selv det best tenkelige barnevern. Dette tilsier at vi forventer at barnevernsbarn gjennomgående vil gjøre det dårligere enn andre barn på en rekke felter så som utdanning, yrkesaktivitet, og levekår mer generelt. I denne analysen vil vi derfor ikke gjøre noe forsøk på å sammenligne barnevernsbarn med andre barn, eksempelvis med hensyn til oppnådd utdanning eller yrkesaktivitet som voksen når vi skal studere kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid. Eventuelle forskjeller mellom disse to gruppene barn vil avspeile latente forskjeller mellom barna i langt større grad enn hvor effektivt barnevernet har vært i å forbedre barnevernsbarnas muligheter til å gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet.

I det følgende vil vi derfor se nærmere på et opplegg som tar sikte på å avdekke *forskjeller på tvers* av barnevernet i ulike barnevernsområder i forhold til hvordan de bidrar til å oppfylle det overordnede formålet med virksomheten. Det vil si at vi sammenlikner hvordan det går med barnevernsbarn i ulike barnevernsområder (etter at vi har korrigert for effekter av en rekke variable) på noen utvalgte områder av stor betydning for levekår. Områdene vi ser på er utdanning (fullført videregående skole) og yrkesaktivitet (jobb/ikke jobb). Spørsmålet vi stiller oss er om data gir grunnlag for å argumentere for at det er betydelige kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid med eldre barnevernsbarn (15-18 år) i perioden 1993-2003 når det gjelder å bidra til at "barna" fullfører en viss minsteutdanning innen november det året de fyller 23 år og i hvilken grad de så kommer i arbeid. Fordi analysen krever data med status på disse områdene først når "barna" er blitt så gamle at vi normalt ville forvente at de var ferdige med utdanningen og klare for yrkeslivet, kan vi altså ikke studere dagens barnevernstjeneste. Siden barnevernstjenesten ble reformert i 2004 har vi valgt å avgrense analysen til å gjelde barnevernstjenesten før 2004.

Ved at vi ikke studerer dagens barnevernstjeneste kan det stilles spørsmålstegn ved formålet ved å gjennomføre denne typen analyse. Dersom vi finner betydelige forskjeller – slik vi faktisk gjør – kan det være grunn til å vurdere om det fortsatt kan være "store" kvalitetsforskjeller i barnevernstjenesten mellom barnevernsområder. Ikke minst kan det være grunn til å vurdere om reformen har bedret situasjonen i de områdene som kommer dårlig ut i vår undersøkelse. Resultatene kan også brukes som grunnlag for mer dyptgående analyser av hva som kjenner tegner arbeidet i barnevernsområder som gjør det bra kontra områder som ikke gjør det så bra. Ved å gjenta undersøkelsen med noen års mellomrom, kan en avdekke om det blir mindre eller større forskjeller over tid mellom de ulike barnevernsområdene. Som vi skal se er en viktig styrke ved analysen vår at den gjør bruk av store mengder data for enkeltindivider, både barnevernsbarn og andre barn, og vi følger det enkelte individ over tid. Ved at vi gjør bruk av registerdata som inneholder opplysninger om alle barnvernensbarna, unngår vi usikkerhet ved resultatene som oppstår i undersøkelser som bare bruker et mindre utvalg.

Ved beregning av indikatorer for resultatoppnåelse for barnevernet i forskjellige områder er det viktig at forskjellene primært gjenspeiler forhold som barnevernet kan påvirke. Indikatorene skal altså ikke gjenspeile forhold som barnevernet i det

enkelte barnevernsområde ikke kan påvirke. Som vi har vært inne på ovenfor er en potensielt viktig faktor bak eventuelle resultatforskjeller mellom barnevernet i ulike områder at sammensetningen av barna kan variere mellom geografiske områder, for eksempel på grunn av geografisk variasjon i foreldres utdanningsnivå og yrkesaktivitet. Er det variasjoner i sammensetningen, kan ikke forskjeller i enkle resultatindikatorer uten videre tilskrives barnevernets innsats. En av de største utfordringene for utarbeidelse av resultatindikatorer er å unngå at barnevernet i et bestemt område kommer godt (dårlig) ut som følge av gunstig (ugunstig) sammensetning av barnevernsbarna. Den ideelle resultatindikator kontrollerer fullt ut for egenskaper ved barnevernsbarna inklusive familieforhold og andre variable som påvirker oppvekstforholdene til barna. Dette er ofte ikke mulig, fordi systematiske forskjeller hos barna ikke alltid er knyttet til lett observerbare kjennetegn.

Forskjeller mellom hvordan det går med barnevernsbarna i ulike områder kan også skyldes *andre omstendigheter* enn barnevernets kvalitet og kjennetegn ved barna. For eksempel vil mulighetene for å ta videregående utdanning eller finne høvelig arbeid variere mellom regioner. I noen bostedskommuner er systemet for videregående skole godt utbygd, mens en i andre områder må reise langt av gårde for å kunne gå på skole. Tilsvarende vil noen barnevernsområder kunne ha et godt fungerende arbeidsmarkedet mens det i andre områder er vanskeligere å skaffe seg arbeid, for eksempel på grunn av ensidig næringsstruktur. Dette betyr at forskjeller mellom barn bosatt i forskjellige barnevernsområder, og forskjeller mellom barn som er i kontakt med barnevernet i ulike arbeidsmarkedskonjunkturer, ikke nødvendigvis avspeiler forskjeller i barnevernets kvalitet mellom områder. For å ta hensyn til slike effekter, er det relevant å inkludere *andre barn* for å fange opp at jobbmuligheter etc. varierer mellom områder uavhengig av barnevernets innsats.

For å redusere problemene med sammenlignbarhet over grupper og mellom ulike geografiske områder nevnt over, har vi estimert en regresjonsmodell av typen:

$$1) \quad Y_{ij} = \alpha + \beta X_i + \gamma_j Z_{ij} + \eta B_i + \delta_j Z_{ij} B_i + u_{ij},$$

der  $Y_{ij}$  er utfall for barn  $i$  i barnevernsområde  $j$ , uansett om barnet har kontakt med barnevernet eller ikke. I det følgende skal vi tenke oss at  $Y_{ij}$  er en indikatorvariabel som tar verdien 1 dersom barnet tar videregående utdanning og verdien 0 ellers. I en alternativ spesifisering bruker vi en indikator som har verdien 1 dersom personen har yrkesinntekt over en viss minstegrense (se datakapitlet), 0 ellers. Mer generelt kan  $Y_{ij}$  knyttes til enhver variabel av interesse når en skal måle kvaliteten i barnevernstjenesten. Vektoren  $X_i$  er bakgrunnsvariable for barn  $i$ , og er altså innført for å ta hensyn til at sammensetningen av barna kan variere mellom ulike barnevernsområder.  $Z_{ij}$  er en vektor av indikatorvariable som er lik en dersom barn  $i$  bor i barnevernsområde  $j$  og null ellers. Ved å innføre disse variablene får en kontrollert for effekter som er felles for alle barn (barnevernsbarn så vel som andre barn) som bor i et bestemt barnevernsområde, kf. diskusjonen foran om mulighetene for å ta videregående utdanning. For å fange opp effekter som er felles for alle barnevernsbarn uansett hvilket barnevernsområde de bor i har vi innført  $B_i$ . Dette er en indikatorvariabel for hvorvidt barn  $i$  er registrert i barnevernet, det vil si mottar tjenester fra barnevernet. Variabelen  $u_{ij}$  er et stokastisk restledd som fanger opp effekten av utelatte variable på utfallet.

Hovedinteressen i analysen knytter seg imidlertid til vektoren  $\delta$ . Mens andre undersøkelser som for eksempel Claussen og Kristoffersen (2008) har hovedfokus på hvordan barnevernsbarn gjør det i forhold til andre barn ( $\eta$  i likning 1), er det innenfor vårt opplegg  $\delta$  som er resultatindikatoren. Vi har en spesifikk  $\delta$  for hvert barnevernsområde. Den fanger opp effekter som er spesifikke for det enkelte barnevernsområde, altså effekter som alle barnevernsbarna i barnevernsområde  $j$  har felles. Disse kan tolkes som barnevernets bidrag til  $Y_{ij}$ . For å oppnå forventningsrette estimater på  $\delta$  (dvs. at estimatene i gjennomsnitt er like de sanne

verdiene av  $\delta_j$ ) må restleddet i (1) være uavhengig over personer og identisk fordelt (i.i.d.). Antagelsen om i.i.d. restledd er ugyldig/problematisk dersom det er kjennetegn ved individene som ikke er inkludert i  $X$ -vektoren og som korrelerer både med resultatmål og faste institusjonseffekter/barnevernsområdeeffekter etter at vi har kontrollert for  $X$  og  $Z$  ( $E(u_{ij} | X_i, Z_{ij}) \neq 0$ ). Man står da overfor et utelatt variabel problem som bidrar til at en kan komme til feilaktig å tilskrive effekter til barnevernet som egentlig drives av andre faktorer. Et eksempel på dette kan være utelatte variable knyttet til for eksempel oppvekstmiljø som bidrar til systematiske forskjeller over barnevernsområder i barnevernsbarnas holdning til utdanning, samtidig som disse systematiske forskjellene ikke gjelder for de andre barna som omfattes av analysen.

### 3. Data

Analysen er avgrenset til å omfatte eldre barn født i perioden 1978-1985 og som er 15-18 år i perioden 1993-2003. Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås individbaserte kommunale barnevernstatistikk (barnevernsregisteret). Barna i referansegruppen tilhører samme aldersgruppe som barnevernsbarna (15-18 år i 1993-2003), og er identifisert ved at de finnes i personregisteret, men ikke i barnevernsregisteret.

Barnevernsregisteret gir blant annet opplysninger om bostedskommune, om barnevernet har satt i gang undersøkelse og type tiltak etter lov om barnevernstjenester (hjelpetiltak og/eller omsorgstiltak fordelt på et større antall tiltakstyper). Med bakgrunn i hvordan barnevernstjenesten var organisert fram til 2004 har vi valgt å bruke kommune som geografisk avgrensningskriterium for det enkelte barnevernsområde. Analysen omfatter 381 kommuner/barnevernsområder. Vi har utelatt kommuner der vi mangler informasjon om utgifter i barnevernet. De utelatte kommunene er gjennomgående små, opptil 3 000 innbyggere. Tabell 3.1 gir en oversikt over fordelingen på tiltak for de barnevernsbarna som er omfattet av analysen, målt som gjennomsnitt over perioden 1993-2003. Nummereringen av tiltakene i tabellen er sammenfallende med det vi i teksten nedenfor refererer til som tiltaksnummer.

**Tabell 3.1. Fordelingen av barnevernsbarn etter tiltak. Alder 15-18 år i perioden 1993-2003<sup>1</sup>**

	Antall	Prosent
Uoppgitt .....	2 794	12,7
1. Økonomisk stønad .....	2 011	9,1
3. Støttekontakt .....	2 231	10,1
4. Tilsyn .....	649	2,9
5. Besøks-/avlastningshjem .....	1 054	4,8
6. Hjemkonsulent/avlastning i hjemmet .....	506	2,3
7. SFO/avlastningsinstitusjon .....	44	0,2
8. Fritidsaktiviteter .....	1 804	8,2
9. Utdanning/arbeid .....	463	2,1
10. Medisinsk undersøkelse og behandling .....	164	0,7
11. Behandling av barn m/særlige behov .....	163	0,7
12. Foreldre-barn-plasser inkl. mødre hjem .....	54	0,2
13. Bolig .....	708	3,2
14. Beredskapshjem/akuttinstitusjon .....	536	2,4
15. Fosterhjem (utenom familien) .....	1 867	8,5
16. Fosterhjem (familieplassering) .....	989	4,5
17. Forsterket fosterhjem .....	1 036	4,7
18. Barne- og ungdomshjem .....	3 088	14,0
19. Bo-/arbeidskollektiv .....	513	2,3
20. Rusmiddelinstitusjon .....	587	2,7
21. Psykiatrisk institusjon/behandlingshjem .....	589	2,7
22. Poliklinisk psykiatri .....	144	0,7
23. MST - Multi-Systemisk Terapi .....	82	0,4
24. PMT - foreldreopplæring .....	1	0
Sum .....	22 077	100

<sup>1</sup> Høyeste tiltaksnummer i aldersintervallet 15-18 år barnet er registrert i barnevernets register.

Prosjektet består av separate analyser for henholdsvis alle barnevernsbarn og barnevernsbarn på tyngre tiltak. Vi har definert *tyngre tiltak* til å omfatte:

- 14. Beredsskapshjem/akuttinstitusjon
- 15. Fosterhjem (utenom familien)
- 16. Fosterhjem (familieplassering)
- 17. Forsterket fosterhjem
- 18. Barne- og ungdomshjem
- 19. Bo- og arbeidskollektiv
- 20. Rusmiddelinstitusjon

Ved at vi følger personene over tid, observerer vi også at tiltakene kan variere over tid. I tillegg vet vi at et enkelt barn kan ha hatt flere forskjellige tiltak fra barnevernet i løpet av et enkelt år. For barn med flere tiltak samme år har vi valgt ut det tiltaket som har høyest tiltaksnummer. Deretter har vi valgt ut det høyeste tiltaket en har mottatt i alderen 15 til 18 år. Denne prosedyren har betydning for hvorvidt

barnet klassifiseres som å være på tyngre tiltak, men har ellers ingen betydning for analysen siden vi ikke bruker tiltaksnummeret på annen måte i studien. Av tallene i tabell 1 følger det at 8 616 (39,0 pst) barnevernsbarn i alderen 15-18 år har vært på tyngre tiltak i perioden 1993-2003, mens 22 077 barn mottok tiltak fra barnevernet. Barn med vedtaksgrunnlag ”foreldre døde” og ”funksjonshemmet” er utelatt fra analysen. I tillegg har vi utelatt barn hvor vi ikke finner kobling til begge foreldrene i registrene. Dette er tilfelle både for barnevernsbarna og for barna i referansegruppen (se nedenfor).

I tillegg til dataene fra barnevernsregisteret har vi brukt data fra forløpsdatabasen Fd-Trygd, utdanningsregisteret og KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), samt et register som identifiserer foreldrene. På denne måten har vi hentet inn opplysninger om kjønn, alder, inntekt, utdanning, landbakgrunn (første- eller annen-generasjon innvandrere) og foreldrebakgrunn (foreldrenes utdanningsbakgrunn, bruk av trygdeordninger, inntektsforhold) samt variabler på kommunenivå som kan beskrive ressursinnsatsen i barnevernet. Tabellene 3.2 til 3.3 gir summarisk statistikk for disse variablene.

En del av variablene trenger ytterligere forklaring. *Gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt barn 10-18 år/G* for henholdsvis far og mor er gjennomsnittlig pensjonsgivende lønnsinntekt mens barnet er 10 til 18 år gammelt målt i antall *G* (grunnbeløpet i folketrygden). Grunnbeløpet er en av basisparameterne i utmåling av de ulike pensjonsytelsene i folketrygden og var i år 2000 48 377 kroner i gjennomsnitt. *Overføring* er overføringer fra folketrygden, og inneholder for eksempel uførepensjon, etterlattepensjon, attførings- og rehabiliteringspenger og sykepenger. Variabelen er målt i forhold til grunnbeløpet i folketrygden i beregningene. *Yrkesinntekten* omfatter lønnsinntekt og næringsinntekt. Fra KOSTRA har vi hentet opplysninger om funksjonsoppdelte utgifter: *Brutto driftsutgifter per barn* er brutto driftsutgifter funksjon 244 Barnevernstjeneste målt per barn med undersøkelse eller tiltak. *Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie* er brutto driftsutgifter funksjon 251 Barnevernstiltak i familien dividert med antall barn med tiltak i opprinnelig familie. Variabelen omfatter samlede driftsutgifter inklusive avskrivninger knyttet til støttekontakt, tilsynsførere besøks- og avlastningshjem, hjemkonsulent, avlastning i hjemmet, barnehageopphold, økonomisk hjelp til barn, foreldre-/barneplasser og mødre hjem. *Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie* (funksjon 252) omfatter alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, for eksempel fosterhjem, barne- og ungdomshjem, beredskapshjem, akuttinstitusjon inklusive midlertidige plasseringer samt hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering. *Antall barn m/undersøkelse* er antall barn som barnevernet har satt i gang undersøkelse for ifølge barnevernsregisteret.

Et av hovedmålene med barnevernets arbeid er å bidra til at barna får likere *muligheter* i forhold til andre barn med hensyn til utdanning, arbeid og andre variable av betydning for et ”godt liv” enn de ellers ville fått uten tiltak fra barnevernet. Med tanke på at mange av disse variablene velges av det enkelte individ, er det ikke nødvendigvis slik at økte muligheter faktisk gir økt nivå på den aktuelle variabelen. Men ved å knytte resultatindikatorer til yrkesaktivitet og utdanning, mener vi det må være rimelig å anta at økte muligheter gir utslag i økt realisert nivå. I det følgende vil vi derfor basere oss på at vi måler utfall definert ved utdanningsnivå og yrkesdeltakelse for barn som har vært i tiltak i barnevernet. Utfallene vil bli målt ved en gitt alder, se nedenfor.

Gitt at resultatindikatorerne knyttes til utdanning og arbeidsmarkedsutfall, må det tas stilling til hvordan disse skal måles. Når det gjelder utdanning, gir statistikken opplysninger både om fagfelt og utdanningens lengde. Vi har valgt å se på hvorvidt en har fullført videregående skole innen november det året en fyller 23 år. Tilsvarende kan man når det gjelder arbeidsmarkedsutfall, skille mellom ulike nivåer på arbeidsinntekt, eller yrkesaktivitet målt ved jobb/ikke jobb, eller målt

som antall måneder i arbeid gjennom en lengre periode. Her har vi valgt å se på hvorvidt personen tjener mer enn 88 181 kr målt i faste 2002-priser det året en fyller 23 år. Inntektsgrensen er framkommet som produktet av 20 timer arbeid per uke, 47 arbeidsuker og 93,81kr/time, hvor 93.81 er minstelønnen i HSH/HK-området for laveste lønnstrinn i 2002. Aldersgrensen 23 år er valgt som et kompromiss mellom det å sikre seg at barnevernsbarna står overfor en situasjon hvor de må ta stilling til jobb/ikke jobb beslutningen, og det faktum at dersom vi øker aldersgrensen observerer vi arbeidsinntekten for færre personer innenfor den perioden vi har data.

**Tabell 3.2. Summarisk statistikk for variable på individnivå**

	Barnevernsbarn			Andre barn		
	N	Gj.snitt	Std. avvik	N	Gj.snitt	Std. avvik
Fullført videregående skole .....	22077	0,26	0,44	391015	0,75	0,44
Sysselsatt som 23 åring .....	12902	0,41	0,49	246349	0,56	0,50
Jente .....	22077	0,47	0,50	391015	0,49	0,50
1. generasjoninnvandrere .....	22077	0,12	0,33	391015	0,04	0,21
2. generasjoninnvandrere .....	22077	0,02	0,13	391015	0,01	0,12
Far: Gj.sn. pensj.giv. inntekt barn 10-18 år/G .....	22077	3,48	4,47	391015	6,53	5,55
Mor: Gj.sn. pensj.giv. inntekt barn 10-18 år/G .....	22077	1,74	1,90	391015	3,30	2,17
Far: Overføring < 1,5G og yrkesinntekt < 3G .....	22077	0,27	0,44	391015	0,10	0,30
Far: Overføring > 1,5G og yrkesinntekt > 3G .....	22077	0,03	0,16	391015	0,02	0,12
Far: Overføring > 1,5G og yrkesinntekt < 3G .....	22077	0,25	0,43	391015	0,07	0,26
Mor: Overføring < 1,5G og yrkesinntekt < 3G .....	22077	0,24	0,43	391015	0,28	0,45
Mor: Overføring > 1,5G og yrkesinntekt > 3G .....	22077	0,08	0,26	391015	0,05	0,23
Mor: Overføring > 1,5G og yrkesinntekt < 3G .....	22077	0,47	0,50	391015	0,13	0,34
Far: Fullført vdg. skole/grunntdanning .....	22077	0,37	0,48	391015	0,49	0,50
Far: Utdanning ≥ univ./høyskole, lavere nivå .....	22077	0,09	0,28	391015	0,27	0,44
Far: Utdanning ukjent .....	22077	0,14	0,35	391015	0,04	0,19
Mor: Fullført vdg. skole/grunntdanning .....	22077	0,13	0,34	391015	0,19	0,39
Mor: Utdanning ≥ univ./høyskole, lavere nivå .....	22077	0,04	0,20	391015	0,11	0,31
Mor: Utdanning ukjent .....	22077	0,13	0,33	391015	0,04	0,20

**Tabell 3.3. Summarisk statistikk for variable på kommunenivå (381 kommuner)**

	381 kommuner			Store kommuner <sup>1</sup>		
	Gjennom-snitt	Minimum	Maksimum	Gjennom-snitt	Minimum	Maksimum
Populasjon .....	11 583	778	508 726	171 429	60 086	508 726
Br. driftsinnt. per innb. (10 000 kr) .....	4,508	2,824	16,605	4,033	3,718	5,004
Br. driftsutg. per barn i barnevernet (10 000 kr) .....	2,353	0	9,289	3,759	2,771	5,301
Br. driftsutg. per barn i opprinnelig familie (10 000 kr) .....	2,472	0	11,300	2,951	2,027	4,115
Br. driftsutg. per barn utenfor opprinnelig familie (10 000 kr) .....	20,042	0	439,000	21,811	17,914	31,954
Antall barn m/undersøkelse ift antall innb. 0-17 år, pst. ....	0,025	0,002	0,088	0,018	0,014	0,022
Andel undersøkelser som medfører tiltak, pst, 2002 .....	0,552	0	1	0,553	0,380	0,670

<sup>1</sup> Bergen, Bærum, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø, Trondheim.

## 4. Estimeringsresultater

I dette avsnittet ser vi først på noen estimeringsresultater hvor venstresidevariabelen er en indikator for hvorvidt en har fullført videregående skole innen utgangen av november det året en fyller 23 år. Det presenteres tre sett med beregninger. I det første avsnittet (4.1) presenteres noen beregninger hvor vi bare ser på et utvalg store kommuner. Vi ser her på kvalitetsforskjeller både ved tyngre tiltak og i alle tiltak i barnevernet. Deretter presenteres resultatene fra en beregning hvor vi ser på alle tiltak og alle kommuner (4.2).

Modellen gitt ved likning 1) er estimert ved minste kvadraters metode. I tabellene oppgis parameterestimat og t-verdi. Som tommelfingerregel sier vi at de ulike estimatene er statistisk signifikant forskjellige fra null (med tilnærmet 5 prosents signifikansnivå) dersom absoluttverdien av t-verdien er større enn 1,8. Parameterestimatene kan tolkes som endringen i sannsynligheten (målt i prosentpoeng) for at personen skal fullføre videregående skole ved en marginal endring i forklaringsvariablene. Dersom forklaringsvariabelen er en dikotom variabel, blir tolkningen av parameterestimatet endringen i sannsynligheten av at den dikotome variabelen endrer verdi fra null til en. Spesifikasjonen innebærer at alle de marginale effektene er kontante og uavhengig av kjennetegnene ved personene. Siden vi ser på et diskret valg mellom to alternativer kunne en alternativ spesifikasjon vært å bruke logit-modellen for diskrete valg. I så fall ville vi modellert sannsynligheten for at personen skal fullføre videregående skole. Et kompliserende element ved denne spesifikasjonen er at endringene i sannsynlighetene ved marginale endringer i forklaringsvariablene er en funksjon av alle kjennetegn ved individet. Resultatene fra denne modelltypen blir dermed komplisert å formidle, og vi har dermed valgt å bruke den lineære modellen.

For å foreta en enkel sjekk om resultatene fra den lineære modellen er konsistente med resultatene vi ville fått dersom modellen ble formulert og estimert som en sannsynlighetsmodell, har vi estimert modellen gitt ved 2. kolonne i tabell 4 som en logit-modell. Vi finner da at de gjennomsnittlige marginaleffektene er veldig lik dem en får med lineær regresjon, og med samme rangordning mellom kommuneeffektene.

### 4.1. Alle tiltak/tunge tiltak, store kommuner

I dette avsnittet studeres kvalitetsforskjeller i barnevernet i de 8 største kommunene i Norge målt ved innbyggertall.

Tabell 4.1 viser resultatene av to sett med beregninger, 1) for alle tiltak og 2) for tyngre tiltak. For å korrigere for systematiske forskjeller kommunene imellom når det gjelder muligheter og preferanser for å fullføre videregående skole, har vi også tatt med en referansegruppe av barn/ungdom i samme aldersgruppe som barnevernsbarna i beregningene.

Som nevnt tidligere er vi primært interessert i fordelingen til kvalitetsindikatoren, se diskusjonen av likning 1). Før vi ser nærmere på denne, er det imidlertid av interesse å sjekke om de andre parameterne har fornuftige estimater. Dersom disse viser effekter (fortegn) som vi ut fra mer teoretiske funderinger og a priori innsikt fra andre undersøkelser har liten tro på, kan det være grunn til å sette spørsmålstegn ved modellspesifikasjonene mer generelt.

Av tabell 4.1 ser vi at jenter i gjennomsnitt har omkring 6 prosentpoeng større sannsynlighet for å fullføre videregående skole innen november det året en fyller 23 år enn guttene. Dette er tilfelle for begge beregningene, og i samsvar med hva vi ville forvente. Estimatet er en gjennomsnittsstørrelse for personene som er med i beregningene, og selv om utvalget av personer varierer noe mellom de to beregningene, forventer vi ikke at dette skal gi signifikante forskjeller i anslaget på denne type parameter. Vi ser også at 1. generasjon innvandrerbarn gjør det

betydelig dårligere med hensyn til å fullføre videregående skole enn andre barn. Også 2. generasjon innvandrerbarn gjør det dårligere enn ikke-innvandrerbarn, men for denne gruppen er forskjellen betydelig mindre.

Forskning på skolekarakterer viser at foreldrenes bakgrunn har stor betydning for karakterene, jf. Hægeland mfl. 2005. En finner også at sosioøkonomiske kjennetegn har en tendens til å gå i arv. I tråd med dette kan det være grunn til å tro at foreldrebakgrunn har betydning for i hvilken grad barna fullfører videregående skole. For å ta hensyn til det har vi tatt med foreldrenes inntektsnivå, bruk av trykkesystemet og utdanningsnivå som forklaringsvariable. Av resultatene ser vi at barn med foreldre med høy pensjonsgivende lønnsinntekt har større sannsynlighet for å fullføre videregående skole. I forhold til det å ha en far med små ytelser fra folketrygden og høy yrkesinntekt, vil barn av fedre med små økonomiske ressurser målt som yrkesinntekt og overføringer fra det offentlige, ha redusert sannsynlighet for å fullføre videregående skole. Også dersom fedrene har betydelige ytelser fra folketrygden vil barna ha redusert sannsynlighet for å fullføre videregående skole. I forhold til det å ha foreldre med kort utdanning, vil lengre utdanning hos mor og ikke minst hos far føre til økt sannsynlighet for å fullføre videregående skole.

Marginaleffektene for de ulike storbyene viser endring i sannsynlighet for å fullføre videregående skole av at en person med gitte kjennetegn "flytter" fra referansebyen til den aktuelle storbyen. Av resultatene i tabellen følger det at, gitt alt annet likt, er det betydelige forskjeller storbyene imellom i hvilken grad de unge fullfører videregående skole. Ungdom i kommunene 4, 6 og 7 skiller seg ut med spesielt store tilbøyeligheter til å fullføre videregående skole målt i forhold til referansekommunen. "Flytter" derimot ungdommen til kommune 1, vil dette isolert sett bidra til lavere sannsynlighet for at vedkommende fullfører videregående skole. Men siden sammensetningen av barna varierer mellom storbyene, sier ikke disse resultatene noe om hvordan utdanningsnivået, det vil si sannsynlighetsfordelingen til utdanning, varierer mellom storbyene.

Av tabell 4.1 framgår det at barnevernsbarn generelt har betydelig lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole enn andre barn, forskjellen er 27,6 prosentpoeng i referansekommunen. Dette gjelder både barn som er på tyngre tiltak, men også barn omfattet av mildere tiltak fra barnevernet.

Vi finner imidlertid at det er betydelige forskjeller storbyene imellom. Barnevernsbarn i kommunene 6 og 7 skiller seg negativt ut ved å ha betydelig mindre sannsynlighet for å fullføre videregående skole enn barnevernsbarn i referansebyen gitt andre bakgrunnsvariable. Dette er tilfelle uansett om vi begrenser oss til å se på barnevernsbarn på tunge tiltak eller barnevernsbarn generelt. Barnevernsbarna i kommunene 3 – 5 har også redusert sannsynlighet for å fullføre videregående skole, men forskjellene i forhold til referansekommunen er her mindre. Når det gjelder barnevernsbarna i kommunene 1 og 2, ser disse ut til å ha omtrent samme tilbøyelighet til å fullføre videregående skole som barnevernsbarn i referansekommunen med samme personkjennetegn.



Tabell 4.1. Regresjon for fullført videregående skole innen utgangen av november det året en fyller 23 år. Store kommuner<sup>1</sup>

Variable	Alle tiltak		Tunge tiltak	
	Estimat	t-verdi	Estimat	t-verdi
Konstant	0,5705	83,3	0,5776	83,2
Jente	0,0616	23,5	0,0601	22,6
Født 1978	0,0187	3,6	0,0179	3,4
Født 1979	-0,0028	-0,5	-0,0043	-0,8
Født 1980	-0,0023	-0,5	-0,0039	-0,7
Født 1981	-0,0022	-0,4	-0,0027	-0,5
Født 1982	0,0263	5,1	0,0254	4,8
Født 1983	0,0187	3,6	0,0178	3,4
Født 1984	0,0046	0,9	0,0055	1,0
Født 1985	0	0	0	0
Ikke innvanderbakgrunn	0	0	0	0
1.gen.innvandrer	-0,0581	-10,1	-0,0662	-11,1
2.gen.innvandrer	-0,0162	-2,3	-0,0205	-2,8
Far: Gj.sn. pensj.g.innt. barn 10-18 år/G	0,0015	8,9	0,0015	8,7
Mor: Gj.sn. pensj.g.innt. barn 10-18 år/G	0,0093	12,7	0,0091	12,4
Far: overf. < 1,5G og yrkesinnt. > 3G	0	0	0	0
Far: overf. < 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0774	-16,4	-0,0808	-16,7
Far: overf. > 1,5G og yrkesinnt. > 3G	-0,0552	-5,1	-0,0555	-5,0
Far: overf. > 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0716	-14,7	-0,0725	-14,4
Mor: overf. < 1,5G og yrkesinnt. > 3G	0	0	0	0
Mor: overf. < 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0034	-0,8	-0,0027	-0,6
Mor: overf. > 1,5G og yrkesinnt. > 3G	-0,0360	-6,6	-0,0357	-6,4
Mor: overf. > 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0531	-11,2	-0,0565	-11,6
Far: Ikke fullført vdg. skole/grunnutd.	0	0	0	0
Far: Fullført vdg. skole/grunnutd.	0,0852	22,2	0,0863	22,0
Far: Utdanning ≥ univ./høyskole, lavere nivå	0,1574	38,0	0,1566	37,1
Far: Utdanning ukjent	0,0276	4,1	0,0225	3,2
Mor: Ikke fullført vdg. skole/grunnutd.	0	0	0	0
Mor: Fullført vdg. skole/grunnutd.	0,0122	3,4	0,0106	2,9
Mor: Utdanning ≥ univ./høyskole, lavere nivå	0,0339	8,4	0,0323	8,0
Mor: Utdanning ukjent	-0,2002	-34,0	-0,2113	-34,6
Referansekommune	0	0	0	0
Kommune 1	-0,0446	-6,8	-0,0477	-7,3
Kommune 2	0,0233	4,4	0,0210	4,0
Kommune 3	0,0109	2,2	0,0083	1,6
Kommune 4	0,0606	13,1	0,0576	12,5
Kommune 5	0,0274	6,8	0,0242	6,0
Kommune 6	0,0610	9,8	0,0576	9,2
Kommune 7	0,0966	16,9	0,0938	16,4
Barnevernsbarn	-0,2758	-31,2	-0,2688	-21,1
Barnevernsbarn*Referansekommune	0	0	0	0
Barnevernsbarn*Kommune 1	0,0023	0,1	-0,0572	-1,4
Barnevernsbarn*Kommune 2	-0,0046	-0,2	-0,0141	-0,4
Barnevernsbarn*Kommune 3	-0,0497	-2,6	-0,0427	-1,6
Barnevernsbarn*Kommune 4	-0,0720	-3,9	-0,0450	-1,7
Barnevernsbarn*Kommune 5	-0,0813	-5,5	-0,0583	-2,7
Barnevernsbarn*Kommune 6	-0,1128	-4,5	-0,1215	-3,0
Barnevernsbarn*Kommune 7	-0,1412	-6,5	-0,1422	-4,4
Antall observasjoner	102904		99141	
R2	0,16		0,14	

<sup>1</sup> Bergen, Bærum, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø, Trondheim. For å identifisere byene/kommunene, er de ordnet etter størrelsen på kvalitetsindikatoren i kolonne 2.

Med utgangspunkt i at vi har korrigert for forskjeller både i sammensetningen av barnevernsbarna og systematiske forskjeller storbyene imellom med hensyn til tilbøyeligheten til å fullføre videregående skole, indikerer de signifikante forskjellene at det er betydelige kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid. I neste avsnitt skal vi se om disse kvalitetsforskjellene kan knyttes til observerbare kjennetegn ved kommunene.

## 4.2. Alle barnevernsbarn og alle kommuner

I forrige avsnitt belyste vi kvalitetsforskjeller i barnevernet ved å innføre dikotome variable for storby og barnevern. En egenskap ved denne tilnærmingen er at den ikke er egnet for byer/kommuner med få barnevernsklinter siden parameterne da blir vanskelig å estimere presist. I dette avsnittet skal vi relatere kvalitetsforskjellene til observerbare kjennetegn ved de ulike barnevernsområdene så som

kommunestørrelse og driftsutgifter per barn i barnevernet, og vi unngår da problemet med få barnevernstilfeller. Dermed kan vi se på kvaliteten i barnevernet både i små og store kommuner. I forrige avsnitt fant vi at resultatene ble relativt like uansett om vi så på alle barnevernsklienter eller bare klienter på tyngre tiltak, og i dette avsnittet vil vi derfor bare presentere resultatene basert på alle tiltak.

Vi går nå ikke gjennom alle parameterestimaterne, men fokuserer på estimatene knyttet til kvaliteten i kommunenes barnevernstjeneste, se parameterne nederst i tabell 4.2.

Kommunestørrelse inngår to steder i spesifikasjonen, både alene og i kombinasjon med hvorvidt personen er barnevernsbarn. Dette er også tilfelle for de tre variablene knyttet til driftsutgifter per barn, for antall barn med undersøkelse i barnevernet i forhold til antall innbyggere og for andel undersøkelser som medfører tiltak. Estimaterne der for eksempel kommunestørrelse inngår alene, gjenspeiler en felles effekt for både barnevernsbarn og andre barn. Vi ser at økt kommunestørrelse reduserer sannsynligheten for å fullføre videregående skole. Barn i kommuner med 10 000 til 20 000 innbyggere har omkring 4,6 prosent lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole enn barn i de minste kommunene. For barn i kommuner med mer enn 100 000 innbyggere reduseres sannsynligheten med snau 7 prosent. I en modell der vi bare har barnevernsbarn på tunge tiltak og kontrollbarn, finner vi en tilsvarende effekt av kommunestørrelse. Merk at koeffisienten på indikatoren for barnevernsbarn ikke kan tolkes alene som forskjellen mellom barnevernsbarn og andre barn fordi den også er kryssset med andre variable i beregningene.

Av særlig interesse for oss er parameterne knyttet til samspilleffektene mellom det å være barnevernsbarn på den ene siden og størrelsen på bostedskommunen, brutto driftsutgifter per barn etc. på den andre. Det er disse parameterne som sier noe om kvalitetsforskjellene i barnevernet. Av estimatene på koeffisientene knyttet til kommunestørrelse, ser vi at det er en systematisk økning i verdiene med økt kommunestørrelse. Dette betyr at sannsynligheten for at et barnevernsbarn fullfører videregående skole innen de er 23 år, øker med antall innbyggere i kommunen. Vi tolker dette funnet på følgende måte: Store kommuner har typisk flere barnevernsaker enn små kommuner. De kan dermed bygge opp et behandlingsapparat med større ressurser og stor ekspertise og erfaring fra behandling av en rekke barnevernssaker. A priori kan det altså være grunn til å tro at store kommuner har en større profesjonalitet i barnevernet enn små kommuner, og denne arbeidshypotesen understøttes av hva vi finner i den empiriske studien.

Av tabellen ser vi også at de tre variablene knyttet til samspillet mellom det å være barnevernsbarn og brutto driftsutgifter per barn har liten eller ingen signifikant effekt på sannsynligheten for at barnevernsbarna skal fullføre videregående skole. Disse tre variablene sier noe om ressurstilgangen i barnevernet, men vi finner altså ingen effekt på gjennomføring av videregående utdanning. En grunn til dette kan være at variasjonene kommunene imellom er for små til at vi klarer å identifisere denne effekten. Driftsutgiftene per barn avhenger av behovet, som kan betraktes som gitt, men nivået på disse utgiftene kan også tenkes å være bestemt av den enkelte kommune selv ved at kommunene justerer kvaliteten i barnevernsarbeidet. Det er dermed noen særskilte metodiske problemer knyttet til tolkning av disse parameterne.

Antall barn det settes i verk undersøkelse for i forhold til antall innbyggere i kommunen, og andel undersøkelser som medfører tiltak, kan være indikatorer på aktivitetsnivået i barnevernet. Som det framgår av tabellen, finner vi heller ikke at disse variablene har signifikant betydning for hvorvidt barnevernsbarna fullfører videregående skole. På samme måte som utgifter per barnevernsbarn er nivået på disse variablene i noen grad uttrykk for kommunenes valg (tilbud), og for behov/etterspørsel etter barnevern, og parameterne er dermed vanskelig å tolke.

**Tabell 4.2. Regresjon for fullført videregående skole innen utgangen av november det året en fyller 23 år. Alle barnevernsbarn og referansebarn. Alle kommuner**

Variabel	Estimat	t-verdi
Konstant	0,6717	65,7
Jente	0,0675	51,8
Født 1978	0,0177	6,8
Født 1979	0,0133	5,1
Født 1980	0,0094	3,6
Født 1981	0,0155	6,0
Født 1982	0,0355	13,7
Født 1983	0,0280	10,7
Født 1984	0,0053	2,0
Født 1985	0	0
Ikke innvandrerbakgrunn	0	0
1.generasjoninnvandrer	-0,0384	-10,0
2.generasjoninnvandrer	-0,0046	-0,8
Far: Gj.sn. pensj.giv.inntekt barn 10-18 år/G	0,0019	14,5
Mor: Gj.sn. pensj.giv.inntekt barn 10-18 år/G	0,0088	19,8
Far: overf. < 1,5G og yrkesinnt. > 3G	0	0
Far: overf. < 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0614	-24,4
Far: overf. > 1,5G og yrkesinnt. > 3G	-0,0444	-8,4
Far: overf. > 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0736	-28,6
Mor: overf. < 1,5G og yrkesinnt. > 3G	0	0
Mor: overf. < 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0041	-2,0
Mor: overf. > 1,5G og yrkesinnt. > 3G	-0,0435	-14,9
Mor: overf. > 1,5G og yrkesinnt. < 3G	-0,0640	-26,6
Far: Ikke fullført vdg. skole/grunnutd.	0	0
Far: Fullført vdg. skole/grunnutd.	0,0939	54,2
Far: Utdanning ≥ univ./høyskole, lavere nivå	0,1653	79,5
Far: Utdanning ukjent	0,0192	4,6
Mor: Ikke fullført vdg. skole/grunnutd.	0	0
Mor: Fullført vdg. skole/grunnutd.	0,0235	13,7
Mor: Utdanning ≥ univ./høyskole, lavere nivå	0,0436	19,1
Mor: Utdanning ukjent	-0,2093	-55,6
Innbyggere < 2000	0	0
Innbyggere 2000-4999	-0,0130	-2,4
Innbyggere 5000-9999	-0,0303	-5,3
Innbyggere 10000-19999	-0,0462	-7,8
Innbyggere 20000-39999	-0,0517	-8,6
Innbyggere 40000-99999	-0,0582	-9,6
Innbyggere 100000+	-0,0676	-11,9
Brt. driftsinntekter per innbygger (10 000 kr)	-0,0139	-10,7
Brt. driftsutgifter per barn i barnevernet (10 000 kr)	0,0039	5,2
Brt. driftsutg. pr barn i opprinnelig familie (10 000 kr)	-0,0002	-0,3
Brt. driftsutg. pr barn utenf. opprinn. familie (10 000 kr)	-0,0001	-2,7
# barn m/undersøkelse ift antall innb. 0-17 år, pst.	-0,2878	-3,2
Andel undersøkelser som medfører tiltak, pst, 2002	0,0321	6,9
Barnev.barn	-0,5567	-12,9
Barnev.barn*Innbyggere < 2000	0	0
Barnev.barn*Innbyggere 2000-4999	0,0504	2,0
Barnev.barn*Innbyggere 5000-9999	0,0503	2,0
Barnev.barn*Innbyggere 10000-19999	0,0776	2,9
Barnev.barn*Innbyggere 20000-39999	0,0916	3,4
Barnev.barn*Innbyggere 40000-99999	0,0867	3,2
Barnev.barn*Innbyggere 100000+	0,1156	4,6
Barnev.barn*Brt. driftsinnt. pr innbygger	0,0300	5,3
Barnev.barn*Brt. driftsutg. pr barn i barnevernet	0,0014	0,4
Barnev.barn*Brt. driftsutg. pr barn i opprinn. familie	-0,0045	-1,9
Barnev.barn*Brt. driftsutg. pr barn utenfor oppr. fam.	0,0001	0,5
Barnev.barn*Barn m/undersøk. ift ant. innb.	0,4296	1,1
Barnev.barn*Andel undersøk. som medfører tiltak	0,0061	0,3
Antall observasjoner	413 091	
R2	0,13	

## 5. Sensitivitet

Som vi innledningsvis har vært inne på står en overfor store utfordringer når en skal forsøke å tallfeste indikatorer for kvalitetsforskjeller i barnevernstjenestene. Vi observerer ikke hvordan barnevernets arbeid er organisert i de ulike barnevernsområdene og heller ikke i hvilken grad barnevernet samarbeider med andre institusjoner og etater av betydning for barnevernsbarna, så som skole og politi. Mangel på god teori gjør at vi ikke har full oversikt over hva det er som styrer atferden til det enkelte individ. I tillegg har vi et dataproblem i den forstand at vi ikke observerer alle variable av relevans for atferden til det enkelte individ. Sist, men ikke minst kan det være grunn til å tro at hvor godt det enkelte barnevernsområde gjør det, varierer med hvilket mål på levekår indikatorene er knyttet til.

Som et ledd i arbeidet med å sjekke hvor robuste resultatene er har vi i tabell 5.1 samlet estimatene på kvalitetsindikatorerne for ulike modellspekifikasjoner. Estimaten i kolonne 3 og 4 er estimatene fra tabell 4.1. I kolonne 2 har vi stilt opp estimatene fra en modell tilsvarende spesifikasjonen i tabell 4.1, men hvor vi ikke tar med barna i referansegruppen i estimeringen. Denne spesifikasjonen innebærer at vi ikke tar hensyn til at det kan være systematiske forskjeller kommunene imellom når det gjelder tilbøyeligheten til å fullføre videregående utdanning ikke bare for barnevernsbarna, men også for andre barn.

I alle de tre settene med estimater nevnt ovenfor er kvalitetsindikatoren knyttet til fullføring av videregående skole. For å ta hensyn til at resultatene kan variere med målet på levekår, presenterer vi i de tre siste kolonnene resultatene når indikatorene er knyttet til hvorvidt ungdommen har yrkesinntekt over 88 181 kr det året en fyller 23 år. Vi har her brukt tilsvarende spesifikasjoner som i de tre foregående kolonnene i tabellen, men for å spare plass presenterer vi bare estimatene på kvalitetsindikatorerne.

Ifølge resultatene i kolonne 2 i tabellen hvor vi bare ser på barnevernsbarn, finner vi at med unntak av for kommune 2 er det ingen statistisk signifikante forskjeller mellom de store kommunene når det gjelder kvaliteten i barnevernets arbeid. I kommune 2 derimot, er det 5,9 prosentpoeng større sannsynlighet for at ellers like barnevernsbarn skal fullføre videregående skole enn i referansekommunen. Når vi ikke tar hensyn til hvordan barn generelt gjør det med hensyn til utdanning i de ulike kommune, finner vi altså at det er små forskjeller kommunene imellom i kvaliteten i barnevernets arbeid.

Dersom vi tar hensyn til at det er systematiske forskjeller kommunene imellom med hensyn til fullføring av videregående skole også for ikke-barnevernsbarn, finner vi systematiske kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid. Referansekommunen og kommune 2 kommer da generelt godt ut idet de fleste parameterestimatene knyttet til de andre kommunene er negative. Grunnen til at vi finner dette nå mens vi ikke fant det i den første modellspekifikasjonen, er at barna i referansekommunen og kommune 2 generelt har mindre sannsynlighet for å fullføre videregående skole når vi betinger på andre variable. Ved å sammenlikne resultatene i kolonne 3 og 4 ser vi også at rangeringen av kommunene er forbausende upåvirket av valg av modellspekifikasjon. Resultatene er i denne henseende robuste overfor valg av modellspekifikasjon. Vi får imidlertid noe mer presise estimater når vi ser på alle tiltakene enn bare de tunge tiltakene. Begge modellspekifikasjonene indikerer at barnevernet i kommunene 5 – 7 og også i kommune 3 og 4 bidrar mindre til at barnevernsbarna gjennomfører videregående skole enn barnevernet i referansekommunen.

**Tabell 5.1. Kvalitetsindikatorer for store kommuner**

Kommune	Fullført videregående skole			Yrkesinntekt over 75 200 kr		
	Bare barne- vernsbarn	Barnev.barn og ref.barn		Bare barne- vernsbarn	Barnev.barn og ref.barn	
	Alle tiltak	Alle tiltak	Tunge tiltak	Alle tiltak	Alle tiltak	Tunge tiltak
Referansekommune .....	0	0	0	0	0	0
Kommune 1 .....	-0,0074	0,0023	-0,0572	0,0131	-0,0474	-0,0800
Kommune 2 .....	0,0594*	-0,0046	-0,0141	0,0432	0,0947*	0,0043
Kommune 3 .....	-0,0122	-0,0497*	-0,0427	-0,0631*	-0,0463	-0,0090
Kommune 4 .....	0,0254	-0,0720*	-0,0450	-0,1091*	-0,1030*	-0,0674
Kommune 5 .....	-0,0036	-0,0813*	-0,0583*	-0,0627*	-0,0828*	-0,0234
Kommune 6 .....	0,0000	-0,1128*	-0,1215*	-0,0498	-0,0982*	-0,1504*
Kommune 7 .....	-0,0106	-0,1412*	-0,1422*	-0,1606*	-0,1611*	-0,1265*

\* Parameteren er statistisk signifikant forskjellig fra null på fem prosent nivå

Betrakter vi resultatene basert på yrkesinntekt/sysselsetting, finner vi at når vi utelater referansebarna, gjør kommunene 3 – 5 og 7 det dårligere enn referansekommunen. Når vi innfører referansebarna, og ser på alle tiltak, er estimatene omtrent de samme som i beregningene uten referansebarn. Ett unntak er kommune 6, som kommer dårligere ut enn referansekommunen når vi tar hensyn til atferden til referansebarna. Samme mønster for kommune 6 fant vi også når vi så på utdanning.

Sammenholder vi resultatene basert på fullført videregående skole og yrkesinntekt og med bruk av referansebarn, er resultatene forbausende like. Kommunene 6 og 7 kommer klart dårligere ut enn referansekommunen både når vi ser på alle tiltakene fra barnevernet og når vi begrenser oss til å se på de tunge tilfellene. Kommunene 4 og 5 kommer generelt også vesentlig dårligere ut enn referansekommunen selv om parameterne til en viss grad blir mer upresist bestemt når vi bare ser på de tunge barnevernstiltakene. Kommunene 1 og 2 gjør det i store trekk like bra som referansekommunen, særlig når vi tar hensyn til usikkerheten ved estimatene.

Resultatene i tabellen 8 tyder altså på at det var systematiske forskjeller kommunene imellom når det gjelder sannsynligheten for at barnevernsbarna fullførte videregående skole og i hvilken grad de deltok i yrkeslivet etter endt utdanning i perioden 1993-2003. Vi har tolket forskjellene kommunene imellom som kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid. Strengt tatt vet vi ikke om det er resultatene av arbeidet til barnevernet vi observerer eller om det kan være resultatene av arbeidet til andre instanser eller etater som også jobber med barnevernsbarn, for eksempel politi eller sosialetaten. Indikatorene fanger opp hvordan barnevernsbarn i ulike kommuner gjør det. Gitt at det for eksempel er betydelige forskjeller kommunene imellom når det gjelder samarbeid mellom skole og barnevern kan dette påvirke kvalitetsindikatorene. Hvorvidt resultatene av skolens arbeid da skal reflekteres i kvalitetsindikatorene for barnevernet vil kunne være gjenstand for diskusjon.

## 6. Avslutning

Et betydelig antall barn og unge opplever omsorgssvikt eller andre betydelige problemer i hjemmet, og en del barn har også personlige problemer. Barnevernet spiller en sentral rolle i arbeidet med å hjelpe disse barna. Med tanke på at mange av disse barna har dårlige forutsetninger for å klare seg godt i samfunnet, er det av stor betydning at barnevernet fungerer etter intensjonen. I media leser og hører vi i ny og ne om saker hvor det stilles spørsmålsteget ved kvaliteten i barnevernsarbeidet. Og amerikanske studier setter spørsmålsteget ved hvorvidt plassering av barn i fosterhjem er til fordel eller ulempe for barns utvikling, særlig når det gjelder fosterbarna med minst problemer, kf. George mfl. (1994). For å sikre seg at barnevernet fungerer etter hensikten er det viktig å evaluere kvaliteten i arbeidet til barnevernet. Dette er komplisert blant annet som følge av at en ikke kan forvente at barnevernet skal kunne viske ut all forskjell mellom barnevernsbarn og andre barn. Mange barnevernsbarn får en spesiell oppvekst, og selv det best tenkelige barnevern vil ikke kunne rette opp alle de mangler og problemer disse barna ofte har. Sammenligninger av hvordan det går med barnevernsbarn kontra andre barn er derfor en problematisk metode når en skal vurdere kvaliteten i barnevernet. Det er derfor av interesse å utvikle også andre metoder for evaluering av kvaliteten i barnevernstjenestene. Ved at sakene til barnevernet har en så problematisk natur er det behov for et vidt spekter av angrepsmetoder ved evaluering av kvaliteten.

I dette arbeidet har vi foreslått en metode hvor vi sammenligner barnevernsbarn med barnevernsbarn, differensiert etter hvilket barnevernsområde de bor i. Tanken har vært at når vi korrigerer for forskjeller i sammensetningen av barnevernsbarna i de ulike områdene og samtidig korrigerer for systematiske forskjeller mellom de ulike områdene som også har betydning for barn som ikke får hjelp fra barnevernet, sitter vi igjen med en restkomponent som skyldes arbeidet til barnevernet.

En annen gunstig egenskap ved denne metoden er at vi kan utnytte data som allerede er samlet inn (relativt lite kostnadskrevende), og vi har data som dekker hele Norges befolkning, uansett om personen har vært i kontakt med barnevernet eller ikke. Vi unngår dermed problemer knyttet til generalisering og små utvalgsstørrelser.

Beregningsresultatene indikerer at det har vært kvalitetsforskjeller i barnevernet. Noen kommuner kommer systematisk dårligere ut uansett om vi knytter kvalitetsindikatorene til utdanning eller yrkesaktivitet, og uansett om vi ser på alle barnevernstiltak eller bare de tyngre tiltakene. Vi tolker dette som at det har vært forskjeller i kvalitet på kommunenes innsats for å hjelpe vanskeligstilte barn og unge, sannsynligvis knyttet til kvalitetsforskjeller i det barnevernet. Hva dette skyldes vet vi derimot ikke.

Barnevernet ble omorganisert i 2004, og det er arbeidet til barnevernet før denne omorganiseringen som er studert i dette prosjektet. Vi vet dermed ikke hvorvidt resultatene også har gyldighet i dag.

## Referanser

Burt, M., L.Y. Aron, T. Douglas, J. Valente, E. Lee og B. Iwen (1999): Homelessness: Programs and the people they serve: Findings of the National Survey of Homeless Assistance Providers and Clients. Washington, DC: Urban institute.

Clausen, J.M., J. Landsverk, W. Ganger, D. Chadwick og A. Lotrownik (1998): Mental health problems of children in foster care. *Journal of Child and Family Studies*, 7(3), 283-296.

Clausen, S-E. og L.B. Kristoffersen (2008): Barneverns klienter I Norge 1990-2005. En longitudinell studie, Rapport 3/2008, NOVA.

Dworsky, A. og M.E. Courtney (2000): Self-sufficiency of former foster youth in Wisconsin: Analysis of unemployment insurance wage data and public assistance data. Report for US Department of Health and Human Services. <http://aspe.hhs.gov/hsp/fosteryouthWI00>.

George, R.M., F.C. Wulczyn og D. Fanshel (1994): A foster care research agenda for the 90s. *Child Welfare*, 73(5), 525-549.

Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvanes (2005): Skolebidragsindikatorer. Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002-2003 og 2003-2004. Rapport 2005/33, Statistisk sentralbyrå.

Vinnerljung, B., M. Öman og T. Gunnarson (2005): Educational attainments of former child welfare clients – A Swedish national cohort study. *International Journal of Social Welfare*, 14, 265-276.

## Tabellregister

3.1.	Fordelingen av barnevernsbarn etter tiltak. Alder 15-18 år i perioden 1993-2003.....	12
3.2.	Summarisk statistikk for variable på individnivå.....	14
3.3.	Summarisk statistikk for variable på kommunenivå (381 kommuner).....	14
4.1.	Regresjon for fullført videregående skole innen utgangen av november det året en fyller 23 år. Store kommuner <sup>1</sup> .....	17
4.2.	Regresjon for fullført videregående skole innen utgangen av november det året en fyller 23 år. Alle barnevernsbarn og referansebarn. Alle kommuner.....	19
5.1.	Kvalitetsindikatorer for store kommuner .....	21