



Kurt Jonny Einarsen

**Statistikk og indikatorer for
statlig barnevern i StatRes 2007**

Notater

Innholdsliste

Innholdsliste	1
Tabelliste	2
Figurliste	2
1. Bakgrunn og innledning	3
1.1. Historikk StatRes barnevern	3
1.2. Målsettinger for piloten	3
1.3. Rammer/forutsetninger og avgrensninger	4
2. Faglig modell i StatRes og den statlige barnevernstjenesten	5
2.1. Formål og bakgrunn	5
2.2. Hovedpunkter ved faglig modell - generelt	5
3. Det statlige barnevernets organisering, oppgaver og mål	6
3.1. Organisering og oppgaver	6
3.2. Mål	6
4. Hva er karakteristisk for det statlige barnevernet når det gjelder å utvikle indikatorer i StatRes?	8
4.1. Sensitiv tjeneste for sårbar gruppe	8
4.2. Kompleks, sammensatt og heterogen tjeneste	8
4.3. Vanskelig å måle resultater	8
4.4. Stort innslag av private aktører	9
4.5. Relativt lite statistikk og analyser på området	9
5. Kartlegging av brukerbehov	10
6. Oppsummering av kartlegging av datagrunnlaget	11
6.1. SSBs barnevernsstatistikk	11
6.2. Ekstern kartlegging av datagrunnlaget	12
7. Statistikk og indikatorer	13
7.1. Ressursinnsats	13
7.2. Aktiviteter/tjenester	14
7.3. Enhetskostnader/produktivitet	14
7.4. Resultater	15
8. Konklusjon og konsekvenser for videre arbeid	16
Vedlegg A: Barnevernstatistikkene i SSB	17
Vedlegg B: Klargjøring av begrepene i faglig modell	21

Tabelliste

Tabell 1. Oversikt over delmål og resultatmål	7
Tabell 2. Oppsummering av arbeidsgruppens brukerbehov	10

Figurliste

Figur 1. Transformasjonsmodellen	5
--	---

1. Bakgrunn og innledning

1.1. Historikk StatRes barnevern

StatRes (Statens ressursbruk og resultater) skal være et system som skal utvikle og formidle statistikk og indikatorer om ressursbruk, aktivitet, produksjon og resultater for statens virksomhet. Hensikten er å gi allmennheten og myndighetene bedre kunnskap om ressursbruk, virksomhet og resultater i staten, som derigjennom kan gi et bidrag til utvikling av en statlig sektor med høyere kvalitet og mer effektiv ressursbruk.

Statlig barnevern er et av fire pilotområder i fase 2 i StatRes. Fase 2 løper ut 2007. De andre pilotområdene er spesialisthelsetjenesten, universiteter og høyskoler og miljø. Statlig barnevern er et eksempel på en individrettet tjeneste som også omfatter elementer av et kollektivt gode i form av grunnleggende sosialt sikkerhetsnett for barn og unge.

Pilotarbeidsgruppen for statlig barnevern i StatRes hadde oppstart i juni 2006. Arbeidet omfatter forslag til indikatorer for publisering høsten 2007, samt utarbeidelse av plan for arbeidet med statlig barnvern etter 2007.

Arbeidsgruppen for statlig barnevern har vært sammensatt av følgende representanter fra sentrale institusjoner på området:

Helga Aanderaa og Solveig Valseth Selte fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)

Siri Bogen og Asbjørn Lilleås fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Arild Hegland fra Barne-, ungdoms-, og familieetaten region sør (Bufetat)

Ole-Anders Tangen fra Oslo kommune

Morten Strømgren fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)

Svetlana Badina, Anne Heggem, Trygve Kalve og Gunn Næringsrud fra Statistisk sentralbyrå (SSB)

Jonny Einarsen fra SSB har vært delprosjektleder for StatRes Barnevern.

Denne rapporten dokumenterer arbeidsgruppens arbeid med forslaget til statistikk og indikatorer for det statlige barnevernet i StatRes, og markerer avslutningen på arbeidet med indikatorer i fase 2.

1.2. Målsettinger for piloten

Den overordnede langsiktige målsettingen for arbeidet med StatRes Barnevern er å utvikle og formidle relevant statistikk og indikatorer av høy kvalitet om ressursinnsats, aktivitet/tjenesteproduksjon, produktivitet, resultater og kvalitet. Statistikken skal videre være relevant, pålitelig, oppdatert og tilgjengelig for offentligheten på en brukervennlig måte. Denne langsiktige målsettingen går utover ressurs- og tidrammen for fase 2 i StatRes, og her vil både det eksisterende datagrunnlaget og målbarheten ved barnevernstjenesten sette klare begrensninger. Å utvikle gode resultatindikatorer er spesielt krevende.

Hovedmålsettingen for arbeidet i fase 2 kan presiseres i form av følgende delmål:

- Kartlegge eksisterende datagrunnlag og utviklingspotensial for dette på området med utgangspunkt i overordnede nasjonale målsettinger og oppgaver for barnevernet, sentrale brukerbehov på området og faglig modell og rammeverk for StatRes.
- Utrede forslag til statistikk og indikatorer for barnevernet for offisiell publisering i SSBs StatRes-løsning. Herunder også foreslå statistikk, indikatorer, og eventuelt analyser, som kan utvikles og publiseres på lengre sikt etter 2007.
- Foreslå organisering av dataflyt og kvalitetssikring av data som publiseres i StatRes.

- Utvikle datagrunnlaget på området med sikte på å etablere gode koblinger mellom tjenstedata og regnskapsdata (i henhold til faglig modell).
- Gjennomføre den første offisielle publiseringen av barnevernstatistikk i StatRes i november 2007.
- Utarbeide en plan for arbeidet med det statlige barnevernet etter 2007, herunder både planlegge videreutvikling av statistikk og indikatorer om det statlige barnevernet, og eventuell utvidelse av BLDs område i StatRes.

Det er videre en klar målsetting at arbeidet med StatRes Barnevern skal bidra til å videreutvikle den ordinære fagstatistikken for barnevernstjenesten i SSB. Det skal derfor legges vekt på å bidra til gode synergieffekter, ved å samordne arbeidet i StatRes med arbeidet med fagstatistikken for statlig barnevern.

1.3. Rammer/forutsetninger og avgrensninger

En grunnleggende forutsetning for arbeidet med pilotområdene i StatRes er at det skal tas utgangspunkt i et konsistent felles rammeverk som sikrer nasjonal og internasjonal sammenlignbarhet over tid og mellom sammenlignbare enheter. Kjernen i dette felles rammeverket er StatRes sin faglige modell.

En annen viktig forutsetning for arbeidet med pilotene er at det skal tas utgangspunkt i allerede eksisterende datagrunnlag og statistikk. Det skal her primært tas utgangspunkt i SSBs eksisterende offisielle statistikk og dennes datagrunnlag, og eventuelt supplere med andre data eller annen statistikk der hvor det er relevant. Vi vil imidlertid presisere at dette betyr at vi kan ta utgangspunkt i data som allerede finnes i datasystemer som for eksempel ODA-stat eller Bufdirs regnskap, men som ikke er tilrettelagt for statistikkbruk. StatRes skal imidlertid ikke medføre ekstra rapportering av data som ikke allerede finnes i sentrale administrative datasystemer i sektoren.

StatRes skal både være et system for offisiell statistikk om statlig virksomhet og et system for analyser om statlig virksomhet som, av forskjellige årsaker, ikke umiddelbart kommer inn under begrepet offisiell statistikk. Offisiell statistikk og indikatorer i StatRes vil komme inn under de samme føringer for publisering gitt i Statistikkloven som annen offisiell statistikk.

Piloten for StatRes Barnevern er primært avgrenset til det statlige regionale barnevernet. Populasjonen i StatRes er avgrenset til statsforvaltningen. På barnevernsområdet er populasjonen avgrenset til Bufetat ved de 5 statlige barnevernsregionene, samt Oslo og Trondheim kommune¹. Det statlige barnevernet omfatter både tjenester som produseres av staten selv og tjenester som kjøpes av private som for eksempel private barnevernsinstitusjonene. Publiseringen i StatRes skal både synliggjøre egen tjenesteproduksjon og kjøp av tjenester fra andre (private).

□

¹ Oslo og Trondheim er ikke en del av det statlige regionale barnevernet. Trondheim kommune har en prøveordning til og med 2007 utenfor Bufetat, mens i Oslo kommune skal statlig regional myndighets oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen, jf. lov om barnevernstjenester. Det har likevel vært et poeng å ha med disse i piloten for å ha et sammenlikningsgrunnlag mellom det statlige regionale barnevernet og de kommunene som er utenfor reformen.

2. Faglig modell i StatRes og den statlige barnevernstjenesten

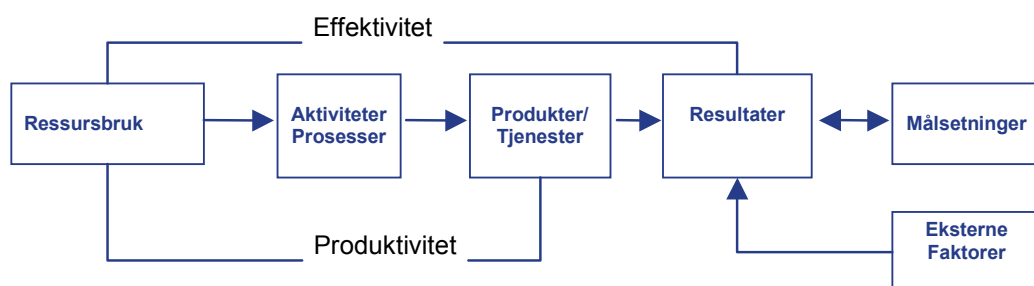
2.1. Formål og bakgrunn

Hovedformålet med den faglige modellen i StatRes er å utvikle et felles sammenhengende begrepsapparat for publisering av statistikk og indikatorer for all statlig virksomhet. Dette skal sikre helhet, sammenheng og sammenlikning på tvers av de ulike delene av staten (der det er relevant). Den faglige modellen er forankret i internasjonale retningslinjer for statistikk om offentlig sektor og internasjonale statistiske standarder. Modellen i StatRes er i stor grad den samme som benyttes internasjonalt i arbeidet med å videreutvikle nasjonalregnskapene, og i OECDs arbeid med å utvikle en ny publikasjon for "Government at a Glance".

2.2. Hovedpunkter ved faglig modell - generelt

Kjernen i det felles rammeverket for StatRes er den faglige modellen, som er en transformasjonsmodell som beskriver den statlig virksomheten etter mønster av en produksjonskjede. Den tar for seg sammenhengen mellom ressursinnsats, aktiviteter/prosesser, produkter/tjenester og resultater. Forholdet mellom ressursinnsats og aktiviteter, prosesser, tjenester og resultater sier noe om produktivitet og effektivitet. Resultatene må videre ses i sammenheng med gitte formål og målsettinger og effekten av eksterne faktorer.

Figur 1. Transformasjonsmodellen



Transformasjonsmodellen er ment benyttet på alle tjenesteområdene i StatRes, men anvendelsen av modellen vil i praksis bli noe forskjellig fra område til område, ut ifra områdenes egenart og statens rolle på de ulike tjenesteområdene. Ofte vil det i praksis være vanskelig å skille mellom aktiviteter og tjenesteproduksjon, fordi produksjon og konsum av produktet/tjenesten ofte skjer samtidig for offentlige goder. I praksis vil det derfor kanskje være mest klargjørende å fokusere på de fire hovedkategoriene ressursinnsats, ("input"), aktivitet/tjeneste-produksjon ("output"), produktivitet og resultater ("outcome"). Det legges stor vekt på at de ulike kategoriene i den faglige modellen henger sammen, og at den operasjonaliseres i form av et sammenhengende statistikkssystem som kobler sammen regnskapsdata med tjenstedata.

3. Det statlige barnevernets organisering, oppgaver og mål

3.1. Organisering og oppgaver

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har forvaltningsansvaret for barnevernloven, og fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig. Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foretar nødvendige 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.

Kommunene er førstelinjetjeneste med ansvar for å gi råd og veiledning, treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, forberede saker for behandling i fylkesnemnda, og iverksette og følge opp tiltak. Fylkesmannen fører særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. Det innebærer at fylkesmannen påser at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven, sørger for at kommunene får råd og veiledning, og fører tilsyn med barneverninstitusjonene.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bufdir). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. I tillegg står Trondheim kommune og Oslo kommune i en særstilling. Trondheim kommune har en prøveordning til og med 2007 utenfor Bufetat, mens i Oslo kommune skal statlig regional myndighets oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen, jf. Lov om barneverntjenester.

Et annet sentralt statlig organ i barnevernstjenesten er fylkesnemndene for sosiale saker, som er et domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet i blant annet saker om omsorgsovertakelse av barn og om tvangsinngrep ved alvorlige atferdsvansker hos ungdom. Det er 12 nemnder i landet.

3.2. Mål

Det overordnede formålet med barnevernstjenesten slik dette er uttrykt i Barnevernslovens § 1-1. er:

- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

I forbindelse med at staten i 2002 overtok ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet ble rundskriv Q-19/2003 (Strategidokumentet) utarbeidet. Her konkretiseres målene for reformen i det statlige barnevernet.

I følge Strategidokumentet er de viktigste målene med reformen i barnevernet:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet

- Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Sammen med målsettingene presentert i disse dokumentene, presenteres årlig målsettinger for det statlige barnevernet i form av delmål og resultatmål St. prp. nr. 1. Nedenfor gis en oversikt:

Tabell 1. Oversikt over delmål og resultatmål

Delmål	Resultatmål
God faglig og økonomisk styring av barnevernet	Høy kompetanse og godt faglig nivå i det regionale barnevernet
	Et barnevern med høy legitimitet
	Systematisk satsing på forskning og utvikling
	Godt tiltaksapparat med behovstilpasset struktur og kapasitet
	Kostnadseffektiv drift
Høy rettssikkerhet og god kvalitet i saksbehandling og tjenester	God faglig bistand til, og et godt samarbeid med kommunene
	Strukturert samarbeid på regionalt og lokalt nivå mellom barnevernet, psykisk helsevern for barn og unge og tverrfaglig spesialisert rusbehandling
	Individuell tilpasning av barnas tilbud
	Et likeverdig, differensiert og tilstrekkelig institusjons- og fosterhjemstilbud

Indikatorene i StatRes skal kunne relateres til målsettingene i det statlige barnevernet ved at de på en best mulig måte sier noe om måloppnåelsen og resultatkrav. Dette gjelder spesielt for resultatindikatorer som helst bør være knyttet opp til overordnede langsiktige mål for den statlige barnevernstjenesten. I StatRes-presentasjonen må man også ta hensyn til at mål kan endres over tid, og at dette får konsekvenser for hvilke indikatorer som presenteres. Det bør også stilles spørsmål om disse indikatorene gir det beste bildet av resultatene i forhold til målsettingene i det statlige barnevernet. Man bør derfor arbeide videre med å definere både gode mål for virksomheten i det statlige barnevernet og gode indikatorer for målene.

Arbeidsgruppen har gjennomgått målene i det statlige barnevernet og mulige indikatorer knyttet til disse målene slik de er presentert i St.prp.1 (2006-2007). Det er så foretatt en vurdering av hvor hensiktsmessig det er å publisere statistikk knyttet til disse indikatorene i StatRes-sammenhengen. Det er på den måten tatt hensyn til målsettingen. En sammenstilling av målsettingene og indikatorer som er tenkt publisert i 2007, tydeliggjør likevel at vi mangler gode indikatorer på flere områder. Spesielt mangler man gode indikatorer knyttet til målsettingene om god kvalitet i tjenester, godt samarbeid med kommuner og samarbeid med tilgrensede tjenester om god faglig videreutvikling. Flere indikatorer som er tenkt publisert på lengre sikt, vil derimot være relevante for disse målsettingene.

4. Hva er karakteristisk for det statlige barnevernet når det gjelder å utvikle indikatorer i StatRes?

4.1. Sensitiv tjeneste for sårbar gruppe

Et viktig kjennetegn ved barnevernstjenesten er at den har ansvar for en av samfunnets mest sårbare grupper. Tjenestens sensitivitet kommer klart frem dersom vi ser på for eksempel de ulike grunnlagene for vedtak om hjelpetiltak/omsorgstiltak i statistikk skjema 15, som er ulike former for omsorgssvikt (fysisk mishandling, vanskjøtsel, seksuelle overgrep) og/eller atferdsproblemer hos barnet (rusmisbruk, kriminalitet). Barnevernsstatistikken er derfor en av SSBs mest sensitive statistikker. I utarbeidingen av indikatorer er det viktig at vi tar hensyn til dette, og at vi unngår å utvikle indikatorer som kan være stigmatiserende for barn i barnevernet.

4.2. Kompleks, sammensatt og heterogen tjeneste

Barnevernstjenesten er en meget komplisert tjeneste, og det kan være vanskelig å operasjonalisere gode indikatorer. Det bør derfor legges stor vekt på gode avgrensinger og definisjoner i det videre arbeidet. Tjenesten er også meget heterogen og omfatter alt fra mindre hjemmebaserte tiltak til varig omsorgsovertakelse fra barnet er født til barnet er voksen. Et annet kompliserende forhold er at det statlige barnevernet påvirkes både av det kommunale barnevernets arbeid og av fylkesnemndenes vedtak. Det statlige barnevernet har derfor ofte begrenset direkte påvirkning på ”tjenestens resultater”. Det statlige barnevernet vil for eksempel ha begrenset direkte påvirkning på resultatmål som andel akuttinnleggelse, fordi dette også påvirkes av den kommunale barnevernstjenesten og fylkesnemndenes vedtak.

Et annet kompliserende element ved barnevernstjenesten er at det er vanskelig å tilrettelegge statistikk på det nivået som tjenesteproduksjonen faktisk skjer på, altså virksomhetsnivå (barnevernsinstitusjoner og fosterhjem). Dette skyldes at enhetene ofte er så små at det av personvern hensyn normalt ikke vil være mulig å publisere på så detaljert nivå. I tillegg er datagrunnlaget per i dag ikke tilgjengelig på institusjonsnivå.

I tillegg er den sentrale barnevernstjenesten i fosterhjem på mange måter en nokså særpreget offentlig tjeneste. I fosterhjem skjer tjenesteproduksjonen i private hjem ved at staten kjøper tjenester av private husholdninger. Fosterfamiliene har ikke et ordinært ansettelsesforhold, og er ikke en del av den offentlige personellstatistikken.

4.3. Vanskelig å måle resultater

Barnevernstjenesten er mindre problematisk når det gjelder å operasjonalisere statistikk og indikatorer i de første kategoriene i faglig modell; ressursinnsats, aktivitet/tjenesteproduksjon og produktivitet. Det er imidlertid vanskeligere å utvikle gode resultatindikatorer for ”hvordan det går med brukerne av tjenesten” for barnevernstjenesten, enn for de andre pilotområdene Universiteter og høyskoler og spesialisthelsetjenesten. For høyere utdanning vil slike indikatorer være for eksempel overganger mellom utdanning og arbeid, mens tilsvarende indikatorer for spesialisthelsetjenesten vil være for eksempel behandlingsresultater (f.eks. overlevelsesrater for kreft).

Grunnen til at det er vanskeligere å lage slike indikatorer for barnevernet er de mange eksterne faktorene som påvirker hvordan det går med barn i barnevernet, som for eksempel barnets personlige forutsetninger, påvirkning fra familie og venner, nærmiljø, skole, osv. Et annet problem i denne sammenheng er at det er

nær sagt umulig å måle barnas utgangssituasjon, som kan si noe om hvordan det ville ha gått med barna dersom barnevernet ikke grep inn med tiltak. Vi har dermed ikke et målbart utgangspunkt som vi kan sammenlikne sluttresultatet med. På grunn av alle disse metodiske utfordringene er det heller vanskelig å skille ut hvor stor andel av et resultat som kan tilbakeføres til barnevernstjenesten.

Men til tross for disse metodiske utfordringene er det rimelig å anta at barnevernstjenesten kan ha stor innflytelse på hvordan det går med barn som for eksempel har fått omfattende tiltak i form av omsorgsovertakelse. Dette fordi omsorgsovertakelse i regi av barnevernet er en av statens mest dyptgripende og langvarige tiltak. Til tross for de nevnte metodiske utfordringene tror vi derfor at resultatindikatorer for barnevernstjenesten vil kunne gi en indikasjon på resultatene av barnevernets tiltak.

4.4. Stort innslag av private aktører

Statlig barnevern kjennetegnes, i større grad enn Universiteter og høyskoler og spesialisthelsetjenesten, av at staten kjøper barnevernstjenester av private. Dette illustreres av at i følge SSBs statistikk for det statlige barnevernet (2005), var 56 prosent av barn i barnevernsinstitusjoner i private barnevernsinstitusjoner. De private barnevernsinstitusjonene er i praksis fullfinansiert av staten gjennom kjøp av tjenester, og staten har både ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med de private institusjonene.

Hovedpopulasjonen i StatRes er statsforvaltningen. Men for at vi skal kunne nå det generelle målet i StatRes om å følge hva staten får igjen for sin pengebruk, er det avgjørende at vi også synliggjør den tjenesteproduksjonen som skjer i regi av private på vegne av staten. Dette krever at vi i publiseringen tar høyde for å skille mellom når staten har en rolle som tjenesteproducent i egne statlige institusjoner, og når staten har en rolle som bestiller av tjenester fra private institusjoner. Dette krever en videreutvikling av artskontoplanen i statsregnskapet blant annet ved at det bør skilles klarere mellom kjøp av tjenester og rene overføringer uten gjenytelser. Dette vil først være mulig på lengre sikt.

4.5. Relativt lite statistikk og analyser på området

Det er langt mindre statistikk og analyser innen barnevernsfeltet enn innenfor Universiteter og høyskoler og spesialisthelsetjenesten. Tjenestestatistikken for det statlige barnevernet gir begrensede muligheter for nye indikatorer. Med bakgrunn i dette skjemaet ville det for eksempel ikke vært mulig å lage en eneste resultatindikator. Kartleggingen av datagrunnlaget (se neste kapittel) har imidlertid vist at det finnes mye relevante data blant annet i Bufdirs ODA-stat system. I tillegg jobber SSB med å etablere en ny statistikk for barnevernsinstitusjoner, samtidig som det er planer om å etablere en ny statistikk om fylkesnemndene for sosiale saker. På lengre sikt vil det derfor være mulig å utvikle flere nye indikatorer for StatRes Barnevern. Det er derfor viktig at vi har et langsiktig perspektiv på arbeidet med å utvikle indikatorer i StatRes Barnevern. Samtidig gir dette muligheter for StatRes til å kunne gi en merverdi for sektoren på lengre sikt.

5. Kartlegging av brukerbehov

Representantene i arbeidsgruppen har forsøkt å kartlegge sine egne brukerbehov for statistikk i StatRes med utgangspunkt i faglig modell. Tabellen nedenfor oppsummerer de mest sentrale brukerbehov som er spilt inn fra arbeidsgruppen.

Tabell 2. Oppsummering av arbeidsgruppens brukerbehov

Ressursinnsats	Aktivitet/tjenesteproduksjon	Produktivitet	Resultater	Annet
1. Klientkostnader 2. Ressursbruk i fagteamene 3. Utgifter til lønn/kjøp av tjenester 4. Generelt bedre kostnadstall	1. Mer detaljerte fordelinger for eksempel etter alder, kjønn og innvandringsbakgrunn 2. Fordelinger etter grupper av institusjoner	1. Beleggs-prosent 2. Gjennomstrømming 3. Gj.snitt oppholdstid 4. Saksbehandlingstid 5. Kostnader/årsverk per prod.enhet	1. Klientkarrierer 2. Hvordan går det med barn i barnevernet ift. utdanning, helse, arbeid osv, 3. Andel barn i akuttmottak 4. Andel "gjengangere" 5. Andel ikke planlagte bytte av fosterhjem /institusjon	1. Kvalitetsindikatorer 2. Behovsindikatorer 3. Indikatorer for måloppnåelse

Arbeidsgruppen har forsøkt å ta hensyn til behovene ovenfor i forslaget til indikatorer i del 7 i denne rapporten. Vi har imidlertid valgt å ikke prioritere behovsindikatorer i denne første fasen av prosjektet. Kvalitetsdimensjonen er forsøkt ivaretatt ved å plassere kvalitetsindikatorer i flere av kategoriene i den faglige modellen. Det vil imidlertid ikke være en egen kategori for kvalitetsindikatorer i StatRes sin publisering i denne første fasen av prosjektet.

Indikatorer for måloppnåelse er i en viss grad ivaretatt på overordnet nivå. Som nevnt i kapittel 3 er det imidlertid en utfordring å utvikle indikatorer for måloppnåelse samtidig som rammene i faglig modell skal ivaretas. I tillegg kan fokus på detaljerte mål dreie fokuset utover grensene for den offisielle statistikken og i retning av intern etatsstatistikk. Vi har derfor ikke hatt hovedfokus på indikatorer for måloppnåelse i denne første fasen av prosjektet. Vi vil imidlertid forsøke å komme sterkere tilbake til dette senere i prosjektet.

Arbeidsgruppen har i tillegg til sine egne behov også forsøkt å ivareta allmennhetens brukerbehov i sitt arbeid. Det har imidlertid ikke blitt gjennomført noen spesielle undersøkelser av allmennhetens brukerbehov.

6. Oppsummering av kartlegging av datagrunnlaget

For å få en oversikt over innhold og utviklingsmuligheter som ligger i datagrunnlaget for det statlige barnevernet, både i og utenfor SSB, er det gjennomført møter med Bufdir, Oslo kommune, samt interne møter i SSB. Nedenfor gis det en første oppsummering av det innledende arbeidet med å kartlegge muligheter og utfordringer i datagrunnlaget for det statlige barnevernet. En mer utførlig beskrivelse av innholdet i SSBs barnevernsstatistikk gis i vedlegg 1.

6.1. SSBs barnevernsstatistikk

SSBs barnevernsstatistikk omfatter både den kommunale og den statlige delen av barnevernet. Mens den kommunale barnevernsstatistikken er individbasert (skjema 15 i KOSTRA), er den statlige barnevernsstatistikken basert på summariske spørreskjemabaserte opplysninger fra skjema 58 (tidligere en del av KOSTRA). Både datainnhold og datakvalitet ved den kommunale barnevernsstatistikken vurderes som klart bedre enn for den statlige barnevernstatistikken.

Den individbaserte kommunale barnevernsstatistikken har følgende fordeler i forhold til den statlige barnevernsstatistikken:

- Den gir muligheter for et mer detaljert innhold, for eksempel om alder, kjønn, innvandringsbakgrunn, bosted, osv
- Den gir større muligheter for forskning og analyser, for eksempel ved å koble barnevernsstatistikk til andre individbaserte registre i SSB (FD-trygd, osv)
- Den gir større muligheter for å utvikle mer sofistikerte indikatorer for eksempel for resultater, basert på forløpsanalyser av hvordan det går med barn som har vært i barnevernsinstitusjon når de blir voksne (koblinger til arbeid, utdanning, trygd, osv)
- Den gir større muligheter til å identifisere feil i statistikken, ved at feil normalt er enklere å oppdage ut ifra et datagrunnlag med større detaljer, og ved at det er mulig å utvikle mer treffsikre kvalitetssikringsmetoder i revisjonen av individbaserte data.

Samtidig begrenser det faktum at den statlige barnevernsstatistikken ikke er individbasert mulighetene for å se den kommunale barnevernstjenesten i sammenheng med den statlige barnevernstjenesten. Det må imidlertid her tilføyes at SSBs individbaserte statistikk for den kommunale barnevernstjenesten også gir muligheter til å følge individer som er i statlige barnevernsinstitusjoner og fosterhjem. Det kan dermed være mulig å lage for eksempel forløpsbaserte resultatindikatorer ut ifra SSBs kommunale individstatistikk. På grunn av at vi mangler en individbasert statistikk for det statlige barnevernet er det imidlertid ikke mulig å lage indikatorer som viser aktiviteter fordelt etter alder, kjønn, innvandringsbakgrunn, osv.

Et relevant utviklingsarbeid er SSBs arbeid med å etablere en ny individbasert statistikk for barnevernsinstitusjoner. Siden barnevernsinstitusjoner er den tyngste og klart mest ressurskrevende delen av det statlige barnevernet vil denne statistikken kunne gi muligheter for nye sentrale indikatorer i StatRes. Det blir derfor viktig å se dette arbeidet i sammenheng med StatRes Barnevern.

I tillegg er det også planer om å etablere en ny individbasert statistikk for fylkesnemndene for sosiale tjenester. Denne statistikken vil blant annet kunne gi oss informasjon om utviklingen i ulike typer av barnevernssaker, saksbehandlingstid og antall barn i akuttmottak som ble akutt plasserte, andel saker hvor barnevernsmyndighetene får medhold, osv.

Muligheter knyttet til andre barnevernsrelaterte statistikker i SSB

Ved å utnytte SSBs registerbaserte personellstatistikk som datagrunnlag for personellstatistikken, vil det være mulig å utvikle en mer detaljert personellstatistikk på grunnlag av individdata. Det vil her for eksempel være muligheter for å fordele personell i barnevernstjenesten på antall personer og årsverk, fordelt på institusjon, ulike typer av yrke og utdanning. Dette vil kunne gi en mer innholdsrik personellstatistikk enn dagens skjemabaserte barnevernsstatistikk, som kun gir opplysninger om antall årsverk i alt.

I tillegg kan det etableres bedre rutiner for avgrensning av populasjonen for barnevernsstatistikken i samarbeid med Seksjon for bedriftsregister i SSB. Dette vil kunne forbedre bruken av organisasjonsnummer i datagrunnlaget for barnevernet. Dette arbeidet er for øvrig startet opp i forbindelse med etableringen av den nye statistikken for barnevernsinstitusjoner.

Det bør samtidig påpekes at den kompliserte oppgavefordelingen mellom stat og kommune, offentlig og privat sektor er en stor faglig utfordring for barnevernstatistikken.

6.2. Ekstern kartlegging av datagrunnlaget

Tjenestedata i ODA-systemet (Oslo kommune sitt ODA-system)

Oslo kommune har meget detaljerte barnevernsdata på individnivå i sitt ODA-system, med blant annet fullstendig fødselsnummer på barn i barnevernet. Oslo kommunes tjenestedata omfatter blant annet detaljerte opplysninger om årsakene til at barnet fikk det aktuelle tiltaket i barnevernstjenesten. Årsakskodene er fordelt på 35 ulike årsakskategorier, fordelt på problemer knyttet til barnet (atferdsproblemer, psykiske problemer, osv) eller foreldrene (omsorgssvikt, rus, psykiske problemer, osv). I tillegg til fødselsnummer for barnet inneholder ODA også data om foreldrebakgrunn inklusiv fødselsnummer, og data om oppholdstid, antall tiltak og antall barn. Samtidig gir fødselsnummeret i seg selv muligheter for å lage fordelinger etter alder, kjønn, innvandringsbakgrunn, osv. ODA-systemet gir også muligheter for å fordele tjenestedata på institusjonsnivå og bydeler. Oslo kommune vurderer selv datakvaliteten på sine data i ODA som god.

Buudir sine tjenestedata i ODA-stat er mindre detaljert enn i Oslo kommune. Buudir vurderer imidlertid å utvide tjenestestatistikken i ODA med mer detaljert informasjon, blant annet om årsaken til tiltak og fordelinger etter innvandringsbakgrunn. Buudir har hatt noe problemer med datakvaliteten i ODA-stat, men jobber med å forbedre dette. De mener imidlertid at det vil være gode muligheter for å øke datakvaliteten i ODA-stat på sikt, og de har igangsatt et utviklingsprosjekt for å ivareta dette. Ifølge Buudir vil ODA-stat på sikt kunne bli en god datakilde for en mulig ny individbasert tjenestestatistikk for det statlige barnevernet i regi av SSB.

Regnskapsdata fra statsregnskapet i Buudir

SSB hadde et kartleggingsmøte med Buudir 19. september 2006 om datainnhold og muligheter i Bufdires regnskapsdata. Kontoplanen for Buudir sitt regnskap bygger på statens standard, og inneholder langt mer detaljert regnskapsinformasjon enn SSBs regnskapsdata. Bufdires regnskapsdata inneholder for eksempel data på institusjonsnivå. I tillegg er det ut ifra regnskapet mulig å skille ut utgifter til mer detaljerte tjenester som for eksempel kostnaden ved Multisystemisk terapi (MST). Dette kan gi muligheter for å utvikle mer heterogene tall for enhetskostnader. Buudir planlegger å legge om formålsdimensjonen i regnskapet i 2007 (med virkning fra regnskapsåret 2008). Det vil da være viktig at endringene sees i sammenheng med eventuelle endringer i SSBs tjenestestatistikk og StatRes sine behov for regnskapsdata. Buudir vurderer selv datakvaliteten på sine regnskapsdata som god.

7. Statistikk og indikatorer

Arbeidsgruppen har vurdert forslag til i alt 64 indikatorer for statlig barnevern. StatRes skal gi de mest sentrale indikatorene, og det er en målsetting å begrense antall indikatorer. Ut fra en vurdering av relevans i forhold til mål, faglig modell osv. har arbeidsgruppen nedenfor foreslått i alt 21 indikatorer. Om lag 10 indikatorer er foreslått publisert i 2007, mens de resterende indikatorene er foreslått utredet for publisering på lengre sikt. I tabellen nedenfor gis det en oversikt over de foreslåtte indikatorene som arbeidsgruppen oppfatter som mest relevante for publisering i StatRes Barnevern.

7.1. Ressursinnsats

Indikatornavn	Relevans	Kilde	Publiseres i dag	Publisering i StatRes	Kommentarer
1. Driftsutgifter i alt og fordelt etter tiltak/funksjoner	Meget høy	Bufetats regnskapsrapportering til SSØ og regnskapet i Kostra	Publiseres i dag av SSB	2007	Innhentes via filuttrekk fra barnevernsregionenes regnskaper og filuttrekk fra Kostra
2. Herav andel driftsutgifter til lønn i alt og fordelt etter tiltak/funksjoner	Meget høy	Bufetats regnskapsrapportering til SSØ og regnskapet i Kostra	Ny	2007	Kan fremskaffes via artskonto-plan
3. Herav andel driftsutgifter til kjøp av tjenester/plasser fra private	Meget høy	Bufetats regnskapsrapportering til SSØ og regnskapet i Kostra	Ny	2007	Kan fremskaffes via artskonto-plan
4. Antall årsverk i alt og fordelt etter tiltak/funksjoner	Meget høy	SSBs registerbaserte personellstatistikk	Ny	2007 for årsverk i alt/Utredes/lang sikt	
5. Antall årsverk fordelt etter utdanningsnivå og stillingstype	Høy, mulig kvalitetsdimensjon	SSBs registerbaserte personellstatistikk	Ny	Utredes/lang sikt	Kan gi en kvalitetsdimensjon
6. Turnover blant ansatte i det statlige barnevernet for eksempel avgrenset til barnevernsinstitusjoner	Høy, mulig kvalitetsdimensjon	SSBs registerbaserte personellstatistikk	Ny	Utredes/lang sikt	Kan gi en kvalitetsdimensjon

7.2. Aktiviteter/tjenester

Indikatornavn	Relevans	Kilde	Publiseres i dag	Publisering i StatRes	Kommentarer
7. Antall (og ev. andel) barn i statlige barnevernstiltak per 31.12 fordelt etter tiltak	Meget høy	SSBs skjema 58	Publiseres i dag av SSB	2007	
8. Antall opphold i løpet av året fordelt etter tiltak	Meget høy	SSBs skjema 58	Publiseres i dag av SSB	2007	
9. Antall behandlingsdager i løpet av året fordelt etter barnevernsinstitusjon og statlige forsterhjem	Meget høy	SSBs skjema 58	Publiseres i dag av SSB	2007	
10. Antall behandlede saker i fylkesnemdene	Høy	Ny statistikk for fylkesnemdene	Ny	2007	Vurderes i forhold til fagstatistikken
11. Andel barn i statlige forsterkede fosterhjem som må bytte fosterhjem (ikke planlagt)	Meget høy	ODA-stat	Ny	Utredes/lang sikt	Kan gi en kvalitetsdimensjon
12. Ventelister for fosterhjem	Høy	Vanskelig å skaffe gode data?	Ny	Utredes/lang sikt	Kan gi en kvalitetsdimensjon

7.3. Enhetskostnader/produktivitet

Indikatornavn	Relevans	Kilde	Publiseres i dag	Publisering i StatRes	Kommentarer
13. Utgifter per opphold i løpet av året fordelt etter tiltak/funksjon	Meget høy	Bufetats regnskapsrapportering til SSØ, og Kostraregnskapet	Publiseres i dag av SSB	2007	
14. Utgifter per oppholdsdag i barnevernsinstitusjon/døgnpris	Meget høy	Bufetats regnskapsrapportering til SSØ, og Kostraregnskapet	Publiseres i dag av SSB	2007	Presise indikatoren for enhetskostnader
15. Antall årsverk per opphold fordelt etter type tiltak	Meget høy	SSBs registerbaserte personellstatistikk	Ny	Utredes/lang sikt	Må trolig avgrenses til barnevernsinstitusjoner
16. Gjennomsnittlig beleggsprosent ved barnevernsinstitusjoner	Meget høy	ODA-stat	Ny	2008?/ Utredes lang sikt	Er sterkt ønsket fra Bufdir

7.4. Resultater

Indikatornavn	Relevans	Kilde	Publiseres i dag	Publisering i StatRes	Kommentarer
17. Andel barn som er akutt plassert i barnevernets akuttmottak i prosent av barn i barnevernet i alt	Meget høy	ODA-stat (og ev. ny statistikk for fylkesnemdene)	Ny	utredes/ lang sikt	Indikator ble avist av DM i SSB, fordi den sier for lite om resultatene til det statlige barnevernet
18. Andel ikke planlagte replasseringer (gjengangere) i barnevernsinstitusjon	Meget høy	ODA-stat	Ny	utredes lang sikt	Kortsiktig resultatindikator. Gir også kvalitetsdimensjon
19. Andel barn med "negative klientkarrierer" andel barn som går fra mykere til tyngre tiltak	Meget høy	2007 for Oslo?/utredes/ lang sikt	Ny	utredes lang sikt	Fange opp andel barn som går fra lette til tyngre tiltak
20. Andel barn som er i barnevernet som har fullført ungdomskole, videregående opplæring og høyere utdanning	Høy, kan ev. dekkes av indikatoren nedenfor	SSBs individstatistikk	Ny	utredes lang sikt	Blandet tilbakemelding, må avklare realisme
21. Forskningsbaserte forløpsindikatorer som viser hvordan det går med barn som har vært i barnevernet i forhold til utdanning, helse, arbeid, osv.	Meget høy	2007 for Oslo?/utredes/ lang sikt	Ny	utredes/lang sikt	Blandet tilbakemelding, må avklare realisme

8. Konklusjon og konsekvenser for videre arbeid

Arbeidsgruppen har lagt vekt på å foreslå indikatorer som dekker alle de fire hovedkategoriene i den faglige modellen. Blant de 21 foreslåtte indikatorene er hele 15 indikatorer nye og ikke tidligere publisert. Forslaget er dermed nokså ambisiøst. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at det eksisterende datagrunnlaget er relativt begrenset, og det er for eksempel ikke tidligere publisert indikatorer for resultater eller kvalitet for det statlige barnevernet. Det legges imidlertid ikke opp til å publisere noen indikatorer for resultater i 2007.

Når det gjelder de nye indikatorene som er foreslått publisert etter 2007, må vi ta et klart forbehold om at det etter en utredning kan vise seg at indikatorene er så ressurskrevende, er vanskelig tilgjengelige, har for lav kvalitet eller av andre grunner ikke anbefales publisert i StatRes.

Indikatorforslaget ovenfor vil ha følgende konsekvenser som det bør jobbes videre med i StatRes:

- Indikatorforslaget medfører at vi anbefaler at det tas sikte på å innhente en ny individbasert statistikk fra Bufdir sitt ODA-stat register når dette får tilstrekkelig datakvalitet (2008?)
- Arbeidet med StatRes må samordnes tett med arbeidet med å utvikle ny fagstatistikk for barnevernsinstitusjoner i SSB, og ev. ny statistikk for fylkesnemndene

Avslutningsvis vil vi påpeke at det vil bli arbeidet videre med å videreutvikle indikatorene i StatRes Barnevern etter publiseringen i 2007. StatRes prosjektet er et langsiktig prosjekt og en fortsatt videreutvikling av indikatorene vil være en av de mest prioriterte oppgavene senere i prosjektet.

Barnevernstatistikkene i SSB

1) Individstatistikken på barnevernsfeltet

SSB har i dag en individstatistikk basert på rapporteringsgrunnlaget i KOSTRA-skjema 15: Barnevern. Oppgavegivere er de kommunale barnevernstjenestene i fastlands-Norge. Denne statistikken regnes i dag som hovedstatistikken på barnevernsfeltet. Kommunene sender årlig inn oppgaver over samtlige barn som har mottatt tiltak fra barnevernet i løpet av oppgaveåret, men også de barn hvor barnevernet har startet eller avsluttet undersøkelse i statistikkåret inngår i populasjonen. I SSBs barnevernsstatistikk for 2005 hadde statistikken et omfang på i alt 55 000 records/skjema. Disse ble innrapportert til SSB, enten som filuttrekk fra kommunenes fagsystem for barnevern, eller på elektroniske skjema. All innrapportering går i dag gjennom KOSTRA.

Historikk: SSB har tidsserier tilbake til 1954 (fra innføring av Lov om barnevern av 1953) som viser antall barn med tiltak per 31.12 fordelt på barn med forebyggende tiltak (i dag kalt hjelpetiltak), og barn under omsorg utenfor hjemmet. I samme tidsserie finner vi en fordeling på kjønn, og for barn under omsorg utenfor hjemmet skilles det mellom plassering i fosterhjem og institusjon. Bortsett fra en periode tidlig på 1980-tallet (fra 1981 til 1985) har det i senere tid blitt brukt fullt fødselsnummer (11-siffer) i barnevernsstatistikken. Fødselsnummer gjør det mulig å lage forløpsdata av årgangsfiler til forskningsformål. Forskere vil kunne få ut anonymiserte forløpsdata, dersom Datatilsynet og registreier, som her er Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), har godkjent forskningsprosjektet. Fra og med statistikkomleggingen i 2002 er KOSTRA funksjonene 251 og 252 tatt inn i skjema 15. Disse to KOSTRA funksjonene representerer i dag et annet sentralt begrepspar, og må ikke forveksles med det mer kjente begrepsparet *hjelpetiltak/omsorgstiltak*, som har stått sentralt i statistikken fra 1950-tallet.

Rapporteringen sikrer nå at både tjenestedata og regnskapsdata i kommunene skiller mellom *funksjon 251 - tiltak til barn i opprinnelig familie*, og *funksjon 252 - tiltak til barn utenfor opprinnelig familie*. I KOSTRA-publiseringen står utvikling av gode sammenligningsdata sentralt, og det er utviklet et sett av indikatorer som sier oss noe om; prioritering, dekningsgrader, produktivitet og kvalitet på den kommunale barnevernstjenesten.

Våren 2006 ble det vedtatt å endre og utvide barnevernsstatistikken fra og med 2007-rapporteringen. Endringene i rapporteringsgrunnlaget bygger på forslagene fra en prosjektgruppe nedsatt av Barne- og likestillingsdepartementet, og disse er godt beskrevet i rapporten *Datainnsamling på barnevernsområdet. Kvalitet, samsvar og utvikling*.

En beskrivelse av innholdet i statistikken: KOSTRA-skjema 15 Barnevern 2007 er et fire siders skjema (se vedlegg) som er inndelt i følgende hoveddeler:

1. Opplysninger om kommunen,
2. Opplysninger om barnet,
3. Undersøkelse (spm. 3A-3E),
4. Tiltak etter Lov om barneverntjenester (spm. 4A-4F),
5. Bakgrunnsopplysninger (spm. 5A-5D),
6. Situasjon per 31.12.2005 (spm. 6A-6F).

Kontrollprogrammet (BVK) og KIRES barnevern: I *skjema 15: Barnevern* er det bare benyttet et begrensa antall kontroller, da mange og omfattende kontroller vil forsinke utfylling av det elektroniske skjemaet. Kontrollprogrammet for barnevern (BVK) og KIRES barnevern er derfor bærebjelkene i dagens revisjonsarbeid. Kontrollprogrammet som nå er innarbeidet i fagsystemene gjør at kommunene selv kan kontrollere dataene før innsending. Det inneholder nå 37 ulike kontroller, både absolutte kontroller og

vurderingskontroller. Samtlige kommuner får hvert år en tilbakemelding fra SSB etter innsending. Tilbakemeldingen inneholder to tabeller som viser hovedtall i statistikken, både foreløpige tall og endelige tall fra året før. Alle tall som inngår i KOSTRA publiseringen er med i disse tabellene. I tillegg får kommunene en feilliste som baserer seg på de 37 kontrollene vi har i BVK. Feillisten som skal besvares og returneres innen 2-3 uker danner grunnlaget for opprettingsarbeidet. KOSTRA har utviklet et eget revisjonssystem kalt KIRES barnevern som brukes til oppretting av data. Her kan man kalle opp fra databasen de skjema/records hvor kontrollprogrammet har funnet feil/mangler, og på bakgrunn av de returnerte feillistene fra kommunene, rette direkte i skjermbildet og tilbakeføre data til databasen. KIRES har vist seg som et svært effektivt og nødvendig verktøy i revisjonsfasen.

Publisering: Det publiseres i alt 12 barnevernstabeller basert på KOSTRAskjema 15, hvorav én har kommunetall som viser antall barn med tiltak fordelt på hjelpetiltak og omsorgstiltak. I tillegg danner individdataene grunnlag for input til faktaark-publiseringene i KOSTRA (H. Barnevern nivå 2 og 3) for alle landets kommuner pluss bydelene i Oslo. KOSTRA har to publiseringer hvert år: (15. mars - foreløpige tall), (15.juni - reviderte tall), og senere på høsten legges endelige tall inn i faktaarkene.

I KOSTRA publiseres det også økonomitall for den kommunale barnevernstjenesten. Økonomitallene er tilgjengelig i faktaarkene (H. Barnevern nivå 2 og 3). SSB publiserer her ikke egne tabeller, men det er mulig for den enkelte å selv gå inn på nettsidene og velge egne sammenstillinger.

Indikatorer i KOSTRA-publiseringen H. Barnevern (nivå 2) i 2006:

- Netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger
- Netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger 0-17 år
- Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251 og 252) per barn i barnevernet
- Andel netto driftsutgifter til saksbehandling (funksjon 244), prosent
- Andel netto driftsutgifter til barn som bor i sin opprinnelige familie (funksjon 251), prosent
- Andel netto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie (funksjon 252), prosent
- Barn med undersøkelse i forhold til antall innbyggere 0-17 år, prosent
- Andel barn med barneverntiltak i forhold til antall innbyggere 0-17 år
- Brutto driftsutgifter per barn (funksjon 244)
- Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk
- Andel undersøkelser som fører til tiltak, prosent
- Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (funksjon 251)
- Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (funksjon 252)
- Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år
- Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder, prosent

I tillegg kommer følgende kvalitetsindikatorer med fra 2007:

- Har barneverntjenesten et system for brukerundersøkelser? Ja/nei
- Har barneverntjenesten benyttet brukerundersøkelse siste år? Ja/nei
- Har barneverntjenesten innført internkontroll? Ja/nei

Fra 2008:

- Andel barn med tiltak per 31.12 hvor det er utarbeidet plan (tiltaksplan/omsorgsplan)

Styrker og svakheter: Den største fordelene med individstatistikken fra det kommunale barnevernet er at den omfatter alle barn med undersøkelse og tiltak fra barnevernet (også de vi finner igjen i det statlige barnevernet), og at det benyttes fødselsnummer (11-siffer) i statistikken. Fødselsnummer som identifikasjonsvariabel gjør det mulig å knytte sammen årgangsfiler til anonymiserte forløpsdata til forskere. Det gir også en mulighet til kobling til andre registre i SSB. Antall records med ufullstendig

fødselsnummer i barnevernsstatistikken har de siste år ligget i underkant av 2 prosent. Fra 1997 har samtlige kommuner levert oppgaver til SSB. Det siste gir et godt grunnlag for å lage forløpsdata.

En svakhet i statistikken er at kategorien *Andre tiltak* (tiltak 26 *Andre tiltak*, som er en av de 26 tiltakskategoriene i statistikken) har vokst kraftig de siste år. Mange har nå stilt spørsmål om hva som skjuler seg i denne samlekategorien. De 25 andre tiltakskategoriene er med andre ord ikke uttømmende nok til å fange opp og gi et nyansert tiltaksbilde i det kommunale barnevernet. Statistikkomleggingen fra og med 2007, hvor det innføres flere nye tiltakskategorier, er et viktig grep for å få fram et klarere tiltaksbilde.

2) Statlig regionale barnevernstiltak

Statistisk sentralbyrå har i dag en summarisk statistikk som belyser tjenesteproduksjon og kostnader i det statlige barnevernet. Dette er en statistikk med relativ kort historie i SSB, som erstattet den daværende halvårsrapporteringen fra fylkeskommunene til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). Dataene samles nå årlig inn på KOSTRA-skjema 58 Statlige barnevernstiltak, og er de tjenestedataene som i dag står sentralt i pilotprosjektet *StatRes Barnevern*.

Skjemaet har kun vært i bruk for 2004 og 2005. Det er en omarbeidet versjon av det skjemaet som fylkeskommunene rapporterte gjennom, og som inngikk i Fylkes-KOSTRA. Etter at staten fra 1.1.2004 overtok ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet, omtales det nå som en region-stat-rapportering. Oslo kommune og Trondheim kommune rapporterer også på samme skjema selv om de er utenfor statlig regional barnevernmyndighet. Oslo kommune på permanent basis, mens Trondheim kommune inngår i et fireårig forsøksprosjekt der de har fått ansvar både for den kommunale og statlige delen av barnevernet.

Rapporteringsgrunnlaget: Tjenesterapporteringen bygger på *Kostraskjema 58 Statlige barnevernstiltak* (se vedlagte skjema). Et samarbeidsprosjekt mellom BLD og SSB sikret at de fire funksjonene fylkeskommunalt barnevern var tildelt i KOSTRAS funksjonskontoplan ble opprettholdt. Overgangen til statlig barnevern fra 1.1.2004 medførte for øvrig en overgang fra kommuneregnskap til statsregnskap. I dag fører regionene (Bufetat) etter prinsippene for statsregnskapet (kontantprinsippet), mens Oslo kommune og Trondheim kommune fører etter prinsippene for kommuneregnskapet (anordningsprinsippet). Som et resultat av samarbeidsprosjektet mellom BLD og SSB opererer begge regnskapene med følgende funksjonsinndeling:

- funksjon 691 Fosterhjem, tilsvare felt B i skjema 58.
 - funksjon 692 Barnevernsinstitusjoner, tilsvare felt A i skjema 58.
 - funksjon 693 Hjemmebaserte barnevernstiltak, tilsvare felt C i skjema 58.
 - funksjon 694 Barneverntjeneste, tilsvare felt D i skjema 58.
- slik den tidligere var i Fylkes-KOSTRA. Feltene A til D er knyttet opp mot hver sin funksjon.

For felt A (barnevernsinstitusjoner), felt B (fosterhjem) og felt C (hjemmebaserte barnevernstiltak) registreres følgende:

- antall opphold/tiltak i løpet av året
- antall behandlingsdager i løpet av året
- antall barn med tiltak per 31.12
- antall ansatte per 31.12, omregnet til hele stillinger

- Felt A - Barnevernsinstitusjoner (funksjon 692) har to underpunkter som gjør det mulig å skille mellom barn plassert i statlige/(kommunale) institusjoner, og antall barn plasserte i private institusjoner.
- Felt B - Fosterhjem (funksjon 691) har underpunkter som gir oversikt over antall barn i ordinære fosterhjem, fosterhjem med tilsagn om forsterkning fra statlig regional barnevernmyndighet, andre fosterhjem som familiehjem/ungdomsfamilier/§4-27 plasser, og beredskapshjem.

- Felt C - Hjemmebaserte barnevernstiltak (funksjon 693) fanger opp satsningsområder som; MST (multisystemisk terapi), PMT (foreldreveiledning), og andre hjemmebaserte tiltak.
- Felt D - Barneverntjeneste (funksjon 694) registreres bare antall ansatte omregnet til hele stillinger.

ODA-Stat: ODA-Stat (Omsorgsdata for statlig barnevern) er en felles database for de fem regionene (Øst, Sør, Vest, Midt og Nord). Oslo kommune og Trondheim kommune har sin egen variant av ODA, og førstnevnte og har sikret seg flere muligheter til å ta ut egne rapporter/tabeller enn det regionene (Bufetat) har. I ODA-Stat finnes det i dag individdata, hvor den enkelte registreres både med navn og ikke fullt fødselsnummer. Utfyllingen av fullt fødselsnummer er i dag noe mangelfullt da det ikke har vært benyttet for å ta ut rapporter. ODA-Stat har også satt av plass til å registrere organisasjonsnummer på de barnevernsinstitusjonene som benyttes, men heller ikke utfylling av organisasjonsnummer er tilfredsstillende utfylt da det ikke har vært brukt til å ta ut rapporter.

Publisering - Tall for fylkeskommunale barnevernstiltak ble første gang presentert i KOSTRA-publiseringen 15.3.2002 (ureviderte tall). Samtlige fylker var med i denne publiseringen. Fra og med 2004-publiseringen er fylkestallene erstattet med tall for de fem regionene (Bufetat), pluss tall for Oslo og Trondheim kommune. Etter at den tidligere fylkeskommunale delen av barnevernet ble overtatt av staten publiseres det statlige barnevernet utenfor Kostra. Det publiseres i dag en DS den 1.9 hvert år basert på endelige tall. Vedleggstabellene til DS-en inneholder nøkkeltall for det statlige regionale barnevernet (indikatorer på nivå 2), grunnlagsdata (nivå 3), pluss fire andre tabeller, hvorav tre viser tidsserier fra 2001 til i dag. Alle indikatorer (nivå 2), og grunnlagsdata (nivå 3), finnes nå i Statistikkbanken.

Indikatorer i KOSTRA-publiseringen I. Barnevern (nivå 2) i 2006:

- Brutto driftsutgifter til statlig barnevern per innbygger i kroner
- Brutto driftsutgifter til statlig barnevern per innbygger 0-19 år i kroner
- Andel brutto driftsutgifter til barn i statlig regionale fosterhjem, prosent
- Andel brutto driftsutgifter til barn i barnevernsinstitusjon, prosent
- Andel brutto driftsutgifter til barn i hjemmebaserte tiltak, prosent
- Andel brutto driftsutgifter til statlig regional barneverntjeneste, prosent
- Andel barn i statlige regionale barnevernstiltak per 31.12 per 1 000 innbyggere 0-19 år
- Barn med statlige regionale barnevernstiltak per årsverk per 31.12
- Brutto driftsutgifter (funksjonene 691, 692, 693 og 694) per barn med statlige regionale tiltak i løpet av året
- Brutto driftsutgifter per barn i barnevernsinstitusjon i løpet av året
- Brutto driftsutgifter per barn i hjemmebaserte tiltak i løpet av året
- Brutto driftsutgifter per barn i statlige regionale fosterhjem i løpet av året

Styrker og svakheter: De første erfaringene med dette skjemaet har ikke vært entydig gode. Dette kan skyldes at regionenes rapporteringsrutiner ikke var på plass da forvaltningsreformen ble gjennomført, og man har manglet entydige rutiner for å ta ut de data som rapporteres i KOSTRA-skjema 58. Økonomidata fra Oslo og Trondheim kommune har til nå ikke vært direkte sammenlignbare med økonomidata fra regionene (Bufetat). Det kan tyde på problemer knyttet til å skille de statlige barnevernstiltakene fra de kommunale. Sammenstilling av tjenestedata og økonomidata står i dag sentralt i publiseringen av nøkkeltall i KOSTRA. For å få et bedre bilde av kostnadene knyttet til statlige tiltak kan det være aktuelt å etablere krav til regnskapsrapportering på funksjoner (691, 692...) som innebærer en detaljering innenfor hver av funksjonene. Hensikten med en slik detaljering vil være å kunne utarbeide bedre nøkkeltall knyttet til blant annet kostnader per tiltak per tidsenhet.

Klargjøring av begrepene i faglig modell

Ressursinnsats ("input")

Ressursbruken er de produksjonsfaktorene som inngår i produksjonen, dvs. arbeidskraft, kapital og produktinnsats. Ressursinnsatsen måles først og fremst ved utgifter, men kan også være mengden av innsatsfaktorene, for eksempel. antall ansatte/årsverk.

Aktiviteter/prosesser ("activity"/"process")

Aktiviteter/prosesser er den aktiviteten produksjonsfaktorene gjør, og som fører til produktet/tjenesten. Som nevnt er det trolig mest hensiktsmessig å slå sammen aktiviteter med tjenester nedenfor. Eksempler på aktiviteter i barnevernet er antall behandlingsdager, antall opphold i for eksempel barnevernsinstitusjoner.

Produkter/tjenester ("output")

Produkter/tjenester sier noe om mengden og egenskapen ved det som blir produsert. Produktmål er nært relatert til volummål i nasjonalregnskapet, som for eksempel kunne ha vært antall opphold eller behandlingsdager.

Resultater ("outcome")

Resultater sier noe om hva brukerne av tjenesten/produktet oppnår - resultatet for brukerne som blir produsert. Hva som er resultater kan defineres ved hjelp av målsettinger for området. Det kan skilles mellom resultater på kort og lang sikt ('intermediate' and 'final' outcomes). Resultatindikatorene bør i så stor grad som mulig fange opp den aktuelle tjenesten sitt eget bidrag til resultater. Eksterne faktorer som kan påvirke resultatet og som er utenfor den aktuelle tjenestens kontroll bør dermed skilles ut fra resultatmålene.

Produktivitet

Produktivitet viser forholdet mellom tjenestene/produktene og ressursene som har gått med til å produsere tjenestene/produktene. Kostnader per barn/døgnopphold og årsverk per barn/døgnopphold er eksempler på produktivitetsindikatorer. I henhold til internasjonale retningslinjer skal produktivitetsmål ideelt sett justeres for kvaliteten ved den aktuelle tjenesten.

Effektivitet

Resultateffektivitet viser forholdet mellom resultater og ressursbruk. Ulike former for effektivitetsmål er teknisk effektivitet, kostnadseffektivitet, resultateffektivitet, prioriteringseffektivitet. Slike indikatorer er meget vanskelige å utvikle for barnevernstjenesten, og vil her ikke bli prioritert.

Målsetninger

Jo lenger til høyre man kommer i modellen, jo nærmere kommer man det som faktisk er virksomhetens formål. I arbeidet med å utvikle gode resultatindikatorer er det helt avgjørende at resultatindikatorer kan relateres til overordnede mål for virksomheten (gjelder også for aktivitet/tjenester). Resultatmålene vil dermed kunne si noe om grad av måloppnåelse for den aktuelle tjenesten.

Eksterne faktorer

Jo lenger til høyre i modellen man kommer, jo nærmere mot det som måles opp mot målsettingene, jo mer vil "boksene" være påvirket av eksterne faktorer. Dvs. forhold som påvirker resultatet, men som virksomheten selv ikke har kontroll over. Dermed blir målinger vanskeligere jo lenger man kommer til høyre i transformasjonsmodellen. Barnevernstjenesten er en tjeneste hvor resultatet er påvirket av mange

eksterne faktorer som det enkelte barnets forutsetninger, hjelp fra familie og venner, innsats fra andre offentlige aktører, osv.

Kvalitet

Kvalitet er helheten av egenskaper ved et produkt eller en tjeneste, som vedrører dets evne til å tilfredsstille krav eller behov. Definisjoner av kvalitet tar normalt utgangspunkt i brukerbehov for de ulike tjenestene eller produktene. I Kostra-prosjektet er kvalitetsindikatorer gruppert inn i fire dimensjoner som illustrerer ulike sider ved en tjeneste. De fire kvalitetsdimensjonene i Kostra er strukturkvalitet (standard på innsatsfaktorene), prosesskvalitet (smidig og effektiv tjenesteproduksjon), produktkvalitet (tjenestens innhold og service) og resultatkvalitet (effekt/nytte).