



Utvikling av en forløpsdatabase på barnevernsområdet – Forprosjekt

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2019 / 4

Vibeke Sky

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert 23. januar 2019

ISBN 978-82-537-9869-1 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Høsten 2017 ble det på direktørmøtet mellom Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) og SSB bestemt at det skulle etableres en forløpsdatabase på barnevern som skulle finansieres av Bufdir. Resultatet av forprosjektet kan leses i denne rapporten.

Det er tre trinn i arbeidet knyttet til å utvikle en forløpsdatabase:

- første trinn er forprosjektet,
- andre trinn er å bygge forløpsdatabasen
- tredje og siste trinn er å utvikle dynamisk statistikk, samt lage uttrekk til brukere som ønsker data på forløpsform.

Forprosjektet har vært et teknisk prosjekt. Representanter fra Bufdir, ulike forskningsmiljøer, samt fra barnevernstjenesten og fra systemleverandør for barnevernsdata har inngått i en referansegruppe som har gjennomført 4 møter. Det er kommet frem mange ulike behov knyttet til fremtidige analyser og statistikk basert på forløpsdata, altså det som vil være mulig å lage basert på trinn 2 (bygging av forløpsdatabase).

Denne sluttrapporten er beslutningsgrunnlaget for hvorvidt forprosjektet skal videreføres i et hovedprosjekt. Notatet er utarbeidet av Vibeke Sky, med innspill fra den interne arbeidsgruppa og referansegruppa.

Statistisk sentralbyrå, 18. desember 2018

Torstein Bye

Sammendrag

Notatet er et sluttprodukt av forprosjektet med arbeidstittelen «Utvikling av en forløpsdatabase på barnevern». Gjennom forprosjektet har SSB kartlagt mulighetene for å organisere barnevernsdata fra 2013 på en ny måte som: 1) gjør det enklere å utvide barnevernsstatistikken og 2) gjør det enklere å levere barnevernsdata til forskning og analyse også på forløpsform, som er sammenlignbar over tid.

Fra 2013 tok kommunene i bruk datovariabler i barnevernsinnrapporteringen, noe som gjør det mulig å lage forløp på barnevernsdata. Per i dag utleverer SSB årgangsfiler på barnevernsområdet. Datamaterialet er på nåværende form ikke tilrettelagt for forløp, og kan kun gi grunnlag for en grov tidsinndeling uten mulighet til å danne et fullstendig bilde av bevegelser over tid innenfor barnevern.

En forløpsdatabase vil imidlertid gi nye muligheter for mer nyansert barnevernsstatistikk med vekt på forløp. Databasen vil gi et detaljert datagrunnlag for forløpsanalyser. Dette vil være basert på standardiserte og kvalitetssikrede rutiner som sikrer at dataopplysningene er fullstendige og at det er konsistens i informasjonen over tid, både innenfor én årgang og mellom ulike årganger.

Fordelen med en ferdig bygd forløpsdatabase er at den legger opp til bruk av hyppigere dateringer i forløpsanalyser. På den måten blir det mulig å følge et barn gjennom dets barnevernskarriere med overganger mellom ulike tilstander både innenfor og utenfor barnevernet. Det siste som et direkte resultat av at en forløpsdatabase gir mulighet for koblinger til andre data på forløpsform med informasjon om blant annet utdanning, økonomisk sosialhjelp, arbeidsmarkedet og demografiske bakgrunnsopplysninger.

Resultatene av modelleringen viser at innholdet i barnevernsdata og dataenes nåværende struktur er kompatible med dataorganiseringen til valgt forløpsmodell. Forprosjektet anbefaler dermed å videreføre utvikling av en forløpsdatabase på barnevernsområdet med utgangspunkt i en modell som er utviklet for Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLoS). Hovedprosjektet vil ha som formål å ferdigstille utviklingen av en forløpsdatabase for barnevernsdata fra 2013 årgangen og fremover. Blant konkrete oppgaver som vil ligge innenfor rammene av hovedprosjektet er bl.a. bygging og ferdigstilling av forløpsdatabase, samt arbeidet med datamaterialet som vil gi beslutningsgrunnlag for utarbeidelse av regler for databehandling og sammenkobling av årganger. I tillegg bør det påberegnes arbeid med kvalitetssikring og testing av ferdig løsning.

I forbindelse med forprosjektet ble det opprettet en referansegruppe med representanter fra Bufdir, barnevernstjenesten, ulike forskningsmiljøer og fra systemleverandør for barnevernsdata. Det ble også opprettet en intern arbeidsgruppe i SSB. Innspillene fra disse gruppene ga et godt utgangspunkt for å kartlegge ulike faglige og tekniske behov som bør vurderes i forbindelse med et hovedprosjekt. Disse blir gjennomgått i **kapittel 2**.

Hvilke krav skal det stilles til en forløpsdatabase? Her måtte et konkret eksempel velges ut for å avdekke noen behov, og teste noen krav. Ettervern ble valgt som et egnet tema for dette formålet. Ferdig sammenkoblede filer på forløpsform ble laget på grunnlag av dette konkrete eksempelet. Dette er gjort for å illustrere generelle hovedutfordringer i datamaterialet og sette rammer for utarbeidelse av regler for databehandling. Dette beskrives nærmere i **kapittel 3**.

En av problemstillingene i forbindelse med forprosjektet, er å vurdere hvordan forløpsdata på barnevernsområdet kan bidra til utvidelser av barnevernsstatistikken. Dette belyses i **kapittel 4**.

Databasen vil skape grunnlag for utvidelse av dagens barnevernsstatistikk, samt gi mulighet for forskere til å bruke forløpsdata på barnevern. Oppgaver for hovedprosjektet blir presentert i **kapittel 5**, og oppsummering av forprosjektet samt anbefalinger til hovedprosjektet presenteres i **kapittel 6**.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1. Bakgrunn.....	7
1.2. Formål og problemstillinger	7
1.2. Viktige begreper i rapporten	8
1.3. Tilnærming	9
2. Kartlegge hvilke faglige og tekniske krav SSB vil ha i forbindelse med et hovedprosjekt	10
2.1. Faglige behov.....	10
2.2. Tekniske krav: Hvordan utvikle forløpsdata?	12
2.3. Eksempel på hva forløp kan gi svar på: Ettervern.....	13
2.4. Forprosjektets innhold.....	15
2.5. Muligheter og begrensninger	16
2.6. Utfordringer det må lages løsninger for i et hovedprosjekt.....	18
3. Behov en fremtidig forløpsdatabase bør dekke	19
3.1. Hvilke utfordringer er avdekket på grunnlag av hva SSB har sjekket gjennom vårt eksempel på ettervern?	19
3.2. Mulige løsninger.....	19
3.3. Tre varianter av forløpsdata som er vurdert i forprosjektet:	21
4. Mulige utvidelser av barnevernsstatistikken	22
4.1. Temaer for utvidelser	22
4.2. Fremtidige muligheter for leveranser av data på barnevernsområdet	23
4.3. Eksempler på registre som kan være aktuelle for kobling i etterkant	25
4.4. Utvidelser av offisiell statistikk.....	25
4.5. Kostnadsrammer.....	27
4.6. Tidsestimat.....	27
5. Hvilke oppgaver er prioritert ved videreføring av utviklingsarbeidet og hvilke økonomiske og administrative kostnader påløper (hovedprosjekt)?	27
5.1. Faglige og tekniske behov	27
5.2. Avklare datagrunnlag	29
5.3. Forankre prosjekt	29
5.4. Organisere prosjekt.....	30
5.5. Rapportere prosjektprogresjon.....	30
5.6. Estimere økonomiske og administrative kostnader	30
6. Oppsummering og anbefaling om videre arbeid	31
6.1. Forprosjektets slutninger.....	31
6.2. Forprosjektets anbefaling.....	32

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Problemstillingene for forprosjektet fremgår av avtalen som ble utarbeidet for prosjektet, hvor Bufdir gir SSB i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt for å utvikle en forløpsdatabase på barnevernsområdet. Forut for publiseringen av barnevernsstatistikken for 2013 ble det gjennomført en omlegging av innrapporteringen av barnevernsdata. I forbindelse med denne omleggingen fikk SSB datering av hendelser inn på barnevernsfilene. Dette, og annet som vi kommer tilbake til i kapittel 2.2, viser at det er mulig å utvikle forløpsdata på barnevernsområdet. I kontrakten fremgår det at det i forprosjektet vil bli arbeidet med å skissere/velge ut variable fra 2013 og fremover som egner seg i en forløpsdatabase, teste kvaliteten av de aktuelle variablene, se på hvilke temaer for analyse som kan være aktuelle ved en forløpsdatabase, og samtidig vurdere alternative utvidelser av barnevernsstatistikken, blant annet med hensyn til å koble denne mot andre kilder.

Problemstillinger:

I forprosjektet skal SSB:

- Kartlegge hvilke faglige og tekniske behov SSB vil ha i forbindelse med et hovedprosjekt
- Beskrive hvilke behov en fremtidig forløpsdatabase bør/kan dekke
- Vurdere alternative utvidelser av barnevernsstatistikken
- Vurdere omfanget av hovedprosjektet – fullversjon eller forenklet versjon av forløp?
- Beskrive oppgave- og arbeidsfordeling for hovedprosjektet
- Gi et foreløpig kostnadsestimat, samt tidsestimat for utviklingsarbeidet med hensyn til et hovedprosjekt

Utgangspunktet for forløpsdatabase på barnevern er SSB sine barnevernsfiler fra 2013 og fremover. Årsgangsfilene fra før 2013 mangler dateringer for de fleste av variablene, og mangler dermed det viktigste for å inngå i en forløpsdatabase. Derfor blir 2013 første årgang for en forløpsdatabase på barnevernsområdet. Antall mulige variable tilknyttet et barnevernsbarn er ca. 70. Det er gjennomsnittlig 55 000 barnevernsbarn per år, noe som indikerer omfanget av data en årgangsfil på barnevern har; minst 3 millioner unike informasjonsfelt. Det er derfor svært viktig at informasjonen på filene organiseres mest mulig effektivt med hensyn til framtidige uttak, samtidig som man ivaretar fullstendigheten av opplysningene og kvaliteten på det ferdig koblede materialet med hensyn til forløp. Det vil dessuten være enklere å koble en slik database mot andre forløpsdatabaser eller registre.

Dagens barnevernsstatistikk er basert på tverrsnittsdata og summariske opptellinger av barn med tiltak i løpet av ett år, og denne informasjonen er ikke på forløpsform. Flere instanser har uttrykt et sterkt behov for å utvide statistikken på barnevernsområdet ved å utvikle en forløpsdatabase som muliggjør en mer detaljert tilnærming til dataene og med bredere koblingsmuligheter. Dette vil gi ny og relevant kunnskap, som vil være nyttig både for forskning og forvaltning gjennom utvikling av statistikk og indikatorer.

I forprosjektet har SSB vurdert kvaliteten på barnevernsdata, og kartlagt hvilke tekniske behov som må oppfylles for å gjøre det mulig å utvikle forløpsdata.

1.2. Formål og problemstillinger

SSB ønsket gjennom dette forprosjektet å kartlegge hvordan vi kan organisere barnevernsdata fra 2013 på en måte som gjør det enklere å utvide barnevernsstatistikken, men også levere barnevernsdata til forskning og analyse som er

sammenlignbare over tid, og på forløpsform. Det er vurdert hvordan effektene av omleggingen i 2013 med inkludering av datovariabel kan brukes til å utvikle en statistikk som bedre tar hensyn til dynamikken i barnevernstjenesten, for eksempel når det gjelder varighet og bruksmønstre for barnevernstiltak, og samtidig gi forskere enklere tilgang til data. Dette vil igjen gi mulighet for mer detaljerte analyser på barnevernsområdet. I dette notatet gir SSB vurderinger og anbefalinger for hvilke endringer som må implementeres gjennom et mer omfattende utviklingsprosjekt (hovedprosjektet). Dette for å kunne utnytte datamaterialet bedre på sikt til statistikkproduksjon og analyse.

Selve utviklingen av et nytt opplegg for bedre utnyttelse av datamaterialet, har vært utenfor rammene av forprosjektet. Det samme gjelder organisering av data for perioden før 2013, da daterte variable og dermed potensialet for en forløpsdatabase kun finnes fra og med 2013-årgangen med data.

1.2. Viktige begreper i rapporten

Årgangsfiler: Barnevernsdata som mottas av SSB hvert år er organisert i 7 filer, betegnet som årgangsfiler, og inneholder informasjon om barnevernsbarn gjennom hele året. Filene er satt sammen etter 7 forskjellige informasjonsgrunnlag: individ, melding, melder, saksinnhold, tiltak, undersøkelse, plan. Filene har en hierarkisk struktur.

Forløp: Viser varighet på en tilstand, representert ved et sett av start- og stoppdatoer.

Forløpsdatabase: Med **forløpsdatabase** menes i dette notatet en organisering av data tilrettelagt for forløp etter en bestemt modell.

Forløpsdata: Med forløpsdata menes data tilrettelagt for forløp og organisert etter en bestemt datamodell som ivaretar minimumskravet for forløp, der alle tilstander er tilordnet en start og en stoppdato. Forløpsdata gjør det mulig å følge individer eller andre enheter over tid. SSB må koble alle dateringer i alle filer slik at alle hendelsene kan bli framstilt i kronologisk rekkefølge for hver enkelt person for å kunne danne barnets forløp i barnevernet. Dermed kan hvert barn eller en gruppe med bestemte egenskaper følges gjennom hele året. På den måten vil forløpsdata kunne gi en forløpsdimensjon til framtidig statistikk og mikrodatauttak, som informasjon om varighet av tiltak, første og siste tiltak, antall av tiltak for en bestemt periode osv. Dateringer på barneverns materialet «spisser» presisjonen knyttet til at vi kan følge barnevernsbarna fra dato til dato, og ikke bare fra år til år på en bestemt «frosset» dato.

Hendelse: Betegner først og fremst hendelser som kan forekomme ofte: tilgang/ending/avgang til/fra en tilstand eller ordning.

Tilstand: Den tilstand som beskrives av aktiviteten i forløpet, f.eks. i tiltaksdata vil det være mottak av barnevernstjenester, sosialhjelpsmottak, arbeidssøking o.l.

Tilfelle: Med tilfelle menes barnets forløp gjennom de ulike tilstandene fra første registrering i barnevernet til barnet er registrert med avsluttet sak i barnevernsfilene.

Tilgang: Når et barn går inn i en tilstand som er initiert av barnevernet (som f.eks. melding, undersøkelse, tiltak) og starter et tilfelle i statistikken.

Avgang: Når et barn går ut av en tilstand (som melding, undersøkelse, tiltak) og avslutter (stopper) et tilfelle.

Tverrsnittsdata: En **tverrsnittstudie** er den enkleste formen for [kvanitative studier](#), og består i at man observerer et antall enheter på ett og kun ett tidspunkt. Tverrsnittfiler **gir et frosset bilde over tilstanden til alle enhetene på fila for en spesiell dato, for eksempel 01.01. eller 31.12.** Det vil si at målingen er foretatt denne dagen, og at data er hentet ut for denne spesielle datoen.

Data gjennom året: Statistikken på barnevern teller opp bl.a. antall tiltak i løpet av én årgang, basert på informasjon for hele året som ligger i årsfilene. Da dataene ikke er tilrettelagt for forløp tas det ikke hensyn til dateringer, i stedet foretas det opptellinger, slik at sumtall for hele året blir presentert.

Historikkfilene: gir en oversikt over hvem som har mottatt hjelpe- eller omsorgstiltak i løpet av året eller per 31.12.

1.3. Tilnærming

I forbindelse med forprosjektet ble det opprettet en referansegruppe med representanter fra Bufdir, barnevernstjenesten, SSB, systemleverandør for IT og ulike forskningsmiljøer. Det ble også opprettet en intern arbeidsgruppe i SSB. Det ble arrangert flere møter i prosjektperioden, både med referansegruppa (4 møter), og med den interne arbeidsgruppa i SSB. Formålet for møtene i referansegruppa og arbeidsgruppa var først og fremst å **kartlegge hvilke faglige og tekniske behov SSB vil ha i forbindelse med et fremtidig hovedprosjekt for å utvikle forløpsdata i en hensiktsmessig modell på barnevernsområdet.**

I tillegg hadde referansegruppa følgende mandat:

- Kartlegge udekkede behov for statistikk på barnevernsområdet
- Foreslå hvordan identifiserte udekkede behov (kunnskapshull) best kan dekkes ved hjelp av en forløpsdatabase
- Bidra med råd og innspill underveis i forprosjektet, og dessuten gi innspill om hva et eventuelt hovedprosjekt bør ta høyde for

Referansegruppa ble bedt om å gi innspill på spørsmål, i den hensikt å kartlegge hva det kunne være interesse for blant brukere av barnevernsdata når det gjelder analyser på barnevernsområdet fremover i tid. Analyser på forløpsdata vil først være mulig etter at forløpsdatabasen er bygget opp. Det ble også diskutert hvorvidt det kunne være ønskelig med mer permanente utvidelser av barnevernsstatistikken, og hvilke temaer som kunne være av interesse, og egne seg for publisering i form av faste årlige tabeller. SSB fikk gjennom dette mange gode innspill til temaer for den fremtidige barnevernsstatistikken.

For å illustrere fremtidige behov i forbindelse med modellering av fremtidig forløpsdatabase har SSB i forprosjektet **brukt ettervern som et eksempel/case etter at det ble kjørt testmodellering av forløp på barnevern.** Eksemplet ble brukt for å validere og vurdere hvordan de 7 barnevernsfilene for en årgang (2015) kan kobles på en hensiktsmessig måte. Alle filene for årene fra og med 2013 vil deretter kunne kobles på samme måte som 2015-årgangen.

Valg av metoden for sammenkobling mellom årgangene ligger utenfor forprosjektet og vil dermed være en av oppgavene i hovedprosjektet. En beskrivelse av mulige løsninger for kobling av flere årsfiler finnes i kapittel 3.

I SSB sine forløpsdatabaser brukes hovedsakelig 2 ulike måter for kobling av årgangsfilene for forløpsformål. Metoden brukt i IPLOS-modellen lar informasjonen fra årgangsfilen bestemme hvilke datoer for tilgang for og avgang fra en tilstand som gjelder for den bestemte årgangen. Løsningen legger opp til

klare regler for databehandling med hensyn til dateringer, der avgjørende prinsipp er *ikke korrigerings*. Metoden for sammenkobling av årsfiler er lite ressurskrevende med tanke på framtidig vedlikeholds- og driftskostnader. Metoden er ferdig utviklet for IPLOS og kan tilpasses til barnevernsdata uten større ressursinnsats for teknisk sammenkobling. Det bør allikevel påregnes ressurser til kvalitetssjekking av sammenkoblingen, der det må utarbeides metode for kvalitetssjekk som er relevant for barnevernsdata.

Den andre metoden for sammenkobling av årsfiler baserer seg på «oppdateringsprinsippet» i tilfellet det forekommer avvik mot allerede eksisterende informasjon i databasen. Dette legger opp til en løsning med foreløpige og endelige tall. Fordelen med denne metoden er at databasen med endelige tall vil inneholde mest mulig riktig informasjon til enhver tid. Korrigeringsprosedyren vil da kjøres etter datainngang for det nye året og etter at årsfilene er etablert. Det må derfor påregnes en forsinkelse i presentasjon av endelige tall. Tiden som er nødvendig for å fremstille endelige tall vil avhenge av flere faktorer man må ta stilling til i arbeidet med hovedprosjektet hvis denne løsningen blir valgt. Reglene for databehandling vil være avgjørende for om denne løsningen blir aktuell å ta i bruk. Den tekniske løsningen for denne metoden er ikke standardisert, slik at det må påregnes større utviklingsarbeid for å overføre modellen til barnevernsdata.

Det kan også vurderes en tredje metode som kombinerer de to første. Her vil IPLOS-modellen ligge til grunn. Samtidig utarbeides det en teknisk løsning for senere korreksjon av data i tilfelle feil i datamaterialet påvirker datakvaliteten i større grad. Her vil rammene for vurdering av korreksjonsbehovet være en viktig del i avklaringen i hovedprosjektet. Korreksjonstilretteleggingen kan eventuelt fungere som eget prosjekt i etterkant av utført oppdrag, da utviklingen av korreksjonsløsningen kan kreve ytterligere ressurser.

2. Kartlegge hvilke faglige og tekniske krav SSB vil ha i forbindelse med et hovedprosjekt

2.1. Faglige behov

Innspillene fra referansegruppa ga et godt utgangspunkt for å få oversikt over ulike faglige behov som bør vurderes i forbindelse med et hovedprosjekt for å utvikle forløpsdata på barnevernsområdet.

Følgende faglige temaer til statistikk og analyseformål kom opp i referansegruppa:

- Følge barn i barnevernet over tid (barnevernskarrierer - betydningen av alder og debuttidspunkt for varighet av karrierer)
- Hvordan går det med barnevernsbarna som voksne? (utdanning, inntekt, sosialhjelp, arbeidsledighet)
- Ettervern og voksenkarrierer (utvikling og utbredelse av ettervern, voksenkarrierer blant tidligere klienter og i totalbefolkningen)
- Tidlig intervensjon og plassering (i institusjon, fosterhjem og bolig med oppfølging, barne- og ungdomshjem, andre typer plasseringer)
- Kunne knytte informasjon opp mot grunn- og hjelpestønad, uførepensjon og død til barnevernsdata
- Antall flyttinger
- Hjemler og tiltak til barn som ikke kan bo hjemme
Per nå er det ikke publisert tall på mer detaljert nivå enn skillet mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak. Dessuten tillater statistikken kun å se på omsorgsovertakelser som grunnlag for tiltak utenfor hjemmet. Det bør også være mulig å kunne skille ut andre grunnlag for tiltak utenfor

hjemmet, som frivillige tiltak utenfor hjemmet, tiltak utenfor hjemmet pga. barnets atferd og tiltak for barn og unge i akutte situasjoner. Det er interesse i referansegruppa for å se på mulighetene for å publisere data på mer detaljert nivå/hjemmelsnivå for tiltak

- «Gjengangere» i barnevernet, som for eksempel barn med gjentatte akuttvedtak
- Nye barn innenfor ulike tiltakskategorier og eventuelt hjemmelskategorier
- For eksempel ved å vise nye barn som flytter inn i fosterhjem med slekt og nettverk og antall nye barn med omsorgsovertakelse
- Varighet på ulike typer tiltak, både for tiltak utenfor hjemmet og hjelpetiltak i hjemmet

De fleste av temaene over vil det først være mulig å analysere etter at forløpsdatabasen er bygget.

Andre aktuelle temaer som ble aktualisert var barn med ulike hjelpetiltak, samt brudd i plasseringer/barnevernskarrierer.

Det vil også være interessant å følge barn som hyppig bytter adresser. Det å studere hvordan barn får ulike tiltak over tid er også et interessant tema. Det vil for eksempel være viktig å kunne synliggjøre om barn går fra beredskapshjem til fosterhjem, og hvor lang tid det tar. Det kan også være behov for å se hvor mange barn som har beredskapshjem og fosterhjem samtidig. Det er problemstillinger som dette en forløpsdatabase kan gi forskere svar på.

Antall meldinger før akuttvedtak er det også interesse for, samt henlagte meldinger. Når det gjelder flytting av barn, kan det ifølge referansegruppa være interessant å ha mulighet til å se hvor mange meldinger som har kommet til barnevernet om et barn fra alle kommunene barnet har bodd i. Det vil også være interesse for å kartlegge søskenplasseringer i fosterhjem.

En annen problemstilling som ble foreslått er å få økt kunnskap om adoptivbarn som senere kommer i barnevernsstatistikken.

Det er også et ønske fra Bufdir om å endre definisjonen av «nye barn» som benyttes i SSBs barnevernsstatistikk. Nå defineres nye barn som barn som ikke var registrert året før. Bufdir ønsker at definisjonen av nye barn endres til å gjelde barn som ikke har vært i barnevernet tidligere.

Data om barnevernsbarn fordelt etter landbakgrunn eksisterer allerede, men det er også interesse for denne type data på forløpsform.

Oppsummert - Ny informasjon SSB kan få av forløpsdata på barnevernsområdet

Noe av målet med forprosjektet er i henhold til kontrakten å vurdere muligheter og utfordringer ved å koble en forløpsdatabase på barnevernsområdet opp mot andre relevante datakilder, for å studere ulike elementer av barnas livsløp (som utdanning, helse, arbeidsmarkedstilknytning m.m.)

En forløpsdatabase vil gjøre det lettere å hente ut sammenlignbare og daterte barnevernsdata for flere år, enn hva som er tilfellet for dagens årgangsfiler. Og barnevernsdata på forløpsform vil være enklere å koble mot andre data som inneholder fødselsnummer, som f.eks. data fra FD-trygd og NUDB. Dette vil vi beskrive mer detaljert senere i notatet, ved hjelp av et case/eksempel på ettervern. I korthet henger dette sammen med at forløpsdata vil være koblet og testet med hensyn til bl.a. dubletter og andre feil og mangler, noe som forenkler prosessen

betydelig når man vil koble disse filene mot andre filer som inneholder fødselsnummer, i forhold til årgangsfilene fra og med 2013 som ikke er koblet på forløpsform. En forløpsdatabase vil derfor gjøre det enklere å følge barn med barnevernserfaring over tid, både deres barnevernskarrierer, og andre deler av barnas livsløp som er relatert til utdanning, helse, jobb osv.

Ved å følge barn over tid, vil man ha mulighet å se på hvordan for eksempel tidlig intervensjon fra barnevernet kan ha betydning for barna senere i livet.

Effekten av **samarbeidet** mellom ulike instanser (skole, barnehage, helsevesen og barnevern) på barnas utvikling senere i livet er også interessant. Her vil sannsynligvis flere utenforliggende faktorer spille inn og gjøre bildet av barnets karriere relativt komplekst og sammensatt.

Noe det er litt enklere å måle ved hjelp av forløpsdata er for eksempel hvor mange tidligere henlagte saker som i etterkant fører til akuttvedtak. Det samme er tilfellet med varighet av ulike tiltak, antall flyttinger, og «gjengangere» i barnevernet.

Gjennom forprosjektet har SSB fått bekreftet at det vil være viktig å utvikle data som vil gjøre det enklere:

- å følge barnevernsbarn over tid, og
- å kunne koble barnevernsdata og andre relevante data for å belyse problemstillinger om barnas livsløp

SSB mener en forløpsdatabase vil være en gunstig løsning for å oppfylle begge disse behovene. Etter å ha kartlagt hvilke faglige behov som ligger til grunn for en forløpsdatabase på barnevernsområdet, vil vi i de følgende kapitlene si mer om hvordan en slik database kan utvikles.

2.2. Tekniske krav: Hvordan utvikle forløpsdata?

Utvikling av forløpsdata stiller en del krav til årgangsdatabasene fra 2013 for å kunne gi filene forløpsform.

2.2.1. Krav til forløp – datering og ID

Det aller viktigste for å kunne utvikle data på forløpsform fra 2013, er en **unik ID-variabel** for å følge barnet over tid. Når det gjelder barnevernsdata er man avhengig av en (eller flere) IDer som gjør det mulig å identifisere barnet og de ulike tjenestene barnet mottar i barnevernet. Fødselsnummer er dermed ikke tilstrekkelig for å kunne lage forløpsdata av årgangsfilene på barnevern fra 2013. Årgangsfilene før 2013 er det ikke mulig å inkludere i en forløpsdatabase, siden de mangler viktige dateringer.

Fordelene med **forløp** er at SSB kan følge barna over tid gjennom deres barnevernsforløp, og få informasjon om hvilke ulike tjenester og tiltak i barnevernet som er knyttet til barnet, når disse begynte og sluttet, eventuelle endringer i tjenester og tiltak underveis og varighet av dem. **Datoene** på barnevernsvariablene skal sikre riktig rekkefølge av tjenestene over tid, og muliggjøre nøyaktig beregning av varighet. Viktige stikkord er overgang, rekkefølge og varighet.

For å kunne følge utviklingen over tid er det nødvendig å sikre at årgangsfiler fra året 2013 og fremover er sammenlignbare med hensyn til variabelnavn, definisjoner på disse og et standardisert kodesett (metadata). Om det forekommer uoverensstemmelser i metadata, må disse justeres/endres slik at datasettene blir sammenlignbare. Når dette er på plass, kan man studere og analysere varighet og, om aktuelt, endringer i en variabel, hva som er rekkefølgen av flere variabler, og om det har vært overganger fra en «tilstand» til en annen.

Et alternativ til forløpsdata er **tverrsnittsdata** som ikke er koblet på forløpsform. Eksempler på dette er de eksisterende årgangsfilene for barnevernsdata nå.

Ved å endre innfallsvinkel fra tverrsnittsdata til forløpsdata for barnevern, må nye kontroller av kvaliteten utvikles. For å få mer klarhet i kvaliteten på barnevernsfilene (årgangsfilene fra 2013) i utvikling av forløpsdata, valgte SSB i forprosjektet å foreta en rekke kontroller av årgangsfilene. Dette for å sjekke at de er egnet til å utvikle gode forløpsdata.

2.2.2. Viktige avklaringer for utvikling av forløpsdata på barnevern

Det ble, som tidligere nevnt, gjennomført en omlegging av barnevernsstatistikken fra og med 2013-data, der det å få på plass gode dateringer var viktig. Og det gjennomføres mange kontroller på dateringer i datamaterialet. Det skal faktisk ikke være mulig å sende inn filer dersom dateringer mangler eller det forekommer logiske feil i dateringene. Så kvaliteten på start- og stoppdato for et tiltak eller en tilstand i barnevernet er god for dagens statistikkproduksjon. **Men er dateringene gode nok i et forløpsperspektiv?** Og legger de i seg selv begrensninger på hva SSB kan si noe om?

Det er også viktig å ta stilling til om man ved kobling av årgangsfiler skal overskrive innhold i registeret hvis det er en endring i en variabel, eller om man skal beholde observasjonene på begge filene.

For forløp på barnevernsområdet vil barnevernstiltak være en viktig forløpsvariabel. Det forekommer tiltak for samme barn på overlappende tidspunkter. Et eksempel er barn på tiltak som fosterhjem og barnevernsinstitusjoner. Om barn på plasseringstiltak flytter fra beredskapshjem til fosterhjem, eller fra fosterhjem til hybel, skal dette registreres som nytt plasseringstiltak med ny startdato. Tiltaket barnet flytter fra må samtidig registreres med sluttdato. Hvordan er egentlig kvaliteten på denne informasjonen? For innrapportering av barnevernsdata godtar man her en overlapp på 3 måneder ved endring i type plasseringstiltak. Hvordan skal man behandle dette i et forløpsperspektiv? En forløpsdatabase må ta hensyn til dette. Men hvordan?

Da flere tiltak ofte forekommer parallelt for samme barn, blir det mest aktuelt å se på de ulike tiltak, med start- og stoppdatoer for disse tiltakene, uten å ha som formål å se etter overganger fra et tiltak til et annet.

For å sjekke datamaterialet for kvalitetspunktene over, var det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et konkret eksempel på tematikk det kan være interessant å studere ved hjelp av forløpsdata. Ettervern ble valgt som eksempel. Dette viste seg å være et godt eksempel for å teste kvaliteten og muligheten for forløp på SSBs årgangsfiler fra og med 2013, og hvilke muligheter og utfordringer man møter på når disse filene skal modelleres om til data på forløpsform. Dette er også et tema som det er stor interesse for blant aktuelle brukere av barnevernsstatistikken.

2.3. Eksempel på hva forløp kan gi svar på: Ettervern

Ettervern er tiltak i barnevernet for personer over 18 år. Gjeldende lov gir adgang til ettervern for ungdom mellom 18 og 23 år. Gjennom dette tar man sikte på å bidra til at personer i alderen 18 til 23 år får den hjelp de trenger i en overgangsfase til et selvstendig liv som voksne. «Alle typer tiltak etter barnevernlova kan oppretthaldast som eit ettervern, inkludert plasseringar utanfor heimen. Nye tiltak kan også settast i verk.» (ref: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/tiltak-i-barnevernet-for-ungdom-over-18-/id670234/>)

I forløpssammenheng kan det være aktuelt å se på flere temaer innen ettervern:

- Hvor stor andel av personer i aldersgruppen 18 til 23 år som har hatt barnevernstiltak før eller frem til de blir 18 år, har fremdeles tiltak etter fylte 18 år (en spesifisert årgang)? Og dermed hvor stor andel har ikke ettervernstiltak etter fylte 18 år?
- Antall 18-åringer med tiltak etter fylte 18 år. Dette krever definisjon av «fylte 18 år». Her trenger man en konkret årgang, og spesifisert hva man legger i å ha hatt tiltak før man ble 18 år. Hvor lenge før?
- For dem som fremdeles er i tiltak etter fylte 18 år er spørsmålet hvorvidt det er endringer i type tiltak før og etter fylte 18 år.

Akkurat dette med før og etter fylte 18 år er en problemstilling som også må vurderes. SSBs barnevernsstatistikk sier bare noe om tiltak i løpet av det året man fyller 18, eller per 31.12. det året man fyller 18.

Ved hjelp av forløpsdata, kan man få et nøyaktig antall 18-åringer som mottar tiltak, da forløpsdata gjør det mulig å velge dem som mottar tiltak etter fylte 18 år. Dette fordi forløpsdata gjør det mulig å beregne alder etter eksakt fødselsdato.

Forløpsdata vil være gunstig for å kunne analysere temaene over og lignende type problemstillinger, ved å følge ungdom med ettervern over tid, og se på deres bevegelser i datamaterialet. Her vil man se hvilken situasjon ungdommen befinner seg i på et hvilket som helst tidspunkt fra første melding til siste stoppdato for siste melding, undersøkelse, tiltak eller plan som er registrert for vedkommende. Dette forutsetter at datoene er innenfor det intervallet SSB har forløpsdata for.

På en informasjonsside om norske fosterhjem, står det følgende:

«Det at ettervern ikke er rettighetsfestet fører til store variasjoner og ulik praksis kommunene imellom med tanke på hvor mye ressurser de velger å bruke på ettervern. Dette bidrar til usikkerhet og til at man ikke kan forvente å få samme tilbud uansett hvor man bor i landet.»

(<http://www.fosterhjemsforening.no/fagkunnskap/temasider/ettervern-for-fosterbarn/>.) Sitatet antyder at det finnes kommunale variasjoner i muligheter for ettervern, noe det kan være interessant å undersøke.

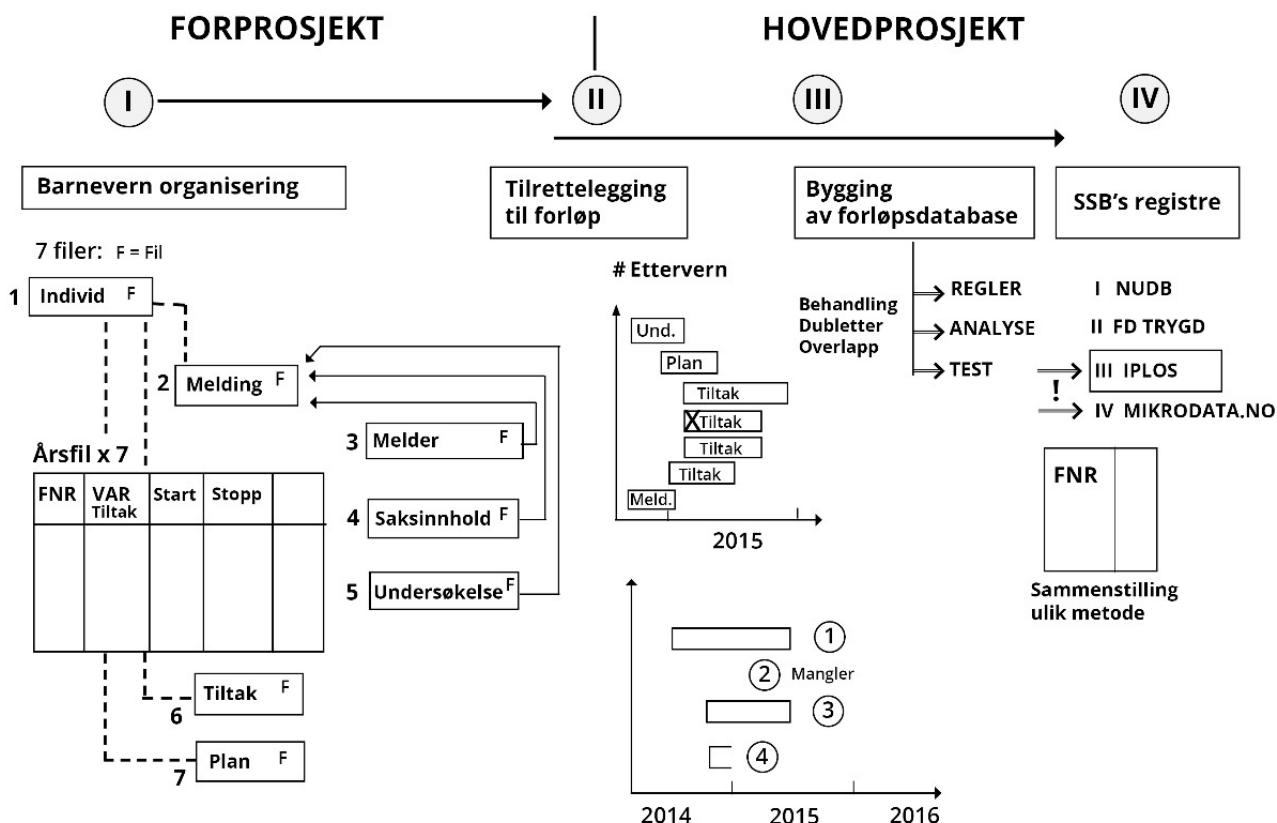
For å få mer informasjon om unge med ettervern, plukket SSB ut enkelte eksempler på unge med ettervern fra barnevernsfilene for 2015-årgangen. Etter en gjennomgang av disse konkrete eksemplene kom det flere spørsmål som SSB kunne tenke oss var av interesse innen ettervern:

- Hvilke tiltak mottar unge med ettervern?
- Karrieren til de som har vs. ikke har ettervern er også interessant. Er det spesielle karakteristika på et tidligere tidspunkt i barnevernskarrieren blant dem som mottar ettervern i forhold til dem som ikke har ettervern? Slike karakteristika kan gjelde både type, omfang og varighet av tiltak
- Lengden på tiltak. Dette krever definisjon av forløpslengde/ brudd på forløp. Det samme gjelder de tre neste kulepunktene:
 - *Antall år i barnevernet*
 - *Barnas første tiltak*
 - *Barnas siste tiltak*
- Kommunale variasjoner i å gi ettervern (i og med at det er kommunene som finansierer ettervern etter fylte 20 år)
- Er det forskjeller mellom unge i institusjon og unge i fosterhjem? Er det flere unge i fosterhjem som får ettervern enn unge i institusjoner?

2.4. Forprosjektets innhold

Slik barnevernsdata foreligger hos SSB etter omleggingen i 2013, leses data inn som syv separate filer. Disse filenes struktur er tilpasset dagens statistikkpublisering på barnevernsområdet hos SSB. Denne strukturen skaper imidlertid noen nye utfordringer i forhold til tidligere årgangsfiler, da informasjonen om ett barn nå er fordelt på syv filer for hver årgang, noe som igjen gjør det mer komplisert å følge barn som har hatt kontakt med barnevernet over tid.

Figur 1. De ulike stegene i prosjektet forløpsdatabase barnevern



Første oppgave for forprosjektet ble dermed å koble sammen syv xml-filer for hver årgang til en årgangsfil, og deretter sjekke at det var mulig å koble sammen flere årgangsfiler og eventuelt andre filer, på forløpsform.

I løpet av forprosjektet har SSB sjekket at det er mulig å koble de daterte barnevernsfilene fra og med 2013-årgangen. Det er tatt utgangspunkt i 2015-årgangen når SSB har testet. Etter en del testing er koblingsnøkler for koblinger av de syv filene for 2015-årgangen funnet. I tillegg er det identifisert viktige variable for forløp, og relasjoner mellom disse er sjekket. I tillegg til å koble de ulike filene for barnevern som finnes for 2015-årgangen, ble det etablert regler for kobling av filene, så tilsvarende kan gjøres for de andre tilgjengelige årgangene.

Mer detaljert beskrivelse av forprosjektets innhold

Det SSB har gjort i forprosjektet, er å sørge for at de syv barnevernsfilene kan kobles slik at riktig melding, tiltak og plan er knyttet til hvert barn, og at igjen riktig melder, saksinnhold og undersøkelse er knyttet til riktig melding for det enkelte barnet. Til denne koblingen har SSB laget en **koblingsnøkkel som inneholder like mange ledd som det er informasjonsledd knyttet til barnet i materialet for barnevern**. Koblingsnøkkel inneholder også fødselsnummer, men fødselsnummer alene er ikke tilstrekkelig for å koble de syv xml-filene for en årgang på forløpsform. Denne koblingsprosessen må gjøres etter egne prinsipper, i og med at samme barn har flere meldinger osv. Gjennom forprosjektet har SSB gjort flere omfattende tester for å finne prinsippene for hvordan de syv filene som utgjør en årgang av barnevernsdata skal kobles, slik at hvert barn får tilknyttet alle opplysningene som er knyttet til barnet, på riktig måte i forhold til å kunne studere forløp.

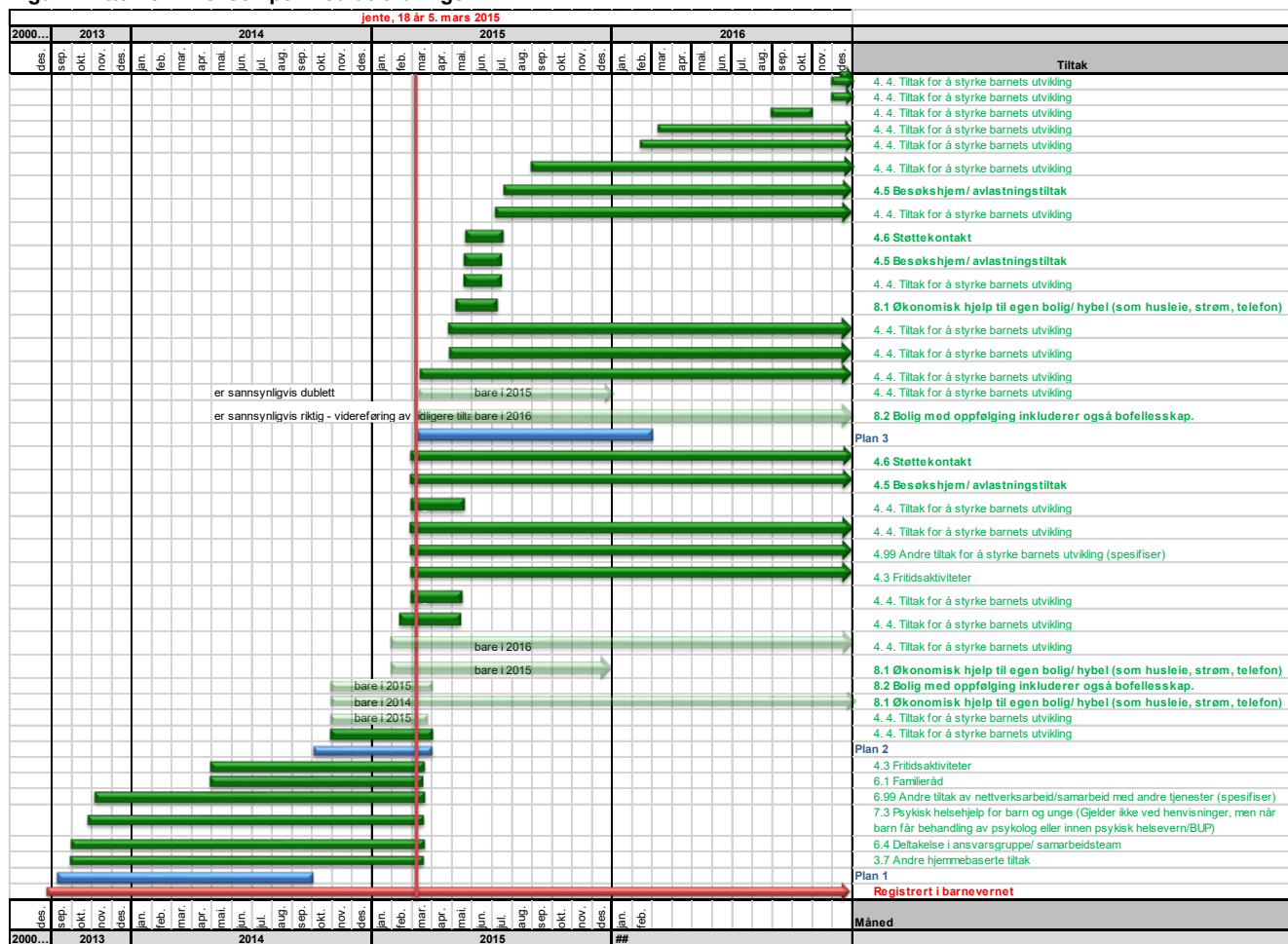
Som resultat er alle filene for barnevern koblet på forløpsform for 2015-årgangen. Forprosjektet kan dessuten bekrefte muligheten for sammenkobling av alle årgangsfiler for tidligere og senere årganger (dvs. fra og med 2013-årgangen), med utgangspunkt i et konkret eksempel som går på ettervern.

2.5. Muligheter og begrensninger

Etterverneksempelen gir en mulighet til å undersøke om en forløpsmodell på barnevernsdataene er mulig. Dette innebærer at type tema (for eksempel ettervern som er eksemplet SSB har benyttet) ikke er det sentrale i forprosjektet, men kun et «middel» for å få frem «gangen» i registreringen av opplysningene på barnevernsfilene.

Ved hjelp av etterverneksempelen har SSB kartlagt muligheter og utfordringer for koblingene av årgangsfilene fra 2013, men også muligheter og begrensninger i hva vi kan si noe om når det gjelder de konkrete temaene for ettervern som ble nevnt i kapittel 2.3.

Figur 2. Ettervern – eksempel med utfordringer



Figur 2 viser forløpshistorien til ei jente i barnevernet som fylte 18 år 5. mars 2015. Figuren gir et bilde av all informasjonen som er registrert i løpet av **tre** år (på filene for perioden 2014-2016) for **én** person. Filene inneholder informasjon om individ, melding, melder, saksinnhold, undersøkelse, tiltak og plan, og er **koblet på forløpsform** for den aktuelle variabelen «ettervern». I og med at vi ser på tre årganger, har SSB ikke detaljert informasjon om jenta lenger tilbake i tid annet enn for hendelser som har registrert startdato før 2014. Ved å koble på 2013-årgangen, og årganger senere enn 2016, vil vi få tilgang til mer informasjon.

Jenta har vært i barnevernet siden 2000 (da var hun 3 år). Dette ser vi ut fra startdato for individet (markert med rødt i figuren). Denne opplysningen ligger på alle filene fra og med 2013-årgangen. I løpet av årene etter år 2000 ble det utarbeidet tre tiltaksplaner (markert med blått i figuren). En rekke tiltak ble satt i gang i 2013: «Andre hjemmebaserte tiltak», «Deltakelse i ansvarsgruppe» og «Psykisk helsehjelp» (markert med grønt).

I tillegg til de pågående tiltakene ble det i 2014 satt i verk «tiltak om familieråd» og «fritidsaktiviteter». Den første tiltaksplanen ble avsluttet i september, og den andre tiltaksplan ble vedtatt i oktober 2014. Nytt tiltak som kom i gang i 2014 var «økonomisk hjelp til egen bolig» (husleie, strøm, telefon). Av nye tiltak i 2015 kan vi nevne «4.6 støttekontakt» og «4.5 besøkshjem/ avlastningstiltak», mens andre tiltak ble fornyet. I 2016 ble det iverksatt plan om «bolig med oppfølging».

Dette er en historie med oversikt over tiltak før og etter at jenta ble 18 år, satt sammen av informasjonen fra tre årganger ved bruk av dateringer på tiltak. Det er minst tre viktige punkter som kan fremheves:

- Registreringene tidlig i forløpet er ryddige og oversiktlige
- Etter hvert i forløpet blir det registrert tiltak i første årgang, mens informasjonen mangler ved neste innrapportering
- Vi ser at «8.1 økonomisk hjelp til egen bolig» bare forekommer i 2014

Når det gjelder «8.2 bolig med oppfølging» begynte dette tiltaket i 2014 i henhold til dateringene, men informasjonen om dette tiltaket finnes for jenta bare i 2015 da tiltaket starter i 2015 – rett etter at jenta fylte 18.

Ved hjelp av dette konkrete eksempelet, ser vi blant annet at det forekommer **dubletter** i materialet. Både «rene dubletter», med samme start og stopp for samme tiltak, og dubletter for samme tiltak men med forskjellige, men overlappende start- og stoppdatoer.

SSB ser altså at det forekommer utfordringer i forhold til dubletter for denne årgangen. Tilsvarende utfordringer forekommer for koblingen mellom flere årganger med hensyn til dubletter og fravær av informasjon osv. Spørsmål vi da stiller oss er hvilke tekniske krav dette stiller til systemet/ databasen for forløp?

IPLOS-registeret, er et register i SSB som har høstet erfaringer med tilrettelegging til forløp. IPLOS er et sentralt pseudonymt helseregister som omfatter informasjon om alle søkere og mottakere av kommunale helse- og omsorgstjenester. SSB er databehandler for IPLOS-registeret, mens Helsedirektoratet er databehandlingsansvarlig, og finansierer utvikling og drift av registeret.

IPLOS er organisert som et hendelsesregister i likhet med informasjon i barnevern, som er basert på daterte hendelser og noe tilleggsinformasjon som utfyller dataene. Den tekniske registreringen i IPLOS minner derfor om registreringene i barnevernet. Selv om relasjonene/forbindelseslinjene mellom de forskjellige filene er forskjellige fra de som gjelder for filene i barnevernet, er det mange likhetstrekk knyttet til utfordringene for forløpstilrettelegging man kan dra nytte av når forløpsdatabasen på barnevern skal bygges.

IPLOS er et eksempel på et statistikkgrunnlag som gir muligheter for å hente ut forløpsdata, og koble på annen informasjon ved behov. En løsning som er implementert i IPLOS, er at man ved kobling av filer beholder informasjon fra hver årgang og ikke overskriver informasjonen. Men det finnes andre måter å gjøre dette på.

2.6. utfordringer det må lages løsninger for i et hovedprosjekt

Etter at arbeidsgruppen i SSB gjennomgikk eksempelet med ettervern, kom det som forventet flere spørsmål som må avklares med hensyn til hvilken informasjon som ønskes hentet ut fra barnevernsdata:

- Når SSB skal se på tiltak etter fylte 18 år: Er det interessant å se på alle tiltak personen har fra og med den datoen han/hun ble 18 år? Dvs. pågående OG nye tiltak? Eller er det kun interessant å se på nye tiltak med startdato etter fylte 18 år?
- Når det gjelder tiltak og plan: er et barn i barnevernet dersom det foreligger en tiltaksplan, eller må barnet motta et tiltak for å kunne sies å inngå i populasjonen av «barn i barnevernet»? Dette er et definisjonsspørsmål
- Og hva skal regnes som opphold/hull i en barnevernskarriere?

- Dersom et tiltak avsluttes og et nytt tiltak starter tre måneder senere, regnes dette som samme forløp? Hvor går grensen for at det skal regnes som samme forløp?

Disse spørsmålene ble igjen drøftet i referansegruppa, og på bakgrunn av denne gjennomgangen kom SSB frem til mulige regler som kan etableres ved kobling av årgangsfilene, for å studere forløp. Disse kommer vi tilbake til i kapittel 3.2.

3. Behov en fremtidig forløpsdatabase bør dekke

Hensikten med etterverneksempelet er å vise at det er enkelte prinsipper og regler som må utvikles for kobling av forløpsinnholdet i filene i en fremtidig forløpsdatabase. Mange detaljerte problemstillinger for anvendelser av en forløpsdatabase på barnevern vil være gunstig for etablering av regler for effektive uttrekk av databasen. Dette går ut på å etablere enkelte standardløsninger, for eksempel for opptelling av barn med tiltak etter en bestemt dato, gjennomsnittlig tiltakslengde, antall barn under 2 år, mellom 2-5 år og over 5 år i barnevernet (sammenhengende eller ikke). Dette er avhengig av hva man ønsker å få ut av databasen. Jo flere konkrete eksempler som kartlegges, desto flere løsninger kan etableres. En fremtidig forløpsdatabase bør med andre ord dekke et behov for å kunne foreta mange ulike uttrekk fra databasen, og samtidig er det hensiktsmessig at materialet er fleksibelt nok til å kunne å foreta nye uttrekk også etter at databasen er etablert.

3.1. Hvilke utfordringer er avdekket på grunnlag av hva SSB har sjekket gjennom vårt eksempel på ettervern?

Sentrale utfordringer kartlagt så langt:

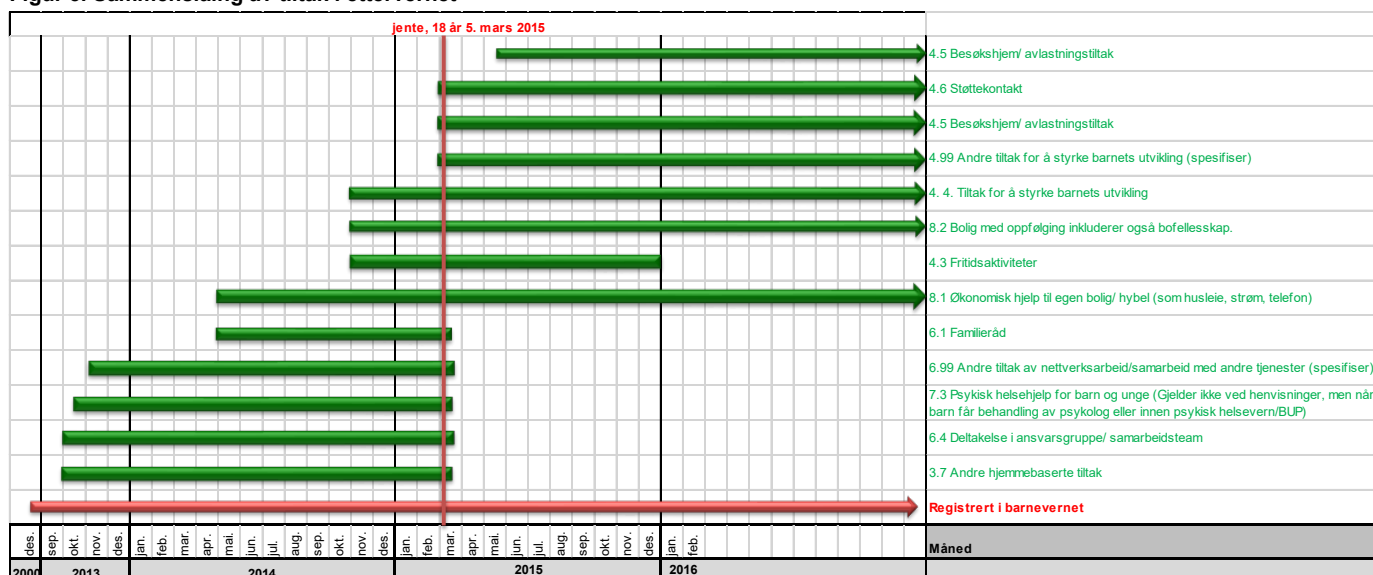
- Dubletter: samme startdato og stoppdato, men forskjellig løpenummer
- Samme tilstand, men forskjellige start- og/eller stoppdato
- Forskjellig informasjon for samme tidsperiode i ulike filer, eventuelt fravær av informasjonen
- Kontinuitet vs. «hull» i forløp: Hvilke definisjoner legges til grunn for hva som skal defineres som samme forløp eller nytt forløp?

3.2. Mulige løsninger

Ulike barnevernstiltak har ulik kode på barnevernsfilene f.o.m. 2013. Problemet dukker opp når det forekommer flere registreringer av samme type tiltak, med samme kode, på sammenfallende (men ikke helt identisk) tidsrom. Hva gjør SSB da? Skal vi beholde all denne informasjonen? Eller er det OK å slå sammen disse tiltakene til ett tiltak? Dette ble i vårt etterverneksempel vurdert å være OK, så lenge man beholder første startdato og siste stoppdato for samme type tiltak. Dette forutsetter imidlertid at SSB er sikre på at informasjon som er av betydning for forløpet ikke mistes. Så dette må vurderes i hvert konkrete tilfelle, og må tas med når SSB starter arbeidet med hovedprosjektet.

For å synliggjøre hva det å slå sammen tiltak innebærer for eksemplet på ettervern (som er et gjennomgående eksempel/case i forprosjektet), kan vi se på figur 3:

Figur 3. Sammenstående av tiltak i ettervernet



Ved å slå sammen informasjonen om de ulike etterverntiltakene, og på denne måten fjerne dubletter i materialet, får vi et bilde av ettervernprosessen som ikke er like fragmentert, men samtidig beholdes informasjon om personen som er viktig for å si noe om forløpet.

Et annet spørsmål av mer generell karakter var om det er hensiktsmessig å overskrive informasjon i en årgang med informasjon fra neste årgang dersom ny informasjon representerer forandringer i forhold til tidligere for enkelte tiltak mht. f.eks. stoppdato.

Skal man fjerne enheter fra årgangene som ikke har relevans for årgangen? For eksempel om det forekommer registreringer som tydelig gjelder statistikkåret før eller etter gjeldende årgang - saker som er avsluttet i 2014, eller startet i 2016, men likevel forekommer på datasettet for 2015. Bør det her legges inn en generell regel om at disse enhetene slettes på 2015-årgangen? Og tilsvarende på andre årganger? Sammenfattet sier dette noe om hvilke type problemstillinger SSB kan ta med inn i hovedprosjektet:

- SSB trenger å utvikle «behandlingsregler» for data mht. tilrettelegging for forløp. Her kommer SSB til å ha behov for innspill fra referansegruppen
- Kan SSB «hente» eksempler fra IPLOS for tekniske løsninger på dette? Er det noen regler som kan etableres allerede på grunnlag av det vi vet, dvs. det som er avdekket gjennom ettervern-caset? Dersom vi benytter tilsvarende opplegg for å utvikle forløpsfiler på barnevern som opplegget for IPLOS, vil SSB ha muligheten til å gjenbruke mange av løsningene for IPLOS, fremfor å lage nye løsninger for barnevern. Ettervern-caset, og løsninger for kobling og modellering basert på dette gjennomgående eksempelet, er utviklet i tråd med prinsipper som er benyttet for IPLOS. Løsningene testet i forprosjektet ser ut til å fungere veldig bra også mht. barnevern
- SSB trenger også innspill i hovedprosjektet på hva som ansees som mest interessante enheter/variabler for opptelling i forbindelse med forløp: Ønsker vi for eksempel å telle opphold? Telle personer? Osv. Innspillene må inn i hovedprosjektet, og brukes som grunnlag for å utvikle generelle regler for modellering av forløpsdata

Et annet spørsmål drøftet i forprosjektet, er hvorvidt det er hensiktsmessig å utvikle en forløpsdatabase på barnevern, tilsvarende Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/nasjonal-utdanningsdatabase-nudb>) og Forløpsdatabasen Trygd (FD-TRYGD <https://www.ssb.no/omssb/tjenester-og-verktoy/data-til-forskning/fd-trygd>), eller om det er mer hensiktsmessig å tilpasse et datagrunnlag fra barnevern på forløpsform, slik at man kan trekke ut ulike tabeller ved hjelp av en rekke behandlingsregler for å bearbeide data, som gjør at data bearbeides på samme måte hver gang man benytter denne regelen? Det siste er tilfellet for IPLOS.

De to variantene for modellering av forløpsdata på barnevern under krever ulik tilnærming:

- a) FD-trygd-varianten: Data modelleres mht. forløp, og det etableres databaser som må vedlikeholdes. Dette krever en omfattende og kontinuerlig prosess mht. modellering og vedlikehold av forløpsfiler. De årlige utvidelsene av forløpsdatabasene til FD trygd krever mye tilpasninger og manuell modellering på mikronivå.
- b) IPLOS-varianten: Forutsetter mindre editering og tilrettelegging av nye data, men til gjengjeld at det etableres regler som benyttes for å koble sammen årgangsfiler til å utgjøre en forløpsdatabase, samt regler for å gjøre uttrekk fra denne databasen, slik at man får ut data på forløpsform. Dette krever på sin side noe mer arbeid med å etablere gode behandlingsregler. Men dette er en engangsjobb, og samme regler vil kunne gjenbrukes for hver nye årgang for å koble på nye årganger. Når det gjelder uttrekk av databasen, må det tas høyde for at det kontinuerlig må etableres nye varianter av regler, avhengig av problemstilling/endringer som måtte dukke opp. Men noen typer uttrekk kan også standardiseres dersom dette er gunstig, for eksempel med hensyn til den årlige statistikkpubliseringen.

3.3. Tre varianter av forløpsdata som er vurdert i forprosjektet:

Med **forløpsdatabase** menes her en organisering av data tilrettelagt for forløp etter en bestemt modell (a eller b). SSB har gjennom forprosjektet vurdert tre alternative tilnæringsmåter for å utvikle forløpsdatabase på barnevernsområdet.

- 1) Den første varianten av forløpsdatabase som ble vurdert, gikk ut på å plukke ut enkelte variabler fra barneverns materialet, samt tilrettelegge for forløp på disse variablene. Dette alternativet ble vurdert på et tidlig tidspunkt, men vi gikk relativt raskt bort fra det, da vi så at det faglige behovet på området krever et større antall variable på forløpsform.
- 2) Etablere forløpsdata for hele materialet i form av en eller flere forløpsdatabaser/datavarehus, tilsvarende f.eks. FD Trygd. Dette er et opplegg som krever mer arbeid, bearbeiding og **manuell** tilrettelegging av data for tilpasning av nye årganger, men til gjengjeld vil dette gi en eller flere komplette forløpsfiler som resultat.
- 3) Etablere en database i form av at filene som utgjør statistikkgrunlaget for barnevern er satt sammen på forløpsform, slik at man kan trekke ut ulike forløps-tabeller etter faste regler for uttrekk. Her vil uttrekkene kunne genereres mer **automatisk**, når reglene for uttrekk er etablert. Dette er også et mer **fleksibelt** system i den grad at, selv om det etableres faste regler for uttrekk fra barneverns-materialet, vil det bl.a. alltid være mulig å etablere nye regler i etterkant, om det skulle oppstå behov for data som man ikke har forutsett på forhånd.

4. Mulige utvidelser av barnevernsstatistikken

En av problemstillingene i forprosjektet, har vært å vurdere hvordan forløpsdata på barnevern kan bidra til mulige utvidelser av barnevernsstatistikken. I møtene med referansegruppa ble det (som beskrevet i kapittel 2) drøftet hvilke utvidelser av barnevernsstatistikken som er ønskelige, og hvorvidt forløpsstatistikk på barnevern kan være gunstig for de foreslåtte utvidelsene. SSB vil si noe mer om hva som kan være mulige utvidelser av barnevernsstatistikken.

4.1. Temaer for utvidelser

Endring av definisjonen av nye barn, fra barn som ikke har mottatt tiltak året før til barn som ikke har mottatt tiltak tidligere i livet.

SSB vil ha mulighet til å definere nye barn i statistikken for eksempel for år 2021 som barn som ikke er registrert med tiltak, eventuelt heller ikke med melding eller undersøkelse, i årgangene 2013-2020.

Det vil også være mulig å generere endrede definisjoner av nye barn i forbindelse med analyser ved behov. Dette vil kunne gjøres ved å koble forløpsfilene for barnevern, for perioden fra 2013 til 2017, med historikkfiler tilbake til 1994. Historikkfilene gir en oversikt over hvem som har mottatt hjelpe- eller omsorgs-tiltak i løpet av året eller per 31.12. Her vil det imidlertid ligge en begrensning i materialet i perioden før 2013-årgangen. På de gamle filene mangler SSB i stor grad dateringer av variable, vi mangler med andre ord «forløpsdimensjonen» på disse filene. Så her blir det kun mulig å se på hvilket år barnet kom inn i barnevernet, og da bare i de tilfeller som barnet har hatt kontinuitet i sin barneverns-karriere, det vil si at barnet har vært representert i alle årganger fra og med første år det ble registrert.

Antall flyttinger

Flytting mellom adresser kan bli vanskelig på grunn av mangelfull registrering. Det gjenstår å se. Men flytting mellom tiltak er mer aktuelt å få til dersom SSB har data på forløpsform. I datagrunnlaget fra årgang 2013 som skal inn i forløpsdatabasen er det dateringer på tilgang og avgang til og fra alle ulike tiltak i barnevernet. Dette er dermed en forutsetning som er på plass, og som er nødvendig for å kunne følge barn mellom de ulike tiltak.

Hjemler og tiltak for barn som ikke kan bo hjemme

I dagens barnevernsstatistikk benyttes registrerte lovhjemler til å skille mellom omsorgs- og hjelpetiltak. Datagrunnlaget er på et mer detaljert nivå, slik at grunnlaget for å kunne differensiere i større grad etter lovhjemmel innen hjelpetiltakene er til stede. For hjelpetiltak utenfor hjemmet er det ønskelig å skille mellom frivillige plasseringer, plasseringer på grunn av barnets atferd og akutt-plasseringer. Det er imidlertid usikkert hvordan forløpsdata kan gjøre det enklere å belyse denne problemstillingen. SSB kommer uansett til å legge til rette for et mer detaljert nivå i databasen, men eventuell publisering av dette krever kvalitetskontroll.

«Gjengangere» i barnevernet, som for eksempel barn med gjentatte akuttvedtak

Dette er vurdert til å være et godt eksempel på tema som det vil være mulig å lage forløpsstatistikk på ved bruk av forløpsdata, men det er muligens ikke behov for årlig statistikk fra SSB på dette området. Temaet ansees å være bedre egnet for analyser.

Nye barn i ulike tiltakskategorier og eventuelt hjemmelskategorier.

Noe som ikke dekkes av barnevernsstatistikken i dag, er tall for nye barn som flytter i fosterhjem og nye barn med omsorgsovertakelse i løpet av året. Dette er temaer som det kan være mulig å utgi årlig statistikk på, med 2013 som første

årgang. Dette forutsetter at den nye forløpsdatabasen for barnevern fra 2013 til 2017 (og kommende filer) kobles mot tidligere årgangsfiler for barnevern. Gitt begrensningene i barnevernsfilene for 2013 med hensyn til kun «frosne» dateringer av variablene, vil man kun ha mulighet til å se om barn som f.eks. flytter i fosterhjem har vært registrert på barnevernsfilene i løpet av de forskjellige årgangene, eller hvor mange foregående år de har vært i barnevernet **per 31.12**. Dette begrenser mulighetene for å si noe om barnas aktivitet i barnevernet sammenlignet med mulighetsrommet for løpsvariablene som finnes på årgangene fra og med 2013 gir. Statistikken vil med andre ord begrense seg til å si noe om hvor mange år barn har vært representert på filene for årgangene før 2013 (tverrsnittstilling).

Varighet på ulike typer tiltak, både for tiltak i og utenfor hjemmet

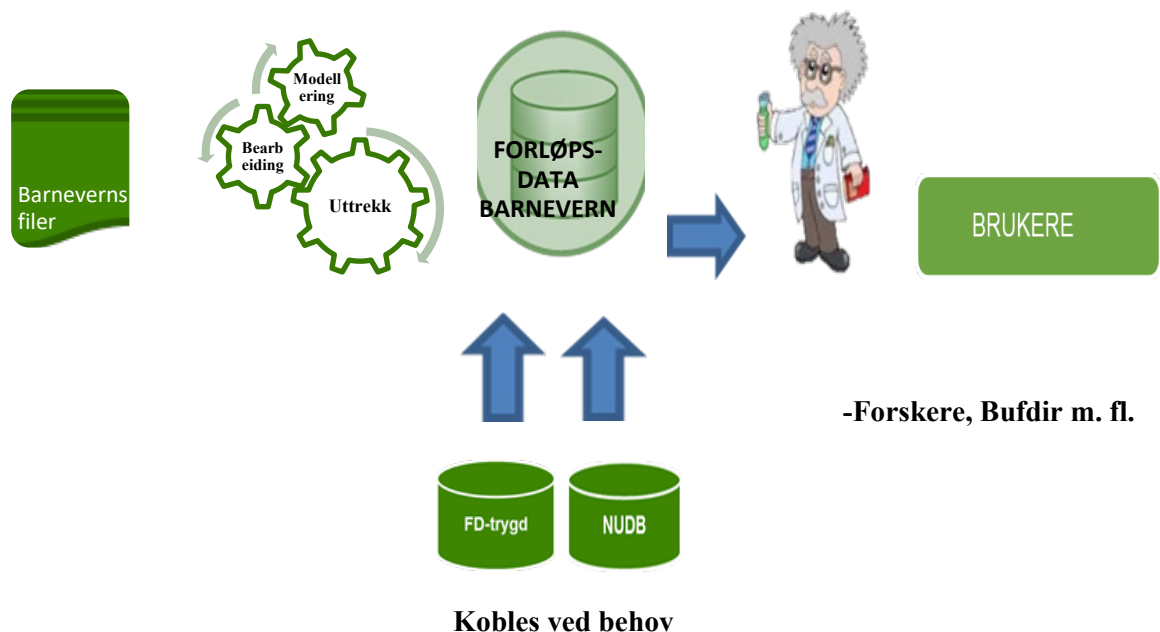
Dette vil det også være mulig å publisere statistikk på, men det forutsetter at man først får på plass en definisjon av «varighet» i forhold til hva som regnes som et sammenhengende forløp. Dette har igjen sammenheng med «hull» i barneverns-karrierer når det gjelder tiltak. Hva skal regnes som et «hull/ opphold» i en tiltaks-karriere, og et brudd på karriere med ny start? Dersom SSB har en klar definisjon av hva som regnes som sammenhengende tiltaksforløp, vil det være mulig å si noe om varighet av tiltaksforløp. Det samme vil gjelde for andre typer forløp i barnevernet.

Andre temaer som kan belyses innenfor rammene for barnevernsdata på forløpsform – også diskutert i referansegruppa:

- Antall meldinger og undersøkelser, uansett konklusjon før et akuttvedtak
- At familier flytter når de kommer i barnevernets søkelys skaper utfordringer. En forløpsdatabase vil gi helhetlig informasjon om et barn fra ulike kommuner
- Det vil også være interesse for søskenplasseringer i fosterhjem. Dette er temaer som det skal det være mulig å få data på ved hjelp av forløpsdata på barnevern

4.2. Fremtidige muligheter for leveranser av data på barnevernsområdet

For å skissere hvordan vi ser for oss at barnevernsdata på forløpsform kan utvides med ny informasjon etter et eventuelt hovedprosjekt, har vi utarbeidet en figur som forhåpentligvis kan være til hjelp for å visualisere hva SSB kan levere.



Som figuren over viser vil SSB gjennom et hovedprosjekt kunne modellere barnevernsfiler på forløpsform. Altså en samling med barnevernsdata på forløpsform tilbake til 2013.

Andre data fra for eksempel FD-trygd, NUDB eller andre filer med fødselsnummer, vil kunne kobles med barnevernsdata på forløpsform, og gi aktuell ekstra informasjon ved behov. Slike koblinger må imidlertid gjøres for de ulike oppdragene i etterkant, med egen finansiering, og må, som i dag, gjennom egne godkjenningsrutiner.

SSB har gjennom forprosjektet kartlagt at brukere av barnevernsdata har veldig ulike behov for data. Noen problemstillinger kan belyses på grunnlag av barnevernsfilene, uten å koble til annen informasjon.

Eksempler på dette er:

- Varighet og mønstre i bruk av barnevernstiltakene, både hva gjelder tiltak utenfor hjemmet og andre omsorgs- og hjelpetiltak
- Typiske barnevernskarrierer, gjennom å kunne følge barna over 3-5 år
- Ettervern

For denne type analyser vil SSB ha informasjonen som trengs i barnevernsdata-materialet, og på forløpsform. Andre problemstillinger vil kreve at man kobler på informasjon fra andre registre som også inneholder fødselsnummer, for eksempel:

- Sammenhenger mellom barnas sosiale arv og livsløp, gjennom å gjøre det mulig å koble til data om foreldrenes utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning, barnas skoleløp og – senere i livet – arbeidsmarkedstilknytning

Alle punktene nevnt over er eksempler på tematikk som vil kunne belyses ved hjelp av barnevernsdata på forløpsform på en enklere måte enn ved hjelp av dagens årgangsfiler. Men ulike problemstillinger / temaer vil ha ulike behov for løsninger.

Barnevernsdata på forløpsform vil alene kunne dekke behovet for data til å belyse mange problemstillinger. I de tilfellene man trenger å koble på informasjon fra andre filer/registre, vil det være enklere å utføre disse koblingene om barnevernsdataene allerede er på forløpsform, og koblet for flere årganger.

I forprosjektet var det ønskelig at SSB skulle vurdere mulighetsrommet og utfordringer ved utvikling av en forløpsdatabase, blant annet knyttet til:

- Modellering av barnevernsdata for å følge barn som mottar ulike tiltak fra barnevernet, over tid
- Koblinger av forløpsdatabasen mot andre relevante datakilder hos SSB, som for eksempel opplysninger knyttet til barnas utdanning og skolegang, helse osv.
- Koblinger av forløpsdatabasen for barnevern mot andre datakilder, for å se på barn som har mottatt tiltak i barnevernet og deres livsløp etter barndommen gjennom arbeidsmarkedstilknytning, inntekt og mottak av ytelser
- Kobling av data om barna mot relevante kjennetegn for foreldre, for eventuelt å studere sosial arv

Disse punktene er vurdert, og konklusjonene er:

Forprosjektet skisserer forslag til modellering av barnevernsdata som vil gjøre det mulig å følge tiltak over tid. Dette fordi data vil samles i en stor database, som vil inneholde alle årgangsfilene fra 2013-2017 på forløpsform, og denne databasen vil kontinuerlig bli supplert med nye årganger.

SSB vil ha mulighet til å koble mot alle registre som inneholder fødselsnummer, men det må påregnes noe programmering / arbeid i forbindelse med tilkoblinger, noe som igjen må gjøres som en del av analyseprosjekter med egen finansiering og egne juridiske vurderinger i hvert tilfelle.

4.3. Eksempler på registre som kan være aktuelle for kobling i etterkant

SSBs utdanningsdata

- inneholder opplysninger om individers utdanningsnivå, og en sammenstilling av data vil kunne belyse situasjonen på utdanningsarenaen for barn som mottar eller har mottatt tiltak i barnevernet.

SSBs Inntektsdata

- inneholder opplysninger om en rekke inntektsstørrelser, f.eks. inntekt etter skatt og opplysninger om trygdestønader og -ytelser, sykepenger, dagpenger, bostøtte, sosialhjelp, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, grunn og hjelpestønad osv. Dette kan være viktig informasjon både om barn og unges videre utvikling og karriere etter et barnevernsforløp, og i forbindelse med foreldrenes situasjon.

SSBs arbeidsmarkedsdata

- inneholder opplysninger om tilknytning til arbeidsmarkedet som f.eks. heltid/deltid og arbeidstider fra a-ordningen. Viktige opplysninger av samme grunn som i punktet over.

SSBs befolkningsdata

- inneholder opplysninger som sier noe om husholdningssituasjonen til barn med tilknytning til barnevernet, og deres foreldre, for eksempel om barna bor hjemme hos foreldrene, alene eller sammen med andre, og om det er ulikheter etter innvandringsbakgrunn. Dette er informasjon som SSB kan vurdere å koble til barnevernsdata som faste opplysninger.

4.4. Utvidelser av offisiell statistikk

SSB sin statistikk over barnevern er offisiell statistikk, og dermed vil utvidelser av statistikken også være offisiell statistikk.

«Offisiell statistikk» er på et overordnet nivå lovfestet gjennom lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven) av 16. juni 1989 nr. 54 med tilhørende forskrifter. Forordning om europeisk statistikk («den europeiske statistikkloven»), er vedtatt som forskrift til statistikkloven. Her defineres et sett av statistiske prinsipper som europeisk statistikk skal utvikles i henhold til. Prinsippene er: faglig uavhengighet, upartiskhet, objektivitet, pålitelighet, fortrolig behandling av statistiske data, kostnadseffektivitet. I tillegg finnes en bestemmelse om krav til statistisk kvalitet med definisjon av de relevante kvalitetskriteriene som er: relevans, nøyaktighet, aktualitet, punktlighet, tilgjengelighet og klarhet, sammenlignbarhet og sammenheng. De statistiske prinsippene og kravene er nærmere innholdsbestemt i Retningslinjer for europeisk statistikk for statistiske institusjoner nasjonalt og i fellesskapet (European Statistics Code of Practice), sist revidert og vedtatt av komiteen for det europeiske statistiske systemet 16. november 2017. Retningslinjene gir uttrykk for gode prinsipper for å sikre statistikkens kvalitet og tillit, og de bør derfor legges til grunn for utvikling og utarbeiding av all offisiell statistikk i Norge. Retningslinjene for europeisk statistikk er basert på 16 prinsipper som omfatter institusjonelle forhold, statistiske prosesser og statistiske produkter. Disse er som følger:

Institusjonelle forhold

1. Faglig uavhengighet. Statistiske institusjoners uavhengighet i forhold til politiske, lovgivende eller administrative myndigheter samt private aktører sikrer tiltroen til europeisk statistikk.
2. Koordinering og samarbeid. Nasjonale statistikkbyråer og Eurostat sørger for koordinering av alle aktiviteter for utvikling, utarbeiding og formidling av europeisk statistikk på nivået for henholdsvis det nasjonale statistikksystemet og for det europeiske statistikksystemet
3. Mandat for datainnsamling. Statistiske myndigheter har et klart lovhjemlet mandat til å samle inn informasjon til bruk i europeisk statistikk. Offentlig administrasjon, bedrifter, husholdninger og allmennheten generelt kan forpliktes til å gi tilgang til eller overlevere informasjon til bruk i europeisk statistikk på anmodning fra statistiske institusjoner.
4. Tilstrekkelige ressurser. Statistiske institusjoner har tilstrekkelige ressurser til å oppfylle kravene til europeisk statistikk.
5. Kvalitetsbevissthet. Statistiske institusjoner er kvalitetsbevisste. De arbeider systematisk og regelmessig for å identifisere sterke og svake sider, slik at de hele tiden kan øke prosess- og produktkvaliteten.
6. Statistisk konfidensialitet og informasjonssikkerhet Personvernet til oppgavegiverne (husholdninger, bedrifter, offentlig administrasjon og andre), konfidensialitet i forbindelse med informasjonen som gis, og bruk av informasjonen kun til statistiske formål er absolutt garantert.
7. Upartiskhet og objektivitet. Statistiske institusjoner utvikler, utarbeider og formidler europeisk statistikk på et vitenskapelig uavhengig grunnlag og på en objektiv, faglig og transparent måte, der alle brukere behandles likt.

Statistiske prosesser

8. Gode metoder. Gode metoder er en forutsetning for statistikk av høy kvalitet. Dette krever egnede verktøy og prosedyrer samt fagkunnskap.
9. Egnede statistiske prosedyrer. Egnede statistiske prosedyrer fra innsamling til validering av data er en forutsetning for statistikk av høy kvalitet.
10. Rimelige krav til oppgavegiverne. Oppgavebyrden står i forhold til brukernes behov og er ikke overdreven for oppgavegiverne. De statistiske institusjonene overvåker oppgavebyrden og fastsetter mål for å begrense den over tid.
11. Kostnadseffektivitet. Ressurser utnyttes effektivt.
12. Relevans. Europeisk statistikk oppfyller brukernes behov.
13. Nøyaktighet og pålitelighet. Europeisk statistikk avspeiler virkeligheten på en nøyaktig og pålitelig måte.
14. Aktualitet og punktlighet. Europeisk statistikk publiseres punktlig og er aktuell på publiseringstidspunktet.
15. Sammenheng og sammenlignbarhet. Europeisk statistikk er internt konsistent over tid og sammenlignbar på tvers av regioner og land. Det er mulig å kombinere og samordne relaterte data fra ulike kilder.
16. Tilgjengelighet og klarhet. Europeisk statistikk presenteres på en klar og lettfattelig måte, publiseres på en egnet og praktisk måte og gjøres tilgjengelig på en upartisk måte sammen med aktuelle metadata og veiledninger.

For hvert av prinsippene finnes det indikatorer for god praksis. Disse kan brukes for å evaluere om retningslinjene følges. I forprosjektet har det ikke vært reflektert eksplisitt rundt retningslinjer og prinsipper, men disse ligger naturlig til grunn når ulike problemstillinger belyses i forbindelse med et eventuelt hovedprosjekt.

Det er viktig å ha et bevisst forhold til hvilke krav som ligger til grunn for offisiell statistikk i alle sammenhenger hvor det er planer om å utvikle ny offisiell statistikk, eller videreutvikle/utvide eksisterende offisiell statistikk. I forbindelse med dette prosjektet, er det sistnevnte som er aktuelt.

4.5. Kostnadsrammer

SSB vurderer arbeidet med å utvikle en forløpsdatabase for barnevern til å kunne gjennomføres ved hjelp av 2 årsverk.

4.6. Tidsestimat

Hovedprosjekt 01.01.2019 - 31.12. 2020 (dette vil kunne gjennomføres på kortere tid, avklares i prosjektsøknaden fra SSB).

Driftsfase fra 01.01.2021, og framover (evt. før om hovedprosjektet gjennomføres på kortere tid; jfr. prosjektsøknad som skal avklares i januar 2019).

5. Hvilke oppgaver er prioritert ved videreføring av utviklingsarbeidet og hvilke økonomiske og administrative kostnader påløper (hovedprosjekt)?

Formålet med et hovedprosjekt er å videreføre problemstillingene som er løftet fram og delvis belyst i forprosjektet, og derigjennom å utvikle en database for forløpsdata på barnevernsområdet.

Nedenfor omtales prioriterte oppgaver i hovedprosjektet. Dette følger i all hovedsak problemstillingene som er omtalt i kapittel 2 til 4.

5.1. Faglige og tekniske behov

I kapittel 2 ble det viet mye oppmerksomhet til faglige og tekniske behov for en fremtidig forløpsdatabase på barnevernsområdet.

Når det gjelder faglige behov, ser man at behovene for forløpsdata på barnevern varierer mye avhengig av hvilke typer temaer man ønsker å belyse. Noen temaer kan belyses kun ved hjelp av barnevernsdata, andre krever koblinger til ett eller flere andre registre.

Den tekniske tilretteleggingen av barnevernsdata fra 2013 på forløpsform må foregå gjennom et hovedprosjekt. Det gjennomgående eksempelet om ettervern i forprosjektet synliggjorde mulighetsrommet og fastslo at det er mulig å koble barnevernsfilene på forløpsform fra 2013. Det ble også klart at SSB vil ha mange fordeler av å kunne ta utgangspunkt i IPLoS-modellen når det gjelder teknisk utvikling/modellering av data.

Det kom også frem i forprosjektet at det gjenstår en del tekniske og faglige utfordringer med å foreta alle koblingene. Utfordringene gjelder valg man må ta, og regler som må etableres, for å koble data på en måte som gir SSB det mest nyttige og anvendelige datagrunnlaget. **Utvikling av nødvendige regler for å modellere grunnlaget for en forløpsdatabase vil utgjøre en stor og viktig del av et hovedprosjekt.** Det er viktig å poengtere at resultatet av hovedprosjektet vil være en ferdigstilt forløpsdatabase for barnevern. Med det menes at de 7 årgangsfilene for hver årgang f.o.m. 2013 blir bearbeidet på forløpsform med utgangspunkt i IPLoS-modellen, dataene blir underlagt regler for forløpsprinsipper om *fullstendighet* og *konsistens* utarbeidet i samråd med arbeids- og referansegruppe i hovedprosjektet ut fra *minimumsprinsippet*.

Minimumsprinsippet omfatter nødvendige generelle tekniske og faglige krav for en forløpsdatabase forankret i barnevernsområdet. Minimumsprinsippet for tekniske krav vil være at data bearbeides etter regler for håndtering av manglende

dateringer, dubletter og overlapp, samt sikring av konsistens mellom årgangene. Minimumsprinsippet for faglige krav er bl.a. dokumentasjon av konsekvensene av nødvendig forløpstilrettelegging av datagrunnlaget, **samt kravet om at viktig faglig informasjon ikke går tapt.**

Metoden for kobling av årgangsfilene som blir bestemt i hovedprosjektet blir gjeldende for kobling av fremtidige årgangsfiler. I SSBs eksisterende forløpsdatabaser brukes hovedsakelig 2 ulike måter for kobling av årgangsfilene for forløpsformål. Metoden brukt i IPLOS-modellen lar informasjonen fra årgangsfilen bestemme hvilke datoer for tilgang og avgang fra en tilstand som gjelder for en bestemt årgang. Løsningen legger opp til klare regler for databehandling med hensyn til dateringer, der avgjørende prinsipp er *ikke korrigering*. Metoden for sammenkobling av årsfiler er lite ressurskrevende med tanke på framtidig vedlikeholds- og driftskostnader. Metoden er ferdig utviklet for IPLOS og kan tilpasses til barnevernsdata uten større ressursinnsats for teknisk sammenkobling. Det bør allikevel påregnes ressurser til kvalitetssjekk av sammenkoblingen, der det må utarbeides metode for kvalitetssjekk som er relevant for barnevernsdata.

Den andre metoden for sammenkobling av årsfiler baserer seg på «oppdateringsprinsippet» i tilfellet det forekommer avvik mot allerede eksisterende informasjon i databasen. Dette legger opp til en løsning med foreløpige og endelige tall. Fordelen med denne metoden er at databasen med endelige tall vil inneholde mest mulig riktig informasjon til enhver tid. Korrigeringsprosedyren vil da kjøres etter datainngang for det nye året og etter at årsfilene er etablert. Det må derfor påregnes en forsinkelse i presentasjon av endelige tall. Tiden som er nødvendig for å fremstille endelige tall vil avhenge av flere faktorer man må ta stilling til i arbeidet med hovedprosjektet hvis denne løsningen blir valgt. Reglene for databehandling vil være avgjørende for om denne løsningen blir aktuell å ta i bruk. Den tekniske løsningen for denne metoden er ikke standardisert, slik at det må påregnes større utviklingsarbeid for å overføre modellen til barnevernsdata.

Det kan også vurderes en tredje metode som kombinerer de to første. Her vil IPLOS-modellen ligge til grunn. Samtidig utarbeides det en teknisk løsning for senere korreksjon av data i tilfelle feil i datamaterialet påvirker datakvaliteten i større grad. Her vil rammene for vurdering av korreksjonsbehovet være en viktig del av avklaringen i hovedprosjektet. Korreksjonstilretteleggingen kan eventuelt fungere som et eget prosjekt i etterkant av utført oppdrag, da utviklingen av korreksjonsløsningen kan kreve ytterligere ressurser.

Kobling av andre variable, fra andre databaser/datasett må foregå på bestilling, på samme måte som i dag når det skal gjøres uttrekk/tabellbestillinger. Det kan vise seg å være gunstig å ha en fast kobling mot flere variabler fra ulike kilder i SSB. Det vil bety at forløpsmaterialet for barnevern kan utvides til å inneholde informasjon om f.eks. landbakgrunn og statsborgerskap, i tillegg til informasjon om foreldrene til barna. Kobling mot befolkningsdata er for SSB å anse som mulig å legge inn som en fast del av en barnevernsdatabase, da kobling av barnevernsdata mot befolkningsdata allerede er noe som gjøres i dagens barnevernsstatistikk. Når det gjelder andre opplysninger fra NUDB, FD-Trygd, og andre filer som inneholder opplysninger med fødselsnummer, vil dette også i fremtiden måtte gjøres på oppdrag, og etter bestilling. Dette har en naturlig sammenheng med juridiske bestemmelser og begrensninger for hva en database kan inneholde.

Det vil uansett være enklere å koble andre variable på et datasett for barnevern som allerede er på forløpsform, fremfor at årgangsfiler for barnevern må kobles og tilpasses som en del av en eventuell bestilling.

Andre utvidelser

Når det gjelder behov for utvidelser av barnevernsstatistikken, er enkelte ønsker for utvidelser skissert i kapittel 4. Disse innspillene må vi ta med oss inn i et eventuelt hovedprosjekt.

Hovedprosjektet må sørge for å belyse følgende problemstillinger;

- at det utvikles en forløpsdatabase på barnevern som er omfattende nok til at alle variabler som er av interesse i barneverns materialet kommer på forløpsform. Dette innebærer igjen at det utvikles en «all inn» database, som ikke kun begrenser seg til enkelte variable
- at det utvikles regler for kobling av data på forløpsform som er hensiktsmessige for det man ønsker å få ut av datagrunnlaget
- reglene som utvikles for å organisere forløpsdata er ikke endelige, det må kontinuerlig tas høyde for at de må oppdateres regelmessig avhengig av f.eks. lov- og forskriftsendringer knyttet til aktiviteten i barnevernstjenesten
- at vi i utvikling av tekniske løsninger søker å bygge videre på erfaringer fra IPLOS når det gjelder tilrettelegging av forløpsdata
- at alle tilgjengelige årgangsfiler fra og med 2013 kobles på forløpsform
- at forløpsdata fra barnevern for perioden fra og med 2013 kan kobles mot tidligere barnevernsfiler ved behov selv om det da ikke vil være mulig å beholde forløpsdimensjonen i disse koblingene, da årgangsfilene før 2013 ikke inneholder dateringer av variablene i samme grad
- at man gjennom hovedprosjektet påser at behovet for å kunne koble barnevernsdata mot andre relevante data blir ivarettatt
- at det jobbes videre med å kartlegge behov for utvidelser av barnevernsstatistikken, blant annet gjennom å komme frem til konkrete forslag til nye tabeller på barnevernsområdet

5.2. Avklare datagrunnlag

I kapittel 4 ble ulike registerbaserte kilder til informasjon gjennomgått og diskutert.

Datagrunnlaget er avgrenset til å gjelde årgangsdatafiler for barnevern i perioden fra 2013 og fremover, og befolkningsdata. Men når det gjelder befolkningsdata gjenstår det å konkretisere hvilke opplysninger som eventuelt skal tas i bruk og hvordan. Det gjelder dessuten å sørge for at påkobling av opplysninger fra andre relevante kilder kan foregå så sømløst og uproblematisk som mulig.

Hovedprosjektet må sørge for:

- å utrede hvorvidt aktuelle variable fra befolkningsfilene til SSB skal kobles til forløpsdata for barnevern som en fast årlig oppgave
- at datamaterialet for barnevern på forløpsform er velegnet for kobling mot andre registre som inneholder data av interesse, ved behov
- at nødvendige spesifikasjoner blir utarbeidet for å gjennomføre nødvendige datauttrekk fra relevante registre (da i første omgang fra BeReg)

5.3. Forankre prosjekt

Spørsmål og problemstillinger knyttet til udekket statistikkbehov og oppslutning rundt en fremtidig utvidelse av en offisiell statistikk, er viktig for å belyse ytterligere og ta med i videre statistikkutvikling. Mulige utvidelser av barnevernsstatistikken bør skisseres i dialog med eksempelvis brukerorganisasjoner. I tillegg er det viktig å påse at de formelle rammene for videre utviklingsarbeid i form av et avtaleverk mellom SSB og Bufdir er tilstrekkelig. I hovedprosjektet bør det også sjekkes hvilke avtaler som gjelder for utlevering av data fra ulike relevante registre med registreiere.

Hovedprosjektet må sørge for:

- at avtaleverket som regulerer statistikkutviklingssamarbeidet mellom Bufdir og SSB er på plass når det gjelder ny type informasjon
- at statistikkutviklingens legitimitet ivaretas gjennom dialog med berørte parter

5.4. Organisere prosjekt

Kompetansen til å foreta koblingene og modellering av barnevernsdata på forløpsform finnes i SSB. Når det gjelder arbeidsfordeling utover dette, vil det også i hovedprosjektet være behov for en referansegruppe. Blant annet vil innspill om barnevernsfaglige problemstillinger være veldig viktig å ha med seg inn i hovedprosjektet. Dette for å bistå SSB i å ta riktige valg når det gjelder de regler for koblinger av data som må gjennomføres. Konkrete spørsmål vil dukke opp i løpet av hovedprosjektet, og da er det viktig med bistand fra noen som kjenner barnevernsfeltet godt.

Hovedprosjektet må sørge for:

- at det etableres en arbeidsgruppe/prosjektgruppe i hovedprosjektet som inkluderer representanter fra Bufdir, SSB og representanter fra ulike forskningsmiljøer og fagmiljøer/brukergrupper.
- lage en tids- og ressursplan med viktige milepæler framover. Denne bør dimensjoneres etter hva som er formålstjenlig.
- at det blir utformet et mandat og satt en tids- og ressursplan som ivaretar formålet samtidig som den inkluderer og inviterer andre utenfor selve arbeids-/prosjektgruppen til samarbeid og dialog.

5.5. Rapportere prosjektprogresjon

I hovedprosjektet skal det avgis en underveisrapportering i form av korte notater til prosjektstyringsmøtene.

Hele prosjektarbeidet skal ved hovedprosjektets utløp dokumenteres i en dokumentasjonsrapport som skal inngå i en av SSBs publikasjonsserier (rapport- eller notatserie).

Hovedprosjektet må sørge for:

- at det blir underveisrapportering til prosjektstyringsmøtene
- at det blir utarbeidet en dokumentasjonsrapport ved hovedprosjektets utløp som blir formidlet og publisert i SSBs publikasjonsserier

5.6. Estimere økonomiske og administrative kostnader

I forprosjektet er kostnadene knyttet til statistikkutvikling i hovedprosjektet estimert til 2 årsverk, som vil bety om lag 2 millioner kroner (ekskl. mva.).

Dette inkluderer kostnader knyttet til hhv. utvikling av forløpsdata på barnevernsområdet, avklaring av behov for utvidelser av statistikken, planlegge statistikkproduksjon, klargjøre data for forløpsform og statistikkformål. Eventuelle tilleggselementer og kostnader som skal inngå i hovedprosjektet må avklares nærmere med oppdragsgiver.

I forbindelse med hovedprosjektet er det dermed også nødvendig å vurdere kostnader som gjelder etablering, formidling og forvaltning av utvidelser i offisiell statistikk.

Hovedprosjektet må sørge for at det blir estimert totale kostnader som inkluderer både investerings- og driftskostnader knyttet til faste utvidelser av barnevernsstatistikken, og for vedlikehold av en forløpsdatabase på barnevernsområdet.

6. Oppsummering og anbefaling om videre arbeid

I forprosjektet er det innhentet tilstrekkelig informasjon til å konkludere at det er meningsfullt og realistisk å videreføre utviklingsarbeidet i et hovedprosjekt. Det vil være avklaringer som må gjøres og beslutninger som må fattes i det videre utviklingsarbeidet, men forprosjektet har pekt ut veien videre og gitt noen anbefalinger.

6.1. Forprosjektets slutninger

I forprosjektet har det vært jobbet med flere problemstillinger og flere av dem må videreføres i et hovedprosjekt. Det kan derfor være grunn til å treffe noen foreløpige slutninger basert på arbeidet som er utført og som kan støtte opp om anbefalingen under punkt 6.2.

6.1.1 Hvilke faglige og tekniske behov SSB vil ha i forbindelse med et hovedprosjekt.

Når det gjelder faglige og tekniske krav, har SSB kartlagt hvilke som må tas med inn i et hovedprosjekt, i. kapittel 2. Ettervern er benyttet som et gjennomgående eksempel for å teste ut de ulike koblingene, samt regler som må til.

Det anbefales at SSB i hovedprosjektet utarbeider en komplett kobling av barnevernsfiler på forløpsform fra og med 2013-data.

6.1.2 Hvilke behov bør en fremtidig forløpsdatabase dekke?

Når det gjelder hvilke behov en forløpsdatabase på barnevern bør dekke, med vurdering av ulike forløpsmodeller og forslag til løsninger, drøftes dette i kapittel 3.

Det anbefales at SSB bygger videre på erfaringer fra IPLOS når det gjelder å utvikle tekniske løsninger for etablering av forløpsdata på barnevernsområdet.

6.1.3 Mulige utvidelser av barnevernsstatistikken

Når det gjelder mulige utvidelser av barnevernsstatistikken, drøftes dette, og SSB kommer med eksempler på mulige utvidelser i statistikken i kapittel 4.

Det anbefales at det jobbes videre med å komme med forslag til utvidelser av barnevernsstatistikken i et hovedprosjekt, jf. de forslagene som allerede er skisserte i kapittel 4

6.1.4 Hvilke oppgaver må prioriteres om prosjektet videreføres i et hovedprosjekt (hovedprosjekt – oppgaver)?

Når det gjelder prioriterte oppgaver i et hovedprosjekt er disse knyttet til problemstillingene som er belyst i forprosjektet, jf. kapittel 5.

Det anbefales at et hovedprosjekt konsentrerer seg om problemstillingene som er skissert i punkt 5.1.

6.1.5 Hva er de økonomiske og administrative kostnadene ved å videreføre utviklingsarbeidet i et hovedprosjekt (hovedprosjekt – kostnader)?

Når det gjelder kostnader forbundet med et hovedprosjekt er disse allerede estimert, jf. kapittel 4.

Det anbefales at det i forbindelse med et hovedprosjekt estimeres kostnader som inkluderer både investerings- og driftskostnader knyttet til utvikling av forløpsdata

på barnevernsområdet, samt utvidelser og drift av statistikk som springer ut av nye forløpsdata.

6.2. Forprosjektets anbefaling

Forprosjektet anbefaler at hhv. Bufdirs og SSBs styrende organer beslutter å videreføre arbeidet med utvikling av forløpsdata på barnevernsområdet, og utvidelser av barnevernsstatistikken som resultat av nye data, i et hovedprosjekt med oppstart fra og med januar 2019.

Formålet med å utvikle en forløpsdatabase for barnevern er blant annet å gi forskere bedre forskningsdata og mer effektive koblingsmuligheter til andre data/registre, samt gjøre det mulig å utvide den offisielle statistikk over barnevern med enkelte variabler som har forløpsdimensjon. Hvilke variabler som skal inngå i denne utvidelsen må avklares i forbindelse med et hovedprosjekt.