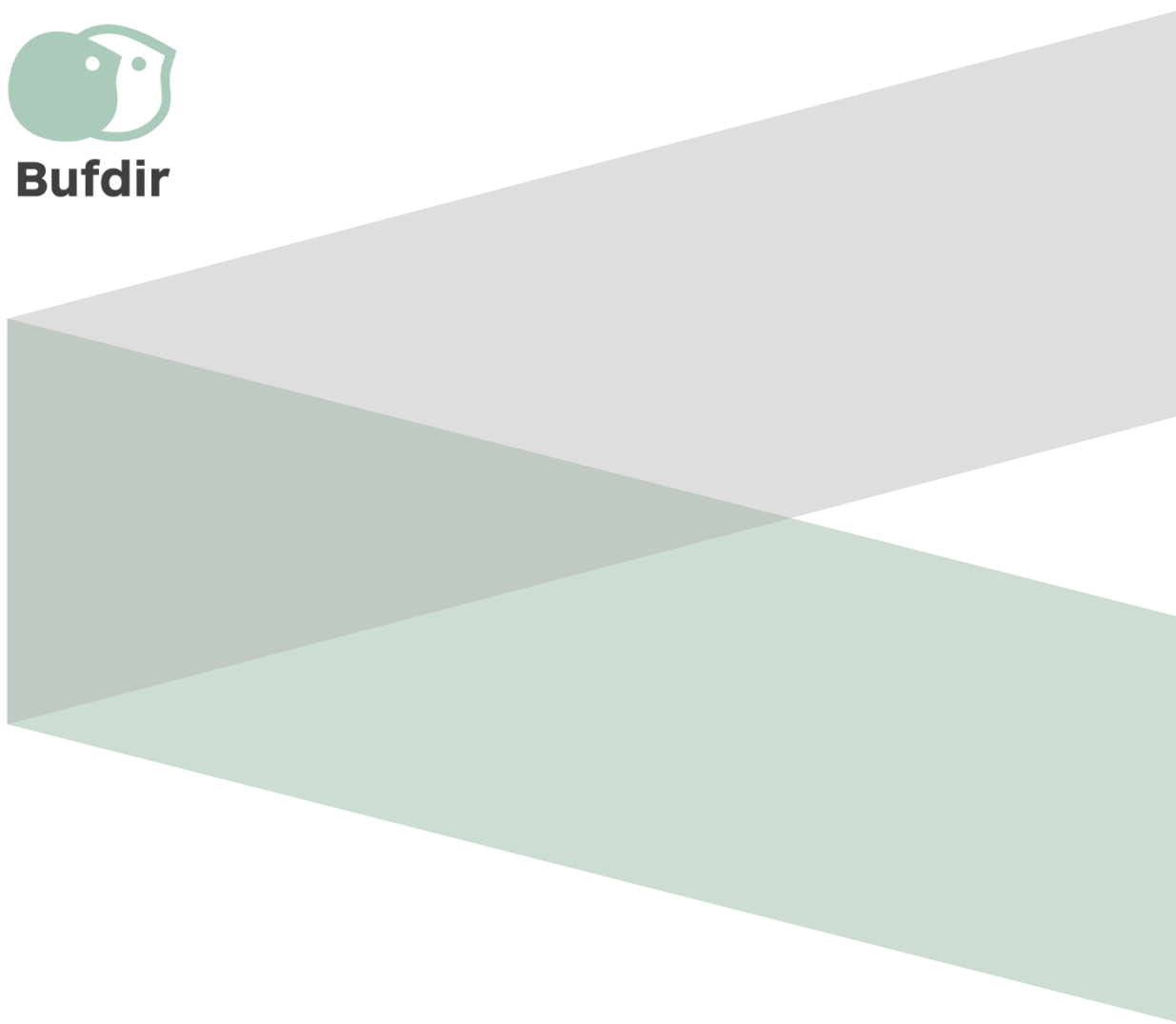


Ensomme eksperter

Utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over
barnefaglig sakkyndige



Bufdir





BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
April 2021

ISBN: (digital utgave)
978-82-8286-366-7

bufdir.no

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn	17
1.2 Omfang av utredningen	17
1.3 Relevante prosesser og pågående arbeid	19
1.4 Avgrensninger	23
1.5 Begrepsavklaringer	23
1.6 Om sakkyndiges arbeid etter barnevernloven og barneloven	26
1.7 Sentrale aktører	26
1.8 Oppbygging av utredningen	27
2 Fremgangsmåte	28
2.1 Innledning	28
2.2 Involvering av berørte aktører	28
2.3 Spørreundersøkelser blant sakkyndige selv og sakkyndiges oppdragsgivere	29
2.4 Gjennomgang av eksisterende litteratur	29
3 Prinsipielle hensyn	31
3.1 Innledning	31
3.2 Barnets beste	31
3.3 Likestillingspolitiske hensyn	31
3.4 Personvernkonsekvenser	32
4 Barnefaglig sakkyndighet – utfordringer på feltet som helhet	34
4.1 Innledning	34
4.2 Utfordringer på feltet: Styring, kvalitet og tilgang	35
4.3 Oppsummering	43
5 Mål for utredningen	44
5.1 Innledning	44
5.2 Samfunns- og effektmål for tiltakene i utredningen	44
6 Aktuelle tiltak for oversikten over barnefaglige sakkyndige	46
6.1 Dagens situasjon	46
6.2 Utfordringer	48
6.3 Mål tiltakene for oversikten skal bidra til å nå	50
6.4 Ordninger på andre felt – sakkyndige innen rettspsykiatri	51
6.5 Anbefalinger som gjelder alle tiltakene	52
6.6 Tiltak 1: Bufdir får ansvar for å rekruttere sakkyndige til oversikten og forvalte og kvalitetssikre oversikten	55
6.7 Tiltak 2: Bufdir får ansvar for å planlegge og iverksette et geografisk avgrenset pilotprosjekt	61
6.8 Samlet vurdering	69

6.9	Anbefaling	71
7	Aktuelle tiltak for utdanningsprogrammet	74
7.1	Dagens situasjon	74
7.2	Utfordringer	75
7.3	Målsetninger	80
7.4	Ordninger på andre felt.....	81
7.5	Anbefalinger som gjelder alle tiltakene	82
7.6	Tiltak A: Psykologforeningen fortsetter å drifte utdanningsprogrammet.....	85
7.7	Tiltak B: Kompetansesentre forvalter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir ..	88
7.8	Tiltak C: Utdanningsinstitusjon forvalter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir 91	
7.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	94
7.10	Samlet vurdering	97
7.11	Anbefaling	99
8	Samlet anbefaling.....	102
8.1	Anbefalinger knyttet til oversikten	102
8.2	Anbefalinger knyttet til utdanningsprogrammet.....	103
8.3	Tiltak for å sikre god sammenheng mellom oversikten og utdanningsprogrammet ..	103
8.4	Anbefalinger om videre utredninger	103
9	Forutsetninger for vellykket implementering	107
9.1	Innledning.....	107
9.2	Utvikling av tiltak gjennom samarbeid og involvering.....	107
9.3	Et løft i finansieringen av feltet	108
9.4	Markedsføring	108
9.5	Delegering av ansvar	109
	Vedlegg 1: Referanser	110
	Vedlegg 2: Oversikt over involverte aktører.....	114
	Vedlegg 3: Rollene sakkyndige kan ha etter barnevernloven og barneloven	115
	Vedlegg 4: Sentrale aktører innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet	123
	Vedlegg 5: Utdanningsordninger på andre felt	126

Tabeller og figurer

Tabell 1. Overordnende utfordringer innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet	35
Tabell 2. Utfordringer knyttet til kvaliteten i barnefaglig sakkyndiges arbeid	39
Tabell 3. Mål for utredningen	45
Tabell 4. Utfordringer som tiltak for oversikten skal bidra til å løse	48
Tabell 5. Mål som tiltak for oversikten skal bidra til å nå	50
Tabell 6. Nasjonal Enhet for Rettspsykiatrisk Sakkyndighet (NERS) og Midlertidig Rettspsykiatrisk Enhet (MRE)	51
Tabell 7. Alternative tiltak for videre utvikling og drift av oversikten over barnefaglig sakkyndige ..	52
Tabell 8. Vurdering av måloppnåelse for alternative tiltak knyttet til oversikten.....	69
Tabell 9. Utfordringer som tiltak for utdanningsprogrammet skal bidra til å løse.....	75
Tabell 10. Mål som tiltak for utdanningsprogrammet skal bidra til å nå	81
Tabell 11. Alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet	83
Tabell 12. Estimerte årlige kostnader ved alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet	94
Tabell 13. Kostnadsestimer for alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet	96
Tabell 14. Vurdering av måloppnåelse for alternative tiltak knyttet til utdanningsprogrammet	97
Figur 1. Bufdirs oppgaver i tiltak 1	56
Figur 2. Oppgaver for enheten i pilotprosjektet	61

Sammendrag

Om oppdraget

Utdanningsprogrammet for og oversikten¹ over barnefaglige sakkyndige ble etablert i 1998. Siden da er det kun foretatt små endringer i programmet og oversikten. Samtidig har utfordringer ved sakkyndiges vurderinger og arbeid vært et tema i flere offentlige utredninger og rapporter². Norsk Psykologforening forvalter utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige på vegne av BFD. Flere rapporter har pekt på utfordringer knyttet til denne styringsmodellen³.

Bufdir har fått i oppdrag å foreslå oppfølging av rapporten «*Evaluering av utdanningsprogram for barnefaglige sakkyndige*»⁴. Herunder vurdere alternative modeller for videreutvikling av utdanningsprogrammet og registeret for barnefaglige sakkyndige, med forslag til hvilken instans som bør forvalte utdanningen og registeret, jf. O31 i tildelingsbrevet i 2020.

Oppdraget innebærer mulig innføring av et nytt statlig tiltak, og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Utredningen berører barnefaglig sakkyndige, enkeltpersoner og offentlige institusjoner som er involvert i saker der sakkyndige benyttes, samt ulike organer som har roller på feltet. Tiltakene som vurderes kan føre til endrede ansvars- og styringsforhold knyttet til både utdanningsprogrammet og oversikten. Tiltakene vil også kunne berøre partene (barn og foreldre) i stor grad ved å bedre kvaliteten på sakkyndiges arbeid, og dermed styrke deres rettssikkerhet. Vi har utredet *alternative tiltak* for både utdanningsprogrammet og oversikten, med utgangspunkt i det identifiserte utfordringsbildet.

Fremgangsmåte

For å sikre et godt beslutningsgrunnlag har vi gjennomført bred kunnskapsinnhenting og involvering av berørte aktører⁵:

- Vi har gjennomgått relevant **litteratur og offentlige rapporter og utredninger**.
- Vi har gjennomført en **spørreundersøkelse** blant *oppdragsgiverne til barnefaglige sakkyndige* (barneverntjenester, domstoler og fylkesnemnder) og en spørreundersøkelse blant *sakkyndige* selv om temaer som sakkyndiges kompetanse og erfaringer med utdanningsprogrammet og oversikten.
- Vi har nedsatt en **referansegruppe** bestående av Norsk Psykologforening, Domstolsadministrasjonen, en tingrettsdommer, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, tre barneverntjenester, Barnesakkyndig kommisjon, Foreningen 2 Foreldre, Landsforeningen for barnevernsbarn, Organisasjonen for barnevernsforeldre, Høgskulen på

¹ I dag brukes begrepet registeret over barnefaglige sakkyndige. Vi anbefaler å bruke begrepet oversikt i rapporten.

² NOU 1995: 23; NOU 2006: 9; NOU 2017: 12; NOU 2017: 8

³ Eksempelvis NOU 2017: 8, Haugnæss og Næss Holm, 2017,

⁴ Haugnæss og Næss Holm, 2017

⁵ Se vedlegg 2 for en komplett liste over involvering og møter

Vestlandet, Advokatforeningen og Foreningen for sakkyndige psykologer.

Referansegruppen har gitt innspill både i møter og sendt inn skriftlige innspill.

- I tillegg har vi hatt **møter med en rekke andre aktører**: Nasjonal enhet for rettspsykiatrisk sakkyndighet, Statens sivilrettsforvaltning, Helsedirektoratet, Den rettsmedisinske kommisjon, styringsgruppen for utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndige, Helsedirektoratet, representanter for Bufetat (region Øst) og SIFER.

Utfordringsbildet

Barnefaglig sakkyndiges arbeid og rolle har vært et viktig tema i diskusjonene om barns og familiers rettssikkerhet gjennom flere tiår. Flere NOU-er har sett på utfordringer på barnefaglig sakkyndigområdet⁶. I 2003 ble sakkyndiges rolle i barnevernssaker også aktualisert i media gjennom den såkalte «Svanhildsaken» i Kvæangen.⁷ Her kom den rettsoppnevnte og den privatengasjerte sakkyndige fram til ulike konklusjoner, og det ble stilt spørsmål ved presisjonen og fagligheten i de sakkyndiges arbeid.

Generelt finner vi at feltet mangler styring, og har utfordringer knyttet til kvalitet og tilgang på barnefaglig sakkyndige:

- **Statlig styring og kontroll med det barnefaglige sakkyndighetsfeltet er for svak**
 - *Det mangler aktører som tar samlet ansvar for feltet*
 - *Det er for lite kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse*: det stilles ingen formelle krav til hvem som kan oppnevnes som barnefaglig sakkyndige, det finnes ingen struktur for å innhente tilbakemeldinger for å identifisere kompetansemangler og kompetansebehov blant de sakkyndige, oppdragsgivere har ikke krav om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige, sakkyndige arbeider i hovedsak alene om sakene.
- **Det er uønsket variasjon i kvaliteten på de barnefaglig sakkyndiges arbeid**
 - *Mandatene oppdragsgivere utarbeider er av varierende kvalitet*, og gir ikke alltid de rammene de sakkyndige trenger for å gjøre et kvalitativt godt arbeid.
 - *Det mangler et levende fagmiljø for barnefaglig sakkyndige*. De sakkyndige arbeider i stor grad alene, tar oppdrag gjennom enkeltpersonsforetak, og ikke som en del av et arbeidsfellesskap eller samlet fagfelt. Det er også lite kunnskapsutvikling og forskning på barnefaglig sakkyndighet.
- **Det er for dårlig tilgang på sakkyndige og geografiske forskjeller i tilgangen**
 - *De sakkyndige ikke har tilstrekkelig kapasitet*. Behovet for sakkyndige er større enn tilbudet.
 - *Det er for lite informasjon om den sakkyndiges kompetanse* tilgjengelig.
 - *Det er for få sakkyndige med relevant kompetanse*.

⁶ NOU 1995: 23; NOU 2006: 9; NOU 2017: 12; NOU 2017: 8

⁷ Holterman, 2016

- Det tar lang tid å få tak i sakkyndige, noe som gir store forsinkelser i saksgangen.
- De sakkyndige påtar seg for mange oppdrag og overskrider leveringsfrister.
- De sakkyndige har ikke tid til å gjennomføre tilstrekkelig mengde observasjoner og samtaler.
- Det er ofte dårlig tilgang på sakkyndige i usentrale strøk.
- **Rekruttering til sakkyndigrollen er utfordrende**
 - Sakkyndigrollen er et ensomt og eksponert virke.
 - Det er ikke tilstrekkelig økonomisk attraktivt å gå inn i sakkyndigrollen.
 - Sakkyndigrollen er grunnleggende uforutsigbar. Det er krevende for den enkelte sakkyndige å planlegge nødvendig inntjening, tidsinvestering i faglig oppdatering og andre rammer i en situasjon hvor etterspørselen etter deres kompetanse til enhver tid avhenger av en lang rekke eksterne faktorer de ikke påvirker.

Oppsummert er det et stort og komplekst utfordringsbilde på feltet som helhet, og utfordringene er knyttet til hverandre.

Tiltakene som er utredet i kapittel 6 og 7 vil kunne bidra til å svare ut flere av de overordnede utfordringene som er skissert over. Samtidig ser vi behov for nærmere utredninger om behovet for ytterligere rettslige rammer og reguleringer. Vi beskriver disse i sammendraget under «anbefalinger om videre utredninger».

Mål for utredningen

Da vi utformet mål for utredningen, tok vi utgangspunkt i de problemene man ønsker løst med eventuelle tiltak på området (samfunnsproblemet). Dette er nødvendig for å vurdere hva som er de beste tiltakene for å løse problemene. I utforming av mål skiller vi mellom ønsket situasjon for samfunnet som helhet (samfunnsmål) og for målgruppene (effektmål).

Samfunnsmålene er:

- Styrket rettssikkerhet for barn, familier og andre berørte parter
- Økt tilgang på sakkyndige
- Mindre uønsket variasjon og økt kvalitet på det sakkyndige arbeidet

I utforming av *effektmål* har vi tatt utgangspunkt i dagens situasjon når det gjelder det barnefaglige sakkyndighetsfeltet i sin helhet, og utfordringene vi har identifisert knyttet til *styring, kvalitet og tilgang*. Videre har vi tatt utgangspunkt i dagens situasjon når det gjelder utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige.

Våre effektmål er som følger:

- Tydeligere og bedre rammevilkår for utdanningsprogrammet og dets kandidater.
- At utdanningsprogrammet bidrar til økt læringsutbytte.
- At utdanningsprogrammet er tilpasset oppdragsgivernes og sakkyndiges kompetansebehov.

- At oppdragsgiverne har tilgjengelig og kontrollert informasjon om sakkyndiges kompetanse og erfaring.
- Bidra til å skape et fagmiljø innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet.
- Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige.

Anbefalinger for oversikten over barnefaglige sakkyndige

Vår utredning bekrefter og understreker **utfordringer knyttet til oversikten**, som også er diskutert i tidligere rapporter, utredninger og evalueringer, herunder:

- Styringen av oversikten er for svak
- Oversikten har uklar status og lav legitimitet. Det er begrenset i hvilken grad oversikten er kjent og brukt.
- Dagens oversikt inneholder for lite informasjon
- Oversikten bidrar ikke godt nok til tilgang på sakkyndige
- Sakkyndiges uavhengighet til oppdragsgivere er ikke godt nok ivaretatt

På bakgrunn av de overordnende utfordringene på feltet, samt de spesifikke utfordringene knyttet til oversikten, har vi identifisert **to alternative tiltak** for videre utvikling og drift av oversikten.

Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av de alternative tiltakene, sett opp mot dagens situasjon:

- **Dagens situasjon (nullalternativet)**
 - Psykologforeningen drifter oversikten med tilskudd fra BFD
 - Oversikten er i dag offentlig tilgjengelig og inneholder begrenset informasjon om den sakkyndige
 - Ingen mekanismer for å innhente tilbakemeldinger fra oppdragsgivere og brukerorganisasjoner
- **Alternativt tiltak 1**
 - Bufdir får ansvaret for å forvalte og kvalitetssikre oversikten, samt rekruttere sakkyndige som skal stå oppført i oversikten
 - Bufdir skal ivareta oppgavene med å *rekruttere* sakkyndige og *kvalitetssikre* innholdet i oversikten
 - Opplysningene om de barnefaglige sakkyndiges erfaring og kompetanse skal være åpent tilgjengelig for alle.
 - Vedlagt dokumentasjon og eventuelle tilbakemeldinger fra oppdragsgiver, skal ikke være offentlig tilgjengelig.
- **Alternativt tiltak 2**
 - Bufdir får ansvar for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset pilotprosjekt
 - Tiltak 2 fører til en større endring av ansvar og roller på feltet. Vi anbefaler at ordningen innføres som *et geografisk avgrenset pilotprosjekt*

- Budir får ansvar for å planlegge, iverksette og evaluere pilotprosjektet. Pilotprosjektet vil innebære at en statlig aktør får ansvar for å *rekruttere sakkyndige og kvalitetssikre innholdet i oversikten* (som for tiltak 1)
- **I tillegg** skal en statlig aktør få ansvaret for: *formidling av sakkyndige etter rekvisisjon fra oppdragsgivere for alle sakstyper, samt veiledning til sakkyndige og oppdragsgivere.*

Vår vurdering av de alternative tiltakene er som følger:

Både tiltak 1 og 2 har flere positive virkninger enn dagens situasjon (nullalternativet)

Begge tiltakene vil gi flere positive virkninger knyttet til styring, kvalitet og tilgang på sakkyndige. Dette inkluderer blant annet:

- Bedre kvalitetssikring og kontroll ved at de sakkyndige i større grad må dokumentere egen kompetanse, og at denne dokumentasjonen kvalitetssikres av en statlig aktør.
- Forvalteren av oversikten vil ha jevnlige møter med oppdragsgivere og organisasjoner for å innhente deres overordnede erfaringer med sakkyndige, inkludert utfordringer og kompetansemangler. Informasjonen vil kunne brukes til å gjøre nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet og iverksette andre tiltak på feltet.
- Økt tilgang på sakkyndige, ettersom oversikten ikke kun begrenses til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet slik det er i dag.

Verken tiltak 1 eller 2 ivaretar godt nok behovet for et bedre kontroll- og kvalitetssikringssystem

Som ved nullalternativet, ivaretar ikke tiltak 1 og tiltak 2 muligheten for at (a) oppdragsgivere og brukerorganisasjoner kan melde om vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid, og (b) muligheten for å ekskludere sakkyndige fra oversikten (se avsnitt 6.5.4). Dermed ivaretar ikke tiltaket i stor nok grad behovet for et bedre kontroll- og kvalitetssikringssystem av de sakkyndiges arbeid (jamfør utfordringene vi skisserer i kapittel 4). Vi anbefaler imidlertid at dette utredes nærmere (se avsnitt 8.4). Behovet kan derfor på kort sikt bli ivarettatt.

Tiltak 2 har flest positive virkninger og størst grad av måloppnåelse

Vi har identifisert klart flest positive virkninger for begge tiltakene. Begge tiltakene har relativt få negative virkninger.

Tiltak 2 har flere positive virkninger enn tiltak 1, og gir dermed bedre grad av måloppnåelse. Positive virkninger som kun gjelder for tiltak 2 er:

- Tiltaket bidrar til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet. Erfaringer fra rettspsykiatri viser at en sentral enhet lettere kan identifisere relevante problemstillinger og bidra til den faglige utviklingen på feltet. Modellen forutsetter at den sentrale enheten formidler sakkyndige etter rekvisisjon fra oppdragsgiver og at enheten veileder sakkyndige og oppdragsgivere. Det gir økte muligheter for statistikk- og analysearbeid. Statistikk kan

benyttes både til intern forbedring av det sakkyndige arbeidet og til mer utadrettet virksomhet som forskning og kunnskapsutveksling. Erfaringer fra rettspsykiatri viser at veiledning gir positive virkninger knyttet til kvaliteten på sakkyndiges arbeid. Videre er vår vurdering at en veiledningstelefon kan bidra til å redusere de utfordringer den sakkyndige opplever ved å arbeide alene og i liten grad være tilknyttet et fagmiljø.

- Det at en sentral enhet også har ansvaret for å formidle sakkyndige vil kunne bidra til økt kvalitet og tilgang på sakkyndige. Formidlingen vil skje på bakgrunn av at oppdragsgiver sender en rekvisisjon til enheten. Erfaringer innen rettspsykiatri viser at det har bidratt til at sakene blir fordelt på flere sakkyndige, flere tilgjengelige og kvalifiserte sakkyndige, og at de sakkyndiges kvalifikasjoner i større grad er tilpasset det enkelte sakkyndigoppdrag enn hva som var tilfellet før ordningen ble etablert. Innføring av krav om egenerklæring vil også bidra til å sikre uavhengighet og habilitet.
- Økt tillit og styrket rettssikkerhet for barna og de berørte partene. Det at en sentral enhet formidler sakkyndige ut fra objektive kriterier vil i stor grad kunne bidra til at utfordringen knyttet til bindinger mellom oppdragsgivere og sakkyndige imøtekommes
- Ansvarliggjøring av en enhet for å sikre tilgang til kvalifiserte sakkyndige. Etter dagens system er det oppdragsgivers ansvar og oppgave å finne, be om og engasjere en kompetent og tilgjengelig sakkyndig. Etter foreslått modell vil ansvaret for tilgangen på kvalifiserte og relevante sakkyndige ligge hos den enheten som forvalter oversikten.

Vår anbefaling er som følger:

Basert på gjennomgang av positive og negative virkninger av to alternative tiltak (se kapittel 6), **anbefaler vi tiltak 2, at:**

Bufdir får ansvaret for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset pilotprosjekt etter modell fra rettspsykiatrien.

- **Pilotprosjektet gjennomføres i tre faser**
 - *Fase 1:* Utarbeide prosjektbeskrivelse for pilotordningen
 - Utarbeide et mandat for piloten og beskrive hvilke resultater pilotordningen skal oppnå
 - foreslå hvilken aktør/hvilket miljø som skal forvalte oversikten
 - definere kravene for å være oppført i oversikten
 - definere hvilket geografisk avgrenset område ordningen skal gjelde innenfor
 - *Fase 2:* Drift av pilotordningen, inkludert en følgeevaluering
 - *Fase 3:* Utrede behov for, samt komme med forslag til rettslige rammer og reguleringer
- Pilotprosjektet innebærer at en **statlig aktør** får ansvaret for følgende oppgaver:
 - *Rekruttere* sakkyndige
 - *forvalte og kvalitetssikre* oversikten
 - *formidle* sakkyndige til oppdragsgivere ut fra objektive kriterier

- tilby *veiledning* til sakkyndige og oppdragsgivere
- *statistikk- og analysearbeid*
- være en *samarbeidsaktør*
- **Problemstilling vi anbefaler utredes parallelt med piloten – å gi institusjonelle fagmiljøer en rolle**
 - Muligheten for å gi institusjonelle fagmiljøer, som for eksempel sentre for foreldre og barn, en rolle i produksjon av sakkyndigrapporter er en problemstilling som har kommet opp i sluttarbeidet med rapporten. Vi har derfor ikke utredet dette. Vi mener at dette er en relevant problemstilling å utrede nærmere. Vi anbefaler at piloten settes i gang, og at denne problemstillingen utredes parallelt, med muligheten for at institusjonelle fagmiljøer kan inkluderes i piloten etter hvert.
- Oversikten skal *ikke* være avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet
- Oversikten skal inneholde **mer informasjon** sammenlignet med i dag

Anbefalinger for utdanningsprogrammet

Vår utredning bekrefter og understreker **utfordringer knyttet til utdanningsprogrammet** som også er diskutert i tidligere rapporter, utredninger og evalueringer:

- Svak offentlig styring og forvaltning av utdanningsprogrammet
- Driften av utdanningsprogrammet er sårbar
- Utdanningsprogrammet mangler mål, rammer og robust organisering
- Utdanningsprogrammet og dets kandidater mangler tilknytning til et robust *fagmiljø*
- Utfordringer med faglig bredde og tverrfaglig organisering av utdanningsprogrammet
- Behov for flere plasser og flere søkere
- Utdanningsprogrammet er ikke meritterende, gir ingen klare fordeler for kandidatene
- Stort frafall i utdanningen, få gjennomfører samtlige krav og føres dermed ikke opp i oversikten

På bakgrunn av utfordringsbildet, har vi identifisert **tre alternative tiltak** for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet. Vi beskriver disse nedenfor, sett opp mot dagens situasjon:

- **Dagens situasjon (nullalternativet)**
 - Psykologforeningen drifter utdannings-programmet med tilskudd fra BFD
- **Alternativt tiltak A**
 - Psykologforeningen fortsetter å drifte utdanningsprogrammet, med øremerket tilskudd fra Bufdir
 - NPF beholder ansvaret for å drifte og tilby utdanningsprogrammet, med utvidet mandat, ansvar og finansiering (sammenliknet med nullalternativet)
- **Alternativt tiltak B**
 - Utvalgte kunnskaps- og kompetansesentre drifter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir

- Kunnskaps- og kompetansesentre innen barn og unge, vold, traumer og rus overtar det helhetlige ansvaret for å drifte og tilby utdanningsprogrammet
- **Alternativt tiltak C**
 - Utdannings-institusjon drifter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir
 - Ansvaret for drift og tilbud av utdanningsprogrammet legges til et universitet eller høyskole, eller flere universiteter og høyskoler

Vår vurdering av de alternative tiltakene er som følger:

Tiltak A, B og C har alle flere positive virkninger enn dagens situasjon (nullalternativet)

På grunn av de felles anbefalingene vil alle tiltakene medføre flere positive virkninger knyttet til styring, kvalitet og tilgang på sakkyndige. Dette inkluderer blant annet:

- Tydeligere og mer robust styring av mandat og rammer for utdanningsprogrammet
- Utvikling av et fagmiljø i tilknytning til utdanningsprogrammet, inkludert kursing av veiledere, faglige oppdateringsaktiviteter for alle sakkyndige og et særskilt ansvar for å oppsummere og formidle ny kunnskap på feltet
- Økt rekruttering av kandidater til utdanningsprogrammet

Tiltak C har flest positive virkninger og størst grad av måloppnåelse

Alle tiltakene har relativt få negative virkninger, og det er få momenter som skiller dem. I forhold til tiltak A og B, har tiltak C flere positive virkninger. De negative virkningene ved tiltak C er det knyttet noe usikkerhet til, og vurderes ikke som store risikomomenter.

Tiltak C har flere positive virkninger enn tiltak A og B. Positive virkninger som kun gjelder for tiltak C er:

- Legger til rette for statlig styring. Dersom en benytter egenregiunntaket i anskaffelsesregelverket, vil Bufdir ha stor grad av påvirkning i utarbeidelse av rammer for oppdragsløsningen. Dette gir en utvidet mulighet til å jevnlig forbedre og justere de faglige rammene for arbeidet, samt å følge dette opp i oppdragsdialogen.
- Programmet kan gi studiepoeng og dermed bli mer attraktivt for potensielle sakkyndige. Dersom utdanningen legges til masternivå, vil den for eksempel kunne inngå i en mastergrad eller en faglig spesialisering. Direktoratet vurderer at dette tiltaket derfor kan gi potensielle deltakere ytterligere insentiver til å gjennomføre utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndighet, og slik kan virke rekrutterende. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til denne vurderingen, ettersom det for psykologer og leger primært er spesialiseringssløp som er utslagsgivende i forhold til lønn og stillinger.

Tiltakets største fordel, og der det skiller seg mest positivt ut sammenlignet med tiltak A og B, er dets forutsetning for å legge til rette for utvikling av et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet. Tiltak C gir gode muligheter for å etablere et robust fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet gjennom at

utdanningsprogrammet forankres sammen med profesjonsutdanningene, FoU-virksomhet og etablerte fagmiljøer av relevans for sakkyndighetsfeltet. Høgskoler og universiteter har tradisjon for å forske på tema de underviser i, og det er vanlig med forskningskrav knyttet til undervisningsstillinger. Dette legger til rette for at utdanningsprogrammet knyttes opp mot og styrkes av FoU-virksomhet. Ved å trekke veksler på profesjonsutdanningene vil et nytt fagmiljø ha et særdeles trygt fundament å bygge videre på, i tillegg til at det vil få en arena for rekruttering til sakkyndighetsfeltet.

Tiltak B har også denne fordelene, men har verken tilknytning til profesjonsutdanningene eller god tilgang til juridiske fagmiljøer.

Vår anbefaling er som følger:

Basert på gjennomgang av positive og negative virkninger av alternative tiltak (se kapittel 7), **anbefaler vi tiltak C, at:**

Ansvaret for drift og tilbud av utdanningsprogrammet legges til et universitet eller en høgskole, eller flere universiteter og høgskoler.

I tillegg har vi **tre anbefalinger som gjelder uavhengig** av hvem som skal drifte utdanningsprogrammet videre:

- Bufdir får ansvar for forvaltning av midler, mandat og rammer for utdanningsprogrammet.
- Aktøren som tilbyr utdanningsprogrammet får ansvar for å etablere og drifte et *fagmiljø* for barnefaglig sakkyndighet.
- Omfanget av utdanningsprogrammet økes til om lag 50 deltakere per kull.

Anbefalinger for å ivareta en god sammenheng mellom oversikten og utdanningsprogrammet

For å sikre en god sammenheng mellom tiltakene for oversikten og utdanningsprogrammet, og at det bygges et sterkt fagmiljø på tvers, anbefaler vi at:

- Enheten som forvalter oversikten, skal tilgjengeliggjøre informasjon om barnefaglige sakkyndige til de som har ansvar for å drifte utdanningsprogrammet. Informasjonen skal brukes til å vurdere behovet for, og gjennomføre, nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet samt planlegging av aktiviteter for faglig oppdatering. Informasjonen skal også brukes til kunnskapsutviklingen, -oppsummeringen, -formidlingen og forskningen som forvalter av utdanningsprogrammet er ansvarlig for.
- Ansatte ved enheten som forvalter oversikten involveres i arbeidet med læringsutbyttebeskrivelser for utdanningsprogrammet, som Bufdir skal koordinere.

Anbefalinger om videre utredninger

Underveis i arbeidet med utredningen har vi avdekket behovet for mer styring og kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse, og mener dette kan skyldes for svak rettslig regulering av feltet. En utredning av behovet for ytterligere rettslige rammer og reguleringer har imidlertid ligget utenfor vårt mandat. **Vi anbefaler at følgende tiltak, som reiser særlig rettslige problemstillinger, utredes nærmere:**⁸

- Videre utredning av muligheten for å melde om vesentlig avvik ved enkeltsakkyndiges arbeid, og muligheter for å ekskludere sakkyndige fra oversikten
- Vurderinger av *krav* om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige
- Behovet for formelle kompetansekrav til sakkyndige

Utredningen har vist at de sakkyndige opplever at det er utfordrende å arbeide alene, og at det, i tillegg til å påvirke kvaliteten på det sakkyndige arbeidet, gjør det vanskeligere å rekruttere sakkyndige. Vi vurderer at våre tiltak for oversikten og utdanningsprogrammet vil kunne avhjelpe dette. Det må imidlertid vurderes om tiltakene har vært tilstrekkelige, eller om det er behov for ytterligere virkemidler. **Vi ser for oss ett tiltak som da *kan* være aktuelt å utrede nærmere:**

- At bruk av to sakkyndige skal være hovedregelen etter Barneloven og Barnevernloven

Anslåtte kostnader

Det anbefalte tiltaket for oversikten over barnefaglig sakkyndige har et estimert ressursbehov på mellom 9,6 og 14,8 millioner kr totalt i pilotprosjektfasen, mens det anbefalte tiltaket for utdanningsprogrammet har et estimert ressursbehov på mellom 2,2 og 5,8 millioner kr årlig (avhengig av fase).

Forutsetninger for vellykket implementering

For all implementering er det et viktig suksesskriterium at det gjøres en grundig jobb med å konkretisere tiltakene som skal gjennomføres. I denne utredningen ser vi at konkretiseringen av tiltakene er avhengig av tett **samarbeid med fagfeltets aktører** på tvers av departementer, direktorater, fagmiljøer, interesseorganisasjoner og praksisfeltet.

Vår kunnskapsinnhenting tilsier at det barnefaglige sakkyndighetsfeltet er preget av underfinansiering som har vedvart over tid, etter vårt syn en av kjerneårsakene til at feltet har relativt omfattende utfordringer. Vi vurderer at det er behov for et nytt nivå på finansieringen av samtlige tiltak på feltet for å oppnå vellykket implementering. Samtlige av våre aktuelle tiltak innebærer en **betydelig økning av kostnader og avsatte ressurser**, sammenlignet med dagens

⁸ I anbefalt tiltak 2 for oversikten skal behovet for rettslige rammer og reguleringer utredes i fase 3 av piloten. *Uavhengig av tiltak som BFD ønsker å gå videre med, anbefaler vi at Bufdir får i oppdrag å utrede behovet for ytterligere rettslige rammer og reguleringer på sakkyndighetsfeltet.*

situasjon. Vår vurdering er at et provenynøytralt tiltak ikke vil imøtekomme utfordringene vi har identifisert innen barnefaglig sakkyndighetsfeltet.

Videre ser vi at det, både når det gjelder utdanningsprogrammet og oversikten er avgjørende at nye ordninger knyttet til disse blir gjort kjent blant berørte aktører og målgrupper. Dette gjelder både de sakkyndige selv, samt sakkyndiges oppdragsgivere. **Markedsføring** av både utdanningsprogrammet og oversikten er forutsetninger for vellykket implementering.

Som beskrevet i det samlede utfordringsbildet for feltet (over) er det behov for at én aktør får og tar et tydeligere og mer samlet ansvar for feltet. Samtlige alternative tiltak vi har redegjort for i utredningen legger til grunn at Bufdir får **delegert ansvar** for feltet barnefaglig sakkyndighet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å «foreslå oppfølging av rapporten *Evalueringsprogram for barnefaglige sakkyndige*⁹. Herunder vurdere alternative modeller for videreutvikling av utdanningsprogrammet og registeret¹⁰ for barnefaglige sakkyndige, med forslag til hvilken instans som bør forvalte utdanningen og registeret», jf. O31 i tildelingsbrevet i 2020.

Utdanningsprogrammet og oversikten for barnefaglige sakkyndige ble etablert i 1998. Utfordringer ved sakkyndiges vurderinger og arbeid har vært et tema i flere offentlige utredninger og rapporter i løpet av denne perioden¹¹. Norsk Psykologforening forvalter utdanningsprogrammet og oversikten for barnefaglige sakkyndige på vegne av Barne- og familiedepartementet (BFD). Flere rapporter har pekt på utfordringer knyttet til denne styringsmodellen.¹²

NOU 2017:12 *Svikt og Svik* antydnet blant annet at sakkyndiges vurderinger bidro til å svekke barneverntjenestens arbeid, i saker der den sakkyndiges anbefaling gikk imot barneverntjenestens opprinnelige vurdering, og dermed bidro til å forlenge barnas eksponering for skadelige omsorgsbetingelser. Utvalget så samtidig eksempler på at den sakkyndiges anbefalinger var basert på for dårlig undersøkelser. NOU 2017:8 *Særdomstoler på nye områder* drøfter på sin side viktige aspekter ved forvaltningen av oversikten over barnefaglige sakkyndige. Utvalget peker på at oversikten ikke presiserer de enkelte sakkyndiges kompetanse, og at listen ikke er geografisk eller faglig dekkende.

I kapittel 4 går vi grundigere inn i noen overordnede utfordringer på det barnefaglige sakkyndighetsfeltet knyttet til styring, kvalitet og tilgang på sakkyndige. I kapittel 6 og 7 redegjør vi for mer konkrete utfordringer ved henholdsvis utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige.

1.2 Omfang av utredningen

1.2.1 Kravene i utredningsinstruksen

Utredningen omfatter tiltak som kan ha konsekvenser for ulike offentlige tjenester. Bufdir er derfor pålagt å følge utredningsinstruksen i dette arbeidet. Utredningsinstruksen har som formål å

⁹ Haugnæss og Næss Holm, 2017

¹⁰ I dag brukes begrepet registeret over barnefaglige sakkyndige. Vi anbefaler å bruke begrepet oversikt i rapporten.

¹¹ NOU 1995: 23; NOU 2006: 9; NOU 2017: 12; NOU 2017: 8

¹² Eksempelvis NOU 2017:8; Haugnæss og Næss Holm, 2017

legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Utredninger må i henhold til utredningsinstruksen besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet?
2. Hvilke tiltak er aktuelle?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er virkningene av tiltakene?
5. Hvilke tiltak anbefales?
6. Forutsetninger for vellykket implementering

Følgende hovedkriterier brukes for å vurdere hvilket omfang en utredning bør ha: Hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål; hvor store virkninger tiltaket har, dvs. hvor mange som berøres av tiltaket og i hvor stor grad; og tiden man har til rådighet. I tillegg må omfang vurderes opp mot problemets kompleksitet og hvorvidt tiltaket får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten.¹³

I utredningsinstruksen skilles det mellom tre utredningsnivåer: Minimumsanalyser, forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser. Hvilket nivå man velger avhenger av kriteriene nevnt over. I en minimumsanalyse besvares de seks spørsmålene på en enkel og kortfattet måte, mens forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser krever grundigere utredning.

1.2.2 Vurdering av utredningsnivå

Utredningen berører barnefaglige sakkyndige, enkeltpersoner og offentlige institusjoner som er involvert i saker der sakkyndige benyttes, samt ulike organer som har roller på feltet. Tiltakene som vurderes kan føre til endrede ansvars- og styringsforhold både for utdanningsprogrammet og oversikten. Tiltakene vil også kunne berøre partene (barn og foreldre) i stor grad ved å bedre kvaliteten på sakkyndiges arbeid, og dermed styrke deres rettssikkerhet.

Utredningen er samtidig av et noe begrenset omfang ettersom tiltakene ikke vil berøre et stort antall personer *direkte*, og kun vil ha betydelige konsekvenser for relativt få organer. Årlig begynner omtrent 20 kandidater på utdanningsprogrammet, og antall sakkyndige oppført i oversikten er mellom 20-250 personer. Vi har ikke helt konkrete tall på antall saker der barnefaglige sakkyndige er involvert årlig, men vi vet at antallet saker etter barnevernloven er om lag 650 årlig, og at det trolig er snakk om et noe høyere tall for saker etter barneloven.

Vi vurderer at det ikke er nødvendig med en full samfunnsøkonomisk analyse, og har derfor gjennomført en *forenklet analyse*. Økonomiske og administrative vurderinger vil inkluderes i utredningen, men ikke i samme utstrekning som i en full samfunnsøkonomisk analyse, og kostnadsestimatene vi kommer med er basert på best tilgjengelige, foreliggende informasjon. I

¹³ DFØ, 2018

henhold til utredningsinstruksen passer dette utredningsnivået for tiltak som har mellomstore virkninger, noe vi vurderer at tiltakene som inngår i utredningen har.

Utredningsinstruksen krever at nullalternativet (dagens situasjon) beskrives og vurderes opp mot de ulike tiltakene. I rapporten vil vi derfor synliggjøre positive og negative virkninger ved relevante tiltak, målt opp mot et nullalternativ som er en videreføring av dagens situasjon.

1.3 Relevante prosesser og pågående arbeid

Det er flere pågående prosesser som berører denne utredningens tematikk. Vi redegjør kort for dem i avsnittene nedenfor, og knytter dem opp mot det barnefaglige sakkyndighetsfeltet.

1.3.1 Saker og utvikling i den europeiske menneskerettsdomstolen og Høyesterett

Det har i de senere årene vært rettet stor oppmerksomhet mot norsk barnevern etter at Norge ble dømt for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMK). Samværsvurderinger, tilbakeføring og for svakt begrunnede avgjørelser har vært viktige temaer i sakene i EMD.¹⁴

Som følge av avgjørelsene fra EMD har Norge iverksatt en rekke tiltak for å sikre bedre begrunnede beslutninger, blant annet ved å styrke kompetansen til de ansatte i barnevernet. For denne utredningen er det relevant at de avgjørelser som griper inn i barn og familiers liv, får oppmerksomhet. Bufdir arbeider blant annet med å øke forvaltningskompetansen til barnevernsansatte.¹⁵

Gjeldende rettsutvikling er også relevant for videreutvikling av utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige. Som vi vil komme tilbake til i senere kapitler, er det avgjørende at et fremtidig utdanningsprogram kan tilpasses den faglige og rettslige utviklingen innen barnevernloven og barneloven.

1.3.2 Kompetansesatsing i barnevernet

Barnevernet har et stort ansvar og forvalter betydelig makt på vegne av samfunnet. På grunn av barnevernets viktige samfunnsoppdrag, har det i flere år vært satt søkelys på kvaliteten i barnevernstjenesten og da særlig kompetansen til de ansatte. Samtidig som barnevernet gjør mye godt og riktig arbeid, har det også vært påpekt svikt og mangler knyttet til saksbehandling og ledelse mange steder i landet.¹⁶

¹⁴ For eksempel Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021

¹⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2020, 31.august

¹⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

I perioden 2017-2024 arbeider Bufdir for å gjennomføre et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene, som en del av regjeringens kompetansestrategi. Satsingen består av mange tiltak, men det overordnede formålet er at barn, unge og familier skal møte ansatte med høy og relevant faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet.

Tiltakene retter seg mot å styrke utdanningsløp og krav til kompetanse, tilbud om videre- og etterutdanninger, samt midler til lokal tjeneste- og tiltaksutvikling. Blant annet skal Stortinget våren 2021 behandle forslag om innføring av masterkrav for arbeid i kommunalt barnevern, og det arbeides i denne sammenheng med å utvikle nye mastergrader for arbeid i barnevernet.¹⁷ Dette inkluderer også forslag om krav til mastergrad for sakkyndige som tar oppdrag for den kommunale barneverntjenesten.

Kompetansesatsingen i barnevernet er relevant for barnefaglig sakkyndighet av flere årsaker. For det første kan styrket kompetanse i barneverntjenestene redusere deres behov for å engasjere barnefaglige sakkyndige i den enkelte sak. Ved at barneverntjenesten selv har tilstrekkelig kompetanse på flere fagområder, vil det også kunne påvirke *hvilken* kompetanse som etterspørres i de ulike sakene, og det vil kunne føre til mer spissede mandater og tydeligere bestillinger.

Kompetansesatsingen er også en del av en større profesjonalisering av hele barnevernsfeltet som også fører til strengere krav og økte forventninger til de sakkyndiges arbeid i barnevernssaker.

1.3.3 Nasjonale faglige retningslinjer for utredning av sped- og småbarn

I Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* foreslår departementet at Bufetat kan tilby spesialiserte utredninger av familier med barn i alderen 0-6 år, når det er stor usikkerhet knyttet til barnas omsorgssituasjon. Tilbudet skal være arealnøytralt. Det betyr at det i tillegg til å være et tilbud om døgnbaserte utredninger, også kan gis som polikliniske og hjemmebaserte utredninger hvis det er hensiktsmessig. Det er Bufetat som avgjør hva slags type utredningstilbud som skal gis.⁹ Mens opphold i senter for foreldre og barn i dag er hjemlet som et hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, skal utredning i regi av senter for foreldre og barn etter departementets lovforslag hjemles som en del av barneverntjenestens undersøkelse. Bufetat har ikke bistandsplikt, som vil si at det er Bufetat som avgjør om kommunen vil få et tilbud om utredningen når kommunene kommer med en anmodning om det. De overnevnte endringene trer i kraft 1.1. 2022.

Vi vurderer at departementets forslag til endringer er relevant for det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Utredningsarbeidet knyttet til sped- og småbarn, kan i større utstrekning enn hva som er tilfelle i dag, utføres i regi av sentrene for foreldre og barn. Mens tilbudet i dag ikke er arealnøytralt, men kun gjennomføres i sentrene, vil utredninger etter departementets forslag også kunne gjennomføres poliklinisk eller i hjemmet. En naturlig konsekvens vil da kunne være at den

¹⁷ Barne- og likestillingsdepartementet, 2016, s. 134

kommunale barneverntjenesten engasjerer færre barnefaglige sakkyndige. Dette mener vi gjelder selv om Bufetat ikke har bistandsplikt, og at det vil være strenge vilkår for at kommunen kan be om slike utredninger.

Som en del av oppfølgingen av departementets forslag i Prop. 73L har Bufdir også fått i oppgave å utarbeide nasjonal faglig retningslinje for utredning av sped- og småbarn (barn i alderen 0-6 år).

Formålet med retningslinjen er å sørge for at sped- og småbarn i alvorlig risiko for omsorgssvikt oppdages tidlig og gis riktig hjelp. Retningslinjen skal kunne brukes ved familieutredning både i sentre for foreldre og barn, og i regi av kommunen. Retningslinjen for familieutredning må omfatte ulike områder slik at det er mulig å gi en tilstrekkelig vurdering av barnets behov og foreldres omsorgskapasitet. Resultatet av utredningen skal gi den kommunale barnevernstjenesten mulighet for å treffe beslutning om hvilke videre tiltak som skal settes inn. Retningslinjen skal utformes slik at den sikrer systematikk, kvalitet og transparens i arbeidet.

De nye retningslinjene mener vi vil være relevante for utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige, ettersom best tilgjengelige barnefaglige kunnskap om de minste barna vil ligge til grunn for anbefalingene. Som vi vil vise senere i rapporten, er det avgjørende at utdanningsprogrammet er i stand til å tilpasse seg slike nye retningslinjer og annen fagutvikling.

1.3.4 Revisjon av veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid

Bufdir fikk i 2019 i oppdrag fra BFD å revidere Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen.¹⁸ Bufdir utfører dette arbeidet i tett samarbeid med Barnesakkyndig kommisjon (BSK) og Statens sivilrettsforvaltning (SRF).

Etter innspill fra blant annet Barnesakkyndig kommisjon og Statens sivilrettsforvaltning, er det bestemt at det også skal utarbeides en egen veileder som omhandler sakkyndig arbeid etter *barneoven*. Utkastene antas å være ferdige, og oversendes BFD, i slutten av mars 2021.

De reviderte veiledende retningslinjene er av stor relevans for denne utredningen ettersom anbefalingene vil definere hva som er å anse som god kvalitet i sakkyndigarbeid i saker etter de to lovene.

1.3.5 Flere relevante forslag til endringer i barnevernloven

I høringsnotat om endringer av barnevernloven – *regulering av bruk av sakkyndige i barnevernssaker* av mars 2020, fremmer departementet et forslag om at det utarbeides en forskriftshjemmel om at departementet kan gi forskrift om krav til sakkyndiges mandater, rapporter og egenerklæringer.

¹⁸ Barne- og likestillingsdepartementet, 2009

For denne utredningen er forslaget om krav til sakkyndiges egenerklæringer særlig relevant. Departementet foreslår at det innføres en forskriftshjemmel i barnevernloven om at departementet kan gi forskrift om krav til sakkyndiges egenerklæring i barnevernssaker. BFD skriver at forskriften bør inneholde bestemmelser om at egenerklæringen skal opplyse om forhold av betydning for habilitets- og uavhengighetsspørsmålet, om den sakkyndiges utdanning og erfaring, og om når egenerklæringen skal foreligge. Departementet mener at krav om egenerklæring bør omfatte alle profesjoner og faggrupper som tar på seg oppdrag som sakkyndig i barnevernssaker. Dette er av særlig relevans for tiltakene som knytter seg til oversikten over barnefaglige sakkyndige, som beskrives i kapittel 6.

Videre fremmer departementet forslag om at det innføres en hjemmel i barnevernloven om at departementet kan gi forskrift om krav til sakkyndiges mandat og rapporter i barnevernssaker. Departementet skriver blant annet at:

«Mandatet bør utformes slik at den sakkyndige rapporten blir en fagkyndig vurdering av de faktiske forhold i saken. Siden sakkyndig arbeid fordrer stor grad av skjønn bør det overlates til oppdragsgiver å trekke konklusjoner basert på helheten i saken. Den sakkyndiges skal ikke levere argumenter for en bestemt beslutning eller vurdere rettslige spørsmål. Mandatet må tilpasses den enkelte sak, og skal inneholde en presis angivelse av hva den sakkyndige skal vurdere.»

1.3.6 Forslag om utvidet mandat for Barnesakkyndig kommisjon

BFD foreslår i høringsnotatet til ny barnelov at Barnesakkyndig kommisjon (BSK) skal kvalitetsvurdere sakkyndigrapporter i foreldretvistsaker før retten kan bruke dem som bevis. I dag vurderer kommisjonen kun rapporter i barnevernssaker. Formålet med forslaget er å bedre den etterfølgende kontrollen med og kvalitetssikringen av rapportene i enkeltsaker. Dette er i tråd med et forslag i Særdomstolsutvalgets NOU 2017: 8. Forslaget fikk støtte under høringen av NOU-en.

1.3.7 Spesifisering av muligheten for å engasjere to sakkyndige i foreldretvistsaker

Særdomstolsutvalget uttalte følgende om bruken av to sakkyndige i stedet for én i saker etter barnevernloven og barneloven:

«Både barnevernssaker og foreldretvister inkluderer krevende temaer og problemstillinger. Arbeidet er belastende, og kan være ganske ensomt. Sakkyndige kan ha behov for et drøftingsrom i arbeid med slike saker. Dette kan oppfylles ved å oppnevne to sakkyndige, slik man eksempelvis gjør når rettsmedisinsk sakkyndige oppnevnes «parvis» i straffesaker. Etter utvalgets syn bør det ikke være hindringer i regelverket for å oppnevne to sakkyndige i barnesaker i tilfeller der dette anses som en god ordning.»

BFD har fulgt opp særdomstolsutvalgets forslag, og foreslår å tydeliggjøre rettens adgang til oppnevning av flere enn én med en henvisning til bestemmelsen i tvisteloven § 25-3 første ledd i barneloven § 61 første ledd nr. 3.¹⁹ Formålet med en slik henvisning til tvistelovens bestemmelse er ikke å legge opp til en økt bruk av mer enn én sakkyndig, men å være en pedagogisk påminnelse. Barne Lovsutvalget støtter dette forslaget.²⁰

1.4 Avgrensninger

I utredningen går vi i hovedsak inn i problemstillinger som knytter seg til videreutvikling av *utdanningsprogrammet* og *oversikten over barnefaglige sakkyndige*. Av tids- og ressurs hensyn har vi ikke kunnet gå inngående inn i vurderinger av ulike rettslige rammer for fagområdet. I kapittel 4 vil vi imidlertid gå inn i utfordringer vi har identifisert som kan spores til manglende rettslige reguleringer på feltet. I kapittel 8.4 redegjør vi videre for disse problemstillingene, og hvordan vi anbefaler at de følges opp.

Dette er:

- Videre utredning av mulighetene for å melde om vesentlige avvik ved enkeltsakkyndiges arbeid, og muligheter for å ekskludere sakkyndige fra oversikten
- Vurderinger av krav om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige
- Behovet for formelle kompetansekrav til sakkyndige

1.5 Begrepsavklaringer

Det barnefaglige feltet er faglig bredt og inkluderer mange begreper som krever en avklaring og definisjon. Videre følger en redegjørelse for dette.

1.5.1 Begreper knyttet til barnefaglige sakkyndige

Beslutninger som tas i barnevern- og foreldretvistsaker har stor innvirkning på barns og familiers liv. For å sikre et godt beslutningsgrunnlag må sakene ofte tilføres annen fagkunnskap enn den juridiske. En barnefaglig sakkyndig gir en barnefaglig vurdering av hva som på kort og lang sikt vil gi barnet en forsvarlig omsorg, eller faglig vurdering av andre spesifiserte temaer.

Den sakkyndige skal gi oppdragsgiveren og partene et faglig perspektiv, og dermed bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst. Barnefaglige sakkyndige brukes både i saker etter barnevernloven og barneloven, og kan ha ulike roller.

¹⁹ Barne- og familiedepartementet, 2020c

²⁰ NOU 2020: 14

En **fagkyndig** skal gi oppdragsgiver og parter et faglig perspektiv, og på den måten bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst. Fagkyndige kan enten brukes som medlem i fylkesnemnda eller meddommer i domstolen, eller som sakkyndige.

Fagkyndig meddommer i domstolen eller medlem i fylkesnemnda utreder ikke saksforholdet, men deltar under hovedforhandling eller møtet i fylkesnemnda.

En **sakkyndig** er en person med særlig fagkyndighet som får i oppdrag å utrede og vurdere spørsmål som forvaltning eller domstol ønsker belyst i saker som gjelder barn. I barnevernssaker gjelder det særlig psykologiske eller sosiale forhold som saken reiser. Den sakkyndige opptrer som selvstendig fagperson, uavhengig av parter og beslutningsorgan.

En **sakkyndig utredning** skal ha som formål å bidra til sakens opplysning og være en del av beslutningsgrunnlaget når barneverntjenesten, fylkesnemnda eller domstolene treffer beslutninger etter barnevernloven og barneloven.

Oppdragsgivere kan være barneverntjenesten, domstolene, fylkesnemndene og private parter. En sakkyndig **engasjeres** av barneverntjenesten og en privat part, og **oppnevnes** av fylkesnemnd eller domstol.

1.5.2 Kvalitet i barnefaglig sakkyndigarbeid

I utredningen beskrives *kvaliteten* på sakkyndiges arbeid i flere sammenhenger. Kvalitet kan dreie seg om mange ulike momenter, men i utredningen tar vi blant annet utgangspunkt i sentrale momenter fra de veiledende retningslinjene for barnefaglig sakkyndigarbeid i barnevernssaker.²¹

I barnevernssaker vil sakkyndiges arbeidsprosess gjerne bestå av fem faser.²² Kvalitet i det sakkyndige arbeidet vil innebære at den sakkyndige utfører disse stegene i prosessen på en grundig, transparent og nøytral måte og ved bruk av metoder som er egnet for formålet. Videre er kvaliteten betinget av at den sakkyndige:

- Er i stand til å overføre temaene som fremgår av mandatene til faglige spørsmål som lar seg undersøke. Dette fordrer at sakkyndige behersker et bredt spekter av metoder.²³
- Leverer rapporter som gjenspeiler kvalitetskriteriene nevnt over, og struktureres og presenteres på en språklig tilgjengelig og etterprøvbart måte.

²¹ Som beskrevet over, arbeides det også for øyeblikket med å utarbeide reviderte retningslinjer for barnefaglig sakkyndigarbeid i saker etter hhv. barnevernloven og barneloven. Innholdet i disse retningslinjene vil bli viktige i den videre forståelsen av kvalitet i barnefaglig sakkyndigarbeid

²² Planlegging og avtale/ kontaktarbeid; samtaler, observasjoner og annet metodisk arbeid for å få fram relevant informasjon; vurdering og utskriving av uttalelse; oversendelse av rapport til oppdragsgiver og Barnesakkyndig kommisjon; muntlig vurdering og framføring overfor beslutningsorganet

²³ Person- og relasjonsorienterte samtaler med barn, foreldre og andre omsorgspersoner; observasjon av barn, barn og foreldre, eventuelt barnet i andre sammenhenger; ulike utredningsinstrumenter; kildeopplysninger

Vi vurderer videre at kvaliteten på barnefaglig sakkyndighetsarbeid henger sammen med de ulike rollene sakkyndige har i de ulike sakene de er involvert i. I kapittel 1.5 redegjør vi for disse rollene.

Kvaliteten på det barnefaglige arbeidet er med andre ord i noen grad betinget av hvilken rolle den sakkyndige har i den enkelte sak, men vil like fullt henge sammen med de overnevnte punktene om at arbeidet utføres på en grundig, transparent og nøytral måte i hvert enkelt steg av arbeidet.

1.5.3 Utdanningsprogram

Et utdanningsprogram er et kompetansehevende tilbud med et definert omfang av opplærings- og undervisningsaktiviteter knyttet til ett eller flere fagområder. Utdanningsprogram skal som hovedregel ha et klart formål, og det skal være tydelig hva slags kompetanse deltakerne har etter endt gjennomføring.

1.5.4 Begreper knyttet til utdanning og kompetanse

Barnefaglig kompetanse forstås som «teoretisk kunnskap, yrkesspesifikk og personlig kompetanse rettet mot arbeid med barn. En slik kompetanse forutsetter en utdanningsbakgrunn som inkluderer kunnskap om barn, deres hverdagsliv og særskilte behov. Utover dette kan kunnskapen variere ut ifra utdanningsretning.²⁴

Tverrfaglighet dreier seg i denne sammenheng seg om situasjoner der de sakkyndige forholder seg til andre profesjoner i, eller i forbindelse med, en felles profesjonell situasjon. I denne utredningens tilfelle kan det omfatte den barnefaglige sakkyndiges møte med advokater, rettssystemet, barnevernet eller andre profesjonelle aktører som er involvert i barnets liv på en måte som er relevant for sakkyndigoppdraget.²⁵

Faglig bredde vil, i motsetning til tverrfaglighet, ikke nødvendigvis dreie seg om samarbeid med eller kunnskap fra andre profesjonsgrupper eller tjenesteområder. Begrepet retter seg mot bredden i faglige perspektiver innenfor et fagfelt. Eksempelvis vil det innenfor psykologers barnefaglige kompetanse være relevant å ha kunnskap om hvordan barn påvirkes av vold, omsorgssvikt, foreldrekonflikt og krysskulturelle forventninger.

Læringsutbyttebeskrivelser er en beskrivelse av det læringsutbyttet som «alle kandidater minst skal ha etter fullført utdanning»²⁶. I Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring deles læringsutbyttebeskrivelsene inn i tre kategorier: kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse.

Fagmiljø defineres gjerne ulikt. I Det Norske Akademis Ordbok (NAOB) defineres fagmiljø som et «miljø tilknyttet et fag, en vitenskap» og «krets av personer som tilhører [eller] arbeider med

²⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

²⁵ Tverrfaglighet kan defineres som «samarbeid om enkeltpasienter eller pasientgrupper på tvers av profesjoner og faggrupper. Begrepet brukes både om samarbeid mellom fagfolk med ulik grunnutdanning, for eksempel leger, sykepleiere og sosionomer (...). Tverrfaglighet kan også innebære samarbeid med instanser utenfor helse- og omsorgstjenesten, som for eksempel skolen eller frivillige organisasjoner (Nylenna, 2018)

²⁶ NOKUT, 2021

samme fag».²⁷ I høyere utdanning er begrepet også knyttet til faglig utvikling gjennom FoU-arbeid.²⁸ NOKUT, det nasjonale organet for kvalitet i høyere utdanning, trekker frem noen fellesnevnerne som ser ut til å kjennetegne gode fagmiljøer i utdanningssammenheng:

- Ansatte som bidrar til faglig utvikling av studietilbudet og oppnåelse av læringsutbyttet
- God samhandling mellom ansatte
- Reflektert bruk av eksterne undervisere
- Samarbeid om utvikling av studietilbudene
- Inkludering av studentene i faglige fellesskap

For denne utredningens del, vil flere definisjoner av begrepet fagmiljø være relevant. I vurderingene og anbefalingene knyttet til **oversikten** vil det være relevant å se på hvordan tiltakene kan virke *samlende* for personer med barnefaglig sakkyndigkompetanse, bidra til *faglig dialog* og *veiledning* i den enkelte sak, samt å samle *informasjon* som vil være relevant for statistikk og forskning. For **utdanningsprogrammets** del vil det være relevant å se på hvordan tiltakene kan bidra til og knyttes opp mot møteplasser for *faglig fornying og utvikling*, *kunnskapsutvikling* og øvrig FoU-arbeid, i tråd med kravene i høyere utdanning.

1.6 Om sakkyndiges arbeid etter barnevernloven og barneloven

I enkelte saker innhenter barnevernet, fylkesnemnda, domstolen eller den private part sakkyndig kompetanse for å opplyse saker etter barnevernloven og barneloven. De fleste sakkyndige er psykologer eller psykologspesialister. Den sakkyndige skal gi en barnefaglig vurdering av hva som på kort og lang sikt vil gi barnet en forsvarlig omsorg, eller faglig vurdering av andre spesifiserte temaer. Den sakkyndige skal videre gi oppdragsgiveren og partene et faglig perspektiv, og dermed bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst.

Se vedlegg 3 for en nærmere beskrivelse av de ulike rollene sakkyndige kan ha ut fra lovverkene, samt for oppdragsgiverne som engasjerer eller oppnevner sakkyndige.

1.7 Sentrale aktører

Det er flere aktører som har viktige roller og funksjoner for denne utredningens tematikk. Dette gjelder Barnesakkyndig kommisjon, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Domstolsadministrasjonen, Norsk Psykologforening og Foreningen for sakkyndige psykologer. Se vedlegg 4 for en kort beskrivelse av aktørene.

²⁷Det norske akademis ordbok, lest 06.01.2020

²⁸ Aarstad mfl., 2019

1.8 Oppbygging av utredningen

I kapittel 2 beskriver vi fremgangsmåten vår i arbeidet med utredningen. Vi beskriver hvilke aktører som har vært involvert i arbeidet og hvilken kunnskap vi har innhentet. I kapittel 3 redegjør vi for prinsipielle hensyn som utredningen berører. I kapittel 5 redegjør vi for målene for tiltakene vi utreder. Målene har vi kommet fram til med utgangspunkt i vår beskrivelse av dagens utfordringer som kommer frem i kapittel 4 og kapittel 6 og 7.

I kapittel 6 redegjør vi for utfordringer knyttet til oversikten over barnefaglige sakkyndige, og presenterer to alternative tiltak for å møte utfordringene. Vi vurderer tiltakene opp mot positive og negative virkninger, samt i lys av økonomiske og administrative konsekvenser, og kommer med en anbefaling om hvilket tiltak som bør arbeides videre med. Det samme gjøres i kapittel 7, der vi går inn i utfordringer og tiltak knyttet til utdanningsprogrammet.

I kapittel 8 redegjør vi for vår samlede anbefaling knyttet til de ulike tiltakene. I tillegg presenterer vi flere problemstillinger som vi anbefaler at utredes og vurderes nærmere fremover. I kapittel 9 går vi gjennom noen av forutsetningene for at våre tiltak kan ha ønskede nyttevirkninger.

2 Fremgangsmåte

2.1 Innledning

Utredningen omfatter tiltak som kan ha konsekvenser for ulike offentlige tjenester. Bufdir er derfor pålagt å følge utredningsinstruksen i dette arbeidet. Utredningsinstruksen har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å identifisere alternative tiltak, utrede og vurdere virkningene av disse, involvere berørte aktører og samordne berørte myndigheter.

Utredningen bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag. I tillegg til en rekke forskningsrapporter og offentlig utredninger, utgjør Agenda Kaupangs evalueringsrapport fra 2017²⁹ en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Vi har også gjennomført to spørreundersøkelser som utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Vi har også samlet inn viktig kunnskap og erfaringer ved å involvere relevante aktører, blant annet ved å etablere en bredt sammensatt referansegruppe og gjennom møter med andre viktige aktører på feltet.

2.2 Involvering av berørte aktører

Utredningens tematikk berører et stort antall aktører, og det har derfor vært viktig for oss å få frem kunnskap, innspill og synspunkter som favner denne bredden. Utredningens tiltak kan både direkte og indirekte påvirke organisasjoner, statlige aktører, samt enkeltpersoner og familier.

Gjennom utredningsperioden har vi hatt en bred involvering for å få frem ulike synspunkter på de aktuelle tiltakene. Vi har hatt møter med og innhentet skriftlige innspill fra en rekke ulike aktører.

Referansegruppen har bestått av Norsk Psykologforening, Domstolsadministrasjonen, en tingrettsdommer, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, tre barneverntjenester, Barnesakkyndig kommisjon, Foreningen 2 Foreldre, Landsforeningen for barnevernensbarn, Organisasjonen for barnvernforeldre, Høgskulen på Vestlandet, Advokatforeningen og Foreningen for sakkyndige psykologer.

I sammenheng med oversikten over barnefaglige sakkyndige har vi hatt møter med Nasjonal enhet for rettspsykiatrisk sakkyndighet, Statens sivilrettsforvaltning, Helsedirektoratet og Den rettsmedisinske kommisjon med sikte på å innhente erfaringer, kunnskap og innspill til våre tiltak. I sammenheng med utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige har vi i tillegg hatt møter med Norsk psykologforening, Styringsgruppen for utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndige, Helsedirektoratet, representanter for Bufetat (region Øst) og SIFER. Se vedlegg 2 for en komplett liste over involvering og møter.

²⁹ Hagnæss og Næss Holm, 2017

2.3 Spørreundersøkelser blant sakkyndige selv og sakkyndiges oppdragsgivere

Bufdir har gjennomført en spørreundersøkelse blant *oppdragsgiverne* til barnefaglige sakkyndige (barneverntjenester, domstoler og fylkesnemnder). Oppdragsgiverne besvarte spørsmål om sine erfaringer med barnefaglige sakkyndiges arbeid, samt om hva slags kompetanse de opplever at sakkyndige har og bør ha.

Bufdir gjennomførte også en spørreundersøkelse blant barnefaglige sakkyndige selv. De sakkyndige har svart på spørsmål angående egen kompetanse, om erfaringer fra utdanningsprogrammet, samt noen spørsmål knyttet til oversikten over sakkyndige.

Vi fikk svar fra om lag 120 sakkyndige i sistnevnte undersøkelse. Dette inkluderer både sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet, sakkyndige som ikke har gjennomført utdanningsprogrammet og sakkyndige som er i utdanningsprogrammet. I førstnevnte undersøkelse fikk vi svar fra om lag 160 barneverntjenester (nærmere 60 prosent av tjenestene) og 29 domstoler (noe under halvparten av landets domstoler). Ettersom vi fikk flere besvarelser fra flere fylkesnemnder, kan vi ikke si noe om svarprosent her.

Vi vurderer at svarene gir et godt bilde, spesielt av hvordan barneverntjenestene vurderer problemstillingene.

Det er enkelte metodiske utfordringer knyttet til undersøkelsene. I begge undersøkelsene legges det opp til en vurdering av kompetanse og kvalitet ut fra et bestemt ståsted. For undersøkelsen til de barnefaglige sakkyndige er denne utfordringen knyttet til selvrapportering – altså en vurdering av egen kompetanse. For undersøkelsen til sakkyndiges oppdragsgivere hefter en viss usikkerhet ved om svarene representerer hele enheten, eller kun den som har besvart undersøkelsen.

Til tross for metodiske utfordringer vurderer vi at undersøkelsene har gitt viktig kunnskap som vi ikke hadde tidligere. Gjennom fritekstsvar har vi også fått viktig, utfyllende informasjon og mer utdypende innsikt i vurderingene til respondentene. Samtidig har vi vært bevisste på hvordan resultatene fra undersøkelsene er brukt videre i utredningen, og ser dem i sammenheng med kunnskap fra andre kilder.

2.4 Gjennomgang av eksisterende litteratur

Oppdraget er en oppfølging av Agenda Kaupangs evalueringsrapport fra 2017, og denne har utgjort et sentralt kunnskapsgrunnlag. Utredningen bygger også på følgende offentlige utredninger:

- NOU 1995: 23 Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring
- NOU 2006: 9 Kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter i barnevernssaker
- NOU 2016: 16 Ny barnevernlov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

Fremgangsmåte

- NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder
- NOU 2017: 12 Svikt og Svik
- NOU 2020: 4 Ny barnelov

Vi har gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon som dreier seg om utdanningsprogrammets oppbygning og rammer. Videre har vi sett hen til videreutdanningsordninger og spesialiseringsordninger innen ulike fagfelt (se videre redegjørelse i kapittel 7). I tillegg har vi samlet inn omfattende kunnskap om det rettspsykiatriske feltet, både gjennom møter og dialog med Nasjonal Enhet for Rettspsykiatrisk Sakkyndighet.

3 Prinsipielle hensyn

3.1 Innledning

I henhold til utredningsinstruksen har vi vurdert hvordan tiltakene i utredningen påvirker relevante prinsipielle hensyn. I noen tilfeller kan det være tungtveiende grunner til å iverksette tiltak til tross for at de er i konflikt med prinsipielle hensyn. Da kan det være aktuelt å anbefale kompenserende tiltak. I andre tilfeller kan det være at tiltaket ikke bør gjennomføres fordi det er i konflikt med ett eller flere sentrale prinsipper, for eksempel menneskerettslige forpliktelser. I dette kapittelet redegjør vi for det vi anser som de viktigste prinsipielle hensynene i denne utredningen.

3.2 Barnets beste

Barnets beste er et rettslig prinsipp som skal sikre at barns interesser løftes frem og vektlegges når det tas stilling til spørsmål som har betydning for barn. Prinsippet om barnets beste fremgår av barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104 og i flere særlover, blant annet i barnevernloven § 4-1. I Grunnloven § 104 fremgår det at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette innebærer at det må gjøres en vurdering av mulige konsekvenser for barn i alle beslutninger som kan påvirke barn, enten det er direkte eller indirekte, på individ- eller gruppenivå.

Tiltakene i utredningen tar sikte på å forbedre ulike aspekter ved barnefaglige sakkyndiges arbeid. For barn og familier som er i kontakt med barnevernet eller er involvert i foreldretvistsaker, vil sakkyndiges arbeid være av stor betydning, og barnets beste er et avgjørende prinsipp i disse sakene. Våre tiltak er innrettet med sikte på å ivareta prinsippet om barnets beste.

3.3 Likestillingspolitiske hensyn

Med likestilling menes likeverd, like muligheter og rettigheter. For å nå målet om likestilling er fravær av diskriminering viktig. Diskriminering er forskjellsbehandling uten saklig grunn, og kan enten være direkte eller indirekte. Diskrimineringsgrunnlag er et kjennetegn ved en person som noen kan bruke for å behandle en person dårligere enn andre (uten samme kjennetegn) i en tilsvarende situasjon.

Diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven er kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller andre vesentlige forhold ved en person. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Norge er forpliktet til å fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom en rekke internasjonale konvensjoner, traktater og avtaler, og har lovfestet forbud mot diskriminering i nasjonale rettsregler. Gjennom utredningsinstruksen er statlige virksomheter pålagt å utrede konsekvenser for likestilling når nye tiltak skal foreslås. Å vurdere konsekvensene for likestilling innebærer å analysere om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlignes med.

3.4 Personvernkonsekvenser

Utredningen reiser noen viktige personvernspørsmål. Et helt sentralt spørsmål dreier seg om behandling av personopplysninger i oversikten over barnefaglig sakkyndige. For at behandling av personopplysninger som skal inngå i oversikten skal være lovlig, må et av behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 nr. 1 bokstav a-f i personvernforordningen være oppfylt. Vi redegjør videre for vurderinger knyttet til dette.

3.4.1 Samtykke som behandlingsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a

Personvernforordningen artikkel 4 nr. 11 definerer «samtykke» som en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring som gis ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse. Vilkårene er kumulative, og alle må derfor være oppfylt for at et samtykket skal være gyldig.

Det første kravet er at samtykket skal være **frivillig**.³⁰ Et samtykke er ikke frivillig dersom det foreligger press for å samtykke eller det oppstår negative konsekvenser dersom man ikke samtykker. Ved vurderingen av frivilligheten er det viktig å se på styrkeforholdet mellom den behandlingsansvarlige og det enkelte individ. Et samtykke avgitt under press vil derfor ikke kunne aksepteres. Det er flere grader av press og hvor grensen går i denne sammenheng er ikke alltid klart. Fysisk tvang eller trusler om dette er et klare eksempler på press som ikke kan aksepteres. En hypotetisk risiko om en minimal konsekvens kan på den andre siden sies å ikke være nok til å si at et samtykke ikke er gyldig.

Videre oppstiller forordningen et krav om at samtykket skal være **spesifikt**, altså at vedkommende er klar over hva det samtykkes til. Det må altså samtykkes til et eller flere klare formål personopplysningene skal benyttes til. Det er også et krav om at samtykket skal være **utvetydig**. Dette betyr at det ikke skal være tvil om hva den registrerte samtykker til. I tillegg er det et krav til **aktiv handling** fra den registrerte, herunder at vedkommende tydelig bekrefter sitt samtykke. Samtykket må altså gis i form av en tydelig bekreftelse, dette kan for eksempel skje elektronisk

³⁰ Det fremgår av forordningens foralepunkt 42 at «Samtykket skal ikke anses som frivillig dersom den registrerte ikke har en reell valgfrihet, eller ikke er i stand til å nekte å gi eller trekke tilbake et samtykke uten at det er til skade for vedkommende.»

eller skriftlig. Det er også et krav om at samtykket er **informert**. Dette innebærer at samtykket bare er gyldig dersom den registrerte med sikkerhet vet hva vedkommende samtykker til.

3.4.2 Vurdering av om samtykke kan benyttes som behandlingsgrunnlag til oversikten

Det å være oppført i oversikten over barnefaglige sakkyndige vil ikke kunne utløse en forvaltningsrettslig plikt eller rett for den registrerte overfor den behandlingsansvarlige. Det er med andre ord ikke en betingelse å stå i oversikten for å kunne få sakkyndigoppdrag. Hvorvidt det er andre konsekvenser av å stå eller ikke stå i oversikten er ukjent. Det kan imidlertid stilles tvil ved om den enkelte sakkyndige kan få økonomiske konsekvenser ved å ikke stå oppført. Vi antar imidlertid at eventuelle negative konsekvenser i denne sammenheng vil være minimale.

Slik ordningen er skissert er det ønskelig å utvide oversikten med flere objektive data (se avsnitt 6.5.2). På sikt ønsker vi å åpne for at oppdragsgivere kan komme med tilbakemeldinger om de sakkyndige (se avsnitt 8.4). En slik utvidelse vil i større grad skape tvil knyttet til hvorvidt samtykke er et gyldig behandlingsgrunnlag. Dersom samtykke skal brukes da krever det at det innføres tiltak som kan begrense tvilen rundt frivilligheten.

I forbindelse med innsending eller registrering av tilbakemeldinger fra offentlige eller andre profesjonelle aktører vil det i noen grad bli registrert personopplysninger om vedkommende som registrerer tilbakemeldingen. Dette er for at man skal kunne følge opp tilbakemeldingene ved behov. Samtykke til slik behandling må innhentes i forbindelse med innsending av tilbakemeldingen. Det anbefales at det registreres så få personopplysninger som mulig.

3.4.3 Konklusjon

Vi konkluderer under noe tvil med at samtykke er et gyldig behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i oversikten, og andre opplysninger i tilknytning til den nye ordningen.

Ettersom det er noe tvil knyttet til samtykke som gyldig behandlingsgrunnlag, vil vi anbefale at behandlingsgrunnlaget på sikt hjemles i lov. Det vises i den sammenheng til forskrift om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige fastsatt med hjemmel i straffeprosessloven. Tilsvarende rettslig regulering på det barnefaglige sakkyndigområdet mener vi kan være hensiktsmessig.

4 Barnefaglig sakkyndighet – utfordringer på feltet som helhet

4.1 Innledning

Barnefaglige sakkyndiges arbeid og rolle har vært et viktig tema i diskusjonene om barns og familiers rettssikkerhet gjennom flere tiår. I NOU 1995: 23 *Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring* ble det særlig trukket frem at ettersom sakkyndige vurderinger ofte tillegges mye vekt i beslutninger som kan ha stor innvirkning på både barn, foreldre og andre pårørendes liv og fremtid, er det avgjørende å sikre en høy faglig standard på dette arbeidet.

I samme utredning ble det også påpekt at sakkyndiges oppdragsgivere ofte hadde liten kontroll på de sakkyndiges kompetanse, og at denne kompetansen i for stor grad varierte. Som et kvalitetsforbedrende tiltak foreslo utvalget opprettelsen av utdanningsprogrammet og oversikten for barnefaglige sakkyndige. Dette ble opprettet i 1998.³¹

I perioden etter opprettelsen av utdanningsprogrammet og oversikten har sakkyndiges arbeid like fullt vært både diskutert og satt under lupen i mange ulike sammenhenger. I 2003 ble sakkyndiges rolle i barnevernssaker aktualisert i media gjennom den såkalte «*Svanhildsaken*» i Kvæningen.³² Her kom den rettsoppnevnte og den privatengasjerte sakkyndige fram til ulike konklusjoner, og det ble stilt spørsmål ved presisjonen og fagligheten i de sakkyndiges arbeid.

I NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter i barnevernssaker* påpekte utvalget blant annet at sakkyndiges vurderinger vil kunne få stor innvirkning på de endelige beslutningene i barnevernssaker, og at antatt høy faglig kompetanse hos den sakkyndige som uttaler seg, skaper et særlig kontrollproblem ved at de andre aktørene i saken vil ha vansker med kritisk å kunne prøve de sakkyndige uttalelsene.

NOU 2017: 12 *Svikt og svik* antydte blant annet at sakkyndiges vurderinger bidro til å svekke barneverntjenestens arbeid, i saker der den sakkyndiges anbefaling gikk imot barneverntjenestens opprinnelige vurdering, og dermed bidro til å forlenge barnas eksponering for skadelige omsorgsbetingelser. Utvalget så eksempler på at de sakkyndiges anbefalinger var basert på et for dårlig undersøkelsesgrunnlag. NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder* drøfter på sin side viktige aspekter ved forvaltningen av oversikten over barnefaglige sakkyndige. Utvalget peker på at oversikten ikke presiserer de enkelte sakkyndiges kompetanse, og at listen ikke er geografisk eller faglig dekkende.

³¹ Les mer om oversikten og utdanningsprogrammet i kapittel 6 og kapittel 7

³² Holterman, 2016

4.2 Utfordringer på feltet: Styring, kvalitet og tilgang

I dette kapitlet gjør vi rede for overordnede utfordringer knyttet til det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Oppsummert kan vi dele de viktigste utfordringene i tre kategorier; *styring*, *kvalitet* og *tilgang*, som illustrert i tabellen under.

Utfordringer knyttet til styring	Utfordringer knyttet til kvalitet	Utfordringer knyttet til tilgang
• Det mangler sentrale aktører som tar samlet ansvar for feltet • For lite kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse	• Variasjon i kvalitet på arbeidet de sakkyndige utfører • Sakkyndiges mandater er uklare • Manglende fagmiljø • For lite kunnskap om sakkyndiges arbeid	• For dårlig tilgang på sakkyndige og geografiske forskjeller i tilgangen • Utfordringer med rekruttering til sakkyndigrollen

Tabell 1. Overordnende utfordringer innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet

I **kapittel 6** og **kapittel 7** redegjør vi for spesifikke utfordringer og problemstillinger knyttet til henholdsvis oversikten over barnefaglige sakkyndige og utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige.

Vi har identifisert viktige problemstillinger på feltet. Utredningens tiltak kan bidra til å løse flere av dem.³³ Samtidig er det også problemstillinger som faller utenfor denne utredningens rammer, men som vi likevel ser at det er relevant å trekke fram her.

4.2.1 Styring

Gjennom kunnskapsinnhenting har vi identifisert at statlig styring og kontroll med det barnefaglige sakkyndighetsfeltet er for svak. Som gjennomgangen av sakkyndiges roller etter de ulike lovverkene i kapittel 1 viste, er feltet faglig bredt, og inkluderer et stort antall aktører som er involvert og har ulike roller. Samtidig ser vi at det mangler aktører som tar et samlet ansvar for feltet. Det er også mangler når det gjelder kontrollen med sakkyndiges kompetanse og arbeidet de gjør.

Samlet sett skaper disse momentene utfordringer knyttet til *styringen* av det barnefaglige feltet i sin helhet.

³³ Tiltakene redegjøres for i kapittel 6 og 7, og samlede anbefalinger i kapittel 8

4.2.1.1 Det mangler aktører som tar samlet ansvar for feltet

Som vi har redegjort for i kapittel 1 arbeider barnefaglige sakkyndige både innen rammene av barnevernloven og innen barneloven, og kan ha flere ulike roller i de ulike sakene. Dette bidrar til at antall aktører som berøres av det barnefaglige arbeidet er stort.

Statlige myndigheter som Barne- og familiedepartementet, Barnesakkyndig kommisjon, Domstolsadministrasjonen og Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, har alle roller og ansvar på et *overordnet* nivå. I tillegg er kommunale barneverntjenester, domstoler, fylkesnemnder, samt private parter *oppdragsgivere* for de sakkyndige.³⁴

Når det gjelder ansvaret for sakkyndiges *kompetanse*, er det i dag Norsk Psykologforening (NPF) som forvalter utdanningsprogrammet og oversikten over sakkyndige på vegne av BFD. I Agenda Kaupangs evaluering av utdanningsprogrammet³⁵, konkluderes det med at organiseringen og styringen av programmet og oversikten er for svak.³⁶ Vårt kunnskapsgrunnlag tilsier at denne situasjonen fremdeles i stor grad er gjeldende, og at den statlige styringen av utdanningsprogrammet og oversikten fremdeles er for begrenset.³⁷

Videre er det i liten grad aktører som tar et overordnet ansvar for å styre kunnskapsutviklingen knyttet til det barnefaglige sakkyndige arbeidet. Dette fører både til at utviklingen av ny kunnskap og forskningsprosjekter har vært nokså begrenset,³⁸ og at viktige problemstillinger knyttet til sakkyndiges arbeid er lite belyst i forskningen.

Samlet sett vurderer vi at det i for liten grad er aktører som *har og tar* et samlet ansvar for det barnefaglige feltet, og som bidrar til god styring og til å gi en tydelig retning. Dette gjelder både ansvaret for barnefaglige sakkyndiges kompetanse, kontroll- og kvalitetssikring av arbeidet de gjør, samt kunnskapsutvikling og formidling av kunnskapen.

4.2.1.2 For lite kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse

Det er et for lite utbygd kontroll- og kvalitetssikringssystem rundt barnefaglige sakkyndiges arbeid. Vi redegjør videre for viktige momenter som knytter seg til dette.

Krav til kompetanse

Det stilles ingen *formelle krav* til hvem som kan oppnevnes som sakkyndig i saker etter barnelov og barnevernlov. Dette gjelder både sakkyndige som engasjeres av barneverntjenesten, og de sakkyndige som oppnevnes av fylkesnemnda og domstolen. Når en sak behandles i fylkesnemnda eller domstolen, er det likevel krav om at den sakkyndige skal ha «nødvendig kyndighet og

³⁴ Se vedlegg 4 for en beskrivelse av de ulike aktørene på feltet og deres ansvarsområder

³⁵ Haugnæss og Næss Holm, 2017

³⁶ Det trekkes bl.a. frem at organiseringen og styringen er personavhengig og sårbar; at sammensetningen av styringsgruppen ikke gjenspeiler tverrfagligheten i feltet; at ansvarsfordelingen mellom BFD, NPF og styringsgruppen er uklar

³⁷ Vi går grundigere inn i dette i kapittel 6 og kapittel 7 når vi går inn i konkrete utfordringer knyttet til hhv. oversikten og utdanningsprogrammet

³⁸ NOU 2017: 12

erfaring».³⁹ Den sakkyndige har også et selvstendig ansvar for å vurdere om egen kompetanse er tilstrekkelig til å utføre arbeidet.

I NOU 2017: 12 *Svikt og svik*⁴⁰ foreslår utvalget å innføre kompetansekrav til psykologer som tar på seg barnesakkyndige oppdrag. Samtidig vurderer utvalget å innføre et krav om at barnesakkyndige har spesialistkompetanse i en spesialitet som er relevant for mandatet. Forslagene ble ikke utredet for bruken av sakkyndige i foreldretvistsaker.

Innen rettspsykiatri, er det etter straffeprosessloven § 165 a første ledd annet og tredje punktum kompetansekrav til sakkyndige som skal foreta en rettspsykiatrisk undersøkelse etter straffeprosessloven § 165 første og annet ledd (spørsmål om utilregnelighet og særreaksjon). Etter § 165a første ledd andre punktum skal én av de sakkyndige som oppnevnes være godkjent spesialist. Med begrepet «godkjent spesialist» menes lege eller psykolog med spesialistgodkjenning. Sakkyndige skal i utgangspunktet være godkjente spesialister.

Spørsmål om innføring av kompetansekrav for barnefaglige sakkyndige er i noen grad drøftet og redegjort for i ulike høringsnotater og forslag fra senere år.⁴¹ Som vi vil komme tilbake til i avsnitt 4.2.3 er det tydelige utfordringer når det gjelder tilgangen på barnefaglige sakkyndige, og eventuelle krav til kompetanse må derfor vurderes opp mot hensynene til tilgang på kvalifiserte sakkyndige.

Manglende mekanismer for tilbakemeldinger, sanksjonering og å hindre at sakkyndige som utfører dårlig arbeid får nye oppdrag

Det er videre utfordringer med at det ikke er mekanismer på plass for å systematisk og jevnlig innhente *tilbakemeldinger* fra oppdragsgivere og organisasjoner på feltet for å identifisere kompetansemangler og kompetansebehov blant de sakkyndige. Uten et slikt system på plass, er vår vurdering at det er krevende å utvikle feltet som helhet, og å sørge for mindre variasjon i kvaliteten på sakkyndiges arbeid, samt kvalitetsheving av arbeidet.

Det er heller ikke mekanismer på plass for at oppdragsgiverne og berørte parter kan gi tilbakemeldinger om hvordan *enkeltsakkyndige* har løst sine oppdrag i de konkrete sakene. Det er i dag ingen sentral aktør som kan motta tilbakemeldinger om de enkelte sakkyndiges arbeid, og det er derfor vanskelig for oppdragsgiverne å vite at de sakkyndige de velger blant er i stand til å løse oppdragene på en tilfredsstillende måte.

Det er også slik at det ikke er mulig å ta sakkyndige ut av Norsk Psykologforenings oversikt basert på kvaliteten på arbeidet som er utført.⁴²

³⁹ Tvisteloven, 2005, § 25-3 andre ledd

⁴⁰ NOU 2017: 12

⁴¹ Barne- og familiedepartementet, 2020a; Barne- og familiedepartementet, 2020b, Barne- og familiedepartementet, 2020c

⁴² Vi redegjør nærmere for kriteriene for å fjerne sakkyndige fra oversikten i kapittel 6

I forlengelsen av dette mangler det også systemer og mekanismer i dagens situasjon som hindrer at sakkyndige som utfører arbeidet på en *utilfredsstillende* måte, kan få nye oppdrag eller kan få andre former for sanksjoner.

Oppdragsgivere har ikke krav om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige

Det er i dag ingen krav om at barnefaglige sakkyndiges oppdragsgivere skal benytte Norsk Psykologforenings oversikt over sakkyndige når de skal engasjere eller oppnevne sakkyndige. Det er oppdragsgivernes ansvar og rett å finne en kompetent og kvalifisert sakkyndig til hver enkelt sak. Fra vårt kunnskapsgrunnlag⁴³ vet vi at oppdragsgiverne både benytter seg av NPFs oversikt, men også i stor grad bruker egne, interne lister, eller går via kontakter.

Dette bidrar til at det er en klar risiko for at oppdragsgiverne bruker de samme sakkyndige gjentatte ganger, noe som kan gi utfordringer knyttet til sakkyndiges uavhengighet og nøytralitet.

Én eller flere sakkyndige per sak

Innen det barnefaglige feltet er det ikke krav om at det benyttes to sakkyndige i de ulike sakene. I saker etter barnevernloven som behandles i fylkesnemnda eller domstolen kommer tvisteloven kap. 25 om sakkyndige til anvendelse. Etter tvisteloven § 25-3 skal det oppnevnes én sakkyndig, med mindre retten finner at forhold ved saken tilsier to eller flere, og det ikke fører til uforholdsmessige kostnader eller forsinkelser. Om bruk av to sakkyndige isteden for én i saker etter barneloven og barnevernloven uttaler særdomstolsutvalget blant annet:

«Både barnevernssaker og foreldretvister inkluderer krevende temaer og problemstillinger. Arbeidet er belastende, og kan være ganske ensomt. Sakkyndige kan ha behov for et drøftingsrom i arbeid med slike saker. Dette kan oppfylles ved å oppnevne to sakkyndige, slik man eksempelvis gjør når rettsmedisinsk sakkyndige oppnevnes «parvis» i straffesaker. Etter utvalgets syn bør det ikke være hindringer i regelverket for å oppnevne to sakkyndige i barnesaker i tilfeller der dette anses som en god ordning.»

4.2.2 Kvalitet

Sakkyndiges vurderinger tillegges stor vekt i beslutninger som kan ha innvirkning på både barn, foreldre og andre pårørendes liv og fremtid. Det er derfor avgjørende at *kvaliteten* på arbeidet som gjøres er av høy standard. Vi ser at denne kvaliteten både varierer, og henger sammen med noen viktige forutsetninger for arbeidet de sakkyndige gjør.

4.2.2.1 Variasjon i kvaliteten på sakkyndiges arbeid

Vi vet fra flere rapporter⁴⁴, egne spørreundersøkelser og fra innspill fra medlemmer av referansegruppen at det i for stor grad er *varierende kvalitet* på arbeidet til barnefaglige

⁴³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2020a

⁴⁴ Garberg, 2017; NOU 2017: 12; NOU 2017: 8; NOU 1995: 23; NOU 2006: 9; Torvik, 2019; Andresen, 2019

sakkyndige. Eksempelvis ser vi at 2 av 3 barneverntjenester⁴⁵ som svarte på undersøkelsen, oppgir at de opplever varierende kvalitet.

Varierende kvalitet på arbeidet til sakkyndige får konsekvenser for barn og foreldres rettssikkerhet. Sakkyndige gjør vurderinger som kan føre til svært inngripende tiltak, med irreversible konsekvenser for de involverte barna og familiene. Vi vet videre at de som gjør beslutninger i saker etter barneloven og barnevernloven legger stor vekt på sakkyndiges vurderinger.⁴⁶

Fra spørreundersøkelsene vi har gjennomført ser vi at det særlig er utfordringer knyttet til følgende kompetanseområder som handler om sakkyndiges arbeid:

Utredningskompetanse	Juridisk kompetanse	Kunnskap om spesifikke temaer
• Mangelfulle undersøkelser. For få observasjoner og samtaler med barn og foreldre. • Dårlig sammenheng mellom observasjoner og vurderinger. • Anbefalinger som ikke er metodisk og teoretisk forankret. • Lange og uoversiktlige rapporter, uten klare anbefalinger og konklusjoner. • De sakkyndige tester i for liten grad alternative hypoteser.	• Manglende kjennskap til barnevernloven og barneloven, og relevant rettspraksis. • Manglende kjennskap til rettssystemet og de rettslige rammene for det sakkyndige arbeidet.	• Varierende kunnskap om sped- og småbarn. • Varierende kunnskap om familier med minoritetsbakgrunn.

Tabell 2. Utfordringer knyttet til kvaliteten i barnefaglig sakkyndiges arbeid

Samlet sett ser vi at disse momentene bidrar til at kvaliteten på sakkyndiges arbeid varierer i for stor grad, og innen sentrale områder i det sakkyndige arbeidet.

4.2.2.2 Mandatene oppdragsgivere utarbeider er av varierende kvalitet

Gjennom kunnskapsinnhenting⁴⁷ har vi fått innspill om at en viktig medvirkende årsak til at sakkyndiges arbeid varierer er at mandatene som utarbeides er av varierende kvalitet. Mandatet som gis av oppdragsgiverne er en viktig ramme for sakkyndig arbeid. Mandatet legger blant annet premisser for den sakkyndiges arbeidsprosess, vurderinger og råd. I tillegg gjør mandatet leserne av en sakkyndig rapport i stand til å vurdere den sakkyndiges arbeid.

⁴⁵ Vi mottok svar fra 160 barneverntjenester, som gir en svarprosent på omtrent 60 prosent

⁴⁶ Se bl.a. Andresen, 2019

⁴⁷ Blant annet gjennom innspill fra medlemmer av referansegruppen

Det er i dag ikke gitt noen egne bestemmelser i barnevernloven om hvordan mandatene skal utformes. Departementet har utarbeidet veiledning til mandater, og utdanningsprogrammet for sakkyndige går noe inn i tolkning og svar på mandatene. Samtidig vet vi at det ofte er varierende i hvilken grad oppdragsgiverne utformer tydelige mandater av tilstrekkelig god kvalitet.⁴⁸

BFD har samtidig kommet med et forslag om at det i barnevernloven innføres en forskriftshjemmel om at departementet kan gi forskrift om krav til sakkyndiges mandater. Departementet vurderer at slike bestemmelser kan bidra til å heve kvaliteten på sakkyndigarbeidet, ved at det formelle rammeverket styrkes.

4.2.2.3 Manglende fagmiljø

Vårt kunnskapsgrunnlag tilsier at barnefaglige sakkyndige i liten grad er en del av fagmiljøer som knytter seg til sakkyndighetsarbeid. De sakkyndige arbeider i stor grad alene, tar oppdrag gjennom enkeltpersonsforetak, og ikke som en del av et arbeidsfellesskap eller et tydelig fagmiljø. Vi vet at det i enkelte tilfeller er opprettet egne møteplasser og faglige fora for barnefaglige sakkyndige, men at dette er opprettet på frivillig basis og i liten grad organiseres gjennom faste ordninger. I direktoratets spørreundersøkelse til de sakkyndige, etterlyser flere et fagmiljø innen feltet og uttrykker et behov for at det tilrettelegges for drøfting med kollegaer.⁴⁹

Både oppdragsgivere og sakkyndiges representanter i referansegruppen peker på manglende fagmiljø som et problem som bidrar til svakere kvalitet på det barnefaglige arbeidet. Dette knytter seg til flere ting. For det første er det mer krevende å diskutere vanskelige problemstillinger i enkeltsaker uten et godt fagmiljø. For det andre er det utfordrende å reflektere over sakkyndigrollen og egen kompetanse mer generelt uten et fagmiljø tilgjengelig.

I avsnitt 4.2.1.1 redegjorde vi for at det i liten grad er aktører som tar et samlet ansvar for kunnskapsutvikling på det barnefaglige feltet. I denne sammenhengen ser vi at et godt fagmiljø vil kunne bidra til kunnskapsutvikling og at viktige problemstillinger som krever mer forskning og utforskning kommer til overflaten.

4.2.2.4 For lite kunnskap om sakkyndiges arbeid

Det er for lite kunnskap om en rekke ulike problemstillinger knyttet til barnefaglig sakkyndig arbeid. Barnevoldsutvalget tar til orde for at det stimuleres til forskning på barnesakkyndig arbeid, ettersom feltet mangler forskning og kunnskap innen en rekke områder.

Vår litteraturgjennomgang viser videre at det er lite kunnskap om en rekke problemstillinger:

- Omfang av barnefaglige sakkyndige. Oversikten over barnefaglige sakkyndige er ikke en fullstendig uttømmende liste over alle som arbeider som sakkyndige i dag, og det er derfor ingen nasjonal oversikt over alle barnefaglige sakkyndige.

⁴⁸ Haugnæss, Helgesen og Stokland, 2015

⁴⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2020b

- Sakkyndiges erfaringer med arbeid i de ulike sakstypene og rollene.
- Sakkyndiges bakgrunn, kompetanse og erfaringer med arbeidet.
- Omfanget av saker etter *barneloven* der barnefaglige sakkyndige er involvert, og hva slags type roller og saker (mekler, utreder) sakkyndige har i disse sakene.
- Kunnskap om hva sakkyndige selv tenker om egen kompetanse, kompetansemangler og kompetansebehov
- *Oppdragsgiveres erfaring* med kvaliteten på arbeidet og kompetansen til barnefaglige sakkyndige, samt hva oppdragsgiverne mener at kompetansebehovet blant sakkyndige er.

Samlet sett er det store mangler i kunnskapen om hvor hovedproblemene innen det barnefaglige feltet ligger, og hvor kompetansemanglene blant sakkyndige er størst.

4.2.3 Tilgang

Det er flere utfordringer på sakkyndighetsfeltet som kan samles under kategorien *tilgang*. Vi redegjør videre for noen av disse. Vi kommer også grundigere inn på flere av disse momentene i kapittel 6 og 7.

4.2.3.1 For dårlig tilgang på sakkyndige og geografiske forskjeller i tilgangen

Sakkyndiges oppdragsgivere opplever i varierende grad at tilgangen på sakkyndige er tilstrekkelig god. Vi vet at oppdragsgiverne i de fleste tilfeller har behov for rask tilgang til en sakkyndig, og at de ofte blir avhengige av egne lister for å oppnå dette. Oppdragsgiverne må videre ofte velge den som er tilgjengelig, snarere enn den som har best kompetanse for saken.

I direktoratets spørreundersøkelse oppgir sakkyndiges oppdragsgivere at tilgangen på barnefaglige sakkyndige er en utfordring. De viktigste utfordringene med tilgangen på barnefaglige sakkyndige som blir oppgitt er at:

- De sakkyndige ikke har tilstrekkelig kapasitet.
- Det er for lite informasjon om den sakkyndiges kompetanse tilgjengelig.
- Det er for få sakkyndige med relevant kompetanse.

Oppdragsgiverne oppgir videre at dårlig tilgang på sakkyndige fører til at:

- Det tar lang tid å få tak i sakkyndige, noe som gir store forsinkelser i saksgangen.
- De sakkyndige påtar seg for mange oppdrag og overskrider leveringsfristen.
- De sakkyndige ikke har tid til å gjennomføre tilstrekkelig observasjoner og samtaler.

Utfordringer med tilgangen på sakkyndige er også identifisert i tidligere rapporter og utredninger. En rapport fra Oxford Research og Proba Samfunnsanalyse⁵⁰ viser eksempelvis at en betydelig

⁵⁰ Viblemo, Tobro, Olsen, Gleinsvik, Busch, 2016

andel av domstollederne oppgir at det kan være krevende å få tilgang på sakkyndige til saker etter barneloven § 61 første ledd nr. 3.

Vi vet også at det er store *geografiske forskjeller* i tilgangen på sakkyndige. Særdomsutvalget vurderer i denne sammenhengen at tilgangen på sakkyndige til barnesaker er relativt god i sentrale områder, men at det kan være utfordringer i usentrale strøk. Dette inntrykket bekreftes fra referansegruppens medlemmer, og fra vår spørreundersøkelse til barnefaglige sakkyndiges oppdragsgivere. Oppdragsgiverne oppgir at de relativt ofte må engasjere eller oppnevne sakkyndige utenfor eget fylke eller domstolskrets.

Videre ser vi fra Norsk Psykologforenings oversikt over sakkyndige at det er store forskjeller mellom landsdeler og fylker når det gjelder hvor de sakkyndige har bosted.⁵¹

4.2.3.2 Utfordringer med rekruttering til sakkyndigrollen

Flere sakkyndige opplever at sakkyndigrollen både er et ensomt og et svært eksponert virke.⁵²

Barnefaglige sakkyndige arbeider i stor grad alene i sakene de er involvert i. Mange sakkyndige tar oppdrag gjennom egne enkeltpersonsforetak, og er som beskrevet i avsnitt 4.2.2.3 i liten grad tilknyttet et fagmiljø.

Videre vet vi at det for mange ikke er tilstrekkelig økonomisk attraktivt å gå inn i sakkyndigrollen. Vi får oppgitt at sakkyndigoppdrag for mange ikke er tilstrekkelig innbringende som erstatning for ordinært klinisk arbeid, og at det i tillegg er svært krevende å kombinere med annet klinisk arbeid på grunn av arbeidets karakter med reising, deltakelse i rettsmøter, m.m. Dette tilsier at det for mange aktuelle kandidater kan være lite attraktivt å påta seg sakkyndigoppdrag.⁵³

I tillegg til at sakkyndigarbeid kan være ensomt, økonomisk lite attraktivt og vanskelig å kombinere med annet arbeid, har vi fått det beskrevet som grunnleggende *uforutsigbart*. Det er krevende for den enkelte sakkyndige å planlegge nødvendig inntjening, tidsinvestering i faglig oppdatering og andre rammer i en situasjon hvor etterspørselen etter deres kompetanse til enhver tid avhenger av en lang rekke eksterne faktorer de ikke har påvirkning på.

Samlet sett bidrar disse momentene til at det kan være utfordrende å rekruttere tilstrekkelig antall barnefaglige sakkyndige til å dekke behovet blant oppdragsgivere. At behovet for sakkyndige er større enn tilbudet, kan medføre at sakkyndige har for liten tid til rådighet i hver enkelt sak, at oppdragsgivere opplever å måtte vente på at sakkyndige skal ha kapasitet til å ta imot deres oppdrag, at sakkyndige ikke makter å levere til avtalt tid og liknende uheldige situasjoner.

Samlet sett kan underskudd på sakkyndige resultere i uheldige forlengelser av prosesser med å utrede og fatte beslutninger i saker av stor betydning for barns, ungdoms og familiers liv og i

⁵¹ Vi beskriver dette i større grad i kapittel 6

⁵² Innspill fra referansegruppen

⁵³ Ibid

verste fall forlenge barns eksponering for vold, overgrep og/eller omsorgssvikt.⁵⁴ Manglende tilgang på kompetente sakkyndige når behovet oppstår kan også medføre at oppdragsgivere gjenbruker sakkyndige basert på tilgjengelighet framfor kompetansebehovet i den enkelte sak, en utfordring både for hensynet til faglig forsvarlighet i sakkyndiges arbeid og for den uavhengige rolle sakkyndige er forventet å ha.

4.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for noen overordnede utfordringer innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Oppsummert er det et stort og komplekst utfordringsbilde på feltet som helhet. Vi ser at feltet mangler styring, og har utfordringer knyttet til kvalitet og tilgang på barnefaglige sakkyndige.

Våre tiltak, som blir presentert i kapitlene 6 og 7, vil kunne bidra til å svare ut flere av de overordnede utfordringene som er redegjort for i dette kapitlet. På bakgrunn av utfordringene vi har skissert, ser vi også at det er behov for nærmere utredninger om behovet for ytterligere rettslige rammer og reguleringer:

- Vurdere mulighetene for å melde om vesentlige avvik ved enkeltsakkyndiges arbeid, samt muligheter for å ekskludere sakkyndige fra oversikten
- Vurderinger av krav om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige
- Behovet for formelle kompetansekrav for sakkyndige

I tillegg kan følgende tiltak utredes nærmere:

- At bruk av to sakkyndige skal være hovedregelen etter Barneloven og Barnevernloven

Vi redegjør mer inngående for dette i avsnitt 8.4.

⁵⁴ NOU 2017: 12

5 Mål for utredningen

5.1 Innledning

Når vi utleder mål for utredningen, tar vi utgangspunkt i de problemene vi ønsker løst med eventuelle tiltak på området. Dette er nødvendig for å vurdere hva som er de beste tiltakene for å løse problemet, og hva som egnede tiltak.

Våre mål for utredningen tar derfor utgangspunkt i vår beskrivelse av utfordringer på feltet i sin helhet (kapittel 4) og konkrete utfordringer knyttet til utdanningsprogrammet (kapittel 7) og oversikten (kapittel 6).

5.2 Samfunns- og effektmål for tiltakene i utredningen

Målene tar utgangspunkt i utfordringer knyttet til styring, kvalitet og tilgang på barnefaglige sakkyndige. I utforming av mål skiller vi mellom ønsket situasjon for samfunnet som helhet (samfunnsmål) og for målgruppene (effektmål).

5.2.1 Samfunnsmål

Etter vår vurdering er de **overordnede samfunnsmålene** for denne utredningen følgende:

- Styrket rettssikkerhet for barn, familier og andre berørte parter
- Økt tilgang på sakkyndige
- Mindre uønsket variasjon og økt kvalitet på det sakkyndige arbeidet

5.2.2 Effektmål

I utforming av **effektmål** har vi tatt utgangspunkt i dagens situasjon når det gjelder det barnefaglige sakkyndighetsfeltet i sin helhet, og utfordringene vi har identifisert knyttet til *styring*, *kvalitet* og *tilgang*. Videre har vi tatt utgangspunkt i dagens situasjon når det gjelder utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige.

Våre effektmål er som følger:

- Tydeligere og bedre rammevilkår for utdanningsprogrammet og dets kandidater
- At utdanningsprogrammet bidrar til økt læringsutbytte
- At utdanningsprogrammet er tilpasset oppdragsgivernes og sakkyndiges kompetansebehov
- At oppdragsgiverne har tilgjengelig og kontrollert informasjon om sakkyndiges kompetanse og erfaring
- Bidra til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighetsfeltet
- Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige

Mål for utredningen

Målene for utredningen, og hvordan de henger sammen med utfordringene knyttet til styring, kvalitet og tilgang, er illustrert i figuren under:

Styring	Kvalitet	Tilgang på sakkyndige
Effektmål • Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige • Tydeligere og bedre rammevilkår for utdanningsprogrammet og dets kandidater • Uavhengighet	Samfunnsmål • Styrket rettssikkerhet • Mindre uønsket variasjon og økt kvalitet på det sakkyndige arbeidet Effektmål • At utdanningsprogrammet bidrar til økt læringsutbytte • At utdanningsprogrammet er tilpasset oppdragsgivernes og sakkyndiges kompetansebehov • Bidra til å skape et fagmiljø • At oppdragsgiverne har tilgjengelig og kontrollert informasjon om sakkyndiges kompetanse og erfaring	Samfunnsmål • Økt tilgang på sakkyndige

Tabell 3. Mål for utredningen

6 Aktuelle tiltak for oversikten over barnefaglige sakkyndige

6.1 Dagens situasjon

6.1.1 Formål med oversikten

Oversikten over barnefaglige sakkyndig ble opprettet i regi av Barne- og familiedepartementet (BFD) i 1998, samtidig som utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige. I henhold til rammeplanen er formålet med oversikten at

*«det skal være til bruk for domstoler og forvaltning som har behov for å bruke sakkyndige i barne- og familiesaker og som ønsker at den sakkyndige som engasjeres skal ha et minimum av kunnskaper og ferdigheter for å kunne utføre oppdraget tilfredsstillende».*⁵⁵

6.1.2 Styring og drift av oversikten

Norsk Psykologforening (NPF) forvalter oversikten på vegne av BFD. En styringsgruppe med en representant for NPF, en representant for Den Norske Legeforening og en jurist med særlig kompetanse i barne- og familiesaker har ansvar for overordnet drift og utvikling. Styringsgruppen oppnevnes av BFD og møtes halvårlig.⁵⁶ I rammeplanen er arbeidsfordelingen mellom NPF og styringsgruppen beskrevet:

«Psykologforeningen har som oppgave: å registrere nye sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet; motta og behandle klager vedrørende registrering av sakkyndige; oppbevare og gjøre tilgjengelig liste over registrerte sakkyndige; sende ajourført liste over registrerte sakkyndige til departementet en gang årlig; sende ajourført liste til aktuelle oppdragsgivere og andre samarbeidspartnere en gang årlig.

*Styringsgruppen skal ha ansvar for å påse at kriteriene for registrering og fornyet registrering er ivaretatt; registrering og re-registrering av sakkyndige, samt fjerning av sakkyndige fra registeret»*⁵⁷

⁵⁵ Norsk Psykologforening, 2014, s. 7

⁵⁶ Haugnæss og Næss Holm, 2017

⁵⁷ Norsk Psykologforening, 2014, s. 7

6.1.3 Hvilken informasjon inneholder oversikten

Oversikten over barnefaglige sakkyndige er i dag åpent og offentlig tilgjengelig på NPFs hjemmeside i form av et Excel-skjema. Oversikten inneholder begrenset informasjon om den sakkyndige:

- Navn og kontaktinformasjon
- Profesjon og utdanningsår
- Årstall for spesialisering, spesialisering er ikke oppgitt
- Språk
- Om den sakkyndige har tatt saker etter barnelov, barnevernlov eller begge

6.1.4 Krav for å være oppført i oversikten

For å være oppført kreves som hovedregel autorisasjon som psykolog eller lege og fullført utdanningsprogram for sakkyndige.

Sakkyndige må videre ha gjennomført minimum tre sakkyndigutredninger. Av disse skal minimum én være etter barnevernloven og én etter barnelovens § 61 nr. 3. Alle tre sakkyndigutredninger skal innbefatte skriftlig rapport. Det er også krav til å ha gjennomført minimum to sakkyndigoppdrag etter barnelovens § 61 nr. 1.

Det kreves videre 45 timer med veiledning. Som en avslutning av utdanningsprogrammet, foretar den sakkyndiges veileder en vurdering av hvorvidt deltakeren har utviklet tilstrekkelig kompetanse til å bli oppført i oversikten. Den sakkyndige må kunne fremlegge en veilederattest for å bli oppført i oversikten.

Registreringen er tidsavgrenset til fem år og NPF sender ut varsel til sakkyndige når registreringen må fornyes. Kravene til **fornyett registrering** er som følger:

- Dokumentert produksjon i minst ti saker totalt, det vil si fem selvstendige, sakkyndige utredninger etter hver lov (barneloven og barnevernloven), avhengig av om en ønsker å opprettholde registrering etter en eller begge lover
- Deltagelse på minst et relevant kurs/konferanse i løpet av de siste fem årene

I direktoratets spørreundersøkelse til sakkyndige svarer 70 prosent at de synes overnevnte krav er hensiktsmessig. Kun 4 prosent mener kravene burde være strengere. Oppdragsgiverne av sakkyndige har derimot en annen vurdering. Om lag 1/5 av respondentene fra barneverntjenestene, domstolene og fylkesnemndene svarer at det burde være strengere krav enn i dag.

6.1.5 Antall sakkyndige oppført i oversikten

Per 4. februar 2021 er det 239 sakkyndige oppført i oversikten. Det er en skjev geografisk fordeling av sakkyndige i oversikten.

6.2 Utfordringer

I kapittel 4 redegjorde vi for de overordnende utfordringene innen barnefaglig sakkyndighetsfeltet. Tiltakene vi foreslår for oversikten skal bidra til å løse følgende overordnede utfordringer:

Utfordringer knyttet til styring	Utfordringer knyttet til kvalitet	Utfordringer knyttet til tilgang
• Det mangler sentrale aktører som tar samlet ansvar for feltet • For lite kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse	• Variasjon i kvaliteten på sakkyndiges arbeid • Mandatene oppdragsgivere utarbeider er av varierende kvalitet • Manglende fagmiljø • For lite kunnskap om sakkyndiges arbeid	• For dårlig tilgang på sakkyndige og geografiske forskjeller i tilgangen • Utfordringer med rekruttering til sakkyndigrollen

Tabell 4. Utfordringer som tiltak for oversikten skal bidra til å løse

Vår vurdering er at styringen av oversikten er for svak, og at styringen mangler tilstrekkelige økonomiske rammer for å kunne imøtekomme utfordringene på feltet. Oversikten bærer preg av at den ikke vedlikeholdes særlig aktivt, og dermed har den også begrenset nytteverdi. I dag bruker NPF relativt lite tid og ressurser på å holde oversikten oppdatert. De anslår at de bruker om lag en time per uke på dette⁵⁸. I budsjettet for 2020 har NPF satt av 65 000 kroner i administrasjonskostnader til oversikten, og 50 000 kroner til sekretærhjelp.⁵⁹ Oversikten finansieres over statsbudsjettet, kapittel 854 post 72 *Tilskudd til forskning og kompetanseutvikling i barnevernet*. Kapittelet og posten forvaltes av BFD. I sin tildeling til NPF viser BFD til søknad fra NPF, men spesifiserer ikke andre rammer for oppdraget enn hvilken sum som tildeles, samt krav til revisorattestert regnskap.

6.2.1 Kjennskap til og bruk av oversikten

Tidligere rapporter har pekt på at oversikten over barnefaglige sakkyndige har uklar status og lav legitimitet blant oppdragsgiverne til sakkyndige. Flere har pekt på at det er begrenset i hvilken grad oversikten er kjent og brukt, samt at mange oppdragsgivere bruker sakkyndige fra egne lister fremfor fra oversikten. Det er også grunn til å tro at det ikke har vært arbeidet tilstrekkelig med å informere om oversikten overfor oppdragsgiverne.⁶⁰

I direktoratets spørreundersøkelse til oppdragsgiverne svarer et stort flertall at de kjenner til Psykologforeningens oversikt over barnefaglige sakkyndige. Mange barneverntjenester og

⁵⁸ Norsk Psykologforening, e-post, 14.desember 2020

⁵⁹ Barne- og familiedepartementet, e-post, 16.desember 2020

⁶⁰ NOU 2006: 9; Hagnæss og Næss Holm, 2017

domstoler svarer at de bruker oversikten når de skal engasjere sakkyndige. Samtidig svarer like mange at de går gjennom egne kontakter eller bruker interne lister. Representanter for oppdragsgiverne i referansegruppen oppgir at det i stor grad skyldes at det er for lite informasjon i dagens oversikt (se avsnitt 6.2.3). Det gjør det ressurskrevende og vanskelig for oppdragsgiverne å navigere i oversikten og velge rett sakkyndig til rett sak.

6.2.2 Dagens oversikt inneholder for lite informasjon

Som nevnt i kapittel 4, er en av de største utfordringene med tilgang til sakkyndige knyttet til at det er for lite informasjon om den sakkyndiges kompetanse tilgjengelig. Dagens oversikt over barnefaglige sakkyndige inneholder svært begrenset informasjon om den sakkyndige (se avsnitt 6.1.3).

Tidligere rapporter⁶¹, innspill fra referansegruppen og våre spørreundersøkelser viser at det er behov for mer informasjon i oversikten. I spørreundersøkelsen svarte mellom 70-80 prosent av respondentene fra barneverntjenestene, domstolene og fylkesnemndene *nei* på spørsmålet «*Gir Psykologforeningens register over barnefaglige sakkyndige nok informasjon til å vurdere om den sakkyndige som engasjeres har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter for å kunne utføre oppdraget på en tilfredsstillende måte?*».

Oppdragsgiverne etterspør særlig mer informasjon om sakkyndiges kompetanse og erfaring. Samtidig ønsker de også at oversikten inneholder informasjon om tidligere oppdragsgivere, samt klager og merknader. I vår undersøkelse oppgir over 60 prosent av de sakkyndige at de er villig til å dele mer utfyllende beskrivelse av kompetanse. Kun 1/5 sakkyndige er villig til å dele informasjon om klager og merknader.⁶²

De sakkyndige er involvert i et bredt spekter av saker som krever ulik fagkompetanse. Oppdragsgiverne har i dag et for dårlig grunnlag for å vurdere hvilken sakkyndig som bør engasjeres/oppnevnes i den enkelte sak. Dette kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem for de berørte partene, da det er en risiko for at oppdragsgiver engasjerer/oppnevner sakkyndige med manglende kompetanse. Videre opplyser representanter for oppdragsgivere i referansegruppen om at det i dag er ressurskrevende og vanskelig å navigere når de velger sakkyndige.

6.2.3 Oversikten bidrar ikke godt nok til tilgang på sakkyndige

Som redegjort for i kapittel 4, erfarer sakkyndiges oppdragsgivere at det ikke er god nok tilgang på sakkyndige i dag. Videre er det i dag kun sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet som står oppført i NPFs oversikt. Antallet sakkyndige som står oppført i oversikten gir ikke et fullstendig bilde over det totale antallet barnefaglige sakkyndige. I 2016 var kun 38 prosent av

⁶¹NOU 2017: 8; NOU 2017: 12; Haugnæss og Næss Holm, 2017

⁶²Barne, ungdoms-, og familiedirektoratet, 2020b

sakkyndige som sendte inn rapport til Barnesakkyndig kommisjon i saker etter barnevernloven oppført i oversikten.⁶³ Dermed gir ikke dagens oversikt oppdragsgivere god nok tilgang på barnefaglige sakkyndige. Det kan medføre at oppdragsgivere heller bruker egne lister og kontakter når de oppnevner/engasjerer sakkyndige.

6.2.4 Sakkyndiges uavhengighet til oppdragsgivere

Bindinger mellom oppdragsgiver og sakkyndig kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem - i alle fall private parter opplevelse av rettssikkerhet - ved at tilliten til den sakkyndiges arbeid og konklusjon svekkes.

Selv om barnevernlovutvalget⁶⁴ ikke foreslo noen endringer i reglene som omhandler sakkyndige, mente flere høringsinstanser at det var behov for at tilliten til sakkyndige styrkes. Enkelte høringsinstanser viste blant annet til at sakkyndiges bindinger til barneverntjenesten gjør at sakkyndige ikke fremstår tilstrekkelig uavhengige. Også referansegruppen mener bindinger mellom oppdragsgivere og sakkyndige er en utfordring, og at slike bindinger kan svekke legitimiteten og tilliten til sakkyndige og oppdragsgivere.

6.3 Mål tiltakene for oversikten skal bidra til å nå

I kapittel 5 presenterte vi målbildet. Tiltakene for oversikten skal bidra til å nå følgende av målene:

Samfunnsmål	Effektmål
Mål knyttet til kvalitet • Styrket rettsikkerhet • Mindre uønsket variasjon og økt kvalitet på det sakkyndige arbeidet Mål knyttet til tilgang • Økt tilgang på sakkyndige	Mål knyttet til styring • Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige Mål knyttet til kvalitet • At oppdragsgivere har tilgjengelig og kontrollert informasjon om sakkyndiges kompetanse og erfaring • Bidra til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighetsfeltet

Tabell 5. Mål som tiltak for oversikten skal bidra til å nå

⁶³ Krogh Læret, 2017

⁶⁴ NOU 2016: 16

6.4 Ordninger på andre felt – sakkyndige innen rettspsykiatri

Innen rettspsykiatri har Nasjonal Enhet for Rettspsykiatrisk Sakkyndighet (NERS) ansvar for oversikten over sakkyndige. Før NERS ble etablert ble etablert, ble det opprettet et geografisk avgrenset pilotprosjekt - Midlertidig Rettspsykiatrisk Enhet (MRE). Se tabellen under for mer informasjon om modellen.

MODELL INNEN RETTSPSYKIATRI
• INNEN RETTSPSYKIATRI HAR NERS (OG MRE TIDLIGERE) FØLGENDE OPPGAVER: • Rekruttere sakkyndige til oversikten • Kvalitetssikre oversikten • <i>Kontroll av dokumentasjon</i> • <i>Innhente informasjon fra oppdragsgivere og organisasjoner om overordnende utfordringer på feltet</i> • Veiledning • <i>NERS har en døgnåpen telefon der rekvirenter og sakkyndige kan henvende seg for bistand fra erfarne psykologer og psykiatere.</i> • Formidling av sakkyndige til oppdragsgivere • <i>Mottar rekvisisjon fra oppdragsgiver</i> • <i>Foreslår fire sakkyndige ut fra relevant dokumentasjon</i> • De ansatte ved enheten er erfarne psykologer og psykiatere som formidler og veileder. • PILOTORDNINGEN MIDLERTIDIG RETTSPSYKIATRISK ENHET: • Opprettet på bakgrunn av Tilregnelighetsutvalgets arbeid, og deretter rapporten "Rettspsykiatri - organisering, forskning og utdanning." utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Helsedirektoratet. • Modellen ble prøvd ut i et regionalt pilotprosjekt ved Kompetansesenteret for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri på Brøset, underlagt Helse Midt. Ordningen var en geografisk avgrenset pilotordning, i utgangspunktet over to år, men ble forlenget i forbindelse med overgang til nasjonal ordning. • Midtveisevaluering og sluttrapporter fra styringsgruppen og Helsedirektoratet viste at ordningen hadde nådd målene om å øke tilgangen på sakkyndige og kvaliteten på deres arbeid. I perioden ble 425 rekvisisjoner behandlet av MRE. • NASJONAL ENHET FOR RETTSPSYKIATRISK SAKKYNDIGHET: • Opprettet i 2018 på bakgrunn av de positive erfaringene fra pilotordningen • Døgnåpen vakttelefon • Mottar omtrent 100 rekvisisjoner per måned • Oppfordrer domstolene til å melde fra om vesentlige avvik ved det sakkyndige arbeidet gjennom et standardisert skjema. • Løpende evalueringer har vært positive

Tabell 6. Nasjonal Enhet for Rettspsykiatrisk Sakkyndighet (NERS) og Midlertidig Rettspsykiatrisk Enhet (MRE)

6.5 Anbefalinger som gjelder alle tiltakene

Vi har identifisert to ulike alternative tiltak for videre utvikling og drift av oversikten, samt fire anbefalinger som gjelder uavhengig av hvilket av de to alternative tiltakene som eventuelt settes i verk.

Tabellen under gir en kort beskrivelse av de alternative tiltakene, sett opp mot dagens situasjon (nullalternativet):

Nullalternativet (dagens situasjon)	1. Bufdir får ansvaret for å forvalte og kvalitetssikre oversikten, samt rekruttere sakkyndige som skal stå oppført i oversikten	2. Bufdir får ansvar for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset pilotprosjekt
Norsk Psykologforening (NPF) forvalter oversikten på vegne av Barne- og familiedepartementet.	Bufdir skal ivareta oppgavene med å <i>rekruttere</i> sakkyndige og <i>kvalitetssikre</i> innholdet i oversikten.	Tiltak 2 fører til en større endring av ansvar og roller på feltet. Vi anbefaler at ordningen innføres som et <i>geografisk avgrenset pilotprosjekt</i> .
Oversikten er i dag offentlig tilgjengelig og inneholder begrenset informasjon om den sakkyndige.	Opplysningene om de barnefaglige sakkyndiges erfaring og kompetanse skal være åpent tilgjengelig for alle.	Budir får ansvar for å planlegge, iverksette og evaluere pilotprosjektet.
Ingen mekanismer for å innhente tilbakemeldinger fra oppdragsgivere og brukerorganisasjoner.	Vedlagt dokumentasjon og eventuelle tilbakemeldinger fra oppdragsgiver, skal ikke være offentlig tilgjengelig.	Pilotprosjektet vil innebære at en statlig aktør får ansvar for å <i>rekruttere</i> sakkyndige og <i>kvalitetssikre</i> innholdet i oversikten (som for tiltak 1) I tillegg skal en statlig aktør få ansvaret for: <i>formidling av sakkyndige etter rekvisisjon fra oppdragsgivere for alle sakstyper og veiledning til sakkyndige og oppdragsgivere.</i>

Tabell 7. Alternative tiltak for videre utvikling og drift av oversikten over barnefaglig sakkyndige

Vi beskriver tiltakene nærmere, samt vurderer virkningene av dem, i kapittel i kapittel 6.6 og 6.7. Under beskriver vi de fire tiltaksuavhengige anbefalingene.

6.5.1 Oversikten over barnefaglige sakkyndige

Anbefaling: Vi anbefaler å bruke begrepet *oversikt* over barnefaglig sakkyndige.

I dag brukes begrepet *registeret* om oversikten over barnefaglige sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet. Innen rettspsykiatri brukes derimot begrepet *oversikt*. Vi vurderer at *oversikt* er et mer beskrivende begrep enn *register*. Samtidig mener vi det er hensiktsmessig å benytte samme begrep på tvers av sakkyndigfelt.

6.5.2 Oversikten skal inneholde mer informasjon

Anbefaling: Vi anbefaler at oversikten skal inneholde mer informasjon om de sakkyndiges kompetanse og erfaring, og at de sakkyndige dokumenterer informasjonen.

I dag er som nevnt informasjonen om de sakkyndige i oversikten svært begrenset.

Vi anbefaler at oversikten skal inneholde mer informasjon om de sakkyndiges kompetanse og erfaring, herunder:⁶⁵

- Autorisasjon og godkjent spesialitet
- Doktorgrad (tema/år)
- Gjennomføring av utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige
- Klinisk praksis de siste 5 år (hvor, hvilken stilling og stillingsandel)
- Annen dokumentert relevant kompetanse som ikke fremgår av punktene over (etter- og videreutdanning, kurs, seminar o.l.)
- Om den sakkyndige tar saker etter barnelov, barnevernlov eller begge
- Antall oppdrag som den sakkyndige har tatt etter de ulike lovene og rollene som sakkyndige kan ha
- Språk

Informasjonen må dokumenteres ved at de sakkyndige sender inn vedlegg som dokumenterer informasjonen de oppgir. Behandlingen av personopplysninger vil være i tråd med personvernregelverket. Dette gjelder uavhengig av hvilken aktør som skal forvalte oversikten.

⁶⁵ Dette tilsvarer informasjonen som er tilgjengelig om sakkyndige innen rettspsykiatri

6.5.3 Oversikten skal ikke lenger være avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet

Anbefaling: Vi anbefaler at oversikten ikke er avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet.

For å være oppført i oversikten i dag, må som nevnt den sakkyndige ha gjennomført utdanningsprogrammet.⁶⁶ En fordel med en slik løsning, er at oversikten til en viss grad kan fungere som kvalitetssikring av de sakkyndige. Oppdragsgivere vil da i det minste vite om den sakkyndige har den kompetansen som følger av å ha gjennomført utdanningsprogrammet. Innen rettspsykiatri har de som nevnt valgt å ikke avgrense oversikten til sakkyndige som har gjennomført et tilsvarende utdanningsprogram.

Vi vet at tilgangen på barnefaglige sakkyndige er for dårlig. Ved ikke å knytte oversikten til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet, kan dette gi økt tilgang på sakkyndige. Dette argumentet må veie tungt. Samtidig vil oppdragsgivere få oversikt over sakkyndige som dekker flere kompetanseområder. Som beskrevet over, er det også slik at oppdragsgiverne i dag i stor utstrekning benytter seg av sakkyndige utenfor oversikten. Det vil imidlertid tydelig fremgå av oversikten hvilke sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet.

Flertallet i referansegruppen støtter dette.⁶⁷

6.5.4 Det vil ikke være adgang til å melde om vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid eller til å ekskludere sakkyndige fra oversikten

Anbefaling: Vi anbefaler at det på nåværende tidspunkt ikke innføres en ordning der oppdragsgivere kan melde fra om vesentlige avvik *ved den enkelte sakkyndiges arbeid* eller at det gis mulighet til å *ekskludere* sakkyndige fra oversikten. Vi anbefaler at en slik ordning utredes nærmere (se avsnitt 8.4).

Referansegruppen mener det er viktig at en fremtidig modell legger til rette for at oppdragsgivere og brukerorganisasjoner kan melde fra om *vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid* og at det samtidig gis mulighet til å *ekskludere* sakkyndige fra oversikten etter gitte kriterier.

⁶⁶ I tillegg består oversikten av sakkyndige som ble prekvalifisert da oversikten ble opprettet i 1998

⁶⁷ Flertallet i referansegruppen støtter dette

En slik modell er delvis basert på modellen innen rettspsykiatri. Dette er imidlertid et nybrottsarbeid og det betyr at det per tidspunkt ikke foreligger noen særlige erfaringer med en slik ordning.

Vi er enig med referansegruppen, og vurderer at det er behov for et bedre kontroll- og kvalitetssikringssystem av de sakkyndiges arbeid (i henhold til utfordringene skissert i kapittel 4). Et mulig tiltak er at det innføres en adgang for oppdragsgivere om å melde fra om vesentlig mangler ved den sakkyndiges arbeid. For at en slik ordning skal fungere etter sin hensikt, mener vi at det også bør være adgang til å ekskludere den sakkyndige.

For å ivareta nødvendige personvern hensyn, må følgende forutsetninger være til stede:

- At det foreligger et behandlingsgrunnlag for personopplysningene som andre sender inn om de sakkyndige
- At det utarbeides en standard mal for hvilke tilbakemeldinger som kan meldes inn om de sakkyndige
- At det kun er offentlige og profesjonelle aktører som kan sende inn tilbakemeldinger

Foreslåtte ordning/tiltak, og da særlig adgang til å ekskludere sakkyndige, forutsetter at nødvendige rettslige rammer og reguleringer er på plass. Vi vurderer likevel at dette er tiltak som er viktig for å heve kvaliteten og tilliten til de sakkyndiges arbeid. I kapittel 8.4 anbefaler vi derfor at det på sikt innføres en slik ordning/tiltak, men at det forutsetter en nærmere utredning, og da særlig behovet for rettslige rammer og reguleringer.

I det følgende (kapittel 6.6 og 6.7) redegjør vi for de to alternative tiltakene for oversikten. Virkningene knyttet til styring, kvalitet og tilgang måles opp mot dagens situasjon (nullalternativet). I dag er det NPF som forvalter oversikten på vegne av BFD. Oversikten er åpen og offentlig tilgjengelig og inneholder begrenset informasjon om den sakkyndige.

6.6 Tiltak 1: Bufdir får ansvar for å rekruttere sakkyndige til oversikten og forvalte og kvalitetssikre oversikten

6.6.1 Beskrivelse av tiltaket

Bufdir får ansvar for å rekruttere sakkyndige til oversikten og forvalte og kvalitetssikre oversikten. Direktoratet verken engasjerer eller oppnevner sakkyndige og har dermed ikke interesser som kan påvirke tilliten til den sakkyndiges uavhengighet i den enkelte sak.

Vi har også vurdert følgende andre statlige aktører: *Domstolsadministrasjonen, Sentralenheten for fylkesnemndene og Barnesakkyndig kommisjon*. Dette er aktører som er pekt på i Agenda Kaupang sin evaluering og/eller andre offentlige utredninger. Vi har vurdert at ingen av de nevnte aktørene er aktuelle, da de kan ha interesser som kan skape usikkerhet om/så tvil om den sakkyndiges

uavhengighet⁶⁸. Videre kunne en modell vært at Norsk Psykologforening viderefører forvaltningen av oversikten. Vår vurdering er imidlertid at en slik oppgave ikke bør ligge hos en interesseorganisasjon, men heller hos en statlig aktør.⁶⁹

Oversikten skal ikke være avgrenset til de som har gjennomført utdanningsprogrammet, men det skal komme tydelig frem av oversikten hvem som har gjennomført og ikke. Oversikten skal også inneholde mer informasjon enn i dag.



Figur 1. Bufdirs oppgaver i tiltak 1

I det videre redegjør vi for oppgavene Bufdir får ansvar for.

A. Rekruttering til oversikten

Bufdir får i oppgave å rekruttere sakkyndige som kan stå oppført i oversikten. Dette vil være særlig ressurskrevende ved opprettelsen av oversikten, men vil også kreve ressurser i forbindelse med den løpende rekrutteringen av sakkyndige.

Til oversikten bør Bufdir rekruttere sakkyndige som står oppført i dagens oversikt, samt øvrige sakkyndige som har gjennomført utredninger etter barnevernloven eller barneloven i løpet av de siste tre årene. For å få en komplett oversikt over, og nødvendig kontaktinformasjon, kan Bufdir kontakte Barnesakkyndig kommisjon, domstolene og Foreningen for sakkyndige psykologer (FOSAP).

B. Kvalitetssikre og forvalte oversikten

- *Kontrollere informasjonen*

⁶⁸ NOU 2017: 8 argumenterer som følger: «Tematisk kunne oppgaven med å administrere listen sies å høre naturlig under BSK. Det kan imidlertid være uheldig at den instans som skal kontrollere den enkelte erklæring også skal stå for redigering av listen.»

⁶⁹ NOU 2017:8 argumenterer som følger: «etter utvalgets syn bør oppgaven med å administrere listen ligge til et forvaltningsorgan med beslektede oppgaver, ikke til en interesseorganisasjon. En slik organisatorisk ramme vil blant annet legge til rette for å gi regler som sikrer at listen kan redigeres på en måte som ivaretar hensyn både til kvalitet i sakkyndigarbeidet og rettssikkerhet for dem som står (eller ønsker å stå) på listen»

For å kunne kvalitetssikre oversikten må det føres kontroll med den informasjonen som den sakkyndige sender inn om sin kompetanse og erfaring. Bufdir vil innhente oppdatert informasjon om den sakkyndige annethvert år. Informasjonen må lagres og forvaltes på en sikker måte. Dette gjelder både når de sakkyndige blir oppført i oversikten, men også for å vurdere om sakkyndige skal *forbli* oppført i oversikten basert på innsendt dokumentasjon/informasjon. Det er også nødvendig med gode rutiner og systemer for sletting av informasjonen som ikke er arkiverdig.

- *Innhente oppdragsgivere og brukerorganisasjoners overordnende erfaringer med sakkyndige*

En viktig del av kvalitetssikringsarbeidet vil også være å innhente oppdragsgiveres og brukerorganisasjoners erfaringer med og kunnskap om de sakkyndiges arbeid. Bufdir vil derfor ha jevnlig møter med oppdragsgivere og brukerorganisasjoner for å innhente deres *overordnede erfaringer* med sakkyndige. Slik kan man løpende avdekke utfordringer og kompetansemangler, som kan brukes til å gjøre nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet eller brukes til å iverksette andre tiltak på feltet.

C. Statistikk- og analysearbeid

Oversikten over barnefaglige sakkyndige vil gi Bufdir informasjon om sakkyndiges kompetanse, erfaring, antall saker og om den sakkyndige har gjennomført utdanningsprogrammet. I tillegg vil innspill fra oppdragsgivere og brukerorganisasjoner gi informasjon om de overordnede utfordringene på feltet. Informasjonen vil til sammen kunne brukes til statistiske-, analyse- og utviklingsformål.

D. Samarbeidsaktør

Bufdir vil være en samarbeidspartner for andre aktører innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Bufdir skal:

- Tilgjengeliggjøre informasjon om barnefaglige sakkyndige til de som har ansvar for å drifte utdanningsprogrammet. Informasjonen kan brukes til å vurdere behovet for, og gjennomføre, nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet. Informasjonen kan i tillegg brukes til kunnskapsutviklingen, -oppsummeringen, -formidlingen og forskningen som forvalter av utdanningsprogrammet er ansvarlig for.
- Tilgjengeliggjøre informasjon om barnefaglige sakkyndige til forskerformål og kunnskapsutvikling.
- Bruke informasjonen til å vurdere behovet for å iverksette andre tiltak på feltet i samråd med andre aktører.

Videre redegjør vi for virkninger ved tiltaket knyttet til *styring, kvalitet og tilgang* på sakkyndige, samt de økonomiske og administrative konsekvensene.

6.6.2 Virkninger knyttet til styring

Positive virkninger

- *Bedre kvalitetssikring og kontroll*

Sammenlignet med dagens situasjon, må den sakkyndige dokumentere sin kompetanse og erfaring. Bufdir vil få ansvar for å kontrollere informasjonen den sakkyndige sender inn. Vi vurderer at en statlig aktør som Bufdir har bedre mulighet til å gjøre dette enn en ikke statlig aktør, ettersom Bufdir både har juridisk og IKT-kompetanse som er viktig i dette arbeidet. De sakkyndige må sende inn oppdatert informasjon annethvert år for å forbli oppført i oversikten. Det er langt hyppigere enn i dag og vil gi en bedre kontroll over at sakkyndige i oversikten oppfyller kriteriene for å stå oppført i oversikten.

Bufdir skal også være ansvarlig for å informere om oversikten og gjøre den kjent for oppdragsgivere. Vi vurderer at et slikt informasjonsarbeid, kombinert med den styrkede kvalitetssikringen, vil bidra til at de fleste oppdragsgivere vil benytte seg av oversikten når de skal engasjere/oppnevne sakkyndige.

Negative virkninger

- *Ivaretar ikke muligheten for at (a) oppdragsgivere og brukerorganisasjoner kan melde om vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid, og (b) muligheten for å ekskludere sakkyndige fra oversikten*

Som ved nullalternativet, ivaretar ikke tiltak 1 per tidspunkt muligheten for at (a) oppdragsgivere og brukerorganisasjoner kan melde om vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid, og (b) muligheten for å ekskludere sakkyndige fra oversikten (se avsnitt 6.5.4). Dermed ivaretar ikke tiltaket i stor nok grad behovet for et bedre kontroll- og kvalitetssikringssystem av de sakkyndiges arbeid (jamfør utfordringene vi skisserte i kapittel 4). Vi anbefaler imidlertid at dette utredes nærmere (se avsnitt 8.4), og behovet kan derfor på sikt bli ivaretatt.

6.6.3 Virkninger knyttet til kvalitet

Positive virkninger

- *Mer informasjon om sakkyndige gjør det lettere for oppdragsgivere å velge rett sakkyndig til rett sak*

Selv om tiltaket ikke innebærer omfattende endringer sammenlignet med dagens situasjon, vil det gi oppdragsgivere mer informasjon om, og bedre oversikt over, de sakkyndiges formelle

kvalifikasjoner og tidligere erfaring. Det gir oppdragsgiver bedre forutsetninger for å velge sakkyndig med rett kompetanse til den enkelte sak.

- *Tilbakemeldinger fra oppdragsgivere og brukerorganisasjoner ivaretas*

Sammenlignet med dagens situasjon, vil Bufdir etter tiltak 1 ha jevnlige møter med oppdragsgivere og brukerorganisasjoner for å innhente deres *overordnede erfaringer* med sakkyndige. Slik kan man løpende avdekke utfordringer og kompetansemangler, som kan brukes til å gjøre nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet eller til å iverksette andre tiltak på feltet. Referansegruppen har understreket viktigheten av at en framtidig modell for oversikten legger til rette for innhenting av tilbakemeldinger fra relevante aktører.

- *Muligheter for statistikk og analysearbeid*

Opplysninger fra oversikten gir muligheter til å kartlegge de sakkyndiges kompetanse, og den geografiske fordelingen av sakkyndige. Opplysningene gir også mulighet til å følge utviklingen over tid. Kunnskap om den sakkyndiges arbeid kan bidra til intern forbedring av arbeidet som sådan. Samtidig kan slik kunnskap danne grunnlag for mer utadrettet virksomhet som forskning og kunnskapsformidling, eller for å iverksette nødvendige rekrutteringstiltak blant enkelte grupper/i enkelte geografiske områder for å sikre tilgangen på sakkyndige.

Negative virkninger

- *Ingen kjente negative virkninger*

6.6.4 Virkninger knyttet til tilgang på sakkyndige

Positive virkninger

- *Flere sakkyndige oppført i oversikten sammenlignet med i dag*

Sammenlignet med dagens situasjon vil ikke oversikten være avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet. Vi vet at tilgangen på barnefaglige sakkyndige er for dårlig.⁷⁰ Ved ikke å knytte oversikten til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet, kan vi få økt tilgangen på sakkyndige. Dette argumentet må veie tungt. Samtidig vil oppdragsgivere få oversikt over sakkyndige som dekker ulike kompetanseområder og dermed bedre forutsetninger for å velge rett sakkyndig til rett sak.

- *Kan gi en bedre geografisk fordeling av sakkyndige*

⁷⁰ Tilbakemelding fra referansegruppen; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2020a; NOU 2017: 12; NOU 2017: 8

Ved å få ansvaret for å rekruttere sakkyndige til oversikten, kan Bufdir arbeide mer målrettet med å rekruttere sakkyndige slik at den geografiske fordelingen av sakkyndige blir bedre enn i dag.

Negative virkninger

- *Ingen kjente negative virkninger*

6.6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative vurderingene i dette kapitlet er basert på en forenklet analyse, ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Tallene er forbundet med usikkerhet, og må anses som beste mulige anslag ut ifra den informasjonen som arbeidsgruppen besitter.

- *Utvidet ressursbehov*

Vi anbefaler at mer informasjon legges til i oversikten, samt at oversikten ikke begrenses til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet. Bufdir vil videre få ansvar for å kontrollere de sakkyndiges dokumentasjon av kompetanse og erfaring og å innhente erfaringer fra oppdragsgivere og organisasjoner. Videre vil tiltaket innebære at Bufdir bruker informasjon fra oversikten til statistikk- og analyseformål. Alle disse momentene vil kreve økte personellressurser i direktoratet.

Mer informasjon i oversikten vil stille strengere krav til behandling av personopplysninger. I tillegg vil det måtte avsettes ressurser til dokumentasjon og forvaltning av opplysningene i Bufdirs systemer. *At oversikten ikke kun begrenses til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet*, vil kreve at Bufdir jobber aktivt med å rekruttere sakkyndige til oversikten, både i oppstarts- og driftsfasen. Erfaringene fra rettspsykiatrien viser at det vil være behov for mer ressurser i oppstartsfasen enn i driftsfasen. Vi ser også at det vil være behov for økte ressurser til markedsføring og informasjonsarbeid om oversikten ut mot oppdragsgivere. Vi vurderer at dette vil kreve noe ekstra ressurser.

- *Estimert ressursbehov*

Basert på erfaringer fra rettspsykiatrien, samt overnevnte momenter, estimerer vi behovet for økte ressurser til å være to årsverk i oppstartsfasen, og ett årsverk i driftsfasen. Dette innebærer omtrent **2,2 millioner kr.** det første året, og deretter **1,1 millioner kr.** årlig. I tillegg vil behovet for midler til informasjon og markedsføring kreve noen ytterligere ressurser. Vi anslår at dette behovet er om lag **0,2 – 0,3 millioner kr.** det første året.

- *Overgangsordning*

Vi vurderer det som mest hensiktsmessig at Norsk Psykologforening har ansvaret for den nåværende oversikten i en overgangsperiode mellom beslutning om flytting av ansvar og endelig overtakelse av forvaltningen.

6.7 Tiltak 2: Bufdir får ansvar for å planlegge og iverksette et geografisk avgrenset pilotprosjekt

6.7.1 Beskrivelse av tiltaket

Bufdir får ansvaret for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset pilotprosjekt.

I første fase av pilotprosjektet, vil Bufdir foreslå hvilken aktør/miljø som skal forvalte oversikten; definere kravene for å være oppført i oversikten; definere hvilket geografisk avgrenset område ordningen skal gjelde innenfor. Oversikten skal ikke være avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet, men det vil komme tydelig frem av oversikten hvem som har gjennomført programmet. Oversikten skal inneholde mer informasjon enn i dag.



Figur 2. Oppgaver for enheten i pilotprosjektet

I det videre redegjør vi for de oppgavene som vises i figur 2 over.

A. Rekruttering

Tilsvarende som for tiltak 1, se avsnitt 6.6.1 A.

B. Kvalitetssikre og forvalte oversikten

Tilsvarende som for tiltak 1, se avsnitt 6.6.1 B.

C. Formidle sakkyndige til oppdragsgivere

Enheten skal formidle sakkyndige for alle sakstyper, både etter barnevernloven og barneloven, inkludert formidling av sakkyndige som skal delta i samtaleprosess, jf. barnevernloven § 7-25 og mekling, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 1.

Enheten mottar en rekvisisjon fra oppdragsgivere. Erfarne psykologer vil ut fra beskrivelse av oppdraget foreslå sakkyndige som de mener er best kvalifiserte og kompetente, basert på informasjonen om de sakkyndiges kompetanse, erfaring og tilgjengelighet. Enheten vil foreslå et gitt antall sakkyndige, som oppdragsgiver kan velge mellom.

Ettersom det ikke vil være obligatorisk for oppdragsgivere å gå via enheten for å få formidlet sakkyndige, er det viktig at oppdragsgivere opplever at formidlingen er effektiv. Ifølge referansegruppen bør sakkyndige formidles innen en uke. Det er derfor viktig å organisere formidling av sakkyndige på en måte som sikrer rask og jevn tilgang på sakkyndige, og at det avsettes tilstrekkelig ressurser til dette arbeidet.

D. Veiledning av sakkyndige og oppdragsgivere

Enheten skal tilby veiledning via telefon til både oppdragsgivere og sakkyndige. Sakkyndige kan få tilbud om veiledning i enkeltsaker fra erfarne psykologer og psykiatere, mens oppdragsgivere kan få veiledning i å utforme gode mandater. Veiledningstelefonen bør i første omgang være åpen noen dager i uken. Ettersom de fleste sakkyndige jobber kveld/helg, bør telefonen være bemannet også utenom ordinær arbeidstid.

E. Statistikk- og analysearbeid

Tilsvarende som for tiltak 1, se avsnitt 6.6.1 C. I tillegg vil enheten bruke informasjon de får gjennom å formidle og veilede til statistikk- og analysearbeid.

F. Samarbeidsaktør

Tilsvarende som for tiltak 1, se avsnitt 6.6.1 D.

Begrunnelse for en pilotordning og ikke full utrulling

I utredningen har vi gått grundig inn i en rekke problemstillinger ved de ulike alternativene for oversikten over sakkyndige. Vi har også innhentet erfaringer fra modellen innen rettspsykiatrien som kan legges til grunn for våre vurderinger. Vi vurderer like fullt at det er hensiktsmessig, og i tråd med god forvaltningspraksis, å pilotere ordningen vi foreslår før en nasjonal utrulling.

Selv om sakkyndigarbeid innen rettspsykiatri og barnefaglig sakkyndighet har en del felles er også en del ulikt. Barnefaglig sakkyndige er blant annet mer operative og er mer ute i felt, har flere oppdragsgivere og har flere ulike roller. Saksmengden er trolig også noe mindre innen rettspsykiatri enn innen barnefaglig sakkyndighet. NERS mottar omtrent 100 rekvisisjoner per måned. På det barnefaglige området er den totale saksmengden mer usikker. Barnesakkyndig kommisjon mottar imidlertid omtrent 600-700 saker etter barnevernloven per år. For saker etter barneloven anslår BFD⁷¹ at det er omtrent 650 saker etter barneloven § 61 første ledd nr. 3. I

⁷¹ Barne- og familiedepartementet, 2020c

tillegg kommer antall meglingssakene etter barneloven § 61 første ledd nr. 1, som vi ikke har en oversikt over.

Pilotordningen gjennomføres i tre faser

1. Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse og prosjektplan for pilotordningen

Selv om vi i utredningen har skissert rammene for en pilotordning, er det behov for at det utarbeides en ytterligere detaljert beskrivelse av ordningen. Vi vurderer her at Bufdir⁷² må utarbeide et tydelig mandat for pilotordningen, og spesifisere de organisatoriske rammene for pilotordningen, herunder:

- Foreslå hvilken aktør/miljø som skal forvalte oversikten⁷³
- Definere kravene for å være oppført i oversikten
- Definere det geografiske området for pilotordningen

I tillegg bør det i denne fasen spesifiseres tydelig hvilke aktiviteter og resultater pilotordningen skal gjennomføre og oppnå, slik at det blir mulig å evaluere ordningen i neste fase.

2. Drift av pilotordningen, inkludert en følgeevaluering

Innebærer oppstart og drift av pilotordningen over to år, hvor enheten vil være ansvarlig for alle oppgavene beskrevet over. I tillegg vil Bufdir ha ansvaret for at det igangsettes en følgeevaluering, som skal gi informasjon om resultatoppnåelse av piloten.

3. Vurdere behov for og forslag til rettslige rammer og reguleringer

Utfordringsbildet innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet er som vist i kapittel 4 komplekst. Vår vurdering er at det er behov for tydeligere rettslige rammer og reguleringer. En viktig del av pilotprosjektet vil derfor være å utrede behovet for dette. Basert på erfaringene man gjør seg i løpet av pilotperioden, vil vi komme med forslag til rettslig rammer og reguleringer. Vi redegjør for våre anbefalinger for videre utredninger i avsnitt 8.4. Oppsummert anbefaler vi å utrede følgende problemstillinger:

- Vurdere mulighetene for å melde om vesentlige avvik ved enkeltsakkyndiges arbeid, samt muligheter for å ekskludere sakkyndige fra oversikten
- Vurderinger av krav om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige

⁷² I kapittel 9 redegjør vi for at en forutsetning for at tiltaket skal bli vellykket, er at aktører med viktige roller på feltet involveres i denne fasen. Opprettelse av *referansegruppe og styringsgruppe* er mulige virkemidler for å sikre god involvering av de mest sentrale aktørene

⁷³ Vi har vurdert flere statlige aktører; Domstolsadministrasjonen, Barnesakkyndig kommisjon og Sentralenheten for fylkesnemndene. Dette er aktører som er pekt på som mulige forvaltere av oversikten i evalueringen til Agenda Kaupang og/eller offentlige utredninger. Vår vurdering er at ingen av nevnte aktører er aktuelle da de ikke ivaretar prinsippet om at enhetene som forvalter utdanningsprogrammet og oversikten ikke har interesser som undergraver den sakkyndiges uavhengighet. Vi vurderer at både Bufdir og Bufetat kan være en egnede aktører, men at dette må utredes og spesifiseres i prosjektbeskrivelsesfasen av piloten.

- Behovet for formelle kompetansekrav til sakkyndige

Problemstilling vi anbefaler utredes parallelt med piloten – å gi institusjonelle fagmiljøer en rolle

Muligheten for å gi institusjonelle fagmiljøer, som for eksempel sentre for foreldre og barn, en rolle i produksjon av sakkyndigrapporter er en problemstilling som har kommet opp i sluttarbeidet med rapporten. Vi har derfor ikke utredet dette. Vi mener at dette er en relevant problemstilling å utrede nærmere. Vi anbefaler at piloten settes i gang, og at denne problemstillingen utredes *parallelt*, med muligheten for at institusjonelle fagmiljøer kan inkluderes i piloten etter hvert.

I det følgende redegjør vi for virkninger av tiltaket knyttet til *styring, kvalitet og tilgang* på sakkyndige, samt de økonomiske og administrative konsekvensene.

6.7.2 Virkninger knyttet til styring

Positive virkninger

- *Bedre kvalitetssikring og kontroll gjennom at en sentral enhet får ansvaret for formidling*

Enheten som drifter pilotordningen, vil få ansvar for å formidle sakkyndige til oppdragsgivere i de ulike sakene. Erfarne psykologer vil basert på informasjon om saken og informasjonen om sakkyndige i oversikten gjøre en kvalitativ vurdering av hvilken sakkyndige som er best egnet. Den kvalitative vurderingen vil være basert på objektive utvalgsriterier, som den sakkyndiges kompetanse, erfaring og tilgjengelighet. Med utgangspunkt i enhetens vurdering formidler de et gitt antall kvalifiserte og kompetente sakkyndige som oppdragsgiver kan velge mellom.

Vi vurderer det som positivt at det er en sentral enhet som vurderer ut fra objektive kriterier, og ikke hver enkelt barneverntjeneste, fylkesnemnd og domstol. Vår vurdering er at dette vil kunne bidra til bedre styring og kontroll av det barnefaglige sakkyndighetsfeltet, som kan bidra til økt rettsikkerhet for berørte parter. Det sikrer i større grad enn i dag at sakkyndige har rett kompetanse. Samtidig vil det at en sentral enhet formidler sakkyndige, i stor grad kunne bidra til at utfordringen knyttet til bindinger mellom oppdragsgivere og sakkyndige imøtekommes. Referansegruppen er enig i vår vurdering.

Representanter for oppdragsgiverne har vært tydelig på at dette er en ordning de ønsker å benytte. De er særlig opptatt av at det kan bidra at legitimiteten og tilliten til sakkyndige og oppdragsgivere øker blant private part.

Negative virkninger

- *Ivaretar ikke muligheten for at (a) oppdragsgivere og brukerorganisasjoner kan melde om vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid, og (b) muligheten for å ekskludere sakkyndige fra oversikten (samme virkning som tiltak 1)*

- *Det vil ikke være obligatorisk for oppdragsgivere å gå via enheten*

Det vil være *sterkt anbefalt* at oppdragsgivere går gjennom den sentrale enheten for å få formidlet sakkyndige, men det vil *ikke* være obligatorisk. Det er derfor en viss risiko for at de positive virkningene nevnt over ikke inntreffer. Vår vurdering er at dette ikke er en vesentlig risiko. Tilbakemeldinger fra referansegruppen indikerer at dette er en ønsket løsning som oppdragsgivere vil benytte seg av. Som ansvarlig for piloten vil Bufdir også bruke ressurser på å informere oppdragsgivere om ordningen (vi beskriver dette nærmere i kapittel 9). Med bakgrunn i erfaringene fra pilotprosjektet, vil vi også vurdere behovet for å på sikt gjøre det obligatorisk for oppdragsgivere å gå via enheten (se avsnitt 8.4).

6.7.3 Virkninger knyttet til kvalitet

Positive virkninger

- *Mer informasjon om sakkyndige gjør det lettere for enheten å velge rett sakkyndig til rett sak (samme virkning som tiltak 1)*
- *Bidrar til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet*

Erfaringer fra rettspsykiatri viser at å etablere en enhet som får ansvar for rekruttering, forvaltning, formidling og veiledning bidrar til å skape et fagmiljø. Ved at en enhet får ansvaret for *alle* disse oppgavene, blir det lettere å identifisere relevante problemstillinger og bidra til den faglige utviklingen på feltet.

Modellen forutsetter at den sentrale enheten formidler sakkyndige etter rekvisisjon fra oppdragsgiver og at enheten veileder sakkyndige og oppdragsgivere. Det gir økte muligheter for statistikk- og analysearbeid. Rekvisisjonen vil blant annet inneholde opplysninger om type sak og vurderingstema, og ved å veilede vil enheten kunne identifisere hvilke temaer og kompetanseområder som går igjen. Informasjonen kan systematiseres og brukes til statistikk-, analyse- og utviklingsformål. Statistikk kan benyttes både til intern forbedring av det sakkyndig arbeidet og til mer utadrettet virksomhet som forskning og kunnskapsutveksling. Vi vurderer at dette er en klar fordel, ettersom barnefaglig sakkyndighet er et område der det er klare kunnskapshull og behov for mer forskning. Samlet sett vil dette også kunne bidra til et styrket fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet.

At sakkyndige får bistand og veiledning i enkeltsaker fra erfarne psykologer og psykiatere og at oppdragsgivere kan få veiledning i å utforme gode mandater til sakkyndige, kan til sammen bidra til økt kvalitet på sakkyndiges arbeid. Erfaringer fra rettspsykiatri viser at veiledning gir positive virkninger knyttet til kvaliteten på sakkyndiges arbeid. Videre er vår vurdering at en veiledningstelefon kan bidra til å redusere de utfordringer den sakkyndige opplever ved å arbeide alene og i liten grad være tilknyttet et fagmiljø. Referansegruppen støtter forslaget om å innføre en veiledningstelefon.

Referansegruppen har understreket at en klar fordel ved tiltak 2 er at det vil bidra til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet.

- *Oppdragsgivere engasjerer og oppnevner i større grad på grunnlag av kvalifikasjon og relevans*

Erfaringer fra rettspsykiatri viser at de sakkyndiges kvalifikasjoner i større grad er tilpasset det enkelte sakkyndigoppdrag i dag enn hva som var tilfellet før ordningen ble etablert. Sakene blir også fordelt på flere sakkyndige enn hva som var tilfellet før. Det bidrar også til at flere sakkyndige får tilstrekkelig mengdetrening og kan opprettholde sin kompetanse. Ordningen har dermed ført til flere tilgjengelige og kvalifiserte sakkyndige.⁷⁴

Negative virkninger

- *Ingen kjente negative virkninger*

6.7.4 Virkninger knyttet til tilgang på sakkyndige

Positive virkninger

- *Flere sakkyndige oppført i oversikten sammenlignet med i dag (samme virkning som tiltak 1)*
- *Kan gi en bedre geografisk fordeling i oversikten (samme virkning som tiltak 1)*
- *At det etableres et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet vil kunne være et rekrutterende tiltak*

Både oppdragsgivere og representanter for sakkyndige i referansegruppen peker på at et fagmiljø som støtter og følger opp de sakkyndige, antas å gjøre det mer attraktivt å bli sakkyndig. Etablering av en slik enhet mener vi derfor vil kunne være et rekrutterende tiltak.

- *At en enhet også formidler sakkyndige, kan gi økt tilgang på sakkyndige*

Erfaringer fra rettspsykiatri viser at det at en sentral enhet formidler sakkyndige, har ført til at sakene blir fordelt på flere sakkyndige og at ordningen har ført til flere tilgjengelige og kvalifiserte sakkyndige.

Negative virkninger

- *Formidling av sakkyndige gjennom en sentral enhet kan ta lenger tid*

Det er en risiko for at det vil ta lenger tid å oppnevne og engasjere en sakkyndig via en sentral formidlingsenhet, enn hva som er tilfelle etter dagens ordning. Hvis formidlingsprosessen blir for

⁷⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 186

tidkrevende vil det være en risiko for at oppdragsgivere ikke vil benytte enheten, særlig i saker der det stilles strenge krav til saksbehandlingstid. Vi kan imidlertid få mer kunnskap om dette gjennom pilotprosjektet, og gjøre eventuelle justeringer der det er mulighet for det.

6.7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative vurderingene er basert på en forenklet økonomisk analyse, ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Tallene er forbundet med usikkerhet, og må sees på som beste mulige anslag ut ifra den informasjonen som arbeidsgruppen besitter.⁷⁵

Tiltak 2 vil ha betydelig større økonomiske og administrative konsekvenser enn nullalternativet, men også klart større økonomiske og administrative konsekvenser enn tiltak 1.

Nedenfor redegjør vi kort for anslag knyttet til de økonomiske og administrative konsekvensene ved pilotprosjektets tre faser: (1) utarbeidelse av prosjektbeskrivelse for pilotordningen, (2) oppstart og drift av pilotordningen, inkludert en følgeevaluering, (3) vurdere behov for og forslag til rettslige rammer og reguleringer.

I tillegg synliggjør vi forventede kostnader ved innføring av en eventuell fast nasjonal ordning.

1) Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse og prosjektplan for pilotordningen

Basert på erfaringer fra rettspsykiatri, samt vårt nåværende utredningsarbeid, anslår vi at det bør settes av mellom 1-2 årsverk internt i Bufdir til fase 1) og at denne fasen vil ta omtrent 1 år. Kostnader knyttet til møter med eksterne og tidsbruk for ansatte i andre offentlige virksomheter må også regnes med i denne fasen. Det samme gjelder midler knyttet til markedsføring av pilotordningen blant både oppdragsgivere og sakkyndige. Totalt estimerer vi at det er behov for om lag **1,5 –2,6 millioner kr**⁷⁶ til denne fasen.

2) Oppstart og drift av pilotordning, inkludert en følgeevaluering

Vi anbefaler at mer, objektiv informasjon legges til i oversikten, samt at oversikten ikke begrenses til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet. Aktøren som drifter pilotordningen vil videre få ansvar for å kontrollere de sakkyndiges dokumentasjon av kompetanse og erfaring, og å innhente erfaringer fra oppdragsgivere og organisasjoner. Videre vil tiltaket innebære at aktøren som drifter piloten bruker informasjon fra oversikten til statistikk- og analyseformål. **Alle disse momentene vil kreve økte ressurser.**

⁷⁵ Blant annet fra dialog, møter og dokumenter fra Helsedirektoratet og Nasjonal Enhet for Rettspsykiatrisk Sakkyndighet, samt fra erfaringer fra denne utredningen

⁷⁶ Basert på gjennomsnittlig utgift per ansatt i Bufdir i 2020: 1 100 000 (inkl. lønn, sosiale utgifter, overhead, adm.kostn.), samt ytterligere midler til markedsføring, møter, tidsbruk hos eksterne

Vi anslår at fase 2 vil vare i 2 år. Basert på erfaringene fra MRE,⁷⁷ samt vurderingene av hvilke oppgaver pilotordningen innen det barnefaglige feltet skal forvalte, vurderer vi at det vil være behov for omtrent **3-4 millioner** kr. til årlig drift av pilotordningen innen barnefaglig sakkyndighet. Dette innebærer i stor grad lønnskostnader til fagpersonene⁷⁸ som er ansatt ved enheten, samt ytterligere ressurser i forbindelse med oppstart av pilotordningen.

Basert på tilsvarende følgeevalueringer utført på oppdrag fra direktoratet, vurderer vi at følgeevalueringen totalt vil kunne koste 1 – 1,5 millioner kr. Totalt anslår vi derfor at kostnadene til fase 2) være på om lag **7 – 10 millioner kr.**

3) Vurdere behov og forslag til rettslige rammer og reguleringer

I etterkant av piloten og evalueringen, vil Bufdir vurdere behov og forslag til en rekke rettslige rammer og reguleringer (se avsnitt 8.4). Basert på annet utredningsarbeid og omfanget av disse problemstillingene, anslår vi at fase 3) vil ta omtrent 1 år og kreve 1-2 årsverk internt i Bufdir. Dette innebærer om lag **1,1 – 2,2 millioner kr.**⁷⁹

De totale kostnadene til tiltak 2 anslås derfor å være 9,6 – 14,8 millioner kr. for hele pilotprosjektperioden.⁸⁰ Av disse er 2,2 – 4,4 millioner kr. midler til årsverk i Bufdir.

4) Overgang fra pilotordning til fast nasjonal ordning

Fase 4) vil innebære overgang fra en geografisk avgrenset pilotordning til en fast nasjonal ordning. Basert på erfaringene fra rettspsykiatrien ser vi at innføring av en fast nasjonal ordning vil være et omfattende tiltak, som vil kreve en stor involverings- og forankringsprosess blant berørte aktører. Vi anslår at det må settes av 2 årsverk internt i Bufdir til fase 4) og at det vil ta omtrent 1 år. Dette innebærer om lag **2,2 millioner kr.** I tillegg må man innregne midler til en eventuell forlengelse av pilotordningen i overgangsfasen. Det er imidlertid viktig å bemerke at dette er svært usikre estimater p.t.

5) Drift av fast nasjonal ordning

Etter at MRE ble til en fast nasjonal enhet, er de årlige kostnadene beregnet til å være omtrent 14 millioner kroner, der 7,5 millioner går til den nasjonale enheten, mens de resterende midlene fordeles mellom øvrige regioner til kompletterende arbeid. Driftsutgiftene for den nasjonale enheten inkluderer lønn til fem stillinger, vaktordning, samt utgifter til nødvendig infrastruktur som blant annet lokaler, IKT og faglige tilleggsfunksjoner.

⁷⁷ Midlertidig Rettspsykiatrisk Enhet disponerte et budsjett på 3 000 000 årlig i pilotprosjektperioden. Midlene gikk i hovedsak (ca. 80 %) til lønnsutgifter. Ettersom saksomfanget innen barnefaglig sakkyndighet trolig er noe høyere, anslår vi derfor en sum på 3-4 millioner kroner. Dette vil imidlertid kunne bli påvirket av hvilket geografisk område som velges for piloten i fase 1) og kostnadene er derfor usikre.

⁷⁸ Erfarne psykologer og ev. andre kompetente fagpersoner på feltet som kan utføre oppgavene ved enheten

⁸⁰ Når Bufdir har utarbeidet en tydelig prosjektbeskrivelse for pilotordningen, inkl. spesifisering av hvilken aktør og hvilket geografisk område som vil omfattes, vil det også være mulig med mer spesifiserte kostnadsberegninger

Vi mener det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i nevnte beregninger for det rettspsykiatriske feltet, men at det samtidig er nødvendig å gjøre egne beregninger for det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Vi ser for eksempel at det ikke er behov for en tilsvarende døgnbemannet vakttelefon, som vil redusere kostnadene på vårt område.

Overgangsordning

Vi vurderer det som mest hensiktsmessig at Norsk Psykologforening har ansvaret for den nåværende oversikten i en overgangsperiode mellom valg av og implementering av tiltaket.

6.8 Samlet vurdering

Tiltakene for oversikten skal bidra til å nå både samfunnsmålene og effektmålene omtalt i avsnitt 6.3. Tabellen under oppsummerer våre vurderinger av tiltakenes måloppnåelse. Skalaen går fra lav, middels til høy grad av måloppnåelse.

	Dagens situasjon (nullalternativet)	Tiltak 1	Tiltak 2
STYRING	Ingen endring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring
Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige	Ingen endring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring
KVALITET	Ingen endring	Middels forbedring	Høy forbedring
Økt rettssikkerhet	Ingen endring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring
Mindre uønsket variasjon og økt kvalitet på det sakkyndige arbeidet	Ingen endring	Middels forbedring	Høy forbedring
At oppdragsgivere har tilgjengelig og kontrollert informasjon om sakkyndiges kompetanse og erfaring	Ingen endring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring
Bidra til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighetsfeltet	Ingen endring	Middels forbedring	Høy forbedring
TILGANG	Ingen endring	Middels forbedring	Høy forbedring
Økt tilgang på sakkyndige	Ingen endring	Middels forbedring	Høy forbedring
ØKONOMI/ADMINISTRASJON	Ingen endring	Høy forbedring	Middels forbedring

Tabell 8. Vurdering av måloppnåelse for alternative tiltak knyttet til oversikten

6.8.1 Verken tiltak 1 eller 2 ivaretar godt nok behovet for et bedre kontroll- og kvalitetssikringssystem

Som ved nullalternativet, ivaretar ikke tiltak 1 og tiltak 2 per tidspunkt muligheten for at (a) oppdragsgivere og brukerorganisasjoner kan melde om vesentlige avvik ved den enkelte sakkyndiges arbeid, og (b) muligheten for å ekskludere sakkyndige fra oversikten (se avsnitt 6.5.4). Dermed ivaretar ikke tiltaket i stor nok grad behovet for et bedre kontroll- og kvalitetssikringssystem av de sakkyndiges arbeid (jamfør utfordringene vi skisserte i kapittel 4). Vi anbefaler imidlertid at dette utredes nærmere (se avsnitt 8.4). Behovet kan derfor på sikt bli ivaretatt.

6.8.2 Både tiltak 1 og 2 har flere positive virkninger enn dagens situasjon (nullalternativet)

Begge tiltakene vil medføre flere positive virkninger knyttet til styring, kvalitet og tilgang på sakkyndige. Dette inkluderer blant annet:

- Bedre kvalitetssikring og kontroll ved at de sakkyndige i større grad må dokumentere egen kompetanse, og at denne dokumentasjonen kvalitetssikres av en statlig aktør.
- Forvalteren av oversikten vil ha jevnlige møter med oppdragsgivere og organisasjoner for å innhente deres overordnede erfaringer med sakkyndige, inkludert utfordringer og kompetansemangler. Informasjonen vil kunne brukes til å gjøre nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet og iverksette andre tiltak på feltet.
- Økt tilgang på sakkyndige, ettersom oversikten ikke kun begrenses til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet slik det er i dag.

6.8.3 Tiltak 2 har flest positive virkninger og størst grad av måloppnåelse

Vi har identifisert klart flest positive virkninger for begge tiltakene. Begge tiltakene har relativt få negative virkninger.

Tiltak 2 har flere positive virkninger enn tiltak 1, og gir dermed bedre grad av måloppnåelse. Positive virkninger som kun gjelder for tiltak 2 er:

- Bidrar til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet. Erfaringer fra rettspsykiatri viser at en sentral enhet lettere kan identifisere relevante problemstillinger og bidra til den faglige utviklingen på feltet. Modellen forutsetter at den sentrale enheten formidler sakkyndige etter rekvisisjon fra oppdragsgiver og at enheten veileder sakkyndige og oppdragsgivere. Det gir økte muligheter for statistikk- og analysearbeid. Statistikk kan benyttes både til intern forbedring av det sakkyndige arbeidet og til mer utadrettet virksomhet som forskning og kunnskapsformidling. Erfaringer fra rettspsykiatri viser at veiledning gir positive virkninger knyttet til kvaliteten på sakkyndiges arbeid. Videre er vår vurdering at en veiledningstelefon

kan bidra til å redusere de utfordringer den sakkyndige opplever ved å arbeide alene og i liten grad være tilknyttet et fagmiljø.

- Det at en sentral enhet også har ansvaret for å formidle sakkyndige vil kunne bidra til økt kvalitet og tilgang på sakkyndige. Formidlingen vil skje på bakgrunn av at oppdragsgiver sender en rekvisisjon til enheten. Erfaringer innen rettspsykiatri viser at det har bidratt til at sakene blir fordelt på flere sakkyndige, flere tilgjengelige og kvalifiserte sakkyndige, og at de sakkyndiges kvalifikasjoner i større grad er tilpasset det enkelte sakkyndigoppdrag enn hva som var tilfellet før ordningen ble etablert. Kravet om egenerklæring som bør innføres vil også bidra til å sikre uavhengighet og habilitet.
- Økt tillit og styrket rettssikkerhet for barna og de berørte partene. Det at en sentral enhet formidler sakkyndige ut fra objektive kriterier vil i stor grad kunne bidra til at utfordringen knyttet til bindinger mellom oppdragsgivere og sakkyndige imøtekommes.
- Ansvarliggjøring av en enhet for å sikre tilgang til kvalifiserte sakkyndige. Etter dagens system er det oppdragsgivers ansvar og oppgave å finne, be om og engasjere en kompetent og tilgjengelig sakkyndig. Etter foreslått modell vil ansvaret for tilgangen på kvalifiserte og relevante sakkyndige ligge hos den enheten som forvalter oversikten.

6.8.4 Tiltak 2 har størst økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltak 2 vil ha størst økonomiske og administrative konsekvenser. Samtidig vurderer vi at de positive virkningene samlet sett vil være større. Erfaringer fra rettspsykiatri viser at det at en sentral enhet både formidler og veileder har bidratt til en betydelig forbedring både for tilgangen og kvaliteten på sakkyndige.

6.9 Anbefaling

Anbefaling: Vi anbefaler tiltak 2. Bufdir får ansvaret for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset pilotprosjekt etter modell fra rettspsykiatrien.

- **Bufdir** får ansvaret for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset **pilotprosjekt**
- **Pilotprosjektet gjennomføres i tre faser**
 - *Fase 1:* Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse for pilotordningen
 - Utarbeide et mandat for piloten og hvilke resultater pilotordningen skal oppnå
 - foreslå hvilken aktør/miljø som skal forvalte oversikten
 - definere kravene for å være oppført i oversikten
 - definere hvilket geografisk avgrenset område ordningen skal gjelde innenfor
 - *Fase 2:* Drift av pilotordningen, inkludert en følgeevaluering
 - *Fase 3:* Utrede behov for, samt komme med forslag til rettslige rammer og reguleringer (se avsnitt 8.4 for en nærmere beskrivelse)

- **Problemstilling vi anbefaler utredes parallelt med piloten – å gi institusjonelle fagmiljøer en rolle**
 - Muligheten for å gi institusjonelle fagmiljøer, som for eksempel sentre for foreldre og barn, en rolle i produksjon av sakkyndigrapporter er en problemstilling som har kommet opp i sluttarbeidet med rapporten. Vi har derfor ikke utredet dette. Vi mener at dette er en relevant problemstilling å utrede nærmere. Vi anbefaler at piloten settes i gang, og at denne problemstillingen utredes parallelt, med muligheten for at institusjonelle fagmiljøer kan inkluderes i piloten etter hvert.
- Pilotprosjektet innebærer at en **statlig aktør** får ansvaret for følgende oppgaver:
 - å *rekruttere* sakkyndige
 - *forvalte* og *kvalitetssikre* oversikten
 - *formidle* sakkyndige til oppdragsgivere ut fra objektive kriterier
 - tilby *veiledning* til sakkyndige og oppdragsgivere
 - *statistikk- og analysearbeid*
 - være en *samarbeidsaktør*
- Oversikten skal *ikke* være avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet
- Oversikten skal inneholde **mer informasjon** sammenlignet med i dag
- **Behandlingsgrunnlaget** for behandling av personopplysningene i oversikten vil være *samtykke*. Ettersom det er noe tvil knyttet til samtykke som gyldig behandlingsgrunnlag, anbefaler vi at behandlingsgrunnlaget *på sikt* hjemles i lov.⁸¹

Tiltaket har bred støtte

Tiltaket har bred støtte i referansegruppen.⁸² I tillegg har representanter innen rettspsykiatrien⁸³ gitt oss informasjon om at utfordringene vi beskriver innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet tilsvarer utfordringene som tidligere var innen rettspsykiatrifeltet. Det barnefaglige feltet bør derfor se hen til erfaringene fra rettspsykiatrien. De opplyser om at ordningen som er innført innen rettspsykiatri har bidratt til å imøtekomme utfordringene i stor grad, og at ordningen har stor grad av legitimitet blant de involverte aktørene.

Tiltakets estimerte ressursbehov

- Fase 1) *Utvikling av prosjektbeskrivelse og prosjektplan*: Vi anslår 1-2 årsverk i Bufdir og at det tar omtrent 1 år, og at kostnadene vil være omtrent 1,5 – 2,6 millioner kr.
- Fase 2) *Drift av pilotordningen over to år, inkludert en følgeevaluering*: Vi anslår 3-4 millioner kr. årlig til drift og totalt 1 – 1,5 millioner kr. til evaluering.
- Fase 3) *Utrede behov for, samt komme med forslag til rettslige rammer og reguleringer*: Vi anslår 1-2 årsverk i Bufdir og at det tar omtrent 1 år, og at kostnadene vil være omtrent 1,5

⁸¹ Se kapittel 3 for nærmere utdypelse

⁸² Kun ett medlem i referansegruppen ønsker heller tiltak 1, at Bufdir har ansvaret for å rekruttere, forvalte og kvalitetssikre oversikten

⁸³ Fra NERS, Statens sivilrettsforvaltning og fra Rettsmedisinsk kommisjon

Aktuelle tiltak for oversikten over barnefaglige sakkyndige

– 2,6 millioner kr.

De **totale kostnadene** estimeres til **9,6 – 14,8 millioner kr. for alle fasene i pilotprosjektet.**

7 Aktuelle tiltak for utdanningsprogrammet

7.1 Dagens situasjon

7.1.1 Bakgrunn for opprettelse av utdanningsprogrammet

Ideen om et opplæringsprogram for barnefaglige sakkyndige ble først lansert i NOU 1995: 23 *Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring*. I 1997 fikk Den norske legeforening (Legeforeningen) og Norsk psykologforening (NPF) i oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD) å nedsette en arbeidsgruppe for å utvikle og foreslå innhold, organisering og finansieringsbehov for programmet. Samme år anbefalte arbeidsgruppen at opplæringsprogrammet og en tilhørende oversikt skulle legges til NPF. BFD opplyser at det ikke finnes arkiverte dokumenter hvor arbeidsgruppen beskriver årsaken til at NPF ble valgt framfor eksempelvis en utdanningsinstitusjon. I 1998 gav BFD oppdraget til NPF.

7.1.2 Formål

Ifølge studieplanen er formålet til utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndige å «bidra til kvalitetssikring- og utvikling av sakkyndiges arbeid i saker som omhandler barnevern og foreldretvister»⁸⁴.

7.1.3 Styring og drift av utdanningsprogrammet

Norsk Psykologforening (NPF) forvalter utdanningsprogrammet på vegne av BFD. En styringsgruppe med en representant for NPF, en representant for Den Norske Legeforening og en jurist med særlig kompetanse i barne- og familiesaker har ansvar for overordnet drift og utvikling av programmet. Styringsgruppen oppnevnes av BFD og møtes halvårlig.

Den daglige driften ivaretas av en koordinator ansatt hos NPF. Ingen ansatte hos Psykologforeningen har drift av utdanningsprogrammet som sin eneste oppgave. Norsk Psykologforening har etter søknad til BFD fått mellom 200 000 og 400 000 kroner årlig i støtte til drift og administrasjon av utdanningsprogrammet og oversikten.

7.1.4 Krav for å delta på utdanningsprogrammet

Kriteriene for å kunne tas opp til utdanningsprogrammet er:

- a) Autorisasjon som lege eller psykolog
- b) Psykologer og leger som opptas i utdanningsprogrammet skal normalt ha kompetanse som spesialist i klinisk psykologi med praksis som nevnt nedenfor, eller som spesialist i barne-

⁸⁴Norsk Psykologforening, årstall ikke oppgitt

- og ungdomspsykiatri. Psykologer og leger som ikke er spesialist i klinisk psykologi eller i barne- og ungdomspsykiatri kan opptas etter individuell vurdering av den samlede praksis.
- c) Søkere som ikke har utdanning som nevnt under punktene a) og b) kan unntaksvis tas opp til utdanningsprogrammet etter en individuell vurdering. Et minstekrav er at søkeren etter avsluttet relevant hovedfag kan dokumentere minst tre års veiledet praksis i en hovedstilling som innebærer variert og direkte klientarbeid med barn og deres familie, erfaring fra tverrfaglig samarbeid og søkerens kompetanse på barnets beste, kunnskap om å vurdere barns omsorgsbehov, tilknytning, samspill m.m.⁸⁵

7.1.5 Utdanningsprogrammets innretning og omfang

Utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndige har et omfang på 105 undervisningstimer organisert i 3 moduler; 1) Rolle- og lovforståelse, den sakkyndiges plass i systemet, 2) Utredning, vurdering og fremstilling og 3) Barnelovsakene, mekling som metode. Undervisningen er fordelt på 5 samlinger à 3 kursdager. I tillegg skal kandidatene gjennomføre 45 timer veiledning med en sakkyndig som står oppført i oversikten, samt fullføre praksiskrav (tre sakkyndigoppdrag – minst ett etter hver lov), senest innen to år etter fullført utdanning for å få sin deltakelse på programmet godkjent.

Utdanningsprogrammet har siden oppstarten i 1998 tatt opp 20-25 kandidater per kull, og gått over to år.

7.2 Utfordringer

I kapittel 4 beskriver vi det overordnede utfordringsbildet som preger det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Våre foreslåtte tiltak for utdanningsprogrammet skal bidra til å løse følgende utfordringer:

Utfordringer knyttet til styring	Utfordringer knyttet til kvalitet	Utfordringer knyttet til tilgang
• Det mangler sentrale aktører som tar samlet ansvar for feltet • For lite kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse	• Variasjon i kvaliteten på sakkyndiges arbeid • Manglende fagmiljø • For lite kunnskap om sakkyndiges arbeid	• For dårlig tilgang på sakkyndige og geografiske forskjeller i tilgangen • Utfordringer med rekruttering til sakkyndigrollen

Tabell 9. Utfordringer som tiltak for utdanningsprogrammet skal bidra til å løse

⁸⁵ Norsk Psykologforening, 2014, s. 3-4

I tilknytning til disse overordnede utfordringene, har vi identifisert utfordringer som er spesifikke for utdanningsprogrammet. Disse gjør vi rede for under.

7.2.1 Svak styring og organisering

I Agenda Kaupangs evaluering, konkluderes det med at organiseringen og styringen av programmet er for svak. De påpeker blant annet at:

- BFD har ikke tydeliggjort hva formålet med og rammene for programmet skal være
- Organiseringen og styringen er personavhengig og sårbar
- Ansvarsfordelingen mellom BFD, Psykologforeningen og styringsgruppen er uklar
- Oppnevningen av styringsgruppen er uformell, og styringsgruppemedlemmene får kun betalt for møtedeltakelse
- Det er ikke avsatt ressurser til utvikling og kvalitetssikring av programmet

I vårt utredningsarbeid har vi identifisert flere av de samme utfordringene. I hovedsak har vi merket oss at styringsutfordringene knytter seg til BFDs forvaltning av utdanningsprogrammet og NPFs drift. Sistnevnte er til dels knyttet opp mot manglende rammer fra BFD, men også valg som er gjort internt i NPF.

Forvaltning av utdanningsprogrammet

Utdanningsprogrammet finansieres gjennom øremerkede midler til NPF i statsbudsjettet, som forvaltes av BFD. I sin tildeling til NPF viser BFD til søknad fra NPF, men spesifiserer ikke andre rammer for oppdraget enn hvilken sum som tildeles, samt krav til revisorattestert regnskap. I NPFs søknader om midler til utdanningsprogrammet beskrives det heller ikke hvordan midlene skal benyttes. Unntakene er når NPF søker om økt bevilgning, blant annet i 2011, 2017, 2018, 2020 og 2021. I disse tilfellene begrunner de behovet for økt tildeling med et behov for kvalitetsutvikling av programmet, og beskriver hvordan midlene skal benyttes.

I dokumentene Bufdir har mottatt fra BFD framgår det at NPF kun har fått innvilget økning i 2011, da de fikk 100 000 kr ekstra for faglig oppdatering av programmet.

For 2020 søkte NPF om 350 000 kroner til gjennomføring av utdanningsprogrammet, samt en tilleggsbevilgning på 200 000 kroner for en rekke kvalitetsutviklingstiltak som direkte oppfølging av Agenda Kaupangs evalueringsrapport. Begge søknadene ble innvilget. Gitt 25 deltakere på utdanningsprogrammet, vil en årlig bevilgning på 550 000 kroner ligge langt lavere enn sammenlignbare videreutdanninger for barnevernet, som Bufdir finansierer⁸⁶.

⁸⁶ Relasjonskompetanse i barnevernet som tilbys ved VID vitenskapelige høyskole, er en videreutdanning som går på deltid over ett år. Den består i likhet med utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige av fem samlinger over tre dager, i tillegg til eksamen og leveranser. I 2021 får denne videreutdanningen om lag 50 000 kr per student. Utdanningsprogrammet for sakkyndige omfatter i tillegg 45 timer veiledning

Drift av utdanningsprogrammet

Innretningen på utdanningsprogrammet er i dag i sin helhet ivaretatt av styringsgruppen og koordinator for utdanningsprogrammet i NPF. I dialog med NPF har vi fått oppgitt at det ikke har vært gjennomført prosesser for å sørge for at et bredere utvalg relevante aktører kan gi innspill på innretningen, men at de har vurdert dette. NPF oppgir imidlertid at de har brukt det interne utvalget Fagutvalg for rettspsykiatri og sakkyndighet (FURS) for innspill ved behov. Utover dette er kvalitetssikring primært gjennomført i form av deltakerevalueringer og mindre justeringer.

Mangler mål, rammer og robust organisering

Oppsummert mangler utdanningsprogrammet formålsbeskrivelse og tilstrekkelige økonomiske og faglige rammer. BFD tildeler i dag midler til programmet uten andre styringskrav enn årlig revisorattestert regnskap. Utdanningsprogrammet er i sammenligning med andre etter- og videreutdanninger lavt finansiert, noe som gir NPF lite økonomisk rom til å drive kvalitetsutvikling. I tillegg er NPFs styring og organisering av utdanningsprogrammet sårbart. Innhold og form er utarbeidet av en styringsgruppe sammensatt av enkeltpersoner med tilknytning til feltet, og primært av personer med tilknytning til NPF. Øvrige aktører som kan forventes å ha innspill på nødvendig kompetanse hos barnefaglige sakkyndige, som domstolene, fylkesnemnda, brukerorganisasjoner og academia har ingen systematisk påvirkning på innholdet, og det er uklart i hvilken grad kunnskap fra disse aktørene benyttes inn i arbeidet.

7.2.2 Mangler tilknytning til et fagmiljø

I referansegruppen, spørreundersøkelsen og møter med enkeltaktører framkommer det at arbeidet som sakkyndig tidvis er ensomt, og at det mangler et fagmiljø som kan bidra til å videreutvikle fagfeltet og være treffpunkt og utviklingsarena for de sakkyndige. Flere trekker fram manglende forskning på feltet, samt fravær av tilbud om faglig oppdatering og møteplasser for barnefaglig sakkyndige som utfordringer. Dette kan illustreres ved følgende sitater:

«Når utdanningsprogrammet er ferdig, jobber vi hver for oss.»

Barnefaglig sakkyndig

«Tilbakemeldingene vi får viser at mange psykologer opplever sakkyndigrollen som skremmende, ensom og med stort trykk på sosiale medier. Det er derfor viktig å etablere et profesjonalisert fagmiljø for barnefaglige sakkyndige.»

Medlem i referansegruppen

«Jeg kunne tenke meg kurs for oss som er ferdige med programmet også, dersom dere kan gjøre det like billig som kursene i programmet. For mange er programmet en innføring. Jeg synes slike kurs er enda nyttigere når jeg har fått litt erfaring som sakkyndig.»

Respondent i NPFs spørreundersøkelse til deltakere som har gjennomført utdanningsprogrammet

«Det mangler forskning på barns opplevelse av sakkyndiges utredninger. Det er viktig å snakke med brukerorganisasjonene, men det må ikke erstatte forskning på tematikken.»

Medlem i referansegruppen

I høyere utdanning er utdanningens grad av tilknytning til forskning og utvikling en av de viktigste indikatorene på kvalitet i utdanningen. Mangelen på fagutvikling, forskning og faglige møteplasser knyttet til utdanningsprogrammet framstår derfor som en hindring for kvalitetsutvikling, og kan derfor også bidra til å hindre rekrutteringen til feltet.

7.2.3 Mangler faglig bredde og tverrfaglighet

I hovedsak rapporterer deltakerne i utdanningsprogrammet at de opplever at programmet er av høy kvalitet, og at det bidrar til å styrke deres kompetanse⁸⁷.

Flere rapporter⁸⁸ finner imidlertid at det er varierende kvalitet på arbeidet til barnefaglige sakkyndige. I kapittel 4.3.1 beskriver vi de overordnede kompetanseutfordringene. Oppsummert dreier det seg om mangler innen utredningskompetanse, juridisk kompetanse og kunnskap om spesifikke temaer.

Agenda Kaupangs rapport, referansegruppen og sentrale aktører som Bufdir har snakket med i utredningsarbeidet, viser at det er flere kompetanseområder som bør styrkes i utdanningsprogrammet og blant barnefaglig sakkyndige generelt. Mange av dem peker på de samme overordnede kompetanseutfordringene som brukerne i vår spørreundersøkelse har identifisert. Det gjelder et bredt omfang av områder det forventes både kunnskap og ferdigheter innen⁸⁹. Det er videre en gjennomgående tilbakemelding om at det er behov for kompetanse på mekling som arbeidsmetode. Mekling er en metode barnefaglig sakkyndige benytter i økende grad i saker etter både barneloven og barnevernloven, og som verken psykologer eller leger får opplæring gjennom sin grunnutdanning.

⁸⁷ NPFs egne deltakerundersøkelser presentert for Bufdir i møte med NPF; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2020b; Haugnæss og Stokland, 2017

⁸⁸ Garberg, 2017; NOU 2017: 12; NOU 2017: 8; NOU 1995: 23; NOU 2006: 9; Torvik, 2019; Andresen, 2019

⁸⁹ Kultur, spedbarn, vold, rus, manipulasjon, foreldrefiendtlighet, rettssikkerhetsutfordringer, sakkyndig metodikk, vurderinger av langtidseffekter, rolleforståelse, opptreden i retten, holdninger, nøytralitet, klarspråk, systemkunnskap, barnevernsfaglige metoder og kognitive feilkilder/alternative hypoteser

Tilbakemeldingene synliggjør den store faglige bredden i de sakkyndiges arbeid, men også tverrfagligheten som preger arbeidet: Bruken av egen spesialistkompetanse i en juridisk og/eller barnevernsfaglig kontekst. Kompetansebehovene peker både på den faglige bredden som preger de sakkyndiges arbeid, og de tverrfaglige arenaene og perspektivene som de sakkyndige må sette seg inn i.

Tverrfaglig organisering

Et av Agenda Kaupangs funn er at sammensetningen av styringsgruppen ikke gjenspeiler den brede tverrfagligheten i feltet:

«Evalueringen viser at programmet og registeret ikke har et opplagt «faglig hjem» på grunn av tverrfagligheten som er nødvendig for å utøve sakkyndigrollen på en god og forsvarlig måte. Viktigere enn den formelle organisatoriske tilknytningen for programmet, kan derfor være hvilke krav BLD stiller til den virksomheten som får ansvaret når det gjelder å sikre en organisering som gjenspeiler tverrfagligheten i sakkyndigarbeidet. Dette innebærer å ivareta bredden i det psykologfaglige, barne- og familiefaglige og forvaltningsmessige/juridiskfaglige, inkludert oppdatert forskning og praksisnærhet. Hvordan sentrale brukergrupper kan involveres bør også adresseres».

I dag er det primært psykologfaglig kompetanse som benyttes i organiseringen og undervisningen, i tillegg til at det hentes inn noe eksternt juridisk kompetanse til undervisningen. Det er i dag ingen med barnevernsfaglig kompetanse inkludert i arbeidet. De aller fleste Bufdir har snakket med er opptatt av tverrfagligheten som oppstår i møtet mellom det psykologfaglige og det juridiske i det barnefaglige sakkyndigarbeidet. I møte med NPF og FOSAP påpeker de at også barnevernsfaglig kompetanse bør inkluderes i større grad i utdanningsprogrammet.

7.2.4 Rekruttering og gjennomføring

Behov for flere plasser og flere søkere

Flere sentrale aktører i referansegruppen, blant annet representanter for domstolene, styringsgruppen for utdanningsprogrammet og FOSAP har påpekt at det er mangel på sakkyndige i dag, og at det er behov for å rekruttere et vesentlig større antall deltakere til utdanningsprogrammet årlig framover. Dette samsvarer med funn i Agenda Kaupangs evaluering.

Nøyaktig hvor mange sakkyndige det er behov for og hvor mange kandidater som må utdannes årlig for å dekke behovet, er vanskelig å fastslå. Flere i referansegruppen har antydnet at det i det minste er behov for en dobling av antall plasser på utdanningsprogrammet, altså at programmet til sammen bør ha minst 40-50 plasser. I følge NFP har det ikke vært oversøking til utdanningsprogrammet de siste årene, noe som tyder på at det er en diskrepans mellom behovet for nye sakkyndige og rekrutteringen til utdanningsprogrammet.

Manglende merittering

Det har vært påpekt av informanter i utredningsarbeidet at utdanningsprogrammets attraktivitet

utfordres ved at utdanningsprogrammet verken inngår i en spesialisering eller at oppdragsgivere er forpliktet til å benytte seg av sakkyndige oppført i oversikten.

Stort frafall i utdanningen

En av de største utfordringene for rekruttering av høyt kompetente kandidater til det barnefaglige sakkyndighetsfeltet er at de aller fleste som deltar i utdanningsprogrammet ikke fullfører, og dermed ikke oppføres i oversikten. I en undersøkelse NPF har gjennomført blant deltakerne som fullførte utdanningen i årene 2017-2019, framkommer det at kun 5 prosent av deltakerne fullfører alle kravene i utdanningen⁹⁰. I hovedsak er det kravet om 45 timers veiledning som ikke fullføres, men også kravet om å gjennomføre tre sakkyndigoppdrag er til hinder for flere.

I Bufdirs spørreundersøkelse meldte om lag 30 prosent av respondentene at det i stor eller noen grad var krevende å få saker som sakkyndig for å oppfylle praksiskravet i utdanningen, og NPF melder om at dette generelt er en stor utfordring. De noe divergerende tilbakemeldingene kan tyde på at dette har vært en større utfordring blant de som ikke har gjennomført hele programmet, enn hos de som har gjennomført alle krav i programmet.

I tillegg må deltakerne selv skaffe de nødvendige økonomiske midlene til å finansiere veiledning. Pris for en times veiledning ligger, ifølge NPF, på om lag 1500 kr. Legges dagens krav om 45 veiledningstimer til grunn, blir den enkelte deltagers samlede utgifter på om lag 67 000 kr. I tillegg må deltakerne betale 4000 kr per samling, noe som tilsvarer en samlet studieavgift på 20 000 kr. Videre må deltakerne selv dekke studiemateriell, litteratur, reise og eventuelt opphold i forbindelse med samlingene. Samlet sett innebærer dette at deltakerne må belage seg på å selv betale om lag 100 000 kroner for å gjennomføre alle krav i utdanningsprogrammet.

Vi vurderer at den samlede økonomiske belastningen for deltakerne må forstås som en vesentlig årsak til at så få gjennomfører alle krav i utdanningen. I tillegg er det antakelig en betydelig andel som opplever det krevende å få saker som sakkyndige underveis i utdanningsprogrammet. At utdanningsprogrammet heller ikke kan inngå i et spesialiseringsløp eller gir direkte tilgang til sakkyndigoppdrag, antas også å påvirke utdanningsprogrammets attraktivitet.

7.3 Målsetninger

I kapittel 5 har vi gjort rede for de overordnede målene for utredningen. Med utgangspunkt i de overordnede målene, samt utfordringsbildet som er beskrevet over, vurderer vi at tiltakene for utdanningsprogrammet skal bidra til å nå følgende av målene:

⁹⁰ Norsk psykologforening (2020) Spørreundersøkelse til deltagere som har gjennomført kurs på utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige. 20.03.2020. Mottatt av BFD per e-post 16.desember 2020

Effekt mål	Samfunns mål
Mål knyttet til styring • Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige • Tydeligere og bedre rammevilkår for utdanningsprogrammet og dets kandidater • At utdanningsprogrammet bidrar til økt læringsutbytte • At utdanningsprogrammet er tilpasset oppdragsgivernes og sakkyndiges kompetansebehov Mål knyttet til kvalitet • Bidra til å skape et fagmiljø innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet	Mål knyttet til kvalitet • Styrket rettsikkerhet • Mindre uønsket variasjon og økt kvalitet på det sakkyndige arbeidet Mål knyttet til tilgang • Økt tilgang på sakkyndige

Tabell 10. Mål som tiltak for utdanningsprogrammet skal bidra til å nå

7.4 Ordninger på andre felt

For å nå målene for utdanningsprogrammet, har vi sett hen til ordninger og utdanninger på andre felt som har hatt tilsvarende utfordringer og felt hvor fagpersoner utøver en spesialisert rolle som krever særskilt kompetanse.

I vedlegg 5 gjennomgår vi hvordan utdannings- og opplæringsprogrammer er bygget opp på andre felt, med et særlig blikk på styring, kvalitet og tilgang. I denne gjennomgangen har det tegnet seg et klart bilde av at det de siste 10 årene har vært en dreining, der utdanninger som gir mandat til å gjøre vurderinger som kan ha stor påvirkning på enkeltpersoners liv har fått styringsmodeller med tydeligere rammer.

Vi ser blant annet at styringsmodellen som Helsedirektoratet har etablert for spesialistutdanninger for leger og tannleger, RETHOS-modellen for de helse- og sosialfaglige grunnutdanningene samt opplærings- og oppdateringsmodellen for meklere har grunnprinsipper som imøtekommer flere av målene for utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige. I tillegg til at myndighetene har etablert styringsmodeller med tydeligere rammer, som nevnt over, har det også vært gjort justeringer som sikrer at sentrale aktører på feltet får en rolle i å utarbeide innhold i utdanningene, at det gjennomføres jevnlig faglig oppdatering og at det iverksettes sterkere krav om tilknytning til robuste fagmiljøer.

Vi har også vurdert hvorvidt ansvaret for utdanningsprogrammet burde legges til Barnefaglig sakkyndig kommisjon (BSK), parallelt med hvordan opplæringen (B-kurset) er organisert på det rettsmedisinske området (hos Den rettsmedisinske kommisjon (DRK). Dette anbefales ikke p.t. ettersom BSK kun har mandat til å vurdere sakkyndigvurderinger avgitt i saker etter

barnevernloven, og dermed kun omfatter halve sakkyndighetsfeltet faglig sett (i tillegg til at barnelovssakene er langt flere i antall). Videre mener vi at BSK ikke kan innfri forutsetningen om å etablere og utvikle et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet. På C-nivået innen rettsmedisin er ansvaret delegert til spesialenheter ved universitetssykehusene i de regionale helseforetakene. RHFene (ved universitetssykehusene) har en annen og langt større rolle innen spesialistutdanning av medisinsk personell enn hva DRK har. Det kan videre diskuteres om BSK kan ivareta prinsippet om at enheten(e) som skal forvalte utdanningsprogrammet ikke har interesser som undergraver den sakkyndiges *uavhengighet*.⁹¹ BSK har opplyst Bufdir om at de heller ikke ønsker en slik rolle. Det anbefales heller å invitere BSK inn i arbeidet med å definere nasjonale rammer for utdanningsprogrammet.

7.5 Anbefalinger som gjelder alle tiltakene

På bakgrunn av det ovennevnte, har vi identifisert tre alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet, samt tre anbefalinger som gjelder uavhengig av hvilket av de tre alternative tiltakene som eventuelt settes i verk.

Tabellen under gir en kort beskrivelse av de alternative tiltakene, sett opp mot dagens situasjon (nullalternativet):

⁹¹ I NOU 2017: 8 står det følgende angående BSK og forvaltning av oversikten over sakkyndige: «Tematisk kunne oppgaven med å administrere listen sies å høre naturlig under BSK. Det kan imidlertid være uheldig at den instans som skal kontrollere den enkelte erklæring også skal stå for redigering av listen.» Samme poeng kan vurderes å gjelde for utdanningsprogrammet

Dagens situasjon (nullalternativet): Psykologforeningen drifter utdanningsprogrammet med tilskudd fra BFD	A. Psykologforeningen fortsetter å drifte utdanningsprogrammet, med øremerket tilskudd fra Bufdir	B. Utvalgte kunnskaps- og kompetansesentre drifter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir	C. Utdanningsinstitusjon drifter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir
Norsk psykologforening (NPF) drifter og tilbyr utdanningsprogrammet i tråd med dagens modell, beskrevet i kap. 7.1.	NPF beholder ansvaret for å drifte og tilbyr utdanningsprogrammet, med utvidet mandat, ansvar og finansiering (sammenliknet med nullalternativet)	Kunnskaps- og kompetansesentre innen barn og unge, vold, traumer og rus overtar det helhetlige ansvaret for å drifte og tilbyr utdanningsprogrammet	Ansvaret for drift og tilbud av utdanningsprogrammet legges til et universitet eller høgskole, eller flere universiteter og høgskoler

Tabell 11. Alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet

Under vil vi beskrive de tre *tiltaksuavhengige anbefalingene*. Disse anbefalingene forutsetter økt finansiering sammenliknet med dagens situasjon, og kostnadene knyttet til hver anbefaling vil slå ut forholdsvis likt for de tre alternative tiltakene som er vurdert.

7.5.1 Ansvar for forvaltning av utdanningsprogrammet

Anbefaling: Vi anbefaler at Bufdir får ansvar for forvaltning av midler, mandat og rammer for utdanningsprogrammet.

I dag har BFD ansvar for å forvalte midler, mandat og rammer for utdanningsprogrammet. Dette er en oppgave som med fordel kan delegeres til fagdirektoratsnivå, i tråd med modellen for forvaltning av spesialistutdanningene for tannleger og leger innen helsesektoren. Det anbefales at Bufdirs overordnede ansvar for å forvalte utdanningsprogrammet også innebærer at Bufdir koordinerer et rådgivende utvalg bestående av relevante aktører innen feltet, som skal utarbeide læringsutbyttebeskrivelser for utdanningsprogrammet samt gjennomføre jevnlig kvalitetssikring av programmet. Anbefalingen har som formål å forbedre styringen av programmet samt å sikre kvalitet i utdanningsprogrammets innretning, blant annet gjennom tilstrekkelig relevans og faglig bredde. Bufdir skal fastsette endelig innhold og rammer for programmet.

Den rettsmedisinske kommisjon har pekt på muligheten for større grad av samarbeid og eventuelt samordning av fagmiljøer og utdanning på tvers av fagfeltene rettsmedisinsk og barnefaglig

sakkyndighet. Dette vurderer Bufdir som interessant, og foreslår at dialogen med kommisjonen opprettholdes angående eventuelt videre samarbeid.

7.5.2 Utvikling av et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet

Anbefaling: Vi anbefaler at aktøren som tilbyr utdanningsprogrammet får ansvar for å etablere og drifte et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet.

Mangel på møteplasser, faglig oppdatering og forskning er en utfordring som preger det barnefaglige sakkyndighetsfeltet i dag. For å gi utdanningsprogrammet bedre forutsetninger for høy faglig kvalitet og relevans i forhold til oppdragsgivernes behov, anbefales det at aktøren som tilbyr utdanningsprogrammet får i ansvar å etablere og drifte et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet. Dette innebærer blant annet at den aktøren som har ansvar for utdanningsprogrammet også må ivareta behovet for regelmessige møteplasser for barnefaglige sakkyndige, tilbud om faglig oppdatering, rekruttering og kursing av veiledere innen barnefaglig sakkyndighet samt et generelt ansvar for å oppsummere og formidle relevant kunnskap på feltet. Det bør også være mulig for aktøren som tilbyr utdanningsprogrammet å drive relevant FoU-virksomhet. Alle aktører som Bufdir har vært i dialog med har vist sterk støtte til denne anbefalingen.

Anbefaling: Vi anbefaler at omfanget økes til om lag 50 deltakere per kull.

7.5.3 Rekruttering

I lys av den rapporterte mangelen på sakkyndige og det høye aldersnittet blant aktive sakkyndige i dag, er det behov for å øke rekrutteringen av høyt kvalifiserte barnefaglige sakkyndige. Anbefalingen innebærer at det må gjennomføres aktiv rekruttering til utdanningsprogrammet. Denne anbefalingen er sentral for å ivareta det prinsipielle hensynet til barnets beste i prosesser av potensielt stor betydning for barns liv. Effektive og godt faglig funderte avgjørelser i domstol og fylkesnemnd i saker etter barneloven og barnevernloven er av avgjørende betydning for barns rettssikkerhet, og god tilgang til kompetente sakkyndige er et bidrag til dette. Dersom rekruttering til de ekstra studieplassene innrettes strategisk mot de deler av landet som i dag har dårligst tilgang på kompetente barnefaglige sakkyndige, kan anbefalingen også bidra til bedre tilgang til sakkyndige over hele landet. De fleste aktørene som har gitt innspill til utredningsarbeidet har støttet denne anbefalingen, men noen har allikevel påpekt at rekrutteringen er krevende og at det derfor vil kreve sterke tiltak for å nå målet om 50 deltakere per kull.

I det følgende (del 7.6, 7.7 og 7.8) vurderer vi de tre alternative tiltakene for utdanningsprogrammet. Det legges til grunn at alle tiltakene ivaretar anbefalingene som er gjort rede for over. Virkningene knyttet til styring, kvalitet og tilgang måles opp mot dagens situasjon (nullalternativet). I dag er det NPF som tilbyr utdanningsprogrammet på vegne av BFD. En styringsgruppe som oppnevnes har ansvar for overordnet drift og utvikling av programmet, og en ansatt i NPF koordinerer den daglige driften. Utdanningsprogrammet har ingen faglige føringer fra BFD.

7.6 Tiltak A: Psykologforeningen fortsetter å drifte utdanningsprogrammet

7.6.1 Beskrivelse av tiltaket

Buudir forvalter midler til Psykologforeningen gjennom øremerket tilskudd, og utarbeider et tilskuddsregelverk med krav og vilkår i tråd med anbefalingene i kapittel 7.5. Finansieringen av tiltaket økes betraktelig.

7.6.2 Virkninger knyttet til styring

Positive virkninger

- *Nye rammer og mandat øker nasjonal styring*

Gjennom at Buudir får ansvar for finansiering, utvidet mandat og tydeligere nasjonale faglige rammer for utdanningsprogrammet, kommer direktoratet i bedre posisjon til å påvirke kvalitet og relevans i utdanningsprogrammet. Det vil også være mulig å mer effektivt gjøre justeringer i utdanningsprogrammet basert på erfaringer og tilbakemeldinger fra relevante aktører, sammenlignet med dagens situasjon.

Negative virkninger

- *Vanskeliggjør statlig styring av rammer og mandat for utdanningsprogrammet*

Buudir vurderer at øremerket tilskudd er eneste mulighet for finansiering dersom NPF spesifikt skal fortsette som ansvarlig aktør for levering av utdanningsprogrammet. Denne finansieringsformen legger noen begrensninger for hvor detaljert det er mulig å styre arbeidet, jamfør statsstøtteregelverket. Dersom arbeidet er av oppdragslignende art, kan det ikke finansieres gjennom tilskudd. Det vil derfor være nødvendig å sikre at føringene Buudir gir NPF ikke er så detaljerte at forutsetningene for tilskuddsfinansiering faller bort.

7.6.3 Virkninger knyttet til kvalitet

Positive virkninger

- *Økt statlig styring kan bidra til økt kvalitet*

Kvaliteten i og relevansen av utdanningsprogrammet kan styrkes ved at en statlig aktør (Bufdir) gis et overordnet ansvar og involver flere relevante aktører, blant annet brukerorganisasjoner, i utvikling av læringsutbyttebeskrivelser, samt legger tydeligere føringer for faglig bredde og utvikling av et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighet.

- *Ivaretar NPFs opparbeidede erfaring og kompetanse med å drifte utdanningsprogrammet*

Gjennom utvidet mandat og styrket finansiering vil man blant annet bedre kunne benytte den erfaring og kompetanse NPF har som ansvarlig faginstans for spesialistutdanning av psykologer. Utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndige har gode resultater på deltakerevalueringer, noe flere av informantene til denne utredningen også har pekt på. Ved å beholde NPF som ansvarlig for utdanningsprogrammet vil man kunne ivareta og bygge videre på den erfaringen og innsikten i sakkyndighetsfeltet som NPF har opparbeidet gjennom å tilby programmet og forvalte oversikten i 23 år. De av aktørene som har gitt innspill til utredningen og som har støttet dette alternativet, har vært særlig opptatt av dette.

- *Styrking av nasjonal faglig styring og involvering av sentrale aktører gir bedre støtte rundt NPF*

Plassering av ansvaret for nasjonal faglig styring av rammene for arbeidet med utdanningsprogrammet i Bufdir, samt opprettelsen av et system for involvering av sentrale aktører på fagfeltet, gir økt legitimitet og forankring. Det vil i langt større grad enn i dag legges opp til støtte og faglig fellesskap rundt arbeidet med å forvalte utdanningsprogrammet. Det vil videre være mulig å løfte faglige problemstillinger for avklaring, få innspill og tilbakemeldinger til styring av videreutvikling m.m., gjennom jevnlig prosesser der relevante aktører i bredden av fagfeltet er representert.

- *Faglig oppdatering til kandidater og veiledere*

I modellen som skisseres, vil NPF få ansvar for å tilby jevnlig faglig oppdatering til de som har gjennomført utdanningsprogrammet, samt kursing av veiledere. Dette vil være et kvalitetsløft for de som tar saker som barnefaglig sakkyndige, og for kvaliteten på veiledning av deltakerne i utdanningsprogrammet. Disse aktivitetene vil også bidra til å utvikle og styrke et fagmiljø innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet.

Negative virkninger

- *Bidrar ikke alene til faglig bredde i forvaltning av utdanningsprogrammet*

Psykologforeningen er en profesjonsforening for psykologer, og kan ikke alene forventes å representere eller ivareta den faglige bredden som er relevant for det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Å trekke oppdatert kunnskap om juridiske rammer og relevant fag- og brukerkompetanse tettere inn i planlegging og gjennomføring av utdanningen, er viktig for å styrke sakkyndiges rolleforståelse og partenenes rettssikkerhet. Som profesjonsforening kan NPF ikke sies å være faglig nøytral, men snarere en representant for den største profesjonsgruppen blant barnefaglige sakkyndige. Direktoratet vurderer av disse årsaker at alternativet i for liten grad ivaretar hensyn til faglig bredde og uavhengighet/selvstendighet.

- *Bidrar ikke alene til å etablere et robust fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet*

Det barnefaglige sakkyndighetsfeltet mangler et fagmiljø som kan ivareta utvikling av fagfeltet og tilby faglig oppdatering, gjerne ved en kombinasjon av undervisning, forskning og praksisnærhet. Selv med bedre finansielle og faglige rammer for arbeidet, vurderer Bufdir at det er vanskelig å kreve av en profesjonsforening at de skal drive FoU-virksomhet og systematisk dialog med praksisfeltet i tillegg til undervisning, slik etableringen av et mer robust fagmiljø for sakkyndighet krever. Overfor Bufdir bekrefter NPF at de ikke har ressurser til å bygge opp FoU-virksomhet, og at dette vil måtte ivaretas av andre aktører dersom de fortsatt skal tilby utdanningsprogrammet.

7.6.4 Virkninger knyttet til tilgang på sakkyndige

Positive virkninger

- *Utdanningsprogrammet tar opp flere deltakere*

En gjennomgående utfordring, er manglende tilgang på barnefaglig sakkyndige. I tillegg til at tilgangen er lav, får Bufdir oppgitt fra referansegruppen og FOSAP at mange av dagens mest aktive sakkyndige i nær framtid vil gå av med alderspensjon. Flere i referansegruppen har antydnet at det i det minste er behov for en dobling av antall plasser på utdanningsprogrammet i forhold til dagens antall, altså at programmet til sammen bør ha minst 40-50 plasser. Tiltaket legger til rette for dette, og vil dermed bidra til økt tilgang på sakkyndige.

- *Tiltak for å øke andel som gjennomfører programmet*

Det er i dag en lav andel av deltakerne som gjennomfører alle krav i utdanningsprogrammet og blir oppført i oversikten. Gjennomføringsvanskene gjelder særlig kravet om veiledning som deltagerne må finansiere selv, samt praksiskravene om å gjennomføre tre sakkyndigoppdrag. I dag må deltakerne selv betale anslagsvis 100 000 kr for å gjennomføre alle obligatoriske aktiviteter i programmet, i tillegg tilkommer utgifter til studiemateriell, litteratur, reise og eventuelt opphold i forbindelse med samlingene. Vi vurderer at den samlede økonomiske belastningen for deltakerne må forstås som en vesentlig årsak til at så få gjennomfører alle krav i utdanningen. For tiltaket legges det derfor til grunn at utdanningsprogrammet får vesentlig høyere bevilgning slik at deltakerne ikke påføres urimelig store kostnader.

- *NPF er en kjent aktør for kandidater til utdanningsprogrammet, og nyter tillit blant dem*

NPF har et større ansvar for spesialistutdanninger for psykologer, og vi går derfor ut ifra at de nyter høy tillit blant psykologer generelt. Det kan påvirke rekrutteringen av psykologer positivt.

Negative virkninger

- *Ingen kjente negative virkninger*

7.7 Tiltak B: Kompetansesentre forvalter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir

7.7.1 Beskrivelse av tiltaket

Bufdir forvalter midler til kunnskaps- og kompetansesentre innen barn og unge, psykisk helse, vold, traumer og rus gjennom øremerkede tilskudd, og utarbeider et tilskuddsregelverk med krav og vilkår i tråd med anbefalingene i kapittel 7.5. Finansieringen av tiltaket økes betraktelig.

7.7.2 Virkninger knyttet til styring

Positive virkninger

- *Nye rammer og mandat øker nasjonal styring*

Samme virkning som i tiltak A, se avsnitt 7.6.2.

Negative virkninger

- *Vanskeliggjør statlig styring av rammer og mandat for utdanningsprogrammet*

En anskaffelse vil være den finansieringsformen som gir størst rom for statlig styring av utdanningsprogrammet. Ved en åpen anbudskonkurranse, vil det ikke være mulig å sikre seg at oppdraget tilfaller kunnskaps- og kompetansesentrene, da det vil være flere aktuelle tilbydere. Videre er det bare enkelte av kompetansesentrene som er organisert under en statlig aktør som muliggjør anskaffelse i egenregi, dette er: RKBU Midt og Nord, RVTS Vest, Midt og Nord, samt KoRus Vest, Midt, Øst og Nord. Dette utelukker blant annet RBUP Øst og Sør, som er en svært sentral aktør på feltet⁹².

⁹² RBUP tilbyr blant annet spesialistutdanningsprogrammet Sped- og småbarns psykiske helse, som er godkjent som spesialisering av Norsk Psykologforening

Alternativt, for å sikre involvering av alle aktuelle kompetansesentre, vil arbeidet måtte finansieres via øremerket tilskudd. Denne finansieringsformen setter begrensninger for hvor detaljert det er mulig å styre arbeidet (jamfør omtale i 7.6.2).

7.7.3 Virkninger knyttet til kvalitet

Positive virkninger

- *Legger til rette for utvikling av et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet*

Sentrene kombinerer gjennom utøvelsen av sitt samfunnsoppdrag arbeid med forskning, utadrettet arbeid i tjenestene (tjenestestøtte) og undervisning. Direktoratet vurderer at dette alternativet vil kunne bidra positivt til utvikling av et robust fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet.

- *Ivaretar faglig bredde i det barnefaglige sakkyndighetsfeltet*

Kompetansesentrene omfatter samlet sett en stor bredde av faglige ekspertressurser av relevans for det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Deres samlede psykologiske, barnefaglige og barnevernsfaglige forsknings-, metode- og undervisningskompetanse vil kunne gi god faglig bredde i utdanningsprogrammet. Sentrene har imidlertid i liten grad tilgang på juridisk kompetanse innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet, og vil ikke alene kunne ivareta dette viktige perspektivet. Direktoratet vurderer at dette tiltaket vil kunne bidra positivt til faglig bredde i forvaltning av utdanningsprogrammet. Se omtale nedenfor om mangel på juridisk kompetanse.

- *Styrking av nasjonal faglig styring og involvering av sentrale aktører gir bedre støtte rundt utdanningsprogrammet*

Samme virkning som i tiltak A, se avsnitt 7.6.3.

- *Faglig oppdatering til kandidater og veiledere*

Samme virkning som i tiltak A, se avsnitt 7.6.3.

Negative virkninger

- *Potensielt tidkrevende å samordne fagfeltene*

Samarbeid på tvers av kompetansesentre innen og på tvers av regioner vil kreve tid og innsats å etablere og få til å virke optimalt. Når flere instanser skal enes om et utdanningsopplegg og prioriteringer for FoU-virksomhet m.m., løper en risiko for at arbeidsinnsats til intern koordinering legger beslag på kapasitet som kunne vært nyttet til eksternt rettet virksomhet for kandidatene og fagfeltet. Dette er en risiko en ikke løper i dagens situasjon.

- *Mangler juridisk kompetanse for å ivareta ønsket faglig bredde i utdanningstilbud og fagmiljø*

Juridisk kompetanse er ikke sentralt i sentrenes satsingsområder, og vil antakeligvis måtte hentes inn eksternt. Dermed ivaretar dette alternativet i mindre grad hensynet til faglig bredde i planlegging og gjennomføring av utdanningsprogrammet, en utfordring som deles med nullalternativet. Juridisk kompetanse og perspektiver vil måtte hentes inn og bygges opp/integreres i det fagmiljøet en tar utgangspunkt i ved sentrene, heller enn at kompetansen allerede er integrert i organisasjonen.

- *Potensiell risiko knyttet til tap av kvaliteter bygget opp i eksisterende tilbud*

Som nevnt under tiltak A, får dagens utdanningsprogram i regi av NPF gode skussmål fra deltakere og undervisere. Enkelte i referansegruppen og andre Bufdir har snakket med i utredningen har uttrykt bekymring for om aktører i UH-sektoren har den nødvendige praksisnærheten til å ivareta denne kvaliteten ved dagens utdanningsprogram. NPF gir høyere honorar til underviserne på utdanningsprogrammet enn hva disse trolig ville få som innleid til UH-sektoren. I UH-sektoren er det videre en hovedregel at utdanningstilbud bemannes med interne krefter og at eksterne eksperter kun unntaksvis trekkes inn for å supplere. Bufdir er usikre på hvor stor en slik risiko er, gitt de anbefalinger vi framholder for styring, forankring og finansiering av utdanningsprogrammet overordnet. Egenregi som finansieringsform gir staten relativt stort handlingsrom til å forhandle fram løsninger som kan ivareta momenter ved utdanningsprogrammet som fungerer særskilt godt i dag.

7.7.4 Virkninger knyttet til tilgang på sakkyndige

Positive virkninger

- *Utdanningsprogrammet tar opp flere deltakere*

Samme virkning som i tiltak A, se avsnitt 7.6.4.

- *Tiltak for å øke andel som gjennomfører programmet*

Samme virkning som i tiltak A, se avsnitt på 7.6.4.

- *Programmet kan gi studiepoeng og dermed bli mer attraktivt for potensielle sakkyndige*

Dersom utdanningsprogrammet legges til et universitet eller en høgskole, vil det kunne gi studiepoeng og dermed være mer attraktivt⁹³. Dersom utdanningen legges til masternivå, vil den for eksempel kunne inngå i en mastergrad eller en faglig spesialisering. Direktoratet vurderer at dette tiltaket derfor kan gi potensielle deltakere ytterligere insentiver til å gjennomføre utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndighet, og slik kan virke rekrutterende. Det er

⁹³ Et krav om at utdanningsprogrammet gir uttelling i studiepoeng er også en nødvendighet dersom man velger en åpen anbudskonkurranse der det kun er ønskelig at universiteter og høgskoler skal kunne sende inn tilbud. Dette ble gjort da Bufdir lyste ut oppdrag om videreutdanninger for barnevernet i 2017

imidlertid knyttet noe usikkerhet til denne vurderingen, ettersom det for psykologer og leger primært er spesialiseringsløp som er utslagsgivende for lønn og stillingsnivå.

Negative virkninger

- *Ingen kjente negative virkninger*

7.8 Tiltak C: Utdanningsinstitusjon forvalter utdanningsprogrammet på oppdrag fra Bufdir

7.8.1 Beskrivelse av tiltaket

Ansvar for drift og tilbud av utdanningsprogrammet legges til et universitet eller høyskole, eller flere universiteter og høyskoler, og styres gjennom kontrakt. Driften av utdanningsprogrammet underlegges krav og vilkår i tråd med anbefalingene i kapittel 7.5. Finansieringen av tiltaket økes betraktelig.

7.8.2 Virkninger knyttet til styring

Positive virkninger

- *Legger til rette for statlig styring*

Dersom en benytter egenregiunntaket i anskaffelsesregelverket, vil Bufdir ha stor grad av påvirkning i utarbeidelse av rammer for oppdragsløsningen i forhold til dagens situasjon. Dette gir en utvidet mulighet til å jevnlig forbedre og justere de faglige rammene for arbeidet, samt å følge dette opp i oppdragsdialogen. Det er mulig å inngå avtale med en utdanningsinstitusjon gjennom en offentlig anbudskonkurranse også, men en slik avtale gir mindre fleksibilitet og vil ikke ivareta eventuelle behov for vesentlige endringer. En virksomhetsoverdragelse til et universitet vil kunne ivareta utdanningsprogrammet slik det er i dag, men vil bidra til at utdanningsprogrammet er omfattet av universitets- og høyskoleloven og dermed ikke gi styringsmuligheter i tråd med Bufdirs anbefaling om tydeligere styring og rammer fra myndighetsnivå⁹⁴. Direktoratet vurderer at dette tiltaket, ved bruk av egenregi, i størst grad ivaretar hensynet til tydeligere nasjonale og faglige rammer for utdanningsprogrammet.

Negative virkninger

- *Ingen kjente negative virkninger*

⁹⁴ Universitets- og høyskoleloven, 2005, § 1-5 stadfester at universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet, og skal som hovedregel "ikke gis pålegg eller instruks om læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen" samt i "individuelle ansettelser eller utnevnelser"

7.8.3 Virkninger knyttet til kvalitet

Positive virkninger

- *Ivaretar faglig bredde i det barnefaglige sakkyndighetsfeltet*

Universiteter og høyskoler har en stor bredde av fagmiljøer samt profesjonsutdanninger av relevans for det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Direktoratet vurderer at dette alternativet i noen grad ivaretar hensynet til faglig bredde i forvaltning av utdanningsprogrammet, sett i forhold til nullalternativet.

- *Legger til rette for utvikling av et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet*

Tiltaket gir gode muligheter for å etablere et robust fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet gjennom at utdanningsprogrammet forankres sammen med profesjonsutdanningene, FoU-virksomhet og etablerte fagmiljøer av relevans for sakkyndighetsfeltet. Høyskoler og universiteter har tradisjon for å forske på tema de underviser i, og det er vanlig med forskningskrav knyttet til undervisningsstillinger. Dette legger til rette for at utdanningsprogrammet knyttes opp mot og styrkes av FoU-virksomhet. Ved å trekke veksler på profesjonsutdanningene vil et nytt fagmiljø ha et særdeles trygt fundament å bygge videre på, i tillegg til at det vil få en arena for rekruttering til sakkyndighetsfeltet. Bufdir har god erfaring fra videreutdanningene på barnevernsfeltet med å utfordre utdanningsaktører til å styrke sin praksisnærhet. Flere av de som har gitt innspill til utredningsarbeidet, har lagt vekt på denne fordelene ved tiltak C. Direktoratet vurderer at dette alternativet i ivaretar hensynet til utvikling av et robust fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet langt bedre enn dagens situasjon, og bedre enn andre tiltak.

- *Styrking av nasjonal faglig styring og involvering av sentrale aktører gir bedre støtte rundt utdanningsprogrammet*

Samme virkning som i tiltak A og B, se avsnitt 7.6.3.

- *Faglig oppdatering til kandidater og veiledere*

Samme virkning som i tiltak A og B, se avsnitt 7.6.3.

Negative virkninger

- *Potensielt tidkrevende å samordne fagfeltene*

For å ivareta hensynet om større faglig bredde, vil det være naturlig at utdanningsprogrammet legges til en utdanningsinstitusjon som huser de relevante fagfeltene og kan samarbeide på tvers, eventuelt at flere utdanningsinstitusjoner som sammen ivaretar de relevante fagfeltene samarbeider om å tilby utdanningsprogrammet. Selv om denne muligheten primært anses som en fordel ved dette alternativet, kan samarbeid på tvers av fagmiljøer ved en utdanningsinstitusjon, eller på tvers av flere institusjoner, kreve tid og innsats for å etablere og få til å virke optimalt.

Dette er en risiko en ikke har i dagens situasjon. En løsning vil kunne være å gi ett fagmiljø hovedansvar for utdanningen, med krav om tett samarbeid med og involvering av øvrige relevante fagmiljø.

- *Potensiell risiko knyttet til tap av kvaliteter bygget opp i eksisterende tilbud*

Som nevnt under tiltak A, får dagens utdanningsprogram i regi av NPF gode skussmål fra deltakere og undervisere. Enkelte i referansegruppen og andre Bufdir har snakket med i utredningen har uttrykt bekymring for om aktører i UH-sektoren har den nødvendige praksisnærheten til å ivareta denne kvaliteten ved dagens utdanningsprogram. NPF gir høyere honorar til underviserne på utdanningsprogrammet enn hva disse trolig ville få som innleid til UH-sektoren. I UH-sektoren er det videre en hovedregel om at utdanningstilbud bemannes med interne krefter og at eksterne eksperter kun unntaksvis trekkes inn for å supplere. Bufdir er usikre på hvor stor en slik risiko er, gitt de anbefalinger vi framholder for styring, forankring og finansiering av utdanningsprogrammet overordnet. Egenregi som finansieringsform gir staten relativt stort handlingsrom til å forhandle fram løsninger som kan ivareta momenter ved utdanningsprogrammet som fungerer særskilt godt i dag.

7.8.4 Virkninger knyttet til tilgang på sakkyndige

Positive virkninger

- *Utdanningsprogrammet tar opp flere deltakere*

Samme virkning som i tiltak A og B, se avsnitt 7.6.4 og 7.7.4.

- *Tiltak for å øke andel som gjennomfører programmet*

Samme virkning som i tiltak A og B, se avsnitt 7.6.4 og 7.7.4.

- *Programmet kan gi studiepoeng og dermed bli mer attraktivt for potensielle sakkyndige*

Dersom utdanningsprogrammet legges til et universitet eller en høgskole, vil det kunne gi studiepoeng og dermed være mer attraktivt⁹⁵. Dersom utdanningen legges til masternivå, vil den for eksempel kunne inngå i en mastergrad eller en faglig spesialisering. Direktoratet vurderer at dette tiltaket derfor kan gi potensielle deltakere ytterligere insentiver til å gjennomføre utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndighet, og slik kan virke rekrutterende. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til denne vurderingen, ettersom det for psykologer og leger primært er spesialiseringsløp som er utslagsgivende for lønn og stillingsnivå.

⁹⁵ Et krav om at utdanningsprogrammet gir uttelling i studiepoeng er også en nødvendighet dersom man velger en åpen anbudskonkurranse der det kun er ønskelig at universiteter og høgschooler skal kunne sende inn tilbud. Dette ble gjort da Bufdir lyse ut oppdrag om videreutdanninger for barnevernet i 2017

Negative virkninger

- *Det er ingen kjente negative virkninger*

7.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative vurderingene er basert på en forenklet økonomisk analyse, ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Tallene er forbundet med usikkerhet, og må sees på som beste mulige anslag ut ifra den informasjonen som arbeidsgruppen besitter.

De felles anbefalingene medfører et betydelig større finansieringsbehov enn dagens utdanningsprogram, og kostnadene knyttet til hver anbefaling vil slå svært likt ut for de tre tiltakene som er vurdert. Under vil vi derfor presentere en samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for de ulike tiltakene.

7.9.1 Behov for økt ramme

Alle tiltakene innebærer en vesentlig økning av utgifter til utdanningsprogrammet. I nullalternativet er det få personalressurser som er dedikert til arbeidet med utdanningsprogrammet, dette må endres i ny modell. I modellene som er beskrevet over vil det være behov for justering av innholdet i utdanningen, flere dedikerte ressurser, økt finansiering av veiledning og faglig oppdatering, samt mer saksbehandlingskapasitet i Bufdir. Agenda Kaupang vurderer i sin evaluering at den nåværende modellen med jevnlig fagsamlinger fungerer godt, og det kan derfor legges til grunn at det verken er behov for å endre omfanget av utdanningen eller utdanningsmodellen betydelig.

7.9.2 Kostnadsbilde

Estimerte årlige kostnader		
	Utviklingsfase	Drift
Tiltak A	1 630 000 kr	5 402 000 kr
Tiltak B/C	2 240 000 kr	5 840 000 kr

Tabell 12. Estimerte årlige kostnader ved alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet

Det er estimert at tiltak for utdanningsprogrammet vil koste om lag 5,84 millioner kroner årlig i driftsfasen, og om lag 2,24 millioner kroner årlig i utviklingsfasen ved tiltak B og C. For tiltak A er kostnadene estimert til å være om lag 450 000 kroner lavere årlig i driftsfasen, og om lag 610 000 kroner lavere i utviklingsfasen.

Aktuelle tiltak for utdanningsprogrammet

Estimatet inkluderer midler til å dekke veiledning for kandidatene på utdanningen (slik at veiledningskravet ikke blir et hinder for rekruttering og gjennomføring), samt utgifter til å rekruttere, lære opp og følge opp deltakernes veiledere. Finansiering av tilbud om aktiviteter for faglig oppdatering av sakkyndige er også inkludert, som et viktig ledd i å skape et større faglig fellesskap for og mellom barnefaglig sakkyndige. Det er avsatt noe mer midler til materielle kostnader og administrasjon enn i nullalternativet, ettersom tilbyder av utdanningsprogrammet er tiltenkt flere og mer omfattende ansvarsområder i samtlige alternative tiltak.

Kostnadene som genereres av dette tiltaket vil i hovedsak gå til å dekke personalressurser til utvikling, gjennomføring av utdanningsprogrammet, tilbud om faglig oppdatering og FoU-arbeid. Utdanningsprogrammets lengde og omfang, kombinert med oppgaver knyttet til fagutvikling og veiledning, gjør at den er sammenlignbar med videreutdanningen i barnevernsledelse ved RKBU Midt-Norge/NTNU som Bufdir finansierer, samt arbeidet knyttet til denne. Videreutdanningen i barnevernsledelse omfatter 32 studieplasser, 30 studiepoeng, en digital faglig ressursportal og FoU-arbeid, og koster direktoratet 4 millioner kroner årlig.

Kostnadsestimater				
	Alternativ A		Alternativ B/C	
	<i>Utvikling</i>	<i>Drift</i>	<i>Utvikling</i>	<i>Drift</i>
Administrasjon i Bufdir	kr 1 100 000* (1 årsverk)	kr 330 000 (0,3 årsverk)	kr 1 100 000* (1 årsverk)	kr 330 000 (0,3 årsverk)
Medarbeidere hos leverandør	kr 263 000** (0,3 årsverk)	kr 1 314 000 (1,5 årsverk)	kr 876 000** (1 årsverk)	kr 1 752 000 (2 årsverk)
Flere eksterne fagressurser	kr 167 000*** (0,2 årsverk)	kr 1 083 000 (1 årsverk)	kr 167 000*** (0,2 årsverk)	kr 1 083 000 (1 årsverk)
Finansiering av veiledning		kr 2 000 000****		kr 2 000 000****
Rekruttering, opplæring og oppfølging av veiledere	kr 100 000	kr 75 000	kr 100 000	kr 75 000
Aktiviteter for faglig oppdatering av sakkyndige		kr 500 000		kr 500 000
Materielle kostnader, administrasjon		kr 100 000		kr 100 000
SUM	kr 1 630 000	kr 5 402 000	kr 2 240 000	kr 5 840 000

*Gjennomsnittlig utgift per ansatt i Bufdir i 2020: 1 100 000 (inkl. lønn, sosiale utgifter, overhead, adm.kostn.)

**Basert på gjennomsnittlig lønn for førsteamanuensis 2019/2020: 673 737 kr inkl 30 % påslag 96

***Basert på gjennomsnittlig lønn for professor 2019/2020: 833 038 kr inkl 30 % påslag11

**** Forutsetter færre individuelle veiledningstimer i forhold til dagens modell

Tabell 13. Kostnadsestimater for alternative tiltak for videre utvikling og drift av utdanningsprogrammet

7.9.3 Juridiske konsekvenser

Direktoratet vurderer at tiltakene som er utredet ikke medfører noen juridiske konsekvenser i seg selv, med mindre sentrale myndigheter velger å støtte opp under disse med endringer i (lov og/eller) forskrift. For utdanninger som gir særskilte *profesjonelle rettigheter*, er det praksis for å regulere innholdet i utdanningen i lov og forskrift. Blant annet gjelder dette for spesialistutdanningene for leger og tannleger og meklerkurs i familievernnet. Dersom det blir stilt krav om gjennomføring av utdanningsprogrammet for å kunne stå oppført i oversikten, og det innføres krav om at oppdragsgivere skal benytte oversikten ved innhenting av sakkyndige, bør det vurderes om Bufdir skal få delegert myndighet til å fastsette utdanningsprogrammets innhold i forskrift, i tråd med spesialistutdanningsmodellen i helsesektoren.

⁹⁶ Loge og Kjær Vindnes, 2020

7.10 Samlet vurdering

Som omtalt i punkt 7.3 skal tiltak for utdanningsprogrammet bidra til å nå målsetninger både på samfunnsnivå og effektnivå. Ettersom effektmålene er forutsetninger for å nå samfunnsmålene, oppsummerer vi her hvordan vi vurderer tiltakenes egnethet for å nå effektmålene:

	Dagens situasjon (nullalternativet)	Tiltak A	Tiltak B	Tiltak C
STYRING	Ingen endring	Middels forbedring	Middels forbedring	Høy forbedring
Bidra til bedre styring av utdanningsprogrammet og oversikten over barnefaglige sakkyndige	Ingen endring	Middels forbedring	Middels forbedring	Høy forbedring
Tydeligere og bedre rammevilkår for utdanningsprogrammet og dets kandidater	Ingen endring	Middels forbedring	Middels forbedring	Høy forbedring
Utdanningsprogrammet bidrar til økt læringsutbytte	Ingen endring	Høy forbedring	Høy forbedring	Høy forbedring
Utdanningsprogrammet er tilpasset oppdragsgivernes og sakkyndiges kompetansebehov	Ingen endring	Middels/høy forbedring	Middels/høy forbedring	Høy forbedring
KVALITET	Ingen endring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring	Høy forbedring
Bidra til å skape et fagmiljø innen barnefaglig sakkyndighetsfeltet	Ingen endring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring	Høy forbedring
TILGANG	Ingen endring	Høy forbedring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring
Økt tilgang på sakkyndige	Ingen endring	Høy forbedring	Middels forbedring	Middels/høy forbedring
ØKONOMI/ADMINISTRASJON	Ingen endring	Middels forbedring	Middels forbedring	Middels forbedring

Tabell 14. Vurdering av måloppnåelse for alternative tiltak knyttet til utdanningsprogrammet

Samlet sett anbefaler vi tiltak C. Tiltaket har støtte blant annet fra FOSAP og styringsgruppen for utdanningsprogrammet, som særlig trekker frem at en aktør med et helhetlig ansvar for utdanning, forskning og formidling innen feltet vil bidra til økt kvalitet og rekruttering av deltakere.

7.10.1 Tiltak A, B og C har alle flere positive virkninger enn dagens situasjon (nullalternativet)

På grunn av de felles anbefalingene vil alle tiltakene medføre flere positive virkninger knyttet til styring, kvalitet og tilgang på sakkyndige. Dette inkluderer blant annet:

- Tydeligere og mer robust styring av mandat og rammer for utdanningsprogrammet
- Utvikling av et fagmiljø i tilknytning til utdanningsprogrammet, inkludert kursing av veiledere, faglige oppdateringsaktiviteter for alle sakkyndige og et særskilt ansvar for å oppsummere og formidle ny kunnskap på feltet.
- Økt rekruttering av kandidater til utdanningsprogrammet

7.10.2 Tiltak C har flest positive virkninger og størst grad av måloppnåelse

Alle tiltakene har relativt få negative virkninger, og det er få momenter som skiller dem. I forhold til tiltak A og B, har tiltak C flere positive virkninger. De negative virkningene ved tiltak C er det knyttet noe usikkerhet til, og vurderes ikke som store risikomomenter.

Tiltak C har flere positive virkninger enn tiltak A og B. Positive virkninger som kun gjelder for tiltak C er:

- *Legger til rette for statlig styring*
Dersom en benytter egenregiunntaket i anskaffelsesregelverket, vil Bufdir ha stor grad av påvirkning i utarbeidelse av rammer for oppdragsløsningen. Dette gir en utvidet mulighet til å jevnlig forbedre og justere de faglige rammene for arbeidet, samt å følge dette opp i oppdragsdialogen.
- *Programmet kan gi studiepoeng og dermed bli mer attraktivt for potensielle sakkyndige*
Dersom utdanningen legges til masternivå, vil den for eksempel kunne inngå i en mastergrad eller en faglig spesialisering. Direktoratet vurderer at dette tiltaket derfor kan gi potensielle deltakere ytterligere insentiver til å gjennomføre utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndighet, og slik kan virke rekrutterende. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til denne vurderingen, ettersom det for psykologer og leger primært er spesialiseringsløp som er utslagsgivende i forhold til lønn og stillinger.

Tiltakets største fordel, og der det skiller seg mest positivt ut sammenlignet med tiltak A og B, er dets forutsetning for å legge til rette for utvikling av et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet. Tiltak C gir gode muligheter for å etablere et robust fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet gjennom at utdanningsprogrammet forankres sammen med profesjonsutdanningene, FoU-virksomhet og etablerte fagmiljøer av relevans for sakkyndighetsfeltet. Høgskoler og universiteter har tradisjon for å forske på tema de underviser i, og det er vanlig med forskningskrav knyttet til undervisningsstillinger. Dette legger til rette for at utdanningsprogrammet knyttes opp mot og styrkes av FoU-virksomhet. Ved å trekke veksler på profesjonsutdanningene vil et nytt fagmiljø ha

et særdeles trygt fundament å bygge videre på, i tillegg til at det vil få en arena for rekruttering til sakkyndighetsfeltet.

Tiltak B har også denne fordel, men har verken tilknytning til profesjonsutdanningene eller god tilgang til juridiske fagmiljøer.

7.11 Anbefaling

Anbefaling: Vi anbefaler tiltak C. Ansvar for drift og tilbud av utdanningsprogrammet legges til et universitet eller høyskole, eller flere universiteter og høyskoler..

Driften av utdanningsprogrammet underlegges krav og vilkår i tråd med anbefalingene i kapittel 7.5:

- Bufdir får ansvar for forvaltning av midler, mandat og rammer for utdanningsprogrammet.
- Tilbyder av utdanningsprogrammet får ansvar for å bygge og drifte et fagmiljø for barnefaglig sakkyndighet.
- Omfanget økes til om lag 50 deltakere per kull.

Vi anbefaler videre at Bufdir utvikler og iverksetter en ny modell for forvaltning av utdanningsprogrammet.

Anbefaling: Bufdir utvikler og iverksetter en ny modell for forvaltning av utdanningsprogrammet

Modellen skal bygge på erfaringer fra Helsedirektoratets arbeid med spesialistutdanning for tannleger og leger, samt RETHOS-arbeidet knyttet til grunnutdanningene. Det bør være et bærende prinsipp at sentrale aktører i feltet har en rådgivende rolle overfor Bufdir når det gjelder utdanningsprogrammet, blant annet at de utarbeider og reviderer læringsutbyttebeskrivelser. NPF, BSK, aktør med ansvar for oversikten og relevante brukerorganisasjoner er blant de som bør delta i arbeidet.

Bufdir anbefaler at muligheten for en større grad av samarbeid og samkjøring av fagmiljøer og utdanning mellom rettsmedisinsk og barnefaglig sakkyndighet drøftes videre i dialog mellom blant annet Bufdir og DRK.

Dersom gjennomføring av utdanningsprogrammet i framtiden stilles som krav for å stå oppført i oversikten og det samtidig innføres et krav om at oppdragsgivere skal benytte oversikten ved innhenting av sakkyndige, bør det vurderes om Bufdir skal få delegert myndighet til å fastsette utdanningsprogrammets innhold i forskrift, i tråd med spesialistutdanningsmodellen i helsesektoren.

Vi anbefaler videre at utdanningsprogrammet styres og finansieres gjennom avtale med et universitet eller en høyskole, eventuelt flere sammen.

Anbefaling: Utdanningsprogrammet styres og finansieres gjennom avtale med et universitet eller en høyskole, eventuelt flere sammen

Dette kan gjøres gjennom en åpen anbudskonkurranse eller ved å benytte egenregiinntaket i anskaffelsesregelverket. Ettersom utdanningsprogrammet i dag er vurdert av deltakerne å være av høy kvalitet, vil det være naturlig at framtidig tilbyder søker å ivareta de delene av utdanningsprogrammet som anses å være svært gode i dag, som for eksempel den betydelige andelen ferdighetstrening samt innsikten i og kjennskapen til sakkyndighetsfeltet. Det anbefales derfor å benytte egenregiinntaket i anskaffelsesregelverket, slik at Bufdir kan forhandle fram en kontrakt som blant annet ivaretar nevnte momenter. I forkant av dette bør det gjennomføres en dialogprosess gjennom bruk av veiledende kunngjøring, for å identifisere aktuelle universiteter og høyskoler.

Vi anbefaler at avtalen forplikter leverandøren til å kontinuerlig tilby utdanningsprogrammet i tråd med de overordnede føringene som fastsettes av Bufdir i samråd med aktuelle aktører på feltet, samt at den setter krav om at leverandøren:

- Arrangerer jevnlig faglige oppdateringsaktiviteter til barnefaglig sakkyndige.
- Tilbyr veilederutdanning for de som skal veilede deltakerne på utdanningsprogrammet.
- Gjennomfører FoU-virksomhet knyttet til fagfeltet. Dette må innebære oppsummering av nyeste kunnskap innen feltet, forskning, utviklingsarbeid og formidling.
- Gjennomfører utadrettet rekruttering til utdanningsprogrammet, samt rekruttering av veiledere.

Tiltaket har støtte

I referansegruppen og blant øvrige aktører som Bufdir har dialog med, har vi jevnt over fått få tilbakemeldinger og innspill på hvilket tiltak som egner seg best for utdanningsprogrammet. Imidlertid har vi fått bred støtte for de felles anbefalingene vi har lagt til grunn for tiltakene. Flere har sagt seg positive til å legge utdanningsprogrammet til en utdanningsinstitusjon, blant annet FOSAP, styringsgruppen for utdanningsprogrammet og noen av deltakerne i referansegruppen. Flere i referansegruppen har gitt uttrykk for at det er vanskelig å ha en klar mening om hvilken aktør som bør ha et ansvar for utdanningsprogrammet, men at det er viktigst å ivareta hensynet til praksisnærhet og kjennskap til sakkyndighetsfeltet.

Tiltakets estimerte ressursbehov

- I utviklingsfasen anslår vi en kostnad på 2,24 millioner kroner. Dette innebærer 1 årsverk i Bufdir, og 1 årsverk hos kontraktspart.

Aktuelle tiltak for utdanningsprogrammet

- I driftsfasen anslår vi en kostnad på 5,84 millioner kroner. Dette innebærer 0,3 årsverk i Bufdir og om lag 3 årsverk hos kontraktspart.

8 Samlet anbefaling

8.1 Anbefalinger knyttet til oversikten

- **Bufdir** får ansvaret for å planlegge, iverksette og evaluere et geografisk avgrenset **pilotprosjekt** etter modell fra rettspsykiatrien.
- **Pilotprosjektet gjennomføres i tre faser**
 - *Fase 1:* Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse for pilotordningen
 - Utarbeide et mandat for piloten og hvilke resultater pilotordningen skal oppnå
 - foreslå hvilken aktør/miljø som skal forvalte oversikten
 - definere kravene for å være oppført i oversikten
 - definere hvilket geografisk avgrenset område ordningen skal gjelde innenfor
 - *Fase 2:* Drift av pilotordningen, inkludert en følgeevaluering
 - *Fase 3:* Utrede behov for, samt komme med forslag til rettslige rammer og reguleringer (se avsnitt 8.4 for en nærmere beskrivelse)
- **Problemstilling vi anbefaler utredes parallelt med piloten – å gi institusjonelle fagmiljøer en rolle**
 - Muligheten for å gi institusjonelle fagmiljøer, som for eksempel sentre for foreldre og barn, en rolle i produksjon av sakkyndigrapporter er en problemstilling som har kommet opp i sluttarbeidet med rapporten. Vi har derfor ikke utredet dette. Vi mener at dette er en relevant problemstilling å utrede nærmere. Vi anbefaler at piloten settes i gang, og at denne problemstillingen utredes parallelt, med muligheten for at institusjonelle fagmiljøer kan inkluderes i piloten etter hvert.
- Pilotprosjektet innebærer at en **statlig aktør** får ansvaret for følgende oppgaver:
 - å *rekruttere* sakkyndige
 - *forvalte* og *kvalitetssikre* oversikten
 - *formidle* sakkyndige til oppdragsgivere ut fra objektive kriterier
 - tilby *veiledning* til sakkyndige og oppdragsgivere
 - *statistikk- og analysearbeid*
 - være en *samarbeidsaktør*
- Oversikten skal *ikke* være avgrenset til sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet
- Oversikten skal inneholde **mer** informasjon sammenlignet med i dag⁹⁷

⁹⁷ Autorisasjon og godkjent spesialitet, doktorgrad (tema/år); gjennomført utdanningsprogrammet for barnefaglige sakkyndige; klinisk praksis de siste 5 år (hvor, hvilken stilling og stillingsandel); annen dokumentert relevant kompetanse som ikke fremgår av punktene over (etter- og videreutdanning, kurs, seminar ol.); om den sakkyndige tar saker etter barnelov, barnevernlov eller begge; antall oppdrag som sakkyndig har tatt etter de ulike lovene og rollene som sakkyndige kan ha; språk.

- **Behandlingsgrunnlaget** for behandling av personopplysningene i oversikten vil være *samtykke*. Ettersom det er noe tvil knyttet til samtykke som gyldig behandlingsgrunnlag, anbefaler vi at behandlingsgrunnlaget *på sikt* hjemles i lov⁹⁸.
- **Tiltakets estimerte ressursbehov:** 9,6 – 14,8 millioner kr totalt i pilotprosjektfasen.

8.2 Anbefalinger knyttet til utdanningsprogrammet

- **Bufdir** får ansvar for forvaltning av midler, mandat og rammer for utdanningsprogrammet (utvikling av læringsutbyttebeskrivelser, involvering av fagfeltets aktører m.v.)
- Ett/flere **universitet eller høyskole(r) drifter utdanningsprogrammet** på vegne av Bufdir
 - Institusjonen/e får ansvar for å bygge opp et *fagmiljø* for barnefaglig sakkyndighet, inkludert relevant forskningsaktivitet og forskningsformidling
 - *Omfanget økes* til om lag 50 deltakere per kull
 - Institusjonen/e rekrutterer, lærer opp og følger opp *veiledere* for sakkyndigkandidatene
 - Institusjonen/e arrangerer aktiviteter for *faglig oppdatering* av sakkyndige
- **Tiltakets estimerte ressursbehov:** 2,24-5,84 millioner kr. årlig (avhengig av fase)

8.3 Tiltak for å sikre god sammenheng mellom oversikten og utdanningsprogrammet

I kapittel 6 og 7 har vi kommet med anbefalinger som skal sikre at det er en god sammenheng mellom tiltakene vi anbefaler for oversikten og utdanningsprogrammet. Vi anbefaler følgende for å sikre at fagmiljøet bygges på tvers:

- Enheten som forvalter oversikten, skal tilgjengeliggjøre informasjon om barnefaglige sakkyndige til de som har ansvar for å drifte utdanningsprogrammet. Informasjonen skal brukes til å vurdere behovet for, og gjennomføre, nødvendige justeringer i utdanningsprogrammet samt planlegging av aktiviteter for faglig oppdatering. Informasjonen skal også brukes til kunnskapsutviklingen, -oppsummeringen, -formidlingen og forskningen som forvalter av utdanningsprogrammet er ansvarlig for.
- Ansatte ved enheten som forvalter oversikten involveres i arbeidet med læringsutbyttebeskrivelser for utdanningsprogrammet, som Bufdir skal koordinere.

8.4 Anbefalinger om videre utredninger

Underveis i arbeidet med utredningen har vi avdekket behovet for mer styring og kontroll med sakkyndiges arbeid og kompetanse, og mener dette kan skyldes for svak rettslig regulering av

⁹⁸ Se kapittel 3 for nærmere beskrivelse

feltet. En utredning av behovet for ytterligere rettslige rammer og reguleringer har imidlertid ligget utenfor vårt mandat.

I anbefalt tiltak 2 for oversikten skal behovet rettslige rammer og reguleringer utredes i fase 3 av piloten. *Uavhengig av tiltak som BFD ønsker å gå videre med, anbefaler vi at Bufdir får i oppdrag å utrede behovet for ytterligere rettslige rammer og reguleringer på sakkyndighetsfeltet.*

I det følgende trekker vi fram noen tiltak som reiser særlig rettslige problemstillinger som bør utredes nærmere.

8.4.1 Videre utredning av mulighetene for å melde om vesentlige avvik ved enkeltsakkyndiges arbeid, og muligheter for å ekskludere sakkyndige fra oversikten

Som vi har drøftet og redegjort for i kapittel 6, er et mulig tiltak at det gis adgang til å ekskludere sakkyndige fra oversikten, med begrunnelse i at kvaliteten på den sakkyndiges arbeid har vesentlige mangler. En slik adgang forutsetter at oppdragsgiverne har anledning til å melde fra om vesentlige avvik ved de enkelte sakkyndiges arbeid til en sentral enhet.

I kapittel 6 redegjorde vi for andre forutsetninger som må være til stede for at slike tiltak kan innføres. For det første må enheten ha et behandlingsgrunnlag for de opplysningene som oppdragsgivere sender inn om de sakkyndige. Fordi det kan være tvil om et samtykke er tilstrekkelig, så bør adgangen til å behandle slike opplysninger hjemles i lov.

Både behandling av meldinger om avvik, og mulighetene for å ekskludere sakkyndige, betyr at den sentrale enheten ved å ha kunnskap om den sakkyndiges arbeidsutøvelse, får et større ansvar for kvaliteten på det arbeidet sakkyndige gjør.

Gitt at ordningen ikke skal være obligatorisk (oppdragsgivere må velge sakkyndig fra listen), bør en eventuell adgang til å ekskludere sakkyndige fra oversikten likevel ha tydelige rettslige rammer ettersom en slik adgang i praksis kan føre til at ekskluderte sakkyndige ikke får praktisere som sakkyndig.

Etter vår vurdering reiser begge forslagene, både forslaget om å gi adgang til å ta imot *informasjon om vesentlig avvik* fra oppdragsgivere, og forslaget om adgang til å *ekskludere den sakkyndige*, en rekke problemstillinger som ikke er utredet i tilstrekkelig grad. Vi anbefaler derfor at dette utredes nærmere i sammenheng med pilotprosjektet for oversikten.

8.4.2 Vurderinger av krav om å bruke oversikten over barnefaglige sakkyndige

I kapittel 4 redegjorde vi for at det i dag ikke er krav om at oppdragsgiverne til sakkyndige må bruke Norsk Psykologforenings oversikt når de skal oppnevne og engasjere sakkyndige. Vi vurderer

at det uavhengig av tiltak som iverksettes er behov for grundigere vurdering av hvorvidt det skal gjøres obligatorisk for oppdragsgivere å bruke den sentrale oversikten over barnefaglige sakkyndige.

Så lenge det ikke er obligatorisk for oppdragsgiverne å gå via en sentral enhet for å finne sakkyndige, vil det være en risiko for at oppdragsgiverne fremdeles vil bruke egne, interne lister. Dermed vil utfordringene knyttet til uavhengighet og nøytralitet ikke løses.

Spørsmålet om ordningen bør være obligatorisk bør derfor utredes nærmere etter at pilotprosjektet har vært i drift. Det vil da være mulig å evaluere om oppdragsgiverne har benyttet seg av enheten for å engasjere og oppnevne sakkyndige, eller egne lister.

8.4.3 Behovet for formelle kompetansekrav for sakkyndige

I denne utredningen har vi sett at det knytter seg en rekke utfordringer til den sakkyndiges kompetanse, og at det derfor kan være mange gode grunner for å innføre kompetansekrav.⁹⁹

Det er imidlertid en risiko for at innføring av spesifikke kompetansekrav kan ha stor innvirkning på tilgangen til sakkyndige. Tilgangen på kvalifiserte sakkyndige er i dag for dårlig, og innføring av strengere krav til hvem som kan engasjeres og oppnevnes kan føre til at tilgangen blir redusert ytterligere.

Ettersom innføring av kompetansekrav kan ha uønskede følger og ulike rettslige implikasjoner, anbefaler vi at dette utredes nærmere.

8.4.4 Andre tiltak som kan vurderes å utredes

Utredningen har vist at de sakkyndige opplever at det er utfordrende å arbeide alene, og at det, i tillegg til å påvirke kvaliteten på det sakkyndige arbeidet, gjør det vanskeligere å rekruttere sakkyndige. Vi vurderer at våre tiltak, redegjort for i kapittel 6 og 7, vil kunne avhjelpe dette. Det må imidlertid vurderes om tiltakene har vært tilstrekkelige, eller om det er behov for ytterligere virkemidler. Vi ser for oss ett tiltak som da *kan* være aktuelt å utrede nærmere:

1) At bruk av to sakkyndige skal være hovedregelen etter barneloven og barnevernloven

Etter barnevernloven § 4-3 fjerde ledd kan barneverntjenesten engasjere sakkyndige. Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe mer.

⁹⁹ I høringsnotat om endringer i barnevernloven – Regulering av bruk av sakkyndige i barnevernssaker (30. mars 2020) foreslår departementet blant annet å lovfeste krav om relevant mastergrad for ansatte i den kommunale barnevernstjenesten som skal utføre nærmere bestemte oppgaver, herunder gjennomføring av undersøkelser. I høringsnotatet er det foreslått at kravet også skal omfatte sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert etter barnevernloven § 4-3. I denne utredningen forstår vi imidlertid kompetansekrav som krav utover dette. Dette kan dreie seg om krav til spesialisering, krav om gjennomført utdanningsprogram for barnefaglige sakkyndige, mv.

Når saker etter barnevernloven behandles i fylkesnemnda eller domstolen kommer tvisteloven kap. 25 om sakkyndige til anvendelse. Etter tvisteloven § 25-3 skal det oppnevnes én sakkyndig, med mindre retten finner at forhold ved saken tilsier to eller flere, og det ikke fører til uforholdsmessige kostnader eller forsinkelser

Barneloven § 61 første ledd nr. 3 regulerer heller ikke hvor mange sakkyndige retten kan oppnevne. Det betyr at den alminnelige reglen i tvisteloven § 25-3 første ledd gjelder.

Om bruk av to sakkyndige isteden for én i barnesaker (saker etter barneloven og barnevernloven) uttaler særdomstolsutvalget blant annet:

«Både barnevernsaker og foreldretvister inkluderer krevende temaer og problemstillinger. Arbeidet er belastende, og kan være ganske ensomt. Sakkyndige kan ha behov for et drøftingsrom i arbeid med slike saker. Dette kan oppfylles ved å oppnevne to sakkyndige, slik man eksempelvis gjør når rettsmedisinsk sakkyndige oppnevnes «parvis» i straffesaker. Etter utvalgets syn bør det ikke være hindringer i regelverket for å oppnevne to sakkyndige i barnesaker i tilfeller der dette anses som en god ordning.»

Departementet har fulgt opp særdomstolsutvalgets forslag, og foreslår å tydeliggjøre rettens adgang til oppnevning av flere enn én med en henvisning til bestemmelsen i tvisteloven § 25-3 første ledd og i barneloven § 61 første ledd nr. 3¹⁰⁰. Departementet understreker at formålet med en slik henvisning til tvistelovens bestemmelse ikke er å legge opp til en økt bruk av mer enn én sakkyndig, men å være en pedagogisk påminnelse. Barnelovsutvalget støtter dette forslaget¹⁰¹.

Vi vurderer likevel at det på sikt kan være hensiktsmessig å utrede nærmere om at det som hovedregel skal oppnevnes to sakkyndige i alle saker etter barnevernloven og barneloven.

¹⁰⁰ Barne- og familiedepartementet, 2020

¹⁰¹ NOU 2020: 14

9 Forutsetninger for vellykket implementering

9.1 Innledning

For at tiltakene som anbefales i denne utredningen skal ha de ønskede nyttevirkningene må flere forutsetninger være på plass. I dette kapitlet beskriver vi de mest sentrale forutsetningene for vellykket implementering.

9.2 Utvikling av tiltak gjennom samarbeid og involvering

For all implementering er et viktig suksesskriterium at det gjøres en grundig jobb med å konkretisere tiltakene som skal gjennomføres. I denne utredningen ser vi at konkretiseringen av tiltakene er avhengig av tett samarbeid med aktører på tvers av departementer, direktorater, fagmiljøer, interesseorganisasjoner og praksisfeltet.

I vårt anbefalte tiltak for oversikten, legger vi opp til en fase der prosjektbeskrivelsen for pilotprosjektet skal utformes. I denne fasen er det avgjørende at aktører med viktige roller på feltet involveres. Opprettelse av *referansegruppe* og *styringsgruppe* er mulige virkemidler for å sikre god involvering av de mest sentrale aktørene. Vi vurderer videre at det er avgjørende med et tett samarbeid mellom Bufdir, BFD, samt berørte og involverte aktører¹⁰² i utarbeidelsen av prosjektbeskrivelsen. En forutsetning for et vellykket pilotprosjekt og for at det skal kunne evalueres, er videre at disse strukturene for involvering og samarbeid vedvarer i driften av pilotprosjektet.

I vårt anbefalte tiltak for utdanningsprogrammet, legger vi til grunn at Bufdir får ansvaret for å utvikle og revidere læringsutbyttebeskrivelse for programmet, og at dette skjer i samråd med sentrale aktører på feltet. Her ser vi for oss opprettelse av et *rådgivende utvalg* bestående av relevante aktører innen feltet, som i utviklingsfasen bidrar i beskrivelsen av forventet læringsutbytte for kandidatene. I driftsfasen skal utvalget bidra i jevnlig og systematisk kvalitetssikring av utdanningsprogrammet og dets rammeverk. En slik styringsmodell vil ha et best mulig utgangspunkt dersom Bufdir går i dialog med aktuelle universiteter og høyskoler i forkant av en kontraktsinngåelse, for å drøfte innhold og form på oppdraget¹⁰³.

¹⁰² Dette kan være sakkyndiges oppdragsgivere, Barnesakkyndig kommisjon, Domstolsadministrasjonen, m.fl.

¹⁰³ En veiledende kunngjøring på Doffin er en metodikk som benyttes for å komme i dialog med markedet om et oppdrag, før konkurransen iverksettes og kontrakt inngås. Markedets tilbakemelding kan i neste instans informere valg av veien videre, og i så fall med hvilke(n) aktør(er)

9.3 Et løft i finansieringen av feltet

Vår kunnskapsinnhenting tilsier at det barnefaglige sakkyndighetsfeltet er preget av en klar underfinansiering. Denne underfinansieringen har vedvart over tid, og er etter vårt syn en av kjerneårsakene til at feltet har relativt omfattende utfordringer (som illustrert i kapittel 4, 6 og 7).

Vi vurderer i denne sammenhengen at det er behov for et nytt nivå på finansieringen av samtlige tiltak på feltet for å oppnå en vellykket implementering. Samtlige av våre aktuelle tiltak innebærer en betydelig økning av kostnader og avsatte ressurser, sammenlignet med dagens situasjon. Vår vurdering er at et provenynøytralt tiltak ikke vil imøtekomme utfordringene vi har identifisert innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet. Utdanningsprogrammet og oversikten er i dag underfinansiert og det er avsatt få ressurser. Som redegjort for tidligere, vurderer vi like fullt at en slik kostnadsøkning vil bidra til store nyttevirksomheter for feltet som helhet.

9.4 Markedsføring

Videre ser vi at både når det gjelder utdanningsprogrammet og oversikten, er det avgjørende at nye ordninger knyttet til disse blir gjort kjent blant berørte aktører og målgrupper. Dette gjelder både de sakkyndige selv, samt sakkyndiges oppdragsgivere.

Når det gjelder oversikten over barnefaglige sakkyndige, vil det i vårt anbefalte tiltak ikke være obligatorisk å gå via enheten for å engasjere eller oppnevne sakkyndige. Det vil imidlertid være en sterk anbefaling om at oppdragsgiverne gjør nettopp dette. Det vil i den forbindelse være svært viktig at sakkyndige er kjent med ordningen slik at rekrutteringsjobben for enheten er enklere. Det vil være hensiktsmessig å informere om oversikten på profesjonsstudiet i psykologi, men også i utdanningsprogrammet for sakkyndige, for å gjøre relevante fagpersoner oppmerksomme på verdien av å være oppført i oversikten.

Videre må oppdragsgiverne få informasjon om at det er opprettet en enhet som de nå vil være sterkt anbefalt å bruke. Det vil være viktig at god informasjon gis ut om hva enhetens arbeid innebærer, og hva som vil være fordelene med å gå via enheten. Bufdir vil ha ansvar for planlegging av pilotordningen, og bør bruke egne kanaler for å få ut informasjon om ordningen gjennom møter, informasjon på nettsidene o.l.

Når det gjelder videre utvikling av utdanningsprogrammet, vil markedsføring være minst like viktig. Programmet er i dag ikke preget av oversøkning til de eksisterende 20-25 plassene. Samtidig er det kun et fåtall av kandidatene som gjennomfører samtlige krav og blir oppført i oversikten etter deltakelse på programmet. Med innføring av dobbelt så mange studieplasser, for å bedre svare ut behovet for sakkyndige i hele landet, vil økt markedsføring være nødvendig for å rekruttere tilstrekkelig antall motiverte kandidater med et reelt ønske om å ta sakkyndigoppdrag. Det kan/bør også vurderes om markedsføring kan eller burde innrettes særskilt mot geografiske områder i Norge med særlig underskudd på barnefaglig sakkyndige.

9.5 Delegering av ansvar

Som vi har redegjort for gjennom utredningen, er det behov for at én aktør får og tar et tydeligere og mer samlet ansvar for feltet. Samtlige alternative tiltak vi har redegjort for i utredningen legger til grunn at Bufdir får delegert et større ansvar. Dette gjelder både tiltakene knyttet til utdanningsprogrammet og tiltakene knyttet til oversikten.

Vedlegg 1: Referanser

Aarstad, K. (2019). *Fagmiljø og utdanningskvalitet*. Rapport nr. 3-2019. NOKUT

Andresen, Jan Fredrik (2019) *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Statens helsetilsyn

Barne- og familiedepartementet (2020a). *Høringsnotat – Kompetanse i barnevernet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/702b63a92c5243eea4cd68c95b3d0b5a/horingsnotat-om-kompetanse-i-barnevernet1.pdf>

Barne- og familiedepartementet (2020b). *Høringsnotatet om endringer i barnevernloven – Regulering av bruk av sakkyndige barnevernssaker*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/702b63a92c5243eea4cd68c95b3d0b5a/horingsnotat-om-endringer-i-barnevernloven--regulering-av-bruk-av-sakkyndige-i-barnevernssaker3.pdf>

Barne- og familiedepartementet (2020c). *Høringsnotatet – Bruken av sakkyndige i foreldretvistsaker*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing5/id2700973/?expand=horingsnotater>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015). *Retningslinjer. Utstedelse og opprettholdelse av meklingsbevilling*. Ikke publisert

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*. Rapport 4/2019. Hentet fra <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005020>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020a). *Spørreundersøkelse til oppdragsgivere av barnefaglige sakkyndige*, ikke publisert

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020b). *Spørreundersøkelse til barnefaglige sakkyndige*, ikke publisert

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020, 31.august). *Kurser barnevernsansatte landet over*. Hentet fra https://bufdir.no/aktuelt/kurser_barnevernsansatte_landet_over/

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2021, 02.februar). *Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*. Hentet fra https://bufdir.no/Barnevern/Barnevernet_i_den_europeiske_menneskerettsdomstolen/

Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). *Mekling etter ekteskapsloven og barneloven*. (Rundskriv Q-02/2008). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mekling-etter-ekteskapsloven-og-barnelov/id504100/>

Barne- og likestillingsdepartementet (2009). *Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/q-1158-b-veiledende-retningslinjer-for-sakkyndig-arbeid-i-barnevernssaker.pdf>

Vedlegg 1: Referanser

Barne- og likestillingsdepartementet (2016). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreformen)*. (Prop. 73 L (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>

Barnesakkyndig kommisjon (2018) *Årsrapport 2019*. Hentet fra <https://img4.custompublish.com/getfile.php/4425763.2254.mllzuziislsaw/Årsrapport+2018+-+end+ver+rev.pdf?return=www.sivilrett.no>

Barnesakkyndig kommisjon (2019) *Årsrapport 2019*. Hentet fra <https://www.sivilrett.no/getfile.php/4725819.2254.zaakatjnnpaqil/BSK+Årsrapport+2019.pdf>

Barnevernloven (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/KAPITTEL_4#§4-19

Bernt, Camilla (2011) *Meklerrollen ved mekling i domstolene*. Bergen: Fagbokforlaget

Det Norske Akademis Ordbok (lest 06.01.2020). *Fagmiljø*. Hentet fra <https://naob.no/ordbok/fagmili%C3%B8>

Direktoratet for økonomistyring (2018). *Veileder til utredningsinstruksen*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Forskrift om Den rettsmedisinske kommisjon. (2018). (FOR-2018-02-13-240). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-02-13-240>

Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven. (2006). (FOR-2006-12-18-1478). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-18-1478?q=forskrift%20mekling>

Forskrift om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige (2020). FOR-2020-09-30-1921). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-09-30-1921>

Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (2017). Studietilsynsforskriften (FOR-2017-02-07-137). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-02-07-137>

Forvaltningsloven (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Garberg, Eline (2017) *Premisser for god nok omsorg i Norge: en analyse av sakkyndigvurderinger i barnevernssaker hvor familiene har minoritetsbakgrunn*. Oslo

Haugnæss, Gitte, Odd Helgesen og Dag Stokland (2015) *Evaluering av Barnesakkyndig kommisjon og vurdering av utvidet ansvarsområde*. Rapport nr. 8979. Agenda Kaupang.

Haugnæss, Gitte og Øyvind Næss-Holm (2017) *Evaluering av utdanningsprogram for barnefaglige sakkyndige*. Rapport nr. 9547. Agenda Kaupang.

Helsedirektoratet, (2015). *Legenes spesialistutdanning. Detaljutredning av Helsedirektoratets oppgaver i ny organisatorisk modell*. Rapport IS-2356

Vedlegg 1: Referanser

- Helsedirektoratet. (2021, 18. januar). *Integrert løp i dobbeltkompetanse for tannleger*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/integrert-lop-i-dobbeltkompetanse-for-tannleger>
- Helsedirektoratet. (2021, 20. januar). *Lønn til kandidater under odontologisk spesialistutdanning*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/lonn-til-kandidater-under-spesialistutdanning-i-pedodonti-og-til-tannleger-i-utproving-av-spesialistutdanning-i-multidiplinaer-odontologi>
- Helsedirektoratet (2021, 25. januar). *Etablering av stillinger for spesialister i pedodonti*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/etablering-av-stillinger-for-spesialister-i-pedodonti>
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016). *Regler for spesialistutdanning av tannleger*. Hentet fra https://www.odont.uio.no/studier/spesialistutdanning/spesialistregler-justert-111016_helse--og-omsorgsdepartement.pdf
- Holterman, Sonja (2016, 13. desember). -Tone Warth tok barna fra Svanhild Jensen. Hun ble truet på livet, skjelt ut og fikk bygda mot seg. Nå har hun sluttet i barnevernet og flyttet. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Endringer i straffeloven og straffeprosesslov mv. (skyldvne, samfunnsvern og sakkyndighet)*. (Prop. 154 L (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-154-l-20162017/id2557006/>
- Krogh, Læret Oda (2017). *Sakkyndige som «demokratiets sorte hull»? En vignettstudie av sakkyndige psykologers vurderinger av barnevernssaker*. Bergen
- Loge, Julia og Aksel Kjær Vindnes (2020, 10. mars). Forskerforbundets lønnsstatistikk 2020: Hvor mye tjener en forsker? Hentet fra <https://www.forskerforum.no/lonn-forsker-professor-forsteamanuensis-stipendiat-postdoktor/>
- NOKUT (2021). *Beskrivelse av læringsutbytte for nivåene i NKR*. Hentet fra <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nkr/beskrivelser-av-laringsutbytte-for-nivaene-i-nkr/>
- Norsk Psykologforening. (Årstall ikke oppgitt). *Utdanningsprogram for barnefaglige sakkyndige*. Hentet fra <https://www.psykologforeningen.no/medlem/kurs-og-utdanning/andre-utdanningsprogram/utdanning-av-barnefaglig-sakkyndige>
- Norsk Psykologforening. (2014). *Rammeplan for utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndighetsarbeid*. Hentet fra <https://www.psykologforeningen.no/medlem/kurs-og-utdanning/andre-utdanningsprogram/utdanning-av-barnefaglig-sakkyndige>
- NOU (1995: 23). *Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring*. Norges offentlige utredninger
- NOU (2001: 12). *Rettsmedisinsk sakkyndighet i straffesaker*. Norges offentlige utredninger
- NOU (2016: 16). *Ny barnevernslow – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Norges offentlige utredninger

Vedlegg 1: Referanser

NOU (2006: 9). *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*. Norges offentlige utredninger

NOU (2017: 8). *Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister barnevernsaker og utlendingssaker*. Norges offentlige utredninger.

NOU (2017: 12). *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Norges offentlige utredninger

NOU (2020: 14). *Ny barnelov. Til barnets beste*. Norges offentlige utredninger

Nylenna, Magne (2018, 13.november). Tverrfaglighet (helsevesen). Hentet fra [https://sml.snl.no/tverrfaglighet - helsevesen](https://sml.snl.no/tverrfaglighet-helsevesen)

Senter for psykoterapi og psykososiale rehabilitering ved psykose (årstall ukjent) SEPREP TU er nå en del av VID vitenskapelige høyskole. Hentet fra <https://www.seprep.no/tverrfaglig-utdanning/info-om-tu/>

Torvik, Eir (2019) *Sakkyndigvurderinger i foreldretvistsaker: forståelse av omsorg, foreldreskap og utviklingsbetingelser*. Oslo

Twisteloven. (2005). Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (LOV-2005-06-17-90). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-90>

Universitets- og høyskoleloven. (2005). Lov om universiteter og høyskoler (LOV-2005-04-01-15). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15#KAPITTEL_1-1

Viblemo, Tor Egil, Marte Tobro, Leif Oscar Olsen, Audun Gleinsvik og Rune Busch (2016) *Domstolsbehandlingen av foreldretvister*. Oxford Research AS og Proba Samfunnsanalyse

Vedlegg 2: Oversikt over involverte aktører

Under følger en oversikt over aktører som har vært involvert i utredningsarbeidet. Medlemmer av referansegruppen har både gitt innspill via møter og ved å sende skriftlige innspill.

Hvem	Involvering
Norsk Psykologforening	Medlem av referansegruppen
Domstolsadministrasjonen	Medlem av referansegruppen
En tingrettsdommer	Medlem av referansegruppen
Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker	Medlem av referansegruppen
Tre barnevernstjenester • Stad kommune • Hammerfest kommune • Alta kommune	Medlem av referansegruppen
Barnesakkyndig kommisjon	Medlem av referansegruppen
Foreningen 2 Foreldre	Medlem av referansegruppen
Landsforeningen for barnevernsbarn	Medlem av referansegruppen
Organisasjon for barnevernsforeldre	Medlem av referansegruppen
Høgskulen på Vestlandet	Medlem av referansegruppen
Advokatforeningen	Medlem av referansegruppen
Foreningen for sakkyndige psykologer	Medlem av referansegruppen
Styringsgruppa for utdanningsprogrammet for barnefaglig sakkyndige	Innspills- og drøftingsmøte. Deltok også på ett møte i referansegruppen.
Nasjonal enhet for rettspsykiatrisk sakkyndighet	Orienterings- og drøftingsmøter
Statens sivilrettsforvalning	Orienterings- og drøftingsmøte
Den rettsmedisinske kommisjon	Orienterings- og drøftingsmøte
Helsedirektoratet	Orienterings- og drøftingsmøter
Representanter for Bufetat (region Øst)	Orienterings- og drøftingsmøter
Kompetansesentrene for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER) i Oslo og Bergen	Orienterings- og innspillsmøte

Vedlegg 3: Rollene sakkyndige kan ha etter barnevernloven og barneloven

1. Sakkyndiges arbeid etter barnevernloven

Innenfor barnevernloven vil den sakkyndiges oppgave være å utrede et saksforhold eller et begrenset tema. En sakkyndig **utredning** vil ha som formål å bidra til sakens opplysning og være en del av beslutningsgrunnlaget når henholdsvis barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolene tar stilling til spørsmål om tiltak etter barnevernloven.¹⁰⁴

Den sakkyndiges oppdragsgiver kan være en av partene, det vil si den offentlige part - barneverntjenesten - eller en privat part. I disse tilfeller beskriver vi arbeidsforholdet som et engasjement, og sakkyndige som utfører arbeid på vegne av en part er *engasjert*. Fylkesnemnda og domstolene er uavhengige avgjørelsesorgan. Sakkyndige som opptrer på vegne av en nøytral instans blir *oppnevnt*.¹⁰⁵

Barnevernloven regulerer barneverntjenestens ansvar, organisering og saksbehandling, samt saksbehandlingen i fylkesnemnda. **Tvisteloven** og **domstolloven** regulerer saksbehandlingen i domstolen. Sakkyndige kan oppnevnes eller engasjeres til å utrede ulike forhold knyttet til barnets omsorgssituasjon. Det er vanlig å utrede barnets omsorgsbehov og foreldrenes omsorgsevne. Når barn er plassert utenfor hjemmet, vil vurderingene knyttes til spørsmål om samværsomfang eller tilbakeføring.

Med utgangspunkt i de veiledende retningslinjene for sakkyndig arbeid i barnevernssaker kan vi si noe om hvilken kompetanse den sakkyndige må besitte for å utføre sitt arbeid i disse sakene. Vi beskriver de ulike elementene i det sakkyndige arbeidet i tabellen under:

Sakkyndig arbeid i barnevernssaker

Forholdene rundt undersøkelsen

Den sakkyndige må omgjøre tema som framgår av mandatet til *faglige spørsmål som lar seg undersøke*. Sakkyndige har også ansvar for å *si fra om temaer som ikke lar seg belyse faglig*. Den sakkyndige må etterstrebe en *uavhengig* opptreden under hele arbeidet, og det er forventet at den sakkyndige er oppmerksom på egne normer og holdninger.

Faglige vurderingstemaer

De overordnende *faglige vurderingstemaene* vil være barns omsorgsbehov ut fra barnefaglig kunnskap, voksnes omsorgsferdigheter, relasjonen mellom foreldre/omsorgspersoner og barnet, ulike kontekstuelle forhold sin innvirkning på barnets utvikling og omsorgssituasjon og behov for og effekt av tiltak.

¹⁰⁴ NOU 2006: 9

¹⁰⁵ Ibid

Metoder i utredningsarbeidet

Den sakkyndige skal bruke de metodene som er best egnet til å belyse problemstillingene i mandatet. Med formål om å undersøke forhold i barnets totale omsorgssituasjon, gjør den sakkyndige en kildekritisk innhenting og tolkning av informasjon.

Person- og relasjonsorienterte samtaler med barn, foreldre og andre omsorgspersoner

Samtalen vil i de fleste saker være hovedmetoden til den sakkyndige. Samtalen må ha klare mål og være tilpasset de vurderingstema som er aktuelle ut fra mandatet i saken. Den sakkyndige bør ha direkte kontakt med barnet og samtale med barnet så langt det er mulig. For litt eldre barn er deres syn på egen situasjon en viktig del av vurderingsarbeidet. For yngre barn vil det vanligvis være viktigere å observere dem i deres naturlige miljø. I samtalene med omsorgspersoner må omsorgspersonen få god tid til å framføre sine synspunkter.

Observasjon av barn, barn og foreldre, eventuelt barnet i andre sammenhenger

Det er vanligvis mest relevant å gjøre observasjoner av barnet der det bor. En observasjon kan være mer eller mindre strukturert, avhengig av hva den sakkyndige vurderer som formålstjenlig. Den sakkyndige må være bevisst egen påvirkning, og på det spesielle ved å være gjenstand for en utredning i forbindelse med en barnevernssak.

Utredningsinstrumenter

Tester, inventorier eller selvrapporteringsskjema kan inngå i en helhetlig analyse og vurdering av saken. Sakkyndige skal benytte etablert teori og metode, samt oppdatert versjon av aktuelle tester og siste normering. Den sakkyndige må gi en begrunnelse for valgte utredningsinstrumenter i den skriftlige rapporten. Videre må den sakkyndige beskrive i den skriftlige rapporten om hvorvidt testsituasjonen kan ha hatt påvirkning på resultater og påfølgende tolkning.

Kildeopplysninger

Foreliggende referater og dokumenter er ofte relevante kilder i en utredning. En sakkyndig utredning skal imidlertid ta utgangspunkt i her og nå-situasjonen og historiske data må sees i forhold til den. Sakkyndige bør undersøke avgjørende historiske opplysninger med primærkilden.

Den skriftlige rapporten

Den sakkyndige skal utforme en skriftlig rapport på bakgrunn av utredningen, der mandatets ulike spørsmål besvares. Sakkyndige bør redegjøre for hvilke faglige vurderingstema som er vektlagt og hvilke metoder som er anvendt. Sammenhengen mellom informasjonen som er hentet inn og de vurderinger som er gjort, teoretiske avveininger og partenes sentrale synspunkt må komme tydelig frem.

Det faglige bidraget er en beskrivelse og vurdering av det enkelte barns utvikling og hvilke faktorer som kan ha påvirket denne utviklingen. Videre beskrives barnets behov nå og framover. Den sakkyndige gir sine vurderinger om barnets utvikling dersom det blir værende eller ikke hos sine foreldre, eventuelt mulig effekt av nærmere beskrevne hjelpetiltak. Den sakkyndige bør være så tydelig som mulig i prediksjonene. Det innebærer å redegjøre for grad av usikkerhet og eventuelle begrensninger i tilgjengelig psykologisk teori og kunnskap.

Beskrivelsene og vurderingene til sakkyndige skal bygge på oppdatert, og så langt som mulig på evidensbasert kunnskap.

Når barneverntjenesten engasjerer sakkyndige

Barnevernet har rett og plikt til å foreta undersøkelse dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kap. 4.¹⁰⁶ Barnevernet har videre en plikt til å sørge for at eventuelle tiltak er til barnets beste,¹⁰⁷ og skal sørge for at saken er så godt **opplyst** som mulig før vedtak treffes.¹⁰⁸ Undersøkelsen skal samtidig ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier.

Barneverntjenesten har selv kompetanse til å utrede situasjonen til et barn, men *kan* engasjere sakkyndige til å bistå i undersøkelsen ved å utrede bestemte forhold.¹⁰⁹ Det er altså opp til tjenesten å vurdere når, og til hvilket formål den ønsker å engasjere sakkyndige. Det er barneverntjenesten som bestemmer den sakkyndiges mandat og ellers hvilke rammer den sakkyndige har for sitt arbeid.

Den sakkyndiges utredning blir en del av barneverntjenestens undersøkelse og saksforberedelse. Den sakkyndige kan kreve å få snakke med barnet i enerom.¹¹⁰ Det er ikke et krav om at barneverntjenesten *skal* innhente sakkyndigerklæringer i alle barnevernssaker. Det må bero på en konkret vurdering. I saker som skal fremmes for fylkesnemnda skal sakkyndige som er engasjert av barneverntjenesten møte i nemnda og avgi muntlig forklaring.¹¹¹

Årsaker til hvorfor barneverntjenesten velger å engasjere sakkyndige

Den antatt viktigste årsaken til at barnverntjenesten engasjerer sakkyndig er at tjenesten selv mangler særskilt kompetanse knyttet til problemstillinger den enkelte sak reiser. Den sakkyndige blir da engasjert for å utrede mer eller mindre omfattende tema i barnevernssaken.¹¹²

En annen årsak kan være at barneverntjenesten ønsker å kvalitetssikre egen utredning. For å få saken fremmet for fylkesnemnda, kan barnevernet anse det som nødvendig å legge ved en sakkyndig utredning.¹¹³ Barneverntjenesten yter både hjelpetiltak og foreslår tvangstiltak der det er nødvendig.

I enkelte saker er det den private parten som ønsker en sakkyndig utredning. Det er som regel begrunnet i en faglig mistillit til barneverntjenesten. Å engasjere en sakkyndig som utreder saken

¹⁰⁶ Barnevernloven, 1992, § 4-3

¹⁰⁷ Barnevernloven, 1992, § 4-1

¹⁰⁸ Forvaltningsloven, 1967, § 17 første ledd

¹⁰⁹ Barnevernloven, § 4-3 fjerde ledd.

¹¹⁰ Barnevernloven, 1992 § 4-3 femte ledd

¹¹¹ Barnevernloven, 1992 § 7-17; Tvisteloven, 2005, § 25-5.

¹¹² NOU 2006: 9

¹¹³ Ibid

kan da være et alternativ for å gi den private parten tillit til, og etablere et samarbeid om, barnevernutredningen¹¹⁴.

Spørsmål om habilitet kan også være en årsak til å engasjere sakkyndige. I enkelte kommuner er forholdene så små at det kan oppstå situasjoner hvor for eksempel den som skal utredes er i slekt eller på andre måter har en relasjon til personalet i barnevernet. I slike tilfeller kan det å engasjere en utenforstående sakkyndig være en løsning. Kapasitets- og bemanningsproblemer kan også være en årsak til hvorfor barneverntjenester engasjerer sakkyndige.¹¹⁵

I 2018 var barneverntjenesten oppdragsgiver for *halvparten* av rapportene som ble sendt inn til Barnesakkyndig kommisjon (348 av 689 rapporter).¹¹⁶ Det har vært en *nedgang* i andelen rapporter der barneverntjenesten står som oppdragsgiver. BSK påpeker at dette kan ha sammenheng med økt kompetanse i barnevernet, med kommunale innsparinger, og med at tilgangen på sakkyndige i barnevernssaker er mer begrenset enn tidligere, ettersom bruken av sakkyndige i saker etter barneloven har økt i senere år.

Når fylkesnemnda oppnevner sakkyndige

Fylkesnemndene er statlig uavhengige, domstolslignende forvaltningsorganer, administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet, og har blant annet vedtaksmyndighet i tvangssaker etter barnevernloven. Fylkesnemnda har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak.¹¹⁷ I fylkesnemndas saksforberedelse skal nemndsleder ta stilling til om det er behov for ytterligere bevisførsel enn det som det er lagt opp til fra kommunens side. Nemndsleder kan da beslutte at det skal oppnevnes en sakkyndig.¹¹⁸

Samtaleprosess er en alternativ prosessform i fylkesnemndene. Det vil si at nemndslederen, den sakkyndige, partene, og prosessfullmektigene har samtalemøter. Prosessen er basert på frivillighet. Formålet med samtaleprosess er å kartlegge faktiske forhold og/eller konflikttemaer og bedre partenes kommunikasjon, samt legge til rette for enighet om en midlertidig ordning eller hel eller delvis løsning av saken. I tillegg til å delta i samtalemøter, kan fylkesnemnda gi den sakkyndige i oppgave å samtale med barnet og partene i forkant av møtet og/eller observere og veilede partene ved eventuell utprøving av midlertidige ordninger. Blir partene ikke enige, vil saken følge de vanlige saksbehandlingsreglene.

Fylkesnemnda var oppdragsgiver for 10 prosent av rapportene som ble sendt til BSK i 2018.¹¹⁹

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ Barnesakkyndig kommisjon, 2019

¹¹⁷ Barnevernloven, 1992, § 7-3; Forvaltningsloven, 1967, § 17 første ledd

¹¹⁸ Barnevernloven, 1992, § 7-12 andre ledd bokstav d

¹¹⁹ Barnesakkyndig kommisjon, 2019

Når domstolen oppnevner sakkyndig

Fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten til rettslig overprøving.¹²⁰ Både den private part og kommunen kan bringe saken inn for domstolen. I barnevernssaker har domstolen et selvstendig ansvar for at bevisføringen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag.¹²¹ Retten kan derfor på selvstendig grunnlag oppnevne en sakkyndig til å utrede saken.¹²² Det kan også oppnevnes sakkyndig etter begjæring fra en av partene.

Retten bestemmer hva den sakkyndige skal utrede, og gir de nødvendige instruksjoner. Retten kan pålegge partene å utarbeide forslag til mandat for den sakkyndige.¹²³ Det er retten som sørger for at den sakkyndige får tilgang til de opplysninger som hun/han trenger, og som dekker den sakkyndiges honorar.

I 2018 var tingretten, lagmannsretten og høyesterett samlet sett oppdragsgiver for omtrent 40 prosent av rapportene som ble sendt til BSK.¹²⁴

Når den sakkyndige engasjeres av den private part

Når en sak skal behandles i fylkesnemnda eller i domstolen, kan den private parten også engasjere en sakkyndig utreder.¹²⁵ Den private part utarbeider da den sakkyndiges mandat. Den privat engasjerte sakkyndige blir vanligvis ført som vitne og honoraret betales av den private part.

2. Sakkyndig arbeid etter barneloven

Mens barnevernloven regulerer det offentliges adgang til å gjøre inngrep i familien, regulerer **barneloven** det privatrettslige forholdet mellom foreldre og barn.

Uenighet mellom foreldre om foreldreansvar, fast bosted, samvær og/eller flytting med barnet ut av landet (foreldretvister) skal løses etter reglene i barneloven. Utgangspunktet er at foreldrene har avtalefrihet, men i de tilfellene foreldrene ikke blir enige kan saken bringes inn for en domstol. Bruk av sakkyndige i foreldretvistsaker er regulert i **barneloven**, **tvisteloven** og **domstolloven**.

Den sakkyndige kan ha flere *roller* i foreldretvistsaker. Bernt skiller mellom tre roller; *utrederrollen*, *veilederrollen* og *meklerrollen*.¹²⁶ Sakkyndige påtar seg flest antall oppdrag som mekler (gjennomsnittlig 9.5 per år), og færrest oppdrag som utreder (3.2 per år).¹²⁷ Vi har ikke oversikt over det totale omfanget av saker etter barneloven der barnefaglig sakkyndige er involvert. Vi vet

¹²⁰ Barnevernloven, 1992, § 7-24; Etter reglene i tvisteloven kapittel 36

¹²¹ Tvisteloven, 2005, § 21-3 annet ledd

¹²² Tvisteloven, 2005, § 25-2

¹²³ Tvisteloven, 2005, § 25-4

¹²⁴ Barnesakkyndig kommisjon, 2019

¹²⁵ Barnevernloven, 1992, § 7-17; Tvisteloven, 2005, § 25-6

¹²⁶ 2011

¹²⁷ Viblemo, Tobro, Olsen, Gleinsvik og Busch, 2016

imidlertid at bruken av sakkyndige har økt kraftig i disse sakene de senere år. Vi vet også at sakkyndigvurderinger har mye å si for utfallet i sakene.¹²⁸

I tabellen under redegjør vi kort for de ulike rollene sakkyndige har i foreldretvistsaker.

Sakkyndig arbeid i foreldretvistsaker

Meklerrollen – saksforberedende møter etter barneloven §61-1

Utgangspunktet i foreldretvister er *avtalefrihet* og *mekling*. Det er ønskelig at saksgangen for domstolen er konfliktdempende og foreldrene kan komme frem til *enighet uten en hovedforhandling*. Barneloven § 61 første ledd nr. 1 legger derfor opp til at det som hovedregel skal innkalles til et saksforberedende møte mellom partene for å klarlegge tvistepunktene mellom dem, drøfte videre behandling av saken og ev. mekle mellom dem.

Målet med saksforberedende møter etter denne bestemmelsen er at foreldrene skal bli enige om varig løsning i tvistetemaene, eller komme fram til en prøveordning som skal gjelde i en begrenset periode. Det forutsetter at sakens alvorlighetsgrad og konfliktnivået mellom foreldrene ikke er for høyt. Etter barneloven §61 første ledd nr. 1 kan retten oppnevne en sakkyndig til å være med i de saksforberedende møtene. Sakkyndige kan ha en sentral rolle i disse møtene. Det er imidlertid opp til dommeren å bestemme oppgavefordelingen mellom dommeren selv og den sakkyndige.

Dommeren kan velge å mekle mellom partene selv med råd og bistand fra den sakkyndige, eller dommeren kan overlate til den sakkyndige å mekle mellom partene. Retten kan også be den sakkyndige om å ha samtaler med barnet og foreldrene i forkant av eller mellom møtene. Dette krever samtykke fra foreldrene.

Bernt beskriver meklerrollen som prinsipielt annerledes enn de to andre rollene. Sakkyndige har en *tilretteleggende* funksjon og skal virke som en katalysator i partenes forhandlingsprosess og legge til rette for kommunikasjon¹²⁹. I intervjuer har mange beskrevet dette som en rolle hvor oppgaven er å få partene fra «konfliktmodus» til «problemløsningsmodus».¹³⁰

Mekling ved sakkyndig etter barneloven § 61 første ledd nr. 1 vil som hovedregel bygge på muntlighet. Dersom retten ber den sakkyndige om å ha samtaler med barn og foreldrene i forkant av, eller mellom, møtene, kan det være hensiktsmessig å be om en skriftlig erklæring. Hvis en slik erklæring avgis kan dokumentet benyttes som bevis i saken på linje med tradisjonell sakkyndig erklæring.

Veilederrollen – etter barneloven §61-7

¹²⁸ Andresen, 2019

¹²⁹ 2011

¹³⁰ Andresen, 2019

Meklingsprosessen i foreldretvistsaker gir rom for at foreldre kan prøve ut midlertidige omsorgs- og samværsordninger. I henhold til Barneloven § 61 første ledd nr. 7, kan retten gi partene adgang til å prøve ut en foreløpig avtale i et nærmere angitt tidsrom. Retten kan oppnevne en sakkyndig for å veilede partene i prøveperioden. Vi vet lite om hvordan sakkyndige utøver veilederrollen og hvilken kompetanse de trenger for å utføre denne rollen.

Utrederrollen – etter barneloven § 61-3

Etter barneloven § 61 første ledd nr. 3, kan retten oppnevne en sakkyndig til å uttale seg om ett eller flere spørsmål som saken reiser. Etter dette alternativet forutsettes den sakkyndige på tradisjonell måte å avgi skriftlig erklæring forut for hovedforhandling, og å møte i retten og avgi forklaring som sakkyndig.

Sakkyndiges oppdragsgivere i foreldretvistsaker

Det er retten som oppnevner sakkyndig etter barneloven § 61 første ledd nr. 1 og 3, såkalt rettsoppnevnt sakkyndig. Uavhengig av om en rettslig oppnevnt sakkyndig skal arbeide etter § 61 første ledd nr. 1 eller 3, er mandatet fra dommeren den sakkyndiges fullmakt til å utføre en nærmere bestemt arbeidsoppgave på vegne av domstolen.

Spørsmålet om det skal oppnevnes en sakkyndig etter § 61 første ledd nr. 3, beror ifølge Høyesterett på om dette antas å være nødvendig for at saken skal bli forsvarlig opplyst, slik at hensynet til barnets beste kan bli ivaretatt. Videre følger det av rettspraksis at behovet må ses i lys av hvilke opplysninger retten vil få gjennom bevisføringen ellers. Det er nå presisert i barneloven § 61 første ledd nr. 3 andre punktum at retten "kan" oppnevne sakkyndig i saker der "det er sett fram påstandar om vald, overgrep, rus eller psykisk liding og saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst på anna måte". Barneloven har verken spesialregler når det gjelder hvem eller hvor mange sakkyndige som kan oppnevnes.¹³¹

Spesialreglene i barneloven om bruken av sakkyndige suppleres av de alminnelige reglene i domstolloven og tvisteloven dersom ikke noe annet følger av barneloven, jf. barneloven § 59 tredje ledd. Dette innebærer at det er de alminnelige reglene i tvisteloven kapittel 25 som gjelder.¹³² Domstolen eller privat part kan oppnevne og engasjere sakkyndige i foreldretvistsaker etter tvisteloven kapittel § 25 om sakkyndigbevis. Saker etter barneloven er ikke undergitt partenes frie rådighet, slik at retten har ansvar for at saken er forsvarlig opplyst, jf. tvisteloven § 11-4. Retten kan om nødvendig kreve andre og flere bevis, jf. tvisteloven § 21-3 annet ledd. Det betyr at retten, når det er nødvendig for å få et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, kan oppnevne en sakkyndig etter begjæring fra en part eller av eget tiltak, jf. tvistemålsloven § 25-2. Retten kan oppnevne en sakkyndig på ethvert tidspunkt i saksgangen.

¹³¹ Barne- og familiedepartementet, 2020c

¹³² Barne- og familiedepartementet, 2020c

Utfordringer knyttet til sakkyndiges uavhengighet i foreldretvistsaker

Det er ikke noe til hinder for at retten oppnevner en sakkyndig etter barneloven § 61 første ledd nr. 3, som tidligere har veiledet og/eller meklet i saken etter nr. 1 og 2. Dette gjelder ikke dersom den tidligere involveringen i saken gjør at den sakkyndige må regnes som inhabil, jf. tvisteloven § 25-3 tredje ledd.¹³³

Likevel kan bruk av samme sakkyndig i saksforberedende møte og under hovedforhandling, være egnet til å så tvil om den sakkyndiges uavhengighet.

Noen sakkyndige vil konsekvent ikke gjennomføre en utredning dersom de har deltatt som megler i saksforberedende møter, fordi de mener det utfordrer deres uavhengighet. Samtidig viser studier at sakkyndige i liten grad og noen grad opplever overgangen fra saksforberedende møte til hovedforhandling som problematisk. Bytte av sakkyndig i overgangen mellom saksforberedende møte og hovedforhandling på grunn av uavhengighet forekommer, men ikke veldig hyppig.¹³⁴

En privat part kan også engasjere sakkyndige til å utføre et tradisjonelt sakkyndig oppdrag etter tvisteloven kapittel § 25 om sakkyndigbevis, jf. § 25-6. Den sakkyndige blir da ført som vitne, jf. tvisteloven § 25-6. Den private part har adgang til å engasjere sakkyndig, selv om retten har oppnevnt en sakkyndig etter tvisteloven § 25-2, jf. § 21-3 annet ledd.

¹³³ Barne- og familiedepartementet, 2020c

¹³⁴ Viblemo, Tobro, Olsen, Fleinsvik og Busch, 2016

Vedlegg 4: Sentrale aktører innen det barnefaglige sakkyndighetsfeltet

Barnesakkyndig kommisjon

Barnesakkyndig kommisjon ble opprettet med virkning fra 1. januar 2010. Kommisjonens virksomhet er hjemlet i barnevernloven § 2-5. Fra 1. januar 2010 skal alle sakkyndige rapporter som brukes i barnevernssaker, vurderes av kommisjonen. Dette gjelder enten de er bestilt av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller private parter. Det er først når en rapport har blitt gjennomgått av kommisjonen at den kan gi grunnlag for tiltak i henhold til barnevernlovens kapittel 4.

Også når en sakkyndig rapport legges til grunn for at barneverntjenesten ikke iverksetter tiltak, skal rapporten legges frem for kommisjonen. Barnesakkyndig kommisjon består av en kommisjonsleder og 13 kommisjonsmedlemmer som er oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet, for en periode på inntil 4 år. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for Barnesakkyndig kommisjon.

Innen barnevernloven har Barnesakkyndig kommisjon i henhold til barnevernloven § 2-5 som oppgave å vurdere rapporter fra sakkyndige.¹³⁵ Som begrunnelse for å opprette Barnesakkyndig kommisjon, ble det i lovforarbeidene vist til behovet for godt fagarbeid som grunnlag for beslutninger i barnevernssakene, og til at kommisjonen gjennom sin rolle kan bidra til å styrke den private parts tillit til de sakkyndiges utredninger. Ordningen ble evaluert i 2015, og viste at etableringen av kommisjonen har bidratt til økt rettssikkerhet i barnevernssaker, i tråd med intensjonene.

I sin årsrapport for 2018 bemerker BSK at det de senere årene har vært en jevn nedgang i antall innkomne rapporter. I 2014 mottok BSK 908 saker, mens de i 2018 mottok 689. BSK har ikke en tydelig forklaring på årsaken til dette, men oppgir i rapporten at det kan ha sammenheng med økt kompetanse i barnevernstjenestene. Samtidig oppgir de at det også kan ha bakgrunn i kommunenes økonomiske situasjon. De oppgir også at tilgangen på sakkyndige i barnevernssaker kan virke inn.¹³⁶

Barnesakkyndig kommisjon behandler kun saker etter barnevernloven. Samtidig brukes sakkyndige i et økende antall saker etter barneloven (foreldretvistsaker). Det har derfor i senere år blitt diskutert og fremmet forslag om at BSK også bør ha ansvar for å kvalitetssikre sakkyndigrapporter i disse sakene. Dette vil i så fall øke saksmengden til kommisjonen betraktelig,

¹³⁵ Den sakkyndige rapporten skal være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før den kan legges til grunn for vedtak eller avgjørelser i barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstol, jf. Barnevernloven, 1992, § 4-3 fjerde ledd, § 7-17 andre ledd og § 7-24 tredje ledd.

¹³⁶ Barnesakkyndig kommisjon, 2018

og dermed også behovet for ressurser. I Agenda Kaupangs evalueringsrapport fra 2015¹³⁷ ble sakkyndige, advokater, barnevernsledere og tingrettsdommere intervjuet. De gjennomgående funnene var at det er god kvalitet på sakkyndigrapportene i foreldretvistsakene og at rettssikkerheten er godt ivarettatt. Likevel mente de fleste at det var behov for bedre kvalitetssikring av sakkyndigarbeidet i disse sakene.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Det er i norsk lov i noen tilfeller adgang til å bruke tvang i barnevernssaker når det er nødvendig. I 1993 ble Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker opprettet som et eget uavhengig statlig organ for å avgjøre slike tvangssaker. Fylkesnemnda er partsnøytral og uavhengig, og er et domstolslignende statlig organ.

Fylkesnemnda *starter aldri* en tvangssak. Sakene bringes inn for fylkesnemnda på initiativ fra sakens parter, for eksempel kommunens barneverntjeneste eller foreldrene i en barnevernssak. Fylkesnemnda er med andre ord en ren avgjørelsesinstans. Det er 10 fylkesnemnder i Norge. Fylkesnemndenes administrative ledelse er lagt til Sentralenheten for fylkesnemndene, som er underlagt Barne- og familiedepartementet.

Domstolsadministrasjonen

Domstolsadministrasjonen har ansvaret for den sentrale administrasjonen av domstolene i Norge, og skal bidra til at de er i best mulig stand til å møte sine utfordringer. Dette innebærer blant annet å legge til rette for en forsvarlig og effektiv gjennomføring av rettssaker. Domstolsadministrasjonen har både en styrings- og støttefunksjon, en rettspolitisk rolle og en utviklingsrolle.

Domstolene har ansvaret for å oppnevne sakkyndige i de sakene hvor retten anser dette som nødvendig. Domstolsadministrasjonen har ansvaret for kompetansehevingsarbeidet i domstolene, og har i de siste årene satset på kompetanseheving på det barnefaglige området.

Norsk Psykologforening

Norsk Psykologforening (NPF) er en profesjonsforening for autoriserte psykologer i Norge, tilsluttet Akademikerne. Foreningen er en faglig organisasjon og fagforening for personer med autorisasjon som kliniske psykologer i Norge.

Psykologforeningen skal ivareta medlemmenes faglige og økonomiske interesser og bidra til å forbedre menneskers livsvilkår og livskvalitet. Foreningen har egne fagetiske retningslinjer, og et uavhengig fagetisk råd forvalter regelverket og klagegangen for brukere.

Foreningen har ansvar for den offentlige spesialistutdanningen for psykologer og har et omfattende videreutdanningstilbud.

¹³⁷ Haugnæss, Helgesen og Stokland, 2015

Norsk Psykologforening forvalter utdanningsprogrammet og oversikten på vegne av BFD. En styringsgruppe med en representant for NPF, en representant for Den Norske Legeforening og en jurist med særlig kompetanse i barne- og familiesaker har ansvar for overordnet drift og utvikling. Styringsgruppas oppnevnes av BFD og møtes halvårlig.

Foreningen for sakkyndige psykologer (FOSAP)

FOSAP er en interessegruppe for psykologer som opptrer som sakkyndige eller fagkyndige i saker etter lov om barn og foreldre og etter lov om barneverntjenester. I 2016 ble dette utvidet til å også gjelde psykologer som opptrer som sakkyndige innenfor staffe- og erstatningsfeltet. Oppdragsgiverne er vanligvis offentlig forvaltning og domstoler. I barnevernssakene er dette ofte barneverntjenester og fylkesnemnder.

FOSAP ble etablert i 1994 og er i dag direkte tilknyttet Norsk Psykologforening. FOSAPs formål er å utvikle sakkyndigrollen og å arbeide for sakkyndige psykologers interesser. Dette skal skje ved å høyne faglige og etiske standarder, stimulere generell fagutvikling og å fremme samarbeid med andre yrkesgrupper.

Vedlegg 5: Utdanningsordninger på andre felt

1. Sakkyndighet innen rettsmedisin og rettspsykiatri

Rettsmedisin er samlebetegnelsen på anvendelse av medisinsk kunnskap og vitenskap i rettslig sammenheng. Alle medisinske fagområder kan være relevante for innhenting av sakkyndig bistand til rettens arbeid. Ordningen med *rettspsykiatriske* sakkyndige kom i et særskilt nasjonalt søkelys ifm. rettssaken etter 22.juli-terrorangrepene. Opplæring av sakkyndige innen rettsmedisin følger ABC-modellen som beskrevet av Rognum-utvalget¹³⁸. A-nivået er spesialistgodkjenningen, B-nivået er et felles kurs i strafferett, straffeprosess, samt juridiske og etiske utfordringer i utøvelsen av sakkyndighet for alle rettsmedisinere, og C-nivået er en fordypning i sakkyndighet innen de respektive rettsmedisinske disiplinene. Rettspsykiatri er en særskilt interessant disiplin å se til, ettersom sakkyndighet her er regulert i egen forskrift.

¹³⁸ NOU 2001: 12

Vedlegg 5: Utdanningsordninger på andre felt

Opplæring i sakkyndighet innen rettsmedisin (B-kurs)	
Hvem forvalter	Statens sivilrettsforvaltning har sekretariatsfunksjonen
Hvem tilbyr	Den rettsmedisinske kommisjon (DRK) er oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet
Styring	<i>Forskrift om den rettsmedisinske kommisjon</i> ¹³⁹ fastsetter at kommisjonen har ansvar for opplæring av sakkyndige og skal avgi årlig rapport til Justis- og beredskapsdepartementet om sitt virke.
Kvalitet	B-kurset består av to tredagerssamlinger som dekker juridiske tema (juss som normativ vitenskap, straffeprosess, habilitetsregler m.m.), samt hvordan utføre sakkyndigoppdrag (forståelse av mandat, etablering og dokumentasjon av interne kvalitetssikringsrutiner, skriving av erklæringer og hvordan erklæringene bør presenteres for retten). Kurset anvender caseoppgaver og rettssal-rollespill.
Tilgang (rekruttering)	Det rekrutteres bredt innen relevante medisinske felt.
Opplæringens omfang	B-kurset er felles for samtlige rettsmedisinske fagområder og arrangeres en gang i året.
Antall kandidater	Kurset var tidligere avgrenset til 26 deltakere per kull, men har økt til 28 plasser grunnet stor interesse de siste par årene.
Kostnad	Deltakerne bekoster selv 11.000 kr i kursavgift, i tillegg til transport, evt overnatting og diett. Kursavgiften dekker de direkte kostnadene ifm. gjennomføring av kursene. Kursene søkes årlig godkjent som videre- og etterutdanningskurs hos Den norske legeforening, samt som fritt spesialkurs og vedlikeholdsaktivitet hos Norsk Psykologforening, slik at kandidatene kan søke om refusjon av utgifter. I tillegg kommer kostnader knyttet til arbeidstid hos kommisjonsleder som bisitter alle kursene, samt sekretariatets bistand ifm. kursplanlegging og gjennomføring (samlet sett anslagsvis 1-2 uker arbeidstid).

¹³⁹ Forskrift om Den rettsmedisinske kommisjon, 2018, §3

Opplæring i sakkyndighet innen rettspsykiatri (C-kurs)	
Hvem forvalter	Regionale helseforetak (etter oppdragsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet)
Hvem tilbyr	Kompetansesentrene for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (SIFER) ved Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF. SIFER Nord-Norge er i skrivende stund på vei inn i arbeidet, men har ikke vært med i tidligere runder med kurs.
Styring	<i>Forskrift om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige</i> ¹⁴⁰ fastsetter krav til sakkyndiges kompetanse, mandatet til sakkyndigoppdrag, utførelsen av sakkyndigoppdrag og definerer rollen til Nasjonal Enhet for Rettspsykiatrisk Sakkyndighet (NERS) på feltet.
Kvalitet	C-kurset i rettspsykiatri er i skrivende stund under revisjon. Det reviderte kurset vil være praktisk rettet mot utførelsen av sakkyndigoppdrag innen rettspsykiatri; hva oppdraget består i, forståelse av mandat, rolle og rammebetingelser, hvordan skrive gode erklæring m.v. Tidligere har kurset hatt konferanseform med forelesninger, mens fremover blir det kursform; forelesninger supplert med aktivitetskrav og forventninger om arbeid på og mellom samlingene. Revisjonen tar sikte på at kurset i større grad skal sikre læring hos deltakerne, gi praktisk anvendelige ferdigheter til utførelsen av sakkyndigoppdrag og virke normerende for feltet.
Tilgang (rekruttering)	Rekruttering er en utfordring også innen rettspsykiatrisk sakkyndighetsfeltet. NERS tar en aktiv rolle i å gjøre kurset kjent og motivere for deltakelse, SIFER-sentrene annonserer for kurset via årsmøter i fagforeninger og andre faglige sammenhenger.
Opplæringens omfang	Tidligere C-kurs har vært gjennomført som delkurs over flere semestre/budsjettår. Det kommende reviderte kurset er planlagt gjennomført årlig i løpet av ett semester, innen ett budsjettår.
Antall kandidater	50 deltakere har vært vanlig de siste årene. Det reviderte kurset f.o.m. våren 2022 vil avgrenses til 25 per kull. Fra 2016-2020 har ca. 80 gjennomført kurset, og totalt har om lag 250-300 gjennomført kurset siden opprettelsen.
Kostnad	Kursdeltakerne har 2016-2020 betalt 12.500 kr i kursavgift, pluss kostnader til reise, opphold, diett osv. Denne kursavgiften har tatt utgangspunkt i gratis kurslokaler, noe som nå bortfaller ifm. ombygging av Universitetssykehuset i Oslo. Kostnader forventes å øke drastisk når kurset flyttes til hotell, samtidig som SIFER-sentrene har mandat og budsjett til kompetanseutvikling på relevante felt. Det er derfor uklart hva omleggingen vil gi av utslag for kursavgiften.

¹⁴⁰ Forskrift om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige, 2020

Til sammenlikning kan dagens utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndige forstås som et kombinert B- og C-nivå, med både innføring i juridiske tema, utføring av sakkyndigoppdrag og faglige tema av særskilt relevans for det barnefaglige sakkyndigfeltet.¹⁴¹

2. Spesialistutdanning for leger

Inntil nylig hadde Legeforeningen et større ansvar for innholdet i spesialistutdanningene for leger og godkjenning av spesialister. Helsedirektoratet har i løpet av de siste fem årene arbeidet systematisk med å etablere en bærekraftig modell for styring av spesialistutdanningen for leger. Den nye modellen har et mål om «å utdanne legespesialister med høy faglig kvalitet og med kompetanse tilpasset pasientenes og tjenestenes behov. Hensynet til kvalitet og pasientsikkerhet har vært førende for arbeidet.»¹⁴²

¹⁴¹ Utredning av barn, utredning av voksne, vold og seksuelle overgrep, langvarige foreldretvister, samværsordninger for de yngste barna, høring av barn m.m.

¹⁴² Helsedirektoratet, 2015

Spesialistutdanning for leger	
Hvem forvalter	Helsedirektoratet
Hvem tilbyr	De regionale helseforetakene
Styring	Spesialistutdanningsmodellen tar utgangspunkt i den ordinære ansvars- og oppgavefordelingen mellom aktørene: myndighetsutøvelse (Helsedirektoratet), operativt ansvar (de regionale helseforetakene), opplæringsansvar (universitetssykehusene og universitetene) og rådgivende ansvar (Legeforeningen). Helsedirektoratet har en tydelig rolle som fag- og myndighetsorgan ved å gi rammer for arbeidet med spesialistutdanningen og sikre helhet og faglig kvalitet. Dette innebærer blant annet ansvar for å utforme læringsmål, krav til pedagogisk kvalitet, veiledning, vurdering samt godkjenning av spesialister og utdanningssteder.
Kvalitet	I den nye spesialistutdanningsmodellen har Legeforeningen en generell rådgivende rolle overfor Hdir i saker som omhandler spesialistutdanning. Blant annet utarbeider de forslag til læringsmål for spesialistutdanningene. Spesialistutdanning og spesialistgodkjenning av leger, samt læringsmålene, er fastsatt i forskrift. Helsedirektoratet har fått delegert myndighet til å godkjenne læringsmålene. Før de godkjenner læringsmålene sender Helsedirektoratet dem ut på en offentlig høring, og deretter justerer de dem årlig.
Tilgang (rekruttering)	De aller fleste kandidater med gjennomført medisinstudium går inn i et spesialistløp.
Utdanningens omfang	Det er 47 spesialiteter. Spesialistutdanningen omfatter seks og et halvt år med praktiske og teoretiske læringsaktiviteter.
Antall kandidater	Det har over lengre tid vært 950 LiS1-stillinger i Norge årlig, men fra og med 2020 ble antallet økt til 988 nye stillinger årlig¹⁴³. I 2019 var det 1352 nye spesialistgodkjenninger.
Kostnad	Grunnet de mange spesialitetene modellen omfatter, medfører arbeidet betydelig med ressurser. I en driftsfase medfører arbeidet om lag et og et halvt årsverk årlig i Helsedirektoratet.

3. Spesialistutdanning for tannleger

Helsedirektoratet arbeider for tiden med en utredning av framtidig organisering av spesialistutdanning for tannleger, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). I arbeidet skal det sees til modellen for spesialistutdanning av leger, og det skal «så langt det anses

¹⁴³ Leger i spesialisering del 1 (LiS1) er en felles første del av spesialistutdanningen. En full spesialistutdanning omfatter teoretiske og praktiske læringsaktiviteter i minst seks og et halvt år.

hensiktsmessig bli lagt opp til en regulering parallelt med denne»¹⁴⁴. På bakgrunn av dette arbeider HOD med forslag til ny forskrift om spesialistgodkjenning og spesialistutdanning av tannleger. I tabellen under beskriver vi hvordan spesialistutdanning for tannleger driftes nå, samt hvordan det legges opp til at det skal se ut i framtiden:

Spesialistutdanning for tannleger	
Hvem forvalter	Helsedirektoratet
Hvem tilbyr	Spesialistutdanningene for tannleger tilbys ved universitetene i Bergen, Oslo og Tromsø.
Styring	<i>Dagens modell:</i> Helsedirektoratet fastsetter regler om spesialistutdanningene, godkjenner spesialister, fastsetter vilkår for spesialistgodkjenning og tildeler tilskudd til universitetene. Utdanningsinstitusjonene har det faglige ansvar for den akademiske, teoretiske og kliniske undervisningen. <i>Framtidig modell:</i> Helsedirektoratet fastsetter regler om spesialistutdanningene, godkjenner spesialister, fastsetter vilkår for spesialistgodkjenning og tildeler tilskudd til universitetene. I tillegg koordinerer de arbeidet med utvikling av læringsmål, og fastsetter læringsmålene i forskrift.
Kvalitet	<i>Dagens modell:</i> Helsedirektoratet følger opp tilskuddene til universitetene som tilbyr spesialistutdanninger. <i>Framtidig modell:</i> I arbeidet med ny spesialistutdanningsmodell for tannleger har Helsedirektoratet etablert én spesialistgruppe innen hver tannlegespesialitet. Disse skal foreslå læringsmål, læringsaktiviteter, læringsform og vurderingsformer for spesialistutdanningene, samt foreslå faglige oppdateringsaktiviteter innenfor hver spesialitet, på tvers av spesialitetene. samt hvilke fag som er egnet for felles teoretisk undervisning¹⁴⁵. Spesialistgruppene er sammensatt av deltakere fra universitetene, fylkeskommunenes kompetansesentre, Tannlegeforeningen og de ulike spesialistforeningene. Gruppene skal sikre at: • kvaliteten i spesialistutdanningen opprettholdes ellers forbedres

¹⁴⁴ Helsedirektoratet, e-post, 29.januar 2021

¹⁴⁵ Helsedirektoratet, e-post, 29. januar 2021

	spesialistutdanningen legger til rette for et integrert samarbeid mellom universitetene og kompetansesentrene innen odontologi
Tilgang (rekruttering)	I tillegg til tilskuddet til universitetene som tilbyr spesialistutdanningene, har Helsedirektoratet en rekke tilskuddsordninger for å stimulere til utvikling av odontologisk kompetanse og fagmiljøer: - Tilskudd til dobbeltkompetanse - Tilskudd til etablering av pedodontistillinger - Tilskudd til lønn under utdanning
Utdanningens omfang	Det er syv tannlegespesialiteter. Spesialistutdanningen skal som hovedregel være gjennomført i løpet av en treårsperiode. ¹⁴⁶
Antall kandidater	Det er til enhver tid 70 kandidater ved spesialistutdanningene.
Kostnad	- Helsedirektoratet benytter om lag to årsverk til utviklingen av ny spesialistutdanningsmodell for tannleger. - I 2021 er det satt av 73,5 millioner kroner til tilskuddsordninger tilknyttet spesialistutdanning for tannleger: - Tilskuddordningen til spesialistutdanning og integrert løp i dobbeltkompetanse har en totalsum på 60 millioner kroner¹⁴⁷ - Tilskuddsordningen for etablering av pedodontistillinger har en totalsum på 6,5 millioner kroner¹⁴⁸, og - Tilskuddsordningen for lønn til tannleger under spesialistutdanning har en totalsum på 7 millioner kroner¹⁴⁹.

4. Spesialistutdanning for psykologer

For noen år siden gjorde Helsedirektoratet en vurdering av styringsmodellen for spesialistutdanningene for psykologer, og konkluderte med at det av ønskelig å fortsette med dagens modell. I dialog med Helsedirektoratet oppgir de at de ikke vil se bort ifra at styringsmodellen for spesialistutdanninger for psykologer vil tilpasses spesialistutdanningsmodellen for leger og tannleger i framtiden, men at det ikke er planer for det på nåværende tidspunkt.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Helse- og omsorgsdepartementet, 2016

¹⁴⁷ Helsedirektoratet, 2021, 18. januar

¹⁴⁸ Helsedirektoratet, 2021, 25. januar

¹⁴⁹ Helsedirektoratet, 2021, 20. januar

¹⁵⁰ Helsedirektoratet, digitalt møte, 9. desember 2020

Spesialistutdanning for psykologer	
Hvem forvalter	Helsedirektoratet
Hvem tilbyr	Norsk psykologforening (NPF)
Styring	Helsedirektoratet tildeler tilskudd til NPF for å gjennomføre spesialistutdanningene. Tilskuddet tildeles som en del av en større tilskuddsordning som har som formål å øke rekruttering av kompetanse til primær- og spesialisttjenestene. Helsedirektoratet gir kun overordnede føring for arbeidet. NPFs <i>landsmøte</i> vedtar reglement og eventuelle reglementsendringer for spesialitetene, og <i>sentralstyret</i> oppnevner og vedtar mandat for spesialitetsråd, fagutvalg, godkjenningsutvalg og ankeutvalget.
Kvalitet	<i>Fagutvalgene</i> for spesialitetene i NPF utarbeider forslag til utfyllende bestemmelser med definisjon for de obligatoriske programmene, samt utarbeider målbeskrivelse med læringsmål og innhold. <i>Godkjenningsutvalget</i> behandler søknader om spesialistgodkjenning, samt om kravene til vedlikehold av spesialiteten er oppfylt. Godkjenningsutvalget består av representanter foreslått av brukerne, myndighetene, arbeidsgiverne, universitetene og Norsk psykologforening. <i>Ankeutvalget</i> behandler klager fra psykologer på vedtak vedrørende søknader om spesialistgodkjenning eller vedlikehold av spesialiteten, og er sammensatt etter samme modell som godkjenningsutvalget.
Tilgang (rekruttering)	Alle kandidater med bestått profesjonsutdanning innen psykologi kan søke om å inngå i et spesialistløp.
Utdanningens omfang	Det kreves minimum tre årsverk praksis i et arbeidsforhold som er nærmere definert i utfyllende bestemmelser for det enkelte fordypningsområdet. Det kreves 180 timer veiledning knyttet til denne praksis. Rammene for godkjenning er fullførte fordypningskurs på minimum 128 timer. Det er krav til overveiende samtidighet i praksis, veiledning og kurs.
Antall kandidater	Det finnes 12 psykologspesialiteter. Det framkommer ikke statistikk på antall nye psykologspesialister årlig verken på NPF eller SSBs hjemmesider.
Kostnad	Tilskudd på 9,5 millioner kroner til NPF i 2020. Tiltaket krever lite saksbehandlingskapasitet i Hdir.

5. Grunn-, etter- og videreutdanninger for helse- og sosialfaglige utdanningsgrupper

RETHOS

I Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd* ble det vist til at helse- og velferdstjenestene ikke har god nok innflytelse på det faglige innholdet i disse utdanningene, og at innholdet i

Vedlegg 5: Utdanningsordninger på andre felt

utdanningene alt for ofte ikke var oppdatert i forhold til nye og endrede behov. Dette førte videre til at nyutdannedes kompetanse ikke i tilstrekkelig grad var i tråd med tjenestenes kompetansebehov og brukernes behov for tjenester av høy kvalitet.

Meldingen konkluderte med behov for bedre styring og mekanismer på nasjonalt nivå for å sikre at forventningene oppfylles.

I 2017 startet Kunnskapsdepartementet arbeidet med å utvikle nasjonale faglige retningslinjer for alle grunnutdanninger innen helse- og sosialfag (RETHOS). I 2020 og 2021 arbeides det med å utvikle faglige retningslinjer for videre- og masterutdanninger, blant annet to nye masterutdanninger innen barnevern.

Arbeidet er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet (KD) (leder), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

RETHOS	
Hvem forvalter	Kunnskapsdepartementet (KD)
Hvem tilbyr	Universiteter og høyskoler
Styring	• Prosjekteier: departementsråden i KD • Styringsgruppe: består av ekspedisjonssjefer fra de fire departementene ASD, BFD, HOD og KD (leder) • Programgrupper for hver utdanning: består av representanter fra utdanningene, helse- og velferdstjenestene og studentrepresentanter (oppnevnt av KD) • Et prosjektsekretariat har ansvaret for utviklingsarbeidet og som fasiliteter programgruppene • Kunnskapsdepartementet vedtar retningslinjene i forskrift
Kvalitet	Programgruppene fremmer forslag til retningslinjer hvor hver enkelt utdanning, og senere revidering av retningslinjene. For å sikre ivaretagelse av praksisfeltets behov, skal programgruppene være i dialog med profesjons- og interesseorganisasjoner og brukerorganisasjoner i utviklingsarbeidet.
Tilgang (rekruttering)	Utdanningene rekrutterer bredt, og i hovedsak gjennom Samordnet opptak.
Utdanningens omfang	Retningslinjene gjelder for alle helse- og sosialfaglige grunnutdanninger. I tillegg utvikles det retningslinjer for utvalgte videreutdanninger og masterprogrammer.
Antall kandidater	Ordningen gjelder alle studenter ved alle helse- og sosialfaglige grunnutdanninger, samt noen videre- og masterutdanninger.
Kostnad	KD har tre årsverk i prosjektsekretariatet.

Seprep tverrfaglig utdanningsprogram

Seprep tverrfaglig utdanningsprogram (SEPREP TU) er en toårig, tverrfaglig videreutdanning for ansatte i kommuner og spesialisthelsetjeneste med behandlings- og oppfølgingsansvar for mennesker med psykoseproblematikk/alvorlige psykiske lidelser og ruslidelser¹⁵¹.

I februar 2017 trådte revidert versjon av Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning i kraft, noe som medførte strengere krav til de ansatte ved utdanningen¹⁵². Kravene var ikke forenelige med utdanningsprogrammets daværende forankring, og Helsedirektoratet gjennomførte derfor en utredning av ulike tiltak for finansiering og forankring av utdanningsprogrammet, der alternativene var a) virksomhetsoverdragelse til en høyskole eller b) avtale med et universitet eller en høyskole gjennom anskaffelse.

Ettersom utdanningsprogrammet var evaluert til å være av høy kvalitet med god organisering, ble det lagt som en forutsetning at det var ønskelig å videreføre utdanningen slik den var, samt ivareta faglige nettverk, personellressurser og deres lokale forankring. På bakgrunn av dette anbefalte Helsedirektoratet å flytte utdanningsprogrammet til en høyskole gjennom en virksomhetsoverdragelse. Det ble vurdert at dette ville ivareta utdanningsprogrammets innhold og organisering, ettersom en overdragelse forutsetter at enheten som overdras er selvstendig og beholder sin egenart¹⁵³. I prosessen opp mot anbefalingen til HOD, gjennomførte Helsedirektoratet møter med universiteter og høyskoler for å kartlegge interesse for en eventuell overtakelse av utdanningsprogrammet.

Fra og med 1.1.2019 ble utdanningsprogrammet virksomhetsoverført til VID vitenskapelige høyskole.

¹⁵¹ Senter for psykoterapi og psykososiale rehabilitering ved psykose, årstall ukjent

¹⁵² Dette innebar at utdanningsprogrammet måtte inkluderes i en høyskole eller et universitet slik at «minst 50 prosent av årsverkene tilknyttet studietilbudet skal utgjøres av hovedstilling ved institusjonen. Av disse skal det være ansatte med førstestillingskompetanse» i de sentrale delene av studietilbudet.», jf. Studietilsynsforskriften, 2017, § 2-3 (4).

¹⁵³ Direktiv 77/187/EØF og direktiv 98/50/Ef, som begge er avløst av direktiv 2001/23/EF

Vedlegg 5: Utdanningsordninger på andre felt

SEPREP TU	
Hvem forvalter	<i>Før:</i> Helsedirektoratet <i>Nå:</i> Kunnskapsdepartementet
Hvem tilbyr	<i>Før:</i> Senter for psykoterapi og psykososial rehabilitering (SEPREP) <i>Nå:</i> VID vitenskapelige høyskole (VID)
Styring	<i>Før:</i> Helsedirektoratet finansierte videreutdanningen gjennom tilskudd <i>Nå:</i> VID får tildelt midler til videreutdanningen gjennom rammen fra Kunnskapsdepartementet
Kvalitet	<i>Før:</i> SEPREP fastsatte innholdet i videreutdanningen <i>Nå:</i> VID fastsetter innholdet i videreutdanningen
Tilgang (rekruttering)	n/a
Utdanningsomfang	60 studiepoeng på deltid over to år
Antall kandidater	40-50 kandidater årlig
Kostnad	10 millioner kroner

Videreutdanninger barnevern

Buudir har over tid finansiert videreutdanninger til ansatte i barnevernet. Formålet med videreutdanningene er at ansatte skal ha tilgang på et klinisk utdanningstilbud på masternivå som er direkte rettet mot arbeidsoppgaver i kommunalt barnevern. Forskjellen mellom disse videreutdanningene og andre videreutdanninger innen relevante tema, er at det er satt som forutsetning at de skal være direkte anvendbare i tjenesten i etterkant, og dermed øke sannsynligheten for at den nyervervede kompetansen umiddelbart tas i bruk.

Videreutdanningene er ett av flere tiltak i regjeringens kompetansestrategi for kommunalt barnevern «Mer kunnskap, bedre barnevern» (2018-2024).

Videreutdanninger for barnevernet	
Hvem forvalter	Buudir
Hvem tilbyr	Universiteter og høyskoler
Styring	Buudir styrer videreutdanningene gjennom seks kontrakter og ett tilskuddsbrev. • Seks av videreutdanningstilbudene er anskaffet gjennom en åpen anbudskonkurranse, der Buudir la overordnede krav til formål, innhold og gjennomføring av videreutdanningene. • To av videreutdanningene finansieres gjennom driftstilskudd til regionale kompetansesentre for barn og unges psykiske helse. • Alle videreutdanningstilbyderne rapporterer detaljert til Buudir. • Buudir gir føringer om søknadsfrist og opptakskrav gjennom styringsdialogen.
Kvalitet	De videreutdanningene som styres gjennom kontrakt, har hatt krav om å utvikle læringsutbyttebeskrivelser som Buudir godkjenner. De utdanningsinstitusjonene som tilbyr den samme videreutdanningene har

	krav om å utvikle felles læringsutbyttebeskrivelser. I kontrakten ligger det også krav om at videreutdanningene skal ha høy grad av ferdighetstrening. Kravet om at videreutdanningene skal ligge på masternivå, bidrar til at videreutdanningene omfavnes av strenge kompetansekrav for de som er ansvarlige for videreutdanningene, og dermed indirekte til at utdanningene er tilknyttet relevant FoU-arbeid. Buudir ber om justeringer i videreutdanningene dersom de identifiserer kvalitetsutfordringer, for eksempel gjennom den detaljerte rapporteringen. Buudir har også iverksatt en evaluering av videreutdanningene, som har levert nullpunktsanalyse og midtveisrapport. Endelig evalueringsrapport skal leveres i 2024.
Tilgang (rekruttering)	Buudir har en tilskuddsordning for barnevernsfaglige videreutdanninger. Tilskuddsordningen skal bidra til at barnevernstjenester kan få dekket utgifter til vikar, pensum, reise og opphold for sine ansatte. Formålet er at flere tjenester velger å sende ansatte på videreutdanning. Ansatte som har fått studieplass på fem av videreutdanningene Buudir finansierer, er prioritert i tilskuddstildelingen. Tilskuddsordningen har en makstildeling på 110 000 kr per student.
Utdanningens omfang	• Buudir finansierer seks ulike videreutdanninger, to av dem tilbys ved to ulike studiesteder • Alle videreutdanningene gir 30 studiepoeng på masternivå, og går på deltid over ett år¹⁵⁴
Antall kandidater	Tilbudet består av 358 studieplasser fra og med studieåret 2020/2021
Kostnad	• Buudir betaler til sammen 17,5 millioner kroner for videreutdanningstilbudet i 2021. Vi betaler mellom 27 000 og 93 000 kr per studieplass, der sistnevnte inkluderer etablering av et forskernettverk • I 2021 er det bevilget 26,7 millioner kroner til tilskuddsordningen for barnevernsfaglige videreutdanninger • Buudir benytter om lag 0,2 årsverk i forvaltningen av tilbudet

6. Opplæring i mekling etter ekteskapsloven og barneloven

Mekling etter samlivsbrudd er et fagområde med en relevant modell for oppbygging og vedlikehold av kompetanse og kvalitet i utøvelsen av en spesialisert rolle med potensiell stor innvirkning på barns og familiers liv.

¹⁵⁴ Med unntak av én som har varighet på 1,5 år

Opplæring i mekling etter ekteskapsloven og barneloven	
Hvem forvalter	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har etter forskrift ansvar for å dimensjonere tilbudet, godkjenne og lære opp meklere samt utstede meklingsbevillinger. Bufdir følger opp Bufetats regioners gjennomføring av sine oppdrag og ansvar gjennom etatsstyring.
Hvem tilbyr	Bufdir delegerte i 2020 til Bufetat region Øst det nasjonale ansvaret for grunnopplæringen i mekling ¹⁵⁵ . Samtlige Bufetat-regioner har ansvar for regionale opplæringsaktiviteter.
Styring	<i>Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven</i>¹⁵⁶ fastslår hvem som kan godkjennes som meklere. Bufetat er i forskrift og rundskriv¹⁵⁷ delegert myndighet til å bestemme hvilken opplæring som kreves for å kunne opptre som mekler. Regionene har ansvar for utstedelse av meklingsbevillinger, inngåelse av oppdragskontrakter med eksterne meklere, og oppfølging av egen regions meklere i henhold til forskrift, rundskriv og retningslinjer. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har gitt utfyllende retningslinjer¹⁵⁸ for utstedelse og opprettholdelse av meklingsbevilling som beskriver kompetansekrav, krav til faglig vedlikehold og praksis, behandling av klager mot meklere og oppfølging av meklere.
Kvalitet	Grunnopplæringen i mekling er organisert i to trinn, som inkluderer både kurs og fastsatte praksiskrav, utstedelse av midlertidig meklingsbevilling og endelig bevilling. Det er obligatorisk for alle meklere å delta på regionale meklersamlinger som arrangeres hvert år, for å oppdatere kunnskap og kompetanse. Oppfriskningskurs er obligatorisk for alle meklere hvert tredje år, og gir oppdatering på juss og metode. Bufetats regioner har ansvar for at vilkårene for å få utstedt bevilling er oppfylt. Bevillingene er knyttet til stillingen vedkommende har når bevillingen gis, og kan ikke tas med til annen stilling. Retningslinjene for meklingsbevilling slår blant annet fast at eksterne meklere «skal knyttes til et familievernkontor og gis mulighet til å delta på kurs, seminarer og å være med i et større fagmiljø»¹⁵⁹
Tilgang (rekruttering)	Bufetats regioner har ansvar for å dimensjonere tilbudet av meklere etter behovet regionalt. Som hovedregel skal alle terapeuter ved familievernkontorene ha meklingskompetanse og utføre meklingsoppdrag. Med hjemmel i forskrift kan Bufetat supplere med

¹⁵⁵ Dette ansvaret lå inntil 2020 i Bufdir. Bufetat region Øst ved Spisskompetansemiljøet for vold og høykonflikt i nære relasjoner fikk delegert ansvaret i 2020

¹⁵⁶ Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven, 2006, §4

¹⁵⁷ Barne- og likestillingsdepartementet, 2008, s 8

¹⁵⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2015

¹⁵⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2015, s 6

Vedlegg 5: Utdanningsordninger på andre felt

	rekruttering av eksternt, blant personer som etter forskrift kan godkjennes til å opptre som meklere.
Opplæringens omfang	Grunnopplæringen er organisert på følgende måte: <u>Trinn I</u>: obligatorisk kurs á 3 dager + praksiskrav som gir grunnlag for midlertidig (tidsbegrenset) bevilling. <u>Trinn II</u>: obligatorisk kurs á 2 dager + praksiskrav som gir grunnlag for endelig meklingsbevilling. Årlig vedlikehold: 2 dagers regional meklersamling/-konferanse Hvert 3.år: 1 dags oppfriskingskurs
Antall kandidater	På grunnopplæring trinn 1 har det vært vanlig med 20 deltakere per kurs, men i pandemitiden har det vært flere deltakere som følge av digital gjennomføring av kurset. Grunnopplæringens trinn 2 har vanligvis samlet deltakere fra to eller tre runder av trinn 1, altså 40-60 deltakere per kurs. Ved utgangen av 2020 hadde Bufetat til sammen 632 ansatte med endelig meklingsbevilling, mens 97 ansatte hadde midlertidig bevilling. 60 eksterne meklere hadde endelig bevilling (pluss 1 i permisjon og 3 som sluttet ila året), mens 8 eksterne hadde midlertidig bevilling.
Kostnad	Alle arrangementsutgifter til kurs, konferanser og samlinger for opplæring og faglig vedlikehold av meklere bekostes med statlige midler. Bufetat har i 2021 et samlet budsjett på i overkant av 4,2 millioner kr. til opplæring og kompetanseutvikling for meklere, samt administrasjon av mekleropplæring og meklerordningen. I tillegg tilkommer utgifter til stillinger ved relevant spisskompetansemiljø, som bidrag til fagutviklingen på feltet.



Bufdir.no