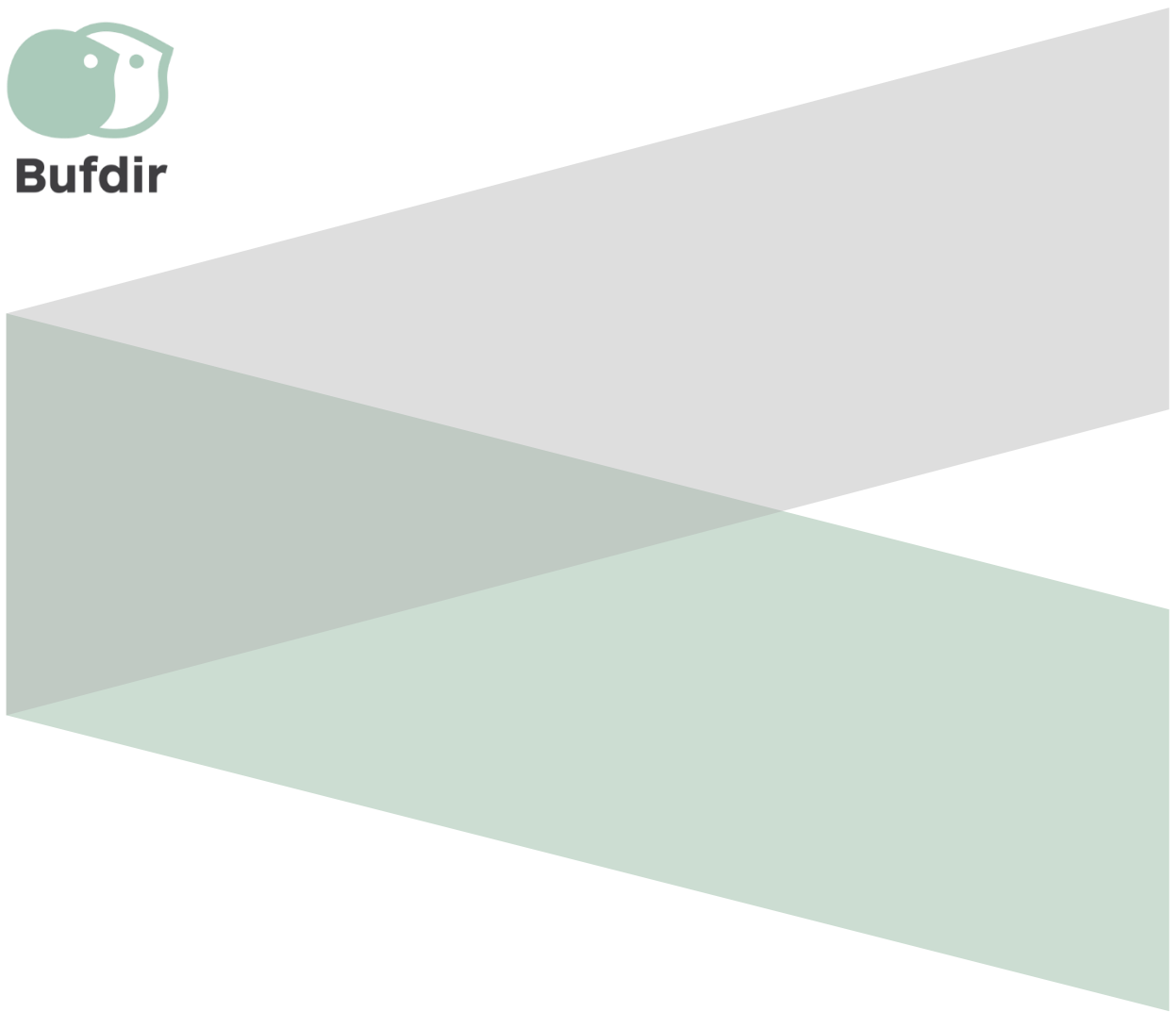


Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet



Bufdir





**BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET**

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Rapportnummer:
04/2019

ISBN:
978-82-8286-338-4

Trykk:
Flisa Trykkeri

bufdir.no

Sammendrag

Kompetansen i barnevernet har, gjennom flere tiår, vært tema i en rekke offentlige utredninger og meldinger. Samtlige av disse har vist at barnevernet trenger et kraftig kompetanseløft, men de foreslåtte tiltakene har i liten grad blitt fulgt opp. Derfor har Barne- og familiedepartementet (BFD) satt i gang en stor satsing på feltet gjennom kompetansestrategien for det kommunale barnevernet for 2018-2024. I strategien skriver departementet at det er behov for flere ansatte med mastergrad og at regjeringen vil stille tydeligere krav til kompetansen i barnevernstjenesten. Disse tiltakene er også forankret i Granavolden-plattformen.

Med bakgrunn i dette har BFD bedt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om å utrede kompetansekrav, innretning av masterutdanning og autorisasjon. Utredningen omfatter både kommunalt og statlig barnevern.

Direktoratet har arbeidet med å vurdere kompetansebehovet i sektoren og hensiktsmessige tiltak over lengre tid. Gjennom to års arbeid har vi mottatt en rekke innspill fra ulike organisasjoner, instanser og enkeltpersoner, gjennom referanse- og arbeidsgruppemøter og en åpen mulighet for innspill på nettsiden vår. Vi bygger anbefalingene i denne utredningen på disse innspillene og på følgende rapporter:

- Kartlegging av kompetansebehovet i kommunalt barnevern¹
- Kartlegging av relevante bachelorutdanninger og de barnevernsansattes egen vurdering av kompetanse²
- Litteraturgjennomgang av virksomme kompetansehevingstiltak³
- Vurdering av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet⁴

I tillegg har vi innhentet informasjon om kompetansebehovet i statlig barnevern gjennom en spørreundersøkelse til institusjonsledere.

Utredningen viser at det mangler tilstrekkelige krav og tiltak som sikrer at barnevernet har tilgang på kvalifisert kompetanse. Vi anbefaler både en ny modell for kvalifisering til arbeid i sektoren og en rekke tiltak for å støtte opp om denne. Tiltakene vi anbefaler er samfunnsøkonomisk lønnsomme.⁵

¹ Bufdir, 2018a

² Røsdal m.fl., 2017

³ Wollscheid og Røsdal, 2019

⁴ Oslo Economics, 2019

⁵ Oslo Economics, 2019

Tiltak som bemanningsnorm, kapasitetsøkning eller ansvarsdeling mellom stat og kommune, er ikke omfattet av denne utredningen. Vi vil likevel understreke at det er et klart behov for økt kompetanse, uavhengig av hvordan barnevernet organiseres.

Kompetansenivået samsvarer ikke med barnevernets oppgaver

Barnevernet skal sørge for at «barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid». ⁶ For å løse dette oppdraget har barnevernet et tosidig mandat, som skal sikre at barns rettigheter ivaretas i tråd med menneskerettighetene og barnekonvensjonen. På den ene siden skal barnevernet ivareta og sørge for tilstrekkelig omsorg for barn og unge som står i svært vanskelige livssituasjoner. På den andre siden forvalter barnevernet noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. Barnevernet har brede fullmakter til å utøve myndighet, og feilvurderinger kan derfor få store konsekvenser. I enkelte tilfeller, for eksempel der barn er flyttet fra foreldrene sine over lengre tid eller utsatt for omfattende tvangsbruk i barnevernsinstitusjon, er feilvurderinger svært vanskelig å rette opp i. Det samme gjelder der barnevernet ikke identifiserer barn som lever under omsorgssvikt tidlig nok eller der de setter inn utilstrekkelige tiltak. Barnevernet forvalter med andre ord stor makt og et stort ansvar på vegne av resten av samfunnet, og i flere tilfeller er de ansatte tildelt større myndighet enn f.eks. politibetjenter. ⁷

Med bakgrunn i dette burde barnevernet være en tjeneste vi stiller svært strenge krav til. Når det gjelder kompetanse, finner vi imidlertid store mangler. Utdanningene er underfinansierte og for korte, kompetansekravene er utilstrekkelige og de ansatte mottar ikke veiledning eller andre tiltak for å takle en følelsesmessig krevende jobb. Rammene for å sikre kompetanse i barnevernet er langt mindre utviklet enn i skole- og helsesektoren, i politiet og i rettsvesenet for øvrig. I tillegg har vi Nordens korteste utdanning for arbeid i barnevernet, og stiller i flere tilfeller lavere kompetansekrav enn de andre nordiske landene. Etter vårt syn tyder dette på at alvoret og kompleksiteten i barnevernets arbeid ikke har vært tilstrekkelig anerkjent i Norge.

Vi finner at:

1. Utdanningene som retter seg mot arbeid i barnevernet er lavt finansiert og preget av stor variasjon. Lav finansiering innebærer at utdanningsinstitusjonene har færre muligheter til å undervise studentene i små grupper, gi dem tilstrekkelige kliniske ferdigheter og bli godt kjent med dem, slik at de kan vurdere skikkethet for å arbeide i barnevernet. I stedet må undervisningen foregå i større forelesninger, noe som innebærer at utdanningen blir mer teoretisk. Mange studenter får lite eller ingen praktisk trening i å arbeide i barnevernet i

⁶ Barnevernsloven § 1-3

⁷ Politiet kan ikke anholde utover fire timer før godkjenning av en politijurist, mens barnevernleder i en kommune kan flytte barn fra foreldrene sine i 48 timer før vedtak må godkjennes av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Barnevernet har også en videre og mer uformell adgang til å gå inn i det private hjem enn politiet (se Advokatforeningen, 2019).

løpet av utdanningen. Landsforeningen for barnevernsbarn påpeker at dagens utdanninger ikke gir god nok kompetanse til å gjøre vurderinger i komplekse saker i henhold til barnets beste, og at det er «skremmende at barnevernspedagoger e.l. ikke får opplæring i hvordan de skal håndtere truende eller utagerende atferd i utdannelsen, men ofte først når de møter arbeidslivet etter endt utdanning»⁸. De ansatte i barnevernstjenesten synes å være enig ettersom kun 35 prosent mener at deres grunnutdanning i stor eller svært stor grad ga dem et godt grunnlag for å arbeide i tjenesten.⁹

Flere av barnevernets nærmeste samarbeidspartnere, som psykologer og lærere, prioriteres høyere i utdanningssammenheng. Barnevern har lik finansiering som barnehagelærer og sykepleier, men ingen av disse tar like alvorlige beslutninger med så stort rom for skjønn, ofte uten andre fagpersoner å støtte seg på. Samtidig bidrar den store variasjonen i utdanningenes faglige innhold til at det er lite forutsigbart for arbeidsgivere hvilken kompetanse de nyutdannede har. Det gjelder også på fagområder som er helt sentrale for barnevernet, for eksempel juss, forvaltning og vurdering av barnets beste. I tillegg er det ingen forpliktelser hos barnevernstjenester eller -institusjoner til å ta imot studenter i praksis, slik det er i spesialisthelsetjenesten. Det bidrar til at mange studenter aldri har vært i barnevernet før sin første arbeidsdag og mange mottar verken nødvendig opplæring eller veiledning når de starter.

2. Det stilles i hovedsak ingen krav om verken utdanningsnivå, kunnskap om barn og unges utvikling eller juss for å treffe beslutninger i barnevernet. Kravene til kompetanse i barnevernet er lite konkrete og det er ingen direkte sammenheng mellom arbeidsoppgaver og utdanningsbakgrunn. De fleste ansatte i barnevernet har en treårig utdanning innen sosialfag, mens det i barnevernsinstitusjonene også er mange med videregående skole som sin høyest fullførte utdanning. Dette samsvarer ikke med kompleksiteten i arbeidsoppgavene deres. For eksempel kan ansatte i barnevernsinstitusjoner beslutte tvangsbruk og utøve tvang uten noen formell kompetanse. Til sammenlikning er beslutningsansvaret for tvangsbruk innen psykisk helsevern lagt til lege eller psykolog med spesialistutdanning. Forskjellen i kompetansekrav mellom de to sektorene er påfallende, særlig fordi ungdommer som mottar hjelp fra barnevernet i mange tilfeller er de samme som mottar hjelp fra spesialisthelsetjenesten.
3. Mange barnevernstjenester er små og med et lite fagmiljø å støtte seg på i vanskelige vurderinger. 53 tjenester har færre enn fem stillinger, mens seks tjenester har kun én stilling til barnevern.¹⁰ Dette stiller svært høye krav til kompetansen hos de ansatte. Samtidig vet vi at nesten én av tre slutter i løpet av året i kommuner med færre enn 3000 innbyggere.¹¹ På landsbasis har 40 prosent av de ansatte vært ansatt i tre år eller mindre.¹²

⁸ Landsforeningen for barnevernsbarn, 2019

⁹ Røsdal m.fl., 2017

¹⁰ Kommunenes halvårsrapportering, 2018.

¹¹ Røsdal m.fl., 2017.

¹² Slettebø, m.fl., 2019.

Dette tyder på at mange krevende oppgaver utføres av en saksbehandler som aldri har utført oppgaven før, og som i mange tjenester kan sitte relativt alene med et stort ansvar. Hyppig turnover er også en stor belastning for barn og familier som opplever at de stadig må bytte saksbehandler og dermed opprette tillit til en ny person med mulighet for betydelig påvirkning på deres liv.

Resultatet er store kompetanseutfordringer

Det er mange ansatte i barnevernet som gjør en svært god jobb og som har opparbeidet seg høy kompetanse. Vi ser likevel at de ovenfornevnte utfordringene resulterer i stor variasjon og at sektoren opplever at det tar lang tid før nyutdannede tilegner seg tilstrekkelig kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene.

I en undersøkelse av de ansatte i barnevernstjenesten kommer det blant annet frem at:

- 21 prosent sier de i liten eller i noen grad kan identifisere omsorgssvikt og vurdere konsekvenser for det enkelte barn
- 66 prosent sier de i liten eller noen grad har kompetanse til å vurdere omsorg hos foreldre med annen sosial, kulturell eller erfaringsmessig bakgrunn
- 29 prosent sier de i liten grad eller noen grad har kompetanse til å være bevisst på, og jobbe for å unngå, ulike former for feilslutninger i arbeidet¹³

Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet.¹⁴ Funnene understøttes av NOU 2017:12 «Svikt og svik», hvor kompetanse i barnevernstjenesten fremheves som en medvirkende årsak til svikt i tilbudet til barn og unge som har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Flere tilsyn viser dessuten at det er store mangler når det gjelder dokumentasjon i barnevernstjenestene, blant annet når det gjelder dokumentasjon av vurderinger og av barnets synspunkt.¹⁵

I barnevernsinstitusjoner er det gjennom flere år pekt på en asymmetri mellom barnas behov og de ansattes kompetanse.¹⁶ Dette var også tilfelle i tilsynene etter «Ida»- og «Stina»-sakene. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skriver at for «å ta imot ei jente med Stinas utfordringer burde andelen faglærte vært høyere enn 50 prosent»¹⁷. I det siste landsomfattende tilsynet med

¹³ Røsdal m.fl., 2017.

¹⁴ Se bl.a. Riksrevisjonen, 2012; Kjær og Mossige, 2013; Vis. m.fl., 2014; Ekhaugen og Rasmussen, 2015; Helsetilsynet 2019b.

¹⁵ Se bl.a. Helsetilsynet, 2015; Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016.

¹⁶ Se blant annet Vinnerljung, 2006; Egelund og Lausten, 2009; Clausen og Kristofersen, 2008; Backe-Hansen mfl., 2014; Kayed m.fl., 2015; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, 2016.

¹⁷ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018.

barnevernsinstitusjoner ble det avdekket store mangler i bemanning og kompetanse. I denne ikke-representative gjennomgangen ble det avdekket lovbrudd i 36 av 60 barnevernsinstitusjoner.¹⁸

Utfordringene i barnevernsinstitusjonene handler blant annet om samarbeid med andre tjenester, og da særlig psykisk helsehjelp. Selv om det er dokumentert at 76 prosent av unge i barnevernsinstitusjon har én eller flere psykiske lidelser, har ikke de ansatte tilstrekkelig kompetanse for å håndtere ungdommenes «komplekse omsorgs- og endringsbehov».¹⁹ Kompetansen i barnevernsinstitusjoner er heller ikke endret som følge av at barn under 18 år i stadig mindre grad fengsles og i stedet mottar tiltak fra barnevernet. Det er også påpekt mangler i kompetanse om tvang. Dette omfatter forebygging og oppfølging av tvangsbruk, kompetanse om rettighetsforskriften og dokumentasjon i forbindelse med tvangsbruk.²⁰ Tilsynsrapporter har også avdekket utfordringer til planarbeid, systematikk og ledelse.²¹

Et barnevern med høy legitimitet og kompetanse

Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av resten av samfunnet, og er avhengig av en høy grad av legitimitet. Resten av befolkningen må ha tillit til at barnevernet følger opp bekymringsmeldinger, er i stand til å hjelpe barn og foreldre som trenger det og treffer gode beslutninger. Dette er imidlertid avhengig av at kvaliteten i barnevernet faktisk er god. For å få til det må barnevernet være en attraktiv tjeneste å jobbe i, med ansatte og ledere som har nødvendig kunnskap og erfaring til å gjøre gode barnevernsfaglige vurderinger. Mediesaker, tilsynsrapporter og forskning som beskriver svikt, og en svært høy turnover i barnevernstjenesten, peker i retning av en sektor hvor dette ikke er tilfelle i dag. Det er et hinder for legitimitet hos befolkningen for øvrig, og svært alvorlig for de barna og familiene det gjelder. Det kan også være til hinder for at barnevernet tiltrekker seg dyktige fagfolk som ønsker å jobbe i sektoren.

For å gi barnevernet nødvendig legitimitet og kompetanse, og gjøre tjenesten et attraktivt arbeidssted, har vi vurdert tiltak som støtter opp under følgende målsettinger:

- Utdanninger som kvalifiserer til arbeid i barnevernet er tilpasset sektorens kompetansebehov, og integrerer teori og praksis.
- De som arbeider i barnevernet, er skikket til arbeidet og faglig oppdaterte.
- Den enkelte tjeneste og institusjon har kompetanse til å løse sine oppgaver.
- Flere ansatte har utdanning på masternivå.

¹⁸ Helsetilsynet, 2019a.

¹⁹ Kayed m.fl. 2015; se også Ulset og Melheim, 2013; Helsetilsynet 2019a.

²⁰ Ulset og Melheim, 2013; Barneombudet, 2015.

²¹ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018; Helsetilsynet, 2019a

Tiltak rettet mot utdanningene

I fremtiden bør langt flere ha mulighet til å ta en praksisnær masterutdanning innen barnevern, som er av høy kvalitet. Det finnes flere relevante mastergrader for arbeid i barnevernet i dag. I tillegg til grader innen temaer som rus og psykisk helse, har enkelte universiteter opprettet en egen master i barnevern. Vi finner at innholdet i denne graden varierer, den er ikke regulert gjennom noen rammeplan eller retningslinje, og fremstår i flere tilfeller som lite praksisnær. Bachelor i barnevern er heller ingen forutsetning for opptak til master i barnevern, og flere av utdanningene gir opptak til studenter med svært ulik utdanningsbakgrunn.

Vi anbefaler derfor at det innføres en ny modell med to masterutdanninger som er særlig relevant for arbeid i barnevernet, men også med sårbare barn og unge generelt. Den ene av disse bør være en femårig integrert *master i barnevern*. Vi anbefaler at yrkestittelen barnevernspedagog flyttes til denne graden. Vi mener at en enhetlig femårig integrert masterutdanning for barnevernspedagoger vil ivareta barnevernets behov for kompetanse gjennom å skape en tydeligere og mer forutsigbar kjernekompetanse og gi bedre faglig progresjon, grunnlag for skikkethetsvurderinger og praksisnærhet. Disse hensynene bør veie tyngre enn hensynet til fleksibilitet for studentene og til standard gradsstruktur med treårig bachelor og deretter toårig mastergrad. Barnevernspedagogutdanning er allerede en særnorsk utdanning, og endring av denne vil derfor ikke påvirke studentmobilitet på tvers av landegrenser. Endringen vil innebære at yrkestittelen barnevernspedagog flyttes til masternivå, men er ikke til hinder for at bachelor i barnevern kan bestå.

Den andre masterutdanningen bør være en toårig *master i barnevernsarbeid* for andre relevante yrkesgrupper, som sosionomer og vernepleiere. Denne vil ligne dagens master i barnevern, men innholdet bør i større grad rettes mot praksisutøvelse. En slik mastergrad vil ivareta behovet for tverrfaglighet i arbeidet med sårbare barn og unge, samtidig som den vil gi nødvendig kunnskap om barnevern. De som utdannes med en slik mastergrad vil kunne arbeide i barnevernet på lik linje med barnevernspedagoger. Dette vil også ivareta personer utdannet i utlandet.

Vi anbefaler at disse to mastergradene inngår i nytt styringssystem for helse- og sosialfagene, og at læringsutbyttet for hver av dem fremkommer gjennom nasjonale retningslinjer.²²

Vi foreslår to andre tiltak rettet mot utdanningssektoren. For det første anbefaler vi at begge mastergradene inkluderer en avsluttende nasjonal eksamen i juss, både for å legge til rette for økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og for å sikre at de uteksaminerte har tilstrekkelig juridisk kompetanse. Juss er særlig sentralt for barnevernet fordi arbeidet berører grunnleggende menneskerettigheter. De ansatte må kunne ivareta barn og foreldres rettigheter og rettssikkerhet. For å øke studienes praksisnærhet foreslår vi for det andre at det legges til rette for at flere studenter kan ha praksis i barnevernet i løpet av sin studietid. I dag er det mange

²² For nærmere info om nytt styringssystem for helse- og sosialfagene, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/utvikling-av-nasjonale-retningslinjer-for-helse--og-sosialfagutdanningene/id2569499/>

barnevernspedagoger og sosionomer som ikke har vært i en barnevernstjeneste eller -institusjon før deres første arbeidsdag. Vi foreslår derfor at det stilles krav om at barnevernstjenester og -institusjoner skal tilby veiledet praksis, etter modell fra spesialisthelsetjenesten. Det bør samtidig finnes enkelte unntak knyttet til særlig sårbare tjenester. Alternativt bør universiteter og høyskoler få midler til å etablere praksissamarbeid med barnevernstjenester- og institusjoner, slik at de har anledning til å sikre seg et tilstrekkelig antall praksisplasser. Vi foreslår også et pilotprosjekt hvor gode modeller for praksisstudier og samarbeid mellom tjenester og utdanningsinstitusjoner kan utvikles.

Kompetansekrav til barnevernstjenesten

For å sikre høy kompetanse i barnevernet anbefaler vi at det innføres et generelt krav til de kommunale barnevernstjenestene om at 80 prosent av de ansatte må ha en relevant kompetanse rettet mot arbeid med barn og unge på masternivå. Vi ser at saksbehandlings- og tiltaksoppgavene krever høyere analytisk kompetanse og en større bredde i kunnskap enn det som er mulig gjennom en treårig bachelorgrad. Vi har ikke funnet at enkelte oppgaver skiller seg ut som mer krevende enn andre. Kravet kan utformes gjennom et andelskrav på 80 % eller ved å peke på arbeidsoppgaver, men må da formuleres på en slik måte at det rommer de aller fleste arbeidsoppgavene i tjenesten.

Kravet innebærer at samtlige av dagens viktigste yrkesgrupper fortsatt er aktuelle for arbeid i tjenesten, men med høyere utdanningsnivå enn i dag. Det innebærer også at det er flere muligheter for å oppfylle kravet om mastergrad. Vi anbefaler ikke et spesifikt krav om master i barnevern eller master i barnevern. Det skyldes at vi er usikre på hvordan et slikt krav burde utformes, og at det er flere forutsetninger som må oppfylles for at det skal være mulig å innfri. Dette er særlig avhengig av hvordan de nye mastergradene vil se ut og av antallet som uteksamineres årlig. I stedet peker vi på at de ansatte må ha kompetanse rettet mot arbeid med barn og unge, for eksempel en sosionom med master i familieterapi eller psykisk helse og rus. Kravet vil dermed være enklere å innfri for kommunene. Nasjonal eksamen i juss bør imidlertid være obligatorisk. Den må derfor også kunne tas av de som ikke har den som en del av sin mastergrad. Dette vil etter vårt syn sikre at inngripende tiltak vurderes av personer med en grundig innføring i aktuelt lovverk, og som dermed er i stand til å ivareta barn og foreldres rettssikkerhet og menneskerettigheter.

Etter vår vurdering vil det sannsynligvis ikke oppstå særlige rekrutteringsutfordringer knyttet til dette kompetansekravet. Dette skyldes blant annet at vi ser at barnevernstjenesten rekrutterer personer med høyere utdanning i dag. Vi finner ingen systematisk forskjell mellom fylker med stor grad av geografisk spredning i tjenestetilbudet og andre fylker.²³

²³ Statistisk sentralbyrå, 2018.

For ledere i barnevernstjenesten ønsker vi å avgrense relevant mastergrad til femårig master i barnevern eller master i barnevernsarbeid. Dette skyldes at ledere har et særlig faglig ansvar og derfor bør ha kompetanse innen barnevernets kjerneområder – som juss og barns utvikling og omsorgsbehov – for å kunne fatte gode vedtak.

Som en overgangsordning anbefaler vi at dagens ansatte og ledere får tilbud om videreutdanning for å oppfylle fremtidig krav om mastergrad. De bør også kunne bestå en nasjonal eksamen i juss. Vi ser for oss at overgangsordningen kan ha en varighet på ti år, men dette kan kortes ned dersom det er tilstrekkelig tilbud av videreutdanninger og studieplasser på de nye mastergradene. Vi anbefaler at forslag til kompetansekrav til kommunalt barnevern hjemles i forskrift med hjemmel i lov.

Vi har også vurdert hvordan barnevernstjenesten kan få bedre tilgang til juridisk og psykologfaglig kompetanse. I dag er det uklart hvordan kompetansen til disse yrkesgruppene best burde utnyttes i barnevernstjenesten. For psykologer er det en særlig utfordring med grensegangen mellom hva som defineres som helsehjelp i helselovgivningen og barnevernloven. Det er ikke intensjonen at barnevernstjenesten skal drive helsehjelp. Vi foreslår derfor utvikling av et forsøk med utprøving av ulike modeller for tilgang til disse yrkesgruppene. Ordningen kan innrettes gjennom at interesserte kommuner søker om å delta i forsøket og deretter mottar tilskudd. Forsøket bør følgeevalueres slik at vi kan utarbeide veiledere eller andre pedagogiske virkemidler for hensiktsmessig tilknytning, og på sikt også vurdere lovfesting av barnevernets tilgang til disse yrkesgruppene.

Kompetansekrav til barnevernsinstitusjoner

Vi anbefaler at det innføres krav om at de ansatte i barnevernsinstitusjoner som hovedregel må ha høyere utdanning. Dette innebærer en skjerping av dagens krav om at nær 50 prosent av de ansatte skal ha en relevant sosialfaglig utdanning. Samtidig foreslår vi å utvide forståelsen av relevant utdanningsbakgrunn. Det bør fortsatt være personer med utdanning innen miljøterapi på samtlige institusjoner, men utdanningsbakgrunn for øvrig kan utvides til å rette seg mot arbeid med barn og unge. Det vil gjøre institusjonene bedre i stand til å ivareta bredden av barn og ungdommers behov, samtidig som det vil gjøre kravet enklere å oppfylle. I tillegg mener vi det bør ansettes flere personer med mastergrad og krav om dette bør vurderes på sikt. De nye mastergradene må derfor inkludere relevant kunnskap og ferdigheter for å arbeide på barnevernsinstitusjon. Det vil sannsynligvis være behov for en lengre overgangsperiode hvor institusjonene kan bygge opp kompetanse på bachelornivå.

Vi foreslår innføring av et krav om relevant høyere utdanning uavhengig av institusjonens målgruppe. En nærmere spissing av kravet for å ivareta institusjons målgruppe, f.eks. kompetanse om rus, bør vurderes nærmere. Det kan gjøres med en lovregulering som delegerer forvaltning av kravet til sentralt nivå i Bufetat.

Vi foreslår at institusjonsleder må ha mastergrad og barnefaglig kompetanse, samt bestå nasjonal eksamen i juss. Dagens krav om 15 studiepoeng i ledelse bør avvikles, og kandidaters faktiske ledelsesevner bør heller være i fokus i ansettelsesprosessen slik som ved ansettelser i lederstillinger for øvrig. Vi anbefaler at kompetansekravet hjemles i forskrift med hjemmel i lov.

Veiledet førsteår

Vi ser videre behov for å innføre tiltak som kan bidra til en god inngang til arbeidslivet og hindre at nyansatte blir stående alene med krevende arbeidsoppgaver det første året som barnevernsarbeidere. Vi ser at dette kan bidra til å redusere turnover, særlig i det kommunale barnevernet. I dag er det krav om veiledning og opplæring av ansatte ved barnevernsinstitusjoner, men vi ser likevel betydelige mangler i denne veiledningen. I barnevernstjenesten er det ikke stilt eksplisitte krav til veiledning. Vi har vurdert innføring av turnusordning, men finner at dette er et utfordrende tiltak å forvalte på en god måte. Vi anbefaler i stedet at det innføres en ordning med veiledet førsteår for nyansatte i barnevernet, og at det vurderes å unnta disse nyansatte visse oppgaver i dette første året. Vi anbefaler at en slik ordning hjemles i lov, og at det stilles krav om at veileder skal ha formell veilederkompetanse.

Faglig oppdatering

Vi har vurdert om det bør stilles krav om jevnlig faglig oppdatering for de ansatte i barnevernet. Tidligere har direktoratet lagt til grunn at barnevernstjenestene har behov for at kompetansesatsinger er omfattende nok til at mange og helst hele tjenester kan løftes på enkelte områder. Vi har fått tilbakemelding om at det ellers vil være krevende å omsette kunnskapen til bedret kvalitet i arbeidet. Med bakgrunn i disse vurderingene har vi vært usikre på om krav om faglig oppdatering for den enkelte faktisk vil føre til endringer i måten arbeidet utføres på. Vi er også bekymret for at innføring av et slikt krav samtidig med andre krav foreslått i denne utredningen vil bli krevende å ivareta for mange barnevernstjenester og -institusjoner. Dette gjelder særlig innføringen av et veiledet førsteår og en overgangsordning for nye kompetansekrav. Vi anbefaler at direktoratet i stedet igangsetter andre tiltak for å gjøre det lettere for de ansatte å holde seg faglig oppdatert, og som samtidig ikke øker belastningen på sektoren.

Autorisasjon

Direktoratets oppdrag knyttet til autorisasjon er avgrenset til vurdering av en ordning for barnevernspedagoger og sosionomer som arbeider i barnevernet. Vi ser at autorisasjon kan gi positive virkninger for kvaliteten i barnevernet gjennom å tydeliggjøre den enkeltes ansvar og gi faglig stolthet og tillit til beslutninger. Samlet sett vurderer vi likevel at dette sannsynligvis vil ha mindre påvirkning på kvalitet og kompetanse i sektoren enn de andre tiltakene i denne

utredningen. Autorisasjon innebærer i seg selv kun sanksjonsmuligheter rettet mot enkeltansatte. Det medfører ikke endringer i utdanningene eller kompetansekrav til tjenestene. Vi mener at kompetansekrav, lengre utdanning og nasjonal eksamen i juss er mer treffsikre virkemidler for å heve kvaliteten og kompetansen i barnevernet.

Dersom autorisasjon likevel innføres foreslår vi at den tildeles etter fullført mastergrad, for de to mastergradene beskrevet over. Dette innebærer at barnevernspedagoger autoriseres gjennom master i barnevern, mens andre relevante yrkesgrupper, som sosionomer, autoriseres dersom de tar en master i barnevernsarbeid. En autorisasjonsordning for arbeid i barnevernet vil dermed ha en klar sammenheng med innholdet i utdanningen. Etter vårt syn vil det være problematisk å innføre autorisasjon på bachelornivå for sosionomer. Dette skyldes at autorisasjonen ikke vil inkludere deres yrkesutøvelse innenfor den bredere velferdssektoren, hvor sosionomene primært arbeider. Autorisasjonen vil dermed miste noe av sitt formål fordi den ikke knyttes til yrkesgruppens kjernekompetanse. Barnevernspedagoger og sosionomer kan få autorisasjon ved gjennomført videreutdanning som en del av overgangsordningen knyttet til kompetansekrav.

Vi foreslår at en autorisasjonsordning i barnevernet utarbeides etter modell fra autorisasjonsordningen for helsepersonell. Dette skyldes at det er delvis overlappende yrkesgrupper i de to sektorene og at autorisasjonsordningen for barnevern vil omfatte relativt få personer. Et likt regelverk vil gjøre ordningen enklere å forvalte.

Med vår foreslåtte innretning vil likevel flere yrkesgrupper som arbeider i barnevernet fortsatt være uten autorisasjon. Autorisasjon vil dermed innebære en forskjellsbehandling av arbeidstakere som gjør likt arbeid. Mens enkelte yrkesgrupper vil kunne miste retten til å utøve sitt yrke, vil det ikke være aktuelt for personer med annen utdanningsbakgrunn. Dette vil sannsynligvis også virke forvirrende på barn og familier, som ikke nødvendigvis vil vite hvorvidt deres saksbehandler er omfattet av ordningen eller ei.

Vi har derfor sett nærmere på en ordning hvor ansatte kan motta reaksjoner uavhengig av deres utdanningsbakgrunn og føres opp i et nasjonalt barnevernspersonellregister, etter modell fra lignende register for helsepersonell. En slik ordning kan være fordelaktig, men bør utredes nærmere.

Kompetanse hos advokater

Vi anbefaler at det innføres en ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra lignende ordning på straffesaksområdet. En slik ordning vil kunne legge til rette for å sikre god kompetanse hos advokater og bedre rettsikkerhet for barn og familier. Den vil også kunne styrke forvaltningskompetansen i tjenestene og bedre beslutningsgrunnlaget til fylkesnemnda og domstolene. Prinsippet om fritt advokatvalg vil fortsatt gjelde, gjennom at partene står fritt til å velge en advokat som ikke er med i ordningen. Forslaget i ny barnevernslov om å utvide dagens hjemmel i barnevernloven § 7-8, vil etter vår vurdering være tilstrekkelig til å etablere en slik

ordning. Det er imidlertid behov for ny hjemmel dersom avgjørelse om antakelse som fast barnevernsadvokat ikke skal kunne påklages.

Forutsetninger for vellykket implementering

Denne utredningen viser at det er nødvendig med et kraftig kompetanseløft for å tette gapet mellom den myndigheten samfunnet har gitt til barnevernet, og tiltakene som skal sørge for at arbeidet utføres med høy kvalitet. De foreslåtte endringene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men de er også omfattende og vil som hovedregel kreve hjemmel i lov eller forskrift, samt økonomiske midler. For flere av tiltakene er det også nødvendig med gradvis implementering og en langvarig overgangsordning.

Barnevernet står overfor kvalitets- og kompetanseutfordringer, samtidig som det også planlegges store strukturelle endringer som en følge av blant annet kommunesammenslåinger og oppgaveoverføring. Vi vil likevel presisere at en systematisk heving av kompetansen i barnevernet, i tråd med anbefalingene i denne utredningen, vil bidra til å løfte kvaliteten i utøvelsen av barnevernets ansvar og oppgaver uansett hvordan barnevernet organiseres. Den store variasjonen i kommune-Norge og i det kommunale og statlige barnevernet gjør imidlertid at det også er en stor risiko for variasjon i effekten av tiltakene. Sterk virkemiddelbruk vil øke styringseffektiviteten og dermed sannsynligheten for måloppnåelse.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	18
1.1 Bakgrunn.....	18
1.2 Avgrensninger	18
1.3 Begrepsavklaringer.....	19
1.4 Oppbygning av utredningen	20
2. Fremgangsmåte	21
2.1 Arbeidsgruppe og referansegruppe	21
2.2 Innspillsrunde.....	22
2.3 Litteraturgjennomgang	22
2.4 Samfunnsøkonomisk analyse	22
2.5 Kartlegging av kompetanse	23
2.6 Spørreundersøkelser til ledere i statlig og kommunalt barnevern.....	24
3. Prinsipielle hensyn.....	26
3.1 Barnets beste	26
3.2 Kommunenes selvstyre	27
3.3 Utdanningspolitiske hensyn	27
3.4 Likestillingspolitiske hensyn.....	28
4. Mål for fremtidig kompetanse.....	30
4.1 Barnevernsreformen og kompetansestrategien	30
4.2 Mål for tiltakene i utredningen.....	30
5. Kompetanse i barnevernet	32
5.1 Dagens utdanningsnivå	33
5.2 Kompetansebehovet	34
5.3 Kompetansemangler i kommunalt barnevern	36
5.4 Kompetansemangler i statlig barnevern	39
5.5 Hovedutfordringer i dagens kompetansestruktur	40
6. Aktuelle tiltak	45
6.1 Innretning av masterutdanninger	46
6.1.1 Gjeldende rett	46
6.1.2 Utfordringer	48
6.1.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	52
6.1.4 Vår vurdering	53

6.1.5 Samlet vurdering	65
6.1.6 Virkemidler	66
6.1.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	67
6.1.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger	67
6.1.9 Anbefaling	68
6.2 Praksisstudier i barnevernet	69
6.2.1 Gjeldende rett	69
6.2.2 Utfordringer	70
6.2.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	72
6.2.4 Vår vurdering	75
6.2.5 Virkemidler	76
6.2.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	78
6.2.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger	78
6.2.8 Anbefaling	79
6.3 Nasjonal eksamen i juss.....	80
6.3.1 Gjeldende rett	80
6.3.2 Utfordringer	80
6.3.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	81
6.3.4 Vår vurdering	83
6.3.5 Virkemidler	84
6.3.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	84
6.3.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger	85
6.3.8 Anbefaling	85
6.4 Kompetansekrav til kommunalt barnevern.....	86
6.4.1 Gjeldende rett	86
6.4.2 Utfordringer	87
6.4.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	87
6.4.4 Vår vurdering	89
6.4.5 Virkemidler	99
6.4.6 Konsekvenser som følge av yrkeskvalifikasjonsloven og -direktivet	100
6.4.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	101
6.4.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger	102
6.4.9 Anbefaling	102
6.5 Kompetansekrav til statlig barnevern	104
6.5.1 Gjeldende rett	104
6.5.2 Utfordringer	106
6.5.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	106
6.5.4 Vår vurdering	107
6.5.5 Virkemidler	115
6.5.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	115

6.5.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger	116
6.5.8 Anbefaling.....	116
6.6 Autorisasjon og nasjonalt barnevernspersonellregister	118
6.6.1 Gjeldende rett	118
6.6.2 Utfordringer	120
6.6.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	120
6.6.4 Vår vurdering	122
6.6.5 Samlet vurdering.....	130
6.6.6 Virkemidler	131
6.6.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	131
6.6.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger	132
6.6.9 Anbefaling.....	132
6.7 Veiledet introduksjonsår	134
6.7.1 Gjeldende rett	134
6.7.2 Utfordringer	135
6.7.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	136
6.7.4 Vår vurdering	137
6.7.5 Samlet vurdering.....	146
6.7.6 Virkemidler	146
6.7.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	148
6.7.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger	148
6.7.9 Anbefaling.....	149
6.8 Faglig oppdatering.....	150
6.8.1 Gjeldende rett	150
6.8.2 Utfordringer	150
6.8.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	151
6.8.4 Vår vurdering	153
6.8.5 Virkemidler	154
6.8.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	154
6.8.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger	154
6.8.8 Anbefaling.....	155
6.9 Advokaters kompetanse i barnevernssaker	156
6.9.1 Gjeldende rett	156
6.9.2 Utfordringer	157
6.9.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak.....	158
6.9.4 Vår vurdering	159
6.9.5 Virkemidler	162
6.9.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling.....	163
6.9.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger	163
6.9.8 Anbefaling.....	163

7. Samlet anbefaling	164
7.1 Anbefaling for hvert tiltak	165
7.2 En ny kvalifiseringsmodell for barnevernet	176
7.3 Prioritering av tiltakene	178
7.4 Samfunnsøkonomiske vurderinger	179
7.5 Konsekvenser ved endringer i modell eller manglende gjennomføring	181
7.6 Konsekvenser for likestilling og behov for kompenserende tiltak	182
7.7 Samlet oversikt over behov for overgangsordning og utvikling av tiltak	183
8. Forutsetninger for vellykket implementering	188
8.1 Fra politikkutvikling til tiltaksdesign	188
8.2 Implementeringsprosessen	189
9. Referanser	192
Vedlegg: Oversikt over involverte organisasjoner og myndigheter	204

1. Innledning

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utredet innføring av kompetansekrav, nye masterutdanninger og autorisasjon for barnevernet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD). Direktoratet anbefalte en rekke tiltak for videre utredning høsten 2018. Tiltakene i denne rapporten er et resultat av departementets påfølgende beslutninger. Rapporten inkluderer også sentrale deler fra dette forarbeidet, slik at den kan leses som en fullstendig utredning.

Utredningen viser at det er behov for tydeligere rammer og en bedre struktur for å sikre nødvendig kompetanse i barnevernet. Direktoratet anbefaler derfor en rekke tiltak i en samlet modell for fremtidig kvalifisering til arbeid i sektoren. Tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og lønnsomhet forsterkes i når tiltakene kombineres.²⁴

1.1 Bakgrunn

Utredningen er gitt som et oppdrag til direktoratet gjennom tildelingsbrevet for 2018, og har sin bakgrunn i regjeringens kompetansestrategi for det kommunale barnevernet. I brev av 10. januar 2018 har departementet presisert at utredningen *«skal resultere i anbefalinger om:*

- *Kompetansekrav som bør stilles til medarbeidere og ledere i barnevernstjenestene samt kompetansekrav rettet mot tjenesten generelt*
- *Hvilket læringsutbytte masterutdanninger i barnevernet bør gi, hvor mange studieplasser det er behov for og hvordan utdanningene best bør innrettes*
- *Hvordan en eventuell autorisasjonsordning for ansatte i barnevernet bør innrettes»*

Oppdraget er senere utvidet til også å omfatte tiltak rettet mot det statlige barnevernet.

1.2 Avgrensninger

I arbeidet med denne utredningen har vi foretatt to sentrale avgrensninger:

Hensiktsmessig utdanningsløp i barnevernet er begrenset til vurdering av masterutdanninger. Vi har mottatt innspill om forhold som knytter seg til behov for endringer eller styrking av bachelor-

²⁴ Oslo Economics, 2019.

og spesialistutdanninger. Vi omtaler dette kort i løpet av utredningen der det er relevant, men det er utenfor vårt oppdrag å utrede særskilte tiltak rettet mot disse delene av utdanningsløpet.

Utredningen tar ikke stilling til ressursmessige og organisatoriske spørsmål utover de som gjelder kompetanse. Gode rammer for barnevernets arbeid er viktig for at de ansatte skal få brukt sin kompetanse og gjøre gode faglig vurderinger. Dette er en sentral tilbakemelding fra aktørene vi har mottatt innspill fra. Det er imidlertid ikke innenfor mandatet til denne utredningen å vurdere for eksempel bemanningsnorm eller endret ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

1.3 Begrepsavklaringer

Vi benytter flere begreper som kan ha ulike definisjoner. Vi legger definisjonene under til grunn i resten av rapporten.

Kompetanse

Vi forstår kompetanse som at noen har «nødvendige kvalifikasjoner for å fylle en stilling, ivareta bestemte oppgaver eller uttale seg om spørsmål».²⁵ Disse kvalifikasjonene består videre av teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse. Teoretisk kunnskap består av faktakunnskaper og allmenn, forskningsbasert kunnskap. Dette rommer både fagkunnskap og kunnskap som er relevant for å utøve faget. Yrkesspesifikke ferdigheter består av de «praktiske ferdigheter, teknikker og metoder som særpreger bestemte yrker, og som vi bruker i utøvelsen av dem».²⁶ Kunnskapsformen er praktisk, teknisk og metodisk. Personlig kompetanse består av kombinasjoner av «menneskelige kvaliteter, egenskaper, holdninger og ferdigheter som vi mer eller mindre intuitivt tilpasser ulike profesjonelle sammenhenger».²⁷ Disse tre typene kompetanse supplerer hverandre.

Barnefaglig kompetanse

I denne sammenhengen forstår vi barnefaglig kompetanse 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.

Barnevernsfaglig kompetanse

Vi forstår barnevernsfaglig kompetanse som teoretisk kunnskap, yrkesspesifikk og personlig kompetanse rettet mot arbeid med sårbare barn og unge, og med særlig relevans for arbeid i

²⁵ Skau, 2011.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

barnevernet. En slik kompetanse forutsetter en utdanningsbakgrunn som retter seg spesielt mot arbeid i barnevernet. Personer med barnevernsfaglig kompetanse vil også ha barnefaglig kompetanse, men ikke omvendt.

Klinisk kompetanse

Begrepet klinisk har sin opprinnelse innen helsefagene, og omhandler tradisjonelt behandling av pasienter og praktisering av medisin. I denne utredningen definerer vi klinisk kompetanse som en samlebetegnelse av barnevernsfaglig forebyggings-, utrednings- og endringsarbeid med sårbare barn og deres familier. Definisjonen tar utgangspunkt i Store norske leksikons definisjon av klinisk psykologi.²⁸ Begrepet er myntet på å skille mellom profesjonsutøvere med høy grad av praktiske ferdigheter i behandling av mennesker og personer med primært teoretisk kompetanse.

1.4 Oppbygning 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 beskriver vi de prinsipielle hensynene utredningen berører. I kapittel 4 skisserer vi mål for fremtidig kompetanse i barnevernet, mens vi i kapittel 5 beskriver dagens utdanningsnivå, kompetansebehov og -mangler i barnevernstjenester og -institusjoner. I kapittel 6 beskriver vi de aktuelle tiltakene og vår anbefalte innretning av disse. For å øke leservennligheten har vi organisert dem i rekkefølge etter når i et kvalifiseringsløp de vil være aktuelle. Vi begynner derfor med utdanning og avslutter med tiltak rettet mot de som ansettes i sektoren. I kapittel 7 gir vi vår samlede anbefaling og oppsummerer de samfunnsøkonomiske vurderingene av tiltakene. I kapittel 8 beskriver vi forutsetninger for vellykket implementering. En oversikt over samtlige instanser, organisasjoner og aktører som har vært involvert i denne utredningen er lagt ved som vedlegg.

²⁸ Aslaksen, 2016.

2. Fremgangsmåte

Utredningen omfatter tiltak med betydelige konsekvenser for barnevernet. Direktoratet er derfor pålagt å følge utredningsinstruksen.²⁹ Utredningsinstruksen har som formål 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.³⁰

Som en del av kunnskapsgrunnlaget har vi anskaffet en litteraturgjennomgang og en samfunnsøkonomisk analyse. I tillegg har direktoratets tidligere arbeid med å kartlegge kompetanse i kommunalt barnevern og interne litteratursøk vært viktige grunnlag for arbeidet. Videre har direktoratet hatt en bred involvering for å få frem ulike synspunkter på de aktuelle tiltakene. Vi har hatt møter med en rekke ulike aktører på barnevernsfeltet, men også innhentet erfaringer fra andre sektorer som forvalter lignende tiltak som de vi har utredet.

Oversikt over de ulike aktørene som har vært involvert i utredningsarbeidet er lagt ved som vedlegg.

2.1 Arbeidsgruppe og referansegruppe

Direktoratet etablerte en arbeidsgruppe våren 2018 bestående av to representanter fra universitet og høyskolesektoren³¹, to barnevernledere fra kommunalt barnevern og én leder av en barnevernsinstitusjon. Vi har hatt tre heldagssamlinger med arbeidsgruppa. Forandringsfabrikken deltok på deler av første samling. Arbeidsgruppa har fungert som en diskusjonspartner for direktoratet, hvor vi har drøftet enkelte tiltak mer inngående.

Vi opprettet også en referansegruppe i forbindelse med utredningen. Referansegruppen har vært bredt sammensatt og bestått av sentrale aktører på barnevernsfeltet, blant annet brukerorganisasjoner, representanter fra kommunalt og statlig barnevern, utdanningssektoren, fagforeninger og tilsynsmyndigheter. Til sammen har vi hatt tre møter, hvor det første gikk over to dager. Formålet med møtene har vært å orientere om utredningsarbeidet, innhente deltakernes synspunkt på de ulike virkemidlene og diskutere fordeler og ulemper ved ulike modeller.

²⁹ Finansdepartementet, 2016.

³⁰ Ibid.

³¹ Disse representerer henholdsvis Nasjonalt fagorgan for utdanning og forskning innen barnevern og Nasjonalt fagorgan for utdanning og forskning innen sosialt arbeid og velferdssag.

2.2 Innspillsrunde

Direktoratet gjennomførte en større innspillsrunde vinteren 2018/2019. Innspillsrunden ble gjennomført gjennom Bufdirs nettside hvor vi stilte en rekke spørsmål til innretning av tiltakene i utredningen. Nettsiden lå åpent tilgjengelig slik at alle interesserte kunne sende inn sine synspunkter. Lenke og oppfordring om å sende inn innspill ble i tillegg sendt ut til alle landets barnevernstjenester, fylkesmannsembeter, relevante universiteter og høyskoler, regionene i Bufetat og deltakerne i referansegruppen. Vi mottok til sammen 21 innspill, hvorav de aller fleste fra større organisasjoner og myndigheter.

2.3 Litteraturgjennomgang

Vi har gjennomført flere litteratursøk, både internt og som oppdrag til et eksternt forskningsmiljø. Internt har vi søkt og gjennomgått litteratur om kompetansekrav, autorisasjon og masterutdanninger innenfor barnevernsfeltet og tilgrensede sektorer. Vi har også gjennomgått litteratur om praksis og veiledning. Videre har vi oppdatert et litteratursøk fra 2016 om kompetansemangler i barnevernstjenestene, til også å inkludere det statlige barnevernet.

Videre har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) gjennomført en litteraturgjennomgang om betydningen av utdanning, praksis, veiledning og autorisasjonsordninger for økt kvalitet i yrkesutøvelsen i barnevernet.³² Litteraturgjennomgangen er utført som en forenklet systematisk kunnskapsoppsummering. Til sammen er 40 artikler omtalt i litteraturgjennomgangen. Gjennomgangen ble ferdigstilt i mai 2019.

2.4 Samfunnsøkonomisk analyse

Ved utredninger som innebærer vesentlige nytte- og kostnadsvirkninger, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse.³³ Oslo Economics har gjennomført en slik analyse på oppdrag fra Bufdir.³⁴ Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført parallelt med direktoratets egen utredning av tiltakene. Analysen er dermed benyttet inn som en del av kunnskapsgrunnlaget for direktoratets vurderinger. En konsekvens av dette er at enkelte av tiltakene i den samfunnsøkonomiske analysen i noen grad skiller seg fra de som skisseres i denne rapporten.

³² Se Wollscheid og Røsdal, 2019.

³³ Direktoratet for økonomistyring, 2018.

³⁴ Oslo Economics, 2019.

En utfordring ved å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser på tiltak rettet mot barnevernet er at kostnadene ved innføring av tiltak ofte kan fastsettes, mens det er langt vanskeligere å prissette nyttevirkningene. Dette er også tilfelle for denne analysen. Oslo Economics har ikke prissatt noen nyttevirkinger av tiltakene, men har identifisert et utvalg ikke-prissatte virkninger som benyttes i analysen.

Oslo Economics har i sin analyse valgt å inkludere nyttevirkinger som blant annet bedre tjenester og mer tillit til barnevernet, endret jobbtilfredshet for arbeidstakere og bedre studenttilfredshet. Dette er virkninger som det er enkelt å argumentere for at vil inntreffe som en følge av tiltakene. Verdsettingen av disse ikke-prissatte virkningene er basert på konsulentenes subjektive vurdering av tilgjengelig informasjon fra dokumenter og intervjuer med relevante aktører. Nyttevirkningene er deretter vurdert opp mot kostnadene ved de ulike tiltakene/tiltakspakkene og ender opp i en anbefaling og rangering av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Direktoratets anbefaling av tiltak/tiltakspakker skiller seg noe fra Oslo Economics anbefaling. Direktoratet har blant annet i større grad enn Oslo Economics lagt vekt på de sannsynlige, men mer indirekte, langsiktige samfunnsvirkningene av tiltakene som oppstår ved at barn og deres familier mottar tiltak av høyere kvalitet fra barnevernet. Vi har også lagt større vekt på de prinsipielle hensynene i denne utredningen, herunder hensynet til barnets beste.

2.5 Kartlegging av kompetanse

Direktoratets kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet har vært et viktig grunnlagsdokument i dette arbeidet.³⁵ I samarbeid med praksisfeltet konkretiserte Bufdir arbeidsoppgaver- og prosesser i kommunalt barnevern, samt hvilke forventninger som stilles til profesjonell praksis. På bakgrunn av dette identifiserte direktoratet kompetansebehovet i barnevernstjenestene. I kartleggingen skisseres kompetanse den enkelte ansatte må inneha, kompetanse barnevernstjenesten samlet må besitte og kompetanse tjenestene må ha tilgang til. I kartleggingen identifiserer vi også kompetansemangler i kommunalt barnevern, basert på et bredt sammensatt kildegrunnlag som omfatter nærmere 30 forsknings- og tilsynsrapporter, en survey med ansatte og ledere i barnevernstjenesten gjennomført av NIFU³⁶ og tilbakemeldinger fra sentrale aktører gjennom en innspillsrunde. Vi oppsummerer funn fra kartleggingen i kapittel 5.

³⁵ Se Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018a.

³⁶ Røsdal m.fl., 2017.

2.6 Spørreundersøkelser til statlig og kommunalt barnevern

I forbindelse med utredningen har Bufdir gjennomført to spørreundersøkelser til ledere i henholdsvis kommunalt og statlig barnevern. For begge undersøkelsene brukte vi Easyfact, og invitasjon til deltakelse ble sendt på e-post med mulighet til å sende spørreundersøkelsen videre til lederkollegaer. For begge undersøkelsene ble det sendt tre påminnelser i løpet av undersøkelsesperioden.

I undersøkelsen til ledere i kommunalt barnevern ba vi dem om å vurdere:

- Kompetansen til advokater som prosederer saker for kommunen i barnevernssaker
- Kompetansen til advokater som prosederer saker for foreldre og barn i barnevernssaker
- Kompetansehevingstiltak for advokater
- Kompetansen til sakkyndige
- Tilgang til psykologer og jurister i barnevernstjenesten

Undersøkelsen ble sendt til alle barnevernsledere i Norge. Totalt svarte 128 barnevernsledere, noe som gir en svarprosent på 44 prosent.

I undersøkelsen til institusjonsledere kartla vi kompetansen til ansatte i barnevernsinstitusjoner. Undersøkelsen tok utgangspunkt i spørreundersøkelsen til ansatte og ledere i det kommunale barnevernet som NIFU gjennomførte i 2017, men med noe færre spørsmål og tilpasset arbeidsoppgavene i barnevernsinstitusjonene. Undersøkelsen inneholdt blant annet spørsmål om:

- De ansatte formalkompetanse (utdanning)
- Vurdering av de ansattes/leders kompetanse til å utføre ulike arbeidsoppgaver
- Kompetanseutvikling og -tiltak
- Bemanningssituasjon

Undersøkelsen ble sendt til institusjonsledere i samtlige barnevernsinstitusjoner (statlige, kommunale, private og ideelle). Undersøkelsen ble sendt til 155 mottakere, og 78 svarte. Det er vanskelig å gi en konkret svarprosent, ettersom vi vet at flere av de som mottok spørreundersøkelsen til en viss grad videresendte denne til andre ledere i deres institusjon. Svarene er godt fordelt mellom ulike typer institusjoner og de ulike regionene.

Det er noen metodiske svakheter knyttet til undersøkelsene. For det første er det i begge disse undersøkelsene en vurdering av kompetanse ut fra et bestemt ståsted. For undersøkelsen til institusjonsledere er denne utfordringen knyttet til selvrapportering – altså ledernes vurdering av egen/sine ansattes kompetanse. Som i NIFU-undersøkelsen om kompetanse i det kommunale barnevernet, ser vi at lederne gjennomgående vurderer egen og de ansattes kompetanse som høy. I NIFU-undersøkelsen så vi dessuten at lederne vurderte de ansattes kompetanse høyere enn de

ansatte selv. Innenfor tidsrammen for utredningen har vi ikke hatt tid til å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse til de ansatte i institusjonene. Det at direktoratet selv var avsender av spørreundersøkelsen kan også ha påvirket svarene til det mer positive. Når det gjelder undersøkelsen til det kommunale barnevernet, kan også ståsted være av betydning. For eksempel ser vi at barnevernsledere vurderer kommunens advokat bedre enn privat parts advokat. Dette kan både reflektere en reell forskjell i kompetanse, eller en tendens til å vurdere de man samarbeider tettere med som mer kompetente.

En annen utfordring med spørreundersøkelsene har vært hvem som er mottaker. Særlig for undersøkelsen til barnevernsinstitusjoner har dette vært utfordrende. I en del større barnevernsinstitusjoner er institusjonslederen i liten grad involvert i det daglige arbeidet, og avdelingsleder kan ha vel så god oversikt. Dette gjenspeiles også i hvem som svarte på undersøkelsen: 63 prosent oppgir at de selv er institusjonsledere, 24 prosent at de er avdelingsledere og 13 prosent er daglig leder/stedfortreder eller lignende. Det kan også være en lignende utfordring i større barnevernstjenester. Av praktiske hensyn valgte vi likevel øverste ledere som mottaker for undersøkelsene.

Til tross for noen metodiske svakheter vurderer vi at vi har fått viktig informasjon gjennom spørreundersøkelsene. Samtidig har vi vært bevisste på hvordan resultatene fra disse er brukt videre i utredningen, og ser den i sammenheng med kunnskap fra andre kilder.

3. Prinsipielle hensyn

Tiltakene i utredningen berører enkelte prinsipielle hensyn, og i henhold til utredningsinstruksen har vi vurdert hvordan tiltakene forholder seg til disse, enten de støtter opp om eller svekker dem. 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 samtidig 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. Slike prinsipper vil ofte være menneskerettslige forpliktelser.³⁷

I dette kapittelet redegjør vi for det vi anser som de viktigste prinsipielle hensynene tiltakene i utredningen reiser, og beskriver kort hvorfor de er relevante. Vi viser også hvordan noen av disse hensynene kan stå i et motsetningsforhold til hverandre, og hvordan vi har vurdert dem opp mot hverandre. Hensynene diskuteres nærmere i kapittel 6, hvor vi beskriver aktuelle tiltak.

3.1 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.³⁸ 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 kompetansen i barnevernet. For barn som er i kontakt med barnevernet, har de ansattes kompetanse stor betydning.

I den enkelte barnevernssak må det foretas en konkret helhetsvurdering av positive og negative konsekvenser for barnet. FNs barnekomite har listet opp flere momenter som kan inngå i en vurdering av barnets beste.³⁹ Å gjøre slike vurderinger fordrer høy kompetanse. Hensynet til barnets beste er med andre ord det dominerende hensynet for å styrke kompetansen i barnevernet. I sitt innspill til direktoratet viser Barneombudet til barnets beste som et sentralt hensyn i utredningen, og at dette hensynet må ivaretas i organiseringen av barnevernet: «Det er

³⁷ Direktoratet for økonomistyring, 2018.

³⁸ Strand, 2017.

³⁹ Denne listen er ikke uttømmende eller bygget opp hierarkisk.

helt sentralt at tjenestene organiseres på en måte som i størst mulig grad ivaretar hensynet til barnets beste».

Samtlige av tiltakene i denne utredningen vil kunne ha konsekvenser for barn, og ettersom barnevernets avgjørelser kan ha svært store konsekvenser for det enkelte barn, har vi også vurdert dette hensynet som det mest tungtveiende prinsippet i utredningen.

3.2 Kommunenes selvstyre

Kommunalt selvstyre innebærer at kommunene har beslutningsmyndighet over lokale anliggender, innen de juridiske og økonomiske rammer som til enhver tid fastsettes av statlige myndigheter.⁴⁰ Dette betyr at det i utgangspunktet er kommunene selv som er ansvarlige for å ansette nødvendig og tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene de har ansvar for. Dette er også løftet fram i Kommunal- og moderniseringsdepartementet retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.⁴¹ I henhold til retningslinjene bør det kun innføres statlige pålegg om å ansette særskilt definert personell dersom særlige nasjonale hensyn tilsier det. Dette kan være hensyn til rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse. Kommuner bør heller ikke bindes til rettslige normer som det kan være vanskelig å overholde på grunn av arbeids- eller andre markedsmessige forhold.⁴²

Barnevernstjenestens oppgaver og mulighet for svært inngripende avgjørelser tilsier at det kan stilles særskilte kompetansekrav til sektoren. Utilstrekkelig kompetanse i barnevernet kan medføre at inngripende beslutninger tas på feilaktig og utilstrekkelig grunnlag. Statens Helsetilsyn (heretter Helsetilsynet) har gjentatte ganger påvist tilfeller hvor de faglige vurderingene som legges til grunn for vedtak er uklare eller ikke tilstede, samt tilfeller hvor barnevernstjenesten ikke har fulgt opp krav og oppgaver. Hensynet til barnets beste er et tungtveiende hensyn i denne vurderingen. Samtidig tilsier hensynet til kommunalt selvstyre at kompetansekravene ikke bør gjøres mer omfattende enn nødvendig.

3.3 Utdanningspolitiske hensyn

Norge har siden 1999 deltatt i Bologna-prosessen, et frivillig europeisk samarbeid med formål om å etablere et europeisk område for høyere utdanning. Samarbeidet innebærer en rekke felles tiltak for å sikre kvalitet og harmonisere strukturen i høyere utdanning i Europa. Ett av tiltakene

⁴⁰ Hansen, 2018.

⁴¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018.

⁴² Ibid.

har vært å arbeide for en felles akademisk gradsstruktur, med bachelor-, master- og doktorgrader. Norge implementerte den nye gradsstrukturen i 2003 gjennom Kvalitetsreformen for høyere utdanning. Reformen krevde en stor dreining ved universitetene og høyskolene, ettersom alle studietilbud i utgangspunktet skulle innplasseres i en treårig lavere grad (bachelor), en toårig høyere grad (master) eller doktorgrad. I tillegg lå det et prinsipp om at alle nivåene i den nye gradsstrukturen skulle bygge på hverandre, samtidig som at de skulle kunne eksistere som selvstendige studietilbud.

De aller fleste studietilbudene er i dag tilpasset den nye gradsstrukturen. Unntaket er bl.a. flere av profesjonsstudiene, herunder medisin-, psykolog-, tannlege- og sivilingeniørutdanningen. Disse har tradisjonelt vært lange utdanninger som har bestått som integrerte bachelor- og masterutdanninger. Dette viker fra kravene i gradsstrukturen. Også lærerutdanningen, som ble fornyet i 2016, har blitt omgjort fra en fireårig grunnutdanning til en femårig integrert masterutdanning. Omgjøringen er et sentralt tiltak i den første Solberg-regjeringens strategi Lærerløftet og markerte en del av et større kompetanseløft for lærere. Regjeringen begrunnet omgjøringen til 5-årig integrert master med at de trengte en ny og forbedret lærerutdanning, og at studentene skal ha med seg nok faglig tyngde til å kunne være kritiske, reflekterte og oppdatert på relevant forskning i sitt arbeid.⁴³

Selv om noen utdanninger fremdeles har en vei å gå for å tilpasse seg det nye harmoniserte europeiske området for høyere utdanning, holder Kunnskapsdepartementet og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) i hovedsak på prinsippet om at alle nye eller endrede utdanninger skal kunne tilbys som selvstendige bachelor- eller mastergrader i en såkalt 3+2-modell. Samtidig argumenterer enkelte aktører for at noen utdanninger ikke bør kunne tilbys kun som treårig, da de ikke gir tilstrekkelig kompetanse til å utføre de arbeidsoppgavene utdanningen gjerne kvalifiserer til. Denne diskusjonen finner man for eksempel i medisin- og lærerutdanningene, men også i barnevernet. Et sentralt spørsmål er hvorvidt barnevernets behov for kompetanse, og hensynet til barnets beste, skal veie tyngre enn hensynet til en felles gradsstruktur. Vi er bedt om å utrede innretning av masterutdanninger for barnevernet og denne diskusjonen er naturlig nok svært aktuell for dette tiltaket.

3.4 Likestillingspolitiske hensyn

Med likestilling menes likeverd, like muligheter og rettigheter.⁴⁴ 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

⁴³ Kunnskapsdepartementet, 2016a.

⁴⁴ Likestillings- og diskrimineringsloven, 2018, §1

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.⁴⁵ 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. Det er særlig viktig å utrede konsekvenser for likestilling når tiltakene som foreslås omfatter sentrale samfunnsområder som er viktige for befolkningens levkår som utdanning og arbeidsliv, eller tjenester med særlige maktrelasjoner som barnevern, slik som i denne utredningen.

Vi vurderer at det først og fremst er tiltak knyttet til kompetansekrav og masterutdanning som kan ha konsekvenser for likestilling. Kompetansekrav om høyere utdanning for å arbeide i barnevernet kan føre til at kjønnsbalansen i barnevernet blir enda skjeve enn i dag. I dag er det betraktelig flere kvinner enn menn som arbeider i barnevernet, og det ser særlig ut til å være få menn som arbeider i barnevernstjenestene.⁴⁶ På den andre siden kan høyere kompetanse blant de ansatte gjøre at barn og familier med et diskrimineringsvern blir møtt og ivaretatt på en bedre måte i barnevernet. Derfor vurderer vi at det kan stilles høyere krav til kompetanse i barnevernet, selv om det kan ha negative konsekvenser for kjønnsbalansen blant de ansatte. For å veie opp for disse ulempene, anbefaler vi at det parallelt innføres kompenserende tiltak.⁴⁷

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ SSB har oppdaterte tall for kjønnsfordeling i barnevernet for barnevernstjenester og -institusjoner basert på antall ansatte, og for barnevernsinstitusjoner basert på årsverk. Disse tallene er ikke direkte sammenlignbare. Andre tall, fra bl.a. Røsdal mfl., 2017 og eldre tall fra SSB referert til i Storø, 2018, tyder imidlertid på at andelen kvinner som arbeider i barnevernstjenesten utgjør mellom 80-90 prosent. Menn utgjør 42,5 prosent av årsverkene i barnevernsinstitusjoner. Totalt menn utgjorde 26 prosent av alle ansatte i barnevernet i 2017.

⁴⁷ Kompenserende tiltak er beskrevet i kapittel 7.

4. Mål for fremtidig kompetanse

Å utrede kompetansekrav, masterutdanning og autorisasjon er et av flere tiltak i Regjeringens kompetansestrategi for det kommunale barnevernet – «Mer kunnskap – bedre barnevern». Strategiens mål er tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og god kvalitet over hele landet. Når vi har satt mål for utredningen har vi tatt utgangspunkt i målene som skisseres i Prop. 73 L (barnevernsreformen) og kompetansestrategien.

4.1 Barnevernsreformen og kompetansestrategien

Barnevernsreformen vil gi kommunene større ansvar for barnevernet. Dette skal gi bedre sammenheng mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tilbud til barn i barnevernet. Dette stiller blant annet krav til ledelse i barnevernet, til kommunens styring av barnevernet og til samarbeid på tvers av profesjoner og tjenester. Barnevernsreformen omfatter en flerårig nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernet. Tiltak som inngår i satsingen som er relevante for utredningene, omfatter bedre tilbud om etter- og videreutdanning, faglig veiledning og lederstøtte og at læringsutbyttet i grunnutdanningene skal være bedre tilpasset barnevernets kompetansebehov.

Kompetansestrategien har som mål at barn skal få tidligere og bedre hjelp, og at barnevernstjenestene skal ha god kvalitet over hele landet. Kompetanseheving skal bidra til økt kvalitet i kommunenes tilbud til barn og familier. Gjennom kompetansehevingstiltak skal kvaliteten i barnevernets arbeid øke og barn og familier skal få et bedre tilbud. Utdanningstilbudet skal være tilpasset behovene i barnevernet, og kravene til kompetanse skal bli tydeligere.

4.2 Mål for tiltakene i utredningen

Utredningen skal bidra til å oppfylle målene i kompetansestrategien og barnevernsreformen ved å foreslå tiltak for å heve kompetansen i barnevernet. Målene er utformet for å gi arbeidet retning, og har fungert som kriterier for å vurdere ulike innretninger av tiltakene opp mot. I utformingen av målene har vi lagt vekt på at de skal være direkte relatert til kompetanse og samtidig mulig å oppfylle gjennom kompetansekrav, autorisasjon og/eller masterutdanning. Videre har vi ønsket at de skal være konkrete og målbare, i tråd med sentrale føringer og kunnskap fra barn og unge, praksisfeltet og forskning. De konkrete tiltakene vi utreder er de vi vurderer at best vil oppfylle målsettingene.

Et overordnet mål for kompetansestrategien, og herunder tiltakene vi har utredet, er at barn skal få tidligere og bedre hjelp og at barnevernstjenestene skal ha god kvalitet over hele landet. For å oppnå dette ønsker vi en ny modell for kvalifisering til arbeid i barnevernet som gjør at:

- Utdanninger som kvalifiserer til arbeid i barnevernet er tilpasset sektorens kompetansebehov, og integrerer teori og praksis.
- De som arbeider i barnevernet, er skikket til arbeidet og faglig oppdaterte.
- Den enkelte tjeneste og institusjon har kompetanse til å løse sine oppgaver.
- Flere ansatte har utdanning på masternivå.

5. Kompetanse i barnevernet

Kompetansebehovet i barnevernet har vært mye debattert de siste tiårene, og er beskrevet i flere forskningsrapporter, i tilsyn og gjennom erfaringer fra barn og unge. Det har også vært et tema i en rekke offentlige utredninger og meldinger. I en artikkel fra 2016 oppsummerer Inger Oterholm tendensene i disse, og viser at det i stor grad er de samme spørsmålene, og delvis de samme løsningene, som trekkes frem.⁴⁸ Samtlige utredninger og meldinger peker på behovet for økt kompetanse i sektoren.

For å løse sitt samfunnsoppdrag har barnevernet et tosidig mandat. På den ene siden skal barnevernet ivareta og sørge for tilstrekkelig omsorg for barn og unge som står i svært vanskelige livssituasjoner. På den andre siden forvalter barnevernet noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. Barnevernet har brede fullmakter til å utøve myndighet, og feilvurderinger kan derfor få store konsekvenser. I enkelte tilfeller, for eksempel der barn er flyttet fra foreldrene sine over lengre tid eller utsatt for omfattende tvangsbruk i barnevernsinstitusjon, er feilvurderinger svært vanskelig å rette opp i. Det samme gjelder der barnevernet ikke identifiserer barn som lever under omsorgssvikt tidlig nok eller der de setter inn utilstrekkelige tiltak. Barnevernet forvalter med andre ord stor makt og et stort ansvar på vegne av resten av samfunnet, og i flere tilfeller er de ansatte tildelt større myndighet enn f.eks. politibetjenter.⁴⁹

Med bakgrunn i dette burde barnevernet være en tjeneste vi stiller svært strenge krav til, og som har høy kompetanse. Dette skyldes også at kravene til barnevernets arbeid har økt. Barn og foreldres rettssikkerhet i barnevernet har blitt styrket de seneste årene, blant annet gjennom krav til forsvarlige tjenester, økt kunnskap om og tydeligere krav til barns rett til medvirkning og strengere krav til dokumentasjon. Dette er med på å styrke barnevernet til det beste for barn. Samtidig ser vi at barn og familier som mottar hjelp har mer sammensatte behov og en mer mangfoldig bakgrunn. Dette stiller nye og høyere krav til kompetansen barnevernet skal besitte.

Årsakene til kompetansemanglene i barnevernet er sammensatte. I den enkelte tjeneste eller institusjon kan både arbeidskultur, kunnskapssyn, arbeidsbelastning, organisering og ledelse ha innvirkning på de ansattes kompetanse og hvorvidt de får brukt denne. På nasjonalt nivå er det flere årsaker til de utfordringene vi ser i dag. Vi har identifisert fire overordnede utfordringer:

⁴⁸ Oterholm, 2016

⁴⁹ Politiet kan ikke anholde utover fire timer før godkjenning av en politijurist, mens barnevernleder i en kommune kan flytte barn fra foreldrene sine i 48 timer før vedtak må godkjennes av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Barnevernet har også en videre og mer uformell adgang til å gå inn i det private hjem enn politiet (se Advokatforeningen, 2019).

- Arbeidsoppgavene krever et høyere utdanningsnivå
- Barnevernet mangler en tydelig profesjon som kan ivareta kjernekompetansen i sektoren og ramme inn det tverrfaglige arbeidet. Det er en manglende sammenheng mellom arbeidsoppgaver og formalkompetanse
- De er få formelle strukturer for å sikre nødvendig kompetanse
- Høy turnover i barnevernstjenesten gjør det vanskelig å bygge opp kompetanse over tid, og forsterker utfordringene i små og sårbare tjenester

De fire utfordringene er nært knyttet til hverandre, og er også med på å forsterke hverandre. Nedenfor oppsummerer vi først dagens utdanningsnivå og behovet for kompetanse i sektoren. Deretter skisserer vi de konkrete kompetansemanglene i barnevernstjenestene og -institusjonene, før vi utdyper hovedutfordringene som nevnt over.

5.1 Dagens utdanningsnivå

Et stort flertall av de ansatte i barnevernstjenesten er utdannet barnevernspedagog eller sosionom. Barnevernspedagoger utgjør alene nesten halvparten av årsverkene i tjenesten, mens sosionomer utgjør 28 prosent av årsverkene. Resten av årsverkene består av personer med annen høyere utdanning (17 prosent), kontorfaglig utdanning (6 prosent) og ufaglærte (3 prosent).⁵⁰ Av de ansatte har 8 prosent en mastergrad og 47 prosent en videreutdanning på minimum 30 studiepoeng.⁵¹ Andelen som har masterutdanning, er lavere i Norge enn for eksempel i England og Finland.⁵² Av barnevernsledere har 48 prosent en videreutdanning på 30 studiepoeng og 14 prosent har en mastergrad.⁵³

Når det gjelder barnevernsinstitusjoner har direktoratet tidligere lagt til grunn at 60-70 prosent av de ansatte i statlige institusjoner og i underkant av 50 prosent i private institusjoner, er faglærte.⁵⁴ «Faglærte» omfatter her flere yrkesgrupper enn sosionomer og barnevernspedagoger. SSB sin oversikt over årsverk blant ansatte i barnevernsinstitusjon og deres fagbakgrunn for 2017, viser at 23 prosent av årsverkene utføres av barnevernspedagoger, 12 prosent av sosionomer, 8 prosent av vernepleiere/sykepleiere, 14 prosent av personer med annen høyere utdanning og 9 prosent av personer med annen helse- og sosialfaglig utdanning. Andelen med utdanning på videregående nivå eller lavere utgjør 32 prosent av årsverkene.⁵⁵

⁵⁰ Statistisk Sentralbyrå, 2018

⁵¹ Røsdal mfl., 2017

⁵² Berrick mfl., 2017

⁵³ Røsdal mfl., 2017

⁵⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018b

⁵⁵ Statistisk Sentralbyrå, 2017

Direktoratets undersøkelse om institusjonsbarnevernet viser at det er flere ufaglærte blant ansatte med deltidsstilling enn heltidsstilling. I undersøkelsen finner vi også at henholdsvis 9 prosent av heltidsansatte og 5 prosent av deltidsansatte har en mastergrad, 7 prosent av heltidsansatte og 5 prosent av deltidsansatte har en klinisk utdanning/godkjenning, og at 31 prosent av heltidsansatte og 19 prosent av deltidsansatte har en videreutdanning på minimum 30 studiepoeng. Nærmere 30 prosent av institusjonslederne i undersøkelsen oppgir at de har masterutdanning, mens 20 prosent har klinisk utdanning/godkjenning på minimum 60 studiepoeng og 50 prosent har videreutdanning på minst 30 studiepoeng. For stedfortreder⁵⁶ er andel med videreutdanning på minst 30 studiepoeng tilsvarende som for ledere, men det er betraktelig færre med klinisk utdanning/godkjenning (16 prosent) og masterutdanning (10 prosent).⁵⁷

5.2 Kompetansebehovet

For å ivareta barnevernets samfunnsmandat, er det nødvendig at barnevernet har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å identifisere behov og sørge for hensiktsmessig hjelp og oppfølging. Den som skal være kompetent innen barnevern må være i stand til å skape tillit, utøve faglig skjønn i kritiske og komplekse situasjoner, og samtidig være i stand til å iverksette og videreføre tiltak som best vil tjene barna.

Som nevnt tidligere har direktoratet gjennomført en kartlegging av kompetansebehov i kommunalt barnevern.⁵⁸ I kartleggingen skisserer vi kompetanse den enkelte ansatte må inneha, kompetanse barnevernstjenesten samlet må besitte og kompetanse tjenestene må ha tilgang til.

Alle som jobber i barnevernstjenesten bør ha kompetanse som tilsier at de kan vurdere hva som utgjør barn og familiers utfordringer og behov, og sette inn og følge opp tiltak som bidrar til positiv utvikling. Kompetanse i å samarbeide med barn og familier er sentralt for samtlige vurderinger i barnevernstjenesten. Vi vektlegger derfor kompetanse om ivaretagelse av barn og familier, medvirkning og rettssikkerhet. Videre fremhever vi kompetanse om barn og barns utvikling, vurdering av foreldres omsorgskompetanse og kapasitet, og ivaretagelse av barn og familiens helhetlige behov. I dette er selvrefleksjon, empati og omsorg sentralt. I tillegg fremhever vi behovet for solid forvaltningskompetanse, herunder kompetanse innen juss og lovverk, vurderings- og beslutningskompetanse og rolleforståelse. Videre er det en stadig mer mangfoldig

⁵⁶ Dagens kompetansekrav retter seg mot ledelsen som helhet. Krav om ledelse innebærer at institusjon må ha to ledere, en leder og en stedfortreder. Det er ingen rettslige presiseringer knyttet til stedfortrederrollen.

⁵⁷ Som nevnt i kapittel 2, ser vi enkelte utfordringer knyttet til denne undersøkelsen. Vi har likevel valgt å gjengi tallene ettersom disse viser et anslag.

⁵⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018a

gruppe barn og unge i barnevernet. Det betyr at ansatte må ha kompetanse til å møte barn og foreldre med på en kultursensitiv måte, og ha kunnskap om mangfoldet i befolkningen (sosiokulturell bakgrunn, kjønn, språk, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk). Samlet sett innebærer dette at barnevernsarbeidere må ha kunnskap innenfor et bredt spekter av ulike fagområder.

I kartleggingen beskriver vi også kompetanse tjenesten samlet sett må besitte. Vi fremhever at tjenestene bør ha kompetanse til å gjennomføre spesialiserte tiltak, utredninger og oppgaver. Denne delen av barnevernets arbeid er rettet mot spesifikke utfordringer hos barn og familier eller er mindre frekvent i barnevernets arbeid. Slik spesialisert kompetanse vil som regel kreve ytterligere opplæring i kartleggingsverktøy og tiltaksmetodikk utover den kompetansen alle ansatte med oppfølgingsansvar bør besitte.

I kartleggingen vises det også til kompetansebehovet til barnevernsledere. Denne beskrivelsen bygger på et tidligere arbeid om operativ ledelse i barnevernet.⁵⁹ I den er det identifisert seks hovedoppgaver for barnevernledere:

1. Barnevernledelse, herunder organisering og forvaltning av operativt barnevern
2. Fagledelse
3. Strategiledelse
4. Personalledelse
5. Økonomiledelse
6. Offentlig ledelse

Buudir har ikke gjort en tilsvarende kartlegging av kompetansebehovet for statlig barnevern, men vurderer at kompetansebehovet i institusjonsbarnevernet i stor grad er i overensstemmelse med behovet for kommunalt barnevern, for eksempel å etablere gode relasjoner og samarbeid med barn og familier. Samtidig er det en del viktige forskjeller. I barnevernet legges det mildeste inngreps prinsipp til grunn.⁶⁰ Barn plasseres i barneverninstitusjoner fordi verken hjelpetiltak i hjemmet eller fosterhjem er tilstrekkelige tiltak for å møte barnas behov. Dette innebærer at barna i institusjonsbarnevernet ofte har store og sammensatte utfordringer. En del av barna som plasseres kan være traumatiserte som følge av omsorgssvikt, uheldige samspills- og tilknytningsforhold, overgrep eller vedvarende stress og generell utrygghet mv. Det er også barn med alvorlig atferdsproblematikk og rusproblemer. Kayed m.fl. (2015) legger til grunn at det er presumsjon for at tre av fire barn i barneverninstitusjoner har alvorlige og sammensatte psykiske lidelser. Samtidig ser vi en nedskalering av døgntilbudet fra andre instanser som retter seg mot den samme gruppen utsatte barn og unge. Tilbudet ved Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

⁵⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2015

⁶⁰ Se bl.a. Kolstad Kvalø og Köhler Olsen, 2016

(BUP) er de siste årene dreid fra døgnbehandling til poliklinisk behandling,⁶¹ mens antall innsatte i fengsel under 18 år er redusert med 85 prosent fra 2002 til 2016.⁶² Dette medfører også endringer for barnevernet, og legger føringer for kompetansen de ansatte i barnevernsinstitusjoner må besitte.

De ansatte ved barnevernsinstitusjonene skal sikre at det drives forsvarlig omsorg og endringsarbeid i institusjonen. De må blant annet ha kunnskap om miljøterapi og faglige metoder til bruk i det daglige arbeidet i institusjonen, kunnskap og forståelse for rettighetsforskriften og bruk av tvang, kunnskap om behandling av psykiske vansker og rus- og atferdsvansker. De ansatte i miljøet må også ha en sammensetning av kompetanse som gjør dem i stand til å ivareta alle deler av beboernes hverdagsliv, inkludert oppfølging av barnas skolegang og behov for helsetjenester.

Når det gjelder ledere i barnevernsinstitusjoner vurderer vi at kompetansebehovet på overordnet nivå i stor grad er likt som for barnevernsledere i det kommunale barnevernet. Samtidig er det noen andre utfordringer en leder i institusjon må ivareta. Barnevernsinstitusjoner har en annen turnusordning og personalsammensetning enn en barnevernstjeneste. Personaloppfølging, opplæring og faglig ledelse får dermed en annen karakter enn i barnevernstjenesten. Det kan for eksempel være mer utfordrende å sørge for en enhetlig faglig tilnærming når personalgruppen ikke er på jobb samtidig, og delvis også uten leder tilstede.

5.3 Kompetansemangler i kommunalt barnevern

Vår kartlegging av kompetansebehovet i kommunalt barnevern viser at det er kompetanseutfordringer innenfor flere sentrale områder:⁶³

- Kjernekompetanse i barnevernsarbeid
- Systematikk og analysekompetanse
- Ledelseskompetanse

I gjennomgangen finner direktoratet mangler på flere områder vi betrakter som grunnleggende for å utføre godt barnevernsarbeid. Dette handler blant annet om å kunne identifisere omsorgssvikt, juridisk kompetanse og medvirkning. Gjennom NOU 2017:12 «Svikt og Svik» er det avdekket svikt i

⁶¹ Vi har sammenlignet antall oppholdsdøgn med antall dager i poliklinisk tilbud og befolkningsjustert disse. Andel barn og unge som har mottatt døgntilbud i BUP har økt noe i perioden 2011 til 2017, fra i snitt 687 til 722 per 10 000 barn og unge 10-17 år. Dette tilsvarer en økning på 5 prosent. Tilsvarende tall for polikliniske konsultasjoner gir en økning på 25 prosent (fra 664 til 845). Tallene er hentet fra tabell 04513 hos SSB. I samme periode er også antall døgnplasser redusert, men har steget noe de siste årene (Helsedirektoratet, 2019)

⁶² Statistisk Sentralbyrå, 2018

⁶³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018a

tilbudet til barn og unge som har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Utvalget fremhever at mangel på kompetanse i barnevernstjenesten, er en sentral årsak til dette. NIFUs undersøkelse av kompetanse i kommunalt barnevern viser at 21 prosent av de ansatte og 12 prosent av ledere mener de/deres tjeneste i liten eller i noen grad kan identifisere omsorgssvikt og vurdere konsekvenser for det enkelte barn. Dette bildet forsterkes ytterligere ved at flere ansatte og ledere oppgir å ha manglende kompetanse til å identifisere ulike former for funksjonsnedsettelse eller å vurdere omsorg hos foreldre med annen sosial, kulturell eller erfaringsmessig bakgrunn. På disse spørsmålene svarer henholdsvis 42 prosent og 35 prosent av ansatte at de i stor eller svært stor grad har denne kompetansen.⁶⁴

For å kunne gjøre gode vurderinger er barnevernstjenesten ofte avhengig av godt samarbeid med andre instanser og tilgang til kvalifisert ekspertise. I arbeidet med «Svikt og Svik» fant utvalget også mangler i arbeidet til de sakkyndige. Utvalget fant eksempler på vurderinger gjort av sakkyndige som bidro til å svekke barnevernstjenestens arbeid og som forlenget barnas tilværelse i helt uakseptable forhold. Utvalget så også eksempler på saker der sakkyndigrapporter var bygget på mangelfull undersøkelse. Videre er det avdekket samarbeidsutfordringer og uklare grenseoppganger mellom barnevernet og andre instanser, for eksempel psykisk helsehjelp.⁶⁵

Manglende medvirkning og samtaler med barn har vært et gjennomgående funn i tilsynsrapporter på barnevernsfeltet over flere år.⁶⁶ Mange ansatte opplever at de ikke behersker anerkjente metoder for å snakke med barn.⁶⁷ Kunnskap fra barn og unge understøtter dette. Brukerorganisasjonene forteller at det er varierende kompetanse til å gjennomføre samtaler med barn i barnevernstjenestene.⁶⁸ Flere tilsyn viser dessuten at det er store mangler når det gjelder dokumentasjon i barnevernstjenestene, blant annet når det gjelder dokumentasjon av vurderinger og av barnets synspunkt.⁶⁹

Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet. Systematikk i arbeidet innebærer at ansatte har et bevisst forhold til beslutninger, vurderinger og informasjonsinnhenting, og på hvilken måte og på hvilket tidspunkt dette bør skje. Ansatte i barnevernet oppgir imidlertid selv at dette gjør es i varierende grad.⁷⁰ Kjær og Mossige (2013) og Riksrevisjonen (2012) påpeker vilkårlighet i beslutninger om hvilke meldinger som skal føre til en undersøkelsessak. Ekhaugen og

⁶⁴ Røsdal mfl., 2017.

⁶⁵ Madsen, 2015; Ekhaugen og Rasmussen, 2015; Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016.

⁶⁶ Riksrevisjonen, 2012; Helsetilsynet, 2012; Helsetilsynet, 2015; Helsetilsynet, 2017.

⁶⁷ Røsdal mfl., 2017.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Helsetilsynet, 2015; Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016.

⁷⁰ Helsetilsynet, 2015.

Rasmussen (2015) finner at det er liten bevissthet i tjenesten om egnet hjelpetiltak og Vis m.fl. (2014) viser stor variasjon i bruk av maler og rutiner i undersøkelsesarbeidet.

Kompetanse til å ivareta alle foreldre og barn kan i noen tilfeller forde spesialisert kompetanse rettet mot enkelte grupper, for eksempel knyttet til kartlegging og tiltak. I overkant av 30 prosent av barnevernslederne sier at det i liten grad eller ikke i det hele tatt, er kompetanse om spesialiserte tiltak rettet mot spesifikke målgrupper i deres tjeneste. Opp mot 40 prosent oppgir at det i liten grad eller ikke i det hele tatt er kompetanse på kartleggingsverktøy rettet mot denne gruppen i sin tjeneste.⁷¹ Disse kompetansemanglene kan ses i sammenheng med en stor etterspørsel etter psykologfaglig kompetanse. Hele 71 prosent av barnevernsledere oppgir at det er behov for flere ansatte med psykologutdanning. Dette funnet støttes av tidligere forskning.⁷²

Ulike tilsyn og rapporter viser at det er utfordringer med svak styring i barnevernstjenestene.⁷³ I disse rapportene pekes det blant annet på mangler i rutiner for internkontroll, fravær av løpende risiko- og sårbarhetsvurderinger, uklare rapporteringslinjer, samt mangelfulle rutiner om saksgang, dokumenthåndtering og avvikssystemer. I dag tilbyr RKBU Midt en nasjonal videreutdanning for barnevernledelse. Søkertallene til videreutdanningen tyder på at det er et ønske om kompetanseheving blant barnevernledere. I 2017 var det 91 søkere fordelt på 32 plasser ved videreutdanningen.

Direktoratet finner ikke samsvar mellom kildene våre når det gjelder kompetanse knyttet til juss og lovverk. Både innspillsrunder og tilsyn peker på mangel på juridisk kompetanse, mens tjenestene selv svarer at de har høy kompetanse på dette feltet.⁷⁴ 85 prosent av lederne sier de i stor grad eller svært stor grad har kompetanse til å anvende lovverket i praksis.⁷⁵ I survey gjennomført vinteren 2018/2019 oppgir 72 prosent av barnevernsledere at de ikke har behov for bedre tilgang til jurister. Tidligere undersøkelser viser imidlertid at ansatte i barnevernstjenesten og fylkesmenn etterspør mer kompetanse innenfor juss i barnevernstjenestene.⁷⁶ Fylkesmannen i Oslo og Akershus har tidligere uttalt at det etter deres erfaring er «et stort behov for en kvalifisert satsing på økt kunnskap i forvaltningsrett, samtidig som det må kreves mer spesifikk kunnskap om barnevernlovens bestemmelser».⁷⁷ Ettersom både tilsynsmyndigheter og andre instanser rundt barnevernet peker på et behov for mer juridisk kompetanse, mener direktoratet det er grunn til å tro at det er kompetanseutfordringer knyttet til dette området. Ikke minst skyldes dette at vi vet

⁷¹ Røsdal mfl., 2017.

⁷² Vis mfl., 2015; Deloitte, 2012; Andrews m.fl., 2015.

⁷³ Helsetilsynet, 2012; Riksrevisjonen, 2012; Ekhaugen og Rasmussen, 2015.

⁷⁴ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018a

⁷⁵ Røsdal mfl., 2017

⁷⁶ Deloitte, 2012; Nicolaysen, 2013; Riksrevisjonen, 2012; Andrews mfl., 2015.

⁷⁷ Innspillsrunde i forbindelse med direktoratets kartlegging av kompetansebehov i det kommunalt barnevernet, se Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018a.

at barnevernet har svært brede fullmakter til å utøve myndighet, men ofte har begrenset formalkompetanse innen juss.

5.4 Kompetansemangler i statlig barnevern

Det er langt mindre forskning og rapporter om kompetanseutfordringer i det statlige barnevernet. I spørreundersøkelsen om kompetanse i barnevernsinstitusjoner direktoratet har gjennomført, vurderer lederne de ansattes kompetanse som gjennomgående god. Å anvende krav om internkontroll og kvalitetsforskriften, metoder for nettverksmobilisering, å identifisere styrker og ressurser hos familien og nettverket og det å beherske anerkjente metoder for å snakke med barn, vurderes som noe svakere enn de andre kompetanseområdene det er spurt om.

Enkelte forskningsartikler og tilsynsrapporter viser likevel at det også er kompetanseutfordringer i denne delen av barnevernet. Gjennom flere år er det pekt på en asymmetri mellom barnas behov og de ansattes kompetanse.⁷⁸ Dette var også tilfelle i tilsynene etter «Ida»- og «Stina»-sakene. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skriver at for «å ta imot ei jente med Stinas utfordringer burde andelen faglærte vært høyere enn 50 prosent»⁷⁹. I det siste landsomfattende tilsynet med barnevernsinstitusjoner ble det avdekket store mangler i bemanning og kompetanse. I denne ikke-representative gjennomgangen avdekket tilsynet lovbrudd i 36 av 60 barnevernsinstitusjoner.⁸⁰ Direktoratet har også tidligere påpekt at mange institusjoner strever med å skape en kontinuitet i det faglige tilbudet som gis til barna, både med hensyn til behandling, utviklingsstøtte og spesialisert omsorg.⁸¹

Utfordringene i barnevernsinstitusjonene handler blant annet om samarbeid med andre tjenester, og da særlig psykisk helsehjelp. Behov for godt samarbeid understrekes av den høye forekomsten av psykisk uhelse blant ungdom i institusjoner⁸² og manglende kompetanse om dette blant ansatte i barnevernsinstitusjonene.⁸³ Det er også påpekt mangler i kompetanse om tvang. Dette omfatter forebygging og oppfølging av tvang, kompetanse om rettighetsforskriften og dokumentasjon i forbindelse med tvangsbruk.⁸⁴ En undersøkelse gjennomført av Barneombudet, viser at det er stor

⁷⁸ Se blant annet Vinnerljung, 2006; Egelund og Lausten, 2009; Clausen og Kristofersen, 2008; Backe-Hansen mfl., 2014; Kayed m.fl., 2015; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, 2016.

⁷⁹ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018.

⁸⁰ Helsetilsynet, 2019a.

⁸¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018c

⁸² Se blant annet Vinnerljung, 2006; Egelund og Lausten, 2009; Clausen og Kristofersen, 2008; Backe-Hansen mfl., 2014; Kayed mfl., 2015; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, 2016.

⁸³ Ulset og Melheim, 2013; Helsetilsynet 2019a.

⁸⁴ Ulset og Melheim, 2013; Barneombudet, 2015.

variasjon mellom barnevernsinstitusjoner når det gjelder hvor målrettet institusjonene arbeider med dette.⁸⁵

Tilsynsrapporter har også avdekket utfordringer til planarbeid, systematikk og ledelse.⁸⁶ I tilsynet i forbindelse med «Stina-saken», skriver fylkesmannen i Vest- og Aust-Agder at det manglet konkrete planer for det faglige arbeidet rundt Stina på institusjonen hun bodde, og at det heller ikke ble laget en konkret plan for å ivareta hennes psykiske helseutfordringer. I mye av planarbeidet ble det heller ikke tatt hensyn til hennes flerkulturelle bakgrunn. I tilsynet etter «Ida-saken» fant Fylkesmannen i Hordaland at den aktuelle institusjonen ikke sikret at det ble gjort systematisk evaluering av behandlingen til det enkelte barn, og at det manglet systematisk veiledning av ansatte. Det påpekes at dette er et ledelsesansvar, og at det dermed forelå svikt i ledelsesansvaret.⁸⁷

5.5 Hovedutfordringer i dagens kompetansestruktur

Som tidligere nevnt har vi identifisert fire overordnede utfordringer knyttet til kompetanse i barnevernet.

Behov for et høyere utdanningsnivå i barnevernet

Barnevernsarbeid er komplekst, og det er behov for både bred og mer spesialisert kompetanse. Vi ser at det ikke er samsvar mellom barnevernets mulighet for myndighetsutøvelse og den kompetansen vi i dag stiller krav om at de ansatte skal besitte.

Arbeidsoppgavene i institusjon innebærer å ivareta unge i en svært krevende livssituasjon og drive spesialisert endringsarbeid i tråd med en enhetlig faglig tilnærming. Samtidig må ungdommenes behov kartlegges på en systematisk måte, slik at omsorgen og relasjonen tilpasses det enkelte barns behov. Dette er kompliserte arbeidsoppgaver. De ansattes mulighet for å beslutte tvangsbruk og utøve tvang øker også behovet for tilstrekkelig analytisk og faglig kompetanse. I dag utføres overkant av 30 prosent av årsverkene i barnevernsinstitusjoner av personer uten utdanning utover videregående opplæring. Beslutningsmyndigheten for tvang i psykisk helsevern er lagt til lege eller psykolog med spesialisering. Denne forskjellen er påfallende, særlig fordi det ofte er snakk om de samme barna som mottar hjelp fra begge tjenester.

⁸⁵ Barneombudet, 2015.

⁸⁶ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018; Helsetilsynet, 2019a

⁸⁷ Fylkesmannen i Hordaland, 2018

I barnevernstjenesten har de aller fleste ansatte høyere utdanning, men vi ser likevel store kompetanseutfordringer innen tjenestenes kjerneoppgaver. Som vist over inkluderer dette nødvendig kompetanse for å unngå feilvurderinger og treffe gode og riktige beslutninger. Dette er en sterk indikasjon på at dagens utdanningsnivå ikke er tilstrekkelig.

For både barnevernsinstitusjoner og -tjenester mener vi dagens utdanningsnivå er for lavt til å ivareta oppgavene de er satt til å løse.

Uklar kjernekompetanse

Gode tiltak for barn og unge i barnevernet krever tverrfaglighet, ofte gjennom bidrag fra ulike tjenester. Gjennom arbeidet med denne utredningen ser vi samtidig at barnevernet mangler en tydelig kjernekompetanse. Det er ikke et felles faglig fundament som i tilstrekkelig grad kan ramme inn det tverrfaglige arbeidet, og sørge for at barn og unge møtes med tilfredsstillende grunnkompetanse. Vi ser ikke at det er et skille eller en felles forståelse av hva som utgjør barnevernets kjernekompetanse og hva som er supplerende kompetanse.

I barnevernstjenester kan f.eks. barnevernspedagoger, sosionomer, samfunnsvitere, helsesykepleiere, sykepleiere og barnehagelærere utføre de samme arbeidsoppgavene. Dette gjelder også i barnevernsinstitusjoner. Samtlige av disse kan være kontaktpersoner for barn og familier, gjøre omsorgsvurderinger og drive endringsarbeid i barnevernsinstitusjoner, selv om deres utdanningsbakgrunn gjør at forutsetningene deres for arbeidet er svært ulike.

Vi finner ikke en lignende holdning i helsesektoren, skolen eller rettsvesenet. I disse sektorene er det åpenbart at det helsefaglige, pedagogiske og jussen rammer inn det faglige arbeidet. I praksis medfører dette at det er tydelig hvilke oppgaver en lege, psykolog eller sykepleier skal utføre på sykehuset, hvilke oppgaver en lærer, vernepleier eller spesialpedagog har i skolen eller forskjellen mellom en som er utdannet politi og en politiadvokat i politi- og rettsvesenet.

For direktoratet fremstår ikke en slik manglende kobling mellom utdanning og arbeidsoppgaver mer naturlig i barnevernet enn i andre tjenester. Med bakgrunn i barnevernets mandat synes det snarere utilstrekkelig at det ikke i større grad er bygget opp en forståelse for at arbeidsoppgavene forutsetter en mer entydig formalkompetanse, som inkluderer f.eks. kunnskap om barnevernloven, om omsorgssvikt og om barns behov, og som kan suppleres av annen kompetanse ved behov.

Mangel på en tydelig kjernekompetanse og profesjon medfører at det er uklart hva barnevernsfaglig kompetanse og kunnskap innebærer. Så lenge begrepet ikke knyttes til en utdanningsbakgrunn eller noen konkrete kunnskaper, kan enhver som ansettes i sektoren i utgangspunktet gjøre en barnevernsfaglig vurdering. Beslutning om hvem som har kompetanse til

å gjennomføre en slik vurdering er i dag opp til hver enkelt arbeidsgiver. I praksis ser vi at det er stor variasjon i hvordan slike vurderinger gjøres. I samfunnsdebatten og fagutviklingen på feltet ellers, er det også ofte profesjonsgrupper som i mindre grad arbeider i barnevernstjenester og -institusjoner, som jurister og psykologer, som beskriver barnevernets arbeid og til dels også det barnevernsfaglige perspektivet.

Noe av dette kan skyldes at både sosialarbeider- og barnevernspedagogutdanningen historisk sett har vært rettet direkte mot arbeid i kommunal forvaltning og med ulike brukergrupper, og i mindre grad mot forskning og academia. Det kan også skyldes at barnevern inntil relativt nylig ikke var organisert som en egen tjeneste med et eget uttalt kompetansebehov.⁸⁸ Barnevernet har hatt forholdsvis kort tid til å definere sitt kompetansebehov og en akademisk fagutviklingstradisjon. Det er blant annet fortsatt en mangel på doktorgradskompetanse innen barnevern.

Sektoren har få formelle kompetansestrukturer

I arbeidet vårt med denne utredningen har vi sett hen til hvilke strukturer andre relevante sektorer har for å sikre nødvendig kompetanse i tjenestene. Vi har særlig sett hen til strukturer hos andre tjenester rettet mot arbeid med barn og unge, inkludert de instansene barnevernet ofte samarbeider med. Vårt klare inntrykk er at barnevernet har langt dårligere rammer enn andre sektorer når det gjelder kvalifisering til arbeid i sektoren og videre kompetanseutvikling, selv om barnevernet som regel er tillagt større grad av myndighetsutøvelse. Etter vårt syn tyder dette på en manglende anerkjennelse av alvoret i barnevernets mandat og de fullmakter ansatte er satt til å forvalte.

Vi finner at:

- Andre institusjoner hvor barn og unge oppholder seg over lengre tid har utarbeidet særskilte krav for kompetanse rettet mot denne gruppen. Det skyldes at barn og unge vurderes som særlig sårbare, med behov for særskilt kompetanse hos de ansatte. Dette gjelder for eksempel ungdomsenhetene i fengsler og døgninstitusjoner for barn og unge innen psykisk helse. Begge disse har høyere kompetansekrav enn både kommunalt og statlig barnevern, selv om det i stor grad dreier seg om de samme ungdommene.

⁸⁸ Befringutvalget (2009:8) beskriver utdanningenes historiske utvikling og organisering av barnevernet. Den første statlige sosialarbeiderutdanningen startet opp i 1950 ved Norges kommunal- og sosialskole. Utdanningen var på 2 ½ år, og var først og fremst en forvaltningslinje. Den første barnevernspedagogutdanningen startet som et ettårig kurs i 1951. Kurset var rettet mot barnevernsbestyrere og var en kombinasjon av en grunnleggende fagutdanning og en etterutdanning. Fra 1963 ble utdanningen toårig, og først i 1980 kom den første treårige barnevernspedagogutdanningen. Tidligere hadde også sosialkontorene ansvar for saker etter barnevernsloven, i tillegg til lov om edruskap og lov om sosial omsorg. Også etter barnevernloven av 1992 var flere barneverntjenester organisert som en generalisttjeneste sammen med sosialtjenesten.

- Bachelorgradene i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie er alle blant utdanningene med lavest finansiering i Norge.⁸⁹ Flere av barnevernets nærmeste samarbeidspartnere, som psykologer og lærere, prioriteres høyere i utdanningssammenheng.
- Barnevernets nærmeste samarbeidspartnere har også som regel lengre utdanning. Det gjelder psykologer, psykiatere, lærere, jurister/advokater og de fleste samfunnsvitere.
- De fleste har også en utdanning som i større grad har mulighet til å gi en god overgang mellom utdanning og yrkesliv, f.eks. gjennom gjensidig forpliktende ansvar for praksis eller et veiledet introduksjonsår, enn det barnevernet har. Dette gjelder igjen psykologer, psykiatere, lærere, og jurister/advokater, men også sykepleiere, og fengsels- og politibetjenter. Leger og psykologer har også rett på faglig vedlikehold gjennom sine spesialiteter, og rett til å motta veiledning.
- I tillegg har de fleste av barnevernets samarbeidspartnere en form for autorisasjon eller en mulighet som gjør at det kan rettes særlige disiplinærreaksjoner mot personer som ikke forvalter sitt ansvar og faglig kompetanse på en god måte. Dette gjelder alt helsepersonell uavhengig av utdanningslengde, og advokater. Dette er også med på å lovregulere yrket og dermed sikre at ukvalifisert personell ikke kan utøve for eksempel helsetjenester.

Når vi ser til resten av Norden, har i tillegg Norge den korteste utdanningen for arbeid i barnevernet. Sverige og Danmark har kun ett halvt år lengre utdanning enn Norge, mens Island og Finland (som hovedregel) har femårig utdanning for arbeid i barnevernet.⁹⁰ Flere av disse landene har også formelle kompetansekrav og autorisasjonsordning for barnevernet.

Norge har enkelte ordninger rettet mot kompetanse i barnevernet, men disse er i langt mindre grad konkretisert mot enkelte yrkesgrupper eller innholdsmessig styrt av myndighetene. Dette gjelder for eksempel krav om veiledning i institusjoner, dagens master i barnevern eller krav om tilstrekkelig kompetanse. Disse kravene er i stor grad uregulerte foruten at krav eller tilbud eksisterer. Det i stor grad opp til tilbyder eller tjenesten å definere innholdet i ordningen. Det medfører også stor variasjon og forsterker inntrykket av en sektor med uklar grunnkompetanse.

Høy turnover

Det kommunale barnevernet har over lengre tid hatt utfordringer knyttet til å beholde kompetente medarbeidere. I gjennomsnitt har nesten én av fem sluttet i løpet av det siste året av andre årsaker enn «naturlig avgang». Dette gjør det vanskelig å bygge og vedlikeholde kompetanse, samt sørge for kompetanseoverføring til nye og nyutdannede ansatte over tid. I en

⁸⁹ Bachelor i sosialt arbeid tilhører finansieringskategori F, mens barnevern og vernepleie har en noe høyere finansiering, og ligger i kategori E.

⁹⁰ I Finland kan man ta enten en treårig grad ved en høyskole eller femårig grad ved universitetet.

studie fra 2019 oppgir om lag 21 prosent av de ansatte at de ønsker en stilling utenfor barnevernet om to år, og mye tyder på at dette har sammenheng med stort arbeidspress. Forskerne bak studien betegner disse tallene som urovekkende.⁹¹ Studien viser også at 40 prosent av de ansatte hadde vært ansatt i 3 år eller mindre.⁹² Turnover er i tillegg særlig høy i små barnevernstjenester hvor nær én av tre har sluttet i løpet av det siste året.⁹³ I disse tjenestene kan det også være en ekstra utfordring å bygge opp og vedlikeholde kompetanse knyttet til arbeidsoppgaver som inntreffer sjeldnere, f.eks. akuttplasseringer, omsorgsovertakelser og oppfølging av barn på institusjon.

Med høy turnover øker risikoen for at ansatte stadig må utføre oppgaver for første gang og ikke bygger seg opp nødvendig erfaring. Det medfører også ustabilitet for barn og unge som stadig må forholde seg til nye voksne. Vi finner ikke samme omfang av turnover i barnevernsinstitusjoner. I stedet ser vi at personalmessig ustabilitet i institusjon heller knytter seg til høy bruk av vikarer.⁹⁴

⁹¹ Slettebø mfl., 2019

⁹² Ibid.

⁹³ Røsdal mfl., 2017.

⁹⁴ Helsetilsynet, 2019a.

6. Aktuelle tiltak

Direktoratet har utredet åtte overordnede tiltak for å svare ut utfordringene skissert i forrige kapittel. Disse retter seg mot ulike deler av utfordringsbildet. For enkelte tiltak beskriver vi alternativer, mens vi for andre vurderer ulike innretninger av det samme tiltaket. Ettersom tiltakene retter seg mot det samme utfordringsbildet er det i stor grad mulig å kombinere tiltakene, og den anbefalte innretningen av hvert enkelt tiltak bygger opp under en samlet modell.

For å gi et høyere utdanningsnivå og bidra til at flere er bedre forberedt til arbeid i barnevernet, har vi sett nærmere på behov for endringer i dagens utdanningsstruktur på masternivå, bedre praksisstudier under utdanningene, veiledet introduksjonsår og kompetansekrav for både barnevernstjenesten og -institusjoner.

For å bygge opp under en tydeligere kjernekompetanse og sammenheng mellom arbeidsoppgaver og formalkompetanse, har vi vurdert innføring av autorisasjon og en nasjonal eksamen for arbeid i sektoren, i tillegg til tiltakene nevnt over.

Krav om faglig oppdatering, veiledet introduksjonsår, regulering av læringsutbyttet ved utdanning på masternivå, kompetansekrav og faste advokater i barnevernet er rettet mot å gi en bedre styring og innholdsmessig kvalitet i dagens ordninger.

Til sist mener vi både endringer i masterutdanningene, bedre praksis, kompetansekrav, krav om faglig oppdatering og veiledet introduksjonsår kan bidra til å redusere turnover.

I resten av dette kapitlet beskriver vi tiltakene i en samlet kvalifiseringsmodell for arbeid i barnevernet. Vi begynner med tiltak rettet mot utdanningene, og deretter ulike tiltak rettet mot ansatte i kommunalt og statlig barnevern. Til sist ser vi på tiltak rettet mot advokater. For å bedre leservennligheten begynner hvert tiltak på en ny side.

6.1 Innretning av masterutdanninger

I dette kapittelet ser vi på behovet for endringer i dagens masterutdanninger for barnevernet. Vi beskriver to ulike, fremtidige modeller, og vurderer disse opp mot barnevernets kompetansebehov og utdanningspolitiske hensyn. Begge modellene ivaretar behovet for en høyere akademisk kompetanse og flere innganger til spesialisering i barnevern på masternivå.

Direktoratet anbefaler at barnevernspedagogutdanningen utvides til en femårig integrert mastergrad, og at det tilbys en toårig master i barnevernsarbeid som spesialisering for andre utdanningsgrupper, som sosionomer og vernepleiere. Dette vil gi barnevernet en faglig sterk yrkesgruppe med særskilt kompetanse til å arbeide med sårbare barn og unge. Samtidig gir det en mulighet for andre relevante yrkesgrupper til å spisse sin kompetanse inn mot arbeid i barnevernet.

6.1.1 Gjeldende rett

Lov om universiteter og høyskoler (UH-loven) angir hovedbestemmelser for høyere utdanning.⁹⁵ Tilhørende forskrift om nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, stiller krav om læringsutbytte ved gjennomført masterutdanning, se figur 6.1.⁹⁶ Mastergrader representerer andre syklus i dette rammeverket. En mastergrad har en bachelor (første syklus) som fundament, og skal kvalifisere videre til doktorgrad.

⁹⁵ Universitets- og høyskoleloven, 2005

⁹⁶ Forskrift om NKR og EQF, 2017

Figur 6.1 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk - masterutdanninger

Nivå 7: Master (2. syklus) En kandidat med fullført kvalifikasjon skal ha følgende totale læringsutbytte definert i kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse:	<i>Kandidaten...</i> • har avansert kunnskap innenfor fagområdet og spesialisert innsikt i et avgrenset område • har inngående kunnskap om fagområdets vitenskapelige eller kunstfaglige teori og metoder • kan anvende kunnskap på nye områder innenfor fagområdet • kan analysere faglige problemstillinger med utgangspunkt i fagområdets historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet	<i>Kandidaten...</i> • kan analysere og forholde seg kritisk til ulike informasjonskilder og anvende disse til å strukturere og formulere faglige resonnementer • kan analysere eksisterende teorier, metoder og fortolkninger innenfor fagområdet og arbeide selvstendig med praktisk og teoretisk problemløsning • kan bruke relevante metoder for forskning og faglig og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid på en selvstendig måte	<i>Kandidaten...</i> • kan analysere relevante fag-, yrkes- og forskningsetiske problemstillinger • kan anvende sine kunnskaper og ferdigheter på nye områder for å gjennomføre avanserte arbeidsoppgaver og prosjekter • kan formidle omfattende selvstendig arbeid og behersker fagområdets uttrykksformer • kan kommunisere om faglige problemstillinger, analyser og konklusjoner innenfor fagområdet, både med spesialister og til allmennheten
		• kan gjennomføre et selvstendig, avgrenset forsknings- eller utviklingsprosjekt under veiledning og i tråd med gjeldende forskningsetiske normer	• kan bidra til nytenking og i innovasjonsprosesser

Det finnes tre mulige innretninger av masterutdanning i Norge, jf. forskrift om krav til mastergrad:⁹⁷

- Disiplinbaserte eller yrkesrettede mastergrader av 120 studiepoengs omfang (§ 3), som normalt skal kvalifisere til forskerutdanning.
- Fem års sammenhengende studium av 300 studiepoeng, ofte omtalt som integrerte mastergrader (§ 4)
- Erfaringsbasert master på 90 eller 120 studiepoeng, som normalt ikke skal kvalifisere til forskerutdanning (§ 5).⁹⁸

Videre reguleres krav til mastergrader i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften).⁹⁹ I forskriften framkommer det i § 3-2 følgende forutsetninger for godkjenning av mastergradsutdanninger:

- Mastergradsstudiet skal være definert og avgrenset og ha tilstrekkelig bredde

⁹⁷ Forskrift om krav til mastergrad, 2005

⁹⁸ Hegerstrøm, 2018

⁹⁹ Studiekvalitetsforskriften, 2010

- Mastergradsstudiet skal ha et bredt og stabilt fagmiljø som består av tilstrekkelig antall ansatte med høy faglig kompetanse innenfor utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid
- Fagmiljøet skal dekke de fag og emner som studietilbudet består av
- De ansatte i fagmiljøet skal ha relevant kompetanse
- Fagmiljøet skal kunne vise til dokumenterte resultater på høyt nivå og resultater fra samarbeid med andre fagmiljøer nasjonalt og internasjonalt

Utdanningsinstitusjoner med akkreditering som universitet kan selv akkreditere alle nye studietilbud, jf. UH-lovens § 3-3. Fire universiteter har på eget initiativ opprettet en master i barnevern.¹⁰⁰ Høgskoler kan selv akkreditere nye studietilbud innenfor fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, men må søke NOKUT om akkreditering for master- og doktorgrader innen andre fagområder.

NOKUT fører også tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, som er underlagt norsk lov, jf. § 1-3 i studiekvalitetsforskriften. Dette innebærer at NOKUT, med utgangspunkt i kravene i studiekvalitetsforskriften, kan frata institusjoner og studier deres akkreditering.

På lik linje med bachelorutdanninger kan det utvikles retningslinjer (tidligere rammeplaner) for mastergrader. Det finnes ingen rammeplan eller retningslinje for innhold eller læringsutbytte for master i barnevern. Det er med andre ord ingen nasjonale krav til innhold og struktur, utover det som gjelder for alle mastergrader.¹⁰¹ Kunnskapsdepartementet har startet arbeidet med å etablere retningslinjer for videre- og masterutdanninger innen helse- og sosialfag, men har hittil ikke inkludert master i barnevern.¹⁰²

6.1.2 Utfordringer

Utfordringsbildet for dagens bachelorutdanninger er et viktig utgangspunkt for hvordan det er hensiktsmessig å innrette nye mastergrader. Vi vil derfor først skissere utfordringer for bachelorutdanningene i barnevern og sosialt arbeid, før vi gir en vurdering av utfordringer på masternivå.

¹⁰⁰ OsloMet, Universitetet i Bergen, NTNU og Universitetet i Tromsø. Det tilbys også en rekke andre masterutdanninger som er relevant for arbeid i barnevernet.

¹⁰¹ Røsdal mfl., 2017

¹⁰² For nærmere informasjon, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/utvikling-av-nasjonale-retningslinjer-for-helse--og-sosialfagutdanningene/id2569499/>

Utfordringer med dagens bachelorutdanninger

Det har i flere tidligere utredninger og artikler vært rettet kritikk mot utdanningene i barnevern og sosialt arbeid og deres relevans for arbeidet i barnevernet.¹⁰³ Befringutvalget¹⁰⁴ pekte på behovet for mer forskningsbaserte, praksisnære og ferdighetsrettede utdanninger, bredere rekruttering til utdanningene, mer yrkesrelevant innhold, økte kvalitetskrav til studieopplegget og flere master- og doktorgradsstudier innen barnevern. Noe av kritikken mot utdanningene har handlet om forholdet mellom teori og praksis, hvor det har vært en bekymring for at teori generelt og forskningsmetode spesielt, prioriteres på bekostning av utvikling av praktiske ferdigheter. Noe av grunnen til dette er at gode praksisstudier, godt samarbeid med praksisfeltet og andre praksisnære undervisningsformer som simulering og rollespill, er kostbare. De krever både tid og menneskelige ressurser, herunder vilje og økonomisk evne fra utdanningsinstitusjonenes side.

I Norge fordeles midler til det enkelte fagfelt etter en vurdering av behovet for utstyr (f.eks. laboratorium), undervisning i små klasser for å trene på kliniske ferdigheter eller andre aktiviteter som er forbundet med høye kostnader. Studier som kan foregå i store forelesningssaler med mange studenter, som f.eks. samfunnsvitenskapelige fag, har derfor en lavere finansiering enn f.eks. medisin og arkitektur. Bachelor i sosialt arbeid er plassert i den laveste finansieringskategorien (F), mens barnevern og vernepleie er plassert én kategori høyere (E). Dette begrenser utdanningsinstitusjonenes mulighet til å tilby praksisnær undervisning som gir studentene kliniske ferdigheter for å arbeide med barn og unge, og deres familier.

Arbeid i barnevernet skiller seg imidlertid fra de andre studiene i kategori E og F fordi de som eneste yrkesgruppe skal kombinere endringsarbeid rettet mot sårbare personer med en stor grad av myndighetsutøvelse. Verken sykepleiere, barnehagelærere, journalister eller dyrepleiere, som er plassert i samme finansieringskategori, skal oppfylle begge disse rollene, med så store konsekvenser dersom de gjør en feilvurdering i arbeidet sitt. De skal heller ikke fatte noen av samfunnets mest inngripende tiltak uten et større fagmiljø, slik barnevernsarbeidere i små kommuner må gjøre. Resultatet av lav finansieringskategori er at studentene ikke får tilstrekkelig trening i helt sentrale ferdigheter for å kunne jobbe i barnevernet, som å snakke med barn om vold og overgrep, gi foreldre de endringsverktøyene de trenger for å bli gode omsorgspersoner for barna sine eller tilnærme seg ungdommer som utagerer.

Bachelorutdanningene har også vært kritisert for å ha stor variasjon i faglig oppbygning og innhold. Tilbakemeldingen fra praksisfeltet er at det er svært ulikt hva nyutdannede i barnevernet kan og i flere barnevernstjenester forteller at de gir omfattende opplæring før de nyutdannede får

¹⁰³ Se f.eks. Hoff, 2016

¹⁰⁴ NOU 2009:8

selvstendige arbeidsoppgaver. Denne uønskede variasjonen har vært påpekt av NOKUT i et særskilt tilsyn ved de sosialfaglige grunnutdanningene: barnevern, sosialt arbeid og vernepleie. Tilsynskomiteen etterlyste en tidligere innføring i vitenskapsteori og forskningsmetode i flere av utdanningene og påpekte at det manglet et systematisk samarbeid med praksisfeltet. Det ble også påpekt at den barnevernsfaglige og barnefaglige profilen måtte styrkes i barnevernspedagogutdanningen.¹⁰⁵

For å møte kritikken som har vært rettet mot utdanningene, ble det i 2017 etablert et nytt styringssystem for helse- og sosialfaglige grunnutdanninger bestående av en felles forskrift og en forskriftsfestet retningslinje for hver enkelt utdanning. Retningslinjene beskriver overordnede læringsutbyttebeskrivelser, og er utarbeidet av representanter fra praksisfeltet og utdanningssektoren. Det nye styringssystemet for helse- og sosialfaglige grunnutdanninger har sitt utgangspunkt i et tiltak i Meld. St. 13 (2011-2012)¹⁰⁶.

Retningslinjene medfører en felles retning for bachelorutdanningene, men er ingen garanti for at utdanningene vil ha mindre uønsket variasjon. Læringsutbyttebeskrivelsene i retningslinjene beskriver sluttkompetanse, men utdanningsinstitusjonene rår selv over de prioriteringene som må gjøres innenfor disse overordnede rammene. I den offentlige høringen om de nye retningslinjene gav derfor flere tilbakemelding om at de ikke kan se at retningslinjene vil gi den nødvendige samordningen mellom studiestedene.

Samtidig legger utdanningenes lengde en naturlig begrensning på hva kandidatene kan lære. Som tidligere nevnt har svært mange ansatte i barnevernet en videreutdanning. Videreutdanninger er et godt tilbud til dem som allerede arbeider i tjenestene, ettersom det er relativt korte utdanninger som ofte tilbys på deltid slik at de kan kombineres med jobb.¹⁰⁷ Ulempen med videreutdanninger er at de kun gir anledning til fordypning i ett av mange temaer som er viktige for barnevernet.

Utfordringer med dagens tilbud av masterutdanninger

Gjennom de eksisterende mastergradene rettet mot arbeid i barnevernet, kan studentene øke sin kompetanse på feltet og fordype seg i utvalgte relevante temaer gjennom masteroppgaven. Det er imidlertid ulikt i hvor stor grad utdanningene retter seg mot sektorens kompetansebehov og dermed bidrar til å heve kandidatens evne til å utføre godt barnevernsarbeid. Mastergradene er

¹⁰⁵ NOKUT, 2017

¹⁰⁶ Kunnskapsdepartementet, 2012

¹⁰⁷ Bufdir har blant annet etablert seks videreutdanninger på masternivå som er direkte rettet mot arbeid i barnevernstjenesten: Vurdering av barnets beste, juss i barnevernfaglig arbeid, relasjonskompetanse i barnevernet, minoritetskompetanse i barnevernet barnevernfaglig veiledning, barnevernsledelse.

etablert på utdanningsinstitusjonenes eget initiativ, har ulike tema, er ofte lite praksisrettet, og har høy grad av teoretiske og analytiske perspektiver. Ved gjennomgang av ulike studieplaner for master i barnevern finner vi at innholdet har en primært teoretisk innretning. Dagens mastergrader innen barnevern framstår derfor som generelle, og som et lite egnet utgangspunkt for praktisk spesialisering innen barnevernsutøvelse.

Master i barnevern er også åpen for studenter med mange ulike utdanningsbakgrunner. Dette bidrar til at lærestedet må tilpasse masterstudiet til studenter med svært ulik forkunnskap om barnevern. Bachelor i barnevern eller tilsvarende kompetanse er i praksis ikke en forutsetning for master i barnevern. Dette er i strid med hovedmodellen for de helse- og sosialfaglige profesjonsutdanningene som baserer seg på brede grunnutdanninger med spesialisering på videreutdannings- og masternivå.¹⁰⁸ En spesialisering rettet mot arbeid i barnevernet finnes altså for andre yrkesgrupper, mens modellen blir snudd på hodet for personer med barnevern i sin bachelorutdanning. Et av tiltakene i Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd – samspill i praksis* var nettopp å videreutvikle spesialiseringsmodellen.

Mangel på en faglig spesialisering innen barnevern

Det er bred enighet om at barnevernet bør fortsette å være tverrfaglig. Samtidig har vi fått flere tilbakemeldinger om at det mangler en profesjonsgruppe med lang utdanning som arbeider i barnevernet og som har barnevernets kompleksitet som sitt primære arbeidsfelt. Vi ser en tydelig etterspørsel etter en sterk barnevernsprofesjon med kunnskaper, ferdigheter og egnethet for arbeidet i barnevernet, og som kan ramme inn det tverrfaglige arbeidet.¹⁰⁹

Barnevernspedagoger er i dag den eneste utdanningsgruppen som har barnevernet som sitt primære yrkesfelt. De er også den største utdanningsgruppen i kommunalt og statlig barnevern. Barnevernspedagogutdanningen er imidlertid en generalistutdanning, og det er få muligheter for spesialisering innen barnevern. Ingen av dagens mastergrader gir en klinisk spesialisering, og videreutdanninger er stort sett begrenset til ett fag- eller arbeidsområde. Med bakgrunn i dette ser ikke barnevernspedagogene ut til å ha tilstrekkelig faglig tyngde til å fylle rollen som etterspørres etter endt bachelorgrad, og har heller ikke tilstrekkelige muligheter for videre faglig spesialisering.

¹⁰⁸ Kunnskapsdepartementet, 2012

¹⁰⁹ Se kapittel 5 om kompetanseutfordringer

6.1.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Direktoratet har fått flere innspill til hvilken kompetanse en person med master i barnevern, bør ha. Vi har sett hen til dette når vi har utviklet nye modeller for utdanninger på dette nivået.

Ansatte med mastergrad bør være faglig modne, ha høy profesjonalitet og være trygg i sin rolle, også i saker av høy kompleksitet. De bør videre ha holdninger og verdier som gjør dem egnet for arbeidet, samt et bevisst forhold til egen praksisutøvelse og seg selv, i møte med andre. De må ha et omfattende kunnskapsgrunnlag for å identifisere barnets behov på bakgrunn av en helhetlig vurdering av barnets beste, og de må ha trening i å gjennomføre et slikt arbeid. De må videre være trent i tverretattlig samarbeid, og kunne etablere trygge relasjoner til barn og familier i sårbare situasjoner. Til sist må de ha en analytisk og kritisk tilnærming til barnevernets rolle og mandat, kunne ivareta barna og familienes rettssikkerhet.

For å imøtekomme et slikt behov, er det nødvendig at masterutdanningene tilfredsstiller flere hensyn. Punkt A-E angir innholdsmessige hensyn en ny modell bør ivareta, mens punkt F-H er aktuelle strukturelle hensyn. En mastergrad spisset mot arbeid i barnevernet bør:

- A) Gi tilstrekkelig sammenheng og progresjon i utdanningen
- B) Trekke inn kunnskap fra ulike fagtradisjoner og integrere disse i undervisningen
- C) Legge til rette for god praksis og et gjennomgående praksisnært utdanningstilbud
- D) Bidra til gode skikkethetsvurderinger
- E) Gi studentene mulighet til å trene på yrkesutøvelsen
- F) Ivareta føringer gjennom Bolognaprosessen¹¹⁰
- G) Sikre mangfold i søkermassen og tilstrekkelig mulighet for rekruttering
- H) Gi fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere

Ulike aktuelle innretninger

Det har vært stor interesse for dette tiltaket i referansegruppen og innspillsrunden vi har hatt. Diskusjonen har særlig dreid seg om følgende aktuelle innretning av masterutdanninger:

- 1) Fortsatt toårig master i barnevern. Den kan enten være åpen for både de med bachelor i sosialt arbeid og barnevern, eller kun sistnevnte. Uansett bør innholdet reguleres tydeligere. Høgskulen på Vestlandet og barnevernstjenesten i Stavanger har støttet dette forslaget.

¹¹⁰ Disse føringene beskrives i kapittel 3 om prinsipielle hensyn

- 2) Innføring av femårig integrert master i tillegg til dagens bachelor i barnevern. VID Diakonale høgskole, Fellesorganisasjonen, Fylkesmannen i Agder og Universitetet i Agder har foreslått en slik modell.
- 3) Innføring av femårig integrert master for barnevernspedagoger, som erstatter dagens treårige utdanning. Landsforeningen for barnevernsbarn, Barneombudet, Kirkens bymisjon, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, RBUP og Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet har foreslått en slik modell. Referansegruppa har også gitt størst støtte til denne.

6.1.4 Vår vurdering

Direktoratet har vurdert de ulike forslagene og synspunktene.

Når det gjelder punkt én har vi ønsket å se nærmere på en modell hvor master i barnevern stiller høyere krav til forkunnskap om barnevern. Vi ser for oss at denne i praksis vil være beholdt personer med bachelor i barnevern. Direktoratet har mottatt motforestillinger fra universitets- og høgskolesektoren om at sosionomer og barnevernspedagoger da ikke vil kunne ta samme master i barnevern. VID belyser i et innspill til direktoratet at de to utdanningsretningene har «et felles faglig og teoretisk sosialfaglig kunnskapsgrunnlag og en god breddekompetanse for arbeid med sosiale problemer» og at «sosionomutdanningene har mer til felles med barnevernspedagogutdanningen enn den har med f.eks. barnehagelærer, lærer, helsesøster» og lignende yrkesgrupper som også arbeider i barnevernet.

Direktoratet ser at bachelor i barnevern og sosialt arbeid er nært knyttet til hverandre. Barnevernspedagogutdanningen har tidligere mottatt kritikk fordi den ved enkelte utdanningsinstitusjoner ikke skiller seg fra sosionomutdanningen foruten enkelte mindre fag. Dette er også tidligere brukt som et argument for å slå sammen de to utdanningene på bachelornivå. Etter vår vurdering må likevel en ny modell for masterutdanning skille mellom barnevernspedagoger og andre yrkesgrupper for å kunne oppnå tilstrekkelig faglig progresjon og spesialisering. Bachelor i barnevern reflekterer også i større grad kompetansebehovet til barnevernet.¹¹¹

Samtidig ønsker vi å ivareta tverrfagligheten i barnevernet og den relevante kompetansen som blant annet sosionomene bringer inn. Vi har derfor ønsket å se nærmere på en modell med en alternativ master for andre profesjoner som ønsker å orientere seg inn mot arbeid i barnevernet. Disse kan få kompetanse innen barn og unges hverdagsliv, omsorgssvikt, barnevernets mandat og relevant juss.

¹¹¹ Røsdal m. fl., 2017.

Når det gjelder punkt to og tre, er vår utredning en kombinasjon av disse. Direktoratet har, som nevnt innledningsvis i punkt 1.2, fått i oppdrag å vurdere masterutdanninger for barnevernet. En vurdering av tilbudet om bachelorutdanningene ligger med andre ord utenfor vårt mandat. Vi har derfor fokusert på skillet mellom en toårig master i barnevern og en femårig integrert master.

Vi ser at det er sterk støtte til en femårig integrert utdanning innen barnevern, og at støtten og interessen har økt over tid. At en slik utdanning allerede er startet opp med Universitetet i Agder er et tegn på dette.¹¹² Vi har primært vurdert en femårig utdanning for barnevernspedagoger, altså at yrkestittelen flyttes fra dagens treårige til en femårig grad.¹¹³ Etter vår vurdering er det nødvendig for at en femårig grad skal ha en tydelig og sterk profesjonsstemme og faglig tyngde.

Vi vil samtidig understreke at en flytting av yrkestittelen barnevernspedagog til en femårig grad ikke er til hinder for at det fortsatt kan eksistere en treårig bachelor i barnevern, samt andre bachelorutdanninger rettet mot målgruppen sårbare barn og unge på bachelornivå. I barnevernsinstitusjoner og andre relevante tjenester kan det eksempelvis være at det er behov for ansatte med en treårig utdanning innen miljøterapi rettet mot barn og unge. Uavhengig av denne utredningen står utdanningsinstitusjonene fritt til å opprette de studiene de mener det er behov for og etterspørsel etter.

To modeller

Med bakgrunn i dette har vi utredet to ulike modeller for fremtidige masterutdanninger innen barnevern. Modellene tar også utgangspunkt i to av de tre masteralternativene som ligger i mastergradsforskriften.¹¹⁴ Modellene er illustrert i figur 6.1 og 6.2 nedenfor. Hovedforskjellen mellom de to modellene er at de legger opp til ulikt utdanningsløp for barnevernspedagogene. I modell én legger vi opp til en toårig mastergrad og i modell to skisserer vi en femårig integrert utdanning, som nevnt over. Denne kalles uansett *master i barnevern*.

Felles for modellene er at de inneholder en egen spesialisering for å ivareta yrkesgrupper med annen fagbakgrunn enn barnevern. Vi har kalt denne *master i barnevernsarbeid*. Disse vil ha med seg ulik relevant kompetanse når de starter på sin mastergrad, og kan deretter spisse denne mot

¹¹² Universitetet i Agders begrunnelse for å opprette femårig integrert utdanning i barnevern fremgår av Brottveit, 2018. Universitetet mottok støtte til å opprette et slikt studie gjennom budsjettforliket i 2018.

¹¹³ Dette innebærer behov for endring i forskrift om retningslinje for barnevernspedagogutdanning, 2019

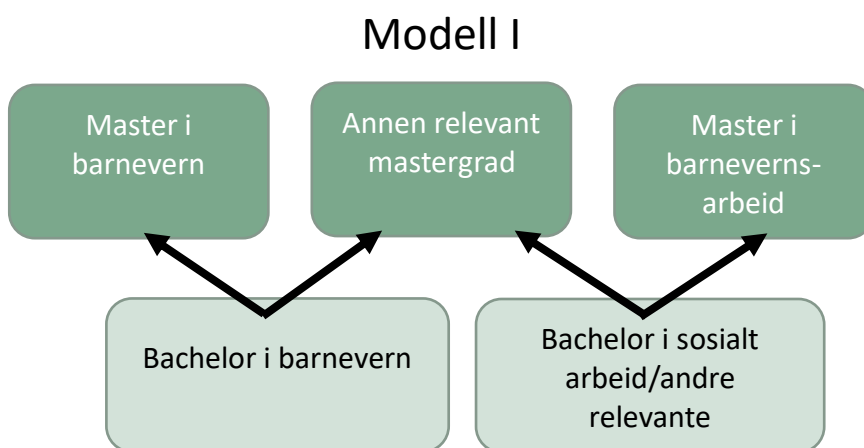
¹¹⁴ Den tredje mastermodellen som framkommer av mastergradsforskriften, erfaringsbasert master på 90 eller 120 studiepoeng, er ikke utredet her. Denne mastermodellen har som utgangspunkt at den skal bygge på en relevant bachelorgrad i tillegg til erfaring fra relevant arbeid. I denne utredningen er det lagt til grunn behov for en høy andel ansatte med master i barnevernet, og vi har derfor ikke sett det som hensiktsmessig at en hovedmodell for masterutdanning innen barnevern forutsetter praktisk erfaring. En erfaringsbasert master kan imidlertid kvalifisere som «annen relevant mastergrad» i tråd med modellene under.

arbeid i barnevernet. Særlig relevante utdanningsgrupper er sosionomer og vernepleiere, men også andre grupper som grunnskole- og barnehagelærere og sykepleiere er aktuelle. I praksis vil dette tilsvare dagens opptak til master i barnevern, foruten barnevernspedagoger. Gjennom en spesialisering i barnevern vil disse yrkesgruppene utgjøre et viktig supplement til barnevernspedagogenes kompetanse. Disse kan også ta en annen relevant master, som for eksempel master i rus og psykisk helse eller familieterapi.

Strukturen i modell én følger en såkalt «3+2»-oppbygning hvor studenter først fullfører en bachelorgrad og deretter kan gå videre til master. Hver av disse skal være en selvstendig grad med egne læringsutbytter, studiekraav og oppbygning. Modellen legger til rette for fleksibilitet for barnevernspedagogene, som vil ha flere valgmuligheter etter endt bachelor, enten de tar mer utdanning på masternivå eller velger å ikke gå videre til master. De kan også velge å ta en annen master enn master i barnevern.

I Finland har de en slik 3+2-modell for arbeid i barnevernet. De med både bachelor og master i sosialt arbeid¹¹⁵ på universitetet kan få autorisasjon til å jobbe med utsatte barn og unge, og har høy status i praksisfeltet. Utdanningsmodellen samsvarer også med den vi har for de fleste andre sammenlignbare utdanninger i dag, som for eksempel sykepleie.

Figur 6.1 Mastermodell I



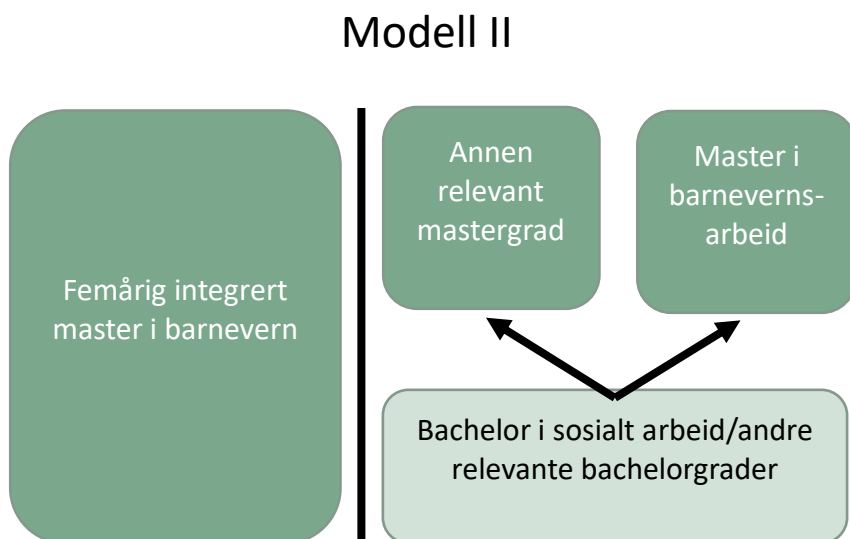
I modell to utvides barnevernspedagogutdanningen med to år. Studentene må fullføre alle fem årene for å motta en grad og yrkestittelen barnevernspedagog. Studentene vil ikke ha mulighet til å avslutte etter tre år og ta en annen mastergrad. Andre yrkesgrupper med relevant kompetanse

¹¹⁵ Det finnes ikke barnevernspedagogutdanning i Finland. Dette er en særnorsk utdanning.

for barnevernet, men som ikke har barnevernet som sin primærtjeneste, kan som nevnt ta master i barnevernsarbeid eller en annen relevant mastergrad for å kvalifisere for arbeid i sektoren.

Modell to gjenspeiler en mastergradsmodell i tråd med § 4 i mastergradsforskriften. I dag er det flere utdanningsretninger som har en slik mastergrad, for eksempel grunnskolelærer-, tannlege-, psykolog- og medisinutdanningen. Alle disse yrkesgruppene har en tydelig forankret rolle og sterk posisjon i sin sektor.

Figur 6.2 Mastermodell II¹¹⁶



Under vurderer vi de to utdanningsmodellene med bakgrunn i innholdsmessige og strukturelle hensynene vi redegjorde for i punkt 6.1.3.

Vurdering av modell I – Egen 3+2 for barnevernspedagoger og fortsatt mulighet for spesialisering i barnevern for andre profesjoner

Vi ser både fordeler og ulemper ved denne modellen. Den vil legge til rette for at både barnevernspedagoger, sosionomer og andre yrkesgrupper kan spesialisere seg innen barnevern gjennom en toårig mastergrad. Studietilbudet vil dermed være i tråd med føringer fra *Meld. St.*

¹¹⁶ Modellen legger til grunn at man må gjennomføre en femårig integrert master for å få tittelen barnevernspedagog. Det vil likevel være opp til utdanningsinstitusjonene om de fortsatt vil tilby bachelor i barnevern. I så fall vil denne også kvalifisere til master i barnevernsarbeid. Det er ikke innenfor dette oppdragets mandat å vurdere tilbudet av bachelorutdanninger.

(2011-2012) *Utdanning for velferd*. I direktoratets innspillsrunde¹¹⁷ trakk de som støttet en slik modell frem at den vil gi mulighet for spesialisering i barnevern som kan bygges på bakgrunn av ulike typer kompetanse. Andre viser til at det er viktigere med personlig egnethet, ferdighetstrening og mer praksis framfor lengre utdanning. Totalt var det fire av 19 respondenter som uttrykte støtte til en modell med toårig master. Samtidig ser vi at modellen har utfordringer med å tilfredsstille de innholdsmessige hensynene vi har skissert.

A) Sammenheng og progresjon i utdanningen

Profesjonell utvikling fordrer en progresjon i studiet der studentens profesjonalitet bygges systematisk. Det må derfor være god sammenheng mellom innholdet i bachelor og master. Retningslinjene for dagens bachelorutdanning i barnevern har høye ambisjoner når det gjelder bredde og nivå på kandidatens sluttkompetanse. Retningslinjen er samtidig omfattende og tidvis lite konkret, den angir eksempelvis ikke vektning mellom de ulike kompetanseområdene. Direktoratets vurdering er at de treårige utdanningene ikke vil klare å gi studentene det omfanget av kompetanse som er beskrevet i retningslinjen. Den enkelte utdanningsinstitusjon vil derfor bli nødt til å prioritere hvilke kompetanseområder de skal legge vekt på i sin utdanning. Til sammen gir dette et stort rom for uønsket variasjon i utdanningstilbudet. Dette er også noe som preger de sosialfaglige bachelorutdanningene i dag, og som er kritisert av praksisfeltet.

I den nasjonale høringen for de nye retningslinjene for bachelor i barnevern var det flere som påpekte dette, blant annet Bufdir.¹¹⁸ Høgskolen i Innlandet skrev at «fordi den er såpass generell, er det en risiko for at det vil bli større ulikheter mellom utdanningene, i og med at for eksempel vektinga av ulike områder nå er tatt bort. Økt ulikhet i utdanningene kan bli problematisk dersom en retningslinje kan tolkes ulikt og derved ikke sikrer at studentene går ut med samme kompetanse uavhengig av hvor man studerer. (...) Det er ikke mulig å ivareta helheten i retningslinjene innenfor rammene av et 3-årig bachelorløp». I følge OsloMet var læringsutbyttebeskrivelsene «svært generelle og veldig mange. (...) Slik som det nå er formulert, kan det framstå som uoverkommelig å skulle gjennomføre i løpet av en treårig utdanning».

En uønsket variasjon mellom bachelorgradene utfordrer den helhetlige progresjonen mellom bachelor og master, og den selvstendige toårige mastergraden i en 3+2-modell vil måtte bygge på varierende og lite oversiktlige grunnutdanninger. Dette kan motvirke ønsket profesjonsutvikling og gjøre det tilfeldig for barn og familier hvilken kompetanse de blir møtt med i barnevernet. Flere av de vi har mottatt innspill fra ser derfor ikke at en barnevernsutdanning med fokus på barnets

¹¹⁷ Se punkt 2.2

¹¹⁸ Blant annet: Akademikerforbundet, 2018; Asker kommune, 2018; FO-studentene, 2018; Høgskolen på Innlandet, 2018; NTNU, 2018; OsloMet, 2018; Universitetet i Tromsø, 2018; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018f

beste kan ivaretas av en toårig masterutdanning som bygger på dagens bachelorutdanninger. Dette synspunktet har bred, men ikke unison, støtte i referansegruppa.

B) Fagintegrert utdanning

Godt barnevernsfaglig arbeid krever innsikt i flere fagfelt, og forståelse for når og hvordan disse perspektivene må påvirke vurderingene og samhandlingen med barn og familier. Barneombudet viser til denne kompleksiteten i eget innspill til direktoratet: «Barnevernsfaglig arbeid er i utgangspunktet svært belastende, da man skal håndtere konfliktsituasjoner som handler om relasjonen mellom barn og foreldre. Nettopp fordi arbeidet innebærer intervensjoner i nære relasjoner, vil situasjonen i seg selv ofte fremprovosere sterke emosjoner og reaksjoner. Derfor er barnevernsfaglig arbeid blant de mest krevende jobbene man kan ha i helse- og sosialvesenet og arbeidet krever høy grad av både faglig og relasjonell kompetanse. Arbeidet vanskeliggjøres ytterligere av at sakene som skal vurderes ofte har høy grad av kompleksitet og et samvirke mellom ulike faktorer i barnet og i barnets miljø».

Både Barneombudet og Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet legger til grunn at en utdanning som er kvalitativt bedre enn dagens modell fordrer et systematisk fokus på vanskelighetsgraden i barnevernsarbeidet over tid, der analytisk tenkning er integrert fra begynnelsen. Sistnevnte skriver at «det er svært viktig at utdanningen bygges opp på en fagintegrert måte, og ikke modulbasert, da kompleksiteten i arbeidet som barnevernspedagogene utfører er høy, og en trenger å se kunnskap og ulike forhold i sammenheng, og dette må øves opp gjennom utdanningen og ikke overlates til fagfeltet»¹¹⁹

For å gjøre en samlet barnevernsfaglig vurdering er det fordelaktig om studentene er trent i å inkludere og vurdere kunnskap fra flere ulike fagfelt, herunder f.eks. pedagogikk, sosiologi, sosialt arbeid og juss. Etter vårt syn kan en toårig master til en viss grad ivareta et behov for å integrere ulike fag og se disse i sammenheng. Samtidig vil mastergraden være prisgitt innholdet i bachelorgradene, hvor vi vet at det vil være stor variasjon i studietilbudet og i hvordan kunnskapen er integrert.

C) Gjennomgående praksisnært utdanningstilbud

Utvikling av en klinisk barnevernsprofesjon med kunnskaper, ferdigheter og egnethet for arbeidet fordrer jevnlig kontakt med praksisfeltet gjennom hele utdanningsløpet, fra et mer observerende praksisstudium til mer avanserte saker der man arbeider selvstendig under veiledning. I teorien er det mulig å ivareta en sterk praksisnærhet og klinisk retning i en 3+2-modell. Dette fordrer en god sammenheng mellom bachelor og master slik at studenten får den systematiske progresjonen i kunnskap og ferdigheter som en fagintegrert klinisk profesjon er avhengig av. I dagens bachelorutdanninger er det i de aller fleste tilfeller én til to praksisperioder, og i de nye vedtatte

¹¹⁹ Akademikerforbundet, 2018

retningslinjene for bachelor i barnevern er det besluttet at praksisstudiene skal «ha et omfang på 24 uker hvor minimum 20 uker skal være i autentiske yrkessituasjoner»¹²⁰.

I en framtidig toårig mastergrad vil det være begrenset rom for praksisstudier ettersom fag som metode, vitenskapsteori og masteroppgave vil oppta en betydelig andel av den toårige graden.¹²¹ For å gi tilstrekkelig praktisk opplæring er man derfor avhengig av at bachelorgraden har et betydelig innslag av praksis. At det er et opphold mellom bachelor og master er også til hinder for et sammenhengende løp hvor det legges opp til en systematisk progresjon i praksisstudiene, og hvor den enkelte students forhold til god praksisutøvelse kan etableres over tid.

D) Skikkethet

I utredningsarbeidet har viktigheten av personlig egnethet vært en gjentakende tilbakemelding fra både referansegruppa og øvrige aktører som har gitt innspill. Flere mener de ansattes egnethet er så viktig at det bør gjøres en egnethetsvurdering allerede som en del av opptaket til utdanningene. Forandringsfabrikken mener blant annet at egnethet for arbeidet er en viktigere forutsetning for å bli en god barnevernsarbeider enn utdanning.

Utdanning er samtidig nettopp en arena for vurdering av personlig egnethet, der uegnede kandidater kan oppdages før de trer inn i yrket og potensielt gjør feilvurderinger som kan få alvorlige følger. De ansatte som følger studentene gjennom studiet er gjennom skikkethetsforskriften pliktig til å skikkethetsvurdere dem gjennom hele studiet, og dette skal «inngå i en helhetsvurdering av studentens forutsetninger for å kunne fungere i yrket»¹²². Skikkethetsforskriften gjelder blant annet for barnevernspedagog-, sosionom og vernepleierutdanningen.

Å observere studenten over fem år vil være en betydelig styrking for ansattes mulighet til å få et helhetlig bilde av studentenes egnethet. Dette kan på sikt gi større tillit til at de som arbeider i barnevernet er egnet til arbeidet. Det er samtidig uklart hvor godt grunnlag en 3+2-modell vil gi for langvarig observasjon, da mastergraden kan gjennomføres på andre studiesteder med annet personell enn ved bachelorgraden. Det vil ikke være mulighet for en sammenhengende, langvarig observasjon slik det er i integrerte utdanninger som medisin og odontologi.

¹²⁰ Forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning, 2019

¹²¹ Mastergraden skal kvalifisere studentene til doktorgrad, og må derfor gi god innføring i kvantitativ og kvalitativ metode samt vitenskapsteori. Fram til nå har det vært nødvendig med grundig innføring i dette på masternivå ettersom bachelorgradene ifølge rammeplanen bare har hatt seks studiepoeng samlet til disse fagene. I dagens mastergrader utgjør masteroppgave, metodefag og vitenskapsteori henholdsvis 70 stp (OsloMet), 67,5 studiepoeng (NTNU), 70 studiepoeng (UiT) og 80 studiepoeng (UiB). Ifølge forskrift om krav til mastergrad §3 må toårige mastergrader innebære et selvstendig arbeid på minst 30 studiepoeng.

¹²² Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning, 2006

E) Finansiering

Kunnskapsdepartementet opererer med finansieringskategorier for de ulike studietilbudene, der de høyest finansierte utdanningene er plassert i finansieringskategori A mens de lavest finansierte utdanningene er plassert i finansieringskategori F. Bachelor i barnevern ligger i dag i finansieringskategori E, mens bachelor i sosialt arbeid ligger i finansieringskategori F. Toårige mastergrader innen sosialfag ligger i kategori D. Til sammenligning er de integrerte profesjonsstudiene innen medisin og psykologi plassert i kategori A. Finansieringskategoriene er viktige fordi de påvirker hvor mye midler utdanningene har til rådighet, og dermed hva slags studietilbud de har rom for å tilby.

Utvikling av god klinisk kompetanse krever en utdanning som innebærer mer enn tradisjonelle forelesninger og praksisperioder. Det krever også at ferdighetstrening prioriteres. I sammenlignbare profesjonsutdanninger som medisin, psykologi og odontologi, er det ikke uvanlig å bruke studentklinikker og simuleringsaktiviteter som metoder for å utvikle studentenes praktiske og kliniske ferdigheter. Ferdighetstrening er kostbart, og dagens bachelorgrader i barnevern har følgelig lite rom for det. En ny toårig master i barnevern vil ha finansiering i kategori D, og vil dermed få bedre økonomiske forutsetninger enn bachelorgraden. Gitt at finansieringskategori for bachelorutdanningene ikke endres vil det være opp til mastergraden å gi studentene god ferdighetstrening. Som vi har sett er det imidlertid uklart hvor stort rom det er for dette i en toårig mastergrad.

F) Føringer gjennom Bolognaprosessen

Norge har siden 1999 samarbeidet tett med mange europeiske land om å etablere et felles system for europeisk høyere utdanning, og vi har forpliktet oss til å innføre flere tiltak, som blant annet felles gradssystem.¹²³ Gradsstrukturen tar utgangspunkt i at alle utdanningstilbud skal plasseres i en treårig lavere grad (bachelor), en toårig høyere grad (master) eller doktorgrad. Denne strukturen har siden 2002 vært standardmodellen i norsk høyere utdanning, og mastermodellen som foreslått i modell 1 tar utgangspunkt i denne. Det innebærer at personer med utdanning fra utlandet som inneholder mye barnevern tilsvarende den norske bachelor i barnevern, i teorien kan kvalifisere til master i barnevern. Dette er imidlertid lite sannsynlig ettersom barnevernspedagog er en særnorsk utdanning. Det vil være sannsynlig at de på lik linje med andre med relevant utdanning, f.eks. innen sosialt arbeid, kvalifiserer til en master i barnevernsarbeid.

G) Rekruttering og mangfold i søkermassen

Det er ønskelig med mangfold blant studentene ved utdanninger innen barnevern, samt at rekrutteringen til studiene bør være så høy som mulig. Som ved andre helse- og

¹²³ Bolognaprosessen er nærmere beskrevet under punkt 3.3

sosialfagutdanninger, er det en utfordring at få gutter søker seg til både barnevernspedagog- og sosionomutdanningen. Dette problemet vil sannsynligvis vedvare, men ikke forsterkes ved innføring av en toårig masterutdanning. Forandringsfabrikken, Høgskulen på Vestlandet, Fylkesmannen i Agder, FO og Universitetet i Agder er blant de som påpeker at mange som har potensial til å bli gode barnevernsarbeidere bør ha mulighet til å ta en treårig utdanning i barnevern først. Denne modellen vil gi mulighet for dem til å fullføre en bachelor i barnevern, få praksiserfaring og dermed eventuelt ta en master i etterkant. Høgskulen på Vestlandet påpeker også at praksiserfaring mellom bachelor og master kan gi enda bedre barnevernsarbeidere ettersom mastergraden får et bedre og mer praksisnært grunnlag.

H) Gi fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere

Flere har påpekt at det er ønskelig med en 3+2-modell der man kan spesialisere seg innen barnevern på bakgrunn av sin bachelorgrad. Modell 1 vil ivareta et slikt behov. Den vil også ivareta en fleksibilitet for studenter, som kan velge om de vil gå videre til en mastergrad, og i så fall, hvilken master de ønsker å ta. De kan velge mellom master i barnevern og andre relevante mastergrader.

Vurdering av modell II – Femårig integrert master i barnevern og fortsatt mulighet for spesialisering i barnevern for andre profesjoner

I denne modellen opprettes det en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger, i tillegg til at det vil være mulig for andre relevante yrkesgrupper å spesialisere seg innen barnevern.

Direktoratet har mottatt størst støtte til denne modellen. I innspillsrunden svarte 14 av 19 respondenter at de ønsker en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger. Respondentene trekker blant annet frem at det gir mulighet for å integrere og utdype flere kompetanseområder, gir mulighet for spissing, å kombinere praksis og teori, at det vil øke barns rettssikkerhet og gi bedre skikkethetsvurderinger, samt at en slik modell vil gi barnevernspedagoger større legitimitet. Referansegruppa har også vist et betydelig flertall for denne modellen.

Brukerorganisasjonene som representerer barn med erfaring fra barnevernet, er ikke enige når det gjelder behovet for en femårig utdanning. Forandringsfabrikken ønsker ikke en innføring av femårig integrert utdanning, og begrunner dette med at lengre utdanning vil gi for mye teori og dermed ikke gi ansatte den nødvendige relasjonelle kompetansen. I tillegg mener de en slik utdanningsmodell ikke vil kunne rekruttere spesielt egnede personer, for eksempel personer med egenerfaring fra barnevernet. Landsforeningen for barnevernsbarn mener på den annen side at en integrert master vil gi en bedre helhet i utdanningen og dermed øke kompetansen hos de som fullfører en slik utdanning.

A) Sammenheng og progresjon i utdanningen

En femårig integrert master i barnevern vil sikre god sammenheng mellom bachelor- og masternivå, ettersom de ulike utdanningsnivåene vil være samlet i ett utdanningsløp. Dette gir anledning til å sikre en systematisk oppbygning av vitenskapelig, teoretisk og klinisk kompetanse, og hindrer at studenten får et avbrekk i sin faglige progresjon. For andre utdanninger sikres progresjonen gjennom at master i barnevernsarbeid blir en tydelig spissing mot et særskilt yrkesfelt, selv om dette vil stille høye krav til at utdanningsinstitusjonen klarer å skape en sammenheng til studentenes ulike forkunnskaper.

B) Fagintegrert utdanning

Barnevernsarbeid handler om å hjelpe mennesker i sårbare situasjoner. Flere har tatt til orde for at det er behov for en utdanning i barnevernet som gir kompetanse som forstår barn og deres familier ut ifra flere fagperspektiver, og som forstår hvordan disse henger sammen. Fylkesmannen i Oslo og Akershus er blant de som påpeker at barnevernfeltet er svært komplekst og krever høy grad av faglig, analytisk, relasjonell og etisk kompetanse. Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Barneombudet og Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet med flere mener dette kun kan ivaretas i en femårig integrert master. Etter vårt syn legger en femårig grad til rette for en slik oppbygning, fordi studentene får bedre tid og mulighet for et samlet løp. Studiene kan rettes inn mot ulike deler av arbeid med sårbare barn og unge, og trekke inn relevant kunnskap fra ulike fagfelt. Den nye femårige lærerutdanningen er blant annet innrettet på denne måten.

C) Gjennomgående praksisnært utdanningstilbud

En femårig integrert modell vil også ha gode forutsetninger for å integrere praksisstudier på en hensiktsmessig måte i studieforløpet. I de integrerte masterutdanningene i psykologi og medisin starter studentene med klinisk praktisk trening fra første semester. Dette innebærer en progresjon som gir studenten anledning til å jevnlig ta med praksiserfaring tilbake til utdanningsinstitusjonen, bearbeide den, videreutvikle sin teoretiske kompetanse, og deretter gå ut i praksisfeltet igjen. Samtidig vil dette gjøre at studenten kan modnes både faglig og personlig under jevnlig veiledning både internt på utdanningsinstitusjonen og eksternt under praksisstudiene.

D) Skikkethet

I en modell med femårig integrert masterutdanning får de ansatte ved utdanningen god mulighet til å vurdere studentenes egnethet, systematisk over tid. På den måten kan uegnede kandidater oppdages før de trer inn i yrket og potensielt gjør alvorlige feilvurderinger. Det vil ikke være noe avbrudd i utdanningen, og studenten vil måtte vise til en faglig og personlig progresjon gjennom ti semestre og flere praksisperioder. Dette vil være en betydelig styrking for grunnlaget for skikkethetsvurderinger i forhold til hvordan det er i dag, og alvorlighetsgraden i barnevernets arbeidsoppgaver tilsier at dette er et svært viktig hensyn.

E) Finansiering

En ny femårig master i barnevern vil, i tråd med dagens finansieringssystem for høyere utdanning, ikke få lavere finansieringskategori enn D. Dette tilsier at utdanningen får økt finansiering i de første tre studieårene i forhold til en 3+2-modell der bachelorgraden fremdeles ligger i kategori E. Dette vil gi gode forutsetninger for å tilby en utdanning med betydelig grad av ferdighetstrening og andre effektive undervisningsmetoder som er mer kostbare enn tradisjonelle forelesninger.

F) Føringer gjennom Bolognaprosessen

En femårig mastermodell er ikke i tråd med den gradsstrukturen som Norge har forpliktet seg til. Disse forpliktelsene er imidlertid ikke av juridisk karakter. Den norske lovgivningen åpner som nevnt for femårig integrert master som en av tre mulige mastermodeller. I tillegg er barnevernspedagogutdanningen en særnorsk utdanning, og er dermed ikke til hinder for harmonisering av utdanning mellom landegrensene. Ved innføring av en femårig integrert master i tråd med denne modellen, vil en person med bachelor i sosialt arbeid fra utlandet likevel kunne kvalifisere til master i barnevernsarbeid. Denne modellen medfører med andre ord ingen ulemper for utenlandske studenter. Konsekvensen for dem er lik i modell 1 og 2.

G) Rekruttering og mangfold i søkermassen

Vi har fått innspill som uttrykker bekymring for at en ny femårig utdanning potensielt vil rekruttere færre og annerledes enn dagens treårige barnevernspedagogutdanning. De er gjerne bekymret for at unge menn kan orientere seg mot andre utdanningsretninger enn barnevern fordi de ikke ønsker å forplikte seg til fem år. Forandringsfabrikken har også trukket fram personer med egenerfaring som de man risikerer å miste dersom utdanningen forlenges med to år.

Det er vanskelig å forutsi hvordan rekrutteringsgrunnlaget til en ny femårig integrert master vil bli. Generelt er de seksårige profesjonsstudiene de mest kjønnsdelte utdanningene.¹²⁴ Etter at lærerutdanningen ble utvidet fra fire til fem år og det ble innført karakterkrav, har det vært en svak økning av menn som søker seg til lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk. Denne oppgangen inngår imidlertid i en jevn økning de siste årene.¹²⁵ Ved det nyopprettede femårige masterprogrammet i barnevern ved Universitetet i Agder (UiA) er andelen mannlige søkere tilnærmet lik med gjennomsnittet for bachelorutdanningene i barnevern. Både utvidelsen av lærerutdanningen og barnevernsstudiet ved Agder har imidlertid kort fartstid, og det er derfor vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner om hvordan dette vil virke på sikt.

Den nye integrerte masteren ved UiA hadde ved opptaket våren 2019 høyest antall søkere per studieplass i forhold til universitetets øvrige studietilbud. Dette kan tyde på at det er et godt

¹²⁴ Reisel mfl., 2019

¹²⁵ Statistisk sentralbyrå, 2019

rekrutteringsgrunnlag til et slikt studium. Det kan imidlertid også tenkes at et nytt femårig studium tiltrekker seg *andre* søkere enn det barnevernspedagogutdanningen gjør i dag.

Barneombudet påpeker at de ikke ser «bort ifra at noen kan falle fra, men tror det er mer sannsynlig at man får rekruttert fleksible og nysgjerrige fagpersoner med høy motivasjon for faget sitt ved å tilby en klinikk-nær, fagtung masterutdanning. Vi tror at en slik modell også på sikt kan gi større prestisje enn hva vi mener en 3+2 modell vil gi, noe som i sin tur gir økt rekruttering og stolthet av faget. (...) Dette vil styrke tjenesten og sikre større grad av kontinuitet for barn og familier»¹²⁶. Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter dette synet, og skriver at «selv om vi mener at barnevernspedagogutdanningen bør bli en femårig utdanning, ser vi at dette kan føre til at potensielt dyktige fagfolk kan kvie seg for å begynne på et såpass langt studieløp. Andre konsekvenser kan være at det kan bli omfattende å gjennomføre eventuelle etterutdanninger, og at mindre tjenester i distriktene kan fortsette å ha utfordringer med å få ansatt tilstrekkelig antall fagfolk. (...) Vi vurderer det [likevel] som sannsynlig at de som er tilstrekkelig motivert til å jobbe i barneverntjenesten vil starte på barnevernpedagogstudiet selv om det blir et femårig studieløp.»¹²⁷

Vi er i stor grad enige i vurderingene fra Barneombudet og Fylkesmannen i Oslo og Akershus, men ser samtidig en risiko for at en femårig utdanning vil tiltrekke seg en mindre mangfoldig gruppe enn dagens treårige utdanning. Samtidig vil disse fortsatt ha mulighet til å ta en treårig bachelorgrad og deretter eventuelt en master i barnevernsarbeid eller en annen relevant master.

H) Fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere

I denne modellen vil det ikke være mulig for barnevernspedagoger å avslutte studiet etter tre år, og samtidig motta en grad. De vil heller ikke kunne ta en annen mastergrad, med mindre de ønsker å gå videre etter å ha fullført en allerede femårig lang utdanning. Som nevnt over må studentene være motivert til å ta en femårig grad rettet mot arbeid med sårbare barn og unge.

Arbeidsgiveres fleksibilitet er avhengig av hvorvidt utdanningsinstitusjonene fortsatt vil tilby en treårig bachelor i barnevern, men vil uansett ha mulighet for å ansette personer med annen treårig relevant utdanning. Som tidligere nevnt kan også utdanningsinstitusjonene opprette nye studier dersom de ønsker og det er etterspørsel etter dem.

¹²⁶ Barneombudet, 2019

¹²⁷ Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018

6.1.5 Samlet vurdering

Vi har vurdert hvordan de ulike modellene for masterutdanning vil ivareta hensyn vi mener er sentrale for å utvikle profesjonsutøvere med gode kunnskaper, ferdigheter og egnethet for arbeidet i barnevernet. Hensynene er:

- A) Sikre sammenheng og progresjon i utdanningen
- B) Bidra til et fagintegrert barnevern
- C) Integrere praksis i utdanningstilbudet
- D) Bidra til gode skikkethetsvurderinger
- E) Tilstrekkelig finansiering
- F) Føringer i Bolognaprosessen
- G) Rekruttering og mangfold
- H) Fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere

Over har vi belyst fordeler og utfordringer med de to mastermodellene. Overordnet ser vi at modell 1 risikerer å utdanne barnevernsgeneralister på masternivå, mens modell 2 er bedre egnet for å utdanne profesjonsutøvere med kunnskaper og ferdigheter til arbeidet i barnevernet. Modell 2 vil også gi barnevernet en tydelig kjernekompetanse.

Fordelene ved modell 1 omhandler primært strukturelle hensyn som at den er i tråd med den gradsstrukturen som Kunnskapsdepartementet legger til grunn som standard, aktivt legger til rette for en treårig barnevernspedagogutdanning som fortsatt kan være attraktiv i andre sektorer og vil ivareta behovet for å rekruttere personer som er særlig egnet for yrket, men som ikke ønsker en lang utdanning. Fordelene ved modell 2 er at den har de beste forutsetninger for å gi sammenheng og progresjon i utdanningen blant annet ved at ulike fagtradisjoner og praksisstudier kan integreres og gi en helhetlig forståelse for godt barnevernsarbeid, gir bedre mulighet for gode skikkethetsvurderinger og har bedre finansiering. Utfordringene med modell 1 omhandler primært innholdsmessige sider av utdanningene, som sammenheng i studiet og integrering av fag og praksis. Når det gjelder modell 2 er det strukturelle hensyn som preger utfordringsbildet, som at den viker fra standard gradsstruktur, gir mindre fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere og at den kan rekruttere skjevere enn dagens utdanninger.

For barnevernet som forvalter noen av de mest inngripende tiltakene myndighetene har, og som dermed kan sammenlignes med politi, fengselsvesen og psykisk helsevern, vurderer direktoratet at det må være tjenestens behov for kompetanse og ikke strukturelle hensyn som må veie tyngst. De strukturelle hensynene ivaretar interessene til andre enn barna og familiene som skal motta tjenester, og en prioritering av strukturelle behov vil derfor ikke komme mottakerne av tjenestene til gode. Samtidig ser vi at en femårig integrert master ikke vil være til hinder for utdanningsmobilitet, ettersom barnevernspedagog i utgangspunktet er en særnorsk utdanning. Det er også usikkert hvorvidt en femårig master vil rekruttere dårligere enn dagens bachelor i

barnevern, selv om den sannsynligvis vil rekruttere andre kandidater. Personer som ikke ønsker å forplikte seg til en femårig utdanning har flere andre muligheter til å kvalifisere seg for arbeid i barnevernet. De innholdsmessige fordelene ivaretar imidlertid behov som er formidlet av aktører i og rundt barnevernet i dette utredningsarbeidet, behov som mange allerede har uttrykt over tid.

Figur 6.2: Modellenes potensial til å møte behovet

	Mastermodell I (3+2)	Mastermodell II (med femårig integrert)
Sammenheng og progresjon i utdanningen	Lav	Høy
Fagintegrert utdanning	Middels	Høy
Praksisstudier	Lav	Høy
Skikkethetsvurdering	Middels	Høy
Finansiering ¹²⁸	Lav	Middels
Krav i Bologna-samarbeidet	Høy	Lav
Rekruttering og mangfold	Høy	Middels
Fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere	Høy	Middels

6.1.6 Virkemidler

Endring i strukturen for masterutdanninger i barnevernet krever både juridiske og økonomiske virkemidler. At barnevernspedagogtittelen flyttes til masternivå innebærer at forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning må endres. Nye forskrifter med retningslinjer for hver av de to nye masterutdanningene (master i barnevern og master i barnevernsarbeid) må utvikles.

Videre må utdanningssektoren må settes i stand til å tilby mastergradene, blant annet gjennom å utdanne flere med phd i barnevern. Sammenlignet med bachelorgrader, må mastergradsstudier oppfylle strengere krav til studiestedets fagmiljø for å kunne akkrediteres, i tråd med regjeringens ønske om større og mer stabile fagmiljøer i UH-sektoren. Fagmiljøene må bl.a. bestå av personer med førstestillingskompetanse og toppkompetanse, herunder førstelektor, førsteamanuensis, dosent og professor. Vitenskapelige ansatte må publisere forskningsartikler for å kvalifisere til stillingsopprykk. Det må derfor bevilges midler til styrking av barnevernsfaglige miljøer ved relevante universiteter og høyskoler, dette gjelder uansett om det innføres master etter 3+2-modellen eller en femårig integrert.

¹²⁸ Dersom bachelorutdanningen i en 3+2-modell heves til finansieringskategori D faller forskjellen mellom de to modellene bort på dette punktet. Dette medfører imidlertid ikke at vi endrer vår vurdering av modellene på de andre kriteriene.

I tillegg må det bevilges midler til å finansiere mastergradene i tråd med gjeldende finansieringskategori.

6.1.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling

Som nevnt over må det beregnes tid til å utvikle de nye masterutdanningene. Vi ser for oss at nye retningslinjer tidligst kan være ferdig i 2022 og studiene deretter kan starte opp. Det bør vurderes om studiestedene som skal tilby femårig integrert master i en overgangsperiode kan tilby bachelorutdannende overgang til de to siste årene av utdanningen. Dette vil gjøre at kandidatene raskere kommer ut i arbeid.

6.1.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger

I den samfunnsøkonomiske analysen gjennomført på oppdrag fra Bufdir, anbefaler Oslo Economics at det opprettes nye masterutdanninger i barnevernet. De vurderer samtidig modell 1 som marginalt bedre enn modell 2. Vurderingen gis på grunnlag av at virkningene av modell 1 kommer tidligere fordi en toårig mastergrad er raskere å fullføre og kandidatene derfor raskere vil være ute i arbeid. Videre viser de til at en modell med en integrert femårig master redusere fleksibiliteten til studentene. De understreker samtidig at de er usikre på vurderingen, og at disse nyttevirkningene ikke er tilstrekkelige til å gi utslag på nyttevurderingen deres. De presiserer også at femårig integrert sannsynligvis vil gi bedre kompetanse.

Vi har tatt høyde for Oslo Economics' vurderinger i vår analyse. Selv om innføringen av en femårig integrert utdanning vil føre til at utviklingen tar lengre tid og den er dyrere enn en 3+2-modell, mener vi at fordelene med en femårig integrert utdanning klart veier opp for en slik ulempe på sikt.

Eventuelle kompetansekrav¹²⁹ til barnevernet vil påvirke kostnader for utvikling og drift av utdanningsmodellene. Dette skyldes at krav om kompetanse på masternivå også vil øke etterspørselen etter uteksaminerte med en mastergrad. Oslo Economics har vurdert at uten kompetansekrav vil utvikling av modell 1 vil ha en anslagsvis kostnad på i overkant av 15 millioner kroner, mens utvikling av modell 2 vil koste om lag 18 millioner kroner.¹³⁰ Med kompetansekrav vil utviklingen av modell 1 koste i underkant av 30 millioner kroner, mens modell 2 vil ha kostnader

¹²⁹ Kompetansekrav her innebærer at 80 prosent av de ansatte i kommunalt barnevern har en mastergrad (ikke avgrenset til mastergradene skissert i dette kapitlet). Oslo Economics har i tillegg beregnet kostnader for et krav om at 50 prosent har en mastergrad. Disse kostnadene gjengis ikke her, men er å finne i Oslo Economics, 2019.

Kompetansekrav skisseres i kapittel 6.4 og 6.5.

¹³⁰ Oslo Economics, 2019.

på i underkant av 36 millioner kroner. Kostnader i finansieringssystemet for høyere utdanning fremkommer i figur 6.3 nedenfor.

Figur 6.3: Årlige økte kostnader i finansieringssystemet for høyere utdanning ved full implementering, millioner 2019-kroner¹³¹

	Mastermodell I	Mastermodell II
Kompetansekrav	152	239
Ikke kompetansekrav	41	125

6.1.9 Anbefaling

På bakgrunn av kompetansebehovet i barnevernet anbefaler direktoratet at det innføres en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger. Et femårig integrert profesjonsstudium i barnevern vil bidra til profesjonsutøvere med analytisk, fagintegrert og klinisk kompetanse. Dette fordi utdanningsmodellen sikrer en systematisk progresjon i utdanningen ved å:

- Sikre god sammenheng mellom bachelor- og masternivå
- Ha en finansieringskategori som muliggjør kliniske undervisningsmetoder
- Gi rom for kontinuerlig fagintegrert opplæring med fokus på klinisk kompetanse
- Gjøre det mulig med hyppige praksisstudier fra første til tiende semester
- Gi bedre grunnlag for å vurdere studentenes skikkethet

Vi ser samtidig et klart behov for at barnevernet også i framtiden har tilgang til relevant, tverrfaglig kompetanse. Derfor bør det også innføres en toårig master i barnevernsarbeid for andre relevante yrkesgrupper. Dette vil bli en viktig spesialiseringsmulighet blant annet for sosionomer som er en stor og viktig utdanningsgruppe i barnevernet i dag.

¹³¹ ibid

6.2 Praksisstudier i barnevernet

I profesjonsutdanninger, som barnevernspedagog, sosionom, sykepleie og lærer, er praksis i relevante tjenester en del av utdanningen. Praksisstudier kan forstås som limet mellom utdanning og praksisfeltet. Praksisstudiet skal gi studentene innsikt og trening i arbeidsoppgaver og arbeidsmetoder i praksisfeltet. Videre skal praksisstudiet gi mulighet til å forstå og analysere det praktiske arbeidet i lys av det man blir presentert for under studiet, og omvendt. Gjennom praksis får studenter en mer nyansert og kompleks forståelse for den rollen de utdannes til å ivareta.¹³²

Det er en utfordring at studenter fra relevante utdanninger ikke har praksis i barnevernet, og dermed ikke blir kjent med det praktiske arbeidet i barnevernstjenester eller -institusjoner før de begynner å arbeide der. Vi foreslår derfor flere tiltak for å forbedre praksisstudiene. Vi anbefaler at barnevernet må gjøres i stand til å ta imot det nødvendige antallet praksisstudenter hvert år, og at det bør være et generelt lovkrav at barnevernstjenester og -institusjoner skal tilby veiledet praksis til praksisstudenter. Dette innebærer at barnevernet må bygge opp både kompetanse og kapasitet.

6.2.1 Gjeldende rett

Gjennom sitt hovedansvar for kvalitet i utdanning har universiteter og høyskoler et overordnet ansvar for at samfunnet har tilgang på kandidater med høy og riktig kompetanse.¹³³ Dette innebærer et hovedansvar for praksisstudiene, men her har også praksisfeltet et delansvar for kvaliteten ettersom denne delen av studiene foregår i praksisfeltet.

I det nye styringssystemet for helse- og sosialfaglige grunnutdanninger, er praksisstudier regulert gjennom forskrift til universitets- og høyskoleloven, både gjennom forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger og i forskrifter om retningslinjer for de enkelte studieprogrammene. I forskrift om felles rammeplan beskrives utdanningsinstitusjonenes ansvar for relevans og kvalitet i praksisstudiet. Det presiseres også at «praksisveileder skal ha relevant faglig kunnskap og bør som hovedregel ha formell veiledningskompetanse».¹³⁴

I de nasjonale retningslinjene er det fastsatt overordnede krav til lengde og innhold i praksisstudiene til den enkelte utdanning. I forskrift om retningslinje for

¹³² Ulvik, 2007

¹³³ Kunnskapsdepartementet, 2017.

¹³⁴ Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger, 2017.

barnevernspedagogutdanningen framgår det at praksisstudier i hovedsak bør gjennomføres innenfor kommunalt og statlig barnevern, samt at det:

- Er en sentral del av studiet
- Bør utføres i direkte arbeid med utsatte barn, unge og/eller deres familie
- Skal bidra til integrering av læringsutbytte innen kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse
- Skal utformes slik at de sikrer at læringsutbyttet oppnås
- Skal gi studentene erfaring med å etablere kontakt med barn og familier, utrede/undersøke, vurdere og fatte beslutninger i barnevernssaker, delta i samarbeidsmøter samt samarbeide tverrfaglig på individ- og systemnivå.

Det er ingen krav i barnevernloven om veiledning av praksisstudenter, verken for kommunale barneverntjenester eller barneverninstitusjoner. Det fremgår imidlertid av barnevernloven § 2-1 siste ledd, at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell. Bestemmelsen gir hjemmel til å gi forskrifter om kravet til opplæring. Denne forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet. Når det gjelder barneverninstitusjoner er det et spesifikt krav i kvalitetsforskriften § 5 tredje ledd at institusjonen skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring. Praksisstudenter er ikke nevnt.

6.2.2 Utfordringer

Det er primært barnevernspedagog- og sosionomstudentene som har praksis i barnevernet, mens det i barnevernsinstitusjoner også er noen vernepleierstudenter. Dette er utdanninger som oppstod utenfor universitets- og høyskolesystemet og tradisjonelt har vært sterkt praksisrettet. I dag tilbys disse utdanningene ved universiteter og høyskoler og er tilpasset en mer akademisk og forskningsrettet profil enn det de hadde i sin opprinnelse. Imidlertid har de fremdeles en identitet som er sterkt forankret i praksisfeltet. Forholdet mellom teori og praksis i utdanningene har derfor stor oppmerksomhet, samtidig som det er flere og store utfordringer knyttet til å etablere en god sammenheng mellom teoretisk og praktisk opplæring.

En viktig årsak til disse utfordringene ligger i utdanningenes tilgang til praksisplasser. I hovedsak er utdanningsinstitusjonene selv ansvarlige for å tilby utdanninger av høy kvalitet, men når det gjelder praksisstudier er ansvaret todelt fordi de foregår i tjenestene. Utdanningenes kvalitet og relevans er derfor avhengig av at barnevernet ivaretar sin rolle som utdanningsarena på en god måte, og har en struktur som bidrar til det. Når barnevernet ikke har et formelt ansvar for å veilede studenter i praksis, utfordrer det kvaliteten på utdanningene. Barnevernet mottar heller ingen ekstra bevilgninger for å tilby praksisplasser.

Universitets-, høyskole- og studentmiljøer har over lengre tid varslet om vanskeligheter med å sikre godt nok praksistilbud under studiet. På landsbasis ser vi at studenter i verste fall kan fullføre en bachelorgrad i barnevern uten å ha hatt praksis i barnevernet. I en kartleggingsrunde med et utvalg universiteter- og høyskoler i alle regioner ble det rapportert om omfattende mangler på praksisplasser i barnevernet.¹³⁵ Eksempelvis rapporterer Universitetet i Stavanger at om lag 13 prosent av barnevernspedagog- og sosionomstudentene fikk praksis i kommunalt barnevern i 2018, mens bare i overkant av fire prosent av studentene hadde praksis i barnevernsinstitusjoner.

NOKUT har analysert data fra Studiebarometeret 2018 for å undersøke studentenes tilfredshet med praksis.¹³⁶ Rapporten viser at studenter jevnt over er noe mindre tilfreds med praksis enn de er med andre forhold ved studiet, og at studenter ved sosialfag generelt sett er middels fornøyde med praksisstudiene. Studien sammenligner data fra studenter innen samme studieretning som har og ikke har hatt praksis, for å undersøke om studenter som har hatt praksis opplever en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn de som ikke har hatt praksis. Her utpeker sosialfagsstudentene seg. Sammenligningen viser at sosialfagsstudenter som har hatt praksis rapporterer en moderat praksistilknytning, og kun opplever marginalt mer praksistilknytning enn de som ikke har hatt praksis. Dette viker fra det overordnede resultatet i studiet, som viser at de aller fleste studenter som har hatt praksis opplever betydelig større praksistilknytning enn de som ikke har hatt det. Samtidig viser studiet at de faglige utfordringene i praksis er det aspektet ved praksis sosialfagsstudenter er mest fornøyde med. Til tross for noe motstridende funn, kan det synes som at det er mangler i praksistilbudet til sosialfagsstudenter som påvirker deres praksistilknytning i negativ forstand.

Universitets- og høyskolesektoren rapporterer også at det er krevende å få til et godt samarbeid med praksisfeltet. Kommunikasjon mellom praksisstedet og lærestedet er et av elementene som studentene jevnt over rangerte lavest i Studiebarometeret.¹³⁷ Et godt samarbeid er en forutsetning for at praksisstudiet kan integreres godt i studiet, og fordrer at lærestedene og praksisstedene samarbeider om planlegging og utvikling av undervisningen.¹³⁸ Dette krever samarbeid som er ressurskrevende for begge parter. Tilbakemeldingen fra underviserne er at dette er vanskelig å få til så lenge det ikke er tilstrekkelig kapasitet og midler til dette i praksisfeltet.¹³⁹

¹³⁵ Universitetet i Stavanger, Høgskulen på Vestlandet, Nord universitet og Universitetet i Tromsø

¹³⁶ NOKUT, 2019b

¹³⁷ NOKUT, 2019b

¹³⁸ NOKUT, 2019a

¹³⁹ ibid

De siste ti årene har det vært et forsterket søkelys på praksisstudier i helse- og sosialtjenestene.¹⁴⁰ Flere rapporter konkluderer med at det er utfordringer med å:¹⁴¹

- Skaffe riktig antall og riktig type praksisplasser på riktig tidspunkt og i riktig mengde i forhold til studentenes progresjon gjennom studiet
- Sikre stabilitet og forutsigbarhet for tilgang til både praksisplasser og veiledningskompetente praksisveiledere
- Få til godt samarbeid mellom lærested og praksissted
- Få gode og tydelige føringer i lov- og styringsverk
- Få samstemte avklaringer på tvers av departementer og sektorer om finansieringen av den veiledningen som gode praksisstudier forutsetter.

Risikoen ved at kandidater som skal arbeide i barnevernet ikke har fått tilstrekkelig praksisopplæring gjennom sin utdanning, er at barnevernet ikke har tilgang på personell med riktige kunnskaper og ferdigheter for arbeid i barnevernet.

6.2.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Utfordringsbildet viser at en forbedring av praksis i utdanningene forutsetter tiltak som har mål om å sikre tilgang til tilstrekkelig antall praksisplasser. Tiltakene bør også adressere viktige hensyn som veiledningskompetanse, samt stabilitet og forutsigbarhet for praksisfeltet og lærestedene. Flere av de nevnte rapportene beskriver hva som skal til for å få flere praksisplasser og bedre praksisstudier:

- Kapasitet og kompetanse:
 - o Tjenestene har tilstrekkelig med praksisveiledere
 - o Praksisveilederne har formell og relevant veiledningskompetanse
 - o Praksisveiledere har avsatt tid til veiledning
 - o Praksisarenaene og utdanningsinstitusjonene har godt praksissamarbeid
- Et lovverk som tydeliggjør tjenestenes ansvar for å ta imot praksisstudenter
- Tjenestene samarbeider godt med UH-sektoren om praksisstudier, og dette er forankret på ledernivå i kommunen og utdanningsinstitusjonene

¹⁴⁰ Det kan synes som søkelyset på dette vil fortsette. I tildelingsbrevet til universiteter og høyskoler i 2019 orienterer Kunnskapsdepartementet om at de skal utarbeide en stortingsmelding om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv, med vekt på praksis.

¹⁴¹ Grønn, 2010; Hatlevik, 2012; Universitets- og høyskolerådet, 2016; Caspersen og Kårstein, 2013; Caspersen og Kårstein, 2014; Hegerstrøm, 2018; Hauge mfl., 2015; Rambøll Management Consulting, 2013; NOKUT, 2019a; NOKUT, 2019c

Med bakgrunn i dette vil vi se nærmere på hvordan praksisstudier i barnevernet bør dimensjoneres, styres og finansieres på en måte som kan ivareta barnevernets behov for å rekruttere personell med kunnskaper, ferdigheter og kompetanse til å arbeide i barnevernet. Vi har utredet hvorvidt det bør være et krav om at alle eller noen barnevernstjenester og -institusjoner skal tilby veiledning av praksisstudenter, hvordan kapasitet og kompetanse for å ivareta ansvaret bør bygges og hvordan det bør reguleres.

Det er bred enighet i referansegruppa og blant andre som har gitt innspill til dette arbeidet om at det er behov for å styrke rammevilkårene for praksisstudier. Vi ser at tilgang til praksisplasser er en stor utfordring for mange profesjonsutdanninger.¹⁴² Tilbakemeldingene vi har fått i innspillsrunder bekrefter dette, da de primært omhandler et ønske om at veiledet praksis skal være et lovfestet ansvar for alle barnevernstjenester- og institusjoner. Tilbakemeldinger fra praksisfeltet om nyutdannede som ikke er tilstrekkelig forberedt på arbeidet tilsier dessuten at praksisstudiene i dag enten er for lite relevante eller av for dårlig kvalitet, eller begge deler. Etter vår vurdering er det derfor behov for sterke virkemidler for å sikre mange nok og gode nok praksisplasser i barnevernet. Dette behovet vil forsterke seg dersom betydelig flere i barnevernet skal ha mastergrad med sterk forankring i praksis.

Krav om å tilby praksisplasser

Vi har vurdert hvorvidt det bør stilles et generelt krav om at barnevernstjenester og -institusjoner skal tilby praksisplasser, og hvordan dette bør finansieres.

Det er særlig to forhold som taler for at barnevernet som hovedregel bør ha en plikt til å gi veiledning til studenter. For det første er det behov for stabil tilgang til praksisplasser slik at det ikke er ulikt hvilke læresteder, utdanninger og studenter som har tilgang på praksisplasser i barnevernet. For det andre vil et universelt krav om at barnevernet skal ta imot studenter i praksis kunne styrke hele barnevernet som en lærende organisasjon. Veilederkompetanse er påpekt som en driver for gode praksisstudier, og er også et krav fra utdanningssektoren. Fokus og kompetanse på veiledning kan gi merverdi ved at veiledning etablerer seg som en kultur i organisasjonen, slik at også ansatte som ikke har krav på veiledning får det. Behovet for veiledningskompetanse i barnevernet vil også legge til rette for at det kan bli en ny og attraktiv karrierevei i barnevernet.

Ulempen ved et universelt krav om å tilby veiledet praksis er at barnevernet er organisert svært ulikt både mellom og på tvers av første- og andrelinjen. Det er mange små tjenester med få ansatte og lite mulighet for fleksibilitet i personalgruppa. Også institusjonsbarnevernet er svært ulikt organisert: fra store institusjoner med flere avdelinger med mange ansatte, til små

¹⁴² NOKUT, 2019c

institusjoner med få beboere og få ansatte. Det er derfor sannsynlig at det ved et generelt krav likevel vil være arbeidsplasser som av ulike årsaker periodevis ikke vil være i stand til å tilby veiledet praksis. Noen barnevernstjenester er også så små at det ikke er hensiktsmessig at de skal ta imot studenter i praksis.

I Bufdirs innspillsrunde støttet de fleste at kommuner og institusjoner skal ha en generell plikt til å ta imot studenter. KS er enig i at det er et stort behov for praksisplasser, men mener ikke at det er nødvendig å lovfeste det.

Finansiering av praksisplasser gjennom universiteter- og høgskoler

Alternativt kan det være lettere å sikre kvalitet og kapasitet til veiledning dersom alle universiteter og høgskoler med barnevernsutdanning får midler til å sikre seg tilgang på et tilstrekkelig antall praksisplasser. Dette vil løse utfordringen med manglende praksisplasser, og kan sørge for at studiestedene kan velge de barnevernstjenestene- og institusjonene som har størst forutsetning for å gi praksisstudier av høy kvalitet. En annen fordel med en slik løsning er at det bygges opp veiledningskapasitet som løpende kommer studentene til gode, i motsetning til en universell modell der mange tjenester eller institusjoner risikerer å bygge opp veiledningskompetanse og deretter gå flere år uten studenter å veilede. En mindre omfangsrik modell gir også et bedre utgangspunkt for forutsigbart samarbeid mellom lærestedene og tjenester og institusjoner som tilbyr veiledet praksis.

Ulempen ved en slik ordning er at de tjenestene og institusjonene som ikke har et samarbeid med et studiested, får mindre motivasjon til å utvikle veilederkompetanse og læringskultur på sin arbeidsplass, og dermed kan det bidra til en enda større variasjon mellom tjenester og institusjoner enn i dag. Tilbudet om praksisplasser blir også mer sårbart, ettersom lærestedene blir avhengige av enkelttjenester eller -institusjoner for å ivareta behovet. For at en slik ordning skal bli effektiv og forutsigbar nok for studiestedene, bør finansieringen være tilstrekkelig for å sikre praksisstudier av høy kvalitet og det bør lovfestes at tjenestene og institusjonene har en plikt til å ta imot studenter når universiteter og høgskoler henvender seg til dem.

Kompetanse og kapasitet

Ved dimensjonering av praksistilbudet i barnevernet er det behov for å bygge opp veiledningskompetanse og -kapasitet, dette gjelder uansett om kravet er universelt eller kun rettet mot noen tjenester og institusjoner.

Det er en forutsetning for gode praksisstudier at studentene møter kompetente praksisveiledere.

¹⁴³ Dette var også tilbakemeldingen fra mange i innspillsrunden. Bufdir finansierer i dag en videreutdanning som skal gi veilederkompetanse rettet mot veiledning i barnevernet.

Videreutdanningen i barnevernfaglig veiledning gir 30 studiepoeng på masternivå og utdanner om lag 50 kandidater hvert år. Utdanningen får gode tilbakemeldinger fra studentene og har godt tilfang av søkere fra store deler av landet. Deltakere på videreutdanningen kan få tilskudd til å dekke utgifter i forbindelse med studiet gjennom en nasjonal tilskuddsordning for barnevernfaglig videreutdanning som forvaltes av Bufdir. Et sentralt tiltak i å forbedre praksisstudiene i barnevernet kan derfor være å videreutvikle og øke kapasiteten på denne videreutdanningen, og legge til rette for færrest mulig hindringer for at ansatte deltar på videreutdanningen gjennom en tilsvarende økning i tilskuddsmidler.

Det er også en forutsetning for gode praksisstudier at veilederne har avsatt tid til å veilede studenter, og at det er ressurser i tjenesten eller institusjonen til å delta i praksissamarbeid med lærestedene. Gode praksisstudier fordrer at praksisstedene og lærestedene planlegger, forbereder og følger opp veiledningen av studentene. For å gjøre barnevernet i stand til å ta disse nye oppgavene, er det derfor behov for å øke kapasiteten gjennom å kompensere for økte lønnskostnader. Størrelsen på lønnskostnadene er avhengig av omfanget på veiledningen og hvorvidt veileder skal kompenseres for formell veiledningskompetanse. Dersom veiledning skal være en attraktiv karrierevei i barnevernet må det legges til rette for at veileder får kompensasjon for veiledningsoppgavene samt for formell veiledningskompetanse.

6.2.4 Vår vurdering

Praksisstudier er en sentral del av profesjonsutdanningene. Dersom studenter ikke får trent på yrkesutøvelsen i løpet av utdanningen, vil de ha betydelige kompetansemangler når de begynner å arbeide i barnevernet.

Med utgangspunkt i de tydelige innspillene vi har fått i utredningsarbeidet, framstår det som mest hensiktsmessig med et krav om at alle barnevernstjenester- og institusjoner skal tilby veiledet praksis til studenter, eventuelt at praksisplassene finansieres gjennom utdanningsinstitusjonene. Det er viktig at det er lik tilgang til praksisstudier ved alle universiteter og høyskoler slik at framtidens barnevernsarbeidere har like muligheter til å tilegne seg erfaring fra praksisfeltet i løpet av studiet. Samtidig ser vi at økt fokus på veiledning og læring vil bidra til å utvikle

¹⁴³Parallelt med dette arbeidet, har Universitets- og høyskolerådet utarbeidet veiledende retningslinjer for utdanning og kompetansevurdering av praksisveiledere i helse- og velferdstjenestene, og nylig la de fram forslag til en nasjonal modell for utdanning av praksisveiledere for helse- og sosialfagsstudenter. I modellen foreslås læringsressurser, læringsaktiviteter og vurderingsformer i en generisk 10-studiepoengs veilederutdanning på masternivå (Universitets- og høyskolerådet, 2018).

barnevernet som en lærende organisasjon, noe som kan bidra positivt til kvalitets- og kompetanseutvikling i barnevernet. Dersom det innføres et veiledet førsteår for alle nyansatte som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet vil det være særlig hensiktsmessig å innføre tilsvarende krav for praksisstudenter, da tiltakene i hovedsak krever de samme rammevilkårene.¹⁴⁴

Det vil imidlertid være tjenester og institusjoner som ikke har kapasitet til å tilby praksisstudier med tilstrekkelig kvalitet. I 2018 hadde seks av 298 barnevernstjenester én stilling eller mindre, og det vil ikke være hensiktsmessig å kreve praksisstudenter i disse. 53 av tjenestene hadde færre enn fem stillinger, og medianen for antall stillinger i barnevernstjenestene var 14.¹⁴⁵ Dersom det innføres et generelt krav om å tilby praksisplasser kan det være en løsning å etablere dispensasjonsordninger for tjenester eller institusjoner som er i en særlig sårbar situasjon. Dispasjonskriterier kan for eksempel være: manglende leder, færre enn tre ansatte, høy andel ubesatte stillinger eller lignende. Med utgangspunkt i dette kan man se for seg at rundt 250 barnevernstjenester og 166 barnevernsinstitusjoner vil måtte bygge opp veiledningskompetanse og/eller -kapasitet. Det må tas med i beregningen at vi ikke har oversikt over hvor mange ansatte med veiledningskompetanse som arbeider i barnevernet i dag.

For at ansatte i barnevernet skal kunne tilegne seg veilederkompetanse som er relevant for barnevernet, bør det opprettes om lag 50 nye studieplasser i barnevernfaglig veiledning. Dette vil medføre en dobling av antall studieplasser. Samlet sum til drift av videreutdanning i barnevernfaglig veiledning vil da bli om lag fire millioner kroner årlig, i tillegg til eventuelle midler til drift. Nasjonal videreutdanning i veiledning kan samtidig fungere som et av flere utdanningstiltak som ansatte i en overgangsfase kan gjennomføre for å oppfylle eventuelle nye kompetansekrav.¹⁴⁶

6.2.5 Virkemidler

Tilbudet av praksisplasser kan reguleres og stimuleres både ved hjelp av juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Det vil være nødvendig med lov og forskriftsregulering for å forplikte kommunene. Legalitetsprinsippet vil også kunne slå inn dersom private barnevernsinstitusjoner skal være omfattet av en slik forpliktelse.

Erfaringer med ulik regulering i henholdsvis kommunale og statlige helsetjenester tilsier at det bør stilles et eksplisitt krav. I henhold til Helse- og omsorgstjenesteloven, 2012, § 8-1 plikter enhver kommune «å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell (...)». Likevel viser

¹⁴⁴ Veiledet førsteår omtales i kapittel 6.7

¹⁴⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018e

¹⁴⁶ Overgangsordning for nye kompetansekrav er omtales under punkt 6.4.7

erfaringene at det er krevende å få de kommunale tjenestene til å prioritere å ta imot studenter i praksis. Helsedirektoratet har anbefalt å styrke dette lovgrunnlaget. I kontrast til dette, er det ikke rapportert om like store utfordringer med å tilby praksisplasser til studenter i spesialisthelsetjenesten. I spesialisthelsetjenesteloven § 3-5 framkommer det at alle spesialisthelsetjenester har et "sørge for"-ansvar for undervisning og praktisk opplæring, og sykehusene har utdanning av helsepersonell som en av fire hovedoppgaver.¹⁴⁷ Det er også gitt egne forskrifter om plikten til å delta i undervisning og opplæring, herunder om private helseinstitusjoners plikt. Referansegruppa for utredningen er samstemte i tilbakemeldingen om at barnevernets ansvar for praksisstudier bør lovfestes.

Direktoratet anbefaler lov og forskriftsregulering, eventuelt at praksisplassene finansieres gjennom utdanningsinstitusjonene. Et lovkrav vil være et sterkt forpliktende virkemiddel, som også bidrar til å synliggjøre at veiledning av praksisstudenter er en primæroppgave i barnevernet. Kravet bør i så fall utdypes i forskrift med beskrivelser av hvordan ansvaret skal ivaretas. Pedagogiske virkemidler som anbefalinger og veiledere anser vi ikke som aktuelle alternative virkemidler, ettersom de er mindre forpliktende. Imidlertid kan de gi en mer konkret beskrivelse av hvordan praksisstudier bør ivaretas i tjenestene.

Vi ser også at tiltaket forutsetter at det bevilges midler som skal finansiere oppbygning av veiledningskapasitet- og kompetanse i barnevernet. Vi har ikke utredet en generell økning av kommunenes økonomiske ramme for dette formålet, ettersom denne løsningen eksisterer for kommunehelsetjenesten i dag uten ønsket utfall. I dialog med Helsedirektoratet viser de til at kommunene i liten grad prioriterer å bruke ressurser på praksisstudenter til tross for at det er et lovkrav og dermed skal finansieres over rammen. De har derfor foreslått for Helse og omsorgsdepartementet å se på andre økonomiske kompensasjonsordninger for praksisstudier. Vi vurderer at kommunenes ansvar for praksisstudier er ment å fylle et nasjonalt behov mer enn et lokalt behov, og at det derfor ikke egner seg å finansiere det gjennom en ramme som skal fordeles fritt med utgangspunkt i lokale behov. Etter vårt syn oppfyller tiltaket vilkårene for øremerking av midler til kommunene ettersom det skal sørge for oppbygning av tjenester til grupper av innbyggere.¹⁴⁸ Midlene bør fordeles til kommunene etter en nøkkel som utarbeides i samarbeid med kommunene og universitets- og høyskolesektoren, og det bør vurderes om midlene over tid skal innlemmes i rammefinansieringen. Eventuelt kan midlene fordeles direkte gjennom universiteter og høyskoler.

Barnevernsinstitusjoner må også finansieres slik at de kan lønne ansatte med veilederutdanning og avsette tid til veiledning og samarbeid med aktuelle universiteter og høyskoler. I den

¹⁴⁷ Spesialisthelsetjenesteloven, 1990, §3-5 og §3-8

¹⁴⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016

forbindelse vil det være naturlig at Bufetat får tilført ekstra midler som skal gå til formålet, og eksisterende avtaler med private og ideelle tilbydere bør reforhandles.

6.2.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling

For at tiltaket skal kunne innføres på en god måte er det avgjørende at barnevernet bygger opp kapasitet og kompetanse til å kunne veilede studenter. Bufdir anser det som sannsynlig at alle barnevernstjenestene kan tilfredsstille kravet om veiledning av praksisstudenter tre år etter ikrafttredelse av lovkravet. Dette vil gi tid til å opparbeide veilederkompetanse og kapasitet.

Som nevnt vil det i denne perioden være nødvendig med en oppjustering av antall studieplasser til veilederutdanningen. Selv med 100 studieplasser årlig i barnevernfaglig veiledning, vil vi ikke kunne bygge veilederkompetansen i barnevernet raskt nok uten at ansatte også har anledning til å få uttelling for eller gjennomføre andre veilederutdanninger. Både videreutdanningen i barnevernfaglig veiledning og andre veilederutdanninger må kvalifisere til og gis prioritet i den nasjonale tilskuddsordningen for barnevernfaglig videreutdanning som Bufdir forvalter. Tilskuddsordningens totalsum bør utvides tilsvarende.

I en overgangsfase vil det også være verdifullt å få erfaringer med ulike modeller for praksis. Disse kan fungere som bakgrunn for retningslinjer og veiledere for gode praksisstudier i barnevernet. Det bør etableres en tilskuddsordning for barnevernstjenester/-institusjoner og utdanningsinstitusjoner som ønsker å inngå i et utviklingsrettet samarbeid med formål om å skaffe erfaringer med og prøve ut ulike praksismodeller, etter inspirasjon fra satsingen på Utviklingssenter for sykehjem i helsesektoren og partnerskapsmodellen i skolesektoren.¹⁴⁹

6.2.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics har vurdert dette tiltaket som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme enkelttiltaket, og anbefaler at det innføres. De vurderer at «[t]iltaket har relativt begrensede kostnader, og bidrar til bedre samsvar mellom utdanning og arbeid, herunder redusert

¹⁴⁹For å løse utfordringer knyttet til omfanget og kvaliteten på praksisstudier og samarbeid mellom universiteter/høgskoler og kommuner, har både skole- og helsesektoren etablert stimuleringsordninger for å styrke veiledning, forskning og utvikling (FoU) ved utvalgte skoler og sykehjem. Mens det i helsesektoren er etablert Utviklingssenter for sykehjem, er det etablert en partnerskapsmodell innen skolesektoren. Felles for de to modellene er at de kommunale tjenestene forplikter seg til å ha et forsterket fokus på praksis og utvikling av modeller for praksisstudier, delta i FoU-arbeid, involvere studentene i FoU-arbeid og ha et særlig fokus på kompetanseutvikling og veiledning. Partnerskapsmodellen innen skolesektoren har fått et fornyet fokus i Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanning 2025, der også kombinerte stillinger mellom skoler og universiteter nevnes som et aktuelt tiltak.

praksissjokk»¹⁵⁰. Tiltaket har en anslått kostnad på i overkant av 13 millioner kroner årlig. Kostnaden vil sannsynligvis reduseres dersom veiledet førsteår også innføres. Økning av tilskudd til videreutdanning er ikke inkludert.¹⁵¹

6.2.8 Anbefaling

Direktoratet anbefaler at det settes i gang et arbeid for å sikre at barnevernet er dimensjonert for å ta imot det nødvendige antallet praksisstudenter hvert år. Dette innebærer at det må bygges opp både veiledningskompetanse- og kapasitet til å ta imot studenter innen barnevern og andre studieretninger som har barnevernet som et av sine mulige framtidige arbeidsfelt.

Vi anbefaler at det innføres et generelt lovkrav om at barnevernstjenester og -institusjoner skal tilby veiledet praksis til praksisstudenter. Det bør samtidig innføres en dispensasjonsordning for tjenester eller institusjoner i en særlig sårbar situasjon. Tiltaket krever kapasiteten på den nasjonale videreutdanningen i barnevernsfaglig veiledning dobles. Tilskuddsordningen for barnevernsfaglig videreutdanning bør utvides tilsvarende. Kommunene og Bufetat bør overgangssperioden motta øremerkede midler for å bygge opp veiledningskompetanse- og kapasitet, som på sikt innlemmes i den kommunale rammefinansieringen. Alternativt bør universiteter og høyskoler gis midler som skal gå til å sikre et praksissamarbeid med barnevernstjenester- og institusjoner.

Det bør også etableres en tilskuddsordning for barnevernstjenester og -institusjoner som ønsker å inngå i et utviklingsrettet samarbeid med universiteter eller høyskoler. Formålet vil være å skaffe erfaringer med og prøve ut ulike praksismodeller.

¹⁵⁰ Oslo Economics, 2019

¹⁵¹ Oslo Economics, 2019

6.3 Nasjonal eksamen i juss

I enkelte studier innenfor høyere utdanning gjennomføres det nasjonale deksamener. Ordningen innebærer at samtlige studenter i en utdanning, uavhengig av utdanningsinstitusjon, mottar lik eksamen samtidig. Formålet er å gi informasjon om studentenes kunnskapsnivå, gi fagmiljøer mulighet for sammenligning og bidra til økt tillit til utdanningene i samfunnet.

Direktoratet foreslår å innføre en slik eksamen for barnevernet, som i første omgang kan fokusere på juridisk kompetanse. Vi foreslår at eksamen avholdes på masternivå.

6.3.1 Gjeldende rett

Gjennom UH-loven § 3 tredje ledd kan Kunnskapsdepartementet fastsette at det skal avholdes obligatoriske nasjonale deksamener i enkelte fag eller emner, og om resultatet skal føres på vitnemålet. Det er ingen krav om en slik nasjonal eksamen i studier som retter seg mot arbeid i barnevernet. Gjennom forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger¹⁵² og i de nasjonale retningslinjene for de enkelte studieprogrammene stilles det imidlertid krav til hvilken juridisk kompetanse nyutdannede skal besitte etter endt bachelorgrad.¹⁵³ Disse trer i kraft fra studieåret 2020/21.

6.3.2 Utfordringer

Barnevernet forvalter noen av samfunnets mest inngripende tiltak rettet mot privatpersoner, men det finnes likevel ingen krav til, eller standard for, de ansattes juridiske kompetanse. Som tidligere nevnt har det vært til dels omfattende kritikk av utdanninger som retter seg mot barnevern. Kritikken har blant annet vært rettet mot at innholdet i utdanningene er for ulikt. Selv etter innføring av nye retningslinjer, er direktoratet fortsatt bekymret for dette.¹⁵⁴ Tilbakemeldingen fra praksisfeltet er at mange nyutdannede har lite kompetanse på både juss og forvaltning, og at det generelt er svært varierende hva de har lært under utdanningen. Utfordringen øker også som følge av at mange har en utdanningsbakgrunn som ikke inkluderer forvaltnings- eller barnevern, men som av andre grunner er relevant for arbeid i barnevernet. Disse vil også ha arbeidsoppgaver i henhold til et komplekst juridisk rammeverk som legger føringer for barnevernets fullmakter, for

¹⁵² Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger, 2017.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Direktoratets synspunkt og bekymring er nærmere beskrevet under kapittel 6.1

eksempel å fatte akuttvedtak, innhente og oppbevare svært sensitive personopplysninger og adgang til det private hjem.

Det juridiske rammeverket er statens virkemiddel for å både gi barnevernet fullmakter og begrense den. Lovverket gir rettigheter for barn og familier i møte med barnevernet og skal sørge for at deres menneskerettigheter ivaretas. Juridisk kompetanse er derfor avgjørende for et godt barnevern med høy grad av rettssikkerhet. Manglende samsvar og mellom de ansattes juridiske kompetanse og muligheten deres for å gjennomføre svært inngripende tiltak gir grunn for bekymring.¹⁵⁵

6.3.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Direktoratet har vurdert to ulike tiltak for å sikre nødvendig juridisk kompetanse hos nyutdannede og tilrettelegge for økt samarbeid på tvers av utdanningsinstitusjoner.

Nasjonal eksamen

NOKUT gjennomfører nasjonale deleksamener i høyere utdanning på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Ordningen omfatter sykepleierutdanningene, grunnskolelærerutdanningene og bachelorutdanningene i regnskap og revisjon. I tillegg opplyser NOKUT at medisinerutdanningene på eget initiativ gjennomfører en felles avsluttende eksamen på tvers av studiesteder uten at dette er styrt av myndighetene. Medisinerutdanningene vurderer selv at dette er en felles siste kvalitetssjekk av om studentene kan uteksamineres og begynne sitt virke som leger.

NOKUT har gjennomført nasjonale deleksamener siden 2014. Oppdraget ble først gitt som et pilotprosjekt, men er siden innført som en permanent ordning. NOKUT vurderer at ordningen har vært vellykket og i stor grad oppfyller formålet om å gi informasjon om studentenes kunnskapsnivå, gi fagmiljøer mulighet for sammenligning og bidra til økt tillit til utdanningene i samfunnet. En nasjonal eksamen er også et styringsvirkemiddel som kan bidra til å identifisere og rette inn tiltak mot utdanningsinstitusjoner hvor eksamen avdekker særlige utfordringer ved studentenes kunnskapsnivå.

Nasjonal deleksamen gjennomføres ved at det nedsettes en gruppe bestående av representanter fra aktuelle utdanningsinstitusjoner som sammen utvikler eksamensoppgavene. NOKUT har det overordnede ansvaret for ordningen, og et administrativt og logistisk ansvar i forbindelse med eksamensgjennomføringen. Dette innebærer at NOKUT sørger for eksamenspapir uten

¹⁵⁵ Kompetanseutfordringene er beskrevet under punkt 5.3, 5.4 og 5.5

identifiserbar utdanningsinstitusjon,¹⁵⁶ deler ut kandidatnumre til eksamen og fordeler besvarelser til sensorer. NOKUT formidler og analyserer også resultater fra nasjonale eksamener. Disse omtales i jevnlig rapporter.¹⁵⁷

Innretning av nasjonal eksamen er ellers noe tilpasset de ulike utdanningsretningene. Sykepleierutdanningene hadde allerede et ønske om større samarbeid på tvers av utdanningsinstitusjoner i forkant av innføring av en nasjonal eksamen. Eksamen for sykepleierne ble derfor tidlig innført som en tellende eksamen i et enkeltemne ved studiet. Nasjonal deleksamen for lærerutdanningene var derimot ikke en del av et emne tidligere, men ble gjennomført som en selvstendig eksamen. Eksamen ble også gjennomført uten at karakteren ble tellende på vitnemålet. Det var avgjørende for resultatene at eksamen etter hvert ble tellende. I den nye eksamen for lærerutdanningene fra høsten 2019, vil også denne være del av et emne. Ved bachelor i regnskap- og revisjon gjennomføres det tre eksamener på slutten av bachelorstudiet. Nasjonal eksamen utgjør én av disse. NOKUT forvalter kun sensorordningen, mens utdanningsstedene selv organiserer gjennomføring av eksamen.

NOKUT opplyser at det er enkelte utfordringer knyttet til gjennomføring og vurdering av resultater i de nåværende nasjonale eksamenene. For det første kan utdanningsinstitusjonene gjennomføre emnet på ulike tidspunkt. For å sikre at eksamensresultatene er sammenlignbare bør de fortrinnsvis gjennomføres på samme tidspunkt i studieløpet. Dette er ikke tilfellet for lærerutdanningen. For det andre bør eksamen ideelt sett gjennomføres senere i studieløpet. Nasjonal deleksamen for sykepleiere gjennomføres i første semester. Dette innebærer at eksamensresultater i større grad kan være påvirket av studentenes forkunnskaper fra videregående og dermed er mindre nyttig for vurdering av kvalitet på den enkelte utdanningsinstitusjon.

Operasjonalisering av nasjonale retningslinjer

Et alternativt tiltak til nasjonal deleksamen, er å stimulere utdanningsinstitusjonene til selv å samordne innholdet i utdanningene. Bufdir har arrangert et møte for alle studiestedene som tilbyr barneverns- og sosionomutdanning, der det ble enighet om at gruppa skulle forsøke å utarbeide noen konkretiserte felles nasjonale læringsutbyttebeskrivelser for juss og forvaltning. I etterkant har vi fått tilbakemelding om at et slikt arbeid i praksis vil bli umulig, ettersom universitetene og høgskolene har en autonomi som gjør at de selv kan beslutte hvordan juss- og forvaltningskunnskap integreres i utdanningene og hvor stort omfang det har.

¹⁵⁶ NOKUT opplyser at de arbeider for å gjøre eksamen digital.

¹⁵⁷ Se <https://www.nokut.no/publikasjoner/evaluering-utredning-og-analyse/>

6.3.4 Vår vurdering

Vi har hovedsakelig mottatt positive innspill knyttet til innføring av en nasjonal eksamen i juss fra referansegruppen vår. En barnevernsleder skriver at «det er funnet mangler i kjernekompetanse i barnevernet, herunder juridisk kompetanse. Mange ansatte strever med det juridiske i barnevernfaget, får aldri nødvendig oversikt og medfører risiko for svikt i beslutningsprosesser. Nasjonal eksamen i juss synes hensiktsmessig. Det vil sannsynligvis øke rettssikkerheten for brukere og øke legitimitet og faglig autonomi». Landsforeningen for barnevernsbarn og Voksne for barn mener at en slik eksamen er bra fordi det «vil føre til at alle har samme krav, og at utdanningene må bli tydelige på hva de lærer bort, og man kan forvente den samme kompetansen».

Andre i referansegruppen anbefaler innføring av en nasjonal eksamen, men er samtidig bekymret for at juss dermed kan skilles ut som eget fag. Dette vurderes som uheldig ettersom juss er relevant for de aller fleste emner på barnevernspedagog og sosionomutdanningen. Som nevnt over er imidlertid juss allerede i dag skilt ut som et eget fag ved flere studiesteder, og mange nyutdannede har derfor ikke tilstrekkelig forståelse for hvordan jussen naturlig er integrert i det barnevernsfaglige arbeidet.

Enkelte andre peker på at barnevern er mer enn juss og at juridisk kompetanse ikke bør gå på bekostning av annen viktig barnevernsfaglig kompetanse. Vi har også mottatt tilbakemelding om at en slik eksamen ikke må gå på bekostning av bruk av jurister og advokater i barnevernssaker, da nasjonal eksamen i juss ikke kan erstatte deres kompetanse.

Direktoratet er i stor grad enig i referansegruppens vurderinger. Vi ser på en nasjonal eksamen som et hensiktsmessig virkemiddel for å støtte opp under samarbeid og læring på tvers av utdanningsinstitusjoner og sikre et felles nivå for juridisk kompetanse i barnevernet. Sistnevnte kan bidra til å styrke barn og familiers rettssikkerhet. Gjennom den samfunnsøkonomiske analysen vet vi at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt og lite kostbart å gjennomføre i praksis. Kostnadene forutsetter at NOKUT forvalter ansvaret for en slik ordning på lik linje som for de andre utdanningene. Direktoratets vurderer det som en hensiktsmessig organisering.

Når det gjelder tidspunkt og innretning av en nasjonal eksamen vurderer vi at denne bør gjennomføres mot slutten av studietiden. Med bakgrunn i anbefalingen om en ny utdanningsstruktur for barnevernet i kapittel 6.1, ser vi fortrinnsvis at nasjonal eksamen gjennomføres mot slutten av et femårig studieløp. Dette skyldes at vi ser på masterutdanning som fremtidens utdanningsnivå for de fleste ansatte i barnevernet. En slik innretning vil sikre en felles minimumskompetanse før vedkommende skal arbeide i barnevernet. Dette vil ligne på nasjonal

eksamen for medisinerutdanningen. Vi vurderer at eksamen bør gjennomføres for både master i barnevern og master i barnevernsarbeid.

Dersom en velger å innføre autorisasjon, kan bestått nasjonal eksamen innføres som vilkår for å motta autorisasjon ved endt utdanning. En slik innretning vil gi myndighetene en tydeligere styringsmulighet og gi ytterligere faglig innhold til autorisasjonsordningen. Eksamen kan da gjennomføres etter innlevert masteroppgave og juss kan ellers integreres i samtlige deler av undervisningen. Dette vil sikre at eksamen gjennomføres på samme tidspunkt i utdanningsløpet. For studenter kan det være krevende at de etter femårs studier skal ha en slik avsluttende eksamen og at de må lese på pensum innen juss på nytt. Samtidig vil eksamen forhåpentlig teste studentene i kunnskap som vil være nødvendig når de skal arbeide i barnevernet. Direktoratet har mottatt enkelte negative tilbakemeldinger på forslaget om å knytte nasjonal eksamen til autorisasjon, men disse begrunner ikke *hvorfor* de ikke mener nasjonal eksamen bør være et vilkår for å motta autorisasjon.

En ulempe med å knytte nasjonal eksamen i juss til enkelte utdanninger er at ordningen dermed ikke vil omfatte personer som gjennomfører en annen relevant utdanning og begynner å arbeide i barnevernet. Det gjør det nødvendig å utvikle en egen eksamen som kan omfatte disse i etterkant av deres utdanning. Dette vil kreve at det utvikles egne læringsressurser som gjør dem i stand til å bestå eksamen. Vi omtaler et slikt kompetansekrav nærmere under punkt 6.4.4 og 6.5.4.

6.3.5 Virkemidler

Som tidligere nevnt er mulighet for innføring av en nasjonal eksamen lovfestet gjennom UH-lovens § 3. Vi anbefaler at en slik eksamen for master i barnevern og master i barnevernsarbeid også forskriftsfestes gjennom egen forskrift om retningslinjer for disse studiene.

6.3.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling

Direktoratet vurderer at det ikke er behov for en overgangsordning knyttet til dette tiltaket. Det bør beregnes tid til utvikling av eksamensordningen i forbindelse med utarbeidelse av forskrift om retningslinjer de aktuelle studiene.

6.3.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics har tatt utgangspunkt i at en nasjonal eksamen i juss innføres på bachelornivå. De vurderer at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De fremhever at innføring på masternivå kan ha andre virkninger. Tiltaket er estimert å ha en årlig kostnad på ca. 600 000 kr.¹⁵⁸

6.3.8 Anbefaling

Direktoratet anbefaler at det innføres en nasjonal eksamen i juss for masterutdanninger rettet mot barnevernet. Vi ser på en nasjonal eksamen som et hensiktsmessig virkemiddel for å støtte opp under samarbeid og læring på tvers av utdanningsinstitusjoner og sikre et felles nivå for juridisk kompetanse i barnevernet. Sistnevnte kan bidra til å styrke barn og familiers rettssikkerhet. Dersom autorisasjon innføres, bør nasjonal eksamen i juss innføres som et vilkår for å motta autorisasjon. Nærmere innretning bør vurderes av programgruppene for utvikling av evt. nye masterutdanninger.

¹⁵⁸ Oslo Economics, 2019

6.4 Kompetansekrav til kommunalt barnevern

Kompetansekrav er en bestemmelse som beskriver hvilken kompetanse ansatte eller en tjeneste skal besitte. Direktoratet er bedt om å utrede hvorvidt det bør stilles slike krav til kompetanse til kommunale barnevernet. Nedenfor beskriver vi dagens krav, før vi legger frem ulike former for kompetansekrav og vår vurdering.

Vi anbefaler at ansatte og ledere i barnevernstjenesten i fremtiden primært har utdanning på masternivå, og at denne er rettet mot arbeid med barn og unge. Vi ser at kravene til analytisk kompetanse og tematisk kunnskap på bachelornivå er for lave til å ivareta kompetansebehovet i barnevernstjenesten. Videre foreslår vi et modellforsøk som har til hensikt å prøve ut ulike tilknytningsformer for bruk av psykologer og jurister i barnevernstjenesten.

6.4.1 Gjeldende rett

Det fremgår av barnevernloven § 1-4 at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige. Kravet til forsvarlighet omfatter plikt til å ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta de oppgavene barnevernstjenesten er pålagt etter barnevernloven på en forsvarlig måte. De ansatte og andre som utfører oppgaver på vegne av barnevernstjenesten, må ha tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner til å utføre de oppgavene de blir tildelt.¹⁵⁹

Det fremgår av barnevernloven § 2-1 annet ledd at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Barne- og familiedepartementet har gitt forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Det fremgår av forskriftens § 4 bokstav c at kommunen blant annet skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barnevernstjenestens internkontroll.

Barne- og familiedepartementet har utarbeidet en veileder for internkontroll i barnevernstjenesten i kommunene. I pkt. 5.2.3 om nødvendig kompetanse omtales innholdet i § 4 andre ledd, bokstav c nærmere. For å sikre at barnevernstjenesten har den nødvendige kompetansen for utføring av oppgaven, må den eller de ansvarlige med jevne mellomrom vurdere virksomhetens nåværende kompetansebehov og antatt behov frem i tid. Videre må den faktiske kompetanse som medarbeiderne innehar, kartlegges og sees opp mot det vurderte kompetansebehovet. Det kan inntreffe endringer i kommunen som også påvirker

¹⁵⁹Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013

barnevernstjenesten. I slike tilfeller må virksomheten utarbeide en plan for å dekke både nåværende og antatt fremtidig kompetansebehov.

6.4.2 Utfordringer

Som tidligere beskrevet finner direktoratet at det er kompetanseutfordringer knyttet til kjerneoppgavene i kommunalt barnevern.¹⁶⁰ Krav til kompetanse kan bestemmes lokalt i form av utlysningstekster ved ansettelse eller i form av føringer fra nasjonale myndigheter. I mange andre kommunale tjenester er det ikke formelle kompetansekrav. I utgangspunktet vil heller ikke dette være et problem så lenge tjenestene selv har en riktig vurdering av behovet for kompetanse og stiller krav uten nasjonale føringer. I tjenester der enkelte yrkesgrupper har et tydelig monopol på arbeidsoppgavene kan det også være åpenbart hvilken kompetanse som er nødvendig, f.eks. jordmødre, helsesykepleiere, politi og jurist.

For barnevernet synes dette å være vanskeligere. Ettersom det ikke stilles formelle kompetansekrav kan enhver kommune selv vurdere både hvilke yrkesgrupper som er relevante og hvilket utdanningsnivå som er tilstrekkelig innenfor lovkravene som er gjengitt ovenfor. Etter vår vurdering tyder kompetansemanglene i sektoren på at dagens føringer er utilstrekkelige og at tjenestene selv tolker behovet for formalkompetanse som lavere enn det barn og familiers behov tilsier at er nødvendig.

6.4.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Arbeidsoppgavene i barnevernstjenesten kjennetegnes av høy kompleksitet i nesten samtlige deler av arbeidet. Arbeidsoppgavene innebærer at de ansatte må samle inn, sortere og analysere store mengder informasjon, og beslutningene har store konsekvenser for barn og familier. Dette kjennetegner både meldings-, undersøkelses- og tiltaksfasen. Vurderingen av kompleksitet støttes av referansegruppen.

Kompetansekrav kan utformes på ulike måter. Det kan for eksempel omtale spesifikk fagkunnskap de ansatte må besitte, inkludert krav om antall studiepoeng innen enkelte fag.¹⁶¹ Det kan også knyttes opp mot arbeidsoppgaver eller tjenestens formål, og det kan stilles krav om enkelte yrkesgrupper.¹⁶² Vi har mottatt flere innspill om hvordan et kompetansekrav i barnevernstjenesten bør utformes.

¹⁶⁰ Se punkt 5.3

¹⁶¹ Se for eksempel kompetansekrav i skolen i forskrift til opplæringsloven, kapittel 14

¹⁶² Se for eksempel psykisk helsevern forskriften, §§ 4-5

Mange av innspillene vi har mottatt foreslår å sette et krav til en viss andel barnevernspedagoger og sosionomer i barnevernstjenesten. De fleste ønsker at denne andelen settes til rundt 80 prosent. Barneombudet skriver at «det er barnevernspedagog- og sosionomutdanningene som oppfyller kravene til å gjøre helhetlige barnevernfaglige vurderinger. Deres barne-, familie- og systemperspektiver utfyller hverandre, og står sentralt i barnevernets arbeid. Barneombudet mener derfor at et slikt krav bør settes til minst 80 prosent av fagstillingene». Fellesorganisasjonen gir en lignende uttalelse. Departementet har imidlertid presisert at andelskrav til relevant høyere utdanning i denne utredningen skal forstås bredere enn kun å omfatte barnevernspedagoger og sosionomer.

Å sette et krav til relevant masterutdanning er et annet relevant tiltak. Dette har det vært ulike oppfatninger om i referansegruppen. KS skriver blant annet at selv om de fleste oppgavene i en barnevernssak krever høy kompetanse, kan dette oppnås på flere måter, blant annet «gjennom lang erfaring og god veiledning». Barneombudet uttaler i motsetning at det er nødvendig med flere ansatte med masterutdanning «for å sikre kompetanse til å kunne benytte systematisk, analytisk og metodisk tilnærming, samt sikre høyere faglighet, spisset kompetanse og et bredere kunnskapsfelt», og videre at «alle med en form for lederfunksjon, saksbehandler/kontaktperson og vedtaksmyndighet må ha en slik relevant masterutdanning». I praksis vil dette innebære de aller fleste i barnevernstjenesten.

Vi har også mottatt innspill om at det særlig bør ses på hvordan barnevernstjenesten kan få bedre tilgang til psykologfaglig og juridisk kompetanse. Innspillene kommer med bakgrunn i utfordringer knyttet til barnevernstjenestens kompetanse innen juss og psykisk helse.¹⁶³

Med bakgrunn i denne diskusjonen har direktoratet vurdert fire ulike tiltak:

- Krav om utdanningsnivå. Et slikt krav kan utformes som et andelskrav eller knyttes til spesifikke arbeidsoppgaver.
- Krav om relevant kompetanse. Et slikt krav kan også utformes som et andelskrav, hvor det pekes på spesifikke yrkesgrupper, eller som kunnskap den enkelte kontaktpersoner eller tjenesten samlet sett må besitte.
- Krav til utdanningsnivå og relevant kompetanse for ledere.
- Tilgang til psykologfaglig og juridisk kompetanse. Et slikt tiltak kan inkludere ulike modeller for tilgang til slik kompetanse, og med ulik grad av forpliktelse for kommunene.

¹⁶³ Disse er beskrevet under punkt 5.3

6.4.4 Vår vurdering

Overordnet sett mener vi at innføring av kompetansekrav vil tydeliggjøre forventningene til barnevernets kompetanse og videre synliggjøre sammenhengen mellom faglig forsvarlige tjenester og tilstrekkelig kompetanse. Det kan bli mer forutsigbart for kommuner å planlegge for tilstrekkelig kompetanse over tid. For eksempel kan det være et verktøy for å sikre at kompetansen på tvers av kommuner er jevn god, som igjen kan bidra til mer likeverdige tjenester. Barn og familier kan også i større grad ha forventninger til hvilken kompetanse de vil møte i barnevernet. For myndighetene er kompetansekrav en måte å styre kompetanseutviklingen i barnevernet, mens det for utdanningsinstitusjonene kan gi et tydeligere ansvar for kompetansen i sektoren.

Kompetansekrav vil samtidig føre til mindre fleksibilitet for kommunen, ved at barnevernet i mindre grad kan tilpasse kompetansen i tjenesten til deres lokale behov. Samtidig tilsier hensynet til barnas beste og deres rettssikkerhet at myndighetene likevel bør stille krav til de ansattes kompetanse i barnevernet. Dersom kompetansekravene settes for strengt kan de imidlertid bli vanskelig å oppfylle, spesielt for kommuner i distriktene, hvor tilgangen på høyt utdannet personell ofte er lavere enn i sentrale strøk. Samtidig viser tall fra SSB at det er en like høy andel av ansatte med høyere utdanning i barnevernstjenesten i fylker med spredt befolkning, som f.eks. i Nord-Norge.

Krav om utdanningsnivå

Kompetansen i barnevernstjenesten ligger i dag i stor grad på bachelornivå. Likevel finner vi kompetansemangler på kjerneoppgavene i barnevernet, herunder bl.a. å kunne identifisere omsorgssvikt. Etter vår vurdering er dette en sterk indikasjon på at et høyere kompetansenivå er nødvendig.

Gjennom nye retningslinjer for helse- og sosialfagene skal bachelorutdanningene i større grad kunne svare ut tjenestenes kompetansebehov. Vi mener det likevel er vanskelig å dekke det totale kompetansebehovet for barnevernet i en treårig bachelorgrad. Dette skyldes mengden kunnskap de ansatte må besitte, men også kravet til analytisk kompetanse. Saksbehandlers evne til å systematisere og analysere informasjon er sentralt i krevende barnevernssaker.

Læringsutbyttet på bachelornivå i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning er i den sammenheng for lavt. Analytisk kompetanse er først og fremst å finne på masternivå. For eksempel kreves det at studenter har sluttkompetanse som gjør at de «kan finne, vurdere og henvise til informasjon og fagstoff og fremstille dette slik at det belyser en problemstilling» på bachelornivå. På masternivå er det derimot forventet at kandidaten «kan *analysere* og forholde seg kritisk til ulike informasjonskilder og anvende disse til å strukturere og formulere faglige resonnementer».

Diskrepansen mellom kompetansebehovet og utdanningsnivået i barnevernstjenesten kommer også til uttrykk i de ansattes vurdering av egen utdanning. Ansatte med videre-/masterutdanning i barnevernstjenesten vurderer gjennomgående sin kompetanse som høyere enn ansatte med treårig utdanning. Kun 36 prosent av de ansatte i kommunalt barnevern svarer at deres grunnutdanning i stor eller svært stor grad ga dem et godt grunnlag for å arbeide i barnevernstjenesten.¹⁶⁴

Selv om lang erfaring og veiledning gir økt kompetanse, er det etter vår vurdering ikke hensiktsmessig at nyutdannede begynner i en tjeneste hvor de i realiteten først etter flere års arbeid vil ha kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene på en tilfredsstillende måte. Veiledning og andre kompenserende tiltak kan støtte opp under relevant kompetanse, men egner seg ikke for å gi nødvendig grunnkompetanse for å utføre arbeidsoppgavene.

Det er få insentiver for de ansatte til å ta mastergrad. Det er ulik praksis blant kommunene i hvilken grad de tilrettelegger og oppmuntrer de ansatte til å ta masterutdanning, og hvorvidt de som har en mastergrad får lønnsmessig uttelling for denne kompetansen. Videre legger stillingsstrukturen i kommunalt barnevern i liten grad opp til differensiering på bakgrunn av utdanning.

Barnevernstjenesten er som regel organisert etter en modell der de ansatte er ansvarlige for å følge opp et barn og deres familie, enten alene eller sammen med én annen ansatt. Den enkelte saksbehandlers kompetanse er med andre ord avgjørende for å identifisere utfordringer og hensiktsmessig oppfølging av det enkelte barn og familie. Dette stiller svært høye krav til bredde i hver enkelt saksbehandlers kompetanse til å identifisere og følge opp aktuell problematikk. Det innebærer også at den ansatte har et stort ansvar for å sørge for at barn og foreldres rettssikkerhet ivaretas i den enkelte sak. Direktoratet er kjent med at mange tjenester har drøftingsmøter eller lignende, hvor ansatte kan presentere og få innspill til sitt arbeid, men dette er likefullt avhengig av at saksbehandleren har identifisert riktige utfordringer. Dette stiller svært høye krav til den enkeltes kompetanse, også fordi er utgangspunktet for alvorlige vurderinger bl.a. knyttet til behov for hasteflytting, pålagt hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse.

Med bakgrunn i de komplekse arbeidsoppgavene alle ansatte i barnevernstjenestene må håndtere, vurderer vi at det ikke er hensiktsmessig å knytte utdanningsnivå til svært konkrete arbeidsoppgaver. I referansegruppen og innspillsrunden var det stor motstand mot en slik kobling. Fylkesmannen i Oslo og Akershus skriver f.eks. «I en barnevernstjeneste er det hektiske hverdager med mange komplekse oppgaver. Dersom tjenestene må tildele ulike oppgavetyper ut ifra utdanningslengde kan dette bli vanskelig i den daglige driften, og det kan bidra til eventuelle lovbrudd i tjenestene fordi oppgaver blir liggende». Fellesorganisasjonen, Barneombudet,

¹⁶⁴ Røsdal mfl., 2017.

Fagorganet for sosialt arbeid og VID diakonale høgskole gir lignende argumenter for et andelskrav. Et slikt lovkrav kan imidlertid oppfattes svært detaljstyrende overfor kommunene. Det kan også oppfattes kunstig at det ikke kobles til arbeidsoppgaver.

Blant modellene med kompetansekrav som er vurdert, ser vi likevel at modellen med andelskrav i større grad tar inn over seg at saksbehandling i barnevernstjenesten er et forholdsvis selvstendig arbeid som stiller høye krav i alle deler av arbeidet. Å koble gradsnivået til konkrete arbeidsoppgaver som for eksempel vedtak, kan også bidra til innføring av et mellomnivå i barnevernstjenesten, der det praktiske arbeidet likefullt utføres av personer med lavere utdanningsnivå.

Med bakgrunn i vurderingene over har direktoratet vurdert et andelskrav på enten 50 prosent eller 80 prosent. I innspillrunden ga direktoratet ingen føringer for innspill om andel, og ba med andre ord ikke spesifikt om innspill om enten 50 prosent eller 80 prosent av de ansatte burde ha en mastergrad. De fleste peker på behov for 50 prosent ansatte med mastergrad. De fleste begrunner ikke dette eksplisitt, mens andre ser kravet i sammenheng med hva som vil være hensiktsmessig andel barnevernspedagoger med femårig integrert utdanning. Når vi i referansegruppemøtet presenterte de to ulike modellene, ga de aller fleste støtte til en modell med krav om 80 prosent med mastergrad. Dette gjelder blant annet Barneombudet, flere barnevernsledere, og representant for Fylkesmannen i Oslo og Viken. Vi mottok ingen innspill som pekte på en modell med 50 prosent med mastergrad som mest aktuell.

I den samfunnsøkonomiske analysen anbefaler Oslo Economics at det innføres et krav om 50 prosent med mastergrad og at man deretter vurderer om kravet bør økes. Direktoratet ser ikke dette som hensiktsmessig. Dette skyldes at vi ikke har identifisert arbeidsoppgaver som skiller seg ut som særskilt krevende. Behovet for mastergrad er etter vår vurdering gjennomgående for alle arbeidsoppgaver. Dersom en velger et krav om 50 prosent med mastergrad, vil det være tilfeldig for barn og familier hvorvidt den ansatte har kompetanse på masternivå eller på lavere nivå. I starten av en barnevernssak er det heller ikke klart hvorvidt dette vil være en svært kompleks sak eller ei, som bør gis til en kollega med høyere utdanningsnivå. Som tidligere beskrevet i kapittel 5.5 om utfordringsbildet, mener vi kravet til analytisk kompetanse på bachelornivå ligger for lavt til å oppfylle det reelle behovet i barnevernet, og vi mener et krav om 50 prosent med mastergrad derfor ikke vil være tilstrekkelig.

Direktoratet mener derfor at et andelskrav på 80 prosent med utdanning på mastergradsnivå er nødvendig. Dette vil romme saksbehandlere og ledere. Større barnevernstjenester vil ha mulighet til å ansette enkelte andre med en særskilt kompetanse på bachelornivå i de resterende 20 prosent. Vi vurderer det likefullt som hensiktsmessig å presisere at personer uten mastergrad ikke kan fatte vedtak eller være hovedsaksbehandler/-kontaktperson for barn. For mindre barnevernstjenester vil et slikt krav i praksis være absolutt. I tjenester med få ansatte er

kompetansen til den enkelte ansatte svært viktig. Enkelte arbeidsoppgaver og utfordringer opptrer naturligvis sjeldnere, og de ansatte må være forberedt og inneha kompetanse til å ivareta et bredt spekter av behov hos barn og familie.

Kravet kan også peke på aktuelle kjerneoppgaver som nær sagt samtlige ansatte utfører og som dermed i praksis vil omfatte 80 prosent av de ansatte. En slik utforming stiller høye krav til lovtekst for å forhindre at andre enn personer med mastergrad utfører de aktuelle arbeidsoppgavene. Dette vil hindre en potensiell risiko for at tjenester kan redusere antall ansatte for å oppfylle et andelskrav. Samtidig kan en slik utforming føre til større grad av variasjon i kommunene, hvor samtlige ansatte i små kommuner i praksis må ha en mastergrad, mens tjenester med mange ansatte i langt større grad kan differensiere arbeidsoppgaver etter utdanningsnivå.

I referansegruppen har enkelte trukket frem at det kan være ulemper ved at de fleste ansatte i barnevernstjenesten har utdanning på mastergradsnivå. Foreldre til barn som mottar tiltak fra barnevernet har ofte lavere inntekt og sosioøkonomisk status enn befolkningen for øvrig. De har også en svakere tilknytning til arbeidslivet.¹⁶⁵ Forskning tyder videre på at foreldre fra lavere sosiale lag oftere opplever mangel på anerkjennelse fra barnevernstjenesten.¹⁶⁶ Dersom avstanden mellom ansatte i barnevernet og de som har behov for hjelp blir for stor, kan det føre til vanskeligere kommunikasjon eller et «kunnskapsskille» mellom bruker og hjelper.

Forandringsfabrikken trekker frem at «kunnskap fra barn og unge er soleklar på at lange utdanninger som inneholder mye teori om barn og hvordan møte barn, ikke gir barnevernsarbeidere bedre kompetanse i å møte dem på måter som gir tillit og heller ikke i å samarbeide med dem. Det tydelige svaret fra barn og unge er at allerede i dag er barnevernet preget av for mye eksperttenkning». Flere er også bekymret for at høye kompetansekrav vil kunne føre til at færre menn kvalifiserer til arbeid i barnevernet. I 2017 var 26 prosent av de ansatte i barnevernstjenesten menn. Den lave mannsandelen kan blant annet ha betydning for hvordan gutter og menn opplever barnevernet. Tidligere forskning viser at fedre i barnevernet opplever at det ikke blir lagt vekt på deres meninger om hva som er best for barnet, og at de blir møtt med det de omtaler som gammeldagse holdninger om at det er mødre som er den viktigste omsorgspersonen.¹⁶⁷

Direktoratet ser at en vridning mot et høyere utdanningsnivå i barnevernstjenesten kan medføre endring i rekruttering til arbeid i barnevernet. Det er blant annet en risiko for at færre menn vil arbeide i barnevernet fordi det er svært få menn på de mest relevante studiene. Av alle som fullførte bachelorstudiet barnevernspedagog og sosialt arbeid i 2018, utgjorde menn henholdsvis 16 og 13 prosent. På vernepleierstudiet er kjønnsbalansen noe bedre, men fortsatt svært skjev

¹⁶⁵ Backe-Hansen mfl., 2014.

¹⁶⁶ Fauske mfl., 2018.

¹⁶⁷ Storhaug, 2015

med 24 prosent menn som fullførte utdanningen i 2018.¹⁶⁸ På den andre siden kan høyere kompetanse blant de ansatte gjøre at barn og familier med et diskrimineringsvern bli møtt og ivaretatt på en bedre måte i barnevernet. Ansatte og ledere i det kommunale barnevernet vurderer egen kompetanse som svakere når det gjelder å møte og identifisere særskilte utfordringer blant personer med nedsatt funksjonsevne og minoritetskulturelle familier, enn det å ivareta behovene til befolkningen for øvrig. De oppgir også lav kompetanse om kropp, kjønn og seksualitet sammenlignet med andre kompetanseområder.¹⁶⁹ Med andre ord er det en risiko i dag for at personer med diskrimineringsvern blir ivaretatt dårligere enn befolkningen for øvrig. Kompetanseutfordringene er dermed også en likestillingsutfordring. Dersom flere i barnevernet har høyere utdanning og utdanning på masternivå, kan dette gjøre at de ansatte har bedre forutsetninger til å ivareta *alle* barn og familier på en god måte.

Vi finner derfor samlet sett at risiko for endring i rekrutteringsgrunnlaget til barnevernet ikke bør veie tyngre enn tjenestens behov for bedre analytisk kompetanse. Vi mener det er mulig å ha høy kompetanse og samtidig samarbeide med barn og familier på en god måte. Bedre praksisstudier, økt ferdighetstrening, integrering av likestillings-, diskriminering- og klasseperspektiv, samt bedre opplæring i samtaler med barn og familier, er viktige momenter som kan bidra til å redusere avstanden mellom de ansatte og barn og familier.

Krav om relevant kompetanse

Et høyt andelskrav til personer med mastergradsutdanning må imidlertid ikke føre til at utdanningsnivå blir viktigere enn innhold i utdanningen. Vi ser derfor et behov for å presisere at utdanningen skal være relevant for arbeid i barnevernet. Vi har også vurdert hvorvidt kravet om innhold i mastergrad skal være smalere enn dette og spesifisere behovet for enkelte utdanningsgrupper.

Direktoratets forslag til nye masterutdanninger i kapittel 6.1 gir en annen mulighet til å spesifisere relevante utdanninger enn dagens barnevernspedagog- og sosionomutdanning på bachelornivå. Forslaget innebærer en mulighet for at ansatte kan få tilstrekkelig kompetanse enten gjennom bachelor- og/eller mastergrad. Barnevernspedagoger vil ta en *master i barnevern*, mens andre profesjoner kan bygge på sin utdanning gjennom en *master i barnevernsarbeid*. Dette er særlig aktuelt for sosionomer, men også andre yrkesgrupper kan ta denne mastergraden. Sosionomer vil også fortsatt ha mulighet til å ta andre relevante mastergrader, som master i familierapi, rus og psykisk helsearbeid.

¹⁶⁸ Database for statistikk om høgre utdanning, 2019

¹⁶⁹ Røsdal mfl., 2017

Vi foreslår at det overordnet presiseres at det er nødvendig med barnefaglig kompetanse for å oppfylle kompetansekravet.¹⁷⁰ Vi foreslår dette i stedet for et generelt krav om barnevernsfaglig kompetanse. I dag forstås barnevernsfaglig kompetanse svært ulikt, og kan inkludere enhver person som arbeider i barnevernet, uavhengig av utdanningsbakgrunn. Vi ønsker å tydeliggjøre at det er barnevernsutdanninger som gir barnevernsfaglig kompetanse. Andre utdanninger er relevante i barnevernet nettopp fordi de gir tjenesten en annen og supplerende kunnskap. F.eks. gir sosionomene kompetanse på barn i et samfunns- og familieperspektiv, mens lærerutdanningen gir kompetanse på barn i et læring- og utviklingsperspektiv. Ved å spesifisere barnefaglig kompetanse legger vi til rette for en fortsatt tverrfaglighet i barnevernet, samtidig som vi presiserer at innhold i utdanningen er viktig. Modellen legger med andre ord til rette for en rekke ulike måter å kvalifisere seg til arbeid i barnevernet. Dette bidrar også til å senke eventuelle rekrutteringsutfordringer for kommunene.

Som et tilleggskrav har vurdert om det er nødvendig å presisere at det også er nødvendig at noen av de ansatte har en særskilt barnevernsfaglig kompetanse. Kommunene ansetter i stor grad barnevernspedagoger og sosionomer i dag, uten en slik føring. Etter vår vurdering er det sannsynlig at kommunene også i fremtiden vil ansette disse utdanningsgruppene, også når disse får master i barnevern eller master i barnevernsarbeid. Samtidig kan dette også føre til en videreføring av dagens utfordring med manglende sammenheng mellom utdanning og arbeidsoppgaver i barnevernstjenesten. Dette er en særlig risiko dersom barnevernspedagog forblir en treårig utdanning med mulighet for toårig master.

Direktoratets bekymring i denne sammenhengen knytter seg særlig til mindre kommuner. I disse kommunene er det færre muligheter til å spesialisere seg og akutte situasjoner opptrer sjeldent. Som tidligere nevnt, medfører dette at de ansatte må ha en solid grunnkompetanse for å kunne utføre samfunnsoppdraget på en god måte. I denne sammenhengen vil det være utilstrekkelig dersom de ansatte har en utdanningsbakgrunn som ikke inkluderer kunnskap om f.eks. omsorgssvikt, rus og barnevernsrett. Barnefaglig kompetanse, i motsetning til barnevernsfaglig kompetanse, kan i den sammenhengen være utilstrekkelig for kjerneoppgavene.

Etter vår vurdering er det to ulike måter å innrette et eventuelt tilleggskrav om nødvendig barnevernsfaglig kompetanse. Enten kan det spesifiseres at det er nødvendig med særskilte profesjoner eller så kan nødvendige temaområder for barnevernsfaglig kompetanse spesifiseres. Direktoratet ser en særlig fordel med førstnevnte alternativ dersom det opprettes en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger. Denne profesjonen kan for eksempel inngå som en del av profesjonene det er nødvendig at kommunen har tilgang til, for å sikre nødvendig kunnskap

¹⁷⁰ For definisjon av barnefaglig, se punkt 1.3

om sårbare barn og unge i kommunen.¹⁷¹ Dette kan styrke kommunenes generelle arbeid rettet mot barn og unge. Alternativt kan det utformes et andelskrav til profesjonene med et særlig fokus på barnevern i sin utdanning på masternivå, altså at kandidater enten må ha master i barnevern eller master i barnevernsarbeid. Et slikt krav vil imidlertid utelukke f.eks. sosionomer med master i familierapi, dersom andelskravet settes høyt. I referansegruppemøtet ga likevel flere innspill på at en slik modell var hensiktsmessig. Disse ga innspill om at 50 prosent av tjenesten bør ha en barnevernsfaglig kompetanse, mens de resterende 30 prosentene bør ha en barnefaglig kompetanse (til sammen 80 prosent med mastergrad). Flere pekte også på at barnevernsfaglig kompetanse bør beholdes de med en femårig integrert master i barnevern. I kapittel 6.6 om autorisasjon drøfter vi også om enkelte arbeidsoppgaver bør beholdes profesjonene som evt. får en autorisasjon. Disse tiltakene bør med andre ord ses i sammenheng.

Et siste alternativ er å peke på konkrete kunnskapsområder. Erfaringer fra Sverige tilsier imidlertid at et slikt krav må utarbeides med omhu ettersom det i realiteten kan innebære at kun én profesjon tilfredsstiller kravene.¹⁷² Sverige har i senere tid endret sitt kompetansekrav slik at kunnskapsområdene er bredere. Etter vår vurdering bør barnevernstjenesten fortsatt være tverrfaglig. Et siste alternativ er å omtale kunnskapsområdene tjenestene samlet sett må besitte. Etter vår vurdering er heller ikke et slikt krav hensiktsmessig ettersom det ikke vil sikre tilstrekkelig kompetanse hos hver enkelt saksbehandler.

Samlet sett vurderer direktoratet at det i tillegg til å spesifisere at 80 prosent må ha relevant barnefaglig utdanning på masternivå, kan være grunn til å spesifisere behovet for barnevernsfaglig personell. Som nevnt over kan dette være svært konkret rettet mot en master i barnevern eller også inkludere master i barnevernsarbeid, og eventuelt også bachelor i barnevern dersom den videreføres. I den samfunnsøkonomiske analysen er det tatt utgangspunkt i at 40 prosent av de nyansatte fra og med 2033 har en master i barnevern.¹⁷³ Dersom det utvikles en femårig integrert masterutdanning og det legges til rette for at utdanningsinstitusjonene utdanner et tilstrekkelig antall kandidater mener vi at et slikt krav vil være fordelaktig. Dersom kravet også skal inkludere master i barnevernsarbeid kan kravet settes høyere, og det bør da i stedet spesifiseres at hver kommune må ha tilgang til en barnevernspedagog med femårig utdanning. Med bakgrunn i at det er flere forutsetninger som må avklares, foreslår vi ikke en konkret andel som bør ha barnevernsfaglig utdanning, men vil understreke at det er flere grunner til å innføre et slikt krav.

¹⁷¹ Fra 2018 stilles det krav om at kommuner har tilgang til lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesøster. Fra og med 2020 må kommunene også ha tilgang til ergoterapeut, psykolog og tannlege. Tilgang forutsetter ikke at vedkommende er ansatt i kommunen eller har en 100 prosent stilling tilknyttet én kommune. Se Prop. 71 L (2016–2017) Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.).

¹⁷² Sosialstyrelsen, 2016

¹⁷³ Oslo Economics, 2019

Vi ønsker imidlertid å synliggjøre behovet for at de ansatte har kompetanse innen juss. Ansatte med ulike utdanningsbakgrunner kan komplimentere hverandres perspektiver i undersøkelses- og tiltaksarbeid, men alle sammen må ha en kompetanse innen juss som gjør at de kan ivareta barn og familiers rettssikkerhet. Dersom det ikke stilles krav om at de ansatte har en mastergrad som inkluderer nasjonal eksamen i juss,¹⁷⁴ bør det derfor innføres en ordning hvor man kan ta en slik eksamen enten før man får jobb i barnevernet eller i løpet av den første perioden man er ansatt. Det bør i så fall utvikles læringsressurser for å forberede jobbsøkere og ansatte til eksamen.

Krav til ledere

Ledere er avgjørende for faglig utvikling og kvalitet i tjenestene og det vil etter vår vurdering være uheldig å stille lavere krav til disse enn til de andre ansatte. Dette støttes av bl.a. av Barneombudet og Fellesorganisasjonen, mens enkelte andre vurderer at videreutdanning og erfaring er tilstrekkelig.

Vi har vurdert hvorvidt det er nødvendig at ledere også har en faglig kompetanse. I større kommuner kan det argumenteres for at disse i stor grad driver strategisk, personalmessig og økonomisk oppfølging av barnevernstjenesten, mens teamledere og fagutviklere driver den faglige ledelsen av tjenesten. Vi finner imidlertid at så lenge barnevernsleder også er delegert en særskilt myndighet knyttet til å fatte vedtak om akutt plassering, bør vedkommende ha de faglige forutsetningene for å foreta en slik beslutning. Vi foreslår derfor at ledere må ha en mastergrad og barnevernsfaglig kompetanse. Som over, vil dette i praksis innebære master i barnevern eller master i barnevernsarbeid, samt bachelor i barnevern, kombinert med en annen mastergrad (i en 3+2-modell).

Et særskilt krav om tidligere erfaring fra barnevernsarbeid, ledelseserfaring eller formalkompetanse i ledelse bør etter vår vurdering være opp til den enkelte kommune. Vi ønsker imidlertid å legge til rette for fortsatt mulighet for videreutdanning i barnevernsledelse. Et fremtidig arbeid med innhold i master i barnevern bør vurdere om det skal være innslag av ledelse i en slik utdanning.

Tilgang til juridisk og psykologfaglig kompetanse

Som nevnt har vi mottatt innspill om at det er behov for å vurdere hvordan barnevernstjenesten kan gis bedre tilgang til jurister og psykologer. I dag sikrer 48 prosent av tjenestene seg juridisk kompetanse igjennom kontrakt. Det er dermed et spørsmål om kostnader påvirker hvor ofte

¹⁷⁴ Se kapittel 6.3 for nærmere forklaring av dette tiltaket

barnevernstjenesten kontakter advokaten de har kontrakt med. Vi har også fått innspill om at barnevernstjenesten ikke nødvendigvis selv identifiserer vanskelige juridiske problemstillinger, særlig dersom disse ligger utenfor barnevernloven, f.eks. i forvaltningsloven eller arkivloven.

Når det gjelder psykologer oppgir de fleste barnevernsledere en slik tilgang gjennom BUP (24 prosent), kontrakt (23 prosent), kommunepsykolog (22 prosent), ansatt i tjenesten (9 prosent) eller annet (22 prosent). Den høye andelen som får slik tilgang gjennom BUP kan innebære at psykologfaglig kompetanse i noen grad begrenses til å dreie seg om helsehjelp og ikke utredning og saksbehandling.

Vi finner videre at mange ønsker seg en lovfesting av tilgang til psykologer og jurister. Av de spurte oppgir 54 prosent av barnevernsledere at lovfesting av krav til tilgang til psykologer i stor eller svært stor grad vil bidra til å sikre tilgang til psykologfaglig kompetanse i barnevernstjenesten. Tilsvarende prosentandel for tilgang til jurister er på 73 prosent.

Etter vår vurdering kan det imidlertid være behov for føringer eller veiledere knyttet til en hensiktsmessig bruk av psykologer og jurister i barnevernstjenestene, før en evt. lovfesting av en slik tilgang. Dette skyldes at vi opplever det som uklart hvordan kompetansen til disse yrkesgruppene best burde utnyttes i barnevernstjenesten. Det er utfordringer i hvordan kompetansen benyttes i dag, og vi mener det derfor ikke vil være hensiktsmessig å lovfeste en tilgang til disse yrkesgruppene før utfordringene i større grad er synliggjort og forsøkt løst.

For psykologer er det en særlig utfordring med grensegangen mellom hva som er helsehjelp i helselovgivningen og hva som er barnevernstjenester. Det er ikke intensjonen at psykologer i barnevernstjenestene skal yte helsehjelp, som statlige og kommunale helsetjenester skal tilby. Dette understøttes av Psykologforeningens innspill hvor de blant annet påpeker følgende utfordringer ved bruk av psykologer i barnevernstjenesten:¹⁷⁵

- Psykologer deltar i for liten grad i undersøkelser og vurdering av tiltak for å bedre barn og unges omsorgs- og utviklingsbetingelser. Andre steder blir psykologens kompetanse ikke utnyttet til oppfølging og tiltak, kun til undersøkelser
- Psykologens ressurser blir i for liten grad utnyttet i helhetlig barnevernsarbeid. Bør være en del av den flerfaglige kompetansen, ikke kun brukes til avgrensede oppgaver
- Mangel på standardiserte verktøy
- Det er behov for mer evaluering av tiltak og effekt for familien og for barn og unge. Dette ønsker psykologer å bidra til

¹⁷⁵ Som et svar på dette har Psykologforeningen utviklet et nytt valgfritt program i «Psykologfaglig arbeid med barn og unges omsorgsbetingelser». Dette innebærer at for eksempel psykologer som tar spesialiteten i Barne- og ungdomspsykologi, kan velge dette programmet som grunnlag for økt kompetanse om psykologfaglig arbeid i barnevernet.

- Det største uløste dilemmaet er å kombinere rollen som barnevern og helsepersonell. Spesielt når det er snakk om metoder og samtaler som er behandling i helsetjenester, men som i barnevernet ikke defineres som helsehjelp

At det i første omgang er behov for andre tiltak enn lovfesting understøttes også av rekrutteringsutfordringer knyttet til psykologer, særlig i mindre sentrale strøk. Psykologforeningen opplyser at det de siste årene har blitt tilført 200 flere ferdigutdannede psykologer enn ved naturlig avgang årlig, enn tidligere år. Samtidig er dette en etterspurt yrkesgruppe, hvor flesteparten arbeider i helsetjenestene. Vi ser ikke en tilsvarende rekrutteringsutfordring når det gjelder jurister.

Etter vår vurdering kan et hensiktsmessig tiltak være et modellforsøk, hvor ulike tilknytningsformer kan prøves ut. I et slikt forsøk bør det ses hen til modellforsøket for rekruttering av psykologer til kommunale helse- og omsorgstjenester fra 2010 til 2013. Dette forsøket ga gode resultater, og ble i 2013 erstattet av et rekrutteringstilskudd.¹⁷⁶ Gjennom disse ordningene er det gitt tilskudd til å ansette om lag 300 psykologer i norske kommuner i løpet av denne perioden, og flere senere. Fra 1. januar 2020 skal alle kommuner ha psykologkompetanse.¹⁷⁷ Frem til loven trer i kraft vil kommuner som rekrutterer psykolog, kunne motta et årlig tilskudd per psykologårsverk.

Den nye bestemmelsen fremkommer av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd:

«For å oppfylle ansvaret etter § 3-1 skal kommunen ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesøster, ergoterapeut, psykolog, tannpleier og tannlege. Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til innhold i tjenestene etter bestemmelsen her, herunder bestemmelser om kompetansekrav for ulike typer tjenester»

Begrepet «knyttet til seg» betyr i henhold til merknader til bestemmelsen at kommunen ikke nødvendigvis må ansette personell med den aktuelle kjernekompetansen i kommunale stillinger. I tråd med prinsippet i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 femte ledd må den enkelte kommune selv vurdere om den ønsker å ansette personell i kommunal heltids- eller deltidsstilling, eller om den heller ønsker å inngå avtale om kjøp av enkeltstående tjenester fra privatpraktiserende personell eller personell ansatt i en annen kommune. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvilken tilknytningsform som er mest hensiktsmessig. Forutsetningen er at kommunen

¹⁷⁶ Fosseth og Skarpaas, 2013; Helse- og omsorgsdepartementet, 2015

¹⁷⁷ Helse- og omsorgsdepartementet, 2017

ivaretar sitt ansvar for å sørge for nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere i kommunen.

Med bakgrunn i dette vil vi foreslå at det utvikles et modellforsøk med utprøving av ulike modeller for tilgang til jurister og psykologer i barnevernstjenesten. Disse kan prøve ut ulike former for tilknytning, men bør inkludere forsøk hvor jurister og psykologer er ansatt i barnevernstjenestene. Ordningen kan innrettes gjennom at interesserte kommuner søker om å delta i forsøket og deretter mottar tilskudd. Forsøket bør følgeevalueres slik at vi kan utarbeide veiledere eller andre pedagogiske virkemidler for hensiktsmessig tilknytning, og på sikt også vurdere lovfesting av tilgang til disse yrkesgruppene. Disse og eventuelle andre tiltak vil imidlertid være avhengig av resultater i modellforsøket.

6.4.5 Virkemidler

Direktoratet legger til grunn at det er behov for legale virkemidler for å sikre at kompetansen styrkes i barnevernstjenesten. Det kommunale selvstyret og legalitetsprinsippet nødvendiggjør at det bør hjemles i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Vi anser det ikke som tilstrekkelig med nasjonale faglige retningslinjer eller veiledere om kompetanse. Vi foreslår at det legges inn en bestemmelse med overordnet kompetansekrav i barnevernloven, med forskriftshjemmel. Under forutsetning av at forskrift med hjemmel i lov anses som tilstrekkelig legalitet anbefaler vi en slik regulering, ettersom dette vil gi større fleksibilitet ved behov for endringer.

Vi foreslår en bestemmelse om at barnevernstjenesten til enhver tid skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå i kompetansen. Dette skal omfatte kvalifisert personell med tilstrekkelig kompetanse til at barnevernstjenestens oppgaver kan gjennomføres på en forsvarlig måte. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om kompetanse.

Samtidig med lovprosessen kan det utarbeides forskrift med hjemmel i denne bestemmelsen. En slik bestemmelse bør inkludere et generelt krav om at 80 prosent av de ansatte som har faglige¹⁷⁸ arbeidsoppgaver har barnefaglig kompetanse på masternivå eller at kravet knyttes til de fleste av barnevernstjenestens arbeidsoppgaver, samt krav om bestått nasjonal eksamen i juss, og krav om at ledere skal ha mastergrad og barnevernsfaglig kompetanse. Nærmere bestemmelser knyttet til barnevernsfaglig kompetanse bør vurderes, jf. diskusjon i punkt 6.4.4.

Det kan også være nødvendig med en overordnet regulering av hvilke utdanninger som kvalifiserer som barnefaglige. Dette kan bestå av en ikke-uttømmende liste av utdanninger som oppfyller kravet. Dette bør vurderes nærmere.

¹⁷⁸ Vi ser behov for en slik presisering for å understreke at ansatte med merkantile arbeidsoppgaver er ekskludert

Når det gjelder økonomiske virkemidler har Oslo Economics beregnet kompensasjon for kommunene som følge av økte kompetansekrav, i sin samfunnsøkonomiske analyse. Etter vårt syn vil det være nødvendig at ansatte med mastergrad mottar lønn som svarer til deres utdanningsnivå, dersom det skal være attraktivt å arbeide i barnevernstjenesten.

6.4.6 Konsekvenser som følge av yrkeskvalifikasjonsloven og -direktivet

En sentral konsekvens ved innføring av eventuelle kompetansekrav som peker på spesifikke yrkesgrupper er at disse blir lovregulerte yrker i Norge og i utgangspunktet vil falle inn under EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF). Vi omtaler konsekvenser av dette her, selv om det gjelder både kommunalt barnevern og institusjonsbarnevernet. Det fremgår av lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven) § 3 a, at lovregulert yrke innebærer en eller flere former for yrkesvirksomhet som er underlagt lov- eller forskriftsfestede krav om bestemte yrkeskvalifikasjoner, eller hvor bruken av en yrkestittel ved lov eller forskrift er begrenset til innehavere av en gitt yrkeskvalifikasjon. Direktivet vil dermed i utgangspunktet også komme til anvendelse dersom det innføres autorisasjon, som ellers er omtalt i kapittel 6.6.

Det fremgår av yrkeskvalifikasjonsloven § 1 at formålet med loven er å legge til rette for at en yrkesutøver som er statsborger av en EØS-stat eller Sveits, kan utøve yrket sitt i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge, i samsvar med EØS-avtalen vedlegg VII og Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen).

Dersom yrker i barnevernet omfattes av direktivet, må norske myndigheter godkjenne utenlandske arbeidstakers kvalifikasjoner for å utøve det lovregulerte yrket. Dette medfører i praksis at alle som skal arbeide i barnevernet i Norge og som har tatt sin utdanning i utlandet, må godkjennes som kvalifiserte. Sverige, som har et lovfestet kompetansekrav om sosionom i barnevernet, oppgir at de har godkjent ni søknader fra EU/EØS-borgere siden kompetansekravet ble innført i 2016. For EU-borgere, som har rett til å utøve sitt yrke i andre EU-land, innebærer dette også at Norge må gi tilbud om utjevningstiltak der søkeren i utgangspunktet ikke tilfredsstiller lovkravene. Dette kan være utfordrende ettersom det sannsynligvis vil være få søkere.

Det fremgår samtidig av yrkeskvalifikasjonsloven § 2 tredje ledd, første setning at loven ikke gir rett til å utøve yrker innen offentlig myndighetsutøvelse. I forarbeidene står det beskrevet at

«Yrkeskvalifikasjonsdirektivet omtaler ikke offentlig myndighetsutøvelse, men det følger av EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 32 at offentlig myndighetsutøvelse ikke er en del av EØS-avtalen. Det er kun utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt, ikke all forvaltningsvirksomhet som sådan. Et offentlig organs virksomhet kan innebære

myndighetsutøvelse selv om organet kun leilighetsvis utøver offentlig myndighet. Det som er avgjørende for at unntaket skal komme til anvendelse er at utøvelse av offentlig myndighet må skje regelmessig. I henhold til rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen skal det foretas en helhetsvurdering, der det avgjørende er om virksomheten er direkte og spesifikt forbundet med utøvelse av offentlig myndighet. I Norge vil det eksempelvis være naturlig at yrker som politi og dommer faller utenfor lovens virkeområde»¹⁷⁹.

Direktoratet antar at både institusjonsbarnevernet og kommunalt barnevern vil kunne omfattes av unntaket i loven og direktivet, for offentlig myndighetsutøvelse. Når det gjelder anskaffelser av private plasser i barneverninstitusjoner konkluderte daværende Nærings- og fiskeridepartementet i tolkningsuttalelse til Barne- og familiedepartementet med at de var av den oppfatning at alle plasseringer i barneverninstitusjon etter barnevernloven (§§ 4-6, 4-8, 4-12, 4-14, 4-24 og 4-4 sjette ledd) omfattes kontrakter av unntaket for offentlig myndighetsutøvelse.¹⁸⁰

Med bakgrunn i dette har vi ikke vurdert konsekvensene av yrkeskvalifikasjonsloven som en del av vårt forslag. Vi anbefaler at det sendes en anmodning om vurdering av spørsmål knyttet til forholdet mellom forslag i denne utredningen og yrkeskvalifikasjonsloven og direktivet til Kunnskapsdepartementet, som har lovtolkningsansvaret for denne loven.

6.4.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling

Vi foreslår at det i en lengre overgangsperiode åpnes for at ansatte i barnevernstjenesten kan ta videreutdanning og bestå nasjonal eksamen i juss for å oppfylle krav om mastergrad. Dette vil delvis ligne ordningen for lærere etter at det ble innført kompetansekrav i deres sektor. Lærere som ikke oppfyller de nye kravene, men som er ansatt før en bestemt dato er fortsatt kvalifiserte for sitt arbeid i en periode fremover, før de eventuelt må ta videreutdanning. Etter vårt syn er det viktig å anerkjenne erfaringskompetansen mange i barnevernstjenesten besitter. I kombinasjon bør derfor deres grunnutdanning, erfaring, videreutdanning og nasjonal eksamen i juss vurderes på lik linje som en med mastergrad. Overgangsordningen bør også hjemles i forskrift.

Når det gjelder modellforsøk må det utvikles regelverk for en slik tilskuddsordning og det bør legges til rette for at direktoratet eller en ekstern oppdragstaker evaluerer forsøket.

¹⁷⁹ Kunnskapsdepartementet, 2016b, pkt. 6

¹⁸⁰ Nærings- og fiskeridepartementet, 2015

6.4.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Ifølge Oslo Economics er de anbefalte tiltakene i dette kapitlet samfunnsøkonomisk lønnsomme.¹⁸¹ De har lagt til grunn at kompetansekravet trer i kraft i 2033, og at det legges til rette for en langvarig overgangsordning. Oslo Economics forutsetter at kommunene må gi økt lønn til ansatte med masterutdanning for å tiltrekke seg denne kompetansen. Samtidig fremhever de at det sannsynligvis vil være en økning i antall med masterutdanning uavhengig av om kompetansekravet innføres. Dette skyldes at stadig flere tar masterutdanning innen barnevern og andre relevante fagfelt allerede, og at samfunnet generelt beveger seg i en retning hvor flere har lang høyere utdanning.

Oslo Economics har beregnet antallet ansatte som vil ha behov for å ta videreutdanning for å oppfylle kravene i overgangsordningen, og antallet overstiger ikke det årlige antallet de estimerer at gjennomfører en videreutdanning i dag. Kostnadene knyttet til overgangsordningen starter derfor i 2024, når tiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet i utgangspunktet skal avsluttes.

Ved innføring av høyt kompetansekrav estimerer Oslo Economics en årlig budsjettkostnad på 340 mill. kr. ved full belastning i 2033. Kostnaden for overgangsordningen er på 6 mill. kr fra 2024.¹⁸² Kravet rettet mot ledere er estimert til en årlig kostnad på 3,4 mill. kr. i overgangsperioden. Oslo Economics vurderer at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt ledere med mastergrad vil ha høyere lønn enn ledere i dag.

Når det gjelder modellforsøk kan dette i stor grad skaleres opp eller ned, avhengig av ambisjonsnivå for forsøket. Oslo Economics har tatt utgangspunkt i et tilsvarende forsøk som i helsetjenesten, og ut ifra dette beregnet en årlig kostnad på mellom 20 og 40 mill. kr.

6.4.9 Anbefaling

Direktoratet anbefaler at det innføres kompetansekrav som medfører at omtrent 80 prosent av de ansatte som har faglige arbeidsoppgaver må ha barnefaglig¹⁸³ kompetanse på masternivå. Det bør også innføres krav om bestått nasjonal eksamen i juss. For leder foreslår vi tilsvarende krav, men at kompetansen må være barnevernsfaglig. Vi ser også at kan være behov for å innføre et krav om andel med barnevernsfaglig kompetanse hos de ansatte. Hvordan et slikt krav utformes er imidlertid avhengig av flere veivalg knyttet til masterutdanninger og bevilgning for å utdanne kandidater med en slik kompetanse. Med bakgrunn i dette, foreslår vi ikke en konkret andel som

¹⁸¹ Oslo Economics, 2019

¹⁸² Forutsatt at det ikke innføres et krav om faglig oppdatering, se kapittel 6.8

¹⁸³ Se kap. 1.3 for definisjon av barnefaglig og barnevernsfaglig

bør ha barnevernsfaglig utdanning, men vil understreke at det er flere grunner til å innføre et slikt krav.

Direktoratet anbefaler også at det opprettes en tilskuddsordning med formål om å prøve ut ulike tilknytningsformer for jurister og psykologer i barnevernstjenesten. Modellforsøket må innebære forsøk med ulike tilknytningsformer og modeller for ulik bruk av psykologene og juristene. Forsøket bør følgeevalueres. En evt. lovfesting bør etter vår vurdering avvente resultatene fra et slikt forsøk.

6.5 Kompetansekrav til statlig barnevern

Direktoratet er bedt om å utrede hvorvidt det bør stilles krav til kompetanse hos ansatte, hos ledere og til tjenester. Nedenfor beskriver vi dagens krav til kompetansen i det statlige barnevernet, før vi legger frem ulike former for kompetansekrav og vår vurdering.

Vi anbefaler at ansatte i barnevernsinstitusjoner som hovedregel har utdanning på minst bachelornivå. Kompetansebehovet i institusjonene tilsier at utdanning på videregående nivå er utilstrekkelig. Vi foreslår dette som et felles minimumskrav uavhengig av institusjonens målgruppe. Utover dette bør det utvikles mer konkrete kompetansekrav med utgangspunkt i behovene hos ulike målgrupper. Ledere bør etter vår vurdering ha mastergrad og barnefaglig kompetanse.

6.5.1 Gjeldende rett

Det fremgår av barnevernloven § 1-4 at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige. Kravet til forsvarlighet omfatter plikt til å ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta de oppgavene barnevernsinstitusjonen er pålagt etter barnevernloven på en forsvarlig måte.

Statlig barneverns internkontrollplikt fremgår av barnevernloven § 2-3 tredje ledd. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Det må legges til grunn at innholdet i internkontrollplikten er ment å være det samme for etatens vedkommende som for kommunenes.¹⁸⁴ Med hjemmel i bestemmelsen kan departementet gi nærmere forskrift om innholdet i internkontrollplikten. Bestemmelsen er hittil ikke benyttet.

Barnevernloven § 5-10 omhandler generelle krav til institusjoner og sentre for foreldre og barn. For å sikre en forsvarlig standard på de institusjoner som er omfattet av § 5-1 og sentre for foreldre og barn, kan departementet gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene og sentrene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning. Generelle krav til institusjonene er nærmere regulert i forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner.

Det fremgår av kvalitetsforskriften § 5 om krav til bemanning og de ansattes kompetanse at institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Institusjonen skal videre ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens

¹⁸⁴ Ofstad og Skar, 2015

målgruppe og målsetting. Institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne. Institusjonen skal også sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring. Institusjonen skal ha en leder og en stedfortreder for lederen. Leder eller stedfortreder skal til sammen minst ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse.

Direktoratet har i brev av 20. februar 2007 redegjort for sin oppfatning av hvordan regelverket bør anvendes når det gjelder kravene til de ansattes kompetanse i barneverninstitusjoner. Det gjelder:

- Hvor stor andel av de ansatte bør ha barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse
- Hva faller inn under barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse
- Enkelte presiseringer av de kravene som stilles til den kompetansen institusjonenes leder og stedfortreder skal ha.

For å ha tilstrekkelig nivå i kompetansen kreves det etter direktoratets oppfatning som et utgangspunkt at institusjoner skal tilstrebe å ha en bemanning hvor opp mot 50 prosent av de ansatte har barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse. Direktoratet har i senere lovtolkning lagt til grunn at det etter en forsvarlighetsvurdering ofte vil kunne stilles krav om flere personer på vakt ved hver avdeling og faglært personale til stede i alle avdelinger på alle vakter, på grunnlag av en konkret vurdering blant annet av institusjonens målgruppe, målsetting, metoder og beboersammensetning til enhver tid.¹⁸⁵

I kvalitetsforskriften kap. 2 finnes særlige regler om internkontroll i barneverninstitusjoner. I forskriftens § 12 annet ledd bokstav c fremkommer det at internkontroll innebærer at institusjonen blant annet skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om institusjonens internkontroll.

Barne- og likestillingsdepartementet har utgitt en veileder om internkontroll i barnevernsinstitusjoner. I veilederen pkt. 4.3.3 har departementet omtalt kravet om nødvendig kompetanse. For å sikre kravet om nødvendig kompetanse må institusjonen regelmessig vurdere nåværende kompetansebehov og antatt behov i fremtiden. Behovet skal ses i sammenheng med institusjonens oppgaver og målgruppe, målsetting og metodikk, se forskriften § 12 andre ledd bokstav a omtalt i kap. 4.3.1 i veilederen. Institusjonen må kartlegge den enkelte medarbeiders faktiske kompetanse og sørge for at han eller hun får nødvendig faglig veiledning og opplæring. Behovet for å rekruttere personell med nødvendig kompetanse må vurderes. Kvalitetsforskriftens § 5 om krav til bemanning og de ansattes kompetanse kan ses i sammenheng med dette punkt.

¹⁸⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2017

Ovenfornevnte krav gjelder også for kommunale institusjoner i Oslo kommune og private som Oslo kommuner godkjenner.

6.5.2 Utfordringer

Som tidligere beskrevet finner direktoratet at det er mangler i kompetansen i barnevernsinstitusjonene i dag. Vi finner at det er en diskrepans mellom de ansattes kompetanse og barnas behov, og tilsyn viser at barn på enkelte institusjoner ikke har fått tilfredsstillende hjelp.¹⁸⁶

Nær samtlige som direktoratet har innhentet innspill fra, er enige i at dagens kompetansekrav er utilstrekkelige. En slik tilbakemelding er blant annet gitt fra Bufetats spisskompetansemiljøer, Barneombudet, Fellesorganisasjonen, Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Agder, Bufetat region Vest og Øst. Mangfoldet av institusjonstilbydere gjør også at kompetanse varierer utover minimumskravet. For kommersielle aktører kan høyere kompetanse innebære at kostnadene blir så høye at de ikke når opp i anskaffelseskonsurranser. Det kan videre være vanskelig å argumentere for at kompetansebehovet er høyere enn det myndighetene har lagt til grunn.

6.5.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Vi viser til punkt 6.4.3 hvor vi beskriver hva et kompetansekrav innebærer. Som nevnt er det flere ulike måter å innrette et slikt krav på.

Direktoratet har vurdert hvilke deler av det statlige barnevernet det er behov for å stille kompetansekrav til. I innspillrunden mottok vi innspill knyttet til behovet for kompetansekrav hos tilsynsmyndigheten, inntakskontorer og barnevernsinstitusjoner. Vi har vurdert at førstnevnte ligger utenfor mandatet til denne utredningen. Når det gjelder inntak skriver f.eks. Fellesorganisasjonen at dersom ansatte skal «gjøre tilsvarende barnevernfaglig vurderinger og beslutninger som barnevernstjenesten bør de ha samme kompetansekrav, for eksempel de som gjør vurderinger for inntak til institusjon». Barneombudet vurderer at det er behov for kompetansekrav til denne funksjonen med bakgrunn i tilsynsrapporter fra Helsetilsynet og Riksrevisjonen.

Direktoratet er enig i at det er behov for høy kompetanse blant de som arbeider med inntak. En god sammenheng mellom institusjonens tilbud og ungdommens behov, er svært viktig for at den

¹⁸⁶ Se beskrivelse under punkt 5.4

enkelte skal trives og ha utbytte av oppholdet. Vi vurderer at ansatte med masterutdanning etter ny modell, jf. diskusjon under punkt 6.1, kan være aktuelle for arbeid i inntak på sikt.

Kompetansekrav til statlig barnevern krever en annen innretning enn kommunalt barnevern. Ansvar for barnevernsinstitusjoner er lagt til sentrale myndigheter, samt Oslo kommune. Dette innebærer at staten har flere og mer fleksible virkemidler. Mens barnevernstjenesten representerer barn og familiers første møte med barnevernet og skal være forberedt på et stort spenn i utfordringer, er institusjoner et mer spisset tiltak som skal gi spesialisert hjelp i form av omsorgs- og endringstiltak. Institusjonene er i tillegg spesialiserte gjennom at institusjoner skal ha en definert målgruppe. Ettersom flere medarbeidere arbeider sammen i institusjonsmiljøet, kan det også legges til rette for godt tverrfaglig arbeid.

Vi har fokusert på tiltak rettet mot de ansatte nærmest barna, hvor det er behov for nasjonale føringer. Vi beskriver behovet for kompetansekrav til barnevernsinstitusjoner under. I denne sammenhengen inkluderer vi også omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Vi har vurdert innretning av kompetansetiltak for samtlige institusjoner, men også hvordan vi kan sikre nødvendig fleksibilitet slik at kompetansen i institusjonene er tilpasset målgruppens behov. Med bakgrunn i dette har direktoratet vurdert innretning av kompetansekrav på tre ulike nivåer:

- En felles minimumskompetanse for samtlige barnevernsinstitusjoner, uavhengig av institusjonens målgruppe.
- Ytterligere krav nødvendig for å ivareta institusjonens målgruppe.
- Krav til ledere

6.5.4 Vår vurdering

I diskusjonen under beskriver vi først minimumskrav for samtlige institusjoner, før vi går videre til å beskrive behovet for krav utover dette. Til sist skisserer vi kompetansekrav til ledere.

Minimumskrav til kompetanse for samtlige institusjoner

Opphold i barnevernsinstitusjon er et nødvendig tiltak for barn og unge som ikke kan motta hjelp hjemme eller i fosterhjem. Disse har omfattende behov, og trenger spesialisert omsorg og utviklingsstøtte. Forskning viser blant annet at det er presumsjon for at rundt 76 prosent av alle barn i barnevernsinstitusjoner har en psykisk lidelse.¹⁸⁷ Kompetansebehovet i

¹⁸⁷ Kayed mfl., 2015

barnevernsinstitusjoner er oppsummert under punkt 5.4, og med utgangspunkt i dette, ser direktoratet behov for at langt flere enn i dag har relevant høyere utdanning.

Selv om de fleste direktoratet har innhentet innspill fra er enige om at dagens krav er utilstrekkelig, er de noe uenige om hvordan et hensiktsmessig krav bør utformes og hvorvidt det fortsatt bør være adgang til å ansette personer uten formell utdanning. Med unntak av spisskompetansemiljøene for akutt og spe- og småbarn, har ikke direktoratet mottatt innspill som peker på at samtlige ansatte bør ha høyere utdanning. Ved spørsmål om erfaringskompetanse bør kunne kompensere for formalutdanning i et evt. kompetansekrav svarer imidlertid nær samtlige instanser nei. Kirkens bymisjon skriver f.eks. at «erfaringskompetanse kan være komplementerende kompetanse, men ikke erstatte faglært kompetanse». Forandringsfabrikken skriver at det fortsatt bør være adgang til å ansette blant annet barne- og ungdomsarbeidere og folk med egenerfaring. De skriver også at barne- og ungdomsarbeidere og folk med egenerfaring er et klart ønske i institusjonene. Disse blir ifølge Forandringsfabrikken nevnt som de barn og unge «oftest får mest tillit til og som kan hjelpe dem mest».

Etter vår vurdering tilsier ungdommenes utfordringer og behov for hjelp, at de ansatte som hovedregel bør ha relevant høyere utdanning. Arbeidsoppgavene i institusjon innebærer å ivareta unge i en svært krevende livssituasjon og drive spesialisert endringsarbeid i tråd med en enhetlig faglig tilnærming. Samtidig må ungdommenes behov kartlegges på en systematisk måte, slik at omsorgen og relasjonen tilpasses det enkelte barns behov. Dette er kompliserte arbeidsoppgaver som etter vårt syn vanskelig kan oppnås uten et analytisk og teoretisk grunnlag fra et relevant fagområde.¹⁸⁸ Institusjoners mulighet for bruk av tvang øker også behovet for tilstrekkelig analytisk og faglig kompetanse hos de ansatte.

En hovedregel om høyere utdanning vil gjøre kompetansekravet for barnevernsinstitusjoner mer likt krav og praksis for andre døgningstitusjoner hvor barn befinner seg.¹⁸⁹ Ulikheten i kompetansekrav mellom for eksempel barnevernsinstitusjoner og døgningstitusjoner for barn og unge i psykisk helse er tidligere påpekt av Barneombudet i deres rapport fra 2015, hvor de skriver at de «ser store forskjeller mellom barnevern og psykisk helsevern med tanke på ressurser. Det er vår erfaring at det er større krav til fagkompetanse og antall ansatte per barn på psykisk helsevernstitusjoner enn på barnevernsinstitusjoner. På barnevernsinstitusjonene er det tillatt å

¹⁸⁸ Direktoratet har tidligere påpekt at mange institusjoner i dag strever med å skape en kontinuitet i det faglige tilbudet som gis til barna, både med hensyn til behandling, utviklingsstøtte og spesialisert omsorg

¹⁸⁹ Bjørgvin fengsel oppgir at de ikke har fast ansatte uten relevant høyere utdanning i sin ungdomsenhet. Fra og med 14.09.19 har Kriminalomsorgsdirektoratet besluttet at vikarer skal avvikles som arbeidskraft. Helsedirektoratet oppgir at de ikke har oversikt over andelen uten relevant høyere utdanning i døgningstitusjoner for barn og unge. Vi er kjent med at det hos én RHF benyttes ufaglærte som vikarer, men ikke som fast ansatte, og det er et mål at rundt 50 prosent av de med treårig utdanning skal ha videreutdanning

ha inntil 50 prosent ufaglærte. Dette fremstår som svært problematisk, spesielt med tanke på at disse to tjenestene ofte skal hjelpe de samme barna».¹⁹⁰

Et krav om at de ansatte som hovedregel har relevant høyere utdanning bør innføres uavhengig av hvilken av dagens målgrupper institusjonen retter seg mot. I referansegruppen fikk vi innspill om at barnas behov for kompetent personell er stort, uavhengig av målgruppe. Fylkesmannen i Oslo og Akershus argumenterer på en lignende måte når de skriver at «generelt bør kompetansekravet være det samme i alle institusjoner. Dette fordi barn på alle typer institusjoner kan ha mer eller mindre overlappende utfordringer». Direktoratet har også tidligere uttalt seg om dette i forbindelse med vår gjennomgang av barnevernsinstitusjoner, hvor vi skriver at «flere [omsorgs]avdelinger har svært krevende omsorgsoppgaver og barn med stort behov for behandling. Behovet for faglige rammer, felles faglig tilnærming, kunnskap og veiledning fremstår som like stort som i behandlingsinstitusjonene»¹⁹¹.

En konsekvens av et slikt forslag er at det kan bli utfordrende å opprettholde institusjonsdrift i mindre sentrale strøk, og særlig dersom disse er langt fra en utdanningsinstitusjon. En annen konsekvens er at det ansettes færre menn i institusjonene. I dag utgjør menn 42,5 prosent av årsverkene i barnevernsinstitusjoner.¹⁹² Dette er en høyere andel enn for barnevernet generelt.¹⁹³ Forskjellen kan trolig forklares med at barnevernsinstitusjoner rekrutterer bredere enn barnevernstjenestene, hvor barnevernspedagoger og sosionomer utgjør det store flertallet. Den lave mannsandelen i barnevernet, men også mangfold blant de ansatte i bredere forstand, har vært diskutert over tid. Et mer mangfoldig barnevern vil sannsynligvis være fordelaktig for kvaliteten på den faglige utøvelsen. Videre argumenteres det for at barn og familier i barnevernet bør få mulighet til å møte både menn og kvinner i barnevernet, og at dette kan være av særlig betydning for en del av barna og ungdommen som har hatt få positive mannlige rollefigurer i oppveksten. I en artikkel i Khrono, argumenterer Jan Storø, dosent ved Oslo Met, for at barn og familier i barnevernet bør få mulighet til å møte både menn og kvinner i barnevernet, og at dette kan være av særlig betydning for en del av barna og ungdommen som har hatt få positive mannlige rollefigurer i oppveksten. Videre trekker han frem kjønnsbalanse i andrelinjen som spesielt viktig fordi fosterhjem og institusjon er bostedet for barn og ungdom. Det vises også til at fedre i barnevernet i all hovedsak blir møtt av kvinnelige ansatte, noe som kan påvirke tilliten mellom fedrene og barnevernet.¹⁹⁴ Som tidligere nevnt ser vi imidlertid at det er

¹⁹⁰ Barneombudet, 2015

¹⁹¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018c

¹⁹² Statistisk sentralbyrå, 2017, tabell 11650

¹⁹³ For barnevernsinstitusjoner er tallene basert på årsverk, mens tall med kjønnsfordeling i barnevernet som helhet er basert på antall ansatte. Derfor kan ikke disse tallene sammenlignes direkte. Andre tall, fra bl.a. Røsdal mfl., 2017 og eldre tall fra SSB referert til i Storø, 2018, tyder imidlertid på at andelen kvinner som arbeider i barnevernstjenesten utgjør mellom 80-90 prosent

¹⁹⁴ Storø, 2018

kompetansemangler knyttet til likestilling og diskriminering i dag.¹⁹⁵ At de fortsatt har adgang til å rekruttere blant mange ulike yrkesgrupper vil sannsynligvis begrense konsekvensen av kompetansekravet på kjønnsbalansen i barnevernsinstitusjoner.

Relevante yrkesgrupper i minimumskravet

Når det gjelder hvilke yrkesgrupper som er relevante for arbeid i institusjonene, har direktoratet mottatt svært mange tilbakemeldinger som peker på at det er nødvendig med en bredde i kompetanse. Barneombudet, Kirkens bymisjon, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Agder, Region Øst og Region Vest uttaler seg positivt til at flere yrkesgrupper enn i dag inkluderes som relevant kompetanse. Forandringsfabrikken skriver at «det i dag er ansatt for mange miljøarbeidere med barnevernutdanning» og at ungdom «ønsker klart en mye mer sammensatt gruppe ansatte». Forandringsfabrikken peker videre på sykepleiere, pedagoger og kulturarbeidere som aktuelle. I andre uttalelser pekes det i tillegg på førskolelærere, lærere og ergoterapeuter.

Direktoratet er enig i at flere yrkesgrupper kan være relevante for arbeid på barnevernsinstitusjon. De ansatte skal både ivareta det miljøterapeutiske endringsarbeidet, og barn og unges behov for øvrig. Dette inkluderer for eksempel skole- og helseoppfølging, hvor annen kompetanse kan være relevant. Etter vår vurdering bør det samtidig uansett være personell med utdanning innen miljøterapi ved samtlige institusjoner. Miljøterapi utgjør en felles faglig plattform for de ansatte og legger til rette for at de ansatte kan utnytte miljøet og gruppedynamikken ved institusjonen for å skape positiv endring og erfaringer hos det enkelte barn. Det er behov for en slik kjernekompetanse i institusjonene, som ytterligere metodikk og tilnærminger kan bygge på. Utover dette kan det åpnes for at resten av de ansatte kan ha en barnefaglig utdanning, altså at utdanningen deres inkluderer arbeid med barn og unge.¹⁹⁶ Dette vil inkludere de aller fleste av yrkesgruppene vi har fått innspill om at er relevante. En utvidelse av hvem som anses som «faglært» er også med på å gjøre et krav om at de ansatte som hovedregel skal ha høyere utdanning enklere å innføre.

Når det gjelder miljøterapi er direktoratet samtidig bekymret for at dette ikke er tilstrekkelig ivare tatt i dagens grunnutdanninger. I de nye retningslinjene for helse- og sosialfagutdanningene er miljøterapi nevnt i retningslinjene for bachelor i vernepleie og barnevern. I førstnevnte er det særskilt fremhevet som ett av fem kompetanseområder. Ved spørsmål oppgir fagorgan for utdanning og forskning innen vernepleie at fokus på barn og unge er økt sammenlignet med dagens utdanning. Når det gjelder bachelor i barnevern er miljøterapi nevnt, men ikke på høyeste kunnskapsnivå. Videre er endringsprosesser kun nevnt i forbindelse med oppvekst og familieliv.

¹⁹⁵ Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, 2018d

¹⁹⁶ Se definisjon i punkt 1.3

Miljøterapi er ikke nevnt i den nye retningslinjen for bachelor i sosialt arbeid. Ved spørsmål oppgir imidlertid fagorganet for sosialt arbeid at nye læringsutbyttebeskrivelser som «samhandlingskompetanse, systematisk endringsarbeid på ulike arenaer med ulike grupper med ulike tilnærminger individuelt og gruppe vil innebære kompetanse med relevans for miljøterapeutisk arbeid».

Direktoratet ser behov for at man i det videre arbeidet med å utvikle kompetansekrav også vurderer hvorvidt det bør stilles krav om et visst antall studiepoeng i miljøterapi for å få stilling som miljøterapeut. Et slikt krav kan oppfattes problematisk for utdanningsinstitusjonene, så lenge det ikke lenger spesifiseres et slikt krav i de nasjonale retningslinjene. Dersom det skal være mulig å oppnå læringsutbyttene som beskrevet i retningslinjene for i barnevernspedagog- og vernepleierutdanningen, tror vi likevel minst 30 studiepoeng vil være nødvendig. Ved et slikt krav, kan sosionomutdanningen miste relevans for miljøterapeutstillinger i barnevernet dersom deres utdanning ikke inneholder tilstrekkelig miljøterapi. Dette innebærer ikke at sosionomer ikke kan og bør arbeide i barnevernsinstitusjon, men at de må ha eksempelvis videreutdanning eller master som inkluderer miljøterapi for å kunne arbeide som miljøterapeut. Sosionomer utgjør i dag omtrent 10 prosent av årsverkene ved barnevernsinstitusjoner.¹⁹⁷

Krav utover minimumskravet

Direktoratet har vurdert hvorvidt det er behov for tilpasning av kompetansekravene til institusjoner rettet mot ulike målgrupper. Vi har mottatt tilbakemeldinger som peker i retning av at en slik innretning kan være klok, men at det er behov for å sikre en minimumskompetanse like fullt, som nevnt over.

Kirkens Bymisjons Barneverntiltak ser behov for høy kompetanse «uavhengig av hvilken paragraf barna er plassert under», men foreslår at «en mulig måte differensiere hva en særlig kompetanse på ulike institusjonstyper kan heller være å sikre at man til enhver tid har noen medarbeidere med særlig spisskompetanse på særlig relevante fagområder ut ifra utfordringene hos de ulike beboergruppene og institusjonsprofilene, f.eks. traumer, psykiske vansker, rus, kultur ved EMA, etc». RBUP Øst og Sør har et lignende synspunkt og skriver at:

«de ulike institusjonskategoriene er et godt initiativ for å differensiere målgruppene og de primære faglige oppgavene for institusjonene. Men uavhengig av institusjonstype har barna stort symptomtrykk, høy grad av overlappende problemer og komplekse omsorgs- og behandlingsbehov, noe som fordrer at alle som jobber i slike institusjoner må ha høy kompetanse på å legge til rette for utvikling gjennom relasjonsarbeid, traumebevisst

¹⁹⁷ Statistisk sentralbyrå, 2017

omsorg, tydelige grenser og roller samt systematisk tilrettelegging av et miljø mv. RBUP Øst og Sør anser det som viktig at kompetansenivået heves på tvers av institusjonstyper på denne type kjernekompetanse. Samtidig vil de ulike institusjonstypenes innretning kreve spesialisert kompetanse for å løse sine spesifikke oppgaver. Det bør særlig sikres at de som arbeider i institusjoner med behandlingsoppgaver har forutsetninger for å utrede, iverksette og evaluere adekvate tiltak».

Fylkesmannen i Agder mener det bør være særskilte krav for ulike typer institusjoner. Fylkesmannen skriver at «det er ulike utfordringer på de ulike typene institusjoner, og det er da viktig med spesialkompetanse innenfor hvert av disse områdene». Bufetat region vest skriver at:

«Det er viktig at kompetansen i den enkelte institusjon gjenspeiler målgruppen den skal jobbe med og den metodikken institusjonen skal arbeide etter. Dette kan sikres både ved å ansette medarbeidere med relevant formell- og realkompetanse, men også ved å drive opplæring og veiledning i institusjonene for eksempel i relevant metodikk. Generelt er det ønskelig med økt kompetanse innenfor psykisk helse og rus. Det er videre klart at både akutfeltet og sped- og småbarnsfeltet har behov medarbeidere med spisskompetanse innenfor sine områder. Det er nyttig med nasjonale kompetansetiltak slik som tiltaket som er satt inn overfor kommunale barneverntjenester innenfor særlige satsningsområder (samtaler med barn, juss i barnevern m.v.) og som i opplæringsprogram satt inn overfor barneverninstitusjoner (f.eks. HandleKraft)».

Direktoratet er i stor grad enig i disse innspillene. Vi foreslår derfor at det settes i gang et arbeid for å konkretisere relevant kompetanse utover minimumskravet nevnt over. Direktoratet er allerede i gang med utvikling av forløp for institusjoner med ulike målgrupper. Dette arbeidet kan gi gode forutsetninger for en slik vurdering. Gjennom dette arbeidet kan direktoratet også identifisere hvorvidt det er behov for å foreslå utvikling av videreutdanninger rettet mot arbeid i barnevernsinstitusjoner.

Kompetansekrav sett i lys av forslag om ny utdanningsstruktur

Direktoratet har vurdert hvorvidt det er behov flere ansatte med utdanning på mastergradsnivå i samtlige institusjoner og som et generelt krav, jf. anbefaling om ny utdanningsstruktur i kapittel 6.1. Direktoratet har mottatt ulike tilbakemeldinger på dette. Enkelte peker på barnas behov og argumenterer med at disse behovene er så store og komplekse at bachelorutdanning ikke kan være tilstrekkelig. Andre mener at en masterutdanning kan bidra med mer teoretisk kunnskap, men at det ikke er det institusjonene har behov for. I stedet har de behov for miljøterapeuter som er bedre i det praktiske miljøterapiarbeidet.

Etter vår vurdering er det ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å på nåværende tidspunkt stille krav om at for eksempel samtlige miljøterapeuter bør ha en masterutdanning. Vi har ikke fått like entydige tilbakemeldinger om behovet for masterutdanning fra relevante instanser eller praksisfeltet som det vi har fått når det gjelder kommunalt barnevern. En annen årsak til at dette er vanskelig å vurdere nå, er at institusjonene i dag er langt unna et høyt krav om utdanning på bachelornivå. Over 30 prosent av årsverkene i barnevernsinstitusjoner er ifølge SSB besatt av personer uten høyere utdanning, og det er stor variasjon mellom institusjonene. Vi opplever derfor ikke å ha tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å si at en økning i bachelorutdannede sammen med andre tiltak, ikke vil være tilstrekkelig for det miljøterapeutiske arbeidet.

Etter vår vurdering er også et evt. krav om masterutdanning for miljøterapeuter også svært avhengig av innholdet i en ny mastergrad. Det er nødvendig at masterutdanningen er tilstrekkelig praksisnær og gir studentene kompetanse innen miljøterapi. Dersom det innføres en femårig integrert utdanning er det mer sannsynlig at denne vil klare å tilfredsstille et slikt behov. En teoretisk masterutdanning rettet mot generelt arbeid med barn og unge vil etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad bidra til å heve kompetanse i miljøterapeutisk arbeid rettet mot barn og unge i barnevernsinstitusjoner.

Vi vil derfor ikke på nåværende tidspunkt anbefale at det stilles krav om femårig utdanning for enkelte stillinger eller som en andel i barnevernsinstitusjoner. Det betyr ikke at det ikke er behov for denne kompetansen, men at vi er usikre på hvor høyt et evt. andelskrav bør settes eller hvilke arbeidsoppgaver som er særlig relevante for denne nye utdanningen. Dersom det utvikles masterutdanninger som er praksisnære, inneholder tilstrekkelig fokus på miljøterapi og gjennomføring av andre kompetansetiltak viser seg å ikke være tilstrekkelig for å nå nødvendig faglig nivå i institusjon, bør det vurderes å stille et kompetansekrav knyttet til denne kompetansen på sikt. Etterspørselen og behovet for personer med en slik utdanning i barnevernsinstitusjonene vil sannsynligvis være stor, uavhengig av om det settes et formelt kompetansekrav. Ettersom det vil ta flere år før de første med en ny masterutdanning er uteksaminert vurderer vi at det er tilstrekkelig tid til å øke andelen med bachelorutdanning betraktelig først, samt utvikle særskilte krav til ulike målgrupper, og deretter vurdere behovet for at samtlige eller enkelte miljøterapeutstillinger forbeholdes personer med masterutdanning. Dersom barnevernspedagogutdanningen utvides til en femårig utdanning kan det også vokse frem et tilbud på bachelornivå rettet mot arbeid i institusjoner.¹⁹⁸

En konsekvens av dette er at det i en overgangsperiode signaliseres at det er høyere formalkrav til å arbeide i barnevernstjenesten enn i barnevernsinstitusjon. Det kan oppfattes kunstig at det stilles høyere krav til barnevernets førstelinje enn annenlinje, men etter vår vurdering er dette en

¹⁹⁸ Som nevnt under punkt 1.2, er vurdering av behovet for endringer av struktur på bachelornivå utenfor denne utredningens mandat

konsekvens av at kompetansebehovet er ulikt. Der barnevernstjenesten som følge av sine saksbehandlingsoppgaver legger mye ansvar på den enkelte, er arbeidet i institusjon miljøbasert og har dermed mulighet til å inkorporere ulik kompetanse i større grad og samlet sett tilby en spesialisering rettet mot enkelte målgrupper.

Krav til ledere

Når det gjelder ledere vurderer vi at det er nødvendig med kompetanse på masternivå. Ledere er ansvarlige for tilbudet barna mottar i institusjonen. Ledelse i barnevernsinstitusjoner fremstår som komplekst. Dette skyldes både krav om å sørge for at institusjonen har en samlet, faglig tilnærming, men også den personalmessige og økonomiske oppfølgingen av institusjonens drift, krever høy kompetanse. Det er tidligere avdekket at flere institusjoner har lav grad av stedlig ledelse, og enkelte større tilbydere av institusjonsplasser har flere ledd med ledere. Vi ønsker derfor å understreke at vi her er ute etter å regulere kompetanse hos de som er nærmest barna, altså de ansatte og de som er ansvarlige for det faglige tilbudet. Dette inkluderer etter vårt syn leder og stedfortreder.

Vi vurderer videre at leders mastergrad bør være relevant, men ikke avgrenset til fremtidig master i barnevern eller barnevernsarbeid.¹⁹⁹ Vi foreslår at det kan stilles krav om at ledere må ha barnefaglig kompetanse, men at det barnefaglige kan være en del av enten bachelor- eller mastergrad. Dette innebærer f.eks. at både en vernepleier med master i psykisk helse vil være kvalifisert og det samme vil en barnevernspedagog med master i ledelse. Enkelte har stilt seg undrende til et krav om faglig kompetanse, ettersom de erfarer at lederne primært driver ledelse hvor fag ikke er relevant, f.eks. personalledelse og økonomioppfølging. Etter vår vurdering er det likevel utilstrekkelig fordi leder har det overordnede faglige ansvaret. Ledere bør ha en kompetanse som gjør dem i stand til å forstå og utvikle det faglige arbeidet ved institusjonen. Av samme grunn foreslår vi at institusjonsledere også må bestå en nasjonal eksamen i juss. Dette skyldes myndigheten institusjonene er tillagt. Vi ser det som avgjørende at leder har en grundig forståelse for det juridiske rammeverket institusjonen operer innenfor.

Et slikt krav vil samtidig innebære at dagens krav om 15 studiepoeng i ledelse for leder og stedfortreder utgår. Svært mange vektlegger kompetanse i ledelse som fag som sentralt for institusjonsledere. Etter vårt syn bør dette imidlertid være gjenstand for en vurdering i ansettelsesprosessen slik det i all hovedsak er for ledere i andre deler av velferdssektoren. Vi vil samtidig løfte frem direktoratets tidligere tilbakemeldinger til departementet om at det bør utvikles et tilbud om videreutdanning for institusjonsledere. Denne bør fortrinnsvis følge modell

¹⁹⁹ Se kapittel 6.1 for nærmere beskrivelse av de nye mastergradene

for lignende videreutdanning for barnevernsledere, og være tilrettelagt for innpassing i en mastergrad.

6.5.5 Virkemidler

Direktoratet legger til grunn at det er behov for legale virkemidler for å sikre at kompetansen styrkes i barneverninstitusjoner. Legalitetsprinsippet tilsier også dette for å sikre at private institusjoner og Oslo kommune er forpliktet til å oppfylle kravene. Vi anser det ikke som tilstrekkelig med nasjonale faglige retningslinjer eller veiledere om kompetanse i institusjonene. Vi anser heller ikke at virkemidler som instruks og kontrakt alene er tilstrekkelig for å sikre at kompetansen i barneverninstitusjoner styrkes nasjonalt. Etter vårt syn vil mangel på lovregulering også sende et uheldig signal. Vi viser i den forbindelse blant annet til tidligere kritikk om at dagens krav fremkommer gjennom et brev fra direktoratet.

Direktoratet forslår derfor at generelle krav som gjelder alle barnevernsinstitusjoner tas inn i kvalitetsforskriften § 5. Direktoratet foreslår at det tas inn en hovedregel om de ansatte har barnefaglig kompetanse på minimum bachelornivå. I utformingen av kravet vil det være et viktig hensyn at en slik hovedregel ikke innebærer at institusjonene i stedet for å ansette personell i fast stilling øker bruken av midlertidig arbeidskraft. Vi forslår at vårt forslag til kompetansekrav til leder og stedfortreder også tas inn i forskriftens § 5.

Det kan også være behov for å regulere nærmere krav til kompetansekrav til institusjoner for ulike målgrupper. Det kan gjøres med en lovregulering som delegerer til sentralt nivå i Bufetat å forvalte dette. Vi er imidlertid i tvil om hvordan dette skal gjøres. Et alternativ er at departementet delegerer dagens forskriftshjemmel i § 5-10, og som er tenkt videreført i forslag til ny barnevernlov § 10-10, til direktoratet. Et annet alternativ er at slik delegasjon kun omfatter dagens § 5 i kvalitetsforskrift om krav til bemanning og de ansattes kompetanse eller eventuelt bare den delen av bestemmelsen som omfatter kompetansekrav.

Vi ser også at det vil være nødvendig å øke bevilgningene for drift av barnevernsinstitusjoner dersom kompetansekravene økes.

6.5.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling

Lovkrav som foreslått over kan innføres fra 2022. Oslo kommune og private institusjoner vil forpliktes fra dette tidspunkt. Direktoratet har vurdert hvorvidt det bør stilles krav om at de uten relevant utdanning gjennomfører en særskilt opplæring i en overgangsfase. Dette kan være

hensiktsmessig for å heve minimumskompetansen. Samtidig ser vi at det på sikt uansett kan være behov for å heve kravet til minimumskompetanse som følge av nye masterutdanninger.

Det nye kravet forutsetter romslige overgangsordninger, som også ivaretar ansatte og ledere i institusjoner som i dag som ikke oppfyller disse kravene. En slik overgangsordning kan for eksempel innebære at det gis unntak for personell ansatt før konkret lovendring gjøres kjent og innføres. Innføring av kravene bør skje på en måte som ikke gir insentiv for å ansette ufaglærte før endringen trer i kraft.

Vi foreslår også at direktoratet gis i oppdrag å utvikle en videreutdanning for institusjonsledere. Vurdering av evt. andre videreutdanninger må komme som følge av gjennomgang av særskilte krav rettet mot ulike målgrupper.

6.5.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics vurderer dette tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. De legger til grunn at kravet kan innføres fra 2021, med en overgangsperiode frem til 2033. Det vil ifølge Oslo Economics ta lang tid å oppfylle dette kravet, fordi det er en forholdsvis lav turnover i barnevernsinstitusjonene (6.5 prosent årlig). Vi ønsker imidlertid å presisere at staten har andre virkemidler, og at opptrappingen av utdannet personell kan starte tidligere. Ettersom kravet til relevant personell ikke spesifiserer enkelte yrkesgrupper er det ikke beregnet kostnader knyttet økning i studieplasser.

Oslo Economics estimerer en årlig budsjettkostnad ved full belastning fra 2033 på kr 55 mill. kr. Kravet rettet mot ledere er estimert til en årlig kostnad på 2,5 mill. kr. i overgangsperioden. Oslo Economics vurderer at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt ledere med mastergrad vil ha høyere lønn enn ledere i dag.²⁰⁰

6.5.8 Anbefaling

Vi anbefaler at det innføres et krav om at de ansatte i barnevernsinstitusjoner som hovedregel må ha høyere utdanning. Det bør være personer med utdanning innen miljøterapi på samtlige institusjoner, men utdanningsbakgrunn for øvrig kan utvides fra dagens krav, til også å rette seg mot arbeid med barn og unge. Dette kravet bør være uavhengig av institusjonens målgruppe. Samtidig foreslår vi at det bør vurderes hvorvidt kravene utover dette kan spisses nærmere for å

²⁰⁰ Oslo Economics, 2019

ivareta de ulike målgruppene. Nye masterutdanninger innen barnevern må være relevante for arbeid i institusjon, og krav til slik kompetanse bør vurderes nærmere.

Vi foreslår at leder må ha mastergrad og barnefaglig kompetanse. Den barnefaglige kompetansen kan oppnås gjennom bachelorgrad eller mastergrad. I tillegg må ledere bestå nasjonal eksamen i juss. Til sist foreslår vi at dagens krav om 15 studiepoeng i ledelse ikke videreføres, men at dette er en del av vurderingen ved ansettelser.

6.6 Autorisasjon og nasjonalt barnevernspersonellregister

Direktoratet er bedt om å utrede en autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer i barnevernet, samt en forenklet ordning med særskilte reaksjonsmuligheter rettet mot alle ansatte i sektoren i form av et nasjonalt barnevernspersonellregister.

En autorisasjonsordning er et offentlig styringsmiddel med formål om å bidra til nødvendig kompetanse og kvalitet i tjenestene.²⁰¹ Tidligere utredninger har også lagt til grunn at en autorisasjonsordning kan bidra til økt tillit til yrkesgrupper med en slik godkjenning.²⁰² Ettersom autorisasjon er knyttet til utdanningsbakgrunn, og barnevernet er en tverrfaglig tjeneste, vil det samtidig fortsatt være flere yrkesgrupper i barnevernet som ikke er autorisert. Autorisasjon kan i så fall kombineres med en ordning med mulighet for særskilte reaksjoner rettet mot barnevernspersonell uavhengig av utdanningsbakgrunn.

Direktoratet ser at autorisasjonsordning kan ha en positiv virkning for barnevernet. Vi vurderer det som særlig positivt dersom autorisasjon tildeles etter endt masterutdanning. Sannsynligvis vil imidlertid reaksjonene berøre svært få personer årlig og vi vurderer derfor at både autorisasjon og en ordning med særskilte reaksjoner sannsynligvis vil ha begrenset effekt på kvaliteten i barnevernet.

6.6.1 Gjeldende rett

Det stilles ikke krav om at personer som arbeider i eller for barnevernet må ha en form for offentlig godkjenning eller autorisasjon i dag. Enkelte yrkesgrupper i barnevernet, for eksempel vernepleiere, er imidlertid omfattet av autorisasjonsordningen for helsepersonell. Det finnes likevel andre ordninger som skal sikre at de ansatte er egnet for å arbeide i barnevernet.

Ved en rekke utdanninger, deriblant barnevernspedagog-, sosionom- og vernepleierutdanningene, skal det gjøres en skikkethetsvurdering av studenten.²⁰³ Skikkethetsvurdering skal foregå gjennom hele studiet og sikre at studenten er i stand til å møte de kravene som blir stilt til yrket de utdanner seg til. Skikkethetsvurderinger foretas uavhengig av studentens resultater på eksamen og i praksisstudiene.

Etter barnevernloven § 6-10 må ansatte og oppdragstakere i barnevernstjenesten, ansatte i statlige, kommunale og private barneverninstitusjoner, sentre for foreldre og barn, samt

²⁰¹ Sosial- og helsedepartementet, 1998, pkt. 3.1

²⁰² Sosial- og helsedepartementet, 1998, pkt. 8.4.1

²⁰³ Forskrift om skikkethetsvurdering, 2006

omsorgssentre for mindreårige, fremlegge en barneomsorgsattest. En slik attest gis av politiet. Andre som utfører oppgaver for barnevernsinstitusjonen, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre må også fremlegge barneomsorgsattest, dersom de har oppgaver som innebærer direkte kontakt med barn og unge eller foreldre som oppholder seg der. Kravet om politiattest er nærmere presisert i forskrift om politiattest i barnevernet.²⁰⁴

Formålet med barneomsorgsattesten er å beskytte barn mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse samt å bidra til å øke tillit til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer. Attesten skal derfor inneholde anmerkninger knyttet til seksualforbrytelser mot barn, seksualforbrytelser mot voksne, drap, narkotikaforbrytelser og grov volds- og ranskriminalitet.

Enkelte yrkesgrupper i barnevernet, for eksempel vernepleiere, sykepleiere og psykologer er omfattet av autorisasjonsordningen for helsepersonell. Helsetilsynet oppgir imidlertid at de hovedsakelig ser at disse har arbeidet i helsetjenesten ved tidspunktet for hendelser og forhold som har ført til administrative reaksjoner. Direktoratet har ikke fått oversendt eksempler på saker som gjelder forhold fra arbeid i barnevernet.

Når disse yrkesgruppene er ansatt i barnevernstjenesten er det i utgangspunktet ment at disse skal yte barneverntjenester og ikke helsehjelp. Ansvar for å yte helsetjenester er lagt til helse- og omsorgstjenestene, jf. pasient- og brukerrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og lov om spesialisthelsetjenester. Spørsmål om hvorvidt helsepersonelloven kommer til anvendelse når disse yrkesgruppene er ansatt i barnevernet er til dels uavklart.²⁰⁵

Ansatte i barnevernet er også underlagt ulike generelle regelverk som hjemler at arbeidsgiver kan illegge disiplinærreaksjoner. Regelverket er knyttet til hvilken sektor vedkommende arbeider i. Lov om statens ansatte (statsansatteloven) gjelder for arbeidstakere tilsatt i staten, mens arbeidsmiljøloven gjelder for arbeidstakere tilsatt i kommune eller private virksomheter.

Dersom en ansatt gjør seg skyldig i et mislig forhold, kan arbeidsgiver iverksette ulike disiplinærreaksjoner. Det kan gis en muntlig eller skriftlig advarsel, eller arbeidsgiver vil kunne ha adgang til å treffe vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed. Etter statsansatteloven kan det også ilegges ordensstraff. Hvilken reaksjon som velges vil være avhengig av det forholdet som har inntrådt. Dersom det er straffbare forhold som ligger til grunn for at disiplinærreaksjon vurderes, kan dette være forhold som også bør politianmeldes.

²⁰⁴ Forskrift om politiattest i barnevernet, 1992

²⁰⁵ Sjøvig og Haukanes, 2017

6.6.2 Utfordringer

Direktoratet ser et klart behov for at de som arbeider med sårbare barn og unge er særlig skikket til et slikt arbeid. I dag finnes det ingen formelle ordninger som sikrer at en ansatt uten nødvendige kvalifikasjoner og egnethet, ikke får jobb i en ny barnevernstjeneste eller -institusjon etter oppsigelse. Direktoratet har imidlertid begrenset kunnskap om hvorvidt ansatte som har blitt sagt opp senere blir ansatt et annet sted i barnevernssektoren. Vi er med andre ord usikre på hvor stor denne utfordringen er i praksis.

Vi ser at det kan være behov for tiltak som øker tilliten til barnevernets arbeid. I en undersøkelse Sentio Research Norge utførte for Bufdir i 2017 svarte 28 prosent at de hadde liten eller ingen tillit til barnevernet.²⁰⁶ I innvandrerbefolkningen er tallet enda lavere.²⁰⁷ Barnevernet er avhengig av at befolkningen har tillit til deres arbeid blant annet fordi sektoren forvalter et omfattende ansvar på vegne av samfunnet, og manglende tillit kan påvirke hvorvidt enkeltpersoner melder fra dersom de er bekymret for et barn.

Som tidligere nevnt ser vi også en utfordring knyttet til manglende sammenheng mellom formalkompetanse og arbeidsoppgaver i barnevernet. Vi ser behov for en tydeligere profesjon som er trygg i sin rolle som barnevernsfaglig personell. Vi ser at det i dag er uklart hva barnevernsfaglige vurderinger og kunnskap innebærer, og hvilke yrkesgrupper som besitter en slik kompetanse.²⁰⁸

6.6.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Vi har sett på to ulike ordninger rettet mot utfordringene nevnt over; autorisasjonsordning og en særskilt reaksjonsordning der det opprettes et register over barnevernspersonell etter modell fra helsepersonellregisteret. Vi har vurdert et generelt krav om at arbeidsgiver må vurdere den ansattes egnethet ved ansettelse. Vi har mottatt tilbakemeldinger om at dette allerede gjøres, og ikke vil føre til reelle endringer. Vi har derfor ikke gått videre med et slikt krav.²⁰⁹

Autorisasjonsordning

Direktoratet er bedt om å utrede en autorisasjonsordning for ansatte i barnevernet.

Departementet har videre gitt føring om at ordningen skal rette seg mot barnevernspedagoger og

²⁰⁶ Sentio Research Norge, 2017

²⁰⁷ Ipsos, 2018.

²⁰⁸ Dette er nærmere beskrevet under punkt 5.5

²⁰⁹ Dette tiltaket er likevel en del av Oslo Economics' analyse. De finner at tiltaket ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt ettersom det sannsynligvis ikke vil føre til en endring

sosionomer som jobber i barnevernet. Autorisasjonen skal med andre ord ikke være profesjonsavhengig, men avhengig av sektor. Autorisasjonen vil kun gjelde ved yrkesutøvelse i barnevernet.

Autorisasjon forbindes i stor grad med helsepersonell, selv om også andre yrker har autorisasjon. Vi benytter derfor denne som modell for å beskrive hva en autorisasjonsordning innebærer. Hovedformålet med autorisasjonsordningen for helsepersonell er å ivareta pasienters sikkerhet og deres tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten. Ordningen skal sikre at helsepersonellet har nødvendige kvalifikasjoner til å inneha en bestemt yrkesrolle. Det skal også være en sikkerhet for at helsepersonell med en bestemt tittel har en bestemt type kompetanse. I tillegg skal autorisasjonsordningen ivareta søkerens rettssikkerhet og behov for forutsigbarhet.

For helsepersonell er autorisasjon knyttet til gjennomført utdanning, og er dermed forbeholdt enkelte yrkesgrupper. Personer utdannet i Norge har rett på autorisasjon ved fullført utdanning, og beholder i utgangspunktet denne inntil fylte åtti år. Autorisasjon gir ikke rett til faglig oppdatering og det stilles ikke krav om resertifisering.

Den autoriserte kan på den annen side bli sanksjonert ved at myndighetene kan tilbakekalle vedkommende sin rett til å utøve eget yrke. Virkningen av tilbakekall er at personen ikke kan ansettes i yrket på nytt. Et tilbakekall av autorisasjon innebærer i realiteten et yrkesforbud og er et sterkere virkemiddel enn det som følger av adgangen til oppsigelse/avskjed i et arbeidsforhold. Tilbakekall hindrer at helsepersonell skaffer seg arbeid hos en annen arbeidsgiver som ikke kjenner til en eventuell oppsigelse og årsakene til denne.²¹⁰

Nasjonalt register over barnevernspersonell

Et alternativ til en autorisasjonsordning er en universell ordning for ansatte i barnevernet, uavhengig av yrkesbakgrunn, som stiller krav til den enkeltes forsvarlighet og oppførsel i utførelsen av arbeidet. Reaksjonen ved brudd på bestemmelsen kan være avskjedigelse, og videre at vedkommende inkluderes i et nasjonalt register over personer som har mottatt reaksjoner knyttet til deres arbeid i barnevernet. En slik ordning vil være en «negativ» autorisasjonsordning, i at det ikke gis autorisasjon før man kan arbeide, men retten til arbeid i sektoren kan fratas. Direktoratet har ikke funnet en tilsvarende ordning for andre sektorer.

²¹⁰ Sosial- og helsedepartementet, 1998, pkt. 14.4.1

6.6.4 Vår vurdering

Vi omtaler først forslag til innretning av en autorisasjonsordning, og deretter registerordningen uavhengig av utdanningsbakgrunn. Til sist gir vi vår samlede vurdering.

Autorisasjonsordning i barnevernet

I helsepersonelloven § 48 gis det en oversikt over utdanninger som omfattes av autorisasjonsordningen til helsepersonell. Ved avgjørelse om hvilke yrkesgrupper som kan autoriseres etter loven skal det legges vekt på:

- hensynet til pasientsikkerhet
- innhold og formålet med utdanningen
- i hvilken utstrekning yrket utøves selvstendig
- og hensynet til harmonisering med andre land.²¹¹

Vi har sett hen til disse kriteriene for å vurdere behovet for en autorisasjonsordning i barnevernet, samt hvilke yrkesgrupper som bør autoriseres for arbeid i sektoren. Vurderingen har vært nødvendig som følge av vår anbefaling om endringer i nåværende utdanningsstruktur med konsekvenser for barnevernspedagoger og sosionomer, jf. kapittel 6.1.

Vilkåret om hensynet til pasientsikkerhet handler ifølge Helsepersonellovens forarbeider om at pasienter «har et berettiget krav på at det offentlige iverksetter tiltak for å beskytte dem mot handlinger, undersøkelser, behandling, oppfølging mv fra ukyndige utøvere».²¹² En viktig målsetning bak etableringen av en autorisasjonsordning for helsepersonell var å sørge for en «sterkere offentlig styring med yrkesutøvere som har folks liv og helse som virkeområde».²¹³ Barn og familier som møter barnevernet befinner seg ofte i svært sårbare livssituasjoner, og barnevernsansattes beslutninger og handlinger har store konsekvenser for deres livssituasjon og helse. Hensynet til brukernes rettsikkerhet, helse og livssituasjon taler for at yrkesutøvelsen til alle yrkesgrupper som arbeider i barnevernet bør reguleres gjennom en autorisasjonsordning.

Etter vårt syn er vilkår nummer to, om at innhold og formål med utdanningen må være å utdanne personell for arbeid innenfor sektoren, særlig viktig i denne sammenhengen ettersom autorisasjonen kun vil gjelde i barnevernet. Vi finner at barnevernspedagogutdanningen oppfyller et slikt kriterium. Utdanningen retter seg primært mot arbeid i barnevernet, og tittel som autorisert barnevernspedagog vil sannsynligvis gi omverdenen tydelige assosiasjoner til

²¹¹ Helsepersonelloven, 1999, § 48, annet ledd

²¹² Sosial- og helsedepartementet, 1998, pkt. 14.4.1

²¹³ Sosial- og helsedepartementet, 1998, pkt. 3.1

barnevernsarbeid. Direktoratet ser en større utfordring knyttet til å autorisere sosionomer for kun arbeid i barnevernet. Sosionomers utdanning er i større grad rettet inn mot den brede velferdssektoren, og autorisasjonen vil miste noe av sitt formål dersom den ikke er gyldig når yrkesgruppen utfører arbeid innenfor sitt kjerneområde. En autorisasjon for sosionomer som kun gjelder for arbeid i barnevernet vil ikke favne om store deler av deres utdanning og kompetanse. En løsning på dette er imidlertid å tildele autorisasjonen etter endt master i barnevernsarbeid, jf. anbefaling i kapittel 6.1. Sosionomer vil dermed også autoriseres etter å ha fullført en grad primært rettet mot arbeid i barnevernet, på lik linje med barnevernspedagoger etter at de har fullført en master i barnevern. Det samme vil gjelde eventuelle andre yrkesgrupper som får opptak til master i barnevernsarbeid. På den måten sikrer vi også en høyere grad av autorisert personell med tverrfaglig bakgrunn i barnevernstjenesten.

Hva angår vilkåret om at graden av selvstendighet i yrkesutøvelsen bør vurderes, uttalte Helse- og omsorgsdepartementet i forarbeidene at kontroll og tillit er særlig viktig i yrkesroller med stor selvstendighet og pasientkontakt, og hvor det er fare for feilbehandling.²¹⁴ Saksbehandlere i kommunalt barnevern jobber i stor grad selvstendig når de er kontaktperson for et barn og familie alene eller sammen med én annen kollega. Kontaktpersonen gjør løpende faglige vurderinger i kontakt med familien, og iblant i saker av akutt karakter. Ansatte i barnevernsinstitusjon har daglig omsorg for svært sårbare barn og unge. Arbeidet krever løpende og til tider svært krevende vurderinger, særlig knyttet til bruk av tvang. Det er imidlertid ikke kun barnevernspedagoger og sosionomer som utfører dette arbeidet. I så måte tilsier dette kriteriet at samtlige ansatte som gjør faglige vurderinger bør autoriseres. Samtidig vil en autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer kombinert med de som allerede er autorisert etter helsepersonelloven, fange opp de aller fleste ansatte i barnevernet.²¹⁵ Vi vurderer kriteriet om at yrkesrollen må innebære en viss selvstendighet og brukerkontakt som oppfylt for ansatte i barnevernet.

Finland og Island har en autorisasjonsordning for sosialarbeidere med femårig utdanning.²¹⁶ Denne gjelder uavhengig av hvor de arbeider. Hensynet til harmonisering med andre land tilsier i utgangspunktet at det bør innføres autorisasjon for barnevernspedagoger og sosionomer uavhengig av deres arbeidssted. Som nevnt utreder vi imidlertid en ordning hvor autorisasjon avgrenses til arbeid i barnevernet, og denne ordningen vil uansett skille seg fra den i Island og Finland. Hensynet til harmonisering kan imidlertid tilsi at autorisasjonen bør tildeles etter endt femårig utdanning slik at utdanningslengden er lik. Samtidig vil ikke dette nødvendigvis føre til at

²¹⁴ Sosial- og helsedepartementet, 1998, pkt. 14.4.2.2

²¹⁵ Det er imidlertid ikke avklart at autorisasjon etter helsepersonelloven kommer til anvendelse ved arbeid i barnevernet. Avklaringer knyttet til forholdet mellom helsepersonelloven og barnevernloven er et pågående arbeid i Bufdir og Helsedirektoratet

²¹⁶ Ingen av de andre nordiske landene har en barnevernspedagogutdanning

en sosialarbeider med utdanning fra disse landene anerkjennes som en master i barnevernsarbeid i Norge, ettersom dette vil være en mer spisset utdanning rettet mot arbeid i barnevernet.

Innretning av en autorisasjonsordning

Med bakgrunn i vurderingene over, samt vurderingene om behovet for masterutdanning i kapittel 6.1 og 6.4, ser vi det som hensiktsmessig at autorisasjon tildeles ved endt mastergrad. Dersom det innføres en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger dette naturlig ettersom graden fullføres ved endt mastergrad, men det bør etter vår vurdering gjelde også dersom det innføres en 3+2-løsning. Autorisasjon etter fem år gir mulighet for en tydelig kompetanseretting inn mot arbeid med sårbare barn og unge. Det kan vises til at den ansatte har gjennomført et femårig studieløp, og har et visst kunnskapsnivå og personlige kvalifikasjoner som gjør de egnet til å jobbe i barnevernet. Vi ser også at autorisasjon anses som et kvalitetsstempel, og autorisasjon derfor kan fungere som et insentiv for å ta en mastergrad i barnevern eller barnevernsarbeid. Flere av deltakerne i referansegruppen mener autorisasjonens viktigste funksjon ikke vil være å inspirere studenter til å ta mastergrad, men sikre faglig forsvarlighet i sektoren. Direktoratet er enig i dette, men ser likevel ikke bort ifra at godkjenningsstempelet som en autorisasjon oppfattes som, kan være attraktivt for studenter.

For å gi et reelt innhold til autorisasjonen bør det vurderes hvorvidt enkelte arbeidsoppgaver skal forbeholdes ansatte med autorisasjon. Barnevernstjenesten har adgang til å fatte enkeltvedtak med stor betydning for de det gjelder. Vedtakenes karakter kan tale for at det bør stilles særlige krav til de ansatte som vurderer og fatter disse vedtakene. Av samme grunn ser vi det også som naturlig å stille krav om at de som skal inneha lederroller i kommunalt barnevern har autorisasjon. Når det gjelder statlig barnevern kan dette være uheldig ettersom de ansatte har en langt mer tverrfaglig sammensetning, og at lederroller da vil forbeholdes enkelte yrkesgrupper.²¹⁷ Å unnlate å forbeholde enkelte arbeidsoppgaver til personell med autorisasjon, vil innebære at autorisasjonen ikke har et praktisk innhold i barnevernsinstitusjoner.

Dersom enkelte arbeidsoppgaver forbeholdes personer med autorisasjon, kan det imidlertid bli mer utfordrende for barnevernstjenester og -institusjoner i distriktene, å få fylt viktige stillingshjemler. I hvilken grad det er nyttig å legge visse arbeidsoppgaver til ansatte med autorisasjon, vil også avhenge av utdanningenes innhold og om ansatte med autorisasjon faktisk besitter en annen kompetanse enn ansatte uten autorisasjon. Det kan derfor være nødvendig å se til det endelige innholdet i femårig integrert master i barnevern og master i barnevernsarbeid før en slik innretning avgjøres. Som nevnt i kapittel 6.3, bør det også vurderes om bestått nasjonal eksamen (i juss) skal være vilkår for å motta autorisasjon. Et slikt vilkår vil gi et enda tydeligere faglig innhold til autorisasjonen og kan gjøre koblingen til særlig vedtaksmyndighet tydeligere.

²¹⁷ Vi drøfter dette mer inngående under punkt 6.5

Styring og forvaltning av en autorisasjonsordning

Vi finner overordnet sett at en autorisasjonsordning for barnevernet bør innrettes så lik tilsvarende ordning for helsepersonell som mulig. Det skyldes flere forhold. For det første er det ikke grunn til å tro at mange vil motta reaksjoner årlig. Dersom vi tar utgangspunkt i prosentandelen av helsepersonell som mister autorisasjon per år, finner vi at omtrent seks barnevernspedagoger og sosionomer i barnevernet vil motta en reaksjon hvert år, hvor av tre vil miste sin autorisasjon.²¹⁸ Det vil være svært krevende å opprette egne strukturer for en ordning som årlig omfatter så få personer. For det andre autoriseres som nevnt flere profesjoner som arbeider i barnevernet etter helsepersonelloven. Vi mener det vil være en fordel for arbeidsgivere at vilkår og organisering av ordningen er så lik for de ansatte som mulig, og at disse ikke autoriseres etter vidt forskjellige ordninger.²¹⁹ I den videre diskusjonen av autorisasjonsordning viser vi derfor til relevante vurderinger og innretninger fra denne ordningen.

Vi ser det som hensiktsmessig at direktoratet har et overordnet ansvar for autorisasjonsordningen i kraft av vår rolle som fagdirektorat, mens fylkesmannen og Helsetilsynet bør forvalte reaksjonsmulighetene, slik de gjør for helsepersonell. Organiseringen vil innebære at Bufdir tildeler autorisasjon etter endt utdanning. Tildeling av autorisasjon for studenter ved masterstudiet i barnevern bør skje på lik måte som for helsepersonell, hvor utgangspunktet er at universiteter, høyskoler, videregående skoler og fylkeskommuner som uteksaminerer studenter i fag som krever autorisasjon registrerer innmeldingslister via Altinn når studenter og elever har fullført og bestått.

Yrker som omfattes av helsepersonelloven er unntatt yrkeskvalifikasjonsloven, men autorisasjonsordningen innebærer at utenlandsk utdannede må vurderes særskilt før de kan utøve sitt yrke. Som hovedregel må deres utdanning vurderes som jevn god tilsvarende norsk utdanning.²²⁰ Enkelte utdanninger er harmoniserte i EU/EØS og i slike tilfeller mottar søkeren automatisk autorisasjon i Norge så lenge man oppfyller kravene i landet hvor utdanningen er gjennomført.²²¹ Det er ikke avklart om barnevernet vil omfattes av yrkeskvalifikasjonsloven og -direktivet. Dette skyldes at barnevernet kan komme inn under unntak knyttet til offentlig

²¹⁸ Tall for antall helsepersonell er hentet fra SSB (tabell 07938), hvor vi har sortert ut personell som faller inn under autorisasjonsordningen. Oversikt over reaksjoner er hentet fra Helsetilsynet, 2019c. Vi har videre brukt SSBs oversikt over barnevernspedagoger og sosionomer som arbeider med faglige arbeidsoppgaver i barnevernstjenesten (funksjon 244, 251 og 252) og i barnevernsinstitusjon (tabell 12305, 11650, og 09086). Tallene fra barnevernet gjelder årsverk og ikke sysselsatte

²¹⁹ Som tidligere nevnt er det imidlertid spørsmål om hvorvidt helsepersonelloven kommer til anvendelse når helsepersonell arbeider i barnevernet. Avklaringer knyttet til dette er en del av et pågående arbeid hos Bufdir og Helsedirektoratet.

²²⁰ Helsepersonelloven, 1999, §48 a

²²¹ De harmoniserte yrkene er lege, sykepleier, tannlege, jordmor og farmasøyt.

myndighetsutøvelse. Det bør likevel vurderes om en autorisasjonsordning tilsier at det bør opprettes en egen godkjenningsordning.²²²

Autorisasjon for helsepersonell administreres gjennom helsepersonellregisteret. Helsedirektoratet er tjeneste- og systemeier av registeret. I registeret oppføres alle offentlige godkjenninger gitt til helsepersonell og dyrehelsepersonell i Norge. Helsepersonellregisteret er offentlig tilgjengelig og befolkningen kan søke opp enkeltpersoner. Helsepersonellregisteret er koblet opp mot folkeregisteret og oppdateres derfor automatisk.

Helsetilsynet er gitt tilgang til å redigere direkte i helsepersonellregisteret slik at de kan registrere begrensinger og bortfall i henhold til egne vedtak som omfatter helsepersonell. Klager på reaksjoner fra Helsetilsynet behandles av Helsepersonellnemnda. Det bør vurderes om det enten skal opprettes en egen nemnd for klagesaker for barnevernet eller om helsepersonellnemnda skal utvides til også å omfatte reaksjoner fra ansatte i barnevernet. At det sannsynligvis vil være få saker knyttet til autorisasjon i barnevernet årlig tilsier at det kan være mest hensiktsmessig å utvide helsepersonellnemnda.

De mest sentrale reaksjonene etter Helsepersonelloven er advarsel²²³, suspensjon²²⁴ tilbakekall²²⁵ og begrensning av autorisasjon.²²⁶ Med unntak av advarsel regnes dette som enkeltvedtak og oppføres i Helsepersonellregisteret. Tilbakekall av autorisasjon er den mest alvorlige konsekvensen, og vilkår for dette fremgår av Helsepersonellovens § 57 første ledd:

«Statens helsetilsyn kan kalle tilbake autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning dersom innehaveren er uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig på grunn av alvorlig sinnslidelse, psykisk eller fysisk svekkelse, langt fravær fra yrket, bruk av alkohol, narkotika eller midler med lignende virkning, grov mangel på faglig innsikt, uforsvarlig virksomhet, grove pliktbrudd etter denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av den, eller på grunn av atferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen».

Direktoratet ser det som hensiktsmessig de samme vilkårene for tilbakekallelse av autorisasjon og andre reaksjoner legges til grunn for ansatte i barnevernet.

Samlet vurdering av autorisasjonsordning

Oppfatning av nytten av en autorisasjonsordning har vært delt i referansegruppen. Enkelte uttrykker at de ikke ser behovet for en autorisasjonsordning da den sannsynligvis vil ha få praktiske utfall, ikke vil øke kompetansen i barnevernet og samtidig er en omfattende ordning å

²²² Se nærmere drøfting under punkt 6.4.6.

²²³ Helsepersonelloven, 1999, § 56

²²⁴ Helsepersonelloven, 1999, § 58

²²⁵ Helsepersonelloven, 1999, § 57

²²⁶ Helsepersonelloven, 1999, § 59

administrere. De fleste uttrykker likevel at autorisasjon er viktig for å luke ut ansatte som har utøvd dårlig praksis eller ikke er egnet, for å øke yrkesgruppens legitimitet og status og for å heve anerkjennelsen av fagfeltet.

Direktoratet er enig i at innføring av en autorisasjonsordning etter modell fra helsesektoren i utgangspunktet ikke vil medføre endringer i kompetansestruktur. For eksempel innebærer ikke autorisasjon en kvalitetssikring av norske utdanninger og studentenes sluttkompetanse. Helsedirektoratet, som autoriserer helsepersonell, gjør ikke en vurdering av innholdet i norske utdanninger. Dette skyldes at myndigheten for akkreditering av utdanninger er lagt til NOKUT. Helsedirektoratet overprøver ikke deres vurderinger. En slik mulighet ble drøftet i Ot. prp. nr. 13 (98- 99), men daværende Helse- og omsorgsdepartementet falt ned på at dette kunne føre til en uklar rollefordeling mellom utdanningsmyndighetene og myndighetene som gir autorisasjon.²²⁷ Autorisasjonsordningen innebærer heller ingen videre krav til å gå på kurs, ta studiepoeng eller lignende. Det finnes heller ingen krav om resertifisering etter et gitt antall år.²²⁸ I arbeidet med denne utredningen er det blitt tydelig at det er en utbredt misforståelse at det stilles slike krav til helsepersonell gjennom deres autorisasjon.

En klar fordel er imidlertid at en autorisasjonsordning kan bidra til å utvikle en tydeligere barnevernsprofesjon. I lovforarbeidene til ny Helsepersonellov uttalte daværende Sosial- og helsedepartementet at et sentralt formål med autorisasjon var at:

*«den enkelte autoriserte vil betrakte en offentlig autorisasjon som en dokumentasjon på sin faglige og etiske standard. For det enkelte helsepersonell og gruppen som sådan innebærer en autorisasjon økt anseelse og stolthet over eget fag. Det kan hevdes at yrkesutøvernes følelse av ansvar for yrkets faglige nivå og dens utvikling forsterkes ved en autorisasjonsordning. En autorisasjonsordning kan sees på som et incitament for økt rekruttering til utdanning innen vedkommende fag»*²²⁹.

Vi ser at det er behov for å styrke kompetansen i barnevernet, blant annet ved å legge til rette for en tydeligere faglig profesjonsrolle som kan sikre kjernekompetansen i sektoren. At en autorisasjonsordning kan føre til at ansatte i barnevernet føler et ansvar for yrkets faglige nivå og utvikling er et klart argument for å innføre en slik ordning.

²²⁷ Helse- og omsorgsdepartementet henviste i proposisjonens punkt 16.2.3 til følgende uttalelse fra daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet; «Ved å lovfeste en rett til å underkjenne innholdet i utdanningen etter eller i løpet av et studieløp, kan man få et system der en yrkesrettet utdanning kan være godkjent av utdanningsmyndighetene, men ikke nødvendigvis av den myndighet som gir autorisasjon eller rett til å praktisere i det aktuelle yrket».

²²⁸ Se også nærmere omtale av krav om faglig oppdatering i kapittel 6.8

²²⁹ Sosial- og helsedepartementet, 1998

Fra referansegruppen har vi som nevnt over, mottatt innspill om at autorisasjon kan gi økt tillit og status utover det vitnemål for gjennomført utdanning i dag gir. Dette er også Fellesorganisasjonens synspunkt. Studier fra USA, Storbritannia, Tyskland og Norge gir en viss støtte til dette ettersom lisensierte yrker har et høyere gjennomsnittlig lønnsnivå.²³⁰ Det er en usikker kausallink i disse studiene, men det er indikasjoner på at krav som begrenser tilflyt av nye kandidater, bidrar til å heve lønnsnivået. Samtidig har vi ikke funnet forskning som undersøker direkte hvorvidt autorisasjon øker tillit og dermed kan gi støtte til et slikt argument.²³¹ Dersom autorisasjonsordningen bidrar til tillit og status, kan det samtidig bidra til at flere ønsker å arbeide i barnevernet, som igjen kan bidra til å redusere dagens høye turnover. Direktoratet er likevel usikker på i hvilken grad autorisasjon vil bidra til en slik utvikling.

En autorisasjonsordning i barnevernet kan også gi enkelte uheldige utslag fordi barnevernet er en tverrfaglig tjeneste, hvor ingen yrkesgrupper i utgangspunktet har monopol på arbeidsoppgavene. Det har vært utfordrende å finne en innretning som både gir autorisasjon et reelt innhold og som samtidig favner de ulike yrkesgruppene som jobber i barnevernet. Konsekvensene av en autorisasjonsordning er nært knyttet til hvor stor andel av de ansatte den vil omfatte. Dersom det ikke stilles kompetansekrav til personer med autorisasjon, får man en ordning hvor man kun autoriserer enkelte av de mange yrkesgruppene som jobber i barnevernet. Det kan føre til at arbeidstakere som gjør likt arbeid behandles ulikt. Det vil særlig gjelde i barnevernsinstitusjoner, hvor graden av tverrfaglighet er høy. Vi kan få en forskjellsbehandling av ansatte, hvor de med autorisasjon risikerer å miste retten til å utøve eget yrke, mens ansatte uten autorisasjon kun risikerer å bli avskjediget. Det kan igjen gjøre det lite attraktivt å ta master og få autorisasjon. En slik innretning av autorisasjonsordningen kan føre til at antall ansatte med autorisasjon per barnevernsinstitusjon eller barnevernstjeneste blir så få at man ikke oppnår den effekten autorisasjon er tilsiktet å ha, nemlig å sikre kvalifisert personell i tjenestene. Innføres det ulike krav til andel ansatte med mastergrad i kommunalt og statlig barnevern, kan det også sende et uheldig signal om at kontroll av ansattes egnethet og kvalifikasjoner er mindre viktig i deler av sektoren, noe som ikke er tilfellet. At ikke samtlige ansatte som er relevante for arbeid i barnevernet har en autorisasjon eller lignende ordning, kan også virke lite forutsigbart for barn og familier, som ikke vil vite om den ansatte de har kontakt med har autorisasjon eller ei. Dette kan medføre at autorisasjon ikke øker tilliten til barnevernet som helhet.

²³⁰ Alecu og Drange, 2016

²³¹ Wollscheid og Røsdal, 2019

Nasjonalt barnevernspersonellregister

Et alternativt tiltak som ikke støter på utfordringer knyttet til ulik behandling av arbeidstakere, er innføring av nasjonalt barnevernspersonellregister med særskilte reaksjonsmuligheter som gjelder uavhengig av utdanningsbakgrunn. Landsforeningen for barnevernsbarn og Voksne for barn har blant annet gitt uttrykk for at de mener det er behov for en ordning som rammer alle ansatte i barnevernet og som forhindrer at ansatte som har gjort overtramp i en kommune ikke kan ansettes i en annen kommune uten at det fanges opp. Vi har ikke funnet en slik ordning for andre sektorer.

Etter vår vurdering kan vilkårene ved en slik ordning i stor grad være lik som ved en autorisasjonsordning. Det er svært få som mottar reaksjoner på grunn av sin fagutøvelse. De fleste mottar reaksjoner fordi de har en oppførsel som ikke er forenlig med arbeidsoppgavene, f.eks. rusavhengighet, og som er uakseptabelt uavhengig av deres fagbakgrunn. Samtidig kan det bli utfordrende å vurdere hva som skyldes den enkeltes feilvurderinger og hva arbeidsgiver kan lastes for, dersom utdanningsbakgrunn ikke skal være relevant. Ordningen vil derfor i praksis sannsynligvis uansett skille seg fra vilkårene for autorisert personell. Dette vil også gjelde for vilkår knyttet til å få tilbake retten til å avregistreres i registeret. Disse vilkårene kan være vanskeligere å konkretisere ettersom det ikke skal knytte seg til utøvelse av kompetanse i tråd med kunnskap vedkommende har fått gjennom sin utdanning, men snarere allmenne prinsipper for å arbeide med sårbare barn og unge.

Reaksjonen ved brudd på bestemmelser kan være et lignende hierarki av reaksjoner som for autorisasjon, samt at vedkommende inkluderes i et sentralt register på lik linje med helsepersonell. Vi vurderer at et nasjonalt register hvor personer blir oppført dersom bestemte vilkår brytes, er mer hensiktsmessig enn en løsning hvor man oppføres med en gang man starter å arbeide i sektoren ettersom det ikke vil finnes en tilsvarende innmeldingsrutine som ved endt utdanning. En ordning hvor arbeidsgiver må sende inn informasjon om ansatte som deretter må inkluderes i registeret synes kostnadskrevende og lite effektivt. Det vil trolig være få ansatte som vil bryte vilkårene årlig, og en negativ oppføringsordning vil derfor være enklere å administrere. Det kan også være færre utfordringer knyttet til personvern. Ulempen ved at det ikke gis en autorisasjon eller sertifisering for å arbeide i sektoren er at ordningen kan oppfattes som en «mistillitsordning» dersom inntrykket er at myndighetene ser en særskilt risiko knyttet til de ansatte i barnevernet.

Et alternativ er at det gis en sertifisering for samtlige yrker som innebærer arbeid med barn og derfor er relevant for arbeid i barnevernet, men dette vil kreve en ordning på tvers av sektorer, og ikke bare for barnevernet. Vi viser i den sammenheng til direktoratets oppdrag med å utrede en slik sertifiseringsordning, jf. vårt tildelingsbrev for 2019. Dette er ikke videre vurdert i denne utredningen.

Når det gjelder forvaltning av en ordning med nasjonalt barnevernspersonell register ser vi det som hensiktsmessig at den følger autorisasjonsordningen. Ordningen bør derfor forvaltes av Fylkesmannen og Helsetilsynet. Når det gjelder klageorgan er dette vanskeligere å vurdere ettersom Helseklagenemnda er et utpreget faglig organ. Ettersom denne ordningen ikke vil innebære vurdering av fagutøvelse kan det mest hensiktsmessige være at Bufdir eller Barne- og familiedepartementet er klageorgan som ansvarlige for barnevernssektoren.

Overordnet sett ser vi samtidig enkelte utfordringer knyttet til personvern og rettsikkerhet for den ansatte ved et slikt register. Når det gjelder personvern er det for eksempel spørsmål knyttet til hvilken informasjon som skal registreres, hvem som skal ha tilgang til registeret, og om det skal være åpent eller lukket. Et åpent register kan virke tillitsvekkende på samfunnet. Samtidig er det utfordringer knyttet til at ansatte som har mottatt reaksjoner står med fullt navn i et åpent register. Barnevern er allerede et utsatt yrke hvor mange opplever hets og trusler. Så lenge man ikke har adgang til å bytte saksbehandler i barnevernet, har et åpent register også liten praktisk nytteverdi. Barn og familier kan da befinne seg i en vanskelig situasjon hvor de må forholde seg til en saksbehandler som de vet har mottatt reaksjoner fra myndighetene. Dersom registeret skal være lukket kan en løsning være at arbeidsgiver søker Fylkesmannen om innsyn i registeret.

En annen problemstilling knytter seg til samtykke. Personvernlovgivningen tilsier at ansatte må samtykke til å være en del av registerordningen når de blir ansatt i barnevernet. Mens autorisasjon er noe positivt som den ansatte får og deretter risikerer å miste, fungerer registerordningen negativt ved at den ansatte mottar reaksjoner først når den ansatte gjør noe som viser at hun/han er uskikket. Det følger ingen status og tillit med en registerordning, noe som kan føre til at yrkesgrupper uten autorisasjon ikke søker seg til barnevernet. Dette kan forsterkes dersom det i tillegg er uklart hva som er terskelen for å bli oppført i registeret og rettsikkerheten til den ansatte oppleves uklar.

Dersom departementet ønsker å gå videre med en slik ordning bør disse spørsmålene undersøkes nærmere. Utvikling av evt. regelverk bør gjennomføres i tett samarbeid med Helsetilsynet.

6.6.5 Samlet vurdering

I utgangspunktet ser direktoratet at autorisasjon kan ha positive virkninger for barnevernet. Ansatte i barnevernet arbeider med barn og familier i sårbare situasjoner, hvor deres vurderinger kan få store følger for enkeltpersoner. En autorisasjonsordning vil bidra til å sikre at barn og familier møter personer som er skikket til å gjøre slike vurderinger og ivareta et omsorgsansvar der det er nødvendig. Autorisasjon vil også kunne hindre at uegnede personer søker seg til ny stilling i barnevernet dersom vedkommende mister jobben.

Når det gjelder muligheten for å sikre at ansatte i barnevernet er egnet for oppgavene de skal ivareta, vurderer vi at dagens krav om barneomsorgsattest (politiattest), adgangen til oppsigelse/avskjed i et arbeidsforhold og bruk av kvalitetssikringsmekanismer ved ansettelser, for eksempel innhenting av referanser, i stor grad ivaretar dette. Merverdien av en eventuell autorisasjonsordning vil sannsynligvis primært være knyttet til at å sikre at personer som har vist seg uskikket ikke kan ansettes i barnevernet på ny, noe som ikke fanges opp av dagens krav om barneomsorgsattest. I tillegg ser vi at autorisasjon er tett knyttet til profesjonsidentitet og tillit, og oppfattes som en offentlig godkjenning av kompetanse og myndighet.

En autorisasjonsordning kan også kombineres med en universell registerordning for ansatte i barnevernet. Gitt innretningen skissert over, vil personer med master i barnevern eller barnevernsarbeid oppføres med bakgrunn i deres autorisasjon, mens f.eks. barnefaglig personell med bachelorgrad, som barnehagelærere, pedagoger og sosionomer, vil omfattes av ordningen gjennom et ansettelsesforhold i barnevernet. Registerordningen vil legge til rette for at det kan utarbeides særskilte reaksjonsmuligheter for ansatte som arbeider med sårbare barn og unge i barnevernet. Direktoratet ser samtidig at det er flere utfordringer knyttet til en slik ordning. Disse er ikke ferdig utredet og bør vurderes nærmere i samarbeid med Helsetilsynet.

6.6.6 Virkemidler

Legalitetsprinsippet tilsier at både en autorisasjonsordning og evt. en særskilt reaksjonsordning med register over barnevernspersonell må hjemles i lov. Etter vår vurdering bør imidlertid reaksjoner og vilkårene for disse være så like som mulig som i helsepersonelloven. Direktoratet har ikke vurdert konkret lovtekst, eller om det er behov for endringer i nåværende barnevernlov eller forslaget som er på høring. Dette kan være nødvendig for å sikre et mest mulig likt lovverk som for autorisasjonsordningen i Helsepersonelloven. Utvikling av nødvendig lovendringer bør skje etter innspill fra Helsedirektoratet og Helsetilsynet.

6.6.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling

Referansegruppen har gitt innspill om at det er behov for alternative måter å bli autorisert på enn gjennom utdanning. Dette for å forhindre at ansatte med bachelorutdanning i barnevern eller sosialt arbeid og lang arbeidserfaring ikke har autorisasjon, mens nyutdannede uten noen arbeidserfaring har det. Direktoratet ser at dette kan bli en utfordring i en overgangsfase. Ettersom vi foreslår å autorisere master i barnevern og barnevernsarbeid, kan det være hensiktsmessig å koble autorisasjonsordningen til overgangsordningen for kompetansekrav, slik at tiltaket får effekt tidligere. Ansatte som gjennomfører videreutdanning i henhold til overgangsreglene, kan autoriseres gjennom å sende inn dokumentasjon på oppfylling av kravene.

En slik ordning vil kreve administrative ressurser fra Bufdir, som sannsynligvis bør forvalte en slik overgangsordning.

Dersom departementet ønsker å innføre en ordning med et nasjonalt barnevernspersonellregister ser vi behov for at denne konkretiseres ytterligere. Det vil også være behov for å avklare konsekvenser for nåværende ansatte i barnevernet med autorisasjon etter helsepersonelloven, og hvorvidt det er behov for at disse også bør autoriseres etter barnevernloven.

6.6.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics vurderer både autorisasjonsordning og forenklet ordning som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Oslo Economics har tatt utgangspunkt i at autorisasjon tildeles ved ansettelse, og at vurdering av tilbakekall og andre reaksjoner, gjøres av noen uten direkte relasjon til personen det gjelder. De har ikke tatt utgangspunkt i at Fylkesmannen og Helsetilsynet vil forvalte ordningen. Ettersom kostnadene uansett er små mener vi dette likevel ikke vil endre Oslo Economics' estimater.

Autorisasjon er beregnet til en årlig kostnad på 2 mill. kr, mens tilsvarende tall for forenklet ordning er 0,5 mill. kr. De legger videre til grunn en etableringskostnad på henholdsvis 8,5 mill. kr. og 2 mill. kr.²³² Kostnader til en eventuell overgangsordning vil komme i tillegg.

6.6.9 Anbefaling

Barnevernets samfunnsoppdrag tilsier at det kan være behov for å innføre sterkere reaksjonsmuligheter enn det som ellers følger av dagens lovverk. I tillegg ser vi at det kan være positive virkninger knyttet til en autorisasjonsordning knyttet til tillit fra samfunnet for øvrig og faglig stolthet hos de ansatte. Vi anbefaler at en eventuell autorisasjonsordning i så stor grad som mulig innrettes etter dagens ordning for helsepersonell. Dette skyldes at det ikke er grunn til å tro at mange vil motta reaksjoner årlig, og at enkelte yrkesgrupper i barnevernet allerede er autorisert etter helsepersonelloven. Vi foreslår at autorisasjonsordningen omfatter det vi vurderer som barnevernets fremtidige kjernekompetanse; master i barnevern og master i barnevernsarbeid, som beskrevet i kapittel 6.1. Samtidig kan dette føre til at en relativt høy andel ikke vil autoriseres, særlig i barnevernsinstitusjonene. Dette er imidlertid avhengig av innretning av kompetansekrav for barnevernsinstitusjoner på lang sikt, jf. diskusjon i kapittel 6.4.

²³² Oslo Economics, 2019

Dette tilsier at det bør innføres en ordning med felles register over barnevernspersonell, uavhengig av hvorvidt vedkommende er autorisert eller ei. Vi ser samtidig enkelte personverns- og rettssikkerhetsmessige utfordringer ved en slik ordning. Nærmere vilkår og forvaltning av en slik ordning bør vurderes mer inngående i samarbeid med Helsetilsynet.

Med bakgrunn i denne diskusjonen ser direktoratet at det er flere potensielle positive virkninger knyttet til innføring av en autorisasjonsordning og en ordning med særskilte reaksjonsmuligheter rettet mot barnevernspersonell. Flere muligheter til å forhindre uegnede personers videre arbeid med sårbare barn og unge, en tydeligere profesjonsrolle og økt tillit vil være positivt. Samtidig mener vi det sannsynligvis vil være større positive virkninger ved de andre tiltakene i denne utredningen enn disse tiltakene, ettersom reaksjonene trolig vil omfatte svært få personer årlig samt at kausaliteten til tillit er usikker. Det kan argumenteres for at tillit også vil øke som følge av andre tiltak i denne utredningen. Direktoratet vil derfor prioritere innføring av andre tiltak over autorisasjonsordning og register over barnevernspersonell.²³³

²³³ Våre prioriteringer er beskrevet i kapittel 7

6.7 Veiledet introduksjonsår

Et veiledet introduksjonsår i barnevernet har vært diskutert over flere år, blant annet i Befringutvalget (NOU 2009:8): *Kompetanseutvikling i barnevernet* og i Stortingsmelding Meld. St. 13 (2011-2012): *Utdanning for velferd*. Tiltaket har til hensikt å gi en god inngang til arbeid i barnevernet gjennom systematisk oppfølging fra erfarne kollegaer med veilederkompetanse. I arbeidet med utredningen har vi tatt utgangspunkt i veiledning forstått som saksveileiding, debrief og faglig veiledning og profesjonell utvikling.²³⁴ Vi har vurdert strukturer som kan bidra til at nyutdannede og/eller nyansatte får veiledning av god kvalitet. Vi har utredet to alternative modeller for et veiledet introduksjonsår: veiledet førsteår og ettårig turnusordning.

Vi ser fordeler og ulemper med både veiledet førsteår og turnusordning, men samlet sett vurderer vi veiledet førsteår som den mest hensiktsmessige modellen. Vi vurderer at en slik modell bør inkludere alle nyansatte som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet, og som hovedregel inkludere samtlige nyansatte uavhengig av utdanningsbakgrunn.

6.7.1 Gjeldende rett

Det er ingen krav i barnevernloven om veiledet introduksjonsår for arbeid i kommunale barneverntjenester eller barneverninstitusjoner.

Veiledning kan innfortolkes som et virkemiddel for å ha forsvarlig og nødvendig kompetanse. Dette gjelder både med hensyn til kravet til forsvarlige tiltak og tjenester i barnevernloven § 1-4, kravene til internkontroll for kommunale barneverntjenester, jf. barnevernloven § 2-3 tredje ledd, og kravene til internkontroll i barneverninstitusjonene, jf. kap. 2 i kvalitetsforskriften. Det vises til punktet om gjeldende rett i kapittel 6.4.

Når det gjelder barneverninstitusjoner er det et spesifikt krav i kvalitetsforskriften § 5 tredje ledd at institusjonen skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring. Det er ikke regulert tilsvarende krav til barnevernstjenesten i barnevernloven med forskrifter. Det fremgår imidlertid av barnevernloven § 2-1, siste ledd at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell. Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Dette gir en forskriftshjemmel som ikke er benyttet.

²³⁴ Lauritzen og Aas, 2015

6.7.2 Utfordringer

Det er stor variasjon i dagens veiledningstilbud, og systematisk veiledning og opplæring av nyansatte er fraværende ved flere barnevernsinstitusjoner og -tjenester. Dette gjør at mange nyansatte blir stående alene med krevende arbeidsoppgaver, noe som kan oppleves som særlig utfordrende for nyutdannede. Dette kan både påvirke kvaliteten på tjenesten til barn og familier og føre til høy turnover i de første årene i arbeidslivet.²³⁵ Selv om det har vært en satsing på veiledet førsteår gjennom etablering av veilederutdanning for ansatte i barnevernet, har det ikke vært tilstrekkelig for å etablere et veiledet førsteår for nyutdannede.²³⁶ Mangel på føringer fra myndighetens side og tilstrekkelig ressurser trekkes frem som et hinder for å nå denne intensjonen.²³⁷

En studie av Lauritzen og Aas (2015) undersøker veiledningstilbudet i kommunalt barnevern. Studien viser at en høy andel av tjenestene tilbyr veiledning til alle ansatte (74 prosent), men at de i mindre grad tilbyr dette til nyutdannede (65 prosent). Respondentene i studien oppgir at veiledningen i deres tjeneste primært handler om saksveiledning og debrief i konkrete saker, men profesjonell utvikling blir også trukket frem som sentralt i veiledningen. Veiledningen gis hovedsakelig av interne, men også mange oppga også at de benyttet seg av eksterne veiledere. Individuell veiledning er mest utbredt, men en høy andel av veiledningen gis også i grupper. Studien viser at det er stor variasjon i veilederens formelle kompetanse, og at en høy andel etterspør mer opplæring i veiledning. Et flertall i studien oppga også at det var behov for ytterligere ressurser dersom de skal tilby systematisk veiledning.

I en studie fra 2019 kommer det også frem at opplæringen for nyansatte og den faglige veiledningen i tjenesten ikke oppleves som tilstrekkelig av de ansatte.²³⁸ På bakgrunn av dette anbefaler rapportforfatterne at «tilbud om systematisk veiledning av alle ansatte, og særlig til nyansatte» bør vurderes nærmere.

I Bufdirs gjennomgang av behandlingsopplegget ved 51 avdelinger ved statlige og private omsorgs- og behandlingsinstitusjoner (2018c) finner direktoratet at det er mangler i opplæringen ved flere av institusjonene som undersøkes. Til sammen vurderes det at 18 behandlingsinstitusjoner har tilstrekkelig grunnopplæring, mens det ved 16 institusjoner er mangler ved opplæringen. Ved fire avdelinger anses opplæringen som utilstrekkelig, og at det dermed er risiko for uforsvarlighet.²³⁹ Som i barnevernstjenestene er veiledningen primært knyttet til enkeltsaker og i mindre grad miljø,

²³⁵ Se Hoff, 2016 for en nærmere beskrivelse av utfordringen

²³⁶ Lauritzen og Aas, 2015

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Slettebø mfl., 2019

²³⁹ Ibid.

gruppe og prosess. I Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner fra 2018²⁴⁰, finner de også at utilstrekkelig opplæring og veiledning er gjennomgående for institusjoner hvor det ble påpekt svikt. Ved flere institusjoner fant fylkesmennene at institusjonene hadde sjelden og tilfeldig opplæring for sine ansatte, og at veiledningen ble gjort ad hoc. Ved flere institusjoner var det også opp til den enkelte å vurdere eget behov for opplæring og veiledning.²⁴¹

Funnene i disse studiene og rapportene stemmer godt overens med tilbakemeldingene vi har fått fra praksisfeltet gjennom arbeidet med utredningen. Flere forteller at det er veiledning av nyansatte på deres arbeidssted, og at det er gode tradisjoner for kollegaveiledning i mange barnevernstjenester og -institusjoner. Samtidig får vi tilbakemeldinger om at det varierer hvorvidt veiledningen er systematisk og gis av ansatte med veilederkompetanse.

6.7.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

I utredningen har vi vurdert to alternative modeller for et veiledet introduksjonsår; ettårig turnusordning og veiledet førsteår. Begge ordninger finnes innenfor andre sektorer og vi har benyttet deres innretning som utgangspunkt for utforming av lignende tiltak rettet mot barnevernet.

En turnusordning innebærer at det stilles krav til at nyutdannede gjennomgår en turnusperiode før de er kvalifisert til fast ansettelse i barnevernet. Målsettingen er at turnuskandidatene skal få en god overgang til arbeidslivet gjennom veiledet yrkesutøvelse som gir praksiserfaring, kunnskap og trygghet om hvordan det er å jobbe i barnevernet. En turnuskandidat vil ikke være ansatt ved turnusplassen, og arbeidsforholdet avsluttes etter at turnusperioden er over.

Flere yrker har turnusordning i dag, blant annet fysioterapeuter. Turnusordningen for fysioterapeuter er organisert som ett års fastlagt praktisk tjeneste for å få autorisasjon som fysioterapeut. Ordningen er regulert gjennom forskrift.²⁴² Turnusordningen for leger har eksistert siden 1955 og har vært en viktig ordning for å sikre profesjonalisering av de første årene i yrkeslivet. Ordningen har de siste årene vært gjenstand for flere endringer. Den tidligere turnusordningen er nå i ferd med å avvikles. I stedet innføres ny ordning, *lege i spesialisering* (LIS), som innebærer 12 måneder i helseforetak og 6 måneder i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.²⁴³

²⁴⁰ Helsetilsynet, 2019a

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Helsedirektoratet, 2019b

²⁴³ Helsedirektoratet, 2019c

Et veiledet førsteår er en tidsavgrenset veiledet inngang til yrket som nyansatt. Det innebærer avsatt tid til veiledning for nyansatte i barnevernet av kollegaer med veilederkompetanse gjennom det første året i yrkeslivet. I motsetning til turnusordning er et veiledet førsteår knyttet til et ansettelsesforhold ved en bestemt arbeidsplass, i dette tilfellet enten i barnevernstjeneste eller barnevernsinstitusjon. Etter at året er gjennomført fortsetter kandidaten å arbeide på samme arbeidssted, avhengig av lengden på arbeidskontrakten.

I utdanningssektoren har det over lenger tid vært en målsetting om at nytilsatte og nyutdannede skal få veiledning gjennom det første året i skole/barnehage. Innføring av veiledningsordning for nyutdannede lærere ble evaluert av Rambøll i 2016. Evalueringen viste at mange nyutdannede lærere ikke får veiledning og at det er stor variasjon i veiledning som gis. Dette er bakgrunnen for at Stortinget våren 2017 fattet et vedtak hvor de «ber regjeringen i samarbeid med partene om å utforme nasjonale rammer for en veiledningsordning for nyutdannede lærere som ivaretar at alle nytilsatte omfattes av ordningen, og som gir rom for lokal tilpasning»²⁴⁴. De nasjonale rammene består av følgende elementer:

- Prinsipper og forpliktelser for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole
- En skriftlig faglig veileder om hvordan gode veiledningsordninger kan utformes og gjennomføres lokalt
- Et utdanningstilbud for veiledere

Kunnskapsdepartementet, i samarbeid med organisasjoner for barnehage, skole og høyere utdanning, har utarbeidet anbefalinger om hvordan god veiledning bør gjennomføres.²⁴⁵ Disse ble ferdigstilt høsten 2018. I anbefalingen beskrives prinsipper og forpliktelser for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole som uttrykker ambisjoner for hvordan veiledningen skal gjennomføres. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet den faglige veilederen for veiledningsordninger og har ansvar for utdanningstilbudet til veiledere. For nyutdannede nyansatte lærere bevilget Stortinget 60 millioner kroner over statsbudsjettet i 2019, som øremerket tilskudd til kommunene.

6.7.4 Vår vurdering

Direktoratet ser at det er stor støtte til, og ønske om, et veiledet introduksjonsår i barnevernet. Barnevernsledere trekker frem opplæring og veiledning i jobbsituasjonen som det viktigste tiltaket

²⁴⁴ Kunnskapsdepartementet, 2018

²⁴⁵ Ibid.

for å forbedre tjenestenes kompetanse²⁴⁶, og ansatte og ledere mener veiledning er blant de viktigste tiltakene for å sikre kvalitet på tjenestene²⁴⁷. I litteraturgjennomgangen gjennomført i forbindelse med denne utredningen finner NIFU at veiledning av nyansatte og nyutdannede er «en viktig faktor som kan hindre frafall fra yrket og som er svært viktig for hvor godt nyansatte/nyutdannede trives i jobben»²⁴⁸. Vi vurderer at tiltaket kan bidra til en god inngang til arbeid i barnevernet for alle nyansatte, og dermed være positivt for likestilling. Det å oppleve seg ivaretatt og inkludert i arbeidsmiljøet kan være av særlig betydning for menn, som er i mindretall i barnevernet i dag.

Et veiledet introduksjonsår til arbeid i barnevernet har også bred støtte i praksisfeltet. Nær samtlige av de som ga innspill i innspillsrunden, ønsker å innføre en slik ordning. Referansegruppen har også gitt tydelig tilbakemelding på at det er behov for veiledning av nyansatte, også ved innføring av krav om masterutdanning for å arbeide i barnevernet. Behovet for en god overgang fra studier til arbeidslivet er viktig både for den kommunale førstelinjetjenesten og den statlige andrelinjetjenesten. Begge arbeidsplassene har komplekse og utfordrende arbeidsoppgaver som krever erfaring og øvelse for å utøves på en god måte.

En av de viktigste forskjellene mellom disse ordningene er hvem som omfattes av tiltaket. Vi har utredet veiledet førsteår som et universelt tiltak. Med dette mener vi at tiltaket som hovedregel vil omfatte alle nyansatte uavhengig av utdanningsbakgrunn, og at det vil være et krav til samtlige barnevernstjenester og -institusjoner om at de må tilby nyansatte veiledning gjennom det første arbeidsåret. For turnusordning, vurderer vi derimot det mest hensiktsmessig med et noe smalere nedslagsfelt, ved at det omfatter noen spesifikke utdanningsgrupper og tilbys ved utvalgte tjenester og institusjoner som kan spesialisere seg på veiledning av nyutdannede.

Turnusordning

Turnusordning er et egnet virkemiddel som kan bidra til veiledning av høy kvalitet og til at nyutdannede får kjennskap til arbeid i både barnevernstjenesten og -institusjoner. Vi ser det som hensiktsmessig at turnusordningen er ettårig, og innrettes slik at halvparten av perioden gjennomføres på en institusjon og halvparten i en barneverntjeneste. Dette vil ligne ordningen for leger. En slik deling vil gi viktig og relevant erfaring, uansett hvor i barnevernet kandidaten jobber etter endt turnusperiode, samtidig som det bidrar til en god overgang til arbeidslivet for begge delene av barnevernet.

²⁴⁶ Røsdal mfl., 2017

²⁴⁷ Slettebø mfl., 2019

²⁴⁸ Wollscheid og Røsdal, 2019

Hvem skal tiltaket rettes mot?

For andre yrkesgrupper, slik som leger og fysioterapeuter er turnusordning knyttet til en bestemt profesjon. For barnevernet kan en løsning være at turnusordningen kun omfatter, enten dagens barnevernspedagogutdanning, eller fremtidige utdanninger rettet primært mot arbeid i barnevernet. Dette vil være en oversiktlig og ryddig struktur, men vil trolig skape større forskjeller mellom disse utdanningene og andre relevante utdanninger som i dag er godt representert i barnevernet. Etter hvert vil et slikt skille trolig påvirke og endre andelen og sammensetningen av faggrupper som jobber i barnevernet. Rasjonale for å innføre krav om turnus hviler først og fremst på behovet for at den nyutdannede har praksiserfaring fra barnevernet, før man får det samme ansvaret som en vanlig fast ansatt i barnevernet. Dersom det innføres et betydelig krav om master for arbeid i barnevernet, vil man med en turnusordning ende i en situasjon der det kreves til sammen 6 år med utdanning og turnus for enkelte yrkesgrupper for å være kvalifisert til å jobbe i barnevernet. Bufdir anser dette som en urealistisk, og lite gunstig kombinasjon av tiltak for å heve kompetansen i barnevernet.

En alternativ innretting er at krav om gjennomført turnus for arbeid i barnevern kun utløses dersom man skal jobbe i barnevernet. Dette innebærer at studenter innenfor de aktuelle utdanningene ikke trenger å gjennomføre turnusordning dersom de for eksempel ønsker å jobbe i barnehage. Kravet kan for eksempel gjelde for de største faggruppene i barnevernet – barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Det er imidlertid en fare for at en slik løsning kan gjøre arbeid i barnevernet mindre attraktivt. Dette kan være særlig aktuelt for sosionomer og vernepleiere, siden det kreves enda et (turnus)år før man kan begynne å jobbe, og deres utdanninger også er rettet inn mot andre deler av velferdssektoren enn barnevern. Det vil også være en utfordring å utforme tiltaket på en god måte for de som ikke kommer rett fra studiet, men har erfaring fra andre sektorer, og for andre viktige faggrupper. Bufdir anser at et generelt krav til gjennomført turnus for alle som skal jobbe i barnevernet kan gå på bekostning av tverrfagligheten, fordi yrkesgrupper med andre kvalifiseringsløp og veiledningsordninger i tillegg, f.eks. innenfor helsesektoren, vil oppfatte en slik ordning som en barriere mot å begynne å arbeide i barnevernet.

Hvem skal tilby turnusplasser?

Tjenestene og institusjonene som tilbyr turnusplasser vil nødvendigvis ha forholdsvis stor utskifting av ansatte, og ha behov for veiledningskompetanse og kapasitet. Dette krever at tjenestene er robuste. Vi ser derfor ikke for oss at det er realistisk eller hensiktsmessig at alle tjenester og institusjoner i barnevernet skal kunne tilby turnusplasser. På den ene siden er dette en svakhet ved tiltaket ettersom det kun er noen utvalgte tjenester og institusjoner som vil motta støtte og ressurser til å bygge veiledningskompetanse. På den andre siden vil den fokuserte innsatsen mot noen aktører kunne bygge robuste kunnskaps- og kompetansemiljøer på utvalgte

arbeidsplasser over hele landet, og sørge for høy faglig kompetanse og kapasitet til å gi god veiledning, og tilby gode turnusplasser.

For å sikre gode turnusplasser må det stilles formelle krav til godkjente tjenester og institusjoner og til innholdet i turnusåret. Det er ikke innenfor rammen av denne utredningen å spesifisere slike krav i detalj. Noen overordnede forutsetninger for måloppnåelsen med turnusordningen er imidlertid at:

- ordningen må fylles med innhold som sørger for at turnuskandidaten settes i stand til å utføre selvstendig godt arbeid i barnevernet.
- turnusplassen har tilstrekkelig med veiledere
- turnusplassen har et miljø for læring og utvikling
- veilederne har god veiledningskompetanse
- veiledere og turnuskandidaten har tilstrekkelig avsatt tid til veiledning

Forvaltning av turnusordning

Turnusordning fordrer et administrativt apparat. Erfaringer fra andre sektorer tilsier at administrasjonen av turnusordninger er omfattende, og ikke uten utfordringer.

Turnusordningen for fysioterapeuter er organisert ved at Helsedirektoratet har det overordnede ansvaret for turnustjenesten og er klageinstans på enkeltvedtak. Fylkesmannen i det enkelte fylket er delegert myndighet til å framskaffe og godkjenne turnusplasser. Utdanningsinstitusjonene ved turnuskomiteene administrerer nummertrekning som angir rekkefølgen for valget av plasser. De regionale helseforetakene og kommunene plikter å delta i undervisning og opplæring av turnusfysioterapeuter. I tillegg utsteder Helsedirektoratet lisens som turnusfysioterapeut og autorisasjon som fysioterapeut, samt pålegg om å opprette turnusplasser²⁴⁹.

I rapporten «*Nybyrjarstilling for legar - praktisk og pedagogisk oppfølging av nyutdanna legar*» foreslår Helsedirektoratet å avskaffe den eksisterende turnusordningen for leger og erstatte den med en ny toårig modell – nybyrjarstilling som del av spesialistutdanningen²⁵⁰. Bakgrunnen for forslaget er utfordringer knyttet til å skaffe nok turnusplasser, at for mange parter har delansvar for ansettelsen av turnusleger, som igjen fører til uforpliktende avtaler, samt at det er et utydelige ansvarslinjer i arbeidsforholdet sammenliknet med tradisjonelle avtaler i arbeidslivet. Helsedirektoratet mener at også turnusordningene for fysioterapeuter, kiropraktorer og ortopediingeniører har mange av de samme utfordringene og må vurderes på nytt.

²⁴⁹ Helsedirektoratet, 2018

²⁵⁰ Helsedirektoratet, 2010

Veiledet førsteår

Et veiledet førsteår kan bidra til en god inngang til arbeidslivet, og hindre at nyansatte blir stående alene med krevende arbeidsoppgaver det første året som barnevernsarbeider. Vi vurderer det som hensiktsmessig at et veiledet førsteår i hovedregel rettes mot alle nyansatte som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet, og at det omfatter både barnevernstjenester og -institusjoner. Vi anbefaler at det stilles krav om at veileder skal ha formell veilederkompetanse.

Hvem skal tiltaket rettes mot?

Vi anbefaler at veiledet førsteår som hovedregel skal omfatte alle nyansatte som ikke har arbeidet i barnevernet tidligere, uavhengig av utdanningsbakgrunn. For svært erfarne arbeidstakere med erfaring fra lignende tjenester, kan det være aktuelt med fritak fra denne hovedregelen.

Et veiledet førsteår kan omfatte alle utdanningsgrupper i barnevernet, eller kun noen utvalgte, som barnevernspedagoger og sosionomer. Dersom vi kun retter tiltaket mot noen utvalgte utdanningsgrupper kan det bidra til å bygge oppunder disse som kjerneprofesjonene i barnevernet, samtidig som tiltaket vil treffe et stort flertall av de nyansatte i barnevernet. Vi vurderer imidlertid at et slikt år vil være nyttig for alle nyansatte i barnevernet ettersom overgangen fra utdanning til arbeid i barnevernstjenesten anses som stor uavhengig av utdanningsbakgrunn, og muligens i enda større grad for andre utdanningsgrupper enn for barnevernspedagoger og sosionomer. Dessuten utgjør utdanninger som vernepleie viktig kompetanse i barnevernet, særlig i barnevernsinstitusjoner.

En annen avveining er hvorvidt tiltaket skal rettes mot nyutdannede eller også inkludere alle nyansatte som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet. På den ene siden vil alle nyansatte som ikke har arbeidet i barnevernet tidligere ha behov for veiledning. Samtidig kan nyutdannede ha et særlig behov for veiledning, og behov for veiledning på en del andre områder enn mer erfarne arbeidstakere. Et tiltak som omfatter alle nyansatte i barnevernet vil dessuten være mer kostnadskrevende.

I møte med arbeidsgruppa har direktoratet fått tilbakemelding om at det kan være utfordrende å «treffe» nyutdannede med et veiledet førsteår. Vi har fått tilbakemelding om at en del barnevernstjenester og -institusjoner ikke ansetter nyutdannede fordi de har mange kvalifiserte søkere med lang erfaring når de lyser ut stillinger, og at nyutdannede derfor ikke når opp. Vi har også fått tilbakemeldinger fra praksisfeltet om at de opplever at mange nyutdannede er for unge til å arbeide i barnevernet. Vi har ikke gode tall på antallet nyutdannede som ansettes direkte i barnevernet, men eldre tall fra SSB og fra FOs medlemsundersøkelse bekrefter inntrykket om at dette tallet er relativt lavt.²⁵¹

²⁵¹ Tall fra Fellesorganisasjonens utdanningsundersøkelse, 2018; Johansen, 2014

Det kan være nyttig med erfaring fra andre tjenester rettet mot barn og unge, som barnehage, for å arbeide i barnevernet. Samtidig vurderer direktoratet at det er problematisk dersom nyutdannede som ønsker å arbeide i barnevernet i praksis må gå om andre tjenester før de får mulighet til det. Nyutdannede har med seg mye viktig og fersk kunnskap som er nyttig for barnevernet. Vi vurderer at denne utfordringen delvis kan svares ut ved at det stilles kompetansekrav om at en høy andel av de ansatte må ha relevant master. Dette vil trolig gjøre nyutdannede mer attraktive som arbeidssøkere. Dessuten vil mange være eldre når de er ferdigutdannet ettersom studieløpet forlenges med to år.

Likevel vurderer vi at det er viktig at dette tiltaket utformes slik at det ikke blir mindre attraktivt å ansette nyutdannede enn i dag. Et tiltak som kun er rettet mot nyutdannede kan gjøre at barnevernstjenestene og -institusjonene opplever det som en tilleggsbelastning å ansette nyutdannede. Det kan dermed være med å forsterke en tendens om at nyutdannede er lite attraktive jobbsøkere, i det minste der tilgangen på arbeidssøkere er god.

Videre har vi fått tydelige tilbakemelding fra flere aktører om at alle nyansatte i barnevernet har behov for veiledning, ikke bare nyutdannede. Dette var det også stor oppslutning om i referansegruppa. Vi anbefaler derfor at tiltaket omfatter samtlige nyansatte i barnevernet. Flere i referansegruppa påpeker viktigheten av kontinuerlig veiledning blant ansatte gjennom hele arbeidsløpet, samt at veiledet første år ikke må gå på bekostning av tradisjonell opplæring. Tiltaket er rettet mot nyansatte, men ved å gi incentiver til å bygge veilederkompetanse, anser vi at dette tiltaket også kan ha noen positive spillovereffekter når det gjelder veiledning i tjenestene/institusjonene generelt gjennom å styrke veilederkapasiteten i barnevernet.

Hvem skal tilby veiledet førsteår?

Vi anbefaler at veiledet førsteår skal være noe samtlige barnevernstjenester og institusjoner tilbyr nyansatte. Med en slik universell ordning er det en risiko for at nyansatte nyutdannede får sitt første møte i barnevernet i en sårbar tjeneste eller institusjon. Dette kan påvirke turnover i negativ retning. Alternativ kan man innføre en ordning der det stilles visse krav til de tjenestene og institusjonene som skal tilby veiledet førsteår. Dette vil imidlertid innebære at enkelte tjenester utelukkes og dermed ikke har tilgang på nyutdannede eller personer som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet. Dette vil ha uheldige konsekvenser for tilgang på arbeidskraft generelt, og vi anser det ikke som verken ønskelig eller realistisk ut fra hensynet til kommunenes selvstyre. En positiv bieffekt av en universell ordning er at alle tjenester og institusjoner får mulighet til å opparbeide seg veilederkompetanse, noe som også kan komme øvrige ansatte til gode.

Det kan være utfordrende for små tjenester å drive veiledning. Vi vurderer det som hensiktsmessig at disse kan gå sammen i klynger for å få et miljø for veiledning og dra nytte av noen stordriftsfordeler ved en slik organisering. Læringsnettverk er blitt trukket frem som en aktuell struktur for dette.

Veilederkompetanse

Vi anbefaler at det stilles krav om at veileder skal ha formell veilederkompetanse. Dette innebærer at veilederen må ha kollegaveiledning som en del av utdanningen sin. For de fleste vil dette bety videreutdanning i veiledning,²⁵² med mindre dette legges inn som et eget fag i de nye mastergradene. Videre bør veiledningen gis av erfarne ansatte. Dette kan detaljeres nærmere i forskrift, for eksempel ved at det stilles et minimumskrav til antall år veilederen har arbeidet i barnevernet. En styrking av veiledningen i barnevernet vil innebære at dagens videreutdanningstilbud i veiledning må bygges ut. Dette må sees i sammenheng med bedring av praksistilbudet.

En positiv bieffekt av dette tiltaket er at vi tilrettelegger for en ny karrierevei innenfor barnevernet, og dermed bidrar til at erfarne og dyktige ansatte fortsetter å arbeide direkte med barn og familier. I dag er det få karrieremuligheter utover å bli leder dersom man ønsker å arbeide i barnevernet. For at dyktige og erfarne barnevernsarbeiderne fortsatt skal arbeide direkte med barn og familier, bør ikke veiledning knyttes til hele stillinger, men heller utgjøre en viss stillingsprosent. Direktoratet anbefaler at det gis midler, enten gjennom tilskudd eller økt ramme til kommunene, for å gi incentiv til at ansatte med veilederkompetanse har avsatt tid til veiledning i sin stilling.

Nettverk for veiledere

En veilederutdanning gir et godt faglig fundament for å drive med veiledning av nyutdannede og nyansatte. Samtidig kan dette være en krevende rolle, og det kan derfor være behov for et faglig fellesskap med andre i samme rolle. Videreutdanningen i barnevernfaglig veiledning arrangerer en årlig fagdag for tidligere studenter²⁵³. De opplever at samlingen er svært nyttig for de tidligere studentene, men at det er utfordrende for en del å delta ettersom veilederen/arbeidsplassen selv må dekke utgifter til reise og opphold. Ansatte ved veilederutdanningen forteller at det er et behov for samlinger på en mer jevnlig basis, og at formålet med slike samlinger først og fremst er å drøfte problemstillinger veilederne står i med andre i samme situasjon.²⁵⁴

Direktoratet anbefaler at det etableres en struktur som kan bidra til et faglig fellesskap for veiledere. Vi vurderer at det særlig vil være nyttig i små tjenester hvor det ikke vil være mer enn

²⁵² Det er allerede etablert en nasjonal videreutdanning i barnevernsfaglig veiledning ved Universitetet i Tromsø. Videreutdanningen er samlingsbasert med samlinger i Tromsø, Trondheim, Bergen og Oslo. Utdanningen er på 30 studiepoeng på masternivå, og tar opp 50 studenter årlig. For å kvalifisere til opptak må søkere ha relevant utdanning, minimum 3 års erfaring fra arbeid i barnevernet og 50 prosent stilling innenfor kommunalt-, statlig- eller privat barnevern, med mulighet for å drive veiledning som arbeidsoppgave. Bufdir forvalter en tilskuddsordning for deltakelse i videreutdanningen. I tillegg til den nasjonale veilederutdanningen, tilbyr også en del andre lærersteder videreutdanning til å drive med veiledning i barnevernet, blant annet ved Universitetet i Agder og OsloMet.

²⁵³ Telefonmøte med ansatte ved veilederutdanningen ved Universitetet i Tromsø, 2019

²⁵⁴ Telefonmøte med ansatte ved veilederutdanningen ved Universitetet i Tromsø, 2019

én ansatt med veilederkompetanse. Etablering a nettverk for veiledere bør sees i sammenheng med nettverk beskrevet ovenfor, for små tjenester, hvor læringsnettverk blir trukket frem som en mulig struktur. I utformingen av en slik struktur kan det også være nyttig å se hen til utdanningssektoren. I utdanningssektoren er det et nasjonalt nettverk for veiledning for nyutdannede lærere, som koordineres av Høgskolen i Sørøst-Norge. Nettverket koordinerer og bidrar til kvalitetsutvikling innenfor feltet veiledning av nyutdannede førskolelærere og lærere. Nettverket søker midler til drift fra Utdanningsdirektoratet årlig, i tillegg lyses det ut omtrent åtte millioner kroner til tiltak for veiledning av nytilsatte nyutdannede barnehagelærere og lærere, som alle universiteter og høyskoler med lærerutdanning kan søke.²⁵⁵ Eksempler på tiltak det kan søkes midler til er blant annet å opprette og ivareta arenaer hvor veiledere og nyutdannede kan møtes.

Innhold i veiledet førsteår og ansvar som nyansatt

Direktoratet har ikke utredet det faglige innholdet i et veiledet førsteår, men holdt disse vurderingene på et overordnet nivå. Det finnes ulike forståelser av begrepet veiledning, og ulike aktører legger ulikt innhold i begrepet avhengig av ståsted og profesjon.²⁵⁶ I arbeidet med denne utredningen har vi tatt utgangspunkt i veiledning forstått som saksveiledning, debrief og faglig veiledning og profesjonell utvikling.²⁵⁷ Vi vurderer at alle disse elementene må ivaretas i et veiledet førsteår.

Videre har vi sett på hvorvidt det også bør være slik at nyansatte har mindre ansvar enn andre ansatte – at de er medsaksbehandlere, men uten hovedansvar for oppfølging av barn og familier. Vi har ikke kartlagt praksisen for dette, men har fått tilbakemeldinger om at dette er tilfelle ved flere tjenester og institusjoner, hvert fall i en viss periode. Vi har også diskutert dette med referansegruppa. Flere var usikre på om det er realistisk at nyansatte ikke arbeider selvstendig det første arbeidsåret, gitt den store arbeidsmengden i barnevernet. Dette ble særlig trukket frem som en utfordring i kommunalt barnevern. Referansegruppa var opptatt av at også nyutdannede og nyansatte har et selvstendig ansvar, men poengterte at det er en forskjell på å ha et selvstendig ansvar, og det å stå alene med arbeidsoppgaver. Flere fra referansegruppa pekte også på viktigheten av progresjon i løpet av det første arbeidsåret, hvor de nyansatte får mer ansvar over tid.

Alle barnevernets oppgaver er i sin natur svært alvorlige, og svikt i utførelsen kan få store konsekvenser. NOU 2017:12 «Svikt og Svik» avdekker svikt i tilbudet til barn og unge som har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Bufdirs kartlegging av kompetansebehovet i det kommunale barnevernet avdekker alvorlige kompetansemangler knyttet

²⁵⁵ Utdanningsdirektoratet, 2019

²⁵⁶ Lauritzen og Aas, 2015

²⁵⁷ Ibid.

til barnevernets kjerneoppgaver. Våre forslag om kompetansekrav og femårig integrert master er de viktigste tiltakene i denne utredning, og vil bedre kvaliteten og kompetansen i barnevernet. Det totale utfordringsbildet viser imidlertid et enormt gap mellom den myndighetsutøvelse barnevernet er tillagt av samfunnet, og de strukturene som skal sørge for at myndigheten utføres av høy kvalitet. Bufdir foreslår derfor at ansvarsområdene til nyansatte som omfattes av målgruppen for et veiledet førsteår begrenses. En slik begrensning kombinert med god veiledning vil skape et trygt sikkerhetsnett rundt både barna, familiene og den nyutdannede.

Vi ønsker ikke å konkludere i denne utredningen om hvilke arbeidsoppgaver som bør unntas for nyansatte, men vil peke på at både kompetansekartleggingen, tilsynsrapporter og «Svikt og svik» avdekker store utfordringer når det kommer til avdekking av omsorgssvikt, samtaler med barn og evne til systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet. Bufdir mener at kvaliteten i disse arbeidsoppgavene er avgjørende for barns og familiers rettsikkerhet, og vurderer derfor at nyansatte ikke bør være hovedsaksbehandler i noen saker, og ikke ha eneansvaret for denne typen avgjørende og sårbare faser av barnevernssaker.

Det er langt mindre forskning og rapporter om kompetanseutfordringer i det statlige barnevernet, og Bufdir har derfor mindre grunnlag for å peke på konkrete arbeidsoppgaver, nyansatte ikke bør ha ansvaret for. Det er imidlertid et gjennomgående funn i Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjonene at ledelsen ikke sikret tilstrekkelig opplæring og veiledning, og at det ved bruk av tvang var særlig utbredt at det manglet rutiner eller at de ikke var kjent eller ble fulgt.²⁵⁸ Bufdir mener det kan være relevant og vurdere om nyansatte ikke kan ha ansvar for å vedta eller gjennomføre bruk av tvang det første året det er ansatt, eller være alene på jobb. Dette kan imidlertid fremstå som kunstig dersom kompetansekravene i institusjon ikke heves, og nyutdannede behandles på samme måte som nyansatte uten særskilt fagkompetanse.

Bufdir foreslår at konkretisering av form og innholdet i et veiledet første-år, samt og begrensningene av ansvar bør presiseres i veiledere (se punkt om pedagogiske virkemidler). Det kan være utfordrende for mange barnevernstjenester å ikke gi nyansatte hovedansvar. Derfor er det en forutsetning med tilstrekkelige ressurser til tjenestene, slik at tiltaket får den ønskede effekten. Bufdir legger til grunn for vår vurdering av behovet for veiledet førsteår og begrensninger i ansvarsområder for nyansatte i kommunene, at det er stor sannsynlighet for at kvaliteten på tjenestene som utføres det første året vil være av betydelig høyere kvalitet med, enn uten veiledning, og at faren for feil reduseres betydelig. Vi vurderer også at kvaliteten på saksbehandlingen øker som følge av veiledningen, også etter endt førsteår, og at det er stor sannsynlighet for at uønsket turnover reduseres de første årene i arbeidslivet med dette tiltaket.

²⁵⁸ Helsetilsynet, 2019a

6.7.5 Samlet vurdering

Turnusordning er et styringseffektivt virkemiddel som med stor sannsynlighet kan sørge for veiledning av høy kvalitet og en god overgang til arbeidslivet for de ordningen omfatter. Innholdet i ordningen vil også kunne styres gjennom forskrift og veiledere, samtidig som man kan bidra til en villet regional spredning av kompetanse gjennom utvelgelse av turnusplasser. Bufdir vil likevel ikke anbefale turnusordning. Slik vi vurderer det, kan ikke en turnusordning utformes på en måte som gjør at ordningen vil treffe de ulike utdanningsgruppene på en logisk fornuftig måte, som vil styre barnevernet i ønsket retning. Det er usikkert hvordan en turnusordning vil påvirke tverrfaglighet i barnevernet i fremtiden, samtidig som det er vanskelig å se for seg at turnusordning er forenlig med krav til femårig masterutdanning. Tiltaket krever dessuten et omfattende administrativt apparat som andre sektorer har hatt utfordringer med, og er i ferd med å avvikle.

Bufdir anser et veiledet førsteår for å være et mer egnet tiltak, enn turnusordning, for å bidra til å trygge nyansatte i rollen som barnevernarbeider og øke deres kompetanse gjennom ferdighetstrening under kvalifisert veiledning. Ordningen vil treffe alle barneverntjenester og institusjoner, være enklere å forvalte og trenge mindre administrasjon fra myndighetene. Veiledet førsteår, slik det er skissert her, treffer også målgruppen på en mer hensiktsmessig måte, gitt ønsket om tverrfaglighet i barnevernet og dagens sammensetting av ulike profesjoner og fagbakgrunner.

6.7.6 Virkemidler

Vi anbefaler at et veiledet introduksjonsår lovreguleres. Det kan være aktuelt at det skilles mellom krav til barnevernstjenester og -institusjoner. Et alternativ til lovfesting er anbefalinger. I utdanningssektoren har man valgt dette. Fordelen med en slik anbefaling fremfor juridiske virkemidler er at det ivaretar hensynet til kommunenes selvstyre. Ettersom anbefalingene nylig ble lansert, har vi ikke kunnskap om hvordan den virker i praksis. Erfaringen fra utdanningssektoren tilsier imidlertid at det kan være vanskelig å prioritere veiledning når dette ikke er et lovkrav. Mange barnehager gir tilbakemelding om at det er vanskelig å finne tid til veiledning i en travel arbeidshverdag. Dette har en klar parallell til situasjonen i barnevernet, som i stor grad er preget av tidspress. Derfor anbefaler direktoratet at krav til veiledning lovfestes. Regulering gjennom lov åpner opp for at direktoratet kan påvirke innretting og innhold i veiledet introduksjonsår, og med det øke sannsynligheten for god måloppnåelse. Dersom staten skal fastsette regler om at kommuner «må ansette særskilt definert personell, og sørge for nødvendig opplæring og

etterutdanning», må visse hensyn være oppfylt.²⁵⁹ Oppsummert vurderer direktoratet at hensynet til barns og familiers rettsikkerhet gjør at staten kan fastsette krav til minimumskompetansen til de ansatte i kommunalt barnevern. Dette gjelder også krav til veilederkompetanse.

Avsatt tid og ressurser blir trukket frem som avgjørende for å få på plass systematisk veiledning.²⁶⁰ Direktoratet anbefaler derfor at en satsing på veiledning i barnevernet må følges opp med økonomiske midler slik at tjenestene og institusjonene har kapasitet til å drive med veiledning, og at utgiftene til dette må ses i sammenheng med tiltaket om praksis. I utgangspunktet skal staten være varsom med å bruke øremerkede tilskudd, og det skal kun brukes dersom ett av flere forhåndsdefinerte bestemte kriterier er oppfylt. Ett av disse kriteriene handler om nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase, hvor tilbudet har lav dekningsgrad i utgangspunktet. Vi vurderer at veiledet introduksjonsår oppfyller dette kravet. Fordelen med øremerking er at det gir staten muligheten til å utøve en sterk grad av kontroll med kommunesektoren. Dette kan isolert sett bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder.²⁶¹ Alternativet er å øke kommunenes rammefinansiering.²⁶² En slik økning kan ses i sammenheng med behov for mer midler i forbindelse med andre tiltak i denne utredningen, hovedsakelig kompetansekrav.

I tillegg må det avsettes midler til å oppjustere antall studieplasser ved veilederutdanningen. Vi anbefaler derfor at det opprettes om lag 50 nye studieplasser i barnevernfaglig veiledning. Dette omfatter både tiltaket om bedre praksis og veiledet førsteår. I dag gir Bufdir et årlig tilskudd på to millioner kroner til veilederutdanningen i Tromsø. Dette dekker 50 studieplasser. I tillegg gis det tilskudd til kommunene for å dekke utgifter i forbindelse med ansattes deltakelse på utdanningen med inntil 100 000 kroner per ansatt.

Referansegruppen har vært tydelig på at innholdet og formen på veiledningen er svært viktig. Mange fra gruppen uttrykte behov for mer systematisk veiledning. I likhet med referansegruppa mener direktoratet at det er behov for formelle krav til hva veiledningen skal inneholde og hvordan den skal gjennomføres. Vi vurderer at en nærmere detaljering av dette bør konkretiseres i veileder. Det kan være aktuelt med ulike veiledere for henholdsvis barnevernsinstitusjoner og -tjenester. En slik veileder kan blant annet inneholde «beste praksis»-eksempler. I utdanningssektoren har Utdanningsdirektoratet utarbeidet en veileder i forbindelse med satsingen på veiledning av nyutdannede nyansatte i deres sektor. I veilederen lister Utdanningsdirektoratet opp kjennetegn på gode veiledningsordninger og eksempler på hvordan man kan etablere og videreutvikle veiledningsordninger lokalt. I dette arbeidet vil det være naturlig å se på resultatene

²⁵⁹ Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2016. Se også kapittel 3 i denne utredningen.

²⁶⁰ Lauritzen og Aas, 2015; Rambøll, 2016

²⁶¹ Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2016

²⁶² Ibid.

av utprøvingen av manual for veiledning i Bufetat.²⁶³ Veilederen er utarbeidet av direktoratet og utprøvingen som ble fullført høsten 2018 ble koordinert av Spisskompetansemiljøet for akuttarbeid.

6.7.7 Overgangsordning og tiltaksutvikling

For at tiltaket skal kunne innføres på en god måte er det avgjørende at barnevernet bygger opp kapasitet og kompetanse til å gjennomføre veiledningen av nyansatte. Bufdir anser det som sannsynlig at tjenestene kan tilfredsstille kravet om veiledet førsteår tre år etter ikrafttredelse av tiltaket. Dersom tiltaket vedtas innen 2022, vil barnevernstjenestene og institusjonene ha krav til å veilede alle nyansatte uten barnevernserfaring fra og med 2025. Bufdir mener den første tiden bør sees på som en overgangsperiode og at det over tid fases inn et krav om at veiledere skal ha veilederutdanning. Som nevnt vil det være nødvendig med en oppjustering av antall studieplasser til veilederutdanningen. Dette må sees i sammenheng med tiltaket om praksis under studiene.

6.7.8 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics vurderer dette tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Veiledet førsteår vurderes til å ha litt større positiv effekt enn turnusordning, og anbefales derfor av Oslo Economics i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette begrunnes blant annet med at veiledet førsteår omfatter flere nyansatte, og at tjenester og institusjoner kan ha større incentiv til å utføre veiledningen på en god måte fordi det er direkte kobling mellom innsats og utbytte av veiledningen.

I sine vurderinger har Oslo Economics lagt til grunn ett ukesverk for nyansatte og ett ukesverk for veileder, per nyansatt, når det gjelder tidsbruk. Dette tilsvarer litt under et ukentlig møte på en time med veileder per nyansatt. De beregner de samlede kostnadene for dette til 18 millioner²⁶⁴ kroner i 2022, og at kostnaden er økende i perioden mot 2051 på grunn av reallønnsvekst. Som nevnt over, vil det være behov for ulike typer veiledning, og direktoratet anser Oslo Economics sitt anslag som et minimum.

For veiledet introduksjonsordning anslår Oslo Economics de årlige budsjettkostnadene til 24 millioner for veiledet førsteår, og 17,5 for turnusordning.²⁶⁵

²⁶³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016b

²⁶⁴ Beregnet ut fra at det er 600 nyansatte hvert år

²⁶⁵ Oslo Economics, 2019

6.7.9 Anbefaling

Et veiledet førsteår kan ha positiv effekt på turnover²⁶⁶, og redusere det som mange omtaler som «praksissjokket». Vi vurderer også at tiltaket er forholdsvis styringseffektivt, ved at myndighetene i stor grad kan definere kravene til veiledningen. Med bakgrunn i dette anbefaler vi å innføre krav om veiledet førsteår i alle barneverntjenester og -institusjoner. Bufdir er bekymret for at uerfarne nyansatte får ansvar for svært utfordrende arbeidsoppgaver som medfører en risiko for at utsatte barn og familiers rettsikkerhet ikke blir ivaretatt. Etter vårt syn er veiledet førsteår et effektivt tiltak for å trygge nyansatte i rollen som barnevernarbeider og øke deres kompetanse gjennom ferdighetstrening under kvalifisert veiledning. Vi anser at tiltaket vil være enda mer effektivt dersom det innebærer begrensninger i nyansattes ansvarsområder, det første året. Veiledet førsteår fremstår som en bedre modell for barnevernet enn turnusordning.

I motsetning til det kommunale barnevernet finnes det allerede et krav til at barnevernsinstitusjonene skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring. Det er imidlertid dokumentert mangler i denne veiledningen og opplæringen ved flere institusjoner.²⁶⁷ Dette øker risikoen for uforsvarlige tjenester, og Bufdir vurderer det som svært viktig at også kravene til veiledning i institusjonene utformes og reguleres på en måte som sikrer nødvendig kvalitet, riktig innhold og tilstrekkelig omfang på veiledningen. Vi anbefaler derfor at kravet til veiledet første år også gjelder for institusjonsbarnevernet. Samtidig kan det være disse kravene bør innrettes ulikt for barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner. Om, eller på hvilken måte kravene skal differensieres, bør arbeides videre med når tiltaket skal konkretiseres ytterligere.

Bufdir vurderer at behovet for et veiledet førsteår er noe mindre dersom det innføres kompetansekrav om masterutdanning og forbedret praksis. Samtidig mener vi at merkostnaden av å innføre veiledet første år er liten sammenliknet med nytten, dersom man samtidig bygger opp veiledningskompetansen i barnevernet gjennom krav til forbedret praksis.

²⁶⁶ Røsdal mfl., 2019

²⁶⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018c.; Helsetilsynet, 2019a

6.8 Faglig oppdatering

Direktoratet har vurdert om det bør stilles krav om faglig oppdatering for de ansatte i barnevernet. Barnevernsfeltet preges av et dynamisk kunnskapsgrunnlag, hvor anbefalinger om hva som utgjør faglig forsvarlig praksis er i kontinuerlig utvikling. For at barnevernet skal gi gode tjenester til barn og familier må de ansatte være oppdatert på ny forskning, regelverk og retningslinjer og kunne innrette sin praksis deretter. Direktoratet har sett særlig hen til vedlikeholdskravet for psykologspesialister og kliniske spesialister gjennom Fellesorganisasjonen (FO).

Vi ser fordeler ved å stille et slikt krav om faglig vedlikehold, men vurderer virkningen av et slikt tiltak som svakere enn for andre tiltak i denne utredningen. Direktoratet er også bekymret for at innføring av et slikt krav samtidig med andre tiltak vi foreslår, vil bli krevende for sektoren.

6.8.1 Gjeldende rett

Det finnes ingen særskilte regler knyttet til vedlikehold av kompetanse for ansatte i barnevernet. Generelle krav knyttet til kompetanse og opplæring er beskrevet under kapittel 6.4.1 og 6.5.1.

6.8.2 Utfordringer

Tidligere forskning har vist at sosialarbeidere skiller seg fra andre profesjonsgrupper ved at de i liten grad søker informasjon i fagbøker, tidsskrifter og på internett i krevende saker.²⁶⁸ Selv om en høy andel ansatte i barnevernstjenesten har deltatt på kurs, seminarer eller tatt videreutdanning de siste to årene,²⁶⁹ oppgir ansatte at dette i liten grad vært med bakgrunn i et ønske fra arbeidsgiver.²⁷⁰ Direktoratet har også tidligere beskrevet at dagens kompetanseutviklingstilbud oppleves som sporadisk og styrt av trender, og tjenestene etterspør tydelige og prioriterte satsinger fra myndighetene for hvilke tiltak de skal delta i.²⁷¹

²⁶⁸ Caspersen, 2007

²⁶⁹ Røsdal mfl., 2017

²⁷⁰ Fellesorganisasjonen, 2018

²⁷¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016a

6.8.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

Befringutvalget anbefalte at for ansatte i barnevernet bør vedlikehold og videreføring av kompetanse være et krav til og rett for den enkelte. Utvalget var opptatt av at mulighetene for faglig fornying gjennom etter- og videreutdanning burde styrkes, og en slik fornying burde være obligatorisk.²⁷² Vi har fått innspill om at et slikt krav bør utformes etter modell for vedlikeholdsordningen for kliniske spesialister eller psykologspesialister, og har derfor vurdert disse særskilt. Vi har også vurdert et alternativt tiltak hvor direktoratet utvikler nye måter å tilgjengeliggjøre informasjon om kompetansetiltak og ny forskning på.

Krav om faglig vedlikehold for psykologspesialister og kliniske spesialister

Ordning med krav om faglig vedlikehold for psykologspesialister og kliniske spesialister forvaltes av henholdsvis Psykologforeningen og FO. For psykologspesialister er det krav om 96 timers faglig vedlikehold i løpet av fem år, mens tilsvarende tall er 72 timer for kliniske spesialister. Dette tilsvarer henholdsvis ca. tre og to dager årlig. For psykologspesialister skal minst 50 timer være deltagelse på kurs, konferanser, kongresser eller seminarer. Resterende timer kan settes av til å skrive artikler, motta veiledning eller lignende. FO oppgir at de godkjenner både veiledning som gis og mottas, men ser særlig hen til hvorvidt veiledningen knyttes opp mot anvendelse av f.eks. en bestemt metode, kurs eller lignende.

Ifølge Psykologforeningen sender kurstilbydere informasjon om sine kurs, konferanser eller opplæringstilbud til dem på forhånd, og de vurderer om tilbudet skal godkjennes som faglig vedlikehold. Tilbyderne kan deretter opplyse at deres tilbud er godkjent som faglig vedlikehold i promoteringen. Psykologforeningen oppgir at godkjenning av faglig vedlikehold dermed tar kort tid, og at de bruker under ett årsverk på å forvalte ordningen.

FO forhåndsgodkjenner ikke vedlikeholdskurs. Dette skyldes at opplæringsaktiviteten må være direkte relevant for den enkeltes spesialisering. Kliniske spesialister etter FOs ordning må derfor selv beskrive innhold og relevans i kursene de har tatt. Dette er ikke et krav hos Psykologforeningen, hvor det er tilstrekkelig at opplæringen er psykologfaglig relevant. FO oppgir at de har egne godkjenningsutvalg for hver profesjon som møtes fire ganger årlig. Disse vurderer aktiviteter det er tvil om faller inn under ordningen, mens FO godkjenner aktiviteter det er mindre uklarhet knyttet til.

Psykologforeningen purrer på spesialister innenfor sin ordning om å sende inn oversikt over vedlikeholdsaktiviteter når godkjenningen er i ferd med å utløpe. Alle psykologspesialister blir registrert i medlemsregisteret hos Psykologforeningen og mottar varsel om når de må sende inn

²⁷² NOU 2009: 8

vedlikehold. Det er samme årlige frist for fornyelse for alle spesialister uavhengig av når på året de fikk sin godkjenning. Det er i dag omtrent 4000 psykologspesialister i Norge.

FO oppgir at de ikke har en purreordning. Spesialistene må selv sende inn dokumentasjon. Ordningen deres er imidlertid ny fra 2015 og omfatter hittil kun 50 personer. FO oppgir at de har omtrent ett årsverk knyttet til deres ordning, men dette inkluderer også flere godkjenningsordninger enn den for kliniske spesialister. I disse er det ikke krav om faglig vedlikehold.

Tiltak rettet mot å tilgjengeliggjøre muligheter for faglig oppdatering

Som et alternativ til krav om faglig oppdatering har direktoratet vurdert å iverksette ulike informasjonstiltak om eksisterende kompetansetilbud, for å senke de ansatte og tjenestenes terskel for faglig oppdatering. Det er i dag en rekke ulike aktører som tilbyr kompetansehevende tiltak for barnevernet og forsker på relevante problemstillinger for sektoren. Vi ser det dermed ikke som aktuelt å opprette nye miljøer, men heller samordne de som allerede eksisterer. Direktoratet har over lengre tid arbeidet med å synliggjøre de regionale kunnskapssentrene for barn og unge (RKBUne/RBUP/NUBU) og deres rolle som en tjeneste for tjenestene. Mandatet er styrket gjennom deres rolle i kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet. Likevel ser vi at tilbudet fortsatt kan oppfattes som fragmentert.

Vi vurderer at det kan være aktuelt å se nærmere på en løsning med felles oversikt over kompetansetiltak fra de ulike aktørene. Direktoratet kan ta et større ansvar for å samle relevant kunnskap og informasjon, blant annet fra kunnskapssentrene, og tilby dette til praksisfeltet gjennom våre digitale kanaler. En nettside kan spisses til å treffe de ansatte i tjenestene. Det kan også være aktuelt å utvikle nyhetsbrev som i større grad retter seg mot ulike tema, f.eks. fosterhjem, undersøkelser, akutsituasjoner eller spe- og småbarn, der fokus er på forskning og tiltak rettet mot disse, i stedet for at det er knyttet til generell ny informasjon rettet mot barnevernet. Et slikt tilbud kan utformes av direktoratet i dialog med relevante kunnskapssentre. Det er i tillegg et stort potensial knyttet til utvikling av e-læringskurs og bruk av videoforelesninger²⁷³ med gjennomgang av ny forskning. Dersom direktoratet skal utvikle ytterligere tiltak som krever jevnlig oppdatering og koordinering av de regionale kunnskapssentrene, må det samtidig avsettes ressurser til dette.

²⁷³ Direktoratet har for eksempel utviklet fem kurs som tar for seg oppfølging av skole, barns psykiske helse og trygghet og sikkerhet på institusjon, se <https://semeg.bufdir.no/>.

6.8.4 Vår vurdering

Direktoratet har i forbindelse med tidligere arbeider lagt til grunn at barnevernstjenestene har behov for at kompetansesatsinger er omfattende nok til at mange og helst hele tjenester kan løftes på enkelte områder. Vi har fått tilbakemelding om at det ellers vil være krevende å omsette kunnskapen til bedret kvalitet i arbeidet i tjenestene. Denne tilbakemeldingen lå blant annet til grunn for innretningen av tjenestetøtteprogrammet for kommunalt barnevern. I dette tiltaket deltar hele tjenesten sammen i utviklingsarbeidet. Med bakgrunn i disse vurderingene har vi vært usikre på om et om faglig oppdatering faktisk vil føre til endringer i måten arbeidet i tjenesten utføres på. Denne usikkerheten vil forsterkes dersom kravene til oppdateringen skal ligge på samme nivå som kravene som stilles av Psykologforeningen og Fellesorganisasjonen. Vi vurderer disse som for lave og romslige til å oppnå nødvendig endring i praksis for hele sektoren.

Et krav om faglig oppdatering har likevel stor støtte i fagmiljøet. Deltakerne i referansegruppen er tilnærmet utelukkende positive til å innføre et slikt krav, og vi har ikke opplevd støtte for vår usikkerhet knyttet til effekten av tiltaket. Enkelte i referansegruppen vår har pekt på at et slikt vedlikeholds krav bør stilles som et vilkår for å beholde autorisasjon. Dette er ikke et krav i autorisasjonsordningen for helsepersonell, men er i stedet knyttet til spesialiseringen for leger og psykologer.²⁷⁴ Et slikt krav vil forsterke styringen av tiltaket og konsekvensene ved manglende oppdatering. Andre deltakere viser til en sammenheng mellom krav til faglig oppdatering og veiledning. Innspillet knytter seg til at disse to tiltakene kan forsterke hverandre og virke fordelaktig i kombinasjon.²⁷⁵

Direktoratet ser at et krav om faglig oppdatering kan være hensiktsmessig i barnevernet. Det synes også som Psykologforeningen og FO forvalter deres ordninger på en hensiktsmessig måte. Direktoratet er likevel bekymret for om et slikt krav er hensiktsmessig på nåværende tidspunkt. Vår vurdering er særlig basert på kostnadene ved tiltaket og en vurdering av dette tiltaket opp mot tiltak knyttet til overgangsordning og veiledet introduksjonsår.²⁷⁶

Krav om faglig oppdatering er en relativt kostbar ordning dersom kommuner og institusjoner skal kompenseres for deltakelse i videreutdanning og andre kompetansehevende tiltak. Oslo Economics vurderer tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt, men med en årlig kostnad på rundt 30 millioner kroner. Tiltak rettet mot å senke terskelen for faglig oppdatering vil sannsynligvis ha lavere kostnader. Dersom kommuner og institusjoner ikke kompenseres ved deltakelse kan det være krevende å gjennomføre i praksis.

²⁷⁴ Autorisasjonsordning er nærmere beskrevet i kapittel 6.6

²⁷⁵ Veiledning er nærmere beskrevet i kapittel 6.7

²⁷⁶ Kompetansekrav er beskrevet i punkt 6.4 og 6.5. Veiledet introduksjonsår er beskrevet i punkt 6.7

I direktoratets vurdering bør tiltak knyttet til en overgangsordning ved innføring av nye kompetansekrav og veiledet førsteår prioriteres. Det kan bli vanskelig for kommuner og institusjoner og både sørge for at eksisterende ansatte oppfyller krav om faglig oppdatering, samtidig som de skal sørge for å trinnvis oppfylle nye kompetansekrav og tilby veiledning til nyansatte. Ettersom flere tjenester og institusjoner vil få veilederkompetanse, er det sannsynlig at flere vil tilby dette til sine ansatte utenom et slikt krav. Krav om faglig oppdatering vil i tillegg sannsynligvis kreve en utvidelse av dagens kompetansetilbud for å dekke både overgangsordning og krav om faglig oppdatering. Samlet sett vurderer vi derfor at vi ikke vil anbefale en slik ordning i kombinasjon med nye kompetansekrav. Vår vurdering kan endre seg dersom det ikke innføres en overgangsordning. Det kan også være nødvendig å vurdere et slikt tiltak på sikt etter at tiltak fra denne utredningen er gjennomført.

6.8.5 Virkemidler

Dersom det innføres et krav om faglig oppdatering bør det etter vårt syn lov- eller forskriftsreguleres. Når det gjelder å senke terskelen for faglig oppdatering kan dette gjøres gjennom pedagogiske virkemidler, samt bruk av anskaffelser når det gjelder f.eks. e-læringskurs og videoforelesninger.

6.8.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling

Direktoratet anbefaler ikke at det innføres krav om faglig oppdatering. Dersom dette likevel innføres vurderer vi at kan være behov for å samle inn mer informasjon om dagens relevante kompetansetiltak og hvor stor økning av plasser det er behov for. Ellers vurderer direktoratet at en slik ordning kan innføres innen kort tid uten videre overgangsordning. Tiltak knyttet til å senke terskelen for å holde seg faglig oppdatert vil ikke ha behov for overgangsordning eller særskilte utviklingstiltak.

6.8.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics vurderer at dette tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, samtidig som de vurderer at konsekvensen av tiltaket er liten/ubetydelig, ettersom faglig oppdatering er såpass utbredt i barnevernet allerede.

Når det gjelder kostnader har de forutsatt at kommunene selv kan vurdere hvilke kompetansehevingstiltak som er aktuelle, og beregnet kostnader knyttet til både reise, deltakelse og permisjon. Det er tatt utgangspunkt i kostnadene knyttet til videreutdanning. Virkninger og

kostnader for ansatte i institusjonsbarnevernet er ikke medregnet. Oslo Economics estimerer en årlig kostnad for kommunene på 30 mill. kr.

6.8.8 Anbefaling

Direktoratet ser i utgangspunktet positivt på en ordning med faglig oppdatering, men anbefaler likevel ikke at dette innføres. Direktoratets vurdering skyldes at vi er usikre på virkningen av tiltaket og at det kan bli krevende for kommuner og institusjoner å oppfylle slike krav i kombinasjon med innføring av en overgangsordning for å oppfylle høyere kompetansekrav på sikt. Vi vurderer i stedet at direktoratet kan igangsette ytterligere tiltak for å senke terskelen for å holde seg faglig oppdatert.

6.9 Advokaters kompetanse i barnevernssaker

Direktoratet har utredet tiltak rettet mot advokaters kompetanse i barnevernssaker. Saker om omsorgsovertakelse og atferdsplasseringer behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, hvor privat part representeres av advokat. For det enkelte barn og familier er det avgjørende at de får god bistand og at saken opplyses på en balansert måte. Som oftest skal også familien og barnevernstjenesten ha kontakt og samarbeide også etter at saken er avgjort. Skal advokaten kunne bistå den private part på best mulig måte, må vedkommende derfor ha både nødvendig kompetanse og god forståelse for oppdragets innhold.

Informasjon vi har innhentet tyder imidlertid på at dette ikke alltid er tilfellet. Direktoratet anbefaler derfor at det innføres en ordning med faste advokater på barnevernsområdet. En slik ordning vil tilrettelegge for økt kompetanse hos advokater og bedre informasjon til barn og familier.

6.9.1 Gjeldende rett

Private parter skal ha egen advokat i alle barnevernssaker som behandles av fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-8. Har partene ikke allerede engasjert advokat, skal fylkesnemnda sørge for at det blir utpekt en advokat for dem. Som hovedregel skal også barnevernstjenesten være representert av advokat.

Etter barnevernloven § 7-8 kan departementet gi nærmere bestemmelser om utvalg av advokater som kan oppnevnes for private saker etter § 7-23, det vil si ved klage over akuttvedtak. Loven åpner med det for at det kan etableres ordninger som tar sikte på å ivareta behovet for advokater som kan ta oppdrag på kort varsel. Slike bestemmelser er så langt ikke gitt.

Etter rettshjelpsloven § 21 skal «partens ønske være avgjørende» ved oppnevning av advokat. Det forutsettes at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig å oppnevne en annen advokat enn den parten ønsker for å kunne gjennomføre saksbehandlingen innenfor saksbehandlingsfristene i barnevernloven. Fylkesnemnda kan ikke oppnevne en annen advokat kun utfra en vurdering om at en annen advokat vil være bedre egnet til å ivareta den private partens interesser i saken.

Private parter får dekket utgifter til advokat i forbindelse med fylkesnemndsbehandlingen, uavhengig av inntekt, jf. rettshjelpsloven § 17. Også advokatens forberedende arbeid i forbindelse med saken, dekkes. Det er fylkesnemnda som innvilger fri rettshjelp og fastsetter advokatsalæret,

jf. rettshjelploven § 19. Salæret skal fastsettes etter reglene i salærforskriften²⁷⁷ og stykkprisforskriften²⁷⁸. Private parter som ønsker bistand fra advokat i andre barnevernssaker enn de som behandles av fylkesnemnda, må som hovedregel dekke utgiftene selv.

Det stilles ingen særlige krav til advokater for å prosedere barnevernssaker for fylkesnemnda eller domstolene. Alle advokater plikter å følge Advokatforeningens regler for god advokatskikk, jf. advokatforskriften kapittel 12.²⁷⁹ Advokatforeningens disiplinærutvalg behandler klager over at en advokat hevdes å ha opptrådt i strid med god advokatskikk.²⁸⁰ Klagebehandlingen er gratis.

Ved brudd på reglene for god advokatskikk kan advokaten ilegges kritikk, irettesettelse eller advarsel. I spesielt alvorlige klagesaker kan advokaten bli innrapportert til de offentlige tilsynsorganene og miste advokatbevillingen.²⁸¹

6.9.2 Utfordringer

Direktoratet har innhentet synspunkter på kompetansen til advokater som prosederer barnevernssaker, gjennom survey til alle barnevernsledere, en høringsrunde på egne nettsider og henvendelse til særlig sentrale aktører på dette området. Resultatene fra informasjonsinnhentingene viser store forskjeller mellom advokatenes kompetanse og personlige egenskaper i barnevernssaker, særlig blant private parters advokater. Vi finner også at det kan være vanskelig for den private part å vite hvilke advokater som har forutsetninger for å ivareta deres interesser i en barnevernssak på en god måte.

Barnevernsledere er i svært stor grad fornøyd med sine egne advokaters kompetanse, mens 70 prosent vurderer at den private parts advokater har tilfredsstillende eller svært god kompetanse. Over 90 prosent mener det i stor eller svært stor grad er viktig at advokater som prosederer barnevernssaker har kompetanse i barnerett (inkludert barnevernrett). Det samme gjelder kunnskap om barnevernstjenestens mandat og arbeid, og advokatens evne til å bidra til godt arbeidsklima mellom barnevernet og familien.

Vi ser samtidig at det på enkelte punkter er en diskrepans mellom hvor viktig barnevernslederne mener en type kompetanse er, og i hvor stor grad de mener advokatene besitter slik kompetanse. 81 prosent av barnevernslederne mener det i stor eller svært stor grad er viktig at den *private parts* advokat kan samtale med barn og familier i krise, mens de vurderer at bare 18 prosent av

²⁷⁷ Salærforskriften, 1997

²⁷⁸ Stykkprisforskriften, 2005

²⁷⁹ Advokatforskriften, 1996

²⁸⁰ Advokatforeningen har syv regionale disiplinærutvalg som hver har minst fem medlemmer. Medlemmene er advokater som blir oppnevnt av Advokatforeningens hovedstyre

²⁸¹ Tilsynsrådet for advokatvirksomhet eller Advokatbevillingsnemnden

advokatene har slik kompetanse. Til sammenligning mener 50 prosent av barnevernslederne at slik kompetanse i stor eller svært stor grad er viktig for *barnevernstjenestens advokat*, og at 27 prosent av disse advokatene har det.

Domstoladministrasjonen mener advokater som prosederer barnevernssaker bør ha inngående kunnskap i barnevernsrett og generell barnevern, strafferett, forvaltningsrett og sivilprosess. Det er også viktig at advokaten forstår at deres opptreden og utspill kan få store og langvarige konsekvenser for klientene og deres barn. Sentralenheten for fylkesnemndene fremhever at for å gjøre en god jobb som prosessfullmektig for private parter, må advokatene ha god innsikt i barnevernsrett, barnevernfaglige problemstillinger og også i barn og voksnes psykologi. Fylkesnemndene har erfart at de knappe saksbehandlingsfristene i barnevernssaker kan gjøre det utfordrende å finne gode advokater raskt.

6.9.3 Beskrivelse av aktuelle tiltak

I surveyen pekte barnevernslederne særlig på obligatorisk kurs i barnevern, tilbud om fagdager eller et offentlig register over advokater som har gjennomført kurs. Også andre respondenter i utredningen trekker fram at det bør innføres kompetansekrav for advokater som prosederer barnevernssaker. Barneombudet, Domstoladministrasjonen, Sentralenheten for fylkesnemndene og Advokatforeningen mener på sin side at det bør vurderes å innføre et system med faste barnevernsadvokater. En slik ordning finnes innenfor flere fagområder, og vi har sett særlig hen til to aktuelle modeller.

Utlendingsdirektoratet (UDI) forvalter en egen advokatordning i utlendingssaker. Advokater tas opp i ordningen for 5 år av gangen og er forpliktet til å delta på godkjent kurs i asyl- og utlendingrett i løpet av oppnevningsperioden.²⁸² Enhver som får mistanke om mislighold fra advokatens side, kan påklage advokaten til UDI.

Vi har fått særlig mange tilbakemeldinger om at ordningen med faste advokater i straffesaker bør fungere som modell for en lignende ordning i barnevernssaker.²⁸³ Både Sentralenheten og Advokatforeningen peker på en slik løsning. Det vises til at ordningen er godt kjent og har vist seg å fungere godt over tid. I motsetning til UDIs ordning finnes det ingen særlige krav for å bli antatt i denne ordningen, oppdateringskrav og heller ingen klageadgang. Det følger imidlertid av forvaltningsrettslige prinsipper at antakelsen må baseres på saklige prinsipper, og avveiningen mellom de ulike kriteriene må være rimelig. Relevante kriterier ved antakelsen er blant annet i

²⁸² Utlendingsdirektoratet, 2018

²⁸³ Ordningen med faste forsvarere og bistandsadvokater er regulert i straffeprosessloven §§ 101 og 107 g, jf. forskrift om faste forsvarere og advokater av 4. mars 2011 nr. 251

hvilken grad advokaten har relevant erfaring, advokatens faglige kvalifikasjoner, personlig egnethet, nærhet til rettskretsen mv. Faste forsvarere og bistandsadvokater antas på åremål for 6 år. I utgangspunktet kan en advokat gjenoppnevnes bare én gang. Ordningen administreres av domstolene og Domstolsadministrasjonen.

Domstolsadministrasjonen og Advokatforeningen mener også at for å sikre bedre rammebetingelser for den private parts advokat og dermed god og rettssikker juridisk bistand, må satsen for fri rettshjelp økes og reisesatsen endres. For barnevernstjenestens advokater, fremheves det som viktig med gode anbudsprosesser hvor faglig og advokatetisk tyngde vektes mer enn pris.

6.9.4 Vår vurdering

Direktoratet mener at en ordning med faste advokater i barnevernssaker vil kunne legge til rette for å sikre god kompetanse hos advokater som prosederer barnevernssaker. I tillegg til at slik kompetanse er nødvendig for å ivareta partenes interesser på en god og trygg måte, vil det også kunne styrke forvaltningskompetansen i tjenestene og bedre beslutningsgrunnlaget til fylkesnemnda og domstolene. Vi er også enige i at beregningen av advokatens salær kan ha betydning for kvaliteten i advokatens bistand i barnevernssaker. Størrelsen og beregningen av advokatens salær i barnevernssaker er etter vårt syn likevel ikke direkte knyttet til spørsmålet om advokatens kompetanse. Vi har derfor ikke sett nærmere på et slikt tiltak.

Når det gjelder barnevernstjenestenes advokater, støtter vi at det er viktig med gode anbudsprosesser når barnevernstjenestene engasjerer advokater. Samtidig mener vi dette best kan sikres gjennom gode retningslinjer/veiledere i den enkelte kommune. Vi har ikke vurdert dette nærmere. Dette skyldes blant annet at vi ser et tydeligere utfordringsbilde knyttet til advokat hos private parter. Vi viser også til tiltak rettet mot å gi bedre tilgang på juridisk kompetanse i barnevernstjenesten, som beskrevet under punkt 6.4.4.

Prinsippet om fritt advokatvalg vil fortsatt gjelde i en ordning med faste advokater, gjennom at partene står fritt til å velge en advokat som ikke er med i ordningen. En oversikt over advokatene som er antatt i ordningen vil likevel sikre mer bevisste valg av advokat ved at både partene og fylkesnemndene raskt kan få en liste over advokater som er vurdert å ha nødvendig kompetanse. Totalt sett mener vi derfor at en ordning med faste barnevernsadvokater vil kunne bidra til god ivaretagelse av de private partenes rettssikkerhet i barnevernssaker.

Administrasjon av en ordning med faste advokater i barnevernssaker

Direktoratet ser det som hensiktsmessig at en ordning med faste advokater i barnevernssaker administreres av fylkesnemndene og Sentralenheten, som begge er nøytrale instanser. Advokatforeningen trekker særlig frem at for at den private part skal ha tillit til at advokaten ivaretar deres interesser, er det viktig at det er uavhengige instanser som avgjør hvilke advokater som skal tas opp i ordningen.

Etter vårt syn bør fylkesnemnda ha gode forutsetninger for å ta stilling til både behovet for antall faste advokater i nemnda og til advokatenes kompetanse. Vi legger til grunn at de fleste som vil søke verv som fast barnevernsadvokat som regel vil ha opptrådt for fylkesnemnda, som dermed vil ha erfaring med advokaten. Sentralenheten kan ha ansvar for å oppnevne advokatene etter innstilling fra den enkelte fylkesnemnd. En slik organisering støttes av Sentralenheten for fylkesnemndene og Advokatforeningen.

Forslaget innebærer at fylkesnemndene får samme ansvar som tingretten har i ordningen med faste advokater i straffesaker, mens Sentralenheten får samme ansvar som Domstolsadministrasjonen har. Dette innebærer at den enkelte fylkesnemnd utlyser verv som fast barnevernsadvokat og skriver en begrunnet innstilling til Sentralenheten, som vil ha ansvar for å anta faste advokater for alle fylkesnemndene. Det bør vurderes om en sentral tingrett i hvert fylke bør få mulighet for å gi innspill til fylkesnemndas innstilling til fast advokat før innstillingen oversendes Sentralenheten til vurdering. Domstolen kan gjennom sin behandling av barnevernssaker ha erfaring med ulike advokater og dermed ha godt grunnlag for å gi innspill til fylkesnemndas vurderinger.

Krav for å bli antatt som fast barnevernsadvokat

Barneombudet mener det bør legges vekt på advokatens barnerettslige kompetanse og personlig egenhet for å oppnevnes som fast barnevernsadvokat. De mener det også bør være et krav at advokaten møter personlig, slik at fullmektiger ikke kan benyttes til denne type oppdrag. Barneombudet mener videre at det bør arrangeres kurs spesifikt for denne type advokater og stilles krav om kontinuerlig kunnskapsoppdatering. Barneombudet, Domstolsadministrasjonen, Sentralenheten for fylkesnemndene og Advokatforeningen mener det kan stilles krav til advokatens kompetanse og regelmessig faglig oppdatering.

Etter vårt syn er det usikkert om et krav om videreutdanning og/eller oppdateringskurs i løpet av oppnevningsperioden vil ha en selvstendig effekt når det gjelder advokatenes kompetanse til å prosedere barnevernssaker. På samme måte som i advokatordningen på strafferettsområdet, må vurderingen av om en advokat skal tas opp i en slik ordning baseres på saklige prinsipper, som nevnt over. Vi legger til grunn at fylkesnemnda i mange tilfeller vil kjenne advokaten fra før og

derigjennom ha erfaring med advokaten. Forutsatt at antallet antatte faste advokater holdes relativt begrenset, vil advokatene også sikres en viss mengde saker. Større saksmengde vil gi advokaten både mer erfaring og en viss sikkerhet som tillater spesialisering. En ordning med faste advokater vil også kunne føre til økt status, noe som igjen kan føre til at flere dyktige advokater ønsker å arbeide med barnevernssaker.

Med bakgrunn i dette mener vi at det ikke er nødvendig å oppstille særlige krav til advokater for antakelse i en ordning med faste barnevernadvokater. Etter vårt syn bør det heller ikke opprettes en særlig klageadgang på advokatene som er med i ordningen. Slike særlige krav og ordninger vil kunne være forholdsvis ressurskrevende å forvalte, uten at det er gitt at de vil ha noen effekt på advokatenes kompetansenivå. Erfaringer fra UDIs ordning tilsier at klageadgangen er lite i bruk. Vi mener det i stedet bør gjennomføres en evaluering av ordningen når det har gått noe tid, for å vurdere hvordan ordningen fungerer og eventuelle behov for endringer og justeringer.

Direktoratet er enig med Barneombudet i at verv som fast barnevernadvokat bør være personlig, på samme måte som på verv som fast forsvarer eller bistandsadvokat er personlig. Det innebærer at advokaten som utgangspunkt ikke kan overlate et oppdrag til en annen advokat eller fullmektig ved kontoret. Det vil kunne sikre at advokater som opptas i ordningen får et større tilfang av saker og dermed mer relevant og oppdatert kompetanse. Det vil også sikre at de vurderinger fylkesnemndene og Sentralenheten gjør før en advokat antas i ordningen, får reell betydning. Vi ser at bruk av fullmektig vil kunne sikre kompetanseoverføring til kommende advokater. Etter vårt syn må likevel hensynet til å sikre den enkelte familie best mulig advokatbistand veie tyngre.

På samme måte som i andre advokatordninger, bør verv som fast barnevernadvokat være tidsbegrenset. Dette vil sikre at det jevnlig gjøres en ny vurdering av advokatene som er med i ordningen, samtidig som nye advokater gis mulighet for å bli opptatt i ordningen. Samtidig bør oppnevningsperioden være lang nok til at advokaten får en viss saksmengde og gjennom det mulighet til å utvikle sin kompetanse på feltet. På strafferettens område antas faste forsvarer og bistandsadvokater for 6 år. Etter vår vurdering kan det være hensiktsmessig med en tilsvarende oppnevningsperiode for faste barnevernadvokater.

Direktoratet har vurdert om det bør settes begrensninger når det gjelder hvor mange ganger en advokat kan gjenoppnevnes, som på strafferettens område. En slik begrensning vil kunne sikre at flere advokater får den erfaring og kunnskap som et verv som fast advokat forutsetningsvis innebærer. Etter vårt syn er det imidlertid vanskelig å si noe bestemt om dette før man har gjort seg erfaringer med hvordan ordningen vil fungere i praksis og hvor stor interessen vil være for å være med i ordningen.

Klageadgang på antakelse som fast barnevernsadvokat

Verken verv som fast advokat i utlendingssaker eller fast forsvarer eller bistandsadvokat i straffesaker, kan påklages av advokater som søker. UDI legger til grunn at deltakelse i deres ordning er å anse som en tjenestekonsesjon og at forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang på enkeltvedtak ikke kommer til anvendelse.²⁸⁴ Domstolsadministrasjonens avgjørelse om antakelse som fast forsvarer eller bistandsadvokat antas imidlertid å være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Fordi vedtaket fattes i medhold av straffeprosessloven kan det likevel ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b.²⁸⁵

Bufdir legger til grunn at Sentralenhetens avgjørelse om antakelse av advokat som fast barnevernsadvokat, vil være et enkeltvedtak som i utgangspunktet kan påklages etter reglene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. I barnevernssaker er det imidlertid korte saksbehandlingsfrister og det kan haste med å få antatt nye advokater i ordningen. Dersom antakelsesvedtak skal kunne påklages, vil det kunne føre til forsinkelser i enkeltsaker og at lovpålagte frister i barnevernloven ikke overholdes. Hensynet til barnet tilsier derfor etter vårt syn at Sentralenhetenes antakelsesvedtak ikke bør kunne påklages. Slikt unntak fra de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven må i tilfelle nedfelles i en lovbestemmelse.

6.9.5 Virkemidler

Direktoratet anbefaler at en advokatordning som skissert over hjemles i lov. For akuttsaker finnes slik hjemmel i dag i barnevernloven § 7-8. Departementet foreslår i utkast til ny barnevernslov å utvide dagens hjemmel til å omfatte alle typer saker for nemnda.²⁸⁶ Departementet viser til at selv om dagens hjemmel så langt ikke har vært brukt, kan det i fremtiden være behov for å gi bestemmelser om utvalg av advokater også i flere sakstyper enn akuttsaker. Vedtas lovforslaget, vil dette etter vår vurdering være tilstrekkelig til å etablere en ordning med faste advokater i barnevernssaker. Vi anbefaler også nedfelles i lov at avgjørelse om antakelse som fast advokat ikke kan påklages.

²⁸⁴ Utlendingsdirektoratet, 2018, pkt. 7.3.1

²⁸⁵ Jf. uttalelse fra Lovavdelingens brev til Domstolsadministrasjonen av 22. august 2006.

²⁸⁶ Departementets høringsnotat av 4. april 2019

6.9.6 Overgangsordning og tiltaksutvikling

En ordning med faste advokater på barnevernfeltet innenfor de rammer som nevnt over, vil kreve få tilrettelegginger og ingen særskilt overgangsordning. Bufdir antar derfor at en slik ordning vil kunne etableres forholdsvis raskt. Ordningen vil imidlertid kreve hjemmel i lov.

6.9.7 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Oslo Economics vurderer at en ordning med faste barnevernadvokater vil kunne bidra til at rettsikkerheten til barn, ungdom og deres familier øker, uten at det vil føre til vesentlige kostnadsøkninger. Oslo Economics viser til at en slik ordning ikke vil påvirke omfanget av advokattjenester som brukes i slike saker allerede i dag.

En advokatordning på barnevernfeltet vil ikke påvirke kompetansen i barnevernet direkte, slik som de andre tiltakene i denne utredningen. Siden Oslo Economics samfunnsøkonomiske analyse er bygget opp rundt dette målet, ser vi at analysen ikke fullt ut klarer å fange opp den positive effekten av dette tiltaket for barn og familiers rettsikkerhet og kvaliteten på samarbeidet mellom partene i barnevernssaker.

De årlige kostnadene ved ordningen er beregnet til 160 000 kr. Oppstartskostnaden vil være på ca. 900 000 kr.²⁸⁷

6.9.8 Anbefaling

Direktoratet vurderer at en ordning med faste advokater i barnevernssaker vil kunne legge til rette for å sikre god kompetanse hos advokater som prosederer barnevernssaker. I tillegg til at slik kompetanse er nødvendig for å ivareta partenes interesser på en god og trygg måte, vil det også kunne styrke forvaltningskompetansen i tjenestene og bedre beslutningsgrunnlaget til fylkesnemnda og domstolene.

Vi anbefaler at det opprettes en ordning med faste advokater for private parter i barnevernssaker, etter modell av ordningen med faste forsvarere og bistandsadvokater i straffesaker.

²⁸⁷ Oslo Economics, 2019

7. Samlet anbefaling

Direktoratets utredning av kompetansekrav, mastergrad og autorisasjon i barnevernet finner at det mangler grunnleggende strukturer for å sikre at barnevernet har tilgang på kvalifisert kompetanse. Rammene for kompetanseutvikling i andre tjenester det er naturlig å sammenlikne seg med, som skolen- og helsetjenestene, er langt bedre utviklet. De fleste av tiltakene vi har utredet finnes i andre tjenester innenfor den bredere helse- og velferdssektoren.

Gjennom utredningen og tidligere arbeider har direktoratet identifisert en rekke kompetanseutfordringer i barnevernet. Utfordringene knytter seg ikke kun til spesialiserte oppgaver, men også barnevernstjenester og -institusjoners evne til å ivareta barnevernets kjerneoppgaver. Det er også en manglende sammenheng mellom utdanningsbakgrunn og arbeidsoppgaver, og barnevernets førstelinje har høy turnover. Direktoratet ser et klart behov for å bygge opp den barnevernsfaglige kompetansen i barnevernet, samtidig er det nødvendig å tydeliggjøre hva denne kompetansen skal være.

Mangelen på tilstrekkelige kompetansestrukturer og de resulterende kompetansemanglene, er særlig alvorlige og lite tilfredsstillende når vi tar i betraktning hvilket samfunnsoppdrag barnevernet skal løse. Det er et enormt gap mellom den myndighet barnevernet er tillagt av samfunnet, og de strukturene som skal sørge for at arbeidet utføres med høy kvalitet. Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. De skal videre sørge for at alle barn og unge får trygge oppvekstvilkår. For å oppnå dette forvalter barnevernet noen av det offentliges mest inngripende tiltak rettet mot enkeltpersoner. Barnevernstjenester kan flytte barn fra deres foreldre i akutte situasjoner og barnevernsinstitusjoner har rett til å utøve tvang i deres arbeid med ungdom. Samtlige av disse oppgavene er rettet mot barn og familier i svært sårbare situasjoner. Vurderinger som tas på feil grunnlag og tiltak som er utilstrekkelige, kan ha svært alvorlige konsekvenser. Barnevernsfaglige vurderinger krever derfor høy kompetanse.

Direktoratet anbefaler en ny modell for kvalifisering til arbeid i barnevernet og en rekke tiltak for å støtte opp om dette. Tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme.²⁸⁸

²⁸⁸ Oslo Economics, 2019

7.1 Anbefaling for hvert tiltak

Vi beskriver først vår anbefaling for hvert enkelt tiltak, før vi beskriver sammenhengen mellom tiltakene i én samlet modell.

Masterutdanning

Dagens master i barnevern er opprettet på utdanningsinstitusjonenes eget initiativ, med ulike målgrupper og ulikt innhold. Videre er det flere steder et bredt opptak til studiet. Dette innebærer at personer med barnevern som sin primære fordypning i bachelorgraden tar sin master sammen med personer uten slik forkunnskap. En slik modell er en omvendt spesialisering, for særlig barnevernspedagoger, og er ikke i tråd med føringer fra Meld. St. 13 (2011-2012). Det finnes heller ingen nasjonale føringer for innhold eller læringsutbytte for master i barnevern, utover de krav som gjelder masterutdanninger generelt.

Vi har utredet to ulike modeller for ny organisering av masterutdanninger for barnevernet. Vi har sett på en modell med egen *toårig master i barnevern* for studenter med svært god kunnskap om barnevern fra sin bachelorgrad. I praksis mener vi denne bør forbeholdes studenter med bachelor i barnevern. I samme modell har andre relevante yrkesgrupper mulighet til å ta en *master i barnevernsarbeid*. Denne vil særlig være aktuell for sosionomer, men også andre yrkesgrupper kan ta en slik master gitt at de har relevant forkunnskap.

Vi har også vurdert en modell med *femårig integrert master i barnevern* for barnevernspedagoger. Som i den første modellen vil det også her være en master i barnevernsarbeid for andre yrkesgrupper. Begge modellene legger dermed til rette for at andre yrkesgrupper kan spesialisere seg innen barnevern. Det som skiller de to modellene, er hvorvidt barnevernspedagog skal være en femårig utdanning eller om det skal være delt inn i en bachelor og en mastergrad (også kalt 3+2-modell).

Vi har vurdert hvordan de to modellene vil ivareta hensyn vi mener er sentrale for å utvikle profesjonsutøvere med kunnskaper, ferdigheter og egnethet for arbeidet i barnevernet, samt noen strukturelle hensyn. Disse er:

- A) Sikre sammenheng og progresjon i utdanningen
- B) Bidra til et fagintegrert barnevern
- C) Integrere praksis i utdanningstilbudet
- D) Bidra til gode skikkethetsvurderinger
- E) Tilstrekkelig finansiering
- F) Føringer i Bolognaprosessen
- G) Rekruttering og mangfold

H) Fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere

Fordelene ved en 3+2-modell omhandler primært strukturelle hensyn, som at den er i tråd med den gradsstrukturen som Kunnskapsdepartementet legger til grunn som standard. Modellen vil ivareta behovet for å rekruttere også personer som er særlig egnet for yrket, men som ikke ønsker en lang utdanning. Utfordringene som preger en 3+2-modell omhandler primært innholdsmessige sider ved utdanningene, som sammenheng i studiet og integrering av fag og praksis.

Fordelene ved en femårig integrert utdanning er at den legger til rette for å gi en god sammenheng og progresjon i utdanningen. Dette gjør den blant annet ved at ulike fagtradisjoner og praksisstudier kan integreres jevnlig og gi en helhetlig forståelse for godt barnevernsarbeid. Den gir også bedre mulighet for gode skikkethetsvurderinger og har bedre finansiering. En modell med femårig integrert utdanning har noen strukturelle utfordringer ved at den viker fra standard gradsstruktur, gir mindre fleksibilitet for studenter og arbeidsgivere og at den kan rekruttere annerledes enn dagens utdanninger.

For barnevernet som forvalter noen av de mest inngripende tiltakene myndighetene har, vurderer direktoratet at det må være tjenestens behov for kompetanse og ikke strukturelle hensyn som må veie tyngst. De strukturelle hensynene ivaretar interessene til andre enn barna og familiene som skal motta tjenester, og en prioritering av strukturelle behov vil ikke komme mottakerne av tjenestene til gode. En femårig integrert master vil ikke være til hinder for utdanningsmobilitet, ettersom barnevernspedagog i utgangspunktet er en særnorsk utdanning og personer med utdanning innen sosialt arbeid uansett vil kunne kvalifisere til master i barnevernsarbeid. Det er også usikkert hvorvidt en femårig master vil rekruttere dårligere enn dagens bachelor i barnevern, selv om den sannsynligvis vil rekruttere andre kandidater. Personer som ikke ønsker å forplikte seg til en femårig utdanning har flere andre muligheter til å kvalifisere seg for arbeid i barnevernet. En femårig integrert utdanning ivaretar også de innholdsmessige behovene som er formidlet av aktører i og rundt barnevernet i dette utredningsarbeidet, behov som mange allerede har uttrykt over tid.

Vi mener en modell med femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger er bedre egnet for å utdanne profesjonsutøvere med riktige kunnskaper, ferdigheter og egnethet for arbeidet i barnevernet. Dette vil gi barnevernet en tydelig kjernekompetanse som kan ramme inn det tverrfaglige arbeidet og suppleres av relevant kompetanse fra andre yrkesgrupper. Andre yrkesgrupper som driver komplekst og klinisk endringsarbeid, forvalter potensielle tvangsvedtak og alvorlige inngripen i den enkeltes liv, har som hovedregel femårig integrert utdanning. Dette gjelder blant annet for psykologer, leger og jurister, men også for lærere. De ansatte i barnevernet har i stor grad ansvar for barna som kommer i kontakt med psykisk helse og rettsvesen. Etter vårt syn bør kjernekompetansen deres i større grad reflektere dette.

Praksis i utdanningene

Vi foreslår også flere tiltak for å sikre nødvendig praksisnærhet i studiene. I dag er det utfordring at mange barnevernspedagog- og sosionomstudenter ikke har praksis i barnevernet, og dermed er dårligere forberedt på arbeid i sektoren. Selv om utdanningsinstitusjonene skal sørge for at studenten har en relevant praksisplass, har verken barnevernstjenester eller institusjoner plikt til å ta imot studenter. Vi foreslår derfor at alle barnevernstjenester- og institusjoner skal ha et lovfestet krav om å tilby veiledet praksis til studenter, alternativt at det bevilges midler gjennom universiteter og høyskoler for å finansiere praksisplasser. Det er viktig at det er lik tilgang til praksisstudier ved alle universiteter og høyskoler slik at framtidens barnevernsarbeidere har like muligheter til å tilegne seg erfaring fra praksisfeltet i løpet av studiet. Samtidig ser vi at økt fokus på veiledning og læring også vil bidra til å utvikle barnevernet som en lærende organisasjon, noe som kan bidra positivt til kvalitets- og kompetanseutvikling i barnevernet.

Tiltaket forutsetter at det bevilges midler som kan finansiere oppbygning av veiledningskapasitet- og kompetanse i barnevernet. Dersom tjenestene forpliktes til å tilby praksisplasser, ser vi at dette ikke egner seg for finansiering gjennom kommunenes rammebevilgning, ettersom midlene skal dekke et nasjonalt mer enn et lokalt behov. Det framstår derfor som mest hensiktsmessig med en øremerking av midler til kommunene. Midlene bør fordeles kommunene etter en nøkkel som utarbeides i samarbeid med kommunene og universitets- og høyskolesektoren, og det bør vurderes om midlene over tid skal innlemmes i rammefinansieringen. Det statlige barnevernet bør også gis en økt bevilgning.

Vi ser det som sentralt at de som veileder praksisstudenter har veilederutdanning. For at ansatte i barnevernet skal kunne tilegne seg slik kompetanse, bør det opprettes flere nye studieplasser i barnevernfaglig veiledning. Vi foreslår også en tilskuddsordning for barnevernstjenester/-institusjoner og utdanningsinstitusjoner som ønsker å inngå i et utviklingsrettet samarbeid med formål om å skaffe erfaringer med og prøve ut ulike praksismodeller.

Nasjonal eksamen i juss

En nasjonal eksamen innebærer at samtlige studenter i en utdanning, uavhengig av utdanningsinstitusjon, gjennomfører samme eksamen. Formålet er å gi informasjon om studentenes kunnskapsnivå, gi fagmiljøer mulighet for sammenligning og bidra til økt tillit til utdanningene i samfunnet. Det er også et styringsvirkemiddel som kan bidra til å identifisere og rette inn tiltak mot utdanningsinstitusjoner hvor eksamen avdekker særlige utfordringer ved studentenes kunnskapsnivå. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomfører NOKUT nasjonale deksamener i fire utdanninger (bachelor i sykepleie, regnskap, revisjon, samt

grunnskolelærerutdanningen). I tillegg har medisinerutdanningene på eget initiativ innført en felles avsluttende eksamen uten at dette er styrt av myndighetene. NOKUT vurderer at ordningen har vært vellykket og i stor grad oppfyller formålet.

Direktoratet ser på en nasjonal eksamen som et hensiktsmessig virkemiddel for å øke kvaliteten i barnevernet. Med bakgrunn i vår vurdering av områder hvor det er kompetansemangler i dag, har vi særlig vurdert en slik eksamen knyttet til juridisk kompetanse. Tiltaket kan dermed bidra til å styrke barn og familiers rettssikkerhet, og sikre en felles minimumskompetanse om de juridiske rammene for barnevernets arbeid, inkludert blant annet barnerett, forvaltningsrett og menneskerettigheter. Vi anbefaler at en slik eksamen bør gjennomføres mot slutten av studietiden slik at den måler studentenes oppnådde kunnskap gjennom en lengre studietid. Dette vil ligne på nasjonal eksamen for medisinerutdanningen, hvor avsluttende eksamen gjennomføres for å vurdere om kandidatene har tilstrekkelig minimumskompetanse for å praktisere som leger. Med bakgrunn i anbefalingen om en ny utdanningsstruktur for barnevernet, ser vi fortrinnsvis at nasjonal eksamen gjennomføres mot slutten av et femårig studieløp. Dette skyldes at vi ser på masterutdanning som fremtidens utdanningsnivå for de fleste ansatte i barnevernet. Vi vurderer at eksamen bør gjennomføres for både master i barnevern og master i barnevernsarbeid.

Dersom en velger å innføre autorisasjon, kan bestått nasjonal eksamen innføres som vilkår for å motta autorisasjon ved endt utdanning. En slik innretning vil gi myndighetene en tydeligere styringsmulighet og gi ytterligere faglig innhold til autorisasjonsordningen. Eksamen kan da gjennomføres etter innlevert masteroppgave, og juss kan ellers integreres i samtlige deler av undervisningen. Dette vil sikre at eksamen gjennomføres på samme tidspunkt i utdanningsløpet.

Vi anbefaler også at nasjonal eksamen tilrettelegges for at andre yrkesgrupper også kan ta en slik eksamen. Dette skyldes at vi anbefaler innføring av et generelt krav om bestått nasjonal eksamen i juss for arbeid i barnevernstjenesten og for ledere i barnevernsinstitusjoner.

Kompetansekrav til kommunalt barnevern

Kompetansen i barnevernstjenesten ligger i dag i stor grad på bachelornivå. Likevel finner vi kompetansemangler på kjerneoppgavene i barnevernet, herunder bl.a. å kunne identifisere omsorgssvikt. Etter vår vurdering er dette en sterk indikasjon på at et høyere kompetansenivå er nødvendig. Selv om lang erfaring og veiledning gir økt kompetanse, er det ikke hensiktsmessig at nyutdannede begynner i en tjeneste hvor de i realiteten først etter flere års erfaring vil ha kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene.

Direktoratet anbefaler at 80 prosent av de ansatte med faglige arbeidsoppgaver i barnevernstjenesten har relevant mastergradsutdanning. Kravet er basert på en vurdering av kompleksiteten i arbeidsoppgavene sammenlignet med kompetansen vi reelt sett kan forvente at

nyutdannede har etter utdanning på bachelornivå. Barnevernstjenesten er som regel organisert etter en modell der de ansatte er ansvarlige for å følge opp barn og familier, enten alene eller sammen med én annen ansatt. Den enkelte saksbehandlers kompetanse er med andre ord avgjørende for å identifisere utfordringer og hensiktsmessig oppfølging av det enkelte barn og familie. Dette stiller svært høye krav til bredde i hver enkelt saksbehandlers kompetanse til å identifisere og følge opp aktuelle utfordringer, samt ivareta rettssikkerheten til barn og foreldre.

Av samme grunn vurderer vi at det ikke er hensiktsmessig å knytte utdanningsnivå til svært konkrete arbeidsoppgaver. Å koble gradsnivået til formelle arbeidsoppgaver som for eksempel vedtak, kan også bidra til innføring av et mellomnivå i barnevernstjenesten, der det praktiske arbeidet likefullt utføres av personer med lavere utdanningsnivå. Vi vurderer likevel at det i et andelskrav vil være nødvendig å presisere at personer uten mastergrad ikke kan fatte vedtak eller være hovedsaksbehandler/-kontaktperson for barn. Alternativt kan vi stille krav om at samtlige kjerneoppgaver i barnevernstjenesten skal utføres av personer med mastergrad. Dette bør tilsvare omtrent 80 prosent av de ansatte. Vi foreslår uansett at det innføres et krav om bestått nasjonal eksamen i juss. De som ikke har gjennomført denne eksamen som en del av sin grad, vil dermed måtte ta en slik eksamen i etterkant.

Vi foreslår at det presiseres at det er nødvendig med en barnefaglig kompetanse som en samlebetegnelse. Vi foreslår dette i stedet for et generelt krav om barnevernsfaglig kompetanse, for å kunne spisse sistnevnte begrep. I dag forstås barnevernsfaglig kompetanse svært ulikt, og kan inkludere enhver person som arbeider i barnevernet, uavhengig av utdanningsbakgrunn. Vi ønsker derfor å tydeliggjøre at barnevernsutdanninger gir barnevernsfaglig kompetanse, mens andre utdanninger er viktige fordi de gir en annen kompetanse relevant for arbeid med barn og deres familie.

Vi ser at det videre kan være grunn til å spesifisere et ytterligere behov for barnevernsfaglig personell. Dette kravet kan være rettet mot en master i barnevern eller også inkludere master i barnevernsarbeid. Dersom det utvikles en femårig integrert masterutdanning og det legges til rette for at utdanningsinstitusjonene utdanner et tilstrekkelig antall kandidater mener vi at krav rundt 40 prosent vil være fordelaktig.²⁸⁹ Dersom kravet også inkluderer master i barnevernsarbeid kan det settes høyere. Med bakgrunn i at det er flere forutsetninger som må avklares, foreslår vi ikke en konkret andel som bør ha barnevernsfaglig utdanning, men vil understreke at det er flere grunner til å innføre et slikt krav.

Ledere er avgjørende for faglig utvikling og kvalitet i tjenestene og det vil etter vår vurdering være uheldig å stille lavere krav til disse enn til de andre ansatte. Vi foreslår at ledere må ha en mastergrad og barnevernsfaglig kompetanse, forstått som fremtidig master i barnevern eller

²⁸⁹ Disse vil da inngå i kravet om 80 prosent med barnefaglig mastergrad

master i barnevernsarbeid. Vi foreslår at det i en overgangsperiode tilrettelegges for at dagens ansatte og ledere kan ta videreutdanning for å tilfredsstille krav om mastergrad.

Vi har også vurdert hvordan barnevernstjenesten kan gis bedre tilgang til jurister og psykologer. Vi finner at mange ønsker seg en lovfesting av tilgang til slik kompetanse. Etter vår vurdering er det imidlertid være behov for føringer eller veiledere knyttet til en hensiktsmessig bruk av psykologer og jurister i barnevernstjenestene, før en evt. lovfesting. Vi ser et slikt behov fordi vi opplever det som uklart hvordan kompetansen til disse yrkesgruppene best burde utnyttes. Det er utfordringer i hvordan kompetansen benyttes i dag, og vi tror ikke det vil være hensiktsmessig å lovfeste en tilgang til disse yrkesgruppene før utfordringene i større grad er synliggjort og forsøkt løst.

Med bakgrunn i dette anbefaler vi at det utvikles et modellforsøk med utprøving av ulike modeller for tilgang til jurister og psykologer i barnevernstjenesten. Disse kan prøve ut ulike former for tilknytning, men bør inkludere forsøk hvor jurister og psykologer er ansatt i barnevernstjenestene. Ordningen kan innrettes gjennom at interesserte kommuner søker om å delta i forsøket og deretter mottar tilskudd. Videre anbefaling av tiltak vil være avhengig av resultatene fra modellforsøket.

Kompetansekrav til statlig barnevern

Det er bred enighet om at dagens krav om at opp mot 50 prosent av de ansatte i barnevernsinstitusjoner må ha høyere utdanning, er utilstrekkelig. Barn og unge i disse institusjonene er ofte svært sårbare, og forskning viser blant annet at det er presumsjon for at rundt 76 prosent av dem har en psykisk lidelse.²⁹⁰

Etter vår vurdering tilsier ungdommenes utfordringer og behov for hjelp, at de ansatte som hovedregel bør ha relevant høyere utdanning. Et slikt krav vil gjøre kompetansekravet for barnevernsinstitusjoner mer likt krav og praksis for andre døgninstitusjoner hvor barn befinner seg. Vi foreslår at et slikt generelt krav innføres uavhengig av hvilken av dagens målgrupper institusjonen retter seg mot. Vi ser at barnas behov for kompetent personell uansett er stort. Dette skyldes blant annet at barna kan ha overlappende utfordringer. Direktoratet har også tidligere lagt til grunn at behovet for felles faglig tilnærming, kunnskap og veiledning er like stort i omsorgsinstitusjoner, som i behandlingsinstitusjoner.²⁹¹

Når det gjelder en nærmere spesifisering av hvilke yrkesgrupper som er relevante for arbeid i institusjon, mener vi det er nødvendig med en bredde i kompetansen, samtidig som det uansett bør være personell med utdanning innen miljøterapi ved samtlige institusjoner. Miljøterapi utgjør

²⁹⁰ Kayed mfl., 2015

²⁹¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018c

en felles faglig plattform for de ansatte og legger til rette for at de ansatte kan utnytte miljøet og gruppedynamikken ved institusjonen. Utover dette kan det åpnes for at de andre ansatte kan ha en barnefaglig utdanning. Dette vil inkludere de aller fleste av yrkesgruppene vi har fått innspill om at er relevante. En utvidelse av hvem som anses som «faglært» er også med på å gjøre et krav om at de ansatte som hovedregel skal ha høyere utdanning enklere å innføre.

Direktoratet har vurdert hvorvidt det er behov for ytterligere spissing av kompetansekravet til institusjoner rettet mot ulike målgrupper, utover et generelt krav om høyere utdanning. Vi mener en slik spissing kan være klokt, og foreslår derfor at det settes i gang et arbeid for å konkretisere relevant kompetanse for institusjoner med ulike målgrupper. Gjennom arbeidet kan direktoratet også identifisere hvorvidt det er behov for å foreslå utvikling av videreutdanninger rettet mot arbeid i institusjonsbarnevernet.

Vi har ikke fått like entydige tilbakemeldinger om behovet for masterutdanning fra relevante instanser eller praksisfeltet som det vi har fått når det gjelder kommunalt barnevern. Etter vår vurdering har vi ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å stille krav om at for eksempel samtlige miljøterapeuter bør ha en masterutdanning. En årsak til at dette er vanskelig å vurdere, er at over 30 prosent av årsverkene ifølge SSB er besatt av personer uten høyere utdanning, og det er stor variasjon mellom institusjonene. Dersom det utvikles relevante masterutdanninger og andre kompetansetiltak viser seg å ikke være tilstrekkelige, bør det vurderes å stille et høyere minimumskrav på sikt. Ettersom det vil ta flere år før de første med en ny masterutdanning er uteksaminert vurderer vi at det er tilstrekkelig tid til å øke andelen med bachelorutdanning først, samt utvikle særskilte krav til ulike målgrupper, og deretter vurdere behovet for at samtlige eller enkelte miljøterapeutstillinger forbeholdes personer med masterutdanning. I mellomtiden ser vi for oss at det vil være ansatte med masterutdanning i institusjonene, slik det også er i dag, men at denne andelen sannsynligvis vil øke som følge av at utdanningslengden for barnevernspedagoger økes.

Når det gjelder ledere vurderer vi at det er nødvendig med kompetanse på masternivå. Dette skyldes både krav om å sørge for at institusjonen har en samlet, faglig tilnærming, men også den personalmessige og økonomiske oppfølgingen av institusjonens drift, krever høy kompetanse. Vi foreslår at leders mastergrad bør være relevant, men ikke avgrenset til fremtidig master i barnevern eller barnevernsarbeid. De bør likevel ha bestått nasjonal eksamen i juss. Vårt foreslåtte krav vil samtidig innebære at dagens krav om 15 studiepoeng i ledelse for leder og stedfortreder utgår. Etter vårt syn bør dette imidlertid være gjenstand for en vurdering i ansettelsesprosessen slik det i all hovedsak er for ledere i andre deler av velferdssektoren. Vi vil samtidig løfte frem direktoratets tidligere tilbakemeldinger til departementet om at det bør utvikles et tilbud om videreutdanning for institusjonsledere.

Autorisasjon og nasjonalt barnevernspersonellregister

Autorisasjon er en offentlig godkjenning for å benytte en bestemt yrkestittel.

Autorisasjonsordningen er kjent fra helsevesenet hvor den har som formål å regulere yrkesutøvelsen til yrkesgrupper som har folks liv og helse som sitt virkeområde. Ved brudd på krav som følger av loven kan den autoriserte motta ulike reaksjoner, hvor tilbakekallelse av autorisasjonen innebærer at vedkommende mister retten til å benytte yrkestittelen. Vi har utredet en slik ordning for barnevernspedagoger og sosionomer ansatt i barnevernet. Vi har også utredet en ordning med nasjonalt barnevernspersonellregister, hvor ansatte kan motta reaksjoner og bli oppført i et nasjonalt register ved brudd på bestemte lovkrav. Et slikt register kan, i likhet med autorisasjon, forhindre at personer som har utøvd uforsvarlig praksis kan ansettes i en annen barnevernstjeneste eller -institusjon.

Barnevernets samfunnsoppdrag tilsier at det kan være behov for å innføre sterkere reaksjonsmuligheter enn det som ellers følger av dagens lovverk. Ansatte i barnevernet arbeider med barn og familier i sårbare situasjoner, hvor deres vurderinger kan få store følger for enkeltpersoner. Autorisasjon gir er en særlig sterk reaksjonsmulighet fordi den forhindrer at den ansatte som er fratatt sin autorisasjon får jobb hos en annen arbeidsgiver i samme sektor. Direktoratet ser videre at autorisasjonsordning kan styrke kjernekompetansen i barnevernet ved at den ansatte kan føle et større ansvar for yrkets faglige nivå og utvikling.

Vi anbefaler at en autorisasjonsordning i barnevernet i så stor grad som mulig innrettes etter dagens ordning for helsepersonell. Dette skyldes at det ikke er grunn til å tro at mange barnevernsansatte vil motta reaksjoner årlig, og at enkelte yrkesgrupper i barnevernet allerede er autorisert etter helsepersonelloven. Å opprette parallelle ordninger for regulering av autorisasjon i barnevernet kan skape et regelverk med stor variasjon i vilkår og organisering. Dette kan oppfattes forvirrende for ansatte og arbeidsgivere og vil være lite kostnadseffektivt. Vi vurderer det som særlig positivt dersom autorisasjon tildeles etter endt masterutdanning, og foreslår at autorisasjonsordningen omfatter det vi vurderer som barnevernets fremtidige kjernekompetanse: master i barnevern og master i barnevernsarbeid. Vi anbefaler at en slik innretning med bakgrunn i anbefalingene om ny utdanningsstruktur.

Samtidig kan dette medføre at en relativt høy andel ikke vil autoriseres, særlig i barnevernsinstitusjonene. Dette er imidlertid avhengig av innretning av kompetansekrav for barnevernsinstitusjoner på lang sikt. Autorisasjonsordningen kan derfor kombineres med en ordning med et nasjonalt register over barnevernspersonell, som gjelder uavhengig av yrkesbakgrunn og hvorvidt vedkommende er autorisert eller ei. Vi ser samtidig enkelte personverns- og rettssikkerhetsmessige utfordringer ved en slik ordning. Nærmere vilkår og forvaltning av en slik ordning bør derfor utredes mer inngående i samarbeid med Helsetilsynet.

Vi ser at det er flere potensielle positive virkninger knyttet til innføring av en autorisasjonsordning og et nasjonalt barnevernspersonellregister. Flere muligheter til å forhindre uegnede personers videre arbeid med sårbare barn og unge, en tydeligere profesjonsrolle og økt tillit vil være positivt. Samtidig mener vi det sannsynligvis vil være større positive virkninger ved de andre tiltakene i denne utredningen, ettersom reaksjonene trolig vil omfatte svært få personer årlig samt at kausaliteten til tillit er usikker. Tillit kan også øke som følge av andre kompetansehevende tiltak. Dette gjør at direktoratet anser autorisasjon og nasjonalt barnevernspersonellregister blant de minst virkningsfulle av tiltakene i utredningen for å heve kvaliteten i barnevernet. Vi vurderer lengre utdanning, kompetansekrav og nasjonal eksamen i juss som mer treffsikre virkemidler.

Veiledet førsteår

Det er stor variasjon i dagens tilbud om veiledning for nyansatte i barnevern. Systematisk veiledning og opplæring av nyansatte er fraværende ved flere barnevernsinstitusjoner og -tjenester og mange nyansatte blir derfor stående alene med krevende arbeidsoppgaver. Dette kan være utfordrende, særlig for nyutdannede, det kan påvirke kvaliteten på tjenesten til barn og familier og føre til høy turnover i de første årene i arbeidslivet. Forskning fremhever nettopp veiledning som en viktig faktor for å hindre frafall og for trivsel i arbeidet for nyutdannede/nyansatte.²⁹²

Selv om det har vært en satsing på veiledet førsteår gjennom etablering av veilederutdanning for ansatte i barnevernet, har det ikke vært tilstrekkelig for å etablere et veiledet førsteår for nyutdannede.²⁹³ Mangel på føringer fra myndighetens side og tilstrekkelig ressurser trekkes frem som et hinder for å nå denne intensjonen.²⁹⁴ Vi har utredet to alternative modeller for et veiledet introduksjonsår som kan sørge for at nyutdannede og/eller nyansatte får veiledning av god kvalitet: veiledet førsteår og ettårig turnusordning.

Det er fordeler og ulemper med både veiledet førsteår og turnusordning, men samlet sett vurderer vi veiledet førsteår som den mest hensiktsmessige modellen. Turnusordning er et egnet virkemiddel som kan bidra til veiledning av høy kvalitet og til at nyutdannede får kjennskap til arbeid i både barnevernstjenesten og -institusjoner. Det er imidlertid betydelige utfordringer og usikkerheter forbundet med en slik ordning, spesielt knyttet til hvem som skal omfattes av den, og hvilke konsekvenser det får for sammensetningen av kompetansen i barnevernet. Erfaringer fra

²⁹² Wollscheid og Røsdal, 2019

²⁹³ Lauritzen og Aas, 2015

²⁹⁴ Ibid.

andre sektorer viser også at det er utfordrende og lage et administrativt apparat for at turnusordning forvaltes på en god måte.

Veiledet førsteår fremstår som et bedre egnet tiltak for barnevernet. Vi har vurdert at et veiledet førsteår som hovedregel skal omfatte alle nyansatte som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet, uavhengig av utdanningsbakgrunn. I dag er det krav om veiledning og opplæring av ansatte ved barnevernsinstitusjoner. Likevel ser vi betydelige mangler i denne veiledningen. Derfor anbefaler vi at en satsing på veiledet førsteår skal gjelde for både barnevernstjenestene og for institusjonsbarnevernet. Det kan imidlertid være aktuelt at kravene om veiledet førsteår bør innrettes ulikt for barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner.

Vi anbefaler at tiltaket lovreguleres, og at innholdet og rammene for veiledning detaljeres nærmere i veileder. Vi ser et klart behov for at de nyansattes ansvars- og arbeidsoppgaver begrenses i en periode, blant annet knyttet til det å være hovedsaksbehandler i kommunalt barnevern og være alene på jobb i barnevernsinstitusjon, men dette bør vurderes nærmere. Vi anbefaler at det stilles krav om at veileder skal ha formell veilederkompetanse. En satsing på veiledet førsteår må følges opp med en økning av antall studieplasser ved videreutdanningen i barnevernfaglig veiledning og økonomiske midler til å frikjøpe ansatte til å drive med veiledning. Dette tiltaket er nært forbundet med tiltaket om praksis, og finansiering av disse tiltakene bør ses i sammenheng.

Faglig oppdatering

Direktoratet har vurdert om det bør stilles krav om faglig oppdatering for de ansatte i barnevernet. Barnevernsfeltet preges av et dynamisk kunnskapsgrunnlag, hvor anbefalinger om hva som utgjør faglig forsvarlig praksis er i kontinuerlig utvikling. For at barnevernet skal gi gode tjenester til barn og familier må de ansatte være oppdatert på ny forskning, regelverk og retningslinjer og kunne innrette sin praksis deretter. Tidligere forskning har vist at sosialarbeidere skiller seg fra andre profesjonsgrupper ved at de i liten grad søker informasjon i fagbøker, tidsskrifter og på internett i krevende saker.²⁹⁵ Selv om en høy andel ansatte i barnevernstjenesten har deltatt på kurs, seminarer eller tatt videreutdanning de siste to årene²⁹⁶, oppgir ansatte at dette i liten grad vært med bakgrunn i et ønske fra arbeidsgiver.²⁹⁷ Direktoratet har også tidligere beskrevet at dagens kompetanseutviklingstilbud oppleves som sporadisk og styrt

²⁹⁵ Caspersen, 2007

²⁹⁶ Røsdal mfl., 2017

²⁹⁷ Fellesorganisasjonen, 2018

av trender, og tjenestene etterspør tydelige og prioriterte satsinger fra myndighetene for hvilke tiltak de skal delta i.²⁹⁸

Direktoratet har i forbindelse med tidligere arbeider lagt til grunn at barnevernstjenestene har behov for at kompetansesatsinger er omfattende nok til at mange og helst hele tjenester kan løftes på enkelte områder. Vi har fått tilbakemelding om at det ellers vil være krevende å omsette kunnskapen til bedret kvalitet i arbeidet i tjenestene. Med bakgrunn i disse vurderingene har vi vært usikre på om et om faglig oppdatering faktisk vil føre til endringer i måten arbeidet i tjenesten utføres på. Denne usikkerheten vil forsterkes dersom kravene til oppdatering skal ligge på samme nivå som kravene til faglig vedlikehold som stilles av Psykologforeningen og Fellesorganisasjonen. For psykologspesialister er det krav om 96 timers faglig vedlikehold i løpet av fem år, mens tilsvarende tall er 72 timer for kliniske spesialister gjennom FOs godkjenningsordning. Et krav om faglig oppdatering har likevel stor støtte i fagmiljøet.

Vi er også bekymret for at innføring av et slikt krav samtidig med andre krav foreslått i denne utredningen, vil bli krevende å ivareta for mange barnevernstjenester og -institusjoner. Dette knytter seg særlig til innføring av veiledet førsteår og en overgangsordning knyttet til nye kompetansekrav. Krav om faglig oppdatering er også en relativt kostbar ordning dersom kommuner og institusjoner skal kompenseres for deltakelse i videreutdanning og andre kompetansehevende tiltak.

Et alternativt tiltak er at direktoratet igangsetter ytterligere tiltak for å senke terskelen for å holde seg faglig oppdatert. Vi vurderer at det kan være aktuelt å se nærmere på en løsning med felles oversikt over kompetansetiltak fra de ulike aktørene. Direktoratet kan bl.a. ta et større ansvar for å samle relevant kunnskap og informasjon, blant annet fra kunnskapssentrene, og tilby dette til praksisfeltet gjennom våre digitale kanaler. Det er i tillegg et stort potensial knyttet til utvikling av e-læringskurs og bruk av videoforelesninger²⁹⁹ med gjennomgang av ny forskning. Dersom direktoratet skal utvikle ytterligere tiltak som krever jevnlig oppdatering og koordinering av de regionale kunnskapssentrene, må det imidlertid settes av ressurser til dette.

Kompetanse hos advokater som prosederer barnevernssaker

Direktoratet har utredet tiltak rettet mot advokaters kompetanse i barnevernssaker. Saker om omsorgsovertakelse og atferdsplasseringer i barnevernsinstitusjon behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, hvor privat part representeres av advokat. Skal advokaten kunne bistå

²⁹⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016a

²⁹⁹ Direktoratet har for eksempel utviklet fem kurs som tar for seg oppfølging av skole, barns psykiske helse og trygghet og sikkerhet på institusjon, se <https://semeg.bufdir.no/>.

den private part på best mulig måte, må vedkommende ha både nødvendig kompetanse og god forståelse for oppdragets innhold. Dette skyldes blant annet at familien og barnevernstjenesten skal ha kontakt og samarbeide også etter at saken er avgjort.

Gjennom utredningen finner vi at det er store forskjeller mellom advokatenes kompetanse og personlige egenskaper i barnevernssaker, særlig blant advokater for privat part. Vi finner også at det kan være vanskelig for den private part å vite hvilke advokater som har forutsetninger for å ivareta deres interesser i en barnevernssak på en god måte.

Vi foreslår at det innføres en ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra lignende ordning på straffesaksområdet. En slik ordning vil kunne legge til rette for å sikre god kompetanse hos advokater. Det vil det også kunne styrke forvaltningskompetansen i tjenestene og bedre beslutningsgrunnlaget til fylkesnemnda og domstolene. Prinsippet om fritt advokatvalg vil fortsatt gjelde, gjennom at partene står fritt til å velge en advokat som ikke er med i ordningen. Vi har mottatt svært stor støtte til dette forslaget.

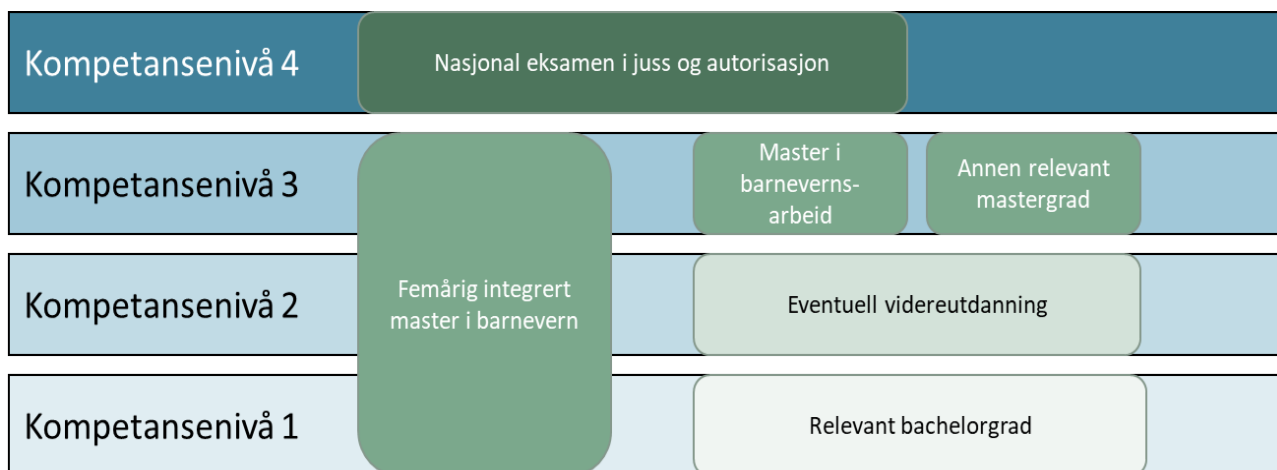
Etter vårt syn er det usikkert om et krav om videreutdanning og/eller oppdateringskurs i løpet av oppnevningsperioden vil ha en selvstendig effekt når det gjelder advokatenes kompetanse. Forutsatt at antallet antatte faste advokater holdes relativt begrenset, vil advokatene sikres en viss mengde saker. Større saksmengde vil gi advokaten både mer erfaring og en sikkerhet som tillater spesialisering. En ordning med faste advokater vil også kunne føre til økt status, noe som igjen kan føre til at flere dyktige advokater ønsker å arbeide med barnevernssaker. Direktoratet ser det som hensiktsmessig at en ordning med faste advokater i barnevernssaker administreres av fylkesnemndene og Sentralenheten, som begge er nøytrale instanser.

7.2 En ny kvalifiseringsmodell for barnevernet

Vårt forslag til ny modell for å kvalifisere seg til arbeid i barnevernet er illustrert i figur 7.1. Strukturen legger opp til fire mulige nivåer av formell kompetanse. Figuren er hierarkisk oppbygget og viser en trinnvis økning i formalkompetanse fra nivå 1 (bachelorgrad) til nivå fire (kompetanse utover mastergrad).

Slik det er i dag har de fleste i barnevernstjenesten en kompetanse tilsvarende nivå én eller to. De fleste har en relevant bachelorgrad og noen har videreutdanning. Barnevernsinstitusjoner er langt mer delt. De fleste har kompetanse på nivå én, og flere har også en videreutdanning (nivå to), mens rundt 30 prosent av årsverkene ikke har kompetanse tilsvarende nivå én. Det eksisterer ikke et nivå fire med nasjonal eksamen i juss og autorisasjon, eller en femårig integrert master i barnevern eller master i barnevernsarbeid.

Figur 7.1. Struktur for kvalifisering til arbeid i barnevernet



I vår utvikling av tiltak har vi lagt opp til en trinnvis økning av kompetanse.

Vi anbefaler at barnevernstjenesten i fremtiden primært har kompetanse tilsvarende nivå tre eller fire. Vi har foreslått at 80 prosent av de ansatte bør ha en relevant mastergrad. Personer med kompetanse på nivå tre kan sidestilles med hverandre uavhengig av hvilken mastergrad vedkommende har tatt. Alternativt kan det innføres krav om at det skal være tilgjengelig personell, eller en viss andel ansatte, med integrert master eller master i barnevernsarbeid. Det kan også innføres et nivå fire med nasjonal eksamen i juss og autorisasjon. Disse tiltakene er foreslått forbeholdt personer med master i barnevernsarbeid eller en femårig master i barnevern. Dette innebærer også en åpning for at personer med disse to mastergradene får en særskilt myndighet eller beslutningskompetanse. I en overgangsordning vil kompetanse på nivå to kombinert med erfaring tilfredsstille krav til kompetanse på nivå tre. I tillegg kan det tenkes en overgangsordning hvor disse også autoriseres.

Med et krav om at de ansatte som hovedregel skal ha relevant høyere utdanning vil samtlige barnevernsinstitusjoner på kort sikt bevege seg til kompetansenivå én. Avhengig av institusjonens målgruppe kan det også stilles krav om kompetanse på nivå to, og potensielt også nivå tre. På lengre sikt bør det vurderes om det skal stilles krav til ytterligere kompetanse, herunder hvilken rolle personer med de nye masterutdanningene bør ha. Dette bør vurderes når vi ser utslaget av innføring av et generelt krav om høyere utdanning og innholdet i nye masterutdanninger. De nye mastergradene må uansett utvikles slik at de er relevante for arbeid i barnevernsinstitusjoner.

7.3 Prioritering av tiltakene

Direktoratet har vurdert tiltakene med utgangspunkt i hvor stor virkning vi mener tiltaket vil ha og hvor store kostnader det har. Oslo Economics har også vurdert hvert enkelt tiltak i sin samfunnsøkonomiske analyse.³⁰⁰

Oslo Economics' hovedkonklusjon er at økt kompetanse vil gi bedre barnevern, og at dette vil gi samfunnsøkonomiske gevinster gjennom økt livskvalitet og redusert risiko for at barna senere havner utenfor arbeidslivet. De forventer at ansatte med bedre forståelse av metode, dokumentasjon, systematikk og analyse vil være med effektive, og at barnevernet dermed kan gjøre samme arbeidsoppgaver med færre årsverk.

Oslo Economics anbefaler at det innføres nye masterutdanninger i barnevern og kompetansekrav til ansatte med bachelor (institusjon) og mastergrad (barnevernstjenesten). Disse har viktige synergier fordi de sammen retter seg mot både tilbud og etterspørselssiden. Direktoratet er enig i denne vurderingen. Dersom det er nødvendig, vil vi prioritere innføring av kompetansekrav og ny masterutdanning over de andre tiltakene. Vi anser nasjonal eksamen i juss som en del av dette kompetansekravet. Samtidig anser vi bedre praksis som en forutsetning for å oppnå gode masterutdanninger. Oslo Economics fremhever tiltak for å forbedre praksis som det mest effektive enkeltstående tiltaket.

Direktoratet vil deretter fremheve tiltaket knyttet til veiledet førsteår. Tiltaket er svært populært i praksisfeltet og referansegruppen, og vi har forskningsmessig belegg for å vurdere at det vil påvirke kvaliteten i både institusjoner og tjenester positivt. Tiltaket er relativt kostbart, men vil treffe svært mange ansatte. Oslo Economics rangerer dette tiltaket lavere enn oss.

Oslo Economics anbefaler deretter nasjonal eksamen i juss og tilskuddsordning til juss og psykologikompetanse i barnevernstjenesten. De fremhever at tiltakene har begrensede kostnader, samtidig som de adresserer konkrete kompetansebehov. Direktoratet er enig i denne vurderingen, men mener at nasjonal eksamen i juss også er en del av kompetansekravet. I tillegg vil vi fremheve ordningen med faste advokater i barnevernet. Dette tiltaket vil treffe relativt sett få personer og har dermed en begrenset virkning. Samtidig retter det seg mot en av våre grunnleggende verdier gjennom å kunne bidra til økt rettsikkerhet for det enkelte barn og familie i en vanskelig situasjon. Vi har ikke opplevd motforestillinger mot dette tiltaket og det har svært lave kostnader.

Oslo Economics har deretter satt opp autorisasjonsordning og et felles nasjonalt barnevernspersonellregister. Dette skyldes at de har små positive virkninger, men samtidig lave kostnader. Oslo Economics har rangert autorisasjon høyere enn en ordning med felles register, og

³⁰⁰ Oslo Economics, 2019

anbefaler derfor at dette tiltaket kun innføres for yrkesgrupper som ikke får autorisasjon. Vi er enige i denne vurderingen, men vil fremheve at en registerordning krever videre utredning.

Til sist har både vi og Oslo Economics rangert turnusordning og krav om faglig oppdatering. Dette skyldes at det sannsynligvis er færre positive virkningene av disse tiltakene enn flere av de andre, mens det er noe større kostnader. Vi vil også understreke at innføring av faglig oppdatering kan bli en uhensiktsmessig stor belastning for barnevernet dersom det innføres samtidig med en overgangsordning knyttet til kompetansekrav og veiledet førsteår.

Vi har rangert de ulike tiltakene slik:

1. Kompetansekrav, inkl. nasjonal eksamen i juss, og masterutdanning
2. Tiltak rettet mot bedre praksis
3. Veiledet førsteår
4. Ordning med faste advokater og tilskuddsordning for psykologer og jurister
5. Autorisasjon/nasjonalt barnevernspersonellregister
6. Turnusordning og faglig oppdatering

7.4 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Direktoratet anbefaler innføring av en tiltakspakke bestående av punkt 1-5 over, inkludert en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger, kompetansekrav tilsvarende 80 prosent med mastergrad i barnevernstjenesten og hovedregel om 100 prosent med relevant høyere utdanning i barnevernsinstitusjoner.³⁰¹ En slik pakke vil gi et stort kompetanse og -kvalitetsmessig løft til barnevernet. Tiltakene vil innebære at flere av de krav og ordninger som finnes i andre helse- og velferdstjenester, også innføres for barnevernet.

Bufdirs anbefalte tiltakspakke er ifølge Oslo Economics, etter en såkalt break-even analyse, «med overveiende sannsynlighet» samfunnsøkonomisk lønnsomt.³⁰²

Oslo Economics forutsetter i sine beregninger at innføringen av tiltakene fører til en forbedring på følgende fem områder:

³⁰¹ Dette er ikke Oslo Economics' høyest rangerte tiltakspakke ut ifra en samfunnsøkonomisk vurdering basert på sine utvalgte forutsetninger. Som tidligere nevnt vurderer de en modell med bachelor + master for barnevernspedagoger som marginalt bedre, men de er usikre. Vi vurderer at en femårig integrert utdanning er bedre egnet til å ivareta kompetansebehovet i barnevernet. Vi vurderer videre å ha tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å anbefale et høyt kompetansekrav i kommunalt barnevern. Dette er nærmere diskutert i utredningens øvrige kapitler.

³⁰² I Oslo Economics' rapport kalles denne sammensetningen av tiltak «bred kompetansepakke med integrert master – B»

- Arbeidskraften i det kommunale barnevernet blir mer effektiv, slik at de totale lønnsutgiftene reduseres tilsvarende. Utgiftene på institusjonsområdet reduseres, og plasseringer blir erstattet av hjelpetiltak
- Livskvaliteten til barn og unge som mottar tiltak fra barnevernet øker som følge av de får bedre hjelp av barnevernet
- Produksjonstapet for voksne som tidligere har mottatt tiltak fra barnevernet faller fordi denne gruppen kommer raskere inn i arbeidslivet
- Turnover i det kommunale barnevernet blir redusert, noe som sparer samfunnet for kostnader ved blant annet rekruttering og opplæring

Oslo Economics påpeker at vi må observere en effektiviseringseffekt på 1,18 prosent³⁰³ på hver av de ovennevnte fem områder for at konklusjonen om at Bufdirs anbefalte tiltakspakke er samfunnsøkonomisk lønnsom skal gjelde. Verdien av disse innsparingene (dvs. 1,18 prosent for hvert område) vil være på 1096 mill. kroner per år.³⁰⁴ Oslo Economics vurderer at effektiviseringsgevinster på et slikt nivå må anses som realistisk og skriver at «vi vurderer det [...] som overveiende sannsynlig at alle pakkene unntatt «Kompetansepakke uten ny master» er samfunnsøkonomisk lønnsomme».

Budsjettmessige konsekvenser

Vår anbefalte tiltakspakke inneholder de prioriterte tiltakene 1 til 5, jf. kap. 7.3. Dersom kun tiltakene rangert som nummer 1 til 3 eller 1 og 2 innføres, vil kostnadene reduseres noe. Samtidig er fortsatt de mest kostbare tiltakene fortsatt inkludert.³⁰⁵ Kostnadene fremkommer av tabell 7.1. For øvrige beskrivelser av budsjettmessige konsekvenser viser vi til rapporten fra Oslo Economics.

³⁰³ Behov for effektiviseringseffekt på 0,65 prosent og dermed et lavere totalt «innsparingskrav» på ca. 600 mill. kroner dersom man benytter en annen beregningsmåte (forutsetter «dobbel verdi på livskvalitet for barn»). Oslo Economics skriver i tabell 7.4 at dette er en sekundær analysevariant og ikke deres hovedanalyse.

³⁰⁴ Innsparinger på 1,18 prosent per år tilsvarer for eksempel om lag 71 årsverk av totalt 6004 årsverk og redusert turnover i det kommunale barnevernet tilsvarende 14 arbeidstakere i en heltidsstilling, pr. år. Oslo Economics anslår at det er en turnover på 1 200 årsverk i dag. Det kan gjøres tilsvarende beregninger for de resterende områdene.

³⁰⁵ Kompensasjon for høyere lønnsutgifter til kommunene er den klart høyeste enkeltutgiftsposten, og står for nær halvparten av kostnadene. I 2024 står det for eksempel for 70 mill. kr, mens det i 2023 står for 338 mill. kr.

Tabell 7.1. Årlige kostnader ved innføring av direktoratets anbefalte tiltak. Mill. 2019-kr (ekskludert skattefinansieringskostnader).

Tiltak	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
1-5	60	96	287	392	480	501	567	605	629	650	662	678
1-3	46	73	254	349	437	458	564	602	626	647	659	675
1-2³⁰⁶	24	52	233	328	416	439	545	583	607	627	639	655

7.5 Konsekvenser ved endringer i modell eller manglende gjennomføring

Direktoratet ser at det kan være et ønske om å endre innretning av tiltakene eller sammensetningen av disse i etterkant av utredningen. Vi ønsker derfor å understreke følgende konsekvenser ved endringer i modell eller dersom tiltakene vi har anbefalt ikke gjennomføres.

Vi ser at det kan virke mot sin hensikt å innføre kompetansekrav uten at det gjøres endringer i dagens masterutdanninger. Etter vår vurdering er de fleste av dagens masterutdanninger innen barnevern *ikke* rettet mot klinisk eller praktisk barnevernsutøvelse. Vi tror derfor ikke at kvaliteten i barnevernet nødvendigvis vil øke i stor nok grad til at det rettferdiggjør utgiftene knyttet til kompetansekrav.

Motsatt kan det imidlertid gjøres endringer i masterutdanningene uten kompetansekrav. Samtidig kan det føre til at utdanningsnivået ikke øker i tilstrekkelig grad. Dersom de ansatte ikke mottar høyere lønn som følge av høyere utdanningsnivå, kan det også føre til at dyktige kandidater søker seg til jobber i andre sektorer med bedre lønnsbetingelser.

Direktoratet er opptatt av at kompetansekrav og nye masterutdanninger bør innføres også dersom det ikke innføres en femårig integrert utdanning for barnevernspedagoger, slik vi har anbefalt. I et slikt tilfelle ser vi imidlertid at det kan være aktuelt å stille krav om flere nasjonale eksamener for å sikre at utdanningen holder tilstrekkelig nivå. Dette kan også medføre et fortsatt stort behov for kliniske videreutdanninger. I et slikt scenario bør det også vurderes å innføre en høyere finansieringskategori for bachelorutdanningene.

³⁰⁶ Utregningen av dette alternativet baserer seg på tabell 10-1 og 10-5 i Oslo Economics (2019)

Dersom det ikke gjøres større endringer i dagens modell og kompetansestruktur i barnevernet ser vi en risiko for at det fortsatt vil være behov for større kompenserende tiltak, slik som tiltakene i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (2018-2024). Strategien er rettet mot ferdigutdannet personell, og tar blant annet sikte på å redusere risiko for svikt i barnevernstjenestene. Vi mener det fortsatt vil være behov for slike satsinger dersom det ikke innføres tiltak rettet mot å sikre kompetanse hos kandidater som fortsatt er under utdanning, og før de begynner å arbeide. Med bakgrunn i den samfunnsøkonomiske analysen, ser vi at dette, kombinert med konsekvenser for barn og familier som mottar utilstrekkelig hjelp, på sikt vil være mer kostbart enn å gjennomføre tiltakene vi har anbefalt.

7.6 Konsekvenser for likestilling og behov for kompenserende tiltak

Direktoratet foreslår store endringer i hvordan nyutdannede og andre kan kvalifisere seg for arbeid i sektoren. Få mannlige ansatte er en likestillingsutfordring i barnevernet allerede i dag, og tiltakene vi foreslår kan potensielt bidra til å forsterke en underrepresentasjon av menn ved utdanningene. Vi har derfor vurdert om det er behov for kompenserende tiltak.³⁰⁷

Det er svært alvorlig at grupper med diskrimineringsvern risikerer dårligere tjenester enn befolkningen for øvrig på grunn av manglende kompetanse. Vi vurderer derfor at det er viktig at dette tematiseres i tilstrekkelig grad i relevante utdanninger. Det er satt i gang flere relevante tiltak som kan styrke kompetansen for de som allerede arbeider i barnevernet i dag. Bufdir finansierer fra høsten 2019 en ny videreutdanning om barnevern i et minoritetsperspektiv, og fra 2020 vil det tilbys et opplæringsprogram om arbeid med minoriteter i barnevernet. Sistnevnte skal tilbys til ansatte i barnevernsinstitusjoner, kommunalt barnevern og statlig fosterhjemstjeneste.

Gjennom Rosa kompetanse tilbyr FRI (Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold) kompetanseheving og faglig bistand til barnevernsansatte. Den overordnede målsettingen er å bidra til et mer inkluderende barnevern, der alle barn, unge og ansatte blir ivaretatt, sett og anerkjent uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Kompetansehevingsprogrammet ble evaluert i 2019 av NTNU Samfunnsforskning og SINTEF Helse, som konkluderte med at Rosa kompetanse barnevern er et vellykket tiltak, men at det er behov for en videre satsning parallelt for å kunne heve bevissthet og kompetanse om lhbtqi-perspektiver i barnevernet.

³⁰⁷ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010

Direktoratet anbefaler at det settes i gang tiltak for at flere menn starter på utdanningene i barnevern og sosialt arbeid. Dette er har vært diskutert over flere år, og allerede flere universitet og høyskoler prøver for tiden ut tiltak for å øke rekruttering av menn. I NOU 2009:8 *Kompetanseutvikling i barnevernet* foreslo utvalget å innføre en forsiktig kvotering ved at minimum 20 prosent av dem som tildeles studieplass er menn. Videre påpeke utvalget at særlige rekrutteringsinnsatser må rettes mot ungdom med minoritetsetnisk bakgrunn. Det er nå åpnet opp for at gutter kan få tilleggspoeng for å søke seg til barnevernsutdanninger. Fra opptaket 2019 får gutter to tilleggspoeng når de søker på barnevernspedagogstudiet ved OsloMet. Tidligere simuleringer har vist at to tilleggspoeng kan føre til en mannsandel på 20 prosent mot dagens 16 prosent.³⁰⁸ Direktoratet anbefaler at forsøket evalueres nærmere når opptaket er klart, og at eventuelt andre tiltak som guttedager, guttenettverk etc., vurderes nærmere.³⁰⁹

7.7 Samlet oversikt over behov for overgangsordning og utvikling av tiltak

For å gjennomføre de anbefalte tiltakene er det behov for en lengre utviklings- og overgangsfase. Tiltak i overgangsfasen skisseres nedenfor.

Masterutdanning

Anbefalt fremtidig ordning: Femårig integrert master i barnevern som gir yrkestittel barnevernspedagog. Master i barnevernsarbeid for andre relevante yrkesgrupper, f.eks. sosionomer.

Overgangsordning: Studiestedene som skal tilby femårig integrert kan gi tilbud om at studenter på dagens bachelor i barnevern kan gå over til de to siste årene av den integrerte utdanningen.

Tiltaksutvikling: Det bør utvikles nye retningslinjer for både femårig integrert utdanning og master i barnevernsarbeid. Retningslinjene bør forskriftsfestes, i tråd med styringssystemet for helse- og sosialfagene. Det bør gis ekstra bevilgninger til doktorgrader innen barnevern, slik at universiteter og høyskoler settes i stand til å tilfredsstille krav om relevant førstestillingskompetanse for å tilby mastergrader. Finansiering av studiene bør ellers følge Kunnskapsdepartementets finansieringskategorier.

³⁰⁸ Storø, 2018

³⁰⁹ Se eksempler på tiltak i Reisel mfl., 2019

Ikrafttredelse av ny ordning: Nye masterutdanninger kan starte opp når de nye retningslinjene er utviklet. Dette kan tidligst skje i 2022.

Bedre praksis i utdanningen

Anbefalt fremtidig ordning: Lovfesting av barnevernets ansvar for veiledning av praksisstudenter. Dispensasjonsordning for særlig sårbare tjenester. Alternativt finansiering av praksisplasser gjennom universitetet- og høyskolesektoren.

Overgangsordning: Øremerkede midler til kommunene for å bygge veiledningskapasitet- og kompetanse, også tilsvarende ordning for barnevernsinstitusjoner.

Tiltaksutvikling: Det må lages strukturer og lovverk for ordningen, som også sørger for at tjenestene blir tilført tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Pilotprosjekt hvor gode modeller for praksis utvikles. Nasjonal veilederutdanningen må få økt bevilgning for å øke antallet studieplasser.

Ikrafttredelse av ny ordning: 2025.

Nasjonal eksamen i juss

Anbefalt fremtidig ordning: Krav om gjennomført nasjonal eksamen i juss før avsluttet master i barnevern og master i barnevernsarbeid. Ordningen vil være mest virkningsfull dersom eksamen innføres som vilkår for autorisasjon.

Overgangsordning: Ingen

Tiltaksutvikling: Nasjonal eksamen må utvikles sammen med UH-sektoren. Overordnet innhold og innretning kan utvikles i forbindelse med utvikling og forskriftsfesting av nye nasjonale retningslinjer, for master i barnevern og master i barnevernsarbeid. Eksamen må også utvikles for andre yrkesgrupper som trenger eksamen for å oppfylle nye kompetansekrav.

Ikrafttredelse av ny ordning: I forbindelse med oppstart av master i barnevern og barnevernsarbeid, tidligst 2022.

Kompetansekrav til barnevernstjenesten

Anbefalt fremtidig ordning: 80 prosent av de ansatte med faglige arbeidsoppgaver må ha relevant barnefaglig utdanning på masternivå, evt. krav om mastergrad for å utføre kjerneoppgavene, samt

krav om bestått nasjonal eksamen i juss. Ledere må ha relevant barnevernsfaglig utdanning og mastergrad. Modellforsøk med tilgang til jurister og psykologer.

Overgangsordning: Relevant videreutdanning fra de seneste årene og bestått nasjonal eksamen i juss kompenserer for krav om mastergrad.

Tiltaksutvikling: Selv om kompetansesatsingen for kommunalt barnevern avsluttes i 2024, vil det likevel være behov for å beholde et tilbud om videreutdanninger for å lykkes med overgangsordningen. Regelverk for tilskudd til å ansette, eller gi bedre tilgang til, jurist og psykolog, må utvikles, og det må legges til rette for en evaluering, enten av Bufdir eller gjennom anskaffelse av ekstern evaluator. Lovregulering av tilgang til jurist og psykolog bør vurderes etter evaluering av modellforsøkene.

Ikrafttredelse av ny ordning: Kompetansekrav vil kunne tre i kraft senest i 2033. Modellforsøket er uavhengig av dette og kan igangsettes forholdsvis raskt.

Kompetansekrav til barnevernsinstitusjoner

Anbefalt fremtidig ordning: Hovedregel om at de faglig ansatte skal ha høyere utdanning og barnefaglig kompetanse. Ledere skal ha barnefaglig kompetanse, mastergrad og bestått nasjonal eksamen i juss. Utover dette kan det stilles mer konkrete krav rettet mot å ivareta institusjonens målgruppe. Ytterligere kompetansekrav bør vurderes i etterkant av ikrafttredelse og innføring av nye masterutdanninger.

Overgangsordning: Det må sannsynligvis innføres en overgangsordning med unntak for kravet, for personer ansatt før en bestemt dato.

Tiltaksutvikling: Utvikling av ytterligere kompetansekrav rettet mot institusjonens målgruppe. Det bør også vurderes å utvikle en videreutdanning for institusjonsledelse.

Ikrafttredelse av ny ordning: Fra 2022, men det må sannsynligvis være unntak for personer ansatt før en bestemt dato.

Autorisasjon og registerordning

Anbefalt framtidig ordning: Autorisasjon tildeles etter endt utdanning for master i barnevern og master i barnevernsarbeid. Ordning med nasjonalt barnevernspersonellregister må utredes nærmere.

Overgangsordning: Overgangsordning hvor barnevernspedagoger og sosionomer som tar videreutdanning får autorisasjon, jf. overgangsordning for kompetansekrav. En slik overgangsordning vil kreve administrative ressurser.

Tiltaksutvikling: Nødvendig hjemmel for ordningen må vurderes etter modell fra autorisasjonsordningen for helsepersonell.

Ikrafttredelse av ny ordning: Fra 2022, dersom overgangsordning innføres. Nye kandidater med master i barnevern eller master i barnevernsarbeid får autorisasjon når de uteksamineres.

Veiledet introduksjonsår

Anbefalt fremtidig ordning: Veiledet førsteår for nyansatte i barnevernsinstitusjoner og -tjenester.

Overgangsordning: I en overgangsperiode kan det være unntak fra krav om at veiledere har veilederutdanning.

Tiltaksutvikling: Strukturer og lovverk for ordningen, som sørger for at tjenestene blir tilført tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Nasjonal veilederutdanningen må få økt bevilgning for å øke antallet studieplasser.

Ikrafttredelse av ny ordning: Ca. 2025. Ikrafttredelse av krav om at veileder har veilederkompetanse bør vurderes på sikt, avhengig av tilgangen på slik kompetanse.

Faglig oppdatering

Anbefalt fremtidig ordning: Direktoratet anbefaler *ikke* innføring av et krav om faglig oppdatering. Vi anbefaler i stedet at direktoratet fortsetter arbeidet med å senke terskelen for at barnevernsarbeidere holder seg faglig oppdatert.

Overgangsordning: Ikke aktuelt.

Tiltaksutvikling: Flere ulike tiltak kan utvikles, f.eks. samordning av kompetansetilbud rettet mot barnevernet, samarbeid med kompetansesentre om spissing av nyhetsbrev med fokus på enkelte tema, utvikling av e-læringskurs og krav om videoforelesninger i FoU-anskaffelser.

Ikrafttredelse av ny ordning: Ikke aktuelt.

Kompetanse hos advokater

Anbefalt fremtidig ordning: Opprettes en ordning med faste advokater for private parter i barnevernssaker, etter modell av ordningen med faste forsvarere og bistandsadvokater i straffesaker.

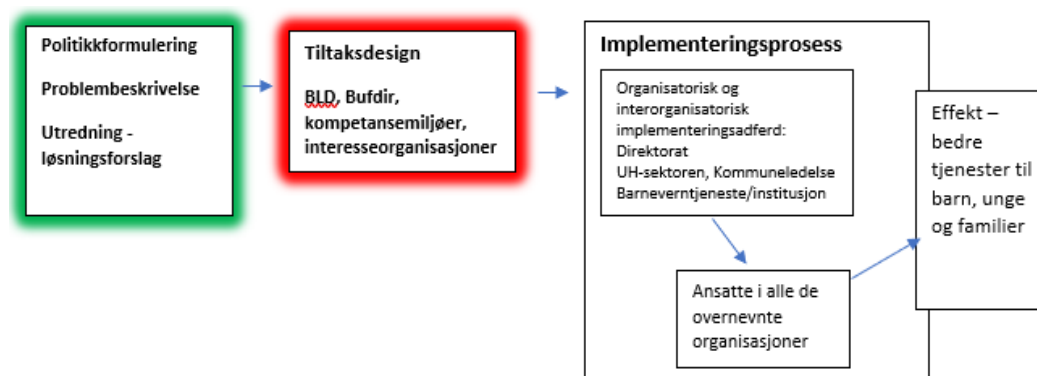
Overgangsordning: Ingen

Tiltaksutvikling: Forslaget om utvidelse av dagens hjemmel i barnevernloven § 7-8, vil etter vår vurdering være tilstrekkelig til å etablere en ordning med faste advokater i barnevernssaker. Det er imidlertid behov for hjemmel for at avgjørelse om antakelse som fast barnevernadvokat ikke kan påklages.

Ikrafttredelse av ny ordning: 2022.

8. Forutsetninger for vellykket implementering

For at tiltakene som anbefales i denne utredningen skal ha de ønskede nyttevirkningene må forutsetningene for vellykket implementering være på plass. Enkelte av forutsetningene varierer mellom de ulike tiltakene, og er derfor beskrevet i hvert enkelt tiltakskapittel, mens andre forutsetninger er felles for tiltakene. Dette kapittelet vil beskrive disse forutsetningene og den viktige prosessen fra denne utredningen leveres, til tiltakene iverksettes. Søren Winters (1994) integrerte implementeringsmodell gir oss en god oversikt prosesser, strukturer og aktører vi må forholde oss til når tiltakene skal implementeres. Vi har forenklet den litt og tilpasset den landskapet kompetansetiltakene for barnevernet skal implementeres i.³¹⁰



8.1 Fra politikkutvikling til tiltaksdesign

I tråd med implementeringsforskningen anser direktoratet at forutsetningene for en god implementering starter allerede i politikkutviklingsfasen. Selv om det ikke er klare skiller mellom de ulike fasene i virkeligheten, er det nyttig å tenke at politikkutviklingsfasen avsluttes med denne utredningen. I den påfølgende fasen med tiltaksdesign, er det viktig at tiltakene utformes på en slik måte at vi løser utfordringene utredningen har beskrevet.

Det er et viktig suksesskriterium for implementeringen at det gjøres en grundig jobb med å konkretisere tiltakene som regjeringen beslutter å gjennomføre. For eksempel vil denne fasen

³¹⁰ Winter, 1994

være viktig for utviklingen av retningslinjer for nye masterutdanninger, for å konkretisere kravene til innholdet i et veiledet første år, og for å plassere og regulere ansvaret for tilrettelegging av gode og tilstrekkelig antall praksisplasser på en måte som sannsynliggjør måloppnåelse.

Tiltaksutviklingen må gjennomføres i samarbeid med mange aktører på tvers av departementer, direktorater, fagmiljøer, interesseorganisasjoner og praksisfeltet. I dette arbeidet vil det etter vårt syn, være avgjørende at man ser helheten i alle tiltakene som foreslås, og at regjeringen legger opp til gode overgangsordninger og innfasing av tiltakene i en rekkefølge som gjør det mulig å iverksette de riktige aktivitetene til riktig tid. For eksempel mener vi det er sentralt at utdanningssektoren stimulerer til økt antall doktorgrader innenfor barnevern, før masterutdanningene etableres. Vi mener også at kapasiteten på veilederutdanningen må økes før vi kan stille krav om at hele barnevernet skal tilby et veiledet første år for nyansatte. På samme måte bør de økonomiske rammebetingelsene være på plass før et eventuelt kompetansekrav trer i kraft.

8.2 Implementeringsprosessen

Neste fase er selve implementeringsprosessen. I denne fasen påvirkes implementeringsresultatene av organisatorisk og interorganisatorisk adferd. Det er mange muligheter for ulike tolkninger av for eksempel lovgivning og dens intensjoner når det skal tolkes i et komplekst samspill mellom flere organisasjoner. Deretter skal enkeltpersoner – de ansatte, utføre tiltakene med det skjønn og rommet for tolkning som ligger i deres mandat.

De komplekse strukturene og aktørene implementeringsfasen består av, gjør at god kommunikasjon mellom aktørene er sentralt. Dersom mål og føringer ikke overføres fra en aktør til en annen er det stor risiko for at implementeringen av tiltakene mislykkes. For eksempel kan viktig meningsinnhold gå tapt i kommunikasjonen mellom sektorer.

Buudir har gjennom kompetansekartleggingen definert kompetansemangler i tjenestene og ønsker å bedre kompetansen i barnevernet ved å etablere en ny utdanningsstruktur som grunnlag for å jobbe i barnevernet. Et sentralt punkt her er at et nytt masterløp må inneholde en betydelig økning og forbedring av praksis i utdanningen og praksisrelevant teori. Dersom dette meningsinnholdet i tiltaket ikke kommuniseres og tas videre fra BFD til Kunnskapsdepartementet og videre til utdanningene, kan vi få masterutdanninger som inneholder andre, nye elementer som ikke kan forventes å bøte på de reelle kompetansemanglene i barnevernet, som denne utredningen har identifisert.

Et annet eksempel kan være kravene og innholdet i et veiledet førsteår. Dersom veiledningen ikke har riktig kvalitet, omfang eller innhold, er det heller ikke rimelig å anta at veiledningen fører til

måloppnåelsen om en tryggere og bedre overgang til arbeidslivet, med god kvalitet i barnevernsarbeidet og lavere turnover som effekt.

En av de viktigste årsakene til implementeringsproblemer er at en eller flere av de involverte aktørene har insentiver til å handle på en måte som hemmer målrealiseringen. Der nest avhenger implementeringens suksess av kapasiteten hos aktørene. Den ene barrieren handler altså om vilje, mens den andre om evne.³¹¹

Vi har ingen grunn til å tro at viljen til å jobbe for økt kompetanse i barnevernet ikke er til stede blant alle relevante aktører som skal bidra til å iverksette tiltakene som foreslås i denne utredningen. Allikevel er det viktig å ta hensyn til at mange av aktørene ikke nødvendigvis har som hovedformål, eller eneste formål å jobbe for barnevernet. Det er heller ikke slik at det nødvendigvis er enighet blant aktørene om hvordan den enkeltes rolle skal ivaretas, og hva som er det beste for barnevernet. Dette gir rom for prioriteringer og tolkninger som ikke er i tråd med de målene som er bestemt av regjeringen.

Evnen til å implementere handler i stor grad om økonomi og bemanning, dette gjelder for langt de fleste av tiltakene Bufdir foreslår i utredningen. Dersom vi øker kravene til kompetanse og dermed kravene til utdanningslengde, er det vanskelig å se for seg at det vil være attraktivt nok å jobbe i barnevernet, med mindre også lønningene til de ansatte øker. Dersom vi ønsker krav om god og nok praksis for studenter er det en forutsetning at praksisplassene både har de økonomiske ressursene og kompetansen til å gjøre denne jobben. For at tjenesten skal få kompetansen er det nødvendig at ansatte deltar på videreutdanning. For at den ansatte skal være i stand til å nyttiggjøre seg utdanningen må det leies inn vikarer som kan avlaste. Og for at tjenesten skal kunne dra nytte av den nye kompetansen må den ha strukturer og ressurser til å integrere den i arbeidshverdagen.

Tatt i betraktning de strukturelle og økonomiske barrierene for implementering i barnevernet mener vi at de foreslåtte tiltakene i denne utredningen ikke kan forventes å få den tiltenkte effekt uten både økonomisk og juridisk virkemiddelbruk. Barnevernet står overfor kvalitets- og kompetanseutfordringer, samtidig som det også planlegges store strukturelle endringer gjennom blant annet kommunesammenslåinger og oppgaveoverføringer. Den store variasjonen i kommune-Norge og i det kommunale og statlige barnevernet gjør at risikoen også er stor for mye variasjon i effekten av tiltakene. Sterk virkemiddelbruk vil øke styringseffektiviteten og dermed sannsynligheten for måloppnåelse.

Barnevernets kjerneoppgaver handler om noen av de mest utsatte gruppene i samfunnet. Samfunnsoppdrag og mandat innebærer å kunne skille foreldre fra sine barn eller ha ansvaret for

³¹¹ Winter, 1994.

barn og unge med tunge psykiske lidelser og rusproblematikk. Det er behov for å øke kravene til kompetanse i barnevernet. De foreslåtte tiltakene vil også bidra til å bygge opp det å jobbe i barnevernet som noe mer attraktivt enn det er i dag. Rammebetingelser, lønn, status, anseelse og beskyttelse mot hets vil i tillegg bidra til at de riktige menneskene, med den riktige motivasjonen og de nødvendige evnene velger å begynne å jobbe i barnevernet, og velger å fortsette å jobbe der..

9. Referanser

Advokatforeningen (2019). *Høringssvar til ny barnevernslov*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/96dcbd6d58df40959b67c99bf9627062/advokatforeningen.pdf?uid=Advokatforeningen>

Advokatforskriften (1996). Forskrift til domstolloven kapittel 11 (Advokatforskriften) (FOR-1996-12-20-1161). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-20-1161>

Alecu, A. I. og I. Drange (2016). «Hvilken betydning har regulering av yrker for yrkesmobilitet i Norge?» *Søkelys på arbeidslivet 01-02 / 2016 (Volum 33)*.

Andrews, T. Lindeløv, B. og Gustavsen A. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer*. NF rapport nr.:1/2015. Bodø: Nordlandsforskning.

Akademikerforbundet (2018). Høringssvar til forslag til retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/akademikerne.pdf?uid=Akademikerforbundet - barnevernspedagogene>

Asker kommune (2018). Høringssvar til forslag til retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/asker-kommune.pdf?uid=Asker kommune>

Aslaksen, P. (2016). Klinisk psykologi. I *Store norske leksikon*. Hentet fra: https://snl.no/klinisk_psykologi

Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen L. B., Hvinden, B. (Red.) (2014). *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie*. NOVA rapport nr. 9/14.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). *Konsekvenser for likestilling. Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.* Veileder.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2007). *Krav til bemanning og ansattes kompetanse i barneverninstitusjoner – kvalitetsforskriftens § 5*.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). *Endringer i barnevernloven* (Prop. 106 L (2012-2013)). Oslo: Det kongelige likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015). *Operativ ledelse i barnevernet – beskrivelse av krav og forventninger*. Hentet fra:

<https://www.bufdir.no/bibliotek/dokumentside/?docid=buf00004003>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016a). *Forslag til helhetlig plan for kvalitets- og kompetansebygging i kommunene*.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016b). Manual for veiledning i Bufetat, For utprøving i akuttinstitusjoner i Bufetat 2016–2018. Hentet fra:

https://www.bufdir.no/global/Manual_for_veiledning_i_Bufetat.pdf

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet (2016). *Oppsummering og anbefalinger fra arbeid med helsehjelp til barn i barnevernet*.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018a). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet. Deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016*. Hentet fra:

<https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004452>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018b). *Økonomiske konsekvensvurderinger knyttet til direktoratets svar av 28. mars 2018 til BLD på tillegg til tildelingsbrev 2017 nr. 8, oppdrag 1.1 b*.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018c). *Gjennomgang av institusjoner – del 2*.

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (2018d). *Spørreundersøkelse til ledere i barnevernsinstitusjoner*.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018e). *Kommunemonitor*. Informasjon på Bufdir.no 14.06.2019. Hentet fra:

https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018f) Høringssvar til forslag til retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/barne--ungdoms--og-familiedirektoratet-tillegg-til-horingssvar.pdf?uid=Barne-,_ungdoms-_og_familiedirektoratet_Tillegg_til_horingssvar

Barneombudet (2015). *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern*. Barneombudets fagrapport 2015.

Barneombudet (2019). Innspill til Bufdir vedrørende modell for masterutdanning i barnevern, brev av 14. mai 2019.

Berrick, J., Dickens, J. Pösö, T. og Skivenes M. (2017). A Cross-Country Comparison of Child Welfare Systems and Workers' Responses to Children Appearing to be at Risk or in Need of Help. *Child Abuse Review*, Vol. 26: 305-319(2017).

Brottveit, G. (2018). *Universitetet i Agders utredning av modeller for masterutdanning i barnevernet*. Kristiansand: Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Agder.

Caspersen, J. (2007). *Kvalifisering av nyutdannede sykepleiere - en undersøkelse av læringsstrategier og opplæring av nyutdannede sykepleiere i arbeidslivet*. Oslo: Høgskolen i Oslo, Senter for profesjonsstudier.

Caspersen, J. og Kårstein, A. (2013). *Kvalitet i praksis. Oppfatninger om kvalitet blant praksisveiledere*. NIFU-rapport 14/2013. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Clausen, S.E. og Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie*. NOVA rapport nr. 3/08.

Database for statistikk om høgre utdanning (2019). *Fullførte studieprogram 2018, bachelorprogram*. Hentet fra:

https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=131&visKode=false&admdebug=false&columns=arstall!8!studkode&index=1&formel=291&hier=insttype!9!instkode!9!fakkode!9!ufakkode!9!progkode&sti=¶m=arstallprosent3D2018!9!dep_idprosent3D1!9!nivakodeprosent3DB3

Direktoratet for økonomistyring (2018). *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*. Hentet fra:

https://dfo.no/filer/Fagområder/Utdredningsinstruksen/Veileder_til_utredningsinstruksen.pdf

Deloitte (2012). *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*. KS FoU. Oslo: Kommunenes sentralforbund.

Egelund, T., og Lausten, M. (2009). Prevalence of mental health problems among children placed in out-of-home care in Denmark. *Child and Family Social Work*, 14, 156-165

Ekhaugen, T. og Rasumussen, I. (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport 51/2015. Vista Analyse og Ideas2Evidence.

Fauske, H., Heggem Kojan, B. og Skårstad Storhaug, A. (2018). *Social Class and Child Welfare: Intertwining Issues of Redistribution and Recognition*. Social Sciences 2018, 7(9), 143.

Fellesorganisasjonen (2018). *FOs medlemsundersøkelse om utdanningspolitikk*.

Barnevernspedagog, sosionom og vernepleier. Hentet fra:

<https://www.fo.no/getfile.php/1311765-1548957729/Dokumenter/Dinprosent20profesjon/Brosjyrer/FOsprosent20medlemsundersøkelseprosent20omprosent20utdanningspolitikk.pdf>

Finansdepartementet (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

FO-studentene (2018). Høringssvar til forslag til retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/fo-studentene.pdf?uid=FO-studentene>

Forskrift om politiattest i barnevernet (1992). Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven (FOR-1999-10-15-1090). hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-10-15-1090>

Forskrift om krav til mastergrad (2005). Forskrift om krav til mastergrad (FOR-2005-12-01-1392).

Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-01-1392>

Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (2006). Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (FOR-2006-06-30-859). Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-30-859>

Forskrift til opplæringslova (2006). Forskrift til opplæringslova (FOR-2006-06-23-724). Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>

Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger (2017). Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger (FOR-2017-09-06-1353). Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-09-06-1353>

Forskrift om NKR og EQF (2017). Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (FOR-2017-

11-08-1846). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-11-08-1846>

Forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning (2019). Forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning (FOR-2019-03-15-398). Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-03-15-398>

Fossestøl og Skarpaas (2013). *Modellutprøving av psykologer i kommunehelsetjenesten*. AFI Rapport 2013:8. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2018). «*Historien om Stina*». Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Kristiansand kommune, Sørlandet sykehus HF, Bufetat Region Sør, Næromsorg Sør og Aleris Ungplan & BOI 27.7.2017 – 7.2.2018.

Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms (2016). «*Dei forsto meg ikkje*». Tilsynsrapport 19. september 2016.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) Høringssvar i Bufdirs innspillsrunde, desember 2018

Grønn, T. (2010). *Fokus på praksisstudiene i helse- og sosialfagutdanningene*. UHR rapport, april 2010. Oslo: Universitets- og høyskolerådet.

Hansen, T. (2018). Kommunalt selvstyre. I *Store norske leksikon*. Hentet fra:

https://snl.no/kommunalt_selvstyre

Hatlevik, I. K. R. (2012). *Praksis i studiene. En undersøkelse blant undervisningspersonalet ved fem profesjonsutdanninger*. Oslo: Høgskolen i Oslo.

Hauge, K.W, Maasø, A. G., Barstad, J., Elde, H. S., Karlsholm, G., Stamnes, A., Skjong, G., Skår, J. R. og Thingnes E. R. (2015). *Kvalitet og kompetanse i praksisveiledning av studenter i helse- og sosialfag i spesialisthelsetjenesten*. Rapport nr. 1514. Molde: Møreforskning.

Hegerstrøm, T. (2018) *Til glede og besvær – praksis i høyere utdanning. Analyse av studentenes kommentarer i Studiebarometeret 2016*. Rapport 3-2018. Oslo: NOKUT.

Helse- og omsorgsdepartementet (2015). *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* (Meld. St. 26 (2014-2015)). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2017). *Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)* (Prop. 71 L (2016–2017)). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helsedirektoratet (2010). *Nybyrjarstilling for legar - praktisk og pedagogisk oppfølging av nyutdanna legar*. Helsedirektoratet IS-1783, Mars 2010.

Helsedirektoratet (2018). *Organisering og gjennomføring av praktisk tjeneste (turnustjeneste) for fysioterapeuter*. Rundskriv IS -1/2018.

Helsedirektoratet (2019a). *Kapasitet døgnplasser*. Hentet fra: <https://statistikk.helsedirektoratet.no/bi/Dashboard/09a57907-d4b8-411f-ad76-513364f54c52?e=false&vo=viewonly>

Helsedirektoratet (2019b). *Retningslinjer for praktisk tjeneste (turnustjeneste) for fysioterapeuter*. Sist oppdatert: 14.05.19. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/autorisasjon-og-spesialistutdanning/Turnus-for-fysioterapeuter>

Helsedirektoratet (2019c). *Om spesialistutdanningen*. Informasjon på helsedirektoratets.no, sist oppdatert 09.01.2019. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/autorisasjon-og-spesialistutdanning/spesialistutdanning-for-leger/artikler/om-spesialistutdanningen>

Helsetilsynet (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2015). «Bare en ekstra tallerken på bordet?» *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*. Rapport 1/2015. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2017). «Bekymring i skuffen». *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt*. Rapport 1/2017. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2019a). «Barnas hjem. Voksnes ansvar». *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2018*. Rapport 3/2019. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2019b). «Det å reise vasker øynene». *Gjennomgang av 106 barnevernssaker*. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2019c). *Reaksjoner mot helsepersonell og virksomheter i helse- og omsorgstjenesten i 2018*. Hentet fra helsetilsynets nettsider, sist oppdatert: 04.02.2019. Hentet fra: <https://www.helsetilsynet.no/presse/nyhetsarkiv/2019/reaksjoner-mot-helsepersonell-og-virksomheter-i-helse--og-omsorgstjenesten-i-2018/>

Hoff, M. (2016). En utdanning som kommer til kort. *Tidsskriftet Norges barnevern* 03-04/2016 Vol. 93.

Høgskolen på Innlandet (2018) Høringssvar til forslag til nye retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/hogskolen-i-innlandet.pdf?uid=Høgskolen i Innlandet>

Ipsos (2018). *Tillit til barnevernet blant personer med innvandrerbakgrunn*. Hentet fra: <https://www.ipsos.com/nb-no/rapport-tillit-til-barnevernet-blant-personer-med-innvandrerbakgrunn>

Johansen, Ingvild (2014). *Turnover i det kommunale barnevernet*. Rapport 2014/18. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Kayed N. S., Jozefiak, T., Tjelflaat, T., Brubakk A. M. og Wichstrøm L. (2015). *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner. Resultater fra forskningsprosjektet*. Trondheim: NTNU, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge.

Kjær, A. K.B. og Svein, M. (2013). «Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep». *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* 02 / 2013 (Volum 11).

Kolstad Kvalø K. og Köhler-Olsen, J. (2016). *Barnerett i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal juridisk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Publikasjonskode: H-2382 B.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe*. Levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 19. desember 2017.

Kunnskapsdepartementet (2012). *Utdanning for velferd. Samspill i praksis* (Meld. St. 13 (2011-2012)). Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2016a). *Slik blir den nye lærerutdanningen*. Pressemelding på regjeringen.no 07.06.2016. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-den-nye-larerutdanningen/id2503270/>

Kunnskapsdepartementet (2016b). *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)* (Prop. 139 L (2015–2016)). Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Meld. St. 16 (2016-2017)). Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2018). *Tryggere lærere gjennom veiledning*. Pressemelding på Regjeringen.no, publisert 10.09.2018. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/veiledning-gir-tryggere-larere/id2610493/>

Kårstein, A. og Caspersen, J. (2014). *Praksis i helse- og sosialfagutdanningene. En litteraturgjennomgang*. NIFU-rapport 16/2014. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Landsforeningen for barnevernsbarn (2019). *Politisk plattform*. Hentet fra: <https://barnevernsbarna.no/app/uploads/2019/05/politisk-plattform-2019-2020.pdf>

Lauritzen, C. og Aas, B (2015). «Veiledning for nyansatte i barnevernet». *Tidsskriftet Norges barnevern*, Vol. 04/2015.

Likestillings- og diskrimineringsloven (2017). Likestillings- og diskrimineringsloven (LOV-2017-06-16-51). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>

Madsen (2015). *Kunnskaps- og kompetanseutvikling i barnevernet – Saksbehandlerens erfaringer og meninger*. Masteroppgave. Bergen: Hemil-senteret, Det psykologiske fakultet ved Universiteter i Bergen.

Nicolaysen (2013). *Kompetanse og mestring i barnevernstjenesten. En kartleggingsundersøkelse blant kommunale barnevernsarbeidere på Vestlandet*. Masteroppgave. Bergen: Hemil-senteret, Det psykologiske fakultet ved Universitetet i Bergen.

NOKUT (2017). *Tilsyn med bachelorgradsutdanninger i sosialt arbeid*. NOKUTs tilsynsrapporter.

NOKUT (2017). *Tilsyn med bachelorgradsutdanninger i barnevern*. NOKUTs tilsynsrapporter.

NOKUT (2019a). «Det studentene skal bli gode til. Undervisernes kommentarer om praksis i høyere utdanning». Rapportnummer 6-2019.

NOKUT (2019b) «Studentenes tilfredshet med praksis. Analyse av data fra Studiebarometeret 2018.» Rapportnummer 8-2019.

NOKUT (2019c). «Praksis sett fra et administrativt perspektiv». Rapportnummer 5-2019

NOKUT (2019d). «Hva sier forskning, rapporter og evalueringer om kvalitet i praksis?» Rapportnummer 3-2019

NOU (2009: 8). *Kompetanseutvikling i barnevernet — Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

NOU (2017: 12). «*Svikt og svik*». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

NTNU (2018). Høringssvar til forslag til nye retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/ntnu-barnevernspedagogutdanningen.pdf?uid=NTNU_\(Barnevernspedagogutdanningen\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/ntnu-barnevernspedagogutdanningen.pdf?uid=NTNU_(Barnevernspedagogutdanningen))

Nærings- og fiskeridepartementet (2015). Brev av 23. mars 2015 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Barne- og likestillingsdepartementet om unntaket for offentlig myndighetsutøvelse – barnevernstiltak.

Ofstad K. og Skar R. (2015). *Barnevernloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal juridisk.

Oslo Economics (2019). «*Samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet*. OE-rapport 2019-17. Oslo: Oslo Economics.

OsloMet (2018) Høringssvar til forslag til retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/oslomet--storbyuniversitetet-barnevernspedagogutdanningen.pdf?uid=OsloMet--storbyuniversitetet_\(Barnevernspedagogutdanningen\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/oslomet--storbyuniversitetet-barnevernspedagogutdanningen.pdf?uid=OsloMet--storbyuniversitetet_(Barnevernspedagogutdanningen))

Oterholm (2016). «Kompetanse til arbeid i barnevernstjenesten – ulike aktørers synspunkt». *Tidsskriftet Norges barnevern* 03-04/2016 (Vol.93).

Psykisk helsevernforskriften (2012). Forskrift om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern m.m. (psykisk helsevernforskriften) (FOR-2011-12-16-1258). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1258>

Rambøll Management Consulting (2013). «Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning». Rapport utarbeidet for KS.

Rambøll (2014): «Oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn». Rapport utarbeidet for Bufdir.

Rambøll (2016). *Veiledning av nyutdannede barnehagelærere og lærere: En evaluering av veiledningsordningen og veilederutdanningen*. Rapport til Utdanningsdirektoratet.

Reisel, L., Sjøraas Skorge Ø. og Uvaag S. (2019). *Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg*. Rapport 2019:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3:15 (2011–2012).

Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen E. og Tellmann S. M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barnevernstjenesten: Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. Rapport 2017:28. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Salærforskriften (1997). Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v. (FOR-1997-12-03-1441). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-12-03-1441>

Sentio research Norge (2017). *Befolkningens holdninger til barnevernet*. Hentet fra: https://www.bufdir.no/Global/Befolkningenes_holdninger_til_barnevernet.pdf.

Skau, G.M. (2011). *Gode fagfolk vokser*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Slettebø T., Briseid, K., Brodtkorb, E. Skjeggstad, E., Sverdrup, S. og Sørensen, T. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighet og internkontroll i den kommunale barnevernstjenesten* (VID Rapport 2019/3). Oslo: VID vitenskapelige høyskole.

Socialstyrelsen, 2016. *Krav på behörighet inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård* Artikkelnnummer 2016-5-32.

Sosial- og helsedepartementet (1998). *Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)* (Ot. prp nr. 13 (1998-1999)). Oslo: Sosial- og helsedepartementet

Spesialisthelsetjenesteloven (1990). Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (LOV-1999-07-02-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-61>

Statistisk Sentralbyrå (2017). Barnevernsinstitusjoner. Avtalte årsverk eksklusive lange fravær, etter personellet utdanning, institusjonens eierskap og institusjonstype 2007 – 2017. Tabell 11650.

Statistisk Sentralbyrå (2018). Årsverk i barnevernstjenesten, etter utdanning. Tabell 09086.

Statistisk Sentralbyrå (2019). *Flere vil bli lærere i grunnskolen*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/flere-vil-bli-laerere-i-grunnskolen>

Storhaug A. S. (2015). *Barnevernets forståelse av farskap*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU.

Storø, J. (2018). *Barnevernet trenger flere menn*. Nettartikkel på Khrono.no, publisert 12. mai 2018. Hentet fra: <https://khrono.no/barnevern-guttepoeng-kjonnspoeng/barnevernet-trenger-flere-menn/222768>

Strand, V. B. (2017). Barnets beste. I *Store norske leksikon*. Hentet fra: https://snl.no/Barnets_beste

Studiekvalitetsforskriften (2010). Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (FOR-2010-02-01-96). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-01-96>

Stykkprisforskriften (2005). Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (FOR-2005-12-12-1442). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442>

Søvig, K. H. og Haukanes L. (2017). Helsetjenester i barnevernsinstitusjoner. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 01/2017.

Ulset G. og Melheim S. (2013). *Håndtering av tvang i barnevernsinstitusjoner*. Rapport 25/2013. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Ulvik, Marit (2007) Lærerutdanning som danning. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 03/2007 (Volum 90).

Universitetet i Tromsø (2018) Høringssvar til forslag til retningslinjer, RETHOS fase 1. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/universitetet-i-tromso--norges-arktiske-universitet-barnevernspedagogutdanninegn.pdf?uid=Universitetet_i_Tromsø_-_Norges_arktiske_universitet_\(Barnevernspedagogutdanninegn\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/d476bb1933f149f4a0be7c2301a00234/universitetet-i-tromso--norges-arktiske-universitet-barnevernspedagogutdanninegn.pdf?uid=Universitetet_i_Tromsø_-_Norges_arktiske_universitet_(Barnevernspedagogutdanninegn))

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>

Universitets- og høyskolerådet (2016). *Kvalitet i praksisstudiene i helse- og sosialfaglig høyere utdanning: Praksisprosjektet*. Rapport til Kunnskapsdepartementet. Oslo: Universitets- og høyskolerådet.

Universitets- og høyskolerådet (2018). *Veiledende retningslinjer for utdanning og kompetansevurdering av praksisveiledere i helse- og velferdstjenestene - basert på hvilke krav som bør stilles til praksisveilederes generiske veiledningskompetanse*. Oslo: Universitets- og høyskolerådet.

Utdanningsdirektoratet (2019). *Midler til universiteter og høyskoler 2019*. sist oppdatert: 18.02.2019. Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/veiledning-av-nyutdannede/midler-til-universiteter-og-hogskoler-2019/>

Utlendingsdirektoratet (2018). Retningslinjer for advokater som deltar i Utlendingsdirektoratets advokatordning i søknader om beskyttelse samt generelt om advokatordningen (RS 2018-002). Hentet fra: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2018-002/>

Vindegg, J. (2014). *Læring i praksis. Evaluering av opplærings-/veiledningsprogram for nyutdannede/nyansatte i barnevernstjenesten i Bærum i kommune*. HiOA rapport 2014. nr. 8. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Vinnerljung, B. (2006). Fosterbarn som unga vuxna – en översikt av resultat från några nationella registerstudier. *Socialmedisinsk tidsskrift*, nr. 1, 23–35.

Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D. T., Christiansen, Ø. og Andersen A. (2014). *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*. RKB Nord rapport. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.

Winter, S. (1994). *Offentlig forvaltning i Danmark, Implementering og effektivitet*. Viborg: Systime A/S

Wollscheid og Røsdal (2019). *Betydningen av utdanning, praksis, veiledning og autorisasjonsordninger for økt kvalitet i yrkesutøvelsen i barnevernet. En litteraturgjennomgang*. Rapport 2019:5. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Vedlegg: Oversikt over involverte organisasjoner og myndigheter

I tillegg til de organisasjoner og institusjoner som er nevnt nedenfor, har flere enkeltpersoner gitt innspill. Disse er ikke oppgitt i denne oversikten. Oslo Economics har også gjennomført egne intervjuer med relevante organisasjoner, instanser og praksisfelt i forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen.

Hvem	Involvering
Advokatforeningen	Møte og skriftlige innspill
Barneombudet	Referansegruppe Innspillsrunde Skriftlige innspill
Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet (BiA)	Referansegruppe Møte med fagforeninger Innspillsrunde
Barnevernstjenesten i Beiarn og Saltdal	Referansegruppe
Barnevernstjenesten i Drammen	Referansegruppe Arbeidsgruppe
Barnevernstjenesten i Frøgn	Innspillsrunde
Barnevernstjenesten i Haugesund og Utsira	Innspillsrunde
Barnevernstjenesten i Horten	Referansegruppe
Barnevernstjenesten i Nesseby	Referansegruppe
Barnevernstjenesten i Orkdal	Referansegruppe Arbeidsgruppe
Barnevernstjenesten i Stavanger	Innspillsrunde
Barnevernstjenesten i Stranda	Innspillsrunde
Brusetkollen barnevernsinstitusjon	Møte med barnevernsinstitusjoner
Barne- og familieetaten i Oslo kommune	Separat møte
Bufetat region nord, Yttrabekken ungdomssenter	Referansegruppe Arbeidsgruppe Møte med barnevernsinstitusjoner
Bufetat region nord, Kvæfjord Ungdomssenter	Møte med barnevernsinstitusjoner
Bufetat region vest	Innspillsrunde
Bufetat region vest, Stavanger ungdomssenter	Referansegruppe Arbeidsgruppe
Bufetat region sør, Agder og Telemark ungdomssenter	Møte med barnevernsinstitusjoner

Bufetat region sør, Buskerud og Vestfold ungdomssenter akutt	Møte med barnevernsinstitusjoner
Bufetat region øst	Innspillsrunde
Bufetat region øst, Jong ungdomshjem	Møte med barnevernsinstitusjoner
Bufetat region øst, Ringerike omsorgssenter for barn	Møte med barnevernsinstitusjoner
Bufetats spisskompetansemiljø - Akuttarbeid i beredskapshjem og institusjon	Referansegruppe Møte med barnevernsinstitusjoner Innspillsrunde
Bufetats spisskompetansemiljø - Behandling for ungdom	Innspillsrunde
Bufetats spisskompetansemiljø - Endringsarbeid i omsorgsinstitusjoner	Innspillsrunde
Bufetats spisskompetansemiljø – Opplæring i trygghet og sikkerhet på barnevernsinstitusjoner	Innspillsrunde
Bufetats spisskompetansemiljø – Sped- og småbarn i risiko for omsorgssvikt	Innspillsrunde
CRUX oppvekst	Referansegruppe Møte med barnevernsinstitusjoner
Domstoladministrasjonen	Innspillsrunde Telefonmøter og skriftlige innspill
Fagforbundet	Referansegruppe Møte med fagforeninger
Finsk utdanningsinstitusjon	Separat møte (med Oslo Economics)
Forandringsfabrikken	Referansegruppe Møte med brukerorganisasjoner Separat møte Skriftlig innspill
Fellesorganisasjonen (FO)	Referansegruppe Møte med fagforeninger Innspillsrunde
Fellesorganisasjonen (FO) i region Vest	Innspillsrunde
Fylkesmannen i Agder	Innspillsrunde
Fylkesmannen i Oslo og Viken	Referansegruppe Innspillsrunde
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	Referansegruppe
Helsedirektoratet	Separate møter
Høgskolen i Innlandet	Referansegruppe
Høgskolen i Østfold (studenter)	Referansegruppe
Høgskulen på Vestlandet	Innspillsrunde
Høgskulen i Volda	Innspillsrunde
Islandsk myndighet på barnevernsområdet	Separat møte (med Oslo Economics)

Juristforbundet	Referansegruppe
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Referansegruppe Innspillsrunde
Kirkens bymisjon	Innspillsrunde
Kunnskapsdepartementet	Separate møter
Landsforeningen for barnevernsbarn	Referansegruppe Møte med brukerorganisasjoner Separat møte (med Oslo Economics)
Nasjonalt fagorgan for utdanning og forskning innen sosialt arbeid og velferdslag	Referansegruppe Arbeidsgruppe Innspillsrunde
Nasjonalt fagorgan for utdanning og forskning innen barnevern	Referansegruppe Arbeidsgruppe
NOKUT	Separate møter
Nord universitet	Referansegruppe Separate møter
Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)	Referansegruppe
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Referansegruppe
OsloMet	Separat møte
Psykologforeningen	Referansegruppe Møte med fagforeninger Innspillsrunde
RBUP Øst og Sør	Innspillsrunde Møte med barnevernsinstitusjoner Separat møte
Sentralenheten for fylkesnemndene	Telefonmøter Skriftlige innspill
Statens helsetilsyn	Referansegruppe Separate møter
Universitetet i Agder	Referansegruppe Separate møter
Universitetet i Bergen	Separat møte
Universitetet i Tromsø	Telefonmøte
Utdanningsdirektoratet	Separate møter
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Separat møte
VID Vitenskapelige Høgskole	Referansegruppe (oppnevnt av Virke) Innspillsrunde
Voksne for barn	Referansegruppe Møte med brukerorganisasjoner



Bufdir

Bufdir.no