

Bufdir vurderer:

Konsekvenser av å oppheve krav om master i barnevernstjenesten

1. Oppsummering

Bufdir er bedt om å vurdere konsekvensene av å oppheve masterkravet, samt å vurdere et alternativ som innebærer at kravet om mastergrad avgrenses til å gjelde barnevernstjenestens leder og/eller ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak.

Vi har vi vurdert følgende tiltak:

1. Beholde masterkravet (nullalternativet)
2. Oppheve masterkravet
3. Avgrense kravet om mastergrad til å gjelde barnevernstjenestens leder og/eller ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak
4. Innføre rausere overgangsordning ved å øke støtten til videreutdanninger eller å utsette kravet til 2035

Vi har vurdert positive og negative virkninger på ulike kvalitetsindikatorer med utgangspunkt i innspill fra Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO), fagforeningene, KS og representanter for UH-sektoren, samt egne vurderinger. Overordnet ser vi at innspillsaktørene er mest opptatt av å ivareta hensyn til kvalitet på tjenestene, og langsiktige virkninger av tiltakene.

Vi anbefaler å beholde masterkravet og å innføre rausere overgangsordninger. Anbefalingen støttes av NOBO, FO og Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet. KS mener barnevernet har behov for høy formell kompetanse, men mener prinsipielt at det må løses uten lovkrav.

Oppheving av masterkravet får store negative konsekvenser og få positive konsekvenser

Funnene våre viser at en oppheving av masterkravet vil gi en klar overvekt av store negative konsekvenser, mens de positive virkningene er vurdert å være kortvarige og derfor av liten betydning. Oppsummert vil en oppheving føre til at kommunene nedprioriterer kompetanseutvikling for egne ansatte, og at de ikke vil ha anledning til å finansiere ansettelse av personell med høy formell kompetanse. Dette vil føre til at kvaliteten i barnevernets tjenester forringes, ettersom det ikke lenger vil være attraktivt for kompetent personell å jobbe der:

- Barnevernssektoren vil tape konkurransen om kompetent arbeidskraft fordi den gir dårligere lønn og lavere anseelse enn sammenlignbare yrker.
- Identifiserte kompetansemangler vil ikke kunne imøtekommes tilstrekkelig
- Ansatte vil ha dårligere forutsetninger for å stå i en krevende arbeidshverdag.
- Barnevernet må selv bruke ressurser på å fylle store kompetansemangler.
- Det vil oppstå legitimitetsutfordringer for barnevernet, fordi det blir en diskrepans mellom barnevernets mandat og oppgaveportefølje og samfunnets virkemiddelbruk.
- Usikkerhet og mistillit vil oppstå som følge av uforutsigbare beslutninger og «vakling» av den statlige styringen av barnevernet

De positive virkningene vurderes som små og kortsiktige sett i forhold til de negative:

- Reduserte utfordringer med turnover og rekruttering på kort sikt

- Reduserte kostnader knyttet til å sende ansatte på videreutdanninger eller master
- Mer fleksibilitet i utformingen av eget tjenestetilbud, ved at kommunene selv kan tolke hvordan man bør oppfylle mer generelle lovkrav.
- Reduserte kostnader for staten til finansiering av lønnsøkning på henholdsvis 140 og 370 millioner kroner, samt finansiering av utdanninger.

Avgrensning av masterkravet til å gjelde ledere og ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak, gir tilsvarende negative virkninger som å oppheve masterkravet, om enn noe reduserte

Ingen vesentlige negative virkninger og store positive konsekvenser av dagens kompetansekrav

Etter en nøye gjennomgang av kvalitetsvirkninger, har det ikke vært mulig å identifisere vesentlige negative virkninger av masterkravet slik det er regulert i dag. Derimot har vi identifisert store positive og langsiktige konsekvenser på kvalitet i tjenesten, rekrutteringer og turnover og samfunnsøkonomien. I dialog med relevante aktører og ved gjennomgang av tilgjengelig kunnskap finner vi ikke tilstrekkelig støtte til departementets vurdering om at masterkravet vil ha negativ virkning på rekruttering og turnover, samt på kompetansebehov som relasjonskompetanse. Vi har derfor ikke tillagt disse momentene vesentlig vekt i vår vurdering. Vi har imidlertid lagt til grunn at rekruttering kan bli en utfordring, men at det vil være en midlertidig utfordring og dermed ha liten negativ betydning for virkningen av tiltaket i stort.

Innholdsfortegnelse

1. Oppsummering	2
2. Innledning.....	5
3. Bakgrunn	6
3.1 Oppdraget.....	6
3.2 Dagens kompetansekrav	6
3.3 Bufdirs utredning av kompetansehevingstiltak i kommunalt barnevern	7
3.3.1 To masterutdanninger	7
3.3.2 Kompetansekrav	7
3.3.3 Involvering og kunnskapsinnhenting	8
4. Utfordringer med kompetansekravet	9
4.1 Utfordringsbildet sett fra relevante aktører	9
4.1.1 Aktørenes vurdering av utfordringer	10
5. Aktuelle tiltak og virkninger av disse	13
5.1 Tiltak 1: beholde masterkravet.....	14
5.2 Tiltak 2: oppheve masterkravet.....	16
5.3 Tiltak 3: avgrense kravet om mastergrad til å gjelde ledere og enkeltansatte	18
5.4 Tiltak 4: innføre rause overgangsordninger	20
5.4.1 Tiltak 4a: økt stimulering til kompetanseutvikling i barnevernstjenestene.....	20
5.4.2 Tiltak 4b: utsette innføringen av masterkravet.....	22
6. Overordnet om virkninger og våre anbefalinger.....	23
6.1 Konsekvenser av å oppheve masterkravet	23
6.2 Våre anbefalinger	24

2. Innledning

Det har over flere tiår vært mange diskusjoner om og innspill til hvordan man kan sikre barnevernstjenestene tilstrekkelig kompetanse. Bufdirs utredning av kompetansekravet i 2018 avdekket store grunnleggende mangler i strukturene og reguleringen av barnevernet, i tillegg til vesentlige kompetansemangler. Manglene handler om fravær av krav til en sektor som forvalter noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. I utredningen skriver vi:

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. (...).

Når det i 2022 ble innført et krav om master for ansatte i barnevernet, som skal tre i kraft i 2031, var dette et tiltak som skulle sikre at det var høye og definerte krav til barnevernsansattes kompetanse. Ved innføringstidspunktet var det stor enighet i sektoren om at kravet er nødvendig for å ivareta forsvarlighetskravet i barnevernsloven og nå kvalitetsmålene for barnevernet.

De siste årene har enkelte vært bekymret for at kompetansekravene vil føre til at teoretisk og akademisk kompetanse prioriteres foran erfaringskompetanse og at de ansattes evne til å jobbe relasjonelt godt med barna og familiene vil svekke som følge av dette. Det vurderes også at de nye kravene kan bidra til at erfarne ansatte slutter i tjenestene, og at kommunene vil streve med å ansette nok personer med kompetanse som er i tråd med kravene. Dette er viktige momenter som kan påvirke kvaliteten i barnevernets arbeid. I høringsdokumentet om endringer i barnevernsloven har departementet derfor løftet spørsmålet om kompetansekravene bør oppheves.

Samtidig ser vi at mange av høringsinstansene ser et annet utfordringsbilde enn det som er skissert i høringsdokumentet. Dette tyder på at det er ulike oppfatninger av forutsetningene for kompetansekravet. Imidlertid ser vi at alle aktører er opptatt av det samme målet: en barnevernstjeneste med relevant og høy kompetanse som gir gode tjenester til barn og familier. Uenigheten dreier seg i hovedsak om hva som er riktige tiltak for å nå målet.

I dette dokumentet har vi kartlagt utfordringsbildet knyttet til kompetansekravene i tett dialog med relevante aktører på barnevernsområdet. Deretter har vi systematisk vurdert utfordringsbildet på kort og lang sikt opp mot ulike tiltak som kan erstatte eller justere masterkravet. På denne måten belyser vi hvilke utfordringer og behov vi står overfor når kravene trer i kraft om seks år, og hvilke konsekvenser det vil ha å oppheve kravene i sin helhet.

3. Bakgrunn

3.1 Oppdraget

Barne- ungdoms og familiedirektoratet har fått i oppdrag av Barne- og familiedepartementet og vurdere konsekvensene av å oppheve eller redusere kravet om relevant mastergrad for ansatte i kommunalt barnevern. Barnevernloven § 15-6 første ledd bestemmer at ansatte og ledere i det kommunale barnevernet som skal utføre visse oppgaver fra 1.1.2031 må ha relevant mastergrad. Oppdraget spesifiserer at Bufdir skal vurdere alternativer som innebærer at *kravet om mastergrad avgrenses til å gjelde barnevernstjenestens leder og/eller ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak.*

3.2 Dagens kompetansekrav

Kravene til kompetanse for barnevernstjenestens personell er regulert i barnevernsloven § 15-6. Her står det at personell i barnevernstjenesten som skal utføre oppgaver etter § 15-3 tredje ledd fra 1. januar 2031 skal oppfylle ett av følgende vilkår:

- a) barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå
- b) relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet i tillegg til at det er gjennomført en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.

Oppgavene som faller inn under kravet er:

(...) å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Ansvaret omfatter tiltak rettet mot barnets omsorgssituasjon eller atferd.

Barnevernstjenesten skal blant annet:

- a. gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger
- b. gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon
- c. treffe vedtak om hjelpetiltak
- d. forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda
- e. iverksette og følge opp tiltak.

Kravet i loven gjelder ikke bare for saksbehandlere i barnevernet som utfører oppgavene, men også for barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder, samt for sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert. Loven åpner for muligheten til både midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet om mastergrad. Midlertidig dispensasjon fra masterkravet gis dersom stillingen har vært offentlig utlyst og ingen kvalifiserte søkere har meldt seg, og krever at den ansatte innen tre år må ha bestått en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng. Ved varig unntak fra kravet om mastergrad skal den ansatte ha bestått videreutdanning.

Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ. Noen av barnevernstjenestens kjerneoppgaver framgår av barnevernsloven § 15-3. Ifølge bestemmelsen har barnevernstjenesten ansvaret blant annet for å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda og iverksette og følge opp tiltak.

3.3 Bufdirs utredning av kompetansehevingstiltak i kommunalt barnevern

I Bufdirs utredning av kompetansekravet i 2018 avdekket vi kompetansemangler, og grunnleggende mangler i kompetansestrukturene og reguleringen av barnevernet. Anbefalingene i utredningen bygger på forskning og tilsynsrapporter som viser *«en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet»*, og at kompetanse i barnevernstjenesten er 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.

3.3.1 To masterutdanninger

For å løse utfordringene anbefalte Bufdir en modell med to masterutdanninger som er særlig relevant for arbeid i barnevernet, men også med sårbare barn og unge generelt.

1. En femårig integrert master i barnevern, hvor yrkestittelen barnevernspedagog flyttes til denne graden.
2. En toårig masterutdanning i barnevernsarbeid for andre relevante yrkesgrupper, som sosionomer og vernepleiere.

3.3.2 Kompetansekrav

For å sikre høy kompetanse i barnevernet anbefalte vi 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. Bakgrunnen var at saksbehandlings- og tiltaksoppgavene krever høyere analytisk kompetanse og en større bredde i kunnskap enn det som er mulig gjennom en treårig bachelorgrad. Vi konkluderte også med at det ikke er slik at enkelte oppgaver skiller seg ut som mer krevende enn andre.

Bufdir påpekte at den store variasjonen i kommune-Norge og i det kommunale og statlige barnevernet innebærer en stor risiko for variasjon i effekten av tiltakene. Sterk virkemiddelbruk vil øke styringseffektiviteten og dermed sannsynligheten for måloppnåelse.

3.3.3 Involvering og kunnskapsinnhenting

Arbeidet med kompetansekravet i 2018 var gjenstand for bred involvering og kunnskapsinnhenting fra mange aktører i praksisfeltet, UH-sektoren, kompetanseaktører, interesseorganisasjoner og kommunale og statlige etater.

Arbeidet omfattet:

- Styringsgruppe med representanter fra universitet og høgskolesektoren, barnevernledere fra kommunalt barnevern, en barnevernsinstitusjon, brukerorganisasjoner og Barneombudet.
- Innspillsrunde med alle landets barneverntjenester, fylkesmannsembeter, relevante universiteter og høgskoler, regionene i Bufetat og deltakerne i referansegruppen.
- To spørreundersøkelser til ledere i henholdsvis kommunalt og statlig barnevern
- En kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet basert på et bredt sammensatt kildegrunnlag som omfatter nærmere 30 forsknings- og tilsynsrapporter, en survey med ansatte og ledere i barnevernstjenesten gjennomført av NIFU og tilbakemeldinger fra sentrale aktører gjennom innspill.
- Litteraturgjennomgang
- Samfunnsøkonomisk analyse

4. Utfordringer med kompetansekravet

I høringsnotatet om endringer i barnevernsloven (kvalitetsreform) har departementet bedt om høringsinstansenes innspill til å fjerne masterkravet i sin helhet. Departementet begrunner sine forslag med at det er behov for å:

- sikre den erfaringskompetansen som er i tjenestene i dag
- hindre økt turnover, og
- gjøre det enklere for kommunene å oppfylle kompetansekravet fram til 2031, uten at det går på bekostning av tilbudet til barn som trenger hjelp og beskyttelse fra barnevernet.

Konkret mener departementet at:

- Dagens kompetansekrav ikke tilstrekkelig ivaretar behovet for å beholde andre former for kompetanse enn formell utdanning på masternivå i barnevernet.
- Manglende mulighet til å ansette personer med relevant kompetanse, som for eksempel barnevernspedagoger uten master, vil bidra til at barnevernet går glipp av mye fagkompetanse. Departementet peker særlig på relasjonskompetanse, uten at det framkommer tydelig hvordan relasjonskompetanse ikke ivaretas av dagens krav.
- Masterkravet kan svekke kjønnsbalansen i tjenestene
- Masterkravet kan gjøre det vanskelig for kommunene å rekruttere personell, og de vil derfor ha behov for å innvilge dispensasjoner for flere ansatte.
- Det er den enkelte kommune som har best forutsetninger for å vurdere og definere sammensettingen av barnevernstjenestens personell og hvilken kompetanse den trenger for å kunne utføre de lovpålagte oppgavene som følger av barnevernsloven.

I høringsnotatet om endringer i barnevernsloven (kvalitetsreform) har departementet allerede foreslått å gjøre endringer i overgangsordningen for kompetansekravet, samt å fjerne kompetansekravet for tiltaksarbeideret, for å imøtekomme utfordringsbildet over. Vurderingene i dette dokumentet vil ikke omhandle konsekvenser av disse endringsforslagene, selv om det vil være naturlige overlapp mellom virkningene av forslagene til *endringer* i kompetansekravet og *oppheving* av kravet.

4.1 Utfordringsbildet sett fra relevante aktører

I en kartlegging av høringssvarene som departementet har fått, finner vi at de fleste av barnevernets mest sentrale aktører ikke ønsker å oppheve masterkravet:

- 12 av 18 kommuner vil beholde masterkravet.
- Fire av fem fagforeninger vil beholde masterkravet
- To av tre statsforvaltere vil beholde masterkravet (to øvrige har ikke omtalt saken)
- Tre av fire brukerorganisasjoner vil beholde kravet
- Alle representanter for UH-sektoren og øvrige kompetanseinstitusjoner vil beholde kravet
- KS ønsker ikke å beholde kravet

For å ytterligere få belyst utfordringsbildet knyttet til masterkravet, avholdt Bufdir en workshop med KS, Fellesorganisasjonen (FO), Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet (BiA), Norsk organisasjon for barnevernledere (NOBO) og barnevernleder fra Kongsberg. De aktørene som ønsker å beholde kravene, opplever overordnet sett at argumentene for å oppheve kravet er basert på utfordringer som kan imøtekommes på en annen måte enn å oppheve kravet¹. Det var ikke aktørenes oppfatning at en oppheving av kravet vil løse alle utfordringene departementet peker på i høringsnotatet.

4.1.1 Aktørenes vurdering av utfordringer

I det følgende oppgis oppsummering av tilbakemeldingene Bufdir fikk i workshopen 19. august. Vi gjengir de innspillene det var mest konsensus om. KS deltok i diskusjonen, men holdt fast på at de av prinsipielle hensyn ikke ønsker et masterkrav, selv om de er opptatt av at barnevernet skal ha høy og relevant kompetanse.

Dersom man **beholder** kravet om mastergrad (nullalternativet), mente aktørene at utfordringsbildet i hovedsak vil dreie seg om at:

- Det er manglende støtte fra arbeidsgiver til å ta master eller videreutdanning
- Det er krevende å sikre kapasitet til å sende ansatte på utdanning og samtidig ivareta forsvarlig drift
- Det er ikke tilstrekkelig med studieplasser på videreutdanninger og tilskudd til deltakelse på videreutdanninger og master.
- Noen av mastergradene er for lite praksisnære
- Noen er bekymret for at det utvikles a- og b-lag, ettersom overgangsordningen fører til at ikke alle har mastergrad
- Ikke alle med lang erfaring er interessert i å ta videreutdanning, selv om de gjør det likevel
- Kravet kan bidra til at ansvaret for kvalitetsutviklingen i barnevernet blir lagt på den enkelte ansatte framfor på systemet som helhet
- Økte lønnskostnader kan føre til at andre gode formål blir nedprioritert
- Kommuner lønner ulikt: noen kompenserer for økt utdanning allerede nå, mens andre venter til kompetansekravet trer i kraft.

Dersom man **opphever** kravet mente aktørene at utfordringsbildet i hovedsak vil dreie seg om at:

- Det skaper unødig stress i sektoren at kompetansekravene så raskt fjernes. I en fase preget av stor omstillingshyppighet er barnevernet avhengig av arbeidsro og felles retning. Det er ikke rom for den usikkerheten og uforutsigbarheten som vil komme av å fjerne masterkravet.
- Barnevernet tar så alvorlige beslutninger i komplekse saker at risikoen for å gjøre feil blir større.
- Det blir lettere for kommunene og staten å fjerne lønnskompensasjon for utdanning og tilrettelegging for/stimulering til utdanning, med den konsekvens at det ikke lenger er mulig for ledere og ansatte og prioritere kompetanseutvikling

¹ Fellesorganisasjonen (FO), Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet (BiA) og Norsk organisasjon for barnevernledere (NOBO)

- Barnevernet må ta mer av jobben med å styrke kompetansen til sine ansatte, ettersom kompetansen ikke er god nok i dag. Ansatte uten master har et større behov for opplæring og veiledning enn ansatte med master.
- Barnevernstjenesten vil tape i konkurransen med andre sektorer om personell. I andre tilgrensende sektorer er det større kultur for å både gjennomføre og få uttelling for master, og man kan ikke forvente at folk vil velge å arbeide i en sektor som ikke verdsetter formell kompetanse.
- Å fjerne økt krav til kompetanse er verken i tråd med behovene i barnevernsreformen eller intensjonene i Profesjonsmeldingen (KD).

Dersom man **avgrenser** masterkravet til å gjelde barnevernstjenestens leder og/eller ansatte som jobber med særlig inngripende tiltak, mente aktørene at utfordringsbildet vil dreie seg om at:

- Det blir utfordrende å forutse kompetansebehov i saker, skille på oppgaver og vurdere hvem som skal gjøre hva, ettersom ulike barn og familier vil ha ulike behov.
- Flere av punktene over, blant annet: unødig stress, barnevernet må ta mer av jobben med å styrke kompetansen til ansatte, barnevernet blir mindre attraktivt for ansatte med høy kompetanse og kravet vil ikke være i tråd med behovene i barnevernsreformen der det legges til grunn at barnevernstjenesten skal ta seg av de mest komplekse sakene.

Ingen av aktørene anbefalte en løsning der kompetansekravet avgrenses til ledere og enkeltansatte.

I tillegg hadde aktørene følgende innspill til departementets utfordringsbilde:

- **Rekrutteringsutfordringer og turnover:** Ikke alle kommuner opplever rekrutteringsutfordringer og turnover som følge av kompetansekravene. Rekrutteringsutfordringene som kan oppstå dersom staten opphever kompetansekravet er mer bekymringsverdig: at barnevernet taper i konkurransen om personell ved å ha lavere lønn og status enn tilgrensende sektorer.
- **Manglende erfaringskompetanse og relasjonskompetanse:** Masterkravet må ikke forstås som en motsetning til erfaringskompetanse og variasjon i kompetansen i barnevernet. En mastergrad kan bidra til å styrke erfaringskompetanse, gitt at den er tilstrekkelig praksisnær. Påstander om at masterkravet går på bekostning av praktisk kompetanse oppfattes som en «falsk dikotomi»: det er ikke en motsetning mellom erfaringskompetanse og akademisk kompetanse. Det er for eksempel ikke mangel på relasjonskompetanse som har vært påpekt i tilsyn og kritikk mot barnevernet, snarere har det vært mangler i utredninger, analyser og saksbehandling generelt.
- **Kjønnsrepresentasjon:** Med høyere anerkjennelse kommer høyere lønn, og vi vet at menn i større grad velger yrke på bakgrunn av lønn. Dette kan være et argument for å heve kravene til ansettelse i barnevernet. Barnevernet har potensial til å tiltrekke seg menn, men yrket lider av samme utfordring som omsorgsykker ved at det ikke oppleves så relevant for gutter og menn rett fra videregående. Det er viktig å finne tiltak for å gjøre studiet interessant og relevant for menn, uavhengig av utdanningsnivå.
- **Forventede overgangsutfordringer:** Situasjonen rundt innføring av kompetansekravet i dag er preget av utfordringer vi har forventet å se i en omstillingsfase. Det finnes flere tiltak for å imøtekomme disse utfordringene uten å oppheve kravet, og det savnes en dialog om dette.

Oppsummert finner vi at høringsnotatet trekker frem kortsiktige utfordringer og gevinster med liten betydning sammenliknet med de langsiktige gevinstene ved kompetansekrav som langt de fleste av innspillsaktørene vektlegger. Argumentasjonen skiller seg fra hverandre på to måter:

- 1) Praktiske og prinsipielle versus kvalitative hensyn, der innspillsaktørene ser mer fordelaktig på tiltak som vil løfte kvaliteten på arbeidet framfor tiltak som vil løse praktiske utfordringer eller ivareta prinsipielle hensyn.
- 2) Utfordringer og gevinster på kort sikt versus utfordringer og gevinster på lang sikt, der innspillsaktørene lener seg tyngre på de langsiktige virkningene av tiltakene.

5. Aktuelle tiltak og virkninger av disse

Bufdir er bedt spesifikt om å vurdere konsekvensene av å oppheve masterkravet, samt å vurdere et alternativ som innebærer at kravet om mastergrad avgrenses til å gjelde barnevernstjenestens leder og/eller ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak.

For å ivareta oppdraget, samt innspill fra relevante aktører, vil vi vurdere følgende tiltak:

1. Beholde masterkravet (nullalternativet)
2. Oppheve masterkravet
3. Avgrense kravet om mastergrad til å gjelde barnevernstjenestens leder og/eller ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak
4. Innføre rausere overgangsordning

Med utgangspunkt i utfordringsbildet i kapittel 4, og kunnskapsgrunnlaget fra tidligere utredninger har vi identifisert følgende kvalitetsvirkninger av tiltakene vi utreder:

1. *Kvaliteten på barnevernets tjenester*
Mange av utfordringene som er identifisert over, knytter seg til kvaliteten på barnevernets tjenester.
2. *Rekruttering og turnover*
Det er identifisert sprikende bekymringer knyttet til dette punktet: både at a) kompetansekravene kan føre til manglende rekruttering og til at ansatte med verdifull erfaringskompetanse slutter i tjenestene, og at b) manglende kompetansekrav kan føre til at barnevernet mister og ikke klarer å rekruttere kompetent arbeidskraft.
3. *Legitimitet og statlig styring*
Mange av høringsinstansene i departementets høring, samt innspillsaktørene i dette arbeidet, påpeker at endringer i kompetansekravet vil påvirke statens legitimitet som nasjonal myndighet for barnevernet. I tillegg kan utydelig krav og forventinger om hva tjenesten skal være påvirke barnevernets legitimitet.
4. *Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet*
Innføringen av masterkravet ble vurdert som en styrking av strukturen for kunnskaps- og kompetanseutvikling i barnevernet.
5. *Kommunenes styring av barnevernet*
Krav til kompetanse i kommunene utfordrer prinsippet om at kommunene skal ha frihet til å drifte egne tjenester i tråd med de til enhver tid gjeldende behov.
6. *Økonomiske konsekvenser*
Endringer i masterkravet vil få økonomiske virkninger for berørte aktører. Vi beskriver disse virkningene på et overordnet nivå.

Nedenfor går vi gjennom tiltakene og redegjør for hvilke positive og negative virkninger de utløser. Virkningens betydning vurderes på bakgrunn av hvor mange aktører som blir berørt og i hvor stor grad de blir berørt.

5.1 Tiltak 1: beholde masterkravet

Tiltak 1 gjenspeiler nullalternativet og innebærer at det ikke gjøres endringer i dagens situasjon. Det betyr at kompetansekravet slik det står oppført i dagens § 15-6 første ledd, opprettholdes. Under følger vurderinger av positive og negative virkninger av dagens situasjon, fordelt på kategoriene som er identifisert i gjennomgangen av utfordringsbildet.

Positive virkninger av å opprettholde masterkravet		Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Økt kunnskap og bedre ferdigheter i barnevernstjenestene</u> Kravet vil bidra til at barnevernstjenestene får bedre forutsetninger til å levere tjenester av høy kvalitet, enn i en situasjon uten kompetansekrav. Økt formell kompetanse vil bidra til å fylle ut dokumenterte kompetansemangler i barnevernet. Dette handler blant annet om å kunne identifisere omsorgssvikt, juridisk kompetanse og medvirkning. Dette vil føre til barneverntjenester med høyere kvalitet	Stor positiv betydning fordi økt kvalitet i barnevernet berører mange aktører, slik som barn og familier og ansatte i tjenestene. Virkningen er også svært viktige for disse aktørens liv.
Rekruttering og turnover	<u>Lavere turnover og bedre rekrutteringsgrunnlag på lengre sikt</u> Masterkravet bidrar til å sikre høyere lønn og økt profesjonell status for ansatte i barnevernstjenestene. Dette vil videre bidra til tydeligere forventninger til arbeidet, høyere yrkesstolthet for ansatte og dermed at yrket blir mer attraktivt. Dette skaper yrkesidentitet og antagelig bedre forutsetninger for å «stå i» de betydelige utfordringene ansatte i barnevernet møter i arbeidshverdagen sin. På denne måten vil kravet bidra til å bygge strukturer i sektoren som vil gjøre det enklere å beholde og rekruttere ansatte i barneverntjenesten. Selv om ikke alle årsaker til turnover løses gjennom kompetansekrav mener vi dette virkemiddelet antagelig er et av de sterkeste for å på lengre sikt få bukt med høy turnover, forutsatt at virkningene vi beskriver utløses.	Stor positiv betydning fordi redusert turnover og bedre rekruttering innebærer store positive endringer for alle ansatte i kommunalt barnevern, og fordi det fører til økt kvalitet i barnevernet som berører mange barn og familier og kan føre til store positive endringer for dem. Virkningene vil spare samfunnet for de betydelige kostandene som følger av høy turnover og sikre stabilitet og kvalitet i barnevernet.
Legitimitet og statlig styring	<u>Økt legitimitet til barnevernet og tydeligere muligheter for styring</u> Krav om høy kompetanse i barnevernet vil bidra til å skape riktigere forventninger og muligheter for statlig styring av en tjeneste samfunnet burde stille svært strenge krav til, og som det over tid er avdekket store mangler ved.	Middels positiv betydning fordi økt legitimitet og forventningsstyring vil gjøre det lettere å jobbe i barnevernet, og å velge å jobbe i barnevernet.
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Bedre arbeidsdeling og tydeligere rolle for UH-sektoren</u> Gjennom tydelige kompetansekrav til barnevernssektoren lager myndighetene et forutsigbart rammeverk som kompetanseaktører kan bygge opp sitt tilbud rundt. Staten styrer og tar større eierskap til hva tjenestene skal ha av kompetanse og universiteter og høyskolene, som er de viktigste kompetanseaktørene, vil få et større ansvar for å etablere gode og relevante utdanninger rettet mot å tilfredsstille det samme kravet. Dette gir en hensiktsmessig arbeidsdeling, og sikrer at barnevernet slipper å gi nyutdannede grunnleggende barnevernsfaglig opplæring.	Middels positiv betydning fordi tydeligere styring, forutsigbarhet og strukturer gir bedre utdanninger, større kontroll på at kompetansen er relevant og enhetlig over hele landet.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Tjenester med presset økonomi får høyere personalbudsjett</u> Kompetansekravet kan bidra til at barnevernstjenester i kommuner med presset økonomi, eller der det ikke er etablert tilstrekkelig dialog mellom barnevernstjenestene og kommunestyret om tjenestens behov, får sikret et budsjett som gjør dem i stand til å styre personellsammensetningen etter lokale behov.	Liten positiv virkning fordi økte tildelinger fra staten gir økt handlingsrom for tjenestene
Økonomiske konsekvenser	<u>Store økonomiske gevinster ved at barn får økt livskvalitet</u> Å beholde masterkravet vil gi store positive økonomiske konsekvenser. Bedre kvalitet i barneverntjenestene gir økt livskvalitet for barn og familier, dette innebærer store økonomiske gevinster for samfunnet. Eksempelvis vil et leveår uten mild depresjon innebære en nytteeffekt på 200 000 kroner. I tillegg finner vi at kompetansekravene er et av de sterkeste virkemidlene for å bekjempe den høye turnoveren i barnevernet. Turnover i barnevernet er anslått til å koste 1,1 mrd hvert år.	Stor positiv betydning fordi den samlede effekten av virkningene av masterkrav treffer mange aktører og utløser langsiktige store nyttevirksomheter for den enkelte og for hele samfunnet.



Negative virkninger av å opprettholde masterkravet		Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Kommunene opplever utfordringer med å sende ansatte på videreutdanninger når de har behov for det.</u> Det er ikke nok plasser på de Bufdir-finansierte videreutdanningene som gir tilskudd til deltakelse, det er for få andre relevante videreutdanninger, det er for dyrt å sende ansatte på andre relevante videreutdanninger og krevende å dekke opp ansattes fravær med vikarer. Dette kan få konsekvenser for kvaliteten på barnevernets tjenester	Liten negativ betydning fordi virkningen er kortvarig og at det over tid er nok kapasitet i utdanningssektoren. Selv om mange opplever å måtte vente på å få plass på de videreutdanningene de ønsker selv vil de aller fleste, etter Bufdirs vurderinger rekke å ta en videreutdanning innen 2031, men det er en risiko for at ikke alle rekker det.
Rekruttering og turnover	<u>Utfordringer med turnover og rekruttering på kort sikt</u> Kommunene opplever utfordringer med høy turnover og rekruttering som følge av at det ikke er nok ansatte som tilfredsstiller masterkravet.	Liten negativ betydning. Turnover og rekrutteringsproblemer er en av de største utfordringene barnevernet står overfor. Utfordringene skyldes imidlertid i liten grad masterkravet, men høyt arbeidspress, psykisk belastning og lav lønn ² . Virkningen på turnover som følge av masterkravet er svak og kortsiktig i en overgangsperiode
Legitimitet og statlig styring	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for barnevernets legitimitet og muligheter for statlig styring</u>	
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet</u>	
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Mindre kommunalt selvstyre og økte lønnskostnader</u> Kommunene får mindre fleksibilitet i utformingen av sitt eget tjenestetilbud ved at kommunene fratas muligheten til å selv tolke hvordan man kan oppfylle mer generelle lovkrav. I tillegg vil masterkravet føre til økte kommunale utgifter på grunn av høyere lønnskostnader til de ansatte i barnevernet.	Liten til middels negativ betydning. Kommunene har stor grad av fleksibilitet i måten de organiserer tjenestene sine på, og til å ansette folk fra ulike fagbakgrunner. De har også fleksible overgangsordninger før kompetansekravet gjelder i 2031. Spørsmålet om kommunalt selvstyre er et prinsipielt spørsmål. Å stille krav til kompetanse for en tjeneste kommunen har ansvaret for bryter ikke med prinsippene for styringen av kommune, men er tvert imot helt på linje med hvordan staten regulerer sammenliknet med kravene til kompetanse i andre tjenester kommunene har ansvar for.
Økonomiske konsekvenser	<u>Økte lønnskostnader og videreføring av finansiering til utdanninger.</u> Forskjellen i personalkostnader mellom ansatte med mastergrad og ansatte med lavere utdanning er ca. 130 000 kroner per årsverk. Basert på antall ansatte som ikke har mastergrad i dag utgjør dette 390 mill. i året totalt. Kostnader til utdanninger og videreutdanninger er om lag 230 mill.	Middels negativ betydning siden de totale utgiftene er store. Lønnsutgiftene fordelt på alle kommuner er ikke av så stor betydning. Samtidig vil fattigere kommuner med færre ansatte med mastergrad ha større utfordringer enn andre kommuner med å finansiere lønnsøkningen.

² Bufdir (2022) Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover. <https://www.bufdir.no/rapporter/dokumentside?docId=BUF00005566>

5.2 Tiltak 2: oppheve masterkravet

Å oppheve masterkravet innebærer at det ikke lenger vil stilles krav til barnevernsansattes kompetanse. Under følger vurderinger av positive og negative virkninger av tiltak 2, fordelt på kategoriene som er identifisert i gjennomgang en av utfordringsbildet.

Tabell 5.2.1: Virkninger av oppheving av masterkravet for barnevernsansatte i kommunene

	Positive virkninger av å oppheve masterkravet	Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for kvaliteten i barnevernets tjenester.</u> Det er ikke funnet grunnlag for å konkludere med at en oppheving av masterkravet vil styrke kvaliteten, ettersom erfaringskompetanse vil ivaretas og styrkes av videreutdanninger.	
Rekruttering og turnover	<u>Reduserte utfordringer med turnover og rekruttering på kort sikt</u> Ettersom det i dag ikke er nok ansatte som tilfredsstiller masterkravet, vil kommunene unngå mulige rekrutteringsutfordringer når vi nærmer oss ikrafttredelse av kompetansekravet. Det vil også være en positiv virkning at ansatte uten master vil kunne oppleve å få anerkjennelse for sin kompetanse.	Liten positiv betydning ettersom utfordringene er kortsiktige ifm overgangsordningen frem mot 2031.
Legitimitet og statlig styring	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for barnevernets legitimitet og muligheter for statlig styring</u>	
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Kommunene får reduserte kostnader siden de ikke trenger å sende ansatte på videreutdanninger eller master.</u>	Liten positiv betydning ettersom utfordringene er kortsiktige ifm overgangsordningen frem mot 2031.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Kommunene får mer fleksibilitet i utformingen av sitt eget tjenestetilbud,</u> ved at de selv kan tolke hvordan man bør oppfylle mer generelle lovkrav.	Liten positiv betydning fordi kommunene i nullalternativet i stor grad vil ha fleksibilitet i måten de organiserer tjenestene sine på, og til å ansette folk fra ulike fagbakgrunner. De har også fleksible overgangsordninger før kompetansekravet gjelder i 2031, og rause dispensasjonsmuligheter etter 2031.
Økonomiske konsekvenser	<u>Reduserte kostnader for staten til finansiering av utdanninger og lønnsøkning på henholdsvis 140³ og 370⁴ mill.</u>	Liten til middels positiv betydning på grunn av beløpets størrelse, men at det samtidig som de reduserte lønnsutgiftene kan utgjøre en stor forskjell for noen kommuner.

³ Forutsetter en reduksjon i videreutdanning og tilskudd på 75 % og baserer seg på Oslo Economics estimat for finansiering av utdanninger fra 2019

⁴ Forutsetter at 25 % av de 3000 ansatte som må ta en master for å oppfylle dagens krav, vil ta en master uansett og 25 % av disse vil få en lønnsøkning tilsvarende 130 000 kr.



Negative virkninger av å oppheve masterkravet		Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Redusert kvalitet på barnevernets tjenester</u> Kvaliteten i barnevernet reduseres. Færre vil ta mastergrad og vi forventer at utfordringene som ble identifisert i Bufdirs utredning vil vedvare..	Stor negativ betydning fordi lavere kvalitet i barnevernet berører mange aktører, slik som barn og familier og ansatte i tjenestene. Virkningen er også svært betydningsfulle for disse aktørens liv.
Rekruttering og turnover	<u>Vedvarende eller voksende utfordringer med rekruttering og turnover på lengre sikt</u> Vi vurderer at det er en høy sannsynlighet for at utfordringene med turnover og rekruttering i barnevernet vil øke på lengre sikt, dersom masterkravet fjernes. Årsaken er at bortfallet av kravene vil svekke sektorens attraktivitet, blant annet ved at de ansatte blir dårligere stilt i forhold til andre profesjonsgrupper i lønnsforhandlinger. Utydelige krav og forventninger til barnevernet svekker anseelse og yrkesstolthet og gir dårligere forutsetninger for å «stå i» de betydelige utfordringene ansatte i barnevernet møter i arbeidshverdagen sin.	Stor negativ betydning fordi turnover og rekrutteringsutfordringer er en av de største utfordringene i barnevernsektoren
Legitimitet og statlig styring	<u>Redusert legitimitet til barnevernet og mulighet for statlig styring</u> Det vil oppstå en diskrepans mellom barnevernets mandat og oppgaveportefølje og samfunnets virkemiddelbruk. Barnevernsektoren vil være i en særstilling sammenliknet med andre sektorer, med langt mindre inngripende myndighet. Misforholdet vil bidra til legitimitetsutfordringer for barnevernet. Også staten vil få legitimitetsutfordringer. Kravene ble innført basert på et solid kunnskapsgrunnlag over mange år, involvering og høring av alle relevante aktører i feltet og med mål om å løse alvorlige utfordringer. Utfordringene vi nå møter i en overgangsfase er forventede utfordringer som også har vært en del av beslutningsgrunnlaget i sin tid. Dersom myndighetene beslutter å reversere arbeidet vil det skape usikkerhet og mistillit som følge av uforutsigbare beslutninger og «vakling» av den statlige styringen av barnevernet	Middels negativ betydning fordi det er avgjørende for barnevernet å ha legitimitet. Hvis ikke er det risiko for at saker ikke blir meldt inn og barn ikke får den hjelpen de trenger. Å fjerne kravet vil også bidra til at myndighetene i mindre grad kan styre kvaliteten i barneverntjenesten, siden man i liten grad har konkrete krav til hva tjenestene skal inneholde.
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Mindre robust struktur for kompetansearbeidet i barnevernet</u> Utydelige krav vil skape et mindre forutsigbart rammeverk som kompetanseaktører kan bygge opp sitt tilbud rundt. Staten tar mindre eierskap til hva tjenestene skal inneholde og universiteter og høyskolene, som er de viktigste kompetanseaktørene, vil få færre sektormål og styre utdanningene etter.	Liten negativ betydning fordi mange av strukturene allerede er bygd opp og man kan anta at de vil vedvare.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Tjenestene får et budsjett som gjør dem i stand til å styre personellsammensetningen etter lokale behov.</u> Manglende kompetansekrav kan imidlertid bidra til at barnevernstjenester i kommuner med presset økonomi, eller der det ikke er etablert tilstrekkelig dialog mellom barnevernstjenestene og kommunestyret om tjenestens behov, ikke får sikret et budsjett som gjør dem i stand til å styre personellsammensetningen etter lokale behov.	Liten positiv virkning fordi mindre tildelinger fra staten gir mindre handlingsrom for tjenestene
Økonomiske konsekvenser	<u>Bortfall av de positive økonomiske virkningene vi har identifisert ved å beholde masterkravet.</u> I tillegg kommer det omstillingskostnader som følge av nedleggelse av utdanningstilbud. Det vil også antagelig innebære kostnader for studenter som får avbrutt sitt studieløp	Stor negativ betydning som følge av at de identifiserte gevinstene ved å beholde masterkravet faller bort. Vi har ikke beregnet størrelsesordenen på omstillingskostnadene, men påpeker at de vil dempe de positive virkningene av reduserte kostnader ved å bygge ned utdanningstilbudet.

5.3 Tiltak 3: avgrense kravet om mastergrad til å gjelde ledere og enkeltansatte

Tiltaket innebærer at kravet om mastergrad kan differensieres til å kun gjelde lederen for barneverntjenesten og/eller ansatte som utfører oppgaver i saker der det kan være behov for særlig inngripende tiltak. Differensiering av kompetansekrav er utredet grundig i 2019 og basert på kunnskapen vi har derfra finner vi at det ikke er hensiktsmessig å beskrive de kvalitative virkningene basert på konkrete brøker for differensieringen. Vi beskriver i stedet virkningene av differensiering på et mer generelt nivå. I beregningen av økonomiske og administrative konsekvenser derimot benytter vi noen forutsetninger om hvor store andeler en differensiering vil omfatte. Under følger vurderinger av positive og negative virkninger av tiltak 3, fordelt på kategoriene som er identifisert ut fra gjennomgangen av utfordringsbildet.

	Positive virkninger av å avgrense kravet til ledere og enkeltansatte	Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for kvaliteten på barnevernets tjenester, sett i forhold til nullalternativet som er å beholde masterkravet slik det står i dag</u>	
Rekruttering og turnover	<u>Reduserte utfordringer med turnover og rekruttering på kort sikt</u> Ettersom det i dag ikke er nok ansatte som tilfredsstiller masterkravet, vil kommunene unngå mulige rekrutteringsutfordringer når vi nærmer oss ikrafttredelse av kompetansekravet. Det vil også være en positiv virkning at ansatte uten master vil kunne oppleve å få annerkjennelse for sin kompetanse.	Liten positiv betydning ettersom utfordringene er kortsiktige ifm overgangsordningen frem mot 2031
Legitimitet og statlig styring	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for legitimitet og statlig styring, sett i forhold til nullalternativet som er å beholde masterkravet slik det står i dag</u>	
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Kommunene får reduserte kostnader siden bare noen, eller ingen, ansatte må sendes på videreutdanning eller master.</u>	Liten positiv betydning ettersom utfordringene er kortsiktige ifm overgangsordningen frem mot 2031.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Kommunene får noe mer fleksibilitet i utformingen av sitt eget tjenestetilbud, ved at de selv kan vurdere behov for kompetanse på de stillingene som ikke omfattes av kompetansekravet.</u>	Liten positiv betydning fordi kommunene i nullalternativet i stor grad vil ha fleksibilitet i måten de organiserer tjenestene sine på, og til å ansette folk fra ulike fagbakgrunner. De har også fleksible overgangsordninger før kompetansekravet gjelder i 2031, og rause dispensasjonsmuligheter etter 2031.
Økonomiske konsekvenser	<u>Reduserte statlige kostnader til finansiering av utdanninger og lønnsøkning på henholdsvis 70⁵ og 200⁶ mill.</u>	Liten positiv betydning på grunn av beløpets størrelse. De reduserte lønnsutgiftene kan utgjøre en stor forskjell for noen kommuner.

⁵ Forutsetter en reduksjon i videreutdanning og tilskudd på 50 % og baserer seg på Oslo Economics estimat for finansiering av utdanninger fra 2019

⁶ Forutsetter at 50 % av de 3000 ansatte som må ta en master for å oppfylle dagens krav, vil ta en master uansett og 100 % av disse vil få en lønnsøkning tilsvarende 130 000 kr.



Negative virkninger av å avgrense kravet til ledere og enkeltansatte		Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Ansattgruppen har samlet sett ikke tilstrekkelig kompetanse i forhold til behovene</u> Bufdir forventer at kvaliteten på barneverntjenestene svekkes dersom det innføres en avgrensning i kravet om mastergrad. Behovet for mastergrad er etter vår vurdering, og etter innspill fra sentrale aktører, gjennomgående for alle arbeidsoppgaver. Bufdir støtter seg til innspillsaktørenes konklusjon, samt funnene og konklusjonene fra kompetanseutredningen fra 2018. Dette går ut på at vi ikke har identifisert arbeidsoppgaver som skiller seg ut som særskilt krevende, ettersom barnevernet i dag er organisert på en måte som stiller høye krav til bredde og den enkelte ansattes evne til å vurdere barna og familienes behov. Behovet for mastergrad er derfor gjennomgående for alle arbeidsoppgaver. Det er uheldig dersom barn og familier med komplekse behov møtes av ansatte med ulikt, og tilfeldig, kompetansenivå.	Stor negativ betydning , ettersom lavere kvalitet i barnevernet berører mange aktører, slik som barn og familier og ansatte i tjenestene. Virkningen er også svært betydningsfulle for disse aktørenes liv.
Rekruttering og turnover	<u>Lavere rekruttering og høyere turnover på lang sikt</u> Vi vurderer at det er en sannsynlighet for at utfordringene med turnover og rekruttering i barnevernet vil øke på lengre sikt, dersom masterkravet fjernes for noen ansatte. Årsaken er at endring av kravene vil ha negativ effekt på sektorens attraktivitet, blant annet ved at ansatte uten masterkrav blir dårligere stilt overfor andre profesjonsgrupper i lønnsforhandlinger. I tillegg kan ulike krav til ansatte som gjør mange av de samme arbeidsoppgavene bidra til å svekke utviklingen av en felles barnevernsfaglig yrkesidentitet.	Middels negativ betydning fordi høyere turnover og rekrutteringsutfordringer får store konsekvenser for alle som er i kontakt med barnevernet. At det innføres krav til noen ansatte, kan dempe den negative virkningen.
Legitimitet og statlig styring	<u>Utydelig og uforutsigbar styring</u> Tiltaket vil bidra til utydelighet om forventningene til det kommunale barnevernet. Samtidig vil endringen bidra til at staten oppleves uforutsigbar i reguleringen av barnevernet.	Middels negativ betydning . Det kan forventes at tiltaket vil ha negative konsekvenser. Dersom kravet innføres for noen ansatte dempes den negative virkningen.
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Motvirker helheten i kompetansestrukturene for barnevernet</u> Å kun kreve mastergrad for ledere og/eller enkeltansatte er ikke et relevant tiltak for å løse utfordringene med betydelige kompetansemangler i tjenesten og behovet for grunnleggende strukturer i reguleringen av kompetansen i barnevernet. Kravet vil føre til en oppstykkning av kompetansestrukturene, som motvirker helheten i arbeidet.	Liten negativ betydning , fordi mange av strukturene allerede er bygd opp og man kan anta at de til en viss grad vil vedvare også uten krav.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for kommunenes styring av barnevernet</u>	
Økonomiske konsekvenser	<u>Bortfall av de positive økonomiske virkningene vi har identifisert ved å beholde masterkravet.</u> I tillegg kommer det omstillingskostnader som følge av nedleggelse av utdanningstilbud. Konsekvensene av omstillinger i UH-sektoren dempes dersom noen ansatte omfattes av kravet.	Stor negativ betydning som følge av at de identifiserte gevinstene ved å beholde masterkravet faller bort. Vi har ikke beregnet størrelsesordenen på omstillingskostnadene, men påpeker at de vil dempe de positive virkningene av reduserte kostnader ved å bygge ned utdanningstilbudet.

5.4 Tiltak 4: innføre rausere overgangsordninger

Tiltaket innebærer at det gjøres endringer i overgangsordningen til det nye kompetansekravet, som kan redusere de negative virkningene av å innføre masterkravet. Under følger vurderinger av positive og negative virkninger av to aktuelle tiltak for overgangsordningen.

5.4.1 Tiltak 4a: økt stimulering til kompetanseutvikling i barnevernstjenestene

Tiltaket innebærer at det fra 2025 til 2031 avsettes vesentlig flere midler enn i dag, til å etablere flere relevante studieplasser og øke finansieringen av ansattes deltakelse på videreutdanninger. Økt finansiering av deltakelse vil innebære at tilskuddssummen det kan søkes på økes til et nivå som er bedre tilpasset tjenestenes behov.

	Positive virkninger av å øke stimuleringen av kompetanseutvikling	Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Økt kapasitet og raskere kompetanseheving</u> En styrking av antall studieplasser på relevante videreutdanninger vil føre at flere ansatte får tatt en videreutdanning når de har behov for det, og kompetansehevingen kan raskere komme tjenestene til gode. I tillegg vil støtte til videreutdanning bidra til at det blir lettere å sikre tilstrekkelig kapasitet i tjenesten mens ansatte er under utdanning.	Liten til middels positiv betydning. Tjenestene vil oppnå det samme som dagens overgangsordning legger til rette for, men belastningen på tjenestene blir mindre og gevinstene kan komme raskere.
Rekruttering og turnover	<u>Økt motivasjon og attraktivitet</u> Mer stimulering av kompetanseutvikling kan bidra til at ledere kommer i stand til å bedre legge til rette for kompetanseutvikling. Dette kan bidra til at ansatte opplever at arbeidet i barnevernstjenesten gir spennende utviklingsmuligheter, og føre til et ønske om å bli i tjenesten.	Liten til middels positiv betydning. Tjenestene vil oppnå det samme som dagens overgangsordning legger til rette for, men belastningen på tjenestene blir mindre og gevinstene kan komme raskere.
Legitimitet og statlig styring	<u>Mer ansvarlig statlig styring</u> Ved å legge vesentlig sterkere innsats i å bidra til at kommunene kan nå kompetansekravet i tide, vil myndighetene framstå som ansvarlige og ivaretagende overfor tjenestenes behov. Dette vil øke legitimiteten til statlige myndigheter. Samtidig kan man styre kompetanseutviklingen fra nasjonalt hold, ved å legge føringer for hvordan den økte stimuleringen skal innrettes.	Liten til middels positiv betydning. Tjenestene vil oppnå det samme som dagens overgangsordning legger til rette for, men belastningen på tjenestene blir mindre og gevinstene kan komme raskere.
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Økt aktivisering av UH-sektoren</u> Universiteter og høyskolene, som er de viktigste kompetanseaktørene overfor barnevernet, vil bli stimulert til å etablere flere relevante og praksisnære videreutdanningstilbud. Dette vil øke UH-sektorens interesse for og satsing på barnevernet, og vil således bidra til å få fortgang i utviklingen av en mer helhetlig struktur og ansvarsdeling i kompetansearbeidet.	Liten til middels positiv betydning. Tjenestene vil oppnå det samme som dagens overgangsordning legger til rette for, men gevinstene kan komme raskere.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Større økonomisk frihet</u> Med mer midler til kompetanseutvikling vil kommunene få større økonomisk frihet enn i dag, ved at de får mer midler for å sende ansatte på pålagt videreutdanning. Ved utvikling av et mer omfangsrikt utdanningstilbud vil kommunene også ha bedre muligheter for å benytte videreutdanningstilbud som i større grad enn i dag er tilpasset kommunenes behov.	Liten positiv betydning. Siden masterkravet beholdes, vil ikke tiltaket føre til en vesentlig styrking av kommunenes styring av barnevernet.
Økonomiske konsekvenser	<u>De positive virkningene identifisert i nullalternativet vil komme raskere og derfor vil også de økonomiske gevinstene komme raskere</u>	Liten til middels positiv betydning Siden virkningen er store og treffer mange aktører, men samtidig kun varer over begrenset tidsperiode sammenliknet med nullalternativet



Negative virkninger av å øke stimuleringen av kompetanseutvikling		Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for kvaliteten i barnevernets tjenester</u>	
Rekruttering og turnover	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for rekruttering og turnover.</u>	
Legitimitet og statlig styring	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for legitimitet og statlig styring.</u>	
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansesarbeidet	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansesarbeidet</u>	
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for kommunenes styring av barnevernet</u>	
Økonomiske konsekvenser	<u>Økte statlige kostnader</u> For å dekke videreutdanning av om lag 3000 ansatte fram til 2031, vil det kreve 500 studieplasser årlig. Tar vi høyde for turnover på 20 %, medfører det et behov på 600 studieplasser årlig. Dette alternativet vil derfor medføre et årlig merbehov på 254 studieplasser, om lag 25 mill i økte årlige kostnader. Dersom tilskuddsordningen økes til 200 000 kr per deltaker, medfører dette en årlig merkostnad på 82 millioner kroner. Dette medfører årlige merkostnader på 107 mill kroner, 642 mill kroner totalt fram 1.1.2031.	Liten negativ betydning som følge av beløpets størrelse.

5.4.2 Tiltak 4b: utsette innføringen av masterkravet

Tiltaket innebærer at innføringen av masterkravet utsettes med fire år, og dermed ikke trer i kraft før 1. januar 2035. Dette medfører at kompetansekravet først effektueres om ti år.

	Positive virkninger av å utsette innføringen av masterkravet	Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	<u>Lavere stressnivå og mer kapasitet i tjenesten</u> Dersom tjenestene får flere år på å forberede seg til masterkravet, kan man anta at utdanningshastigheten synker noe framover, noe som gir mindre press på tjenestens kapasitet. Dette vil kunne ha en positiv påvirkning på kvaliteten.	Liten positiv betydning , ettersom virkningen vil være midlertidig.
Rekruttering og turnover	Bedre tid til å nå kravene Utfordringene barnevernet møter for å oppfylle masterkravet vil reduseres siden de får lengre tid på seg	Liten positiv betydning , ettersom virkningen vil være midlertidig
Legitimitet og statlig styring	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for legitimitet og statlig styring.</u>	
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Mer tid til å styrke struktur og ansvarsfordeling for kompetanse i barnevernet.</u> Bufdir arbeider for tiden med å etablere robuste kompetanseutviklingsstrukturer for barnevernet. En utsettelse av kravet vil gi mer tid til å ferdigstille dette arbeidet før kompetansekravet trer i kraft, og således bidra til at barnevernet står mer styrket i møte med de økte kravene.	Liten positiv betydning , ettersom virkningen vil være midlertidig.
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Større økonomisk frihet i en periode</u> Dersom tjenestene får flere år på å forberede seg til masterkravet vil kommunene få større fleksibilitet og lavere økonomisk press i en periode	Liten positiv betydning. Siden virkningen har relativt begrenset størrelse og kun varer i en kort periode
Økonomiske konsekvenser	<u>Det er ikke identifisert virkninger som gir direkte positive økonomiske konsekvenser</u>	

	Negative virkninger av å utsette innføringen av masterkravet	Virkningens betydning
Kvalitet i barnevernets tjenester	Utsatt kvalitetsheving Tiltaket innebærer å utsette kompetansehevingen i barnevernet. Dette vil få negative konsekvenser for berørte aktører	Liten negativ betydning fordi virkningen er midlertidig og med liten styrke sammenliknet med de forventede positive virkningene av nullalternativet
Rekruttering og turnover	Utsatt virkning av de langsiktige positive virkningene masterkravet har på rekruttering og turnover	Liten negativ betydning fordi virkningen er midlertidig og med liten styrke sammenliknet med de forventede positive virkningene av nullalternativet
Legitimitet og statlig styring	Endringer kan føre til usikkerhet Utsettelse av masterkravet kan oppfattes uforutsigbart og som utydelig styring statlig styring. Utydelige krav kan føre til større legitimitetsutfordringer	Liten negativ betydning fordi virkningen er midlertidig og med liten styrke sammenliknet med de forventede positive virkningene av nullalternativet
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet</u>	
Kommunenes styring av barnevernet	<u>Det er ikke identifisert virkninger som er direkte negative for kommunenes styring av barnevernet.</u>	
Økonomiske konsekvenser	<u>Økte statlige kostnader</u> For å dekke videreutdanning av om lag 3000 ansatte fram til 2035, vil det kreve 300 studieplasser årlig. Tar vi høyde for turnover på 20 %, medfører det et behov på 360 studieplasser årlig. Sett i forhold til dagens tilbud til ansatte, som er 346 studieplasser årlig, vil det årlige merbehovet i dette alternativet derfor ligge på 14 studieplasser, om lag 1,4 mill kroner. Dette medfører et merbehov på totalt 8,4 mill kroner fram til 1.1.2031.	Liten negativ betydning som følge av beløpets størrelse.

6. Overordnet om virkninger og våre anbefalinger

Med utgangspunkt i vår gjennomgang av tilgjengelig kunnskap, høringssvar til BFDs forslag til endringer i barnevernsloven, samt innspill i workshop med noen av barnevernets mest sentrale aktører, har vi nå vurdert fire ulike tiltak. Tiltakene er vurdert etter seks kvalitetsvirkninger.

Virkningene er vurdert på bakgrunn av *hvor mange aktører som blir berørt og i hvor stor grad de blir berørt*.

Av tiltakene som er vurdert, er det tiltak 2 *opphøve masterkravet* som viser klart mest betydningsfulle negative virkninger. Deretter kommer tiltak 3 *avgrense kravet*, med samlede negative virkninger av middels betydning.

Det er tiltak 1 *beholde kravet* (nullalternativet), som har de største positive virkningene samlet sett. Deretter kommer tiltak 4 a) stimulere til videreutdanning, med lite til middels positive virkninger.

Oversikt over tiltakenes virkninger i forhold til nullalternativet:

	Positive virkninger	Negative virkninger
Tiltak 1: beholde masterkravet	Stor til middels	Liten
Tiltak 2: oppheve masterkravet	Liten	Stor til middels
Tiltak 3: avgrense masterkravet	Liten	Middels
Tiltak 4 a) stimulere til utdanning	Liten til middels	Ingen
Tiltak 4 b) utsette kravet til 2031	Liten	Liten

6.1 Konsekvenser av å oppheve masterkravet

Bufdir er særskilt bedt om å vurdere konsekvensene av å oppheve masterkravet. I tabellen under vises den overordnede vurderingen av kvalitetsvirkningene av et slikt tiltak. Det er en klar overvekt av store negative konsekvenser, mens de positive virkningene er vurdert å være kortvarige og derfor av liten betydning. Det er vurdert størst negative konsekvenser på de langsiktige virkningene på kvaliteten i barnevernet, rekruttering og turnover, samt legitimitet og styring.

	Positive virkninger av å oppheve masterkravet	Negative virkninger av å oppheve masterkravet
Kvalitet i barnevernets tjenester	Ingen betydning Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for kvaliteten i barnevernets tjenester.	Stor betydning Redusert kvalitet på barnevernets tjenester
Rekruttering og turnover	Liten betydning Reduserte utfordringer med turnover og rekruttering på kort sikt	Stor betydning Vedvarende eller voksende utfordringer med rekruttering og turnover på lengre sikt

Legitimitet og statlig styring	Ingen betydning Det er ikke identifisert virkninger som er direkte positive for barnevernets legitimitet og muligheter for statlig styring	Middels betydning Redusert legitimitet til barnevernet og mulighet for statlig styring
Helhetlig struktur og ansvarsfordeling i kompetansearbeidet	Liten betydning Kommunene får reduserte kostnader siden de ikke trenger å sende ansatte på videreutdanning eller master.	Liten betydning Mindre robust struktur for kompetansearbeidet i barnevernet
Kommunenes styring av barnevernet	Liten Kommunene får mer fleksibilitet i utformingen av sitt eget tjenestetilbud	Liten Tjenestene får et budsjett som gjør dem i stand til å styre personellsammensetningen etter lokale behov.

6.2 Våre anbefalinger

Etter en nøye gjennomgang av kvalitetsvirkninger, har det ikke vært mulig å identifisere vesentlige negative virkninger av masterkravet slik det er regulert i dag.

Når det gjelder bekymringen rundt at masterkravet vil ha negativ virkning på rekruttering og turnover, samt på kompetansebehov som relasjonskompetanse, finner vi ikke tilstrekkelig støtte til dette synet verken i tilgjengelig kunnskap eller blant relevante aktører. Vi har derfor ikke tillagt disse momentene vesentlig vekt i vår vurdering. Vi har imidlertid lagt til grunn at rekruttering kan bli en utfordring, men at det vil være en midlertidig utfordring og dermed ha liten negativ betydning for virkningen av tiltaket.

Blant høringsvarene til departementets forslag om endringer i barnevernsloven ser vi at flere foreslår alternative tiltak for å imøtekomme forventede utfordringer med innføringen av masterkravet. Også aktørene Bufdir har vært i dialog med, gav innspill om tiltak som kan innføres for å styrke implementeringen av kompetansekravet. I dette dokumentet har vi vurdert to alternative tiltak: øke stimuleringen av kompetanseutviklingen og å utsette ikrafttreddelsen av kravet. Her er det økt stimulering av kompetanseutvikling som gir størst utslag av positive virkninger.

Vi mener at hensynet til høy kvalitet på arbeidet i tjenestene, samt barnevernets evne til å tiltrekke seg ansatte med høy og relevant kompetanse i konkurranse med andre tilsvarende tjenester, best kan ivaretas av tiltak 1 *beholde masterkravet*. Vår vurdering i utredningen av kompetansehevingstiltak i 2019 står seg i så måte godt: “selv om lang erfaring 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.”⁷ Samtidig ser vi at overgangsordningen og den rause dispensasjonsordningen som trer i

⁷ Bufdir (2019) Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet. <https://kudos.dfo.no/dokument/32681/utredning-av-kompetansehevingstiltak-i-barnevernet>

kraft i 2031, vil ivareta både ansatte med lang erfaring og muligheten til å ansette personer som ikke imøtekommer kravet dersom rekrutteringssituasjonen er krevende.

Bufdir har imidlertid over tid sett at utdanningshyppigheten antakeligvis ikke er høy nok til at alle ansatte i alle tjenester vil ha relevant master- eller videreutdanning innen 2031. Vi vurderer at dette i seg selv ikke er en høy risiko, men det gir grunn til å iverksette tiltak som kan styrke sektorens evne til å imøtekomme kravet.

På bakgrunn av grundige vurderinger anbefaler Bufdir, i prioritert rekkefølge:

1. Tiltak 1 (nullalternativet): beholde masterkravet
2. Tiltak 4a): økt stimulering av kompetanseutvikling
3. Tiltak 4b): utsette innføringen av masterkravet

Øvrige tiltak som bør vurderes for å tilrettelegge bedre for innføring av kravet og redusere framtidig risiko er:

Oppmykning av dispensasjonsmuligheter

Barnevernlovens § 15-6 tredje ledd oppgir at kommunene har mulighet til å gi seg selv midlertidig dispensasjon fra kravet i de tilfeller der de kan dokumentere at det ikke har vært mulig å rekruttere ansatte som imøtekommer kompetansekravet.

«Kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra kravet om mastergrad i tilfeller der stillingen det søkes om dispensasjon for har vært offentlig utlyst, og ingen kvalifiserte søkere har meldt seg. Kommunen skal lage en ettårig plan for systematisk veiledning av den nyansatte ved utførelse av de oppgavene som følger av [§ 15-3 tredje ledd](#). Kommunen skal informere statsforvalteren om at midlertidig dispensasjon er gitt.

Den ansatte må innen tre år fra tidspunktet for tiltredelse ha gjennomført og bestått en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng. Kommunen kan gi varig unntak fra kravet om mastergrad når det foreligger dokumentasjon på bestått videreutdanning. Kommunen skal informere statsforvalteren om at varig unntak er gitt.»

For å ivareta behovet for å kunne ansette personer med erfaringskompetanse som vurderes som særskilt relevant, men der vedkommende ikke imøtekommer kompetansekravene, kan det være en løsning at dispensasjonsmuligheten utvides. I så tilfelle bør følgende setning legges til i nevnte paragraf:

«Dispensasjon kan også gis i tilfeller der kommunen kan vise til at en søker har mer relevant kompetanse for stillingen enn øvrige søkere, selv om vedkommende ikke imøtekommer kompetansekravet i barnevernsloven.»

Femårig profesjonsutdanning

I Bufdirs opprinnelige utredning av kompetansehevingstiltak for barnevernet vurderte vi at en enhetlig femårig integrert masterutdanning for barnevernspedagoger, lik profesjonsutdanningene for lærere og

psykologer, vil kunne ivareta barnevernets behov for kompetanse gjennom å skape en tydeligere og mer forutsigbar kjernekompetanse, samt gi bedre faglig progresjon gjennom utdanningen, grunnlag for skikkethetsvurderinger og praksisnærhet. Dagens 3 (bachelor) +2 (master)-modell for utdanning til barnevernet bidrar til at utdanningen er mer oppstykket og gir mindre rom for faglig progresjon og modning enn hva vi vurderer at feltet har behov for. Denne strukturen kan potensielt gi så store mangler i utdanningen at det kan bidra til å styrke motstanden mot krav om master i barnevernet, selv om behovet for høyere utdanningsnivå er godt dokumentert.