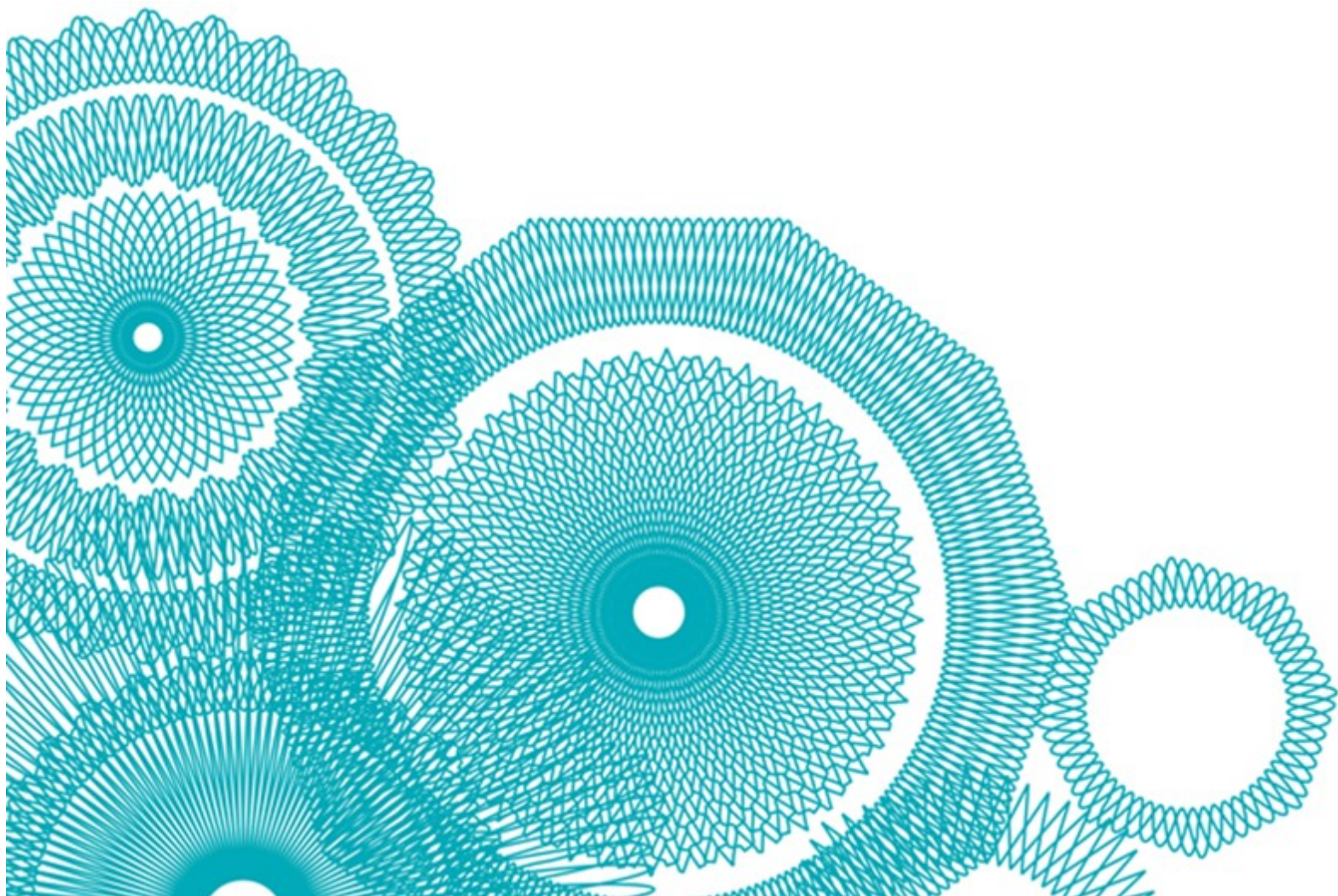


Høringsnotat – Kompetanse i barnevernet

Sendt på høring: 30.03.2020

Høringsfrist: 30.06.2020

Sendt på høring: (dd mm åååå)



Innhold

1	Mer kunnskap – bedre barnevern	4
1.1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	4
1.2	Behovet for endringer	5
1.2.1	Utfordringer i barnevernet	5
1.2.2	Hvordan møte utfordringene?.....	8
1.2.3	Hensynet til barnets beste	9
1.2.4	Hensynet til det kommunale selvstyret	10
1.3	Utdannings- og kompetansetiltak for barnevernet.....	10
1.3.1	Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet	10
1.3.2	Bufdirs utredning av kompetansekrav og utdanningsløp	11
1.3.3	Barnevernsfaglige videreutdanninger	14
1.3.4	Innretting av barnevernsfaglige masterutdanninger	14
1.4	Forholdet til andre prosesser	16
1.4.1	Bemanning og kapasitet i det kommunale barnevernet	16
1.4.2	Barnevernsreformen	17
1.4.3	Ny barnevernslov	17
1.4.4	Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet.....	17
1.4.5	Oppfølgingen av NOU 2017: 12: Svikt og svik.....	18
1.5	Konsultasjon med Sametinget	18
2	Kompetansekrav i det kommunale barnevernet	19
2.1	Gjeldende rett.....	19
2.2	Bakgrunnen for forslaget	19
2.2.1	Dagens situasjon.....	19
2.2.2	Forslaget fra Bufdir.....	20
2.3	Departementets vurderinger og forslag.....	21
2.3.1	Behovet for kompetansekrav for barnevernstjenestens personell.....	21
2.3.2	Utformingen av kompetansekravet.....	22
2.3.3	Særlig om sakkyndige og private som bistår barnevernstjenesten	23
2.3.4	Overgangsordning og innføring av kompetansekravet	24
2.3.5	Nærmere om hvilke oppgaver kompetansekravet bør omfatte	26
2.3.6	Dispensasjon og varig unntak fra kompetansekravet	29
3	Krav om veiledning av tilsatte i barnevernet	30
3.1	Gjeldende rett.....	30
3.2	Bakgrunnen for forslaget	31
3.2.1	Dagens situasjon.....	31
3.2.2	Bufdirs forslag	32
3.3	Departementets vurderinger og forslag.....	32
3.3.1	Behovet for å lovfeste krav om veiledning av nytilsatte	32
3.3.2	Innholdet i kravet til opplæring og veiledning.....	33
4	Kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner.....	34
4.1	Gjeldende rett.....	34
4.2	Bakgrunnen for forslaget	35

4.2.1	Dagens situasjon.....	35
4.2.2	Forslaget fra Bufdir.....	37
4.3	Departementets vurderinger og forslag.....	38
4.3.1	Behovet for å lovfeste kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner	38
4.3.2	Særlig om omsorgssentrene og sentre for foreldre og barn.....	38
4.3.3	Krav til utdanning for nye institusjonstilsatte	39
4.3.4	Krav til utdanning for institusjonsledere	42
4.3.5	Overgangsordning og innføring av kompetansekravet for ledere.....	42
4.3.6	Lovfesting av krav til forsvarlig bemanning og kompetanse	43
4.3.7	Endring av kvalitetsforskriften.....	44
5	Krav om at barnevernet skal ta i mot praksisstudenter	44
5.1	Gjeldende rett.....	44
5.2	Bakgrunnen for forslaget	45
5.2.1	Dagens situasjon.....	45
5.2.2	Bufdirs forslag	46
5.3	Departementets vurderinger og forslag.....	46
5.3.1	Behovet for å lovfeste krav om veiledet praksis.....	46
5.3.2	Innholdet i kravet om at barnevernet skal tilby veiledet praksis	47
6	Særlig om Svalbard	48
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	49
7.1	Innledning.....	49
7.2	Kompetansekrav i kommunalt barnevern.....	49
7.2.1	Lønnseffekter av høyere krav til det kommunale barnevernet	49
7.2.2	Barnevernsfaglige masterutdanninger	51
7.2.3	Innretning av studiene	52
7.2.4	Tilgang på sakkyndige.....	52
7.2.5	Dispensasjon fra utdanningskravet i kommunalt barnevern.....	52
7.3	Lønnseffekter av høyere krav til barnevernsinstitusjoner	53
8	Merknader til de enkelte bestemmelser.....	54
9	Forslag til lovendringer	58
10	Forslag til forskriftsendringer.....	59

Mer kunnskap – bedre barnevern

Hovedinnholdet i høringsnotatet

Barnevernets viktigste ressurs er motivasjonen og kunnskapen til de som jobber i tjenestene. De tilsatte i det kommunale og statlige barnevernet har en svært viktig og krevende jobb. De skal ta vare på noen av de mest sårbare i samfunnet. Barnevernets arbeid består ofte i å håndtere vanskelige dilemmaer og ta avgjørelser som gjør en forskjell i både barn og familiers liv. De faktiske forholdene i sakene kan være krevende å tolke. Dette stiller høye krav til den enkeltes kompetanse og skjønnsutøvelse.

Formålet med forslagene i dette høringsnotatet er å møte flere av utfordringene som er avdekket i barnevernet. Barnevernet utøver offentlig myndighet som kan være av svært inngripende karakter. Samtidig er barnevernssaker ofte kompliserte, og feil og mangler i tjenestetilbudet kan få store og uopprettelige konsekvenser for dem det gjelder. Alvoret og kompleksiteten i barnevernets arbeid kommer blant annet til uttrykk i de sakene der det er påstått brudd på Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser. Tilsyn med barnevernet tyder på at både kommunene og det statlige barnevernet har utfordringer med å tilby tjenester med god nok kvalitet til de barna og familiene som trenger hjelp. Flere kartlegginger viser også at mange tilsatte etterspør mer kunnskap.

Utfordringene har flere årsaker. Det betyr også at det er behov for innsats på flere områder for å styrke kvaliteten i barnevernet. Dette høringsnotatet tar for seg kompetanse som ett virkemiddel for å møte utfordringene. Vi legger vekt på at faglig kunnskap, praktiske ferdigheter, erfaring og veiledning er viktig for at barnevernet skal kunne løse sitt samfunnsoppdrag. Barn og familier som er i en vanskelig livssituasjon må møte fagmiljøer med høy kompetanse og høy grad av legitimitet. Dette er avgjørende, både for at befolkningen skal ha tillit til barnevernet og for at barn og familier skal få den hjelpen de trenger.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en rekke tiltak for å styrke kompetansen i tjenestene og gjøre barnevernet til et bedre og mer attraktivt arbeidsted. Den overordnede målsettingen med endringer i barnevernet er at barn og familier skal få rett hjelp til rett tid. Dette forutsetter at barnevernet yter tjenester av høy kvalitet. Mer kunnskap og faglig støtte skal gi de tilsatte bedre forutsetninger for å løse sine oppgaver og stå i krevende saker. Høyere krav til kompetanse kan også styrke anseelsen fra omgivelsene, statusen til barnevernet, innholdet i utdanningene og mulighetene barnevernstjenestene og institusjonene har for å tiltrekke seg nye kompetente fagpersoner, og holde på disse.

Høringsnotatet inneholder følgende forslag til endringer i barnevernloven:

- Det skal fra 2031 stilles krav om barnevernsfaglig eller annen relevant mastergradsutdanning til tilsatte i det kommunale barnevernet med lederfunksjoner, utredningsoppgaver og vedtaksmyndighet.
- Det etableres en egen ordning for de som allerede er tilsatt i det kommunale barnevernet, eller som tilsettes i perioden før 2031, der kompetansekravet kan oppfylles gjennom videreutdanning og minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet.
- Det gis etter 2031 mulighet for dispensasjon fra kravet om mastergrad hvis kommuner ikke lykkes med å rekruttere kvalifiserte kandidater, forutsatt at den

nytilsatte får systematisk veiledning det første arbeidsåret og tar videreutdanning innen tre år.

- Kommunenes og barnevernsinstitusjonenes generelle ansvar for veiledning av de tilsatte blir presisert i barnevernloven.
- Det skal fra 2031 stilles krav om barnevernsfaglig eller annen relevant mastergradsutdanning for ledere og stedfortredere i barnevernsinstitusjonene. For de som er tilsatt eller tilsettes som ledere eller stedfortredere før 2031 kan kompetansekravet oppfylles gjennom videreutdanning.
- Det stilles krav om at øvrige tilsatte i barnevernsinstitusjonene som hovedregel skal ha relevant bachelorutdanning. Kompetansekravet skal gjelde for nytilsettinger, og ikke for de som allerede jobber i institusjonene.
- Dagens krav til bemanning og kompetanse i barneverninstitusjoner, samt institusjonenes plikt til faglig veiledning og opplæring flyttes fra kvalitetsforskriften og inn i barnevernloven.
- Det stilles krav om at det kommunale barnevernet og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal tilby veiledet praksis til studenter dersom høyskoler og universiteter ber om det.

De foreslåtte lovkravene kombineres med tiltak for å videreutvikle utdanningene som er mest relevante for arbeid i barnevernet:

- Det er satt i gang arbeid med å utvikle nasjonale retningslinjer for læringsutbytte i barnevernsfaglige masterutdanninger, der det særlig skal legges vekt på utvikling av analytisk kompetanse og kliniske ferdigheter.
- Studiekapasiteten ved barnevernsfaglige masterutdanninger skal vurderes i dialog med utdanningsinstitusjonene, med sikte på å tilpasse antallet studieplasser til tjenestenes behov for kvalifisert arbeidskraft.
- Tilbudet om barnevernsfaglige videreutdanninger er styrket, slik at de som allerede er tilsatt i barnevernet skal kunne tilegne seg kompetanse på masternivå.

Høringsinstansene inviteres til å gi tilbakemelding på de konkrete forslagene i dette høringsnotatet, men også til å komme med vurderinger av alternative tiltak som kan bidra til å heve kvaliteten i barnevernets faglige skjønnsutøvelse og beslutningsprosesser.

Behovet for endringer

Utfordringer i barnevernet

Forslagene i dette høringsnotatet skal bidra til å løse utfordringer som berører arbeidshverdagen, oppgaveløsningen og arbeidsprosessene i barnevernet. Dette omfatter forhold ved barnevernets saksbehandling, utredninger, tiltaksarbeid og omdømme.

Svikt og kvalitetsmangler i utførelsen av barnevernets kjerneoppgaver

Sammenlignet med mange andre land har Norge et godt utbygd barnevern, og det er stor oppmerksomhet om barns rettigheter og barns behov. Det har vært en positiv utvikling i barnevernet de senere årene blant annet ved at flere barn får hjelp. Rapportering fra kommunene viser forbedringer i oppfyllelsen av lovkrav. Selv om det utøves mye godt

arbeid, er det fortsatt store kvalitetsforskjeller mellom kommunene. Tilsyn tyder på at omfanget av feil og uforsvarlig praksis er for høyt i mange kommuner.¹ Forskning har vist stor variasjon mellom tjenester i hvorvidt bekymringsmeldinger blir undersøkt videre eller henlagt,² og at undersøkelsesarbeidet ofte er lite planmessig.³ Barnevernsfaglige vurderinger dokumenteres i mange tilfeller ikke godt nok, noe som vanskeliggjør etterprøving av vedtakene. Svakheter i barnevernets dokumentasjon fører også til at viktig informasjon glipper, eller ikke blir vurdert, slik at tiltakene i for liten grad blir tilpasset alvorlighetsgraden i sakene og de behovene barna har.⁴ Resultatet er at mange barn og familier ikke får den hjelpen de trenger.

Kompetanseutfordringer

Barnevernet er satt til å løse noen av de aller mest krevende sakene vi har i velferdsstaten, og utøver høy grad av myndighetsutøvelse. Ulike hensyn må ofte vektes mot hverandre, og rommet for faglig skjønn er stort. Barnevernet må forstå situasjonen familiene er i og kunne foreta vurderinger av barnets beste. I tillegg til å være faglig komplekst, kan arbeid i barnevernet også være følelsesmessig krevende. De tilsatte kommer tett på barn som er i en svært sårbar livssituasjon og må håndtere saker med høyt konfliktnivå.

Kompetansebehovet i barnevernet har vært mye diskutert de siste tiårene, og er beskrevet i flere forskningsrapporter, offentlige utredninger og meldinger.⁵

Det formelle utdanningsnivået i barnevernet er lavt, både sammenlignet med barnevernet i andre nordiske land,⁶ og med andre yrkesgrupper som barnevernet regelmessig samarbeider med, som psykologer, lærere og advokater. Utdanningene som leder til arbeid i barnevernet har videre blitt kritisert for å være for lite praksisrelevante. Bare 35 prosent av de tilsatte mener at deres grunnutdanning ga dem et godt grunnlag for å arbeide i barnevernstjenesten.⁷ Det er også færre ordninger som skal sørge for en god overgang fra

¹ Se blant annet Statens helsetilsyn (2019). *Gjennomgang av 106 barnevernssaker om akutttiltak eller omsorgsovertakelse*, Statens helsetilsyn (2017). *Bekymring i skuffen - Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt*, NOU 2017: 12: Svikt og svik. *Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Statens helsetilsyn (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*

² Lauritzen, C. m. fl. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning. Delrapport 3. Meldinger til barnevernet*. RKBU Nord

³ Christiansen, Ø m. fl. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning. Delrapport 4. Når barnevernet undersøker*. RKBU Nord

⁴ Statens helsetilsyn (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker*

⁵ Se Oterholm (2016). *Kompetanse til arbeid i barneverntjenesten – ulike aktørers synspunkt*. Tidsskriftet Norges barnevern 03-04/2016 (Vol. 93)

⁶ 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. Flere av disse landene har også formelle kompetansekrav og autorisasjonsordning som omfatter sosialarbeidere.

⁷ Røsdal, T. m.fl. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017: 28

utdanning til yrkesliv. Mange nyutdannede begynner i barnevernet uten å ha hatt tilstrekkelig praksisopplæring gjennom utdanningen. Mangel på systematisk veiledning og opplæring i tjenestene kan også bidra til at nytilsatte er dårlig forberedt på de oppgavene som venter i tjenesten.

Mange tilsatte mener selv at de ikke har nok kompetanse til å utøve sentrale kjerneoppgaver i yrket. I en undersøkelse foretatt av NIFU vises det til 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 arbeidet.⁸

I en ny rapport fra Barneombudet pekes det også på behovet for å styrke den analytiske kompetansen i barnevernstjenestene. Det vises til stor variasjon i hvordan informasjon blir systematisert og analysert, og at det i mange tilfeller mangler en grundig vurdering av barnas behov og hvilken hjelp barna trenger.⁹ Tilsvarende funn blir fremhevet av et utvalg som har gjennomgått 10 enkeltsaker i Bergen kommune. Utvalget hevder at vurderingene av faktiske opplysninger er mangelfulle, og at undersøkelsesrapportene i sakene som utvalget gjennomgikk har konklusjoner som ikke var godt begrunnet.¹⁰

Høy arbeidsbelastning og turnover i det kommunale barnevernet

Mangel på kapasitet og høy turnover kan også være viktige årsaker til svikt i barnevernstjenestene. I en undersøkelse fra 2019 oppga de tilsatte mangel på ressurser som den viktigste årsaken til at tjenestetilbudet ikke er i tråd med forsvarlighetskravet. Undersøkelsen viste at 40 prosent av de tilsatte i det kommunale barnevernet kun har vært ansatt i tre år eller mindre.¹¹ En annen undersøkelse gjennomført i 2017 viser at nærmere én av fem tilsatte sluttet i løpet av året (av andre årsaker enn naturlig avgang). Turnoveren var særlig høy i små barnevernstjenester, hvor nær én av tre sluttet i løpet av det siste året. Stor arbeidsbelastning og lav lønn ble oppgitt som de antatt viktigste årsakene til avgang fra stillinger.¹²

Hyppig utskiftning av personell gjør at barn og unge stadig må forholde seg til nye voksne, og det er vanskelig å bygge og vedlikeholde kompetanse over tid. I små barnevernstjenester kan det være en særlig utfordring å bygge opp og opprettholde kompetanse knyttet til arbeidsoppgaver som inntreffer sjelden, som akutt plasseringer og omsorgsovertakelser. Høy turnover øker risikoen for at tilsatte stadig må utføre oppgaver for første gang og ikke bygger seg opp nødvendig erfaring.

⁸ Ibid.

⁹ Barneombudet (2020). *Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020. "De tror vi er shitkids"*

¹⁰ Utvalg for gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune (2020). *Det kan høres ut som en bagatell, men ikke for meg da*. Gjennomgang av ti særlig konfliktfylte barnevernssaker i Bergen kommune

¹¹ Slettebø, T., m.fl. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighetskravet og internkontroll i den kommunale barneverntjenesten*. VID-rapport 2019/3

¹² Røsdal, T. m.fl. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017: 28

Nye tall fra SSB kan tyde på det er lavest turnover blant barnevernspedagoger og sosionomer, som har en utdanning som er spesielt rettet mot arbeid i barnevernet eller lignende tjenester, mens den er høyere blant psykologer og jurister.¹³

Utfordringer med legitimitet og tillit

Avgjørelser som fattes i barnevernet kan vekke sterke følelser og reaksjoner hos både barn og voksne. Barnevernet vil alltid måtte regne med å bli kritisert. I en undersøkelse av befolkningens tillit til norske institusjoner svarer seks av ti at de har tillit til barnevernet. 28 prosent svarer imidlertid at de har liten eller ingen tillit til barnevernet, noe som betyr at befolkningens tillit er vesentlig lavere til barnevernet enn til politi, helsevesen, barnehage eller skole. 23 prosent av befolkningen svarer at de har et dårlig inntrykk av barnevernet, og blant disse svarer om lag en tredjedel at de ikke ville meldt fra til barnevernet dersom de var bekymret for om et barn ble utsatt for omsorgssvikt.¹⁴

Norsk barnevern blir også utsatt for internasjonal kritikk. Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har besluttet å behandle flere barnevernssaker.¹⁵ Denne type saker kan bidra til å svekke legitimiteten og tilliten til barnevernet ytterligere.

Utfordringer i institusjonstilbudet

En rekke tilsyn og gjennomganger de siste årene har avdekket kvalitetsutfordringer i institusjonstilbudet. Det er blant annet vist til at tilsatte i barnevernsinstitusjoner pålegges oppgaver de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere på en god nok måte.

En gjennomgang av barnevernsinstitusjoner, utført av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i 2018, fant utfordringer med svak ledelse, sviktende internkontroll, mangelfull kompetanse og opplæring, og manglende implementering av institusjonsplaner.¹⁶ I 2018 gjennomførte fylkesmennene et landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner. I Helsetilsynets oppsummeringsrapport *Barnas hjem. Voksnes ansvar*, ble det konkludert med svikt i form av lovbrudd i arbeidet med forsvarlig omsorg og bruk av tvang i 36 av 60 institusjoner som inngikk i tilsynet.¹⁷ Tilsynet avdekket blant annet mangler ved bemanningen og kompetansen i institusjonene.

Hvordan møte utfordringene?

Det er flere årsaker til utfordringene i barnevernet. Det er også satt i gang tiltak på flere områder for å øke kvaliteten på barnevernets arbeid. Forslagene i dette høringsnotatet tar utgangspunkt i at rammebetingelsene for barnevernet, som arbeidsforhold, utdanningsnivå

¹³ Statistisk sentralbyrå (2020). *4 av 5 i det kommunale barnevernet har høyere utdanning*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/4-av-5-i-det-kommunale-barnevernet-har-hoyere-utdanning>, publisert 13. januar 2020

¹⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). *Befolkningens holdninger til barnevernet*. Gjennomført av Sentio Research Norge

¹⁵ Pr. 11. mars 2020 har EMD tatt 37 saker mot Norge til behandling. Av disse har EMD avsagt ni dommer. EMD har konstatert ikke krenkelse i to saker, delvis krenkelse i én sak, og krenkelse av EMK artikkel 8 i seks saker. Tre av disse sakene er ikke rettskraftige.

¹⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018), *Gjennomgang av institusjoner – del 1 og 2*

¹⁷ Statens Helsetilsyn (2019), Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner 2018 "Barnas hjem. Voksnes ansvar", rapport fra Helsetilsynet 3/2019

og selve statusen til tjenesten, samsvarer for dårlig med de oppgavene som barnevernet har ansvaret for. Departementet mener at det bør tas større hensyn til at kjerneoppgavene i barnevernet, som det forventes at flesteparten av de tilsatte skal kunne løse, er krevende. Den overordnede målsettingen for endringer i barnevernet er at barn og familier skal få rett hjelp til rett tid. Dette forutsetter at barnevernet yter tjenester av høy kvalitet. De foreslåtte endringene i dette høringsnotatet skal særlig bidra til å oppfylle følgende delmål:

1. Barnevernet skal ha fagmiljøer med høy kompetanse, der tjenestene er godt rustet til å håndtere krevende saker og hjelpe barn og familier som er i en vanskelig livssituasjon.
2. Barnevernet skal være et attraktivt yrke, der tilsatte har gode arbeidsforhold og får nødvendig oppfølging og støtte.
3. Barnevernet skal ha høy grad av legitimitet i befolkningen, og den enkelte tilsatte skal oppleve å få tillit og annerkjennelse for den jobben de gjør.

Høyere og tydeligere krav til kompetanse er viktig for å anerkjenne alvorlighetsgraden i barnevernets samfunnsoppdrag og kompleksiteten i oppgavene som de tilsatte skal utføre. Mer kunnskap og bedre utdanninger vil styrke de tilsattes forutsetninger for å løse sine oppgaver og utøve godt faglig skjønn. Tilsatte med videreutdanning og mastergrad vurderer gjennomgående at de er bedre rustet til å løse arbeidsoppgavene enn det ansatte med treårig utdanning gjør.¹⁸ Høyere kompetansekrav vil også kunne føre til økt anseelse og legitimitet fra omgivelsene, og bidra til at barnevernet i større grad kan tiltrekke seg dyktige fagpersoner i fremtiden. I tillegg kan god veiledning og oppfølging av de tilsatte bidra til å redusere turnover, gjennom at den enkelte får hjelp til å håndtere arbeidspress, emosjonell belastning og føle trygghet i arbeidsutførelsen.¹⁹

Hensynet til barnets beste

Prinsippet om barnets beste fremgår av barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104 og i flere særlover, blant annet av barnevernloven § 4-1.

I Grunnloven § 104 fremgår at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen er basert på barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 som fastslår prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Lovgiver må derfor foreta en vurdering av hvilke typer regulering som generelt vil være til barnets beste. FNs barnekomite har blant annet vist til at barnets beste-vurderinger er komplekse, og at innholdet må vurderes konkret fra sak til sak. Komiteen har videre vist til at vurderingene må foretas av godt kvalifisert personell, og understreker betydningen av kompetanse fra flere

¹⁸ Røsdal, T. m.fl. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017:28

¹⁹ Wollscheid og Røsdal (2019). *Betydningen av utdanning, praksis, veiledning og autorisasjonsordninger for økt kvalitet i yrkesutøvelsen i barnevernet. En litteraturgjennomgang*. NIFU-rapport 2019:5

fagdisipliner.²⁰ Forslagene i dette høringsnotatet er utformet med tanke på at hensynet til barnets beste skal ivaretas på en god måte.

Hensynet til det kommunale selvstyret

Kommunen er i utgangspunktet nærmest til å avgjøre hva som utgjør tilstrekkelig og forsvarlig kompetanse i sine tjenester, ut i fra en vurdering av lokale forhold og behov. Begrensninger i kommunalt selvstyre må ha hjemmel i lov. Det er et grunnleggende prinsipp at slike begrensninger ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, jf. kommuneloven § 2-2 første ledd. Kommunene bør heller ikke bindes til rettslige normer som det kan være vanskelig å overholde på grunn av arbeids- eller andre markedsmessige forhold.²¹

Departementet legger vekt på at barnevernstjenesten forvalter svært inngripende tiltak overfor kommunens innbyggere, samtidig som de må ivareta nasjonale hensyn og verdier som rettssikkerhet, liv og helse. Feilvurderinger vil kunne ha alvorlige konsekvenser, og hensynet til enkeltpersoners rettsikkerhet tilsier at det bør stilles nasjonale kompetansekrav. Departementet legger samtidig til rette for høy grad av fleksibilitet ved utformingen av kompetansekravene, slik at alle kommuner skal kunne overholde kravene og få handlingsrom til å vurdere den konkrete sammensetningen av kompetanse i sine tjenester.

Utdannings- og kompetansetiltak for barnevernet

Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet

Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet ble lagt frem høsten 2017.²² Strategien inngår som en del av barnevernsreformen, blant annet for å ruste kommunene for et økt ansvar på barnevernsområdet.²³ Strategien varslet arbeid med å innføre tydeligere krav til kompetanse og videreutvikle utdanningene som leder til arbeid i barnevernet. I tillegg ble det iverksatt en rekke tiltak for å møte kompetanseutfordringene på kort sikt. Dette omfatter tiltak som:²⁴

- Bedre tilbud om etter- og videreutdanning som skal gi tilsatte i barnevernstjenestene økt kompetanse i utrednings- og tiltaksarbeid. Videreutdanningstilbudet omtales nærmere i kap. 1.3.3. Tilbudet om etterutdanning er organisert som opplæringstilbud rettet mot tjenestene, der alle de tilsatte i tjenesten deltar sammen. Tilbudet berører temaer som brukermedvirkning, oppfølging av barn med traumer, nettverksmetodikk og arbeid med barn og familier med minoritetsbakgrunn. Tilbudet vil i 2020 nå ut til om lag 500 tilsatte.
- Etablering av kommunale læringsnettverk som skal bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov.

²⁰ FNs barnekomites generelle kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (artikkel 3, nr. 1). Se bl.a. avsnitt 32, 92, 94 og 95

²¹ Retningslinje for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

²² Barne- og likestillingsdepartementet (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024*. Q-1243

²³ Jf. Prop. 73 L (2016-2017). *Endringer i barnevernsloven (barnevernsreform)*

²⁴ Mer informasjon om tiltakene finnes her: www.bufdir.no/barnevernskompetanse

Fylkesmennene har ansvaret for å etablere og følge opp kommunenettverkene, og embetene forvalter midler som kommunene kan benytte til kompetanse- og tiltaksutvikling. En del av midlene er knyttet til utvikling av kommunale oppfølgings- og veiledningstilbud til fosterhjem.

- Etablering av veiledningsteam som skal tilby lederstøtte og veiledning til kommuner. Veiledningsteamene er rettet mot de tjenestene som har størst utfordringer i barnevernet. Veilederne er i all hovedsak personer som jobber som barnevernsledere i andre kommuner. 13 kommuner mottok veiledning i 2019, og det legges opp til at tilbudet skal nå ut til om lag 20 nye kommuner i 2020.
- Utvikling av et barnevernsfaglig kvalitetssystem som skal gi støtte til saksbehandling, beslutningstaking og oppfølging av barn og familier. Kvalitetssystemet skal kunne integreres i barnevernstjenestenes fagsystemer og være tilgjengelig fra 2022.

Bufdir har ansvar for å administrere kompetansetiltakene i kompetansestrategien. Tiltakene blir også evaluert gjennom en egen følgeevaluering. De foreløpige funnene tyder på at tiltakene ser ut til å øke kompetansen innenfor ledelse og barnevernsfaglig arbeid, i tillegg til at de bidrar til at det utvikles bedre arbeidsformer i kommunene.²⁵ Funnene har også gitt grunnlag for å foreta enkelte justeringer, slik at gjennomføringen av tiltakene blir bedre. Evalueringen viser samtidig at tiltakene i mindre grad svarer på større, strukturelle utfordringer som mange små tjenester og høy turnover. Det pekes blant annet på at kompetansetiltakene bør følges opp gjennom kvalitetsutviklingsarbeid, slik at ny kompetanse blir innarbeidet i form av arbeidsformer som er uavhengig av den enkelte medarbeider. Et viktig grep vil være å legge til rette for at både fylkesmennene og kunnskaps- og kompetansesentrene kan ta en enda mer aktiv og støttende rolle overfor tjenestene. Departementet mener videre at forslagene i dette høringsnotatet vil bidra til mer langsiktige og bærekraftige strukturer for kompetanseheving i barnevernet.

Bufdirs utredning av kompetansekrav og utdanningsløp

Bufdir har, som del av regjeringens kompetansestrategi, utredet kompetansehevende tiltak i barnevernet, herunder alternative modeller for kompetansekrav, autorisasjon og innretting av masterutdanninger rettet mot arbeid i barnevernet. Direktoratets anbefalinger ble offentliggjort i oktober 2019.²⁶

Bufdirs anbefalinger bygger på et bredt kartleggingsarbeid, hvor det har vært lagt vekt på dialog med sentrale aktører i barnevernssektoren. Brukerorganisasjoner, barnevernstjenester og -institusjoner, universitets- og høyskolesektoren, tilsynsmyndigheter og relevante instanser har blitt involvert i arbeidet gjennom arbeids- og referansegrupper og separate møter. Direktoratet inviterte også til skriftlige innspill i en åpen innspillsrunde på nett. Direktoratet har kartlagt kompetansebehovet i det kommunale barnevernet og identifisert områder hvor det er behov for ytterligere kompetanse.²⁷ I tillegg har Bufdir

²⁵ Oslo Economics, Agenda Kaupang, Fürst og Høverstad (2019) *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018-2024 - Første statusmåling*

²⁶ Bufdir (2019). *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*. Rapportnr. 04/2019

²⁷ Bufdir (2018). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet. Deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016*

innhentet informasjon om kompetansebehovet i statlig barnevern gjennom en spørreundersøkelse til institusjonsledere. Følgende rapporter la også grunnlag for direktoratets anbefalinger:

- Kartlegging av relevante bachelorutdanninger og de barnevernstilsattes egne vurderinger av kompetanse (NIFU 2017)
- Litteraturgjennomgang av virksomme kompetansehevingstiltak (NIFU 2019)
- Samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet (Oslo Economics 2019)

Med bakgrunn i utredningen foreslo Bufdir en rekke tiltak:

- Innføre krav til mastergrad for arbeid i det kommunale barnevernet. Kravet ble foreslått å omfatte omtrent 80 prosent av de tilsatte. Bufdir foreslo krav til barnefaglig masterutdanning for de tilsatte og barnevernsfaglig masterutdanning for ledere.²⁸
- Innføre krav om treårig relevant bachelorutdanning som minimumskompetanse for tilsatte i barnevernsinstitusjoner. For institusjonsledere ble det foreslått krav om mastergrad, men ikke nødvendigvis barnevernsfaglig master.
- Innføre en nasjonal eksamen i juss for tilsatte i kommunalt barnevern og for ledere i barnevernsinstitusjoner.
- Opprette en femårig integrert masterutdanning for barnevernspedagoger og en toårig masterutdanning innen barnevernsarbeid for andre relevante yrkesgrupper.
- Lovfeste krav om at barnevernet skal tilby praksis til studenter.
- Lovfeste krav om veiledning til nytilsatte det første året i arbeid.
- Forsøk med utprøving av ulike modeller for hvordan juridisk og psykologfaglig kompetanse best kan tilknyttes barnevernstjenesten.
- Ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra straffesaksområdet.
- Autorisasjonsordning hvor autorisasjon tildeles etter endt utdanning innen master i barnevern og master i barnevernsarbeid, eventuelt en videre utredning av et nasjonalt register over barnevernspersonell.

Bufdir anbefalte at kompetansekrav i kommunalt og statlig barnevern,²⁹ sammen med tiltak for å forbedre praksis i utdanningene og krav om veiledet førsteår, burde prioriteres høyest blant de foreslåtte tiltakene. Disse forslagene omtales nærmere i kapitlene 2-5. Arbeidet med å videreutvikle tilbudet om barnevernsfaglige masterutdanninger omtales særskilt under kap. 1.3.4. Oppfølging av de øvrige forslagene omtales i teksten under.

²⁸ I utredningsrapporten definerer Bufdir 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."

²⁹ I kombinasjon en med nasjonal eksamen i juss og opprettelsen av en femårig integrert masterutdanning for barnevernspedagoger.

Barnevernets tilgang til psykologer og jurister

Direktoratet pekte på at barnevernstjenestene har behov for bedre tilgang til jurister og psykologer, samtidig som det er krevende å vurdere hvordan kompetansen til disse yrkesgruppene utnyttes på best mulig måte. Direktoratet foreslo derfor at det igangsettes et forsøk for å prøve ut ulike modeller for hvordan juridisk og psykologfaglig kompetanse best kan tilknyttes i barnevernstjenesten. Departementet har fulgt opp dette gjennom et nytt oppdrag til Bufdir i 2020, hvor direktoratet er bedt om å foreslå en nærmere innretning av et slikt forsøk.

Kompetanse hos advokater som prosederer i barnevernssaker

Bufdir foreslo en ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra straffesaksområdet, og fremhevet at den private parten kan ha vanskelig for å kjenne den enkelte advokatens forutsetninger for å ivareta barnevernssaken på en god måte. Etter direktoratets vurdering ville en ordning med faste advokater gjøre det enklere for advokatene å opprettholde høy kompetanse og samtidig gi den private parten et bedre grunnlag for å vurdere hvem som bør representere dem.

I departementets høringsnotat om ny barnevernslov ble det foreslått at det kunne utarbeides en forskrift med bestemmelser om et utvalg av advokater som kan oppnevnes for private parter i barnevernssaker. Forslaget la til rette for at det kan etableres en oversikt over advokater som har særskilt kompetanse på barnevernssaker, til hjelp for foreldre i barnevernssaker. Bufdirs forslag vil bli vurdert i det videre arbeidet med ny barnevernslov.

Vurdering av autorisasjon i barnevernet

Bufdir har også vurdert innføring av en autorisasjonsordning i barnevernet. De foreslo en ordning hvor tilsatte tildeles autorisasjon etter fullført barnevernsfaglig mastergrad. Direktoratet påpekte samtidig at autorisasjon sannsynligvis vil ha svakere positive virkninger sammenlignet med de andre anbefalte tiltakene.

Departementet viser til at innføring av autorisasjon i barnevernet har vært et diskusjonstema over flere år, blant annet med bakgrunn i at autorisasjon gir mekanismer som kan beskytte mot uforsvarlig praksis og personell som er uegnet til å jobbe med barnevernssaker. På helseområdet er alle sentrale helseprofesjoner autorisert i kraft av sin utdanning, i kombinasjon med at den enkelte profesjon normalt har en enerett til å virke på sitt fagområde. En slik universell ordning har ikke latt seg gjennomføre i barnevernet, fordi barnevernet ikke har bestemte begrensninger for hvilke profesjoner som har tilgang til yrket. Enkelte har ment at barnevernspedagoger og sosionomer bør autoriseres på lik linje med helsepersonell, og at vesentlige arbeidsoppgaver i barnevernet bør være forbeholdt disse to utdanningsgruppene. Departementet mener imidlertid at det er viktig å bevare tverrfaglighet i tjenestene, ved at barnevernet fortsatt er åpent for flere utdanningsgrupper, som familieterapeuter, psykologer, jurister og pedagoger. Dermed vil en autorisasjonsordning rettet mot noen utvalgte utdanningsgrupper ha begrenset praktisk betydning, siden de samme oppgavene vil bli utøvd også av personell uten autorisasjon.

Departementet mener, i likhet med Bufdir, at innføring av kompetansekrav og videreutvikling av de barnevernsfaglige masterutdanningene vil ha langt større effekt med hensyn til tjenestenes legitimitet og kvalitet. Vi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å gå videre med en autorisasjonsordning. Gode skikkethetsvurderinger i utdanningene, arbeidsgivers adgang til å ilegge disiplinærreaksjoner til tilsatte som ikke er egnet til å jobbe i barnevernet

og fylkesmannens tilsyn anses også som mer hensiktsmessige virkemidler for å håndtere uforsvarlig praksis i tjenestene.

Barnevernsfaglige videreutdanninger

Tilbudet om barnevernsfaglige videreutdanninger er det viktigste virkemidlet for at flere av de som allerede jobber i barnevernet skal kunne tilegne seg kompetanse på masternivå. Bufdir har, i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, etablert flere nye tilbud om videreutdanninger for de tilsatte, spesielt rettet mot det kommunale barnevernet. Tilbudet består av videreutdanning i:³⁰

- Vurdering av barnets beste
- Juss i barnevernsfaglig arbeid
- Relasjonskompetanse i barnevernet
- Minoritetskompetanse i barnevernet
- Barnevernsfaglig veiledning
- Barnevernsledelse

Formålet med videreutdanningene er å gi tilsatte bedre mulighet til å fordype seg innenfor viktige fagområder, og bidra til at tjenestene blir bedre rustet til å håndtere krevende og komplekse saker. Videreutdanningene tilbys av universitets- og høyskolesektoren og er på masternivå.³¹ Studiene er praksisrettede og tilpasset deltakernes arbeidssituasjon. Deltakelse er gratis for studentene, og kommunene kan søke om tilskudd til å få dekket utgifter knyttet til deltakelse, for eksempel vikarkostnader.³² I studieåret 2019-2020 utgjorde videreutdanningstilbudet 264 studieplasser, mens studiestedene mottok tilsammen 983 søknader om opptak. Dette viser at det er stor etterspørsel etter mer formell kompetanse og faglig fordypning blant de tilsatte. Videreutdanningstilbudet styrkes derfor med om lag 80 nye studieplasser fra og med høsten 2020. Det legges opp til å videreføre tilbudet i årene fremover, slik at de som allerede er tilsatt i barnevernstjenestene skal kunne tilegne seg formell kompetanse på masternivå.

Innretting av barnevernsfaglige masterutdanninger

Departementet tar utgangspunkt i at barnevernsfaglige masterutdanninger i fremtiden vil være den foretrukne utdanningen for arbeid i barnevernet. Det foreligger i dag ingen nasjonale føringer for læringsutbytte og struktur i mastergradsutdanninger i barnevern. Bufdir peker i sin utredningsrapport på at innholdet i masterprogrammene varierer, men at det i hovedsak er teoretisk og i begrenset grad egnet til spesialisering i praktisk og klinisk barnevernsarbeid.

³⁰ Mer informasjon om studiene og studiesteder finnes her:

https://bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kompetanseutvikling_for_tilsatte_og_studenter_tiltak/Videreutdanninger/

³¹ Alle utdanningstilbudene gir 30 studiepoeng. Utdanningene er organisert om deltidsstudier over to semestre, med unntak av videreutdanningen i barnevernledelse som går over 1,5 år.

³² Mer informasjon om tilskuddsordningen finnes her:

https://bufdir.no/Tilskudd/Soke_om_tilskudd/Barnevern/barnevernfaglig_videreutdanning/

Barne- og familiedepartementet (BFD) samarbeider med Kunnskapsdepartementet (KD) for å legge til rette for at relevante masterutdanninger skal gi gode muligheter for progresjon og fordypning, ha et mer enhetlig innhold og i større grad tilpasses kompetansebehovene i barnevernstjenestene. Arbeidet tar utgangspunkt i det tilbudet som finnes i dag. Enkelte universiteter har opprettet toårige masterprogram i barnevern.³³ Disse studiene forutsetter bachelorgrad, men er åpne for studenter med ulik utdanningsbakgrunn. Dette innebærer også at innholdet i masterstudiet er tilpasset studenter med ulik forkunnskap om barnevern. I tillegg har Universitetet i Agder en femårig integrert masterutdanning for barnevernspedagoger, der det er lagt vekt på faglig progresjon gjennom et femårig utdanningsløp. Det eksisterende tilbudet av masterutdanninger i barnevern er samlet sett lite og utgjør om lag 130 studieplasser.

KD satte høsten 2019 i gang arbeidet med å utvikle forskrifter om nasjonale retningslinjer for to ulike toårige barnevernsfaglige masterutdanninger, kalt *Master i barnevern* og *Master i barnevernsarbeid*. Begge utdanningene skal være relevante for arbeid i både kommunalt barnevern og barnevernsinstitusjon, og det skal legges vekt på utvikling av analytisk og klinisk kompetanse. *Master i barnevern* skal være for barnevernspedagoger og bygge på bachelor i barnevern, og retningslinjene skal gi grunnlag for faglig progresjon og fordypning gjennom både bachelor- og mastergraden. *Master i barnevernsarbeid* skal være åpen for flere utdanningsgrupper, men retningslinjene skal særlig tilpasses kandidater med bachelor i sosialt arbeid og vernepleie. Dette er begrunnet med at sosionomer og vernepleiere, sammen med barnevernspedagogene, utgjør de dominerende utdanningsgruppene i barnevernstjenestene og barnevernsinstitusjonene.

Det er oppnevnt en programgruppe for hver av de to utdanningene som har ansvaret for å utforme læringsutbyttebeskrivelsene. Programgruppene er sammensatt av representanter fra både universitets- og høgskolesektoren og praksisfelt. Forslag til retningslinjer om læringsutbytte skal etter planen sendes på høring før sommeren 2020. De endelige retningslinjene skal kunne tas i bruk fra og med høsten 2022.³⁴ Det legges opp til konsultasjon med Sametinget underveis i prosessen. Sametinget er særlig opptatt av at kompetanse om samiske barns rettigheter ivaretas i utdanningene.

Buudir har foreslått at studieløpet for barnevernspedagoger innrettes som en femårig integrert profesjonsutdanning. Departementet legger imidlertid opp til at hovedmodellen for begge de to barnevernsfaglige masterutdanningene skal være bachelorgrad med toårig masterpåbygning (3+2- modell). Begrunnelsen er at dette gir best fleksibilitet for studentene og erfaringsvis mindre frafall fra utdanningen, i tillegg til at det tar kortere tid å få gjennom de første kullene. Det bør også tas hensyn til at særlig barnevernsinstitusjonene, men også det kommunale barnevernet, fortsatt vil ha behov for kandidater med bachelor i barnevern.³⁵

Norge har også internasjonalt forpliktet seg til en gradsstruktur basert på en 3+2- modell. En 3+2- modell er ikke til hinder for at utdanningsinstitusjonene legger til rette for gode overganger fra fullført bachelor til master. Det åpnes samtidig for at Universitet i Agder kan

³³ OsloMet, Universitetet i Bergen, NTNU og Universitetet i Tromsø. Det tilbys også en rekke andre masterutdanninger i sosialt arbeid som har relevans for arbeid i barnevernet.

³⁴ Se mer informasjon om arbeidet her: <https://www.regjeringen.no/rethos>

³⁵ Vi viser til kapittel 4 i høringsnotatet der det foreslås krav om relevant bachelorutdanning for arbeid i barnevernsinstitusjoner, samt til kapittel 2 der det foreslås krav om mastergrad i det kommunale barnevernet som vil omfatte en høy andel av de tilsatte, men ikke alle.

videreføre sin femårige integrerte barnevernsutdanning, slik at vi kan innhente kunnskap og erfaringer om rekrutteringsgrunnlag, gjennomstrømming og praksisrelevans fra studiet. BFD vil i dialog med Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) vurdere om det bør stilles krav om nasjonal eksamen i juss ved de to masterutdanningene.³⁶ Juridisk kompetanse er kritisk for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier i barnevernet, og innføring av en nasjonal eksamen kan sikre at juss blir tilstrekkelig vektlagt av lærestedene. Det er i dag stor variasjon i omfanget av juss på bachelornivå mellom de ulike studiestedene. Det er innført nasjonale eksamener på kritiske fagområder i blant annet sykepleier- og grunnskoleutdanningen. Evalueringer viser at tiltaket kan gi informasjon om studentenes kunnskapsnivå, gi fagmiljøer og studiesteder anledning til å sammenligne seg selv med andre, og bidra til økt tillit til utdanningene.³⁷

Forholdet til andre prosesser

Bemanning og kapasitet i det kommunale barnevernet

Gode arbeidsforhold forutsetter også at det er tilstrekkelig kapasitet i tjenestene. Selv om kapasiteten i barnevernstjenestene har økt de siste årene, er det fortsatt mange tilsatte som gir uttrykk for at arbeidsbelastningen er for stor.³⁸ Det er viktig at behovet for bemanning vurderes lokalt, i den enkelte kommune. Departementet har iverksatt flere tiltak for å øke oppmerksomheten om barnevernet i kommunene og legge til rette for at flere kommuner prioriterer barnevernet mer enn de gjør i dag. Bufdir har etablert en nettbasert kommunemonitor som gir den enkelte kommune lett tilgjengelig informasjon om tilstanden i egen barnevernstjeneste, sammenlignet med andre kommuner.³⁹

Fylkesmennene har gjennomført dialogmøter med ledelsen i alle kommuner for å drøfte situasjonen og bemanningen i barnevernstjenestene. Dette arbeidet blir videreført i 2020, men med fokus på kommuner som har særlige utfordringer. Departementet tar for øvrig sikte på å legge fram forslag om å innføre krav om årlig tilstandsrapportering til kommunestyret for Stortinget våren 2020. Stillingsveksten de seneste årene skyldes at kommunene prioriterer barnevernet mer, og departementet vil legge til rette for at den positive utviklingen skal fortsette.

Kapasiteten i barnevernstjenestene har videre vært et viktig hensyn ved utformingen av kompetansekravene som i dette høringsnotatet foreslås for det kommunale barnevernet. Det er lagt opp til en lang innføringsfase, slik at kommunene får god tid til tilpasning. Flere ulike mastergrader vil være relevante for å oppfylle kravet, blant annet for at tilgangen på kvalifisert personell skal være god i alle deler av landet. De som allerede jobber i tjenestene kan oppfylle kravet gjennom en kombinasjon av 4 års erfaring og videreutdanning. Kommunene kan søke om tilskudd for å dekke utgifter som følger av at medarbeidere tar videreutdanning. Departementet har også tatt hensyn til at oppgaver i barnevernet ofte

³⁶ NOKUT gjennomfører nasjonal deleksamen i enkelte studier på oppdrag fra KD.

Eksamensoppgavene utvikles av representanter for utdanningsinstitusjonene, mens NOKUT har det overordnede ansvaret for eksamensgjennomføringen.

³⁷ NOKUT (2017) https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/nasjonal-deleksamen7/nasjonal_deleksamen_et_pilotprosjekt_og_en_mulighetsstudie_2017.pdf

³⁸ Fra 2013-2018 ble det 1300 flere tilsatte i det kommunale barnevernet. SSB-tall for 2018 viser heller ingen vekst i saker. Foreløpige tall tyder på fortsatt kapasitetsvekst i 2019.

³⁹ https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/

inngår som integrerte prosesser i et saksforløp. Kontinuitet er i den sammenheng viktig. Kompetansekravene er knyttet til nærmere bestemte kjerneoppgaver som naturlig hører sammen, blant annet for å forhindre at fordelingen av oppgaver etter utdanningsnivå blir unødig komplisert.

Barnevernsreformen

Kompetansesatsingen for barnevernet er en del av barnevernsreformen som ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. I tillegg til kompetansetiltak innebærer reformen endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, som vil iverksettes i 2022.

Ansvarsendringene innebærer blant annet at kommunene får et økt finansieringsansvar for barnevernstiltak og et mer helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem. Det overordnede målet med endringene er bedre tilpasset hjelp til barn og familier i barnevernet og økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Endringsforslagene i dette høringsnotatet skal bidra til å styrke kommunenes forutsetninger for å ivareta et økt ansvar på barnevernsområdet.

Ny barnevernslov

Departementet har tidligere hatt forslag til ny barnevernslov på høring. Forslaget tok utgangspunkt i NOU 2016:16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barnevernslovutvalget fikk i mandat å foreta en fullstendig språklig, teknisk og strukturell gjennomgang av loven og utarbeide utkast til ny barnevernslov. I tillegg ble utvalget bedt om å vurdere enkelte nærmere angitte temaer: rettighetsfesting, barnevernets ansvarsområde, forebyggende arbeid, regulering av faglige prinsipper, tidsriktig barnevernslov, tiltakene i barnevernet, partsrettigheter og samvær. Forslaget til ny lov innebærer en helhetlig gjennomgang av lovens språk og struktur. Departementet la stor vekt på at en ny barnevernslov skal være mer tilgjengelig for brukerne, og har foretatt en omfattende språklig og redaksjonell omarbeiding av hele loven med vekt på klart språk. Det tas sikte på at forslag til ny barnevernslov legges fram våren 2021. Bakgrunnen for dette er blant annet innspill under høringen om behov for grundigere menneskerettslige vurderinger og at den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD) har tatt en rekke barnevernssaker til behandling.

Departementet legger opp til at høringsnotatet om kompetansekrav i barnevernet vil bli fulgt opp i forslaget til ny barnevernslov.

Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet

Dette høringsnotatet inneholder flere forslag som vil få betydning også for private aktører. Departementet vil samtidig vise til at det parallelt med dette høringsnotatet blir sendt et annet notat på høring med forslag til endringer i rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet. Målet er å få etablert rammevilkår i alle deler av barnevernet som sikrer at bruken av private aktører støtter opp om målene om et godt og effektivt barnevern. Arbeidet vil særlig være rettet mot å gi det offentlige reell kontroll med kvaliteten og kostnadene på tiltak og tjenester som leveres av private aktører. Gjennomgangen omfatter bruken av både ideelle og kommersielle aktører. Høringsnotatet om private aktører inneholder blant annet forslag om å begrense barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå av private aktører.

Dette omfatter oppgaver som vi i dette notatet foreslår bør omfattes av formelle kompetansekrav, for eksempel gjennomføring av undersøkelser.

Oppfølgingen av NOU 2017: 12: Svikt og svik

Barnevoldsutvalget fant i sin saksgjennomgang at kompetansen i barnevernet og tjenesteapparatet for øvrig til å forebygge og avdekke vold og overgrep mot barn, var mangelfull. Samtaler med barn manglet eller hadde for dårlig kvalitet, og mor og fars sårbarhet ble ikke fanget opp, eller ble undervurdert.⁴⁰ Utvalget anbefalte 58 tiltak for å forebygge og bekjempe vold, overgrep og omsorgssvikt. Barnevoldsutvalget foreslo blant annet å innføre krav om at psykologer som tar på seg barnesakkyndige oppdrag skal ha spesialistkompetanse som er relevant for mandatet for oppdraget. Dette ble foreslått på bakgrunn av en omtale av de barnevernssakene som utvalget gjennomgikk.

Forslaget i dette høringsnotatet om kompetansekrav i det kommunale barnevernet er viktig for å styrke kompetansen i å forebygge og utrede vold og overgrep. Vi foreslår også at kompetansekravet som gjelder tilsatte også skal omfatte sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert etter barnevernloven § 4-3. Dette omtales nærmere i kap. 2.3.3. Utover dette er det kommunens ansvar å vurdere valg av sakkyndig og hvilken kompetanse den sakkyndige bør ha for å kunne utrede saken.

Det vises også til departementets høringsnotat om regulering av bruk av sakkyndige i barnevernet. Departementet foreslår i høringsnotatet å gi en forskriftshjemmel om at det kan gis bestemmelser om krav til sakkyndiges mandater og rapporter, og en forskriftshjemmel om at det kan gis bestemmelser om krav til egenerklæring fra sakkyndige. For øvrig følges flere av de øvrige tilrådingene fra utvalget opp i forbindelse med regjeringens opptappingsplan mot vold og overgrep, og gjennom arbeidet med den kommende kompetansestrategien om vold og overgrep. Tiltak for å heve kompetansen når det gjelder samtaler med barn og barns medvirkning vil inngå i arbeidet med strategien.

Konsultasjon med Sametinget

Departementet har konsultert Sametinget om forslagene i høringsnotatet. Sametinget er positive til at det legges til rette for tydeligere formelle kompetansekrav, og tror det vil bidra til større rekruttering av fagfolk og til å øke kvalitet og rettssikkerhet i barnevernet.

Sametinget oppgir at de ofte mottar "tilbakemeldinger om at det er liten kunnskap om samisk språk og kultur innenfor alle nivåer i barnevernstjenesten, og at det er utfordrende å skape forståelse for samiske barns rettigheter og behov innenfor alle deler av barnevernstjenesten". Manglende kompetanse om samiske barns rettigheter medfører at tjenestene har "begrensede muligheter til å fange opp og vurdere samiske barns behov".

Sametinget er opptatt av at nye masterutdanninger ivaretar "kompetanse om samiske barns rettigheter til å vokse opp med eget språk, kultur og etnisitet". Dette er nærmere omtalt under punkt 1.3.4.

Sametinget mener videre at det må fremgå at sakkyndige i saker som omhandler samiske barn, må ha nødvendig kompetanse om samiske barns språklige og kulturelle rettigheter som urfolk barn. Dette er nærmere omtalt under punkt 2.3.3.

⁴⁰ NOU 2017: 12: *Svikt og svik*. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt

Kompetansekrav i det kommunale barnevernet

Gjeldende rett

Kommunen er ansvarlig for å utføre de barnevernsoppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven (bvl.) § 2-1 første ledd. Kommunen har ansvaret for de fleste av lovens oppgaver. Det omfatter blant annet ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kommunen har også ansvar for å følge opp de vedtakene som er fattet. I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven, jf. barnevernloven bvl. § 2-1 fjerde ledd.⁴¹

Barnevernstjenesten kan i nærmere bestemte tilfeller pålegge andre offentlige myndigheter å gi barnevernstjenesten taushetsbelagte opplysninger når dette er nødvendig i forbindelse med vurdering, forberedelse og behandling av saken, jf. § 6-4 annet ledd. I tillegg kan barnevernstjenestens leder kreve bistand fra politiet dersom dette er påkrevd i forbindelse med gjennomføring av undersøkelser eller gjennomføring av barnevernstiltak, jf. bvl. § 6-8. Barnevernloven inneholder ingen spesifikke lovkrav til bemanning eller kompetanse i den kommunale barnevernstjenesten, verken for saksbehandlere eller barnevernstjenestens leder. Det følger imidlertid av bvl. § 1-4 at tjenester og tiltak skal være forsvarlige. I forarbeidene til forsvarlighetskravet ble det fremhevet at barnevernstjenestens personell er en "avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester" og at kommunene derfor "må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte."⁴²

Kommunen skal ha internkontroll med at tjenesten utfører oppgavene i tråd med lovkrav, og sørge for nødvendig opplæring av barnevernstjenesten personell, jf. bvl. § 2-1.⁴³

Det er presisert i bvl. § 2-1 sjette 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. Bestemmelsen inneholder også hjemmel for Kongen til å gi forskrifter om opplæring.

Bakgrunnen for forslaget

Dagens situasjon

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at tilsatte i barnevernstjenestene i all hovedsak har utdanning på bachelornivå. Barnevernspedagoger utgjør i underkant av 50 prosent av årsverkene i tjenesten. Sosionomer utgjør i underkant av 30 prosent, mens om lag 16 prosent har annen høyskole- eller universitetsutdanning. Resten av personalet er ufaglærte

⁴¹ I utkast til ny barnevernslov ble det i § 15-3 om barneverntjenestens organisering og oppgaver foreslått å presisere at det i hver kommune skal det være en barnevernstjeneste som utfører oppgaver etter denne loven, og at barnevernstjenesten skal ha en leder.

⁴² Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, side 130

⁴³ I Lov av 22. juni 2018 nr. 83 Om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) samles kommunens plikt til å ha internkontroll med de ulike tjenestene i § 25-1. Loven er vedtatt, men ikke trådt i kraft. Ved ikrafttredelse vil bestemmelsen om internkontroll i barnevernloven § 2-1 annet ledd endres, slik at den viser til kommunelovens internkontrollbestemmelse.

eller har annen utdanning. Ufaglært personell har ofte oppgaver knyttet til merkantile funksjoner eller stilling som støttekontakt for barn.⁴⁴

Det har lenge blitt stilt spørsmål ved om dagens treårige bachelorutdanninger i barnevern og sosialt arbeid gir tilstrekkelig kompetanse til å arbeide med barnevernssaker. En kartlegging blant tilsatte i kommunale barneverntjenester viser at mange mener de selv ikke har nok kompetanse på kjerneoppgaver som avdekking og utredning av omsorgssvikt, samtaler med barn og juridiske vurderinger.⁴⁵

Både barnevernspedagog- og sosionomutdanningen er ment å kvalifisere for flere typer yrker, og det er i dag lite rom for ferdighetstrening og fordypning. Mange tilsatte har videreutdanning, men kun syv prosent av de tilsatte har en masterutdanning. En vesentlig andel av de med utdanning på masternivå er psykologer og jurister, mens svært få har en spesifikk mastergrad i barnevern.⁴⁶

Forslaget fra Bufdir

Bufdir konkluderte i sin utredningsrapport med at kjerneoppgavene i barnevernet krever analytisk kompetanse, og at dette utgjør arbeidsoppgavene for om lag 80 prosent av de ansatte. Analytiske ferdigheter oppnås i hovedsak på mastergradsnivå. Dette følger av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, som gjelder for det norske utdanningssystemet. Direktoratet foreslo derfor å innføre et krav om at 80 prosent av de tilsatte må ha *barnefaglig kompetanse* på mastergradsnivå, samt at det presiseres i barnevernloven at personer uten mastergrad ikke skal kunne fatte vedtak eller være hovedsaksbehandler eller kontaktperson for barn. Alternativt foreslo direktoratet å knytte kravet om mastergrad til nærmere bestemte arbeidsoppgaver. Dette måtte i så fall innrettes slik at kravet omfatter de aller fleste arbeidsoppgaver. Direktoratet ga samtidig uttrykk for at kompleksiteten i barnevernssaker, og det faktum at man ikke kan forutse hvor krevende en sak vil bli, tilsier at alle med lederfunksjoner, utredningsoppgaver eller vedtaksmyndighet bør ha mastergrad.⁴⁷ Bufdir la vekt på at innføring av krav om mastergrad må kombineres med tilstrekkelig studiekapasitet i barnevernsfaglige masterutdanninger.

Bufdir viste samtidig til at kravet om *barnefaglig kompetanse* kunne innfris av flere yrkesgrupper med utdanning innen arbeid med barn og unge. Direktoratet ga samtidig uttrykk for at barnevernsledere bør ha spesifikk barnevernsfaglig masterutdanning. Dette ble blant annet begrunnet med at barnevernslederne har lovfestet myndighet til å fatte akuttvedtak, og dette tilsier behov for høy barnevernskompetanse.

⁴⁴ Statistisk sentralbyrå (2020). *4 av 5 i det kommunale barnevernet har høyere utdanning*.

Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/4-av-5-i-det-kommunale-barnevernet-har-hoyere-utdanning>, publisert 13. januar 2020

⁴⁵ Røsdal, T. m.fl. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017:28

⁴⁶ Statistisk sentralbyrå (2020). *4 av 5 i det kommunale barnevernet har høyere utdanning*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/4-av-5-i-det-kommunale-barnevernet-har-hoyere-utdanning>, publisert 13. januar 2020

⁴⁷ Det var også stor motstand mot å knytte kompetansekrav til svært konkrete oppgaver blant deltakerne i Bufdirs referansegruppe. Begrunnelsene for dette var blant annet at det kan være vanskelig for en tjeneste å delegere oppgaver etter utdanningsnivå, og at man da vil risikere å bryte lovkrav ved at saker blir liggende.

Bufdir foreslo også at det bør innføres en obligatorisk, nasjonal eksamen i juss for både tilsatte og ledere. Et slikt krav vil, ifølge Bufdir, særlig sørge for tilstrekkelig kompetanse til å ivareta barn og familiers rettssikkerhet i arbeidet.

Bufdir foreslo ikke en adgang for kommunene til å få dispensasjon fra kravet om masterutdanning, for eksempel i tilfeller der det er utfordrende å rekruttere kvalifisert personell. De viste til at modellen som legges til grunn, der flere ulike utdanninger kan kvalifisere for arbeid i barnevernet, vil redusere rekrutteringsutfordringene. De foreslo imidlertid et alternativt kvalifiseringsløp for de som allerede er ansatt i barnevernstjenestene, der erfaring kombinert med gjennomført barnevernsfaglig videreutdanning og nasjonal eksamen i juss vurderes på lik linje med en mastergrad.

Departementets vurderinger og forslag

Behovet for kompetansekrav for barnevernstjenestens personell

Det kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet at kommunens barnevernstjeneste må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte. Samtidig er det opp til den enkelte kommune selv å vurdere og definere hvilken bemanning og kompetanse barnevernstjenesten trenger for at kommunen skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven.

Barnevernstjenestens hovedoppgave er å 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.

Barnevernssaker er ofte svært komplekse, og barnevernloven åpner for utøvelse av offentlig myndighet som kan være svært inngripende overfor de familiene det gjelder. Feil og mangler ved barnevernstjenestens saksbehandling kan få store, og i noen tilfeller, uopprettelige konsekvenser. Tilsyn med det kommunale barnevernet tyder også på at mange barnevernstjenester har utfordringer med å tilby tjenester med tilstrekkelig kvalitet til de barna og familiene som trenger bistand fra barnevernstjenesten.

God kvalitet i barnevernstjenestens saksbehandling er avgjørende for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier i barnevernet. De fleste oppgavene i barnevernet er lagt til kommunene, og mange av oppgavene stiller store krav til analytiske ferdigheter.

Barnevernstjenestens personell må kunne tolke, forstå og gjøre rede for de faktiske forholdene i barnevernssak, håndtere vanskelige dilemmaer, vekte ulike hensyn og treffe avgjørelser som bidrar til at barnevernlovens formål oppfylles. Det må kunne forventes at barn og familier som er i en vanskelig livssituasjon møter fagmiljøer som gjennom høy kompetanse inngir tillit og trygghet. Dette er avgjørende, både for at befolkningen skal ha tillit til barnevernet og for at barn og familier skal få den hjelpen de trenger.

Departementet deler Bufdirs vurdering av at det er et særlig behov for å heve den analytiske kompetansen i barnevernstjenestene. Utvikling av analytiske ferdigheter er primært knyttet til mastergradsnivået i det norske utdanningssystemet. Departementet foreslår en egen bestemmelse i barnevernloven som stiller krav til hvilken utdanning og erfaring personell i barnevernstjenesten må ha for å kunne utføre nærmere bestemte oppgaver, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 a.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å følge opp forslaget fra Bufdir om å stille krav om at *alle tilsatte* skal ha bestått en nasjonal eksamen i juss. Juridisk kompetanse vil bli vektlagt i nye forskrifter om retningslinjer for de barnevernsfaglige masterutdanningene. For å sikre ytterligere prioritering av juss vurderes også et krav om nasjonal eksamen i juss i

masterutdanningene. Dersom dette kravet blir innført, betyr det at studentene må ha bestått nasjonal eksamen for å få mastergraden. I tillegg legges det opp til å videreføre den eksisterende videreutdanningen i barnevernsjuss. Etter departementets vurdering vil disse tiltakene ivareta det spesifikke behovet for juridisk kompetanse i tjenestene.

Utformingen av kompetansekravet

Departementet deler Bufdirs vurdering om at tilsatte med lederfunksjoner, utredningsoppgaver og vedtaksmyndighet i det kommunale barnevernet bør ha mastergrad. Departementet foreslår i tråd med dette at det skal stilles krav om barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå for personell i barnevernstjenesten som skal utføre visse kjerneoppgaver, jf. forslag til ny § 2-1 a første ledd.

Barnevernloven stiller krav om at barneverntjenesten skal ha en leder, jf. bvl. § 2-1 fjerde ledd. Barnevernstjenestens leder har et omfattende ansvar for de oppgavene som i barnevernloven er lagt til kommunen. I tillegg til det generelle ansvaret for å styre og lede barnevernstjenesten i det daglige, er det flere bestemmelser i loven som legger kompetanse og myndighet direkte til barnevernsleder, og som ikke kan delegeres til andre. Disse bestemmelsene gir barneverntjenestens leder myndighet til å fatte midlertidige vedtak i akutsituasjoner. I tillegg er myndigheten til å kreve bistand fra politiet ved gjennomføring av undersøkelser og fullbyrdelse av vedtak lagt direkte til barnevernstjenestens leder, jf. bvl. § 6-8. På denne bakgrunn foreslår departementet at kompetansekravet også skal omfatte barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 a annet ledd. Departementets forslag til lovbestemmelse tar utgangspunkt i at barnevernstjenestene først og fremst vil ha behov for personell med en av de to barnevernsfaglige masterutdanningene (se omtale i kap. 1.3.4). Kompetansekravet tar samtidig høyde for at også andre utdanninger på tilsvarende nivå kan være relevant for arbeid i den kommunale barnevernstjenesten. Eksempler på andre relevante utdanningsgrupper er jurister, psykologer og annet personell med helse- og sosialfaglig masterutdanning, pedagoger, sosialantropologer og enkelte andre utdanningsgrupper med kultur- eller minoritetskompetanse.

Departementet mener at det bør være opp til den enkelte kommune, som arbeidsgiver, selv å vurdere hvilke utdanninger som er relevante, og som det er behov for, ut fra lokale kompetansebehov og den øvrige personalsammensetningen i kommunens barnevernstjeneste. Det foreslås ikke en ordning der statlige myndigheter gis ansvar å godkjenne eller definere hvilke utdanninger som skal regnes som relevante. Dette har også sammenheng med at utdanninger er dynamiske og endrer seg over tid, og fordi man fra sentralt hold risikerer å feilvurdere omfanget og relevansen av kompetansen i enkelte studier. Det forutsettes imidlertid at kommunen foretar en konkret vurdering av hvilken kompetanse og kvalifikasjoner som er relevant og tilstrekkelig til at barnevernstjenesten skal kunne utføre sine oppgaver på en faglig forsvarlig måte.

Departementet legger til grunn at forslaget til kompetansekrav faller utenfor yrkeskvalifikasjonsloven.⁴⁸ Vi viser blant annet til at loven ikke gjelder for yrker som utøver offentlig myndighet.⁴⁹ Forslaget er heller ikke til hinder for at kandidater med relevant mastergradutdanning fra utlandet kan vurderes som kvalifiserte. Bufdir kan, som

⁴⁸ Lov av 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

⁴⁹ Jf. yrkeskvalifikasjonslovens § 2 tredje ledd

fagdirektorat for hele barnevernet, gi veiledning og faglige anbefalinger om hvilke utdanninger de anser som særlig relevante for arbeid i barnevernet. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven jf. § 2-3 tredje ledd og § 2-3 b annet ledd. Selv om det er kommunen som definerer hvilke utdanninger som er relevante, vil fylkesmannen kunne føre kontroll med at kommunen har foretatt en konkret og forsvarlig vurdering av hva som er relevant kompetanse. Departementet legger samtidig til grunn at tilsatte med spesifikk, barnevernsfaglig masterutdanning med stor sannsynlighet vil utgjøre den dominerende utdanningsgruppen i barnevernet i fremtiden, selv om det blir opp til den enkelte kommunale arbeidsgiver å vurdere hvilke utdanninger som er relevante. Vi viser til at barnevernspedagoger og sosionomer i dag utgjør ca. 80 prosent av årsverkene i barnevernstjenestene, uten at det er stilt særskilte krav om denne type kompetanse. Det er rimelig å anta at tjenestene vil etterspørre kandidater med spesifikk barnevernskompetanse, og at disse utdanningsgruppene i større grad enn andre vil orientere seg mot arbeid i barnevernet. Regjeringen har som intensjon at studiekapasiteten i barnevernsfaglige masterutdanninger skal økes, med sikte på at barnevernstjenestene får tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Se nærmere om omtale av overgangsordning og periode for innføring av kompetansekrav i kap. 2.3.4. Økt studiekapasitet avhenger av budsjettmessige prioriteringer i de årlige statsbudsjettene, jf. kap. 7.

Særlig om sakkyndige og private som bistår barnevernstjenesten

Det er en klar sammenheng mellom hvilke krav til kompetanse som skal stilles til barnevernstjenestens egne tilsatte, og hvilken kompetanse sakkyndige og personell hos private aktører som bistår den kommunale barnevernstjenesten bør ha. Ved utførelse av oppgaver som omfattes av kompetansekravet, mener departementet at barnevernstjenesten ikke bør kunne la seg bistå av personell fra private aktører, inkludert sakkyndige, som har lavere kompetanse enn kravet som stilles til barnevernstjenestens egne tilsatte. Barnevernstjenesten har anledning til å engasjere eksterne sakkyndige i forbindelse med undersøkelsen av barnets omsorgssituasjon, jf. bvl. § 4-3 fjerde ledd. Den sakkyndiges oppgave kan være å utrede psykologiske eller sosiale problemstillinger som saken reiser, som å vurdere barnets utviklingsnivå, fungering og omsorgsbehov, samt om foreldrenes psykiske helse, rusmiddelavhengighet, evner m.m. kan påvirke deres omsorgsevne. Det er i dag ikke stilt særskilte kompetansekrav til sakkyndige. De fleste sakkyndige er utdannet psykologer med spesialistkompetanse, men barnevernstjenesten kan også engasjere sakkyndige med annen profesjon eller fagbakgrunn. Det kan innebære at barnevernstjenesten benytter sakkyndige uten tilstrekkelig faglig kompetanse.^{50 51}

⁵⁰ Som ledd i arbeidet med å heve kvaliteten på det sakkyndige arbeidet er det etablert et sentralt register for sakkyndige i barne- og familiesaker. For å bli oppført i registeret kreves det at den sakkyndige har gjennomført et utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndighetsarbeid, det vil si saker etter barnelov og barnevernlov. Det er Norsk Psykologforening som administrerer registeret på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.

⁵¹ Departementet har gitt Barne- ungdoms- og familiedirektoratet i oppdrag å vurdere alternative modeller for en videreutvikling av utdanningsprogrammet og registeret for barnefaglige sakkyndige i tildelingsbrev til Bufdir 2020, O 31.

Etter departementets vurdering er det grunn til å stille kompetansekrav til sakkyndige barnevernstjenesten engasjerer, i likhet med kompetansekrav til barnevernstjenestens eget personell, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 a annet ledd.

Departementet viser særlig til at sakkyndige benyttes for å sikre et godt og barnefaglig kvalifisert underlag for beslutninger som skal tas, og at den sakkyndiges vurderinger og anbefalinger kan ha stor betydning for saken. En sakkyndig utredning vil inneholde barnefaglige vurderinger av hva som på kort og lang sikt vil være til det enkelte barnets beste eller en faglig vurdering av andre nærmere spesifiserte tema. Den sakkyndige skal gi oppdragsgiver og parter et faglig perspektiv og dermed bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst i forbindelse med de vurderinger og beslutninger som skal fattes vedrørende barnet. I tillegg kan den sakkyndige på tilsvarende måte som barnevernstjenesten selv, kreve å få samtale med barnet i enerom. Departementet mener at sakkyndige som benyttes av barnevernstjenesten i forbindelse med en undersøkelse *minimum* bør oppfylle de kravene som stilles til barnevernstjenestens egne ansatte. Utover minimumskravet er det kommunens ansvar å vurdere valg av sakkyndig og hvilken kompetanse den sakkyndige bør ha for å utrede saken. Departementet er enig med Sametinget i at sakkyndige som benyttes av barnevernstjenesten i saker som gjelder samiske barn må ha nødvendig kompetanse om samiske barns språklige og kulturelle rettigheter som urfolk. Dette er noe barnevernstjenesten må ta høyde for både ved valg av sakkyndig og ved utforming av den sakkyndiges mandat. Etter departementets vurdering er det likevel ikke grunn til å foreslå en særskilt regulering av sakkyndiges kompetanse om samiske barn i dette høringsnotatet. Også fylkesnemnda og domstolen kan oppnevne sakkyndige, jf. barnevernloven § 7-12 bokstav d og tvisteloven § 25-2. Det foreslåtte kompetansekravet vil ikke omfatte sakkyndige som engasjeres av fylkesnemnda eller av domstolen. I disse tilfellene vil det fremdeles være fylkesnemndas leder og domstolen som har ansvaret for å vurdere valg av sakkyndig og hvilken kompetanse den sakkyndige bør ha for å bistå nemnda og domstolen i å opplyse saken.

De fleste eksterne sakkyndige er å regne som private aktører. Som nevnt i kapittel 1.4 ovenfor, vil departementet samtidig med dette høringsnotatet sende på høring forslag om endringer i rammevilkårene for private aktører i barnevernet. Høringsnotatet vil blant annet inneholde forslag til regulering av barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå av private aktører og regulering av visse oppgaver som barnevernstjenesten selv må gjøre.

Departementet foreslår at det presiseres i kompetansebestemmelsen at barnevernstjenesten kun kan la seg bistå av personell som oppfyller kompetansekravene til oppgaver som omfattes av kompetansekravet, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 a tredje ledd. Den praktiske betydningen av presiseringen vil avhenge av hva som blir vedtatt om barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå av private aktører.⁵²

Overgangsordning og innføring av kompetansekravet

Departementet mener det bør tas hensyn til kommunenes og barnevernstjenestenes behov for fleksibilitet ved innføringen av kompetansekravet om masterutdanning. Det legges derfor opp til at kravet om mastergrad skal gjelde fra 1. januar 2031. Dette vil gi kommunene tilstrekkelig tid til å tilpasse seg det nye kompetansekravet, parallelt med at tilgangen på kandidater med barnevernspaglig masterutdanning økes gradvis, slik at det vil være

⁵² Se eget høringsnotat fra Barne- og familiedepartementet om bruk av private aktører i barnevernet

tilstrekkelig med kandidater som oppfyller kravet. Se nærmere omtale av de barnevernsfaglige masterutdanningene i kap. 1.3.4.

Forslaget innebærer at kommunene må sørge for å innfri kompetansekravet innen 2031. Departementet foreslår en egen ordning for de som allerede er ansatt i barnevernet, og de som ansettes i en barnevernstjeneste i perioden frem til 2031. For disse tilfellene foreslår departementet at kompetansekravet også skal kunne oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant bachelorgrad, barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng og fire års erfaring. For tilsatte som innen 2031 oppfyller disse kravene vil kravet til kompetanse være oppfylt på lik linje med mastergrad. Dette gjelder også i tilfeller der tilsatte senere skifter arbeidsted. Departementet ønsker med dette å vektlegge betydningen av erfaring fra barnevernet. Dette er også viktig for å holde på dyktige medarbeidere og motvirke turnover. I praksis innebærer forslaget at de som er tilsatt i barnevernstjenesten frem til 2031 kan oppfylle kompetansekravet på to måter, enten gjennom mastergrad i barnevern eller annen relevant master, eller ved å ha relevant utdanning på bachelornivå i kombinasjon med erfaring fra barnevernet og videreutdanning.

Kravet om videreutdanning skal bidra til å heve kompetansen blant de tilsatte i barnevernstjenesten. Det er lagt særlig vekt på behovet for mer analytisk kunnskap og kliniske ferdigheter. Vi tar utgangspunkt i at barnevernsfaglige videreutdanninger vil være den foretrukne utdanningen for å heve kvaliteten på barnevernets arbeid. Departementet legger derfor i perioden frem mot 2031 opp til å videreføre tilbudet om og tilskuddet til barnevernsfaglige videreutdanninger for tilsatte.⁵³ Tilbudet om barnevernsfaglige videreutdanninger er nærmere omtalt i kap. 1.3.3. Det åpnes samtidig for at også andre videreutdanninger kan være relevante for den enkelte tjeneste. En høy andel av de tilsatte i barnevernstjenestene har allerede tatt videreutdanning, og det er derfor naturlig å anta at mange av de tilsatte allerede kan anses å ha oppfylt dette kravet. Departementet mener at, det på samme måte som for masterutdanningene, bør være opp til den enkelte kommune selv å vurdere hvilke videreutdanninger som er relevante.

Erfaringskravet er utformet slik at det kan oppfylles gjennom erfaring for eksempel fra barnevernstjenesten, Bufetat, barnevernsinstitusjon og fylkesmannen. Kommunene har valgfrihet når det gjelder organisering av de kommunale tjenestene. Barnevernstjenesten kan for eksempel legges til en felles omsorgs- og oppvekstetat eller velge andre organisatoriske løsninger. På denne bakgrunn kan det i enkelte tilfeller oppstå spørsmål om en ansatt har hatt arbeidsoppgaver og tilknytning til kommunens barnevernstjeneste som tilsier at kravene til erfaring er oppfylt. Det er kommunen som må vurdere dette. Utgangspunktet for vurderingen må være i hvilken grad vedkommende har erfaring fra arbeid med de oppgavene som følger av barnevernloven. Det betyr også at erfaring fra en privat aktør som har bistått barnevernstjenesten kan vurderes som relevant.

Det er samtidig viktig at kommunene tidlig planlegger hvordan de skal oppfylle det fremtidige kravet om mastergrad. Det vises særlig til at personell som skal oppfylle kravet innen 2031 må kunne dokumentere minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet, samt at vedkommende på dette tidspunktet har gjennomført barnevernsfaglig videreutdanning på minst 30 studiepoeng. Kravet til erfaring vil i praksis innebære at nye medarbeidere uten relevant

⁵³www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kompetanseutvikling_for_ansatte_og_studenter_tiltak/Videreutdanninger/

mastergrad, og uten tidligere arbeidserfaring fra barnevernet, fra 2027 ikke vil ha tilstrekkelig tid til å tilegne seg den erfaringen som trengs for å kunne oppfylle kompetansekravet i 2031. Overgangsordningen vil også omfatte barnevernstjenestens leder og stedfortreder, samt for sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert etter bvl. § 4-3. Det samme gjelder i tilfeller der barnevernstjenesten lar seg bistå av private ved utførelse av oppgaver som omfattes av kompetansekravet.

Nærmere om hvilke oppgaver kompetansekravet bør omfatte

Etter departementets vurdering bør kompetansekravet knyttes til noen nærmere bestemte kjerneoppgaver. I utkastet til ny bvl. § 15-3 er det gitt en oversikt over oppgaver som er sentrale for kommunens og barnevernstjenestens ansvar etter loven.⁵⁴ Det fremgår av bestemmelsen at barnevernstjenesten blant annet har ansvaret for å *gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak*. Disse oppgavene, sammen med *gjennomføring av undersøkelser av barnets omsorgssituasjon*, utgjør kjernen i barnevernstjenestens virksomhet. Etter departementets vurdering er dette oppgaver som krever høy grad av analytisk kompetanse og kliniske ferdigheter og som naturlig bør omfattes av kompetansekravet.

Departementet begrunner dette med at oppgavene inngår i et saksforløp som strekker seg over tid og over flere faser. Det er ofte vanskelig på et tidlig tidspunkt å forutse hvor omfattende en sak vil bli. Rommet for faglig skjønn er stort. Oppgavene kjennetegnes ved at det stilles høye krav til kvalitet i og dokumentasjon av faglige vurderinger og begrunnelser. Feil og uforsvarlig praksis kan få store konsekvenser for den videre saksgangen, og det kan være krevende både å avdekke og rette opp feil.

Departementet mener videre at kommunene selv er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som trengs ved utøvelsen av andre typer oppgaver i barnevernet. Dette gjelder blant annet ulike former for råd og veiledning og den praktiske utførelsen av ulike frivillige hjelpetiltak. Det kommunale barnevernet tilbyr et bredt spekter av tiltak, fra praktisk bistand i hjemmet og ulike former for aktivitetstilbud til mer spesialisert oppfølging og behandling. Vi legger til grunn at det er stor variasjon i hvilken kompetanse, opplæring og utdanning som er relevant. Departementet viser også til at tiltaksarbeidet overfor barn og familier er organisert på ulike måter i kommunene. Ofte kan det være andre instanser, eller personer tilsatt utenfor barnevernstjenestene, som står for den praktiske gjennomføringen av tiltak. Etter departementets oppfatning tilsier dette at det er mindre hensiktsmessig å stille krav om masterutdanning for denne delen av barnevernstjenestens arbeid.

Nedenfor følger en nærmere omtale av de oppgavene som departementet mener bare bør kunne utføres av personell i barnevernstjenesten som oppfyller kompetansekravet, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 a første ledd.

Gjennomgang og vurdering av bekymringsmeldinger

De fleste barnevernssaker starter med at noen som er bekymret for et barns omsorgs- eller livssituasjon, sender en bekymringsmelding til den kommunale barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten har plikt til snarest, og senest innen en uke, å gjennomgå meldingen og vurdere om den skal følges opp med videre undersøkelser, jf. bvl. §§ 4-2 og 4-3.

⁵⁴ Den nye bestemmelsen ble, i høringsnotatet om ny barnevernslov, foreslått å erstatte dagens § 2-1, som gir eksempler på oppgaver som er sentrale for kommunens ansvar på barnevernsområdet.

Barnevernstjenestens faglige vurdering av bekymringsmeldingen er avgjørende for om saken følges opp med videre undersøkelser av barnets omsorgs- og livssituasjon, og for om det eventuelt blir iverksatt tiltak etter barnevernloven. Dette innebærer blant annet å vurdere alvorlighetsgraden i de bekymringsmeldingene de mottar, og vurdere behovet for å iverksette midlertidig akuttiltak for å beskytte barnet. Konsekvensene av feil håndtering og svikt i faglige vurderinger av bekymringsmeldinger har blitt påpekt i flere sammenhenger.⁵⁵ En feilaktig henleggelse av en bekymringsmelding, som skulle ha blitt fulgt opp med undersøkelser og barneverntiltak, kan få alvorlige konsekvenser for det barnet saken gjelder. På denne bakgrunn foreslår departementet at kompetansekravet skal omfatte barnevernstjenestens arbeid med å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger. Se forslag til ny bvl. § 2-1 a første ledd bokstav a.

Undersøkelser av barnets omsorgssituasjon

Barnevernstjenesten har rett og plikt til å foreta undersøkelser dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for barnevernstiltak, jf. bvl. § 4-3.

Hensikten med en undersøkelse er å kartlegge barnets helhetlige omsorgssituasjon, avklare om det er grunnlag for å iverksette tiltak i henhold til barnevernloven og vurdere hvilken hjelp barnet har behov for.

Undersøkelsesarbeidet handler blant annet om å avdekke de faktiske forholdene og vurdere alvorlighetsgraden i saken. Undersøkelsen danner grunnlaget for senere beslutninger og vedtak, enten saken henlegges, barnevernstjenesten fatter vedtak om frivillige hjelpetiltak, eller fremmer en tvangssak for fylkesnemnda. I tilfeller der det er grunnlag for å iverksette barnevernstiltak, må barnevernstjenesten dokumentere sine barnevernsfaglige vurderinger av barnets behov for barnevernstiltak og begrunne de tiltakene som iverksettes. Hensynet til barn og foreldrene tilsier at det må legges stor vekt på systematikk, faglighet og rettssikkerhet.

Departementet legger også vekt på at undersøkelsesarbeidet innebærer inngrep i privatlivet til barn og familier. Undersøkelsen kan gjennomføres selv om foreldrene motsetter seg innsyn i sitt privatliv, og den kan gjennomføres ved hjemmebesøk og ved enesamtale med barnet. Barnevernstjenesten har også en forholdsvis vid adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, jf. bvl. § 6-4. Dersom det er nødvendig kan barnevernstjenestens leder kreve bistand fra politiet til gjennomføring av undersøkelsen, jf. bvl. § 6-8. Ved mistanke om at barnet blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlige overgrep i hjemmet, kan barnevernstjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller annet sted for undersøkelse.

Både forskning og tilsyn med barnevernstjenestene har vist at det mange steder er lite systematikk i gjennomføringen av undersøkelser og at barn og foreldre i svært varierende

⁵⁵ Se blant annet rapport fra Helsetilsynet 1/2017 *Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt*

grad involveres og medvirker i saken. Det er også pekt på mangel på utredningskompetanse, gode analyser av barnets beste og dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger.⁵⁶ Departementet foreslår på denne bakgrunn at kompetansekravet skal omfatte arbeid knyttet til barnevernstjenestens undersøkelse av barnets omsorgssituasjon. Se forslag til ny § 2-1 a første ledd bokstav b.

Vedtak om hjelpetiltak

En undersøkelse etter barnevernloven § 4-3 kan resultere i at barnevernstjenesten henlegger saken, forbereder og fremlegger en sak for fylkesnemnda eller selv fatter vedtak om ulike former for hjelpetiltak. Barnevernstjenesten kan både treffe vedtak om å yte hjelpetiltak, vedtak om avslag på søknad om hjelpetiltak, samt treffe vedtak om å avslutte hjelpetiltak.

Barnevernstjenesten skal iverksette hjelpetiltak "når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det", jf. bvl. § 4-4 annet ledd. Kravet om at barnet må ha et særlig behov for hjelp innebærer at hjelpebehovet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn. Barnevernstjenesten må gjøre konkrete faglige vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette forutsetter en god forståelse av barnets behov og et godt faglig skjønn.

Avgjørelser om ytelser og tjenester etter barnevernloven regnes som enkeltvedtak, jf. bvl. § 6-1 annet ledd. Også avslag på en søknad om hjelpetiltak, og barnevernstjenestens avslutning av hjelpetiltak, regnes som et enkeltvedtak. Å treffe vedtak om tiltak etter barnevernloven er en kjerneoppgave for barnevernstjenesten. Det innebære utøvelse av offentlig myndighet og forutsetter konkrete barnevernsfaglige vurderinger.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at kompetansekravet skal omfatte det å treffe vedtak om hjelpetiltak. Se forslag til ny bvl. § 2-1 a første ledd bokstav c.

Forberede saker for behandling i fylkesnemnda

En undersøkelse kan ende i at barnevernstjenesten fremmer sak for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det er den kommunale barnevernstjenesten som er den offentlige parten i saken. Sakene innledes ved at barnevernstjenesten utarbeider begjæring om tiltak. Begjæringen danner grunnlaget for nemndas tilrettelegging og videre behandling av saken. En begjæring til fylkesnemnda berører en rekke juridiske og prosessuelle problemstillinger og blir som regel utarbeidet i samarbeid mellom kommunens advokat og barnevernstjenesten. Det er viktig at saken er så godt forberedt som mulig, både av hensyn til foreldrenes og barnets rettssikkerhet og barnevernets mulighet til å gi det enkelte barnet den hjelpen det trenger. Begjæringen skal blant annet inneholde en saksfremstilling, der barnevernstjenesten skal gi en objektiv beskrivelse av faktum i saken, også de opplysningene som taler til partenes fordel.⁵⁷

Barnevernstjenesten må kunne redegjøre for hvilke eventuelle hjelpetiltak som har vært satt inn og varigheten av tiltakene, årsaken til at de ble avsluttet og barnevernstjenestens evaluering av de utprøvde hjelpetiltakene. Selv om barnevernstjenesten får bistand av kommunens advokat eller jurist, reiser saker for fylkesnemnda ofte mange kompliserte faglige og juridiske spørsmål, som stiller store krav til kompetansen til de som skal bistå i å

⁵⁶ Se blant annet Christiansen, Ø m. fl. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning*. Delrapport 4. Når barnevernet undersøker. RKB Nord

⁵⁷ Kravene til hva begjæringen skal inneholde er regulert i barnevernloven § 7-11.

forberede saken på kommunens vegne. Bufdir har særlig pekt på at både tilsynsmyndighetene og tilsatte i barnevernstjenestene har etterspurt mer kompetanse i juss. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kompetansekravet skal omfatte forberedelse av saker for behandling i fylkesnemnda, se forslag til ny bvl. § 2-1 a første ledd bokstav d.

Iverksette og følge opp tiltak

Barnevernstjenesten har et ansvar for å iverksette og følge opp hjelpetiltak, akuttvedtak, vedtak om omsorgsovertakelse og vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Dersom det er fattet vedtak om hjelpetiltak, skal barnevernstjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig. Ved omsorgsovertakelser skal barnevernstjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon.

Barnevernstjenestens plikter i forbindelse med dette ansvaret er omfattende. Det forutsettes at barnevernstjenesten følger opp barnet, foretar jevnlig faglige vurderinger av barnets situasjon og om tiltakene virker etter sin hensikt, eller om de bør erstattes med andre tiltak. I tillegg må barnevernstjenestene følge opp foreldrene og vurdere foreldrenes utvikling etter omsorgsovertakelser, samt legge til rette for og vurdere mulighetene for tilbakeføring til foreldrene. Dette innebærer eksempelvis å vurdere om det er grunnlag og behov for å utvide samværet som fylkesnemnda har fastsatt. Barnevernstjenesten har også plikt til å følge opp barn og foreldre etter et midlertidig akuttvedtak. Det er flere ganger vist til at barnevernstjenestene svikter i oppfølgingen av barnet og familien.⁵⁸

Departementet foreslår på denne bakgrunn at kompetansekravet skal omfatte iverksetting og oppfølging av barnevernstiltak. Se forslag til ny § 2-1 a første ledd bokstav d.

Dispensasjon og varig unntak fra kompetansekravet

Ved utformingen av forslaget har departementet lagt vekt på at kompetansekravet skal innrettes på en slik måte at kommunene har gode forutsetninger for å kunne oppfylle kravet. Vi viser blant annet til at en lang innføringsfase frem til 2031 vil gi kommunene god tid til å forberede og tilpasse seg til det nye kompetansekravet. I tillegg er forslaget utformet slik at flere ulike masterutdanninger vil være relevante for å oppfylle kravet. Det er også kommunene selv som vurderer hvilke utdanninger som er relevante. Departementet ser likevel at det kan oppstå situasjoner der enkelte kommuner ikke vil klare å rekruttere personell som oppfyller kravet om mastergrad.

Departementet foreslår derfor at kommunen i visse tilfeller skal kunne gi midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet om mastergrad, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 b. Som en konsekvens av at kravet om master er foreslått å gjelde fra 1. januar 2031, vil bestemmelsen først og fremst bli relevant etter dette tidspunktet.

Unntaksbestemmelsen omfatter enkelttilfeller der kommunen har forsøkt å rekruttere medarbeidere med nødvendig kvalifikasjoner gjennom offentlige utlysning av stillinger, men ikke lyktes i å få søkere med barnevernsfaglig eller annen relevant masterutdanning. Departementet foreslår videre at kommunen i slike tilfeller må utarbeide en ettårig plan for systematisk veiledning av den nytilsatte i utførelse av de oppgavene som er omfattet av

⁵⁸ Se blant annet Barneombudet (2020). *Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020*.

"De tror vi er shitkids" og Statens helsetilsyn (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

kompetansekravet. Dette er begrunnet i at nytilsatte, etter relativt kort tid, vil kunne komme i situasjoner der de må håndtere saker som kan medføre store inngrep i barn og familiers liv. Etter departementets vurdering vil god støtte og veiledning redusere risikoen for at kvaliteten på utredninger og beslutninger i vanskelige saker svekkes, i tilfeller der arbeidet må utføres av medarbeidere uten nødvendig utdanning eller erfaring.

Departementet foreslår ikke spesielle krav til organiseringen og omfang av veiledningen, utover at det skal skje systematisk gjennom det første arbeidsåret, men det bør legges vekt på at veiledningen utføres av en erfaren medarbeider med rett kompetanse. Dette kan ivaretas gjennom kollegastøtte internt i tjenesten eller gjennom samarbeid med andre kommuner. Det siste vil være aktuelt i tilfeller der kommunen selv mangler erfarne medarbeidere som kan stå for veiledningen. Departementet viser til at Bufdir som fagdirektorat for barnevernet vil kunne gi faglige anbefalinger til hvordan veiledning av nytilsatte kan organiseres og gjennomføres. Se også omtale av dette temaet i kap. 3. Videre foreslår departementet krav om at den nytilsatte må ta en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning, i likhet med kravet som stilles til tilsatte under overgangsordningen, som er omtalt i kap. 2.3.4. Dette innebærer at medarbeideren innen tre år må ha gjennomført og bestått videreutdanning på minst 30 studiepoeng. Den enkelte kommune må selv avgjøre hvilke videreutdanninger som er relevante, basert på en konkret vurdering av hvilken kompetanse og kvalifikasjoner som er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne utføre sine oppgaver på en faglig forsvarlig måte. Departementet foreslår videre at kommunen skal kunne gi varig unntak for kravet til mastergrad når det foreligger dokumentasjon på at videreutdanningen er gjennomført. Unntaket vil da også gjelde i tilfeller der vedkommende senere skifter arbeidssted. Departementet vil vurdere om det er behov for å utarbeide en mal som kommunene kan benytte ved behandlingen av saker om dispensasjon og varig unntak. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven jf. § 2-3 tredje ledd og § 2-3 b annet ledd. Fylkesmannens tilsynsansvar innebærer at de kan føre kontroll med at kravene til å gi midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet om mastergrad er oppfylt, og at kommunen har gjort en forsvarlig vurdering og behandling av saken. For at fylkesmannen skal være kjent med hvordan den enkelte kommune praktiserer ordningen med dispensasjon og varig unntak fra kompetansekravet, foreslår departementet at kommunen skal ha plikt til å rapportere til fylkesmannen om de tilfellene der de gir dispensasjon og varig unntak fra kompetansekravet.

Krav om veiledning av tilsatte i barnevernet

Gjeldende rett

Alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4. I forarbeidene til forsvarlighetskravet er det understreket at barnevernstjenestens personell er en "avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester", samt at barnevernstjenesten "må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte."

Kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barnevernstjenesten personell, jf. sjette ledd i barnevernloven § 2-1. Videre følger det av barnevernloven § 2-1 annet ledd at

kommunen skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov.⁵⁹

Når det gjelder barnevernsinstitusjoner følger det av barnevernloven § 5-10, at departementet, for å sikre en forsvarlig standard, kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning.⁶⁰ *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (kvalitetsforskriften) inneholder en egen bestemmelse om krav til bemanning og de tilsattes kompetanse, jf. § 5. Det fremgår av tredje ledd at institusjonen skal sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

Videre følger det av bvl. § 2-3 tredje ledd at Bufetat skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. I

kvalitetsforskriften er det i kapittel 2 gitt særlige regler om internkontroll i barnevernsinstitusjoner. Det er presisert i § 12 at institusjonen som del av internkontrollen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet.

Bakgrunnen for forslaget

Dagens situasjon

Det er store variasjoner i hvilken oppfølging nytilsatte og nyutdannede får i barnevernet. Ved flere barnevernstjenester og institusjoner er det ingen systematisk veiledning eller opplæring av nytilsatte.⁶¹ Selv om barnevernsledere trekker frem opplæring og veiledning i jobbsituasjonen som det viktigste tiltaket for å forbedre tjenestens kompetanse, er det bare 27 prosent av barnevernstjenestene som tilbyr et formelt opplæringsprogram for nytilsatte. De fleste barnevernstjenester jobber etter en generalistmodell der det forventes at alle medarbeiderne løser et bredt spekter av oppgaver. Mange unge og uerfarne medarbeidere kan derfor, etter relativt kort tid, komme i situasjoner der de må håndtere saker som innebærer store inngrep i barn og familiers liv. Manglende støtte eller utilstrekkelig veiledning kan føre til at mange unge, nytilsatte blir stående alene med krevende arbeidsoppgaver.⁶² Det er høy risiko for at kvaliteten på utredninger og beslutninger i vanskelige saker svekkes dersom arbeidet overlates til medarbeidere uten nødvendig erfaring. Det kan også føre til at mange medarbeidere i barnevernet slutter etter kort tid.⁶³ Dette betyr at gjennomstrømningen

⁵⁹ Som nevnt i fotnote 43 er kommunens plikt til å ha internkontroll med de ulike tjenestene i ny kommunelov samlet i en felles bestemmelse, jf. § 25-1.

⁶⁰ Departementet har med hjemmel i § 5-10 fastsatt *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (kvalitetsforskriften).

⁶¹ Røsdal, T. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. NIFU-rapport 2017: 28

⁶² Tidsskriftet Norges barnevern (2016): Temahefte: samspill mellom praksisfelt, utdanning og forskning til barns beste. Nr. 3-4 2016, vol 93

⁶³ Wollscheid S. og Røsdal, T. (2019). *Betydningen av utdanning, praksis, veiledning og autorisasjonsordninger for økt kvalitet i yrkesutøvelsen i barnevernet. En litteraturgjennomgang*. NIFU-rapport 2019:5

av tilsatte blir stor, og det blir vanskelig å bygge og vedlikeholde kompetanse over tid. Hele 40 prosent av de tilsatte i det kommunale barnevernet har vært tilsatt i 3 år eller mindre.⁶⁴

Bufdirs forslag

Bufdir foreslo i sin utredningsrapport å innføre krav om veiledet førsteår i alle barnevernstjenester og institusjoner, for å trygge nytilsatte i rollen som barnevernsarbeider og bidra til ferdighetstrening gjennom kvalifisert veiledning. Tiltaket innebærer at det avsettes tid til systematisk veiledning av nytilsatte det første arbeidsåret. Direktoratet la videre til grunn at veiledningsfunksjonen kan utgjøre en viss stillingsprosent, samt at veiledningen bør gjennomføres av medarbeidere med formell veilederkompetanse. Bufdir mente at tiltaket som hovedregel skal omfatte alle nytilsatte som ikke har arbeidet i barnevernet tidligere.

Departementets vurderinger og forslag

Behovet for å lovfeste krav om veiledning av nytilsatte

Departementet er enig med Bufdir i at det er et klart behov for å styrke kvaliteten på veiledningen og oppfølgingen av nytilsatte i barnevernet. Både barnevernstjenestene og institusjonene har komplekse arbeidsoppgaver som krever erfaring og øvelse for å utøves på en god måte. Vi merker oss at det er bred støtte i praksisfeltet til å innføre et veiledet førsteår. Tiltaket er blitt diskutert ved flere anledninger, blant annet i Befring-utvalget (NOU 2009:8 *Kompetanseutvikling i barnevernet*) og i Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd*. I gjennomgangen av saker der barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt (NOU 2017:12 *Svikt og svik*), ble det vist til eksempler der tilsatte ble stående med ansvaret, uten støtte fra kollegaer og leder. Dette kan åpenbart påvirke yrkesutøvelsen og kvaliteten på tjenestene til barn og familier.

Departementet er likevel skeptisk til å innføre krav om veiledet førsteår som skal gjelde *alle* nytilsatte som ikke har erfaring fra arbeid i barnevernet tidligere. Behovet for veiledet førsteår vil bli redusert gjennom de øvrige forslagene i dette høringsnotatet. Dette gjelder særlig forslaget om å innføre krav om mastergrad i det kommunale barnevernet, krav om bachelorgrad for arbeid i barnevernsinstitusjonene og forslaget om å styrke praksisstudiene i de utdanningene som er mest relevante for arbeid i barnevernet. Etter departementets vurdering vil disse tiltakene samlet sett bidra til at nytilsatte vil være bedre kvalifisert for og forberedt på arbeid i barnevernet.

På denne bakgrunn har departementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å innføre et spesifikt lovkrav om veiledet førsteår for alle nytilsatte uten tidligere arbeidserfaring. Vi viser imidlertid til at det i kap. 2 er foreslått at kommunene skal kunne søke om dispensasjon fra kravet om mastergrad, i tilfeller der de ikke klarer å rekruttere kvalifiserte medarbeidere. Etter departementets vurdering er det i disse tilfellene grunn til å stille et særskilt krav om at kommunen sørger for at nytilsatte får systematisk veiledning av erfarne medarbeidere det første arbeidsåret, jf. forslag til ny bvl. § 2-1 b. Innholdet i lovbestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 2.3.6.

⁶⁴ Slettebø, T., m.fl. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighetskravet og internkontroll i den kommunale barneverntjenesten*. VID-rapport 2019/3

Departementet vil, utover dette, presisere det generelle ansvaret som kommunene og barnevernsinstitusjonene allerede har for at de tilsatte er godt rustet til å løse de oppgavene de er satt til. Det fremgår i barnevernloven at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barnevernets personell. Tilsvarende fremgår det av kvalitetsforskriften at den enkelte barnevernsinstitusjon har ansvar for å sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

Departementet foreslår at det presiseres i barnevernloven at kommunens ansvar for opplæring også omfatter veiledning av barnevernstjenestens personale, jf. forslag til endringer i bvl. § 2-1 syvende ledd. Det foreslås samtidig noen mindre endringer i hvordan bestemmelsen er utformet. Departementet foreslår videre å tydeliggjøre barnevernsinstitusjonenes ansvar for veiledning og opplæring av institusjonsansatte ved å flytte kravene fra kvalitetsforskriften til barnevernloven, jf. forslag til ny § 5-11 fjerde ledd i barnevernloven.

Innholdet i kravet til opplæring og veiledning

Kommunen har allerede i dag et ansvar for opplæring og veiledning av de tilsatte i barnevernstjenesten. Dette innebærer blant annet at kommunen må sørge for at barnevernstjenestens personale har den kunnskapen og de ferdighetene som er nødvendig for at kommunen kan ivareta sine oppgaver etter barnevernloven.

Departementet legger særlig vekt på at nytilsatte i det kommunale barnevernet, uten tidligere arbeidserfaring, må bli fulgt opp og få den støtten de trenger. Dette er avgjørende for at de skal kunne håndtere barnevernssaker på en forsvarlig måte, og det er særlig viktig i saker der det kan være behov for omfattende og inngripende tiltak. Som nevnt ovenfor er det en sammenheng mellom kompetansen til de tilsatte i barnevernstjenesten og det generelle forsvarlighetskravet. Det er derfor av avgjørende betydning at kommunen sørger for at nytilsatte får tilgang på tilstrekkelige opplæring, veiledning og kollegastøtte, slik at de ikke blir stående alene i krevende saker. Overgangen fra utdanning til arbeid i barnevernet kan bli spesielt vanskelig for nytilsatte som heller ikke har hatt praksis i barnevernet i sin utdanning. Kommunens ansvar for opplæring og veiledning av personale innebærer også å legge til rette for at de tilsatte er oppdatert på regelverket, ny forskning og annen viktig kunnskap om hva som er god praksis. Det vil også kunne omfatte kunnskaps- og tiltaksutvikling for å få på plass god samhandling med andre tjenester. Faglig oppdatering kan eksempelvis skje gjennom etter- og videreutdanning, eller gjennom andre former for informasjons- og opplæringsvirksomhet. Faglig oppdatering vil være spesielt viktig i tilfeller der det er fare for svikt i tilbudet til barna.

Den enkelte kommune må selv vurdere innholdet i og omfanget av opplæring og veiledning til de tilsatte i barnevernet, blant annet med bakgrunn i nasjonale reformer og lokale behov. Departementet vil også vise til at Bufdir som fagdirektorat vil kunne gi faglige anbefalinger om hvordan opplæring og veiledning av barnevernets personale bør skje. Dette omfatter også anbefalinger om gjennomføringen av veiledet førsteår for nytilsatte i det kommunale barnevernet, som del av dispensasjonsordningen knyttet til tilsatte som ikke oppfyller kravet om mastergrad. Se nærmere omtale av dette temaet i kap. 2.3.6.

Den enkelte barnevernsinstitusjon har et tilsvarende ansvar for at tilsatte får nødvendig opplæring og veiledning. Barnevernsinstitusjonene må sørge for at nytilsatte får den faglige oppfølgingen de trenger for å drive miljøterapeutisk endringsarbeid i tråd med de planene og den faglige tilnærmingen som gjelder for institusjonen. Tilsyn med barnevernsinstitusjonene

kan tyde på et særlig behov for å sikre at alle tilsatte har god kunnskap om rettighetsforskriften, og om forsvarlig grensesetting og bruk av tvang overfor de barna og ungdommene som bor på institusjonene.

Kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

Gjeldende rett

Bufetat har et helhetlig ansvar for institusjonstilbudet på barnevernsområdet, jf. barnevernloven (bvl.) §§ 5-1 og 8-2. Ansvar et blir ivaretatt både gjennom etablering og drift av egne statlige barnevernsinstitusjoner, samt ved avtaler om kjøp av plasser i kommunale og private institusjoner. Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes dersom institusjonen er godkjent av Bufetat, jf. bvl. § 5-8. Institusjonen kan bare godkjennes dersom det drives i samsvar med krav i barnevernloven og forskrifter til loven, samt at institusjonen ellers drives på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at institusjonen må oppfylle de krav til bemanning og kompetanse som følger av barnevernloven og av kvalitetsforskriften.

For å sikre at oppgavene blir utført i samsvar med regelverket har Bufetat en lovpålagt plikt til å føre internkontroll, jf. bvl. § 2-3 tredje ledd. Også den enkelte barnevernsinstitusjon har plikt til internkontroll, jf. § 10 i kvalitetsforskriften. Bufetat kan når som helst, og på en hensiktsmessig måte, føre kontroll med at vilkårene for godkjenning er oppfylt, jf. § 7 i godkjenningsforskriften. Statlige barnevernsinstitusjoner godkjennes ikke, men kvalitetssikres og skal oppfylle de samme krav til kvalitet som private institusjoner. Det generelle kravet til forsvarlighet i barnevernloven § 1-4 innebærer at den enkelte barnevernsinstitusjon må ha kompetanse og bemanning som er tilstrekkelig til å ivareta de oppgavene som følger av barnevernloven.

Videre følger det av bvl. § 5-10 at departementet, for å sikre en forsvarlig standard, kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene. Dette omfatter blant annet faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet fastsatt kvalitetsforskriften.

Kvalitetsforskriften har en egen bestemmelse om krav til bemanning og de tilsattes kompetanse, jf. § 5. Det fremgår av bestemmelsen at institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift, jf. første ledd. Videre er det presisert at institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting, samt at institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.

Bestemmelsen om krav til bemanning og de tilsattes kompetanse er tolket slik at opp mot 50 prosent av de tilsatte i hver enkel institusjon og avdeling må ha barnevernsfaglig eller

sosialfaglig kompetanse for å oppfylle kravet.^{65 66} Direktoratet har lagt til grunn at det etter en forsvarlighetsvurdering ofte vil kunne stilles høyere krav til kompetanse og bemanning.

I bestemmelsens annet ledd er det presisert at institusjonen skal ha en leder og en stedfortreder for lederen. Videre fremgår det at leder eller stedfortreder skal minst ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse.

Det fremgår av bestemmelsens tredje ledd at institusjonen skal sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernsinstitusjoner, jf. bvl. §§ 2-3, 2-3 b og 5-7. Kjernen i tilsynet er å føre kontroll med at de tjenester og tiltak institusjonen gir er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, samt at barn og ungdom som er plassert i institusjon får forsvarlig omsorg og behandling. Som del av fylkesmannens tilsynsansvar fører fylkesmannen kontroll med at den enkelte barnevernsinstitusjon oppfyller de kravene til forsvarlig bemanning og kompetanse som følger av barnevernloven og av kvalitetsforskriften. Oslo kommune har et helhetlig ansvar for barnevernet, jf. bvl. § 2-3 a. Det fremgår av bestemmelsen at barnevernlovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og myndighet ikke kommer til anvendelse i Oslo kommune. I stedet følger det av bestemmelsen at Bufetats oppgaver og myndighet ivaretas av Oslo kommune. Kommunens vedtak om godkjenning etter bvl. § 5-8 kan påklages til sentralt nivå i Bufetat.

Bakgrunnen for forslaget

Dagens situasjon

Om lag 1100 barn og unge i Norge er til enhver tid plassert i en barnevernsinstitusjon. De fleste er i alderen 13 til 18 år, og det er noen flere gutter enn jenter. Særlig der institusjonsoppholdet er begrunnet i barnets egen atferd åpner barnevernloven for bruk av tvang og makt.⁶⁷ Det statlige institusjonsbarnevernet er en andrelinjetjeneste med ansvar for å gi hjelp i form av omsorgs- og endringstiltak til barn og ungdom som ofte trenger mye støtte og oppfølging.

Bufetat har ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall differensierte plasser tilpasset det enkelte barns behov, og plikt til å bistå barnevernstjenesten med plassering av barn på institusjon. Bufetat driver egne institusjoner, men kan også oppfylle sitt ansvar ved å kjøpe institusjonsplasser drevet av private aktører. Ved utgangen av 2018 bodde 62 prosent av barn i barnevernsinstitusjoner i et tilbud levert av private aktører.⁶⁸ Bufetat betjener hele landet, med unntak av Oslo. Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo har et tilsvarende ansvar

⁶⁵ Dette følger av flere tolkningsuttalelser fra departementet og fra direktoratet. Tolkningen er fulgt opp av godkjenningsmyndighetene, og av fylkesmennene som har ansvaret for å føre tilsyn med institusjonene.

⁶⁶ I høringsnotatet med forslag til ny barnevernslov ble det forslått en bestemmelse om generelle krav til barnevernsinstitusjoner, jf. § 10-10. I bestemmelsen er enkelte krav fra kvalitetsforskriften løftet inn i loven. Med henvisning til forskriftens § 5 ble det foreslått presisert et overordnet krav om at institusjonen til enhver tid skal ha "forsvarlig bemanning og kompetanse". Departementet viste i høringsnotatet til kompetansestrategien og det ble derfor ikke foreslått nærmere krav til kompetanse.

⁶⁷ Plasseringer etter bvl. §§ 4-24 eller 4-26.

⁶⁸ Tabell 11362 fra SSB

som det Bufetat har i landet for øvrig, ved at de har ansvar for drift av egne institusjoner og kjøp av institusjonsplasser fra private.

De siste 10-15 årene har institusjonsbarnevernet gjennomgått store endringer. Utviklingen har gått i retning av økt profesjonalisering og spesialisering. Bufetat har differensiert sitt institusjonstilbud og tilbyr institusjonsopphold for følgende målgrupper: akutt, omsorg for ungdom, omsorg for barn, ungdom med alvorlige atferdsvansker og ungdom med rusproblemer. Det skilles mellom lav og høy risiko for videre problemutvikling når det gjelder ungdom med alvorlige atferdsvansker. Begrunnelsen for et differensiert tilbud er blant annet behovet for å tilrettelegge institusjonstilbudet ut fra ungdommenes ulike behov og å redusere risiko for at ungdom lærer negativ atferd. Standardiserte forløp for arbeid med de ulike målgruppene er under utvikling og innføring. Oslo kommune benytter ikke Bufetats målgruppedifferensiering, men har et tilbud som er tilpasset barnas plasseringshjemler, henholdsvis akutt, omsorg og behandling.

I samme tidsperiode har det vært en dreining mot økt bruk av fosterhjem. Av de barna som mottar tiltak utenfor hjemmet, har det vært en markant nedgang i andelen som bor på barnevernsinstitusjon. En konsekvens av denne utviklingen er at unge som i dag får et tilbud på barnevernsinstitusjon ofte har omfattende behov for støtte og behandling. Begrenset kapasitet i døgninstitusjoner i psykisk helsevern for barn og unge, samt en klar målsetting om redusert antall unge i fengsel, kan også ha bidratt til at flere barn som opplever store problembelastninger havner på barnevernsinstitusjon.

I forskningsrapporten *Barns helse i barnevernsinstitusjon* ble det konkludert med at omlag 75 prosent av barna i barnevernsinstitusjoner har minst én psykisk lidelse, og at mange har flere lidelser samtidig, som angst, depresjon og alvorlige atferdsforstyrrelser.⁶⁹ Noen har gode prognoser med riktig behandling, mens andre har kroniske tilstander som kognitiv svikt eller psykiske funksjonshemminger.

Selv om oppgavene til tilsatte på barnevernsinstitusjon over tid har blitt mer krevende og komplekse, har de formelle kravene til kompetanse og bemanning i institusjonene ikke endret seg.

Direktoratet la i sin utredning av kompetansebehovet til grunn at 60-70 prosent av tilsatte i statlige barnevernsinstitusjoner og i underkant av 50 prosent av tilsatte i private institusjoner i dag er faglærte. Statistisk sentralbyrå sin oversikt over årsverk blant tilsatte i barnevernsinstitusjoner og deres fagbakgrunn for 2018, viser at 23 prosent av årsverkene utføres av barnevernspedagoger, 12 prosent av sosionomer, 9 prosent av vernepleiere/sykepleiere, 9 prosent av personer med annen helse- og sosialfaglig utdanning og 13 prosent av personer med annen høyere utdanning. Andelen med utdanning på videregående nivå eller lavere utgjør hele 33 prosent av årsverkene.⁷⁰

Tilsatte i barnevernsinstitusjoner pålegges et stort og døgkontinuerlig ansvar for barn og unge i en svært sårbar livssituasjon. Konsekvensene av svikt i tilbudet er alvorlige og i verste fall fatale. En rekke tilsyn og gjennomganger de siste årene har avdekket

⁶⁹ Kayed, N. S., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaat, T., Brubakk, A. M., & Wichstrom, L. (2015). Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultetet for medisin og helsevitenskap, RKBU

⁷⁰ Statistisk sentralbyrå barnevernsstatistikk kildetabell 11650

kvalitetsutfordringer, blant annet at tilsatte i barnevernsinstitusjoner pålegges oppgaver de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere på en god nok måte.

Bufdirs institusjonsgjennomgang i 2018 fant at ungdommene ble gitt god omsorg, men avdekket også store utfordringer i deler av tilbudet. Blant funnene var svak ledelse, sviktende internkontroll, mangelfull kompetanse og opplæring, og manglende implementering av institusjonsplaner.⁷¹ Videre er det gjennom tilsyn avdekket omfattende svikt og mangler i tilbudet. I 2018 gjennomførte fylkesmennene et landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner. I Helsetilsynets oppsummeringsrapport *Barnas hjem. Voksnes ansvar*, ble det konkludert med svikt i form av lovbrudd i arbeidet med forsvarlig omsorg og bruk av tvang i 36 av 60 institusjoner som inngikk i tilsynet.⁷² Tilsynet avdekket store mangler i bemanning og kompetanse ved mange institusjoner. I alle barnevernsinstitusjoner med svikt i arbeidet med tydelige rammer og stabil voksenkontakt ble det også observert svikt i styring og ledelse.⁷³

Innenfor andre typer institusjoner, som ungdomsenhetene og døgninstitusjoner i psykisk helsevern for barn og unge, er det utarbeidet særskilte krav for kompetanse. Begge disse har høyere kompetansekrav enn barnevernsinstitusjonene. Det skyldes at barn og unge vurderes som særlig sårbare, med behov for særskilt kompetanse hos de tilsatte. Det stilles også særkrav til kompetanse ved enkelte av Bufetats institusjoner. Ved de nye kombinerte omsorgs- og helseinstitusjonene stilles det krav om at psykiatriske sykepleiere skal inngå i institusjonenes turnus.

Forslaget fra Bufdir

Bufdir anbefalte i sin utredningsrapport å innføre krav om at tilsatte i barnevernsinstitusjoner som hovedregel skal ha *barnefaglig kompetanse* på minst bachelornivå. Dette ble begrunnet med at institusjonstilsatte skal ivareta unge som er i en svært krevende livssituasjon, samtidig som de skal drive spesialisert endringsarbeid. Bufdir vurderte at kravet bør gjelde for alle som har arbeidsoppgaver knyttet til det faglige omsorgs- og endringsarbeidet i institusjonene. Kravet ble foreslått å gjelde for nytilsettinger etter tidspunkt for ikrafttredelse.

Bufdir foreslo samtidig et supplerende krav om at det bør være personell med utdanning i miljøterapi ved samtlige institusjoner. De viste til at miljøterapi utgjør en kjernekompetanse i det faglige arbeidet på institusjonene.

Videre foreslo Bufdir å innføre krav om mastergradsutdanning for ledere av barnevernsinstitusjoner, der barnefaglig kompetanse inngår som del av bachelor- og/eller mastergrad. Krav om mastergrad ble begrunnet med at institusjonsleder må kunne sikre en samlet, faglig tilnærming, i tillegg til å ivareta den personalmessige og økonomiske oppfølgingen av institusjonens drift. Bufdir ga uttrykk for at kravet bør omfatte *både* leder og stedfortreder.

⁷¹ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2018), *Gjennomgang av institusjoner – del 1 og 2*

⁷² Statens Helsetilsyn (2019), Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner 2018 "Barnas hjem. Voksnes ansvar", rapport fra Helsetilsynet 3/2019

⁷³ Institusjonene som inngikk i tilsynet var valgt ut fra en risiko- og sårbarhetsvurdering, og funnene er ikke representative for arbeidet på barnevernsinstitusjoner generelt.

Departementets vurderinger og forslag

Behovet for å lovfeste kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

Barn og unge som av ulike grunner oppholder seg i en barnevernsinstitusjon i en kortere eller lengre periode skal gis forsvarlig omsorg og behandling. Barnevernsinstitusjonen kan i visse situasjoner, og på nærmere angitte vilkår, treffe avgjørelser om tvang og andre inngrep i den enkeltes personlige integritet. Dette stiller store krav til kvalitet og faglighet for å bidra til at barn får forsvarlig omsorg og behandling, og at barns rettssikkerhet blir ivarettatt under oppholdet. Samtidig har mange av barna store og sammensatte utfordringer. De kan ha traumer som følge av omsorgssvikt, uheldige samspills- og tilknytningsforhold, overgrep eller vedvarende stress og generell utrygghet. Barnevernsinstitusjoner skal også gi et godt og forsvarlig tilbud til barn med alvorlig atferdsproblematikk og rusproblemer.

Etter departementets vurdering er det ikke samsvar mellom det utfordringsbildet vi ser i barnevernsinstitusjonene og dagens utstrakte bruk av ufaglært arbeidskraft. Denne vurderingen deles av Bufdir og understøttes av funn i tilsyn. Barnas behov for spesialisert omsorg og behandling, kompleksiteten i arbeidsoppgavene, adgangen til tvangsbruk og at svikt i tilbudet til det enkelte barn kan få store konsekvenser, tilsier at kompetansen i barnevernsinstitusjonene bør heves.

For å sikre en helhetlig faglig tilnærming må de tilsatte være faglig rustet til å drive endringsarbeid med utgangspunkt i spesifikke metoder og behandlingsmodeller. Det faglige endringsarbeidet på institusjon må skje kontinuerlig, også i det daglige samspillet mellom beboerne og de tilsatte. Dette krever kompetente fagmiljøer, der den felles faglige tilnærmingen som gjelder for institusjonen blir forstått og etterlevd. Departementet er enig med Bufdir i at fagpersonell som skal ansettes i en barnevernsinstitusjon minimum bør ha bachelorutdanning.

Departementet er også enig med Bufdir i at dagens krav til institusjonsledere bør skjerpes. God ledelse er en forutsetning for et forsvarlig tilbud. Ledelsen ved den enkelte institusjon har et overordnet ansvar for å implementere faglige standarder og sikre at medarbeidere etterlever krav og føringer. Dette innebærer ansvar for fagutvikling og løpende forbedringstiltak i institusjonen, herunder å sikre jevnlige risikovurderinger og god internkontroll. Konklusjonene fra Helsetilsynets landsomfattende tilsyn viser at det er en klar sammenheng mellom svikt i forsvarlig omsorg og svikt i ledelse. Det bør, etter departementets vurdering, stilles skjerpede krav om hvilken kompetanse institusjonsledere skal ha. Det nye kompetansekravet bør gjelde for både leder og stedfortreder. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse om krav til kompetanse ved ansettelse i institusjon, jf. forslag til ny bvl. § 5-11 annet ledd. Kravet vil omfatte både statlige, kommunale og private institusjoner, herunder de institusjonene som omfattes av ansvaret til Oslo kommune.

Særlig om omsorgssentrene og sentre for foreldre og barn

I sin utredningsrapport la Bufdir opp til at minimumskravet om bachelorutdanning også kunne gjøres gjeldende for omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og sentre for foreldre og barn, men uten at dette ble særskilt omtalt eller begrunnet.

Omsorgssentre er nærmere regulert i kapittel 5 A i barnevernloven. Reguleringen tilsvarer det som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Blant annet fremgår det av § 5A-7, at lovens bestemmelser om tilsyn, godkjenning, rettigheter under oppholdet og krav til kvalitet i §§ 5-7,

5-8, 5-9 og 5-10 med tilhørende forskrifter gjelder tilsvarende for omsorgssentre som for institusjoner.

Etter departementets vurdering er det i denne sammenhengen forskjeller mellom barnevernsinstitusjonene og omsorgssentrene når det gjelder innholdet i tilbudet, målgrupper og hvilken kompetanse som er nødvendig for å gi et godt og forsvarlig tilbud.

Omsorgssentrenes primære formål er å gi et bo- og omsorgstilbud til barn under 15 år i påvente av bosetting i en kommune, eventuelt retur til hjemlandet. Etter departementets vurdering er det derfor ikke behov for å innføre tilsvarende krav til utdanning og kompetanse som for tilsatte i barnevernsinstitusjonene. I lovforarbeidene til kapittel 5A i barnevernloven er det detaljert beskrevet hvilken kompetanse som forventes av de tilsatte.⁷⁴ De generelle kravene til forsvarlig bemanning og kompetanse i kvalitetsforskriften blir videreført for omsorgssentrene, se nærmere omtale i kap. 4.3.7. I dag praktiserer Bufetat at om lag 50 prosent av de tilsatte skal ha relevant utdanning. Departementet legger til grunn at omsorgssentre skal ha forsvarlig bemanning og kompetanse. Dette innebærer at Bufetat må tilpasse omsorgssentertilbudet til barnas særskilte behov og utfordringer. Denne gruppen barn har ofte savn, traumer og behov for spesiell oppfølging. Dette må Bufetat ta høyde for når de vurderer hva som er relevant kompetanse i omsorgssentrene.

Departementet vurderer videre at minimumskravet om bachelorutdanning heller ikke bør gjelde for sentre for foreldre og barn. Krav til bemanning og de tilsattes kompetanse i sentrene er nærmere regulert i § 13 i forskrift for Sentre for foreldre og barn. Bestemmelsen tilsvarer langt på vei kravene til kompetanse og bemanning i kvalitetsforskriften § 5.

Sentre for foreldre og barn er et spesialisert tiltak med et betydelig høyere kompetansenivå enn i barnevernsinstitusjonene. En stor andel av de tilsatte har utdanning på masternivå og spisskompetanse i utredning av omsorgssituasjonen til sped- og småbarn. Innføring av et krav om bachelorutdanning vurderes derfor som lite tilpasset sentrenes virksomhet. Det vises også til at det pågår et arbeid om å utvikle nye retningslinjer for innholdet i Bufetats tilbud til sped- og småbarn, og i dette arbeidet er det også naturlig å vurdere kompetansebehovene i sentrene.

Krav til utdanning for nye institusjonstilsatte

Det er godt dokumentert at mange barn og unge som er plassert i en barnevernsinstitusjon har store og sammensatte behov. For å kunne yte forsvarlig omsorg og behandling, vil det ofte være behov for at institusjonen har en personalgruppe med bredde i utdanning og kompetanse.

De tilsatte 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, og kunnskap om behandling av psykiske vansker og rus- og atferdsvansker. De tilsatte må også ha en sammensetning av kompetanse som gjør dem i stand til å ivareta alle deler av beboernes hverdagsliv, herunder å følge opp barnas skolegang. Departementet mener dette tilsier at alle institusjonstilsatte bør ha en grunnkompetanse som gjør dem faglig rustet til å drive miljøterapeutisk endringsarbeid og benytte de faglige metoder som følger av institusjonens planer. Det bør stilles krav om at ansatte som minimum har utdanning på

⁷⁴Ot.prp. nr. 28 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur)

bachelornivå, og det bør som hovedregel ikke være adgang til å ansette ufaglært personell i barnevernsinstitusjonene.

Departementet deler direktoratets vurdering av at miljøterapi bør utgjøre en felles faglig plattform ved barnevernsinstitusjonene. Formålet er at miljøet i institusjonen skal ha en terapeutisk funksjon. De tilsatte skal både gi omsorg og skape trygge rammer for barna, i tillegg til å arbeide med positiv utvikling og mestring knyttet til en rekke aspekter ved livet og hverdagen deres. Vi mener likevel ikke at det er hensiktsmessig å stille krav om miljøterapi ved den enkelte institusjon, men vi legger til grunn at utdanninger som gir kompetanse i miljøterapi er særlig relevante for arbeid i barnevernsinstitusjoner.

Bufdir har foretatt en gjennomgang av retningslinjer og rammeplaner som viser at barnevernspedagogutdanningen, vernepleierutdanningen og sosionomutdanningen gir den mest relevante kompetansen for arbeid i barnevernsinstitusjon. Videre kan også andre yrkesgrupper ha en kompetanse som er relevant og supplerende i arbeidet med barn og unge i barnevernsinstitusjon. Dette gjelder blant annet ergoterapeuter og barnehagelærere. Disse yrkesgruppene har ikke opplæring i miljøterapi som del av sin utdanning, men vil likevel ha relevant kompetanse for arbeid med barn og unge i en miljøterapeutisk kontekst i en barnevernsinstitusjon.

Fordi flere utdanningsgrupper kan være relevant for ansettelser i en barnevernsinstitusjon foreslår departementet at det ikke stilles spesifikke krav til *hvilke* utdanninger som skal regnes som relevante. Departementet foreslår i stedet et generelt utformet krav om at personell som ansettes i en institusjon minimum skal ha relevant bachelorutdanning, jf. forslag til ny bvl. § 5-11 annet ledd.

Departementet mener det er naturlig at Bufdir, gjennom sitt ansvar for lovtolkning vurderer hvilke utdanninger som kan anses som relevante i oppfyllelsen av kompetansekravet. Dette er i tråd med dagens system, der direktoratet har konkretisert nærmere hvordan dagens krav om forsvarlig bemanning og kompetanse i kvalitetsforskriften skal forstås, herunder hvilken kompetanse og bemanning den enkelte institusjonen må ha for å kunne godkjennes og deretter benyttes til barn som trenger institusjonsplass. Bufdirs må samtidig legge til rette for et system som tar høyde for at omfanget av utdanninger som kan være relevante kan endre seg over tid, samt at også kandidater med utdanning fra utlandet kan være kvalifisert.

Bufdirs vurderinger av hvilke utdanninger som er relevante vil danne grunnlaget for godkjenning av private og kommunale barnevernsinstitusjoner, samt for den løpende kvalitetssikringen og oppfølgingen av statlige, kommunale og private institusjoner. Direktoratets faglige vurdering av hvilke utdanninger som er relevante vil også være førende for fylkesmannens tilsyn med barnevernsinstitusjonene og Bufetat. Vi legger til grunn at forslaget til kompetansekrav faller utenfor yrkeskvalifikasjonsloven fordi barnevernsinstitusjoner utøver offentlig myndighet.⁷⁵

Innføring av kompetansekravet

Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig at kravet om relevant bachelorutdanning skal gjelde for de som allerede er ansatt i barnevernsinstitusjonene. Det vises blant annet til

⁷⁵ Lov av 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, jf. lovens § 2 tredje ledd

at det er ønskelig med en kontinuitet i bemanningen i den enkelte institusjon. Innføring av skjerpede krav bør ikke bidra til økt turnover. Departementet foreslår derfor at kompetansekravene fases inn gradvis ved at kravet skal gjelde for nytilsetninger. Det foreslås heller ikke krav om spesifikke kompetansetiltak for de av dagens tilsatte som ikke tilfredsstiller kravet om bachelorutdanning. Direktoratet vil imidlertid videreføre sine generelle kompetansehevingstiltak for institusjonstilsatte gjennom Bufetats spisskompetansemiljøer. Blant annet tas det sikte på at alle institusjonsansatte skal gjennomføre revidert opplæring i rettighetsforskriften i løpet av 2020.

Departementet foreslår videre at tilsatte som i dag ikke tilfredsstiller kravet om relevant bachelorutdanning, bør ha anledning til å skifte arbeidssted tilknyttet samme arbeidsgiver, også etter at kompetansekravet har trådt i kraft. Forslaget tar dermed høyde for mulige organisatoriske endringer i institusjonstilbudet som medfører til at institusjoner legges ned eller endrer målgruppe. For tilsatte i Bufetat innebærer dette at dagens tilsatte kan skifte arbeidsplass fra én statlig institusjon eller institusjonsavdeling til en annen, selv om de ikke har bachelorutdanning. Også tilsatte i private institusjoner kan bytte mellom institusjoner og avdelinger, forutsatt at de har samme arbeidsgiver. Dette vil også inkludere tilsatte som får ny arbeidsgiver på grunn av endringer i selskapsstruktur som oppkjøp og sammenslåinger.

Personell som omfattes av kompetansekravet

Departementet foreslår at kravet om relevant bachelorutdanning skal omfatte alt faglig personell som ansettes i en barnevernsinstitusjon. Kravet vil dermed omfatte både faste og midlertidig tilsatte i statlige, kommunale og private institusjoner.

Med "faglig personell" menes personell som har som oppgave å gi barna som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg og behandling. Tilsatte som ikke utfører slike oppgaver vil ikke bli omfattet av kravet. Eksempler på tilsatte som ikke vil omfattes av kravet er merkantilt tilsatte, vaktmester og kokk.

Vi viser til eget forslag om kompetansekrav for ledere og stedfortredere i barnevernsinstitusjoner i kap.4.3.4.

Unntak fra kompetansekravet

Departementet foreslår en bestemmelse som åpner for at Bufetat i særlige tilfeller kan gi unntak fra kravet om relevant bachelorutdanning. Det vises til at Bufetat har ansvar både for å godkjenne private institusjoner, og for oppfølging og løpende kvalitetssikring av institusjonene.

Bakgrunnen for forslaget er at det i enkelte tilfeller kan være ønskelig at faglært personale suppleres med personell med en annen bakgrunn eller kompetanse. Dette kan eksempelvis være tilsatte som ikke har som sin oppgave å drive miljøterapeutisk endringsarbeid, men som har som oppgave å bidra med ulike former for aktivitetstilbud. Det er også ønskelig med mulighet for fleksibilitet i sammensetningen av personell for å ta høyde for en eventuell endring i innretning av institusjonstilbudet i fremtiden.

Den enkelte institusjon eller institusjonseier kan i enkelttilfeller søke Bufetats regionsnivå om unntak fra kravet om bachelorgrad. Institusjonen eller institusjonseier må begrunne hvorfor søknaden bør innvilges. Innvilgelse av søknaden forutsetter at institusjonen likevel oppfyller de generelle kravene i kvalitetsforskriften til faglig forsvarlig bemanning og øvrige krav i lov og forskrift. Dersom Bufetat innvilger søknaden, må dette dokumenteres. Dette er blant annet viktig av hensyn til fylkesmannens tilsyn med institusjonen.

Krav til utdanning for institusjonsledere

Det fremgår av dagens kvalitetsforskrift at alle barnevernsinstitusjoner skal ha en leder, samt en stedfortreder for lederen. Det er videre stilt krav om at enten leder eller stedfortreder må ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse.

Departementet legger vekt på at institusjonsledelsen har et særlig ansvar for at barna får forsvarlig omsorg og behandling, og et tilbud som er tilpasset det enkelte barns behov. Institusjonsledelse krever både kompetanse til å utvikle og følge opp det faglige arbeidet i institusjonen, og til å følge opp institusjonens drift. Det faglige ansvaret som følger av lederrollen tilsier at det bør stilles krav til høyere formalkompetanse hos institusjonsledere enn hos tilsatte. Det samme bør gjelde for stedfortredere, som i leders fravær innehar det faglige ansvaret for institusjonstilbudet.

Etter departementets vurdering bør det stilles krav om at leder og stedfortreder ved en barnevernsinstitusjon skal ha mastergrad. Departementet legger til grunn at de nye barnevernsfaglige masterutdanningene i barnevern vil være særlig relevante for institusjonsledere (se kap. 1.3.4). Samtidig kan også andre utdanninger anses som relevante, forutsatt at de gir kompetanse som gjør kandidaten i stand til å forstå og utvikle det faglige arbeidet ved institusjonen. Departementet foreslår med bakgrunn i dette et krav om at leder og stedfortreder i en institusjon skal ha "barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå". Se forslag til ny bvl. § 5-11 tredje ledd.

Som følge av forslaget om lovfestet krav om masterutdanning, er det etter departementets vurdering ikke lenger behov for å stille krav om tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse. Se forslag til endringer av § 5 i kvalitetsforskriften i kap. 4.3.7.

Overgangsordning og innføring av kompetansekravet for ledere

Departementet er opptatt av at dagens tilsatte og ledere ivaretas på en god måte ved innføringen av nye kompetansekrav. Vi foreslår at kravet til relevant bachelorutdanning kun skal gjelde ved nytilsetninger etter at lovendringen har trådt i kraft. Dagens tilsatte *uten* lederansvar vil dermed ikke bli omfattet av lovforslaget.

For ledere foreslås det at kravet om mastergrad skal gjelde fra 1. januar 2031. Dette vil gi institusjonene tilstrekkelig tid til å tilpasse seg det nye kompetansekravet. For ledere og stedfortredere som allerede er ansatt ved en barnevernsinstitusjon, og de som ansettes i perioden frem til 2031, kan kompetansekravet også oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant bachelorgrad og relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng. Ledere og stedfortredere som innen 2031 oppfyller disse kravene vil ha oppfylt kompetansekravet, også i tilfeller der ledere senere skifter arbeidssted. Kravet om videreutdanning begrunnes særlig med at mer kompetanse er viktig for å møte de styrings- og kvalitetsutfordringene som er avdekket i institusjonsbarnevernet. Bufdir vil ha ansvaret med å vurdere hvilke videreutdanninger som anses som relevante.

Innføringsperioden frem mot 2031 er også viktig for å få på plass nødvendig tilgang på kandidater med barnevernsfaglig masterutdanning, som vurderes å være særlig kvalifiserte for lederstillinger i barnevernsinstitusjoner. I tillegg legges det opp til å utvikle et eget videreutdanningstilbud i institusjonsledelse, som særlig er rettet mot arbeid i barnevernsinstitusjon. Dette kan utvikles etter modell for dagens videreutdanning i

barnevernsledelse, som i utgangspunktet er rettet mot ledere i de kommunale barnevernstjenestene.

Lovfesting av krav til forsvarlig bemanning og kompetanse

Det generelle kravet til forsvarlighet i barnevernloven § 1-4 innebærer at den enkelte barnevernsinstitusjon må ha kompetanse og bemanning som er tilstrekkelig til å ivareta de oppgavene som følger av barnevernloven med forskrifter.

Videre er det i kvalitetsforskriften § 5 stilt krav om bemanning og de tilsattes kompetanse.

Det følger av første ledd at den enkelte institusjonen skal ha en stillingsplan som "sikrer en faglig forsvarlig drift", samt at institusjonen skal ha tilsatt "personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting". Videre er det i tredje ledd presisert at institusjonen "skal sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring".

Etter departementets vurdering bør den nye kompetansebestemmelsen gi et helhetlig og sammenhengende bilde av hvilke krav som stilles til bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjonene. Departementet foreslår derfor å flytte kravene til kompetanse og bemanning fra kvalitetsforskriften til barnevernloven. Et nytt krav om at personell som tilsettes i barnevernsinstitusjoner skal ha relevant bachelorgrad vil dermed bli et supplerende minimumskrav om hvilken kompetanse som kreves ved nytilsettinger.

Det generelle kravet om forsvarlig bemanning og kompetanse, som foreslås flyttet fra kvalitetsforskriften til loven, innebærer at det må foretas konkrete vurderinger av kompetansebehovet ved den enkelte institusjon. Forslaget om å stille krav om bachelorutdanning for nytilsatte er ikke til hinder for at det kan være behov for personell med høyere kompetanse, utover minimumskravet om bachelorutdanning, for at institusjoner skal kunne godkjennes eller kvalitetssikres for arbeid med en bestemt målgruppe. Det kan også være behov for at enkelte institusjoner har ansatt personell med helsefaglig, rusfaglig eller annen spesifikk kompetanse.

Departementet legger til grunn at ulike målgrupper vil kunne kreve ulike former for kompetanse. Bufdir har blant annet gitt uttrykk for at akuttinstitusjonene må anvende metoder og ha kompetanse innen krisehåndtering, stresshåndtering, observasjon av barnets funksjon og metoder for å avdekke eventuell rusproblematikk. Omsorgsinstitusjonene må anvende metoder og ha kompetanse på å fremme barnets utvikling gjennom systematisk og nødvendig utviklingsstøtte og skape trygghet og mestring. Rus- og atferdsinstitusjonene må anvende metoder og ha kompetanse på å fremme prososial atferd og fungering, med sikte på å redusere atferdsvansker. Rusinstitusjonene må i tillegg anvende metoder og ha kompetanse på tilnærminger for å oppnå rusfrihet, redusere rusrelaterte handlinger og holdninger samt styrke positive handlinger.

Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å detaljregulere hvilken spesifikk kompetanse som skal være tilgjengelig ved institusjoner for ulike målgrupper. Dette er blant annet begrunnet i behovet for fleksibilitet i innretningen av institusjonstilbudet. Det er også overlapp i målgruppene. Eksempelvis kan omsorgsinstitusjoner ha ansvaret for barn med behov for behandling. Dette understreker behovet for at Bufetat og Oslo kommune i forbindelse med godkjenning og kvalitetssikring av den enkelte institusjonen foretar en konkret vurdering av hvilken kompetanse institusjonen må ha for å kunne ivareta målgruppen på en god måte.

Bufetat og Oslo kommune har ansvaret for å sikre at den enkelte institusjon tilfredsstiller kravene til forsvarlig bemanning og kompetanse. Dette ivaretas gjennom den ordinære styringen og kvalitetssikringen av egne institusjoner, og gjennom godkjenning, innkjøp, kontraktsinngåelse og løpende oppfølging og kvalitetssikring av private institusjoner. Departementet foreslår på denne bakgrunn at innholdet i kvalitetsforskriften § 5 første og tredje ledd flyttes inn i barnevernloven. Se forslag til ny § 5-11 første og fjerde ledd. Flyttingen av bestemmelsen fra forskrift til lov innebærer ingen materielle endringer.

Endring av kvalitetsforskriften

Kravene til bemanning og kompetanse som i dag følger av kvalitetsforskriften § 5 gjelder også for omsorgssentrene, jf. barnevernloven § 5A-7.

Som følge av at det for barnevernsinstitusjonene foreslås å flytte disse kravene fra kvalitetsforskriften til barnevernloven, er det behov for å presisere hvilke krav til bemanning og kompetanse som skal gjelde for omsorgsinstitusjonene. Departementet foreslår at dagens krav videreføres, men at ordlyden i bestemmelsen tilpasses slik at den kun skal gjelde for omsorgssentre. Se forslag til endringer i kvalitetsforskriften § 5.

Krav om at barnevernet skal ta imot praksisstudenter

Gjeldende rett

Læringsutbytte for helse- og sosialfagutdanningene er regulert gjennom forskrifter for den enkelte utdanning. Disse omtaler også praksisstudier. Beskrivelsen av læringsutbyttet er tilpasset den enkelte utdanning. Treårig bachelorgrad i barnevern er regulert i *Forskrift om nasjonal retningslinje for barnevernspedagogutdanning*.⁷⁶ Det følger av § 17 i forskriften at praksisstudier er en sentral del av studiet. Det fremgår av bestemmelsen at praksisstudiene skal utformes slik at de sikrer at læringsutbytte innenfor kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse oppnås. Praksisstudiet bør ha et omfang på 24 uker hvor minimum 20 uker skal være i autentiske yrkessituasjoner, samt utføres i direkte arbeid med utsatte barn, unge og/eller deres familie.

I bestemmelsens annet ledd er det presisert at hovedvekten av praksisstudiene bør gjennomføres innenfor kommunalt og statlig barnevern. Bestemmelsen viser samtidig til at studentene skal få erfaring med å etablere kontakt med barn og familier, samt utrede og undersøke, vurdere og fatte beslutninger i barnevernssaker. Videre skal studenten delta i samarbeidsmøter og få kjennskap til tverrfaglig samarbeid på individ- og systemnivå. Studenter innen sosialt arbeid og vernepleie er også aktuelle for praksis i barnevernet. Forskriftene for disse to utdanningene inneholder lignende bestemmelser om praksis som for barnevernspedagogutdanningen, men omtaler ikke praksis i barnevernet særskilt.⁷⁷ Universitetene og høyskolene har det overordnede ansvaret for praksisstudier. Ansvaret er nærmere regulert i § 3 *Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger*. Bestemmelsen regulerer ansvaret både til utdanningsinstitusjonene og til den som tilbyr praksis.

⁷⁶ Forskriften er fastsatt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-2 annet ledd.

⁷⁷ Omfanget av praksis er noe lengre for vernepleiere enn for sosionomer og barnevernspedagoger.

Utdanningsinstitusjonene skal ved utvelgelse av praksistilbydere forsikre seg om at det tilbys relevante læresituasjoner, kunnskapsbaserte tjenester og kompetente veiledere, jf. bestemmelsens første ledd. Det er videre presisert at utdanningsinstitusjonen har ansvar for å følge opp studentene hos praksistilbyder, at de skal være oppdatert i praksistilbyders problemstillinger og at de skal bistå i pedagogiske spørsmål inkludert planlegging av læringsaktiviteter, veiledningsmetodikk, vurdering av skikkethet og evaluering. Når det gjelder praksistilbyderens ansvar, er det presisert i bestemmelsens første ledd at tilbyderen har ansvar for den daglige veiledningen og oppfølgingen av studentene, samt at tilbyderen skal sørge for at praksisveileder normalt er av samme profesjon som studenten, der dette er naturlig. Videre er det presisert at praksisveileder skal ha relevant faglig kunnskap og bør som hovedregel ha formell veiledningskompetanse. I bestemmelsens annet ledd er det presisert at utdanningsinstitusjonene skal inngå samarbeidsavtaler med praksistilbyderen. Avtalene skal regulere ansvar, roller, omfang av praksisplasser, kompetanse og samarbeidsarenaer på alle relevante nivå, og kan også regulere forsknings-, utviklings- og innovasjonssamarbeid. Barnevernloven inneholder ingen plikt til å tilby veiledet praksis til barnevernsstudenter, verken for kommunalt eller statlig barnevern.

Bakgrunnen for forslaget

Dagens situasjon

Det er en generell utfordring at dagens barnevernsutdanninger er for lite praksisrettede, både når det gjelder innhold og undervisningsformer. Dette forsterkes av at flere universitet og høyskoler har store problemer med å tilby relevante og gode praksissteder i barnevernet. Selv om universitets- og høyskolesektoren har det formelle ansvaret for å tilby relevante praksisstudier, er den enkelte utdanningsinstitusjon avhengig av at barnevernstjenestene og barnevernsinstitusjonene kan ta imot studenter og tilby veiledet praksis.

Universitets-, høyskole- og studentmiljøer har over lengre tid varslet om utfordringer med å sikre gode nok praksistilbud under studiet.⁷⁸ I en kartleggingsrunde med et utvalg universiteter- og høyskoler i ulike deler av landet ble det rapportert om omfattende mangler på praksisplasser i barnevernet.⁷⁹ Utdanningsinstitusjonene rapporterte også om at det er krevende å få til et godt samarbeid med praksisfeltet.

Tilbakemeldingene fra universitets- og høyskolesektoren er at det er vanskelig å sørge for gode praksisstudier, så lenge praksisfeltet ikke er forpliktet til å ta i studenter eller har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ta imot studenter. Utdanningsinstitusjonene har i dag få virkemidler for å knytte til seg praksissteder. Konsekvensene av mangelfull praksisopplæring er først og fremst at mange studenter ikke får trent på yrkesutøvelsen i løpet av utdanningen. I verste fall har studenter fullført en bachelorgrad i barnevern uten å ha hatt praksis i barnevernet. Dette bidrar til at overgangen til yrkeslivet blir krevende.

⁷⁸ Universitets- og høyskolerådet (2016). *Kvalitet i praksisstudiene i helse- og sosialfaglig høyere utdanning: Praksisprosjektet*

⁷⁹ Universitetet i Stavanger, Høgskulen på Vestlandet, Nord universitet og Universitetet i Tromsø

Bufdirs forslag

Direktoratet drøftet to alternative modeller for innretting og finansiering av praksis. Den ene modellen innebar å innføre et lovkrav som forplikter alle barnevernstjenester og Bufetat (institusjonstilbudet) til å tilby veiledet praksis til praksisstudenter. I denne modellen foreslo Bufdir øremerkede midler til barnevernstjenestene og institusjonene for å utvikle veiledningskompetanse og frigjøre kapasitet til å ta imot studenter. Bufdir mente at en slik modell sannsynligvis ville forutsette en dispensasjonsordning for tjenester og institusjoner som ikke er rustet for å ta imot studenter, for eksempel på grunn av små fagmiljøer som ikke egner seg til praksisstudier. Den andre modellen innebar at relevante universiteter og høyskoler ble tildelt midler som de kunne benytte til å inngå samarbeid med utvalgte kommuner og barnevernsinstitusjoner og frikjøpe veiledere som kan følge opp studenter i praksis. I denne modellen foreslo Bufdir å lovfeste en plikt for barnevernstjenester og – institusjoner til å tilby veiledet praksis dersom universiteter eller høyskoler henvender seg til dem.

Departementets vurderinger og forslag

Behovet for å lovfeste krav om veiledet praksis

Etter departementets vurdering er praksiserfaringer gjennom utdanningene viktig for at nyutdannede i det kommunale barnevernet og i barnevernsinstitusjonene skal være godt forberedt på de oppgavene som venter dem. Overgangen fra utdanning til arbeid i barnevernet kan bli krevende for nyutdannede som ikke har hatt praksis i barnevernet gjennom utdanningen. I mange barnevernstjenester er det forventet at alle medarbeiderne skal kunne løse et bredt spekter av oppgaver, og følge barnet og familien gjennom flere faser i en barnevernssak. Mange unge og uerfarne medarbeidere kan derfor komme i situasjoner der de må håndtere saker som både innebærer vanskelige vurderinger og store inngrep i barn og familiers liv. Det er høy risiko for dårlig kvalitet i tjenestetilbudet når tilsatte ikke har fått tilstrekkelig trening i å anvende kunnskap, eller hatt mulighet til å tilegne seg praktiske ferdigheter gjennom erfaring fra reelle arbeidssituasjoner i barnevernet. Vi legger også vekt på at turnoveren i barnevernet er svært høy, spesielt i det kommunale barnevernet. Mange medarbeidere i barnevernet slutter etter kort tid.

Det kreves tid og kompetanse hos tilsatte for å kunne følge opp studenter på en god måte, og i mange tjenester er arbeidsbelastningen allerede høy. Departementet legger vekt på at manglende forpliktelse, kapasitet og kompetanse er hovedårsakene til at mange barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner vegrer seg for å tilby praksisplasser. Verken kommunene eller Bufetat er særskilt finansiert for denne oppgaven.

Departementet legger videre til grunn at veilederkompetanse er viktig for å kunne tilby praksisstudier av høy kvalitet. Økt veiledningskompetanse vil også kunne gi synergieffekter til andre deler av barnevernets virksomhet, gjennom bedre kollegastøtte og mer systematisk veiledning og oppfølging av nytilsatte. Krav om veiledning av barnevernets personell er nærmere omtalt i kap.3.

Departementet er enig med Bufdir i at det er behov for å stille krav i barnevernloven om at både det kommunale barnevernet og barnevernsinstitusjonene skal samarbeide med utdanningsinstitusjonene om praksisstudier. Departementet foreslår derfor at både kommunene og Bufetat skal tilby veiledet praksis etter forespørsel fra en utdanningsinstitusjon, samt at kommunene og Bufetat skal samarbeide med

utdanningsinstitusjonene om gjennomføring av praksisstudier, jf. forslag til nytt åttende ledd i § 2-1 og nytt annet ledd i § 5-1.

Innholdet i kravet om at barnevernet skal tilby veiledet praksis

Det er utdanningsinstitusjonene som har det overordnede ansvaret for å tilby relevante praksisstudier og som har best kjennskap til hvilket omfang av praksisplasser det er behov for til enhver tid. Det bør også forventes at utdanningsinstitusjonene, gjennom sin dialog med praksisfeltet og oversikt over læringsutbyttet studentene skal tilegne seg, har god oversikt over hvilke barnevernstjenester og institusjoner som er godt rustet til å kunne tilby gode og relevante praksisstudier.

Departementet foreslår at alle kommuner og Bufetat skal omfattes av plikten til å tilby praksisplasser. Samtidig legges det opp til at utdanningsinstitusjonene, som i dag, vil inngå samarbeid med Bufetat og utvalgte kommuner. Dette betyr at barnevernstjenestenes og institusjonenes plikt til å ta imot praksisstudenter og tilby veiledet praksis vil inntreffe dersom utdanningsinstitusjonene ber om det. Mange barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner vil bare unntaksvis trenge å ta imot praksisstudenter.

Når det gjelder praksis i barnevernsinstitusjoner, er det Bufetat som skal velge ut institusjonene som skal ta imot praksisstudenter. Det forutsettes imidlertid at Bufetat samarbeider med den utdanningsinstitusjonen som har anmodet om praksisplass.

De virksomhetene som tar imot studenter, vil bli kompensert for oppgaven. Departementet foreslår at finansieringen skal skje via utdanningsinstitusjonene. Dette innebærer at utdanningsinstitusjonene vil bli tildelt ressurser for å betale for praksisplasser i Bufetat og barnevernstjenestene, slik at virksomhetene får ressurser til å frigjøre kapasitet. På denne måten får den enkelte utdanningsinstitusjon konkrete virkemidler til å motivere praksisfeltet, knytte til seg praksissteder og frikjøpe medarbeidere som kan veilede studenter. Lovkrav om veiledet praksis og finansiering av praksis avhenger av budsjettmessige prioriteringer i de årlige statsbudsjettene, jf. kap. 7.

Departementet legger videre til grunn at kompetanseheving i veiledningsmetodikk kan ivaretas gjennom samarbeidet mellom den enkelte utdanningsinstitusjon og praksistilbyderen, jf. § 3 i *Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger* første ledd. I tillegg kan det vurderes om de kommunene og barnevernsinstitusjonene som utdanningsinstitusjonene samarbeider med, skal få prioritet ved den eksisterende videreutdanningen i barnevernsfaglig veiledning, som Bufdir finansierer.⁸⁰ Det betyr også at arbeidsgivere kan søke om tilskudd for vikarutgifter, reiseutgifter og undervisningsmateriell i forbindelse med at tilsatte deltar i videreutdanningen.⁸¹

Enkelte institusjoner og barnevernstjenester kan ha svake forutsetninger for å følge opp studenter på en god måte og legge til rette for at de får erfaringer med et tilstrekkelig bredt spekter av oppgaver og sakstyper. Dette kan for eksempel ha sammenheng med en vanskelig bemanningssituasjon eller et lite fagmiljø. Forslaget bygger derfor på at utdanningsinstitusjonene inngår samarbeid med barnevernstjenester og institusjoner som er

⁸⁰ https://uit.no/om/enhet/artikkel?p_document_id=603941&p_dimension_id=154287

⁸¹ https://bufdir.no/Tilskudd/Soke_om_tilskudd/Barnevern/barnevernfaglig_videreutdanning/

egnet for oppgaven, i lys av det ansvaret de har for å tilby gode og relevante praksisstudier. Utdanningsinstitusjonene må ta hensyn til praksisstedets forutsetninger for å ta imot studenter, og praksisstedets eget syn på dette.

Det kan likevel oppstå enkeltsituasjoner der en kommune må imøtekomme en henvendelse fra en utdanningsinstitusjonen, selv om de av ulike grunner selv mener at de ikke har forutsetninger til å ta imot studenter. Departementet har derfor vurdert muligheten for en dispensasjonsordning for å frita tjenester som ikke er rustet for å tilby veiledet praksis. Vi har også vurdert en ordning som i større grad bygger på frivillighet fra kommunenes side, men der departementet i enkelttilfeller kan pålegge kommuner å ta imot studenter. Departementet foreslår likevel ikke en slik ordning, blant annet fordi de vil føre til mindre forutsigbarhet for utdanningsinstitusjonene og studentene, i tillegg til økt administrasjon i form av systemer som må håndtere søknader om dispensasjon eller klager på manglende tilbud om praksis. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på dette.

Departementet viser samtidig til at flere kommunale velferdstjenester har liknende utfordringer med praksisplasser. På lengre sikt er det derfor aktuelt å få på plass et mer enhetlig system for å øke tilgangen på praksisplasser i kommunene. Et slikt system bør også omfatte det kommunale barnevernet. Dette innebærer at modellen som nå innføres for barnevernet kan bli endret ved en senere anledning, dersom det innføres et mer generelt system for praksis i kommunale tjenester.

Det legges ikke opp til egne klagemuligheter eller sanksjoner i tilfeller der en kommune eller barnevernsinstitusjon ikke etterkommer henvendelser fra utdanningsinstitusjonene om behov for praksisplass. Fylkesmannen vil imidlertid kunne føre tilsyn med kommunenes og barnevernsinstitusjonenes plikt til å ta imot praksisstudenter, og fylkesmannen vil kunne påvise avvik dersom virksomhetene ikke oppfyller plikten.

Særlig om Svalbard

Det følger av § 1-2 tredje ledd at Kongen kan gi forskrifter om barnevernlovens anvendelse på Svalbard. I *Forskrift om barnevernlovens anvendelse på Svalbard* fremgår det at loven gjelder med de særregler som er fastsatt i forskriften. Bestemmelsene om barnevernstjenestens plikt til å utarbeide individuell plan etter § 3-2 a og regionalt nivå i Bufetats adgang til å kreve refusjon, jf. § 6-9, gjelder ikke på Svalbard. Forskriften gir også andre særregler om organisatorisk ansvar og betalingsansvar for barnevern på Svalbard. Departementet foreslår i dette høringsnotatet ingen særregulering for Svalbard, noe som innebærer at forslagene dermed også vil omfatte Svalbard. Departementet vil før ikrafttreddelsen av lovendringene, som ble vedtatt i Prop 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, vurdere om det bør være særlige ordninger for Svalbard.⁸² Slike unntak må eventuelt gjøres i forskriften.⁸³ Spørsmålet om hvorvidt forslagene i dette høringsnotatet også skal gjelde for Svalbard vil bli vurdert i den sammenhengen.

⁸² Lovendringene trer i kraft i 2022.

⁸³ Se punkt 5.6.3.3 i høringsnotatet med forslag til ny barnevernslov.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Innledning

Innføring av kompetansekrav i det kommunale barnevernet og for barnevernsinstitusjonene vil føre til et vesentlig kompetanseløft i barnevernet. Departementet mener kompetanseløftet vil gi barnevernet økt legitimitet, bidra til redusert turnover og øke kvaliteten på det faglige arbeidet i kommunene. Bedre kvalitet i barnevernet vil føre til store gevinster for den enkelte og besparelser for samfunnet.

Lovforslaget vil få økonomiske konsekvenser, både for staten og kommunene. Innføring av kompetansekravet i barnevernstjenestene gir behov for å utdanne flere med mastergrad, og vil ha kostnadsvirkninger som følge av at det må tilsettes flere personer med høyere universitets- og høyskoleutdanning.

Kompetanseløftet i barnevernet vil trolig gi en rekke samfunnsøkonomiske gevinster som det er vanskelig å tallfeste. For eksempel kan bedre dokumentasjon, systematikk og analyser gi bedre beslutninger og dermed økt tillit til barnevernet og bedre kvalitet i tilbudet til barna. Økt oppmerksomhet på den spesialkompetansen barnevernet må ha, vil også være en anerkjennelse av kompleksiteten som ligger i oppgavene de tilsatte utfører og bidra til større trygghet i utførelsen av oppgavene. Dette kan blant annet føre til økt jobbtilfredshet, bedre rekruttering og lavere turnover.

Oslo Economics har beregnet de samfunnsøkonomiske konsekvensene av kompetansehevingstiltak i barnevernet. De har blant annet vurdert gevinster som følge av mer effektiv arbeidskraft og redusert turnover, samt at barn som mottar tiltak i barnevernet får det bedre og ikke faller utenfor arbeidslivet i voksen alder. De vurderer det som svært sannsynlig at kravene til økt kompetanse vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme.⁸⁴

Kompetansekrav i kommunalt barnevern

Lønnseffekter av høyere krav til det kommunale barnevernet

I dag er andelen med mastergrad i barnevernstjenestene svært lav. Partene i arbeidslivet har heller ikke etablert et system for lønnsmessig uttelling for mastergradsutdanning. Bedre rammebetingelser for de som jobber i barnevernstjenestene er imidlertid trolig en forutsetning for å kunne tiltrekke seg studenter til masterstudier, og for å øke anseelsen og å gjøre barnevernet attraktivt for kandidater med utdanning på masternivå. For at barnevernstjenestene skal kunne tiltrekke seg personell med nødvendig kompetanse, må kommunene være konkurransedyktige på lønn.

Kravet om mastergrad for å kunne utføre bestemte oppgaver i barnevernet vil gjelde fra 2031. De som allerede er ansatt i barnevernstjenesten i 2031 kan oppfylle kompetansekravet på to måter, enten gjennom mastergrad i barnevern eller annen relevant master, eller ved å ha relevant utdanning på bachelornivå i kombinasjon med videreutdanning og fire års erfaring fra arbeid i barnevernet. Det legges opp til å videreføre tilbudet om barnevernsfaglig videreutdanning og tilskuddsordningen for deltakelse på disse utdanningene fram til 2031. Gjennom tilskuddsordningen kan arbeidsgiver søke om å få dekket utgifter til blant annet vikarutgifter, reiseutgifter og undervisningsmateriell i forbindelse med deltakelse på videreutdanningskursene. Det er ikke deltakeravgift på kursene. Det antas at det eksisterende videreutdanningstilbudet er tilstrekkelig til å dekke behovet fram mot 2031.

⁸⁴ Oslo Economics (2019): *Samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet*

Kommunene må i årene fremover rekruttere medarbeidere med mastergrad til stillinger som tidligere ble besatt av personell med lavere kompetanse. Dette vil særlig gjelde etter 2027, når nytilsatte uten tidligere erfaring fra barnevernet ikke lenger vil kunne rekke å oppfylle kravet om fire års erfaring.

Høyere kompetanse i barnevernet, bedre rammebetingelser og økt anseelse fra omgivelsene vil også kunne påvirke turnoveren. Virkningen på turnoveren er usikker. Jo lavere turnover, jo færre nytilsette er nødvendig for å innfri kompetansekravet. I beregningene av mulige økonomiske konsekvenser har departementet lagt til grunn en turnover på 20 prosent.⁸⁵ Det forutsettes videre at kravene innføres i 2022 og nås i 2031. Det vil si at barnevernstjenestene har 10 år på å gjennomføre kompetansehevingstiltak for å tilfredsstille kravene.

Økt etterspørsel etter personer med masterutdanning må antas å påvirke lønnsnivået i barnevernet, særlig når det gjelder lønnsnivået for nytilsatte. Virkningene på lønnskostnadene avhenger blant annet av lokale lønnsforhold og tilbudet av kvalifiserte medarbeidere. Det er ulike tilnærmingsmåter for å beregne størrelsen på lønnseffektene av kompetansekravet. Dagens praksis i barnevernet, den generelle lønnsforskjellen mellom master og bachelor samt sammenligningen med for eksempel lærerlønn taler for at kostnadsdifferensen vil ligge mellom 100 000 og 150 000 kroner per nytilsatt. Oslo Economics har anslått at antall nytilsatte med mastergrad som følge av kompetansekravet vil være 2 400 årsverk ved full implementering, dvs. i 2031. Dette gir et totalt kostnadsspenn på 240 – 360 mill. kroner.

Tall fra KS for 2017 viser at lønnsforskjellene mellom tilsatte med og uten masterutdanning i barnevernstjenestene reduseres med ansiennitet. Selv om utvalget med mastergrad er lavt, gir det indikasjoner på at tilsatte får lønnsuttelling for erfaring. Dette innebærer at kostnadsforskjellen for kommunen mellom personell med lang erfaring og nyutdannede med masterutdanning, ikke nødvendigvis er så stor. Da reduseres også behovet for å stimulere omleggingen med særskilt finansiering.

Det er heller ikke etablert et system for lønnsmessig uttelling for videreutdanning. Dersom tilsatte med masterutdanning i større grad får uttelling for sin utdanning, er det rimelig å anta at tilsatte med erfaring vil kreve lønnsmessig uttelling for videreutdanning. Det er i overkant av 6 000 årsverk i barnevernstjenestene i dag. Det foreslåtte kravet om utdanning på masternivå vil omfatte omtrent 80 prosent av de tilsatte i barnevernstjenestene. På bakgrunn av forutsetningene om antall nytilsatte over, må 2 400 årsverk med erfaring ha gjennomført en videreutdanning ved full implementering for å oppfylle kravet. Dersom vi sammenligner med læreryrket, som har fastsatte minimumssatser for blant annet uttelling for tilleggsutdanninger, kan lønnskompensasjonen for videreutdanning antas å utgjøre omtrent 30 000 kroner. Dette gir en kostnad på i overkant av 70 mill. kroner per år ved full implementering. Det vil i alle tilfeller være krevende å beregne et presist anslag for lønnseffekter av forslagene, blant annet fordi behovet varierer mellom år og lønnen fastsettes i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Departementet understreker at staten ikke er part i slike forhandlinger. Departementet legger derfor opp til å understøtte innføringen av kompetansekrav gjennom økninger av kommunerammen som hensyntar anslåtte lønnseffekter av kravene. Formålet med slik særskilt finansiering vil være å understøtte kvalitetsløftet i det kommunale barnevernet.

⁸⁵ SSB (2014): *Turnover i det kommunale barnevernet*

Tydeliggjøring av den generelle opplærings- og veiledningsplikten kommunen har overfor tilsatte i barnevernstjenesten anses som en presisering av det ansvaret kommunene allerede har i dag. Det forutsettes derfor at opplæring og veiledning av personellet dekkes gjennom kommunenes egne budsjetter.

Innføring og oppfølging av forslag med budsjetteffekter, herunder kompensasjon til kommunene, må vurderes i de årlige budsjettframleggene. Departementet tar derfor forbehold om handlingsrom og prioriteringer i de årlige statsbudsjettprosessene.

Barnevernsfaglige masterutdanninger

Regjeringen har som intensjon at studiekapasiteten i barnevernsfaglige masterutdanninger skal økes, med sikte på at barnevernstjenestene får tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Det er satt i gang arbeid med å utvikle læringsutbyttebeskrivelser for to barnevernsfaglige masterutdanninger; en for studenter med bachelor i barnevern og en som er åpen for flere utdanningsgrupper (se nærmere omtale i kap. 1.3.4). Begge disse to formene for barnevernsfaglige masterutdanninger finnes i dag, men opptakskapasiteten er liten. Det er etablert en femårig barnevernspedagogutdanning ved Universitet i Agder, og det finnes også toårige masterprogram i barnevern beregnet for flere utdanningsgrupper. Den eksisterende studiekapasiteten innenfor masterutdanninger som er særlig relevant for barnevernet er om lag 130 studieplasser.

Departementet legger til grunn at tilsatte med barnevernsfaglig masterutdanning med stor sannsynlighet vil utgjøre den dominerende utdanningsgruppen i barnevernet i fremtiden. Det er likevel vanskelig å fastslå hvor mange mastergradskandidater som må utdannes per år for å dekke barnevernstjenestenes fremtidige behov for kvalifiserte medarbeidere. Det vil blant annet avhenge av stillingsvekst i barnevernet, hvor høy turnover vil være i fremtiden og hvor mange som vil tilegne seg mastergradskompetanse gjennom andre utdanninger enn de to barnevernsfaglige masterutdanningene. Oslo Economics har på usikkert grunnlag anslått et fremtidig behov på om lag 500-600 uteksaminerte mastergradskandidater per år, fordelt på de to barnevernsfaglige masterutdanningene.

Departementet vil legge opp til dialog med utdanningsinstitusjonene og be universiteter og høyskoler med eksisterende eller planlagte barnevernsfaglige masterutdanninger om en vurdering av hvilke muligheter de har for økning av studiekapasiteten i disse utdanningene. I denne vurderingen må det angis hvor mange studieplasser de vil kunne ha potensiale for å tilby, innen hvilken tidsramme og under hvilke forutsetninger. Departementet tar videre sikte på at en økning i studiekapasitet kan skje gradvis, i tråd med at tjenestene får tid til å tilpasse seg det nye kompetansekravet. På denne måten kan det tas hensyn til utdanningsinstitusjonenes kompetanse og kapasitet til å bygge ut tilbudet, samtidig som det endelige måltallet for studiekapasiteten på sikt kan vurderes nærmere basert på søknader om opptak, gjennomstrømming i studiene og tjenestenes etterspørsel etter kandidater med barnevernsfaglig masterutdanning. Økt studiekapasitet avhenger av budsjettmessige prioriteringer, og regjeringen vil vurdere dette i de årlige statsbudsjettprosessene.

Innretning av studiene

Oslo Economics vurderer forslaget om veiledet praksis som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme enkelttiltaket. Dette begrunnes i at det har relativt begrensede kostnader, og tiltaket bidrar til bedre samsvar mellom utdanning og arbeid. Bedre overgang til arbeidslivet antas å øke kvaliteten på tjenestetilbudet og redusere risikoen for turnover.

Oslo Economics har lagt til grunn at det i snitt brukes 0,02 årsverk i tjenestene per praksisopphold, og at omtrent 1000 studenter i året gjennomfører praksisopphold i barnevernet (fordelt på halvårslige praksisopphold to ganger i løpet av fem års studier) når etableringen av masterstudiene er implementert og i full drift. Dette gir et estimert behov for økte bevilgninger på ca. 16 mill. kroner. Det er utdanningsinstitusjonene som best kjenner behovet for praksisplasser og kan dimensjonere omfanget, samt inngå samarbeid med barnevernstjenester som er godt rustet til å ta imot praksisstudenter. Det legges derfor opp til at utdanningsinstitusjoner med barnevernsutdanninger tildeles ressurser som kan benyttes til å motivere praksisfeltet, knytte til seg tjenester, tilby opplæring i veiledningskompetanse og frikjøpe medarbeidere som kan veilede praksisstudenter. Samtidig vurderes det hvordan det på sikt kan legges til rette for et enhetlig system for alle helse- og sosialfagligutdanninger for å øke den generelle tilgangen på veiledet praksis i kommunene. Finansiering av praksis avhenger av budsjettmessige prioriteringer og regjeringen vil vurdere finansiering av praksisplasser i de årlige statsbudsjettprosessene.

Det kreves også ressurser for å sikre at tjenestene har tilstrekkelig tilgang på veilederkompetanse. Departementet legger til grunn at kompetanseheving i veiledningsmetodikk delvis kan ivaretas gjennom samarbeidet mellom den enkelte utdanningsinstitusjon og praksistilbyderen. I tillegg legges det opp til å videreføre den eksisterende videreutdanningen i barnevernsfaglig veiledning, som Bufdir finansierer.⁸⁶ Innrettingen av og dimensjoneringen av videreutdanningen i barnevernsfaglig veiledning vil bli vurdert nærmere.

Tilgang på sakkyndige

I en del barnevernssaker benytter barnevernstjenesten eksterne sakkyndige med særlig fagkunnskap for blant annet å vurdere barnets utviklingsnivå, fungering og omsorgsbehov, og foreldrenes omsorgsevne. Sakkyndige som blir brukt i barnevernssaker er i all hovedsak psykologer med klinisk kompetanse i utredninger av barn. Noen er leger med spesialistgodkjenning i barne- og ungdomspsykiatri. Øvrige yrkesgrupper, som barnevernspedagoger og sosionomer med mastergrad eller spesiell kompetanse på barn, ungdom og familier, benyttes også, men i begrenset grad. Kompetansekravet om mastergrad knyttet til bestemte kjerneoppgaver er dermed i de aller fleste tilfeller oppfylt, selv om det i dag ikke stilles særskilte kompetansekrav for sakkyndige i barnevernssaker. Sakkyndige kan også innen 2031, på samme måte som tilsette i barnevernstjenestene, oppfylle kompetansekravet gjennom relevant videreutdanning og fire års arbeidserfaring. På denne bakgrunn vurderer departementet at tilgangen på sakkyndige ikke vil påvirkes negativt av at sakkyndige omfattes av kompetansekravet. Departementet vurderer at kravet heller ikke vil ha konsekvenser for barnevernstjenestenes utgifter knyttet til bruk av sakkyndige.

Dispensasjon fra utdanningskravet i kommunalt barnevern

Dispensasjon ved tilsettinger kan innvilges dersom nytilsatte uten mastergrad gjennomfører en relevant videreutdanning innen en gitt periode, samt at kommunen kan vise til en tydelig plan for at tilsatte uten mastergrad får systematisk veiledning av erfarne medarbeidere det første året.

⁸⁶ https://uit.no/om/enhet/artikkel?p_document_id=603941&p_dimension_id=154287

Kravet om systematisk veiledning det første året vil medføre økte kostnader ved at veiledere må bruke tid på veiledning av den nytilsatte. Kommunen vil bli kompensert for økte kostnader som følge av kompetansekravet. Dersom kommunen tilsetter personer med lavere utdanning enn mastergrad, vil kommunen ha lønnsutgifter som tilsvarer lønnsnivået til ansatte med utdanning på lavere nivå enn det utdanningskravet tilsier. Det antas derfor at det ikke er behov for særskilt finansiering av utgifter til systematisk veiledning av nytilsatte som ikke oppfyller kompetansekravet, utover finansieringen som er omtalt over. Det antas at det eksisterende videreutdanningstilbudet, som dekkes innenfor gjeldende bevilgninger, er tilstrekkelig til også å dekke etterspørselen om videreutdanning fra nytilsatte innenfor dispensasjonsordningen.

Lønnseffekter av høyere krav til barnevernsinstitusjoner

Det forutsettes at det ikke er nødvendig å etablere nye studieplasser på bachelornivå for å dekke behovet etter kvalifiserte medarbeidere i barnevernsinstitusjonene. Krav om bachelorutdanning innebærer at Bufetat ikke kan velge å tilsette rimeligere arbeidskraft med lavere utdanningsnivå. Tilsvarende vil gjelde for private institusjoner og Oslo kommune. For å forenkle beregningene har Oslo Economics forutsatt at samtlige nytilsetninger i overgangsperioden erstatter ufaglærte.⁸⁷ Dette kan gi noe forhøyede estimater. Det forutsettes at kompetansehevingen skal skje gjennom nytilsetninger. På usikkert grunnlag antas det at det vil være behov for om lag 1200 nytilsatte med relevant bachelorutdanning ved full implementering. Oslo Economics har estimert at kompetansekravet kan bli oppfylt i 2034, dersom dagens turnover på 6,5 prosent vedvarer og 20 prosent av dagens ufaglærte tilsatte gjennomfører en relevant bachelorutdanning per år. Legger vi SSBs lønnsstatistikk og lønnsforskjeller i statlige barnevernsinstitusjoner til grunn, vil innføring av kompetansekravet gi et kostnadsspenn på 54 – 92 mill. kroner per år ved full implementering. Det tas sikte på at Bufetat og Oslo kommune kompenseres for økte utgifter som følge av forslagene. Nærmere vurdering og håndtering av mulige budsjetteffekter må gjøres i de årlige statsbudsjettprosessene.

Det foreslås å innføre en alternativ kvalifiseringsvei for institusjonsledere og stedfortredere som ikke oppfyller det nye kompetansekravet om mastergrad. Det legges opp til en overgangsperiode på 10 år, der dagens ledere og stedfortredere kan oppfylle kompetansekravet ved gjennomføring av videreutdanning på masternivå. Det er usikkert om krav om masterutdanning vil føre til økte lønnsutgifter til ledere. Ved ansettelse av ledere kan det være andre kriterier enn utdanningsbakgrunn, som ansiennitet og ansvar, som avgjør lønnsnivået. Merkostnadene av kompetansekravet knyttes derfor i hovedsak til tidsbruken ved å ta videreutdanning. Det er usikkert hvor mange ledere som må ta en videreutdanning, men Oslo Economics har anslått at behovet vil ligge mellom 73 – 95 prosent av lederne i dag. Estimerte kostnader for tidsbruken for å ta videreutdanning er beregnet til mellom 2,5 og 3,1 mill. kroner per år i en overgangsperiode. Utgiftene til dette antas å kunne dekkes innenfor eksisterende bevilgninger til kompetansetiltak i barnevernet.

⁸⁷ Nytilsatte vil også erstatte tilsatte med en ikke-barnefaglig bachelor. Det er usikkert om det er noen systematiske lønnsforskjeller mellom tilsatte med ulik bachelorutdanning.

Lovfesting av barnevernsinstitusjonenes ansvar for veiledning og opplæring av de tilsatte anses som en presisering av det ansvaret institusjonene allerede har, jf. kvalitetsforskriften.⁸⁸ Det forutsettes derfor at opplæring og veiledning av personell dekkes gjennom eksisterende budsjettrammer.

Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 2-1

Kommunen må sørge for at barnevernstjenestens personale har den kunnskapen og de ferdighetene som er nødvendig for at kommunen kan ivareta sine oppgaver etter barnevernloven.

Syvende ledd første punktum lovfester kommunens plikt til opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personale. Plikten til opplæring fremgår av dagens bestemmelse. Presiseringen av at kommunens ansvar også omfatter veiledning er ny.

Ansvaret innebærer at ansatte må følges opp og få nødvendig støtte i arbeidet. Dette gjelder særlig nytilsatte. Videre må kommunen legge til rette for at de tilsatte er oppdatert på regelverket, ny forskning og annen viktig kunnskap om hva som er god praksis. Kommunen må ut fra lokale forhold og behov selv vurdere innholdet i og omfanget av opplæringen og veiledningen.

Annet punktum presiserer at personalet er forpliktet til å delta i den opplæringen og veiledningen som blir bestemt. Presiseringen av at plikten også omfatter veiledning er ny, og henger sammen med tilsvarende presisering i første punktum.

Nytt *Åttende ledd* første punktum, lovfester at kommunen skal å tilby veiledet praksis i barnevernstjenesten etter forespørsel fra en utdanningsinstitusjon. Bestemmelsen innebærer at kommunen har plikt til å tilby praksisplass i tilfeller der en utdanningsinstitusjon ber om det. Annet punktum presiserer at kommunen skal samarbeide med utdanningsinstitusjonen om gjennomføringen av praksisen.

Til § 2-1 a

Bestemmelsen regulerer hvilken utdanning og erfaring som kreves for at personell i barnevernstjenesten skal kunne utføre nærmere bestemte oppgaver og funksjoner.

Første ledd første punktum regulerer hvilke oppgaver som bare skal kunne utføres av faste og midlertidig tilsatte som oppfyller nærmere bestemte krav til utdanning, eller en kombinasjon av utdanning og erfaring.

Kompetansekravet omfatter følgende oppgaver:

- Å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, jf. bokstav a.
- Å gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, jf. bokstav b.
- Å vurdere eller treffe vedtak om hjelpetiltak, jf. bokstav c.
- Å forberede saker for behandling i fylkesnemnda, jf. bokstav d.
- Å iverksette og følge opp tiltak, jf. bokstav e.

⁸⁸ Departementet har med hjemmel i barnevernloven § 5-10 fastsatt *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner (Kvalitetsforskriften)*.

Når det gjelder hvilke utdanninger og erfaringsbakgrunn som kreves for å utføre disse oppgavene, fremgår det av første punktum at det er to måter å oppfylle kravet på. For det første er kravet oppfylt for tilsatte med mastergrad i barnevern eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå.

For det andre kan kravet i en tidsavgrenset periode også oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant utdanning på bachelornivå, arbeidserfaring fra barnevernet og videreutdanning. Når det gjelder kravet til arbeidserfaring er det stilt krav om minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet. Nødvendig erfaring kan oppfylles gjennom erfaring både fra den kommunale barnevernstjenesten og fra ulike statlige organer med oppgaver etter barnevernloven, som barnevernsinstitusjoner, Bufetat eller fylkesmannen. Også erfaring fra en privat barnevernsinstitusjon eller andre private aktører som bistår kommunalt eller statlig barnevern i utførelse av oppgaver etter barnevernloven kan være kvalifiserende. Kravet til videreutdanning forutsetter dokumentasjon på gjennomført barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng.

Kompetansekravet gjelder i begge tilfeller fra 1. januar 2031.

Muligheten til å oppfylle kompetansekravet gjennom en kombinasjon av bachelor, erfaring og videreutdanning vil kun gjelde for en tidsbegrenset periode. Kravet er kun oppfylt for personell som innen 1. januar 2031 har opparbeidet fire års arbeidserfaring og som i tillegg har gjennomført videreutdanning. Dette innebærer blant annet at det etter 1. januar 2027 ikke lenger vil være mulig for en person med bachelor, men som på dette tidspunktet ikke har arbeidserfaring fra barnevern, å opparbeide seg tilstrekkelig arbeidserfaring innen 1. januar 2031.

Det er den enkelte kommune som har ansvar for å vurdere om kompetansekravet er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dette innebærer at kommunen selv skal vurdere hvilke mastergradsutdanninger som er relevante. Det er også kommunen som skal ta stilling til om kravet til relevant arbeidserfaring og videreutdanning er oppfylt. I begge tilfeller forutsettes at kommunen gjør en forsvarlig vurdering av om kravet er oppfylt.

Annet ledd presiserer at kompetansekravene etter første ledd også gjelder for barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder.

Videre er det presisert i bestemmelsen at kompetansekravene også omfatter sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert etter § 4-3. Denne presiseringen har særlig sammenheng med at det for barnevernstjenestens egne faste og midlertidige tilsatte er stilt krav om kompetanse for å kunne gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, jf. bokstav b.

Tredje ledd presiserer at barnevernstjenesten bare kan la seg bistå av private aktører ved utførelse av oppgaver etter denne bestemmelsen som oppfyller kompetansekravene etter første ledd. Dersom barnevernstjenesten lar seg bistå av en privat aktør, må barnevernstjenesten sikre at alle tilsatte hos den private aktøren som skal være delaktig i oppgaver som omfattes av kompetansekravet, oppfyller kompetansekravene. Kommunen må derfor forsikre seg om dette både ved avtaleinngåelsen med den private aktøren, og ved senere oppfølging av den private aktøren. Bestemmelsen innebærer at barnevernstjenesten ikke kan la seg bistå av personell tilsatt hos en privat aktør til oppgaver omfattet av kompetansekravet med mindre de oppfyller de kompetansekravene som er fastsatt i første ledd.

Til § 2-1 b

Bestemmelsen regulerer kommunens adgang til å gi midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet i § 2-1 a første ledd om mastergrad.

Det fremgår av *første ledd* første punktum at kommunen midlertidig kan gi dispensasjon fra kravet til femårig mastergrad etter nærmere bestemte vilkår. For det første er det et vilkår at kommunen har offentlig utlyst stillingen det søkes dispensasjon for. For det andre kan dispensasjon bare gis dersom ingen kvalifiserte søkere har meldt seg.

Bestemmelsen omfatter særlig tilfeller der ingen søkere med master i barnevern eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå har meldt interesse for den utlyste stillingen. I tillegg kan kommunen i enkelte særlige tilfeller vurdere at en søker med relevant master ikke er skikket eller egnet for stillingen, selv om vedkommende oppfyller de formelle kravene til kompetanse.

Det fremgår av annet punktum at kommunen skal utarbeide en ettårig plan for systematisk veiledning av den nytilsatte i utførelse av de oppgavene som er omfattet av kompetansekravet i § 2-1 a.

Det er presisert i bestemmelsen at veiledningen skal være systematisk, men det er ellers opp til kommunen selv å ta stilling til omfanget av veiledningen og hvordan arbeidet skal organiseres. Blant annet kan kommunen velge om de ønsker å gjennomføre veiledningen selv eller gjennom samarbeid med andre kommuner. Det forutsettes imidlertid at veiledningen innrettes slik at den nytilsatte får forsvarlig veiledning om kommunens arbeid med bekymringsmeldinger, undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, saksbehandling i forbindelse med at barnevernstjenesten treffer vedtak om hjelpetiltak, nemndas rolle og behandling av tvangssaker og om barnevernstjenestens ansvar for å iverksette og følge opp barnevernstiltak.

Det fremgår av tredje punktum at kommunen skal informere fylkesmannen om at midlertidig dispensasjon er gitt.

Annet ledd regulerer kommunens adgang til å gi varig unntak for kravet til mastergrad. Det fremgår av første punktum at varig unntak kan gis dersom den nytilsatte innen tre år fra tidspunktet for tiltredelse har gjennomført og bestått en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng. Det er den enkelte kommune som selv vurderer hvilke videreutdanninger som er relevante. Kommunens vurdering skal være basert på en konkret vurdering av hvilken kompetanse og kvalifikasjoner som er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne utføre sine oppgaver på en faglig forsvarlig måte.

Det fremgår av annet punktum at varig unntak for masterkravet kan gis når det foreligger dokumentasjon på at videreutdanning er gjennomført og bestått. At unntaket er varig innebærer også at det gjelder dersom vedkommende senere skifter arbeidssted.

Det fremgår av tredje punktum at kommunen skal informere fylkesmannen om at kommunen har gitt varig unntak for kompetansekravet.

Til § 5-1

Nytt *Annet ledd* første punktum presiserer Barne-, ungdoms- og familieetatsens plikt til å tilby veiledet praksis i institusjon etter forespørsel fra en utdanningsinstitusjon. Bestemmelsen innebærer at Bufetat har plikt til å tilby praksisplass i tilfeller der en utdanningsinstitusjon ber om det.

Annet punktum presiserer at Bufetat skal samarbeide med utdanningsinstitusjonen om gjennomføringen av praksisen.

Til § 5-11

Bestemmelsen er ny og regulerer krav til bemanning og de tilsattes kompetanse i barnevernsinstitusjoner.

Første ledd lovfester de kravene til bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjoner som i dag følger av kvalitetsforskriften § 5 første ledd. Det fremgår av første punktum at den enkelte institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Videre fremgår det av annet punktum at den enkelte institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.

Annet ledd regulerer krav til utdanning for nytilsatt fagpersonell i barnevernsinstitusjoner.

Det fremgår av første punktum at faglig personell som ansettes i en institusjon som et minimum skal ha relevant bachelorutdanning. Bestemmelsen regulerer ikke nærmere hvilke utdanninger som kan regnes som relevante. Dette må vurderes konkret blant annet av Bufdir som fagdirektorat. Direktoratets vurderinger av hvilke utdanninger som er relevante vil også danne grunnlaget for godkjenning av private og kommunale barnevernsinstitusjoner, samt for den løpende kvalitetssikringen og oppfølgingen av statlige, kommunale og private institusjoner. Vurderingene er også førende for tilsynsmyndighetenes vurdering av om den enkelte institusjonen oppfyller kravene til kompetanse og bemanning.

Kravet om relevant bachelorutdanning omfatter ikke personell som er ansatt i en barnevernsinstitusjon før ikrafttredelse av bestemmelsen. Dette gjelder også dersom personellet skifter arbeidssted tilknyttet samme arbeidsgiver etter at kompetansekravet har trådt i kraft. Tilsatte i statlige institusjoner kan uavhengig av kravet skifte arbeidsplass fra én statlig institusjon eller institusjonsavdeling til en annen. Også tilsatte i en privat institusjon kan bytte mellom institusjoner og avdelinger, forutsatt at de har samme arbeidsgiver. Dette inkluderer tilsatte som får ny arbeidsgiver på grunn av endringer i selskapsstruktur som oppkjøp og sammenslåinger.

Det fremgår av annet punktum at Bufetat i særlige tilfeller kan gi unntak fra kravet. Dette må særlig ses i sammenheng med Bufetats ansvar for godkjenning av de private institusjonene, og etatens ansvar for oppfølging og løpende kvalitetssikring både av private og statlige institusjoner.

Bestemmelsen er blant annet aktuell overfor personell som ikke skal drive miljøterapeutisk endringsarbeid, men som skal bidra ved ulike former for aktivitetstilbud.

Den enkelte institusjon eller institusjonseier kan i enkelttilfeller søke Bufetats regionsnivå om unntak fra kravet om bachelorgrad. Institusjonen eller institusjonseier må begrunne hvorfor søknaden bør innvilges.

Innvilgelse av søknaden forutsetter at institusjonen oppfyller de generelle kravene til faglig forsvarlig bemanning og kompetanse etter første ledd, samt at innvilgelse heller ikke går på bekostning institusjonens mulighet til å oppfylle andre krav i lov og forskrift. Dersom Bufetat innvilger søknaden, må dette dokumenteres.

Tredje ledd regulerer utdanningskrav for leder og stedfortredende leder av barneverninstitusjonene. Kompetansekravet kan oppfylles på to måter.

Det fremgår av første punktum at kompetansekravet er oppfylt for ledere og stedfortredende ledere som innen 1. januar 2031 har barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå.

Videre fremgår det av annet punktum at kompetansekravet også er oppfylt for ledere og stedfortredende leder med relevant bachelor som innen 1. januar 2031 har gjennomført

relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng. Dette innebærer at kravet i perioden frem til 2031 også kan oppfylles gjennom en kombinasjon av bachelorgrad og relevant videreutdanning. Ledere og stedfortredere som innen 2031 oppfyller disse kravene vil ha oppfylt kompetansekravet, også i tilfeller der ledere senere skifter arbeidsted.

Fjerde ledd lovfester at den enkelte barnevernsinstitusjon skal sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring. Bestemmelsen er flyttet fra kvalitetsforskriften § 5 tredje ledd.

Forslag til lovendringer

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

§ 2-1 syvende og nytt åttende ledd skal lyde:

Kommunen har ansvaret for nødvendig *opplæring og veiledning* av barneverntjenestens personale. Personalet er forpliktet til å *delta i den opplæringen og veiledningen som blir bestemt*. Kongen kan gi forskrifter om opplæring.

Kommunen skal tilby veiledet praksis i barneverntjenesten etter forespørsel fra en utdanningsinstitusjon. Kommunen skal samarbeide med utdanningsinstitusjonen om gjennomføring av veiledet praksis.

Ny § 2-1 a skal lyde:

§ 2-1 a Krav til kompetanse for barneverntjenestens personell

Personell i barneverntjenesten som skal

- a) *gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger,*
- b) *gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon,*
- c) *vurdere eller treffe vedtak om hjelpetiltak,*
- d) *forberede saker for behandling i fylkesnemnda, eller*
- e) *iverksette og følge opp tiltak,*

må fra 1. januar 2031 ha barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. Kompetansekravet er også oppfylt for personell med relevant bachelor og som innen 1. januar 2031 kan dokumentere minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet og som har gjennomført en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng.

Bestemmelsen gjelder også for barneverntjenestens leder og lederens stedfortreder, samt for sakkyndige som barneverntjenesten har engasjert etter § 4-3.

Ved utførelse av oppgaver etter denne bestemmelsen kan barneverntjenesten bare la seg bistå av private som oppfyller kompetansekravene i første ledd.

Ny § 2-1 b skal lyde:

§ 2-1 b Midlertidig dispensasjon og varig unntak fra krav til mastergrad

Kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra kravet til femårig mastergrad etter § 2-1 a i tilfeller der stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst, og ingen kvalifiserte søkere har meldt seg. Kommunen skal lage en ettårig plan for systematisk veiledning av den nytilsatte i utførelse av de oppgavene som følger av § 2-1 a. Kommunen skal informere fylkesmannen om at midlertidig dispensasjon er gitt.

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

§ 5-1 nytt annet ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal tilby veiledet praksis i institusjon etter forespørsel fra en utdanningsinstitusjon. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal samarbeide med utdanningsinstitusjonen om gjennomføring av veiledet praksis.

Ny § 5-11 skal lyde:

§ 5-11 Krav til bemanning og de tilsattes kompetanse i barneverninstitusjon

Institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.

Faglig personell som ansettes i en institusjon skal minimum ha relevant bachelorutdanning. Barne-, ungdoms- og familieetaten kan i særlige tilfeller gi unntak fra kravet.

Institusjonens leder og stedfortredende leder må fra 1. januar 2031 ha barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. Kompetansekravet er også oppfylt for ledere og stedfortredende leder med relevant bachelor som innen 1. januar 2031 har gjennomført relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng.

Institusjonen skal sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

Forslag til forskriftsendringer

I Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner gjøres følgende endringer:

§ 5 skal lyde:

Krav til bemanning og de ansattes kompetanse i Omsorgssentre for mindreårige

Senteret skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Senteret skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Senteret skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.

Senteret skal ha en leder og en stedfortreder for lederen. Leder eller stedfortreder skal minst ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse.

Senteret skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.