

Høringssvar – Kompetanse i barnevernet

OsloMet, 12.6.2020

Hovedinnholdet i høringsnotatet

OsloMet støtter i hovedsak forslagene som fremmes i høringsnotatet. Det argumenteres for og begrunnes godt hvorfor det bør innføres krav til masterutdanning for å ivareta og utføre kjerneoppgavene i barneverntjenesten. Likeledes hvorfor det bør stilles krav til masterutdanning for ledere i barneverntjenesten. Overgangsordningen og unntaksbestemmelsene synes også i hovedsak fornuftige og hensiktsmessig for å sikre kontinuerlig kompetanse og hindre ytterligere turnover.

For tilsatte i barnevernsinstitusjoner som har et stort og døgkontinuerlig ansvar for barn og unge i en svært sårbar livssituasjon vurderes det tilstrekkelig med utdanning på bachelornivå. Det framheves i høringsnotatet at «unge som i dag får et tilbud på barnevernsinstitusjon ofte har omfattende behov for støtte og behandling. Begrenset kapasitet i døgnsinstitusjoner 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». Det framstår derfor som et paradoks at det for det faglige arbeidet i barnevernsinstitusjoner ikke skal stilles krav til masterutdanning utover til lederne. Vi er klar over at det generelle utdanningsnivået i barnevernsinstitusjonene er lavere enn i barneverntjenesten, men vi mener likevel departementet bør vurdere å legge inn en ambisjon om å også øremerke visse stillinger i barnevernsinstitusjonene til personell med utdanning på masternivå.

Kompetansekrav og utdanningsløp

Det framheves på side 8 i høringsnotatet det formelle utdanningsnivået i barnevernet er lavt, både sammenlignet med barnevernet i andre nordiske land og sammenlignet med andre yrkesgrupper med funksjoner i barnevernet. I en fotnote heter det: «Sverige og Danmark har kun et 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». Her vil vi understreke at den 5-årige utdanningen i Finland og på Island er en 5-årig sosionomutdanning som utdanner til bredden av velferdstjenester, inkludert barnevern. Ingen av de andre nordiske landene har utdanning som er spesifikt innrettet på arbeid i barnevernet.

Representanter fra OsloMet har i innspillsrunder og referansegruppe i Bufdir advart mot å snevre inn kompetansen i barnevernet til kunnskap og ferdigheter knyttet til relasjoner og tilknytning mellom barn og foreldre, og framhevet at det er et stort behov for å styrke kompetansen også knyttet til livsvilkårene for barn og familier og konteksten som barnevernet opererer i. Det bør også tas hensyn til at særlig barnevernsinstitusjonene, men

også det kommunale barnevernet, fortsatt vil ha behov for kandidater med bachelor i barnevern. Som det understrekes i høringsnotatet, har Norge internasjonalt forpliktet seg til en gradsstruktur basert på en 3+2- modell.

OsloMet synes ikke høringsnotatet argumenterer overbevisende for hvorfor det er behov for to ulike masterløp rettet mot arbeid i barnevernet. I høringsnotatet vises det til at master i barnevern skal bygge på barnevernspedagogutdanningen og gi grunnlag for faglig progresjon og fordypning. Master i barnevernsarbeid skal, slik den presenteres i høringen, være åpen for flere utdanningsgrupper, men særlig tilpasses sosionomer og vernepleiere. Dette begrunnes med at disse gruppene i dag utgjør de dominerende utdanningsgruppene i barnevernstjenestene og barnevernsinstitusjonene – ikke med at master i barnevernsarbeid skal gi grunnlag for faglig progresjon og fordypning. Vår oppfatning er at sosionomutdanning (vi overlater til andre å mene noe om vernepleierutdanningen) gir et meget godt faglig grunnlag for arbeid i barnevernstjenesten, og for å ta videreutdanning som gir faglig progresjon og fordypning som er relevant i barnevernsarbeid. Den felles sosialfaglige kompetansen til sosionomer og barnevernspedagoger gir etter vår erfaring et godt grunnlag for en felles master i barnevern og sosialt arbeid. En oppdeling i to mastere vil kunne gi en uheldig innsnevring av det faglige innholdet i en master i barnevern som er kun for barnevernspedagoger, og en uheldig utvidelse av opptakskriteriene for master i barnevernsarbeid som vil kunne gjøre det vanskelig å legge til grunn et noenlunde felles kunnskapsgrunnlag ved utforming av innholdet i utdanningen.

I høringsnotatet vises det til at Bufdir i sin utredningsrapport peker på at innholdet i de eksisterende masterprogrammene varierer, men at det i hovedsak er teoretisk og i begrenset grad er egnet til spesialisering i praktisk og klinisk barnevernsarbeid. Det framgår at departementet mener det særlig er behov for å styrke *den analytiske kompetansen* og *de kliniske ferdighetene* i tjenesten. Vi mener at det kan være forvirrende å anvende begrepet klinisk i denne sammenheng. Begrepet klinisk gir assosiasjon til beskyttede titler som klinisk psykolog eller klinisk sosionom, og anvendes ellers om spesialisert terapeutisk/behandlende arbeid. Vi mener 'praktiske ferdigheter' er et mer presist begrep i denne sammenheng. Videre mener vi at 'analytisk kompetanse' består av flere komponenter – både teoretiske, kontekstuelle og relasjonelle. En master i barnevern må gi studentene kompetanse i teori og til kritisk refleksjon, i tillegg til kompetanse i praktisk barnevernsarbeid. BA i barnevern og BA i sosialt arbeid ved OsloMet har et felles grunnlag for påbygging av analytisk og teoretisk/praktisk kompetanse. Det felles grunnlaget til barnevernspedagoger og sosionomer er også en entydig erfaring fra videreutdanningen *Vurdering av barnets beste* som OsloMet tilbyr i samarbeid med VID på oppdrag fra Bufdir. Hverken studentene på utdanningen eller underviserne har erfart at det er nødvendig å tilpasse undervisningen til det enkelte bachelorløpet. Det uttrykkes tvert imot stor tilfredshet med å møte medstudenter med ulik bakgrunn og erfaring. Teorien det undervises i knyttes til studentenes egne erfaringer i mindre seminargrupper, og så sent som våren 2020 framhevet studentene i evalueringen at dette har bevisstgjort dem om fallgruver i beslutningsarbeidet

og hvor sentral den analytiske kompetansen er både i direkte arbeid med barn og foreldre, og i vurderingene som legger grunnlag for alle beslutningene som tas i barnverntjenesten.

Mot vårt forslag om å beholde en felles master for barnevernspedagoger og sosionomer, kan det hevdes at barnevernsarbeid er et særlig krevende arbeid som derfor kan tilsi at man kan fravike fra 3+2 modellen, slik man for eksempel har gjort da lærerutdanningen ble fornyet i 2016. Bufdir har foreslått en 5-årig master i barnevern. Et femårig løp vil kunne gi et gjennomgående og sammenhengende fokus på praksis, ferdighetstrening og oppøvelse av analytisk kompetanse. Det er også spesifikk kunnskap som er nødvendig for å arbeide i barnevernet, blant annet kunnskap om barnevernloven, omsorgssvikt og barns behov generelt i dagens samfunn. Men det er også behov for bredere sosialfaglige perspektiver, og vi mener som tidligere nevnt at det felles sosialfaglige innholdet i barnevernspedagog og sosionomutdanningen gir et godt utgangspunkt for en felles master, der også barnevernloven, omsorgssvikt og barns behov generelt er del av læringsutbyttene. Dette felles sosialfaglige innholdet gir også et godt grunnlag nettopp for sammenhengende og gjennomgående kunnskapsformidling. Disse argumentene peker etter vår oppfatning imidlertid i retning av at man bør unngå en master i barnevernsarbeid som åpner opp for et bredere opptaksgrunnlag. Dette vil nettopp gjøre det vanskelig å sørge for sammenheng, fordypning og progresjon i utdanningen.

For utdanningsinstitusjonene vil det også være klart mer krevende å drifte to parallelle master utdanninger. Selv om departementet vil gå i dialog med utdanningsinstitusjonene om behovet for studieplasser og ressurser til dette, vil det bli svært krevende å tilby to ulike masterløp til arbeid i barnevernet. Vi mener at utdanningsinstitusjonene er best egnet til å utforme utdanningsløp som gir best mulig læringsutbytte, og at dette derfor bør ligge innenfor utdanningsinstitusjonenes autonomi.

Kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

Vårt prinsipielle syn på kompetansekrav i institusjonene er omtalt ovenfor under høringsnotatets hovedforslag. Vi merker oss det som er nedfelt i kvalitetsforskriften om krav til bemanning og de tilsattes kompetanse, jf. § 5. En stillingsplan skal sikre en faglig forsvarlig drift og det er presisert at institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Vi vil framheve at det er krevende å tilby institusjonsopphold for så ulike målgrupper som det er lagt opp til de siste årene: akutt, omsorg for ungdom, omsorg for barn, ungdom med alvorlige atferdsvansker og ungdom med rusproblemer. Det må være et entydig mål med et differensiert tilbud å tilrettelegge institusjonstilbudet ut fra ungdommenes ulike behov. Vi merker oss at det i høringsnotatet framheves at standardiserte forløp for arbeid med de ulike målgruppene er under utvikling og innføring. *OsloMet vil understreke at standardiserte tiltak ikke må gå på bekostning av skjønnsbaserte tilnærminger og kritisk refleksjon om hvordan hvert enkelt barn og hver enkelt ungdom skal møtes.* Det samme gjelder møte og samarbeid med foreldre og andre pårørende som i denne sammenhengen også trenger profesjonell oppfølging og støtte.

I høringsnotatet slås det fast at målsettingene for institusjonsbehandling krever kompetente fagmiljøer, der den felles faglige tilnærmingen som gjelder for institusjonen blir forstått og etterlevd. Vi vil framheve at det i denne sammenhengen også er et stort behov for *analytisk kompetanse* for å hindre feilvurderinger og overgrep. Dette tilsier behov for flere ansatte med utdanning på masternivå.

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 at det er ønskelig med en kontinuitet i bemanningen i den enkelte institusjon. Innføring av skjerpede krav bør ikke bidra til økt turnover.

Med bakgrunn i det vi har argumentert for ovenfor vil OsloMet anbefale at det også lovfestes kompetansehevingstiltak i form av etterutdanning hvert 5.år for de som allerede er ansatt i barnevernsinstitusjoner.

Krav til veiledning

Departementet skriver i høringsnotatet at de er enig med Bufdir i at det er et klart behov for å styrke kvaliteten på veiledningen og oppfølgingen av nytilsatte i barnevernet (s. 37).

Derfor er det overraskende at departementet likevel ikke vil innføre et krav om veiledet førsteår som skal gjelde alle nytilsatte som ikke har erfaring fra arbeid i barnevernet tidligere. Det hevdes at 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.

OsloMet har bred kompetanse på kunnskapsutvikling og profesjonskvalifisering til ulike praksisfelt. I tillegg til det forsknings- og utviklingsarbeidet som foregår ved Institutt for sosialfag har Senter for profesjonsstudier (SPS) et sterkt forskningsmiljø knyttet til profesjonskvalifisering og overgangen fra utdanningsinstitusjon til praksisfelt. *Vi kan ikke se at det er noe i denne forskningen som tilsier at behovet for et veiledet førsteår forsvinner selv om de som begynner å arbeide i barneverntjeneste eller institusjon, har en BA eller MA-grad.* Vi viser i denne sammenheng også til at andre profesjonsutdanninger, f.eks psykologutdanningen, har en avtalefestet rett til veiledning i sitt kliniske arbeid. Praksisstudiene kan heller ikke kompensere for behovet for systematisk opplæring og faglig refleksiv veiledning, når kandidatene har oppnådd BA eller MA-graden. Vi vil understreke at *profesjonskvalifiseringen starter i utdanningsinstitusjonen og må fortsette i praksisfeltet.* Det er i ulike sammenhenger argumentert tungt og godt for at mye av det de ansatte i barnevernet må beherske, må læres og utvikles i yrkeslivet. I denne sammenhengen viser vi

til et evalueringsarbeid publisert i 2014 som den gangen BLD finansierte¹. Her ble følgende anbefalinger gitt:

- Et program for nyutdannende/nytilsatte anbefales utformet så fleksibelt at det blir den nyansattes læringsbehov og læringsmål som rammer inn den enkeltes deltakelse og aktiviteter
- Av punkt 1 følger at det også vil være mulig å skille mellom tiltak for de helt nyutdannede og tiltak for de som kommer som nye med erfaring fra andre praksisfelt. Den kunnskapen og kompetansen som den enkelte bringer med seg inn i tjenesten, kan benyttes og formidles når læring foregår i deltakende fellesskap/samlinger.
- Den personlige dimensjonen, styrker og begrensninger hos så vel nye saksbehandlere som fagkonsulenter må erkjennes som sentrale kilder til kompetanseheving og tilpasning.
- Den enkeltes læringsmål bør strekke seg ut over et veiledet første år for en gradvis utvidelse av ansvar og oppgaver og en utvidelse av et mer omfattende kompetanseutviklingsprogram.
- Disponering og prioritering av tid og ressurser er nøkkelfaktorer for å få til en opptrappingsplan der også de mer erfarne blir faglig utfordret og ivaretatt.

Her argumenteres det altså for at det ikke bare er de nyutdannede/nytilsatte som trenger faglig påfyll og refleksiv støtte i arbeidet. Det må tilrettelegges for faglig utvikling gjennom hele yrkeslivet. Dette er særlig viktig i barnevernfeltet, der selve feltet og dets kunnskapsgrunnlag er i stadig utvikling, og der arbeidet er både emosjonelt og intellektuelt belastende for den enkelte yrkesutøver.

Selv om det framgår i barnevernloven at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barnevernets personell, og av kvalitetsforskriften at den enkelte barnevernsinstitusjon har ansvar for å sørge for at de tilsatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring, er *ikke dette tilstrekkelig* for å gjøre overgangen fra utdanningsinstitusjon til praksisfelt faglig forsvarlig. Det er i årevis satset på veiledningstiltak sentralt og lokalt, veilederutdanninger og godkjennings-ordninger, men dagens situasjon viser at det ikke er tilstrekkelig med faglige og politiske målsettinger.

For å sikre overgangen fra utdanningsinstitusjon til praksisfelt, og bidra til å heve kvaliteten i skjønnsutøvelse og beslutningsprosesser i barnevernet, mener OsloMet at det som et minimum er nødvendig å lovfeste retten til et veiledet førsteår i barnverntjenesten.

Juridisk kompetanse

¹ Vindegg, Jorunn, 2013: Læring i praksis. Evaluering av opplærings/veiledningsprogram for nyutdannede/nyansatte i Barneverntjenesten, Bærum kommune. HIOA-rapport:8

Ifølge departementet vil juridisk kompetanse bli vektlagt i nye forskrifter om retningslinjer for de barnevernsfaglige masterutdanningene. For å sikre ytterligere prioritering av juss vurderer departementet også et krav om nasjonal eksamen i juss i masterutdanningene. I tillegg legges det opp til å videreføre den eksisterende videreutdanningen i barnevernsjuss.

Vi støtter forslaget om å videreføre videreutdanningen i barnevernsjuss og mener kapasiteten på utdanningen bør styrkes. Vi mener også at en nasjonal eksamen i juss i masterutdanningen er viktig for å sikre den juridiske kompetansen i barnevernet. Slik vi ser det, er det viktig at nasjonal eksamen i juss både sikrer juridisk kompetanse om arbeid i barneverntjenesten og arbeid i barnevernsinstitusjon.

Krav om at barnevernet skal ta imot praksisstudenter

Mangel på egnede praksisplasser har vært et kontinuerlig problem både for barnevernspedagogutdanningen og sosionomutdanningen gjennom en årrekke. Problemet har også vært utredet gjennom flere prosjekter i UHR, og det er argumentert for forpliktende samarbeidsavtaler mellom praksisfeltene og utdanningsinstitusjonene. Det er derfor gledelig at det nå foreslås en lovfestet plikt i barnevernet til å ta imot studenter i praksis når utdanningsinstitusjonene ber om det. Vi vil understreke at *plikten må gjelde både barnevernspedagogutdanningen og sosionomutdanningen, selv om den nasjonale retningslinjen for sosionomutdanning ikke eksplisitt stiller krav om praksis i barnevernet*. BA i sosialt arbeid kvalifiserer til arbeid i barneverntjenesten og det er derfor viktig at også disse studentene får praksis i barnevernfeltet. For øvrig viser vi til evalueringsrapporten fra Bærum der det understrekes at kunnskap og kompetansehevende tiltak er overførbare fra et praksisfelt til et annet. Relasjonskompetanse, forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse tilegnes og læres i flere praksisfelt, og kompetanse til arbeid i barneverntjenesten utvikles også gjennom praksisplasser og praksisstudier i andre praksisfelt.

OsloMet har i en årrekke tilbudt veilederutdanning for praksisveiledere både ved barnevernspedagog- og sosionomutdanningen. Dette vurderes som et viktig kvalifiseringstiltak for praksisveiledere, men er ikke tilstrekkelig for at veiledere forplikter seg til å ta imot studenter som en fast del av sin praksis. I denne sammenhengen er det også sterkt beklagelig at den kompetansen som gjennom en årrekke var bygd opp for å tilby videreutdanning i barnevernfaglig veiledning ved OsloMet ble overført til UIT uten noen nærmere begrunnelse i 2016. Dette fungerte som gode møtesteder mellom praksisfeltet og utdanningsinstitusjonene. For å få dette til må Bufdirs tilskuddsordning endres og gjelde flere videreutdanninger i VBFV, ikke kun "den nå utvalgte" utdanningen i regi av UiT.

Departementet foreslår at virksomheter som tar studenter i praksis skal bli kompensert for det, og at utdanningsinstitusjonene skal bli tildelt ressurser for å betale for praksisplassene. Vi mener det er viktig at ekstra ressurser blir tildelt og at disse ressursene blir øremerket. Det vil imidlertid innebære et betydelig administrativt merarbeid for utdanningsinstitusjonene å operere betalingsordninger til praksisfeltet. Det ville dermed ha vært å foretrekke om finansieringen kunne gå direkte fra statlig nivå. Vi ser samtidig at det

kan bli krevende å finne ordninger på statlig nivå som på en tilstrekkelig måte hensyntar ulik belastning/omfang på praksisaktivitet.

Autorisasjon

Spørsmålet om autorisasjon av sosialfaglig personell, nærmere bestemt autorisasjon for sosionomer og barnevernspedagoger har vært et debatt-tema siden slutten av 1980 årene da Lov om helsepersonell innførte autorisasjon av et tjuetalls helseprofesjoner og helsefagutdanninger. I en autorisasjonsordning er det mekanismer som kan beskytte mot uforsvarlig praksis og personell som er uegnet til å jobbe med klienter/pasienter. Praksisfeltet og profesjonsorganisasjonen har framholdt at autorisasjon må knyttes til bestått utdanning slik tilfelle er for alle helseprofesjonene, og ikke til arbeid i et bestemt praksisfelt. Vi merker oss at departementet enda en gang avviser å gå inn for en autorisasjonsordning for sosialpersonell. Vi er enige i at en eventuell autorisasjonsordning ikke bør knyttes eksplisitt til bestått masterutdanning i barnevern og dermed til arbeid i barnevernfeltet. Men vi har vansker med å forstå argumentasjonen om at en universell ordning ikke har latt seg gjennomføre i barnevernet, fordi barnevernet ikke har bestemte begrensninger for hvilke profesjoner som har tilgang til yrket. Her blander departementet sammen yrke og felt. Barnevernet er ikke et yrke, men et praksisfelt på linje med helse- og omsorgstjenestene som også har ansatt ulike profesjoner og yrkesgrupper.

Vi mener at barnevernspedagoger og sosionomer bør autoriseres på lik linje med helsepersonell, og at dette knyttes til fullført bachelorutdanning og ikke til arbeid i et bestemt praksisfelt. Vi er likevel enig i at gode skikkethetsvurderinger i utdanningene, arbeidsgivers adgang til å ilegge disiplinærreaksjoner til tilsatte som ikke er egnet til å jobbe i barnevernet eller andre praksisfelt og fylkesmannens tilsyn også er hensiktsmessige og viktige virkemidler for å håndtere uforsvarlig praksis i tjenestene.

Oddgeir Osland
Dekan
Fakultet for samfunnsvitenskap

Anne Britt Djuve
Instituttleder
Institutt for sosialfag

