

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

postmottak@kd.dep.no

Deres ref:
atnil

Vår ref: 2020/51761-3

Arkivkode: 008

Dato: 29.05.2020

Høringsuttalelse fra Bufdir ang NOU 2020:3 Ny lov om universiteter og høyskoler

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) leverer med dette innspill til NOU 2020:3 Ny lov om universiteter og høyskoler, i tråd med brev av 18.02.2020 fra Kunnskapsdepartementet.

Overordnede kommentarer

Om plikter i likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder en rekke bestemmelser som berører universiteters og høyskolars virksomhet. I sin utredning viser utvalget til en del bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven som er relevante for universiteter og høyskoler. På noen punkter foreslår utvalget en dobbeltregulering, slik at bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven gjentas i forslaget til ny lov om universiteter og høyskoler. På andre punkter foreslår utvalget å ta ut eksisterende plikter i sektorregelverket, som plikten til å forebygge seksuell trakassering, eller unnlate å synliggjøre plikter etter likestillings- og diskrimineringsloven. Det fremgår ikke klart av utredningen hvorfor utvalget bare på enkelte punkter foreslår en dobbeltregulering.

Bufdir anbefaler en samlet fremstilling og vurdering av om pliktene i likestillings- og diskrimineringsloven skal gjentas i ny lov om universiteter og høyskoler. Forarbeidene til en ny lov bør ha en helhetlig omtale av forholdet mellom de to lovene.

Kommentarer til de enkelte lovbestemmelser i noen kapitler– strukturert i tråd med utvalgets forslag til ny lov

Kap. 1: Formål og virkeområde

Kommentarer til § 1-1. Formålet med universiteter og høyskoler

I bestemmelsens bokstav c heter det at universiteter og høyskoler skal «bygge virksomheten på og utbre forståelse for respekt for menneskeverket, åndsfrihet, likeverd, demokrati, likestilling og rettsstatens prinsipper».

Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med likestillings- og diskrimineringsloven § 24 som pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering i all sin virksomhet. Det bør tydeliggjøres hvordan plikten i ny § 1-1 bokstav c skal gjennomføres for å være i tråd med plikten etter likestillings- og diskrimineringsloven. Bufdir viser i denne sammenheng til veiledning om likestillings- og diskrimineringsloven på https://bufdir.no/Inkludering/arp/for_offentlige_myndigheter1/. Det kan være et alternativ å vise til plikten til å jobbe aktivt for likestilling under omtale av utdanningsinstitusjonenes oppgaver i den foreslåtte § 2-1.

Kap. 2: Virksomhet og ansvar

Kommentarer til § 2-4. Faglig frihet og ansvar

Bufdir mener forholdet mellom akademisk frihet og likestillings- og diskrimineringsloven § 27 bør drøftes nærmere.

I likestillings- og diskrimineringsloven § 27 heter det: «I barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring med grunnlag i lov, skal læremidlene og undervisningen bygge på formålet med loven her».

Forholdet mellom faglig frihet og ansvar i universitets- og høyskolesektoren og plikten til å jobbe aktivt mot diskriminering og for likestilling er nærmere omtalt i prop. 81 L (2016-2017) punkt 25.8.3. Forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven understreker at «For universitets- og høyskolesektoren er det lovfestet faglig frihet og ansvar, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5. Læremidler og undervisning skal kunne danne grunnlag for debatt. Departementet vil understreke at bestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven ikke oppstiller et forbud mot beskrivelser av faktiske forhold eller analyser. Den vil imidlertid kunne ramme læremidler og undervisning som fremstiller faktaopplysninger på en svært skjev måte.» I utformingen av læremidler og undervisning skal det legges vekt på elevenes alder og modenhet.

Kap. 3: Organisering og ledelse ved statlige institusjoner

Kommentarer til § 3-4. Valg og oppnevning av styret

Bufdir støtter utvalgets videreføring av dagens universitets- og høyskolelov § 9-4 niende ledd, som synliggjør plikt til kjønnsbalanse i styrende organer og utvalg. Forslaget følger av § 3-4 sjette ledd.

Kap.4: Organisering og ledelse ved private institusjoner

Kommentarer til § 4-1. Institusjonens organisering og ledelse

Bufdir viser her til kommentarer til § 3-4.

Kap. 6: Opptak til høyere utdanning

Kommentarer til § 6-4. Unntak fra kravet om generell studiekompetanse

Bufdir støtter utvalgets forslag om å fjerne kravet om at søkeren må være under 25 år for å kunne få unntak fra krav om generell studiekompetanse.

Kap. 7: Læringsmiljø og studentrepresentasjon

Kommentarer til § 7-3. Universell utforming

Bufdir er positive til at plikten til universell utforming løftes fram i lovteksten, og at begrepet læringsmiljø er modernisert. Bufdir mener universell utforming fører til kvalitet i læringsmiljøet for alle studenter, og at dette er den viktigste strategien for inkludering av studenter med funksjonsnedsettelse.

I § 7-3 første ledd andre punktum heter det: «Plikten til universell utforming omfatter institusjonens fysiske omgivelser, informasjon- og kommunikasjonsteknologien (IKT) og det digitale læringsmiljøet». Bufdir viser til at universiteter og høyskoler har en generell plikt til å jobbe aktivt for likestilling i all sin virksomhet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Dette vil si at universiteter og høyskoler skal etterstrebe at alle deler av undervisningstilbudet er tilrettelagt for og tilgjengelig for mangfoldet av studenter og elever, også læremidler, undervisningsform, organisatoriske forhold etc.

I § 7-3 andre ledd heter det: «Plikten til universell utforming gjelder ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde for institusjonen». Dette er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven § 17 om universell utforming av fysiske forhold. Når det gjelder IKT oppstiller imidlertid likestillings- og diskrimineringsloven § 18 en mer absolutt plikt til universell utforming. Bestemmelsen sier at løsninger for IKT som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hoved-løsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten, skal være universelt utformet fra tolv måneder etter at forskrift om innholdet i plikten etter § 18 fjerde ledd har trådt i kraft, eller tolv måneder etter at forskriften gjøres gjeldende for nye pliktsubjekter. Eksisterende IKT-løsninger skal være universelt utformet fra 1. januar 2021.

Bufdir kan ikke se at utvalget har begrunnet en fravikelse fra den strengere plikten til universell utforming av IKT etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18. Bufdir anbefaler at lov om universiteter og høyskoler henviser til likestillings- og diskrimineringslovens plikter til universell utforming fremfor å lage sektorspesifikke regler på dette området.

I merknad til § 7-3 første ledd skriver utvalget at universell utforming av læringsmiljø betyr «(...) å inkludere alle studentene i de ordinære løsningene så langt det lar seg gjøre». Bufdir tolker det slik at alle deler ved læringsmiljøet er omfattet, ikke kun de fysiske forholdene. Bufdir mener dette bør løftes fram i videre arbeid med loven gjennom lovteksten.

Kommentarer til § 7-4. Individuell tilrettelegging ved funksjonsnedsettelse og særskilte behov

Utvalget foreslår å fjerne bestemmelsen i dagens universitets- og høyskolelov § 4-3 femte ledd, som sier at høyere utdanningsinstitusjoner på Svalbard bare «så langt det er mulig og rimelig» skal legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov.

Bufdir støtter utvalgets forslag om å fjerne unntaket for tilrettelegging på Svalbard, slik det kommer fram i merknad til forslag til ny universitets- og høyskolelov § 7-4 andre ledd.

Kapittel 8 (se kapittel 32)

Kapittel 10 – Sanksjoner ved uønsket adferd

Kommentarer til § 10.9. Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

Buudir støtter ikke flertallets forslag om videreføring av forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Vi viser i den sammenheng til vårt høringssvar da forslaget til lovendring var på høring i 2017: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-om-a-innfore-forbud-mot-bruk-av-plagg-som-helt-eller-delvis-dekker-ansiktet-i-barnehager-og-utdanningsinstitusjoner/id2556032/?uid=fe4e1000-10cd-4e46-8805-e2be2cc77bcb>

Om plikten til å arbeide forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering

Utvalget foreslår at bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd siste setning ikke videreføres. Dette begrunnes med at plikten til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering framkommer i likestillings- og diskrimineringsloven.

Buudir mener undersøkelsene utvalget viser til understreker at det er behov for å tydeliggjøre institusjonenes ansvar. Buudir mener det enten bør henvises til likestillings- og diskrimineringsloven eller at pliktene bør tydeliggjøres i forarbeidene.

Om tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn og forholdet til EUs likestillingsdirektiv

Utvalget foreslår at bestemmelsene om tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn som i dag følger av opptaksforskriften § 7-9, ikke videreføres. Bakgrunnen for forslaget er at utvalget stiller spørsmål ved om ordningen med kjønns-poeng er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven og EUs likestillingsdirektiv.

Buudir mener det er viktig å få en avklaring på om EU-regelverket åpner for radikal kvotering i form av kjønns-poeng.

Utvalget viser til tall fra Samordna opptak som viser at «kjønnsforskjellen i den totale studentmassen skyldes i hovedsak at flere kvinner enn menn søker om opptak». Utvalget mener at «kjønnsbalansen i høyere utdanning, og i arbeidslivet, er et resultat av at gutter har dårligere karakterer fra ungdomsskolen og videregående skole». Buudir vil understreke at bildet er mer sammensatt enn det bildet utvalget tegner. Vi viser i den forbindelse til Institutt for samfunnsforskning kunnskapsoppsummering om kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg.¹ Kunnskapsoppsummeringen viser at kjønnsdelte utdanningsvalg påvirkes av individuelle faktorer, som interesser og preferanser, men også sosial bakgrunn, innvandrerbakgrunn og bosted.

Tilleggs-poeng er et av flere virkemidler som skal oppmuntre og øke opptaket av søkere av det underrepresenterte kjønn ved ulike studier og programområder. Det er imidlertid begrenset kunnskap om effekten av kjønns-poeng. Tiltaket har ikke vært evaluert, og ulike institusjoner melder om ulike erfaringer med tiltaket. Ved NTNU og ved NBMU har de som eksempler hatt gode erfaringer med tiltaket.²

¹ Reisel, L., Skorge, Ø. S. & Uvaag, S. (2019). Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg: En kunnskapsoppsummering. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

² <http://kifinfo.no/nb/2019/06/kjonnspoeng-kan-apne-nye-dorer-bade-menn-og-kvinner>

Stoltenbergutvalget anbefaler at en erstatter dagens ordning der høyere utdanningsinstitusjoner søker om bruk av tilleggspoeng og alternative opptakskriterier. Videre foreslås det at Universitets- og høyskolerådet kan søke om å sette i gang forsøk og tiltak med tilleggspoeng, og at dette skal omfatte alle studiesteder som tilbyr studieprogrammet. Ifølge Stoltenbergutvalget vil tiltak på denne måten innføres med større kraft og i stor nok skala til at de kan effektevalueres.³ Anbefalingen støttes også av #UngIDag-utvalget.⁴

Både Skjeieutvalget (NOU 2012: 15), Djupedalutvalget (NOU 2015: 2), Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) og Ung i dag-utvalget (2019: 19) har argumenter for at det bør rettes en større innsats mot å arbeide med kjønn, likestilling og normkritikk fra barna er små (barnehage og grunnskole) for å skape en mer inkluderende skole, og for å åpne opp barn og unges muligheter. Forskning tyder på at oppfatninger om kjønn og kjønnsroller fester seg fra barna er små (se NOU 2019: 19, Reisel m.fl. 2019).

Det eksisterer en rekke tiltak som har til hensikt å motvirke kjønnsdelte utdanningsvalg. Reisel m.fl. (2019) konkluderer med at tiltakene for å bedre kjønnsbalansen i utdannings- og arbeidsliv enten er svært overordnet, småskala eller begrenset til en organisasjon. Svært få tiltak er evaluert. Videre viser forskning at studenter som har valgt utradisjonelt i større grad slutter i utdanningen enn de som tilhører kjønnsmajoriteten.⁵ Det er altså ikke nødvendigvis tilstrekkelig med tiltak som får flere til å søke utradisjonelt.

Bufoir mener det er behov for en målrettet og strategisk innsats med tiltak som bidrar til å motvirke kjønnsdelte utdanningsvalg. Kjønnspoeng er ett av flere eksisterende tiltak. Det er et inngripende tiltak som kun skal benyttes når andre tiltak ikke virker. Bufoir mener at andre tiltak i alt for liten grad har vært forsøkt, fordi det ikke er gjort en helhetlig innsats og systematisk evaluering. Kjønnspoeng bør ses i sammenheng med iverksetting av en slik solid innsats. Flere utvalg har understreket behovet for og anbefalt en rekke ulike typer tiltak for å bedre kjønnsbalansen i utdanningsvalg. Bufoir anbefaler at Kunnskapsdepartementet iverksetter en større og helhetlig innsats med hensiktsmessige tiltak for likestilling, og sørger for at innsatsen evalueres fortløpende.

Kapittel 9 – Strukturen i regelverket

Bufoir støtter generelt at bestemmelser som tematisk hører sammen samles i ulike kapitler, og at sentrale bestemmelser flyttes fra forskrift og inn i loven for å tydeliggjøre regelverket.

Pkt. 9.3.7. Videreføre adgangen til å gi rammeplaner

Bufoir støtter forslaget om å videreføre universitets- og høyskoleloven § 3-2 andre ledd i ny lov slik at departementet fortsatt kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. Forslaget følger av utkast til ny lov § 2-6 fjerde ledd.

Gjennom rammeplaner kan departementet regulere omfang, læringsutbytte, oppbygging av studier og eksamen for både bachelor- og mastergrader, noe som sikrer felles nasjonale regler og like krav til utdanninger. Rammeplanstyrte utdanninger skal sikre behovet for god og grunnleggende kompetanse for ulike yrker, og danne et godt grunnlag for videre kompetanseutvikling i yrkesutøvelsen, eventuelt også for videre studier på høyere gradsnivå. Det finnes flere mastergrader for arbeid i barnevernet, men disse er ikke regulert gjennom rammeplaner.

³ NOU 2019: 3 (2019). Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

⁴ NOU 2019: 19 (2019). Jenterom, gutterom og mulighetsrom – Likestillingsutfordringer blant barn og unge. Oslo: Kulturdepartementet.

⁵ Se f.eks. Reisel m.fl. (2019) om sykepleierstudenter og Myklebust m. fl. (2019) om lærerstudenter.

Barnevernet forvalter noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. Offentlige utredninger og rapporter, enkelthistorier om grove lovbrudd og flere dommer mot Norge i EMD, viser at feil blir begått. Dette har store konsekvenser for barna og familiene som rammes.

På oppdrag fra BFD har Bufdir utredet kompetansekrav og innretning av masterutdanning for ansatte i barnevernet, se rapporten [Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet](#) («kompetanseutredningen»). Utredningen viste at manglende kompetansekrav og tiltak som sikrer kommunalt og statlig barnevern tilgang på nødvendig og kvalifisert kompetanse, innebærer en risiko for at rettsikkerheten til barn og familier ikke ivaretas godt nok. I utredningen anbefaler Bufdir derfor en ny modell med to masterutdanninger, hvor læringsutbyttet i begge utdanningene reguleres gjennom nasjonale rammeplaner/retningslinjer. Kunnskapsdepartementet har opprettet en egen programgruppe som skal utarbeide forslag til nasjonale faglige retningslinjer for nye masterutdanninger i barnevernsarbeid. Programgruppen ledes av Bufdir og startet arbeidet i desember 2019.

Se også Bufdirs kommentarer til høringsnotatet kapittel 21 knyttet til forslagene om å fjerne adgangen for å fastsette krav om nasjonal deleksamen.

Kapittel 21 – Undervisning, vurdering, sensur, mv.

Pkt. 21.4.2.3 – Fjerne departementets adgang til å fastsette krav om nasjonal deleksamen

Utvalget foreslår ikke å videreføre universitets- og høyskoleloven § 3-2 tredje ledd, som gir departementet adgang til å fastsette krav om nasjonale deksamener i enkelte fag eller emner og om resultatet skal føres på vitnemålet. Utvalget viser til at ordningen bryter med prinsippet om akademisk frihet og kan føre til faglig ensretting. Hvis det skal gjennomføres nasjonale deksamener i fag eller emner, mener utvalget det bør skje etter fagmiljøets eget ønske.

Bufdir støtter ikke forslaget om at departementet ikke lenger skal ha adgang til å fastsette krav om nasjonal deksamener. Etter vårt syn må hensynet til akademisk frihet og institusjonenes autonomi vike hvis andre og mer tungtveiende hensyn tilsier at det er behov for et slikt krav. Det kan for eksempel være tilfelle hvis det vurderes som nødvendig for å kunne ivareta enkeltpersoner rettsikkerhet på en tilstrekkelig god måte.

Nasjonale deksamener skal bidra til å skape tillit i samfunnet ved at kunnskapen måles på en enhetlig måte ved alle institusjoner ([Prop.81 L \(2015-2016\)](#)). Det gir også potensielle arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner, myndigheter og andre aktører bedre informasjon om studentenes kunnskapsnivå. Videre gir resultatene fra eksamenene både studenter og nye søkere bedre og sammenlignbar informasjon om det faglige nivået ved de ulike studiestedene.

Barnevernet har brede fullmakter til å gripe inn i enkeltmenneskers liv. Juridisk kompetanse hos ansatte og ledere er avgjørende for et godt barnevern med høy grad av rettssikkerhet for barn og deres familier. En rekke funn peker likevel klart i retning av at mange ansatte i barnevernet mangler forståelse for grunnleggende juridiske prinsipper. Manglende samsvar mellom behovet for juridisk kompetanse og de ansattes adgang til å gjennomføre svært inngripende tiltak for barn og deres familier, gir grunn til bekymring.

I kompetanseutredningen anbefaler Bufdir derfor at det innføres et krav om nasjonal eksamen i juss for masterutdanninger rettet mot barnevernet. Bufdir mener et slikt krav er et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre et felles nivå for juridisk kompetanse i barnevernet, noe som kan bidra til å styrke barn og familiers rettssikkerhet. Det vil også støtte opp under samarbeid og læring på tvers av utdanningsinstitusjoner. Et krav om nasjonal eksamen kan eventuelt være midlertidig frem til nye mastergradsutdanninger er på plass, for å sikre nødvendig prioritering av juridisk kompetanse under studiet.

Et alternativt tiltak til nasjonal deksamener, er å stimulere utdanningsinstitusjonene til selv å samordne innholdet i utdanningene. Bufdir har arrangert et møte for alle studiestedene som tilbyr barneverns- og sosionomutdanning, der det ble enighet om at gruppa skulle forsøke å utarbeide felles nasjonale læringsutbyttebeskrivelser for juss og forvaltning. I ettertid har dette imidlertid vist seg å være umulig.

Institusjonenes autonomi innebærer at de selv kan beslutte hvordan juss- og forvaltningskunnskap integreres i utdanningene og hvor stort omfang det skal ha.

Utarbeidelse av rammeplaner og utvikling av eventuell ny master i barnevern vil ta tid. Også utvikling av en nasjonal deleksamen i jus er tiltak som det vil ta noe tid å få på plass. Det er behov for å heve kompetansen i barnevernet i dag. Bufdir har derfor som en hovedprioritering for 2020 å styrke jus- og forvaltningsforståelsen i det kommunale og statlige barnevernet på andre måter. En rekke midlertidige tiltak er igangsatt eller planlagt, som kurs i grunnleggende forvaltningsforståelse, utvikle e-læringsverktøy for kommunalt barnevern og foredrag på barnevernsamlinger og andre relevante arenaer om konsekvensene av EMD-dommene på barnevernfeltet.

Kapittel 23 – Politiattest og skikkethet

Utvalget foreslår i det vesentlige å videreføre gjeldende rett når det gjelder krav om politiattest og skikkethetsvurderinger, men foreslår enkelte endringer i dagens §§ 4-9 og 4-10 for å forenkle regelverket. Etter vårt syn gir endringsforslagene generelt gode presiseringer av lovverket. Bestemmelsene har stor betydning for den enkelte student. Klare og enkle regler vil derfor bidra til å styrke deres rettsikkerhet.

Pkt. 23.3.1.2 og 23.3.1.4 - Hjemler for å kreve politiattest

Bufdir støtter forslaget om å slå sammen lovens § 4-9 første og andre ledd slik at det tydeliggjøres at institusjonene har to ulike hjemler for å kreve politiattest fra studentene; enten fordi studenten kan komme i kontakt med mindreårige under studiet eller fordi politiattest kreves for å kunne utøve yrket som studenten skal utdanne seg til. Bufdir støtter også forslaget om å presisere i loven at politiattest kan kreves både ved opptak til studiet og underveis i studieforløpet. Forslagene følger av utkast til ny lov § 10-6 første ledd.

Pkt. 23.3.2.1 - Krav om løpende skikkethetsvurdering

Videre støttes at det bør fremgå av loven at institusjonene skal gjøre en løpende skikkethets-vurdering gjennom hele studiet av alle studenter som er omfattet av kravet om skikkethets-vurdering. Kravet om løpende skikkethetsvurdering står i dag i skikkethetsforskriften § 2. Forslaget følger av utkast til ny lov § 10-1 andre ledd.

Pkt. 23.3.2.2 og 23.3.2.4 - Skikkethetsforskriften

Bufdir støtter forslaget om å endre skikkethetsforskriften § 1 slik at det fremgår av nytt andre ledd at skikkethetsvurderinger skal gjøres i alle etter- og videreutdanninger knyttet til grunnutdanninger som er listet opp i skikkethetsforskriften § 1. Det kan gå lang tid mellom grunnutdanningen og videreutdanningen. Det kan derfor ha oppstått nye forhold som gjør at det er behov for en ny skikkethetsvurdering. Det er heller ikke gitt at en person som er funnet skikket i sin grunnutdanning, nødvendigvis er skikket til yrket som en etter- og videreutdanning leder til.

Bufdir støtter også forslaget om ett nytt tredje ledd i skikkethetsforskriften § 1 som gir institusjoner adgang til å søke departementet om å inkludere utdanninger i listen over i hvilke utdanninger det skal gjennomføres skikkethetsvurdering av studentene.

Bufdir støtter også at det presiseres i en ny bestemmelse i skikkethetsforskriften at hvis en student på oppfordring ikke legger frem relevant dokumentasjon for skikkethetsvurderingen, kan det få betydning for utfallet av saken. Forslaget er i samsvar med alminnelige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, men bør av hensyn til studentene presiseres i forskriften.

Kapittel 32 Mastergradsforskriften inkludert kapittel 8 Myndighetenes styring av universiteter og høyskoler

Bufdirs hovedbudskap:

- En reduksjon i myndighetenes styring av UH-sektoren må ikke svekke styringen av utdanninger som kvalifiserer til kritiske velferdsfunksjoner, som blant annet barnevern.
- Utdanningspolitiske hensyn må ikke få forrang for de samfunnsbehovene UH-sektorene er satt til å løse. Det bør gjøres en behovsanalyse vedrørende bruk av integrerte masterutdanninger, og på bakgrunn av dette utvikle retningslinjer for hva som skal kjennetegne utdanninger som kan tilbys som femårig integrerte løp.

Det understrekes flere steder i NOUen at relevant kompetanse og relevante kvalifikasjoner er et av de viktigste bidragene universitets- og høyskolesektoren har i samfunnet, og at sektoren skal bidra til lokal og nasjonal utvikling av blant annet velferdstjenestene. Velferdstjenestenes samfunnsoppdrag er på den andre siden i hovedsak knyttet opp til grunnleggende behov i befolkningen, og sammen utgjør velferdstjenestene det sikkerhetsnettet som skal forhindre unødige lidelse og en generell velferd i befolkningen. Det påpekes i NOUen at velferdstjenestene står overfor mange utfordringer i framtiden, blant annet at vi lever lenger og at fødselstallene går ned, og at dette krever omstilling samt nye og innovative løsninger i det offentlige. UH-sektoren har en nøkkelrolle i å utdanne mennesker som skal arbeide i velferdstjenestene, både når det gjelder å ruste dem med kompetanse og ferdigheter av høy kvalitet og relevans for det arbeidet de skal utføre, men også når det gjelder å være endrings- og innovasjonsagenter for framtidens velferds-Norge.

Bufdir er svært positive til at UH-sektorens samfunnsmandat overfor velferdstjenestene påpekes så tydelig i NOUen, og at dette perspektivet generelt er styrket i føringene til UH-sektoren gjennom de siste ti årene, særskilt etter lanseringen av Meld. St. 13 (2011-2012) Utdanning for velferd. UH-sektoren kan vise til mange gode, kreative og spennende utviklingsprosjekter av høy kvalitet der målsetningen nettopp har vært å kunne svare bedre på behovene i tjenestene. Dette er gledelig og viktig, all den tid kvaliteten i tjenestene i stor grad gjenspeiles av kvaliteten på utdanningene. Dersom utdanningene ikke er gode nok, er det i ytterste konsekvens et velferdsproblem.

Når det gjelder barnevern, som forvalter noen av de mest inngripende tiltakene i enkeltmenneskers liv, har det over tid blitt dokumentert at nyutdannede ikke har den kompetansen det er behov for⁶. Barnevernet skal sørge for at noen av de mest sårbare menneskene i vårt samfunn, “barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid”. Blant annet skal de sikre at barnas rettigheter ivaretas i tråd med menneskerettighetene og barnekonvensjonen. Dette er et arbeid som krever en kompleks og presis kompetanse innen mange fagfelt, og der egnethet for arbeidet og høy kompetanse må gå hånd i hånd.

I Bufdirs utredning av kompetansetiltak for barnevernet, ble det funnet at “utdanningene som retter seg mot arbeid i barnevernet er lavt finansiert og preget av stor variasjon. Lav finansiering innebærer at utdanningsinstitusjonene har færre muligheter til å undervise studentene i små grupper, gi dem tilstrekkelige kliniske ferdigheter og bli godt kjent med dem, slik at de kan vurdere skikkethet for arbeid i barnevernet. I stedet må undervisningen foregå i større forelesninger, noe som innebærer at utdanningen blir mer teoretisk.” Den store variasjonen fører til at det er svært ulikt hva slags kompetanse nyutdannede har, og mange arbeidsgivere bruker en allerede presset økonomi på supplerende kompetansetiltak som er utenom den veiledningen og oppfølgingen man vanligvis forventer at nyansatte nyutdannede vil ha behov for. I en undersøkelse NIFU gjennomførte på oppdrag fra Bufdir ble det funnet at «kun 35 prosent av ansatte i barnevernet mener at deres grunnutdanning i stor eller svært stor grad ga dem et godt grunnlag for å arbeide i tjenestene”.

⁶ Blant annet: Madsen, 2015; Ekhaugen og Rasmussen, 2015; Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016; Riksrevisjonen, 2012; Helsetilsynet, 2012; Helsetilsynet, 2015; Helsetilsynet, 2017; Røsdal mfl., 2017; Kjær og Mossige (2013)

Barnevernet forvalter med andre ord stor makt og et stort ansvar på vegne av samfunnet, og i flere tilfeller er de ansatte tildelt større myndigheter enn for eksempel politibetjenter. I tillegg gjør de komplekse vurderinger av barnets helse- og omsorgssituasjon. Samtidig mener kun litt over en tredjedel at grunnutdanningen gir et godt grunnlag for arbeidet, og kompetansekartleggingen viste videre at det er en generell kompetansemangel på juss og forvaltning, samt arbeid med familier med annen sosial, kulturell eller og erfaringsmessig bakgrunn⁷. Altså mangler de ansatte kompetanse innen kjernen av barnevernsfaglig arbeid.

I lys av dette, er det viktig for Bufdir å understreke at en reduksjon i myndighetenes styring av UH-sektoren ikke må svekke styringen av utdanninger som kvalifiserer til kritiske velferdsfunksjoner, som blant annet barnevern. Dette kan ytterligere svekke kompetansesituasjonen i barnevernet, og påvirke tjenestenes kvalitet negativt.

Som følge av kompetansekartleggingen og Bufdirs utredning av kompetansetiltak for barnevernet⁸, anbefalte vi at det opprettes en femårig integrert utdanning som skal gi yrkestittelen barnevernspedagog. Dette blant annet fordi arbeid i kommunalt barnevern i all hovedsak innebærer analyse og vurderinger av komplekse saker, kompetanseområder som i større grad hører inn under mastergradsnivået i kvalifikasjonsrammeverket.

I NOUen peker utvalget på en bekymring knyttet til at det opprettes flere femårige integrerte utdanninger, ettersom disse bryter med Norges forpliktelser knyttet til Bologna-prosessen og gir studentene mindre fleksibilitet. Bufdirs utredning påpeker derimot at dagens modell potensielt gir barnevernet så store kompetanseutfordringer, at hensynet må gå i barnevernets favør. Ettersom vi ønsker å legge til rette for at barnevernet også i framtiden er en tverrfaglig tjeneste, foreslår vi også en toårig mastergrad for studenter med andre bachelorutdanninger enn barnevern, som ønsker å kvalifisere seg for arbeid i barnevernet. Med dette legger vi til rette for at studenter med utdanning fra utlandet ikke vil utestenges fra muligheten til å kvalifisere seg for arbeid i barnevernet, samtidig som vi bygger en sterk barnevernsprofesjon som har barnevern som sitt primære arbeidsfelt. Det er også verdt å merke seg at det ikke eksisterer barnevernspedagogutdanning utenfor Norge.

Bakgrunnen for anbefalingen er:

1. De nye retningslinjene for barnevernspedagogutdanningen gir fortsatt stort rom for variasjon i utdanningene. Læringsutbyttet av en ny toårig mastergrad i barnevern vil påvirkes av varierende kvalitet og innhold i bachelorutdanningene.
2. Framtidens barnevernspedagoger trenger, i likhet med yrkesgrupper som de samarbeider med (psykologer, lærere m.m.), sammenheng og progresjon i et femårig utdanningsløp, både for å modnes i praktiske ferdigheter og for å sikre høy akademisk kompetanse. Dette vil ikke i tilstrekkelig grad kunne sikres i en 3+2-modell.
3. Praksisstudiene bør fordeles jevnt utover flere enn tre år, slik at studenten jevnlig kan øve seg på ulike vanskelighetsgrader og arenaer av det komplekse barnevernsfaglige arbeidet
4. Et femårig integrert masterløp vil gi et bedre utgangspunkt for gode skikkethetsvurderinger, og dermed gi lavere risiko for at uskikkede personer går inn i et yrke med høy grad av risiko ved feilvurderinger
5. En femårig integrert utdanning vil gi en bedre finansiering jevnt over, og gir dermed et bedre grunnlag for undervisningsmetoder som vil styrke studentenes praktiske kompetanse, og gjøre dem bedre forberedt på arbeidslivet.

Som myndighet for den aller mest sårbare gruppen av mennesker i Norge, er Bufdir bekymret for at utdanningspolitiske hensyn generelt får forrang for de samfunnsbehovene UH-sektorene er satt til å løse. Vi er opptatt av at sektorene våre må arbeide sammen for å sikre de mest sårbare barna et sikkerhetsnett som fanger dem når de trenger det mest. Derfor har vi også anbefalt regjeringen å lovfeste kommunenes ansvar

⁷ Røsdal m.fl. 2017

⁸ Røsdal m.fl. 2017 og Bufdir 2019

for veiledning av praksisstudenter i barnevernet, inkludert en systematisk oppbygning av veiledningskompetanse- og kapasitet, og vi har anbefalt et veiledet førsteår for alle som ikke tidligere har jobbet i barnevernet. Vi er klare på at barnevernet, og de øvrige velferdstjenestene, må ta sitt ansvar for at studenter får praktisk trening under studiet og at ansatte får den opplæringen de trenger på sin arbeidsplass. Men dersom grunnkompetansen ikke er i samsvar med den kompetansen det er nødvendig at nyutdannede har, vil slike tiltak ikke være tilstrekkelige for å løfte kompetansesituasjonen i barnevernet til det nivået den bør være.

I lys av det ovennevnte, mener Bufdir det bør gjøres en behovsanalyse vedrørende bruk av integrerte masterutdanninger. Til tross for Norges forpliktelser i Bologna-prosessen eksisterer det i dag flere integrerte masterløp, og noen av disse har bestått som integrerte (medisin, odontologi, veterinær) på bakgrunn av et Stortingsvedtak. Det er imidlertid vanskelig å få tak i hvilke vurderinger som ligger bak beslutningen om at noen utdanninger skal være femårige integrerte løp, mens andre ikke er det. Dersom det fortsatt skal være mulig etter loven å drive eller opprette femårige integrerte masterutdanninger, bør det utarbeides retningslinjer og kriterier for dette. På denne måten vil det være lettere å identifisere hvilke utdanninger som kan og bør tilbys som et femårig integrert løp. Etter omfattende utredning av kompetansebehovet i barnevernet, er det Bufdirs klare vurdering at i alle fall barnevernspedagogutdanningen bør være blant disse.

Med hilsen

Wenche Mobråten
Divisjonsdirektør
Divisjon Kunnskap

Eirunn Lysø
Avdelingsdirektør
Avdeling Kunnskapsstyring

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no