

Høringssvar – Forslag til endringer i barnevernsloven (kvalitetsreformen) 2024

VID vitenskapelige høgskole takker for anledningen til å uttale seg om forslag til endringer i barnevernsloven. Forslagene omhandler viktige spørsmål om kvalitet i barnevernets arbeid og kompetansekrav. Vi vil samtidig peke på at det er mange endringer som foregår i barnevernet og at det er viktig at det ikke settes i verk så mange endringer at de ikke lar seg følge opp.

Kvalitetsreformen inneholder mange forslag og vi kommenterer et utvalg av disse med særlig vekt på spørsmålene knyttet til kompetansekrav. Forslagene er kommentert i samme rekkefølge som de er presentert i forslaget.

Styrking av barns medvirkning og prosessuelle rettigheter, oppfølging av foreldre mv.

VID er enig med utvalget i en fortsatt styrking av barns medvirkning. VID er usikre på om det er riktig å senke barns partsstatus fra 15 til 12 år. Det innebærer å gi barnet et stort ansvar. Det innebærer et stort ansvar å få partsrettigheter og delta i forhandlingsmøter, rettsprosesser og partsinnsyn om både en selv og foreldre. Det er allerede i dag mulighet for, etter en konkret vurdering, å innvilge partsrettigheter til barn under 15 år dersom hensynet til barnet tilsier dette. Det er etter VIDs vurdering bedre å oppnevne advokat for barnet og at barn over 12 år får klagerett på flyttevedtak. Barn må også få mulighet og anerkjennelse for at de eventuelt ikke vil uttale seg. For noen barn kan det være vanskelig å stå for et bestemt synspunkt om sin omsorgssituasjon, for andre handler det om at de må gis tid til å danne seg en egen mening og informasjon om alternativene. Mulighet for å danne seg en mening og formidle denne handler også om at de snakker med mennesker de opplever at de kan stole på, som igjen forutsetter at de får tid til å opparbeide tillit til den personen de skal uttale seg til. Det vil variere hvilke personer dette vil være for et barn. Barnevernstjenesten har et stort ansvar for å skape arenaer der barn kan formidle sitt syn og for å sikre ivaretagelse av barns rettigheter.

Oppfølging av foreldre etter opphevelse av et vedtak om omsorgsovertakelse har stor betydning både for barn og foreldre. Oppfølging er basert på frivillighet, og VID støtter at det skal være frivillig. Det er viktig at plan for oppfølging er målrettet og konkret og bygger på både barn og foreldres medvirkning.

Det kan være hensiktsmessig at denne type tiltak følger samme form som for hjelpetiltak for ungdom over 18 år. VID foreslår formuleringen: I god tid før vedtaket om opphevelse av omsorg, skal barnevernstjenesten ta kontakt med barn og foreldre for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak. Her bør bruk av familieråd/nettverksmøter ha vært vurdert. Iverksatte hjelpetiltak kan videreføres eller erstattes av andre tiltak når foreldrene samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til situasjonen etter gjenforeningen, og inntil 2 år etter vedtaket om opphevelse av omsorg. Det foreslås en avgrensning til 6 mnd. Etter VIDs vurdering er dette en lite hensiktsmessig avgrensning og i mange tilfeller for kort tid. Det er ofte krevende og komplekse situasjoner, og det tar også ofte tid å etablere tiltak. Barnevernstjenesten bør oppmuntres til å anvende familieråd/nettverksmøter når oppfølging etter tilbakeføring/gjenforening vurderes og drøftes. Det er en

særlig utfordring der foreldre ikke ønsker å ta imot tilbud om oppfølging fra barnevernstjenesten som de tidligere har vært i konflikt med. Dette er en problemstilling som bør utredes bedre da dette er en situasjon som kommunene i stor grad opplever som utfordrende.

Det er behov for mer kunnskap om hvilke tiltak foreldre tilbys når barnet er under omsorg og ved tilbakeføring. Det er nødvendig at statistikkskjemaet på individnivå utvikles slik at det kan foretas analyser av hvilke hjelpe foreldre mottar og at det skille fra hvilken hjelp fosterforeldre mottar. Generelt trengs det mye mer statistikk når det gjelder tilbakeføring, både når det gjelder barn og foreldre.

VID er enig i Departementet vurdering om at det er utfordrende å fastslå varighet av omsorgsovertakelse samt risikoen for å vurdere feil som tilsier at det ikke innføres en ubetinget plikt for nemnda til å angi varigheten. Etter VIDs mening bør varigheten bare angis der det foreligger holdepunkter for å si noe om denne. VID støtter ikke at føringen om angivelse av varighet og at foreldres utviklingsbehov tas inn som en ny siste setning i § 14-20 tredje ledd. Saksgrunnlaget vil i seg selv handle om barnets omsorgssituasjon og må nødvendigvis beskrive behov for endring. Som det pekes på av Departementet vil et definert utviklingsbehov i omsorgsvedtaket kunne skape forventninger hos foreldrene og barnet om at barnet vil tilbakeføres dersom behovet imøtekommes. En klargjøring kan skape forventninger som det senere viser seg at ikke lar seg imøtekomme. Endrede forhold hos barnet og/eller foreldrene vil likevel kunne forhindre tilbakeføring.

Stabilitet i fosterhjem og barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær

VID støtter forslagene om å styrke fosterforeldres betingelser for å følge opp barnet på en god måte. Det fremstår hensiktsmessig at barnevernstjenesten kan gi fullmakt utover det å ivareta daglig omsorg for barnet til fosterforeldre eller institusjon. Etter VIDs oppfatning er det viktige intensjoner som ligger bak forslagene for å lage mer forutsigbare rammevilkår for fosterforeldrene også økonomisk og med tanke på rett til trygdeytelser og pensjonsordninger. Det er samtidig viktig å understreke at oppfølgingen av fosterforeldre er avhengig av et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene og at oppfølgingen av fosterfamilien skal være helhetlig. Barnets situasjon vil kunne endre seg kontinuerlig og et behov for frikjøp eller andre tiltak rundt fosterfamilien vil måtte vurderes i hele oppholdstiden.

VID støtter at fosterforeldre får klagerett på vedtak om flytting og forslaget om at barnevernstjenestens leder kan treffe akuttvedtak om stans av samvær dersom det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom samværet gjennomføres.

Tiltak der målet om gjenforening anses oppgitt

VID savner at oppfølging av foreldre i større grad tematiseres også der en har forlatt gjenforening som mål. Barn og foreldre har rett til familieliv også i disse situasjonene og foreldre vil kanskje ha et særlig behov for oppfølging for å kunne gjennomføre kontakt.

Selv om omsorgsovertakelse prinsipielt er midlertidig, vil ikke gjenforening være realistisk i alle saker. Det er viktig å sikre at disse barna får mulighet til en stabil oppvekst slik Departementet foreslår. VID støtter at nemnda, i en sak om tilbakeføring, skal vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre og at terskelen for å fremme ny sak heves.

Søsken kan ha stor betydning for barn og unge som ikke bor i sin opprinnelsesfamilie og VID støtter at nemnda også kan vedta besøkskontakt for søsken etter vedtak om adopsjon.

Begrepsbruk i barnevernsloven

Begreper som benyttes kan ha stor betydning for den det gjelder, og kan også formidle en underliggende forståelse av et forhold. Endring av begreper kan også bidra til endring av forståelse. Det er viktig med en begrepsbevissthet og at bruk av begreper ikke bidrar til stigmatisering. VID støtter forslaget om å endre formuleringen i barnevernsloven § 6-2 og 13-2 «har vist alvorlige atferdsvansker» med «utsetter sin utvikling for alvorlig fare» og «utpreget normløs atferd» til «alvorlig skadelig handlemåte». VID støtter også forslaget om å endre begrepet rømming til «Tilbakeføring når barnet forlater institusjonen uten samtykke eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær.». VID er samtidig usikker på om forslagene knyttet til «plassering» vil bidra til en endring i opplevelse og forståelse og om «opphold» språklig gi en klar forståelse av hva begrepet innebærer.

Alternative tiltak utenfor hjemmet

VID er enig i at det er behov for en bedre rettslig regulering av kommunale botiltak som barnevernstiltak og støtter i hovedsak Departementets forslag. VID vil samtidig understreke at det er viktig at denne type botiltak ikke benyttes som et rimeligere alternativ til barnevernsinstitusjon dersom ungdommen har behov for et mer omfattende tiltak enn botiltak. Opphold i botiltak må vurderes å være til barnets beste. VID støtter også at det stilles krav om godkjenning og tilsyn av botiltak, som for barnevernsinstitusjoner. Etter VIDs mening bør det også stilles krav til relevant kompetanse for personale i botiltak. Det vil også i disse botiltakene være særlig sårbare unge, som kan ha opplevd store belastninger i oppveksten. Etter VIDs mening bør det stilles krav til at minst halvparten har relevant bachelorutdanning.

Krav til kompetanse og veiledning i barnevernet

Behovet for økt kompetanse for ansatte i barnevernet har vært understreket i mange utredninger og tilsyn over år. Det er derfor litt overraskende at departementet nå foreslår endringer i kompetansekravene som så vidt er innført. Forslagene fremmes å uten å argumentere for at det foreligger en endret situasjon som reduserer behovet for økt kompetanse. Det er derimot andre begrunnelser som legges til grunn i Departementets forslag til reduksjon i kompetansekrav. VID har forståelse for at det for enkelte kommuner kan være utfordrende å gjennomføre kompetanseløftet, og at det slik kan være behov for å forlenge overgangsordningen noe. Mulighetene for å gjennomføre kompetanseløftet ville også være bedre dersom det ble gitt statlig støtte til gjennomføringen slik det har blitt gjort for andre utdanningsgrupper.

VID støtter ikke forslag om endring i overgangsordning der fire års arbeidserfaring uten en videreutdanning sidestilles med oppfyllelse av masterkravet. Høyere utdanning øker kompetansen for kritisk refleksjon, forskning og kunnskapsbasert praksis, noe som er helt avgjørende i barnevernets arbeid. Arbeidserfaring uten videreutdanning etter bachelor, tilsvarer ikke en masterutdanning.

VID støtter heller ikke forslag om endring av kompetansekrav til to års arbeidserfaring og en videreutdanning på 30 studiepoeng. To års arbeidserfaring er svært kort. Departementet argumenterer godt for behovet for et veiledet første år for nyutdannede, som VID støtter. Når behovet for veiledning og oppfølging første år understrekes, er det vanskelig å forstå begrunnelsen for at en etter ytterligere et års ansettelse skal kunne ha opparbeidet seg masterkompetanse selv med en videreutdanning.

VID foreslår at overgangsordningen i dagens lov forlenges til 2033. Det vil gi kommunene noe lenger tid på å gjennomføre kompetanseløftet. Det anbefales også at det gis midler til å gjennomføre kompetanseløftet slik det blir gjort for lærere i skolen. Barnevernet arbeider med noen av de mest utsatte barna, og forvalter et samfunnsmandat med stor makt til å gripe inn i familiers liv. Det er et stort samfunnsmessig ansvar som fordrer høy kompetanse. VID ønsker å gjøre oppmerksom på at det ikke kun er de Bufdir finansierte videreutdanningene som gir relevant videreutdanningskompetanse. Det er flere videreutdanninger med relevans for barnevernets arbeid og slik er det større kapasitet innenfor videreutdanningsfeltet enn de Bufdir finansierte.

VID ser heller ikke at det er mulig å skille ut tiltaksarbeid fra andre oppgaver i barnevernet og stille lavere krav til kompetanse på dette området. Mange ansatte jobber med flere faser av en barnevernssak, og det fremstår vanskelig å differensiere arbeidsoppgavene på en måte som skiller ut tiltaksarbeid. I større kommuner er det også allerede i dag tiltaksteam med høy kompetanse med bl.a. master i familierapi – nettopp fordi dette endringsarbeidet krever høy kompetanse.

Gjennom kontakt med studenter på masterutdanningene og barnevernstjenester flere steder i landet får vi tilbakemelding om at de i tjenestene har planlagt for gjennomføring av videreutdanning/masterløp, og at det oppleves som at deres arbeid for å gjennomføre kompetanseløftet ikke tas alvorlig når Departementet nå foreslår endringer. I VIDs kontakt med masterstudenter og andre ansatte i barnevernstjenestene understrekes behovet for et kompetanseløft. Barnevernets arbeid er svært komplekst, noe som gir behov for kompetanse på et masternivå. Ansatte i barnevernstjenestene peker også på at en masterutdanning vil gi nødvendig økt status for det arbeidet de gjør i barnevernet. Mange studenter har viet tid og penger til å ta mastergrad og opplever det som useriøst dersom dette kravet skulle fjernes nå.

Overveielser i Høringsnotatet om kompetanse i barnevernet fra 2020 (BFD) er etter VIDs oppfatning like aktuelle i dag. Her argumenterer Departementet for behovet for økt kompetanse bl.a. med bakgrunn i at barnevernet er satt til å løse noen av de mest krevende sakene i samfunnet, og utøver høy grad av myndighetsutøvelse. Det innebærer at flere hensyn må vektes, og det er et stort rom for faglig skjønn som

krever høy analytisk kompetanse. Kompetansebehovet i barnevernet har vært diskutert i mange tiår og er beskrevet i flere forskningsrapporter, offentlige utredninger og meldinger¹. Flere rapporter de siste årene peker på behovet for økt kompetanse². Med bakgrunn i en forståelse av at utfordringsbildet er tilsvarende som tidligere støtter VID ikke forslag til endringer i kompetansekrav for ansatte i barnevernet. Helsetilsynet (4/2024)³ argumenterer senest i år for at det er behov for ytterligere opplærings- og kompetansetiltak på barnevernsområdet. Slik VID ser det er det ingen motsetning mellom kritisk analytisk kompetanse og erfarings- og relasjonell kompetanse. Gjennom økt refleksjon, vil en tvert imot kunne øke sin relasjonelle kompetanse. Et bredere teoretisk grunnlag vil også gi et bedre grunnlag for å systematisere og videreutvikle erfaringskompetanse. Masterstudiene er, slik vi erfarer det, også praktisk rettet og bidrar til nødvendig økt kompetanse i det barnevernsfaglige arbeidet i tjenestene. Det er ikke forskning som tilsier at økt kompetanse vil gi høyere turnover. Tvert imot kan økt kompetanse gi bedre mestring av de utfordringene barnevernet møter, og grunnlag for å stå lenger i et utfordrende arbeid. Det er selvfølgelig viktig å arbeide for å beholde erfarne medarbeidere. Årsaker til turnover, som oppgis i Bufdirs kartleggingsundersøkelse,⁴ handler om rammebetingelser inkludert ledelse, lønn og belastning. Tjenester med høy turnover har bl.a. i mindre grad ansatte med master, mindre grad relevant videreutdanning og har yngre medarbeidere enn andre tjenester.

Departementet ber om å få høringsinstansens syn på om kravet til masterkompetanse for ansatte i barnevernet bør oppheves i sin helhet. To av argumentene som Departementet fremhever som kan tale mot krav om masterkompetanse er hensynet til det kommunale selvstyret og kravet til forsvarlighet i barnevernsloven § 1-7. Disse hensynene gjorde seg også gjeldende før lovendringen ble vedtatt, da man konkluderte med at behovet for kompetanseøkning var så stort at det var nødvendig å eksplisitt lovfeste krav til kompetanse. VID kan ikke se at behovet for lovfesting av kompetansekrav har endret seg etter at bestemmelsen ble vedtatt. Det er fortsatt behov for nasjonal regulering for å sikre at ansatte i barnevernet, som forvalter svært inngripende tiltak overfor spesielt sårbare grupper, har tilstrekkelig kompetanse.

VID er usikre på hva påstandene om at det er for liten sammenheng mellom de barnevernsfaglige masterutdanningene og de ulike videreutdanningene som tilbys bygger på. VID gir innpass for de Bufdir-

¹ Oterholm (2016). Kompetanse til arbeid i barneverntjenesten – ulike aktørers synspunkt. Tidsskriftet Norges barnevern 03-04/2016 (Vol. 93). Barneombudet (2020). Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020. "De tror vi er shitkids"

² Bl.a. Barneombudet (2020). Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020. "De tror vi er shitkids". 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. Statens helsetilsyn (2019). Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker.

³ Statens Helsetilsyn 2024. Tilsynsaktiviteter på barnevernsområdet – en sammenstilling og analyse av tilsynserfaringer og tilsynsfunn i 2022 og 2023, nr. 4.

⁴ Bufdir 2022. Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange.

finansierte videreutdanningene både på master i barnevern, master i barnevernsarbeid og master i sosialt arbeid. Andre relevante videreutdanninger kan også gi innpass.

Veiledning

VID støtter forslag om veiledet første år. Det er samtidig viktig å understreke at barnevernsarbeid er krevende, og at det bør gis veiledning til alle ansatte i tjenesten løpende og ikke bare første året.

Kompetansekrav barnevernsinstitusjon

Barnevernsinstitusjonene tar imot noen av de mest utsatte barna og unge. De har ofte opplevd omsorgssvikt over tid og flyttinger i regi av det offentlige. Det fremstår derfor lite forståelig å senke krav til kompetanse hos ansatte. Et viktig tiltak for å kvalifisere ansatte som jobber i barnevernsinstitusjoner er å øke tilbudet om deltidsutdanninger for sosionomer og barnevernspedagoger, og tilby økonomisk støtte for å gjennomføre utdanning. Per nå er det kun VID som har deltids sosionomutdanning og vi er ikke kjent med at det er noen deltidsutdanning for barnevernspedagog. VID har lang erfaring med deltidsutdanning for sosionomer, og det er mange søkere til studieplassene. En deltidsutdanning gir en mer realistisk mulighet for å gjennomføre studier ved siden av arbeid enn en heltidsutdanning. Et tilbud om deltidsutdanning også for barnevernspedagog vil kunne bidra til at flere ansatte som allerede har lang erfaring fra arbeid på barnevernsinstitusjon tilegner seg formalkompetanse.

VID deler Departementets vurdering om at det i arbeid på barnevernsinstitusjoner er behov for spesialisert omsorg og utviklingsstøtte, høy kompleksitet i arbeidsoppgaver og mulighet for å gjennomføre inngrep og bruk av fysisk makt overfor barn som tilsier at det faglige personellet i barnevernsinstitusjonene i hovedsak bør bestå av ansatte med minimum relevant utdanning på bachelorgradsnivå.

VID foreslår at det også for institusjonsansatte innføres en overgangsordning der kompetansekravet må oppfylles innen 2031. VID støtter tolkningsuttalelsene om at flere utdanninger kan være relevant for arbeid på barnevernsinstitusjon og at den enkelte institusjon må vurdere sammensetningen ut ifra målgruppe og målsetting.

VID ser at det kan være hensiktsmessig at det er en viss differensiering av stillinger og at enkelte stillinger faller utenfor kategorien faglig personell. VID støtter at det skal være mulig å ansette studenter som er i et relevant studieløp som vikarer, og at det fortsatt er mulig med unntak fra kompetansekravet i særlige tilfeller f.eks. av hensynet til den faglige kontinuitet og stabiliteten i omsorgstilbudet. VID støtter også at ansatte som før kravet ble innført og har lang erfaring fra arbeid på institusjon også skal kunne bytte jobb og vurderes til å oppfylle kravet om relevant kompetanse i ny jobb.

Beslutningsgrunnlag og saksbehandlingsregler

VID støtter forslag om presisering av at det er den kommunen som har iverksatt tiltak før ungdommen fylte 18 år, som har ansvar for ettervernstiltak.

VID støtter også forslaget om at § 3-6 om hjelpetiltak til ungdom over 18 år kommer til anvendelse i saker der det er vedtatt overføring av foreldreansvar. Disse ungdommene har opplevd særlige belastninger, og kan ha særlig behov for støtte fra det offentlige i overgangen til voksenlivet. Det vil også være en trygghet for oppvekstforeldrene at ungdommene vil fortsatt ha rettigheter til ettervern.

VID støtter ikke formuleringen om et nytt andre ledd § 3-2 om at *Barnevernstjenesten skal vurdere hjelpetiltaket på nytt hver sjette måned*. Det er selvfølgelig viktig og nødvendig at hjelpetiltak evalueres jevnlig, og at det vurderes om de fungerer etter hensikten. Men mange av familiene barnevernet har kontakt med har sammensatte og komplekse utfordringer som sjelden løses med et enkelt tiltak og for flere er det behov for at tiltakene varer over tid⁵. Med en slik formulering i loven, om vurdering hver sjette måned, kan det være en fare for at det blir usikkerhet om tiltak kan vare over tid der det er behov for det. Eksempelvis besøkshjem, tar det tid å etablere, og ofte er det nødvendig at besøkshjemmet varer over tid for å kunne oppnå hensikten. Et krav om vurdering innen seks måneder, kan gi et signal om at tiltaket ikke skal vare lenger. VID foreslår en alternativ formulering: *Barnevernstjenesten skal vurdere hjelpetiltaket jevnlig*.

⁵ Bl.a. Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K. J. S., Aarland, K., & Backe-Hansen, E. (2015). *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse, RKBU Vest. Kojan, B.H. & Storhaug, A.S. (2021). *Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, forståelser og ansvar*. NTNU Institutt for sosialt arbeid. Herland, M., Syrstad, E., Oterholm, I., Paulsen, V. (2023). *Besøkshjem og støttekontakt. Delrapport 2 virkning av hjelpetiltak i barnevernet*. NTNU Samfunnsforskning/VID. Paulsen, V. & Oterholm, I. (2024). *Helhetlig forståelse av hjelpetiltak. Sluttrapport i prosjektet «Virkning av barnevernets hjelpetiltak»*. NTNU Samfunnsforskning og VID.