Barne- og familiedepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	2020/52783	Arkivkode:	Dato:	25.06.2020

Høringsuttalelser fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet:

Forslag til endringer i barnevernloven: Kompetanse, varsling til fornærmede og etterlatte og regulering av bruk av sakkyndige i barnevernet

Vi viser til brevet fra Barne- og familiedepartementets den 30. mars 2020 hvor direktoratet inviteres til å gi høringsuttalelse i forbindelse med forslag til flere endringer i barnevernloven.

Vedlagt følger våre høringssvar på de tre separate høringsnotatene.

Med hilsen

Mari Trommald
direktør

Kjetil Andreas Ostling
divisjonsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Saksbehandlere:
Anette I. Cvijanovic og
Marianne Føyn Berge

Postboks 2233
3103 Tønsberg

www.bufdir.no

Organisasjonsnr:
986 128 433

postmottak@bufdir.no

Telefon: 466 15 000

Høringsuttalelse:
Høring om kompetanse i barnevernet

Vi viser til høringsnotat av 30. mars 2020, angående endringer i barnevernloven vedrørende kompetanse i barnevernet[1]. Bufdir registrerer at departementet har fulgt opp de fleste anbefalingene i vår utredning av kompetansetiltak for barnevernet[2], og er glad for at barnevernet med dette kan få et kompetanseløft som vil styrke tjenestene til barn og familier. Forslagene innebærer også en anerkjennelse av det samfunnskritiske og komplekse arbeidet ansatte i barnevernet gjør, og vil bidra til å løfte deres status i samfunnet generelt.

Samlet sett vil forslagene føre til en betydelig heving av kompetansen i barnevernet, og vil bidra til at flere ansatte har høyere akademisk og praksisrettet utdanning, flere vil ha praksis i barnevernet under utdanningen og flere ansatte vil motta veiledning. Dette vil gir et positivt og lenge etterlengtet løft for barnevernet.

Vi vil særlig trekke fram forslaget om kompetansekrav i barnevernet som et tiltak som alene vil løfte barnevernet betraktelig. Et slikt krav vil gjøre det forutsigbart og tydelig hvilken kompetanse barnevernet har, bidra til mer likeverdige tjenester, gi myndighetene mulighet til å styre kompetanseutviklingen i barnevernet og gi utdanningsinstitusjonene et tydeligere ansvar for sektorens kompetanse.

Bufdir støtter i hovedsak vurderingene og forslagene i høringsnotatet, men savner en overordnet satsing på barnevernets kjernekompetanse. Vi vil særlig løfte fram at:

1. Nasjonal eksamen i juss må innføres som et krav for alle ansatte
2. Det bør utarbeides to nasjonale faglige veiledere:
    a. Faglig veileder for hva som skal forstås som relevant utdanning i kommunalt barnevern, jf. forslag til ny bv.l. § 2-1 a.
    b. Faglig veileder for veiledning av ansatte og studenter i kommunalt barnevern, jf. forslag til ny bv.l. § 2-1 syvende og åttende ledd.

Under følger kommentarer til enkeltkapitler i høringsdokumentet:

Kompetansekrav i kommunalt barnevern

Departementet foreslår krav om barnevernsfaglig eller annen relevant master for ansatte i kommunalt barnevern fra og med 2031, med overgangsordning for de som ansettes før 2031. Kravet er knyttet til ansatte med lederfunksjoner, utredningsoppgaver og vedtaksmyndighet.

I tillegg har regjeringen besluttet å opprette to nye masterprogrammer innen barnevern:

1) Master i barnevern for barnevernspedagoger, og
2) Master i barnevernsarbeid for relevante yrkesgrupper som sosionomer og vernepleiere

[1] Barne- og familiedepartementet (2020)
[2] Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019)

Bufdir støtter i hovedsak departementets vurderinger og forslag. Det er bra at regjeringen legger opp til masterprogrammer. Det å etablere et eget masterprogram for barnevernspedagoger er avgjørende for at disse skal få reell spesialisering. Vi har imidlertid følgende innspill:

1. Relevant utdanning

Dersom kommunene selv skal definere hva som er relevant utdanning, er det betydelig risiko for at kommuner vurderer relevans ulikt ved at noen utdanninger kvalifiserer for arbeid i én kommune og ikke en annen. Dette vil kunne føre til forskjellsbehandling og kompetansekravet kan utvannes.
Vi anbefaler derfor at det utarbeides en nasjonal faglig veileder om hva som kan forstås som relevant mastergrad og relevant videreutdanning i overgangsperioden, hvilket innhold mastergrader og videreutdanninger må ha for å være relevante, samt hva som kan være forsvarlig sammensetning av kompetanse i en barneverntjeneste. Veilederen vil være et grunnlag når fylkesmennene fører tilsyn med forsvarlig kompetanse i barnevernstjenestene.

2. Nasjonal eksamen i juss

Departementet understreker i høringsnotatet at juridisk kompetanse er *kritisk* i barnevernet. Bufdir deler denne vurderingen. Likevel foreslår departementet ikke å innføre en obligatorisk nasjonal eksamen i juss for alle ansatte, men viser til at det skal vurderes om de nye mastergradene innen barnevern bør inneholde en slik eksamen. Dette innebærer at juridisk kompetanse hos ansatte med annen relevant kompetanse verken foreslås som et krav eller vil ivaretas på andre måter.

Barneverntjenestene i Norge forvalter noen av samfunnets mest inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. Barnevernet har brede fullmakter til å utøve myndighet, og feilvurderinger kan derfor få store konsekvenser. Juss er særlig sentralt for barnevernets arbeid fordi det berører grunnleggende menneskerettigheter. De ansatte må kunne ivareta barn og foreldres rettigheter og rettssikkerhet. Barneverntjenesten treffer også enkeltvedtak. Barnevernfeltet er videre et komplekst felt med mange samarbeidsflater og grenseområder mot andre velferdstjenester med kompliserte regelverk.

Mange barnevernstjenester er små med et lite fagmiljø med høy turnover å støtte seg på i vanskelige vurderinger. Dette tyder på at mange krevende oppgaver utføres av en saksbehandler som aldri har utført oppgaven før, og som i mange tjenester kan sitte relativt alene med et stort ansvar. Dette stiller svært høye krav til kompetansen hos de ansatte.

Med utgangspunkt i vurderingene over, de nyeste dommene i den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og funn i tilsyn av kommunalt barnevern, ser vi et sterkt behov for at alle ansatte i kommunalt barnevern som omfattes av kravet om relevant mastergrad også har et definert kompetansenivå innen relevant juss.

Lovbrudd i kommunalt barnevern

Manglende juridisk kompetanse er ikke alene årsaken til lovbrudd i barnevernstjenesten, men det bidrar til av lovbruddene skjer. I 2019 ble de påpekt ett eller flere lovbrudd i 60 prosent av tilsynene i kommunalt barnevern[3]. Andel lovbrudd varierer mellom fylkene, med 87 prosent i

[3] Helsetilsynet (2020)

Nordland som det høyeste og 38 prosent i Rogaland som det laveste. Tilsyn av anvendelse av forvaltningsloven viste lovbrudd i 73 prosent av tilfellene, tilsyn av barns rettigheter i saksbehandling viste 60 prosent lovbrudd og tilsyn av taushetsplikten viste 83 prosent lovbrudd. Tilsyn av opplysningsplikten ble bare gjennomført tre ganger, men her ble det påvist lovbrudd i alle tilfeller.
Lovreglene som ble hyppigst ført tilsyn med viste følgende:

Lovhjemmel	**Antall tilsyn**	**Andel lovbrudd**
Bvl. § 1-4 Krav til forsvarlighet	212	58 %
Bvl. § 1-6 Barnets rett til medvirkning	86	53 %
Bvl. § 4-3 Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser	82	61 %
Bvl. § 4-1 Barnets beste	80	59 %
Bvl. § 6-3 Barns rettigheter under saksbehandlingen	69	60 %
Bvl. § 4-16 Oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse	67	46 %

Kilde: Helsetilsynets tilsynsmelding for 2019[4]

Kommunalt barnevern har hatt en høy andel registrerte lovbrudd over tid, men med en negativ utvikling. Den totale andelen lå på hhv. 55 prosent og 51 prosent i årene 2018 og 2017. Tallene for 2019 viser den høyeste andelen lovbrudd siden Helsetilsynet startet rapportering av disse tallene i tilsynsmeldingen.

EMD-dommene

EMD har de siste årene behandlet flere saker om det norske barnevernet. Per april 2020 har EMD tatt til sammen 37 norske barnevernssaker til behandling. I ni av sakene har det falt dom, og Norge er i sju av disse dømt for krenkelse av EMK artikkel 8 om retten til familieliv. De øvrige 28 sakene er på ulike stadier av saksforberedelsen.

Dommene fra EMD viser at norske myndigheter bør være oppmerksomme på at foreldre og barn som er involvert i barnevernssaker har rett til respekt for sitt familieliv[5]. Høyesteretts avgjørelser datert 27. mars 2020 gir viktige retningslinjer for hvordan retten til familielivet skal komme til uttrykk i virksomheten til barnevernsmyndighetene når det gjelder særlige tiltak i barnevernloven kapittel 4. De fleste føringene har direkte betydning for saksbehandlingen og omfatter sentrale tema i barnevernloven[6].

[5] Som garantert i EMK artikkel 8

[6] Føringene fra EMD og HR omfatter sentrale tema i barnevernloven som:

- Omsorgsovertakelser er i utgangspunktet midlertidige
- Strengere krav til begrunnelse ved inngripende vedtak

Etter direktoratets oppfatning illustrer EMDs og Høyesteretts avgjørelser kompleksiteten i rettskildebildet til barnevernloven og behovet for juridisk kompetanse i barneverntjenestene for å kunne følge opp føringene. Dette gjelder ikke bare av jurister, men også ansatte i barneverntjenestene som forvalter barnets beste og retten til familieliv.

Bufdirs vurdering

Det foreslåtte kompetansekravet ivaretar både hensynet til at barnevernstjenesten har behov for ansatte med høy og relevant akademisk kompetanse, og at barnevernet har behov for kompetanse fra mange ulike fagfelt og yrkesgrupper. Departementet signaliserer også at det vurderes å innføre Nasjonal eksamen i juss i de to nye masterutdanningene innen barnevern. Disse er gode og nødvendige tiltak for kommunalt barnevern.

Departementets forslag innebærer som tidligere nevnt at det verken stilles krav til eller at juridisk kompetanse sikres med andre virkemidler, for tilsatte i barneverntjenesten med «annen relevant utdanning på tilsvarende nivå». Samtidig skriver departementet at «juridisk kompetanse er kritisk for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier i barnevernet»[7]. Omfanget av lovbrudd i kommunalt barnevern samt lærdommen fra dommene mot Norge i menneskerettighetsdomstolen, viser at juridisk forståelse i lys av barnevernets mandat er et kompetanseområde med store mangler i dag. De foreslåtte kompetansekravene imøtekommer ikke dette behovet tilstrekkelig.

Direktoratet er positive til departementets igangsatte arbeid med å styrke tilgangen til jurister i kommunale barneverntjenester. Direktoratet mener allikevel at det er nødvendig å sikre at alle tilsatte i barneverntjenestene som arbeider med kjerneoppgaver har behov for juridisk kompetanse selv. Dette gjelder både for å kjenne det juridiske rammeverket og de forpliktelsene disse medfører, å kunne identifisere juridiske problemstillinger og for å kunne gi fylkesnemndene og domstolene et forsvarlig grunnlag for sine avgjørelser.

Dersom ikke *alle* ansatte er sikret kompetanse som er kritisk for barnevernet, vurderer Bufdir at det er vanskelig å argumentere for at de ansatte har relevant nok kompetanse for den alvorlighetsgraden barnevernsarbeid innebærer og den komplekse juridiske innrammingen dette har. Dette utfordrer den tverrfaglige modellen i barnevernet.

Innføring av et krav om nasjonal eksamen i juss hadde bred støtte både i referansegruppen og blant andre innspillsgivere i utredningsarbeidet vårt, blant annet fra Landsforeningen for barnevernsbarn og Voksne for barn. Kravet er også vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi

- Vurderinger og beskrivelser av barns behov og sårbarhet
- Vurderinger og beskrivelser av foreldres omsorgsevner
- Når kan gjenforeningsmålsetningen forlates?
- Bruk av sakkyndige
- Samvær og mulighet for tilbakeføring
- Beslutninger om samværsomfang må baseres på en konkret vurdering
- Barn under offentlig omsorg skal ikke utsettes for skadelig samvær
- Barnevernstjenesten må sikre at beslutningsgrunnlaget er godt nok

[7] Barne- og familiedepartementet (2020), s. 18

vil derfor gjenta anbefalingen om å innføre krav om nasjonal eksamen i juss for alle ansatte i kommunalt barnevern.

Veien mot kompetansekravet

Kompetansemanglene i barnevernstjenesten er godt dokumentert, og har vært et tema i offentligheten i mange år[8]. Vi registrerer at Bufdirs anbefalinger om kompetansekrav i barnevernstjenesten er godt mottatt i sektoren, og at mange påpeker at det oppleves uforholdsmessig lenge å vente over 10 år før kompetansekravene trer i kraft. Det er gode grunner for at det må gå noe tid før kravene trer i kraft, blant annet må kommunene få anledning til å videreutdanne sine ansatte og utdanningsinstitusjonene må etablere tilstrekkelig med studieplasser. Ettersom regjeringen har besluttet å opprette toårige mastergrader, er det foreslått at kravet innføres i 2031 i stedet for 2033 slik Bufdir i utgangspunktet anbefalte[9]. Dette synes fornuftig.

Kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

Departementet foreslår:

- Krav om at nyansatte i barnevernsinstitusjoner som hovedregel har relevant bachelor.
- Krav om barnevernsfaglig eller relevant master for leder eller leders stedfortreder i barnevernsinstitusjon fra og med 2031, med overgangsordning for de som ansettes før 2031.

Bufdir støtter departementets vurderinger og forslag. Bufdir vil lage overordnede faglige anbefalinger om forsvarlig kompetanse i barneverninstitusjon, herunder om hvilke utdanninger som kan regnes som relevante, samt føringer for regionenes og Oslo kommunens skjønn. Omtalen i høringsnotatet av hva som menes med "faglig personell" bør inn i merknadene til bestemmelsen. Direktoratet legger til grunn at det ikke er tenkt at en dispensasjon vil være et enkeltvedtak med klageadgang.

Departementet foreslår at omsorgssentrene for enslige mindreårige ikke skal omfattes av de nye kompetansekravene, men fortsatt reguleres av bestemmelsen i kvalitetsforskriften. Omsorgssentrene er en førstelinjetjeneste for enslige flyktningbarn, barn som kan være sterkt preget av sin situasjon og trenge kvalifisert hjelp og oppfølging. Bufdir ser det derfor som sentralt at omsorgssentrene sikres et kompetansenivå der relevant bachelor er et minstekrav for ansatte, og anbefaler at omsorgssentrene reguleres av de samme kompetansekravene som andre barnevernsinstitusjoner. Det bør utformes unntaksregler for situasjoner der det er behov for rask oppbygning av tilbudet.

[8] Blant annet: Bufdir (2018), Helsetilsynet (2020), Helsetilsynet (2019), Helsetilsynet (2017), NOU 2009:8, NOU 2017:12, Røsdal et. al. (2017), Slettebø et. al. (2019), Vis et. al. (2019), Vis et. al. (2020)

[9] Bufdir anbefalte at 80 prosent av de ansatte i kommunalt barnevern skal påkreves relevant barnefaglig mastergrad, samt at det opprettes en femårig integrert masterutdanning som skal gi tittelen barnevernspedagog. I en modell med femårig integrert master vil tiden fra studiet utvikles til de første studentene fullfører utdanningen bli lengre, enn om man oppretter en toårig mastergrad som kan tas av de som allerede har gjennomført en bachelorgrad i barnevern. Derfor anbefalte Bufdir at kompetansekravet skal tre i kraft først i 2033.

Krav om veiledning av tilsatte i barnevernet og at barnevernet skal ta imot praksisstudenter

Departementet foreslår:

- Kommunenes og barnevernsinstitusjonenes ansvar for veiledning av ansatte presiseres i barnevernloven (kravet tas ut av kvalitetsforskriften)
- Krav om at kommunalt barnevern og Bufetat tilbyr veiledet praksis til studenter ved forespørsel fra universiteter og høgskoler

Bufdir støtter departementets vurderinger og forslag. Det er en styrke at utdanningsinstitusjonene får anledning til å finansiere praksis, dette vil senke terskelen for mange tjenester og institusjoner til å tilby veiledet praksis.

Vi anbefaler at Bufdir får i oppdrag å utarbeide en overordnet faglig veileder for veiledning av ansatte og studenter i barnevernet. Veilederen vil ha som formål å være et verktøy for tjenestene når de skal implementere veiledningsaktiviteter inn i tjenestens ordinære arbeid.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Studieplasser

Etablering av tilstrekkelig antall studieplasser er avgjørende for å lykkes med kompetanseløftet i barnevernet. Vi syntes derfor at det er mangelfullt at beregningen av kostnader ved å etablere studieplasser ikke fremkommer av vurderingene.

I høringen forutsettes det at det ikke er nødvendig å etablere nye studieplasser på bachelornivå for å dekke behovet etter kvalifiserte medarbeidere i barnevernsinstitusjoner. For barnevernsinstitusjoner vil kravet omfatte at til sammen 1 400 årsverk må erstattes med ansatte med bachelor. I 2019 jobbet en ansatt i det statlige barnevernet gjennomsnitt en 50 % av et årsverk. Det tilsier at så mange som 2 800 personer kan måtte erstatte 1 400 årsverk, og det er avgjørende at det er nok studieplasser for å lykkes med kompetanseløftet.

Kommunalt barnevern

I kapittelet legger departementet til grunn at økningen i lønnsmidler for kommunene ikke blir vesentlig, ettersom ansiennitet belønnes omtrent like mye som master. Denne vurderingen forutsetter et høyt alders- og ansiennitetsnivå i barnevernet, og vi er usikre på om det medfører riktighet ettersom barnevernstjenesten har høy turnover.

Etter implementering, fra 2031, er lønneffekten per år kun beregnet på de 2400 som er forutsatt å ha tatt videreutdanning i implementeringsperioden. Totalt vil det imidlertid etter våre beregninger være økt lønnsnivå for om lag 80 prosent av de ansatte i barnevernet fra kompetansekravet trer i kraft i 2031.

For de som tar videreutdanning legges det til grunn en lønnskompensasjon på 30 000 kroner, som utgjør 72 mill. kroner ved full implementering. I tillegg kommer pensjon og arbeidsgiveravgift som ikke er medregnet. Inkludert arbeidsgiveravgift og pensjon vil de totale utgiftene etter full implementering utgjøre 92 mill. kroner per år.

Vi merker oss også at det for kommunalt barnevern beregnes lønnseffekter for to ulike tidspunkt: for nytilsatte er beregningene gjort med utgangspunkt i perioden frem til 2031 mens for de med videreutdanning er lønnseffektene beregnet per år fra full implementering, altså fra 2031. Det bør gjøres en samlet vurdering av lønnseffekter i implementeringsperioden (både for nytilsatte og for de som har videreutdanning) frem til 2031.

Kompetansekrav for ansatte i barnevernsinstitusjoner

Bufdir har gjort egne beregninger av utgifter knyttet til økt kompetansekrav til ansatte i barnevernsinstitusjoner med utgangspunkt i informasjon om lønnsutgifter og årsverk i statlige institusjoner fra SAP. Vi gjør oppmerksom på at informasjonen om utdanningsbakgrunn er noe usikker, spesielt for ledere hvor det i flere tilfeller er oppgitt koder som ikke sier noe om nivået på utdanningen.

I statlige barnevernsinstitusjoner utgjorde andelen faglærte 72 % av totale årsverk i 2019. Ved å trekke fra årsverk som er ledere, merkantile og drift er det per utgangen av 2019 426 årsverk som må erstattes med faglærte gjennom nytilsettinger. Årlig total turnover i statlige barnevernsinstitusjoner er i gjennomsnitt ca. 8,6 %, hvor om lag 20 prosent av de som slutter er ufaglærte. Ved å legge dette til grunn vil 23 årsverk måtte erstattes per år, og det vil ta 19 år å erstatte alle 426 ufaglærte årsverk med faglærte hvis det ikke settes i gang andre tiltak.

Lønnsforskjellen mellom faglærte og ufaglærte var om lag 100 000 kroner i 2019. Etter våre beregninger vil implementering av kompetansekravet medføre en økning i lønnsutgifter på 54 mill. kroner sammenlignet med dagens utgifter når kompetansekravet er oppnådd. De årlige utgiftene i implementeringsperioden vil avhenge av hvor fort kravet kan oppnås.

Ledere utgjorde 145 årsverk i 2019. Andel ledere med masterutdanning i statlige barnevernsinstitusjoner var 2,4 % i 2019, som tilsier at 140 ledere må ta høyere utdanning. Lønnsforskjellen mellom ledere med og uten master er beregnet til 45 000 kroner i 2019. Dette tilsier at de økte lønnsutgifter i statlige barnevernsinstitusjoner etter 2032 vil være om lag 8,1 mill. kroner som følge av kravet til mastergrad. BFD foreslår i høringen at også alle stedfortredere skal ha masterutdanning. Dette gir et ytterligere behov for at 145 stedfortredere må ta videreutdanning og få kompensert lønnsøkning som følge av mastergrad. For disse er lønnsøkningen beregnet å bli høyere da det det er forutsatt at stedfortredere har i dag et lavere lønnsnivå. Vi legger til grunn en lønnsøkning på 120 000 kroner, som er halvparten av differansen i gjennomsnittslønn for faglærte og leder med masterutdanning. Det tilsvarer en økning på 22,2 mill. kroner pr. år, inkludert arbeidsgiveravgift og pensjon.

Totalt vil lønnseffektene for statlige institusjoner være om lag 84,5 mill. kroner årlig etter at kompetansekravet er oppnådd.

Lønnseffekter i private barnevernsinstitusjoner

I beregningen av lønnseffekt for private barnevernsinstitusjoner benyttes årsverk fra SSB for 2018. Vi har lagt til grunn samme forutsetninger når det gjelder lønnsforskjell, turnover og antall ledere som i statlige institusjoner.

I 2018 var det 2 553 årsverk i private institusjoner, hvorav 803 var ufaglærte. Det tilsier at kompetansekravet kan nås etter 4 år, med en forutsetning om at det er kun ufaglærte som slutter.

Legger vi til grunn at andel faglærte som fratrer er lik som for statlige institusjoner vil kompetansekravet nås etter 23 år.

Vi forutsetter at lønnsforskjellen mellom faglærte og ufaglærte er tilsvarende som for statlige barneverninstitusjoner. Å erstatte 803 ufaglærte årsverk vil gi en årlig lønnsøkning på 102,3 mill. kroner, inkludert pensjon og arbeidsgiveravgift, når kompetansekravet er oppnådd.

Videre forutsettes det at lederandelen, og andel ledere med master i private institusjoner er lik statlig, som vil si at antall ledere uten master utgjør 216 årsverk. Ved å legge til grunn samme lønnsforskjell som ved statlige institusjoner, 45 000 kroner, vil det gi en årlig økning på 12,4 mill. kroner. Med samme forutsetninger som for statlige institusjoner vil det være behov for 216 årsverk som skal være stedfortredere. Med en lønnsøkning på 120 000 kroner tilsvarer det en økning i lønnskostnader på 33,9 mill. kroner årlig.

Totalt vil lønnseffektene for private barnevernsinstitusjoner være om lag 148,6 mill. kroner årlig etter at kompetansekravet er oppnådd.

Lønnseffekter i Oslo kommune

I beregningen av lønnseffekter for institusjoner under Oslo kommune har vi hentet arbeidende årsverk fra SSB for 2018. I tillegg har vi lagt til grunn samme lønnsforskjell, turnover og antall ledere som hos statlige institusjoner.

I 2018 var det 494 avtalte årsverk i Oslo kommune som jobber i barnevernsinstitusjoner. SSB oppgir ikke årsverk på ufaglærte, så vi legger derfor til grunn 28 % tilsvarende for statlige institusjoner. Fratrukket en andel ledere på 42 årsverk, tilsier det at 126 årsverk er ufaglærte i Oslo kommune. Hvis nytilsettinger kun erstatter ufaglærte, vil kompetansekravet være oppnådd innen om lag 3 år. Legger vi til grunn at andel faglærte som fratrer er lik som for statlige institusjoner vil kompetansekravet nås etter om lag 19 år.

Vi forutsetter at lønnsforskjellen mellom faglærte og ufaglærte er tilsvarende som for statlige barnevernsinstitusjoner, 99 648 kroner, noe som tilsier en årlig økning på 16,1 mill. kroner i lønnsutgifter, inkludert pensjon og arbeidsgiveravgift, etter at kompetansekravet er nådd.

Videre forutsetts det at lønnsandel og lønnsforskjell for ledere med og uten master er tilsvarende statlige institusjoner. Det tilsier 42 ledere uten mastergrad i Oslo kommune. Med en lønnsforskjell på 45 005 kroner pr. årsverk vil det være en økning på 2,4 mill. kroner i årlige lønnsutgifter. Det vil være behov for stedfortredere tilsvarende 43 årsverk. Med en lønnsøkning på 120 000 kroner pr. årsverk vil det medføre 6,6 mill. kroner i økte lønnsutgifter for Oslo kommune.

Totalt vil lønnseffektene for Oslo kommune være om lag 25 mill. kroner årlig etter at kompetansekravet er oppnådd.

Lønnseffekter institusjonsbarnevernet – oppsummert

Til sammen vil innføring av kompetansekravet i barnevernsinstitusjoner medføre en årlig utgiftsøkning på om lag 258,2 mill. kroner etter at kompetansekravet er oppnådd, sammenlignet med dagens lønnsutgifter.

For ledere og stedfortredere må kompetansekravet være oppnådd innen 2032. Vi forutsetter at utgiftene vil fordele seg likt over 10-årsperioden som medfører en årlig kostnad på 8,6 mill. kroner årlig fra 2022 til 2032.

Statistikk over fratredelser viser at kun 17 % av de som slutter i statlige barnevernsinstitusjoner er ufaglærte, og dette tilsier at kompetansekravet kan nås innen om lag 19 år. For private institusjoner vil det ta 23 år å nå kravet. For å gjøre et anslag på utgifter per år i implementeringsperioden har vi tatt utgangspunkt i at det går raskere å skifte ut ufaglærte årsverk med faglærte enn det dagens turnover tilsier. Ved å legge til grunn at implementeringsperioden går over ti år vil dette gi økning i årlige utgifter sammenlignet med 2019 som vist i tabellen under.

Tabell 1 viser forventet økning i utgifter årlig frem til 2031, sammenlignet med 2019.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Statlige institusjoner	**8 452**	**16 904**	**25 355**	**33 807**	**42 259**	**50 711**	**59 162**	**67 614**	**76 066**	**84 518**
Leder	*812*	*1 624*	*2 436*	*3 247*	*4 059*	*4 871*	*5 683*	*6 495*	*7 307*	*8 118*
Stedfortreder	*2 218*	*4 437*	*6 655*	*8 874*	*11 092*	*13 311*	*15 529*	*17 748*	*19 966*	*22 185*
Faglærte	*5 421*	*10 843*	*16 264*	*21 686*	*27 107*	*32 529*	*37 950*	*43 372*	*48 793*	*54 215*
Private institusjoner	**14 865**	**29 730**	**44 595**	**59 460**	**74 324**	**89 189**	**104 054**	**118 919**	**133 784**	**148 649**
Leder	*1 242*	*2 484*	*3 727*	*4 969*	*6 211*	*7 453*	*8 696*	*9 938*	*11 180*	*12 422*
Stedfortreder	*3 395*	*6 789*	*10 184*	*13 578*	*16 973*	*20 367*	*23 762*	*27 156*	*30 551*	*33 945*
Faglærte	*10 228*	*20 456*	*30 684*	*40 912*	*51 141*	*61 369*	*71 597*	*81 825*	*92 053*	*102 281*
Oslo Kommune	**2 501**	**5 002**	**7 503**	**10 004**	**12 505**	**15 006**	**17 507**	**20 008**	**22 509**	**25 011**
Leder	*240*	*480*	*721*	*961*	*1 201*	*1 441*	*1 682*	*1 922*	*2 162*	*2 402*
Stedfortreder	*656*	*1 313*	*1 969*	*2 626*	*3 282*	*3 939*	*4 595*	*5 252*	*5 908*	*6 565*
Faglærte	*1 604*	*3 209*	*4 813*	*6 417*	*8 022*	*9 626*	*11 230*	*12 835*	*14 439*	*16 043*
Sum	**25 818**	**51 635**	**77 453**	**103 271**	**129 088**	**154 906**	**180 724**	**206 542**	**232 359**	**258 177**

Tabell 1 - Forventet årlig lønnseffekt, sammenlignet med 2019 (tall i 1000-kroner)

Referanseliste

Barne- og familiedepartementet (2020) Høringsnotat – kompetanse i barnevernet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/702b63a92c5243eea4cd68c95b3d0b5a/horingsnotat-om-kompetanse-i-barnevernet1.pdf

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019) Utredning av kompetansetiltak i barnevernet. Hentet fra: https://bufdir.no/globalassets/bufdirs-kompetanseutredning-endelig.pdf

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet - deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016.

Helsetilsynet (2020) Tilsynsmelding 2019. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2019). «Det å reise vasker øynene». Gjennomgang av 106 barnevernssaker. Oslo: Statens helsetilsyn.

Helsetilsynet (2017). «Bekymring i skuffen». Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt. Rapport 1/2017. Oslo: Statens helsetilsyn.

NOU (2017: 12). «Svikt og svik». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

SSB (2018) Barnevernsinstitusjoner. Avtalte årsverk ekslusive lange fravær, etter personellets utdanning, institusjonens eierskap og insistusjonstype 2007 – 2018
https://www.ssb.no/statbank/table/11650/

SSB (2018) Barnevernsinstitusjoner. Avtalte årsverk ekslusive lange fravær, etter region, personellets alder, institusjonens eierskap og institusjonstype 2007 – 2018
https://www.ssb.no/statbank/table/11650/

NOU (2009: 8). Kompetanseutvikling i barnevernet — Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P.A., Larsen, E., Tellmann, S.M. (2017). Kompetanse i den kommunale barnevernstjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger. NIFU rapport 2017:28.»

Slettebø T., Briseid, K., Brodtkorb, E. Skjeggestad, E., Sverdrup, S. og Sørensen, T. (2019). Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighet og internkontroll i den kommunale barnevernstjenesten (VID Rapport 2019/3). Oslo: VID vitenskapelige høgskole.

Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D. T., Christiansen, Ø. og Andersen A. (2019). Når barnevernet undersøker. RKBU Nord rapport. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet;

Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D. T., Christiansen, Ø. og Andersen A. (2020). Å medvirke når barnevernet undersøker - en studie av barn og foreldres medvirkning i barnevernets undersøkelsesarbeid. RKBU Nord rapport. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet

Høringsuttalelse:
Høring om varsling til fornærmede eller etterlatte når barn under 15 år har begått alvorlig lovbrudd

Innledning

Spørsmålet om fornærmede og etterlatte skal varsles når en person under 15 år har begått alvorlig lovbrudd og er plassert i en barneverninstitusjon reiser flere problemstillinger, særlig rettet mot hva som vil være best for barnet som bor på institusjon og barnevernets rolle. En varslingsregel vil ikke ha som overordnet mål å sikre barnets beste, men å gi fornærmede og etterlatte mer forutsigbarhet slik at de kan ta forhåndsregler for å slippe å møte på gjerningspersonen ansikt til ansikt.

Departementets forslag reiser flere viktige og prinsipielle spørsmål om hva som bør være barnevernets ansvar og rolle. Vi mener det ikke bør innføres regler som vil få store konsekvenser for de barna som blir omfattet av forslaget. Vi vil bemerke at det er få barn i Norge som bor på institusjon, og av disse er det få som har utført alvorlige lovbrudd som for voksne i fengsel hadde utløst en varslingsplikt. Det er også, slik vi ser det, flere uavklarte spørsmål i departements forslag. Vi kan derfor ikke støtte departementets forslag om varslingsregler.

Barnevernlovens formålsbestemmelse og hensyn til samfunnsvern

Barnevernets hovedoppgave er å gi barn omsorg og behandling, ikke å ivareta hensynet til samfunnets behov for vern. Barnevernloven § 6-7 tredje ledd åpner for at det kan gjøres unntak fra taushetsplikten for å forebygge vesentlig fare for liv, eller alvorlig skade for noens helse. Dette unntaket fra taushetsplikten kan for eksempel være aktuelt der barnet eller en av foreldrene står i fare for å bli grovt mishandlet, eller der barneverntjenestens ansatte mottar alvorlige trusler om vold fra sakens parter. Dette alternativet gir muligheter til å gi informasjon når det foreligger nødrettslignende situasjoner. Bruken er begrenset til spesielle situasjoner som innebærer en akutt og konkret trussel mot andre menneskers liv eller helse. [10] Departementet peker på at § 6-7 tredje ledd viser at det er et visst handlingsrom innenfor dagens lovgivning med hensyn til unntak fra taushetsplikten, og at dette er et argument for at det ikke er nødvendig å endre formålsbestemmelsen i barnevernloven for å gi en bestemmelse i loven som gir mulighet til begrenset informasjon til fornærmede eller etterlatte om oppfølging av barnet.

Bufdir vil peke på at en slik endring vil være problematisk sett opp mot formålsbestemmelsen, og den vil markere en endring i barnevernets ansvar og vurderinger. Formålet med tiltak etter barnevernloven er vesentlig forskjellig fra formålet med straff. Barn under den kriminelle lavalder kan ikke straffes, og tiltak som settes inn fra barneverntjenesten er derfor kun begrunnet med barnets behov for forsvarlig hjelp, omsorg og behandling. Når påtalemyndigheten velger å overføre en sak til barneverntjenesten, fordi barnet som har begått en ellers straffbar handling er under 15 år, jf. straffeprosessloven § 71 b, skal barneverntjenesten følge de vanlige prosedyrer for undersøkelse jf. barnevernloven § 4-3. Dersom barnevernet setter inn tiltak i saken, er dette tiltak som kan hjelpe det enkelte barnet, og dermed bidra til at barnet ikke begår ny alvorlig kriminalitet.

[10] Rundskriv om barnevernet og taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, punkt 6.1

Det er barnets behov for hjelp og ikke samfunnets behov for beskyttelse som ligger til grunn for barnevernets vurderinger.

Ikke varsling ved alle typer fravær fra institusjon

Det er ikke lagt opp til varsling til fornærmede og etterlatte ved alle typer fravær fra institusjon. Det skal gjøres en konkret vurdering av varsling ved fravær fra institusjonen og det skal ikke varsles ved fravær fra institusjonen på grunn av skole og fritidsaktiviteter. Det kan derfor være saker hvor fornærmende og etterlatte etter fylkesnemndas vedtak får informasjon om at barnet er plassert på institusjon, uten at det i løpet av plasseringen vil være aktuelt å varsle om fravær. Vi vurderer at de negative konsekvensene for det enkelte barn som blir omfattet av ordningen blir langt større enn den oppnådde hensikten med reglene, å gi fornærmende og etterlatte forutsigbarhet. Her mener vi barnets beste må veie tyngst.

Antall saker som kan være omfattet av ordningen

Målgruppen som vil være omfattet av lovforslaget vil være svært liten. I statistikken som det er vist til på side 5 i høringsnotatet, står det at det per 31. oktober 2019 var totalt 13 barn under 15 år som var plassert i barneverninstitusjon med hjemmel i § 4-24 på tidspunktet for tiltakets oppstart. Som departementet viser til, omfatter denne statistikken alle de tre alternativene for plassering etter § 4-24 første ledd. Statistikken omfatter dermed også barn under 15 år som blir plassert på institusjon på grunn av vedvarende misbruk av rusmidler eller fordi de har vist atferdsvansker på annen måte. Gruppen barn under 15 år som er plassert på institusjon på grunn av alvorlig eller gjentatt kriminalitet er betydelig lavere antallet barn som statistikken viser.

Barnets beste og retten til privatliv

Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger som vedrører barn. Dette følger av Grunnloven § 104 og BK art. 3. Dette gjelder også beslutninger etter barnevernloven.

I Norge er den kriminelle lavalder 15 år. Et barn under 15 år kan ikke pågripes eller varetektsfengsles, men påtalemyndigheten har adgang til å overføre saken til barneverntjenesten når barnet har begått en ellers straffbar handling jf. straffeprosessloven § 71 b. Når saken overføres til barneverntjenesten er det barneverntjenesten som følger opp saken etter reglene i barnevernloven og barnet beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger. Barnevernlovens taushetsplikt er strengere enn det som følger av alminnelige regler i forvaltningsloven. Alle opplysninger som kan knytte enkeltpersoner til en barnevernssak, uavhengig av om opplysningene i det konkrete tilfelle regnes som personlige eller ikke, er taushetsbelagt. Taushetsplikten er i hovedsak begrunnet i hensynet til personlig integritet og personvern og hensynet til tillitsforholdet mellom den enkelte og det offentlige.

Å gi informasjon om barnet til fornærmede og etterlatte vil være et inngrep i barnets rett til privatliv, som følger av Grunnloven § 102, EMK art 8 og BK art. 16. Et eventuelt inngrep må være forholdsmessig opp mot de interesser det er ment å ivareta. Departementet skriver at de har vært i tvil om varsling bygger på så tungtveiende hensyn at det er gode grunner til å kunne fravike den strenge taushetsplikten. Særlig ungdommens behov for beskyttelse av sitt privatliv, og muligheten for spredning av personlig informasjon som kan få uheldige konsekvenser for ungdommen. Bufdir støtter dette. Vi vil også påpeke at spredning av personlig informasjon vil kunne oppleves

stigmatiserende for barnet, og oppleves som en tilleggsbelastning for barn som allerede har det vanskelig.

Vi er ikke enig med departementet i at den informasjonen som eventuelt gis fornærmede/etterlatte vil være så beskjeden, og at informasjonen også kan ha en viss beskyttende effekt for barnet ved å hindre ryktespredning. Vi er bekymret for at dersom informasjon om hvor barnet oppholder seg blir kjent, så kan det oppstå situasjoner hvor barnet kan bli oppsøkt på barneverninstitusjonen. Barneverninstitusjonene er åpne og barna som bor på institusjonen kan i utgangspunktet fritt bevege seg utenfor institusjonen. Det kan utgjøre en fare for barnet om det blir kjent hvor han eller hun oppholder seg.

En annen uheldig konsekvens av forslaget er at varslingsreglene kan gjøre det vanskelig for barnet som er plassert på institusjon å holde kontakten med slekt og nettverk. Dersom enhver form for samvær må planlegges lang tid i forkant, fordi det er nødvendig å vurdere behovet for varsling, kan det gjøre spontane samvær, som kan være av stor betydning for barnet, vanskelig å gjennomføre.

I høringsnotatet skriver departementet at det kan oppleves som vilkårlig forskjellsbehandling at fornærmede og etterlatte ikke får informasjon om hva som skjer med gjerningspersonen under 15 år som har begått et alvorlig lovbrudd mot dem eller deres nærmeste. Vi mener at denne forskjellsbehandlingen ikke kan anses som vilkårlig. Den kriminelle lavalder er 15 år. På samme måte som fornærmede og etterlatte kan oppleve det vanskelig å ikke bli varslet, kan det oppleves vanskelig for fornærmede og etterlatte at gjerningspersonen ikke blir straffeforfulgt, men dette er ikke vilkårlig forskjellsbehandling, det er lovgivers vilje.

Departementet skriver at de foreløpig ikke har konkludert i spørsmålet om det bør innføres varslingsregler i barnevernloven og ber om høringsinstansenes syn på dette. Som det fremgår av vår vurdering mener Bufdir det er flere hensyn som taler mot å innføre varslingsregler og vi anbefaler departementet å ikke innføre slike regler i barnevernloven.

Departementet har videre bedt om innspill til innholdet i eventuelle varslingsregler. Bufdir har derfor valgt å kommentere noe av innholdet i eventuelle varslingsregler, til tross for at vi ikke støtter innføring av slike regler i barnevernloven.

Nærmere om innholdet i eventuelle varslingsregler

Departementet ber om høringsinstansenes syn på i hvilke saker varsling skal være aktuelt, hvem som skal få varsel og hva det skal gis informasjon om.

Barnets alder

Dersom det innføres varslingsregler, noe vi ikke støtter, i er vi enig med departementet i at varslingsregler bør avgrenses til å gjelde barn under 15 år som har begått alvorlig kriminalitet, og som følge av dette blir plassert på barneverninstitusjon med hjemmel i § 4-24. Vi støtter argumentasjonen om at dersom en ung lovbryter over 15 år har begått lovbrudd som er så alvorlig at det kvalifiseres til varsling til fornærmede eller etterlatte, er det lite sannsynlig at påtalemyndigheten henlegger saken. Ungdommen vil i slike tilfeller trolig idømmes samfunnsstraff, ungsomstraff, fengselsstraff eller forvaring. Også i de tilfeller en ungdom som bor i

en barneverninstitusjon har fått en straffereaksjon, er det naturlig at det er aktører innen strafferettspleien som er nærmest til å ha ansvar for dette.

Bestemmelser i barnevernloven som omfattes av reglene

I høringsnotatet står det at departementet mener varslingsreglene bare bør gjelde for barn som blir plassert i barneverninstitusjon helt eller delvis på grunn av det straffbare forholdet, og at barnet må være plassert med hjemmel i barnevernloven § 4-24 første ledd alternativene «alvorlig eller gjentatt kriminalitet» eller «på annen måte». Departementet mener alternativet «på annen måte» også bør omfattes fordi dette alternativet i praksis ofte blir brukt der kriminalitet er en del av mer sammensatte atferdsvansker.

Bufdir er ikke enig i at alternativet «på annen måte» skal omfattes av eventuelle varslingsregler. Som departementet har redegjort for innledningsvis i høringsnotatet stilles det ikke de samme krav til sannsynlighet når det gjelder disse to alternativene. For kriminalitetsalternativet skal fylkesnemnda legge til grunn det strafferettslige beviskravet ved vurderingen av atferdsvansker knyttet til kriminalitet. For alternativet «på annen måte» er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt. Vi mener det ikke kan være aktuelt med varslingsregler i en sak der det ikke er det samme beviskravet som en straffesak. Det kan føre til at en sak som påtalemyndigheten overfører til barneverntjenesten fordi barnet er under 15 år, kan ende opp med varsling til fornærmede, selv om saken ikke hadde ført til domfellelse for barn over 15 år, på grunn av bevisets stilling. Det må derfor være et klart krav om at fylkesnemnda har lagt til grunn at barnet har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, for at det kan være aktuelt å vurdere varsling til fornærmede/etterlatte.

Vi er enig med departementet i at det er riktig at eventuelle varslingsregler ikke omfatter frivillig plassering etter barnevernloven § 4-26. Av hensyn til barnets rettsikkerhet er det viktig at det foreligger et vedtak fra fylkesnemnda for at varsling skal være aktuelt.

Det samme mener vi må være tilfelle der et barn allerede er plassert på en barneverninstitusjon på det tidspunktet den alvorlige kriminelle handlingen blir begått. Nemnda må ha fattet et vedtak om at barnet har vist alvorlig atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet for at varsling kan bli aktuell. Det kan ikke være tilstrekkelig at nemnda har kommet til at dette vilkåret er oppfylt tidligere, og at det er årsaken til at barnet er plassert. Nemnda må ha tatt stiling til beviskravet i den aktuelle saken, for at varslingsreglene kan utløses. Vi mener det ikke kan være aktuelt å fremme en egen sak for fylkesnemnda som kun handler om varsling. Vi mener varslingsreglene kun kan komme til anvendelse i tilfeller der barnet har begått en straffbar handling, og fylkesnemnda har tatt stilling til at barnet har alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Type saker som omfattes av eventuelle varslingsregler

Dersom det innføres varslingsregler er Bufdir enig med departementet i at en eventuell varsling bør være mest nærliggende i de aller mest alvorlige sakene som drap, drapsforsøk og alvorlige volds- og overgrepssaker, og at kjernen i vurderingen av om varsling skal gis må være om handlingen objektivt sett kan ha påført fornærmede/etterlatte så store traumer at de kan ha behov for informasjon om hva som skjer med gjerningspersonen. Det kan ikke under noen omstendighet åpnes for varsling i større utstrekning enn slik varslingsreglene praktiseres i kriminalomsorgen.

Varsling ved fravær fra institusjonen

De foreslåtte varslingsreglene legger opp til en to-delt varslingsordning. Først skal det kunne gis informasjon om plassering i institusjon, og deretter skal det kunne gis varsel ved visse typer fravær fra institusjonen, når vilkårene er oppfylt. Departementet legger opp til at det er institusjonens leder, eller stedfortreder, som skal vurdere om det skal gis varsel ved visse typer fravær fra barneverninstitusjonen.

Hensikten med varsling er at fornærmede/etterlatte skal kunne forberede seg på et møte. Barneverninstitusjoner er som departementet viser til i høringsnotatet åpne institusjoner og barn, også de som er plassert med hjemmel i § 4-24, har anledning til å fritt bevege seg utenfor institusjonen blant annet til og fra skolen og fritidsaktiviteter. De skisserte bestemmelsene legger derfor ikke opp til varsling ved denne typen fravær. Det betyr at tilfellene hvor det kan være aktuelt å varsle kun vil knytte seg til de gangene det er et planlagt fravær ved ferie, samvær eller besøk utenfor institusjonen. For å ivareta barnets foreslåtte klagerett på varslingsvedtaket, vil varsling bare kunne vurderes i de tilfeller hvor samvær er planlagt i god tid. Hensynet til at fornærmende/ etterlatte skal kunne forberede seg er derfor kun mulig å oppnå ved noen typer fravær fra institusjonen. Når varsling kun vil være aktuelt ved noen typer fravær mener vi hensynet til fornærmede/etterlatte sin mulighet til å forberede seg på et eventuelt møte, ikke bør veie tyngre enn hensynene til barnets rett til privatliv.

Hvilken informasjon skal gis fornærmede og etterlatte

Av hensyn til barnets rett til privatliv, mener vi at det må gis så begrenset informasjon som mulig til fornærmede og etterlatte, dersom varslingsreglene innføres. I høringsnotatet foreslår departementet at fornærmede/etterlatte gis informasjon om at barnet er plassert i en barneverninstitusjon, hvor institusjonen ligger og om vedtatt varighet av oppholdet. Informasjon om at et barn er plassert på institusjon for behandling av alvorlige atferdsvansker er svært personsensitiv informasjon. Vi ser samtidig at det ikke vil være mulig å la være å gi informasjon om dette, dersom varslingsreglene skal ha en hensikt. Dette er en av grunnene til at Bufdir ikke støtter lovforslaget.

Høringsuttalelse:
Høring om regulering av bruk av sakkyndige i barnevernssaker

Innledning

Sakkyndige rapporter vil kunne utgjøre en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget for de tiltak barneverntjenesten, fylkesnemndene og domstolene iverksetter overfor barn og foreldre. Ofte er dette tiltak som både er og kan oppleves som, svært inngripende overfor de berørte.

Vi støtter derfor departementets forslag om å styrke det formelle rammeverket rundt sakkyndigoppdraget for å heve kvaliteten, og styrke tillitten til det sakkyndige arbeidet og til avgjørelsesorganenes beslutninger.

Vi er enig i at det bør lovfestes en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å fastsette i forskrift hvilke krav som skal stilles til sakkyndiges mandat, rapporter og egenerklæringer. Vi mener forskriften også bør omfatte metoder for sakkyndiges arbeid.

Direktoratet mener det er et viktig rettsikkerhethensyn at det fremgår klart av loven hvilken myndighet sakkyndig har og hvilke oppgaver som inngår i sakkyndiges utredningsarbeid for barneverntjenesten. Vår erfaring og arbeid med *Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen* har gjort oss oppmerksom på at det er et slikt behov. Vi ber derfor departementet om å vurdere å også innarbeide en lovhjemmel som presisere rammene for det sakkyndige arbeidet, slik at hjemmelsgrunnlaget for dette arbeidet blir klarere enn hva som er tilfelle i dag.

Klar hjemmel i lov for inngripende tiltak

Departementet foreslår en ny forskriftshjemmel i barnevernloven § 2-6. Bestemmelsen gir departementet adgang til å fastsette i forskrift hvilke krav som skal stilles til mandat, rapport og egenerklæring. Vi er enig med departementet i at det er et behov for å lovfeste en slik forskriftshjemmel.

I tillegg mener vi forskriften bør ha regler om sakkyndiges metoder. Med metoder tenker vi hvilke virkemidler sakkyndige kan benytte i sin utredning. For eksempel samtale med barn og foreldre, observasjoner, hjemmebesøk, bruk av standardiserte utredningsverktøy, bruk av filming eller lydopptak, bruk av informanter fra familie, nettverk eller instanser osv.

Vi registrerer at departementets forslag avviker fra helsepersonellovens tilnærming til disse spørsmål. Etter helsepersonelloven § 15 er de overordnede kravene til attester, erklæringer o.l. regulert i selve loven, mens departementet i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om *utforming a*v og *innhold i* attester og erklæringer, se helsepersonelleloven § 15. Vi ber departementet vurdere om en tilsvarende tilnærming, også etter barnevernloven, kan være hensiktsmessig. Det vil i så fall medføre at de overordnede krav til sakkyndigrapporter inntas i loven, og at departementet gis anledning til nærmere regulere disse forhold i forskrifts form.

Direktoratet ønsker samtidig å be departementet vurdere om det er formålstjenlig å ytterligere presisere rammene for det sakkyndige arbeidet (den sakkyndiges myndighet/oppgaver).

Det følger av ordlyden i barnevernloven § 4-3 fjerde at «Barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige.» Det følger videre av ordlyden femte ledd at sakkyndig som er engasjert av barneverntjenesten kan kreve å få snakke med barnet i enerom.

I forarbeidene til lov om endringer i barnevernloven mv. (barnesakkyndig kommisjon)[11] uttaler departementet blant annet:

> *«Den sakkyndiges oppgave vil være å utrede et saksforhold eller et begrenset tema.»*

Om rammene for det sakkyndige arbeidet uttaler departementet videre:

> *«Det er imidlertid ingen bestemmelser i barnevernloven som krever at barneverntjenesten skal gjøre bruk av eksterne eksperter i sin utredning. Det er altså opp til barnevernet å vurdere når det skal engasjeres sakkyndig, og hva den sakkyndige skal utrede. Det er barneverntjenesten som bestemmer den sakkyndiges mandat og for øvrig hvilke rammer den sakkyndige skal ha for sitt arbeid.»*

I høringsnotat om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet foreslår departementet en ny bestemmelse (ny § 2-1 c) i barnevernloven [12], der det presiseres at barneverntjenesten ikke kan inngå avtale med private tjenesteytere om igangsetting og gjennomføring av undersøkelse.

Som begrunnelse uttaler departementet[13]:

> *Både beslutningen om å åpne en undersøkelse etter barnevernsloven, og selve prosessen med å gjennomføre undersøkelsen, innebærer offentlig myndighetsutøvelse av sterkt inngripende karakter. Undersøkelser og påfølgende vedtak inneholder ofte mye faglig skjønnsutøvelse. Resultatet kan være avgjørende for de involverte barna og foreldrenes videre stilling.*
>
> *Undersøkelsen legger grunnlaget for de etterfølgende vedtakene og beslutning om henleggelse, iverksettelse av hjelpetiltak, omsorgsovertakelse eller atferdsplassering. Departementet mener derfor at rettssikkerhetshensyn taler for at undersøkelsesprosessen er en oppgave som kun bør utføres av ansatte i barneverntjenesten.*

Samtidig uttaler departementet i samme avsnitt:

> *Det forutsettes vel å merke at barnevernstjenestene fortsatt skal kunne få **bistand** fra private i form av sakkyndiges vurderinger, juridisk bistand og bistand fra Bufetat i å utrede omsorgssituasjonen til sped- og småbarn.*

[11] Ot.prp. nr. 68 (2007-2008)
[12] Høringsnotatet om rammevikår for private tjenesteytere i barnevernet s. 91
[13] Høringsnotet om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet s. 37

Om barnevernloven § 4-3 fjerde og femte ledd uttaler departementet[14]:

> *Barnevernloven har én bestemmelse som lar kommunen **delegere** myndighetsutøvelse til private tjenesteytere. Det fremgår av barnevernloven § 4-3 fjerde og femte ledd at barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige i forbindelse med en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon*.

Om forskjellen mellom «delegering» og «bistand» uttaler departementet[15]:

> *Når en offentlig myndighetsoppgave delegeres til private, overlates eller legges oppgaven til den private tjenesteyteren. Når en offentlig myndighetsoppgave utføres med bistand fra en privat tjenesteyter, skal barnevernstjenesten være så tett på leveransen at den privates leveranse er kjennetegnet av å være hjelp og støtte til barnevernstjenesten, men at myndighetsutøvelsen fortsatt ligger hos barnevernstjenesten.*

Etter direktoratets vurdering er det uklart etter barnevernloven § 4-3 fjerde ledd hvilke oppgaver, som er en del av barneverntjenestens undersøkelse, som kan overlates til den sakkyndige og inngå i den sakkyndige utredningen.

Etter det departementet uttaler i forarbeidene og høringsnotatet, er det klart at barneverntjenesten, også etter gjeldende rett, ikke kan overlate hele undersøkelsen til private aktører. Tilsvarende er det klart at barneverntjenesten kan be sakkyndige om bistand til å utrede et bestemt saksforhold/tema i forbindelsen med undersøkelse. Rammene for det sakkyndige arbeidet utover dette er ikke gitt, men overlatt til barnverntjenesten selv å bestemme. (se ot. Prp. nr. 68 (2007-2008).

En sakkyndig utredning er et inngripende tiltak overfor den som utredes. Rettssikkerhetshensyn tilsier at bør fremgå klart av loven hvilken myndighet den sakkyndige har og hvilke oppgaver som inngår i en sakkyndig utredning. Vi hadde ønsket en tydeliggjøring av disse rammene i lovteksten.

Det bør samtidig legges opp til en enhetlig bruk av begrepene «bistand» og «delagasjon» i relasjon til barnevernlov § 4-3 fjerde ledd. Om barneverntjenesten har adgang til å *delegere* myndighetsoppgaver etter denne bestemmelsen eller kun adgang til å be om sakkyndig *bistand* er uklart. Vår vurdering er at en sakkyndig bistår barneverntjenesten i en undersøkelse.

Med bakgrunn i dette ber vi departementet vurdere om det i tillegg til en forskriftshjemmel bør være en lovhjemmel som regulerer den sakkyndiges myndighet og oppgaver i forbindelse med barneverntjenestens undersøkelse. Dette forslaget må sees i sammenheng med forslaget til ny barnevernlov § 2-1 c, se høringen om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet.

[14] Høringsnotat om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet s. 29
[15] Høringsnotat om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet s. 28