

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse: 21/00313-1

Vår dato: 23.09.2021

Fellesorganisasjonen (FO)

Mariboegs gate 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
+47 919 19 916

E-post:
kontor@fo.no

Bankgiro: 9001.06.35674

Bankgiro kontingent:
9001.08.71394

Org.nr:
870 953 852 MVA

fo.no

Innspill fra FO til barnevernsutvalget

Fellesorganisasjonen (FO) er fagforeningen og profesjonsforbundet for over 31.000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.

FO ønsker å takke for et godt møte. Vi ser frem til å kunne bidra i arbeidet for å styrke barnevernet, og vi håper dette er starten på en god og fruktbar dialog.

Nedenfor har vi oppsummert våre innspill med utgangspunkt i budskapet vårt på utvalgsmøtet. Først vil vi si noe om utfordringer i barnevernet generelt og se dette i sammenheng med forslag til løsninger. Deretter kommenterer vi mandatet.

Kort oppsummert anbefaler vi å:

- styrke bemanningen, særlig i barneverntjenesten. En veiledende bemanningsnorm hvor saksbehandlere vil være et viktig hjelpemiddel
- satse på systematisk veiledning og kompetanseutvikling i den enkelte barneverntjeneste og barneverninstitusjon
- satse på de barnevernfaglige profesjonsutdanningene gjennom å styrke rammevilkårene og satse på å rekruttere undervisningspersonell med profesjonsutdanning
- satse på tiltaksutvikling, inkludert fag- og tiltaksutvikling med lokal forankring i tjenestene
- se nærmere på fylkesnemnda rolle, og samspillet mellom fylkesnemnd og kommune. Herunder behovet for å gå tilbake til gammelordning
- gå nærmere inn på forsvarlighetsbegrepet
- sette fokus på god praksis gjennom å innhente kunnskap og lære av barneverntjenester og institusjoner som jobber godt og lykkes
- utrede deling av kommunalt barnevern i et «hjelp- og et tvangsbarnevern» for å avklare om dette er en god faglig løsning og til beste for dem barnevernet skal hjelpe

Utfordringer og løsninger i barnevernet

Først vil vi understreke at de ansatte er barnevernets viktigste ressurs og at de må satses på. Det er svært viktig å ha med seg i arbeidet med å lage anbefalinger for videreutvikling av barnevernet.

Bemanning

FO har lenge fått tilbakemeldinger fra mange medlemmer, særlig i barneverntjenesten, om at de har en for travel arbeidshverdag hvor de opplever at de har ansvar for flere barn enn det de mener er forsvarlig mht å gjøre jobben godt.

Godt faglig og forsvarlig arbeid tar tid. Det tar tid å bli kjent og bygge gode relasjoner både til barn og foreldre. Tid for å kunne møtes flere ganger for å skape trygghet og rom til å fortelle, men også for å kunne legge til rette, motivere og gjøre det trygt å jobbe med endring. Det er også viktig med tid til kompetanseutvikling hos ansatte og ledere, samt hele kontorets felles kompetanse. Veiledning, kursing og videreutdanning vil være sentralt.

Vi mener at en veiledende bemanningsnorm hvor saksbehandlere, i gjennomsnitt på et kontor, har ansvar for inntil 15 barn vil være et viktig hjelpemiddel. Man kan ha en veiledende bemanningsnorm som et vurderingspunkt i tilstandsrapporten som skal legges frem for kommunestyret. Ut fra en slik norm må det forklares hvordan barneverntjenesten har en forsvarlig bemanning.

Kompetanse

FO er glad for at det er vedtatt kompetansekrav, men det må bli tydeligere på hva som er relevant kompetanse for å jobbe i barnevernet. Både for barneverntjenesten og i institusjon må dette presiseres. Vi er spent på hvilke anbefalinger Bufdir vil komme med.

Veiledning

Vi er bekymret for om dårlig bemanning i barnevernet fører til at veiledning blir nedprioritert. Det er et særlig behov for å satse på systematisk veiledning og kompetanseutvikling i den enkelte barneverntjeneste og barneverninstitusjon. Uansett lengde på utdanning har ansatte behov for veiledning både når en er ny i barnevernesfeltet, men også som et kontinuerlig tiltak. Dette bidrar til å sikre kvalitet, motvirke slitasje, sykefravær og turnover. Uavhengig av kompetansekravene vil ansatte fremdeles stå i krevende saker eller i kompliserte miljøterapeutiske situasjoner hvor de har stort ansvar, og hvor det stilles høye krav til selvstendige vurderinger. Dette er en arbeidshverdag som ikke endrer seg selv om det de ansatte fyller kompetansekravene. Det er viktig at ansatte ikke sitter alene med komplekse problemstillinger og utfordringer. Nyansatte bør ha individuell- og gruppeveiledning med fokus på det å være nyansatt, på fagutvikling og på kritisk refleksjon om egen rolle og praksis o.l. Vi vil understreke at også ledere har behov for veiledning og kontinuerlig kompetanseutvikling. Dette er viktig for å styrke ledelse og organiseringen i barnevernet.

Barnevernsfaglige profesjonsutdanninger

Det er også et behov for å satse på de barnevernsfaglige profesjonsutdanningene. Det skjer ikke i tilstrekkelig grad i dag. Utdanningene for barnevernspedagog og sosionom gis dårlige økonomiske rammer for å utvikle gode profesjonsutdanninger. Gode profesjonsutdanninger som jobber tett med praksisfeltet er ressurskrevende. Særlig er undervisning og veiledning i små grupper, god individuell praksisforberedelse og -oppfølging, og ferdighetstrening kostbart. Dette er nødvendige undervisningsformer for å utdanne og forberede barnevernspedagoger og sosionomer på praksisfeltet de skal ut i. Slike undervisningsformer er imidlertid kostnads-krevende, og rammevilkårene for disse profesjonsutdanningene er ikke gode nok når sosionom ligger i finansieringskategori F (helt nederst) og barnevernspedagog i E. Det er ikke mulig å diskutere kvalitet i utdanningene løst fra rammene de opererer innenfor. Barnevernspedagog- og sosionomutdanningene er kraftig underfinansiert. Det er

behov for å styrke rammevilkårene for å sikre mer forskningsbaserte, yrkesrettede og praksisnære studier.

Viktig for kvaliteten er også at en stor del av de ansatte på profesjonsutdanningene har en av profesjonsutdanningene som grunnutdanning. Undervisningspersonell med egen profesjonsbakgrunn og erfaring fra praksisfeltet bidrar til å styrke arbeidslivsrelevans. Vår bekymring er at det prioriteres førstekompetanse på bekostning av fagpersoner med lavere grads utdanning (tilsvarende mastergrad) med relevant profesjons og erfaringskompetanse. Resultatet er for mange ansatte med førstekompetanse som har en noe perifer faglig kompetanse og at dette går på bekostning av nok ansatte med relevant kompetanse i å veilede, drive ferdighetstrening og i å drive frem gode utviklingsprosjekter i nært samarbeid med fagpersoner i feltet.

Integrert mastergrad og toårig masterpåbygning

FO støtter departementets argumentasjon for, og konklusjon om, at bachelor med toårig masterpåbygning skal være hovedmodell. Samtidig blir det interessant å følge utviklingen og evalueringen av forsøket med femårig integrert masterutdanning i barnevern ved UiA som et eventuelt supplement til hovedmodellen.

Kompetanse hos sakkyndige

I møtet kom det spørsmål knyttet til sakkyndige. Vi har ikke oversikt over omfanget det er i bruk i barnevernet. Vi har inntrykk av at gode sakkyndige oppleves som en ressurs i barnevernsarbeidet. Vi har derfor ønsket velkommen et kompetansekrav for sakkyndige, og støttet en bestemmelse med forskriftshjemmel som gjør at departementet kan gi bestemmelser om sakkyndigarbeid.

I tillegg til lovfesting av et kompetansekrav på masternivå anbefaler vi at det i forskriftshjemmelen stadfestes at den sakkyndige skal ha relevant kompetanse i tråd med mandatet og oppdraget denne skal utføre.

Vi mener også at sakkyndigkompetansen må kvalitetssikres. FO anbefaler derfor at for å kunne være sakkyndig psykolog i barnevernet må man være psykologspesialister som i tillegg har fullført Psykologforeningens barnefaglige sakkyndige utdanning, og på den måten er oppført på nasjonal liste for sakkyndige. De må også være spesialisert på tema de skal utrede. I tillegg mener vi at barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere som er godkjent med relevant klinisk spesialist må kunne brukes som sakkyndig i henhold til sin spesialisering når de på samme måte som psykologspesialistene har fullført Psykologforeningens barnefaglige sakkyndige utdanning, jf. opptakskriterium 3¹.

Tiltaksutvikling, med vekt på hjelpetiltak

Utgangspunktet for en barnevernfaglig vurdering av tiltak skal være barn, unges og deres familiers individuelle behov. Det betyr at et kunnskapsbasert barnevern må tilby et mangfold av metoder og barnevernfaglige tilnærminger som ivaretar det barnevernfaglige skjønnet den enkelte saksbehandler skal og må utøve. Det er en stor utfordring i dag at vi ikke har gode nok hjelpetiltak. Vi har tro på at fag- og tiltaksutvikling også må gjøres med lokal forankring. Det er da nødvendig med ansatte som har tid og kompetanse til å jobbe med tiltaksutvikling i kommunene.

¹ 3. Søkere som ikke har spesialistutdanning/utdanning som nevnt under punktene 1 og 2 kan unntaksvis tas opp til opplæringsprogrammet etter en individuell vurdering. Et minstekrav er at søkeren etter avsluttet relevant hovedfag kan dokumentere minst tre års veiledet praksis i en hovedstilling som innebærer variert og direkte klientarbeid med barn og deres familier og som også innebærer erfaring fra tverrfaglig samarbeid.
<https://www.psykologforeningen.no/medlem/kurs-og-utdanning/andre-utdanningsprogram/utdanning-av-barnefaglig-sakkyndige>

Rettsikkerhet

Vi ønsker å løfte det vi ser på som en lite kommunisert rettsikkerhetsutfordring. Det handler om fylkesnemnda sin rolle, og samspillet mellom fylkesnemnd og kommune. I tillegg ser vi behov for å gå inn på forsvarlighetsbegrepet.

Fylkesnemnd

Vi erfarer at ansatte i barneverntjenesten har en forventning om at fylkesnemnda er en selvstendig og frittstående instans som vurderer, sjekker ut og etterspør utdypende dokumentasjon ved behov og ikke kun baserer seg på saksfremstillingen fra barneverntjenesten. Vi får tilbakemelding om at barneverntjenesten i kompliserte saker kan være usikker på om vurderingen av omsorgsovertakelse er korrekt. I de tilfeller ønskes nemndas vurdering av saken som en kvalitetssikring og et ønske om at nemnda skal ettergå kommunens arbeid. Vi er usikre på om nemnda selv anser at de har denne funksjonen.

Med bakgrunn i at samtaleprosess blir innført er sannsynligheten stor for at det er de mest kompliserte og konfliktfylte sakene som vil gå til tradisjonell nemndsbehandling. Vi tror da at det er behov for å styrke nemnda og at man bør vurdere å gå tilbake til gammel modell hvor det settes full nemnd i alle saker, det vil si at det i tillegg til nemndsleder møter to fagkyndigmedlemmer og to legmedlemmer.

Forslaget om at størrelsen på fylkesnemnda skulle reduseres som en normalordning ble fremmet i NOU 2005:9 *Om ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene*. Vi advarte mot dette da, og har senere ved flere anledninger anbefalt å gå tilbake til at det som utgangspunkt settes full nemnd i alle saker. Vi mente den gang, og mener i dag, at daværende ordning med mulighet for forenklet behandling er fornuftig når alle parter er enige om dette. Ordningen med full nemnd ble evaluert som god i et rettsikkerhetsperspektiv for barn og foreldre i NOU 2005: 9. Den konkluderte med at en bred sammensetning av fagkyndige og legfolk i fylkesnemnda, ved full behandling, sikret et godt faglig utgangspunkt for best mulige beslutninger til barnets beste.

Vi er fortsatt skeptiske til at fylkesnemndsleder alene i den nye ordningen har fullmakt til å bestemme sammensetningen. Hovedbekymringene til FO omhandlet hvordan utvalget beskrev barnevern- og sosialfaglig kompetanse. Dessuten at det helsefaglige perspektivet ble forstått som å favne kunnskap om hele problemkomplekset i en barnevernssak. FO ga derfor uttrykk for sterk bekymring for at konsekvensen ville bli at den barnevern- og sosialfaglige kompetansen kom til i stor grad å forsvinne fra fylkesnemndene, og at den juridiske og helsefaglige kompetansen ville bli rådende. Dette er blitt en realitet². Våre medlemmer ansatt i barneverntjenester, og våre medlemmer som er oppnevnt som fagkyndige, har dessuten kommet med tilbakemeldinger om at fylkesnemndas beslutninger ikke baseres på et bredt faglig grunnlag. Og at barnevernspedagoger og sosionomer i mye mindre grad enn tidligere benyttes som fagkyndige, selv om det er lokale forskjeller.

Loven og forarbeidene er tydelige på at når sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemndsleder bestemme at nemnda skal settes med to fagkyndige. Dette erfarer vi at i liten grad skjer. Den gamle ordningen med to fagkyndige sikret etter FOs mening tilstrekkelige faglige perspektiver inn i det vanskelige beslutningsarbeidet som fylkesnemndene skal foreta. Barns utvikling, omsorgsbehov og vurdering av foreldres omsorgsevne, og ikke minst forståelse av den sosiale og samfunnsmessige konteksten barnet og familien lever i, er sentrale komponenter i den barnevernfaglige

² <https://fontene.no/nyheter/bare-en-av-ti-barnevernssaker-i-fylkesnemnda-i-agder-har-sosialarbeider-som-fagkyndig-6.47.621485.6081ee9cd5>

kompetansen barnevernspedagoger og sosionomer har. Sammen med psykologisk kompetanse utgjør dette et bredt og forsvarlig faglig vurderingsgrunnlag.

Forsvarlighetsbegrepet

FO mener det er et behov for å konkretisere forsvarlighetsbestemmelsen i barnevernet. Vi anbefaler utvalget å se på konkretiseringen som er gjort i helselovgivningen, for eksempel i helse- og omsorgstjenestelovens § 4-1, og utrede hvordan forsvarlighet kan konkretiseres i barnevernet. Vi mener det må innebære å se på hva som er forsvarlig bemanning, samt forsvarlig størrelse på en tjeneste både når det gjelder habilitetsutfordringer og fagmiljø. I tillegg anbefaler vi at det også utredes hva som er forsvarlig kompetanse hos sakkyndige. I dag finnes ikke kompetansekrav om at sakkyndige har relevant kompetanse i tråd med utredningsmandat og oppdraget som skal utføres. FO ser behov for å utrede hvordan forsvarlig kompetanse sikres hos sakkyndige.

Kommentarer til mandatet

Vi ønsker å påpeke at noen av problemstillingene vi har nevnt over også er relevant når det gjelder mandatet.

Hadde ønsket to utvalg

Vi legger merke til at utvalget til stadighet benevnes som rettsikkerhetsutvalget. Det mener vi er uheldig fokus da utgangspunktet var et utvalg som skulle gå grundig inn på utfordringer og løsninger mht barnevernsinstitusjonene. Det var også en grunn til at vi ikke ønsket at man skulle slå sammen utvalget som skulle se på rettsikkerhet og det som skulle se på utviklingen av barnevernsinstitusjoner.

Problemstillingene som det er behov for å belyse i disse to utvalgene er i liten grad sammenfallende. Slik vi ser det er behovet for utredning når det gjelder barnevernsinstitusjoner i hovedsak knyttet til ulike faglige utfordringen som handler om god praksis, faglig videreutvikling og hvilke rammer som er nødvendige for å styrke dagens institusjonsbarnevern. Vi anbefaler utvalget å vurdere å knytte til seg eksterne som kan bistå når det gjelder den delen av mandatet som handler om kvalitetssikring av institusjonstilbudet.

Barnevernsinstitusjoner

FO har lenge vært opptatt av måten Bufetat har organisert barnevernsinstitusjoner. I lys av alle rapporter som er kommet mener vi det er viktig at utvalget tar utgangspunkt i en kunnskapsoppsummering for å kunne treffe best mulig med sine anbefalinger. Særlig mener vi det bør ses på den reelle valgmuligheten ansatte i kommunalt barnevern og familien og barnet/ungdommen har for å velge et tiltak som de mener er best egnet. Videre om differensieringen av institusjonstyper er egnet til å dekke barn og ungdom i barnevernet sine behov for god omsorg og hjelp. Vi anbefaler at utvalget identifiserer svikt i samarbeidet mellom ansatte i det kommunale barnevernet og institusjonene som hindrer at barn og unge best mulig hjelp. Det må settes fokus på barn og ungdoms mulighet for medvirkning.

Riksrevisjonens rapport som ble offentliggjort 30.09.2020 påpekte fire sentrale funn:

- Behovene til flere barn blir ikke godt nok kartlagt ved valg av barnevernsinstitusjon
- Flere barn blir ikke godt nok fulgt opp under oppholdet i barnevernsinstitusjoner
- Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner har ikke fungert godt nok
- Brudd på rutiner for kjøp av institusjonsplasser øker risikoen for både dyre innkjøp og for at det ikke blir tatt nok hensyn til barnenes behov

Riksrevisjonens rapport om barnevernsinstitusjoner påpeker flere viktige områder som bør med i mandatet. Vi vil særlig fremheve punktet som handler om hvordan man finner nye hjem til barn og unge. Vi opplever ikke at dagens system med anbud og konkurranseutsetting fungerer godt nok. Det må være andre måter å gjøre dette på. Vi må ha systemer som legger til rette for fagutvikling og samarbeid på tvers av de som driver barnevernsinstitusjoner. Vi opplever at fagutviklingen i feltet stagnerer fordi god fagutvikling blir konkurransefortrinn. Det gagnar ikke barna, ikke foreldrene, ikke ansatte og heller ikke den nødvendige videreutviklingen av et bedre barnevern. Tall, vi har fått fra våre tillitsvalgte i Bufetat, fra første kvartal 2021 viser at enkeltkjøp av institusjonsplasser igjen er på vei opp, og at belegget på statlig plasser er mindre enn budsjettet:

- Andelen enkeltkjøp av private kjøp var 53 prosent per 1. tertial mot 49 prosent ett år tilbake.
- Om lag 30 prosent av totale oppholdsdager på omsorg var enkeltkjøp, mens tilsvarende var 50 prosent for atferd.
- Hittil i år er gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner lavere enn i budsjett, 76 % mot 84% budsjettet.

Vi vet mye om hva som ikke fungerer i barnevernet og i barnevernsinstitusjoner. Vi håper utvalget også vil fokusere på hva de som lykkes gjør. Finne barneverntjenester som har klart å snu innsatsen sin fra omsorgsovertakelser til forebygging og tidlig innsats og solide målrettede hjelpetiltak og institusjoner som jobber godt miljøterapeutisk og lykkes. Hva gjør de, og hva kan vi lære av dem?

Utredning av «hjelp- og tvangsbarnevernet»

Flytting av «tvangsbarnevernet» vil ha store organisatoriske konsekvenser, som igjen har konsekvenser for hvordan kommunalt barnevern vil fungere for de barna som trenger hjelp. FO er skeptisk til å dele barnevernet i et «hjelpbarnevern» og et «tvangsbarnevern». Vi ser ikke for oss hvordan dette vil være en god faglig løsning. Vi ønsker likevel at utvalget skal utrede dette fordi dette er forslag som stadig løftes frem som svar på utfordringene i barnevernet. Vi anser at dette vil være en omfattende jobb og ser at den kan bli en utfordring for utvalget å få til. Vi mener imidlertid at en slik utredning må skje innenfor tidsrammen av utvalgets arbeid og ikke noe som legges inn som et av tiltakene som skal ses videre på. Dette bør eventuelt være noe utvalget ber om bistand til ved behov. Vi tror at barnevernfeltet er tjent med en grundig utredning som gir en avklaring på om en slik deling vil være til det beste for dem som barnevernet skal hjelpe. Vi anser det som nødvendig at de som skal gjøre en slik utredning må:

- Ha kompetanse på barnevern. Det betyr også å inkludere representanter for barn og foreldre i barnevernet, samt ansattes organisasjoner.
- Ha god kompetanse i konsekvensutredning, og risiko- og sårbarhetsanalyse.
- Representere alle parter i trepartssamarbeidet. Helst også med barnevernfaglig kompetanse.

Med vennlig hilsen

Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

Tonje Wejden
Rådgiver