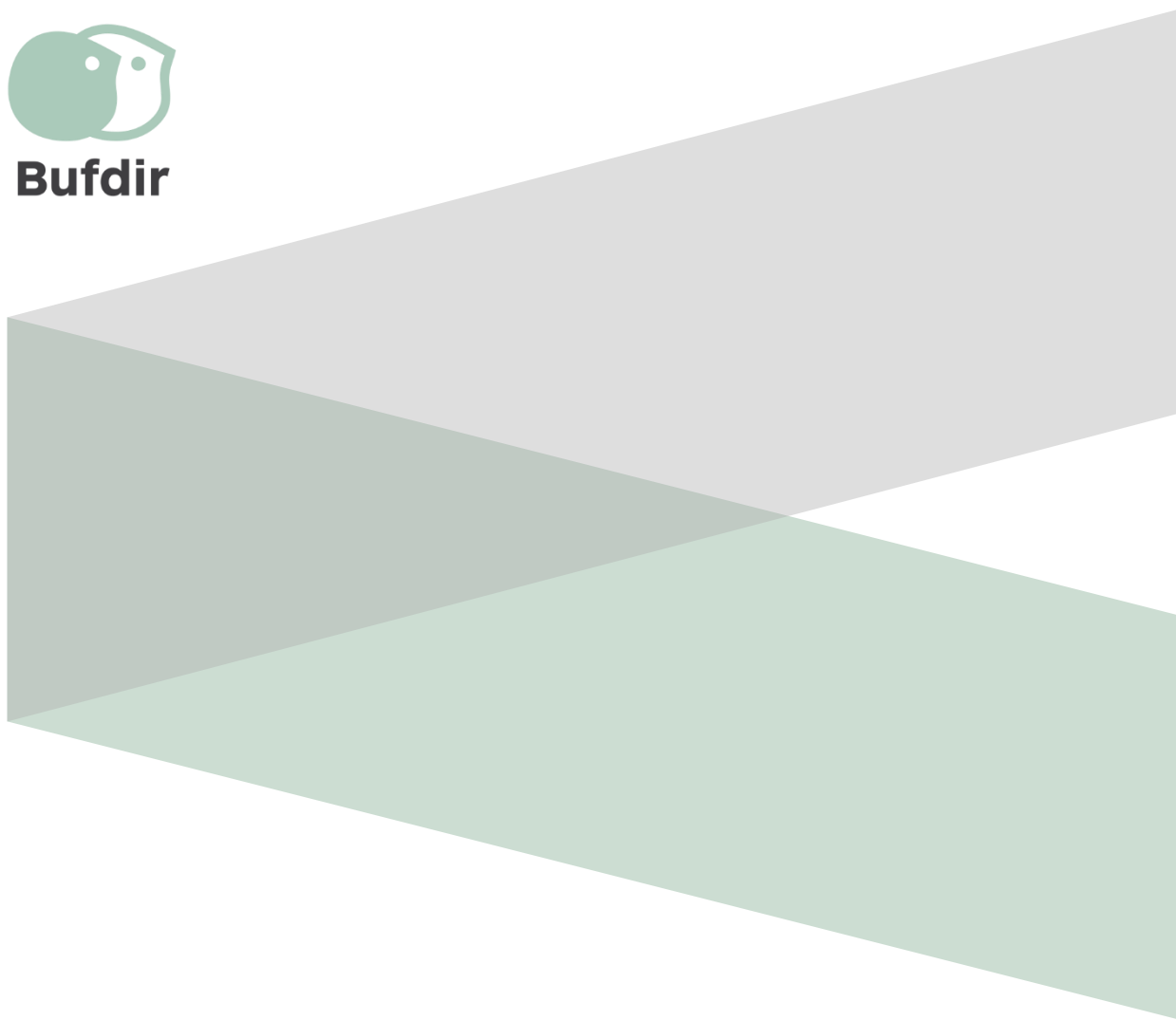


Vold og overgrep mot barn og unge

Utredning av en sertifiseringsordning og andre kompetansehevingstiltak for offentlige ansatte som er i kontakt med barn



Bufdir





Bufdir

BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2021

bufdir.no

Sammendrag

Om oppdraget

En betydelig andel barn og unge i Norge blir utsatt for vold og seksuelle overgrep. En rekke rapporter¹ og studier peker på manglende kompetanse og samarbeid mellom tjenestene når det gjelder å forebygge og avdekke vold og overgrep mot barn.

I 2016 fremmet regjeringen en Opptrappingsplan mot vold og overgrep for perioden 2017-2021. Opptrappingsplanen skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner med særlig vekt på å bekjempe vold og overgrep som rammer barn og unge.

Bufdirs oppdrag om å utrede en sertifiseringsordning er gitt i tildelingsbrevet for 2019 (O 4), og har sin bakgrunn i anmodningsvedtak 607 (2016-2017), som ble gjort i forbindelse med Stortingets behandling av Opptrappingsplanen:

«Stortinget ber regjeringen utrede en sertifiseringsordning som alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn, må gjennomføre. Ordningen skal sikre at alle har kompetanse om vold og overgrep, den bør være enkel og praktisk å gjennomføre, og det bør stilles krav om fornyelse f.eks. hvert andre år».

Oppdraget innebærer mulig innføring av et nytt statlig tiltak, og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Dette gjør at vi har utredet både om en sertifiseringsordning vurderes å være et hensiktsmessig tiltak på feltet, samt ulike *alternativer* for en eventuell sertifisering, både mer og mindre omfattende løsninger. Vi har også utredet alternative tiltak til en sertifiseringsordning, basert på det definerte samfunnsproblemet.

Fremgangsmåte

Utredningen omfatter tiltak som påvirker en rekke offentlige tjenester. For å sikre et godt beslutningsgrunnlag har vi gjennomført bred kunnskapsinnhenting og involvering av berørte aktører.

Vi har anskaffet en litteraturgjennomgang og en spørreundersøkelse som også inkluderer kvalitative intervjuer. I tillegg har direktoratenes arbeid med innledende kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep vært et viktig kunnskapsgrunnlag.² Arbeidsgruppen i Bufdir har også gjennomgått relevant litteratur og offentlige rapporter og

¹ Se f.eks. Barne- og likestillingsdepartementet, 2016 og NOU 2017:12

² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

utredninger.

Medarbeidere i direktoratet har vært på studiebesøk i Sverige og Finland for å se hen til erfaringer fra tilsvarende arbeid, og vi har involvert en stor rekke relevante aktører i arbeidet:

- Orienterings- og drøftingsmøter med berørte direktorater
- Innspillmøter med:
 - Sivilsamfunnsorganisasjoner og Barneombudet
 - Fag- og interesseorganisasjoner
 - KS og statsforvaltere
 - De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene)
- Møte i Bufdirs brukerråd
- Møte med representanter fra Politihøgskolen i Stavern, prosjektet SAMOT (samvirke mellom grunnutdanninger om arbeid mot vold og overgrep)

Vi har også mottatt skriftlige innspill fra flere av aktørene over, samt utvalgte krisesentre og Private barnehagers landsforbund.

Hva er samfunnsproblemet? Dagens kompetansebehov om vold og overgrep og strukturer for kompetanseheving

For å vurdere aktuelle tiltak, og om en sertifiseringsordning er hensiktsmessig, har vi først redegjort for samfunnsproblemet. Hva er utfordringene på feltet i dag som tilsier at det bør iverksettes tiltak?

Utredningen omhandler behovet for økt kompetanse på tvers av ulike sektorer og tjenester. Oppsummert har vi identifisert **fem overordnede utfordringer**. Utfordringene er på forskjellige nivåer og omfatter kompetansebehov og eksisterende kompetansetilbud rettet mot tjenestene på den ene siden, og strukturene for kompetanseheving på den andre.

- **Stort behov for økt kompetanse:** Det er et behov for økt kompetanse om vold og overgrep mot barn i alle tjenester. Hva slags kompetanse det er behov for avhenger av mandat og rolle i de ulike tjenestene. Vi har identifisert at det er et særlig behov for handlings- og samhandlingskompetanse, og kompetanse om barn og unges medvirkning.
- **Mange og varierte kompetansehevingstilbud:** Det eksisterer i dag mange og i stor grad, varierte kompetansehevingstilbud. Disse er, eller oppleves, i varierende grad å være tilgjengelig for tjenestene og tilpasset alle målgrupper.
- **For lite oppmerksomhet om implementering og lokal forankring:** Det er et behov for økt oppmerksomhet på implementering og lederforankring av arbeidet lokalt

- **Manglende samordning og tverretatlig innsats:** Arbeidet mot vold og overgrep mot barn preges av mangel på samordning på alle forvaltningsnivåer
- **Store behov for mer forskning og evaluering:** Få av tiltakene som finnes er evaluert og kvalitetsvurdert

Mål for utredningen

Det overordnede målet med en *sertifiseringsordning* er presisert i oppdragsteksten: Ordningen skal sikre at alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn har kompetanse om vold og overgrep.

Når vi utformet mål for *utredningen*, tok vi utgangspunkt i de problemene man ønsker løst med eventuelle tiltak på området (samfunnsproblemet). Dette er nødvendig for å vurdere hva som er de beste tiltakene for å løse problemene, og om en sertifiseringsordning er et egnet tiltak.

I utforming av mål skiller vi mellom ønsket situasjon for samfunnet som helhet (samfunnsmål) og for målgruppene (effekt mål). *Samfunns målet* er at barn som står i fare for, eller utsettes for vold og seksuelle og overgrep, får god nok hjelp fra tjenesteapparatet.

I utforming av *effekt mål* har vi tatt utgangspunkt i vår beskrivelse av samfunnsproblemet. Anbefalte tiltak eller forslag til videreutvikling på feltet må overordnet bidra til

- **Å styrke tjenesteapparatets kompetanse, særlig handlings- og samhandlingskompetanse og kompetanse om barn og unges medvirkning.**

Dette er derfor hovedmålet i utredningen. Vi har i tillegg formulert tre delmål for tiltakene vi utreder, og som kan bidra til å øke kompetansen i tjenesteapparatet og redusere samfunnsproblemet:

- **Å tilrettelegge for at tjenestene har tilgang til, og oversikt over, kvalitetssikrede kompetansehevende tilbud**
- **At relevante sektorer og tjenester opplever at tilbudet om kompetanseheving samsvarer med behovene de har, og tar tilbudet i bruk**
- **Bedre kunnskap om resultater og virkninger av eksisterende (og ev. nye) tiltak**

Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

Sertifisering er en formalisert form for evaluering som skal lede til utstedelse av et sertifikat. Hensikten med sertifisering av en person eller organisasjon er å få en bekreftelse på at vedkommende har nødvendig kompetanse og ferdigheter til å utøve sin virksomhet.³ I dette oppdraget er sertifisering tenkt oppnådd gjennom *et felles kurs/kompetansehevingsopplegg for alle i tjenesteapparatet* som er i kontakt med barn og unge.

I utredningen redegjør vi først for noen generelle problemstillinger knyttet til innføring av en sertifiseringsordning. Deretter gjør vi avgrensninger for den videre utredningen, og legger frem to alternative innretninger til en sertifiseringsordning - **en lovpålagt, omfattende ordning, og en frivillig, mindre omfattende ordning** - og drøfter fordeler, ulemper og mulige virkninger ved alternativene. De to alternativene er å anse som idealtyper.

Generelle problemstillinger

Juridiske problemstillinger

Vi kan skille mellom frivillige og pålagte sertifiseringsordninger. En lov- eller forskriftsfestet sertifisering vil være betydelig mer krevende, omfattende og utfordrende å innføre enn en frivillig sertifiseringsordning, og må sees opp mot hensynet til kommunalt selvstyre. *Vi utreder både en lovpålagt og en frivillig sertifisering.*

Innholdet i et eventuelt felles kurs

Nødvendig og tilstrekkelig kompetanse om vold og overgrep mot barn varierer mellom sektorer, tjenester og ansattes rolle, i henhold til arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Vi vurderer derfor at en eventuell sertifisering må handle om å sikre en *basiskompetanse*, og rettes mot kompetansebehovene som er felles for ulike tjenester og yrkesgrupper. En basiskompetanse bør dekke alle dimensjonene av kompetansebegrepet (fenomenforståelse; handlings- og henvisningskompetanse; samhandlingskompetanse; og kompetanse om barns medvirkning), men bør særlig rettes mot å øke de ansattes handlings- og samhandlingskompetanse, og kompetanse om barns medvirkning.

Målgruppe for og arbeidsoppgaver som kan omfattes av en sertifisering

Oppdraget er å utrede en sertifisering for alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn. Med bakgrunn i en rekke innspill vi har fått i dialogen med relevante aktører, så diskuterer vi også kort en sertifisering rettet mot henholdsvis ledere, ufaglærte og virksomheten.

³ Hofstad, 2020

Forankring på ledernivået er en viktig forutsetning for kompetanseheving blant de ansatte. Vi ser også at ufaglærte innen ulike sektorer kan ha større behov for kompetanseheving om vold og overgrep enn personer som har slik kunnskap dekket gjennom sin utdanning. Samtidig ser vi at behovet for kompetanseheving vil kunne gjelde også for ansatte med grunnutdanning: Det er behov for kontinuerlig læring og øvelse for å forebygge, avdekke og følge opp vold og overgrep mot barn og unge.

Oppsummert mener vi at det ikke er hensiktsmessig med en sertifisering rettet mot særskilte grupper. *Videre utreder vi derfor en sertifisering rettet mot alle ansatte, i tråd med oppdraget.* Vi ser imidlertid store utfordringer med forslaget, særlig knyttet til hvordan man skal avgrense hvem som omfattes av sertifiseringen og hva slags kontakt med barn som kreves. Det vil videre være krevende å utvikle en ordning som kan passe for alle yrkesgrupper, og alle roller.

Ulike typer tiltak som kan gjennomføres for å oppnå sertifiseringen

I oppdraget er det spesifisert at et eventuelt tiltak som skal innføres skal være *enkelt og praktisk* å gjennomføre, samt at det skal stilles krav til fornyelse. Dersom et kurs skal rettes mot alle, og i tillegg være enkelt og praktisk å gjennomføre, er et alternativ å innføre et e-læringskurs. En del aktører har i innspillsrunden vært positive til e-læring, men trekker frem at erfaringer fra praksisfeltet viser at det må suppleres med samlinger, øving og veiledning.

I den videre utredningen vurderer vi derfor både et e-læringskurs og et mer omfattende kursopplegg med øvelser og veiledning.

Lovpålagt sertifiseringsordning med omfattende kursopplegg

I en slik modell vil arbeidsgiver (i mange tilfeller kommunene) ha ansvar for å sikre at de ansatte blir sertifisert og gjennomfører kursopplegget. En forutsetning for dette alternativet er at det vil være lite forholdsmessig å innføre lov- og forskriftsendringer dersom kursopplegget som kreves for å bli sertifisert er av et lite omfang.

Ut fra denne forutsetningen, vil det være behov for å utvikle et kursopplegg av et større omfang, med tydelige læringsmål, og med opplæringsaktiviteter som vil kunne treffe alle relevante målgrupper. Det kan f.eks. inkludere et e-læringskurs, men som må suppleres med øvelser, samlinger og varierte læringsaktiviteter.

Samlet sett er vår vurdering at innføring av en lovpålagt sertifiseringsordning ikke vil være et formålstjenlig tiltak. Virkningene av tiltaket er usikre, men det er sannsynlig at det vil ha *betydelig* større kostnads- enn nyttevirkinger for alle aktører:

Sammendrag

- Tiltaket vil kreve store ressurser for statlige myndigheter til utvikling, implementering, drift og evaluering. I tillegg vil det påløpe kostnader og ressurser i å sørge for at et eller flere sertifiseringsorganer kan utstede sertifisering, og også drive oppfølging og tilsyn.
- En lovpålagt sertifiseringsordning vil være krevende og omfattende å innføre. Det vil blant annet være utfordrende å utvikle og iverksette en sertifiseringsordning som kan harmoneres med ulike autorisasjonsordninger, og et ev. krav til kommunen må vurderes opp mot hensynet til kommunalt selvstyre.
- Tiltaket vil få relativt store kostnadsvirkninger for kommuner og tjenesteapparatet, ettersom betydelig større ressurser enn i dag vil gå med til frikjøp og tid for ansatte som skal gjennomføre kursopplegget.
- Et omfattende kursopplegg der det tilrettelegges for oppfølging og øving i praksis, kan gi nyttevirkinger i form av økt kompetanse i tjenestene. Samtidig er størrelsen på nyttevirkningene usikre, ettersom vi har for lite kunnskap om hva slags tiltak som bidrar til god kompetanseheving.
- Et krav om pålagt sertifisering vil kunne gi utilsiktede negative virkninger for ansatte i berørte tjenester. I utgangspunktet kvalifiserte personer kan potensielt ikke jobbe i påvente av å bli sertifisert til arbeid. I tillegg kan et krav om basiskompetanse, uten at vi har nok kunnskap om virkningsfulle tiltak, fungere som en sovepute og en falsk trygghet ved at det blir en antakelse om at ansattes kompetanse er tilstrekkelig god, uten belegg for dette.
- Økt kompetanse og bevissthet om at det stilles klare krav til de ansattes kompetanse *kan* bidra til økt tillit hos befolkningen generelt og brukerne av tjenestene spesielt. Samtidig er denne tilliten prisgitt at det innføres tiltak som har god effekt og som bidrar til kompetanse- og kvalitetsheving. Dette har vi for lite kunnskap om.

Frivillig sertifiseringsordning knyttet til e-læring

En alternativ innretning til en sertifiseringsordning vil være at ordningen er frivillig, gjennom et tilgjengelig og felles e-læringskurs som alle målgrupper *anbefales* å gjennomføre.

Samlet sett er vår vurdering at et enkelt og lite omfattende kurs ikke vil løse de eksisterende kompetanseutfordringene. Tiltaket vil ha *betydelig* mindre kostnadsvirkninger enn et lovpålagt omfattende kurs, samtidig som nyttevirkningene er usikre og potensielt små.

Sammendrag

- Tiltaket vil ha relativt små virkninger for statlige virksomheter. Staten skal ikke sikre oppfølging og tilsyn. Et felles statlig initiativ/anbefaling er imidlertid en viktig forutsetning for at dette tiltaket skal ha nyttevirkninger for de andre aktørene i tiltakskjeden.
- Ressursene knyttet til utvikling av e-læringskurs vil være lavere enn for utvikling av et omfattende kursopplegg, men ikke ubetydelige. Det er både tid- og kostnadskrevende å sørge for god implementering, evaluering og videreutvikling av e-læringskurs.
- Tiltaket har relativt små kostnadsvirkninger for kommunene sammenlignet med et lovpålagt kurs. Gjennomføring av e-læringskurs vil kreve mindre ressurser til frikjøp av ansatte.
- Tiltaket vil ha nyttevirkninger i form at det blir lettere tilgjengelig for langt flere enn dersom det krever fysisk oppmøte, oppfølging og øvelse. Dette gir gode forutsetninger for høy deltakelse uten at det krever store ressurser. Samtidig vil et e-læringskurs i mindre grad sikre øvelse, og gi mindre nyttevirkninger i form av økt handlings- og samhandlingskompetanse enn et mer omfattende kursopplegg.
- Anbefalt gjennomføring av et kurs før vi har mer slik kunnskap på plass om hva slags kompetansehevingstiltak som virker, vil kunne medføre en risiko for at tiltak innføres som ikke gir nødvendig effekt og har utilsiktede negative konsekvenser.

Samlet vurdering: Vi anbefaler ikke en sertifiseringsordning

Vår samlede vurdering at en sertifiseringsordning ikke er en hensiktsmessig løsning på et komplekst og sammensatt problem, og ikke vil bidra til å nå hovedmålet i utredningen (økt kompetanse i tjenesteapparatet). Dette gjelder både innføring av en lovpålagt sertifiseringsordning, og en frivillig ordning knyttet til et e-læringskurs. Kostnadsvirkningene vurderes å være større enn nyttevirkningene.

Vi har begrenset kunnskap om hva slags tiltak som har god effekt på kompetanseheving. Vi vurderer at der derfor ikke er hensiktsmessig å innføre en sertifiseringsordning der vi pålegger eller anbefaler et spesifikt kurs, når kunnskapen om hva slags tiltak som virker er mangelfull, og eksisterende kompetansehevingstiltak ikke er godt nok implementert i tjenestene.

Slik vi ser det vil et enkelt og lite omfattende kurs ikke løse eksisterende kompetanseutfordringer og redusere samfunnsproblemet. En mer omfattende sertifiseringsordning vil være økonomisk og administrativt ressurskrevende: Det kan være *samfunnsøkonomisk ulønnsomt* å igangsette et omfattende tiltak når vi mangler kunnskap om virkning av eksisterende tiltak.

En eventuell sertifisering bør være frivillig, og bestå av ulike læringsaktiviteter

Dersom det skal innføres en sertifiseringsordning, vil et frivillig e-læringskurs gi betydelig mindre kostnadsvirkninger enn en lovpålagt, omfattende ordning. De økonomiske kostnadene til et slikt kurs er heller ikke store, sammenlignet med antatte kostnader til en lovpålagt ordning. For at et slikt kurs skal ha virkning mener vi imidlertid at e-læring bør kombineres med øvelse, oppfølging og god implementering. I tillegg er forankring på ledernivå svært viktig. Vi vet at lederforankring er særlig viktig for varig kompetanseheving blant ansatte i tjenesteapparatet.

Anslåtte kostnader til en sertifiseringsordning

Det er usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget for en sertifiseringsordning.

Oppsummert anslår vi at utviklingskostnader vil kunne ligge på minimum 10 – 15 millioner kroner. Forutsetningen for anslaget er et vurdert behov for variert innhold og ulike moduler for ulike tjenester. Driftskostnader anslås til minimum 2-3 millioner på årlig basis, og videreutviklingskostnader på 1-2 millioner.

Et anslag for kostnader til evaluering av ordningen vurderes til om lag 6-9 millioner kroner, forutsatt at det er en frivillig ordning. Kostnader til implementering og markedsføring kommer i tillegg. Disse kostnadene er svært vanskelig å verdsette, og vil avhenge av hvor mye ressurser som avsettes. Vi vurderer imidlertid at vellykket implementering og evaluering forutsetter at det avsettes betydelige ressurser, gjennom avsatte stillinger og frikjøp. Ekstra kostnader til en lovpålagt ordning (tilsyn, rammer og kriterier for opplegget) vil kreve en særskilt utredning. Det er derfor for tidlig å kunne vurdere administrative og økonomiske kostnader knyttet til et slikt tiltak, og det vurderes derfor ikke i utredningen.

Behov for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk

Vår vurdering er at det ikke er ett tiltak som kan bidra til å redusere samfunnsproblemet, men at det kreves systematisk og langsiktig innsats fra flere hold. Vår anbefaling til videre arbeid på feltet er i tråd med direktoratenes anbefaling til en ny tverrsektoriell kompetansestrategi,⁴ og handler om å samle, bygge videre på, styrke, implementere og evaluere eksisterende tiltak. Det er behov for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet.

Helhetlig og samlet kompetansepolitikk er ikke ett enkelt tiltak, men derimot noe som fordrer en bred innsats på ulike nivåer og rettet mot ulike aktører. Det har derfor ikke vært mulig, innenfor

⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

rammen av denne utredningen, å utrede alle relevante sider ved dette. Vi begrenser oss derfor til å foreslå ulike *bidrag* til en helhetlig og samlet kompetansepolitikk. Vi har tatt utgangspunkt i eksisterende *tiltak og strukturer for kompetanseheving*, og mer spesifikt de fem overordnede utfordringene vi identifiserte som samfunnsproblemet.

Basert på innspill fra en rekke relevante aktører, samt tidligere forskning og rapporter, anbefaler vi:

- **Styrket arbeid med implementering og lokal forankring av eksisterende tiltak**
- **Tiltak for bedre samordning og tverretattlig innsats**
- **Økt innsats innen forskning og evaluering**

Mange tidligere rapporter har vist at det er mangel på samordning og koordinert innsats mot vold og overgrep, og at det er for mange sektoriserede oppdrag, satsninger og tilbud. Mange av anbefalingene er ikke fulgt opp. Med bakgrunn i dette drøfter vi i rapporten en rekke foreslåtte og igangsatte innsatser og konkrete tiltak. Våre anbefalinger er i tråd med direktoratenes anbefalinger til en ny tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep, som ble oversendt BFD i desember 2019.

Til slutt trekker vi fram konkrete forslag til tiltak vi har fått innspill på fra ulike aktører i arbeidet med utredningen. Det har ikke vært innenfor utredningens rammer å utrede dette, og vi nøyer oss med å redegjøre kort for tiltakene.

1. Tilgjengeliggjøre kurs og tiltak i en nettportal

Mange aktører har spilt inn et ønske om at tiltak gjøres mer tilgjengelig for tjenestene, samt tydeligere anbefalinger fra statlig hold, gjennom at kvalitetssikrede kurs samles i en nettportal. Vår vurdering er at nettportaler er svært ressurskrevende å drifte, særlig knyttet til kontinuerlig vurdering og oppdatering av kursene som inngår. Det er særlig utfordrende å samle kvalitetssikrede tiltak når det er behov for mer kunnskap om virkningen av tiltakene som finnes.

Samlet anbefaler vi ikke at tiltaket utredes nærmere.

- 2. Gjennomgang av relevante profesjonsutdanninger: I hvilken grad er vold og overgrep tilstrekkelig dekket i grunnutdanningene?*
- 3. Analyse av frivillig sektors rolle i kompetanseheving: Hvordan kan man få til bedre samspill mellom sivil og offentlig sektor i arbeidet mot vold og overgrep?*

Vi ber departementet vurdere om forslag 2 og 3 bør utredes nærmere.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	16
1.1 Bakgrunn.....	16
1.2 Omfang av utredningen.....	17
1.2.1 Kravene i utredningsinstruksen.....	17
1.2.2 Vurdering av utredningsnivå	17
1.2.3 Handlingsrommet for utredning av anmodningsvedtak.....	18
1.3 Avgrensninger.....	18
1.3.1 Vi utreder hovedsakelig organisatoriske og pedagogiske virkemidler	19
1.3.2 Tiltakene er rettet mot personer/institusjoner som utfører lovpålagte oppgaver ...	20
1.4 Begrepsavklaringer	20
1.4.1 Voldsbegrepet	20
1.4.2 Kompetanse.....	22
1.5 Utredningens oppbygning	23
2. Fremgangsmåte	24
2.1 Innledende kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi.....	24
2.2 Involvering av relevante aktører	25
2.3 Litteraturgjennomgang og dokumentstudier.....	26
2.4 Studiebesøk	27
2.5 Spørreundersøkelse og intervjuer	27
3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene	29
3.1 Stort behov for økt kompetanse	30
3.1.1 Mangel på kompetanse, og svikt i tjenesteapparatet.....	30
3.1.2 Behov for å styrke kompetansen om barn og unges medvirkning	32
3.1.3 Felles og sektorspesifikke kompetansebehov.....	32
3.1.4 Særlig behov for handlings- og samhandlingskompetanse	33
3.1.5 Om krav til kompetanse i lovverk.....	33
3.1.6 Om krav i profesjonsutdanninger/grunntutdanninger	34
3.2 Mange og varierte kompetansehevingstilbud	36
3.2.1 Tilbudet er svært omfattende, men i ulik grad tilgjengelig for tjenestene.....	36
3.2.2 Voldsbegrepet som legges til grunn i tiltakene er for snevert.....	37
3.2.3 Tilbud i regi av privat og frivillig sektor	37
3.2.4 Etter- og videreutdanninger ved høyskoler og universiteter.....	37
3.2.5 Konkrete eksempler på tiltak	38
3.3 For lite oppmerksomhet om implementering og lokal forankring	41
3.3.1 Behov for økt implementeringsstøtte til kommunene	41
3.3.2 Viktig med forankring, lokale rutiner og prioritering av kompetanseheving	41
3.4 Manglende samordning og tverretattlig innsats	43
3.4.1 Nasjonale og regionale aktører	43
3.4.2 Manglende statlig samordning forplanter seg regionalt og lokalt.....	44
3.4.3 Behov for bedre samordning og styrking av regionale kompetansesentre.....	44

3.5 Store behov for mer forskning og evaluering.....	46
3.5.1 Få evaluerte tiltak.....	46
3.5.2 Mangelfull kunnskap om effekt av kompetansehevingstiltak	46
4. Prinsipielle hensyn	48
4.1 Barnets rett til beskyttelse	48
4.1.1 Barns rett til å bli hørt - medvirkning.....	49
4.1.2 Likeverdige tjenester	49
4.2 Kommunalt selvstyre	50
4.3 Likestillingspolitiske hensyn	50
5. Mål for utredningen	52
5.1 Sentrale føringer og dokumenter	52
5.1.1 Opptappingsplanen mot vold og overgrep.....	52
5.1.2 Kvalitets- og kompetanseløft i barnevernet.....	52
5.1.3 Tverrsektoriell kompetansestrategi	53
5.1.4 Nye handlingsplaner på voldsfeltet.....	53
5.2 Samfunns- og effektmål for tiltakene i utredningen	53
5.2.1 Samfunns mål.....	53
5.2.2 Effektmål	54
6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning	55
6.1. Innledning.....	55
6.1.1 Innhold og struktur i kapitlet.....	55
6.2 Problemstillinger og avgrensninger knyttet til innføring av en sertifiseringsordning	56
6.2.1 Sertifisering.....	56
6.2.2 Juridiske problemstillinger	56
6.2.3 Innholdet i et felles kurs.....	57
6.2.4 Målgruppe og definering av arbeidsoppgaver	59
6.2.5 Ulike typer tiltak for å oppnå en sertifisering	62
6.3 Oppsummering og avgrensninger til den videre utredningen	63
6.4 Alternative innretninger og virkninger av en sertifiseringsordning	64
6.4.1 Berørte grupper og virkninger.....	64
6.5 Lovpålagt sertifiseringsordning med et omfattende kursopplegg.....	65
6.5.1 Virkninger for statlige virksomheter	66
6.5.2 Virkninger for kompetansesentre	67
6.5.3 Virkninger for kommuner og tjenesteapparat	67
6.5.4 Virkninger for ansatte i berørte tjenester	68
6.5.5 Virkninger for berørte av vold og overgrep mot barn	69
6.5.6 Likestillingspolitiske hensyn	70
6.5.7 Samlet vurdering av kostnad- og nyttevirkninger ved en lovpålagt sertifisering	70
6.6 Frivillig sertifiseringsordning knyttet til e-læring	72
6.6.1 Virkninger for statlige virksomheter	72
6.6.2 Virkninger for kommuner og tjenesteapparat	73
6.6.3 Virkninger for kompetansesentrene	74
6.6.4 Virkninger for ansatte	74

6.6.5. Virkninger for berørte av vold og overgrep mot barn	75
6.6.6 Likestillingspolitiske hensyn	75
6.6.7 Samlet vurdering av kostnad- og nyttevirkninger ved et frivillig e-læringskurs	75
6.7 Økonomiske og administrative konsekvenser (verdsetting av virkninger)	77
6.7.1 Oppsummert: Anslåtte kostnader til en sertifiseringsordning	77
6.7.2 Anslåtte kostnader til relevante e-læringskurs	78
6.8 Samlet vurdering: Vi anbefaler ikke en sertifiseringsordning	82
6.8.1 Generelle vurderinger	82
6.8.2 Kost/nyttvirkninger ved lovpålagt omfattende ordning og frivillig e-læringskurs...	82
6.8.3 En eventuell sertifisering bør være frivillig, og bestå av ulike læringsaktiviteter	83
6.9 Forutsetninger for vellykket implementering	84
6.9.1 Forankring på ledernivå.....	84
6.9.2 Økt kompetanse i tjenesten som helhet	85
7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk	86
7.1 Innledning og oppsummert anbefaling	86
7.1.1 Kriterier for valg av alternative tiltak	86
7.1.2 Oppsummert anbefaling: Behov for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk	87
7.2 Innhold og avgrensninger i kapitlet	88
7.3 Stort behov for økt kompetanse, og mange og varierte kompetansebehov	89
7.3.1 Beskrivelse av problem og behov.....	89
7.3.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak.....	90
7.3.3 Vår vurdering.....	90
7.4 Styrket arbeid med implementering og lokal forankring	91
7.4.1 Beskrivelse av problem og behov.....	91
7.4.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak.....	91
7.4.3 Vår vurdering.....	91
7.5 Behov for økt samordning og tverretattlig innsats.....	92
7.5.1 Beskrivelse av problem og behov.....	92
7.5.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak og innsatser	92
7.5.3 Vår vurdering.....	95
7.6 Innsats innen forskning og evaluering.....	96
7.6.1 Beskrivelse av problem og behov.....	96
7.6.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak.....	96
7.6.3 Vår vurdering.....	97
7.7 Berørte grupper og virkninger av en helhetlig og samlet kompetansepolitikk	98
7.7.1 Statlige virksomheter	99
7.7.2 Kompetansesentre	99
7.7.3 Kommune, tjenesteapparat og ansatte i tjenesteapparatet	99
7.7.4 Berørte av vold og overgrep mot barn.....	100
7.7.5 Oppsummert: Nyttvirkninger på sikt, særlig for berørte av vold og overgrep	100
7.8 Vanskelig å verdsette virkninger og forutsetninger for vellykket implementering	100
7.9 Innspill til videre utredning.....	101
7.9.1 Åpent tilgjengelig nettportal – anbefales ikke	101
7.9.2 Helhetlig gjennomgang av grunnutdanningene.....	102
7.9.3 Frivillig organisasjoners rolle i kompetanseheving	102

Innhold

Vedlegg 1: Referanser 104

Vedlegg 2: Oversikt over involverte aktører 109

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

En betydelig andel barn og unge i Norge blir utsatt for vold og overgrep. En nyere studie viser at om lag 1 av 20 barn og unge vokser opp under forhold preget av alvorlig vold. Om lag 1 av 5 har opplevd mindre alvorlig fysisk vold eller psykisk vold fra sine foreldre, mens 6 % har opplevd seksuelle overgrep fra en voksen.⁵

En rekke rapporter⁶ og studier peker på manglende kompetanse og samarbeid mellom tjenestene når det gjelder å forebygge og avdekke vold og overgrep mot barn.

I 2016 fremmet regjeringen en Opptrappingsplan mot vold og overgrep for perioden 2017-2021. Opptrappingsplanen skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner med særlig vekt på å bekjempe vold og overgrep som rammer barn og unge.

Oppdraget til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om å utrede en sertifiseringsordning er gitt i tildelingsbrevet for 2019, og har sin bakgrunn i anmodningsvedtak 607 (2016-2017), som ble gjort i forbindelse med Stortingets behandling av Opptrappingsplanen:

«Stortinget ber regjeringen utrede en sertifiseringsordning som alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn, må gjennomføre. Ordningen skal sikre at alle har kompetanse om vold og overgrep, den bør være enkel og praktisk å gjennomføre, og det bør stilles krav om fornyelse f.eks. hvert andre år».

Oppdraget innebærer mulig innføring av et nytt statlig tiltak, og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Dette gjør at vi har utredet både *om* en sertifiseringsordning vurderes å være et hensiktsmessig tiltak på feltet, samt ulike *alternativer* for en eventuell sertifisering, både mer og mindre omfattende løsninger. Vi har også utredet alternative tiltak til en sertifiseringsordning, basert på det definerte samfunnsproblemet (kapittel 3) og våre mål for utredningen (kapittel 5).

⁵ Hafstad og Augusti (red.), 2019

⁶ Se f.eks. Barne- og likestillingsdepartementet, 2016 og NOU 2017:12

1. Innledning

1.2 Omfang av utredningen

1.2.1 Kravene i utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Utredninger må i henhold til utredningsinstruksen besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet?
2. Hvilke tiltak er aktuelle?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er virkningene av tiltakene?
5. Hvilke tiltak anbefales?
6. Forutsetninger for vellykket implementering

Følgende hovedkriterier brukes for å vurdere omfang av utredninger: Hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål; hvor store virkninger tiltaket har, dvs. hvor mange som berøres av tiltaket og i hvor stor grad; og tiden man har til rådighet. I tillegg må omfang vurderes opp mot graden av kompleksitet i problemet og hvorvidt tiltaket får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten⁷.

I utredningsinstruksen skiller det mellom tre utredningsnivåer: Minimumsanalyser, forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser. Hvilket nivå man velger avhenger av kriteriene nevnt over. I en minimumsanalyse besvares de seks spørsmålene på en enkel og kortfattet måte, mens forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser krever grundigere utredning.

1.2.2 Vurdering av utredningsnivå

Utredningen berører potensielt samtlige offentlige ansatte som er i kontakt med barn og unge. I hvor stor grad de blir berørt varierer for de ulike tiltakene/innretningene vi vurderer. Vurderinger av en sertifiseringsordning reiser blant annet spørsmål om hvorvidt en eventuell sertifisering skal være *pålagt* alle tjenester og/eller ansatte. En sertifisering som er pålagt gjennom lov eller forskrift vil være mer inngripende enn en frivillig sertifisering. Utover en pålagt sertifisering, utreder vi tiltak for kompetanseheving som ikke vil medføre store konsekvenser for den enkelte arbeidstaker eller tjeneste.

Utredningen reiser noen viktige prinsipielle spørsmål. Tjenesteapparatets kompetanse vil kunne ha store konsekvenser for det enkelte barn som utsettes for vold og overgrep. På bakgrunn av dette har vi vurdert at barnets rett til beskyttelse etter barnekonvensjonen er det mest

⁷ Direktoratet for økonomistyring, 2018

1. Innledning

tungtveiende prinsippet i utredningen. Innføring av en eventuell (pålagt) sertifiseringsordning må dessuten vurderes opp mot hensynet til kommunalt selvstyre. Prinsipielle spørsmål drøftes nærmere i kapittel 4.

Tiltakene vi utreder har ikke vesentlige budsjettmessige virkninger for staten⁸, og vi har vurdert at det ikke er nødvendig med en full samfunnsøkonomisk analyse.

Med bakgrunn i momentene over, har vi valgt å gjennomføre en *forenklet analyse*, som i henhold til utredningsinstruksen passer for tiltak som har mellomstore virkninger. Et viktig skille mellom en forenklet analyse og en samfunnsøkonomisk analyse er i hvilken grad man tallfester og verdsetter virkningene. I en forenklet analyse tallfestes og verdsettes virkninger i kroner når informasjonen er lett tilgjengelig. Dette innebærer at kost/nyttevurderingene er mindre grundige her enn det ville vært i en samfunnsøkonomisk analyse.

1.2.3 Handlingsrommet for utredning av anmodningsvedtak

Oppdraget er en oppfølging av et anmodningsvedtak. Når det gjelder oppfyllelse av anmodningsvedtak fra Stortinget, vil instruksen gjelde også ved utredning i slike tilfeller, men instruksen må anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt.

Utredningsinstruksen presiserer at i disse tilfellene er det departementet som må vurdere hva som kreves⁹.

Anmodningsvedtaket viser til sertifisering av ansatte i kontakt med barn, og målgruppen for utredningen er derfor personer som *allerede* jobber i tjenestene. Denne avgrensningen har videre blitt avklart i Bufdirs dialog med Barne- og familiedepartementet (BFD) om oppdraget. Der ble det også avklart at en eventuell sertifisering skal sikres gjennom at personer som jobber i tjenestene f.eks. gjennomfører et kurs med jevne mellomrom, og at profesjonssertifisering derfor er utenfor utredningens mandat.

1.3 Avgrensninger

I tillegg til begrensningene som følger av anmodningsvedtaket (se avsnitt 1.2.3) har vi gjort følgende avgrensninger i arbeidet med denne utredningen:

⁸ Eksempler på tiltak med vesentlige budsjettmessige virkninger er store investeringer eller reformer

⁹ Direktoratet for økonomistyring, 2018

1. Innledning

1.3.1 Vi utreder hovedsakelig organisatoriske og pedagogiske virkemidler

En stor del av det voldsforebyggende arbeidet skjer i regi av kommunene. Statlige og kommunale myndigheter har primært fire kategorier av virkemidler for å understøtte det voldsforebyggende arbeidet i kommunene: Juridiske, pedagogiske, økonomiske og organisatoriske.

Vi ser hovedsakelig på pedagogiske og organisatoriske virkemidler i denne utredningen. De fleste virkemidlene staten har ut mot kommunene er pedagogiske og til dels også organisatoriske virkemidler, og staten har derfor begrenset handlingsrom til å legge formelle føringer for hvordan kommunene skal jobbe med voldsforebygging. Kommunalt selvstyre er også et førende prinsipp for utforming og utføring av lokale tiltak.

En vurdering av relevante lover og forskrifter inngår ikke i utredningen

NIFU har gjennomført en kartlegging som viser at det i liten grad foreligger konkrete krav til kompetanse om vold og overgrep i lov og forskrift. I direktoratenes overordnede anbefalinger til en tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep¹⁰ anbefalte de at det bør utredes om krav til kompetanse om vold og overgrep bør inkorporeres i relevante lover og forskrifter.

I vår utredning av en sertifiseringsordning vurderer vi også en lov- eller forskriftsfestet (pålagt) sertifisering. For øvrig har vi vurdert at en utredning av juridiske virkemidler knyttet til vold og overgrep ikke inngår i denne utredningen. En slik utredning vil innebære en gjennomgang av en stor rekke relevante lover og forskrifter, og er derfor en stor utredning i seg selv. Det vil dessuten være krevende å operasjonalisere konkrete krav til kompetanse i lov og forskrift.

Tiltak rettet mot utdanningene er ikke inkludert i utredningen

Flere rapporter de senere år har påpekt at vold og overgrep ikke er tilstrekkelig inkludert i relevante utdanninger.¹¹ NIFU har i en kartlegging vurdert at vold og overgrep i hovedsak er en del av læringsutbyttebeskrivelsene for grunnutdanningene de har kartlagt, men at det er usikkert i hvilken grad det er integrert i utdanningene i tilstrekkelig grad.¹² Se nærmere omtale av dette i kapittel 3.

Vurdering av aktuelle kompetansehevingstiltak er, i tråd med formuleringen i anmodningsvedtaket (se avsnitt 1.2.3), avgrenset til å være rettet mot tjenesteapparatet. Dette betyr at vi ikke har utredet tiltak rettet mot grunnutdanningene i dette oppdraget. I kapittel 7 vil vi imidlertid drøfte

¹⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019. Se nærmere beskrivelse av anbefalingene i kapittel 2

¹¹ Se f.eks. Barne- og likestillingsdepartementet, 2016 og NOU 2017:12

¹² Røsdal m.fl., 2019.

1. Innledning

en mulig gjennomgang av relevante grunnutdanninger, i vurderinger og forslag til videre utredning.

1.3.2 Tiltakene er rettet mot personer/institusjoner som utfører lovpålagte oppgaver

Vi er bedt om å utrede tiltak rettet mot *offentlige ansatte* som er i kontakt med barn gjennom sitt arbeid. En rekke lovpålagte offentlige oppgaver utføres imidlertid av private (kommersielle og ideelle) aktører, også i tjenester som er i kontakt med barn. Dette gjelder blant annet private barnehager, skoler, barnevernsinstitusjoner, og helsetjenester.

Det er en betydelig andel personer som utøver lovpålagte tjenester, men som ikke selv er offentlig ansatte, og som er i kontakt med barn. Vi har derfor valgt å inkludere personer som utfører lovpålagte tjenester på vegne av det offentlige i utredningen.¹³

1.4 Begrepsavklaringer

1.4.1 Voldsbegrepet

Psykologen Per Isdals definisjon av vold er en mye brukt definisjon i Norge og internasjonalt: «Vold er enhver handling rettet mot en annen person, som gjennom at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får den personen til å gjøre noe mot sin vilje eller slutte å gjøre noe den vil»¹⁴.

Vold og overgrep mot barn og unge omfatter ulike typer krenkelser og med forskjellig alvorlighetsgrad: Fysisk vold, psykisk vold/trusler, seksuell vold, økonomisk vold og materiell vold. Det omfatter også nettovergrep, digital vold, negativ sosial kontroll¹⁵, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det å være vitne til vold mot omsorgspersoner inngår også i definisjonen av vold mot barn.

Vold og overgrep mot barn forstås i denne utredningen primært som, men ikke avgrenset til, vold i ulike typer *nære relasjoner*. Begrepet inkluderer vold i relasjoner som familie- og slektsforhold, men også andre tillits- og avhengighetsrelasjoner, som nære vennskap, kjæreste og omsorgs- og

¹³ Dette er bl.a. noe vi har fått mange innspill på i vår dialog med aktører på feltet

¹⁴ Isdal, 2000

¹⁵ Negativ sosial kontroll forstås som «Ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltmennesker lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017)

1. Innledning

pleieforhold. Barn og unge utsettes også for vold og overgrep fra andre tillitspersoner enn sine egne familiemedlemmer, og fra personer de ikke kjenner, blant annet via internett.

Vold og seksuelle overgrep mot barn

I anmodningsvedtaket benyttes betegnelsen «vold og overgrep mot barn». Dette benyttes også f.eks. i Opptappingsplanen. I andre dokumenter benyttes «vold og seksuelle overgrep». I utredningen benyttes disse to betegnelse litt om hverandre, avhengig av hvilken litteratur vi henviser til.

Vold i nære relasjoner og utsatte barn og unge

Utredningen handler om vold og overgrep mot barn og unge. I vår vurdering av samfunnsproblemet og aktuelle tiltak ser vi til rapporter og litteratur som omhandler bredere målgrupper og tematikk. Dette er særlig knyttet til *vold i nære relasjoner og utsatte barn og unge*.

Begrepet vold i nære relasjoner omfatter også vold mot barn, og mange planer og strategier på voldsfeltet er rettet mot både voksne og barn.¹⁶ Dette gjør at det også er relevant å se til arbeid på feltet som omhandler vold i nære relasjoner generelt.

Utsatte barn og unge viser til barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for marginalisering. Barn som lever med for eksempel helse- og rusproblematikk, vold, nedsatt omsorgsevne hos foreldre og familier med utfordringer knyttet til økonomi og fattigdom, er særlig utsatt.¹⁷

Dette er en bredere målgruppe enn utredningen vår, men barn som lever med vold inngår i forståelsen av utsatte barn og unge. Vi mener at kompetansen som trengs for å følge opp utsatte barn og unge i stor grad er overlappende med nødvendig kompetanse for å forebygge, avdekke og følge opp barn berørt av vold. Kompetanse til å se etter og tolke tegn på bekymringsfull adferd er viktig når det gjelder utsatte barn og unge generelt, og for å avdekke vold og overgrep. Viktige risikofaktorer for vold mot barn handler dessuten om helse- og rus, nedsatt omsorgsevne etc., noe som gjør at barn berørte av vold ofte er «utsatte» på ulike områder. Tjenesteapparatet rettet mot utsatte barn og unge og berørte av vold og overgrep er dessuten svært overlappende.

I tilfeller der vurderinger og anbefalinger er basert på kunnskap om vold i nære relasjoner generelt eller utsatte barn og unge vil dette komme frem i utredningen.

¹⁶ F.eks. Barne- og likestillingsdepartementet, 2016, kommende tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep og kommende handlingsplan mot vold i nære relasjoner

¹⁷ 0-24-samarbeidet, 2016

1. Innledning

1.4.2 Kompetanse

Vold og overgrep kan ramme barn på flere livsområder, som for eksempel helse, skole, nettverk og samfunnsdeltakelse. Forebyggende innsats, avdekking og oppfølging må foregå innenfor ulike sektorer, og samordning av tiltak og tjenester, samt tverretattlig samarbeid er dermed avgjørende forutsetninger. For å ivareta dette, har vi valgt å legge til grunn en definisjon av kompetanse som omfatter tre dimensjoner:

1. *Fenomenforståelse*: kunnskap om hva vold og overgrep er, om konsekvenser av vold og overgrep, om risiko- og beskyttelsesfaktorer, hvordan vold og overgrep kan ha særegne uttrykksformer og konsekvenser innenfor minoritetsgrupper knyttet til etnisitet, seksuell orientering, religion, funksjonsevne, etc.
2. *Handlings- og henvisningskompetanse*: kompetanse i å snakke med berørte av vold og overgrep, kunnskap om relevant lov- og regelverk (taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergingsplikt), kunnskap om andre tjenesters mandat og rolle, kompetanse til å handle på grunnlag av bekymring, kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep gjennom for eksempel råd og veiledning, behandling, psykososial oppfølging og etterforskning.¹⁸
3. *Samhandlingskompetanse*: kunnskap om strukturer og verktøy som fremmer god samhandling, kompetanse til å delta i (ev. å koordinere) forpliktende samarbeid mellom forskjellige etater i oppfølging av berørte av vold og overgrep (for eksempel individuell plan).

Denne forståelsen av kompetanse er hentet fra direktoratenes anbefalinger til tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep.¹⁹ Definisjonen inneholder en eksplisitt handlings- og samhandlingsdimensjon, noe vi mener er nødvendig i arbeidet mot vold og overgrep.

Vi vil i tillegg fremheve at kunnskap og kompetanse knyttet til barns medvirkning er en viktig del av den *helhetlige* voldskompetansen. Barnets rett til å bli hørt og til å medvirke er ett av fire førende prinsipper i FNs barnekonvensjon.²⁰ Barn har rett til medvirkning både på systemnivå og i eget liv. Barns rett til medvirkning i møte med offentlige tjenester er hjemlet i en rekke lover og forskrifter innen ulike sektorer.

1.4.3 Sertifisering

¹⁸ Behovet for kompetanse til å følge opp berørte av vold og overgrep vil i stor grad variere etter tjenestenes ulike roller og mandat.

¹⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019. Se også Røsdal m.fl., 2019.

²⁰ Artikkel 12 i FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen)

1. Innledning

Sertifisering er en formalisert form for evaluering som skal lede til utstedelse av et sertifikat. Den utføres for en person, organisasjon eller et produkt. Hensikten med sertifisering av en person eller organisasjon er å få en bekreftelse på at vedkommende har nødvendig kompetanse og ferdigheter til å utøve sin virksomhet eller sitt arbeid.²¹

Vi kan skille mellom lov- eller forskriftsfestede (pålagte) og frivillige sertifiseringsordninger.²² En pålagt sertifisering utføres normalt av et myndighetsorgan eller et eksternt organ med nødvendig autorisasjon.²³

Sertifisering og autorisasjon

Autorisasjon brukes særlig om tillatelse eller profesjongodkjenning som et forvaltningsorgan gir til å utøve bestemte yrker, eller bestemte oppgaver innen et bestemt fagområde. En personlig autorisasjon innebærer at det er foretatt en forhåndskontroll av at vedkommende har de nødvendige faglige kunnskapene og ferdighetene og de personlige egenskapene som kreves for å utøve oppgavene. Først etter denne kontrollen gis det tillatelse til å arbeide i yrket.

Forskjellen mellom personlig sertifisering og personlig autorisasjon er i hovedsak at en sertifiseringsordning er naturlig der det er snakk om å utføre bestemte en eller flere enkeltoppgaver, mens autorisasjon er knyttet til en spesiell yrkestittel. Sertifisering oppnås som regel ved gjennomføring av kurs, mens en autorisasjon primært er knyttet til et utdanningsforløp. Rammene for denne utredningen er en *sertifisering* som er tenkt oppnådd gjennom *et felles kurs/tiltak for alle i tjenesteapparatet* som er i kontakt med barn og unge.

1.5 Utredningens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi fremgangsmåten vår i arbeidet med utredningen. Vi beskriver hvilke aktører som har vært involvert i arbeidet og hvilken kunnskap vi har innhentet. I kapittel 3 gjør vi rede for dagens situasjon når det gjelder kompetanse om vold og overgrep i tjenestene, og hva vi vurderer som de største utfordringene på feltet. Kapittel 4 redegjør for prinsipielle hensyn som utredningen berører. I kapittel 5 redegjør vi for målene for tiltakene vi utreder. Målene har vi kommet fram til med utgangspunkt i vår beskrivelse av dagens utfordringer (kapittel 3).

I kapittel 6 utreder vi alternative innretninger for en sertifiseringsordning, og våre vurderinger og anbefalinger knyttet til dette. I kapittel 7 vurderer vi alternative tiltak til en sertifisering. Kapittel 7 er skrevet med utgangspunkt i problemene og utfordringene på feltet (kapittel 3), og vi redegjør for ulike løsninger for å redusere samfunnsproblemet.

²¹ Hofstad, 2020

²² I kapittel 6 vil vi diskutere ulike innretninger av en sertifiseringsordning, både pålagt og frivillig

²³ Hofstad, 2020

2. Fremgangsmåte

Utredningen omfatter tiltak som kan ha konsekvenser for en rekke offentlige tjenester. For å sikre et godt beslutningsgrunnlag har vi gjennomført bred kunnskapsinnhenting og involvering.

Som en del av kunnskapsgrunnlaget har vi anskaffet en litteraturgjennomgang og en spørreundersøkelse som også har inkludert kvalitative intervjuer. I tillegg har direktoratenes arbeid med innledende kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep²⁴ vært et viktig kunnskapsgrunnlag. Medarbeidere fra Bufdir har også vært på studiebesøk i Sverige og Finland for å se hen til erfaringer fra tilsvarende arbeid, og vi har involvert en stor rekke relevante aktører i arbeidet.

Oversikt over de ulike aktørene som har vært involvert i utredningsarbeidet er lagt ved som vedlegg.

2.1 Innledende kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi

Regjeringen skal utarbeide en tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep. Ifølge *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*²⁵ skal kompetansestrategien «tegne et bilde av hvilken kompetanse som behøves i arbeidet, hvordan kompetansen skal økes hos hvilke aktører, og hvordan kompetansen skal formidles og kvalitetssikres». I 2018 fikk Bufdir, i samarbeid med relevante sektorer, i oppdrag å foreta en innledende kartlegging til arbeidet med en tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep.²⁶

I desember 2019 leverte Bufdir et notat med anbefalinger for selve strategien.²⁷ Anbefalingene er forankret i samtlige direktorater som deltok i arbeidsgruppen (I tillegg til Bufdir er dette Helsedirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge og Utdanningsdirektoratet). Et viktig kunnskapsgrunnlag inn i arbeidet var NIFUs (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning) kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov om vold og overgrep for den enkelte sektor, og en samlet rapport²⁸ som tok utgangspunkt i de sektorvise

²⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

²⁵ Barne- og likestillingsdepartementet, 2016

²⁶ Tillegg 2 til tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2018

²⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

²⁸ Røsdal m.fl., 2019

2. Fremgangsmåte

kartleggingene. Det ble også gjennomført workshoper med relevante kompetansesentre og utvalgte kommuner, og en avgrenset kartlegging av kompetansetiltak i regi av sivil sektor.

Kartleggingen og anbefalingene er et viktig kunnskapsgrunnlag inn i arbeidet med utredningen:

- Direktoratene hadde grundige drøftelser av sentrale begreper, som ligger til grunn for våre begrepsdefinisjoner.
- NIFUs funn i den overordnede kartleggingen gir et svært viktig kunnskapsgrunnlag inn i vår beskrivelse av dagens situasjon og problemer på feltet (kapittel 3).
- Kartleggingsarbeidet gir en oversikt over viktige opplæringsstrukturer og kompetansehevingstiltak i ulike sektorer. I denne utredningen omtaler vi derfor kun utvalgte eksisterende kompetansehevingstiltak, og henviser til sektorrapportene for en grundigere oversikt.
- Direktoratenes anbefalinger er et viktig kunnskapsgrunnlag inn i våre vurderinger av behov for fremtidige tiltak og innsatser på voldsfeltet.

2.2 Involvering av relevante aktører

Utredningens tematikk berører en stor rekke sektorer og tjenester, og det har derfor vært viktig for oss å få frem kunnskap og innspill som favner denne bredden. Gjennom utredningsperioden har vi hatt en bred involvering for å få frem ulike synspunkter på de aktuelle tiltakene. Direktoratet har hatt møter med og innhentet skriftlige innspill fra en rekke ulike aktører.

- Orienterings- og drøftingsmøter med berørte direktorater
- Innspillmøter med:
 - Sivilsamfunnsorganisasjoner og Barneombudet
 - Fag- og interesseorganisasjoner
 - KS og Statsforvaltere²⁹
 - De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene)
- Møte i Bufdirs brukerråd³⁰
- Møte med representanter fra Politihøgskolen i Stavern, prosjektet SAMOT (samvirke mellom grunnutdanninger om arbeid mot vold og overgrep)³¹

²⁹ Disse het Fylkesmannsembeter på datainnhentingstidspunktet, men har byttet navn til Statsforvaltere fra 1.1.2021.

³⁰ Brukerrådet skal blant annet bidra inn i arbeidet med Bufdirs oppdrag og prosesser, og skal sørge for at vi ser viktige saker fra brukerens synspunkt. Les mer på https://bufdir.no/Barnevern/Om_barnevernet/Brukerradet/

³¹ SAMOT er et prosjekt på tvers av profesjonsutdanningene ved Universitetet i Sørøst-Norge, i samarbeid med Politihøgskolens fagmiljø i Stavern

2. Fremgangsmåte

Vi har også mottatt skriftlige innspill fra flere av aktørene over, samt utvalgte krisesentre og Private barnehagers landsforbund.

Underveis i rapporten trekker vi fram innspillene vi har fått som en del av kunnskapsgrunnlaget. Der vi omtaler skriftlig innspill fra en aktør/organisasjon, vil vi nevne aktøren eksplisitt. Det kom imidlertid også fram mange viktige innspill i møtene vi har hatt, men der vi ikke har mottatt skriftlige innspill i etterkant. Når vi omtaler slike innspill, så henviser vi heller til møtet det ble sagt i (f.eks. «i møtet med fag- interesseorganisasjoner»).

En komplett oversikt over involvering ligger i vedlegg 2.

2.3 Litteraturgjennomgang og dokumentstudier

På oppdrag fra Bufdir har NIFU gjennomført en litteraturgjennomgang av tiltak for å øke kompetansen om vold og overgrep blant offentlige ansatte i Norge og sammenlignbare land, og en vurdering av hvilke av disse som synes å ha effekt.³² Litteraturgjennomgangen ble utført som en forenklet systematisk kunnskapsoppsummering, og omtaler tiltak som er evaluert eller referert til i forskningslitteratur. Gjennomgangen ble ferdigstilt i februar 2020.

Arbeidsgruppen i direktoratet har også gjennomgått eksisterende litteratur og offentlige rapporter og utredninger som er relevante i denne sammenhengen. Dette inkluderer bl.a. NOU 2017:12 *Svikt og svik*, Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021), samt NIFUs kartlegging fra 2019 av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov om vold og overgrep i nære relasjoner (se avsnitt 2.1).

Et viktig nylig arbeid har vært leveransene til BTS-prosjektet (Bedre tverrsektorielt samarbeid) i 0-24-samarbeidet.³³ Prosjektet har vurdert de pedagogiske virkemidlene knyttet til tverrsektoriell samordning for utsatte barn og unge og deres familier både nasjonalt og regionalt. Det er utarbeidet to rapporter, en av prosjektgruppen og en av OsloMet/NIBR. Rapportene ser blant annet nærmere på kommunenes erfaringer med ulike støtte- og veiledningsressurser både på statlig og regionalt nivå. Rapportene bygger på innsikt fra eksisterende kunnskapskilder, survey til 313 kommuner, workshop med kompetansemiljøer og intervju med kommuner. Rapportene har en rekke funn og anbefalinger til tiltak som har vært særlig relevant for utredningen.

Se vedlegg 1 for en komplett litteraturliste.

³² Wollscheid m.fl., 2020

³³ BTS-prosjektet i 0-24-samarbeidet, 2021

2. Fremgangsmåte

2.4 Studiebesøk

Medarbeidere i Bufdir var i november 2019 på studiebesøk i Sverige og Finland for å innhente erfaringer med bruk av e-læringskurs om vold og overgrep, og som er rettet mot flere ulike sektorer.

Bufdir besøkte Helsinki og Uppsala. I Helsinki besøkte vi *The National Institute for Health and Welfare*. Dette er et forsknings- og utviklingsinstitutt som er underlagt det finske Sosial- og helsedepartementet, og som blant annet tilbyr ulike e-læringskurs. Instituttet har blant annet utviklet e-læring særlig rettet mot politiet og helse- og sosialtjenesten, for å øke tjenestenes kunnskap om vold i nære relasjoner.

I Uppsala besøkte vi *Nationellt Centrum för kvinnofrid (NCK)*, som er et kunnskaps- og ressurscenter underlagt Uppsala Universitet. NCK følger opp oppdrag fra regjeringens om å øke kunnskapen om menns vold mot kvinner, og vold i likekjønnede relasjoner. De driver med metodeutvikling, informasjon, utdanning, forskning og kunnskapssammenstilling. Senteret har blant annet utviklet et webkurs om vold mot kvinner og i nære relasjoner, som retter seg mot sosialtjenesten og andre som i sitt yrke møter kvinner som er utsatt for vold.

Kursene i Sverige og Finland er innrettet slik at man kan ta en test når kurset er fullført og få et sertifikat (diplom) for bestått kurs. Kursene er imidlertid ikke pålagte sertifiseringsordninger.

2.5 Spørreundersøkelse og intervjuer

Sentio Research har på oppdrag fra Bufdir gjennomført en spørreundersøkelse, inkludert kvalitative intervjuer i tjenester som er i kontakt med barn. Formålet med undersøkelsen og intervjuene har vært å kartlegge ulike sektorers kompetansebehov når det gjelder vold og overgrep mot barn.

Målgruppen for den kvantitative delen av undersøkelsen har vært ledere i barnehage, skole, kommunalt barnevern, PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste), helsestasjoner/skolehelsetjenesten og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU).³⁴ Sentio har også gjennomført oppfølgingsintervjuer i et utvalg av disse tjenestene.

Selve spørreskjemaet har blitt utviklet av Sentio i samarbeid med Bufdir. Spørsmålene dekker følgende områder: a) Tjenestenes kompetanse om vold og overgrep (fenomenforståelse, handlingskompetanse og samhandling med andre tjenester); b) rutiner for handling og

³⁴ Utvalget består totalt av 3041 ledere fordelt på tjenestene i målgruppen til nettundersøkelsen: 1826 ledere i barnehage; 710 ledere i skole; 132 ledere i kommunalt barnevern; 119 ledere i PP-tjenesten; 167 ledere i helsestasjon/skolehelsetjenesten; 87 ledere i habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)

2. Fremgangsmåte

kompetanseheving; erfaringer med dagens tilbud av kompetansehevingstiltak; c) tjenestenes behov for kompetanse; d) kompetansebehov under koronasituasjonen; e) holdninger til å stille krav om basiskompetanse.

Videre har Sentio også gjennomført dybdeintervju med 17 informanter. Målgruppene for dybdeintervjuene var ansatte i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, politiet, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), familievernkontor og Bufetat.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

Manglende kompetanse i tjenesteapparatet når det gjelder å forebygge, avdekke og følge opp vold og overgrep mot barn har blitt påpekt i en rekke rapporter. Denne utredningen omhandler behovet for økt kompetanse på tvers av ulike sektorer og tjenester. I hvilken grad det er behov for økt kompetanse, og hva slags kompetanse, varierer mellom og innad i tjenestene.

Årsakene til kompetansemanglene er sammensatte. Oppsummert har vi identifisert **fem overordnede utfordringer** som omhandler både nasjonale, regionale og lokale forhold. Utfordringene er på forskjellige nivåer og omfatter kompetansebehov og eksisterende kompetansetilbud rettet mot tjenestene på den ene siden, og strukturene for kompetanseheving på den andre.

- **Stort behov for økt kompetanse:** Det er et behov for økt kompetanse om vold og overgrep mot barn i alle tjenester. Hva slags kompetanse det er behov for avhenger av mandat og rolle i de ulike tjenestene. Vi har identifisert at det er et særlig behov for handlings- og samhandlingskompetanse³⁵ og kompetanse om barn og unges medvirkning.
- **Mange og varierte kompetansehevingstilbud:** Det eksisterer i dag mange og i stor grad varierte kompetansehevingstilbud. Disse er, eller oppleves, i varierende grad å være tilgjengelig for tjenestene og tilpasset alle målgrupper.
- **For lite oppmerksomhet om implementering og lokal forankring:** Det er et behov for økt oppmerksomhet om implementering og lederforankring av arbeidet lokalt.
- **Manglende samordning og tverretattlig innsats:** Arbeidet mot vold og overgrep mot barn preges av mangel på samordning på alle forvaltningsnivåer.
- **Store behov for mer forskning og evaluering:** Få av tiltakene som finnes er evaluert og kvalitetsvurdert.

I den videre beskrivelsen av dagens kompetansebehov vil vi komme grundigere inn på utfordringene skissert over. Merk at utfordringene vi trekker frem i hovedsak handler om

³⁵ Se 1.4.2 for definisjon av kompetansebegrepet

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

pedagogiske (kompetansehevingstilbud) og organisatoriske virkemidler (eks. samordning). Kompetansen i tjenestene påvirkes også av en rekke andre forhold, f.eks. i hvilken grad vold og overgrep er integrert i utdanningene og hva slags utdanningsnivå de ansatte har, og hvorvidt vold og overgrep er inkorporert i relevante føringer og lovverk.

I avsnitt 1.3 har vi beskrevet at en gjennomgang av utdanningene og relevante føringer og lovverk er utenfor denne utredningens mandat. I den videre omtalen av dagens kompetanse og kompetansebehov omtaler vi imidlertid utdanningene og lovverket kort. Dette er for å vise hvordan kompetanse i tjenestene påvirkes av en rekke forhold.

På oppdrag fra Bufdir har NIFU nylig kartlagt juridiske og pedagogiske føringer, opplæringsstrukturer (utdanninger, kurs og andre kompetansehevingstiltak) og kompetansebehov om vold og overgrep i nære relasjoner (se avsnitt 2.1). Kartleggingen inkluderer også en gjennomgang av en stor rekke eksisterende kurs og kompetansehevingstilbud. I avsnittene som omtaler kompetansebehov og eksisterende tiltak tar vi derfor i stor grad utgangspunkt i NIFUs kartlegging.

I leveransene til BTS-prosjektet (Bedre tverrsektorielt samarbeid) i 0-24 samarbeidet er også tidligere forskning og utredninger knyttet til samordning omtalt, samt vurderinger rundt behov for økt implementering i kommunene (se avsnitt 2.3). I avsnittene som omhandler samordnings- og implementeringsutfordringer har derfor disse leveransene vært viktige kilder.

3.1 Stort behov for økt kompetanse

3.1.1 Mangel på kompetanse, og svikt i tjenesteapparatet

Det kan ta mange år før voldsutsatte barn og voksne forteller om vold og overgrep, og noen gjør det aldri. Redsel, tabuer, skam, trusler, manglende bevissthet om hva vold er, eller manglende språk kan være årsaker til at volden blir tiet om.³⁶

Altfor mange voldsutsatte barn og unge har ikke fått den hjelpen de trenger. I de tilfellene volden og overgrepene har blitt oppdaget, viser kunnskap at det ikke er noen selvfølge at barn og unge får hjelp til å bearbeide de vonde opplevelsene sine.³⁷ Barn og unges fortellinger skisserer opplevelser og erfaringer med et hjelpeapparat hvor de går under radaren i de kommunale tjenestene: Ikke blir tatt på alvor når de forteller og/eller de får ikke tilstrekkelig hjelp til å komme seg bort fra en tilværelse med vold. Basert på det barn og unge forteller er det tilfeldig hvem som har hjulpet dem, og om de i det hele tatt har fått nok hjelp til å bearbeide opplevelsene og lære

³⁶ Barne- og likestillingsdepartementet, 2016

³⁷ Barneombudet, 2018

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

mestringsstrategier for å gå videre i livet.

Voldsutsatte er derfor avhengig av at noen ser og tør å spørre. I *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)* påpekes det at en utfordring er at mange som møter voldsutsatte ikke har nødvendig kompetanse til å kjenne igjen tegn på vold. En del offentlig ansatte mangler den faglige tryggheten som skal til for å spørre. Det kan være spesielt vanskelig å snakke med barn om vold og overgrep. Det kan også være utfordrende å vite hva man bør gjøre ved mistanke og hvor man kan henvende seg.

I NOU 2017:12 har barnevoldsutvalget gått gjennom og vurdert 20 saker der barn har blitt utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.³⁸ Utvalget finner at en av de sentrale årsakene til svikt som ble avdekket i saksgjennomgangen, er manglende kunnskap og kompetanse i tjenestene. Nesten ingen av sakene som utvalget har sett på ble avdekket som et resultat av det offentliges innsats. Utvalget finner svikt på svært mange områder.³⁹ Under viser vi til noen eksempler på områder der utvalget fant svikt. Eksempelene belyser at i sakene som ble undersøkt manglet både fenomenforståelse, handlings- og henvisningskompetanse og samhandlingskompetanse:⁴⁰

- *Samtaler med barn mangler eller har for dårlig kvalitet. Barna hadde fått liten mulighet til å uttale seg om og medvirke til egen situasjon.*
- *Mangelfull forståelse av årsaker til symptomer, atferdsuttrykk og andre tegn til vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Utvalget fant eksempler på at klare fysiske tegn ble oversett, feiltolket eller i for liten grad undersøkt av tjenestene.*
- *Melde- eller avvergeplikt ble ikke overholdt. Saksgjennomgangen viste eksempler på saker der det burde vært meldt bekymring i mye større grad, og fra flere aktører.*
- *Svikt i samarbeidet mellom tjenester. I alle sakene utvalget har sett på har flere tjenester vært involvert i barnet og familien. Manglende samarbeid og samhandling mellom tjenestene har ført til at viktig og nødvendig informasjon har gått tapt, og at barn ikke har fått den hjelpen de har behov for tidlig nok eller i det hele tatt.*

Utfordringene trukket fram i Opptappingsplanen, og barnevoldsutvalgets funn, er bekreftet fra flere andre hold. Blant annet er det i flere rapporter identifisert mangler på barnevernsfeltet. Manglende medvirkning og samtaler med barn har vært et gjennomgående funn i tilsynsrapporter på barnevernsfeltet over flere år.⁴¹ Kunnskap fra barn og unge understøtter dette. Brukerorganisasjonene forteller at det er varierende kompetanse i å gjennomføre samtaler med

³⁸ NOU 2017: 12

³⁹ For en full gjennomgang, se kapittel 6 i NOU 2017: 12

⁴⁰ Se kapittel 1 for definisjon på kompetanse om vold og overgrep

⁴¹ Helsetilsynet, 2012; Helsetilsynet, 2015; Helsetilsynet, 2017; Helsetilsynet, 2019

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

barn i barneverntjenestene.⁴² Tilsyn viser dessuten at det er store mangler når det gjelder dokumentasjon i barneverntjenestene,⁴³ samt i faglige vurderinger og trygghet i beslutninger.⁴⁴

3.1.2 Behov for å styrke kompetansen om barn og unges medvirkning

Kunnskap om barn og unges rett til medvirkning, og hvordan disse rettighetene kan ivaretas på en god måte, er avgjørende for å gi god og riktig hjelp og gi barn og unge tillit til hjelpeapparatet. Behovet for å styrke kompetansen på barn og unges medvirkning er belyst i ulike utredninger og rapporter.⁴⁵ Barneombudet og Forandringsfabrikken har i sine rapporter pekt på at mange barn og unge som er utsatt for vold og overgrep opplever mangelfull medvirkning i møte med offentlige tjenester og hjelpere. De beskriver at de ikke blir tatt på alvor og lyttet til, og at de får mangelfull informasjon og liten mulighet til å medvirke når viktige beslutninger om deres liv skal fattes.⁴⁶

3.1.3 Felles og sektorspesifikke kompetansebehov

NIFU påpeker i sin kartlegging fra 2019 at det både er felles kompetansebehov på tvers av ulike tjenester, samtidig som det også er sektorspesifikke eller profesjonsspesifikke kompetansebehov, avhengig av tjenestenes ulike mandat og rolle. NIFU argumenterer for at det særlig er behov for handlings- og samhandlingskompetanse, slik at ansatte kan handle på bakgrunn av mistanke om eller kjennskap til vold/overgrep og delta i/koordinere tverretattlig samarbeid.

Det synes å være slik at selv om man har fenomensforståelse, og dermed kan avdekke at noen blir utsatt for eller er utøver av vold, så skorter det på kunnskap om hvordan man skal handle når man mistenker noe. Manglende evne til å handle kan ha flere årsaker, blant annet at man ikke kjenner til egne plikter som opplysningsplikt og avvergingsplikt, at man ikke vet hvordan man bør snakke med barnet det gjelder eller at man rett og slett er redd for hva som skal skje om man går videre med mistanken.⁴⁷

Erfaringer fra flere av kompetansemiljøene på feltet er at økt behov for kompetanse når det gjelder vold først løftes og poengteres i tjenestene når de allerede har noe grunnleggende kompetanse om tematikken.⁴⁸ Erfaringer tilsier at når den grunnleggende kompetansen og forståelsen av vold er på plass, etterlyses særlig handlingskompetanse og

⁴² Røsdal m.fl., 2017

⁴³ Helsetilsynet, 2015

⁴⁴ Helsetilsynet, 2019

⁴⁵ NOU 2011: 20; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018; United Nations, 2018

⁴⁶ Barneombudet, 2018; Forandringsfabrikken, 2016; Sanner (red.), 2020

⁴⁷ Røsdal m.fl., 2019

⁴⁸ RVTS Midt trekker bl.a. fram dette i skriftlig innspill til Bufdir

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

samhandlingskompetanse som avgjørende for at tjenestene kan hjelpe de som er berørte av problematikken.

3.1.4 Særlig behov for handlings- og samhandlingskompetanse

Oppsummert viser forskning og kartlegging at det er et stort behov for kompetanse i ulike tjenester. Særlig ser vi at det er et behov for handlings- og samhandlingskompetanse. I RVTS Øst sitt skriftlige innspill til utredningen trekker de også fram dette. Deres erfaring er at det i mindre grad er kunnskap om vold og overgrep som er mangelvare, men kunnskap om tiltakssiden og om samarbeid og om gode systemer for ivaretagelse av sårbare barn og familier.

I spørreundersøkelsen Sentio har gjennomført til ledere i en rekke tjenester, bekreftes også dette funnet. Lederne i alle tjenester melder generelt om god fenomenforståelse i enheten. Svarene er noe mer varierende når det gjelder handlingskompetanse. Lederne i barnevernet gir generelt bedre vurderinger av kompetansen på disse områdene enn lederne i andre tjenester, spesielt når det gjelder kompetansen om avdekking, oppfølging og kommunikasjon med barn. For PP-tjenesten gis det noe dårligere vurderinger av kompetansen på disse områdene enn i de andre tjenestene.⁴⁹ Svarene må sees opp mot tjenestenes mandat og rolle. Barneverntjenesten har som en del av sitt mandat å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får hjelp og omsorg til rett tid.

Vi ser også at de ulike tjenestene vurderer samarbeidet med de andre tjenestene nokså ulikt. Generelt oppgir mange av tjenestene (PP-tjenesten, skole, HABU og barnevernet) at samarbeidet med barnehagene er svært godt. Det er samtidig tydelig at de fleste vurderer samarbeidet som bedre med tjenester de har et systematisk samarbeid med fra før.⁵⁰

3.1.5 Om krav til kompetanse i lovverk

NIFU har undersøkt hvorvidt kompetanse om vold, overgrep og tverretatlig samarbeid er omtalt i aktuelle lover og forskrifter i ulike sektorer. Et hovedfunn er at vold og overgrep i nære relasjoner i stor grad er omtalt i juridiske føringer i ulike lovverk, mens *kompetanse* om vold omtales i mindre grad.⁵¹

NIFU peker på at de juridiske føringene ser ut til å omtale behovet for kompetanse kun *indirekte*, ved at det i ulike lovverk stilles krav til *forsvarlighet*.⁵² For eksempel fremgår det av Barnevernloven §1-4 at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige. Kravet til forsvarlighet omfatter plikt til å ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta de oppgavene

⁴⁹ Sentio, 2020

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Røsdal m.fl., 2019

⁵² Ibid.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

barnevernstjenesten eller institusjoner er pålagt etter barnevernloven på en forsvarlig måte.⁵³ Et annet eksempel NIFU trekker frem er lovverket i helsesektoren.⁵⁴ Både spesialisthelsetjenesten, den kommunale helse- og omsorgstjenesten og tannhelsetjenesten skal legge til rette for at tjenestene blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Dette må inngå i tjenestenes styringssystemer, som blant annet innebærer å sikre tilstrekkelig kompetanse blant de ansatte, jf. forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 7 bokstav c.⁵⁵

NIFU har kun funnet en forskrift med et tydelig og konkret krav om kompetanse: Akuttmedisinforskriften § 7: Lege i legevakt må ha gjennomført kurs i volds- og overgrepshåndtering.⁵⁶

Videre finner NIFU i sin gjennomgang av lovverk i de ulike sektorene at det skal legges til rette for samarbeid mellom ulike instanser. NIFU mener imidlertid det er vanskelig å se nøyaktig hvor/hos hvem ansvaret er plassert for å ivareta samarbeid mellom ulike instanser.⁵⁷

3.1.6 Om krav i profesjonsutdanninger/grunntutdanninger

For at tjenestene skal ha kunnskap og kompetanse til å kunne forebygge, avdekke og forhindre vold og seksuelle overgrep, forutsettes det at studenter på de relevante utdanningene lærer om tegn på at et barn blir utsatt for vold og seksuelle overgrep og omsorgssvikt, hvordan slike barn skal følges opp, samt om temaer som samtaler med barn regelverk, samarbeid med andre tjenester og sikkerhetsarbeid.⁵⁸ Barnevoldsutvalget fant i 2017 at det var et stort behov for et kompetanseløft innenfor flere emner, fag og utdanninger for å sikre at studenter som går i arbeidslivet har den kunnskapen de trenger for å kunne forebygge, avdekke og forhindre. Utvalget mente at rammeplaner for relevante utdanninger bør inneholde flere klare kunnskapsmål som sikrer at studentene lærer om temaer som vold mot barn, samarbeid med andre tjenester, relevant lovgrunnlag og opplysning- og avvergeplikt.⁵⁹

NIFU kartla i 2019 enkelte relevante profesjonsutdanninger/grunntutdanninger basert på rammeplaner, studieplaner og læringsutbyttebeskrivelser. Utdanningene som er kartlagt er: barnevernspedagog, sosionom, lærerutdanning, politi, lege og sykepleier.⁶⁰ I 2017 fastsatte

⁵³ Røsdal m.fl., 2019

⁵⁴ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3a, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1f og tannhelsetjeneste-loven § 1-3c

⁵⁵ Røsdal m.fl., 2019

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ NOU 2017: 12

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Se sektorrapportene som vedlegg til Røsdal m.fl., 2019 for en grundig redegjørelse for krav i utdanningene. I Bufdirs sektorrapport omtales felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanningene, samt barnevernspedagog og sosionomutdanningen.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

Kunnskapsdepartementet en forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger. I denne forskriften står det blant annet at kandidaten skal ha kunnskap om sosiale og helsemessige problemer inkludert omsorgssvikt, vold, overgrep, rus- og sosioøkonomiske problemer og kunne identifisere og følge opp mennesker med slike utfordringer. Kandidaten skal kunne sette inn nødvendige tiltak og/eller behandling, eller henvise videre ved behov. Med hensyn til tverretatlig samarbeid stilles det krav til utdanningen at den bidrar til at kandidaten, etter endt utdanning kan samhandle både tverrfaglig, tverrprofesjonelt og på tvers av virksomheter og nivåer, og initiere slik samhandling. Disse læringsutbyttene omhandler fenomenkunnskap, handlings- og henvisningskompetanse.⁶¹

Forskriften om felles rammeplan skal, sammen med nasjonale retningslinjer for den enkelte utdanning, definere de nasjonale rammene for helse- og sosialfagutdanningene. De nye nasjonale retningslinjene implementeres for skoleåret 2020/21.⁶² De nye nasjonale retningslinjene for helse- og sosialfagutdanningene er en del av et nytt styringssystem (RHETOS). Styringssystemet har som mål at utdanningene er framtidsrettede og i tråd med tjenestenes kompetansebehov og brukernes behov.⁶³ NIFU mener imidlertid det er usikkert om de nye nasjonale retningslinjene vil bidra til å øke kandidatenes kompetanse om vold og overgrep, da de ulike utdanningsstedene vil ha en viss autonomi i å bestemme det konkrete innholdet i utdanningene.⁶⁴

Vold og overgrep inngår også i forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning, men selv om tematikken rundt vold og overgrep i nære relasjoner er til stede i rammeplanen, kan ikke NIFU se at dette har en fremtredende plass i grunnskolelærerutdanningenes læringsutbyttebeskrivelser.⁶⁵

Når det gjelder politiutdanningen omhandler flere emner vold og overgrep. I utdanningens overordnede læringsutbyttebeskrivelse er ikke vold og overgrep nevnt eksplisitt, men beskrevet implisitt gjennom å fremheve at kandidaten skal ha bred kunnskap om sentrale temaer, teorier, problemstillinger, prosesser, lover og regelverk, verktøy og metoder som er relevante for politiets profesjonsutøvelse.⁶⁶

Oppsummert finner NIFU at rammeplanene for utdanningene de har kartlagt omtaler kompetanse om vold og overgrep i relativt konkrete ordelag, og det samme gjelder samhandlingskompetanse. Læringsutbyttebeskrivelsene gjenspeiler i stor grad rammeplanene. Imidlertid påpeker NIFU at

⁶¹ Røsdal m.fl., 2019

⁶² Gjelder blant annet barnevernspedagogutdanning, sosionomutdanning og sykepleierutdanning

⁶³ Røsdal m.fl., 2019

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

læringsutbyttebeskrivelsene for sykepleierutdanningen i svært liten grad omtaler kompetanse om vold og overgrep.

Kompetansemangler i tjenestene relateres ofte til mangler i profesjonsutdanningene/ grunnutdanningene. NIFU påpeker at det med utgangspunkt i gjennomgangen som er gjort av utdanningenes læringsutbyttebeskrivelser, er vanskelig å si noe entydig om i hvilken grad vold og overgrep faktisk er integrert i utdanningene. Selv om vold og overgrep inngår i styringssystemene til utdanningene, vurderer NIFU imidlertid at det vanskelig å si hvorvidt vold og overgrep er dekket i *tilstrekkelig grad* i utdanningene.⁶⁷

3.2 Mange og varierte kompetansehevingstilbud

NIFUs kartlegging viser at det finnes et stort omfang av kompetansehevingstilbud om vold og overgrep i regi av en rekke aktører. NIFUs rapport gir ikke en uttømmende oversikt over kompetansehevingstiltak på voldsfeltet. Mengden og bredden av tiltak gjør at en uttømmende fremstilling er krevende. NIFU har derfor konsentrert arbeidet om å beskrive eksisterende *strukturer* for opplæring i de ulike sektorene. I tillegg omtales en rekke eksempler på kompetansehevingstiltak, særlig i sektorrapportene til Bufdir og Helsedirektoratet,⁶⁸ hvor blant annet kompetansesentrenes tilbud beskrives.

3.2.1 Tilbudet er svært omfattende, men i ulik grad tilgjengelig for tjenestene

Kartleggingen til NIFU viser at det finnes et omfattende tilbud om kompetansehevingstiltak som etter- og videreutdanning og kurs, og at tilbudet favner bredt når det gjelder vold og overgrep. Samtidig er det trolig store forskjeller i tjenestenes kompetanse og geografiske forskjeller når det gjelder tilgang til tilbudene. NIFU påpeker at i hvilken grad tilbudene benyttes av de aktuelle målgruppene, og i hvilken grad alle kommuner over hele landet har tilgang til de samme tilbudene er uklart. Det er ikke gitt at kommuner som ligger langt fra tilbydere av kompetanseheving (høyere utdanningsinstitusjoner, ressursentrene, kompetansesentre eller andre) har et reelt tilbud om kompetanseheving i nærheten.⁶⁹

Vi har også fått innspill fra enkelte aktører om at kompetansehevingstilbudene som finnes i ulik grad oppleves å være tilpasset alle relevante målgrupper. Eksempelvis trekker

⁶⁷ Røsdal m.fl., 2019

⁶⁸ Røsdal m.fl., 2019. Sektorrapportene er vedlegg til hovedrapporten

⁶⁹ Ibid.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

Utlendingsdirektoratet frem at mange av tiltakene ikke treffer asylmottakenes behov, hvor det jobber mange ufaglærte.

3.2.2 Voldsbegrepet som legges til grunn i tiltakene er for snevert

NIFU finner at voldsbegrepet som legges til grunn i tiltakene i mange tilfeller ser ut til å være for snevert, blant annet ser det ut til at temaer som æresrelatert vold og mangfoldskompetanse ikke dekkes godt nok. NIFU peker også på at det tverrsektorielle aspektet og tverretatlig samarbeid er mindre synlig i de ulike kompetansehevingstilbudene. De peker også på tilbudene bør koordineres bedre. NIFU mener videre at vi vet for lite om hvordan ulike pedagogiske føringer (for eksempel veiledere) brukes av kommuner og tjenester, og hvorvidt de i det hele tatt brukes.

3.2.3 Tilbud i regi av privat og frivillig sektor

Av kapasitetshensyn har ikke NIFU kartlagt kompetansehevingstilbud i regi av privat og frivillig sektor.⁷⁰ Det finnes imidlertid en rekke tilbud om kompetanseheving i regi av private og frivillige aktører. Blant disse er det ulike målgrupper, både ansatte og generell opplysning om vold og overgrep. Frivillige organisasjoner og andre private aktører mottar statlig støtte i form av tilskudd; prosjekttilskudd, driftstilskudd og øremerkede tilskudd til kompetansehevingstiltak.⁷¹

3.2.4 Etter- og videreutdanninger ved høyskoler og universiteter

I 2016 gjennomførte Bufdir en kartlegging av tilbud og behov for etter- og videreutdanning om vold og overgrep ved universiteter og høyskoler i Norge. Bufdir identifiserte 10 særlig relevante studier, og 20 studier med en tilgrensende tematikk. Av de 10 særlig relevante studiene (herunder en masterutdanning), var 6 lokalisert til Østlandsområdet, tre i Nord-Norge og en på Vestlandet.⁷² Kartleggingen fant gjennomgående svakt fokus på voldsutøvere, og kanskje særlig barn og unge, og konkluderte med at dette kunne styrkes i pensum og undervisning. Forebyggingsperspektivet var generelt svakt representert i pensum og undervisning. NIFU har kun funnet ett nytt videreutdanningstilbud som omtaler vold i nære relasjoner i læringsutbyttebeskrivelsen etter at Bufdirs kartlegging ble gjennomført.⁷³

Foreløpig finnes det ingen felles forskrift for rammeplan for videreutdanninger⁷⁴ innen helse- og sosialfag, dette er imidlertid under utvikling i forbindelse med utarbeidelse av nasjonale retningslinjer for utdanningene. NIFU påpeker at siden det ikke finnes en felles overordnet plan for

⁷⁰ NIFU har inkludert en oversikt over private aktører som har fått tilskudd til kompetansehevingstiltak gjennom tilskuddsordninger på feltet (Bufdir, IMDi og Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging). Se Røsdal m.fl., 2019

⁷¹ Røsdal m.fl., 2019

⁷² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016

⁷³ Røsdal m.fl., 2019

⁷⁴ Videreutdanninger gir studiepoeng og tilbys følgelig kun av høyere utdanningsinstitusjoner. Etterutdanning og kurs gir ikke studiepoeng og kan tilbys av øvrige institusjoner eller organisasjoner (Røsdal m.fl., 2019)

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

innretningen av videreutdanninger, vil tilbudene ofte etableres som en konsekvens av kompetanse og interesse ved den aktuelle institusjonen.⁷⁵

3.2.5 Konkrete eksempler på tiltak

Det er igangsatt flere tiltak som skal bidra til å øke både grunnkompetansen og handlingskompetansen til voksne som jobber med barn og unge. Vi viser til NIFUs kartlegging og direktoratenes sektorrappporter for en bred oversikt over eksisterende kompetansehevingstiltak.

I de kartleggingene som er gjort av feltet, er det noen konkrete tiltak som utpeker seg som særlig relevante; med tanke på utforming, målgruppe og formål. Dette er tiltak som er utviklet den senere tiden. Under presenterer vi noen eksempler på slike tiltak og ressurser. Vi vil understreke at dette kun er ment som eksempler på tiltak av relevans for utredningen.

Snakke sammen

Snakke sammen er en kunnskaps- og øvingsportal som har som primært fokus å øke handlingskompetansen til voksne som jobber med barn og unge når det gjelder å gjennomføre samtaler med barn og unge de er bekymret for.⁷⁶ Portalen inneholder simulerte samtaler med barn, hvor den voksne kan øve på å gjennomføre slike samtaler. Snakke sammen er utviklet av RVTsene på oppdrag fra Bufdir.⁷⁷

Jeg vet

Jeg vet er en digital læringsressurs som skal understøtte det universelt forebyggende og livsmestringsfremmende arbeidet i barnehager og skoler, gjennom å gi barn og unge kunnskap om mobbing, vold og overgrep.⁷⁸ En undersøkelse fra Redd Barna viser at 50% av lærere som ble spurt ikke visste hvilke læringsressurser som fantes eller følte seg kompetente og/eller trygge til å lære barn og unge om vold og overgrep.⁷⁹

Jeg Vet inneholder undervisnings- og læringsopplegg som er alderstilpasset og kvalitetssikret, og som skal benyttes av barnehagelærere og lærere. Alt innholdet er utviklet i tråd med rammeplan for barnehager og skolens læreplanverk. Jeg Vet er utviklet av Bufdir i samråd med Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet. Jeg Vet er ikke et opplæringsprogram eller et kurs,

⁷⁵ Røsdal m.fl., 2019

⁷⁶ Portalen er tilgjengelig på www.snakkesammen.no

⁷⁷ Oppdraget er en del av Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017 – 2021) (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016)

⁷⁸ Læringsressursen er tilgjengelig på www.jegvet.no

⁷⁹ Redd Barna, 2019

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

men er en viktig ressurs for å tilrettelegge for at barnehagelærere og lærere føler seg trygge på å tematisere vold og overgrep, og å gi barn og unge den kunnskapen de har rett til og krav på.

Det er igangsatt et forskningsprosjekt knyttet til Jeg Vet og Snakke sammen, som skal gi kunnskap om hvorvidt og hvordan implementeringsaktiviteter treffer, hvordan offentlige myndigheter kan understøtte og implementere forebyggende innsatser, og erfaringer med og virkninger av implementeringen av disse ressursene. Prosjektet gjennomføres av FAFO, på oppdrag fra Bufdir.

Kunnskap om vold og seksuelle overgrep mot barn

RVTS Nord har utviklet et kurs som skal gi økt kunnskap om hvordan vold og seksuelle overgrep mot barn kan avdekkes i barnehage eller skole, inkludert kunnskap om hva den ansatte må gjøre når det avdekkes⁸⁰. Kurset har til hensikt å gjøre ansatte i barnehage og skole tryggere når det gjelder det å snakke med barn, for å kunne avdekke vold og seksuelle overgrep, og til å melde vold og seksuelle overgrep videre til barnevern og politi.

Barnehjernevernet

Barnehjernevernet er Oslo kommunes satsing på å forebygge, oppdage og hjelpe barn som opplever omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep. En viktig del av satsingen er utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag for ansatte i tjenesteapparatet, slik at de kan gi riktig hjelp til barn som har det vanskelig. Korus Oslo har utviklet en kompetanseplattform i form av en nettside med læringsmoduler, som et tillegg til opplæringen som gjennomføres i tjenestene.⁸¹ Plattformen består av tre, trinnvise tema: Barneperspektivet; tilknytning og traumer; handlingskompetanse. Opplæringen har som overordnet mål å forebygge, oppdage tidlig og gi riktig hjelp til barn som opplever omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep.

Nettkurs i volds- og overgrepshåndtering for legevaktpersonell og fastleger

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (Nklm) har utarbeidet to nettbaserte kurs om vold på oppdrag fra Helsedirektoratet. Det ene kurset er rettet mot leger og annet hjelpepersonell ved legevakt.⁸² Kurset skal gi kunnskap om hvordan avdekke vold, ivareta og trygge pasienten og dokumentere skader. Kurset består av flere videoer/moduler og tar 6-8 timer å gjennomføre. Det er et åpent kurs, men for de som ønsker kursbevis og å få dokumentasjon på oppfylt kompetansekrav etter akuttmedisinforskriften, kreves påmelding.

Det andre kurset er rettet mot fastleger, og skal styrke fastlegenes kompetanse i forebygging, avdekking og oppfølging av både utsatte og utøvere av vold i nære relasjoner.⁸³ Kurset består av

⁸⁰ Kurset er tilgjengelig på www.rvtsnord.no

⁸¹ Opplæringen er tilgjengelig på www.barnehjernevernet.korusoslo.no

⁸² Kurset er tilgjengelig på <https://kurs.uni.no/>

⁸³ Kurset er tilgjengelig på <https://kurs.uni.no/>

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

flere videoer/moduler, og ved betalingsversjonen er det også mulighet til å delta i faglige diskusjoner i forum. Kurset er åpent tilgjengelig, men for å få kursbevis kreves det betaling og pålogging.

Kursene er også egnet for annet helsepersonell.

Trygg til handling

Trygg til handling er utviklet av RVTS Vest og Gjesdal kommune, med støtte fra Redd Barna.⁸⁴ Opplæringsprogrammet retter seg mot tjenester som møter barn og unge og tar opp hvordan tjenesten skal håndtere bekymring knyttet til vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Kurset er nettbasert, og består av 2 moduler og et arbeidshefte, til sammen ca. 3 timers varighet. For å få best mulig utbytte i tjenesten anbefales det at kurset gjennomføres i fellesskap. Modulene har blant annet treningsoppgaver og refleksjon inkludert i videofilmene.

Ressurser fra Redd Barna

På Redd Barnas nettsider⁸⁵ finner man undervisningsopplegg, filmer og verktøy som er gode ressurser i arbeidet med å forebygge og redusere vold og seksuelle overgrep mot barn og unge, blant annet rettet mot barnehage og skole. Undervisningsoppleggene kan bidra til å trygge voksne på å snakke om og håndtere mistanke om vold og overgrep mot barn og unge.

Stine Sofie Barnehagepakke

Stine Sofies stiftelse har utviklet en rekke støtteressurser for å forebygge, avdekke og hjelpe barn og unge som er utsatt for vold og seksuelle overgrep. Stiftelsen jobber med kompetanseheving og programmer rettet mot ansatte i en rekke tjenester.

Stine Sofies Barnehagepakke er ett eksempel, og skal sette barnehageansatte i stand til å identifisere når et barn er utsatt for vold eller overgrep, og handle på bakgrunn av den kunnskapen.⁸⁶ Opplæring skjer både i fysiske samlinger og på nett. Undervisningsmaterieell er tilgjengelig for bruk i barnehagene.

I 2020 piloteres Stine Sofie Barnehagepakke i Bodø, Asker, Agder og Oslo og Viken, med mål om lansering høsten 2021. Piloten er bestilt av Statsforvalteren i Oslo og Viken, og gjennomføres i samarbeid med Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og KS.

⁸⁴ Kurset er tilgjengelig på <https://www.rvtsvest.no>

⁸⁵ <https://www.reddbarna.no/jegerher>

⁸⁶ Kurset er tilgjengelig på www.stinesofiestiftelse.no

3.3 For lite oppmerksomhet om implementering og lokal forankring

Kommunale tjenester er sentrale for å hjelpe berørte av vold. Det er derfor avgjørende å få direktorater og kommuner til å spille på lag. I Barnevoldsutvalgets rapport ble det fremhevet at det kan være en utfordring. Det kan være vanskelig for statlige direktorater å implementere tiltak i kommunene. Direktoratene kan for eksempel kun gi faglige anbefalinger om at kommunene bør ha en plan om vold og overgrep.⁸⁷ Svært mange tiltak og føringer for å øke kompetansen om vold og overgrep er frivillige, mens kommuner naturlig gir oppgavene tjenestene er pålagt å gjøre prioritet.

3.3.1 Behov for økt implementeringsstøtte til kommunene

Det er gjennomgående få kompetansehevende tiltak som er evaluert med tanke på virkning og effekt, men vi vet at hvorvidt tiltakene er vellykket er avhengig av hvorvidt de er implementert på en god måte. Implementeringsforskning viser til ulike faktorer som bør inngå for at kompetanse skal overføres og bli en del av daglig praksis: Strukturer i organisasjonen (f.eks. god forankring og prioritering av innsatser), kulturbygging som former verdier og holdninger i en organisasjon, og rutiner som tilrettelegger for tydelige, trygge og vedvarende rammer for arbeidet. I tillegg er det viktig å tilrettelegge for repetisjon og øving for å sikre at ny kunnskap overføres og integreres i praksis.⁸⁸

I rapporten til prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, påpekes det et behov for at kommunene får bedre støtte til å følge opp og implementere statlige satsinger for å skape varige endringer i tjenestetilbudet. Flertallet av informantene fra kommunene ønsker tydelige prioriteringer fra nasjonalt nivå, mer lokal innretning og koordinering av kompetansetilbudene. De var samstemte om at føringer og oppdrag bør samordnes bedre, og at det burde bli færre og større strategiske satsninger. Informantene ønsket seg implementeringsstøtte i alle kompetansetilbud som ytes fra regionale og nasjonale aktører.⁸⁹

3.3.2 Viktig med forankring, lokale rutiner og prioritering av kompetanseheving

Et sentralt premiss i implementeringsteori er at endring av praksis krever både ny kompetanse, beslutninger i ledelsen og en støttende organisasjon.⁹⁰ NIFU påpeker en motsetning i at mens

⁸⁷ Røsdal m.fl., 2019

⁸⁸ Fixsen and Ogden (ed.), 2014

⁸⁹ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

⁹⁰ Fixsen and Ogden (ed.), 2014; Larsen, 2017

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

formålet med kompetansehevingstiltak er å oppnå bedre kvalitet i tjenestenes arbeid (tjenesteutvikling), er tiltakene som benyttes ofte rettet mot den enkelte tjenesteyter. Tiltakene har slik sett lite potensiale til å endre praksis i tjenestene.⁹¹

De trekker videre fram at forankring på ledernivå er særlig utfordrende. Forankring av et tiltak og en erkjennelse på ledernivå (og også på øvrige nivå) i en organisasjon om at man har et «problem» og at tiltaket kan bidra til å løse problemet, er helt vesentlig for selve implementeringen av tiltaket. Uten forankring vil det være svært utfordrende å styre et tiltak i den retningen det er ønsket.⁹² Viktigheten av lederforankring for god implementering av tiltak trekkes også fram fra andre hold. For eksempel trekker OsloMet/NIBR frem organisatorisk forankring av støtte- og veiledningsressurser som sentralt for at de blir fulgt opp og brukt i det daglige.⁹³ I Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge⁹⁴ trekkes det bl.a. fram at kommunenes ledelse bør sikre at ansatte som jobber med barn og unge har kunnskap som gjør at de tidlig kan identifisere de som lever i en risikosituasjon.

I sine skriftlige innspill til utredningen viser RVTsene til at en tydelig suksessfaktor for å tilrettelegge for tilpasset og vedvarende kompetanseutvikling er å sikre grunnkompetanse i alle ledd. I tillegg er det viktig å tilrettelegge for øving i og utvikling av konkret handlingskompetanse i de spesifikke tjenestene. Selv der kunnskapsnivået er «godt nok» er opplevelsen at mange fortsatt har vegring mot å gå inn i bekymringer knyttet til vold, overgrep og omsorgssvikt. RVTsene viser til en opplevelse av at grunnkunnskap om vold og overgrep i stor grad har nådd ut til mange enkeltpersoner og tjenester gjennom kurs, forelesninger og allmenn opplysningsvirksomhet. De påpeker at det som vil øke avdekking og sikre bedre beskyttelse av de utsatte er å øke tjenestenes handlingskompetanse gjennom å sikre at rutiner og praksis for avdekking og oppfølging av utsatte og utøvere etableres og følges opp. Det eneste leddet som kan sikre dette er ledernivået i en tjeneste eller i en kommune.

Det vises med andre ord til at det ofte er samhandlings- og handlingskompetansen som må styrkes i tjenestene, og at dette arbeidet er avhengig av god forankring og prioritering av arbeid med tematikken i tjenestene – i tillegg til god tilrettelegging for og oppfølging av øving i praksis. Den organisasjonen som skal benytte seg av et kompetansehevende tiltak (kommunen, barnevernet, helsestasjonen, skolen etc.) må ha gjort et forarbeid som sikrer at tilstrekkelige ressurser, både menneskelige og økonomiske, blir stilt til rådighet.

⁹¹ Røsdal m.fl., 2019

⁹² Ibid.

⁹³ Danielsen m.fl., 2020

⁹⁴ Retningslinjen har blitt utarbeidet i samarbeid mellom Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

3.4 Manglende samordning og tverretatlig innsats

3.4.1 Nasjonale og regionale aktører

Det finnes en rekke myndighetsaktører som har en rolle i å forebygge og følge opp berørte av vold og overgrep: Departementer, direktorater, statsforvaltere, kompetansesentre og kommuner. I tillegg finnes det en rekke private aktører som tilbyr kurs – både frivillige organisasjoner og andre private aktører. De konkrete oppgavene må løses lokalt, men et vesentlig spørsmål er hvordan man fra nasjonalt og regionalt hold kan stimulere til bedre samhandling og økt kompetanse i tjenestene.

På nasjonalt nivå er innsatsen spredt mellom ulike departementer og direktorater. Det er et komplisert saksfelt som krysser sektorgrenser og ikke hører entydig inn under ett bestemt departementsområde. Det koordinerende ansvaret for regjeringens arbeid med å bekjempe vold i nære relasjoner er lagt til Justisdepartementet, mens det koordinerende ansvaret for å bekjempe vold og overgrep mot barn er lagt til Barne- og familiedepartementet. Det koordinerende ansvaret for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er lagt til Kunnskapsdepartementet. For å imøtekomme behovet for samordning på sentralt nivå er det etablert en interdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra ulike departementer og direktorater.

Statlig sektor har ansvar for flere tjenester som spiller en sentral rolle i arbeidet mot vold og ivaretagelsen av utsatte: Politi- og rettsvesen, Statens barnehus, Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, NAV, utlendingsforvaltningen, familievernnet, det statlige barnevernet, spesialisthelsetjenesten og ulike kompetanse- og ressursmiljøer både på nasjonalt og regionalt nivå.⁹⁵

I den videre beskrivelsen av utfordringsbildet nasjonalt vil vi særlig omtale utfordringer knyttet til at arbeidet er spredt mellom ulike departementers og direktoraters ansvarsområde. Som politikkområde er saksfeltet et eksempel på det man kaller «wicked problems» eller gjenstridige problemer. For å møte gjenstridige problemer er tverrsektoriell samordning et sentralt anliggende.

Regionalt vil vi særlig omtale kompetansesentrene, med bakgrunn i deres sentrale rolle i å gi tverrsektoriell kompetanse- og veiledningsstøtte til kommuner om problemstillinger knyttet til vold og overgrep.

Det finnes flere kompetansesentre som tilbyr kompetanseheving innenfor voldsområdet. De fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er de mest

⁹⁵ Barne- og likestillingsdepartementet, 2016

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

fremtredende. De skal sørge for veiledning og kunnskap- og kompetansespredning til ulike tjenester og instanser. Ressursentrene skal bidra til kvalitativt bedre og mer helhetlige tilbud. De skal også utvikle hensiktsmessige samarbeidsmodeller på tvers av profesjoner, samfunnssektorer og forvaltningsnivåer.

Etterutdanninger, kompetansehevende kurs og programmer om vold og overgrep tilbys hovedsakelig av RVTsene, men også andre kompetansesentre, som f.eks. RKBU (Regionalt kunnskapsenter for barn og unge) og KoRus (kompetansesentre på rusfeltet) tilbyr kompetanseutvikling.

3.4.2 Manglende statlig samordning forplanter seg regionalt og lokalt

Flere rapporter har pekt på at tjenestetilbudet til voldsutsatte fremstår som fragmentert og lite samordnet.⁹⁶ Det kan derfor være vanskelig for berørte av vold og seksuelle overgrep å orientere seg i hjelpeapparatet. En rekke tilsyn og rapporter har vist at manglende samhandling om utsatte barn og unge er et vedvarende, gjenstridig problem. Oppsummert peker rapportene på at barn og unge ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for, grunnet manglende samarbeid og samordning mellom tjenestene.⁹⁷

En medvirkende årsak til samarbeidsutfordringer i kommunene, kan spores tilbake til manglende samordning på nasjonalt nivå. Den sektoriserede statlige forvaltningen blir ofte kritisert for å fremme en «silotenkning» som hemmer samarbeid og samordning og forplanter seg til de andre forvaltningsnivåene. De regionale tjenestene får oppdrag og tilskudd i tilsvarende linjer, og deres nedslagsfelt i kommunene gjenspeiler den samme silotekningen. Manglende samordning på departements- og direktoratsnivå kan derved forsterke silotenkning hos regionale aktører og bidrar til å gjøre det vanskelig å få til samarbeid på tvers.⁹⁸

3.4.3 Behov for bedre samordning og styrking av regionale kompetansesentre

Manglende samordning av de regionale kompetansesentrenes tilbud har vært et tema i en rekke undersøkelser, med tilhørende anbefalinger om hvordan utfordringene kan bøtes på.⁹⁹

En utredning gjennomført av Helsedirektoratet og Bufdir fra 2014, viste at kunnskaps- og kompetansesentrenes tjenestetilbud var uoversiktlig og manglet en overordnet struktur og god koordinering. De fant videre at formelle samarbeidsstrukturer og koordinering mellom sentrene

⁹⁶ Se f.eks. Barne- og likestillingsdepartementet, 2016; Hansen m.fl., 2019; Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

⁹⁷ Hansen m.fl., 2019

⁹⁸ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

⁹⁹ Ibid.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

delvis ikke fantes, og at sentre innen samme fagfelt manglet en avklart rolle- og ansvarsfordeling.¹⁰⁰ Noen av de samme utfordringene ble identifisert i 2016 av «Kompetanse- og kvalitetsutvalget», som så behov for et styrket og forpliktende regionalt samarbeid med koordinering på nasjonalt nivå.¹⁰¹

I NOU 2017: 12 viser Barnevoldsutvalget til flere evalueringer, både av sentrene samlet sett og mer individuelt, som tegnet et fragmentert bilde av kompetansehevingsarbeidet ut mot tjenestene. Ett av funnene var at det kan være uklart for tjenestene hvilke av sentrene de skal kontakte ved ulike behov.

En rapport fra BTS-gruppen 0-24-samarbeidet påpeker at tiltak er iverksatt for å sikre en bedre samordning av de regionale kompetansesentrene. Eksempel på dette er at Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet utformet et nytt felles samfunnsoppdrag i 2015, og det ble jobbet i ulike ledd for å tilpasse virksomhetene, implementere og realisere forventningene. Samordnet og endret samfunnsoppdrag sammen med klarere forventninger om regionalt samarbeid kan ha påvirket sentrenes arbeid. Flere har bl.a. omorganisert virksomheten relativt nylig for bedre å kunne imøtekomme kravene. Prosjektgruppen BTS sin egen gjennomgang tyder på at kommunene opplever de regionale kompetansesentrene som mer samordnet i dag enn for 5-10 år siden, men at det fortsatt bør bli bedre.¹⁰²

SINTEF-rapporten «Kommunalt psykisk helse og rusarbeid» fra 2019 tyder på en positiv utvikling når det gjelder kommunenes opplevelser av samordning i sentrenes arbeid. Kun 15 prosent av kommunene opplevde at sentrene i liten grad opptrer samordnet og koordinert i sitt tilbud ut til kommunene.¹⁰³ Funnene viser imidlertid variasjon og noe tilbakegang i enkelte kommuner og fylker.

NIFUs kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi fra 2019 viser imidlertid at det fortsatt er geografiske forskjeller når det gjelder kompetansehevingstilbudet og hvilke temaer som dekkes. Dette kan føre til ulik kvalitet i tjenester rettet mot barn og unge, og at tjenestene dermed ikke er likeverdige.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, 2014

¹⁰¹ Helsedirektoratet, 2016

¹⁰² Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

¹⁰³ Ose m.fl., 2019

¹⁰⁴ Røsdal m.fl., 2019

3.5 Store behov for mer forskning og evaluering

Det er et stort tilfang av forskning som omhandler årsaker til og konsekvenser av vold og overgrep mot barn. Det er imidlertid langt mindre forskning som berører hva slags type tiltak som har effekt for å heve kompetansen til dem som skal arbeide med denne tematikken. Vi har tidligere identifisert kunnskap og kompetanse i tjenestene som en av de sentrale årsakene til svikt i tjenesteapparatet i å avdekke og følge opp vold og overgrep mot barn. Det er derfor av stor betydning å ha kunnskap om hva slags type kompetansehevingstiltak som faktisk har effekt og bidrar til reell kompetanseheving i tjenestene.

3.5.1 Få evaluerte tiltak

I 2019-2020 gjennomførte NIFU på vegne av Bufdir en kunnskapsoversikt over litteratur om tiltak for å øke kompetansen om vold og overgrep blant offentlige ansatte i Norge og andre nordiske land.¹⁰⁵ De gjorde også en vurdering av hvilke av tiltakene som synes å ha effekt.

I litteraturgjennomgangen identifiserer NIFU 29 tiltak for å heve kompetansen om vold og overgrep. Tiltakene er undervisningsopplegg rettet mot ulike profesjonsutdanninger eller tiltak i form av etter- og videreutdanningstilbud. I tillegg identifiserer de ti nettbaserte undervisningsopplegg.

Av tiltakene som identifiseres, er det flest kompetansehevingstiltak knyttet til seksuell vold og æresrelaterte vold. Dette gjelder på tvers av landene. For denne utredningen er et svært viktig funn at få av tiltakene er evaluert. Dette gjelder kun seks tiltak i Norge, to i Danmark og to i Finland. Flere av disse evalueringene er dessuten gamle. Evalueringene er prosess- og sluttevalueringer basert på spørreundersøkelser og intervjuer. Evalueringene har i hovedsak brukt subjektive mål for selvrapporteringer på deltakernes tilfredshet. Det innebærer at disse målingene ikke nødvendigvis sier noe om økt kompetanse.¹⁰⁶

3.5.2 Mangelfull kunnskap om effekt av kompetansehevingstiltak

I rapporten fra litteraturgjennomgangen kommer det tydelig frem det at kunnskapen for å kunne si noe om effekten av kompetansehevingstiltak om vold og overgrep er mangelfull. Samtidig er det krevende å gjennomføre eksperimentelle studier, som sammenligner eksperiment- og kontrollgruppe, på dette feltet. Det er blant annet vanskelig å utvikle mål som kan vurdere kompetanseøkning. NIFU anbefaler imidlertid at det gjennomføres mer omfattende evalueringer,

¹⁰⁵ Wollscheid m.fl., 2020

¹⁰⁶ Ibid.

3. Dagens kompetanse og kompetansebehov om vold og overgrep i tjenestene

for eksempel der man inkluderer målinger før og etter å ha gjennomført et kompetansehevingstiltak, og der man følger ulike grupper profesjonsutøvere over tid.¹⁰⁷

Dette støttes av annen forskning og rapporter. Folkehelseinstituttet har gjennomført en kartlegging av norsk forskning om forebyggende- og hjelpetiltak mot vold i nære relasjoner. De identifiserte få studier rettet mot personer som arbeider med utsatte for vold og utøvere av vold, og at det er behov for forskning på denne typen tiltak.¹⁰⁸ Opptappingsplanen trekker også fram behovet for ytterligere forskning om vold og overgrep generelt, og vold og overgrep mot barn. Det trekkes fram at evaluering av tiltak mot vold er et viktig grunnlag for videre utvikling av politikk og tiltak.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Wollscheid m.fl., 2020

¹⁰⁸ Hestevik m.fl., 2020

¹⁰⁹ Barne- og likestillingsdepartementet, 2016

4. Prinsipielle hensyn

Tiltakene i utredningen berører enkelte prinsipielle hensyn, og i henhold til utredningsinstruksen har vi vurdert hvordan tiltakene forholder seg til disse, enten de støtter opp om eller svekker dem. I noen tilfeller kan det være tungtveiende grunner til å iverksette tiltak til tross for at de er i konflikt med prinsipielle hensyn. Da kan det være aktuelt å samtidig anbefale kompensierende tiltak. I andre tilfeller kan det være at tiltaket ikke bør gjennomføres fordi det er i konflikt med et eller flere sentrale forpliktelser. Slike prinsipper vil ofte være menneskerettslige forpliktelser.¹¹⁰

I dette kapittelet redegjør vi for de viktigste prinsipielle hensynene vi mener at tiltakene i utredningen berører, og vi beskriver kort hvorfor de er relevante.

4.1 Barnets rett til beskyttelse

Statens ansvar for å beskytte barn mot fysisk og psykisk mishandling, forsømmelse eller utnyttelse fra foreldre og andre omsorgspersoner fremgår av FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjon) artikkel 19.

Dette fremgår også av Barneloven § 30-3 og 48 og barnevernloven § 1-1, som uttrykker eksplisitt at barn har rett til omsorg og beskyttelse til rett tid, og at de ikke må utsettes for vold eller bli behandlet slik at deres fysiske eller psykiske helse skades eller settes i fare.

Barnets rett til beskyttelse fra vold og overgrep er derfor et grunnleggende prinsipp nedfelt i både nasjonal og internasjonal rett, og som denne utredningen må ta utgangspunkt i. Tiltakene i utredningen tar sikte på å øke kompetansen i tjenesteapparatet om vold og overgrep mot barn. Barns rett til beskyttelse innebærer at vi må å gjøre en vurdering av hvorvidt tiltakene som foreslås støtter opp om eller svekker denne grunnleggende rettigheten.

I sitt innspill til Bufdir trekker Barneombudet fram at utredningen, og tiltakene som foreslås, må ta utgangspunkt i barns rett til beskyttelse som følger av Barnekonvensjonen, og sikre god nok kompetanse i tjenestene til å oppfylle forpliktelsene som følger av dette. Bufdirs brukerråd og Redd Barna trekker også fram at tiltak må utvikles med utgangspunkt i barns rettigheter.

Hvordan tjenesteapparatet møter barn som har blitt utsatt for, eller ved mistanke om vold og overgrep, vil kunne ha store konsekvenser for barna. Ettersom tjenesteapparatets kompetanse vil kunne ha store konsekvenser for det enkelte barn, har vi vurdert dette hensynet som det mest tungtveiende prinsippet i utredningen. Tiltakene vi går inn er derfor vurdert opp mot hvordan

¹¹⁰ Direktoratet for økonomistyring, 2018

4. Prinsipielle hensyn

tjenesteapparatets kompetanse vil kunne øke som følge av tiltaket, og dermed hvordan dette vil kunne påvirke barns rett til beskyttelse.

4.1.1 Barns rett til å bli hørt - medvirkning

Barnekonvensjonens artikkel 12 gir alle barn en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Dette prinsippet er også tatt inn i Grunnloven § 104 første ledd. Barns rett til medvirkning i møte med offentlige tjenester er videre hjemlet i en rekke lover og forskrifter innen ulike sektorer.

Barnets rett til å bli hørt stiller krav til saksbehandlingen i saker som gjelder barn. Barn har rett til medvirkning både på systemnivå og i eget liv. Det innebærer at barnet har en rett til å formidle sine synspunkter uten press, og at barnet selv skal få velge om det vil utøve denne retten eller ikke. For å kunne benytte seg av retten må barnet ha tilstrekkelig og tilpasset informasjon i forkant. De grunnleggende kravene til prosessen hvor barn blir hørt er at den er åpen, informativ, respektfull og frivillig.

Som vi har redegjort for i avsnitt 1.4.2 og 3.1.2 er kunnskap og kompetanse knyttet til barns medvirkning en viktig del av den helhetlige voldkompetansen, og behovet for å styrke kompetansen om barn og unges medvirkning er belyst i ulike utredninger og rapporter. Det er derfor svært viktig at tiltak og videreutvikling på i tjenesteapparatet på områder som omhandler vold og overgrep mot barn, skjer gjennom barns medvirkning. I sine skriftlige innspill til utredningen har særlig Bufdirs brukerråd, Redd Barna og Barneombudet trukket fram viktigheten av barns erfaringer i videreutvikling på feltet.

4.1.2 Likeverdige tjenester

Likeverdige tjenester er et viktig prinsipp i norsk velferdspolitik. Samtidig vet vi at mange grupper i det norske samfunnet i mindre grad enn andre får gode og tilrettelagte tjenester. Dette gjelder eksempelvis personer med annet morsmål, personer med samisk og nasjonal minoritetsbakgrunn, og personer med funksjonsnedsettelse.

Det er også flere grupper av barn og unge som er hyppigere i kontakt med hjelpeapparatet, og som derfor i større grad kan bli berørt av tiltakene i denne utredningen. Det er både avgjørende at disse barna møter et tjenesteapparat som har nødvendig kompetanse om vold og overgrep.

4. Prinsipielle hensyn

4.2 Kommunalt selvstyre

Kommunalt selvstyre innebærer at kommunene har beslutningsmyndighet over lokale anliggender, innen de juridiske og økonomiske rammer som til enhver tid fastsettes av statlige myndigheter.¹¹¹

Dette betyr at det i utgangspunktet er kommunene selv som er ansvarlige for å ansette nødvendig og tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene de har ansvar for. Dette er også løftet fram i Kommunal- og moderniseringsdepartementet retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.¹¹² Når kommuner er gitt en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Innføring av faglige kompetansekrav, lederkrav eller liknende må derfor begrunnes særskilt. Det er viktig for kommuner å selv kunne vurdere slike behov, og se kommunen som helhet i slike spørsmål.¹¹³

Hensynet til kommunalt selvstyre tilsier derfor at en vurdering av en eventuell pålagt sertifiseringsordning må vurderes opp mot hensynet til kommunalt selvstyre. Hensynet til barns rett til beskyttelse er vurdert som det mest tungtveiende hensynet i denne vurderingen. Samtidig tilsier hensynet til kommunalt selvstyre at det må gjøres en grundig vurdering av hvorvidt pålegg om et særskilt tiltak er hensiktsmessig opp mot dette hensynet.

4.3 Likestillingspolitiske hensyn

Med likestilling menes likeverd, like muligheter og rettigheter. For å nå målet om likestilling er fravær av diskriminering viktig.¹¹⁴ Diskriminering er forskjellsbehandling uten saklig grunn, og kan enten være direkte eller indirekte. Diskrimineringsgrunnlag er et kjennetegn ved en person som noen kan bruke for å behandle en person dårligere enn andre (uten samme kjennetegn) i en tilsvarende situasjon.

Diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven er kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller andre vesentlige forhold ved en person.¹¹⁵ Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

¹¹¹ Hansen, 2020

¹¹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Likestillings- og diskrimineringsloven, 2018, §1

¹¹⁵ Ibid.

4. Prinsipielle hensyn

Norge er forpliktet til å fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom en rekke internasjonale konvensjoner, traktater og avtaler, og har lovfestet forbud mot diskriminering i nasjonale rettsregler. Gjennom utredningsinstruksen er statlige virksomheter pålagt å utrede konsekvenser for likestilling når nye tiltak skal foreslås. Å vurdere konsekvensene for likestilling innebærer å analysere om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlignes med.

Vi vurderer at for tiltak som foreslås må det jobbes for at tilgjengelighet og universell utforming ivaretas. Det er eksempelvis viktig at kompetansehevingstiltak bør være tilgjengelige for personer med ulike former for sansevansker og nedsatt bevegelsesevne.

5. Mål for utredningen

Det overordnede målet med en *sertifiseringsordning* er presisert i oppdragsteksten: Ordningen skal sikre at alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn har kompetanse om vold og overgrep.

Når vi utleder mål for *utredningen*, tar vi utgangspunkt i de problemene man ønsker løst med eventuelle tiltak på området. Dette er nødvendig for å vurdere hva som er de beste tiltakene for å løse problemet, og om en sertifiseringsordning er et egnet tiltak.

Våre mål for utredningen tar derfor utgangspunkt i vår beskrivelse av problemer og utfordringer på feltet (kapittel 3), og som kan løses gjennom tiltak rettet mot den aktuelle målgruppen.

5.1 Sentrale føringer og dokumenter

Målene i utredningen bør være i tråd med sentrale føringer og dokumenter, og kunnskap fra forskning og praksisfeltet. Det er avgjørende at innsatser for å organisere, samordne og styrke kompetansen i tjenesteapparatet er godt koordinerte og samsvarer med vedtatte overordnede føringer og strategier for utvikling fremover. Dette vil bidra til å tilrettelegge godt for helhetlig og vedvarende kompetanseutvikling, som imøtekommer tjenestenes og brukernes behov.

5.1.1 Opptrappingsplanen mot vold og overgrep

Anmodningsvedtaket om å utrede en sertifiseringsordning ble gjort i sammenheng med Stortingets behandling av Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021). Målene i Opptrappingsplanen er derfor av særlig relevans for utredningen.

Opptrappingsplanen skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner med særlig vekt på å bekjempe vold og overgrep som rammer barn og unge. Opptrappingsplanen har en rekke overordnede mål. Av særlig relevans for denne utredningen er målet om at *god og riktig kompetanse* om vold og overgrep skal finnes i alle sektorer og tjenester.

5.1.2 Kvalitets- og kompetanseløft i barnevernet

I perioden 2017-2024 gjennomføres det et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene. Barneverntjenesten er blant de tjenestene som i størst grad møter barn og unge som er berørte av vold og overgrep. Kompetanseutvikling i det helhetlige hjelpeapparatet bør derfor sees i sammenheng med dette kvalitets- og kompetanseløftet. Det er også relevant å se til barnevernsreformen. Den er omtalt som en oppvekstreform, og skal gi mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet, samt styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. Reformen trer i kraft i 2022.

5. Mål for utredningen

5.1.3 Tverrsektoriell kompetansestrategi

En tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep er under utarbeidelse. Målene i utredningen bør derfor sees i sammenheng med det pågående strategiarbeidet. I desember 2019 leverte en rekke direktorater¹¹⁶ anbefalinger til mål for en tverrsektoriell kompetansestrategi.¹¹⁷ Strategien skal blant annet tegne et bilde av *hvilken kompetanse som behøves* i arbeidet mot vold og overgrep.

Direktoratene anbefaler følgende som mål for strategien: «Instanser og tjenester som kan møte berørte av vold og overgrep skal ha tilstrekkelig kompetanse til å handle og samhandle, i tråd med virksomhetens arbeidsoppgaver og ansvarsområde».¹¹⁸

5.1.4 Nye handlingsplaner på voldsfeltet

Våren 2021 lanserer regjeringen flere nasjonale handlingsplaner/strategier mot vold og overgrep: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» og strategi mot internettrelaterte overgrep. Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner skal ivareta Norges forpliktelser i Europarådets konvensjon om å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen).

De kommende handlingsplanene vil antakelig inneholde innsatsområder og tiltak som omhandler kompetanseheving i tjenestene og tverretattlig samarbeid og samordning, og vil derfor være særlig relevante å se i sammenheng med denne utredningen.

5.2 Samfunns- og effektmål for tiltakene i utredningen

Målene tar utgangspunkt i de problemene og utfordringene vi ønsker å løse (kapittel 3). I utforming av mål skiller vi mellom ønsket situasjon for samfunnet som helhet (samfunnsmål) og for målgruppene (effektmål).

5.2.1 Samfunnsmål

Etter vår vurdering er samfunnsmålet at barn som står i fare for, eller utsettes for vold og overgrep, får god nok hjelp fra tjenesteapparatet. Dette omfatter både forebygging og oppfølging av berørte av vold og overgrep. For å nå dette målet fordres innsats på flere nivåer. I beskrivelsen av dagens situasjon og problem (kapittel 3) redegjør vi for lovverk og opplæringen om vold og overgrep i grunnutdanningene, i tillegg til kompetanse og kompetansehevingstiltak i tjenestene.

¹¹⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge og Utdanningsdirektoratet

¹¹⁷ Se nærmere omtale i avsnitt 2.1

¹¹⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

5. Mål for utredningen

5.2.2 Effektmål

Målgruppen for utredningen er personer som allerede jobber i tjenestene.¹¹⁹ I utforming av **effektmål** har vi tatt utgangspunkt *i dagens situasjon når det gjelder kompetanse, kompetansehevingstiltak og strukturer for kompetanseheving rettet mot tjenesteapparatet.*

Anbefalte tiltak eller forslag til videreutvikling på feltet må overordnet bidra til

- **Å styrke tjenesteapparatets kompetanse, særlig handlings- og samhandlingskompetanse og kompetanse om barn og unges medvirkning.**

Dette er derfor hovedmålet i utredningen. Som nevnt ovenfor kreves det innsats fra ulike aktører og på flere nivåer for å sikre tilstrekkelig kompetanse i tjenesteapparatet, og at barn og unge får god nok hjelp. Vi har formulert tre delmål for tiltakene vi utreder, og som kan bidra til å øke kompetansen i tjenesteapparatet og redusere samfunnsproblemet:

- **Å tilrettelegge for at tjenestene har tilgang til, og oversikt over, kvalitetssikrede kompetansehevende tilbud**
- **At relevante sektorer og tjenester opplever at tilbudet om kompetanseheving samsvarer med behovene de har, og tar tilbudet i bruk**
- **Bedre kunnskap om resultater og virkninger av eksisterende (og ev. nye) tiltak**

Utredningen angriper altså samfunnsproblemet fra barrieren som handler om kompetanse og kompetansebehov blant personer som jobber i sektorene og tjenestene. Andre barrierer er imidlertid også inkludert i problembeskrivelsen for å synliggjøre at problemet er komplekst. I tillegg gir det oss anledning til å diskutere om tiltak rettet mot andre deler av problemet (føringer, utdanningene) bør vurderes for å bidra til å nå samfunnsmålet.

¹¹⁹ Se nærmere beskrivelse av dette i avsnitt 1.2.3 og 1.3.2

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

6.1. Innledning

Bufdir er bedt om å utrede en sertifiseringsordning for offentlig ansatte som er i kontakt med barn. Ordningen skal sikre at alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn gjennom sitt arbeid har kompetanse om vold og overgrep.

6.1.1 Innhold og struktur i kapitlet

I kapitlet redegjør vi for og drøfter først generelle problemstillinger knyttet til innføring av en sertifiseringsordning:

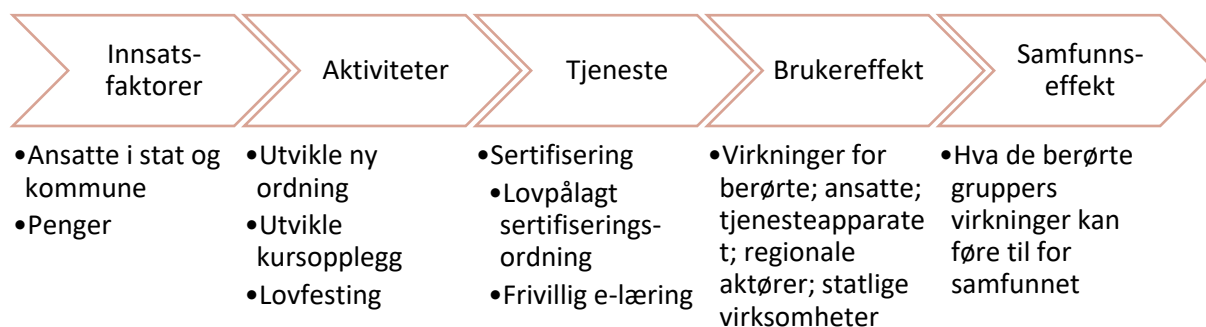
- Juridiske problemstillinger
- Innholdet i et eventuelt felles kurs
- Målgruppe for og arbeidsoppgaver som kan omfattes av en sertifisering
- Ulike typer tiltak som kan gjennomføres for å oppnå sertifiseringen

Med bakgrunn i redegjørelsene og drøftingen gjør vi avgrensninger for den videre utredningen, og legger frem to alternative innretninger til en sertifiseringsordning - en lovpålagt og omfattende ordning, og en frivillig, mindre omfattende ordning - og drøfter fordeler, ulemper og mulige virkninger ved alternativene.

Vi bruker en resultatkjede¹²⁰ som metodisk rammeverk for å identifisere hvilke innsatsfaktorer vi har til rådighet, hvilke aktiviteter vi kan igangsette, hvilke tjenester som kan utvikles, samt hvilke effekter disse kan få for berørte parter og samfunnet.

¹²⁰ Senter for statlig økonomistyring, 2010

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning



Til slutt drøfter vi økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene, og forutsetninger for vellykket implementering, og kommer med vår samlede anbefaling.

6.2 Problemstillinger og avgrensninger knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

I arbeidet med utredningen har vi gjennomført bred involvering av relevante aktører (se kapittel 2), og fått en rekke innspill på hvorvidt en sertifiseringsordning er formålstjenlig, hvordan en eventuell sertifiseringsordning kan innrettes og hvem som bør være målgruppen. I det følgende redegjør vi for og diskuterer ulike måter en sertifisering kan innrettes, før vi gjør avgrensninger til den videre utredningen.

6.2.1 Sertifisering

Sertifisering er en formalisert form for evaluering som skal lede til utstedelse av et sertifikat. Hensikten med sertifisering av en person eller organisasjon er å få en bekreftelse på at vedkommende har nødvendig kompetanse og ferdigheter til å utøve sin virksomhet.¹²¹ I dette oppdraget er sertifisering tenkt oppnådd gjennom *et felles kurs/kompetansehevingsopplegg for alle i tjenesteapparatet* som er i kontakt med barn og unge.¹²²

6.2.2 Juridiske problemstillinger

Vi kan skille mellom frivillige og pålagte sertifiseringsordninger. En lov- eller forskriftsfestet sertifisering vil være betydelig mer krevende, omfattende og utfordrende å innføre enn en frivillig sertifiseringsordning.

En pålagt sertifiseringsordning vil innebære en ordning som setter konkrete rammer og vilkår for å drive en type virksomhet, eller utføre visse arbeidsoppgaver. Pålagt sertifisering som setter

¹²¹ Hofstad, 2020

¹²² Se avsnitt 1.4.3

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

begrensninger for utøvelse av et yrke, arbeidsoppgaver eller virksomhet, vil være av så inngripende karakter at ordningen må ha hjemmelsgrunnlag i lov eller forskrift. En frivillig sertifiseringsordning stiller ikke samme krav til hjemmel, men vil ofte fastsettes som standarder for en bransje, sektor eller tjeneste. Dette kan fungere som et kvalitetsstempel, og gi tillit til at arbeidet som utføres er i tråd med beste praksis.

Når det gjelder lovpålagte sertifiseringsordninger, vil et viktig skille være om det er *arbeidsgiver* eller *arbeidstaker* som pålegges ansvaret for sertifiseringen. I vårt tilfelle er et krav rettet mot kommunen som arbeidsgiver aktuelt. Kommunen kan forpliktes til å tilrettelegge for og stå ansvarlig for at de ansatte gjennomfører sertifiseringen. Det vil her måtte utarbeides klare avgrensninger for hvem som skal omfattes av sertifiseringskravet.

Sertifisering som er utstedt/gitt av det offentlige reiser videre juridiske spørsmål om det offentliges ansvar: Eksempelvis hvis sertifiserte personer eller virksomheter er involvert i hendelser eller utfører virksomhet i samsvar med et opplegg som myndighetene har godkjent, men hvor det likevel skjer hendelser som strider mot formålet med sertifiseringen.

Det vil videre være utfordrende å utvikle og iverksette en sertifiseringsordning som kan harmoneres med ulike godkjenningsordninger for forskjellige yrkesgrupper.¹²³ I en tenkt situasjon vil en sykepleier eller lege ikke kunne utøve sin profesjon selv om vedkommende har autorisasjon, dersom vedkommende ikke har gjennomført det obligatoriske kompetansehevingsopplegget og dermed har en sertifisering innen vold og overgrep mot barn. Et ev. krav til kommunen må også sees opp mot hensynet til kommunalt selvstyre. Det er i utgangspunktet kommunene selv som er ansvarlige for å ansette nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene de har ansvar for, og statlig innføring av faglige kompetansekrav må begrunnes særskilt.¹²⁴

I den videre utredningen vurderer vi både en pålagt og en frivillig sertifisering.

6.2.3 Innholdet i et felles kurs

Utredningen berører *alle* ansatte i offentlige tjenester eller tjenester som yter tjenester på oppdrag fra det offentlige,¹²⁵ som er i kontakt med barn gjennom sin yrkesutøvelse. Nødvendig og tilstrekkelig kompetanse vil derfor i stor grad variere mellom sektorer, tjenester og ansattes rolle, i henhold til arbeidsoppgaver og ansvarsområder.

Vi vurderer derfor at en eventuell sertifisering må handle om å sikre en *basiskompetanse*, og

¹²³ For eksempel autorisasjon innen helsesektoren.

¹²⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020

¹²⁵ Ansatte i tjenester som gjør oppgaver på oppdrag fra det offentlige er inkludert i utredningen, se avsnitt 1.3.2.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

rettes mot kompetansebehovene som er felles for ulike tjenester og yrkesgrupper.

Hva bør inngå i en basiskompetanse?

I vår dialog med relevante aktører har det kommet frem ulike meninger om hva som bør inngå i en basiskompetanse. Flere trekker fram at det er vanskelig å finne en sertifisering som treffer alle, ettersom ulike tjenester og ansatte har ulik grunnkompetanse, erfaringsgrunnlag og mandat. Problembeskrivelsen (kap. 3) viser samtidig at det er kompetansebehov som er felles på tvers av sektorer.

Svært mange aktører trekker fram viktigheten av at tjenestene har god handlings- og samhandlingskompetanse, og kompetanse om barns medvirkning. Et stort behov for denne kompetansen har vi også trukket fram i beskrivelsen av dagens situasjon og utfordringer i dag (kapittel 3). RVTSene trekker fram at tiltak må ta utgangspunkt i typiske situasjoner de ansatte står i, og benytte dette til å diskutere hva man skal se etter og spørre barna om. Det er også bred enighet om at et kurs må dekke alle dimensjonene ved kompetansebegrepet.¹²⁶

Vi har fått flere innspill om at en basiskompetanse bør dekke ulike former for vold og overgrep, som for eksempel fysisk vold, psykisk vold, oppdragervold, æresrelatert vold og seksuelle overgrep.

Oppsummert vurderer vi at et eventuelt kurs som skal sikre en sertifisering bør rettes mot å sikre en basiskompetanse som dekker alle dimensjoner ved kompetansebegrepet, men særlig rettes mot å sikre bedre handlings- og samhandlingskompetanse, og kompetanse om barns medvirkning.

Våre innspillsrunder har bekreftet at det er svært ulike kompetansebehov mellom, men også internt i, ulike sektorer og tjenester. Det varierer i hvilken grad basiskompetansen om vold og overgrep er dekket i tjenestene i dag, og derfor om en sertifisering vil være *nyttig* for alle. Senere i kapitlet vil vi komme tilbake til hvorvidt en sertifiseringsordning er en hensiktsmessig måte å sikre en basiskompetanse, og hvorvidt en slik ordning vil være relevant for alle.

Relevante tiltak: SAMOT – tverrfaglig emne om vold og overgrep og Oslo kommunes 'Barnehjernevernet'

Universitetet i Sørøst-Norge, i samarbeid med Politihøgskolen i Stavern, holder på å utvikle et felles kurs om vold og overgrep mot barn og unge for profesjonsutdanningene,¹²⁷ Oppdraget handler om å definere en felles basiskompetanse og utarbeide digitale læringsressurser om vold

¹²⁶ Fenomenforståelse; handlings- og henvisningskompetanse; samhandlingskompetanse; og kompetanse om barns medvirkning. Se nærmere beskrivelse i kapittel 1.

¹²⁷ Politi, sykepleie, barnevern, lærer, barnehagelærer

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

og overgrep mot barn og unge.

I emneplanen er det definert at kandidatene blant annet skal ha kunnskap og ferdigheter om fenomenet vold og seksuelle overgrep; relevant lovverk; relevante samarbeidspartnere; kunnskap om betydningen av faglig, etisk og juridisk forsvarlig dokumentasjon; hvordan ivareta voldsutsatte barn og unge; og kunnskap om barns rett til deltakelse, inkludering og medvirkning. Arbeidet med emnet veksler mellom undervisning, seminargruppearbeid, veiledning og selvstudium.

I utviklingen av et eventuelt kurs mener vi det bør sees hen til SAMOT-prosjektet. Kravene til kompetanse og ferdigheter dekker alle sidene ved basiskompetanen slik vi har definert det; Fenomenforståelse, handlings- og henvisningskompetanse, samhandlingskompetanse, og kompetanse om barns medvirkning. Videre er emnet innrettet med varierte læringsaktiviteter. Vi har fått innspill fra Politidirektoratet som mener man bør se på muligheter for å kunne tilgjengeliggjøre nettressursen også for målgruppen for denne utredningen.

I kapittel 3 har vi henvist til Oslo kommunes satsing på *Barnehjernevernet*. Dette er også relevant å se til i utviklingen av et eventuelt kurs. I satsingen er det utarbeidet en kompetanseplattform for ansatte i tjenesteapparatet, slik at de kan gi riktig hjelp til barn som har det vanskelig. Målgruppen er primært medarbeiderne som har minst formell kompetanse, men målet er også at programmet skal være relevant og lærerikt for ansatte med mye kompetanse. Kompetanseplattformen ble evaluert i 2020.¹²⁸ Evalueringen peker bl.a. på at medarbeiderne med mest eksisterende kompetanse ønsker at opplæringen differensieres ut fra kompetansenivå. Samtidig pekes det på at basispakken i opplæringen bør inneholde grunnkompetanse som alle som jobber med barn og unge bør inneha.

6.2.4 Målgruppe og definering av arbeidsoppgaver

Arbeidsoppgaver

I oppdraget er vi bedt om å utrede en sertifisering for alle offentlig ansatte som er i *kontakt* med barn. Vi har ikke identifisert andre lignende sertifiseringsordninger som setter krav til en generell minimumskunnskap for alle, og som ikke er knyttet direkte opp mot konkrete stillinger eller arbeidsoppgaver.

Flere aktører vi har hatt dialog med har påpekt at det vil være svært krevende å utvikle en ordning som kan passe for alle yrkesgrupper, og alle roller. Vi har også mottatt innspill om at det kan være lite hensiktsmessig å innføre et krav på tvers av ulike sektorer. Politidirektoratet peker i sitt innspill på at politiet har innført et etterforskningsløft med mange kompetansehevende tiltak. Et tiltak er

¹²⁸ Aleric m.fl., 2020.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

obligatorisk årlig opplæring. En slik sertifiseringsløsning vil for politiet derfor kunne oppleves som et noe unødvendig tillegg til allerede iverksatte tiltak.

Det er ulik grunnkompetanse og erfaringsgrunnlag hos mange av de potensielt berørte, og det vil være ulikt i hvilken kontekst, og i hvor stor grad de ansatte møter barn. Er det for eksempel tilstrekkelig for å falle innenfor kravet at man «kan komme i kontakt» med barn eller skal det forutsettes en viss frekvens? Skal kontakten med barn være en del av primæroppgavene til stillingen, eller skal kravet også gjelde personer som i en mindre andel av sakene sine vil komme i kontakt med barn (eksempelvis enkelte leger, administrativt ansatte på skoler, m.m.)?

Med bakgrunn i redegjørelsen i avsnitt 6.2.1 vurderer vi at det vil være særlig utfordrende å avgrense hvem som skal omfattes av en sertifisering (omfang/frekvens av kontakt med barn) dersom det skal være lovpålagt. Som oppfølging av dette har vi derfor vurdert en sertifisering rettet mot særskilte roller/oppgaver. Mange aktører har i innspillrundene påpekt at det kan være aktuelt med en sertifisering rettet mot særskilte grupper/roller – ledere, ufaglærte og virksomhetene selv - og vi diskuterer derfor dette under.

Innføring av en sertifisering rettet mot ledere

Forankring på ledernivået er en viktig forutsetning for kompetanseheving blant de ansatte. En sertifisering på ledernivået er derfor relevant å vurdere. Flere aktører har i innspillrundene foreslått at en eventuell sertifisering rettet mot ledere. Eksempelvis trekker et krisesenter frem i sitt skriftlige innspill at vanskelige temaer som vold og overgrep bør forankres i ledelse, og at det derfor er bedre med sertifisering av ledere enn medarbeidere.

I anbefalingene til tverrsektoriell kompetansestrategi ble ledere også særlig fremhevet som en viktig målgruppe for strategien. Det trekkes frem at implementering av ny praksis forutsetter at ledere tar beslutninger og gjennomfører nødvendige endringer.¹²⁹

Gjennom spørreundersøkelsen Sentio har gjennomført på oppdrag fra Bufdir, ser vi imidlertid at en klart større andel av respondentene (ledere) mener at innføring av et krav til basiskompetanse bør rettes mot alle de ansatte enn kun mot lederne.¹³⁰ Lederne selv vurderer altså at et slik krav heller bør rettes mot alle de ansatte enn kun mot ledernivået de selv tilhører.

Vi vurderer at innføring av et krav rettet mot lederne, under gitte omstendigheter, vil kunne bidra til tydeligere forankring og oppmerksomhet i enhetene om vold og overgrep mot barn, noe som er i tråd med målene for utredningen. Det vil imidlertid kreve at de enkelte lederne sprer kompetansen videre i organisasjonen. Å styrke tjenesteapparatets kompetanse, blant annet

¹²⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹³⁰ Sentio, 2020

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

handlingskompetanse, er hovedmålet i utredningen. Slik kompetanse mener vi vil sikres best gjennom kontinuerlig læring og øvelse blant de ansatte selv.

Det er en stor risiko for at de ansattes handlingskompetanse ikke økes gjennom et krav om sertifisering rettet mot ledere. Vi anbefaler derfor ikke dette, og diskuterer det ikke videre i utredningen. Dersom det innføres en sertifiseringsordning kan et alternativ være at det utvikles en egen modul for ledere.

Innføring av en sertifisering rettet mot ufaglærte

Personer uten utdanning som inneholder en grunnleggende kompetanse om vold, samt ufaglærte som jobber i de ulike helse- og velferdstjenestene, er andre grupper som har blitt særskilt trukket fram i innspillsrundene som mulige målgrupper for en sertifiseringsordning. Blant annet Helsedirektoratet har trukket fram at målgruppen for et eventuelt nytt kurs bør være ufaglærte.

For mange av de som jobber i ulike tjenester skal grunnutdanningene gi kunnskap om vold og overgrep. Flere av aktørene i innspillsrunden har i tråd med dette fremhevet at det er profesjonsutdanningene som må ta ansvar for at man har den nødvendige grunnkompetansen. Et argument for forslaget om å rette tiltaket mot ufaglærte, er at tiltaket da blir mer målrettet mot de som har minst kompetanse om vold og overgrep fra før. Dersom man skal prioritere mellom målgrupper, så er det viktigere å sikre en sertifisering blant ufaglærte. Innen helse kan det for eksempel være en del miljøarbeidere, støttekontakter og avlastere for barn med nedsatt funksjonsevne.

Ut fra vårt kunnskapsgrunnlag anbefaler vi imidlertid ikke dette. For det første forutsetter det at alle relevante grunnutdanninger gir tilstrekkelig kompetanse om vold og overgrep. I problembeskrivelsen (kapittel 3) har vi beskrevet at læringsbyttebeskrivelsene for relevante grunnutdanninger i hovedsak omtaler vold og overgrep. Vi mangler imidlertid kunnskap om hvorvidt vold og overgrep i *tilstrekkelig* grad er dekket i utdanningene.

For det andre ser vi at behovet for kompetanseheving kan gjelde for flere enn de ufaglærte. Dette bekreftes også gjennom spørreundersøkelsen som Sentio har gjennomført, der vi ser at en stor andel av lederne som svarer er opptatt av at alle ansatte bør sikres en basiskompetanse.¹³¹ Det er behov for kontinuerlig læring og øvelse for å forebygge, avdekke og følge opp vold og overgrep mot barn, og dette vil ikke sikres gjennom innføring av et krav som kun retter seg mot dem uten relevant grunnutdanning. Felles opplæring rettet mot alle ansatte vil også bidra til et felles språk og en felles faglig plattform. Dette kan være viktig for å få til praksisendring i tjenestene.

Erfaringer fra flere av RVTsene er videre at økt behov for kompetanse om vold først løftes i

¹³¹ Sentio, 2020

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

tjenestene når de allerede har grunnleggende kompetanse om tematikken. Erfaringer tilsier at når den grunnleggende kompetansen og forståelsen av vold er på plass, etterlyses særlig handlingskompetanse og samhandlingskompetanse som avgjørende for at tjenestene kan hjelpe de som er berørte av problematikken.

I den videre utredningen vurderer vi derfor ikke en sertifisering rettet mot ufaglærte.

Innføring av en sertifisering rettet mot virksomheten

I møte med RVTsene ble det spilt inn at et krav om sertifisering/nødvendig kompetanse kan rettes mot virksomheten, eller mot kommunen som arbeidsgiver. En slik innretning kan bidra til å rette ansvaret bort fra den individuelle ansatte, og i større grad over på kommunene eller arbeidsgiverne.

Vi ser flere utfordringer ved forslaget. For det første vil det være krevende å sette klare kriterier som kan gjelde for alle relevante virksomheter på tvers av sektorer og tjenesteområder. Skal det stilles samme krav til en skole som til et NAV-kontor? Dersom svaret på dette er ja, vil det kreve et stort arbeid i å definere kriterier som vil være relevante for begge aktører. Dersom svaret er nei, vil det innebære at det må utarbeides ulike kriterier for en rekke ulike sektorer og virksomheter.

På bakgrunn av dette utreder vi ikke nærmere en sertifisering rettet mot virksomheten. Vi vurderer samtidig at forankring av arbeidet mot vold og overgrep er viktig på både leder- og virksomhetsnivå, og at det er hensiktsmessig å rette oppmerksomhet mot dette enn mot individuell kompetanseheving. Dette vil være viktig i en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på voldsfeltet, som vi diskuterer i kapittel 7.

6.2.5 Ulike typer tiltak for å oppnå en sertifisering

I oppdraget er det spesifisert at et eventuelt tiltak som skal innføres skal være *enkelt og praktisk* å gjennomføre, samt at det skal stilles krav til fornyelse. Dersom et kurs skal rettes mot alle, og i tillegg være enkelt og praktisk å gjennomføre, er et alternativ å innføre et e-læringskurs. Et slikt kurs kan bestå av ulike moduler; spørsmål, videoer, øvelse, og er slik sett godt egnet til å gi deltakerne et variert innhold. E-læringskurs er også rimeligere og enklere å gjenta, og også gjøre justeringer i etter hvert som man får mer kunnskap og erfaringer fra gjennomføringen. Studiebesøket vårt til Sverige og Finland viste at det er mulig å utvikle e-læringskurs som treffer ansatte i ulike yrkesgrupper knyttet til vold og overgrep. Samtidig viste erfaringene at det også var behov for å utvikle egne, spesifiserte moduler for ulike yrkesgrupper i tillegg til et felles kursopplegg, ettersom behovene i de ulike yrkesgruppene er så ulike.

En del aktører har i innspillsrunden vært positive til e-læring, men trekker frem at erfaringer fra praksisfeltet viser at det må suppleres med samlinger, øving og veiledning. Den overordnede konklusjonen er at kompetanseutvikling skjer best når man relaterer det til egen arbeidshverdag,

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

og gjennom aktiv deltakelse og kombinasjoner av tiltak. Dette støttes også av implementeringsforskning.¹³²

I den videre utredningen vil vi derfor både vurdere et e-læringskurs, og et mer omfattende kursopplegg med øvelser og veiledning.

6.3 Oppsummering og avgrensninger til den videre utredningen

Med utgangspunkt i diskusjonen i 6.2 gjør vi noen avgrensninger til den videre utredningen.

- Vi utreder både en lovpålagt og en frivillig sertifisering. En lovpålagt sertifisering vil være betydelig mer krevende, omfattende og utfordrende å innføre enn en frivillig sertifisering.
- Et felles kurs må sikre en *basiskompetanse*. En basiskompetanse bør dekke alle dimensjonene av kompetansebegrepet, men bør særlig rettes mot å øke de ansattes handlingskompetanse, samhandlingskompetanse og kompetanse om barns medvirkning.
 - Senere i kapitlet vil vi diskutere hvorvidt en sertifisering er en hensiktsmessig måte å sikre en basiskompetanse, og om det vil være nyttig og relevant for alle.
- Vi utreder en sertifiseringsordning rettet mot alle ansatte, ikke særskilte grupper eller nivåer. Vi har vurdert en sertifisering rettet mot ledere, ufaglærte og virksomheten, men vurderer at dette ikke er hensiktsmessig.
 - Et kurs rettet mot alle er i tråd med oppdraget om å utrede en sertifiseringsordning rettet mot alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn
 - Vi ser imidlertid store utfordringer med forslaget, særlig knyttet til hvordan man skal avgrense hvem som omfattes av sertifiseringen. Det vil videre være krevende å utvikle en ordning som kan passe for alle yrkesgrupper, og alle roller.
- Vi utreder både et e-læringskurs og en mer omfattende ordning (samlinger, øvelser og veiledning)

¹³² Se f.eks. Larsen, 2017.

6.4 Alternative innretninger og virkninger av en sertifiseringsordning

Videre redegjør vi for to alternative modeller for hvordan en sertifiseringsordning kan innrettes, og gir vurderinger av virkninger knyttet til disse tiltakene. Vi kan overordnet se for oss fire ulike alternative innretninger. Disse er skissert i matrisen under.

	Lovpålagt	Frivillig
E-læringskurs	A1: Lovpålagt sertifisering knyttet til e-læring	A3: Frivillig e-læring som gir en uformell sertifisering
Omfattende kursopplegg	A2: Lovpålagt sertifisering knyttet til et omfattende kursopplegg	A4: Frivillig sertifisering knyttet til omfattende kursopplegg

Vi utreder alternativ 2 og 3. En utredning av disse alternativene innebærer å vurdere ulike sider ved både frivillig vs. lovpålagt sertifisering, og e-læring vs. omfattende kursopplegg, og vil derfor også belyse alternativ 1 og 4.

Vi vil i de videre avsnittene diskutere aktører som påvirkes og virkninger for disse knyttet til hhv. alternativ 2 og alternativ 3.

6.4.1 Berørte grupper og virkninger

Tiltakene vi utreder vil berøre en rekke grupper og aktører i ulik grad. Vurderinger av disse virkningene er relevante når vi skal gi vår samlede anbefaling om innføring av en sertifiseringsordning. I det følgende vil vi derfor redegjøre for noen generelle virkninger for de ulike gruppene og aktørene. Til slutt i kapitlet vil vi forsøke å tallfeste og verdsette virkningene, gjennom å diskutere økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike alternativene.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning



Figur 1: Grupper og aktører som kan bli berørt av innføring av en sertifiseringsordning

Vi omtaler både nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike tiltakene. Nyttevirkninger (positive virkninger eller effekter) vil øke velferden for de respektive gruppene. Med kostnadsvirkninger menes all bruk av ressurser som følger av tiltaket. Vi skiller mellom store, mellomstore og små virkninger, avhengig av i hvor stor grad det vil påvirke de ulike aktørene. Merk at ingen av virkningene er vurdert å være så store at vi har sett det som nødvendig å gjennomføre en full samfunnsøkonomisk analyse.¹³³

Vi har tidligere vist til at barns rett til beskyttelse som følger av Barnekonvensjonen er det viktigste prinsippet i utredningen. Vi har også vist at tjenesteapparatets kompetanse vil kunne ha store konsekvenser for det enkelte barns rett til beskyttelse. Tiltakene diskuteres derfor blant annet vurdert opp mot hvordan tjenesteapparatets kompetanse vil kunne øke som følge av tiltaket, og dermed hvordan dette vil kunne påvirke barns rett til beskyttelse.

Merk at virkningene vi omtaler her, er usikre og derfor omtalt i generelle ordelag. En sertifiseringsordning for offentlig ansatte som er i kontakt med barn er et tiltak som ikke eksisterer i dag, og vil måtte innføres. Alle virkninger er derfor antatte virkninger av et helt nytt tiltak.

6.5 Lovpålagt sertifiseringsordning med et omfattende kursopplegg

I en slik modell vil arbeidsgiver (i mange tilfeller kommunene) ha ansvar for å sikre at de ansatte blir sertifisert og gjennomfører kursopplegget. En forutsetning for dette alternativet er at det vil være lite forholdsmessig å innføre lov- og forskriftsendringer dersom kursopplegget som kreves for å bli sertifisert er av et veldig lite omfang.

Ut fra denne forutsetningen, vil det være behov for å utvikle et kursopplegg av et større omfang, med tydelige læringsmål, og med opplæringsaktiviteter som vil kunne treffe alle relevante målgrupper. Det kan f.eks. inkludere et e-læringskurs, men som må suppleres med øvelser, samlinger og varierte læringsaktiviteter.

¹³³ Nærmere beskrivelse av utredningsnivå i kapittel 1.2.2

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning



Figur 2: Grupper og aktører som kan bli berørt av innføring av en sertifiseringsordning, samt mulige virkninger for de ulike aktørene.

6.5.1 Virkninger for statlige virksomheter

Denne modellen vil ha relativt store virkninger for statlige virksomheter, knyttet til utvikling, innføring og oppfølging av sertifiseringsordningen, og utvikling av kurs/kompetansehevingsopplegg.

Vi anslår at utvikling, innføring og oppfølging av en lovpålagt sertifiseringsordning vil kreve relativt store ressurser, og hovedsakelig ha kostnadsvirkninger for statlige virksomheter. Sammenlignet med innføring av lovpålagte sertifiseringsordninger på andre områder, er erfaringen at slike ordninger medfører et behov for en omfattende administrativ organisering.

Ordningen vil medføre behov både for opprettelse av godkjente/sertifiserte opplæringsvirksomheter, og virksomheter/organer som kan føre kontroll med at ordningen etterleves. Tatt i betraktning at ordningen vil gjelde for et større antall tjenester og sektorer og svært mange enkeltpersoner, vil det trolig også være behov for en løsning som innebærer at en eller flere virksomheter utpekes for å sertifisere andre virksomheter som vil drive med sertifisert opplæring, og/eller sakkyndig kontroll.

Tiltaket vil med andre ord bli gjeldende for en stor rekke tjenester og sektorer, og tilsynsansvaret vil bli omfattende. Vi vurderer også at det vil kreve et større utredningsarbeid for å vurdere hvilke aktører og organer som skal ha de ulike rollene. Det er derfor for tidlig å kunne vurdere administrative og økonomiske kostnader knyttet til et slikt tiltak. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 6.7.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

Statsforvalterne

Statsforvalterne vil kunne få en viktig rolle dersom dette tiltaket innføres, og tiltaket vil derfor kunne ha mellomstore kostnadsvirkninger for disse.

Statsforvalterne driver tilsyn med kommunale tjenester, og gjør forsvarlighetsvurderinger. Statsforvalterne fungerer både som samordningsorgan opp mot kommunene, som tilsyns/kontrollorgan overfor kommunene, og har oppgaver knyttet til veiledning overfor kommunene. Innføring av et lovpålagt krav til kommunale tjenester vil derfor få konsekvenser for oppgavene statsforvalterne har innen dette området.

6.5.2 Virkninger for kompetansesentre

De regionale kompetansesentrene vil trolig få en rolle i utviklingen og implementeringen av det anbefalte omfattende kursopplegget. Sentrene har mange konkrete erfaringer å bygge arbeidet videre på, og vil kunne bidra til at kurset som utvikles er kunnskapsbasert og tilpasset tjenestenes behov. Dette vil gi kostnadsvirkninger for sentrene i form av økt ressursbruk.

6.5.3 Virkninger for kommuner og tjenesteapparat

Tiltaket vil kunne ha relativt store virkninger for kommuner og tjenesteapparat, men virkningene er svært usikre. Vi vurderer at det vil ha større kostnadsvirkninger enn nyttevirkinger.

Kostnader knyttet til tidsbruk og frikjøp

Gjennomføring av et omfattende kursopplegg for alle vil kreve relativt store ressurser til frikjøp av ansatte. Fra spørreundersøkelsen som Sentio har gjennomført, ser vi at mange av de spurte tjenestene har sørget for at de ansatte har deltatt i kurs og opplæring knyttet til vold og overgrep mot barn.¹³⁴

Dersom et nytt, lovpålagt tiltak innføres, er det sannsynlig at enhetene vil gjennomføre dette kurset *istedenfor* (og ikke i tillegg til) andre kurs de tidligere har gjennomført. Tidsbruken utover ordinær tid brukt på andre kurs vil derfor begrenses. Samtidig ser vi fra spørreundersøkelsen at de vanligste formene for opplæring er kortvarige kurs og/eller seminar/webinar og informasjonsmateriell på nett.¹³⁵ Dersom alle tjenester skal gjennomføre et omfattende kursopplegg med jevne mellomrom, vil dette ha store kostnadsvirkninger for tjenesteapparatet sammenlignet med dagens situasjon.

¹³⁴ Sentio, 2020

¹³⁵ Ibid.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

Profesjonalisering av tjenesteapparatet

Fra problembeskrivelsen i kapittel 3 har vi sett at det fremdeles er store kompetansemangler i tjenesteapparatet. Krav om kompetanse gjennom innføring av et felles kurs kan derfor bidra til at tjenesteapparatet som møter barn og unge oppnår en viktig kompetanseheving og profesjonalisering.

Det er samtidig slik at det allerede finnes et stort mangfold av kurs og tiltak som er rettet mot ulike deler av tjenesteapparatet, men vi har for lite kunnskap om effekt og virkning av tiltakene. Innføring av et lovpålagt kurs når vi ikke har nok kunnskap om hva slags kurs som virker, kan derfor ha utilsiktede negative konsekvenser.

Innføring av et lovpålagt krav kan medføre utilsiktede negativ konsekvenser (kostnadsvirkninger) som bidrar til et mindre kompetent og profesjonelt hjelpeapparat. Eksempelvis kan ledere eller virksomheter la være å gjennomføre annen opplæring som vil ha større effekt eller andre tiltak som kan være mer relevante, for eksempel innføring av rutiner eller organisatoriske endringer.

Kommunalt selvstyre

Kommunalt selvstyre innebærer at kommunene har beslutningsmyndighet over lokale anliggender, innen de juridiske og økonomiske rammer som til enhver tid fastsettes av statlige myndigheter.

Når kommuner er gitt en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Innføring av faglige kompetansekrav må derfor begrunnes særskilt. Det er viktig for kommuner å selv kunne vurdere slike behov, og se kommunen som helhet i slike spørsmål.¹³⁶ Hensynet til kommunalt selvstyre tilsier derfor at en vurdering av en eventuell pålagt sertifiseringsordning må vurderes opp mot dette.

Vår vurdering er at prinsippet om kommunalt selvstyre, i sammenheng med de praktiske, økonomiske og administrative virkningene for kommunene tilsier at dette er et tiltak som vil medføre større ulemper (kostnadsvirkninger) enn fordeler (nyttevirkninger) for kommuner og tjenesteapparat.

6.5.4 Virkninger for ansatte i berørte tjenester

Gjennom arbeidet med utredningen har vi fått innspill fra bl.a. statsforvaltere om at et krav om en lovpålagt sertifisering kan medføre at kompetente og kvalifiserte personer ikke kan jobbe i

¹³⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

påvente av å bli sertifisert til arbeid i de kommunale tjenestene. Dette kan igjen ha store konsekvenser for de ansatte selv, og for de som skal få nødvendig hjelp og tjenester.

Basert på dagens kunnskap om virkninger og effekt av kompetansehevingstiltak, vurderer vi at et krav om pålagt sertifisering vil kunne gi utilsiktede negative virkninger for ansatte i berørte tjenester.

Kompetanse

Som beskrevet tidligere, bør en sertifiseringsordning innebære å sikre en basiskompetanse, og rettes mot kompetansebehovene som er felles for ulike tjenester og yrkesgrupper. Vi har i arbeidet med utredningen fått mange innspill om at et krav til basiskompetanse *kan* bidra til økt kompetanse og dermed også økt kvalitet på arbeidet som utføres av de ansatte.

Et omfattende kursopplegg der det er tilrettelagt for oppfølging og øving i praksis, er et godt utgangspunkt for å sikre kompetanseheving (se avsnitt 3.3.2). Et omfattende kursopplegg kan derfor antas å gi nyttevirkninger i form av økt kompetanse, blant annet til å jobbe bedre forebyggende mot vold og overgrep.

Samtidig ser vi fra problembeskrivelsen at det finnes for lite kunnskap om hva slags type tiltak som faktisk fungerer for å sikre en reell kompetanseheving og basiskompetanse om vold og overgrep. Eksisterende tiltak er i liten grad evaluert og vurdert.

Vi vurderer derfor at innføring av et krav om gjennomføring av et kurs før vi har mer slik kunnskap på plass, vil kunne medføre en risiko for at tiltak innføres som ikke gir nødvendig effekt. I verste fall kan dette fungere som en sovepute og en falsk trygghet ved at det blir en antakelse om at ansattes kompetanse er tilstrekkelig god, uten belegg for dette.

Virkningene ved innføring av en lovpålagt sertifisering er derfor svært usikre, men vil potensielt innebære utilsiktede negative konsekvenser. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 7, er vår vurdering derfor at det på nåværende tidspunkt er klart større behov for evaluering og forskning knyttet til de tiltakene som allerede er utviklet.

6.5.5 Virkninger for berørte av vold og overgrep mot barn

Samfunns målet i denne utredningen er at barn som står i fare for, eller utsettes for vold og overgrep, får god nok hjelp fra tjenesteapparatet. Dette er også et grunnleggende prinsipp som knytter seg til barns rett til beskyttelse. Innføring av en sertifiseringsordning kan ha virkninger for barn og unge generelt, for familiene som berøres, samt for befolkningen gjennom tilliten til tjenesteapparatets kompetanse.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

Tjenestetilbudet og tillit til tjenestene blant berørte aktører

Organisasjoner som både arbeider på feltet, og som representerer barn og unge i sårbare situasjoner¹³⁷, har gitt innspill om at innføring av et krav om basiskompetanse potensielt vil kunne bidra til økt kompetanse i tjenestene barn og unge møter. Økt handlings- og samhandlingskompetanse har stor betydning for hvordan barn og unge møter og opplever tjenesteapparatet.

Vi vurderer at et krav kan bidra til økt kompetanse og til et bedre tjenestetilbud. Som drøftet i avsnitt 6.3.3, vurderer vi samtidig at risikoen for at kravet knyttes til et tiltak som ikke har god nok effekt er for høy, og vil kunne gi utilsiktede negative konsekvenser.

Økt kompetanse og bevissthet om at det stilles klare krav til de ansattes kompetanse vil kunne bidra til økt tillit blant både befolkningen generelt og brukerne av tjenestene spesielt. Vår vurdering er samtidig at denne tilliten er prisgitt at det innføres tiltak som faktisk har god effekt og som bidrar til kompetanse- og kvalitetsheving på tjenestene som leveres. Som tidligere beskrevet i kapittel 3 og i dette kapitlet, er kunnskapsgrunnlaget foreløpig for dårlig når det kommer til hva slags type tiltak som kan ha god effekt. Det er dermed også en risiko for at tilliten til tjenestene kan bli redusert, dersom det blir kjent at kravene som stilles om kompetanse i for liten grad er forankret i sikker kunnskap og praksis.

6.5.6 Likestillingspolitiske hensyn

I henhold til utredningsinstruksen skal alle statlige tiltak som utredes sees opp mot likestillingspolitiske hensyn. Vi ser i denne sammenhengen at det innføring av et lovpålagt krav til sertifisering kan ha virkninger som påvirker likestilling i arbeidslivet. Tjenestene som berøres har en klar overvekt av kvinner blant de ansatte, og en innføring av et krav som kan hindre dem fra yrkesutøvelse kan derfor ha negative likestillingskonsekvenser på kort sikt. På den annen side kan det potensielt bidra til økt profesjonalisering og økt status.

6.5.7 Samlet vurdering av kostnad- og nyttevirkninger ved en lovpålagt sertifisering

Samlet sett er vår vurdering at innføring av en lovpålagt sertifiseringsordning ikke vil være et formålstjenlig tiltak. Virkningene av tiltaket er usikre, men det er sannsynlig at det vil ha *betydelig* større kostnads- enn nyttevirkninger for alle aktører:

¹³⁷ Dette vil både si sivilsamfunnsorganisasjoner som Redd Barna og SOS Barnebyer, samt organisasjoner som representerer noen grupper av barn og unge som sitter i Bufdirs brukerråd.

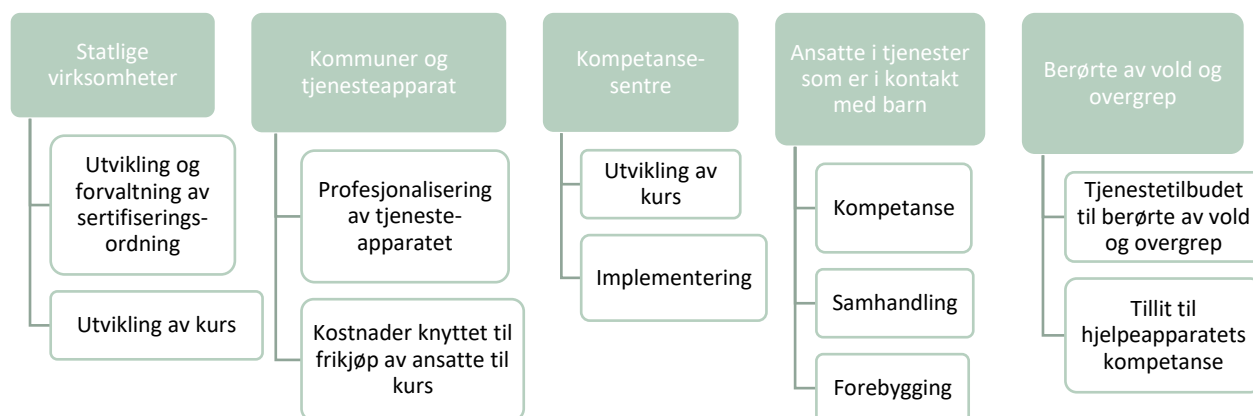
6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

- Tiltaket vil kreve store ressurser for statlige myndigheter til utvikling, implementering, drift og evaluering. I tillegg vil det påløpe kostnader og ressurser i å sørge for at et eller flere sertifiseringsorganer kan utstede sertifisering, og også drive oppfølging og tilsyn.
- Som vi har diskutert i avsnitt 6.2.2, er det juridiske problemstillinger knyttet til krav om sertifisering. En lovpålagt sertifiseringsordning vil være krevende og omfattende å innføre. Det vil blant annet være utfordrende å utvikle og iverksette en sertifiseringsordning som kan harmoneres med ulike autorisasjonsordninger, og et ev. krav til kommunen må vurderes opp mot hensynet til kommunalt selvstyre.
- Tiltaket vil få relativt store kostnadsvirkninger for kommuner og tjenesteapparatet, ettersom betydelig større ressurser enn i dag vil gå med til frikjøp og tid for ansatte som skal gjennomføre kursopplegget.
- Et omfattende kursopplegg der det tilrettelegges for oppfølging og øving i praksis, kan gi nyttevirkninger i form av økt kompetanse i tjenestene. Samtidig er størrelsen på nyttevirkningene usikre, ettersom vi har for lite kunnskap om hva slags tiltak som bidrar til god kompetanseheving.
- Et krav om pålagt sertifisering vil kunne gi utilsiktede negative virkninger for ansatte i berørte tjenester. I utgangspunktet kvalifiserte personer kan potensielt ikke jobbe i påvente av å bli sertifisert til arbeid. I tillegg kan et krav om basiskompetanse, uten at vi har nok kunnskap om virkningsfulle tiltak, fungere som en sovepute og en falsk trygghet ved at det blir en antakelse om at ansattes kompetanse er tilstrekkelig god, uten belegg for dette.
- Økt kompetanse og bevissthet om at det stilles klare krav til de ansattes kompetanse *kan* bidra til økt tillit hos befolkningen generelt og brukerne av tjenestene spesielt. Samtidig er denne tilliten prisgitt at det innføres tiltak som har god effekt og som bidrar til kompetanse- og kvalitetsheving. Dette har vi for lite kunnskap om.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

6.6 Frivillig sertifiseringsordning knyttet til e-læring

En alternativ innretning til en sertifiseringsordning vil være at ordningen er frivillig å gjennomføre, og at den gjennomføres gjennom et tilgjengelig og felles e-læringskurs som alle målgrupper anbefales å gjennomføre.



Figur 3: Grupper og aktører som kan bli berørt av innføring av en frivillig sertifiseringsordning knyttet til e-læringskurs, samt mulige virkninger for de ulike aktørene.

I vurderingen av virkninger ved et e-læringskurs omtaler vi konsekvent *virkninger ved antatt høy deltakelse på kurset*. Utgangspunktet er at kurset er anbefalt fra myndighetene å gjennomføre, og at det settes av nødvendige ressurser til å tilgjengeliggjøre og implementere kurset i tjenestene. Høy deltakelse er en viktig forutsetning for å kunne lykkes med dette alternativet.

6.6.1 Virkninger for statlige virksomheter

Innføring av en frivillig sertifiseringsordning som er basert på e-læring vil ha *relativt små virkninger* for statlige virksomheter, sammenlignet med en lovpålagt ordning.

Staten skal ikke sikre oppfølging og tilsyn. Det vil imidlertid være behov for at det brukes ressurser på å definere hva som skal inngå i en anbefalt basiskompetanse, samt at statlige myndigheter går sammen i en slik anbefaling. Et felles statlig initiativ/anbefaling vil være en viktig forutsetning for at dette tiltaket skal ha nyttevirkninger for de andre aktørene i tiltakskjeden.

Ressurser knyttet til utvikling og innføring av et e-læringskurs

Utviklingen av et e-læringskurs kan både baseres på eksisterende kurs og tiltak, og på nyutvikling. Uavhengig ligger det som en forutsetning at denne utviklingen må skje i samarbeid mellom ulike sektorer og myndigheter.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

Ressursene knyttet til utvikling av e-læringskurs vil være lavere enn for utvikling av et omfattende kursopplegg, men ikke ubetydelige. Utviklingen av kursene er i seg selv ikke svært ressurskrevende, men det er både tid- og kostnadskrevende å sørge for god implementering, evaluering og videreutvikling av e-læringskurs. Det vil derfor trolig ikke være veldig store forskjeller når det gjelder kostnader knyttet til nyutvikling eller kostnader knyttet til å bygge videre på eksisterende ressurser.

I delkapittel 6.7 forsøker vi å verdsette de økonomiske kostnadene til et slikt kurs.

Virkninger for statsforvalterne

Statsforvalterne vil i mindre grad få en tilsyns-/kontrollorganrolle ved en frivillig sertifiseringsordning. Samtidig fungerer de også som samordningsorgan overfor kommunene, og vil kunne få en viktig implementeringsrolle for et nytt kurs. Det vil imidlertid ha mindre kostnadsvirkninger enn et lovpålagt kurs.

6.6.2 Virkninger for kommuner og tjenesteapparat

Ordningsen i dette tiltaket vil være basert på frivillighet, og ikke være pålagt gjennom lov og forskrift. En slik ordning vil innebære at ingen blir utelukket fra å jobbe med barn og unge, uten gjennomført kurs. Dette gir betydelig mindre kostnadsvirkninger for kommunene.

Kostnader knyttet til tidsbruk og frikjøp

Gjennomføring av e-læringskurs vil kreve mindre ressurser til frikjøp av ansatte sammenlignet med en lovpålagt ordning knyttet til et mer omfattende kursopplegg. Sammenlignbare e-læringskurs vil ofte innebære ulike moduler som kan gjennomføres til ulike tider, og det vil i større grad være mulig å tilpasse kursingen på en mindre inngripende måte for enhetene.

Fra spørreundersøkelsen som Sentio har gjennomført¹³⁸ ser vi at mange av de spurte tjenestene har sørget for at de ansatte har deltatt i kurs og opplæring knyttet til vold og overgrep mot barn. Dersom et nytt, sterkt anbefalt tiltak innføres, vurderer vi det som sannsynlig at enheter vil gjennomføre dette kurset istedenfor andre kurs de tidligere har gjennomført. Tidsbruken utover ordinær tid brukt på andre kurs vurderes derfor som relativt liten i dette tiltaket, og kostnadsvirkningene deretter.

¹³⁸ Sentio, 2020

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

6.6.3 Virkninger for kompetansesentrene

De regionale kompetansesentrene vil trolig få en rolle i utviklingen og implementeringen av det anbefalte e-læringskurset. Dette vil gi kostnadsvirkninger for sentrene i form av økt ressursbruk.

6.6.4 Virkninger for ansatte

Økt tilgjengeliggjøring

Innføring av et anbefalt e-læringskurs vil kunne bidra til at kurset blir tilgjengelig for langt flere enn hvis det krever fysisk oppmøte. Vi vet at kompetansehevingstiltak er svært ujevnt fordelt rundt om i Norge, og en større satsing på et godt digitalt kurs vil i denne sammenhengen kunne bidra til at tiltaket når langt flere. En viktig nyttevirking ved et e-læringskurs er derfor at det tilgjengeliggjøres for alle og gir gode forutsetninger for høy deltakelse uten at det er veldig ressurskrevende. Å tilrettelegge for at tjenestene har tilgang til kvalitetssikrede tilbud er videre et av målene i utredningen.

Kompetanse

Et e-læringskurs vil i mindre grad sikre øvelse enn et mer omfattende kursopplegg. Mange i innspillsrundene trekker fram at viktig læring skjer gjennom samhandling med medarbeidere og øvelse i «felt», som i mindre grad kan sikres gjennom digital læring. I undersøkelsen Sentio nylig har gjennomført på oppdrag fra Bufdir, oppgir ansatte i ulike tjenester i kvalitative intervjuer at kompleksiteten i tematikken om vold og seksuelle overgrep gjør den dårlig egnet for opplæringsformer som i hovedsak baserer seg på nettkurs og foredrag. Det fremkommer samtidig at nettbaserte tilbud kan være en nyttig del av kompetansehevingen, men at det i mange tilfeller ikke vil være tilstrekkelig isolert sett. De kvantitative resultatene viser også at lederne ved tjenesteapparatet i større grad mener at samlingsbaserte opplæringstilbud gir et bedre læringsutbytte enn nettbaserte tilbud.¹³⁹

Med andre ord ser vi at handlings- og samhandlingskompetansen sannsynligvis i mindre grad forbedres gjennom et e-læringskurs. Vi har definert at det særlig er behov for økt handlings- og samhandlingskompetanse i tjenesteapparatet. Det er svært usikkert om tiltaket gir nyttevirkinger i form av tilstrekkelig økt kompetanse.

Under redegjørelse for virkninger ved et lovpålagt omfattende kursopplegg (delkapittel 6.3) har vi beskrevet at det er svært usikre nyttevirkinger, i form av økt kompetanse, knyttet til et nytt tiltak for å sikre basiskompetanse. Vi har for lite kunnskap om hva slags type tiltak som faktisk fungerer

¹³⁹ Sentio, 2020

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

for å sikre en reell kompetanseheving og basiskompetanse om vold og overgrep.

Det samme poenget er gjeldende ved et e-læringskurs: Anbefalt gjennomføring av et kurs før vi har mer slik kunnskap på plass, vil kunne medføre en risiko for at tiltak innføres som ikke gir nødvendig effekt.¹⁴⁰

6.6.5. Virkninger for berørte av vold og overgrep mot barn

Basert på overnevnte vurderinger av forventet effekt av innføring av et e-læringskurs vurderer vi det som lite sannsynlig at tjenestetilbudet til barn og unge vil bli vesentlig forbedret gjennom dette tiltaket.

Økt kompetanse og forventninger til at de ansatte skal ha en basiskompetanse, kan bidra til økt tillit blant både befolkningen generelt og brukerne av tjenestene spesielt. Det forutsetter imidlertid at tiltaket bidrar til tilstrekkelig kompetanseheving, noe som er svært usikkert.

6.6.6 Likestillingspolitiske hensyn

Vi ser ikke at innføring av et frivillig e-læringskurs vil ha store likestillingspolitiske konsekvenser. Tiltaket kan bidra til økt deltakelse fra personer med nedsatt funksjonsevne, gjennom at et e-læringskurs bidrar til økt tilgjengelighet. For å ivareta personer med ulike former for funksjonsnedsettelse må tiltaket utvikles etter krav om universell utforming.

6.6.7 Samlet vurdering av kostnad- og nyttevirkninger ved et frivillig e-læringskurs

Samlet sett er vår vurdering at et enkelt og lite omfattende kurs ikke vil løse de eksisterende kompetanseutfordringer. Tiltaket vil ha *betydelig* mindre kostnadsvirkninger enn et lovpålagt omfattende kurs, samtidig som nyttevirkningene er usikre og potensielt små.

- Tiltaket vil ha relativt små virkninger for statlige virksomheter. Staten skal ikke sikre oppfølging og tilsyn. Et felles statlig initiativ/anbefaling er imidlertid en viktig forutsetning for at dette tiltaket skal ha nyttevirkninger for de andre aktørene i tiltakskjeden.

¹⁴⁰ Flere aktører, eksempelvis flere statsforvaltere, har i innspillsmøter påpekt at både *Jeg vet* og *Snakke sammen* (se omtale i kapittel 3) er under implementering i kommunene og evalueres, og at det vil være viktig å se hen til erfaringene fra disse kursene før man ev. iverksetter nye tiltak

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

- Ressursene knyttet til utvikling av e-læringskurs vil være lavere enn for utvikling av et omfattende kursopplegg, men ikke ubetydelige. Det er både tid- og kostnadskrevende å sørge for god implementering, evaluering og videreutvikling av e-læringskurs.
- Tiltaket har relativt små kostnadsvirkninger for kommunene sammenlignet med et lovpålagt kurs. Gjennomføring av e-læringskurs vil kreve mindre ressurser til frikjøp av ansatte.
- Tiltaket vil ha nyttevirksomheter i form at det blir lettere tilgjengelig for langt flere enn dersom det krever fysisk oppmøte, oppfølging og øvelse. Dette gir gode forutsetninger for høy deltakelse uten at det krever store ressurser. Samtidig vil et e-læringskurs i mindre grad sikre øvelse, og gi mindre nyttevirksomheter i form av økt handlings- og samhandlingskompetanse enn et mer omfattende kursopplegg.
 - I avsnitt 6.2.3 kom vi inn på at krav om en basiskompetanse kan *treffe* alle i tjenesteapparatet, men det er usikkert om det vil være relevant for alle. Dette er særlig relevant ved et e-læringskurs: Det vil være tilgjengelig og kunne gjennomføres av alle. Men vi vet ikke om tiltaket i så fall vil *påvirke* alle og styrke kompetansen på tvers av eller innad i de ulike tjenestene.
- Anbefalt gjennomføring av et kurs før vi har mer kunnskap på plass om hva slags kompetansehevingstiltak som virker, vil kunne medføre en risiko for at tiltak innføres som ikke gir nødvendig effekt og har utilsiktede negative konsekvenser.
- Det anses som lite sannsynlig at tjenestetilbudet til barn og unge vil bli vesentlig forbedret gjennom dette tiltaket.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

6.7 Økonomiske og administrative konsekvenser (verdsetting av virkninger)

I tidligere avsnitt har vi redegjort for berørte aktører og antatte virkninger av de to alternativene til en sertifiseringsordning.

I det følgende vil vi forsøke å tallfeste og verdsette de samlede virkningene i kroner, knyttet til de to ulike alternativene. Antatte kostnader er svært usikre, og i henhold til utredningsnivået (forenklet analyse) er anslagene basert på lett tilgjengelig informasjon. Dette innebærer også at kost/nyttevurderingene er mindre grundige i denne utredningen enn det ville vært i en samfunnsøkonomisk analyse.

I vår vurdering av kostnader i kroner til et nytt kurs som sikrer sertifisering, har vi innhentet informasjon om kostnader til lignende e-læringskurs/kompetansehevingsopplegg om vold og overgrep.

I vurderingen av kostnader til et nytt e-læringskurs tar vi utgangspunkt i kursene *Snakke sammen*, *TryggEst*, *Se Meg* og *Jeg vet*. For det lovfestede, omfattende tiltaket tar vi utgangspunkt i de samme kostnadene til kurs, men at dette vil måtte suppleres med oppfølging, samlinger og øvelse, samt kostnader til administrasjon og tilsyn.

6.7.1 Oppsummert: Anslåtte kostnader til en sertifiseringsordning

Det er betydelig usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget for en sertifiseringsordning.

Oppsummert anslår vi at utviklingskostnader vil kunne ligge på minimum 10 – 15 millioner kroner. Forutsetningen for anslaget er et vurdert behov for variert innhold og ulike moduler for ulike tjenester. Driftskostnader anslås til minimum 2-3 millioner på årlig basis, og videreutviklingskostnader på 1-2 millioner.

Et anslag for kostnader til evaluering av ordningen anslås til om lag 6-9 millioner kroner, forutsatt at det er en frivillig ordning. Kostnader til implementering og markedsføring kommer i tillegg. Disse kostnadene er svært vanskelig å verdsette, og vil avhenge av hvor mye ressurser som avsettes. Vi vurderer imidlertid at vellykket implementering og evaluering forutsetter at det avsettes betydelige ressurser, gjennom avsatte stillinger og frikjøp.

Ekstra kostnader til en lovpålagt ordning (tilsyn, rammer og kriterier for opplegget) vil kreve en særskilt utredning. Det er derfor for tidlig å kunne vurdere administrative og økonomiske kostnader knyttet til et slikt tiltak, og det verdsettes derfor ikke her.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

6.7.2 Anslåtte kostnader til relevante e-læringskurs

E-læringskurs: TryggEst og Se Meg

TryggEst er et prosjekt som skal bidra til å forhindre, avdekke og håndtere vold og overgrep mot voksne som i liten eller ingen grad er i stand til å beskytte seg selv. Et e-læringskurs til kommunene er et av verktøyene som er under utvikling.

Se Meg er digitale kurs i barnevernet som består av fem kurs som tar for seg oppfølging av skole, barns psykiske helse og trygghet og sikkerhet på institusjon. De ulike modulene tar i bruk varierte pedagogiske virkemidler, som film, animasjon og oppgaver.

Vi har fått oppgitt at både *TryggEst* og *Se Meg* har kostet eller vil koste om lag 5-6 millioner kroner å utvikle. Dette innbefatter kostnader knyttet til at konsulenter utvikler selve e-læringsressursen, og den tekniske innretningen. For *TryggEst* tar kostnadene utgangspunkt i en eksisterende plattform, noe som gir mindre tekniske kostnader. Implementerings- og driftskostnader er ikke inkludert.

Mer omfattende digitale læringsressurser: Jeg vet og Snakke sammen

Jeg Vet er en digital læringsressurs som skal understøtte det universelt forebyggende og livsmestringsfremmende arbeidet i barnehager og skoler, gjennom å gi barn og unge kunnskap om mobbing, vold og overgrep

Samlede kostnader til utvikling av *Jeg vet* er anslått til om lag 10 millioner. Dette inkluderer kostnader til utvikling og innholdsproduksjon. I tillegg er det satt av 1,2 millioner i 2021 til revisjon av innhold. Innholdet er utviklet slik at det ikke skal trenge årlig revisjon og oppdatering underveis, og driftskostnadene er lave.

Snakke sammen er et digitalt opplæringsprogram om samtaler med barn, spesielt samtaler ved bekymring for om barnet er utsatt for vold eller overgrep. Det er et eksempel på et relativt omfattende tiltak som både har krevd ressurser til utvikling, drift og implementering, og som er nokså omfattende for deltakerne.

De samlede utviklingskostnadene til *Snakke sammen* er vanskelige å estimere ettersom opplæringsprogrammet har blitt utviklet over en lengre periode, og involvert flere aktører og flere

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

kilder til finansiering.¹⁴¹ Vi vet samtidig at årlige kostnader til implementering og videreutvikling er estimert til omtrent 11 millioner kroner.¹⁴²

Snakke sammen er et kurs med høye utgifter sammenlignet med andre digitale læringsressurser fordi deler av kurset handler om å simulere samtaler med barn gjennom samtaler med avatarer. Dette er dyrt å utvikle, men gir også deltakerne øvelse gjennom e-læringen.

Vurdering av kostnader til en sertifisering

Vi vurderer at kostnadene til *Jeg vet* og *Snakke sammen* er mest relevant å ta utgangspunkt i til å vurdere kostnader til et kurs som sikrer en sertifisering. *Jeg vet* har hatt en del kostnader til animert filmmateriell, som har vært dyrt. Utviklingskostnadene til *Snakke sammen* har vært svært store (sammenlignet med andre e-læringskurs) på grunn av bruken av avatarer.

Utviklingskostnader

Selv om utviklingskostnadene til *Snakke sammen* har vært store, vurderes de allikevel som relevante å sammenligne med her. Et eventuelt kurs som skal sikre en sertifisering skal rettes mot et stort antall tjenester, og bør inneholde variert innhold (filmer, øvelser og testing). Det er mange i innspillsrunden som har påpekt at det vil være behov for differensiering, og modulbasert opplæring, ut fra de ulike sektorenes mandat og kompetansebehov.

Med dette som utgangspunkt mener vi det er rimelig å anslå utviklingskostnader til minimum 10 – 15 millioner, med bakgrunn i behovet for variert innhold og ulike moduler for ulike tjenester.

I tillegg vil kostnader til drift, implementering, markedsføring og evaluering påløpe.

Kostnader til drift og videreutvikling

En vanlig tommelfingerregel er at det minimum må beregnes driftsmidler på omtrent 20 % av utviklingsmidlene. Det vil i dette tilfellet innebære omtrent 2-3 millioner på årlig basis.

Kostnader til videreutvikling er vanskelig å anslå, og vil være knyttet til om innholdet er laget for å være over lengre tid, eller om det vil være behov for stadig revidert og årlig oppdatering. Vi vurderer at kurset bør utvikles for å ikke trenge årlige revideringer av det meste av innholdet. Samtidig skal dette være et tiltak som sikrer en sertifisering; enten gjennom sterk anbefaling fra

¹⁴¹ I perioden 2014-2016 fikk statsforvalterne årlig tildelt 3,3 mill. kroner gjennom en fordelingsnøkkel, for å holde kurs for ulike faggrupper i kommunene om å samtale med barn om vold og overgrep, i samarbeid med RVTS-ene. I 2017 ble disse midlene i sin helhet gitt til RVTS Øst, for å utvikle opplæringsprogrammet SNAKKE. I tillegg har RVTS Øst og øvrige RVTS brukt deler av grunnbevilgningen tildelt fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) til dette arbeidet. Utgifter til utvikling og utprøving av programmet i 2017 og 2018 ble dekket innenfor BLDs ordinære budsjetttrammer, samt via grunnbevilgning tildelt fra HOD. I 2018 ble det satt av 3,6 mill. kroner fra BLD til dette. I tillegg fikk RVTS en tilleggsbevilgning fra Bufdir på 1,4 mill. kroner.

¹⁴² Barne- og likestillingsdepartementet, 2018

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

myndighetene eller lovpålagt. Da er et særdeles viktig at innholdet er oppdatert og i kontinuerlig i tråd med fagutviklingen. Da vil det i alle tilfeller være behov for videreutviklingskostnader.

For å vurdere årlig behov for videreutvikling har vi tatt utgangspunkt i videreutviklingskostnadene for *Jeg vet* for 2021, som er på 1,2 millioner kroner.

Implementering, markedsføring og evaluering

For flere av de nevnte kursene, særlig *Jeg Vet* og *Snakke sammen*, har vi fått oppgitt at implementeringskostnadene er mye større enn hva som kan anslås i kroner. For eksempel er det ofte deler av stillinger som er brukt til å jobbe med implementering, men der det ikke er anslått hvor mye tid som benyttes på arbeidet.

I *Snakke sammen* har man lagt opp til en opplæring av nøkkelpersoner (implementeringsagenter) og et veldig omfattende arbeid med strukturer og rammer for implementering. RVTsene har en hel avsatt stilling i året (ved hvert av de fem kontorene) for å jobbe med implementering og videreutvikling. I 2020 brukte de i tillegg 1,1 millioner på markedsføring, informasjons- og kursmateriell.

Implementeringskostnadene til et kurs som skal sikre sertifisering bør trolig være nokså høye, ettersom e-læringskurset vil ha som formål å treffe alle som jobber med barn og unge i kommuner og tjenesteapparatet. Dersom dette tiltaket skal forbedre samfunnsproblemet, vil det videre være helt avgjørende at evaluering og oppfølging av tiltaket gjennomføres, og dette vil medføre større kostnader enn kun utviklings- og implementeringskostnadene.

Kostnader til implementering, markedsføring og evaluering anses som svært vanskelig å anslå i kroner, fordi det vil avhenge av hvor mye ressurser som benyttes til dette. Vellykket implementering er avhengig av at det avsettes tilstrekkelig ressurser. Denne typen kostnader er mest relevant og kritisk ved oppstarten av tiltaket eller de første årene, og vil trolig reduseres etter hvert.

Kostnader til frikjøp

I barnehager, grunn- og videregående skoler jobber det mellom 200 000 og 250 000 personer som er i kontakt med barn i sitt daglige arbeid. I helsestasjoner og i skolehelsetjenesten er det om lag 5 800 årsverk. I tillegg til dette kommer ansatte i barnevernet, i ulike institusjoner, fastleger, politi, med flere. Målgruppen er med andre ord særdeles stor, og et konservativt anslag vil være ca. 300 000 personer.

Merk at frikjøpskostnadene ikke sammenlignes med hvor mye tid som benyttes på kurs/kompetanseheving i dag. Dette har vi ikke oversikt over. Det er sannsynlig at både et anbefalt og et lovpålagt kurs vil gjennomføres istedenfor, og ikke i tillegg til, kompetansehevingstiltak som gjennomføres i dag.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

Ved et anbefalt e-læringskurs anslås derfor ikke de samlede frikjøpskostnadene å bli betydelig større enn i dag. Ved innføring av en lovpålagt, omfattende sertifisering anslås frikjøpskostnadene å bli betydelig høyere.

Frikjøp ved e-læring

Vi anslår at et e-læringskurs vil ta ca. 2-3 timer å gjennomføre, det betyr om lag 6-900 000 kurstimer totalt sett. Gitt en årslønnskostnad på 1 mill. kroner, inkludert sosiale kostnader og 1750 arbeidstimer per årsverk gir dette et grovt anslag for frikjøpskostnadene på mellom 342 – 514 millioner kroner.

Frikjøp ved omfattende, lovpålagt ordning

Videre tar vi utgangspunkt i at et omfattende kursopplegg som skal bidra til en tilstrekkelig basiskompetanse, vil innebære at hver ansatt bruker minimum 10 timer på kursene. Det betyr 3 millioner kurstimer totalt sett.

Gitt en årslønnskostnad på 1 millioner kroner, inkludert sosiale kostnader og 1750 arbeidstimer per årsverk gir dette et grovt anslag for frikjøpskostnadene på 1,7 milliarder kroner.

Administrative kostnader

Arbeidsgiverne blir pliktige å sørge for at de ansatte har rett kompetanse og kan bruke arbeidstid til kursing, og det vil i denne sammenhengen påløpe arbeidsgiverne kostnader i å sørge for tilstrekkelig bemanning. Det er vanskelig å anslå administrasjonskostnadene her, men de vil være langt lavere enn frikjøpskostnadene. Fra innspillrundene har det også blitt pekt på at konsekvensene for kommunene som arbeidsgivere kan bli svært krevende ved innføring av en sertifiseringsordning.

Særskilt om kostnader ved en omfattende, lovpålagt sertifiseringsordning

Som vi har redegjort for tidligere i kapittelet, vil tiltaket bli gjeldende for en stor rekke tjenester og sektorer, og tilsynsansvaret vil bli omfattende. Vi vurderer at det vil kreve et større utredningsarbeid for å vurdere hvilke aktører og organer som skal ha de ulike rollene.

Dette er også et tiltak som i stor grad vil treffe kommunale tjenester. Mange kommuner er allerede tynt bemannet innen flere av disse tjenestene, og tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er en avgjørende problemstilling i mange pågående diskusjoner. Enda strengere krav om kompetanse og kursing blant de ansatte medfører derfor en risiko for dårligere tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Vi vurderer her at utvikling av rammer og kriterier for opplegget kan gjøres i statlig regi. En mulighet vil være sette ut oppdraget med kompetansehevingstiltaket på anbud eller gjennom tilskudd. Dette vil kreve klare rammer og kriterier for hva som skal tilbys, hva slags kurs som skal

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

utvikles, og hvilke aktører som kan delta i konkurransen. Selve prosessen vil med andre ord kunne kreve relativt store personellressurser fra statlig hold. I tillegg vil et slikt utviklingsarbeid også ha store økonomiske konsekvenser.

En vurdering av aktører og organer som skal ha ulike roller ved en tilsynsordning, samt rammer og kriterier for opplegget vurderes å være utenfor utredningens rammer, og omtales derfor ikke her. Dette vil ev. måtte utredes særskilt. Det er derfor for tidlig å kunne vurdere administrative og økonomiske kostnader knyttet til et slikt tiltak.

6.8 Samlet vurdering: Vi anbefaler ikke en sertifiseringsordning

Vår samlede vurdering er at en sertifiseringsordning ikke er en hensiktsmessig løsning på et komplekst og sammensatt problem, og ikke vil bidra til å nå hovedmålet i utredningen (økt kompetanse i tjenesteapparatet). Dette gjelder både innføring av en lovpålagt sertifiseringsordning, og en frivillig ordning knyttet til et e-læringskurs. Kostnadsvirkningene vurderes å være større enn nyttevirkningene.

6.8.1 Generelle vurderinger

- En eventuell sertifisering bør innrettes mot å sikre en *basiskompetanse* for alle ansatte. Øvrige kompetansebehov vil i stor grad variere i og mellom tjenester og sektorer.
- Det er utfordringer knyttet til å definere målgruppe(ne) for en sertifiseringsordning:
 - Vi er bedt om å utrede en sertifiseringsordning rettet mot alle offentlig ansatte som er i kontakt med barn. Vi har også vurdert en sertifisering rettet mot særskilte målgrupper (ledere, ufaglærte, virksomheten), men anbefaler ikke dette.
 - Vi ser store utfordringer med forslaget, særlig knyttet til hvordan man skal avgrense hvem som omfattes av sertifiseringen og hva slags kontakt med barn som kreves.
 - Det vil videre være krevende å utvikle en ordning som kan passe for alle yrkesgrupper, og alle roller. En sertifiseringsordning vi kunne være lite relevant for en del tjenester og ansatte, som i mange tilfeller har den aktuelle basiskompetansen fra før.

6.8.2 Kost/nyttevirkninger ved lovpålagt omfattende ordning og frivillig e-læringskurs

Vi har vurdert to innretninger av en sertifiseringsordning: En lovpålagt, omfattende ordning og et frivillig/anbefalt e-læringskurs. Et e-læringskurs har betydelig mindre kostnadsvirkninger enn en lovpålagt, omfattende ordning. Nyttevirkningene ved et e-læringskurs vurderes imidlertid ikke å være store nok til at dette tiltaket anbefales.

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

- *En lovpålagt, omfattende sertifiseringsordning* vil ha relativt store kostnadsvirkninger for statlige myndigheter, kommuner og tjenesteapparatet.
 - Det er klare juridiske og praktiske utfordringer ved et pålagt krav om sertifisering. Tiltaket vil kreve store ressurser for statlige myndigheter til utvikling, implementering, drift, oppfølging, tilsyn og evaluering
 - Vi vurderer at prinsippet om kommunalt selvstyre, i sammenheng med de praktiske, økonomiske og administrative virkningene for kommunene, tilsier at et lovpålagt tiltak vil medføre større kostnadsvirkninger enn nyttevirkninger for kommuner og tjenesteapparat.
- Et omfattende kursopplegg der det tilrettelegges for oppfølging og øving i praksis, kan gi nyttevirkninger i form av økt kompetanse i tjenestene. Samtidig er størrelsen på nyttevirkningene usikre, ettersom vi har for lite kunnskap om hva slags tiltak som bidrar til god kompetanseheving.
- *Et frivillig/anbefalt e-læringskurs* vil ha betydelig mindre kostnadsvirkninger enn et lovpålagt omfattende opplegg for både statlige virksomheter, kommuner og tjenesteapparat.
- Tiltaket vil ha nyttevirkninger i form at det blir lettere tilgjengelig for langt flere enn dersom det krever fysisk oppmøte, oppfølging og øvelse. Dette gir gode forutsetninger for høy deltakelse uten at det krever store ressurser. Samtidig vil et e-læringskurs vil i mindre grad sikre øvelse, og gi mindre nyttevirkninger i form av økt handlings- og samhandlingskompetanse enn et mer omfattende kursopplegg.

Vi har begrenset kunnskap om hva slags tiltak som har god effekt på kompetanseheving. Vi vurderer at det derfor ikke er hensiktsmessig å innføre en sertifiseringsordning der vi pålegger eller anbefaler et spesifikt kurs, når kunnskapen om hva slags tiltak som virker er mangelfull, og eksisterende kompetansehevingstiltak ikke er godt nok implementert i tjenestene.

Slik vi ser det vil et enkelt og lite omfattende kurs ikke løse eksisterende kompetanseutfordringer og redusere samfunnsproblemet. En mer omfattende sertifiseringsordning vil være økonomisk og administrativt ressurskrevende: Det kan være *samfunnsøkonomisk ulønnsomt* å igangsette et omfattende tiltak når vi mangler kunnskap om virkning av eksisterende tiltak.

6.8.3 En eventuell sertifisering bør være frivillig, og bestå av ulike læringsaktiviteter

Dersom det skal innføres en sertifiseringsordning, vil et frivillig e-læringskurs gi betydelig mindre kostnadsvirkninger enn et omfattende, lovpålagt kurs. De økonomiske kostnadene til et slikt kurs er heller ikke store, sammenlignet med antatte kostnader til en lovpålagt ordning (se avsnitt 6.7).

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

For at et slikt kurs skal ha virkning mener vi imidlertid at e-læring bør kombineres med øvelse, oppfølging og god implementering. Dette har fått bred støtte i vår innspillsrunde. For eksempel har vi fått skriftlig innspill fra et kritesenter som er positive til en sertifisering, men understreker at e-læring må komplementeres med implementering og følges opp med veiledning internt.

Slik vi ser det vil det imidlertid få større nyttevirkninger på sikt, og i mye større grad redusere samfunnsproblemet, å utvikle en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på voldsfeltet, der økt samordning, tilgjengeliggjøring og implementering av eksisterende tiltak, samt økt innsats innen forskning og evaluering prioriteres. Det er et stort behov for å øke kjennskapen til og vurdere kvaliteten på tiltakene som finnes. Dette omtaler vi nærmere i kapittel 7.

6.9 Forutsetninger for vellykket implementering

Vi anbefaler ikke en sertifiseringsordning for offentlig ansatte som er i kontakt med barn. Dersom en slik sertifiseringsordning allikevel skal innføres, mener vi det er noen momenter som er viktige for å sikre vellykket implementering og faktisk kompetanseheving i tjenestene.

6.9.1 Forankring på ledernivå

Vi vet at forankring på ledernivå er særlig viktig for varig kompetanseheving blant ansatte i tjenesteapparatet. Som vi har beskrevet i kapittel 3 er forankring av et tiltak og erkjennelsen på ledernivå i en organisasjon om at man har et «problem» og at tiltaket kan bidra til å løse problemet, vesentlig for implementeringen av tiltaket. Uten forankring vil det være svært utfordrende å styre et tiltak i den retningen det er ønsket.¹⁴³

Ledelsesaspektet er trukket fram i Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinje om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge.¹⁴⁴ Her trekkes det bl.a. fram at kommunenes ledelse bør sikre at ansatte som jobber med barn og unge har kunnskap som gjør at de tidlig kan identifisere de som lever i en risikosituasjon.

En tydelig suksessfaktor RVTsene viser til for å tilrettelegge for tilpasset og vedvarende kompetanseutvikling er å sikre grunnkompetanse i alle ledd. De fremhever også at det er viktig å tilrettelegge for øving i konkret handlingskompetanse i de spesifikke tjenestene. Videre vurderer de at det eneste leddet som kan sikre dette er ledernivået i en tjeneste eller i en kommune.

Innføring av et frivillig/sterkt anbefalt kurs, vil medføre risiko når det gjelder lederforankring ettersom det ikke stilles krav til de ansattes gjennomføring av kurset. Insentivene til å sikre at de ansatte har gjennomført kurset vil derfor være mindre enn i en lovpålagt ordning. Vi har allikevel

¹⁴³ Røsdal m.fl., 2019

¹⁴⁴ Helsedirektoratet, 2019

6. Tiltak knyttet til innføring av en sertifiseringsordning

vurdert at et frivillig/anbefalt kurs samlet sett er mer hensiktsmessig enn et lovpålagt kurs. Dette fordrer imidlertid stor prioritering av implementeringsaktiviteter og markedsføring av tiltaket, for å sikre forankring i ledelsen i ulike tjenester.

6.9.2 Økt kompetanse i tjenesten som helhet

Kompetanseheving av enkeltansatte bidrar ikke nødvendigvis til å bedre kvalitet i tjenestene som helhet. Som vi har redegjort for i kapittel 3, er det en motsetning i at mens formålet med kompetansehevingstiltak er å oppnå bedre kvalitet i tjenestenes arbeid (tjenesteutvikling), er tiltakene som benyttes ofte rettet mot den enkelte tjenesteyter. Tiltakene har slik sett lite potensiale til å endre praksis i tjenestene.¹⁴⁵

Dersom det skal innføres en sertifiseringsordning mener vi det er viktig at en slik ordning suppleres med tiltak for å bedre kvalitet i tjenestene som helhet. I kapittel 7 diskuterer vi ulike innsatser og tiltak for å bedre kvaliteten i arbeidet mot vold og overgrep, på alle nivåer.

¹⁴⁵ Røsdal m.fl., 2019

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

7.1 Innledning og oppsummert anbefaling

I kapittel 6 har vi vurdert alternativer for innretning av en sertifiseringsordning, og fordeler, ulemper og virkninger knyttet til de ulike alternativene. Vår anbefaling er at det *ikke* innføres en sertifiseringsordning for offentlig ansatte som er i kontakt med barn.

Beskrivelsen av dagens situasjon i kapittel 3 viser imidlertid at det er et stort behov for å øke kompetansen i tjenesteapparatet; at tilbud i varierende grad er tilgjengelig for tjenestene; at det er for lite oppmerksomhet implementering og lokal lederforankring; at feltet er preget av manglende samordning og tverrfaglig innsats; og at kompetansehevingstiltakene i liten grad er evaluert.

I dette kapitlet vil vi derfor diskutere alternativer til en sertifiseringsordning, som vi mener kan bidra til å redusere samfunnsproblemet.

7.1.1 Kriterier for valg av alternative tiltak

Det viktigste kriteriet for vurdering av alternative tiltak er hvorvidt de *vil bidra til å nå målene med utredningen*. Målene er utarbeidet med utgangspunkt i problemene vi mener bør løses med tiltak på området. Alternative tiltak må derfor vurderes ut fra hva vi mener er de beste tiltakene for å løse de definerte problemene på feltet.

Hovedmålet for utredningen handler om å (1) styrke tjenesteapparatets kompetanse. For å bidra til å nå dette målet har vi formulert tre delmål: (2) tilrettelegge for at tjenestene har tilgang til kvalitetssikrede tilbud; (3) at tjenestene opplever kompetansehevingstilbudet som nyttig; samt (4) bedre kunnskap om virkninger av tiltak.

Tiltakene vi vurderer bør videre være i tråd med viktige føringer på feltet, herunder Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021) og anbefalingene til utvikling av en tverrsektoriell kompetansestrategi på feltet.¹⁴⁶

Antall tiltak i analysen er dessuten et ressurs spørsmål. Det er tidkrevende å vurdere flere tiltak. Mye tid og ressurser har gått til å få innspill på og vurdere en sertifiseringsordning.

¹⁴⁶ Se kapittel 5 der vi omtaler sentrale føringer og dokumenter

7.1.2 Oppsummert anbefaling: Behov for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk

Vår vurdering er at det ikke er ett tiltak som kan bidra til å redusere samfunnsproblemet, men det kreves systematisk og langsiktig innsats fra flere hold. Dette har fått bred støtte blant berørte aktører på feltet.

I direktoratenes anbefalinger til utvikling av en ny tverrsektoriell kompetansestrategi¹⁴⁷ anbefales det at de ulike tiltakene på feltet settes i en større sammenheng. Det bør ikke legges opp til å utvikle nye opplæringsstrukturer, men gjøres grep for å samle, kvalitetssikre, styrke og implementere det som allerede foreligger. Direktoratene anbefaler også en økt innsats innen forskning og evaluering. Vi trenger bedre kunnskap om hva som er implementert i tjenestene, og hvilken virkning tiltakene har. Det siste har Bufdir også trukket fram som anbefalt prioritering av forskningsinnsats om vold og overgrep.¹⁴⁸

Vår anbefaling til videre arbeid på feltet er i tråd med direktoratenes anbefaling, og handler om å samle, bygge videre på, styrke, implementere og evaluere eksisterende tiltak. Det er behov for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet.¹⁴⁹

Dette kapittelet er derfor ikke en vurdering av ett alternativt tiltak, men en drøfting av ulike innsatser som kan bidra til å *understøtte* vår overordnede anbefaling. Forslagene tar utgangspunkt i problembeskrivelsen (kapittel 3) og gjennomgår foreslåtte innsatser og forbedringer med utgangspunkt i dagens situasjon.

Mange rapporter har pekt på samme utfordringer, uten at større grep er gjort

Mange tidligere rapporter har vist at det er mangel på samordning og koordinert innsats mot vold og overgrep, og at det er for mange sektoriserede oppdrag, satsninger og tilbud.¹⁵⁰ Flere av utredningene vi viser til i kapittel 3, og som vi også vil trekke fram i dette kapitlet, er mange år gamle. Som vi vil komme tilbake til senere i kapitlet, er det mange anbefalinger som ikke er fulgt opp.

Oppdraget her har vært å utrede en sertifiseringsordning, og for å vurdere dette grundig har vi sett forslaget om en sertifisering opp mot dagens situasjon på feltet. Resultatet er at denne utredningen ender opp med å påpeke det samme som har blitt påpekt mange ganger før, og redegjør for allerede foreslåtte tiltak. I sin rapport skriver prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet

¹⁴⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹⁴⁸ Oppdrag 6 i tildelingsbrev for 2020, hvor Bufdir er bedt om levere: 1) Oversikt over allerede foreliggende forskning og planlagte forskningsinnsatser om vold og overgrep 2) Kartlegging av prioriterte kunnskapsbehov

¹⁴⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹⁵⁰ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

at det er betimelig å stille seg spørsmålet om hva som skal til for at statens virkemidler nå kan bli mer samordnet på barn og unge-feltet.¹⁵¹ Det samme spørsmålet er relevant når det gjelder vold og overgrep.

7.2 Innhold og avgrensninger i kapitlet

Helhetlig og samlet kompetansepolitikk er ikke ett enkelt tiltak, men derimot noe som fordrer en bred innsats på ulike nivåer og rettet mot ulike aktører. Det er derfor ikke mulig, innenfor rammen av denne utredningen, å utrede alle relevante sider ved dette. I kapittel 1 har vi avgrenset utredningen til å omhandle tiltak rettet mot personer som jobber i tjenestene. Tiltak rettet mot utdanningene, samt en vurdering av relevante lover og forskrifter som omhandler vold og overgrep, utredes ikke her.

Når vi foreslår bidrag til en helhetlig og samlet kompetansepolitikk tar vi utgangspunkt i eksisterende *tiltak og strukturer for kompetanseheving*, og mer spesifikt de fem overordnede utfordringene vi identifiserte i kapittel 3. *Kapitlet er derfor strukturert etter disse utfordringene*. De er som følger:

- 1) Stort behov for økt kompetanse
- 2) Mange og varierte kompetansetilbud, som i varierende grad oppleves å være tilgjengelig for tjenestene
- 3) For lite oppmerksomhet om implementering og lokal forankring
- 4) Manglende samordning og tverretatlig innsats på alle forvaltningsnivåer
- 5) Store behov for mer forskning og evaluering

Dette er utfordringer der ulike rapporter og utredninger har pekt på problemer og ikke minst *forslag til løsninger*, og som vi har gjennomgått i kapittel 3. Heller enn å utrede utfordringene på nytt vil vi derfor gjenta tidligere anbefalinger der vi mener disse vil bidra til å nå redusere samfunnsproblemet og nå målene med utredningen.

Vi vil også redegjøre for *konkrete innsatser som er foreslått eller igangsatt* knyttet til de ulike utfordringene, og som vi vurderer at kan være viktige bidrag i en helhetlig og samlet kompetansepolitikk. Det har ikke vært mulig her å redegjøre for alle foreslåtte eller igangsatte innsatser. Vi har tatt særlig utgangspunkt i noen forhold når det gjelder hvilke innsatser vi nevner:

- Utredningen dreier seg om en rekke sektorer og tjenester, og tverrsektorielt arbeid er derfor viktig. Vi nevner derfor særlig innsatser som er tverrsektorielle eller som vil ha konsekvenser for en rekke tjenester.

¹⁵¹ Ibid.

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

- Innspill vi har fått i arbeidet med utredningen, eller innsatser som vi ellers kjenner til gjennom prosjekter eller samarbeid Bufdir er involvert i.

Viktig kunnskap inn i vår gjennomgang av foreslåtte innsatser og tiltak er følgende:

- Direktoratenes anbefalinger til tverrsektoriell kompetansestrategi og NIFUs kartlegging av opplæringsstrukturer og kompetansebehov (2019). Direktoratenes arbeid ga anbefalinger til en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet vold og overgrep.
- Prosjektgruppen BTS (bedre tverrsektorielt samarbeid) i 0-24-samarbeidet har nylig vurdert de pedagogiske virkemidlene knyttet til tverrsektoriell samordning om utsatte barn og unge.

Begge rapportene viser til arbeid som nylig er gjennomført, og som er utført av ulike sektorer (direktorater) i samarbeid. Arbeidene gir derfor tverrsektorielle anbefalinger til videre arbeid på feltet, og danner derfor et viktig grunnlag for våre vurderinger.

I tråd med utredningsinstruksen vil vi også drøfte virkninger av en samlet kompetansepolitikk.

Til slutt i kapitlet vil vi trekke fram konkrete forslag til tiltak vi har fått innspill på fra ulike aktører i arbeidet med utredningen. Det har ikke vært innenfor denne utredningens rammer å utrede disse forslagene, og vi nøyer oss med å redegjøre kort for dem, og vurdere om vi mener de bør utredes nærmere. Forslagene er som følger:

1. Tilgjengeliggjøre kurs og tiltak i en nettportal
2. Gjennomgang av relevante profesjonsutdanninger
3. Analyse av frivillige organisasjoners rolle i kompetanseheving

7.3 Stort behov for økt kompetanse, og mange og varierte kompetansebehov

I kapittel 3 redegjorde vi for (1) utfordringer knyttet til kompetansebehov og (2) eksisterende kompetansehevingstilbud. Vi omtaler dem sammen her. Årsaken er at vi vurderer at (3) styrket arbeid med implementering og lokal forankring, (4) økt samordning og tverretattlig innsats, og (5) større innsats innen forskning og evaluering er nødvendig for å bidra til å redusere utfordringene knyttet til kompetansebehov og eksisterende tilbud.

7.3.1 Beskrivelse av problem og behov

Som redegjort for i kapittel 3, er det behov for økt kompetanse om vold og overgrep mot barn i alle tjenester, avhengig av mandat og rolle. Altfor mange voldsutsatte barn og unge har ikke fått

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

den hjelpen de trenger fra tjenesteapparatet. Vi har identifisert at det særlig er behov for økt handlings- og samhandlingskompetanse, og kompetanse om barns medvirkning,

Det finnes i dag svært mange og varierte kompetansehevingstilbud. Disse er, eller oppleves, i varierende grad å være tilgjengelig for tjenestene og tilpasset alle målgrupper.

7.3.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak

Direktoratenes anbefaling til ny tverrsektoriell kompetansestrategi er særlig viktig å trekke frem her. I anbefalingen påpekes også behovet for økt kompetanse i tjenestene, men at det er behov for å se tiltakene i en større sammenheng. Det har over tid vært en rekke handlingsplaner/tiltaksplaner/opptrappingsplaner på voldsfeltet, ofte bestående av fragmenterte enkelttiltak rettet mot enkelte sektorer. Det er behov for å sette de ulike tiltakene på feltet i en større sammenheng.

Direktoratene foreslår derfor at det utarbeides en kompetansestrategi med *langsiktige, overordnede og felles (tverrgående) prinsipper for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet*. Når en slik strategi foreligger, vil de overordnede prinsippene legge premissene for, og gi retning til, framtidig arbeid med kompetanseheving på området.¹⁵²

Vold er videre et tverrsektorielt felt, noe som fordrer samarbeid mellom sektorene. Det er behov for en felles problemforståelse på tvers av sektorer.

7.3.3 Vår vurdering

Anbefalingene til ny tverrsektoriell kompetansestrategi er i tråd med våre overordnede anbefalinger (se 7.1.2). Det bør ikke legges opp til å utvikle nye opplæringsstrukturer, men gjøres grep for å samle, kvalitetssikre, styrke og implementere det som allerede foreligger. Forslaget har fått bred støtte i innspillsrunden, både i møte med KS og statsforvalterne, RVTSene, direktorater, fag- og interesseorganisasjoner og sivil sektor.

Anbefalingene understreker videre et behov for økt samordning på alle nivåer og økt fokus på implementering og evaluering. Dette vil vi gå grundigere inn i når vi beskriver de tre andre utfordringene under.

¹⁵² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

7.4 Styrket arbeid med implementering og lokal forankring

7.4.1 Beskrivelse av problem og behov

Vellykkede tiltak er avhengig av god implementering. Et sentralt premiss i implementeringsteori er at endring av praksis forutsetter både ny kompetanse, beslutninger i ledelsen og en støttende organisasjon. I kapittel 3 har vi beskrevet et behov for økt implementeringsstøtte til kommunene, og at mange eksisterende tiltak har lite potensiale til å endre praksis i tjenestene fordi de kun er rettet mot den enkelte tjenesteyter.

7.4.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak

- I direktoratenes anbefalinger til tverrsektoriell kompetansestrategi anbefales det at en ny kompetansestrategi har et klart implementeringsperspektiv. Dette innebærer at hele organisasjonen må lære og endre praksis, og at arbeidet er forankret i organisasjonene, og må omfatte ledelse/ledere og organisering av tjenestene.¹⁵³
- Bufdir har nylig gitt anbefalinger til BFD om prioriterte forskningsbehov om vold og overgrep. Her trekkes det blant annet fram et behov for mer praksisrelevant forskning, inkludert forskning om implementering av tiltak.
- I rapporten til prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet anbefales det at direktoratene avsetter nok ressurser til å implementere tverrsektorielle satsninger i kommunene. Kommunene må få bedre støtte til å følge opp og implementere statlige satsninger rettet mot utsatte barn og unge over tid, for å skape varige endringer i tjenestetilbudet. Regionale aktører bør få et større ansvar for å sikre dette. Det vurderes som en forutsetning og en suksessfaktor at man samarbeider og forankrer satsninger i kommunens ledelse.¹⁵⁴
- Kommunale handlingsplaner om vold og overgrep kan også være et viktig tiltak for å sikre forankring og implementering i tjenestene. Se nærmere omtale av dette i avsnitt 7.5.

7.4.3 Vår vurdering

Anbefalingene til tverrsektoriell kompetansestrategi er i tråd med vår beskrivelse av samfunnsproblemet. En kompetansestrategi med et klart implementeringsperspektiv er svært

¹⁵³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹⁵⁴ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

relevant for å bidra til å redusere samfunnsproblemet. Det samme er mer forskning om implementering av tiltak. Forslaget har fått bred støtte i innspillsrunden, blant annet fra RVTsene.

Når det gjelder BTS-gruppens anbefaling om at regionale aktører bør få større ansvar for å støtte kommunene i å implementere statlige satsinger, så mener vi dette bør sees i sammenheng med forslag til styrking og samordning av lokale kompetansesentre, som omtales i avsnitt 7.5.

7.5 Behov for økt samordning og tverretatlig innsats

7.5.1 Beskrivelse av problem og behov

Flere rapporter har pekt på at tjenestetilbudet til voldsutsatte er fragmentert og lite samordnet. Vold og overgrep er et komplisert saksfelt som krysser sektorgrenser. Manglende samordning på departements- og direktoratsnivå forsterker en silotenkning hos regionale og kommunale aktører og bidrar til å gjøre det vanskelig å få til samarbeid på tvers.

Manglende samordning av de regionale kompetansesentrenes tilbud har vært et tema i en rekke undersøkelser og det er gitt anbefalinger om hvordan samordningen kan bli bedre.¹⁵⁵ Det har vært en positiv utvikling i kommunenes opplevelser av de regionale kompetansesentrene, men det er fortsatt geografiske forskjeller i kompetansehevingstilbudet og hvilke temaer som dekkes.¹⁵⁶

7.5.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak og innsatser

Som beskrevet over, er det slik at manglende statlig samordning forplanter seg lokalt. I det følgende beskriver vi derfor i hovedsak foreslåtte eller igangsatte tiltak knyttet til samordning nasjonalt og regionalt, ettersom dette har stor betydning lokalt. Vi beskriver også enkelte tiltak som kan bidra til et helhetlig og systematisk voldsarbeid i kommunene. Vi omtaler ikke eksisterende lokale samordningsmodeller.¹⁵⁷ Vi vurderer at nasjonal og regional samordning er særlig viktig for å nå målene i utredningen om å tilrettelegge for at tjenestene har tilgang på kvalitetssikrede kompetansehevingstilbud og at de opplever tilbudet som nyttig.

Samordning av de regionale kompetansesentrene

- Flere utredninger har vurdert at de regionale ressursentrenes finansiering og organisering står i veien for god samordning av deres tilbud ut mot kommunene. I stedet for dagens

¹⁵⁵ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

¹⁵⁶ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021; Røsdal m.fl., 2019

¹⁵⁷ Antall tiltak i analysen er blant annet et ressurspørsmål, se avsnitt 7.1.1.

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

organisering med ulike eiere, har det vært anbefalt at de bør ha samme eierskap.¹⁵⁸

- I tråd med tidligere rapporter, anbefaler prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet at organiseringen av de regionale kompetansesentrene gjennomgås for å vurdere gevinster og ulemper ved en samorganisering. Helseledelse fikk i januar 2020 i oppdrag å kartlegge om kompetansetjenester- og sentre innen psykisk helse og rus er hensiktsmessig organisert og har en god arbeidsdeling. Prosjektgruppen BTS overlater derfor til Helseledelse kartlegging å vurdere behov og mulighet for å ta organisatoriske grep som kan styrke samordningen mellom kompetansesentrene.¹⁵⁹
- Direktoratene anbefalte at et mål for kompetansestrategien om vold og overgrep bør være å styrke kompetansesentrene og samarbeidet mellom disse.¹⁶⁰ I dag finansieres RVTS-ene i all hovedsak gjennom tilskuddsmidler fra Helseledelse. For å styrke sentrenes økonomiske rammebetingelser, tverrfaglige profil og mandat overfor kommunene, anbefaler NIFU i sin kartlegging til kompetansestrategien at flere sektorer bør være med i finansieringen av sentrene.¹⁶¹

Tverrsektorielt samarbeid

- Rapporten til prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet kommer med flere anbefalinger til tiltak for å bidra til bedre samordning av pedagogiske virkemidler på regionalt nivå rettet mot utsatte barn og unge. For å unngå at det iverksettes nye, overlappende og konkurrerende pedagogiske virkemidler, bør det legges bedre til rette for horisontal og vertikal dialog og samordning i hele linjen.¹⁶²
 - De anbefaler blant annet at det etableres lederforum både på departements- og direktoratsnivå for å samordne tverrsektorielle oppdrag, strategier og pedagogiske virkemidler knyttet til utsatte barn og unge og deres familier.¹⁶³
 - De anbefaler videre at større tverrsektorielle satsninger og tiltak gis som felles oppdrag til velferdsdirektoratene. I tillegg anbefales det at direktoratene gis føringer om at det videreutvikles forpliktende og formaliserte strukturer for

¹⁵⁸ Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹⁶¹ Røsdal m.fl., 2019

¹⁶² Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet, 2021

¹⁶³ Ibid.

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

samarbeid mellom de regionale aktørene som samordner, utvikler og formidler pedagogiske virkemidler.¹⁶⁴

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner

- Kommunenes sentrale rolle i innsats mot vold og overgrep peker på betydningen av kommunale handlingsplaner mot vold og overgrep. I direktoratens anbefalinger til en tverrsektoriell kompetansestrategi trekkes det frem at oppbygging og vedlikehold av lokal kompetanse om temaet bør være sentralt i handlingsplanene.¹⁶⁵
 - Kommunale handlingsplaner kan være et nyttig verktøy for at kommunene kan strukturere og samordne arbeidet mot vold, og aktualiserer dessuten kompetansesentrenes rolle overfor kommunene. RVTS har som en av sine oppgaver å bistå kommunene med å utarbeide handlingsplaner.
 - NKVTS gjennomførte en evaluering av kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner i 2019. I studien fremgår det at det er viktig at planen er godt forankret politisk og administrativt for å sikre at tiltak blir iverksatt.¹⁶⁶

Konsultasjonsteam

- I 2020 fikk Bufdir i oppdrag å bidra til å videreutvikle ordningen med tverrfaglige konsultasjonsteam for drøfting ved mistanke om vold eller overgrep mot barn. I samarbeid med relevante direktorater ble direktoratet bedt om å gi en vurdering av anbefalingene i en evalueringsrapport fra NORCE¹⁶⁷ og komme med forslag til videre oppfølging.
 - I evalueringen til NORCE kommer det frem at en relativt stor andel av sakene til konsultasjonsteamene er komplekse, langvarige saker, hvor målsetting ikke nødvendigvis er avdekking av vold, men hvor rådgivningen blir en bekreftelse på det rådsøker allerede vet. Forskerne vurderer at teamene likevel svarer til et stort behov for støtte, tverrfaglige vurderinger og et eksternt, friskt blikk. De trekker også frem samarbeid og samordning som sentrale formål med teamene. Forskerne anbefaler at formålet med teamene konkretiseres.
 - En av Bufdirs hovedanbefalinger var at det bør utarbeides nasjonale faglige råd for konsultasjonsteamene.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

¹⁶⁶ Sandmoe og Nymoene, 2019

¹⁶⁷ Tonheim m.fl., 2019

¹⁶⁸ Bufdir leverte anbefalingene til BFD september 2020

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

Andre oppdrag:

- Det vil kunne komme relevante tiltak i de kommende handlingsplanene på voldsfeltet¹⁶⁹ som adresserer kompetanse i tjenesteapparatet og tverretatlig samarbeid på ulike nivå.
- Riksrevisjonen er i gang med en undersøkelse av myndighetenes arbeid mot vold i nære relasjoner. Målet med undersøkelsen er å blant annet å vurdere om myndighetens arbeid er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å avdekke overgrep og ivareta voldsutsatte.
- I tildelingsbrevet for 2021 har Bufdir fått i oppdrag (O 12) å utarbeide nasjonale faglige råd for tverrfaglige konsultasjonsteam i samarbeid med relevante direktorater, og utrede en ordning med regionale team. Oppdraget i tildelingsbrevet 2021 er en oppfølging av oppdraget nevnt over.

7.5.3 Vår vurdering

De foreslåtte og igangsatte innsatsene nevnt i avsnittet er ikke uttømmende når det gjelder anbefalinger for nasjonal, regional og lokal samordning av arbeidet mot vold og overgrep og rettet mot utsatte barn og unge. Innsatsene som nevnes bidrar imidlertid til å understreke at mange rapporter og utredninger er gjennomført, og at det har kommet en rekke forslag for å bedre samordningen og samarbeidet på feltet.

Behovet for økt samordning og tverretatlig innsats har også fått bred støtte i vår innspillsrunde. For eksempel trekker Utdanningsforbundet fram i sitt skriftlige innspill at det krever godt samarbeid mellom instanser for å sikre at barn og unge utsatt for vold og overgrep fanges opp og får god nok oppfølging. Helhet i forståelsen for de utfordringene som rammer barn og unge krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

I tråd med prosjektgruppen BTS sine anbefalinger mener vi at en gjennomgang av organiseringen av de regionale kompetansesentrene kan være viktig i arbeidet for at relevante sektorer og tjenester opplever tilbudet om kompetanseheving som nyttig og for å øke tjenestenes tilgang til kvalitetssikrede tilbud.

En ev. gjennomgang av kompetansesentrene kan også vurdere fordeler og ulemper ved en samorganisering, og se hen til tidligere utredninger som har foreslått nettopp dette. Før det igangsettes en evaluering eller gjennomgang er det imidlertid fornuftig å avvente Helse- og omsorgsdepartementets kartlegging. I en eventuell gjennomgang av kompetansesentrene bør man gjøre

¹⁶⁹ Regjeringen lanserer flere handlingsplaner/strategier på voldsfeltet våren 2021: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» og strategi mot internettrelaterte overgrep

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

en vurdering av kompetansesentrenes målgrupper. I skriftlig innspill til utredningen trekker UDI frem at de gjerne vil være definert inn som en tydelig del av målgruppen ved samordning og styrking av RVTsene.

I skriftlig innspill til utredningen trekker RVTs Sør frem at det er stort ønske å samordne arbeidet mellom de ulike kompetansesentrene på voldsfeltet. De trekker frem at de ulike sentrene har mye å lære av hverandre, og at de har ressurser som kan deles på tvers av de regionale grensene. Dette kan tyde på at samordning er etterspurt også fra RVTsene selv.

Øvrige foreslåtte eller igangsatte tiltak, knyttet til tverrsektorielt samarbeid, kommunale handlingsplaner og nasjonale faglige råd for konsultasjonsteam, vil kunne bidra til å redusere samfunnsproblemet og er også innsatser Bufdir har støttet eller anbefalt tidligere. Anbefalinger i rapporten til prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet knyttet til samordning av arbeidet rettet mot utsatte barn og familier er forankret i en rekke direktorater, inkludert Bufdir.

Operasjonaliseringen av tiltak i de kommende handlingsplanene på voldsfeltet bør ses i sammenheng med denne utredningen og den tverrsektorielle kompetansestrategien som skal utvikles, inkludert anbefalinger om kommunale handlingsplaner.

7.6 Innsats innen forskning og evaluering

7.6.1 Beskrivelse av problem og behov

Det har over tid vært en stor innsats for å øke kompetansen i tjenestene om vold og overgrep, samtidig som vi ikke vet hvilke resultater dette har hatt. Kunnskapen for å kunne si noe om effekten av kompetansehevingstiltak om vold og overgrep er mangelfull. I kapittel 3 har vi redegjort for behovet for ytterligere forskning om hva som virker av kompetansehevingstiltak om vold og overgrep generelt, og om vold og overgrep mot barn.

7.6.2 Foreslåtte eller igangsatte tiltak

- I direktoratenes innspill til arbeidet med tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep framheves prinsippet om kunnskapsbasert kompetanseheving. Dette innebærer at 1) innholdet i hva som formidles er kunnskapsbasert, 2) det benyttes metoder i kompetanseheving som vi vet er virksomme, og 3) økt innsats innen forskning og evaluering.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

- Bufdirs nylige anbefalinger til BFD om prioriterte forskningsbehov om vold og overgrep trekker frem et behov for betydelig økt innsats innen evaluering og forskning om effekter av kompetansehevingstiltak om vold og overgrep. Det skal utarbeides en egen plan for videre forskning om vold og overgrep (tiltak 47 i opptrappingsplanen), hvor anbefalingene om prioriterte forskningsbehov skal utgjøre et viktig kunnskapsgrunnlag
- BarnUnge21-strategien har som mål å skape en målrettet, helhetlig og koordinert nasjonal innsats for forskning, utvikling og innovasjon for utsatte barn og unge. Arbeidet skal avsluttes i februar 2021.¹⁷¹
- Det er igangsatt et forskningsprosjekt som skal følge og evaluere innrettingen, utviklingen og implementeringen av tiltakene Jeg Vet og Snakke sammen (se omtale i kapittel 3). Prosjektet skal også gi kunnskap om hvilke virkninger implementeringen av verktøyene har for arbeidet med vold og overgrep i kommunene mer overordnet, og informere utviklingen og innrettingen av ulike forebyggende tiltak i fremtiden. Prosjektet gjennomføres av FAFO på oppdrag fra Bufdir (2019 – 2022).
- Andre pågående studier i ulike sektorer. Eksempelvis gjennomfører Telemarksforskning en kartlegging av kompetanse om vold i nære relasjoner og kompetansebehov i UDI og asylmottak (sluttføres juni 2021)

7.6.3 Vår vurdering

Ulike rapporter og litteraturgjennomganger har pekt på behovet for mer kunnskap om hva som virker av kompetansehevingstiltak. En økt innsats innen forskning og evaluering vil bidra til å redusere samfunnsproblemet og nå målene med utredningen. BarnUnge21-strategien kan sees som en særlig viktig for å få til en helhetlig innsats. Videre utvikling i arbeidet mot vold og overgrep bør sees i sammenheng med forslagene som strategien fremmer.

Forslaget om økt innsats innen forskning og evaluering har fått bred støtte i innspillsrunden. RVTS Øst trekker i sitt skriftlige innspill fram at det er positivt at vi foreslår å evaluere tiltak før nye tiltak settes i gang. RVTS Øst vurderer at tjenestene ikke opplever en mangel på tilbud, men en usikkerhet i hvordan ta det i bruk, fordeler og ulemper og hvordan få bistand til å sette i gang en kompetanseheving. Samtidig har vi fått innspill på at det kan være ulemper ved å ikke igangsette flere tiltak før pågående innsatser er vurdert og evaluert. UDI trekker frem i sitt skriftlige innspill at det gå lang tid før dette er utredet. Det er viktig å ha fokus og bevissthet rundt tema også i denne perioden.

¹⁷¹ Se www.barnunge21.no

7.7 Berørte grupper og virkninger av en helhetlig og samlet kompetansepolitikk

En helhetlig og samlet kompetansepolitikk vil berøre en rekke grupper og aktører på ulike måter. Under har vi listet de viktigste aktørene som vil bli påvirket, og som forslagene våre er rettet mot. Dette er de samme gruppene og aktørene som vil bli berørt av en sertifiseringsordning, men virkningene for de ulike gruppene vil være ulik.

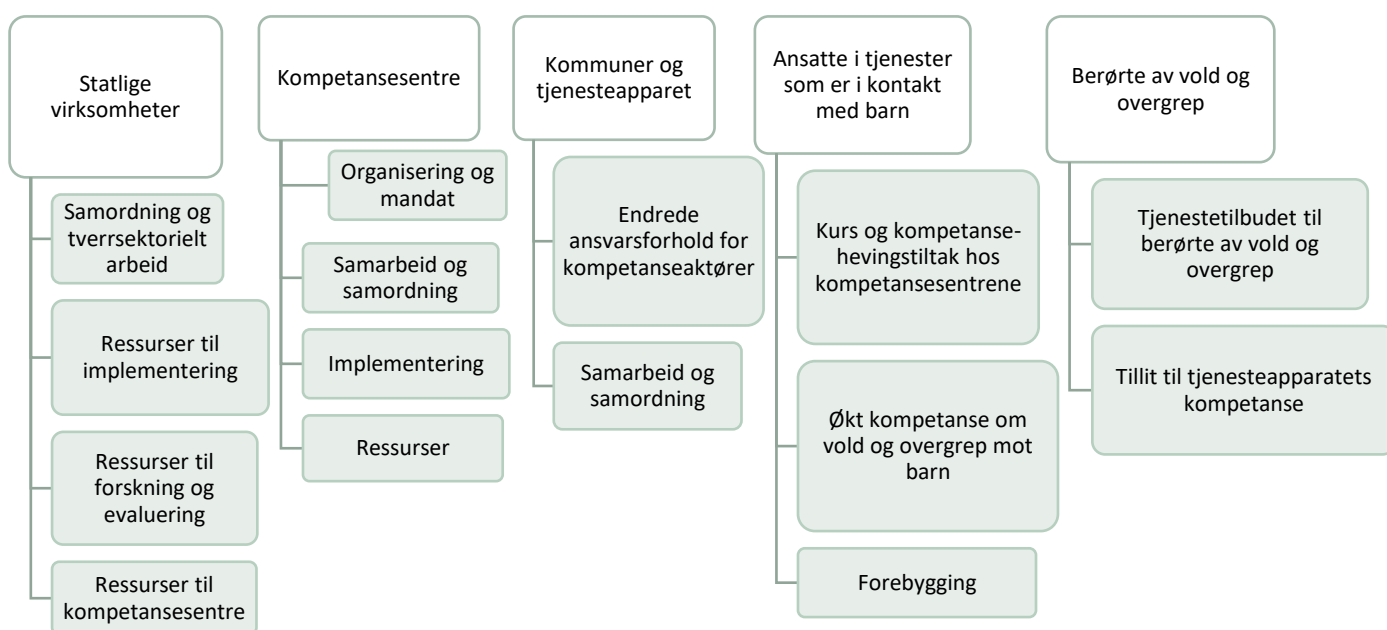


Figur 4: Grupper og aktører som vil bli berørt av en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet

Virkningene av en helhetlig og samlet kompetansepolitikk er svært usikre, fordi det vil avhenge av både størrelsen på innsatsen og de konkrete tiltakene som igangsettes.

I figur 5 har vi skissert opp mulige virkninger for de ulike aktørene som er berørt av en større innsats. I figuren er nytte- og kostnadsvirkninger omtalt sammen.

Våre forslag til virkninger er basert på de fem skisserte utfordringene, og redegjørelsen av de foreslåtte eller igangsatte tiltakene som vi mener kan bidra til å redusere samfunnsproblemet.



7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

Figur 5: Grupper og aktører som kan bli berørt av en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet, og virkninger for de ulike gruppene.

7.7.1 Statlige virksomheter

Foreslåtte innsatser på feltet vil ha nyttevirkninger for statlige virksomheter i form av økt samordning og bedre tverrsektorielt arbeid. Økt samordning legger til rette for mer effektivt og bedre koordinert arbeid ut mot regionale aktører og kommunene. Det vil også ha kostnadsvirkninger i form av økte ressurser i de statlige virksomhetene til langsiktig implementeringsarbeid ut mot kommunene, midler og ressurser til forskning og evaluering, og økte ressurser/endret finansieringsansvar for kompetansesentrene.

En større innsats vil også ha virkninger for statsforvalterne, som fungerer som en samordningsaktør overfor kommunene.

Vi vurderer at virkningene for de statlige virksomhetene samlet sett er små. Samordning og tverrsektorielt arbeid mot vold og overgrep er en relativt liten del av ulike statlige virksomheters oppgaveportefølje, selv i departementer og direktorater som har koordinerende ansvar. Vi vurderer at dette vil vedvare selv om ressursinnsatsen økes.

7.7.2 Kompetansesentre

Virkninger for kompetansesentrene vil avhenge av resultatene av en eventuell gjennomgang/evaluering, og vurderinger av dagens organisering og arbeidsdeling. En helhetlig og samlet kompetansepolitikk vil kunne gi kostnadsvirkninger i form av økt ressursbruk til implementering i kommunene, og ressurser til å øke tjenestenes tilgang til kvalitetssikrede tilbud. Dette vil imidlertid gi økte nyttevirkninger for kommunene og berørte av vold og seksuelle overgrep.

Foreslåtte innsatser vil kunne gi nyttevirkninger på sikt. Økt samordning vil føre til økt effektivisering og et bedre tilbud.

7.7.3 Kommune, tjenesteapparat og ansatte i tjenesteapparatet

En større innsats mot vold og overgrep mot barn og unge vil kunne bidra til bedre samordning av arbeidet mot vold og seksuelle overgrep i kommunene, og økt effektivisering. Økt samordning på statlig nivå vil kunne gi nyttevirkninger i kommunene.

Økt prioritering av arbeidet mot vold og seksuelle overgrep i kommunene og tjenesteapparatet vil kunne gi kostnadsvirkninger på kort sikt i form av økte ressurser til arbeidet. På lang sikt vil det imidlertid kunne gi store nyttevirkninger i form av økt kompetanse i tjenesteapparatet. Større prioritering av forebygging og tidlig innsats vil kunne være ressursbesparende på sikt.

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

7.7.4 Berørte av vold og overgrep mot barn

En mer helhetlig og samlet kompetansepolitikk kan ha store virkninger for berørte av vold og overgrep, i form av at tilbudet blir bedre. Det kan føre til bedre forebygging (færre barn og unge opplever vold og overgrep, økt avdekking og dermed forebygging av ny vold), tillegg til bedre oppfølging i ulike tjenester på grunn av bedre samhandling.

7.7.5 Oppsummert: Nyttevirkninger på sikt, særlig for berørte av vold og overgrep

Disse virkningene er svært usikre, og krever mer enn de innsatsene vi har nevnt her. Et viktig poeng er dessuten at vi vet for lite om hva som virker av kompetansehevingstiltak, så evaluering av eksisterende tiltak er svært viktig for å sikre bedre kompetansehevingstiltak og et bedre tilbud.

Samfunns målet i denne utredningen er at barn som står i fare for, eller utsettes for vold og seksuelle overgrep, får god nok hjelp av tjenesteapparatet. Barns rett til beskyttelse har vært det viktigste prinsippet. Vi ser at antatte kostnadsvirkninger vil være størst for statlige virksomheter og kommuner, mens nyttevirkningene vil være størst for berørte av vold og overgrep, og kan derfor bidra til å nå samfunns målet.

7.8 Vanskelig å verdsette virkninger og forutsetninger for vellykket implementering

Ettersom vår anbefaling er en mer helhetlig og samlet kompetansepolitikk, er kostnadsestimering av enkelttiltak mindre relevant. Vi mener imidlertid at dersom en slik innsats skal ha store nyttevirkninger, bør det igangsettes en betydelig innsats. En ny tverrsektoriell kompetansestrategi som har *langsiktige, overordnede og felles (tverrgående) prinsipper for en helhetlig og samlet kompetansepolitikk på feltet*, vil være viktig. Når en slik strategi foreligger, vil de overordnede prinsippene legge premissene for, og gi retning til, framtidig arbeid med kompetanseheving på området.¹⁷²

Økt samordning legger til rette for mer effektivt og bedre koordinert arbeid. Vi vil påpeke at en stor del av kostnadene ved å sikre kompetanse i tjenestene, vil ligge i selve tjenestene, slik at ansatte får frigjort tid til øving og bruk av eventuelle opplæringsprogrammer. I tillegg bør det avsettes betydelige midler til evaluering og implementering.

I kapittelet om sertifiseringsordning trakk vi fram lederforankring som svært viktig for å bidra til varig endring i tjenesteapparatet. Det samme poenget er gjeldende her.

¹⁷² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

7.8.1 Barnets rett til medvirkning

Det viktigste prinsippet i denne utredningen har vært barns rett til beskyttelse og barns rett til medvirkning. Vi vil derfor presisere viktigheten av at videreutvikling på feltet er innrettet slik at det bidrar til å øke kompetansen om barn og unges medvirkning. Dette bør trekkes særskilt frem i en ny tverrsektoriell kompetansestrategi og nye handlingsplaner.

7.9 Innspill til videre utredning

Underveis i arbeidet med utredningen har vi fått mange innspill til mulige tiltak, som vi ikke har hatt ressurser til å utrede videre eller som har vært utenfor vårt mandat. I det følgende trekker vi fram tre forslag til tiltak som flere aktører har foreslått: Åpent tilgjengelig nettportal; gjennomgang av relevante grunnutdanninger; og analyse av frivillig sektors rolle i kompetanseheving. Vi anbefaler ikke at det første tiltaket utredes videre. Vi ber samtidig departementet vurdere om de to andre tiltakene bør utredes nærmere.

7.9.1 Åpent tilgjengelig nettportal – anbefales ikke

I sin kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi anbefaler NIFU å sammenstille kvalitetssikrede kurs i en åpent tilgjengelig nettportal.¹⁷³ Det samme ble foreslått av flere aktører i våre innspillmøter, med bakgrunn i mangelfull kjennskap til tilgjengelige kurs og kompetansehevingstiltak. En nettportal kan bidra til å samle og tilgjengeliggjøre tiltak.

Vi vurderer at det vil være krevende å vurdere hvilke kriterier som skal ligge til grunn for kurs som inkluderes i nettportalen. Portalen kan både utvikles som en enkel løsning som samler eksisterende tiltak, eller det kan utvikles en mer omfattende løsning, med tydelige kvalitetskriterier for tiltakene som inngår. Det sistnevnte er i tråd med ønsker i sektorene om tydeligere anbefalinger fra statlig hold, og vil særlig bidra til å nå målet i utredningen om å tilrettelegge for at tjenestene har oversikt over *kvalitetssikrede* tilbud. En utfordring ved den omfattende løsningen er at vi vet for lite om kvaliteten på eksisterende tiltak, og det er behov for mer kunnskap om virkning av tiltakene som finnes¹⁰.

Med bakgrunn i at forslag om en nettportal har kommet fra en rekke ulike aktører, har vi vurdert om dette bør utredes nærmere. Vår vurdering er at nettportaler kan være svært ressurskrevende å drifte, særlig knyttet til kontinuerlig vurdering og oppdatering av kursene som inngår. Fordeler ved løsningen må derfor vurderes opp mot langsiktige kostnader. Dersom nettportalen skal

¹⁷³ Røsdal m.fl., 2019

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

inneholde kvalitetssikrede tiltak er det en utfordring at vi har for lite kunnskap om hva som virker av eksisterende tiltak. *Vi anbefaler derfor ikke at dette utredes videre på nåværende tidspunkt.*

7.9.2 Helhetlig gjennomgang av grunnutdanningene

I NIFUs kartlegging til tverrsektoriell kompetansestrategi finner de at vold i overgrep i all hovedsak er en del av grunnutdanningens læringsutbyttebeskrivelser. Selv om vold og overgrep inngår i styringssystemene til utdanningene, mener imidlertid NIFU det er vanskelig å si noe entydig om hvorvidt vold og overgrep faktisk er integrert i utdanningene basert på deres kartlegging. De mener det må kartlegges på andre måter.¹⁷⁴ NIFU anbefaler på bakgrunn av dette en helhetlig kartlegging av relevante grunnutdanninger, tilsvarende NKVTS sine studier fra 2007 og 2016.

Både i 2007 og i 2016 gjennomførte NKVTS en kartleggingsstudie (basert på en spørreundersøkelse) om hvor mye kunnskap blivende førskolelærere, grunnskolelærere og barnevernspedagoger får i sin utdanning om henholdsvis 1) FNs konvensjon om barnets rettigheter 2) fysiske overgrep mot barn 3) seksuelle overgrep mot barn, og 4) samtalemotodikk med barn. Forskerne fant en betydelig forbedring fra 2007 til 2016, men de stiller samtidig spørsmål ved i hvilken grad økt fokus i utdanningene bidrar til å tette opplevde kompetansehull.¹⁷⁵

Med nye nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene, samt relativt nye rammeplaner for lærerutdanningen hvor blant annet tematikken vold og overgrep løftes mer frem, mener NIFU en ny slik kartlegging kan ha en nytteverdi.¹⁷⁶

Innspillsrunden har imidlertid synliggjort ulike meninger om hvorvidt en slik gjennomgang er hensiktsmessig. Mange har påpekt at en basiskompetanse om vold og overgrep bør sikres gjennom utdanningene, og at en slik gjennomgang derfor er hensiktsmessig. Blant direktoratene støtter f.eks. IMDi en slik gjennomgang, mens Helsedirektoratet påpeker at utdanningene allerede er kartlagt av NIFU og det er ikke hensiktsmessig med en ny kartlegging. På bakgrunn av dette ber vi derfor departementet om å vurdere behovet for en slik gjennomgang.

7.9.3 Frivillige organisasjoners rolle i kompetanseheving

Flere frivillige organisasjoner tilbyr kompetanseheving om vold og overgrep, finansiert gjennom tilskudd fra det offentlige og til dels rettet mot offentlig sektor. I anbefalingene til tverrsektoriell kompetansestrategi anbefaler direktoratene at det foretas en nærmere rolleavklaring når det gjelder sivile aktørers rolle i kompetansehevingsarbeid, sammen med en analyse av mulige synergieffekter av et bedre samspill mellom sivil og offentlig sektor.

¹⁷⁴ Se bredere omtale i kapittel 3

¹⁷⁵ Øverlien og Moen, 2016

¹⁷⁶ Røsdal m.fl., 2019

7. Helhetlig og samlet kompetansepolitikk

I våre innspillsrunder har det også blitt trukket fram at det finnes en rekke kompetansehevingstiltak i regi av sivil sektor, men at dette ikke alltid sees i sammenheng med tiltakene som tilbys av offentlig sektor. I tråd med anbefalingene til tverrsektoriell kompetansestrategi og innspillene vi har fått, bør det derfor vurderes behovet for en analyse av hvordan man kan få til bedre samspill mellom sivil og offentlig sektor i arbeidet mot vold og overgrep.

Vedlegg 1: Referanser

0-24-samarbeidet (2016). *Strategi 2017-2020*. Samarbeid mellom Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Aleric, Mirna, Ingvild Aarland, Monica Hoen Island og Alexander Sollie Hvaring (2020). *Barnehjernevernets kompetanseplattform. Oppsummert versjon av evalueringen av piloteringen av Barnehjernevernets kompetanseplattform i utvalgte barnehager i Oslo kommune*. Rapport 2020, KORUS Oslo.

Barne- og likestillingsdepartementet (2016). *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)*. Prop. 12 S (2016-2017).

Barne- og likestillingsdepartementet (2018). *Kostnader knyttet til tiltak i Opptappingsplan mot vold og overgrep 2017-2021*. Rapport 10/2018.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016). *Etter- og videreutdanning om vold og seksuelle overgrep. Kompetanseheving for forebygging, tidlig avdekking og god hjelp til barn og unge utsatt for vold og seksuelle overgrep*. Rapport 2/2016.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet. Deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016*. Hentet fra: <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004452>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Overordnede anbefalinger til tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep*. Oversendt Barne-, og likestillingsdepartementet 18.12.19, ikke publisert.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet (2014). *Gjennomgang av kunnskaps- og kompetansesentre utenfor spesialisthelsetjenesten*. Delrapport 2. Hentet fra: <https://bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00002728>

Barneombudet (2018). *Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes. Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep*. Rapport, mars 2018.

Danielsen, Ole Andreas, Nora Gotaas og Trine Monica Myrvold (2020). *Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte*

Vedlegg 1: Referanser

barn og unge. NIBR-rapport 2020:22. Oslo: OsloMet/By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Direktoratet for økonomistyring (2018). *Veileder til utredningsinstruksen*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Fixsen, Dean L. and Terje Ogden (ed.) (2014). Implementation Research, Practice and Policy. *Zeitschrift für Psychologie*. Volume 222, Issue 1

Forandringsfabrikken (2016). *Klokket mot vold. Råd til barnevernet*. Oslo: Forandringsfabrikken forlag.

Hafstad, Gertrud Sofie og Else- Marie Augusti (red.) (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Rapport 4/2019. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)

Hansen, Inger Lise Skog, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten (2019). *0-24-samarbeidet. Et kunnskapsgrunnlag*. Fafo-notat 2019:21.

Hansen, Tore (2020). Kommunalt selvstyre, i *Store norske leksikon*, oppdatert 17. februar 2020. Hentet fra: https://snl.no/kommunalt_selvstyre

Helsedirektoratet (2016). *Fremtidens kunnskaps og kompetansesentre: En tjeneste for tjenestene*. Sluttrapport og anbefalinger fra Kompetanse- og kvalitetsutvalget, februar 2016. Hentet fra: https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/fremtidens-kunnskaps-og-kompetansesentre/Fremtidens%20kunnskaps-%20og%20kompetansesentre%20-%20sluttrapport.pdf/_attachment/inline/1cf1751d-f4d3-4689-8714-c4b574f5e3ae:ef1b97e2bcc8b3d44d3c685fa7b35170307e4218/Fremtidens%20kunnskaps-%20og%20kompetansesentre%20-%20sluttrapport.pdf

Helsedirektoratet (2019). *Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av barn og unge*. Sist faglig oppdatert: 03. desember 2019, lest 29. januar 2021. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>

Helsetilsynet (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012. Oslo: Statens helsetilsyn

Helsetilsynet (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*. Rapport 1/2015. Oslo: Statens helsetilsyn.

Vedlegg 1: Referanser

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.

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

Hestevik, Christine H., Asbjørn Steiro, Geir Smedslund og Ingrid Harboe (2020). *Norsk forskning om forebyggende tiltak og hjelpetiltak mot vold i nære relasjoner: Et forskningskart*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Hofstad, Knut (2020). Sertifisering, i *Store norske leksikon*, oppdatert 7. januar 2020. Hentet fra: <https://snl.no/sertifisering>

Isdal, Per (2000). *Meningen med volden*. Oslo: Kommuneforlaget.

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Retten til å bestemme over eget liv*. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Veileder.

Larsen, Torill (2017). *Viktige forutsetninger for implementering av tiltak og programmer i skolen*. Forebygging.no/tidlig innsats - Kunnskapsbase og publiseringskanal for folkehelse- og forebyggende arbeid. Publisert 09.10.2017. Hentet fra: <http://tidliginnsats.forebygging.no/Artikler--Kronikker/Viktige-forutsetninger-for-implementering-av-programmer-og-tiltak-i-skolen/>

Likestillings- og diskrimineringsloven (2017). Likestillings- og diskrimineringsloven (LOV-2017-0616-51). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>

NOU (2011: 20). *Ungdom, makt og medvirkning*. Norges offentlige utredninger.

NOU (2017: 12). *Svikt og svik*. *Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Norges offentlige utredninger.

Ose, Solveig Osborg, Silje Lill Kaspersen, Geir Haakon Hilland, Jorid Kalseth og Marian Ådnanes (2019). *Kommunalt psykisk helse og rusarbeid i 2019: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Heftenr. 2019: 01307. Trondheim: SINTEF.

Vedlegg 1: Referanser

Prosjektgruppen BTS i 0-24-samarbeidet (2021). *Fremmer regional kompetanestøtte det tverrsektorielle samarbeidet i kommunene? Et kunnskapsgrunnlag med anbefalinger om bedre samordning, tilpasning og tilgjengelighet av pedagogiske virkemidler på regionalt nivå*. Rapporten er utarbeidet av prosjektgruppen BTS i januar 2021.

Redd Barna (2019). «Ikke bare si at det kommer til å ordne seg.» *Elevs stemmer om trivsel og mobbing*. Rapport.

Røsdal, Trude, Aleksander Å. Madsen, Terje Næss og Even Hellan Larsen (2019). *Kompetanse om vold og overgrep i nære relasjoner: innledende kartlegging av føringer, opplæringsstrukturer og kompetansebehov*. Rapport 2019:26. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Røsdal, Trude, Kjersti Nesje, Per Olaf Aamodt, Even Larsen og Silje Maria Tellmann (2017). *Kompetanse i den kommunale barnevernstjenesten: Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*. Rapport 2017:28. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Sandmoe, Astrid og Roxana Camilla Nymoene (2019). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Hvordan brukes de og til hvilken nytte?* Rapport 3/2019. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)

Sanner, Marit (red.) (2020). *Klokket om vold og overgrep*. Oslo: Universitetsforlaget.

Senter for statlig økonomistyring (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder, SSØ 12/2010.

Sentio (2020). *Kompetansebehov om vold og overgrep mot barn og unge. En undersøkelse om kunnskap, behov og erfaringer med kompetansehevingstiltak i barnehager, skoler og offentlige tjenester som jobber med barn og unge*. Trondheim: Sentio Research Norge, november 2020.

Tonheim, Milfrid, Hilde Danielsen og Reidar Jacobsen (2019). *Hjelp til å avdekke vold og overgrep mot barn og unge – en evaluering av konsultasjonsteam*. Rapport 16- 2019. Bergen: NORCE Norwegian Research Centre AS

United Nations (2018). *Convention on the rights of the child. Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*. CRC/C/NOR/CO/5-6, Committee on the Rights of the Child, 4 July 2018.

Wollscheid, Sabine, Lars Nyby og Kjersti Nesje (2020). *Kunnskap om tiltak for å øke kompetansen*

Vedlegg 1: Referanser

på vold og overgrep blant offentlig ansatte. En litteraturgjennomgang. Rapport 2020:9. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Øverlien, Camilla og Linda Holen Moen (2016). «Takk for at du spør!» *En oppfølgingsstudie om kunnskap om vold og seksuelle overgrep mot barn blant blivende barnevernspedagoger, grunnskolelærere og førskolelærere.* Rapport 3/2016. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)

Vedlegg 2: Oversikt over involverte aktører

Under følger en oversikt over aktører som har vært involvert i utredningsarbeidet, enten gjennom møter og/eller skriftlige innspill.

Hvem	Involvering
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Orienterings- og drøftingsmøter
Barneombudet	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Bufdirs brukerråd. Medlemmene i rådet kommer fra: <ul style="list-style-type: none"> • Landsforeningen for barnevernsbarn • Norsk innvandrersforum • Barn av rusmisbrukere • Forandringsfabrikken • Organisasjon for barnevernsforeldre • Voksne for barn • Mental helse Ungdom • Norsk Fosterhjemsforening • Skeiv Ungdom • Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (barnevernnettverket) 	Deltakelse på møte i brukerrådet og samlet skriftlig innspill.
Fellesorganisasjonen	Innspillsmøte
Helsedirektoratet	Orienterings- og drøftingsmøter og skriftlig innspill
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Skriftlig innspill
Kompetanse Norge	Orienterings- og drøftingsmøte
Krise- og incestsenteret i Fredrikstad	Skriftlig innspill
Krisesenteret i Stavanger	Skriftlig innspill
KS	Innspillsmøte
Landsgruppen av helsesykepleiere	Innspillsmøte

Vedlegg 2: Oversikt over involverte aktører

Legeforeningen	Innspillsmøte
Mira-senteret	Innspillsmøte
Nasjonellt Centrum för kvinnofrid (NCK), Uppsala	Møte
Politidirektoratet	Orienterings- og drøftingsmøter og skriftlig innspill
Private barnehagers landsforbund	Skriftlig innspill
Psykologforeningen	Innspillsmøte
Redd Barna	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Representanter fra Politihøgskolen i Stavern, prosjektet SAMOT	Møte
RVTS (regionale ressursentre om vold traumatisk stress og selvmordsforebygging), region Nord	Innspillsmøte og skriftlig innspill
RVTS (regionale ressursentre om vold traumatisk stress og selvmordsforebygging), region Midt	Innspillsmøte og skriftlig innspill
RVTS (regionale ressursentre om vold traumatisk stress og selvmordsforebygging), region Øst	Innspillsmøte og skriftlig innspill
RVTS (regionale ressursentre om vold traumatisk stress og selvmordsforebygging), region Vest	Innspillsmøte og skriftlig innspill
RVTS (regionale ressursentre om vold traumatisk stress og selvmordsforebygging), region Sør	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Røde Kors	Skriftlig innspill
SOS Barnebyer	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Statsforvalteren i Agder	Innspillsmøte

Vedlegg 2: Oversikt over involverte aktører

Statsforvalteren i Nordland	Skriftlig innspill
Statsforvalteren i Oslo og Viken	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Statsforvalteren i Rogaland	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Trøndelag	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	Innspillsmøte
Statsforvalteren i Vestland	Innspillsmøte
Stiftelsen Sørlandet Krisesenter	Skriftlig innspill
Stine Sofies Stiftelse	Innspillsmøte og skriftlig innspill
Tannlegeforeningen	Innspillsmøte
The National Institute for Health and Welfare, Helsinki	Møte
Utdanningsdirektoratet	Orienterings- og drøftingsmøte
Utdanningsforbundet	Skriftlig innspill
Utlendingsdirektoratet	Orienterings- og drøftingsmøter og skriftlig innspill



Bufdir

[Bufdir.no](https://bufdir.no)