



BARNEOMBODET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
19/00867-2

Saksbehandlar:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
13. november 2019

Svar på høyring om innføring av lovreglar om barnehagemiljø mv.

1. Innleiing

Barneombodet viser til høyringa om innføring av lovreglar om barnehagemiljø mv. Vi takkar for høvet til å gi innspel til lovforslaget. Dette er eit lovforslag vi har etterlyst i mange år. Vi er difor glade for at forslaget endeleg er sendt ut på høyring. Men vi meiner det er avgjerande å styrke rettsvernet til barna ytterlegare. Nedanfor utdjupar vi synspunkta våre.

2. Oppsummering av våre synspunkt

Forslaget er eit steg i riktig retning og inneheld mange gode forslag. For barnehagebarn og foreldra deira er det avgjerande at dei får eit godt rettsvern. Vi meiner det er ein del svakheiter ved forslaget som gjer at rettsvernet til barna likevel ikkje vil vere godt nok. Vi ber Kunnskapsdepartementet om å sikre at barna i barnehagar har eit godt sikkerheitsnett om dei ikkje har eit trygt og godt miljø, slik som elevane i skulen har.

Våre synspunkt til forslaget om lovreguleringa av barnehagemiljø kan oppsummerast slik:
Vi

- etterlyser lovfesting av ein individuell rett til eit trygt og godt barnehagemiljø for barna, tilsvarande opplæringslova § 9A-2. Det er ei svakheit ved forslaget at dette manglar.
- etterlyser ei handhevingsordning tilsvarande ordninga i opplæringslova. Vi er bekymra for om rettsvernet vil vere godt nok utan ei handhevingsordning.
- støttar kravet til nulltoleranse mot krenkingar .
- støttar kravet til å arbeide fremjande og førebyggjande, men vi meiner plikta til å gripe inn bør bli flytta til aktivitetsplikta, slik at reguleringa er lik opplæringslova.
- støttar at § 3 regulerer medverking for barn og foreldre og omsynet til barnet sitt beste
- støttar innføringa av ei aktivitetsplikt med tydelege krav til korleis barnehagen skal handtere saker.
- saknar ei plikt til å informere foreldra om reglane om trygt og godt barnehagemiljø.

3. Overordna kommentarar til lovforslaget

Barnehagen er ein del av utdanningssystemet vårt, og skal i følgje barnehagelova § 1 ivareta barna sitt behov for omsorg og leik, og fremje læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Mange barn oppheld seg i barnehagen ein stor del av dagen, og det er avgjerande at dei opplever eit trygt og godt barnehagemiljø som fremjar helse, trivsel, leik og læring. Vi meiner difor det er naudsynt at lova gir barna rett til eit trygt og godt barnehagemiljø, og at

det er tydelege krav til korleis dei tilsette skal jobbe. Det gjeld både i det førebyggjande arbeidet og om barn ikkje har det trygt og godt, til dømes på grunn av mobbing. På dette grunnlaget er vi glade for at kapittelet regulerer fremjande og førebyggjande arbeid med barnehagemiljøet, i tillegg til handteringa av saker om eit trygt og godt barnehagemiljø. Det vil ikkje vere i samsvar med lova om arbeidet berre dreier seg om fråvær av mobbing og andre krenkingar. Miljøet skal vere trygt og godt. Det vil heller ikkje vere i samsvar med lova å berre drive med brannsløkking av enkeltsaker. Barnehagen må også jobbe systematisk for å fremje eit positivt miljø. Difor blir både det systematiske arbeidet og arbeidet som blir gjort i enkeltsaker viktig.

Barneombodet er også positiv til at det som blir regulert i barnehagelova er det psykososiale barnehagemiljøet. Det fysiske miljøet vil vere regulert i forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular.

Anna syn på kva som er naudsynt lovregulering

Vi er einige med departementet i vurderingsnorma de legg til grunn på side 15 for å vurdere innrettinga av lovreguleringa av barnehagemiljø. Der står det at «*Lovreguleringen bør ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø.*». Men vi deler ikkje dykkar vurderingar av kva som vil vere naudsynt. De skriv at

«et system tilsvarende skolemiljøreglene kan være mer omfattende og ressurskrevende enn det som er nødvendig for å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette tilsier at det i første omgang bør innføres tydelige krav til hva barnehagen skal gjøre for å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Dersom det viser seg at barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt, kan det være aktuelt å foreslå å innføre en rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning på et senere tidspunkt.

Departementet viser videre til at kommunen allerede skal påse at barnehagene følger regelverket. Kommunen kan bruke godkjenning, veiledning og tilsyn som virkemiddel for å påse dette. Dersom en barnehage ikke arbeider godt nok for å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø, kan det være aktuelt å åpne tilsyn. I særlige tilfeller kan fylkesmannen føre tilsyn direkte med barnehager.»

Slik vi ser det, er ikkje dette nok til å gi barn og foreldre det rettsvernet dei treng. Mobbing i barnehagen er eit problem vi må ta på alvor. Konsekvensane er potensielt så alvorlege for både barna og familieane som blir ramma, at omsynet til rettstryggleiken deira må vege tungt. Det er usikkert kor stor førekomsten av mobbing i barnehagen er. Departementet sjølv skriv at, forskning indikerer at mellom åtte til tolv prosent av barnehagebarna i Noreg kan oppleve mobbing i form av utestenging, plaging og liknande. Dei som mobbar kan vere både vaksne og barn. Slike tall gjer at det er naudsynt at reguleringa av eit trygt og godt barnhagemiljø gjer barna eit godt rettsvern. Vi saknar sentrale garantiar for rettstryggleiken til barna. I saker kor barn ikkje har det trygt og godt i barnehagen, er det ein asymmetri i makttilhøva. Det er difor rettstryggleiksargument som at ting er føreseieleg, styrking av stillinga til barn og foreldre og redusert risiko for forskjellsbehandling er viktige å vareta.

Barnehagebarna og foreldra deira treng at lova gir dei rettar og moglegheit til å få hjelp frå Fylkesmannen, om lovkrava ikkje blir følgde. Rettane er like viktige i barnehagen, og forskning har synt at konsekvensane av mobbing i barnehagen kan vere store. Då må vi ta problemet på alvor. Det er ikkje så store skilnader mellom barnehage og skule at forslaget er godt nok grunngeve.

Lovendringane må sikre barna eit trygt og godt barnehagemiljø, uavhengig av kommunen dei bur i og barnehagen dei går i. Etter om lag 15 år med ei regulering av skulemiljøet til elevane i opplæringslova, er erfaringa at det er store skilnader mellom skulane og mellom kommunane i korleis dei etterlever regelverket og kor god kompetanse dei har. Dei store forskjellane, og det at den gamle klageordninga ikkje fungerte, var ein av hovudgrunnane til endringane i 2017.

Om det ikkje blir lovfesta eit godt nok sikkerhetsnett for barnehagebarn no, med høve til å melde saker til ein uteforliggende instans, kan resultatet bli at rettstryggleiken til barn og foreldre reelt sett ikkje blir betre enn i dag. Dette er særleg kritisk i dei langvarige og alvorlege sakene, kor barnehagen og foreldra ikkje er einige om faktum, eller om tiltaka fungerer.

4. Etterlyser ein individuell rett til eit trygt og godt barnehagemiljø for barna

Barneombodet meiner det bør lovfestast ein rett til eit trygt og godt barnehagemiljø for barna, tilsvarande opplæringslova § 9A-2. Utan ein slik rett vil barn og foreldre stå for svakt om barnehagen ikkje oppfyller sine plikter. Vi er ikkje einige i ulempene de beskriv ved å innføre ein slik rett, mellom anna at det vil føre til for mykje merksemd om dei einskilde barna.

Som de skriv, vil ein individuell rett gi barn og foreldre eit rettskrav overfor barnehagen. Med denne retten vil dei ha noko å slå i bordet med om barnehagen ikkje gjer det dei skal. Slik vi ser det, er verdien av pliktar utan korresponderande rettar meir avgrensa for dei som treng hjelp. Barneombodet meiner at det de skriv på side 13 – 14, om samanhengen mellom rettane til barna og pliktane til barnehagen, burde gi ein motsett konklusjon enn den de kjem til. Departementet kjem etter dette til at det ikkje er naudsynt med ein individuell rett. De skriv

«En individuell rettighet for barnehagebarn betyr at barnet og foreldrene får et rettskrav på bestemte aktiviteter fra barnehagen. En individuell rett vil være utgangspunkt for andre rettigheter for barnet og barnets foreldre. I tillegg vil barnets rettighet være utgangspunktet for barnehagens plikter.».

Slik vi ser det, skal ein rett i første rekke ivareta grunnleggjande behov hos barna og motverke uvilkårleg utøving av myndigheit. Det sistnemnde er også ein fare i saker kor barna ikkje har det trygt og godt i barnehagen. Dette gjeld særleg om sakene blir langvarige og om relasjonen mellom heim og barnehage blir konfliktfylt. Ved ikkje å lovfeste ein rett for barna, vil foreldra ikkje ha krav på aktivitetar frå barnehagen på same måte som i skolen. Sidan det ikkje blir føreslått ei handhevingsordning, vil det til sist vere opp til den gode viljen til barnehagen og kommunen å oppfylle sine pliktar. Det er ikkje godt nok. Lovfesting av ein individuell rett til eit trygt og godt barnehagemiljø vil innebere motsvarande plikter for barnehagane, og utjamne styrkeforholdet meir. Plikten som er foreslått for barnehagen, inneber ikkje nokon motsvarande rett for barn og foreldre. Vi meiner at retten må kome eksplisitt til uttrykk i loven.

Ein individuell rett er også viktig som grunnlag for å krevje at barnehagen gjennomfører pliktene sine gjennom ei handhevingsordning. Den som opplever at retten ikkje blir oppfylt fordi barnehagen ikkje oppfyller aktivitetsplikta si, må kunne ta skritt for å få ho oppfylt. No er barna langt på veg rettslause om barnehagen ikkje gjer det dei skal, eller om barna eller foreldra ikkje er samde i tiltaka. Foreldra vil kunne melde saka til ein handhevingsinstans

utanfor kommunen. Dette vil kunne fungere som ei brekkstong overfor barnehagen, for å få dei til å oppfylle retten til eit trygt og godt barnehagemiljø. På denne måten bidrar retten til å sikre tryggleiken til dei involverte og vil kunne bidra til å gjere sakshandshandsaminga meir føreseieleg, jamne ut styrkeforholda og redusere risikoen for forskjellsbehandling.

Små barn treng sterkare beskyttelse fordi dei er enda meir avhengige av vaksne

I høyringsnotatet grunnir de også det å ikkje lovfeste ein individuell rett for barnehagebarn med at det er forskjell på det som skjer i barnehagen og skulen.. De uttalar at dette vil gi for mykje merksemd på individa og mindre på barnegruppa. Slik Barneombodet ser det, er dette ei einseitig framstilling av arbeidet som barnehagane skal gjere med barnehagemiljøet. Lovfesting av ein rett for barna vil gi den einskilte et særskild vern, men vi veit frå forskning at eit meir heilskapleg perspektiv er naudsynt for å fremje trygge og gode barnehagemiljø. Det er inga motsetning i det å jobbe med det einskilte barnet og gruppa, men noko som kompletterer kvarandre. Det bør også regelverket kunne avspegle.

Når elevar i skulen har ein individuell rett til eit trygt og godt miljø, bør barn i barnehagen ha det same. Vi meiner barn i barnehagen har eit vel så stort behov for vern. Dei er svært avhengige av vaksne, og mange kan ikkje seie ifrå når vaksne utset dei for noko som ikkje er greitt, eller ikkje gjer jobben sin. Vi vil understreke at alder og mogenskap ikkje er ein grunn til eit svakare rettsvern i seg sjølv. Tvert i mot kan vi spørje oss om ikkje dei yngste er dei som treng det beste vernet, fordi dei er så avhengige av hjelpa dei får frå oss vaksne. Dei er særskild sårbare på grunn av sin grad av mogenskap og utvikling.

Ei erfaring frå reguleringa av skolemiljø er at for mange barn ikkje blir trudd om korleis dei har det på skulen, eller at skulen bagatelliserer det dei har opplevd.¹ Tydeleggjing av den individuelle retten og det at den subjektive opplevinga til eleven skal bli lagt til grunn har blitt framheva etter endringa av skolemiljøreglane i 2017. Vi syner også til at eit av dei positive funna i Deloitte si evaluering av kapittel 9A, var nett at den subjektive opplevinga til elevane blir vektlagt i større grad enn tidlegare.

Om ikkje barna i barnehagen få ein rett til eit trygt og godt barnehagemiljø kor deira oppleving av miljøet er avgjerande, vil eit resultat kunne bli at også dei kan oppleve at dei ikkje blir trudd, eller at barnehagen bagatelliserer det dei fortel. Ein individuell rett er altså viktig for at barna skal oppleve at barnehagen tek det dei fortel på alvor. Vi er opptekne av at også i barnehagen må det barna fortel og deira oppleving av miljøet vere eit utgangspunkt for ansvaret til barnehagen. Også små barn kan uttrykkje korleis dei har det. Åtferd er også eit språk som vaksne må kunne lese. I lovfestinga av barnehagemiljø meiner vi at barnehagebarn ikkje må bli undervurderte, men at departementet må leggje til grunn eit syn på barn som aktørar i sitt eige liv, i stand til å uttrykkje sine meiningar. Dette vil vere det synet på barn som barnekonvensjonen byggjer på.

Barneombodet oppfordrar dykk til å legg fram eit forslag til lovfesting av ein individuell rett også i barnehagelova. Denne kan bli utforma på same måte som i opplæringslova § 9A-2. Eit døme på korleis den kan lyde er:

«Alle barn har rett til eit trygt og godt barnehagemiljø som fremjer helse, trivsel, leik og læring.»

¹ Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid*, Barneombudet (2014) *Jeg vil drømme gode drømmer* og NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø*.

5. Vi etterlyser ei handhevingsordning også for barnehagebarn

Vårt neste innspel gjeld behovet for ei handhevingsordning om barnehagen ikkje oppfyller aktivitetsplikta si. Etter ei vurdering har departementet kome til at det ikkje er naudsynt med ei handhevingsordning tilsvarande den i skolemiljøsakar. De viser til at kan vere meir ressurskrevjande og omfattande enn det som er naudsynt for å sikre eit trygt og godt barnehagemiljø. Det bør i første omgang bli innført tydelege krav til kva barnehagen skal gjere. De viser også til tilsynsansvaret til kommunen, og at fylkesmannen i særskilde tilfelle kan føre tilsyn direkte med barnehagen. De trekker også fram at tiltaka som blir føreslått vil rette merksemda til barnehagane mot det systematiske arbeidet, noko som er sentralt for at kvart barn skal ha eit trygt og godt barnehagemiljø. Vi delar ikkje dykkar vurdering om at dette vil vere tilstrekkeleg.

Barneombodet vurderer det slik at det er naudsynt med ei handhevingsordning tilsvarande ordninga i opplæringslova, elles vil ikkje barna ha eit godt nok rettsvern. Utan ei handhevingsordning kor det er mogleg å melde saka til fylkesmannen om barnehagen ikkje oppfyller aktivitetsplikta si, vil barn og foreldre i nokre sakar i realiteten vere rettslause. Rettstryggleiken vil reelt sett eigentleg ikkje vere betre enn han i dag. Dette vil særleg gjelde for alvorlege saker kor forholdet mellom heimen og barnehagen/kommunen er fastlåst. Det er når saka er fastlåst at det er avgjerande at ein utanforståande instans kan kome inn for å hjelpe. Dessverre har vi høyrd om saker der foreldre har forsøkt å kontakte kommunen om mobbing i barnehagen, men dei oppleve ikkje å bli trudd. Dei fortel at kommunen tar barnehagen si side, og at dei er fortvila fordi det ikkje er nokon som har ansvar og midlar til å hjelpe dei. Med det systemet som er foreslått i barnehagelova, vil dette framleis kunne skje. Det er t.d. mykje skjønn i vurderinga av om aktivitetsplikta er oppfylt, og det krev ein kommune med god kompetanse både om regelverket og om dei pedagogiske vurderingane. Våre erfaringar med nytt kapittel 9A i opplæringslova er at det er store forskjellar mellom regelverkskompetansen i kommunane, og det er ikkje noko grunnlag for å tru noko anna om barnehagane.

For å ivareta rettstryggleiken til barna, er det ikkje nok at kommunen som barnehagemyndigheit har ansvaret for å følgje opp. Sjølv sagt skal kommunen følgje med på om barnehagane oppfyller krava i lova, men i nokre tilfelle er det ikkje tilstrekkeleg. Det kan til dømes gjelde saker der det er tilsette som mobbar eller på andre vis krenkjer barn.

Det er heller ikkje tilstrekkeleg at fylkesmannen kan føre tilsyn i særlege tilfelle. Her er det fleire grunnar til vår bekymring: For det første vil fylkesmannen berre opne tilsyn i «særlege tilfelle». Dette vil vere ei list som ligg høgt, og etter vår kjennskap er det ikkje slik at dette er ein heimel fylkesmennene brukar så ofte. I tillegg er det eit ressurs spørsmål. Fylkesmennene har ikkje ressursar til å opne mange slike tilsynssaker. Det kan også stilles spørsmål ved om tilsyn vil vere den best eigna måten å handsame saker kor *eit* barn ikkje har eit trygt og godt barnehagemiljø.

Ei anna bekymring er at kompetansen i barnehagane og i kommunane ikkje er lik. Mange kommunar har ikkje den naudsynte kompetansen til å oppfylle og handheve regelverket og til å jobbe med mobbing ol. Om vi ikkje har ei handhevingsordning, vil det vere stor fare for at barn får ulik hjelp i slike saker avhengig av kvar dei bur. Her vil vi også peike på erfaringar frå evalueringa av kapittel 9A som kan tyde på at handhevingsordninga har bidratt til å endre praksisen til skolane.

Barneombodet foreslår at det blir lovfesta ei handhevingsordning tilsvarande opplæringslova kapittel 9A. Det bør vere same instans som handsamar meldingar etter barnehagelova og

opplæringslova, det vil seie at oppgåva bør leggjast til fylkesmannen. Fylkesmannen sine erfaringar frå skolemiljøsaker vil vere til hjelp når ei ny handhevingsordning skal implementerast. Føresegna bør utformast tilsvarende § 9A-6. Vi ber dykk også vurdere behov for tvangsmulkt.

6. Vi støttar krava til nulltoleranse og førebyggjande arbeid - med nokre atterhald

Barneombodet støttar ei lovfesting av kravet om at barnehagane skal ha nulltoleranse for krenkingar, og kravet til det systematiske arbeidet i ny § 20. Men vi har nokre kommentarar til forslaga.

6.1 Kravet til nulltoleranse for krenkingar må ikkje leggje lista for høgt

Departementet har føreslått å lovfeste eit krav til nulltoleranse for mobbing og andre krenkingar, tilsvarende opplæringslova § 9A-3 første ledd. Dette kravet har som formål å understreke viktigheita av tydelege haldningar frå barnehagen.

Barneombodet støttar dette kravet. Kravet om nulltoleranse inneber at barnehagen må jobbe med haldningane til dei tilsette. Som departementet omtaler i høyringsnotatet viser undersøkinga «Hele barnet – hele løpet» at 7,5 % av dei tilsette i barnehagen meiner at barn som blir mobba har noko av skulda sjølv for at dei blir mobba. Dette tyder på at det er heilt naudsynt at barnehagane jobbar med haldningane sine, mellom anna synet på barn. Kravet til nulltoleranse vil, om det blir forstått som i § 9A-3, innebere eit ansvar for styraren til å jobbe med haldningane til dei tilsette. Dette kravet er avgjerande for å lukkast med arbeidet med trygge og gode barnehagemiljø. Barnehagane bør få tydeleg rettleiing om kva ansvar som følgjer med dette ansvaret. Vi ber om at dette blir utdjupa i lovproposisjonen.

Sjølv om vi er einige i kravet om nulltoleranse, meiner vi at omtalen dykkar av krenkingar på toppen av side 19 er problematisk. Denne kan bidra til å heve terskelen for kva barn må tole, og har ringverknader til resten av kapitlet. Vi syner her til formuleringa «*ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser*». Spørsmålet her er kven det er som avgjer kva som er eit akseptabelt sosialt samspel? Skal det vere slik at om ein aksepterer at barna har ein litt «røff tone» seg imellom, vil dette bety at lista for kva som er akseptabelt er høgare. Er det slik at det er fleirtalet som avgjer kva mindretalet må tole? Kva då med særskilt sårbare barn som, av gode grunner for han eller ho, ikkje synest det er greitt?

Vidare er det også grunn til å spørje om eit krav om at utestenging av eit barn må vere gjentatt for at barnehagen skal ha nulltoleranse for det. Her bør vel barnehagen ta tak i kvart enkelt tilfelle. Ved å seie at det må gjentekne tilfelle til, vil det også innebere at om det har skjedd fleire gonger og barnehagen ikkje har sett det, vil det kunne gå under radaren fordi dei trur det var «berre ein gong». Det er problematisk å legge til grunn ei slik forståing. Her minner vi også om at måten utestenginga skjedd på kan vere relevant. Om det skjedd på ein grov måte, kan det ha vel så store konsekvensar for opplevinga til barnet som gjentekne gonger. Slik vi ser det bør de korrigere omtalen av denne terskelen. Han gir moglegheit for ansvarsfråskriving og bagatellisering.

6.2 Plikta til å gripe inn bør vere ein del av aktivitetsplikta, ikkje av nulltoleransen

I forslaget til ny § 20 første ledd andre punktum er det foreslått ei plikt til å gripe inn for å stoppe krenkingar. Plikta til å gripe inn og stoppe ulike former for krenkingar, er viktig. Gjennom denne plikta markerer barnehagen kva som er greitt og ikkje greitt - dei set

standarden. Samstundes er plikta til å gripe inn ein del av aktivitetsplikta. Vi meiner at reguleringa av plikta til å gripe inn burde vere lik som i opplæringslova, og at ho bør vere ein del av aktivitetsplikta. Når denne typen hendingar blir stoppa, bør det føre til at barnehagen vurderer om dette utløyser dei andre pliktene i aktivitetsplikta. Det vil her, som departementet skriv, kunne vere slik at når barnehagen har gripe inn og stoppa hendingar så har barna det trygt og godt, og da er ikkje aktivitetsplikta utløyst. Då treng dei ikkje gå vidare og setje inn tiltak, men dei må vurdere om det er tilfelle eller ikkje.

De peikar også på at plikta til å gripe inn og tiltaksplikta ikkje er den same. Det er vi samde med dykk i. Det kan oppstå situasjonar kor tilsette må gripe inn, utan at det er uttrykk for at nokon ikkje har det trygt og godt. Sjølv om barnet ikkje opplever miljøet som dårleg, kan det vere grunn til å følgje ekstra med på han eller ho. Nett dette talar for at plikta til å gripe inn bør vere ein del av aktivitetsplikta. Denne typen einskilde hendingar vil det også vere viktig å melde ifrå til styrer om, og som kan gjere at andre delar av aktivitetsplikten blir utløyst. Det kan vere uttrykk for noko meir. Frå erfaringar med skolemiljø er det kjent at det kan vere vanskeleg å fange opp mange små hendingar som eigentleg er noko meir, sjå mellom anna Rt. 2012:146.

Vi foreslår difor at plikta til å gripe inn blir ein del av aktivitetsplikta, og ikkje ein del av denne føresegna.

6.3 Vi støttar lovfesting av krav til å arbeide systematisk for å fremje og førebygge

I ny § 20 andre ledd foreslår departementet krav til å jobbe systematisk for å fremje og førebyggje. Her er vi einige i vurderingane til departementet av behovet for å lovfeste krav til å arbeide førebyggjande og fremje eit trygt og godt barnehagemiljø. Systematisk arbeid er heilt avgjerande for å lukkast. Slik vi ser det, er også utforminga de foreslår her betre enn den tilsvarande utforminga i opplæringslova § 9A-3. Det er særleg er eit godt grep at den første delen handlar om at barnehagen skal arbeide for å fremje faktorar som gir eit godt og inkluderande barnehagemiljø. På denne måten vil det vere tydeleg at arbeidet med å skape gode relasjonar og liknande er ein del av dette.

Vi er også positive til plikta barnehagen får til å arbeide aktivt for å finne tiltak for å forhindre at barn ikkje opplever miljøet som trygt og godt. Gjennom dette må barnehagen følgje med på det som skjer, og dei må setje inn førebyggjande tiltak. Dette vil vere ei proaktiv tilnærming som er i samsvar med prinsippa for tidleg innsats. Dette blir endå tydelegare av at departementet i høyringsnotatet trekker fram at nokre grupper barn kan vere meir utsette for å oppleve krenkingar og utrygghet. Sagt med andre ord, dei er særskilt sårbare. Det inneber at i det førebyggjande arbeidet må barnehagen finne ut kven dei kan vere, og bidra til å førebyggje at dei blir utsette for negative ting. Her treng truleg barnehagane rettleiing om kven som kan vere særskilt sårbare, og korleis dei kan jobbe både på system- og individnivå for å sikre at elevane har eit trygt og godt miljø. Vi ber om at dette kjem fram endå tydelegare i lovproposisjonen.

7. Vi støttar innføringa av ei aktivitetsplikt med tydelege krav - med nokre atterhald

I ny § 21 foreslår departementet ei aktivitetsplikt som langt på veg er lik opplæringslova § 9A-4. Ei tydeleg aktivitetsplikt er viktig for å klarleggje krava til korleis barnehagen skal fange opp og følgje opp tilfelle kor eit eller fleire barn ikkje har eit trygt og godt barnehagemiljø. Reguleringa av dette i dag er problematisk, fordi det er gøymt bort som ei

relativt vag plikt for personalet i rammeplanen. Vi er einige i at aktivitetsplikta må gå fram av barnehagelova.

Vi er einige i vurderinga dykkar om at det behov for fleire og meir spesifikke plikter som presiserer og tydeleggjer kva barnehagen skal gjere for å fange opp og følgje opp barn som ikkje har eit trygt og godt barnehagemiljø. Her er det avgjerande med klåre krav til å reagere i tilfelle kor eitt eller fleire barn ikkje har det trygt og godt i barnehagen.

For at aktivitetsplikta skal gi barna eit godt vern, er vi samde med departementet i at ho skal vere knytt til om «barna har eit trygt og godt barnehagemiljø», ikkje til omgrep som mobbing eller utestenging. Dette vil gi ein for høg terskel for når plikta trer inn, og gjere at mange ting som påverkar om barna har eit trygt og godt barnehagemiljø ikkje vil bli fanga opp. Ei slik brei forståing er svært viktig i barnehagen, kor det framleis er diskusjonar om korleis mobbing skal forståast og korleis det utartar seg ved ulike aldrar. Samtidig er vi einige i at den skjerpa aktivitetsplikta må ha strengare vilkår for å inntreffe, og at dette må handle om krenkingar frå ein tilsett. Vi er også einige i personkretsen som aktivitetsplikta omfattar.

Vi er positive til at aktivitetsplikta også gjeld om årsaka ligg utanfor barnehagen, til dømes ved vanskelege heimeforhold, eller at årsaka ligg tilbake i tid, om dette påverkar om barnet har det trygt og godt i barnehagen no. Dette er viktig for å hjelpe barn som strevar med ulike utfordringar som verkar inn på korleis dei har det i barnehagen.

Inkonsistens i omtalen av når aktivitetsplikta inntreffer

Aktivitetsplikta blir utløyst ved mistanke eller kjennskap til at eit barn ikkje har det trygt og godt i barnehagen. Dette kan handle om at tilsette oppdagar det, eller at barnet eller foreldre seier frå. Vi er bekymra for at presiseringa av dette på side 25 kan skape problem og bidra til at uønskte hendingar ikkje blir fanga opp. De skriv: «*Aktivitetsplikten vil bare tre inn hvis det er grunn til å mistenke at barnet opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt på en mer generell og konstant basis.*». Kva vil dette seie, og kor skal lista bli lagt for kva som er ein «*mer generell og konstant basis*»? Må det vere ein veke, eller ein månad? Eller handlar det ikkje om varigheit i det heile teke? Kva er dessutan generell basis? Denne formuleringa vil også kunne føre til ei svært ulik forståing i barnehagen, mellom barnehagar og mellom kommunar om når aktivitetsplikta gjeld. Slik vi ser det, vil dette vere ei konkret vurdering kor barnehagen må høyre på det barnet eller foreldra fortel, og ta dei på alvor. Det kan dermed også vere at einskilde hendingar er nok til at aktivitetsplikta inntreffer.

Høyringsbrevet frå departementet inneheld også ein del annan inkonsistens i omtalen av når aktivitetsplikta gjeld og ikkje. Nokre stader er det tydeleg at barnehagen har eit ansvar for å følgje opp alt dei ser som gjer at eit barn ikkje har det trygt og godt. Andre stader er utsegn som er på grensa til å bagatellisere det barn opplever, og som utholar ansvaret til barnehagen. Dette bidrar til å gjere det uklart kva som blir forventa. Dette bør de gå gjennom og klargjere i lovproposisjonen.

Sitatet samsvarer heller ikkje med omtalen på side 26 om at opplevinga til barnet skal leggst til grunn når ein skal ta stilling til om barnet har eit trygt og godt barnehagemiljø. Her står det også at barnehagen ikkje kan avvise det barnet eller foreldra fortel ved å vise til at dei andre barna opplever miljøet som godt, eller at dei tilsette ikkje har vært vitne til krenkingar. Vi vil også peike på at det kan ha innverknad på saka om barnet er særskilt sårbar. Vi legg til grunn at dette skjerpar ansvaret til barnehagen, slik det gjer for skolane.

7.1 Tydelege delplikter vil gjere det tydeleg kva barnehagen skal gjere

Vi er einige i at desse delpliktene bør bli lovfesta:

- følge med
- varsle styrar og evt. eigar
- undersøke
- setje inn tiltak
- utarbeide ein skriftleg plan

Desse pliktene er ein del av arbeidet for å handtere den enkelte saka. Men vi meiner at departementet bør vurdere om også plikta til å gripe inn skal vere ein del av aktivitetsplikta. Sjå vår kommentar til dette i punkt 6.2 for meir om dette.

Barneombudet støttar at det ikkje er behov for å innføre egne plikter i § 20 om å høyre barn og omsynet til barnet sitt beste. Dette vil vere varetatt gjennom forslaga til endringar i § 3. Sjå vår kommentar i kapittel 8 under.

Plikta til å følgje med

Plikta til å følgje med er sær sentral for å fange opp barn som ikkje har det trygt og godt i barnehagen. For å kunne oppfylle plikta, er det naudsynt at dei tilsette som skal gjere det forstår kva som forventast av dei, og at dei har kompetansen dei treng for å gjere dette. Vårt innsyn i skolemiljøsaker hausten 2017 avdekkja at det var stor usikkerheit om kva dette handla om.² Vi etterlyste då meir og betre rettleiing av tilsette. Omtalen dykkar gir noko hjelp, men det vil vere behov for endå meir. Her saknar vi også at de seier noko om særskilt sårbare barn, og korleis plikten skal forståast. Vi legg til grunn at plikta til å følgje med vil vere skjerpja for desse. Dette ber vi om at departementet understrekar i lovproposisjonen.

Varslingsplikta

Plikta til å varsle styrer i barnehagen, og den som er ansvarleg for barnehagen i alvorlege tilfelle, er sentral for å sikre at saka blir løyst på rett nivå og at nokon har ei oversikt over heilskapen. Vi støtter utforminga av delplikta, men vil be dykk vurdere om «varsle» bør bli endra til «melde frå». Det kan vere ei meir riktig beskriving av kva det er snakk om. Det kan også bidra til at det ikkje blir blanda saman med varsling etter arbeidsmiljølova.

Undersøkingplikta

Vi er einige i at plikta til å undersøke saka skal bli lovfesta. Vi støttar også omtalen av når denne plikta inntreffer, og at barnehagen må gjere dei undersøkingane som med rimelegheit kan forventast. Her vil mellom anna den konkrete situasjonen spele inn, og kva som allereie er gjort i saka. Ein del av undersøkinga vil som de skriv vere å finne ut korleis barnet har det, og her har barnet rett til å bli høyrte etter barnekonvensjonen.

Samstundes vil vi peike på at omtalen av kva som skal til for at undersøkingane skal bli gjort, kan stå i motstrid med det som er sagt andre stader. Her les vi det som at plikta til å undersøke også gjeld når dei tilsette har ei anna oppleving av barnehagemiljøet enn det barnet og foreldra fortel om. Dette gir andre konsekvensar enn at miljøet ikkje er trygt og godt må vere av meir generell og varig art. Sjå vår kommentar i kapittel 6.1 over. Her vil foreldra kunne fortelje om ting som ikkje er av slik varig og generell karakter, men likevel gjer at barnehagen sin plikt er utløyst.

Plikten til å setje inn tiltak og utarbeide ein skriftleg plan

² Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid?*

Resultatet av undersøkingane vil spele inn i vurderinga når barnehagen skal vurdere kva for tiltak dei skal setje inn i saka. Tiltaka må vere eigna. I vurderinga av kva tiltak som er eigna, skal barnet sitt beste vere eit grunnleggjande omsyn. Vi er einige i omtalen av plikta, og støttar understrekinga av at personalet må ha naudsynt og oppdatert kunnskap om kva tiltak som er eigna for ulike situasjonar og tilfelle, ut frå faglege vurderingar. Tiltaka vil ofte vere både system- og individretta. Vi deler departementet sitt syn om at det ikkje er mogleg eller hensiktsmessig å beskrive kva tiltak som kan vere aktuelle. Dette vil gi et stivbeint regelverk som ikkje er tilpassa dei ulike sakene. Som de foreslår bør det vere ei skjønnsmessig vurdering tilpassa den aktuelle saka. Tiltaka må sjølvsagt vere innafor barnehagelova og anna regelverk. Vi vil be departementet informere barnehagane i rundskrift eller liknande, og gi døme på kva som ikkje er lovlege tiltak.

Barneombodet er tilfreds med at departementet foreslår ei plikt til å utarbeide ein skriftleg plan med minimumskrav til innhaldet i denne. Dette vil vere eit nyttig reiskap for barnehagen, men også for å gi foreldra informasjon om kva barnehagen gjer og skal gjere framover. Vi meiner at barnehagen ikkje vil kunne la vere å dokumentere det dei gjer i saka. Slik vi ser det, vil det ikkje vere naudsynt å krevje dokumentasjon av kva barnehagen har gjort utover det som ligg i rammeplanen og det systematisk arbeidet. Om det også blir lovfesta ei handhevingsordning, vil fylkesmannen også etterspørje at barnehagen kan gjere greie for og sende dokumentasjon på kva dei har gjort i saka.

Når er aktivitetsplikta oppfylt?

Vi er einige i at aktivitetsplikta ikkje er oppfylt så lenge krenkingane ikkje stoppar, eller barnet av andre grunnar ikkje har det trygt og godt i barnehagen. Videre delar også vi synet at barnehagen må gjere det ein med «rimelegheit kan forvente» for at barnet skal ha eit trygt og godt miljø kor standarden i Rt. 2012:146 blir lagt til grunn. Samstundes vil dette vere eit skjønnsmessig spørsmål, og svaret avhenger av saka. Eit av de vanskelegaste spørsmåla er når aktivitetsplikta er oppfylt, særleg i saker kor foreldra og barnehagen ikkje er einige. Her er vi bekymra for at når det ikkje finst ei handhevingsordning, vil barnehagen og kommunen kunne argumentere med dette for å avslutte krevjande og langvarige saker før dei burde.

7.2 Vi støttar ei skjerpa aktivitetsplikt om det er tilsette som krenkjer barna

Barneombudet støttar ei skjerpa aktivitetsplikt om det er dei tilsette som krenkjer barna. Men vi vil her be dykk klargjere forholdet mellom barnehagelova og arbeidsmiljølova.

7.3 Handsaming av personopplysningar

Barneombudet har merka seg at de ser nærare på reglane i barnehagelova og personvernforordninga. Vi er difor glade for å sjå at de viser til at de gjennomgår om det er behov for endringar i barnehagelova for å oppfyller formåla i personvernforordninga.

Det har vore ein del usikkerheit rundt dei tilsvarande føresegnene i opplæringslova og personvernforordninga, og det er nok grunn til å tru at mange skular ikkje har ein praksis som er i samsvar med forordninga. Vi syner her til Deloitte si evaluering av opplæringslova kapittel 9A, og Datatilsynet sitt vedtak i saka mot Arendal kommune om bruk av undersøkinga Spekter.

I mange saker vil det vere behov for å behandle personopplysningar, i nokre tilfelle sensitive. Som de peikar på, må all behandling av personopplysningar ha eit rettsleg grunnlag, jf. personvernforordninga art 6. Vi ber dykk gjere ei personvernvurdering av om det er naudsynt med eit eksplisitt behandlingsgrunnlag i kapittel 7 i barnehagelova, eller om de meiner at den

føreslegne aktivitetsplikta oppfyller krava. I denne vurderinga ber vi dykk også vurdere omsynet til barnet sitt beste etter barnekonvensjonen art. 3 når de skal ta stilling til spørsmålet.

8. Positivt med samla regulering av medverking og omsynet til det beste for barn for heile barnehagelova

Barn sin rett til å bli høyrde og at det beste for barnet skal vere eit grunnleggjande omsyn i saker som vedkjem barn følgjer av barnekonvensjon art. 12 og 3. Vår erfaring er at det har stor verdi for implementering av desse rettane at det blir regulert i sektorlovgivinga. Et godt døme på dette er den økte merksemda desse rettane har fått i skolemiljøsaker etter at det blei regulert i kapittel 9A. Vi er difor glade for å sjå at departementet har foreslått ei eiga føresegn om medverking og omsynet til det beste for barn i barnehagelova. Paragraf 3 er ei viktig føresegn som kan ha store konsekvensar for om desse rettane blir kjent og oppfylte i barnehagen.

Vi har merka oss at de har valt ei anna lovteknisk løysing enn i opplæringslova. Vi meiner at de har er foreslått ei betre løysing for barnehagelova. Reguleringa i opplæringslova har hatt oppdragande effekt, men det er problematisk at ho berre er synleg på eitt område, nemleg i skolemiljøsaker. Dette er rettar som gjeld for alle delar av verksemda til barnehagen, og då må dei løftast fram for meir enn eitt kapittel i lova. Dette er vareteke gjennom at det blir regulert i § 3, og vil då gjelde i alle saker etter barnehagelova.

8.1 Retten til å bli høyrd

Det er viktig at retten til å bli høyrd kjem fram i barnehagelova, fordi den også gjeld små barn. Denne retten har ikkje noka nedre aldersgrense. Det er difor viktig å seie tydeleg frå om at barn kan gi uttrykk for sine synspunkt på mange måtar, ikkje berre verbalt.

I § 3 første ledd foreslår departementet ei formulering som er litt annleis enn barnekonvensjonen og Grunnlova § 104. Vi er i tvil om formuleringa her blir litt for generell, når ho viser til den daglege verksemda til barnehagen. Her kunne nok heller føresegna vert knytt tydelegare også til saker som vedkjem det einskilte barnet, i tillegg til det som vedkjem barnegruppa. For å kunne sikre at barn blir høyrd i saker om trygt og godt barnehagemiljø, bør det vere tydelegare i § 3. Vi ber dykk her sjå på om formuleringa bør vere meir lik den i Grunnlova § 104, og at lovteksten også bør omhandle saker barna er involverte i. Dette kan t.d. slik:

«Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og i saker hvor de er involverte.»

8.2 Omsynet til det beste for barnet

Vi er einige i departementet si vurdering om at prinsippet om det beste for barnet bør kome eksplisitt fram av barnehagelova, av opplysande omsyn. Her bør de også sjå på om formuleringa bør vere meir lik Grunnlova § 104 eller barnekonvensjonen artikkel 3. Vi spør oss om formuleringa no kan blir forstått litt snevrare enn det de ynskjer.

9. Vi saknar ei informasjonsplikt om reglane om barnehagemiljø

I opplæringslova § 9A-9 første ledd har skolen ei plikt til å informere elevane og foreldra om rettane i kapittelet. Her er aktivitetsplikta og handhevsingsordninga særleg nemnd. Vi foreslår

ei tilsvarande informasjonsplikt i barnehagelova kapittel 7. For at foreldra skal vite kva dei kan be barnehagen om, er det naudsynt å kjenne til reglane.

10.Andre forslag

Høyringa inneheld også andre forslag til endringar. Vi støttar kravet om at lokala og uteareala til barnehagen skal liggje samla, og krav til internkontroll i barnehagen.

11.Naudsynt med ein plan for implementering av reglane og kompetanseheving

Reglane om trygt og godt barnehagemiljø vil krevje at ein set av tid og ressursar til å implementere dei. Som Deloitte si evalueringa av kapittel 9A syner har mange skolar endra sin praksis, men etter to år står det framleis arbeid igjen. Departementet bør ta med seg desse erfaringane når de skal planlegge korleis barnehagane skal få den naudsynte kompetansen til å oppfylle krava i regelverket.

Venleg helsing

Inga Bejer Engh
barneombod

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.