



Postmottak KD

Hørings svar Forslag til endringer i barnehageloven. Innføring av lovregler om barnehagemiljø, internkontroll m.m.

Utdanningsforbundet viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet datert 12. august 2019, og takker for muligheten til å bli hørt om forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm).

GENERELLE KOMMENTARER

Forslag til lovreguleringer som kan sikre barnehagebarna et godt psykososialt barnehagemiljø ble første gang fremmet i NOU 2012: 1 *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*. Utdanningsforbundet forventet den gang at regjeringen skulle legge frem et helhetlig forslag til ny barnehagelov, en lov som tok utgangspunkt i barnas beste. Dette skjedde ikke, isteden har vi fått mange enkeltforslag ut på høring i løpet av de syv årene som har gått. Dette har ført til at det har vært vanskelig å se hvordan loven som helhet vil kunne sikre barnas «arbeidsmiljø».

Alle barn skal kunne oppleve at barnehagen er et trygt sted der de får utfolde seg, oppleve mestring og møte utfordringer. Et trygt barnehagemiljø er både et mål i seg selv og en forutsetning for barns lek, læring, danning og allsidige utvikling. Det er viktig at lovverket bidrar til å sikre barn et trygt og godt psykososialt miljø i barnehagen.

Gjennom hele høringsdokumentet kommer hensynet til barnets beste fram. For å kunne møte dette hensynet kreves det kunnskap om hvordan små barn utvikler seg kognitivt og sosialt, kunnskap om barns adferd og hvordan denne arter seg når barn ikke har det bra i barnehagen eller hjemme. Slik kunnskap er det barnehagelærerne er utdannet til å ha. Alle barn skal kunne oppleve sosial tilhørighet og vennskap og bli respektert som det menneske de er. I statsbudsjettet for 2020 går det fram at sektoren mangler over 4 000 årsverk for å oppfylle barnehagelærernormen i alle barnehager uten bruk av dispensasjon. Per desember 2018 oppfylte kun 40 pst. av barnehagene både bemanningsnormen og barnehagelærernormen uten bruk av dispensasjon. Hele 12 pst. av barnehagene oppfylte ingen av normene. Dette er alvorlig og kan føre til at barn ikke sikres et godt og trygt psykososialt barnehagemiljø. Det er også nødvendig å understreke en bekymring knyttet til at det igjen stilles nye krav til barnehagesektoren, uten at det følger ressurser med. Utdanningsforbundet mener at det aller viktigste er å sikre kompetanse hos de ansatte og nok ansatte gjennom hele barnehagedagen. Ansatte som har kompetanse til å forstå barnets og barnas situasjon, deres behov, og som møter barna ut fra det enkelte barns ståsted. Dette er viktig med tanke på å arbeide forebyggende, men også med tanke på mulige konsekvenser ved merarbeidet de nye lovforslagene vil utløse.

Det er gjennom relasjoner at barna legger grunnlaget for sine videre liv. Derfor er det spesielt viktig for barnehagebarn å møte stabilitet, både blant de ansatte og barna. Utdanningsforbundet mener det trengs flere barnehagelærere for å oppfylle intensjonen i lovkravet.

Utdanningsforbundet mener også at et viktig tiltak for å sikre barn et godt psykososialt miljø, er å sikre dem retten til å tilhøre en barnegruppe. Øie-utvalget foreslo en hjemmel om dette i 2012. Vi mener deres formulering står seg, og at den bør inn som egen paragraf i barnehageloven: «*Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen. Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.*»

Utdanningsforbundet er bekymret for de økte kravene til dokumentasjon som forslagene vil føre til. Ekspertutvalget for barnehagelærrollen skrivet blant annet om at styrerrollen allerede i dag er overbelastet, og konsekvensen av dette blir delegering av administrativt arbeid ned til pedagogiske ledere. Dette uroer oss, da delegering fører til at barnehagelærerne blir mer borte fra avdelingene og det direkte arbeidet med barna.

I høringsnotatets kapittel 13 *Økonomiske og administrative konsekvenser* kommer det fram at det forventes at forslagens konsekvenser kun vil ha et begrenset omfang. Kravene må med andre ord innfris innenfor de rammene barnehagene har per i dag. Utdanningsforbundet er ikke enig i dette. Vi mener at det må følge midler med de nye lovkravene.

Det vises til evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven, utført av Deloitte snaue to år etter at bestemmelsene tredde i kraft. Utdanningsforbundet ber om at det blir foretatt en tilsvarende evaluering av praktisering av de nye lovbestemmelsene i barnehageloven.

DEL 1 BARNEHAGEMILJØ

1. ENDRING I § 3 BARNES RETT TIL MEDVIRKNING OG HENSynet TIL BARNETS BESTE

Utdanningsforbundet er enige i at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid og organisering i tråd med både barnekonvensjonen og grunnloven. Utdanningsforbundet støtter forslaget om å lovfeste hensynet til barnets beste som et grunnleggende prinsipp i barnehageloven. Dette prinsippet er også i tråd med vår profesjonsetikk som vektlegger at barnehagelæreres og styreres lojalitet først og fremst ligger hos barnet.

Utdanningsforbundet mener videre det er viktig at man i forarbeidene til lovbestemmelsen påpeker at barnehagen skal foreta en selvstendig vurdering ut fra faglig kompetanse om hva som er det beste for det enkelte barn og for barna som gruppe.

Det er to forhold vi ønsker å kommentere: bestemmelsens plassering som et tillegg i bestemmelsen om barns rett til medvirkning, og lovtekstens bruk av både barnet i bestemt form entall og barna i bestemt form flertall.

«Hensynet til barnets beste» er et avgjørende prinsipp for all barnehagevirksomhet. Av den grunn mener Utdanningsforbundet bestemmelsen må synliggjøres i en egen lovparagraf, og ikke som et siste ledd i medvirkningsparagrafen, slik det nå er foreslått. En egen paragraf i hensynet til barnets beste vil være en direkte utledning av Barnekonvensjonens artikkel 3 og Grunnlovens § 104. En tydeliggjøring av dette prinsippet i barnehageloven vil understreke eiers og personalets forpliktelse.

I selve lovforslaget benyttes både benevnelsen barnets og barnas beste. Utdanningsforbundet finner ikke at departementet begrunner dette videre i høringsnotatet. Vi mener begrepsbruken i lovteksten bør være i tråd med Barnekonvensjonens artikkel 3 og Grunnlovens § 104 som paragrafen utledes fra, slik at den nye lovteksten blir slik: *Hva som er best for barnet, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.*

Utdanningsforbundet foreslår videre at følgende tekst tas med i merknader til bestemmelsen:

Bestemmelsen fastslår at det ved anvendelse av bestemmelsene i denne lov skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette innebærer at loven må praktiseres slik at den sikrer og fremmer barnas helse, utvikling, trygghet og omsorg, samt ivaretagelsen av barnehagens øvrige formål. Hensynet til barnets beste skal være ivaretatt ved planlegging, bygging, tilrettelegging og drift av barnehagen. Barnehagemyndigheten skal også ivareta hensynet til barnets beste ved myndighetsutøvelsen.

Bestemmelsen er en oppfølging av Norges folkerettslige forpliktelser. Det fremgår av menneskerettsloven 92 nr. 4 at FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov i den utstrekning den er bindende for Norge. FNs barnekonvensjon er relevant ved fastlegging av hva som nærmere følger av bestemmelsen. Særlig relevant er konvensjonens art. 3.3 der det fremgår at «partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.» (S. 332 i NOUen.)

2. INDIVIDUELL RETT TIL ET GODT PSYKOSOSIALT BARNEHAGEMILJØ

I dag inneholder barnehageloven ingen individuell rett til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. I høringsnotatet vurderer departementet om det bør lovfestes en individuell rett med en håndhevingsordning. Departementet foreslår ikke å lovfeste at enkeltbarn skal ha en individuell rett til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, heller ikke en håndhevingsordning som for eksempel fylkesmannen.

Alle elever i grunnskolen og den videregående skole har etter opplæringsloven § 9A-2 rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9A-2. Videre har arbeidstakere et vern etter arbeidsmiljøloven. Det følger av arbeidsmiljøloven § 4-1 at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig. Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering og annen utilbørlig opptreden, jf. AML § 4-3. Departementets forslag om ikke å lovfeste en individuell rettighet for det enkelte barn vil innebære at det enkelte barnehagebarn får et dårligere rettsvern enn elever på grunnskolen og den videregående skole. Det blir vanskelig for barn og deres foreldre å forfølge saker hvor et barn ikke har det bra i barnehagen.

I mai 2014 fikk Grunnloven en ny bestemmelse, § 104, om særskilt beskyttelse av barn. Bestemmelsen presiserer blant annet at barn har rett til «vern om sin personlige integritet». Videre følger det av Barnekonvensjonen artikkel 19 at alle barn har rett til beskyttelse mot vold og artikkel 6 som gi barn rett til liv og utvikling. Dette gjelder også mobbing og andre krenkelsers. Et trygt og godt omsorgs- og leke- og læringsmiljø i barnehagen kan være avgjørende for barns utvikling, mens mobbing kan ha negative konsekvenser for barns utvikling.

Staten er pålagt å sette inn nødvendige tiltak for å oppfylle rettighetene i barnekonvensjonen. Vi kan ikke se at disse spørsmålene er drøftet av departementet.

Barnehagelovutvalget fremmet følgende forslag i NOU 2012:1:

«Alle barn i barnehager har rett til et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov.»

Utdanningsforbundet mener dette forslaget fra Barnehagelovutvalget bør lovfestes. Videre ber Utdanningsforbundet departementet utrede nærmere hvordan rettigheten bør håndheves.

Et forslag om en lovfesting av en individuell rettighet for det enkelte barnet, vil ikke nødvendigvis innebære at lovgiver må kopiere samme håndhevingsordning som etter opplæringsloven. Et alternativ er at departementet utreder forslaget fra Barnehagelovutvalget hvor kommunen ble foreslått som en klageinstans. Et annet alternativ er å vurdere om det skal etableres en håndhevingsordning (fylkesmannen) i barnehageloven.

3. KRAVET TIL NULLTOLERANSE OG TIL Å ARBEIDE FOREBYGGENDE

FORSLAG OM Å LOVFESTE AT BARNEHAGEN SKAL ARBEIDE SYSTEMATISK FOR ET TRYGT OG GODT BARNEHAGEMILJØ SOM FREMMER HELSE, TRIVSEL OG LÆRING FOR ALLE BARNA, OG FOR Å FOREBYGGE TILFELLER HVOR BARN IKKE OPPLEVER AT DET ER ET TRYGT OG GODT MILJØ I BARNEHAGEN.

Systematisk arbeid

Det foreslås å lovfeste at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever at det er trygt og godt miljø i barnehagen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å lovfeste kravet til å jobbe forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø. Vi vil understreke at dette arbeidet må bygge på rammeplanen og faglig kunnskap om hvordan barnehagen bør arbeide for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø og forebygge utrygghet. Vi mener imidlertid at begrepet «læring» presiseres til å omfatte «barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø», jf. begrepsbruken i NOU 2012:1.

BEGREPET NULLTOLERANSE:

Det foreslås at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn når et barn utsettes for slike krenkelser.

Utdanningsforbundet viser til at departementets målsetting er at lovteksten skal være både presis, konsis og ha et tydelig meningsinnhold. Det er Utdanningsforbundets vurdering at det er nokså ulik forståelse i sektoren om innholdet i begrepet nulltoleranse, og stiller derfor spørsmål om begrepet er tjenlig og en realistisk målsetting for samhandling mellom unge mennesker. Barnehagebarn er i en viktig sosialiseringssfase og hvordan små barn tilnærmer seg hverandre kan enkelte ganger virke truende uten at det var hensikten, eller realiteten i handlingen. Utdanningsforbundet er derfor skeptisk til at begrepet nulltoleranse blir tatt inn i lovteksten i ny § 20. Vi mener at nulltoleranse uttrykker en visjon som mer hører hjemme i barnehagelovens formålsparagraf. Vi mener at det forebyggende arbeidet også er det mest sentrale. Dette er et område barnehagene allerede jobber godt med, og som med en ny lovhjemmel kan bidra til at blir styrket.

KRENKELSESBEGREPET:

Utdanningsforbundet mener også at begrepet «krenkelser» bør drøftes bedre i forarbeidene. I høringsnotatet er det presisert at «*Det avgjørende er om barnet som blir utsatt kan oppleve det som nedverdiggende eller integritetskrenkende.*»

Barnehagebarn er i en alder hvor egenskaper som empati og intensjon, og forståelsen av egne handlingers konsekvenser, ikke er ferdig utviklet. Et barn som slår, kan vel så gjerne forsøke å få kontakt med den andre som å ha en intensjon med å plage eller skade den andre. I de tidlige leveårene kan handlinger som senere i livet anses som krenkende eller voldelige, være barnets forsøk på å uttrykke seg. Det er derfor vesentlig at hver situasjon vurderes for seg, og at vurderingene gjøres av fagpersoner.

Utdanningsforbundet mener at de ansatte må ta barnets opplevelse på alvor, men hvorvidt det foreligger en krenkelse må bero på en konkret vurdering av det som har skjedd hvor barnets opplevelse er et relevant hensyn, men ikke nødvendigvis det avgjørende.

FORSLAG OM AT DE ANSATTE SKAL HA EN PLIKT TIL Å GRIPE INN VED KRENKELSER SOM MOBBING, UTESTENING, TRAKASSERING, DISKRIMINERING OG VOLD.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å lovfeste at de ansatte skal gripe inn ved krenkelser som mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold. En utfordring er imidlertid hvor langt plikten strekker seg og hvilke typer inngrep som kan være aktuelle. Noen ganger hender det at en ansatt griper inn fysisk overfor et barn for å verne barnet selv, andre barn eller seg selv. Andre ganger bør barna bli utfordret på å håndtere

situasjonen selv, som et ledd i deres sosialisering. Vi mener at problemstillingen bør synliggjøres og drøftes i forarbeidene til lovbestemmelsen.

4. AKTIVITETSPLIKT NÅR BARN IKKE HAR ET TRYGT OG GODT BARNEHAGEMILJØ

Barnehageloven har ikke bestemmelser som direkte regulerer barns psykososiale barnehagemiljø eller personalets plikt til å handle. Departementet foreslår å innføre en aktivitetsplikt tilsvarende den som er gitt i opplæringsloven. Formålet er å bidra til at alle barnehagebarna opplever at barnehagen er et sted der det er trygt og godt å være og et miljø der de opplever tilhørighet, mestring og trivsel. Det foreslås at aktivitetsplikten skal bestå av flere delplikter:

Plikt til å følge med

Det foreslås å lovfeste en plikt for alle som jobber i barnehagen til å følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø, både som enkeltbarn og som barn i barnegruppen. Plikten til å følge med omfatter alle voksne som jobber eller yter tjenester i barnehagen, og ikke bare personer som er ansatt. Plikten varierer ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon personen har i barnehagen.

[Utdanningsforbundet](#) støtter denne følge-med-plikten. Vi mener dette allerede er en praksis i barnehagene og en nødvendig forutsetning for at de tilsatte skal kunne få mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Plikt til å varsle styrer

I dag er det ikke lovfestet en plikt til å varsle styrer ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det foreslås at alle som arbeider i barnehagen, skal varsle barnehagens styrer dersom de får mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det skal være en lav terskel for å varsle. De som jobber i barnehagen, må varsle så raskt det er rimelig å forvente av dem i det enkelte tilfellet. Styrer er ansvarlig for at barnehagen håndterer og følger opp varslene på en ansvarlig måte.

[Utdanningsforbundet](#) støtter forslaget om at de som arbeider i barnehagen skal varsle styrer ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Plikt til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen

I dag er det ikke lovfestet en plikt for styrer til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen i alvorlige tilfeller. Lovforslaget innebærer en lovfesting av en plikt for styrer til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen i alvorlige tilfeller. For private barnehager vil det kunne være styret som skal motta varslene, og for de kommunale barnehagene er det kommunedirektøren som forvalter oppgaven med å drive barnehager og som derfor er ansvarlig.

[Utdanningsforbundet](#) støtter forslaget om at styrer skal varsle den som er ansvarlig for barnehagen i alvorlige tilfeller.

Plikt til å undersøke

I dag er det ikke lovfestet en undersøkelsesplikt ved mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det foreslås å lovfeste at barnehagen snarest skal undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når et barn eller foreldre sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

[Utdanningsforbundet](#) er enig i at det er gjennom å undersøke at barnehagen kan avdekke om enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Vi har midlertid en rekke innspill som gjelder selve rekkevidden av undersøkelsesplikten.

Undersøkelsesplikt for forhold eller hendelser som skjer utenfor barnehagen

Departementet foreslår at plikten til å undersøke trer inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid.

[Utdanningsforbundet](#) mener at forhold og hendelser som skjer på fritiden er foreldrenes ansvar, mens

barnehagen har ansvar for barna mens de er i barnehagen. Utdanningsforbundet mener at rekkevidden av undersøkelsesplikten for forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen bør drøftes nærmere.

Krav til dokumentasjon blir ikke drøftet

[Utdanningsforbundet](#) vil påpeke at departementet ikke har drøftet i hvilken grad barnehagen må dokumentere det som fremkommer gjennom barnehagens undersøkelser. I praksis vil det i enkelte saker være et behov for dokumentasjon. I praksis blir dette en oppgave som styrere må utføre.

Utdanningsforbundet mener at departementet bør se til UDIs «evalueringen av nytt kapittel 9A i opplæringsloven» i oppfølgingen av denne høringen. Det fremgår av denne rapporten at det i skolen er en del usikkerhet knyttet til kravene til dokumentasjon, både når det gjelder hva som skal dokumenteres og hvordan det skal dokumenteres. Dette kan medføre at det både dokumenteres for lite og for mye. Videre blir det stilt spørsmål ved hvorvidt personvern hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med dokumentasjonen som utarbeides. Dette kan for eksempel dreie seg om hvordan dokumentasjonen lagres, hvem som har tilgang, og i hvilken grad man sikrer at innsyns krav fra barn eller foreldre blir korrekt håndtert, særlig i situasjoner der dokumentasjonen omtaler flere barn som er involvert i saken.

Undersøkelsesplikten i saker hvor det påstås at en ansatt har krenket et barn

Utdanningsforbundet erfarer også utfordringer knyttet til dokumentasjonskravet i tilfeller der en lærer blir anklaget for å ha krenket en elev. I skolemiljø saker ser vi at skoleeiere enkelte ganger treffer tiltak som får betydning for lærerens arbeidsforhold uten at saken er tilstrekkelig utredet. Det bør fremgå av forarbeidene til denne lovbestemmelsen at undersøkelsesplikten innebærer at involverte personer i en hendelse skal høres for å få et tilstrekkelig opplyst faktum.

[Utdanningsforbundet](#) støtter forslaget om at barnehagen skal undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det bør fremgå av forarbeidene at undersøkelsesplikten innebærer at involverte personer i en hendelse skal høres for å få et tilstrekkelig opplyst faktum.

Plikt til å sette inn tiltak

Det foreslås at når et barn eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at barnet kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når barnehagens undersøkelser viser et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

[Utdanningsforbundet](#) støtter forslaget om at barnehagen må sette inn tiltak der barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette er allerede en forpliktelse utledet av barnehagens formålsparagraf. Barna må føle seg trygge og ha et godt psykososialt barnehagemiljø for å kunne leke, lære og utvikle seg.

Plikt til å utarbeide en skriftlig plan

Det foreslås å lovfeste en plikt til å lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. Loven skal samtidig inneholde minimumskrav til planen. Departementet mener at planen må beskrive hvilket problem tiltaket skal løses, hvilke tiltak barnehagen har planlagt, når barnehagen skal gjennomføre tiltakene, hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, og når barnehagen skal evaluere tiltakene.

[Utdanningsforbundet](#) er bekymret for om et slikt krav vil medføre unødvendig dokumentasjonsarbeid. Forbundet mener bestemmelsen er svært detaljert og foreslår at beskrivelsen av hva som skal stå i en slik plan tas ut av lovtteksten. I stedet kan en slik beskrivelse omtales i forarbeidet til loven, eventuelt tas inn som merknader.

7. SKJERPET AKTIVITETSPLIKT DER ANSATTE KRENKER ET BARN

I dag inneholder ikke barnehageloven en skjerpet aktivitetsplikt i de tilfeller en ansatt krenker et barn.

Det foreslås å lovfeste at dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider i barnehagen, utsetter et barn for krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller

trakassering, skal vedkommende straks varsle barnehagens styrer. Styrer skal varsle den som er ansvarlig for barnehagen. Dersom det er styrer i barnehagen som krenker et barn, skal den ansvarlige for barnehagen varsles direkte av den som har mistanke om eller kjennskap til krenkelsene. Undersøkelser og tiltak etter § 21 (aktivitetsplikten) tredje og fjerde ledd skal iverksettes straks.

Utdanningsforbundet mener at den profesjonsetiske lojaliteten til barnehagelærere og ledere skal uten unntak ligge hos barna i barnehagen. Det er et svik mot barna og samfunnsoppdraget dersom barnehagelærere og ledere mobber eller trakasserer barn. Det foregår et intenst arbeid på alle nivå i Utdanningsforbundet med å fremme lærere og ledes profesjonelle forpliktelse og tydeliggjøre de tilsattes plikt til å varsle ved kritikkverdige eller uforsvarlige hendelser eller situasjoner.

Utdanningsforbundet erfarer at varslings saker etter opplæringsloven § 9A-5 ofte er krevende saker å håndtere for våre skoleledere og krevende for ansatte som det blir varslet på. Vi kjenner oss igjen i det utfordringsbildet som blir beskrevet i Deloitte rapporten «Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven», og vi ber departementet ta hensyn til erfaringene som er gjort på skoleområdet.

I arbeidet med saker etter kapittel 9 A ser vi at lærere og andre medelever kan bli utsatt for alvorlige påstander fra elever og elevers foresatte uten å få grunnleggende rettigheter som retten til innsyn i påstander fremsatt mot en og retten til å bli hørt.

Utdanningsforbundet stiller derfor spørsmål ved om det er hensiktsmessig at styrer skal varsle barnehageeier allerede hvor det foreligger «mistanke» om at en ansatt krenker et barn. Utdanningsforbundets erfaring fra skoleområdet er at rektorer etter anklager om at en lærer har krenket elever, varsler skoleeier umiddelbart, uten å undersøke saken tilstrekkelig. Erfaringen med opplæringsloven § 9A-5 er at for mange saker eskaleres før det er foretatt tilstrekkelige undersøkelser i saken. Vår erfaring tilsier at det bør presiseres tydeligere i loven at styrer skal undersøke saken før den eskaleres til den som er ansvarlig for barnehagen.

En annen erfaring vi har er at lærere ofte ikke får innsyn i konkrete klager hvor elever eller foreldre påstår at læreren har krenket eleven. Læreren får dermed ikke mulighet til å fortelle sin versjon av hva som har skjedd, og dette kan få betydning for arbeidsforholdet. Utdanningsforbundet mener at grunnleggende rettslige prinsipper om kontradiksjon må ivaretas. Dette er en problemstilling som må drøftes og avklares av departementet. I Deloitte rapporten pekes det på at forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven i saker som gjelder den skjerpede aktivitetsplikten, er krevende for skoleeiere og skoleledere. På samme måte kan det bli krevende for styrer og den ansvarlige for barnehagen.

Utdanningsforbundet støtter en lovfesting av en skjerpet aktivitetsplikt under forutsetning av at bestemmelsen tydeliggjøres slik at de utfordringene vi har pekt på blir hensyntatt.

DEL 2 ANDRE FORSLAG

FORSLAG TIL NY § 7 C - KRAV OM AT BARNEHAGENS LOKALER OG UTEAREALER SKAL LIGGE SAMLET

Departementet mener det bør innføres et krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet. Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen skal ikke være større enn at barn og tilsatte enkelt kan bevege seg mellom de ulike enhetene i barnehagen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at barnehagens lokaler og uteområdet skal ligge samlet. Det er viktig at bestemmelsen om at hver barnehage skal registreres som selvstendig rettssubjekt ikke kan omgås, da dette blant annet gir bedre mulighet til å følge barnehagelovens bestemmelser og å føre godt tilsyn.

Tiltaket gir barna et mer oversiktlig miljø og kan dermed bidra til å skape et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Det er viktig at kravene som stilles i lov og forskrifter, slik som for eksempel bemanningsnorm og krav til pedagogisk bemanning, gjelder for den enkelte enhet og ikke samlet for flere hus/avdelinger som er lokalisert på ulike steder. Dette fordi normbestemmelsene ikke er knyttet opp til avdeling/barnegruppe, men skal oppfylles i hver barnehage.

Denne lovbestemmelsen må også føre til lovbestemmelsen om at hver barnehage/rettssubjekt har egen styrer.

Departementet spør om innspill på hva som kan være særskilte hensyn som gjør det nødvendig med unntaksbestemmelser fra kravet om samlokalisering. Utdanningsforbundet er i utgangspunktet mot unntaksbestemmelser, og viser til at alle barn har lik rett til et trygt og kvalitativt godt barnehagetilbud. Vi ser imidlertid at forslaget kan være problematisk i tettbebygde strøk. I verste fall kan dette kravet føre til nedleggelse av barnehager. For å kunne gjennomføre barnehagens mål innen flere fagområder må alle barn sikres gode og trygge utearealer. Der inne- og utearealene ikke kan ligge samlet, bør kommunal barnehagemyndighet kunne stille krav til at barnehagen må ha utearealer et annet sted der barna blir fraktet til, eller at det blir tilrettelagt for tur-dager enkelte dager i uken. En unntaksbestemmelse bør kun gjelde barnehager der det ikke er fysisk mulig med samlokalisering av inne- og utearealer og behovet for barnehager er tilstede. Økonomi kan ikke være en grunn for unntak. Utdanningsforbundet mener det kan være behov for en overgangsperiode på et år.

FORSLAG TIL NY § 7D INTERNKONTROLL I BARNEHAGEN

Departementet foreslår krav om at barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Ved internkontroll skal barnehagen ha utarbeidet en beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp eventuelle avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig samt evaluere, og ved behov forbedre, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Formålet med en internkontrollplikt i barnehageloven er å pålegge den som driver barnehagen å legge til rette for, og å følge opp, at barnehagen oppfyller kravene i regelverket og at tilsynsmyndighetens arbeid blir lettere. [Utdanningsforbundet](#) støtter at det innføres et lovkrav om internkontroll.

Økt fokus på internkontroll er et godt grep med tanke på å heve kvaliteten på arbeidet gjennom systematisk og forebyggende arbeid. Utdanningsforbundet mener dette kan føre til økt fokus på å avdekke utfordringer og finne forbedringsmuligheter, fremfor at avvik sees på som noe negativt og en form for kritikk. Vi vet at mange barnehagelærere ikke melder avvik, særlig når det gjelder det pedagogiske innholdet i barnehagen. Ved at det nå blir et krav om internkontroll vil vi kanskje i større grad få synliggjort brudd på barnehageloven med forskrifter.

I dag er det store forskjeller på hvordan barnehagene har muligheter for å ivareta det komplekse mandatet som er gitt. Kravet om internkontroll kan gi oss mer kunnskap og bidra til mer systematisk vurderingsarbeid i sektoren. Men Utdanningsforbundet tror ikke at internkontroll alene kan bidra til at alle barnehagers praksis blir i tråd med lovkravene som stilles.

Det er positivt at departementet påpeker at barnehagen må vurdere formen og omfanget av hvilken dokumentasjon som er nødvendig. I små barnehager kan det være en utfordring i det hele tatt klare å gjennomføre internkontroll. Barnehagelov og rammeplan skal følges uavhengig av barnehagens størrelse, det samme gjelder innhold og oppgaver som ligger i kravet om internkontroll. Utdanningsforbundet mener det er en fare for at kommuner eller private barnehageeiere velger samme internkontrollsystem for alle sine enheter, med tilhørende krav til omfang og innhold, uavhengig av størrelsen på barnehagen.

Utdanningsforbundet viser til at styrerne i barnehagene i en årrekke har fått en rekke nye krav og oppgaver uten at ledelsesressursen har økt. Små barnehager har mindre ressurser enn større barnehager - samtidig som kravene er de samme. Små barnehager kan derfor få særlige utfordringer med å håndheve de nye kravene som foreslås.

Tiltaket krever økte administrasjonsressurser til styrer/leder i barnehagen. Det vises i den forbindelse til beskrivelsen av styrers arbeidsforhold i barnehagelærerrollerapporten. Styrerressursen har ikke blitt styrket i samsvar med utvidet ansvar og oppgaver. Når barnehager får pålagt nye oppgaver må det følge ressurser til dette. Utdanningsforbundet mener at krav om styrer i hver barnehage nå må lovfestes.

Videre er Utdanningsforbundet opptatt av at dobbeltarbeid må unngås. Derfor må dette kravet sees i sammenheng med de krav som allerede stilles barnehagene, blant annet i Lov og Rammeplan og internkontrollsystemet eierne allerede er pålagt etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. (Foreslått videreført i Høringsnotat om reguleringen av miljø og helse i barnehager og skoler)

Grunnbemanningsnormen og pedagognormen er satt for å sikre en forsvarlig voksensetetthet og har sine oppgaver for og med barnegruppene. Arbeidet med internkontroll må derfor ikke delegeres videre til pedagogisk leder eller andre i grunnbemanningen.

For å sikre at det som avdekkes gjennom internkontroll blir fulgt opp, kreves det tydeliggjøring av barnehagemyndighetens oppgaver og ansvar. Tilsynsmyndigheten må ha ressurser til både tilsyn og oppfølging. Kommunene må ha barnehagefaglig kompetanse og en administrasjon som er stor nok til dette. Interkommunalt samarbeid kan være nødvendig i små kommuner.

Etter vårt syn er det behov for en kulturendring når det kommer til arbeid med og rundt Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, med særlig fokus på risikovurderinger og kartlegginger, avviksmeldinger og håndtering. Barnehageeiere må ha et større fokus på dette.

FORSLAG TIL NY § 8 KRAV TIL UAVHENGIGHET OG LIKEBEHANDLING

Utdanningsforbundet stiller seg positiv til departementets ønske om å profesjonalisere kommunenes ivaretagelse av oppgavene de har som barnehagemyndighet. Det har i en årrekke blitt stilt spørsmål rundt kommunens håndtering av myndighetsrolle, og Utdanningsforbundet mener det beste er å flytte barnehagemyndigheten til fylkesmannen. Departementet foreslår isteden å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene, og at private og kommunale barnehager skal likebehandles når kommunen utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet. Å skille kommunens oppgaver og rolle som barnehagemyndighet fra dens oppgaver som eier, kan bidra til en bedre og mer objektiv myndighetspraksis.

Utdanningsforbundet mener imidlertid at kommunene må styrke sin bemanning ved å ansette nye medarbeidere med barnehagefaglig kompetanse. I tillegg er det viktig at tilsynsmyndigheten får klare retningslinjer for å sikre uavhengighet og objektivitet. Interkommunalt samarbeid kan avhjelpe små kommuner uten nok ressurser.

FORSLAG TIL NY § 12 TREDJE OG FJERDE LEDD (LIKEVERD I TILDELING AV TILSKUDD) OG FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Nye private barnehager har ikke krav på tilskudd hvis kommunen kan stille med barnehageplasser selv. Utdanningsforbundet forslår denne bestemmelsen som en sikring for allerede godkjente private barnehager som må søke ny godkjenning grunnet ny § 7c. Utdanningsforbundet støtter forslaget og viser til at alle barn skal ha samme rettigheter til et godt og trygt barnehagemiljø uavhengig av hvem som eier barnehagene.

DEL 3 FELLES

Økonomiske konsekvenser.

Departementet sier at de fleste forslagene ikke vil ha, eller medføre vesentlige kostnader. Utdanningsforbundet er ikke enig i dette.

Forslagene til lovendringer har vært etterlengtet og det er ønskelig med mål om å sikre alle barn et godt og trygt barnehagemiljø. Høringsnotatet mangler imidlertid vurderinger av hvilke krav til ressurser og kvalifisert bemanning lovendringene krever. Det er behov for tilstedeværende, kvalifiserte barnehagelærere.

Ser vi til erfaringene fra skolen, kan krenkelsers og mobbesituasjoner avkreve skolen at den setter i verk tiltak som ligger utenfor skolens kompetanseområde. Det kan også bli tilfellet for barnehagene, men hvordan vil avhenge av hvilken kompetanse som er tilstede i barnehagen. For dårlig bemanning gjennom barnehagens åpningstider kan innsnevre barnehagens handlingsrom og muligheter til å ivareta hensikten med lovforslagene.

Lav bemanning og mangel på barnehagelærere kan gjøre det umulig å følge opp alle barn og deres relasjoner til andre til enhver tid. Det vil også være behov for at situasjoner drøftes av profesjonen og barnehagens ansatte i fellesskap. Utdanningsforbundet mener at lovendringene utløser behov for flere barnehagelærere og en bedre grunnbemanning. Krav om vikarbruk fra første dag, tilstedeværende styrer hver dag i alle barnehager, et tak på gruppestørrelse og bedre bemanning vil være tiltak som bidrar til å sikre alle barn et trygt og godt barnehagemiljø.

Videre mener vi at både forslaget om internkontroll og regulering av kommunen som barnehagemyndighet vil kreve økt bemanning i kommuneadministrasjonen.

Utdanningsforbundet mener derfor regjeringen må utrede kostnader til

- økt, kvalifisert bemanning i barnehagene,
- tilstedeværende styrer i hver barnehage og vikar fra første dag i barnehagene og
- økt antall ansatte med barnehagefaglig kompetanse i kommunene.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Gun Aamodt
seniorrådgiver

[Klikk her for å skrive inn tekst.](#)