



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Deres ref: Vår ref: Saksbeh: Arkivkode: Dato:
 12/00371-2 Morten Hendis 008;O;SKB 23.4.2012

Høring av NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene

Vi viser til høringsbrev datert 6.2.2012, med forslag til ny lov om barnehager.

Mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av egen tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er begrenset til barn under 18 år.

Overordnede kommentarer til forslag til ny lov om barnehager.

Barneombudet vektlegger at forslaget til ny lov om barnehager vil bidra til å styrke barns rettigheter og kvaliteten på tilbudet i barnehagene i Norge på en rekke sentrale områder. Vi vil også peke på det solide forarbeidet som er gjort av utvalget gjennom framstillingen som kommer forut for lovforslaget.

Vi vil likevel peke på nødvendigheten av å harmonisere ny lov om barnehager med opplæringsloven i enda sterkere grad enn det forslaget legger opp til. Vi etterlyser også en helhetlig tenkning rundt barns utvikling og opplæring, og mener det i dag er for liten kontroll med kommunens mange roller som eier, forvalter og tilsynsmyndighet. Vi etterlyser større kontroll av *kvaliteten* på tilbudet i barnehager, og anbefaler derfor nevnte harmonisering med opplæringsloven. Vi mener at en slik harmonisering av regelverket bedre vil sikre en helhetlig tenkning om barns behov, og gi større mulighet for tidlig innsats. Innføringen av full barnehagedekning har forsterket dette behovet. Et annet forhold som aktualiserer større harmonisering med opplæringsloven, er de endringer i loven som foreslås i Prop. 84 L (2011-2012). Dette utdypes nærmere under kommentarer til enkelte av paragrafene.

Barneombudet kan altså ikke se at forslaget til ny lov i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for større kontroll av kvaliteten på tilbudet til barn. Se øvrige kommentarer i det følgende for utdyping av dette.

Kommentarer til ny lov om barnehager fra Barneombudet

§ 1: Formål

Lovteksten er ikke endret når det gjelder barns rett til medvirkning. Barneombudet mener at det er en selvfølge at pedagoger i barnehagen vil tilpasse medvirkningen til alder og forutsetninger, og denne begrensningen synes derfor overflødig i loven og bør slettes. Ombudet foreslår derfor at setningen « ... *tilpasset alder og forutsetninger strykes*». Begrensningen som ligger i barnas medvirkningskompetanse er som nevnt gitt. Lovteksten slik den er nå kan også åpne for en for begrenset tenkning i barnehagen om hva barn skal medvirke til, og hvordan. Barnehagene har, på linje med skolene, et godt stykke arbeid å gjøre før medvirkning er en del av den daglige virksomheten.

§ 7 Barns rett til medvirkning

Barneombudet vil peke på at samme forhold gjelder her som i § 1. Lovens § 7. Første og andre ledd er klare og entydige, mens tredje ledd innfører en begrensning. Denne er som nevnt selvsagt, men åpner for å styrke en praksis der barn ikke medvirker verken i den daglige virksomhet eller planlegging, fordi alder og forutsetninger fortolkes som ikke å være tilstede i denne alderen. Ombudet foreslår derfor at setningen «*Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og forutsetninger*» endres til «*Barnets synspunkter skal tillegges vekt*».

§ 10 Det psykososiale miljøet.

Barneombudet er meget positiv til at denne paragrafen har kommet inn i lovforslaget. Vi har imidlertid en kommentar til § 10, andre ledd og siste ledd. Vi mener at andre ledd dekker det nødvendige når det gjelder å håndtere situasjoner på en god måte, men at formuleringene åpner også for fortolkninger som kan være uheldige. Barneombudet vil derfor foreslå at andre ledd endres til følgende formulering:

«Dersom noen som er tilsatt i barnehagen oppdager, får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende straks gripe inn og stoppe handlingene, undersøke og deretter varsle styrer både muntlig og skriftlig.

Nåværende formuleringer i lovforslaget kan åpne for tolkninger av om den ansatte selv skal handle umiddelbart dersom krenkende atferd oppdages. I tillegg åpner siste setning i andre ledd for en fortolkning av om *krenkende ord eller handlinger* er alvorlig, siden det legges inn en presisering av at «*Styrer skal varsles om alvorlige forhold*». Vi mener at det aldri kan overlates til voksne selv å fortolke om krenkende ord eller handlinger er alvorlige. De premissene som ligger inne i kapittel 9A i opplæringsloven om dette forholdet, har et sterkt fokus på den *subjektive opplevelsen* til eleven/barnet. Det er helt nødvendig at alle ansatte i barnehagen har den samme forståelsen av hvilke premisser som ligger til grunn for inngripen overfor krenkende ord eller handlinger, og at de alltid griper inn. Ombudet finner det derfor uheldig at lovteksten kan åpne for misforståelser eller fortolkninger som ikke er til barnas beste. § 10 er et eksempel på at forslaget til ny lov i enda større grad burde vært harmonisert med opplæringsloven.

Siste ledd, siste punktum, gjelder adgangen til å klage dersom barnehagen ikke handler i tråd med forvaltningslovens bestemmelser. Barneombudet mener det er svært uheldig at kommunen er klageinstans i slike saker. Dette utgjør både en habilitetstrussel og et kontrollproblem. Barnehagen er en viktig arena for barnas utdanningsløp. For å sikre et forsvarlig tjenestetilbud, er det behov for et uavhengig og tilgjengelig klage- og tilsynssystem, og en helhetlig tenkning rundt barns utvikling og opplæring. Vi mener derfor at klage og tilsynssystemet for barnehager må harmoniseres med opplæringsloven, og at det må komme et enda sterkere fokus på innhold og kvalitet i tilbudet. Barneombudet er altså av den oppfatning at Fylkesmannen også i slike saker skal være klage- og tilsynsinstans.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende tiltak

Barneombudet er meget positiv til at denne nye paragrafen foreslås i loven. Dette er et viktig bidrag til å sikre barns rettigheter på tvers av fag og forvaltningsområder i kommunen. Vi vurderer det også som viktig at utvalget i sine kommentarer fastslår at det skal lages rutiner for et slikt samarbeid, og at kompetansefremmende tiltak også skal gjelde familiebarnehager.

§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting

Opplæringsloven skiller klart mellom kommunens internkontrollsystemer slik dette fremgår av Opplæringslovens § 13, og *tilsynsansvar* som i denne loven ligger til Fylkesmannen. I forslaget til ny lov om barnehager opprettholdes nåværende ordning med kommunen som tilsynsansvarlig for barnehagene. Barneombudet ser at det kan være en stor oppgave å legge tilsynsansvaret for alle barnehager til Fylkesmennene, men vi mener likevel at begrepsbruken bør endres slik at denne er i tråd med opplæringsloven. Ved å holde fast på formuleringen om *internkontroll* fra opplæringsloven, kan ellers paragrafen stå slik den er formulert.

Overskriften på denne paragrafen vil da kunne bli «*Kommunens ansvar for internkontroll. Pålegg om retting*».

Selv om kommunen også har barnehager som de selv ikke er eier av, vil en rekke av barnehagene være kommunalt eide. Det er svært uheldig at en eier skal føre tilsyn med seg selv. Med de nye kravene til bemanning som er formulert inn i denne loven, ser Barneombudet at kommuner vil kunne komme i konflikt med kravene i loven når de selv skal føre tilsyn med det de selv eier. Resultatene av kommunens *internkontroller* kan offentliggjøres slik loven foreslår, bare begrepsbruken endres.

Vi ser at noen av de kommentarene som er anført over dekkes opp av § 29, men mener likevel at begrepet *tilsyn* ikke bør benyttes når eier selv skal sikre at barns rettigheter blir ivaretatt på en god måte. Også på dette området bør altså den nye lov om barnehager harmoniseres med opplæringsloven.

§ 32 og 33

Barneombudet vil peke på det positive i de endringene som nå er foreslått inn i loven, og som vil erstatte gjeldende lov § 17 og 18. Både kravene til grunnbemanning og utdanningskravene vil være et viktig bidrag til å sikre barn i barnehage et godt pedagogisk tilbud. Det samme gjelder bestemmelsene om barnegruppenes størrelse.

§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barneombudet støtter forslaget om overføring av denne bestemmelsen fra opplæringsloven. Det er også viktig at plikten til å gi forelderådgivning opprettholdes. Vi vil også peke på at loven gjennom fjerde ledd sikrer barn ved en overgang som følge av flytting til en annen kommune.

§41 Kommunens ansvar

Barneombudet vurderer det som svært uheldig, og i strid med tidligere signaler, at første ledd i denne paragrafen bare omhandler barn med rett til *tegnspråkopplæring*. I tidligere vurderinger fra departementet er det sagt at barn med behov for Alternativ og supplerende kommunikasjon skulle vurderes ivaretatt ved utforming av ny lov om barnehager.

Barneombudet mener det er helt nødvendig at barn med behov for tegnspråkopplæring sikres sin rett slik det legges opp til i forslaget. Vi mener likevel at denne retten kunne vært sikret for flere barn med behov for annen kommunikasjonsopplæring enn norsk talespråk ved en annen formulering av lovteksten.

Alle barn skal ha like muligheter til å utvikle seg selv og sine evner. Språk gir mulighet til å kommunisere, og det bidrar til identitetsdannelse og til å oppleve tilhørighet i et fellesskap. Ved hjelp av språket lærer man å forstå seg selv og omverdenen. Språkutvikling er derfor noe

av det mest betydningsfulle som skjer i våre liv, og det er helt avgjørende for vår intellektuelle, sosiale og emosjonelle utvikling. Vanskeligheter med å kommunisere med andre mennesker får konsekvenser på alle områder i livet – uansett alderstrinn. Konsekvensene for barnets utvikling, særlig på det kognitive området, avhenger av barnets evne og muligheter til å kommunisere. Tanker forutsetter språk, og språk utvikles i et språkmiljø og læres gjennom bruk.

Med alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) menes alle former for kommunikasjon som støtter eller erstatter vanlig tale for personer som ikke har mulighet for å uttrykke seg gjennom tale. Alternativ kommunikasjon er den prosessen som finner sted for å utvikle en erstatning for talen, og supplerende kommunikasjon refererer til prosessen som forsterker og støtter eksisterende språkferdigheter. Opplæringen i alternativ kommunikasjon kan ha en dobbel hensikt - å fremme eller støtte talen, og sikre en alternativ kommunikasjonsform dersom personen ikke lærer å snakke. Ved å benytte ASK vil barnet kunne ta initiativ, få oppmerksomhet, uttrykke grunnleggende behov, velge å delta i aktiviteter og være i dialog. Barnet vil dermed få mulighet for å styrke sin deltagelse i daglige situasjoner sammen med andre barn, og det vil gis mulighet til å påvirke sine omgivelser.

Alternativ kommunikasjon kan ikke begrenses til én type kommunikasjonsmiddel, symboler eller kommunikasjonsmåte. Barnets egne naturlige tegn (kroppsspråk og lyder) er også en del av barnets uttrykksmåter i dette samspillet. Ordforrådet i alternative kommunikasjonsystemer kan bestå av manuelle, grafiske og materielle tegn – ofte kalt tegnsystemer. Håndtegn og manuelle tegn henviser til det samme og omfatter bl.a. døves tegnspråk. Dette er også bakgrunnen for at Barneombudet forslår en endringen av denne paragrafen i forslaget til ny lov om barnehager. Vi viser også til forslaget til ny § 2-16 i Prop 84 L (2011-2012), der ASK har kommet inn som en rettighet.

Barneombudet vil derfor foreslå at forslaget til tekst endres i retning av *«Kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og opplæring i den kommunikasjonsform som passer barnets spesielle behov og det skal legges til rette for at barnet får benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen»*.

Dersom dette blir for uklart, bør det legges inn eksempler på *tegnspråkopplæring og opplæring i alternativ og supplerende kommunikasjon*. Vi vurderer det som helt sentralt at alle barn med behov for annen/supplerende kommunikasjon enn det norske talespråket, får denne retten sikret så raskt som mulig.

§ 42, 43, 44, 45 og 46

Barneombudet vil her understreke den viktige betydningen av disse paragrafene.

§ 48 *Tegnspråkopplæring*

I tråd med Barneombudets kommentarer til § 41, vil det også være nødvendig med endringer i denne paragrafen. Vi vil foreslå følgende nye formuleringer:

*§ 48 Opplæring på andre områder enn norsk talespråk
Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for opplæring i andre kommunikasjonsformer enn norsk talespråk (f.eks tegnspråkopplæring og Alternativ og supplerende kommunikasjon), har rett til slik opplæring. Før kommunen gjør vedtak om slik opplæring, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Departementet kan gi forskrift om slik opplæring for barn under opplæringspliktig alder.*

Vi mener en slik formulering av denne paragrafen vil bidra til å sikre alle barn med behov for annen kommunikasjonsform en slik rettighet.

Andre kommentarer

Barneombudet har merket seg at det ikke er foreslått en særskilt rett til at barn med minoritetsspråklig bakgrunn får opplæring i morsmål og særskilt norskopplæring. Vi viser igjen til behovet for en harmonisering med opplæringsloven, og legger stor vekt på at den nye loven ivaretar dette behovet.

Vi er usikre på om en slik rett bør legges inn som en del av § 41, eller om den bør sikres gjennom en egen paragraf. Det vi ikke er usikre på, er at en slik rett må sikres gjennom forslaget til ny lov. Selv om et barnehagetilbud ikke er en *plikt*, så er det nå en rettighet. Barnehagen og barna som går i barnehage eller møter på helsestasjonene møter et stadig mer omfattende kartleggingsregime. Dette er i seg selv en betenkelig utvikling, men omfattes ikke av denne høringen. Barneombudet mener det er lite hensiktsmessig å avdekke at et barn har vansker med å kommunisere på norsk dersom det ikke sikres en rett til hjelp gjennom denne loven. En mangel på en slik rett som i opplæringsloven er nedfelt i § 2-8 vil kunne føre til at et økende antall barn henvises til PP-tjenesten for utredning, og et økende antall barn som får spesialpedagogisk hjelp som følge av et helt naturlig og vanlig behov. Dette er verken ønskelig eller særlig hensiktsmessig dersom barnets behov bør og kan sikres gjennom retten til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring.

Barneombudet vil derfor be om at en slik bestemmelse innføres i ny lov om barnehager.

Avslutning

Selv om Barneombudet er positiv til lovforslagets positive intensjoner og det gode forarbeidet som er gjort, har vi altså sett det som nødvendig å påpeke viktige områder i loven som ikke ivaretar barns rettigheter og behov på en god nok måte. Dette har vi omtalt som behovet for en sterkere harmonisering med opplæringsloven på sentrale områder. Selv om vi er positive til den helhetlige utformingen av loven, er det viktig å understreke at de omtalte områdene der Barneombudet er kritisk, er svært sentrale for å sikre barns rettigheter og behov.

Vennlig hilsen

Reidar Hjermann
barneombud

Morten Hendis
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen underskrift.