



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

E-post: postmottak@kd.dep.no

Deres ref:

Vår ref:
14/01383-2

Saksbehandler:
Anders Cameron

Dato:
15. januar 2015

Høring - endringer i barnehageloven

Barneombudet viser til høringsbrev datert 17.11.2014 med forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter. Barneombudet støtter i all hovedsak departementets forslag om statlig tilsyn med barnehagene. I denne høringsuttalelsen vil vi begrunne vår støtte til forslaget om statlig tilsyn og knytte noen kommentarer til i hvilke «særlige tilfeller» det er spesielt viktig at Fylkesmannen fører tilsyn med barnehager.

Barneombudet har ikke tatt stilling til de øvrige forslagene i høringsnotatet.

Barneombudets 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 på 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 eget 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 avgrenset til barn under 18 år.

Kommentarer til forslaget om statlig tilsyn med barnehagene

Barneombudet er svært positiv til at departementet foreslår å gi Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med barnehager og på samme måte som kommunen kan føre tilsyn i dag. Vi får stadig henvendelser fra foreldre som ber om hjelp fordi de opplever lovbrudd i barnehage, uten at kommunen følger opp saken med tilsyn. En del foreldre som henvender seg til Barneombudet har liten tillit til kommunen som tilsynsmyndighet, fordi kommunen i tillegg er barnehageeier og kan ha interesse av å unngå at det blir avdekket lovbrudd i kommunale barnehager. Fylkesmannen vil i slike tilfeller kunne gjøre en uavhengig vurdering av både behovet for tilsyn og av om den enkelte barnehage drives i tråd med kravene i barnehageloven.

Det er selvfølgelig av avgjørende betydning for barnehagebarna at Fylkesmannen benytter seg av adgangen til å føre tilsyn med barnehagene, og at muligheten for å henvende seg til Fylkesmannen og anmode om tilsyn oppfattes som en reell og realistisk løsningsmulighet blant foreldre. For å sikre dette mener vi følgende punkter er viktige. De vil bli ytterligere utdypet under:

- Terskelen for å iverksette tilsyn må ikke være for høy. «Særlige tilfeller» må tolkes relativt vidt og fylles med konkret innhold.
- Det må kunne gjøres unntak fra hovedregelen om at kommunen som barnehagemyndighet skal gis anledning til å undersøke saken og få mulighet til selv å rette opp forholdene når dette er klart i strid med hensynet til barnets/barnas beste.
- Fylkesmannsembetene må faktisk ha ressurser og kapasitet til å gjennomføre tilsyn på relativt kort varsel.

Innholdet i begrepet «særlige tilfeller»

I tredje ledd i forslaget til ny § 9 i barnehageloven står det at Fylkesmannen «i særlige tilfeller» kan føre tilsyn med den enkelte barnehage. I merknad til forslaget skriver departementet på s 16 at typiske tilfeller vil være der det er reist påstander om at kommunen ikke ivaretar sin tilsynsrolle, eller at situasjonen er så alvorlig at det er nødvendig med statlig tilsyn. På side 8 i høringsnotatet ber departementet om innspill på hvordan det nærmere innholdet i «særlige tilfeller» skal konkretiseres og avgrenses. Fylkesmannsembetene har svært ulik praksis når det gjelder tilsyn på andre områder, og derfor er det avgjørende at presiseringen er så konkret som mulig.

På side 7 i høringsnotatet drøfter departementet ulike sider ved begreper «særlige tilfeller». Det statlige tilsynet skal fungere som en sikkerhetsmekanisme. Ett av eksemplene som nevnes er tilfeller der foreldre eller andre har bedt kommunen føre tilsyn, men der kommunen ikke har åpnet tilsyn, og der Fylkesmannen mener at et tilsyn likevel vil være nødvendig. I disse situasjonene bør terskelen for å iverksette statlig tilsyn med en barnehage etter Barneombudets syn være relativt lav. Dette bør presiseres overfor embetene ved å understreke at en begrunnet bekymring fra en eller flere foreldre bør være nok til at Fylkesmannen iverksetter undersøkelser i saken. Erklæringer fra helsepersonell eller annet fagpersonell må tillegges stor vekt. Fylkesmannen må kunne begrunne skriftlig overfor foreldre som henvender seg om mulige lovbrudd hvorfor de mener at tilsyn ikke er nødvendig, og dette bør tydeliggjøres overfor embetene, enten i forarbeidene til loven, eller gjennom instruks fra Utdanningsdirektoratet. Den skriftlige begrunnelsen vil utgjøre viktig dokumentasjon for foreldrene dersom de ønsker å ta saken videre, for eksempel ved å henvende seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sivilombudsmannen eller Barneombudet.

Barneombudet vil understreke viktigheten av å tillegge hensynet til barna grunnleggende vekt i vurderingen av om det foreligger «særlige tilfeller». Artikkel 3 i FNs barnekonvensjon pålegger norske myndigheter å legge grunnleggende vekt på hensynet til barnets beste i alle avgjørelser som gjelder barn. Vi viser til generell kommentar nr 14 fra FNs barnekomité for en utdypende gjennomgang av hvilke elementer komiteen mener det er relevant å vektlegge i vurderingen av barnets beste. Den generelle kommentaren er et ypperlig utgangspunkt for departementet i arbeidet med en proposisjon til Stortinget om lovforslaget og for direktoratet når de skal utarbeide nærmere instruks til fylkesmannsembetene.

Barnekomiteen trekker frem mange relevante vurderingskriterier, her vil vi særlig understreke viktigheten av å se barnas sårbarhet som et kriterium som bør ha svært stor vekt når Fylkesmannen skal vurdere om man står overfor et «særlig tilfelle». Barn med funksjonsnedsettelse og barn som av andre grunner har behov for spesiell tilrettelegging kan være særlig sårbare. Det samme kan gjelde barn med minoritetsbakgrunn, barn i barnevernet og barn som er, eller kan være usatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt.

I sårbarhetsvurderingen er det viktig å legge vekt på den kumulative effekten rettighetsbrudd kan ha for barn. En serie av mange, isolert sett mindre alvorlige, hendelser kan til sammen gjøre at et barn kommer i en særlig sårbar situasjon. Det er ikke nok å se på alvoret av en hendelse isolert, man må vurdere alvoret av den helhetlige situasjonen over tid.

Unntak fra hovedregelen om at kommunen skal få mulighet til selv å rette opp forholdene
I høringsnotatet (side 8) skriver departementet: «Dersom kommunen som barnehagemyndighet ikke har vært involvert i saker hvor Fylkesmannen anmodes om tilsyn, skal kommunen gis anledning til å undersøke saken og få mulighet til selv å rette opp forholdene før statlig tilsyn iverksettes.» Det fremstår som uklart om dette er ment absolutt, eller om det skal være mulig å gjøre unntak.

Barneombudet er enig med departementet i at det beste i mange saker der kommunen selv ikke har vurdert saken eller åpnet tilsyn, kan være at kommunen selv iverksetter dette. Kommunen er nærmest både barnehagene og innbyggerne, og vil i mange saker kunne være best til å vurdere praksis og gi pålegg i kombinasjon med effektiv veiledning. Det er imidlertid behov for å kunne gjøre unntak fra denne hovedregelen ved minst to ulike typer tilfeller:

- I tilfeller der kommunen bevisst eller ubevisst bruker lang tid på å vurdere saken. I vårt arbeid med alvorlige mobbesaker i skolen, har vi ved flere anledninger opplevd at kommuner og fylkeskommuner bruker urimelig lang tid på å behandle klagesaker. Det samme vil kunne være tilfelle når foreldre anmoder om tilsyn med en barnehage. Det bør derfor være et krav om at kommunen vurderer saken *innen rimelig tid*. Hva som er rimelig tid vil avhenge av sakens alvor, herunder konsekvensene for barn.
- I tilfeller der alvoret i saken og hensynet til barna det gjelder tilsier at det ikke er tid til å vente, bør Fylkesmannen kunne iverksette tilsyn umiddelbart, uten å gå veien om kommunen, selv om kommunen ikke har fått anledning til å undersøke saken. Dette vil kunne gjelde alvorlige saker der barn i en sårbar situasjon, for eksempel barn med funksjonsnedsettelse, ikke får det tilbudet de har rett til etter barnehageloven.

Fylkesmannsembetene må ha ressurser og kapasitet til å gjennomføre tilsyn på relativt kort varsel

Fylkesmannsembetene har mange ulike oppgaver. En del er pålagt dem gjennomembetsoppdraget. Disse oppgavene må de gjennomføre. I vår dialog med embetene om hendelsesbaserte tilsyn med kommuner i mobbesaker, har vi fått inntrykk av at praksis er svært varierende. En årsak til variasjonen skal være at flere embeter opplever at de er så presset kapasitetsmessig at de har liten eller ingen mulighet til å iverksette tilsyn utover de tilsynsoppgavene de er pålagt gjennom embetsoppdraget. Denne situasjonen skal ha blitt noe bedre i løpet av de siste årene.

I departementets gjennomgang av forslaget økonomiske og administrative konsekvenser på side 10 og 11 i høringsnotatet er det ikke gjort klart rede for hvor behovet for økte ressurser til embetene er. Departementet slår på den ene siden fast at Fylkesmannen vil bli tilført nye oppgaver som de må settes i stand til å følge opp, men skriver også at det ikke er grunn til å forvente et vesentlig behov for statlige tilsyn med barnehagene. Behovet for styrking av embetene er forutsatt dekket innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer. Det er svært viktig at embetene får de ressursene som skal til for faktisk å være en reell og handlekraftig sikkerhetsmekanisme som kan sikre barn et tilbud som er i tråd med bestemmelsene i barnehageloven.

Barneombudet takker for muligheten til å komme med synspunkter på forslaget. Vi stiller oss til disposisjon for videre diskusjon med departementet om forslaget og våre merknader.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Anders Cameron
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.