

Kunnskapsdepartementet

Oslo, 13. november 2019

Redd Barnas høringsuttalelse til forslag til endringer i barnehageloven - Regler om barnehagemiljø

Redd Barna ønsker å komme med en uttalelse og kommentere enkelte av forslagene til lovendringer i barnehageloven om regler om barnehagemiljø.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for økt kunnskap om barns rettigheter og bedre samfunnsstrukturer for barn i henhold til FNs barnekonvensjon. Redd Barnas Norgesprogram arbeider for styrking av barns rettigheter og overvåker og bekjemper brudd på barnerettighetene i Norge med særlig fokus på barn i sårbare livssituasjoner.

Artikkel 19 i FNs konvensjon om barnets rettigheter slår fast at alle barn har rett til beskyttelse mot vold, som også omfatter mobbing og andre krenkelser. Å sikre et trygt og godt barnehagemiljø handler om å oppfylle grunnleggende rettigheter som alle barn har ifølge barnekonvensjonen.

Redd Barna er glade for at departementet har kommet med dette høringsnotatet med forslag til regelverk for barnehagemiljø. Mobbing er like skadelig for de yngste som de eldre barna, og det er på høy tid at barnehagebarn blir sikret lik rett til et trygt og godt barnehagemiljø, på lik linje som elever i skolen har rett til et godt og trygt skolemiljø jf. opplæringsloven kapittel 9A.

Redd Barna mener departementet har gjort en god jobb med høringsnotatet, og vi støtter flere av lovforslagene i notatet deriblant at barnehagen skal jobbe systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø, aktivitetsplikten og at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Redd Barna mener at de lovforslagene som ligger i høringsnotatet og våre anbefalinger til endringer i barnehageloven vil føre med seg økonomiske eller administrative konsekvenser, og dette må sikres i framtidige budsjetter.

Vi savner at lovforslaget ikke har en bestemmelse som tydelig og eksplisitt lovfester *barnets rett* til et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og vi har noen kommentarer og forslag til endringer og tilføyelser, som vi vil utdype nærmere her og oppsummere våre hovedinnspill til slutt.

Barnehageloven med et barnerettighetsperspektiv

Redd Barna oppfordrer til at barnekonvensjonens generelle prinsipper, særlig retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste, kommer tydeligere frem i hele barnehageloven.

Vi er glade for at departementet foreslår å lovfeste at hva som er barnas beste, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid, i barnehageloven § 3. Utdypingen av lovforslaget om en barnets beste-vurdering, eksempelvis momenter i en vurdering av barnets beste, og momenter i vurderingen av hvor stor vekt barnehagen skal legge på barnets syn, på s. 22 og 23 i notatet, er veldig bra.

Barns medvirkning handler om at alle barn skal kunne uttrykke seg fritt, bli hørt og ha mulighet til å påvirke sin egen hverdag. Medvirkning i form av å ha innflytelse over egen hverdag, oppleve at man har verdi og få bidra i et fellesskap, fremmer både helse, trivsel og læring. Barn har rett til å bli hørt både som enkeltindivid og som gruppe. God medvirkning fra barn forutsetter tilstrekkelig og tilrettelagt informasjon. Barn uttrykker seg på ulike måter, både verbalt og non-verbalt, og voksne må kunne legge til rette slik at det enkelte barn får medvirke på egne premisser. Barnets alder og modenhet skal sees hen til når barns synspunkter vektlegges i beslutninger, men skal ikke være til hinder for at barn får uttrykke seg og bli lyttet til. FNs komité for barnets rettigheter har, i sin generelle kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt¹, understreket betydningen av at også de yngste barna opplever å kunne påvirke sin hverdag.

Redd Barna mener at barns medvirkning bør gjennomsyre barnehagens struktur og kultur. Vi er positive til en videreføring av en overordnet bestemmelse om barns rett til medvirkning (§ 3), men mener ordlyden i bestemmelsen bør endres for å tydeliggjøre hva det innebærer at barn har rett til å medvirke, og at det skal gjelde i alle forhold som berører barnet.

Et godt eksempel på hvordan en overordnet bestemmelse som § 3 kan bli tydeligere på hva det innebærer at barn har rett til medvirkning, er de endringene som ble gjort i barnevernloven § 1-6 som omhandler barns rett til medvirkning, der hovedinnholdet i barnekonvensjonen art. 12 er innarbeidet på en god måte (vår utheving):

§ 1-6. Barnets rett til medvirkning

«Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om medvirkning og om tillitspersonens oppgaver og funksjon.»²

(lovendring i barnevernloven som trådte i kraft 1. juli 2018)

Videre mener vi at ivaretagelse av barnets rett til å uttrykke seg og bli hørt må tydeliggjøres som en delplikt under aktivitetsplikten som er foreslått, jf. 9.3.2. *En aktivitetsplikt med flere delplikter* i høringsnotatet.

¹ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>

² https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100#KAPITTEL_1



Redd Barna

Departementet understreker i høringsnotatet at det er barnets egen opplevelse som skal legges til grunn når barnehagen skal ta stilling til om barnet har et trygt og godt barnehagemiljø. For å kunne ivareta dette er det helt avgjørende å lytte til barnet selv. Videre er det viktig å tydeliggjøre at barnehagens ansatte har et ansvar for å lytte til *alle* barn, også barn som kan ha utsatt andre barn for krenkelser. Departementet uttrykker i høringsnotatet at det ikke er behov for å innføre en egen delplikt om at barnehagen skal sørge for at involverte barn blir hørt, da denne plikten følger av barnehageloven § 3. Redd Barna mener imidlertid at dette er en så sentral del av aktivitetsplikten at den bør tydeliggjøres som en egen delplikt, jf. opplæringslovens § 9A-4, hvor det er presisert at skolen skal sørge for at alle involverte elever skal bli hørt. Yngre barn møter gjerne på enda større utfordringer i utøvelsen av sin rett til å bli hørt. Vi mener derfor det er like viktig å presisere dette som en delplikt under aktivitetsplikten i barnehageloven.

Redd Barna er svært positive til at departementet foreslår at det lovfestes at undersøkelsesplikten skal tre inn når et barn eller barnets foreldre sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. I denne sammenheng mener vi imidlertid også det er viktig med en delplikt som understreker at *alle* involverte barn skal bli hørt.

Om barnets rett til et trygt og godt barnehagemiljø

Redd Barna mener at forslagene til regler for barnehagemiljø mangler en lovfestet rett til et trygt og godt barnehagemiljø, likt kapittel 9A-2 i skolens opplæringslov. Vi ser ingen grunn til at det ikke skal være en rettighet på lik linje som for elever i skoler, og vi anbefaler en ny paragraf i barnehageloven i forkant av den foreslåtte paragrafen 20 *Nulltoleranse og plikt til fremmede og forebyggende arbeid*, som kan lyde slik:

§ X. Retten til et trygt og godt barnehagemiljø

«Alle barn har rett til et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.»

Dette for å sikre en rettslig garanti for at barnehagebarn skal få innfridd et godt og trygt barnehagemiljø.

Redd Barna er glade for at departementet lovfester en rekke plikter som gjelder å forebygge, avdekke og avhjelpe situasjoner der barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Vi mener likevel at man etter modell fra opplæringsloven § 9 A-2, burde ha en bestemmelse som tydelig og eksplisitt lovfester *barnets rett* til et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Den eneste grunnen vi kan tenke oss til at man ikke skulle behandle barnehagebarn og skoleelever likt, måtte være at skolen er obligatorisk. Hvis dette er blitt tillagt vekt, vil vi minne om at 91,8 % av alle barn mellom ett og fem år har barnehageplass, og at i aldersspennet 3-5 år går hele 97 prosent av alle barn i barnehagen her i Norge.³ Vi kan ikke se andre grunner til å gi de minste barna et dårligere rettsvern, og mener at dette bør endres, slik at loven harmonerer med opplæringsloven.

³ <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager>

Om nulltoleranse og plikt til fremmende og forebyggende arbeid i §20

Redd Barna støtter departementets forslag om en egen lovbestemmelse som presiserer at barnehagene skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Vi anbefaler imidlertid at plikten til å gripe inn, flyttes inn under aktivitetsplikten i ny § 21.

Om aktivitetsplikten i ny § 21 og skjerpet aktivitetsplikt i ny § 22

Redd Barna er glade for at det nå vil bli innført aktivitetsplikt i barnehagen for å sikre at barnehagebarn får et trygt og godt barnehagemiljø. Vi vil imidlertid anbefale at delplikten «å gripe inn» inkluderes i aktivitetsplikten til barnehager, på lik linje som i opplæringsloven kapittel 9A-4, med følgende ny formulering i § 21:

«Alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.»

Som nevnt tidligere i uttalelsen vår, mener vi også at ivaretagelse av barnets rett til å uttrykke seg og bli hørt må tydeliggjøres som en delplikt under aktivitetsplikten som er foreslått, jf. 9.3.2. *En aktivitetsplikt med flere delplikter* i høringsnotatet.

Redd Barna støtter departementets forslag om ny § 22 å innføre en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen, krenker et barn.

Dokumentasjonsplikt er nødvendig

Redd Barna anbefaler at det innføres en dokumentasjonsplikt hos barnehagen. Krav til dokumentasjon ligger allerede i Rammeplan for barnehagen, og en dokumentasjonsplikt i barnehageloven kan støtte oppom dette arbeidet. Dokumentasjonsplikt er viktig både for å vise hvordan barnehagen jobber systematisk med å skape trygge barnehagemiljø, og i de tilfeller der det er tilsyn eller må settes inn tiltak jf. aktivitetsplikten som skal lovfestes, for å vise hvordan de ulike pliktene ifra aktivitetsplikten gjennomføres.

Redd Barna ser ingen grunn til at det ikke skal innføres dokumentasjonsplikt i barnehagen, så vi foreslår at denne føyes til mot slutten av ny § 21:

«Barnehagen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte ledd.»

Håndhevingsordning i barnehagen

Redd Barna stiller spørsmålstegn med hvorfor departementet ikke har lagt opp til en håndhevingsordning. Redd Barna vil anbefale en håndhevingsordning i barnehagen på lik linje med håndhevingsordningen i skolen, og vi vil anbefale at Fylkesmannen som klageinstans så den blir uavhengig av kommunen, som i mange tilfeller er barnehageeieren.

Ikke alle kommuner vil ha den kompetanse og uavhengighet som trengs til å håndheve det nye lovverket, og vi er redde for at hvis det ikke innføres fylkesmannen eller et nasjonalt organ som kan holde i de sakene som vil komme, vil det bli ulik praksis over hele landet og det vil svekke barnas rettssikkerhet.

Derfor etterspør vi en tilsvarende lik paragraf i barnehageloven som § 9 A-6. *Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker fra opplæringsloven 9A.*

Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Redd Barna ser ingen grunn til at det ikke skal fastsettes informasjonsplikt i barnehageloven, og vi anbefaler en ny paragraf i barnehageloven, tilsvarende § 9 A-9 i opplæringsloven:

Ny §. Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

«Barnehagen skal informere barna og foreldrene om rettighetene i dette kapitlet. Barnehagen skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 21 og 22 og om muligheten til å melde saken til Fylkesmannen etter § X.

Dersom barnehagen finner ut at noe ved barnehagemiljøet kan skade helsen til barna, skal barn og foreldrene snarest mulig varsles om det. Samarbeidsutvalget og foreldrene skal informeres om alt som er viktig for barnehagemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med barnehagemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt barnehagemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med innspill i alle saker som er viktige for barnehagemiljøet.»

Redd Barna vil understreke hvor viktig det er at barnehagen samarbeider godt med og involverer foreldrene for å imøtekomme barnets behov. Foreldrene kjenner barnet sitt og har informasjon som barnehagen trenger i sitt arbeid.

Forsterket bemanningsnorm og mer tid med barna

Barnehagelærere og de ansatte i barnehagen må spørre barna om hvordan de opplever barnehagehverdagen sin og ha nok tid med barna så de kan observere hva som skjer i samspillet mellom barna for å kunne oppdage, gripe inn, håndtere og stoppe krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering i barnehagen. De ansatte må også få kompetanse på hva som fremmer inkluderende barnehagemiljøer og nok tid og ressurser til å kunne følge opp alle barn i barnehagen, i særst også de mest sårbare barna.

Derfor vil Redd Barna etterspørre at forholdstallet i grunnbemanningen, også kalt bemanningsnormen, styrkes til én ansatt per 2,5 barn under tre år og én ansatt per fem barn over tre år. Dette for å sikre at barna har nok voksne rundt seg, at driften er forsvarlig, og for å gjøre barnehagehverdagen mindre sårbar med tanke på åpningstider, de ansattes turnus, møtetid og sykdom. En hovedregel bør være at minst to ansatte er på jobb på hver avdeling i hele barnehagens åpningstid.

Redd Barna vil også anbefale at det må settes maxsgrenser på gruppestørrelsene i barnehagen, for å sikre alle barn, i alle barnehager over hele landet, et trygt og godt barnehagemiljø. Dette vil gagne både barn som har særskilte behov og alle barna i barnegruppa. Det vil styrke barnas muligheter for medvirkning, og det vil være med på å skape bedre trivsel og et tryggere leke- og læringsmiljø.

Oppsummering

Redd Barnas hovedinnspill i denne høringsuttalelsen er:

- Redd Barna anbefaler at man etter modell fra opplæringsloven § 9 A-2, burde ha en bestemmelse i barnehageloven som tydelig og eksplisitt lovfester *barnets rett* til et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.
- Redd Barna er glade for at departementet foreslår å lovfeste at hva som er barnas beste, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid, i barnehageloven § 3.
- Vi er positive til en videreføring av en overordnet bestemmelse om barns rett til medvirkning (§ 3), men mener ordlyden i bestemmelsen bør endres for å tydeliggjøre hva det innebærer at barn har rett til medvirkning. Vi vil vise til de endringene som ble gjort i barnevernloven § 1-6 som omhandler barns rett til medvirkning, og anbefale lignende ordlyd i barnehageloven.
- Redd Barna anbefaler at barnets rett til å uttrykke seg og bli hørt må tydeliggjøres som en delplikt under aktivitetsplikten som er foreslått, jf. 9.3.2. *En aktivitetsplikt med flere delplikter* i høringsnotatet.
- Redd Barna støtter departementets forslag om en egen lovbestemmelse som presiserer at barnehagene skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Vi anbefaler imidlertid at plikten til å gripe inn, flyttes inn under aktivitetsplikten i ny § 21.
- Redd Barna ser ingen grunn til at det ikke skal innføres dokumentasjonsplikt og informasjonsplikt i barnehagen.
- Redd Barna vil anbefale en håndhevingsordning i barnehagen på lik linje med håndhevingsordningen i skolen, og vi vil anbefale at Fylkesmannen som klageinstans så den blir uavhengig av kommunen.
- Redd Barna vil etterspørre at forholdstallet i grunnbemanningen, også kalt bemanningsnormen, styrkes til én ansatt per 2,5 barn under tre år og én ansatt per fem barn over tre år, og vi vil anbefale at det settes maksgrenser på gruppestørrelser i barnehagen.

Med vennlig hilsen
Redd Barna

Thale Skybak
Seksjonsleder i Barn i Norge

Anne Elin Kleva
Rådgiver barnehage og skole

Signaturene er elektronisk godkjente.