

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref. (saksnr):
201905444-17

Saksbeh:
Kristian Olav Mørch, 99442427

Dato: 12.11.2019

Høringssvar fra Oslo kommune - Forslag til endringer i barnehageloven (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø, internkontroll mm.)

Jeg viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 12. august 2019 om endringer i barnehageloven (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø, internkontroll mm.).

Oslo kommune ved byråd for oppvekst og kunnskap avgir følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven:

Barnehagemiljø

Oslo kommune støtter lovfesting av regler om barnehagemiljø. Selv om barnehagemiljø allerede er regulert gjennom forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, samt i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, mener Oslo kommune at en lovfesting i barnehageloven kan bidra til økt bevissthet om barns trivsel og trygghet i barnehagen.

Oslo kommune er likevel usikker på om innrettingen på lovforslaget er egnet til å sikre flest mulig barn et trygt og godt barnehagemiljø. Lovforslaget bygger i stor grad på opplæringslovens kapittel 9A. Oslo kommune mener det foreligger lite kunnskap om effekten av dette regelverket og dets innretning. Departementet har vist til Deloittes evaluering av opplæringsloven kapittel 9A. Evalueringen viser at skolene i større grad handler raskere og riktigere, og at elevens subjektive oppfattelse blir lagt til grunn i sakene. Dette er positivt. Evalueringen viser likevel at det er vanskelig å fastslå at elevene i større grad enn før har det trygt og godt som en følge av lovendringene. Det finnes også lite kunnskap om hvordan innføringen av kapittel 9A har påvirket skolens systematiske arbeid med det helhetlige skolemiljøet, forebygging og hvordan de voksne, i møte med elevene, bidrar til eller hemmer trygge skolemiljøer for alle.

Overordnet er kommunen bekymret for om departementets lovforslag vil medføre et uheldig og lite effektivt fokus på enkeltbarn og enkelthendelser, istedenfor fokus på barnehagemiljøet, ledelse og kulturen blant de ansatte. Kommunen er bekymret for at dagens regelverk i skolen i for stor grad bidrar til et individfokus. Selv om både opplæringsloven og departementets forslag tydeliggjør kravet til et systematisk forebyggende arbeid, er kommunens oppfatning at

oppmerksomheten og praksisendring først og fremst knytter seg til det individuelle arbeidet. Dette underbygges av den generelle oppfatning om at opplæringslovens kapittel 9A er skolens «mobbelov». Det er svært uheldig dersom fokuset på det individuelle barnet/eleven flytter oppmerksomheten bort fra hvordan de voksnes praksis, verdier og holdninger påvirker barnehage- og skolemiljøet. Ivaretagelsen av barn i barnehagen bør først og fremst skje ved at de ansatte og ledelsen selv analyserer og vurderer egen praksis på bakgrunn av barnas opplevelse av trygghet og varme. Slik forslaget er innrettet, er det en risiko for at bestemmelsene først og fremst blir brukt i tilknytning til enkelthendelser hvor barnehagen «etterforsker» hendelsen og potensielt identifiserer hvilke konkrete barn som utfører mobbingen eller utstengingen.

Hensynet til barnets beste

Departementet foreslår å lovfeste kravet til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Oslo kommune støtter forslaget. Kommunen mener likevel departementet i større grad burde lovfestet eller spesifisert i merknaden til bestemmelsen, hvilke momenter som skal vektlegges i en barnets beste vurdering innenfor barnehageområdet. Barnekomiteen har i sine avsluttende merknader til Norge lagt til grunn at barnets beste vurderingen bør spesifiseres på det enkelte tjenesteområdet. Departementets omtale av dette i høringsnotat er i stor grad kun en gjengivelse av fortalen til barnekonvensjonen artikkel 3.

Lovfesting av en individuell rett med en håndhevingsordning

Fra et prinsipielt standpunkt bør barn i barnehagen ha tilsvarende rettslig vern som elever i skolen. Kommunen ser videre at mange barn og foreldre har et behov for å få prøvd sin sak av et uavhengig organ. Kommunen erfarer at noen foreldre opplever at barnehagene og kommunene ikke tar tak i deres sak, og at foreldrene ofte ender opp med å bytte barnehage. Dersom det ble innført en type uavhengig prøving av saken, kan det tenkes at disse sakene ble løst ved at barnehagene og kommunene i større grad tok sakene på alvor, eller at de ble pålagt å iverksette nødvendige tiltak. En klageordning vil videre kunne gi kommunen en bedre oversikt over barnas trivsel og kunne avdekke hvilke barnehager som har utfordringer knyttet til det psykososiale barnehagemiljøet. Kommunen er videre usikker på om godkjenning, veiledning og tilsyn er tilstrekkelige og egnede virkemidler for å sikre alle barn et trygt og godt barnehagemiljø. Dette tilsier at det bør innføres en individuell rettighet med et tilhørende håndhevingsorgan.

Samtidig ser Oslo kommune departementets vurderinger av at rettighetsfesting og innføring av en håndhevingsordning, kan rette mye oppmerksomhet mot enkeltbarn og enkeltforeldre, framfor barnehagens systematiske arbeid for å skape et godt miljø i barnegruppene. Kommunen er videre enig i at det forebyggende arbeidet er helt sentralt for at alle barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø.

Oslo kommune ser at det er særtrekk ved barnehageområdet som gjør at innføring av en tilsvarende håndhevingsordning som på skoleområdet, kan medføre problemer. Det er grunn til å tro at forvaltningskompetansen og erfaringen knyttet til klager og statlig kontroll, er vesentlig større på skoleområdet enn på barnehageområdet. Oslo kommune tror at det for mange barnehager vil være utfordrende å ha et system tilsvarende det som følger av opplæringsloven. Mange barnehager har ingen erfaringer med skriving av enkeltvedtak eller oppfølgingsplaner. Det er en åpenbar risiko for at et krav om en aktivitetsplan tilsvarende opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd, kan medføre at barnehagene vil rette et for stort fokus på å skrive formelt riktige planer, og at planene blir både individrettede og instrumentelle.

Innføringen av Fylkesmannen som håndhevingsorgan forutsetter økt statlig forvaltning og at Fylkesmannen blir tildelt ytterligere ressurser. For at Fylkesmannens eventuelle rolle som uavhengig håndhevingsorgan skal fungere, er det en forutsetning at saksbehandlingstiden er kort og at embetene har særskilt kompetanse på barnehage. Da det allerede er svært lang saksbehandlingstid i mange skolemiljø saker, framstår det åpenbart at Fylkesmannen per i dag ikke har forutsetninger for å løse rollen som håndhevingsorgan også når det gjelder barnehagemiljø saker.

Dersom det innføres en individuell rett, er det allikevel viktig at det finnes en instans eller organ som kan håndheve at denne retten oppfylles, og som kan være et sted å henvende seg dersom loven ikke følges. Det er svært uheldig dersom det innføres en lovplikt som ikke følges av et system for håndheving. Det er videre behov for systematikk i arbeidet med å sikre at barn har et trygt barnehagemiljø, der systemlæring og kunnskap- og kompetanseheving prioriteres. Før det eventuelt innføres en individuell rettighet og et håndhevingsorgan, mener Oslo kommune at dette bør utredes nærmere, der momentene som nevnes ovenfor vurderes. Oslo kommune ønsker ikke å ta stilling til en eventuell innføring av individuell rettighet og et håndhevingsorgan, før departementet har grundig synliggjort konsekvensene av og mulige innretninger på en slik klageordning.

Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende

Departementet foreslår å lovfeste krav til at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det foreslås videre et krav om at barnehagene skal arbeide forebyggende.

Disse kravene kan allerede utledes av rammeplanen og forskrift om miljørettet helsevern. Oslo kommunes vurdering er likevel at en lovfesting kan bety en tydeliggjøring av plikten til å arbeide systematisk og forebyggende. Dette er positivt.

På skoleområdet kan det synes som at bestemmelsene om skolemiljø oppfattes som «mobbeparagrafer» og at fokuset i stor grad ligger på den enkelte elev og hans eller hennes rettigheter. Dette er uheldig. Det er en åpenbar risiko for at denne typen lovregler kan medføre at fokuset på enkeltsaker og enkeltbarn blir for stort, og at skolene/barnehagene ikke har tid eller ressurser til å arbeide forebyggende og prioritere arbeidet med det generelle skole- og barnehagemiljøet. Oslo kommune synes derfor det er symbolsk viktig at kapittelet om barnehagemiljø innledes med en bestemmelse om forebygging og systematisk arbeid. Det er her barnehagens fokus må ligge, og er muligens det feltet hvor potensialet for forbedringer er størst.

Departementet foreslår at det skal være nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Dette tilsvarer reguleringen i opplæringsloven, med unntak av begrepet «utestenging», som ikke brukes i opplæringsloven.

Det er åpenbart at denne bestemmelsen vil være problematisk å håndtere for de barnehageansatte og medfører en høy risiko. Det vil ofte kunne være vanskelig å vurdere om barnet er utsatt for en «krenkelse», og begrepet er muligens noe fjernt for barnehageansatte. I

barnehagen vil barn ofte ha både verbale og fysisk uttrykk som andre barn opplever som krenkende. Departementet viser her til at «Det avgjørende er om barnet som blir utsatt kan oppleves det som *nedverdiggende* eller *integritetskrenkende*.» Det er positivt at det er barnets subjektive opplevelse som skal legges til grunn for om det foreligger en «krenkelse». Dette er likevel ikke tydeliggjort i bestemmelsen.

Oslo kommune er bekymret for at innføring av et nulltoleranseprinsipp kan føre med seg utilsiktede negative konsekvenser i situasjoner der mobbing er en konsekvens av barnehagemiljøet og de voksnes praksis og holdninger. Slike negative konsekvenser kan være at enkeltbarn blir stigmatisert, en forsterking av utrygghet og roller, skam, m.m.. Oslo kommune viser i denne sammenheng til elev- og mobbeombudenes høringssvar og deres bekymringer knyttet til departementets forslag.

Departementet foreslår videre en plikt for de ansatte til å gripe inn ved krenkelser som *mobbing*, *utestenging*, *trakassering*, *diskriminering* og *vold*. Oslo kommune mener det er positivt at det innføres en bestemmelse som tydeliggjør den enkelte ansattes plikt til å handle dersom et barn ikke har det bra. Oslo kommune ser likevel at det kan oppstå mange spørsmål om når denne aktivitetsplikten inntreffer. Mobbing av barn i barnehage er handlinger fra voksne eller andre barn som krenker barns opplevelse av å høre til og være en betydningsfull person for fellesskapet. Etter vår vurdering bør det i merknad til bestemmelsen fremkomme nærmere hva som ligger i «krenkelse» og mobbebegrepet. Det er grunn til å anta den enkelte ansatte og enkelte barnehage vil ha til dels svært ulike oppfatninger av hva som kan anses som «mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold.» Det vil derfor være en fordel om det i bestemmelsens merknader er klargjort hvilket innhold lovgiver legger i begrepet «mobbing». Oslo kommune mener det i merknaden bør gis uttrykk for at mobbing er et resultat av sosial samhandling, og hvor fokuset flyttes bort fra rollene som mobber eller offer.

En aktivitetsplikt med flere delplikter

Departementet foreslår å innføre en «aktivitetsplikt». Dette forslaget tilsvarer reguleringen i opplæringsloven. Aktivitetsplikten består av flere delplikter:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å varsle barnehagens styrer
- Plikt til å varsle barnehagens eier i alvorlige tilfeller
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å sette inn tiltak
- Plikt til å utarbeide en skriftlig plan

Oslo kommune er positiv til departementets forslag. Gjennom delpliktene konkretiseres det hva de barnehageansatte skal gjøre når de har en mistanke eller kjennskap til at barn ikke har det godt. I de fleste barnehager oppfylles forhåpentligvis allerede disse delpliktene på bakgrunn av de ansattes profesjonsansvar, men forslaget vil kunne bidra til en økt oppmerksomhet om håndteringen av barnehagemiljøsaker. Oslo kommune tror særlig at det kan være et forbedringspotensial når det gjelder de ansattes plikt til å følge med og plikt til å melde i fra til styrer. Det er positivt at departementets forslag omfatter alle ansatte i barnehagen.

Oppfyllelse av delpliktene forutsetter at alle de ansatte er bevisste på barns smerteuttrykk. I mange barnehager kan det være ansatte som ikke har denne kompetansen eller som evner å se årsakene bak barnas handlinger og uttrykk. For å kunne løse barnehagemiljøsakene må barnehagene være oppmerksomme på at barns atferd ofte er uttrykk for mistriivsel eller utryggghet. Oslo kommune som barnehageeier er opptatt av å formidle dette til våre ansatte. Dette bør også departementet legge vekt på ved implementeringen av reglene om barnehagemiljø.

Krav til å utarbeide en skriftlig plan

Departementet foreslår at barnehagene skal utarbeide en skriftlig plan når det iverksettes tiltak for å sikre et barn et trygt og godt barnehagemiljø. I planen skal det redegjøres for hvordan saken skal håndteres. På skoleområdet skal det i denne planen også redegjøres for hvordan skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Planen brukes aktivt inn i eventuelle klagesaker.

Etter Oslo kommunens mening er det noe uklart hvilket formål den skriftlige planen skal ha på barnehageområdet i og med at det ikke er foreslått noen klagerett. Slik forslaget er utformet tror Oslo kommune at innholdet og kvaliteten på de skriftlige planene vil bli svært varierende. Departementet har i sitt forslag til minimumskrav i § 7 d ikke nevnt noe om skriftliggjøring av hvilke undersøkelser barnehagen har gjort. Oslo kommune mener med fordel dette burde vært et av minimumskravene. Et slikt krav kan bidra til at barnehagene blir bevisste på at de i sine undersøkelser av saken ikke bare undersøker de konkrete omstendighetene rundt en spesifikk hendelse. Det er avgjørende at barnehagen også undersøker egen praksis og om det er forhold ved barnehagen som har vært medvirkende til den eventuelle konkrete hendelsen.

Ved at barnehagen blir pålagt å utarbeide en skriftlig plan, kan dette bidra til at barnehagene blir «tvunget» til å ta tak i nødvendige saker. Fra et barne- og foreldreperspektiv mener Oslo kommune derfor det er positivt med et slikt krav. Oslo kommune mener det bør fremkomme i bestemmelsen eller i merknad, at barn og foreldre skal involveres i og informeres om planen. Slik bestemmelsen og tilhørende merknad er utformet i høringsnotatet, er det noe uklart om barn og foreldre skal involveres og om de har noen rett til å få planen.

Skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker barn

Departementet foreslår en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen krenker et barn. Oslo kommune støtter forslaget. Dette vil gi barnehagen et tydelig signal om å være oppmerksomme på at også ansattes atferd kan være den direkte årsaken til at barn ikke har det trygt og godt i barnehagen. Dette vil også kunne bidra til ansatte våger å melde fra til styrer om andre kollegaers atferd.

Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

Oslo kommune støtter forslaget om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet. Forslaget er etter kommunens mening nødvendig for å oppfylle intensjonene bak kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Departementet foreslår videre at det kan gjøres unntak for kravet dersom det foreligger særlige hensyn. Departementet nevner her tilfeller hvor en barnehage allerede har avdelinger lokalisert på ulike steder og der den enkelte avdeling ikke har arealer som er egnet til å kunne gi et tilbud til barnehagebarn i alle aldersgrupper. Kommunen antar at de fleste barnehagene som vil omfattes av dette kravet, ikke vil ha mulighet til å samlokalisere sine avdelinger på bakgrunn av arealbegrensninger. De

færreste av disse barnehagene drifter med ledig kapasitet på sine avdelinger. En barnehage vil derfor sjelden ha mulighet til å slå sammen avdelinger som ligger på ulike lokasjoner. Det er for Oslo kommune noe uklart om den foreslåtte unntaksadgangen vil omfatte de tilfellene hvor barnehagen ikke har arealmessig kapasitet til å slå sammen avdelinger, slik at avdelingene blir én enhet, eller om avdelingene da må registreres som to ulike barnehager.

Oslo kommune mener videre at forslag til ny § 6 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, er en innskrenkning av barnehageloven § 14 andre ledd. Det følger av sistnevnte bestemmelse at kommunen selv kan avgjøre om den ønsker å gi tilskudd til barnehager som blir godkjent etter rammefinansieringen. Kommunen vil derfor etter denne bestemmelsen også kunne avslå søknader om finansiering fra barnehager som har fått ny godkjenning som følge av kravet til samlokalisering. Oslo kommune oppfatter at departementet vil avskjære denne adgangen til å avslå søknader om tilskudd gjennom ny § 6 i forskriften. Ut i fra et prinsipp om at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang (lex superior), stiller Oslo kommune spørsmål ved om barnehageloven § 14 andre ledd kan innskrenkes gjennom en forskriftsbestemmelse. Oslo kommune ber derfor departementet om å vurdere hvorvidt forslaget til ny § 6 i forskriften bør flyttes til barnehageloven § 14.

Krav til internkontroll i barnehagen

Oslo kommune støtter departementets forslag om krav til internkontroll.

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Departementet foreslår innføring av krav til at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som ansvarlig for en eller flere barnehager. Videre foreslås det at «Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet».

Oslo kommune støtter intensjonen om et klart skille mellom eier- og myndighetsoppgavene. Oslo kommune mener likevel at departementet i liten grad begrunner behovet for en slik type regulering i barnehageloven. Oslo kommune mener forslaget til dels synes begrunnet i en antakelse om at kommunene ikke ivaretar skillet mellom de to rollene. Oslo kommune og våre bydeler er svært bevisste på dette skillet og har gjort organisatoriske grep for å ivareta de to rollene. Fra et prinsipielt ståsted mener Oslo kommune at det er uheldig at staten legger føringer for hvordan kommunen skal organisere sine tjenester. Oslo kommune mener videre at forslaget til lov og merknad er noe uklart. I høringsnotatet fremmkommer det blant annet at (Oslo kommunes understrekning) : «Departementet mener det bør innføres et krav om at oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet, skal ivaretas av et organ som er tilstrekkelig uavhengig av organer som ivaretar oppgaver knyttet til drift av kommunale barnehager.» Det er uklart hva som menes med «organer» i denne sammenheng. En alminnelig språklig forståelse av begrepet tilsier at et organ er en klart avskilt virksomhet med definerte oppgaver og ansvarsområder. I Oslo kommune er myndighetsoppgavene lagt til bydelene. Slik høringsnotatet er utformet er det for Oslo kommune uklart om én bydel må anses som ett organ, eller om ulike avdelinger innenfor bydelen kan anses som selvstendige organer i barnehagelovens forstand. Oslo kommune mener departementet må klargjøre nærmere hva som ligger i kravet om uavhengig organisering. Slik kravet er foreslått utformet er dette uklart og vil etter kommunens vurdering være vanskelig å kontrollere.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo kommune mener at kommunesektoren i for liten grad er kompensert økonomisk for økte krav til myndighetsoppgavene i barnehagesektoren de siste ti årene. Det stilles stadig økende krav til kvalitet og innhold i barnehagesektoren. Skal kommunene styrke sitt arbeid med tilsyn, sikre uavhengig organisering (også uavhengig av kommunestørrelse) og ivareta øvrige myndighetsoppgaver på barnehageområdet på en god måte, kan det ikke samtidig trekkes ut midler fra kommunerammene som følge av en flytting av ansvaret for økonomisk tilsyn til staten.

Økt profesjonalisering og kvalitet må ikke nødvendigvis være kostnadskreven. Med sterkere nasjonal styring med hvordan kommunene skal disponere sin økonomi på barnehageområdet med normer og krav til organisering uten tilstrekkelig økonomisk kompensasjon, vil det nødvendigvis måtte gå utover ressursene til og kvaliteten på andre oppgaver som skal løses.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen
Byråd for oppvekst og kunnskap

- Et sted å henvende seg når ting ikke fungerer. Om Fylkesmannen eller noe annet, vet vi ikke. Må systematisk avsjekke om loven fungerer.
- Nulltoleranse – fra Mobbeombudet – få inn