



## Høringsuttalelse fra Kristiansand kommune

### Regulering av barnehagemiljø

#### Innledende kommentarer på valg av innretning

Kristiansand kommune er svært positiv til at det blir en tydeligere lovfesting av barnehagens plikter, både i forhold til forebyggende arbeid og aktivitetsplikt. Kristiansand kommune mener imidlertid at forslaget ikke gir barnehagebarn tilstrekkelig rettssikkerhet dersom de opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt.

#### Individuell rettighet

Kristiansand kommune er uenig med departementets vurdering av ikke å innføre en individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø for det enkelte barnehagebarn, tilsvarende oppl. § 9A-2 som sier at «*Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.*» Kristiansand kommune vil understreke betydningen av at ethvert barn har samme rett til beskyttelse uavhengig av om de går i barnehage eller skole. Barnehagen er anerkjent som en del av utdanningsløpet hvor barnets opplevelse av et trygt og godt miljø og barnets beste, skal være grunnleggende for alle barn.

#### Fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Kristiansand kommune mener barnehageloven tydeligere må vise til sammenhengen mellom det fysiske – og psykososiale miljøet, da det er miljøet samlet sett som har betydning for barnehagebarns helse, trivsel og læring. I opplæringsloven § 9A-2 omfatter retten til et trygt og godt skolemiljø, både det fysiske og psykososiale miljøet til elevene, og vi mener tilsvarende bør gjelde også for barnehage.

I høringsnotat vedrørende endringer i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, er det foreslått at det fysiske miljøet skal reguleres i forskriften, mens det psykososiale miljøet skal reguleres i sektorlovgivningen. For å sikre at også retten til godt fysisk miljø etter opplæringsloven § 9 A-2 kan følges opp med henvendelser, foreslås det at opplæringsloven § 9 A-7 henviser til ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Kristiansand kommune mener at tilsvarende henvisningen også bør innføres i barnehageloven.

#### Tilsyn/håndhevingsordning

Departementet viser til at *hensynet til barnets rettssikkerhet* taler for at foreldrene skal kunne få en sak om sitt barns barnehagemiljø vurdert av en myndighet på nivå over barnehagen. Departementet velger likevel ikke å innføre dette, ut ifra en vurdering av at barnas alder tilsier at det bør legges stor vekt på gruppedynamikk og forebyggende arbeid, samt at barnehagemyndighet skal påse at regelverket oppfylles.

Kristiansand kommune mener at barnets rettsikkerhet må stå fremst, og er derfor sterkt uenig i departementets vurdering av ikke å innføre en klage/håndhevingsordning for barnehagebarn, tilsvarende opplæringsloven § 9A-6.

Vi er enig i at arbeid med gruppedynamikk og forebyggende arbeid skal være sentralt i barnehagens arbeid. Arbeid med gruppedynamikk og forebyggende arbeid, er imidlertid også viktig i skolen, og vi støtter derfor ikke departementets vurdering av å behandle barn i barnehage og skole ulikt med denne begrunnelse.

Selv om barnehagene arbeider godt forebyggende, må vi erkjenne at det vil forekomme tilfeller hvor barn ikke opplever å ha et tilfredsstillende barnehagemiljø. I disse tilfellene mener Kristiansand kommune at barnets rettssikkerhet, tilsier at det må være en rettighet for barnet og familien å kunne få sin sak behandlet av en instans utenfor barnehagen, dersom



de opplever at barnehagen ikke oppfyller sine plikter. Det er i dag ingen rettighet å få behandlet sin sak som en tilsynssak, og Kristiansand kommune mener at tilsyn ikke er et sterkt nok virkemiddel der enkeltbarn ikke opplever å ha det trygt og godt. Vi mener at en klage/håndhevingordning kan bidra til at flere barn blir fanget opp og får hjelp på et tidlig stadige.

Kristiansand kommune er også uenig i at en individuell rettighet med klageadgang, vil ta fokuset vekk i fra det forebyggende arbeidet. Slik vi ser det, kan en individuell rettighet med klageadgang øke kvaliteten i det forebyggende arbeidet, da et vedtak etter en klage kan påpeke svakheter også i det forebyggende arbeidet. Klagesaker vil ikke nødvendigvis resultere i individuelle tiltak, men kan være rettet mot ansattes kompetanse, gruppeinndelinger, systematiske overordnede tiltak mm.

Departementet viser til at det kan være aktuelt å foreslå å innføre en rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning på et senere tidspunkt, dersom det viser seg at barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt.

Vår vurdering er at det uten en klage/håndhevingsordning vil være vanskelig å fange opp om barnehagen ikke oppfyller kravene slik at alle barn opplever et trygt og godt barnehagemiljø. En innføring av klage/håndhevingsordning mener vi kan bidra til en større oversikt over hvordan barn opplever barnehagemiljøet, og hvor det er behov for å styrke kompetansen og kvalitet. Innføring av nytt kap. 9A i opplæringsloven har bl.a bidratt til at det har blitt satt fokus på hva som er egnede, tiltak i skolemiljø saker, og hvilke områder det er behov for veiledning og kompetanseheving på.

For at barnehagemyndighet skal kunne foreta gode risikovurderinger i forhold til valg av tilsyn, foreslår Kristiansand kommune at det ved en eventuell innføring av Fylkesmannen som klage/håndhevingsinstans, sees på rutiner for informasjonsdeling fra Fylkesmann til barnehagemyndighet. Dersom Fylkesmannen får opplysninger om kritikkverdige forhold, som bør være en del av risikovurdering til barnehagemyndighet i forhold til gjennomføring av tilsyn, eller dersom de mottar klager som bedre egner seg til tilsyn f.eks klager tilbake i tid, bør det være klare rutiner for hvordan dette formidles til barnehagemyndighet.

For at barn og foresatte skal kunne ivareta sine rettigheter, er de avhengig av kunnskap om barnehagens plikter og barnets rettigheter. Skolens generelle plikt ble i prop 57 L, vurdert til ikke å være tilstrekkelig, og det ble derfor innført ny § 9A-9 som blant annet stiller krav til at skolen skal informere elever og foresatte om rettighetene og pliktene i kap. 9A. Kristiansand kommune mener at tilsvarende plikt til informasjon også bør gjelde i barnehage.

### **Høringssvar**

Kristiansand kommune mener at forslaget ikke gir barnehagebarn tilstrekkelig rettssikkerhet. Vi ønsker at det lovfestes sterkere rettigheter for barn og foresatte, gjennom å gi det enkelte barn en individuell rettighet til et trygt og godt barnehagemiljø, samt at det innføres en håndhevingsordning. Vi mener videre at det må fremkomme at et trygt og godt barnehagemiljø, også omfatter det fysiske miljøet, og at det henvises til klagemulighetene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole. For at barn og foresatte skal kunne ivareta sine rettigheter, mener vi barnehagen må ha en plikt til å aktivt informere om rettigheter og plikter.



## **Nulltoleranse og forebyggende arbeid**

### Departementets forslag:

Ny § 20 skal lyde:

*«Nulltoleranse og plikt til fremmende og forebyggende arbeid  
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.  
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.»*

### Kommunedirektørens vurdering:

Barnehagen er en del av utdanningsløpet og lovbestemmelsene som omhandler et trygt og godt barnehagemiljø bør derfor etter Kristiansand kommunes vurdering, i størst mulig grad ses i sammenheng med opplæringsloven Kap.9A.

### Krav til nulltoleranse

Første avsnitt i forslag til ny § 20 lyder:

*«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.»*

Første avsnitt opplæringslova § 9A-3 lyder:

*«Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.»*

Kristiansand kommune anser det uheldig at det er ulikheter i forhold til hva som er regulert som en del av nulltoleranse/forebyggende arbeid, og som en del av aktivitetsplikten i barnehageloven og opplæringsloven. I opplæringsloven er gripe inn plikten tatt inn som en del av aktivitetsplikten i § 9A-4 og ikke som en del av kravet om nulltoleranse, slik det er foreslått i ny § 20 i barnehageloven. Vi har forståelse for at gripe inn plikten har en klar sammenheng med nulltoleranse, men vi anser at det samme også gjelder for plikten til å følge med, som nå er foreslått som en del av aktivitetsplikten i ny § 21. Dersom det kun er pliktene barnehagene har når man har mistanke og kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, (varsle, undersøke, tiltak) som skal reguleres i ny § 21, mener vi det ville være naturlig at også *følge med* plikten ble flyttet til ny § 20, da det har nær sammenheng med muligheten til å praktisere nulltoleranse og gripe inn. Vi anser imidlertid at dette vil være svært uheldig for samarbeidet mellom barnehage og skole. Flere kommuner har felles nettverk og handlingsplaner for trygt og godt miljø for barnehager og skoler, og det vil kunne medføre forvirring når pliktene i utgangspunktet er like, men ulikt plassert og formulert. Kristiansand kommune mener derfor at gripe inn plikten ikke bør være en del av ny § 20, men innføres som en del av ny § 21.

### Krav til systematisk arbeid:

Forslag til ny § 20 annet ledd:

*«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.»*

Opplæringslovas § 9A-3 annet ledd lyder:



*«Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helse, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.»*

Kristiansand kommune mener at barnehagelovens §20 annet ledd må samordnes med Opplæringslovens §9A-3, og ny kommunelov § 25-1. Kristiansand kommune mener at styrer i barnehage, bør ha tilsvarende plikt til internkontroll som rektor i skole.

Kristiansand kommune kan heller ikke se hvorfor det er nødvendig å bruke ulike begreper i forhold til beskrivelsen av det systematiske arbeidet. I barnehage er det foreslått «helse, trivsel og læring» og i skole «helse, miljøet og tryggheten».

#### **Høringssvar**

Kristiansand kommune støtter forslaget om at det blir lovfestet rett til nulltoleranse og forebyggende arbeid i § 20.

Vi mener likevel at § 20 første ledd må samordnes med oppl. § 9A-4 når det gjelder gripe inn plikten, og at § 20 annet ledd må samordnes med oppl. § 9A-3 og evt. endringer som kommer på bakgrunn av ny kommunelov § 25-1. Vi mener styrers ansvar i forhold til § 20 skal være likelydende rektors ansvar.

#### **Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste**

##### Departementets forslag

Departementet mener at det bør lovfestes i barnehageloven at hva som er best for barna, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

Forslag til ny § 3 lyder:

*«Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste  
Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.  
Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.  
Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Hva som er best for barna, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.»*

##### Kommunedirektørens vurdering

Kristiansand kommune støtter forslag om at barnekonvensjonen art. 3 tydeliggjøres i en innledende bestemmelse i § 3.

Kristiansand kommune mener imidlertid at bestemmelsen ikke er tydelig nok når det gjelder det enkelte barns rettighet til å få en individuell vurdering av hva som er til dette barnets beste.

Bestemmelsen i nåværende § 3 retter seg mot barns medvirkning/aktive deltakelse i forhold til planlegging og vurdering av barnehagens *virksomhet*. Når forslaget er at barnehagen skal vurdere hva som er *barnas* beste, forstås dette som en tydeliggjøring av barnets beste som



en kollektiv rettighet, og at barnehagen skal vurdere dette ved planlegging og gjennomføring av virksomheten som sådan.

I høringsutkastet under punkt 8.3.3 vises det til at der barnehagen skal ta avgjørelser om barn, må den i hvert tilfelle gjøre en konkret og individuell vurdering av hvilke tiltak som vil være til det beste for det enkelte barnet. Vi mener at lovteksten ikke i tilstrekkelig grad følger opp dette.

Kristiansand kommune mener at ny bestemmelse også må tydeliggjøre barnets beste som individuell rettighet, og at det må fremkomme at alle barn også har rett til å medvirke/være en aktiv deltaker i *egen sak*.

Både barnekonvensjonens art. 3 og grunnlovens § 104, bruker begrepet *barnets beste*, og har ilagt begrepet både en individuell og kollektive rettighet. Dette mener vi barnehageloven bør følge opp.

Kristiansand kommune vil også påpeke behov for at barns rett til medvirkning, og barnehagens plikt til å vurdere barnets beste bør følges opp med rundskriv/veiledere for å tydeliggjøre hva dette betyr i praksis, da særlig hvordan barnehagene kan vurdere barnets beste, der flere barns rettigheter står opp imot hverandre.

#### **Høringssvar**

Kristiansand kommune mener at ny § 3 må tydeliggjøre barnets beste som en individuell rettighet, og at det må fremkomme at alle barn har rett til å medvirke/være en aktiv deltaker i *egen sak*.

#### **En tydelig aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø**

##### Departementets forslag, §21:

*«Aktivitetsplikt for å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø*

*Alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø.*

*Alle som arbeider i barnehagen, skal varsle barnehagens styrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Styrer skal varsle den som er ansvarlig for barnehagen i alvorlige tilfeller.*

*Ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken. Det samme gjelder når et barn eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.*

*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 at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.*

*Barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå*

*a) Hvilke problemer tiltakene skal løse*

*b) Hvilke tiltak barnehagen har planlagt*



- c) Når tiltakene skal gjennomføres
- d) Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene
- e) Når tiltakene skal evalueres.»

#### Kommunedirektørens vurdering

Kristiansand kommune støtter forslaget om at det innføres en aktivitetsplikt. Likevel mener vi at forlaget i §21 må samordnes med opplæringslovens §9A-4. (Se våre kommentarer vedrørende § 20.)

Kristiansand kommune støtter forslaget om at det lages en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I tillegg bør det etter vår vurdering, stilles krav til dokumentasjon hvor det fremkommer hvordan barnehagen har oppfylt delpliktene. Rammeplanens punkt 7, som inneholder krav til dokumentasjon mener vi ikke er tilfredsstillende, da det gir rom for ulik praksis og vurdering i forhold til hva som er nødvendig å dokumentere. Vi mener derfor at dokumentasjonskravet i rammeplanen bør vurderes revidert, og tydeliggjort i samsvar med nye plikter i § 21.

For å kunne gjennomføre et tilsyn (og evt. behandle en klage i en håndhevingsordning) er det også avgjørende at det foreligger dokumentasjon på hva barnehagen faktisk har gjort, ellers vil det være vanskelig å sannsynliggjøre eventuelle brudd på regelverket. Dokumentasjon kan også være viktig for barnehagens egen oversikt over saken, samt være viktig for foresatte.

#### **Høringssvar §21**

Kr.sand kommune støtter at det innføres en bestemmelse som direkte regulerer barns psykososiale barnehagemiljø og personalets plikt til å handle. Vi mener likevel at § 21 må sees i sammenheng med oppl. § 9A-4, når det gjelder plikten til å gripe inn. Kristiansand kommune mener det må innføres krav til dokumentasjon av delpliktene.

#### **Skjerpet aktivitetsplikt**

Departementets forslag til ny § 22 lyder:

*§ 22 Skjerpet aktivitetsplikt dersom en ansatt i barnehagen krenker et barn*

*«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.»*

#### Kommunedirektørens vurdering:

Kristiansand kommune støtter at det innføres en skjerpet aktivitetsplikt.



I ønsker imidlertid at det ved gjennomgang av høringsinnspillene sees på formuleringer i forhold til innslagspunktet, både for ordinær og skjerpet aktivitetsplikt, da dette fremstår som upresist i høringsnotatet.

På s. 26 står følgende:

«det er barnets egen opplevelse som skal legges til grunn når barnehagen skal ta stilling til om barnet har et trygt og godt barnehagemiljø.»

På side 37 i høringsnotatet står følgende:

*«Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser. Dette gjelder selv om et barn ut fra sin egen subjektive opplevelse, opplever ytringen som krenkende».*

Det oppleves motstridende når barns opplevelse ikke gjennomgående legges til grunn i

### **Høringssvar §22**

Kristiansand kommune støtter forslaget om en skjerpet aktivitetsplikt der en ansatt i barnehagen krenker et barn.

### **Andre forslag**

#### **Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet**

##### Departementets forslag:

Ny § 7 c skal lyde:

*«Krav til samlet barnehageanlegg  
Kommunale og private barnehagers lokaler og utearealer skal ligge samlet med mindre det foreligger særlige hensyn som tilsier at de bør ligge på ulike steder. Kravet gjelder ikke for familiebarnehager.»*

##### Kommunedirektørens vurdering:

På s.42 i høringsnotat fremkommer

*«Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen kan ikke være større enn at barna og de ansatte enkelt må kunne bevege seg mellom de ulike enhetene som barnehagen består av»*

Kristiansand kommune ønsker at bestemmelsen i ny § 7c, blir fulgt opp med en presisering i rundskriv e.l. i forhold til hva det betyr å kunne bevege seg enkelt mellom enhetene. F.eks må det avklares om barna selv må kunne gå mellom enhetene, eller om det er ok at de går med en ansatt, f.eks dersom avstanden er svært kort, men en vei må krysses.

Kristiansand kommune er positiv til at det er foreslått å kunne gjøre unntak der det foreligger særlige hensyn, og vil trekke frem oppussing/utbygging som et særlig hensyn vi tenker kan gi grunnlag for unntak i en periode.

Kristiansand har svært få barnehager som kan tenkes å bli berørt av kravet, og vi anser at kravet kun er en presisering av tidligere innfortolket krav i barnehagelovens § 6, jf. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse av 04.02.13 til Fylkesmannen i oppland.

**Høringssvar:**

Kristiansand kommune støtter forslaget om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Beskrivelsen av kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet bør tydeliggjøres.

**Barnehagen skal ha internkontroll**Departementets forslag:

«§ 7 d Internkontroll i barnehagen

*Den ansvarlige for barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven og forskriftene til loven følges.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal den ansvarlige for barnehagen*

- a) utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»*

**Høringssvar:**

Kristiansand kommune støtter forslaget om internkontroll i barnehagen. Det er positivt at det blir større likhet mellom skole og barnehage når det gjelder internkontroll.

**Krav til kommunen som barnehagemyndighet**Departementets forslag:

«§ 8 a Krav til uavhengighet og likebehandling

*Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som ansvarlig for en eller flere barnehager.*

*Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.»*

Kommunedirektørens vurdering

Kristiansand kommune støtter departementets forslag til krav om uavhengighet for barnehagemyndigheten, for å lage et tydelig skille mellom eieroppgaver og myndighetsoppgaver. Dette vil også etter vår vurdering bygge opp under tilliten mellom



private barnehager og barnehagemyndigheten. Små kommuner må vurdere et interkommunalt samarbeid.

Kristiansand kommune støtter også å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet. Dette vil også sikre en mer lik kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierforhold.

Det bør tydeliggjøres hva som ligger i at *tilsynsoppgaven ikke bør ligge til et kontor eller en etat som ivaretar oppgaver med å drive kommunale barnehager*. Når det samtidig vises til at *oppgaven kan*

*løses gjennom interkommunalt samarbeid, kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunesamarbeid*, blir dette kravet utydelig (s. 49).

**Høringssvar:**

Kristiansand kommune støtter departementets forslag til krav om uavhengighet for barnehagemyndigheten, for å lage et tydelig skille mellom eieroppgaver og myndighetsoppgaver. Dette vil også etter vår vurdering bygge opp under tilliten mellom private barnehager og barnehagemyndigheten. Små kommuner må vurdere et interkommunalt samarbeid.

Kristiansand kommune støtter også å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet. Dette vil også sikre en mer lik kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierforhold.