

Kunnskapsdepartementet
Kirkegata 18
0153 Oslo

Oslo 12. november 2019

Høring om forslag til endringer i barnehageloven - regler om barnehagemiljø

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) viser til ovennevnte høringsnotat, og vil her gi merknader til forslagene. FFO ønsker primært å gi merknader til punkt 7, 8 og 9.

1. Generelle bemerkninger

FFO er veldig positiv til at prinsippet om barnets beste og nulltoleranse for mobbing i barnehagen lovfestes, og at barnehagene får samme aktivitetsplikt som skolene i dag når det gjelder å gripe inn der barna ikke har det trygt og godt. Vi er imidlertid bekymret for om rettsvernet til barna er godt nok slik forslaget nå foreligger.

Først og fremst er vi er det en svakhet at sanksjonsmulighetene som følger av opplæringslovens kapittel 9, ikke følger med inn i forslaget til endringer i barnehageloven. Det legges hverken opp til en dokumentasjonsplikt eller et klagesystem utenfor barnehagens ledelse. Foreldre har heller ingen mulighet til å påvirke eller etterprøve tiltakene barnehagen setter inn som en del av aktivitetsplikten. Når alt koker ned til en vurdering av om barnehagen har gjort «det som med rimelighet kan forventes», er FFO samlet sett bekymret for om forslaget faktisk vil gi en styrking av barnas rettssikkerhet på det psykososiale feltet.

Barnehagen er barnets første sosialiseringsarena og gjør store inntrykk. Relasjoner og sosialt samspill er av stor betydning, og gruppedynamikk og sosialt fellesskap står helt sentralt. I motsetning til i skolen hvor man presterer individuelt, presterer man i gruppe i barnehagen. Dette gjør at det psykososiale er like sentralt som det faglige. Å bli inkludert i fellesskapet kan være særlig utfordrende for funksjonshemmede og kronisk syke barn, og de kan trenge spesiell oppmerksomhet og bistand rundt dette. At barn får nødvendig hjelp allerede i barnehagealder kan bidra til et bedre utbytte av barnehagen og redusert behov for spesialundervisning senere i utdanningsløpet.

Høringsuttalelsen må ses i sammenheng med høringsuttalelse om miljø og helse i barnehager og skoler med frist 30.12.19.

1.1 Relevant regelverk

FFO vil påpeke viktigheten av å nevne FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), herunder spesielt artikkel 7 om barn med funksjonsnedsettelse. Artikkelen sier at «Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på linje med andre» og at «ved alle handlinger som berører barn med nedsatte funksjonsevne skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

2. Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste

2.1 Barns medvirkning

Sivilt samfunn påpeker i vår alternative rapport til CRPD-komiteen¹ at det er forsket lite på oppfyllelse av funksjonshemmede barns rett til å bli hørt, delta og medvirke. Eksisterende forskning gir grunn til å tro at disse barna i mindre grad enn andre barn får oppfylt sin rett til å bli hørt.

FFO mener det er bra at det settes fokus på barns rett til å bli hørt og involvert i saker som gjelder barnehagemiljøet. Det foreslås imidlertid ingen endringer i lovteksten i § 3 ettersom eksisterende regler anses å ivareta hensynet til barns medvirkning. FFO mener imidlertid at ordlyden i barnehagelovens § 3 «*Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet*» fremstår for vid. En bedre og tydeligere formulering ville vært «*Barnehagen skal ivareta barns rett til medvirkning ved å legge til rette for og oppmuntre til at barna skal bli hørt jf. Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1, CRPD artikkel 7 og barnehageloven §§ 1 og 3.*». Ovennevnte forslag vil bedre bidra til å klargjøre innholdet i bestemmelsen.

2.2 Hensynet til barnets beste

Barnekomiteen anbefalte i 2018 at Norge sikret at prinsippet om barnets beste ble tilstrekkelig integrert i alle lovbestemmelser og juridiske og administrative beslutningsprosedyrer. FFO er derfor svært positiv til at hensynet til barnets beste inkluderes i barnehageloven. Dette er også i tråd med CRPD artikkel 7 punkt 2 som sier at «*ved alle handlinger som berører barn med nedsatt funksjonsevne skal barnets beste være et grunnleggende hensyn*».

3. Nulltoleranse og plikt til fremmede og forebyggende arbeid, § 20

3.1. Generelle bemerkninger

FFO er positiv til at det lovfestes en nulltoleranse for mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Det foreligger imidlertid noen uklarheter ved forslaget.

Det står under forklaring til foreslåtte § 20 at det avgjørende for om nulltoleranseprinsippet slår inn, er om *barnet kan oppleve* krenkelsene som nedverdiggende eller integritetskrenkende. Det legges her opp til en subjektiv vurdering, noe som er i tråd med resten av forslaget hvor barnets oppfatning av situasjonen gjennomgående vektlegges. I punkt 7.3.3 fremkommer det imidlertid at ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill *ikke* regnes som krenkelser. Det uttales at dette «*gjelder selv om et barn ut fra sin egen subjektive opplevelse, opplever ytringen som krenkende.*» Dette er tilsvarende ordning som i opplæringsloven.

FFO mener forslaget for det første strider med det som står under § 20 om at det avgjørende for om nulltoleranseprinsippet slår inn, er om *barnet selv* opplever krenkelsene som nedverdiggende eller integritetskrenkende. For det andre blir det merkelig sett opp mot sammenhengen i §§ 20 og 21, hvor § 20 om nulltoleranse samsvarer med terskelen for når ansatte skal gripe inn i en situasjon og hva som utløser den skjerpede aktivitetsplikten etter § 21. Se pkt. 9.3.6, hvor det er tilstrekkelig at barn forteller at han eller hun utsettes for noe som er leit eller at han eller hun mistrives før undersøkelsesplikten etter § 21 trer inn.

FFO stiller spørsmål ved hvorfor det legges til grunn en objektiv norm på ytringer som anses som en del av et sosialt samspill, all den tid dette egentlig er en subjektiv vurdering. Det kan være vanskelig for barnehageansatte å definere hvilke ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, og det kan forekomme store forskjeller. Spesielt kan dette ramme barn med kognitive utfordringer som kan oppleve å bli krenket og tilsidesatt av utsagn jevnaldrende barnehagebarn ikke nødvendigvis reagerer på.

¹ Se side 12: https://ffo.no/globalassets/rapporter/210x260_alternativrapporten-norsk.enkels.pdf.

Barnehagen skiller seg dessuten fra opplæringsloven hvor hovedformålet er å lære seg å prestere i en sosial setting i motsetning til skolen hvor det presteres individuelt. Barnehagen er barnets første sosialiseringsarena og utsagn kan gjøre store inntrykk selv om det av voksne oppfattes som bagatellmessig. Hvis man skal jobbe for trygghet og tilhørighet i barnegruppen, så må barnets subjektive oppfatning være avgjørende for hva som anses som krenkende etter § 20.

FFO mener derfor at det burde være en plikt til å gripe inn i *alle* tilfeller der barnet opplever krenkelsene som nedverdiggende eller integritetskretnkende. Dette er i tråd med resten av forslaget og prinsippet om barnets beste.

3. Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, § 21

3.1. Generelle bemerkninger

FFO stiller seg veldig positiv til at departementet mener det bør innføres en aktivitetsplikt tilsvarende den som er gitt i opplæringsloven, og at denne lovfestes. Som nevnt innledningsvis, er vi imidlertid bekymret for om rettsvernet til barna er godt nok slik forslaget foreligger.

For det første har foreldre liten mulighet til å påvirke barnehagens tiltak, eller klage til ledelsen i barnehagen dersom de mener at tiltakene er uhensiktsmessige eller utilstrekkelige. Lovutkastet sier for det andre ingenting konkret om hva som skal være håndhevingsorgan, utover at kommunen har en generell plikt til å påse at regelverket blir fulgt. Det er en stor svakhet og mangel at det ikke foreslås en klage- og håndhevingsordning tilsvarende opplæringslovens.

For det tredje pålegges ikke barnehagene å dokumentere delpliktene i aktivitetsplanen. Uavhengig av klage- og håndhevingsordning, er det viktig for foreldre å kunne etterprøve om barnehagen faktisk har gjort alt som med rimelighet kan forventes.

Nedenfor følger nærmere kommentarer til enkelte av delpliktene.

3.2 Plikt til å undersøke

Det er positivt at departementet understreker barnets rett til å bli hørt og bli tatt på alvor ved å lovfeste at når barnet sier ifra, skal barnehagen alltid undersøke saken nærmere. At barnet «sier ifra» må tolkes vidt, er en veldig viktig presisering. I forslaget nevnes det som eksempler at det er tilstrekkelig at et barn forteller at han eller hun utsettes for noe som er leit eller vanskelig eller at han eller hun mistrives. I denne vurderingen må det også sørges for at barn uten taleevne eller som har vanskeligheter med å formulere seg, blir tilstrekkelig ivaretatt. Her spiller foreldrene naturligvis en sentral rolle, men det er viktig at personer som jobber i barnehagen har nødvendig kompetanse på barn med funksjonsnedsettelse. FFO legger til grunn at dette rettslig ivaretas gjennom barnehagelovens kapittel V, men forventer at barnehagene får tilstrekkelige midler til kompetanseheving blant de ansatte, og at bemanningsnormen oppfylles.

3.3. Plikt til å sette inn egnede tiltak og dokumentasjonskrav

Det er forståelig at det ikke er hensiktsmessig å beskrive fullt ut i loven hvilke tiltak som blir aktuelle, og at dette er noe barnehagen må avgjøre i hver enkelt sak etter en faglig og skjønnsmessig vurdering. FFO mener imidlertid at utkastet ikke i tilstrekkelig grad skisserer problemet som oppstår når en barnehage ikke tar tak i problemer, eller når tiltakene barnehagene iverksetter ikke har den ønskede effekt. Kommunene er svært forskjellige og det er store ulikheter i tjenestetilbud og ressurser. Noen er folkerike bykommuner med solid administrasjon. Andre kommuner er små, og der kan i enkelte tilfeller ett og samme menneske være barnehageeier, barnehagemyndighet for både offentlige og private barnehager, skoleeier, leder for barnevernstjenesten og PPT.

Skal en skjønnsmessig vurdering av egnede tiltak fungere, må det for det første være mulig for foreldre å påvirke barnehagens tiltak. For det andre må det være mulig å klage til ledelsen i barnehagen eller fylkesmannen dersom de mener at tiltakene er uhensiktsmessige eller utilstrekkelige. Sistnevnte henger sammen med at barnehagen burde dokumentere det som er forsøkt.

FFO mener det er en stor svakhet ved forslaget at det ikke lovfestes at de som jobber i barnehagen må dokumentere skriftlig at de har grepet inn rundt krenkelser, at de har varslet styrer om at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø eller at de skal dokumentere det de gjør når de gjennomføres tiltak i en sak. Uten slik dokumentasjon, kan barnehagen skjule seg bak at tiltakene har vært faglig forsvarlig uten å ha bevis for det og uten at foreldre har mulighet til å påklage det som er gjort. Det blir med andre ord umulig for utenforstående å etterprøve om barnehagen faktisk med rimelighet har gjort det som kan forventes.

FFO mener det mest hensiktsmessige er å kopiere ordningen i opplæringsloven. Ny § 21 sjette ledd bør se slik ut: «Barnehagen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte ledd». Hva som dokumenteres og hvordan må tilpasses den enkelte virksomhet og formålet med dokumentasjon på lik linje med det som følger av opplæringsloven.

3.4. Skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker et barn, § 22

Det er positivt med en lovfesting som gir et tydelig signal om å være oppmerksomme også overfor krenkelser fra ansatte. FFO mener imidlertid, i likhet med det som står under punkt 3, at forslaget ikke går langt nok. At det skal varsles «raskt», vil ikke avhjelpe det faktum at bestemmelsen mangler dokumentasjonsplikt og en klageinstans.

4. Avsluttende bemerkninger

Når alt kokes ned til en vurdering av om barnehagen har gjort «det som med rimelighet kan forventes», så er det ekstra viktig at dette etterprøves. Uten en dokumentasjonsplikt eller klageadgang, blir dette veldig vanskelig å håndheve og man kan ikke med sikkerhet si hva barnehagen faktisk har gjort og ikke. Dette bidrar ikke til en styrking av barns psykososiale miljø i barnehagen.

FFO er åpen for dialog med departementet på alle ovennevnte områder.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Eva Buschmann
Styreleder



Lilly Ann Elvestad
generalsekretær