

Høringsnotat

Forslag til endringer i barnehageloven

(Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)

12. august 2019

Innledning.....	4
Del 1 Barnehagemiljø	5
1 Bakgrunnen for forslaget	5
2 Kunnskapsgrunnlag	6
3 Relevant regelverk.....	8
4 Reguleringen i andre land.....	11
5 Om evalueringen av reglene i opplæringsloven kapittel 9A	12
6 Valg av innretning av reguleringen om barnehagemiljø	13
6.1 Innledning	13
6.2. Vurdering av lovfesting av en individuell rett med en håndhevingsordning	14
7 Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende	16
7.1 Bakgrunn.....	16
7.2 Gjeldende rett.....	16
7.3 Departementets vurderinger	17
7.3.1 Krav til å arbeide forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø	17
7.3.2 Nulltoleranse mot mobbing, utestengelse, trakassering, diskriminering og andre krenkelser.....	18
7.3.3 Plikt til å gripe inn for å hindre at barn blir skadet eller utsettes for krenkelser	19

7.4 Departementets forslag	20
8 Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste	20
8.1 Bakgrunn.....	20
8.2 Gjeldende rett.....	20
8.3 Departementets vurderinger.....	21
8.3.1.Barnas medvirkning.....	21
8.3.2. Foreldrenes medvirkning.....	22
8.3.3 Plikten til å ta hensyn til barnets beste	22
8.4 Departementets forslag	23
9 Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø	24
9.1 Bakgrunn.....	24
9.2 Gjeldende rett.....	24
9.3 Departementets vurderinger.....	25
9.3.1. En aktivitetsplikt som skal sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø	25
9.3.2. En aktivitetsplikt med flere delplikter	26
9.3.3 Plikt til å følge med	27
9.3.4 Plikt til å varsle barnehagens styrer.....	28
9.3.5 Plikt til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen.....	28
9.3.6 Plikt til å undersøke	29
9.3.7 Plikt til å sette inn egnede tiltak.....	31
9.3.8 Hvem skal omfattes av aktivitetsplikten?	32
9.3.9 Når er barnehagens aktivitetsplikt oppfylt?	33
9.3.10 Plikt til å utarbeide en skriftlig plan	34
9.3.11 Skal barnehagen dokumentere at den oppfyller aktivitetsplikten?	35
9.3.12 Skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker barn	36
9.3.13 Behandling av personopplysninger	37
9.4 Departementets forslag	38
Del 2 Andre forslag.....	39
10 Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet	39
10.1 Bakgrunn	39

10.2	Gjeldende rett	39
10.3	Friskoleloven	41
10.4	Departementets vurderinger	41
10.5	Departementets forslag	42
11	Krav til internkontroll i barnehagen	43
11.1	Bakgrunn	43
11.2	Gjeldende rett	44
11.3	Departementets vurderinger	44
11.4	Departementets forslag	47
12	Regulering av kommunen som barnehagemyndighet	47
12.1	Bakgrunn	47
12.2	Gjeldende rett	48
12.3	Departementets vurderinger	48
12.4	Departementets forslag	51
Del 3	Felles	51
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	51
	Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende	51
	Barn og foreldres medvirkning	52
	Aktivitetsplikt	52
	Kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet	52
	Internkontroll i barnehagen	53
	Regulering av kommunen som barnehagemyndighet	53
14	Merknader til lovbestemmelsene som foreslås	53
15	Merknader til forslaget til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager	60
16	Lovforslag	60
17	Forslag til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager	63

Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

Departementet foreslår å lovfeste regler som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Begrepet barnehagemiljø omfatter vanligvis både det psykososiale og det fysiske miljøet. Fordi dette høringsnotatet handler om det psykososiale miljøet alene, brukes begrepet for enkelthets skyld om det psykososiale miljøet. Helse- og omsorgsdepartementet holder på å gå igjennom regelverket for det fysiske barnehage- og skolemiljøet. Høringsnotat om ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler, blir sendt på høring omtrent samtidig som dette høringsnotatet.

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og for å forebygge tilfeller der barn opplever at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og at alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn ved slike krenkelser.

Departementet foreslår å lovfeste en aktivitetsplikt som skal sikre at barnehagen handler raskt og riktig når et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Alle som arbeider i barnehagen, skal følge med og varsle styrer ved mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Der det er varslet om mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen undersøke saken og eventuelt sette inn egnede tiltak. Departementet foreslår en skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller der en voksen i barnehagen krenker barn.

Bestemmelsene om medvirkning for barnehagebarna, foreldrerådet og samarbeidsutvalget vil omfatte barnehagens arbeid med barnehagemiljøet. Departementet foreslår å lovfeste at hva som er barnas beste, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

I høringsnotatet foreslår departementet også noen endringer som ikke er direkte relatert til barnehagemiljøet. Departementet foreslår å innføre et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Departementet foreslår også å innføre et krav om at barnehagen skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene den har der den driver en eller flere barnehager. Videre foreslår departementet å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene. Departementet vil vurdere om en del av bestemmelsene i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver bør endres som følge av forslagene i dette høringsnotatet og høringsnotatet om regulering av private barnehager. Departementet vil gjøre en felles gjennomgang av rammeplanen etter at lovendringene er vedtatt.

Del 1 Barnehagemiljø

1 Bakgrunnen for forslaget

NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget) synliggjorde at mobbing forekommer blant barn i barnehagen, og at arbeid for et godt psykososialt barnehagemiljø er helt avgjørende for å forebygge mobbing. Utvalget framhevet at barnehagen er en viktig arena der barn tidlig tilegner seg sosial kompetanse, og understreket betydningen av at arbeid med det psykososiale miljøet i barnehagen og i grunnopplæringen ses i sammenheng.

I Folkehelsemeldingen, Meld. St. 19 (2014–2015), varslet regjeringen en gjennomgang og oppdatering av regelverket for fysisk og psykososialt miljø i barnehager og skoler. I Prop. 1 S (2015–2016) påpekte regjeringen at barnehagene skal være inkludert i regjeringens arbeid mot mobbing.

I behandlingen av Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* fattet Stortinget enstemmig følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø, jf. opplæringsloven § 9a.»

I innstillingen fra familie- og kulturkomiteen er vedtaket begrunnet i «behov for ytterligere lovstøtte for barnehagens relasjons- og antimobbearbeid», se Innst. 348 S (2015–2016). Under debatten i Stortinget ble vedtaket omtalt i forbindelse med mobbing og betydningen av at alle barnehagebarn føler trygghet i hverdagen sin som grunnlag for mestring, utvikling og læring.

Et godt leke- og læringsmiljø omfatter alle deler av det psykososiale miljøet, slik som vennskap, inkludering og forebygging av krenkelser, trakassering, vold og mobbing, se NOU 2012:1. Et trygt og godt barnehagemiljø innebærer ikke bare fravær av krenkelser, men at barnet selv opplever at det er trygt og godt i barnehagen, at det er inkludert i barnegruppen, og at det å gå i barnehagen er en positiv opplevelse og noe barnet ser fram til. De ansatte i barnehagen må være bevisste på hva som påvirker det enkelte barns opplevelse av barnehagemiljøet.

Kvaliteten på det fysiske miljøet har betydning for det psykososiale miljøet. Fordi reglene om det psykososiale barnehagemiljøet må ses i sammenheng med reglene om det fysiske miljøet, blir forslag til en ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler sendt på høring omtrent samtidig med dette høringsnotatet. Når det gjelder regelverk om sikkerhet og beredskap som i dag ligger i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. vil departementet utrede dette med sikte på å overføre ansvaret for sikkerhet og beredskap fra Helse- og omsorgsdepartementet til Kunnskapsdepartementet.

2 Kunnskapsgrunnlag

Forskning indikerer at mellom åtte og tolv prosent av barnehagebarna i Norge kan oppleve mobbing, i form av plaging, erting eller gjentatt utestengelse fra lek. Noen både av barn og av voksne¹.

Barn uttrykker at lek og vennskap er det viktigste i barnehagen. Lek og lekpregede aktiviteter i barnehagen fremmer inkludering i barnefellesskapet, vennskap og trivsel og utvikling av sosiale ferdigheter². For å skape gode vilkår for trivsel i barnehagen må man arbeide helhetlig, langsiktig og systematisk. Forskning viser at barn som ikke er sosialt inkludert lett havner i risikozonen for å bli utsatt for mobbing. Det antas å være en sammenheng mellom barns ønske om å opprettholde og forsterke vennsksrelasjoner, og mekanismer som systematisk stenger andre ute³. Barn har ofte behov for støtte for å etablere vennskap. Et vennsksforhold kan bidra til å beskytte et barn mot mobbing⁴.

I 2012 ga foreldreutvalget for barnehager (FUB) ut brosjyren *Mobbing i barnehagen*. Brosjyren vekket motstand i enkelte fagmiljøer som blant annet hevdet at siden små barn ikke forstår konsekvensene av sine handlinger, er de heller ikke i stand til å mobbe.

Diskusjonen vekket imidlertid engasjement som resulterte i forskningsprosjektet *Hele barnet – hele løpet* om mobbing i barnehagen⁵. Funnene fra studien bekrefter tidligere forskning, samt at vennskap og lek er avgjørende for barns trivsel i barnehagen og for forebygging av mobbing. Det vakte oppsikt at det i hver av de observerte barnehagene i prosjektet viste seg å være ett til to barn som systematisk ble avvist og utestengt fra lek av de andre barna. Typisk for disse barna var:

- manglende lekekompetanse
- manglende språk- eller kommunikasjonsferdigheter
- offeret ble oversett og negativt definert av de ansatte i barnehagen

Det framkom videre at 7,5 prosent av de ansatte i barnehagen mente barn som blir mobbet, selv har noe av skylden for at de blir mobbet. Studien avdekket hvor alvorlig

¹ Lund, I. (red), Godtfredsen, M., Helgeland, A., Nome, D.Ø., Kovac, B.V. og Cameron, D.L. (2015): *Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen*, Oslo: Foreldreutvalget for barnehager og Bratterud, Å., Sandseter, E.B.H. og Seland, M. (2012): *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. Rapport 21/2012 Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge, NTNU og DMMH. S. 69

² Evertsen, C., Tveitereid, K., Plischewski, H., Hancock, C. og Størksen, I. (2015): På leit etter læringsmiljøet i barnehagen. En synteserapport fra Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger og Bratterud, Å., Sandseter, E.B.H. og Seland, M. (2012): *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. Rapport 21/2012 Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge, NTNU og DMMH og Brandlistuen, R.E., Helland, S.S., Evensen, L., Schjølberg, S., Tambs, K., Aase, K. og Wang, M.V. (2015): *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet*. Rapport 2/2015, Folkehelseinstituttet.

³ Bliding, M. (2004). Inneslutandets och uteslutandets praktik: En studie av barns relationsarbete i skolan (Vol. 214). Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

⁴ Kirves, L., & Sajaniemi, N. (2012). Bullying in early educational settings. *Early Child Development and Care*, 182(3-4), 383-400.

⁵ Lund, I. (red), Godtfredsen, M., Helgeland, A., Nome, D.Ø., Kovac, B.V. og Cameron, D.L. (2015): *Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen*, Oslo: Foreldreutvalget for barnehager

situasjonen var for en del barn i norske barnehager og bidro til at tematikken kom høyere opp på dagsorden i barnehage-Norge.

I 2012 ga Utdanningsdirektoratet ut veilederen *Barns trivsel – voksnes ansvar. Forebyggende arbeid mot mobbing starter i barnehagen*. Denne veilederen handler om hvordan ansatte kan støtte barnas sosiale utvikling og arbeide for å skape et godt psykososialt miljø som forebygger mobbing og krenkelser.

Undersøkelser viser at personalets kompetanse, evne og vilje til å inngå i gode relasjoner med barn, gi god omsorg, støtte barns lek og inspirere og støtte barns læringsprosesser, er vesentlig for at barn skal oppleve å være inkludert, og for at man skal kunne forebygge mobbing i barnehagen. Samtidig viser forskning fra norske barnehager at slik kompetanse både varierer mellom barnehagene og innad i personalgrupper⁶. Resultater fra GoBan-undersøkelsen indikerer at barnehagene i særlig grad svikter på å støtte de minste barnas evne til å inngå i relasjoner med hverandre⁷. Dette gir et dårlig grunnlag for inkludering av sårbare barn i barnegruppen, og kan legge grunnlag for utestenging og mobbing.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet leverte Læringsmiljøsenteret i Stavanger og Regionalt kunnskapssenter for barn og unge i Bergen (RKBU Vest) i 2017 en felles kunnskapsoppsummering om skadevirkningene etter mobbing.⁸ Rapporten dokumenterer svært alvorlige sammenhenger mellom mobbing og helseskader. De viktigste eksemplene er nedsatt selvtillit, emosjonelle plager som depresjon og angst og psykosomatiske problemer som hodepine, mage- og ryggsmarter, kvalme og søvnproblemer. I tillegg finner forskerne at mobbing øker risikoen for selvmordstanker og selvmordsforsøk.

Regjeringen har lansert nye tiltak mot mobbing og andre krenkelser i barnehage og skole gjennom lovendringer, kompetanseheving, støtte og veiledning til berørte barn og unge og deres familier.

Det mest omfattende tiltaket er kompetansesatsingen for voksne i skoler og barnehager for å styrke deres evne til å forebygge og håndtere mobbing. Tiltakene omfatter både ledere, lærere og andre ansatte i barnehager og skoler, i tillegg til ansatte som arbeider med dette fagområdet i kommunene. Tiltakene er samtidig differensierte for å være best mulig tilpasset utfordringene som den enkelte kommune har i sine skoler og barnehager.

Kompetansearbeidet har siden starten i 2017 vært basert på at de kommunene som har de største utfordringene i skolene og barnehagene sine, får hjelp og støtte først. Disse kommunene får også mer bistand enn andre kommuner, herunder et betydelig innslag av

⁶ Engvik, M., Evensen, L., Gustavson, K., Fufen, J., Johansen, R., Lekhal, R., Schjølberg, S., Wang, M.V. og Aase, H. (2014): *Sammenhenger mellom barnehagekvalitet og barns fungering ved 5 år. Resultater fra Den norske mor og barnundersøkelsen*. Rapport 2014:1 Folkehelseinstituttet og Johansson, E. (2012): «Læringskulturer i spenningsfeltet mellom 'vi og de andre'» i Vist, T. og Alvestad, M. (red.): *Læringskulturer i barnehagen: flerfaglige forskningsperspektiver*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

⁷ Bjørnstad, Elisabeth & Ellen Os. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*. Vol 26 (1), p.111-127. DOI: [10.1080/1350293X.2018.1412051](https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051)

⁸ Breivik, K., Bru, E., Hancock, C. H. H., Idsøe, E. C., Idsøe, T., & Solberg, M. E. (2017). *Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøsenteret

hjelp og støtte fra eksterne miljøer. Dette inkluderer også de ansatte i barnehagesektoren, og det er nå utviklet egne tiltak tilpasset disse barnehagene.

Andre kommuner, skoler og barnehager som også har utfordringer knyttet til mobbing, men som har gode forutsetninger for egenutvikling og som selv kan definere sine behov, får tilbud om skolebasert kompetanseutvikling i samarbeid med andre skoler og barnehager i samme situasjon. Der er dette tiltaket som samler fleste skoler og barnehager, med tilhørende kommuner.

Mange kommuner har gjennom flere år arbeidet godt og systematisk med utfordringene knyttet til læringsmiljø og mobbing. Disse kommunene har ofte lave mobbetall i skolene sine. Men heller ikke slike kommuner kan melde seg ut av kompetansesatsingen, situasjonen kan raskt endre seg. Utdanningsdirektoratet tilbyr nå en rekke nettressurser som både skoler og barnehager kan benytte for å styrke arbeidet mot mobbing.

I tillegg kommer kompetansearbeid gjennom den desentraliserte ordningen. I en undersøkelse blant 106 kommuner som har deltatt i denne ordningen i 2018, svarte 64 prosent av dem at læringsmiljø er ett av temaene som de arbeider med.

Samlet betyr dette at mer enn tusen barnehager og skoler over hele landet har deltatt – eller deltar – i kompetansearbeid mot mobbing. Utdanningsdirektoratet har i tillegg utarbeidet en prognose for hele perioden 2017-2020 som viser at 180 kommuner med samlet 700 skoler og 700 barnehager har fått eller vil få et tilbud om kompetansearbeid mot mobbing.

Det nettbaserte kompetansetilbudet kommer i tillegg til denne satsningen.

Partnerskap mot mobbing ble etablert i januar 2016 mellom regjeringen og tolv organisasjoner, og erstatter det tidligere *Manifest mot mobbing*. Videre er det fra høsten 2018 etablert en nasjonal ordning med fylkesvise mobbeombud for alle barn og elever i barnehage og grunnskole.

3 Relevant regelverk

Barnehageloven

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager, heretter kalt barnehageloven, regulerer barnehagene i Norge. Loven gjelder for både private og kommunale barnehager. Loven regulerer ikke direkte barns psykososiale barnehagemiljø. Ut fra formålsbestemmelsen og andre bestemmelser kan det indirekte utledes at barn skal ha et trygt og godt miljø i barnehagen. Departementet redegjør nærmere for kravene i barnehageloven under de aktuelle kapitlene i høringsnotatet.

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, heretter kalt rammeplanen, inneholder flere krav som har som formål å skape et

barnehagemiljø som er trygt og godt for barna. Departementet redegjør nærmere for kravene i rammeplanen under de aktuelle kapitlene i høringsnotatet.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har til formål å bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygge sykdom og skade. Forskriften er en utfylling av den mer generelle forskriften om miljørettet helsevern og gjelder for barnehager og andre lignende virksomheter, grunnskoler og videregående skoler.

Forskriften har et generelt krav om at virksomhetene skal være helsemessig tilfredsstillende og stiller flere mer konkrete krav til virksomheten, blant annet krav til barnehagens fysiske miljø som lokaler og uteområder. Forskriften § 12 stiller krav til at «virksomheten skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold».

Virksomhetens eier har ansvaret for at det etableres et internkontrollsystem. Lederen for virksomheten har ansvaret for at virksomheten overholder forskriften og følger opp pålegg. Lederen har ansvaret for at nødvendige opplysninger gis til kommunen. Videre har lederen ansvaret for at foreldre og barn får informasjon om forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene og skolene overholder bestemmelsene i forskriften. Kommunen kan fatte enkeltvedtak med hjemmel i folkehelseloven §§ 13 til 16, og kan blant annet gi pålegg om retting og stansing. Hvis noen har bedt kommunen om å gi pålegg i samsvar med forskriften, er avgjørelsen et enkeltvedtak selv om pålegg ikke blir gitt. Etter folkehelseloven § 19 er fylkesmannen klageinstans for kommunens vedtak.

Personopplysningloven og personvernforordningen

Personvernforordningen – forordning (EU) 2016/679 – er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven. Loven og forordningen gir regler for behandling av personopplysninger. Reglene legger plikter på virksomheter som behandler personopplysninger, samtidig som den gir en rekke rettigheter til de enkeltpersonene virksomhetene behandler personopplysninger om.

Kommunen som barnehagemyndighet og barnehagene har oppgaver etter barnehageloven som forutsetter behandling av en del opplysninger om barna. Personopplysninger behandles blant annet i forbindelse med opptak, oppfyllelse av rettigheter til for eksempel spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring og tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjonsevne, og i kontakten mellom barnehagen og foreldrene. Det blir også behandlet særlige kategorier av personopplysninger i barnehagene, for eksempel helseopplysninger.

All behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av forordningen artikkel 6. Forordningen artikkel 9 fastsetter ytterligere regler om behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e gir adgang til behandling når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er

pålagt. Den behandlingsansvarlige må i tillegg kunne vise til et supplerende grunnlag i nasjonal rett for behandlingen, jf. forordningen artikkel 6 nr. 3. I forarbeidene til personopplysningsloven er det uttrykt at det er tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget gir grunnlag for å utøve myndighet eller å utføre en oppgave i allmennhetens interesse. I tillegg må det være nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utøve myndigheten eller utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget⁹.

Behandling som innebærer inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8, kan gjøre det nødvendig med et tydeligere rettslig grunnlag for behandlingen. Punkt 41 i personvernforordningens fortale gir uttrykk for at et rettslig grunnlag bør være tydelig og presist, slik at det er forutsigbart for den registrerte. Hva som kreves av det supplerende rettsgrunnlaget, må avgjøres etter en konkret vurdering¹⁰.

Dagens behandlinger av personopplysninger i barnehagene har rettslig grunnlag først og fremst i barnehageloven. Kunnskapsdepartementet har satt i gang et arbeid med å gjennomgå og vurdere behov for endringer i blant annet barnehageloven for å se om formålene i personvernforordningen om klarhet, forutsigbarhet mv. bør ivaretas på en bedre måte.

Folkerettslige forpliktelser

Hva som er barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når det skal tas beslutninger som berører barn, jamfør FNs barnekonvensjon artikkel 3.1. Barnekonvensjonen er tatt direkte inn i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4.

Barn som er i stand til å uttrykke seg skal stå fritt til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, jamfør barnekonvensjonen artikkel 12. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Alle barn har rett til beskyttelse mot vold, som også omfatter beskyttelse mot mobbing og andre krenkelser, jamfør barnekonvensjonen artikkel 19.

Konvensjonen inneholder flere grunnleggende rettigheter for barn og unge. Sentrale bestemmelser for barns helse og trivsel er blant annet artikkel 3.2 og 3.3. hvor det står at:

«2. Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.

⁹ Prop. 56 LS (2017-2018) Lov om behandling av personopplysninger og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen punkt 6.3.2

¹⁰ Prop. 56 LS (2017-2018) punkt 6.4

3. Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.»

Opplæringsloven

Opplæringsloven kapittel 9 A regulerer elevenes skolemiljø. Reglene om elevenes psykososiale skolemiljø ble revidert i 2017 og er en oppfølging av NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget). Kapittelet gir elevene rett til et trygt og godt skolemiljø og pålegger skolene konkrete plikter for å sikre dette. Reglene gjelder for elever i grunnskoler og videregående skoler, både når de er på skolen, i skolefritidsordninger og i leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven, jamfør opplæringsloven § 9 A-1. Reglene gjelder også for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12. Videre gjelder de for frittstående grunnskoler og videregående skoler, jamfør friskoleloven § 2-4. Det er kommunene, fylkeskommunene og de private skoleeierne som har ansvaret for at den enkelte skole oppfyller kravene i loven.

4 Reguleringen i andre land

Hvordan barnehagemiljøet er regulert i Sverige og Danmark ble sett på i *NOU 2012:1 Til barnas beste*. Barnehagemiljøet er regulert i lov i begge landene.

Det følger av den svenske skollagen kapittel 8 § 8 at barnehageeier skal sørge for et godt miljø. I henhold til formålsbestemmelsen i kapittel 8 § 2 skal barnehagen stimulere barns utvikling og læring, og den skal blant annet legge vekt på trygghet, omsorg og sosial kompetanse. Kapittel 8 § 11 gir regler om fortløpende utviklingssamtaler, som også skal ivareta barnehagens miljø. Skollagen kapittel 6 har bestemmelser om vern mot krenkende handlinger, men disse er ikke gjort gjeldende for barnehagene.

Det følger av den danske dagtilbudsloven § 7 første ledd at barn skal ha et psykisk barnemiljø som fremmer trivsel, sunnhet, utvikling og læring. Lovens § 8 bestemmer at arbeidet med barnehagemiljøet skal være en integrert del av barnehagens pedagogiske arbeid. Det skal framgå av den pedagogiske læreplanen hvordan arbeidet med et godt barnehagemiljø blir integrert i det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Barnehagemiljøet skal vurderes ut fra et barneperspektiv, og i vurderingen skal det tas hensyn til barnas alder og modenhet. § 7 er formulert som en rettighet og legger til grunn at mangler ved barnehagemiljøet kan påklages. Det er likevel ikke formaliserte klageregler som er knyttet direkte til miljøet.

5 Om evalueringen av reglene i opplæringsloven kapittel 9A

Deloitte har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomført en evaluering av de nye reglene i opplæringsloven kapittel 9 A¹¹, se rapporten "Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven" fra juni 2019.

Evalueringen viser at nytt kapittel 9 A langt på vei virker i samsvar med intensjonen. Samlet sett er det Deloitte vurdering at utviklingen går i retning av at skolene handler raskere og riktigere i situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen, og at elevens subjektive oppfatning av en sak blir vektlagt i større grad enn tidligere. Håndhevingsordningen vurderes også å være både enklere og mer brukervennlig enn tidligere ordninger, samt tryggere med hensyn til eleven som melder en sak og denne elevens foreldre. Håndhevingsordningen er imidlertid fremdeles et stykke unna å oppfylle intensjonen om en raskere ordning. I tillegg er det skoleeiere og skoler som fortsatt har en vei å gå for å implementere lovkravene, og det er derfor viktig å opprettholde fokuset på tematikken og på kontinuerlig læring og forbedring for å sikre at intensjonene og målene med lovendringen innfris.

Evalueringen avdekker også at lovendringen på flere områder har skapt utfordringer og utilsiktede konsekvenser, og at det er behov for nærmere føringer og avklaringer på en del punkter. Basert på funn i evalueringen anbefaler Deloitte at følgende momenter blir særlig fulgt opp i det videre arbeidet med å vurdere behov for endringer i regelverk eller andre virkemidler:

- Det synes å være behov for nærmere føringer knyttet til dokumentasjonskravene som følger av opplæringsloven § 9 A-4. Dette for å sikre mest mulig lik praksis, og at arbeidsbyrden knyttet til dokumentasjonskravene ikke blir uforholdsmessig stor.
- Det synes å være behov for en tydeliggjøring overfor skoleeiere og skoleledere, og eventuelt også fylkesmennene, om hvilke regler som gjelder for innsyns krav i håndhevingssaker jf. opplæringsloven § 9 A-6. Dette er blant annet viktig for å sikre at relevant dokumentasjon alltid blir oversendt fra skolene, også i tilfeller der andre elever enn eleven som har meldt saken er involvert.
- Det synes å være behov for tydeligere informasjon og føringer knyttet til i hvilke situasjoner enkeltpersoner kan få partsrettigheter i håndhevingssaker jf. opplæringsloven § 9 A-6. Dette oppleves som til dels uklart og krevende å vurdere.
- Det bør vurderes å gjøre en nærmere utgreiing/avklaring av forholdet mellom manglende partsrettigheter og utøvelse av personvernrettighetene. Dette er blant annet viktig for å sikre at personer som blir beskyldt for å ha krenket andre, får oppfylt sine rettigheter etter personvernforordningen i tilfeller der de selv ikke har partsrettigheter, men likevel er omtalt i saksdokumentene i en skolemiljøsak som vedrører en annen elev.

¹¹ "Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven", juni 2019. Rapporten er utarbeidet for Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

- Det synes å være behov for å gi ytterligere retningslinjer knyttet til om det kan være situasjoner der en sak som dreier seg om en elevs psykososiale skolemiljø kan avsluttes selv om det ikke er enighet om dette. Dette for å redusere risikoen for at det oppstår såkalte «evighetssaker» der eleven selv eller elevens foreldre krever at aktivitetsplanen opprettholdes selv om skolen har gjort det som det er rimelig å forvente at skolen kan gjøre i saken.
- Det bør vurderes å nedfelle en rett for skoleeier til å uttale seg før vedtak fattes i en sak etter opplæringsloven § 9 A-6. En slik uttalerett vil kunne bidra til å sikre at saken er godt opplyst, og redusere risikoen for at det i håndhevingssaker fattes vedtak om tiltak som skolen og skoleeier opplever som uhensiktsmessige eller i verste fall kontraproduktive. En uttalerett vil også kunne redusere skoleeieres opplevde behov for klagerett i håndhevingssaker.
- Det synes å være behov for å tydeliggjøre hvilke vurderingspunkt som er sentrale i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt, herunder forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Dette rapporteres fra skoleledere og skoleeiere å være krevende saker å håndtere, og det er etter vår vurdering viktig å sikre at relevante aktører er godt informert om reglene som gjelder.
- Det bør vurderes i hvilken grad det er hensiktsmessig at fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet i håndhevingssaker har anledning til å fatte vedtak om detaljerte tiltak som skolen/skoleeier pålegges å gjennomføre. Deloitte mener dette er en viktig problemstilling, da det med økende avstand til skolen er risiko for at treffsikkerheten i tiltakene avtar, og at ikke alle kontekstuelle momenter blir tatt tilstrekkelig i betraktning, noe også flere aktører i evalueringen peker på.

6 Valg av innretning av reguleringen om barnehagemiljø

6.1 Innledning

I behandlingen av Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* fattet Stortinget enstemmig følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø, jf. opplæringsloven § 9a.» I innstillingen begrunnet Familie- og kulturkomiteen vedtaket ut fra «behov for ytterligere lovstøtte for barnehagens relasjons- og antimobbearbeid».

Departementet har vurdert ulike løsninger for en bedre regulering av barnehagemiljøet. I samsvar med Stortingets anmodningsvedtak har departementet sett til hvordan arbeidet med det psykososiale skolemiljøet er regulert gjennom opplæringsloven kapittel 9 A.

Etter departementets syn er det behov for å innføre nye og tydeligere plikter for hva barnehagen skal gjøre for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet har vurdert om det i tillegg bør innføres en individuell rettighet knyttet til barnehagemiljø for barn som går i barnehage. En individuell rettighet for barnehagebarn betyr at barnet og foreldrene får et rettskrav på bestemte aktiviteter fra barnehagen. En

individuell rettighet vil være utgangspunktet for andre rettigheter for barnet og barnets foreldre. I tillegg vil barnets rettighet være utgangspunktet for barnehagens plikter.

Departementet har i tillegg vurdert alternativer for hvordan barn og foreldre kan kreve å få oppfylt en individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø. Alternativene tar utgangspunkt i de ordningene som følger av forvaltningsloven og opplæringsloven. Man kan på den ene siden tenke seg en mulighet til å håndheve den individuelle retten gjennom enkeltvedtak og et klagesystem etter forvaltningsloven. På den andre siden kan man ha en individuell rett med en tilhørende håndhevingsordning tilsvarende som i skolen.

En individuell rett med tilhørende enkeltvedtak og klagesystem betyr at barnehagen skal følge opp rettigheter gjennom å fatte enkeltvedtak. Foreldrene vil kunne påklage enkeltvedtaket til fylkesmannen eller et annet klageorgan. Denne ordningen fungerte ikke godt i skolemiljøsaker, og det var bakgrunnen for at opplæringsloven ble endret i 2017. Skolene brukte blant annet for mye tid på formkrav og dokumentasjon. Et regelverk der barnehagen skal fatte enkeltvedtak om tiltak og behandle klager, ville trolig gitt enda større utfordringer enn man hadde på skoleområdet. Barnehagene er mindre kjent med enkeltvedtak enn skolene fordi de ikke er pålagt å fatte enkeltvedtak på andre regelverksområder. Departementet vil derfor ikke foreslå å innføre enkeltvedtak og klagesystem på barnehageområdet.

Med de nye reglene i opplæringsloven kapittel 9 A, ble enkeltvedtak og klagebehandling erstattet av en aktivitetsplikt og en håndhevingsordning. En håndhevingsordning som i skolen, vil gi foreldrene rett til å få saken prøvd av en myndighet over barnehagen. Håndhevingsorganet skal sørge for at barnehagen oppfyller sine handlingsplikter. Departementet har vurdert om det bør lovfestes en tilsvarende håndhevingsordning på barnehageområdet.

6.2. Vurdering av lovfesting av en individuell rett med en håndhevingsordning

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. Dette er aktuelt i saker der foreldrene mener at barnehagen ikke oppfyller pliktene sine. Etter gjeldende rett er det ikke noen formelle muligheter til å forfølge saker hvor et barn ikke har det bra i barnehagen, annet enn at de kan gå til søksmål eller be kommunen om å føre tilsyn.

En rettighetsbestemmelse med en tilhørende håndhevingsordning vil samsvare godt med de forventningene mange aktører har. I 2012 foreslo Barnehagelovutvalget i *NOU 2012:1 Til barnas beste* å lovfeste en rett til et godt fysisk og psykososialt miljø for barna i barnehagene. Blant høringssvarene til *NOU 2015: 2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget) og regjeringens lovforslag til nye skolemiljøregler i 2016, pekte flere aktører på behovet for en tilsvarende regulering på barnehageområdet. Dette er uttrykt overfor departementet også i etterkant, for eksempel av Barneombudet og Foreldreutvalget for barnehagene.

Samtidig kan barnas alder tilsi at målet om et trygt og godt barnehagemiljø for det enkelte barn, best ivaretas ved å legge stor vekt på gruppedynamikk og forebyggende arbeid. En lovregulering med rettighetsfesting og håndhevingsordning vil rette mye oppmerksomhet mot enkeltbarn og enkeltforeldre, framfor barnehagens systematiske arbeid for å skape et godt miljø i barnegruppene. Barnehagenes arbeid handler både om å stoppe krenkelser og mobbing, og om å skape trygge og gode barnegrupper og et miljø som grunnlag for lek, læring og allsidig utvikling. Det forebyggende arbeidet er helt sentralt for at alle barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø. Personalet må ha kompetanse til å arbeide med lek, vennskap og inkludering, og de må arbeide systematisk slik at alle barn blir inkludert i barnefellesskapet. De må ha rutiner for å observere og analysere samspillet mellom barna slik at de kan oppdage barn som risikerer å falle utenfor, og kunne støtte dem inn i fellesskapet. Tiltakene vil som regel vare over lang tid, og handle om et systematisk pedagogisk arbeid med barnegruppene. En tilnærming som legger stor vekt på håndheving i enkeltsaker, kan skape en ubalanse og vanskeliggjøre barnehagens forebyggende, gruppeorienterte arbeid.

En håndhevingsordning tilsvarende den på skoleområdet, vil føre til flere dokumentasjonskrav enn det som følger av regelverket i dag. For eksempel må de som arbeider i barnehagen, dokumentere det de gjør når de undersøker en sak og når de gjennomfører tiltak barnehagen har bestemt i en sak. Barnehagen må også bistå med redegjørelser og opplysninger der håndhevingsorganet har saker til behandling. Dette vil ofte være mer skriftlig dokumentasjon enn det barnehagen trenger for å oppfylle aktivitetsplikten og en eventuell internkontroll. Evalueringen av reglene i opplæringsloven kapittel 9 A viser at de fleste, både lærere, skoleledelse og skoleeiere, opplever at kravet til dokumentasjon har blitt mer omfattende.

Lovreguleringen bør ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø. På barnehageområdet er det ikke tidligere lovfestet tydelige regler for hva barnehagen skal gjøre for å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø. Et system tilsvarende skolemiljøreglene kan være mer omfattende og ressurskrevende enn det som er nødvendig for å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette tilsier at det i første omgang bør innføres tydelige krav til hva barnehagen skal gjøre for å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Dersom det viser seg at barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt, kan det være aktuelt å foreslå å innføre en rettighetsbestemmelse og en håndhevingsordning på et senere tidspunkt.

Departementet viser videre til at kommunen allerede skal påse at barnehagene følger regelverket. Kommunen kan bruke godkjenning, veiledning og tilsyn som virkemidler for å påse dette. Dersom en barnehage ikke arbeider godt nok for å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø, kan det være aktuelt å åpne tilsyn. I særlige tilfeller kan fylkesmannen føre tilsyn direkte med barnehager.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å innføre tydelige plikter for barnehagen, uten å innføre en individuell rett og et system for håndheving av enkeltsaker.

Departementet mener at disse tiltakene på en bedre måte vil bidra til å utvikle et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene vil rette oppmerksomheten mot barnehagens systematiske arbeid med miljøet i barnegruppene, noe som er sentralt for at hvert enkelt barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø.

7 Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende

7.1 Bakgrunn

Rammeplanen inneholder flere krav som har som formål å skape et barnehagemiljø som er trygt og godt for barna. Rammeplanen inneholder også flere krav som skal forebygge at det oppstår tilfeller der et eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet mener likevel det er behov for å løfte fram at barnehagen skal arbeide systematisk for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet ønsker å innføre en overordnet lovbestemmelse om dette i barnehageloven. Departementet har vurdert om det også bør innføres en bestemmelse om at barnehagen skal ha nulltoleranse mot alle former for krenkelser.

7.2 Gjeldende rett

Det følger av barnehagelovens formålsbestemmelse at barnehagen skal møte barna med respekt og tillit, og barnehagen skal bygge på samfunnets grunnleggende verdier som likeverd og nestekjærlighet. Barnehagen skal «bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap», jamfør barnehageloven § 1 tredje ledd. Videre skal barnehagen ha en helsefremmende og forebyggende funksjon av barns fysiske og psykiske helse, jamfør barnehageloven § 2 sjette ledd.

I den nye rammeplanen fra 2017 er barnehagens ansvar for å ivareta barnas behov for omsorg tydeliggjort. Barnehagen skal fremme et inkluderende og stimulerende miljø hvor alle barn skal oppleve å bli sett og få delta i lek. Det fysiske og det psykososiale miljøet skal støtte opp om barnas lyst til å leke, utforske, lære og mestre.

Det følger av rammeplanen at barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagetilbudet skal fremme barnas fysiske og psykiske helse. Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, skal barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette.

Rammeplanen stiller krav til hva personalet skal gjøre for å skape et godt barnehagemiljø, for eksempel

- støtte barnas initiativ til samspill og bidra til at alle kan få leke med andre, oppleve vennskap og lære å beholde venner

- samtale om normer for samhandling og invitere barna til å utforme normer for samhandling i fellesskap
- støtte barna i å ta andres perspektiv, se en sak fra flere synsvinkler og reflektere over egne og andres følelser, opplevelser og meninger
- støtte barna i å sette egne grenser, respektere andres grenser og finne løsninger i konfliktsituasjoner
- forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre.

Inkludering i barnehagen handler om tilrettelegging for sosial deltakelse. Barnehagens innhold skal formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Barnehagens viktigste sosialiseringsarena er leken. For noen barn kan tidlig innsats innebære at personalet arbeider særlig målrettet og systematisk, over kortere eller lengre perioder, med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap. Barnehagen skal sørge for å inkludere barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnegruppen og i det allmennpedagogiske tilbudet.

7.3 Departementets vurderinger

7.3.1 Krav til å arbeide forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø

Rammeplanen inneholder flere krav som har som formål å skape et godt barnehagemiljø. For å styrke og tydeliggjøre barnehagens ansvar for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø, mener departementet at det bør lovfestes et krav om at barnehagen skal arbeide forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet ønsker å lovfeste et krav om at 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 et trygt og godt barnehagemiljø.

Den første delen av lovbestemmelsen handler om at barnehagen skal arbeide for å fremme faktorer som gir et godt og inkluderende barnehagemiljø for barna. Barnehagemiljøet skal virke positivt på barnas helse, trivsel og læring, skape trygghet og bidra til inkludering. Verdigrunnlaget som framgår av barnehagelovens formålsbestemmelse er konkretisert gjennom bestemmelser i rammeplanen. Flere av bestemmelsene her handler om aktiviteter personalet skal gjennomføre for å fremme et godt barnehagemiljø.

Den andre delen av lovbestemmelsen handler om at barnehagen skal arbeide aktivt med å finne tiltak som kan forhindre at barn ikke opplever barnehagemiljøet som trygt og godt. Enkelte grupper er mer utsatt for å oppleve utrygghet og krenkelser, for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne eller barn som har sen utvikling på et område.

Det nærmere innholdet i kravet til å jobbe forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø, må bygge på rammeplanen og kunnskap om hvordan barnehagen bør arbeide for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø og forebygge utrygghet.

I dag inneholder forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. et krav om å «fremme trivsel og gode psykososiale forhold». Når det gjelder det psykososiale miljøet vil forslagene i dette høringsnotatet dekke det samme som kravet i dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Det er etter departementets syn behov for tydeligere krav om at barnehagene skal jobbe systematisk for å fremme et trygt og godt barnehagemiljø for alle barn, og tydeligere plikter for barnehagen der barn ikke opplever et trygt og godt barnehagemiljø. Forslagene i dette høringsnotatet gjør at pliktene blir tydeligere.

Departementet viser videre til at hele forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. vurderes endret. Det skal blant annet vurderes om denne forskriften i hovedsak skal regulere det fysiske miljøet.

7.3.2 Nulltoleranse mot mobbing, utestengelse, trakassering, diskriminering og andre krenkelser

At barnehagen skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser følger indirekte av dagens regelverk. Barnehageloven § 1 tredje ledd slår blant annet fast at barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering. Det fremgår av rammeplanen at personalet skal forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre.

For at det skal være tydelig at nulltoleranse skal være et av prinsippene som ligger til grunn for det forebyggende arbeidet, mener departementet at barnehageloven bør inneholde et uttrykkelig krav om nulltoleranse. Formålet med bestemmelsen er å understreke viktigheten av tydelige holdninger fra barnehagens side. Departementet mener at det bør være et krav om at barnehagen skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Innholdet i bestemmelsen samsvarer med terskelen for når ansatte skal gripe inn i en situasjon og hva som utløser den skjerpede aktivitetsplikten.

Utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering er eksempler på krenkelser som barn kan bli utsatt for, og som barnehagen skal ha nulltoleranse mot. Det avgjørende er om barnet som blir utsatt kan oppleve det som nedverdiggende eller integritetskrenkende. Bestemmelsen skal omfatte både aktive handlinger og verbale uttrykk rettet direkte mot barnet, eller mer passiv opptreden som utestenging, isolering og baksnakking. Henvisningen til diskriminering og trakassering gjelder uavhengig av diskriminerings- eller trakasseringsgrunnlag. Bestemmelsen skal gi vern mot diskriminering og trakassering på bakgrunn av forhold som kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, etnisitet, kultur, sosial status, språk, religion eller livssyn. Barnehagen skal ha nulltoleranse mot ord og handlinger både fra barn og fra de som jobber i barnehagen.

Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser. Det er for eksempel ikke slik at alle kritiske ytringer eller uenigheter mellom barna, eller mellom barn og voksne som arbeider i barnehagen, vil være omfattet av krenkelsesbegrepet. Barn skal lære å tenke kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger.

Når det gjelder utestenging legger departementet til grunn at det som hovedregel må være gjentatt utestenging av samme barn for at det skal være omfattet av kravet om nulltoleranse. Det kan for eksempel skje at barn som er godt i gang med en lek ikke tar nye barn med i leken. En slik situasjon vil ikke være utestenging som er omfattet av kravet om nulltoleranse, med mindre det skjer gjentatte ganger overfor det samme barnet. Hvis årsaken til at barn utestenger et annet barn er diskriminering eller trakassering, vil hendelsen være omfattet av kravet om nulltoleranse selv om det skjer én gang.

Bestemmelsen om nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser skal vise terskelen for når de som jobber i barnehagen har plikt til å gripe inn i en konkret situasjon. Terskelen samsvarer med terskelen for når den skjerpede aktivitetsplikten trer inn, se kapittel 8 om aktivitetsplikten. Videre skal bestemmelsen være et styrende prinsipp for barnehagens forebyggende arbeid.

7.3.3 Plikt til å gripe inn for å hindre at barn blir skadet eller utsettes for krenkelser

Departementet mener at det bør innføres en plikt for personalet til å gripe inn ved krenkelser som mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold. Plikten til å gripe inn er knyttet til situasjoner der en som jobber i barnehagen selv er vitne til at et barn blir utsatt for en krenkelse, enten av en voksen eller av ett eller flere andre barn. Plikten til å gripe inn handler ofte om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en krangel eller stanse en fysisk krenkelse. Plikten til å gripe inn kan også handle om å inkludere et barn i en utfrysningssituasjon, eller stanse, korrigere og veilede barn som krenker andre barn verbalt. Plikten kan innebære å gripe inn overfor en av de andre ansatte som krenker et barn.

Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser. Se departementets vurderinger i kapittel 7.3.2. Dette gjelder selv om et barn ut fra sin egen subjektive opplevelse, opplever ytringen som krenkende. Siden slike ytringer ikke skal regnes som krenkelser, er det ikke plikt til å gripe inn i slike tilfeller. Barnehagen har likevel plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak hvis barnet opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt. Det kan for eksempel være at barnet trenger hjelp til å bygge sosial kompetanse slik at barnet lettere kan trives som en deltaker i samspill med andre.

En plikt til å gripe inn er ikke det samme som en plikt til å sette inn tiltak. Handling gjennom å gripe inn er umiddelbar og rettet mot en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Det kan oppstå tilfeller der ansatte må gripe inn for å stanse en verbal eller fysisk krenkelse, men at det er på det rene at barnet som ble krenket ellers har et trygt og godt barnehagemiljø slik at det ikke er behov for tiltak etter aktivitetsplikten. Barn kjenner ikke

alltid til hva som er en del av et akseptabelt sosialt samspill og når de trer over denne grensen. Det kan derfor oppstå en del enkeltsituasjoner der ansatte må gripe inn for å stanse krenkelser og veilede barn, uten at det er et uttrykk for at et eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø generelt sett. Selv om det ikke er grunn til å mistenke at barnet opplever barnehagemiljøet som utrygt eller dårlig, kan det ut fra situasjonen være grunn til å følge litt ekstra med på barnet som har blitt utsatt for krenkelsen.

7.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre en lovbestemmelse om at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barn, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever at det er et trygt og godt barnehagemiljø.

Videre foreslår departementet en lovbestemmelse som presiserer at barnehagene skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Departementet foreslår å lovfeste at alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn når et barn utsettes for slike krenkelser.

8 Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste

8.1 Bakgrunn

Departementet har vurdert om det er behov for å innføre nye lovbestemmelser for å sikre barn og foreldre rett til medvirkning i saker som gjelder barnehagemiljø. Videre har departementet vurdert om barnehagelovens bestemmelser om medvirkning for foreldrerådet og samarbeidsutvalget dekker saker som gjelder barnehagemiljø.

Departementet har også vurdert om det bør lovfestes i barnehageloven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når barnehagen skal ta avgjørelser som berører barn.

8.2 Gjeldende rett

Barnehageloven kapittel II har regler om barn og foreldres medvirkning. Disse reglene er utdypet i rammeplanen og skal sikre at det er et godt samspill mellom den ansvarlige for barnehagen, de ansatte, foreldre og barn, blant annet for å sikre et godt barnehagemiljø.

Barn har rett til å uttrykke seg om, og få innflytelse på, hverdagen i barnehagen, jmfør barnehageloven § 3. Barns rett til medvirkning krever kompetente ansatte i barnehagen som har gode og oppdaterte kunnskaper om, og respekt for, barn. Godt arbeid med barns medvirkning krever systematisk pedagogisk arbeid over tid.

Små barn har begrenset språklig grunnlag til å fortelle hva de tenker og føler, men de fleste har et tydelig kroppsspråk og de kommuniserer gjennom handlinger. Rammeplanen pålegger derfor personalet å tolke barnas non-verbale kommunikasjon. De skal anerkjenne og respondere på barnas ulike verbale og non-verbale uttrykk slik at barna får mulighet til

å medvirke i egen hverdag. Rammeplanen presiserer at barnehagen skal være bevisst på barnas ulike uttrykksformer og tilrettelegge for medvirkning på måter som er tilpasset barnas alder, erfaringer, individuelle forutsetninger og behov. Også de yngste barna, og barn som kommuniserer på andre måter enn gjennom tale, har rett til å gi uttrykk for sine synspunkter på egne premisser. Barnehagen må observere og følge opp alle barns ulike uttrykk og behov.

Hver barnehage skal ha et foreldreråd og samarbeidsutvalg, jmfør barnehageloven § 4. Det er gitt regler om rollen til foreldrerådet og samarbeidsutvalget, og barnehagen skal forelegge alle saker av viktighet for disse organene.

Foreldrerådet skal ifølge rammeplanen bli forelagt saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen. Samarbeidsutvalget skal få forelagt saker som er av viktighet for barnehagens innhold og virksomhet, og for forholdet til foreldrene. Samarbeidsutvalget for hver barnehage, skal med utgangspunkt i rammeplanen fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten, jmfør barnehageloven § 2 siste ledd. Andre saker av viktighet er blant annet forslag til budsjett, driftsendringer og arealutnyttelse. Samarbeidsutvalget skal informere eier, og kan melde fra til tilsynsmyndigheten, dersom barnehagen ikke driver innenfor de rammene som følger av gjeldende lover, forskrifter, barnehagens vedtekter og barnehagens budsjett.

Rammeplanen kapittel 5 utdyper samarbeidet mellom barnehagen og foreldrene, og sier blant annet følgende:

"Barnehagen skal legge til rette for foreldresamarbeidet og god dialog med foreldrene. Foreldresamarbeidet skal både skje på individnivå, med foreldrene til hvert enkelt barn, og på gruppenivå, gjennom foreldrerådet og samarbeidsutvalget. På individnivå skal barnehagen legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring. Barnehagen skal begrunne sine vurderinger overfor foreldrene og ta hensyn til foreldrenes synspunkter. Samarbeidet skal sikre at foreldrene får medvirke til den individuelle tilretteleggingen av tilbudet."

8.3 Departementets vurderinger

8.3.1. Barnas medvirkning

Barns rett til å bli hørt og involvert i saker som gjelder barnehagemiljøet, er ivarettatt av eksisterende regler i barnehageloven. Det følger av barnehageloven § 3 at 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 barnets alder og modenhet. Rammeplanen utdyper blant annet at personalet har plikt til å tolke barnas non-verbale kommunikasjon, anerkjenne og respondere på barnas ulike verbale og non-verbale uttrykk, slik at barna får mulighet til å medvirke i egen hverdag.

Departementet viser til høringsnotatets kapittel 8 om aktivitetsplikt hvor det er utdypet nærmere hva barns rett til å bli hørt og involvert innebærer i slike saker.

8.3.2. Foreldrenes medvirkning

Godt samarbeid mellom barnehagen og foreldre er viktig i utviklingen av gode og trygge barnehager. Departementet vil videreføre det systemet for foreldrenes medvirkning som allerede følger av barnehageloven, og de kravene til foreldresamarbeid som følger av rammeplanen. Ordningen med foreldreråd og samarbeidsutvalg er godt etablert, og legger til rette for at alle foreldre får informasjon og anledning til å uttale seg. Dermed kan foreldrene påvirke forhold ved barnehagens virksomhet som er viktige for barna og foreldrene. Rammeplanen stiller i tillegg krav til at barnehagen samarbeider med foreldrene til hvert enkelt barn.

For å sikre at foreldrerådet og samarbeidsutvalget får utført sine oppgaver, skal barnehagen legge viktige saker fram for både foreldrerådet og samarbeidsutvalget, jamfør barnehageloven § 4 fjerde ledd. Det følger av rammeplanen kapittel 5 at foreldrerådet skal bli forelagt saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen. Barnehagen skal legge saker som er viktige for barnehagens innhold og virksomhet, og for forholdet til foreldrene, fram for samarbeidsutvalget. Dette innebærer at organene skal få informasjon fra barnehagen og anledning til å uttale seg. Alle saker som gjelder barnehagemiljøet og barnas trivsel i barnehagen, er saker av viktighet som barnehagen skal forelegge for begge organene. Saker om hvordan barnehagen skal arbeide forebyggende for å skape et godt miljø i barnegruppene, barnehagens generelle arbeid for å oppfylle aktivitetsplikten og innføring av tiltak for å stoppe og følge opp krenkelser, er eksempler på saker som barnehagen må forelegge for rådene. På grunn av taushetsplikten gjelder ikke kravet enkeltsaker der ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

På individnivå skal barnehagen legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger av enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring. Barnehagen skal begrunne sine vurderinger og ta hensyn til foreldrenes synspunkter. Samarbeidet skal sikre at foreldrene får medvirke til den individuelle tilretteleggingen av tilbudet.

8.3.3 Plikten til å ta hensyn til barnets beste

Departementet mener at det bør lovfestes i barnehageloven at hva som er best for barna, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Prinsippet om barnets beste, som følger av både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, er så sentralt at det av opplysende hensyn bør få plass i barnehageloven § 3, på samme måte som barns rett til å bli hørt.

Den foreslåtte bestemmelsen skal forstås i tråd med det som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets behov og forutsetninger er utgangspunktet for en vurdering av hva som er barnets beste. 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.

Momenter i en vurdering av barnets beste kan være

- barnets syn
- barnets identitet og karaktertrekk og egenskaper
- familiemiljø og nære relasjoner
- beskyttelse, omsorg og sikkerhet
- sårbarhetssituasjon
- barnets fysiske og psykiske helse
- barnets rett til utdanning

Alle momentene er relevante, men i større eller mindre grad ut fra den konkrete situasjonen for barnet. Andre momenter enn de som er nevnt kan også være relevante. Momentene gjelder generelt for alle saker som berører barn. Barnehagen må avveie de ulike momentene i barnets beste-vurderingen mot hverandre for å komme fram til hva som er det beste for barnet i den aktuelle saken.

I barnets beste-vurderingen skal barnets synspunkter tillegges «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet». Ulike momenter i vurderingen av hvor stor vekt barnehagen skal legge på barnets eget syn kan være

- barnets alder og modenhet
- styrken av barnets ønske
- om dette er et ønske barnet har holdt fast ved over lengre tid
- hvilken type spørsmål det gjelder
- om barnet har forståelse for konsekvensene av sitt ønske
- styrken av de momentene som eventuelt taler mot å ta hensyn til barnets syn

Barnehagens vurdering av hva som er barnets beste samsvarer ikke alltid med hva barnet selv eller foreldrene ønsker. Barnehagen skal gjøre en selvstendig vurdering basert på faglig kompetanse av hva som er til det beste for det enkelte barn.

Barnehagen skal avveie hensynet til barnets beste opp mot andre hensyn i saken. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn og en svært viktig faktor, men vanligvis ikke den eneste faktoren i en sak.

8.4 Departementets forslag

Departementet foreslår ingen endringer i bestemmelsene om barns og foreldres medvirkning i barnehageloven §§ 3 og 4. Saker som gjelder barnehagemiljøet vil være «saker av viktighet» som barnehagen skal forelegge for foreldrerådet og

samarbeidsutvalget. Foreldrenes rett etter rammeplanen til å medvirke i den individuelle tilretteleggingen av tilbudet til eget barn, omfatter det psykososiale barnehagemiljøet.

Kravene til at barnet og foreldrene blir hørt og involvert i konkrete saker der barnet ikke opplever å ha et trygt og godt barnehagemiljø, vil gjelde der barnehagen skal følge opp saker etter aktivitetsplikten, se forslaget under i kapittel 8.

Departementet foreslår å lovfeste i barnehageloven § 3 at hva som er best for barna, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

9 Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

9.1 Bakgrunn

Departementet har vurdert om det bør lovfestes nye plikter for barnehagen der barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, og om det i så fall bør utformes som en aktivitetsplikt tilsvarende reglene om skolemiljø. Departementet har også vurdert hvilke dokumentasjonskrav som skal gjelde for barnehagen.

Barnehagene er i dag er pålagt plikter som delvis tilsvarer de ulike delpliktene i aktivitetsplikten på skoleområdet. Sammenlignet med reglene på skoleområdet, går det ikke like tydelig fram hva personalet er pålagt å gjøre. Departementet mener det er behov for flere og mer spesifikke plikter som presiserer og tydeliggjør hva barnehagen skal gjøre for å fange opp, og følge opp, barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet ønsker derfor å innføre en aktivitetsplikt som består av flere spesifikke handlingsplikter. For å understreke betydningen av aktivitetsplikten mener departementet at den bør framgå av barnehageloven.

9.2 Gjeldende rett

Barnehageloven har ikke bestemmelser som direkte regulerer barns psykososiale barnehagemiljø eller personalets plikt til å handle. Ut fra formålsbestemmelsen og øvrige bestemmelser kan det indirekte utledes at barn skal ha et trygt og godt miljø i barnehagen.

Det følger av rammeplanen at personalet skal «forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestenging, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre».

Kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling er viktig for å gi alle barn et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Derfor følger det av rammeplanen at barnehagen skal observere og vurdere barnets trivsel og allsidige utvikling fortløpende. Observasjonene og vurderingene skal gjøres med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og kunnskap om barns utvikling og behov. Barnets erfaringer og synspunkter er en del av det helhetlige bildet.

Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet skal inngå i barnehagens arbeid med å planlegge, vurdere og utvikle den pedagogiske virksomheten. Dokumentasjonen skal vise hvordan personalet arbeider for å oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Barnehagen skal dokumentere vurderinger av barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1. En aktivitetsplikt som skal sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø

Departementet mener at det bør innføres en aktivitetsplikt tilsvarende den som er gitt i opplæringsloven. Formålet er å bidra til at alle barnehagebarn opplever at barnehagen er et sted der det er trygt og godt å være og et miljø der de opplever tilhørighet, mestring og trivsel. Det er dette barnehagen må realisere. Etter departementets syn må barnehagen ha en klar forpliktelse til å reagere i alle tilfeller der et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Aktivitetsplikten skal være knyttet til spørsmålet om *barna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø*. Det er når barnet, eller barna i de ulike barnegruppene, ikke har et trygt og godt barnehagemiljø at delpliktene trer inn. Dette vil være en annen terskel enn hva som utløser plikten til å gripe inn og den skjerpede aktivitetsplikten fordi det da må dreie seg om krenkelser som mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og vold.

Det kan oppstå tilfeller der ansatte må gripe inn for å stanse en verbal eller fysisk krenkelse, men det betyr ikke i seg selv at barnet som ble krenket ikke opplever det psykososiale barnehagemiljøet som trygt og godt. Aktivitetsplikten vil bare tre inn hvis det er grunn til å mistenke at barnet opplever at barnehagemiljøet ikke er trygt og godt på en mer generell og konstant basis.

Videre vil foreldrene ofte ha en løpende dialog med barnehagen om enkeltstående situasjoner eller hendelser i barnehagen. Så lenge det ikke er en bekymring for barnets psykososiale miljø mer generelt sett, vil det ikke være omfattet av aktivitetsplikten. Vanligvis er det også en løpende dialog mellom foreldre og ansatte i barnehagen om mer alminnelige utfordringer barnet har i barnehagen. Et eksempel er tilfeller der foreldrene er bekymret for om barnet sover nok på dagen fordi de opplever at barnet er veldig sliten etter barnehagen. Med mindre det er grunn til å mistenke at søvnproblemene skyldes at barnet ikke opplever barnehagemiljøet som trygt og godt, er ikke dette ment å omfattes av den foreslåtte aktivitetsplikten.

I kapittel 1 ovenfor har departementet beskrevet hva som kjennetegner at barn opplever et trygt og godt barnehagemiljø. I tillegg til generelle, grunnleggende faktorer har ulike barn individuelle behov. De ansatte må bli kjent med barna og barnas foreldre for å forstå

hvilke behov det enkelte barnet har. Vurderingen av om et barn har et trygt og godt barnehagemiljø skal bygge på den virkningen barnehagemiljøet faktisk har på det enkelte barnet eller barna i barnegruppen. Noen barn kan ha en særskilt sårbarhet som gjør dem mer utsatt for å komme i en situasjon der de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel barnets funksjonsevne, at barnet har atferdsvansker, eller forhold ved barnets familie og hjemmesituasjon. Barn som tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan være særskilt sårbare. At et barn får spesialpedagogisk hjelp eller har andre tilpasninger, kan også gjøre barnet sårbart.

Det er barnets egen opplevelse som skal legges til grunn når barnehagen skal ta stilling til om barnet har et trygt og godt barnehagemiljø. Hvis et barn eller foreldrene gir uttrykk for at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen legge dette til grunn. Barnehagen kan ikke avvise barnets eller foreldrenes påstand om at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø ved å vise til at de andre barna opplever miljøet som godt eller at barnehagens ansatte ikke har vært vitne til krenkelser. Samtidig kan det være tilfeller der barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø selv om barnet selv eller foreldrene ikke har tatt opp dette. Dette kan for eksempel være i tilfeller der barnehagen etter eget initiativ har undersøkt en sak, og kommet til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet påpeker at det kan være mange ulike og sammensatte årsaker til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. At barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø trenger ikke bety at barnehagen har gjort noe galt.

At årsaken til barnets utrygghet ligger utenfor barnehagen eller tilbake i tid, skal ikke avgrense aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten skal tre inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid. Det avgjørende er om en eller flere hendelser påvirker barnets barnehagemiljø, relasjonen mellom barna eller relasjonen mellom barnet og ansatte, på en slik måte at barnet ikke har det trygt og godt når det er i barnehagen.

9.3.2. En aktivitetsplikt med flere delplikter

Departementet mener at det aktivitetsplikten bør bestå av flere delplikter:

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

Delpliktene tilsvarer delplikter etter opplæringsloven § 9 A-4. Departementet ser ikke behov for å innføre en egen delplikt om at barnehagen skal sørge for at involverte barn

blir hørt. Denne plikten følger allerede av barnehageloven § 3, se kapittel 7 i høringsnotatet. I kapittel 7 i høringsnotatet foreslår departementet å lovfeste i barnehageloven § 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når barnehagen skal ta avgjørelser som berører barn.

Departementet mener at det ikke er behov for å lovfeste en egen delplikt om at barnehagen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Se punkt 8.3.6 om dette i høringsnotatet.

I det videre omtales delpliktene hver for seg.

9.3.3 Plikt til å følge med

Departementet mener at det bør lovfestes en plikt for alle som jobber i barnehagen til å følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø, både som enkeltbarn og som barn i barnegruppen. Plikten til å følge med omfatter alle voksne som jobber eller yter tjenester i barnehagen, og ikke bare personer som er ansatt. Plikten varierer ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon personen har i barnehagen.

Etter departementets vurdering er plikten til å følge med på hvordan barna har det i barnehagen en sentral del av barnehagens arbeid for å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø.

De som jobber i barnehagen skal ikke bevisst kunne overse eller unngå å følge med på relasjoner mellom barna. En barnehage kan ikke unngå ansvar ved å vise til at personalet ikke visste hva som foregikk, eller at de ikke hadde noen mistanke om at noe var galt.

I praksis vil plikten til å følge med inkludere systematiske tiltak, for eksempel rutiner for tilstedeværelse i barnegruppene og systematisk observasjon blant alle barna. En metode for å følge med på om barna har det trygt og godt, kan være å observere enkeltbarn eller barnegrupper. Det er viktig at personalet følger med på gruppedynamikken i tillegg til å følger med på hvordan enkeltbarn har det. Personalet må være oppmerksomme på gruppens samspillmønstre og endringer i disse mønstrene. Dette kan for eksempel være der et barn sjelden er med i lek eller der barnet blir tildelt de mindre attraktive rollene i leken og dette gjentar seg.

Et barn kan gjennom sin adferd gi mer eller mindre tydelig uttrykk for at det ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette kan være både utadvendt og aggressiv eller innadvendt og isolerende adferd. Det kan også være tilbaketrekning, eller aggressiv atferd overfor andre barn. Personalet må være særlig oppmerksomme på barnas atferd og reaksjoner og endringer i adferd og reaksjoner. Personalet må også følge med på signaler og tilbakemeldinger som kommer fra foreldre. En åpen tilnærming til hvordan barn uttrykker at de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, er avgjørende fordi mange av barna mangler språk til å si ifra. Derfor vil de ofte uttrykke seg på andre måter.

9.3.4 Plikt til å varsle barnehagens styrer

Departementet mener at det bør innføres en plikt for personalet til å varsle barnehagens styrer hvis de får mistanke om eller kjennskap til at et enkelt barn, eller flere barn i en barnegruppe, ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det stilles ikke formkrav til selve varslingen.

Å ha en mistanke vil si at man er usikker på om ett barn eller flere barn, har det trygt og godt. Dette innebærer en lav terskel for når styrer skal varsles. En lav terskel for å varsle styrer er nyttig for å samle og holde oversikt over saker som angår samme barn eller de samme barna. På den måten kan styrer avdekke mønstre der samme barn er utsatt for lignende hendelser, eller involvert i mindre episoder som ikke ville blitt sett i sammenheng hvis ulike ansatte oppdaget hendelsene hver for seg.

Departementet mener at de som jobber i barnehagen, må varsle så raskt som det er rimelig å forvente av dem i det enkelte tilfellet. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle styrer straks, mens i andre tilfeller kan det være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av dagen eller til ukentlige oppsummeringer.

Styrer er ansvarlig for at barnehagen håndterer og følger opp varslene på en forsvarlig måte. Styrer kan gjennom delegasjon bestemme at en annen person i barnehagen skal ta imot varslene. Styrer er likevel ansvarlig for at barnehagen håndterer varslene på en ansvarlig måte. For at delegasjonen skal være forsvarlig, må den som får delegert oppgaven, ha en funksjon eller myndighet i barnehagen som gjør at han eller hun kan ivareta oppgaven.

9.3.5 Plikt til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen

Departementet mener at styrer skal ha en plikt til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen i alvorlige tilfeller. Hensikten med varslingen er å gjøre de som er ansvarlige for virksomheten kjent med saken. I høringsnotatet om regulering av private barnehager er det foreslått at begrepet barnehageeier endres til barnehagen. Videre er det foreslått å innføre en ny § 7 a som viser hvem som er ansvarlig for barnehagevirksomheten.

I høringsnotatet om regulering av private barnehager er det videre foreslått at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt i form av for eksempel en forening, stiftelse eller et selskap. Styret for det rettssubjektet som driver barnehagen er barnehagens øverste organ, og ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. For private barnehager vil det derfor være styret som skal motta varslene.

Kommuner er selvstendige rettssubjekter etter gjeldende rett. Når det gjelder kommunale barnehager er det kommunestyret som har det overordnede ansvaret, og det er kommunedirektøren som har det øverste administrative ansvaret. For kommunale barnehager er det kommunedirektøren som forvalter oppgaven med å drive barnehager og som derfor er ansvarlig for varslene. Oppgavene med å motta og følge opp slike varslinger kan på vanlig måte delegeres til den som er styrers nærmeste leder i kommunen.

Hvilke tilfeller som er alvorlige, vil være en skjønnsmessig vurdering. Det kan for eksempel dreie seg om barn som har utvist voldelig atferd utover oppførsel som det er vanlig at små barn ubevisst utøver, eller som på andre måter er særlig integritetskrenkende. Andre eksempler på alvorlige tilfeller kan være forhold som har pågått over lang tid, hvor flere barn eller flere voksne har krenket et annet barn, eller hvor barnehagens personale og styrer over noe tid ikke har klart å løse saken eller bedre barnehagemiljøet.

9.3.6 Plikt til å undersøke

Det er gjennom å undersøke at barnehagen kan avdekke om enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet mener derfor at det bør innføres en undersøkelsesplikt i barnehageloven. Departementet har vurdert hva som skal til for at barnehagen er forpliktet til å undersøke en konkret sak nærmere.

Ved mistanke om, eller kjennskap til, at et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet mener at plikten til å undersøke skal inntre ved mistanke om, eller kjennskap til, at et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Det vises til omtalen av følge med-plikten ovenfor hvor det går frem at det finnes flere typer indikasjoner og kjennetegn på at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen skal alltid undersøke der en som jobber i barnehagen har varslet styrer om mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Som omtalt i kapittel 8.2.1 må barnehagen legge en vid forståelse til grunn ved vurderingen av om barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å undersøke trer inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid.

Hvis barnet selv eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

Departementet mener at plikten til å undersøke også skal inntre hvis barnet selv eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Barn som sier ifra om at de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal bli tatt på alvor når de forteller om dette. Departementet ønsker å understreke barnets rett til å bli hørt, og tatt på alvor, ved å lovfeste at når barnet sier ifra, skal barnehagen alltid undersøke saken nærmere.

At barnet «sier ifra» må tolkes i vidt. 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.

Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 12, Grunnloven § 104 og barnehageloven § 3 rett til å bli hørt. En slik rett blir uten mening hvis de voksne i barnehagen ikke hører på barnet, sier seg uenig eller avviser barnets forsøk på å si ifra.

Departementet mener at barnehagens plikt til å undersøke skal inntre på samme måte når foreldre sier ifra, som når et barn sier ifra. Foreldrene kan for eksempel oppdage endrede adferdsmønstre eller reaksjoner som kan gi mistanke om eller kjennskap til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det kan også være at barnet har sagt ifra til sine foreldre, men ikke selv vil si ifra til de voksne i barnehagen.

Det kan skje at foreldrene får mistanke om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, uten at personalet i barnehagen har samme mistanke. Foreldrene kjenner barnet best, og vil ofte opptre som barnets talerør. Departementet mener derfor at barnehagen skal ha plikt til å undersøke forholdet når foreldrene sier ifra om at de mistenker eller mener at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette gjelder selv om de som jobber i barnehagen har en annen oppfatning av hvordan barnet har det.

Hvor langt skal undersøkelsesplikten strekke seg?

Barnehagen må gjøre de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes. Barnehagen må innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om ett eller flere barn opplever at det ikke er et trygt og godt miljø i barnehagen. Undersøkelsesplikten handler om å undersøke hva som ligger bak barnets eller barnas opplevelse og få bedre innsikt i hvordan barnet eller barna opplever hverdagen i barnehagen. Der plikten til å sette inn tiltak inntre, må barnehagen bruke informasjonen fra undersøkelsen til å vurdere hvilke tiltak den skal sette inn.

Hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg, det vil si hvor grundige undersøkelser barnehagen må gjennomføre i den enkelte sak, er etter departementets syn avhengig av den konkrete situasjonen. Barnehagen må se på hva som har skjedd akkurat der og da og hva som har skjedd tidligere, både med barnet eller barna det gjelder og den aktuelle barnegruppen som helhet. En episode som framstår som en enkelthendelse, vil ikke alltid kreve store undersøkelser. Annerledes kan det stille seg hvis tilsvarende hendelser gjentar seg eller hvis situasjonen av andre årsaker er mer komplisert. Dette kan for eksempel være tilfellet der et barn gjentatte ganger holdes utenfor leken og det er behov for å arbeide med hele det sosiale miljøet i barnegruppen og barnas samspill. Et annet eksempel er der et barn over lengre tid har trukket seg unna eller har holdt seg for seg selv i barnehagen og virker isolert. Slike tilfeller vil kreve mer inngående undersøkelser. Departementet viser til det som tidligere er omtalt om at barnets adferd kan være tegn på at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet viser også til at barnehagen har et skjerpet ansvar for barn med særskilt sårbarhet.

Etter departementets vurdering må målet for barnehagens undersøkelse være å få nok informasjon til å kunne vurdere om barnehagen må sette inn tiltak, og eventuelt hva slags tiltak den skal sette inn.

Undersøkelsen må være reell og egnet til å finne ut hva som er problemet. Barnehagen må prøve å finne ut hvordan barnet eller barna opplever situasjonen. Departementet understreket at barnet eller barna har rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12, Grunnloven § 104 og barnehageloven § 3.

Det er avgjørende at personalet under samtaler med barn klarer å finne ut av hva som er barnets perspektiv på situasjonen og forstå barnets opplevelse.

Hvis barnehagen får mistanke om, eller kjennskap til, at barn ikke har det trygt og godt på grunn av hendelser utenfor barnehagen, har barnehagen en plikt til å undersøke saken. En undersøkelse kan handle om å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid, eller om forhold utenfor barnehagen, hvis slike forhold påvirker hvordan barnet har det i barnehagen. Det avgjørende er ikke hva som er årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, men hvordan disse forholdene påvirker barnet og hvilke behov barnet har for tilrettelegging i barnehagen.

Barn som har problemer hjemme, psykiske plager eller andre utfordringer, kan oppleve at de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. I slike tilfeller må barnehagen søke hjelp hos andre instanser som helsevesenet eller barneverntjenesten. Departementet viser til at de som utfører tjeneste eller arbeid i en barnehage, skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten, jmfør barnehageloven § 22. I enkelte tilfeller har de plikt til å melde fra til barnevernet. Barnehagen kan drøfte saker anonymt med barnevernstjenesten og samarbeide med barnevernstjenesten etter samtykke.

Hvis barnehagen, etter å ha gjort nødvendige og tilstrekkelige undersøkelser, konkluderer med at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø, og barnet og foreldrene selv mener at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø, er barnehagens aktivitetsplikt utført. Barnehagens plikt til å følge med på barnas barnehagemiljø løper likevel hele tiden.

I tilfeller der barnehagen etter å ha undersøkt saken, derimot konkluderer med at et enkeltbarn, eller flere barn i en barnegruppe, blir utsatt for krenkelser, eller at forhold ved barnehagemiljøet gjør at barnet ikke har det trygt og godt i barnehagen, skal barnehagen sette inn tiltak som retter opp dette. Det samme gjelder hvis barnet eller foreldrene mener at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø.

9.3.7 Plikt til å sette inn egnede tiltak

Departementet mener at det bør innføres en plikt for barnehagen til å sette inn tiltak som sikrer at alle barn kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltak skal settes inn både i situasjoner som gjelder enkeltbarn og i situasjoner der flere barn i en barnegruppe ikke har det trygt og godt.

Det kan skje at barnets foreldre mener at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, men at de ansatte i barnehagen er av en annen oppfatning. Hvis foreldrene mener at barnets adferdsmønster eller reaksjoner skyldes at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, har barnehagen plikt til å undersøke saken og sette inn egnede tiltak. Tilsvarende har barnehagen plikt til å sette inn tiltak hvis barnet selv opplever at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet presiserer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når barnehagen skal ta beslutninger som berører barn. For en nærmere beskrivelse av

momenter som kan være med i vurderingen av hva som er barnets beste, viser departementet til omtalen av barnets beste i kapittel 7.3.3.

Barnehagen må iverksette tiltak for å sikre at barnet eller barna kan ha det et trygt og godt barnehagemiljø, og for å stanse eventuelle krenkelser. Barnehagen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak, og sette inn de tiltakene som er tilgjengelige for barnehagen. Departementet mener at barnehagen må velge tiltak ut fra faglige vurderinger av hva som er egnede tiltak. Tiltakene skal være kunnskapsbaserte. Det innebærer at barnehagen må kunne begrunne egne vurderinger og tiltak faglig, noe som forutsetter rutiner for faglige drøftinger blant personalet. Den som er ansvarlig for barnehagen må sørge for at personalet i barnehagen har nødvendig og oppdatert kunnskap om hvilke tiltak som ut fra faglige vurderinger er egnet for ulike situasjoner og tilfeller.

For barn i barnehagealder er systematiske tiltak rettet mot hele barnegruppen, og relasjoner og sosialt samspill mellom barn og mellom barn og voksne, av særlig betydning. Barnehagenes arbeid handler om å systematisk jobbe med barnegruppen for å etablere en god gruppedynamikk og et inkluderende fellesskap, og for å legge til rette for at det enkelte barn kan oppleve trygghet og tilhørighet i barnegruppen. Tiltak etter aktivitetsplikten vil ofte handle om denne typen arbeid. Systematiske tiltak kan også omfatte tiltak rettet særskilt mot enkeltbarn. Er det sårbare barn i barnegruppen, kan de ha behov for særskilte tiltak. Det er etter departementets syn verken mulig eller hensiktsmessig å beskrive fullt ut i loven hvilke tiltak som kan bli aktuelle. Det må barnehagen avgjøre i hver enkelt sak etter en konkret og skjønnsmessig vurdering. Hvilke tiltak barnehagen skal sette inn, må bygge på en faglig vurdering ut fra tilgjengelig kunnskap om barnehagemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser. Videre må tiltakene være lovlige etter barnehageloven og annet regelverk. Tiltakene kan for eksempel ikke innebære tvang og makt overfor et barn.

En særlig problemstilling er når det er forhold utenfor barnehagen eller tilbake i tid som er grunnen til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen vil likevel ha et ansvar for å sette inn tiltak som gjør at barnet kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. I noen tilfeller kan barnehagen hjelpe barnet ved å involvere andre instanser som kan bidra i den aktuelle situasjonen. Departementet presiserer at deling av opplysninger om enkeltbarn med andre instanser krever samtykke eller hjemmel i lov. I enkelte tilfeller har barnehagen plikt til å melde fra til barneverntjenesten etter barnehageloven § 22.

9.3.8 Hvem skal omfattes av aktivitetsplikten?

Departementet mener at aktivitetsplikten må favne vidt for at regelverket skal sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å følge med, gripe inn og varsle styrer skal gjelde både for barnehagelærere, assistenter, administrativt personell og for andre som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Departementet mener at disse pliktene ikke bør skille mellom faste og midlertidige ansatte. Disse pliktene skal gjelde for fast ansatte og vikarer, personell i barnehagens administrasjon, praksisstudenter mv. Det sentrale er etter departementets oppfatning at pliktene omfatter personer som jevnlig

oppholder seg i barnehagen, har noe kontakt med barna og er i barnehagen for å utføre et arbeid eller en tjeneste for barnehagen. Barnehagens plikter skal derfor omfatte personer med ansettelsesforhold hos en ekstern tjenesteleverandør, for eksempel innen renhold eller vaktmestertjenester. Det er ikke avgjørende om vedkommende mottar lønn for arbeidet. Departementet understreker at det er barnehagen som har det rettslige ansvaret for at pliktene blir oppfylt, og ikke den enkelte ansatte i barnehagen eller en ekstern tjenesteleverandør. Barnehagen kan gjøre eksterne tjenesteleverandører og andre kjent med hva de skal gjøre gjennom avtale, opplæring eller på andre måter.

Pliktene vil ikke omfatte dem som kun nå og da befinner seg i barnehagen. Eksempler på dette kan være personer som henter avfall, håndverkere som utfører enkeltoppdrag eller bud og andre som leverer varer til barnehagen. Pliktene skal heller ikke gjelde for foreldre, slektninger eller bekjente til barnehagebarn som regelmessig følger eller henter barna i barnehagen.

Departementet understreker at omfanget av den enkeltes aktivitetsplikt må ses opp mot hvilken rolle og posisjon vedkommende har i barnehagen. Det må forventes mer og annen aktivitet av personer i ledelsen og ansatte i barnets avdeling, enn for eksempel av en timevikar på relativt kort engasjement.

Plikten til å varsle den som er ansvarlig for barnehagens vil gjelde for styrer. Plikten til å undersøke sakene og plikten til å sette inn tiltak vil ikke gjelde for alle som jobber i barnehagen, men for de personene som har fått tildelt oppgaver knyttet til å undersøke saker og sette inn tiltak.

9.3.9 Når er barnehagens aktivitetsplikt oppfylt?

Aktivitetsplikten varer så lenge krenkelsene ikke er stanset eller barnet av andre grunner ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. En praktisk konsekvens av dette er at hvis tiltakene ikke har fungert etter hensikten, må barnehagen fortsette arbeidet og sette inn andre tiltak. Plikten til å iverksette egnede tiltak, omfatter også en plikt til å evaluere og eventuelt justere tiltakene underveis.

I rettspraksis på skoleområdet, jamfør dom av Høyesterett (Rt. 2012 s. 146), er det lagt til grunn at skolen skal sette inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes for å stoppe mobbing og andre krenkelser. Departementet mener at samme standard bør gjelde på barnehageområdet. Det betyr at barnehagen må fortsette å sette inn tiltak så lenge enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke opplever at det er trygt og godt å være i barnehagen, og det finnes egnede tiltak som barnehagen kan sette inn. Rekkevidden av barnehagens plikt til å sette inn tiltak er den samme uavhengig av om det er barnehagen selv, barnet eller foreldrene som mener at barnet ikke et trygt og godt barnehagemiljø.

Barnehagens plikt til å sikre at krenkelser opphører og at barn kan ha et trygt og godt barnehagemiljø peker framover i tid. Plikten gjelder uavhengig av hva som er grunnen til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette legger i utgangspunktet en streng forpliktelse på barnehagen.

Departementet vil samtidig understreke at det kan være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt, selv om barnet eller foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med miljøet i barnehagen. Etter departementets vurdering vil aktivitetsplikten være oppfylt hvis barnehagen har gjort alt som med rimelighet kan kreves av den, og barnehagens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn. Dette kan for eksempel være tilfellet der barnet eller foreldrene ønsker seg andre tiltak enn det barnehagen setter inn, men der en faglig vurdering tilsier at barnehagens vurderinger er riktige. Det avgjørende i en sak vil være om barnehagen har sørget for, og fortsatt vil sørge for, å vurdere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre at barnet har det et trygt og godt barnehagemiljø. Hvis dette besvares positivt, har barnehagen oppfylt aktivitetsplikten.

Hva som skal til for at barnehagen har oppfylt aktivitetsplikten i en konkret sak, skal altså vurderes objektivt ut fra hva som utløste aktivitetsplikten og hva barnehagen har gjort av tiltak og tilrettelegginger for at barnet skal kunne ha et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet legger vekt på at dette er samme standard som Høyesterett la til grunn i Rt. 2012 s. 146. Standarden gir en hensiktsmessig balanse mellom kravet om at barnehagen skal sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø, og en faglig tilnærming til hva som skal kreves av barnehagen med tanke på aktiviteter og vurderinger. Barnehagen har oppfylt aktivitetsplikten når den i en bestemt sak har gjort alt som med rimelighet kan forventes på de ulike stadiene i saken. Standarden knytter seg til alle delpliktene i aktivitetsplikten, men i konkrete saker vil den først og fremst handle om hvilke tiltak barnehagen skal sette inn. De øvrige delpliktene legger grunnlaget for tiltaksplikten.

Dette innebærer at barnehagens plikt til å sette inn tiltak løper så lenge barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, men at aktivitetsplikten samtidig er oppfylt så lenge barnehagen gjør alt som med rimelighet kan forventes for at barnet skal kunne ha et trygt og godt barnehagemiljø.

9.3.10 Plikt til å utarbeide en skriftlig plan

Departementet mener at det bør innføres et krav om at barnehagen skal utarbeide en skriftlig plan for oppfølging av saken, og krav til et minimum av innhold i denne planen.

At det i en sak finnes en skriftlig plan for hvordan barnehagen skal ta tak i en sak, er i tråd med hva som er en hensiktsmessig måte å arbeide på og hva som er faglig forsvarlig praksis i en barnehage. Videre er det viktig for familiene som står i en sak, at det er dokumentert at barnehagen tar tak i saken deres og forplikter seg til å hjelpe barnet eller barna. En skriftlig plan er dessuten viktig av hensyn til effektive arbeidsprosesser i barnehagen, av mellommenneskelige årsaker og av hensyn til at foreldrene skal kunne følge opp at barnet eller barna får de tiltakene de skal. Departementet mener at planen bør beskrive hvordan barnehagen har besluttet å håndtere en konkret sak. Departementet mener at planen, for å oppfylle sitt formål, som et minimum må beskrive:

- hvilket problem tiltakene skal løse

- hvilke tiltak barnehagen har planlagt
- når barnehagen skal gjennomføre tiltakene
- hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, og
- når barnehagen skal evaluere tiltakene.

Etter departementets syn utgjør disse kravene det som minimum må til for å dokumentere barnehagens planer for hvordan den skal håndtere en bestemt sak og sikre en effektiv gjennomføring av tiltakene.

Departementet understreker at dette ikke er ment å være omfattende dokumentasjonskrav, men en lovfesting av hva som må regnes å være en forsvarlig praksis i barnehagen. Planen skal fungere som en støtte for barnehagen og foreldrene for å sikre at det er kjent og dokumentert hva barnehagen har bestemt seg for å gjøre i en sak. Innholdet i planen kan trygge barnet og foreldrene om at barnehagen tar tak i saken. Departementet foreslår ingen formkrav til planen utover at den skal være skriftlig.

Planen trenger ikke å knytte seg til ett barn, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere barn, typisk forhold i en barnegruppe. Barnehagen kan tilpasse omfanget av opplysninger under hvert av de obligatoriske punktene som planen skal inneholde. I en sak der barnehagen setter inn tiltak tidlig og tiltaket er ganske enkelt og lite omfattende, kan planen være kort og mer skjematisk, enn i en sak der det er et mer komplekst saksforhold og hvor tiltakene er sammensatte og mange.

Planen skal ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Barnehagen trenger derfor ikke følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak når den lager planen.

9.3.11 Skal barnehagen dokumentere at den oppfyller aktivitetsplikten?

Departementet har vurdert om det i tillegg til krav om en skriftlig plan, bør innføres en plikt til å dokumentere alle aktivitetene barnehagen gjør for å oppfylle de ulike delpliktene i aktivitetsplikten. Dette gjelder det arbeidet de som jobber i barnehagen gjør for å oppfylle kravene til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak.

Hvordan barnehagens arbeid kan dokumenteres på en effektiv måte som samtidig sikrer etterprøvbarhet, kan etter departementets syn best vurderes og avgjøres lokalt. Departementet legger til grunn at barnehagene ofte har en egeninteresse i å dokumentere det de har gjort for å oppfylle pliktene de har knyttet til barnehagemiljøet.

Krav til dokumentasjon vil være aktuelt der det er nødvendig for å kunne gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud. Slike krav gjelder allerede etter dagens rammeplan. Det er i dag et krav om at barnehagen skal dokumentere vurderinger om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud. Barnehagen skal dokumentere personalets vurderinger, planer,

tiltak og evaluering av tiltak. Departementet ser ikke behov for å utvide kravene til dokumentasjon.

I tillegg vil en internkontrollplikt, slik departementet foreslår i kapittel 10, kreve noe skriftlig dokumentasjon om barnehagens systematiske arbeid med å planlegge, vurdere og utvikle virksomheten. Dette handler om å ha nødvendig dokumenter for hvordan barnehagen skal jobbe for å ivareta pliktene den har etter barnehageloven og forskriften, slik som rutiner og lignende for hvordan personalet skal gå fram, og dokumentasjon som er nødvendig for å kunne følge opp at praksis er i samsvar med kravene i regelverket. Se våre vurderinger i høringsnotatets kapittel 10 om internkontroll.

Med unntak av det foreslåtte kravet til en skriftlig plan i punkt 8.3.5, foreslår ikke departementet å innføre egne lovkrav som handler om å dokumentere hva barnehagen har gjort for å oppfylle de enkelte delpliktene i aktivitetsplikten eller hvordan de jobber forebyggende med barnehagemiljøet. Dette innebærer at det ikke lovfestes at de som jobber i barnehagen må dokumentere skriftlig at de har grepet inn mot 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 gjennomfører tiltak i en sak. Etter departementets syn er dette krav som først og fremst har som formål å opplyse saken for et klage- eller håndhevingsorgan, og som det derfor ikke er behov for ut fra de forslagene som følger av dette høringsnotatet.

Departementet viser til at kommunen og fylkesmannen som tilsynsmyndighet kan undersøke saker på andre måter enn ved å se på skriftlige dokumenter, typisk ved å snakke med barn, foreldre og de som jobber i barnehagen om hva som er gjort i en sak.

9.3.12 Skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker barn

Departementet mener at det bør innføres en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen krenker et barn. Departementet mener at tilfeller der ansatte krenker barn, må reguleres særskilt i loven. En lovfesting kan gi et tydelig signal om å være oppmerksomme også overfor krenkelser fra ansatte. I tillegg vil det gi en trygghet for den som mistenker dette til å varsle styreren. Departementet viser til at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utstenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Den skjerpede aktivitetsplikten departementet foreslår her tilsvarende den skjerpede aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-5.

Det er grunnleggende i strid med en ansatts rolle å krenke et barn. Departementet mener at dette er et grovt tillitsbrudd og en helt uakseptabel adferd for en ansatt. En ansatt har en makt- og tillitsposisjon overfor barna. Dette maktforholdet må ikke misbrukes.

Krenkelsesbegrepet skal tolkes vidt. De ansatte i barnehagen må være bevisst på situasjoner og handlinger som barna kan oppleve som nedverdiggende eller integritetskrenkende. Eksempler på slike situasjoner kan være at ansatte latterliggjør enkeltbarn eller at ansatte ikke respekterer barns integritet ved for eksempel stellesituasjonen eller toalettbesøk.

Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser. Se departementets vurderinger i kapittel 7.3.2. Dette gjelder selv om et barn ut fra sin egen subjektive opplevelse, opplever ytringen som krenkende. Siden slike ytringer ikke skal regnes som krenkelser, trer ikke den skjerpede aktivitetsplikten inn. Hvis barnet opplever at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø, har barnehagen likevel plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak etter den alminnelige aktivitetsplikten.

Den skjerpede aktivitetsplikten der ansatte krenker barn, handler om hvem de ansatte skal varsle og hvor raskt de skal varsle. Kravene til ansattes handlinger følger ellers av den alminnelige aktivitetsplikten.

Etter departementets vurdering er det svært viktig at barnehagens styrer umiddelbart blir gjort oppmerksom på at noen har mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen krenker et barn. Dette er noe styreren straks må kunne gripe tak i og få satt en stopper for. Det er også viktig at den som er ansvarlig for barnehagen alltid blir varslet i slike saker. Dette fordi den ansvarlige er arbeidsgiver og har det rettslige ansvaret for at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Hvis det er styreren i barnehagen som krenker et barn, bør den ansatte ha en plikt til straks å varsle den ansvarlige for barnehagen direkte.

Videre tilsier sakens alvor at styrere og de som er ansvarlige for barnehagen som mottar varsel om slike forhold, straks skal undersøke forholdene og om nødvendig sette inn tiltak. Hvis det etter nærmere undersøkelser viser seg at en ansatt faktisk har krenket et barn, må barnehagen også vurdere ulike tiltak rettet mot den aktuelle ansatte. Hvilke tiltak som kan være aktuelle mot den ansatte, styres av arbeidsrettslige regler.

For private barnehager vil det være styret for rettssubjektet som driver barnehagen som skal motta varslene som ansvarlig for barnehagen. For kommunale barnehager vil det være kommunedirektøren som forvalter oppgaven med å drive barnehager som er ansvarlig for varslene, men oppgaven med å motta og følge opp slike varslinger kan på vanlig måte delegeres til den som er styrers nærmeste leder i kommunen.

9.3.13 Behandling av personopplysninger

Pliktene som følger av barnehageloven og av rammeplanen, forutsetter at barnehagen behandler personopplysninger av ulike slag. Departementet legger til grunn at barnehagen har både plikt og rett til å behandle disse personopplysningene, og at behandlingsgrunnlaget er barnehagelovens regler om opptak, om plikt til oppfølging av det enkelte barn, rett til spesialpedagogisk hjelp, plikt til samarbeid med foreldre osv. Dette kan i visse tilfeller også innebære særlige kategorier av personopplysninger.

Når barnehagen skal oppfylle aktivitetsplikten, må den behandle personopplysninger om barna, og i noen tilfeller om de som arbeider i barnehagen.. Etter departementets vurdering er dette i all hovedsak personopplysninger som barnehagene alt har/kan behandle, ref. omtale i avsnittet over.

Departementet understreker at barnehagen bare skal behandle personopplysninger i den grad det er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle formålet med behandlingen. I forbindelse med aktivitetsplikten må altså behandlingen av personopplysninger begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle de ulike delpliktene.

Barnehagen må vurdere dette konkret i forbindelse med den aktuelle delplikten som barnehagen skal oppfylle. Hensynet til personvernet til den opplysningene gjelder, forutsetter dessuten at behandlingen skjer på forsvarlig vis, og at det er betryggende rutiner for behandlingen. Barnehagen må alltid sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Departementet understreker at det er den virksomheten som driver barnehagen som er ansvarlig for at barnehagen samlet sett, inkludert alle ansatte i barnehagen, oppfyller sine plikter etter både barnehageloven og personopplysningsloven.

Forslaget om at aktivitetsplikten også skal omfatte en plikt til å informere den som er ansvarlig for virksomheten som driver barnehagen, kan innebære at den ansvarlige må få tilgang til personopplysninger. Den ansvarlige vil i denne sammenheng være den som er ansvarlig for den juridiske virksomheten som driver barnehagen. For kommunale barnehager vil det være barnehagestyrers leder i kommunen. For private barnehager vil det være styret for virksomheten som driver barnehagen. Kravet til å informere den som er ansvarlig for virksomheten omfatter ikke andre, som for eksempel aksjeeiere i et aksjeselskap. Videre må barnehagen alltid vurdere konkret om det er behov for å gi personopplysninger ved slik varsling, eller om en mer generell melding vil være nok. Kriteriene om nødvendighet og forholdsmessighet skal alltid ligge til grunn for vurderingene.

9.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre en egen bestemmelse i barnehageloven om at barnehagen skal ha en aktivitetsplikt for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten består av flere delplikter. Departementet foreslår at alle som jobber i barnehagen, skal *følge med* på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø og *varsle* styrer ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Forslaget innebærer også en plikt for styrer til å varsle den som er ansvarlig for barnehagen i alvorlige tilfeller. Videre foreslår departementet at alle som jobber i barnehagen, skal *gripe inn* ved krenkelser som for eksempel utstenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Departementet foreslår at barnehagen skal ha plikt til å *undersøke* saken ved mistanke om, eller kjennskap, til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Departementet foreslår også at undersøkelsesplikten skal tre inn når et barn eller barnets foreldre sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Videre foreslår departementet at barnehagen skal ha plikt til å *sette inn tiltak* for å sikre at barnet kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å sette inn tiltak gjelder der barnehagens undersøkelse avdekker at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, og der barnet selv eller foreldrene sier ifra om det samme. Plikten til å sette inn tiltak skal

gjelde så lenge barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, og det finnes egnede tiltak som barnehagen kan sette inn. Det kan være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt selv om barnet og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med barnehagemiljøet. Dette vil være tilfellet hvis barnehagen har gjort alt som med rimelighet kan forventes, og barnehagens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn.

Det foreslås innført en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen, krenker et barn. Den skjerpede aktivitetsplikten innebærer at styrer og den ansvarlige for barnehagen alltid skal varsles i slike tilfeller, og at undersøkelser og tiltak skal iverksettes straks.

Del 2 Andre forslag

10 Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

10.1 Bakgrunn

Departementet viser til høringsnotatet om ny regulering av private barnehager som ble sendt på høring 26. april 2019. Høringsfristen er 26. juli 2019. I høringsnotatet foreslår departementet å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Dette skal ikke gjelde for barnehageeiere som sammen med nærstående, eller selskap i samme konsern som eier, har bare barnehager som ikke er familiebarnehager med til sammen færre enn tjue barn, eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Videre foreslår departementet at kravet ikke skal gjelde for eiere som sammen med nærstående, eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage.

Departementet mener at det ikke bør være adgang til å registrere et rettssubjekt med flere avdelinger lokalisert på ulike geografiske steder. Kravene som barnehageloven med forskrifter stiller til barnehagen, slik som for eksempel krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning, må etter departementets syn gjelde for den enkelte enheten, og ikke samlet for flere avdelinger som er lokalisert på ulike steder. Videre bør krav til regnskap og lignende gjelde for alle enheter som framstår som én barnehage, og ikke samlet for flere avdelinger som ligger på ulike steder.

Krav til godkjenning av lokaler og utearealer er i dag regulert av barnehageloven, friskoleloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med Helsedepartementet sette i gang et arbeid for å vurdere om dette regelverket kan forenkles.

10.2 Gjeldende rett

Det framgår av barnehageloven § 10 første ledd at det er kommunen som godkjenner nye barnehager. Kommunen skal vurdere om virksomheten er egnet til å oppfylle

barnehagelovens krav til formål og innhold. Hvis virksomheten er egnet til å oppfylle disse kravene, har virksomheten rett til godkjenning som barnehage.

Det framgår av merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) at barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområder. Som nevnt i merknadene til § 2 tredje ledd, må lokaler, inventar og uteområder utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring og omsorg. Etter § 2 fjerde ledd skal barnehagen ta hensyn til barnas ulike funksjonsnivå. Videre skal bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold. Departementet viser ellers til at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 9 stiller krav til lokaler og uteområder, og § 8 stiller krav til beliggenhet. Denne forskriften vurderes endret, men innholdet i bestemmelsene om lokaler, uteområder og beliggenhet vurderes videreført.

Barnehageloven § 10 stiller ikke krav om at barnehagens lokaler skal ligge samlet. Hvis virksomheten består av flere lokaler som ikke er samlokalisert, må kommunen derfor vurdere om lokalene er egnet til å bli godkjent som én barnehage.

Etter § 10 andre ledd kan kommunen stille vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid. Det betyr at kommunen kan ta stilling til hvor mange barn barnehagens inne- og uteområder tillater, om barnehagen egner seg for alle aldersgrupper og om den er egnet for heldagsopphold eller kun deltidsoffhold.

I en uttalelse fra 2009 la departementet til grunn at barnehagen ikke kan benytte en pedagogisk leder til flere avdelinger hvis disse ikke er samlokalisert.¹² Dette skyldes at kravene til pedagogisk bemanning skal sikre at det er nok voksne med tilstrekkelig kompetanse sammen med barna i barnehagen. Hvis det er stor geografisk avstand mellom ulike avdelinger i barnehagen, og barnehagen ikke oppfyller kravet til pedagogisk bemanning i hver avdeling, kan dette gå utover tilbudet til barna. De samme hensynene kan begrunne at bemanningsnormen skal være oppfylt i hver avdeling hvis avdelingene ikke er geografisk samlokalisert. Regelverket er imidlertid noe uklart på dette området.

I barnehageloven § 11 og forskrift om familiebarnehager er det gitt egne regler om godkjenning av familiebarnehager. Familiebarnehager skal som hovedregel være et samarbeid mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en vanlig barnehage. I særlige tilfeller kan kommunen godkjenne enkeltstående hjem som én familiebarnehage.

I forskrift om familiebarnehager er det gitt egne regler om bemanning i hvert hjem. Spørsmålet om de ulike hjemmene i en familiebarnehage skal være geografisk samlokalisert, kommer derfor ikke på spissen på samme måte som for ordinære barnehager.

17 [Brev fra Kunnskapsdepartementet til private Barnehagers Landsforbund datert 25. juni 2009.](#)

10.3 Friskoleloven

Det framgår av friskoleloven § 2-4 at skoleanleggene skal være godkjent av departementet. Betegnelsen skoleanlegg omfatter både undervisningslokaler, utearealet og andre lokaler som blir brukt av elevene.

Bestemmelsen fastslår at skoleanleggene skal ligge samlet. Det vil si at det ikke skal være for store geografiske avstander mellom de ulike delene. Hvor store de geografiske avstandene kan være, vil bygge på en konkret vurdering av hva som er forsvarlig sett i lys av andre bestemmelser i loven, forskrifter til loven og godkjenningen av skolen. Det er blant annet relevant å legge vekt på om det er lokalene til en grunnskole eller videregående skole som skal godkjennes.

Kravet om at anleggene skal ligge samlet er ikke til hinder for at opplæringen også kan skje andre steder når dette er formålstjenlig ut fra læreplanen skolen har fått godkjent. Andre opplæringsarenaer kan for eksempel være et museum, teater, bibliotek, gårdsbruk eller en leirskole. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at skolen leier en gymsal, svømmehall eller andre spesialrom av andre, for eksempel en offentlig skole.

10.4 Departementets vurderinger

Departementet mener det bør innføres et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Departementet mener at kravet må gjelde for både private og kommunale barnehager. Kravet skal ikke gjelde for familiebarnehager.

Barnehageloven med forskrifter stiller flere krav til innholdet og kvaliteten i hver barnehage. Hensikten med disse reglene er å sikre at hver barnehage kan gi barna et godt barnehagetilbud. Hvis barnehagen består av flere avdelinger som ligger på ulike steder, kan dette føre til at barnehageloven med forskrifter ikke blir oppfylt i tråd med lovgivers intensjon. Departementet mener derfor at det er viktig å sikre at det ikke er for store geografiske avstander mellom ulike enheter i barnehagen.

Forslaget henger sammen med forslaget om at hver private barnehage som hovedregel skal være et selvstendig rettssubjekt. Hensikten med forslaget er ikke å stramme inn regelverket ytterligere, men å forhindre at barnehagene kan omgå et slikt krav ved å registrere ett rettssubjekt med flere avdelinger lokalisert på ulike geografiske steder. Forslaget skal sikre at hver enhet som i praksis fungerer som en egen barnehage, blir et selvstendig rettssubjekt i tilfeller der det eventuelt blir krav om det.

Det foreslåtte kravet om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, skal ikke gjelde for barnehageeiere som sammen med nærstående, eller selskap i samme konsern som eier, har bare barnehager som ikke er familiebarnehager med til sammen færre enn tjue barn, eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Videre er det foreslått at kravet ikke skal gjelde for eiere som sammen med nærstående, eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. I disse tilfelle skal barnehageeieren fortsatt kunne ha flere barnehager som er lokalisert på ulike steder i samme rettssubjekt.

At barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, vil si at lokalene og utearealene skal ligge på samme sted eller at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen kan ikke være større enn at barnehagen fremstår som én barnehage, og at barnehageloven og forskriftenes krav til innhold og kvalitet blir ivaretatt for denne barnehagen. 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.

Bestemmelsen vil ikke være til hinder for at barnehagen tar i bruk andre uteområder, gårdsbruk, bibliotek, museum, teater og så videre som en del av tilbudet. Bestemmelsen vil heller ikke være til hinder for at barnehagen leier eller låner aktivitetsrom, gymsal eller andre spesialrom av andre.

Departementet legger til grunn at kommunen skal vurdere om kravet er oppfylt når den behandler søknader om godkjenning som barnehage etter barnehageloven § 10.

Departementet antar at det i enkelte tilfeller kan være særlige hensyn som tilsier at det bør gjøres unntak fra kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet.

Departementet foreslår derfor at det skal være unntak fra kravet i slike tilfeller. Et eksempel på dette kan være der 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. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill på hva som ellers kan være slike særlige hensyn.

Departementet foreslår at kravet også skal gjelde for eksisterende barnehager. At barnehager må søke om nye godkjenninger som følge av at barnehagen må innrette seg etter dette lovkravet, skal ikke føre til at private barnehager mister finansieringen som barnehage. Departementet foreslår derfor å innføre en bestemmelse som gir disse barnehagene rett til å få tilskudd når de nye godkjenningene er på plass.

Departementet ser at barnehagene vil trenge noe tid til å innrette seg etter en slik endring. Barnehager som i dag består av flere enheter eller avdelinger som er lokalisert på ulike steder, må gjøre hver enkelt enhet eller avdeling om til selvstendige barnehager med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret. Departementet mener at det bør innføres en rimelig overgangsperiode for kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden. Videre ber departementet om høringsinstansenes syn på om beskrivelsen av kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet er dekkende.

10.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Det betyr at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. At barnehager må søke om ny godkjenning som følge av at barnehagen må innrette seg etter lovkravet, skal ikke føre til at private barnehager mister finansieringen som barnehage.

Departementet foreslår å innføre en bestemmelse som gir disse barnehagene rett til å få tilskudd når den nye godkjenningen er på plass.

Departementet foreslår at det skal være adgang til å gjøre unntak fra kravet der det foreligger særlige hensyn som tilsier det. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill på hva som kan være slike særlige hensyn.

Departementet foreslår at det innføres en rimelig overgangsperiode før kravet trer i kraft. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden.

11 Krav til internkontroll i barnehagen

11.1 Bakgrunn

Departementet har vurdert om det bør lovfestes krav om at barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven og forskriftene til loven blir oppfylt.

I NOU 2012: 1 *Til barnas beste – ny lovgivning for barnehagene* vurderte utvalget at det burde innføres et krav om at barnehageeier etablerer et forsvarlig system i den enkelte barnehage. En slik plikt ville etter utvalgets syn bidra til å sikre at lovkrav oppfylles og i tillegg effektivisere, målrette og systematisere tilsynet. I NOU-en skriver utvalget om effekter av krav om egenkontroll og tilsyn med denne.

Barnehageeiere er allerede pålagt å påse at det er etablert et internkontrollsystem etter forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og etter annen helse-, miljø- og sikkerhetslovgivning. Internkontrollkravet etter forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. omfatter i dag barnehagens plikt til å fremme gode psykososiale forhold etter samme forskrift. Barnehagene er derfor kjent med denne typen krav i dag.

Formålet med en internkontrollplikt i barnehageloven er å pålegge den som driver barnehagen å legge til rette for, og å følge opp, at barnehagen oppfyller kravene i regelverket. Mange av handlingspliktene vil i praksis ligge på de som jobber i barnehagen, slik som for eksempel den foreslåtte plikten til å følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø, gripe inn mot krenkelser og varsle styrer ved mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. I tillegg til å ha det rettslige ansvaret for pliktene i barnehageloven, mener departementet at den som er ansvarlig for barnehagen bør gjennomføre aktiviteter for å sikre at barnehagen får en praksis som er i tråd med kravene i loven og forskriftene.

Ved å innføre en plikt til å ha internkontroll, vil kommunen som tilsynsmyndighet kunne undersøke og vurdere om barnehagen arbeider systematisk med å sikre at den overholder pliktene den har etter barnehageloven og forskriftene. For barnehagen som får tilsyn, vil tilsyn med internkontrollen kunne gi større læringsgevinst enn tilsyn med bare enkelttilfeller eller en praksis på tilsynstidspunktet. Tilsyn med internkontroll er vanlig

innenfor andre deler av barnehagens virksomhet, for eksempel ved tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og tilsyn fra arbeidstilsynet.

11.2 Gjeldende rett

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jamfør barnehageloven § 8 første ledd. Den nye kommuneloven som ble vedtatt av Stortinget 22. juni 2018 inneholder en ny internkontrollbestemmelse som skal gjelde for hele kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet, er pålagt kommunen i egenskap av å være en kommune. Kommunen vil derfor være omfattet av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 når den utfører disse oppgavene.

Når det gjelder de kravene som barnehageloven legger til den enkelte barnehage, gjelder ikke internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Barnehageloven og forskriftene til loven inneholder ikke krav om internkontroll eller tilsvarende systematisk arbeid for barnehageeier. Det følger av barnehageloven at barnehageeieren skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, jamfør barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed ansvaret for at barnehagen oppfyller kravene i regelverket. Selv om barnehageeieren er rettslig ansvarlig hvis barnehagen ikke oppfyller kravene i regelverket, er ikke barnehageeieren pålagt å gjennomføre bestemte aktiviteter som er definert på forhånd for å sikre at barnehagen oppfyller disse kravene.

11.3 Departementets vurderinger

Departementet har vurdert hvilke aktiviteter og elementer som bør inngå i en internkontroll med barnehagens arbeid. Departementet mener det bør innføres et internkontrollkrav tilsvarende det som følger av kommuneloven § 25-1. Dette kravet vil gjelde for skolene og alle andre kommunale og fylkeskommunale virksomheter. I høringsnotatet om særlovsgjennomgangen som følge av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1, er det foreslått å innføre en tilsvarende internkontrollplikt for private skoler etter opplæringsloven § 2-12.

Internkontrollbestemmelsen etter kommuneloven § 25-1 inneholder de mest sentrale elementene i en internkontroll. I høringsnotatet om ny forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er det foreslått å endre forskriftens bestemmelse slik at den innholdsmessig tilsvarende internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

En annen fordel med å innføre et internkontrollkrav i tråd med det som følger av kommuneloven § 25-1, er at innholdet i internkontrollkravet vil være kjent for kommunen og fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Det er dette internkontrollkravet som vil gjelde for kommunen som barnehagemyndighet og for andre kommunale tjenesteområder.

Ved en internkontroll i tråd med bestemmelsen i kommuneloven § 25-1, vil det bli lovfestet at den som er ansvarlig for barnehagen skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehageloven med forskrifter følges.

Departementet viser til høringsnotatet om regulering av private barnehager hvor det er foreslått at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt i form av for eksempel en forening, stiftelse eller et selskap. Siden hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, er det ikke naturlig at barnehageeieren skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. En barnehage som er et eget rettssubjekt har partsevne, og kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. Som det fremgår av høringsnotatet om regulering av private barnehager, mener departementet at det er styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, som skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det betyr at styret vil være ansvarlig for at private barnehager driver i samsvar med barnehageloven med forskrifter. For private barnehager vil det derfor være styret for rettssubjektet som driver barnehagen som er ansvarlig for internkontrollen.

Kommuner er selvstendige rettssubjekter etter gjeldende rett. Når det gjelder kommunale barnehager er det kommunestyret som har det overordnede ansvaret, og det er kommunedirektøren som har det øverste administrative ansvaret. For kommunale barnehager vil det være kommunedirektøren som forvalter oppgaven med å drive barnehager og som derfor er ansvarlig for internkontrollen.

Vi viser ellers til at i høringsnotatet om regulering av private barnehager er det foreslått at begrepet barnehageeier endres til barnehagen. Videre er det foreslått å innføre en ny § 7 a som viser hvem som er ansvarlig for barnehagen.

Departementet foreslår at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette ivaretar hensynet til at den som er ansvarlig for barnehagen skal kunne tilpasse internkontrollen til egen barnehagevirksomhet. En internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger, vil være mer effektiv og målrettet uten at den blir mer omfangsrik og ressurskrevende enn nødvendig totalt sett. Disse tilpasningene gjelder ikke bare for vurderingen av hvor omfattende internkontrollen må være samlet sett, men også ved vurdering av de ulike elementene isolert sett. De enkelte elementene i internkontrollen trenger ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra risikoforhold og andre konkrete forhold på de enkelte regelverksområdene.

Bestemmelsen stiller ikke krav til en bestemt systematikk eller dokumentasjonsmåte. Målet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Departementet legger til grunn at barnehagene allerede i dag gjennomfører mange av de elementene som vil inngå i en internkontroll, for eksempel vedtekter, stillingsbeskrivelser, faste møtepunkter hvor oppgaver planlegges og følges opp, og rutiner for hvordan de som jobber i barnehagen skal ivareta lovpålagte oppgaver.

Elementer i internkontrollen vil være:

- 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

I *bokstav a* vil departementet lovfeste et krav om å utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering. En slik beskrivelse kan barnehagen lage på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Barnehagen kan her også henvise til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

I *bokstav b* vil departementet lovfeste at barnehagen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer vil blant annet måtte bero på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for barnehagen, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres skriftlig, vil følge av dokumentasjonskravet i bokstav d.

I *bokstav c* vil departementet lovfeste at internkontrollen skal sikre at barnehagen avdekker avvik og risiko for avvik, og at barnehagen følger opp avvik og risiko for avvik som er avdekket.. Barnehagen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Dette må barnehagen gjøre ut fra både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

I *bokstav d* vil departementet lovfeste at barnehagen skal dokumentere internkontrollen i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Hva som er nødvendig må barnehagen vurdere ut fra målet med internkontrollen og barnehagens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. En høy risiko for avvik innenfor et område vil for eksempel tilsi at barnehagen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer.

Dokumentasjonskravet kan gjelde planleggingen av hvordan barnehagen skal utføre de enkelte aktivitetene, slik som planer, rutiner og lignende, og gjennomføringen av aktiviteter. Selv om det er nødvendig for barnehagen å ha rutiner for hvordan den skal utføre de lovpålagte oppgavene, kan kravet til å ha en rutine være oppfylt selv om rutinen ikke er nedfelt i en skriftlig prosedyre. I *bokstav e* vil departementet lovfeste at barnehagen skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Barnehagen skal evaluere hvordan den jobber med internkontrollen.

Det er ikke meningen at den som er ansvarlig for barnehagen selv skal utføre alle disse aktivitetene. Som på de fleste andre områder kan den ansvarlige for barnehagen delegerer oppgaver og utførelsen av det nærmere internkontrollarbeidet nedover. Styrer i barnehagen vil typisk få oppgaver knyttet til internkontroll, og igjen kunne delegere videre på hensiktsmessig måte. Ved delegering vil styreren i barnehagen og andre kunne

få ansvaret for oppgaven, samtidig som den som er ansvarlig for barnehagen fortsatt har det overordnede ansvaret for at barnehagen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet.

11.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre et krav om at den som er ansvarlig for barnehagen skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter. Departementet foreslår at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter den foreslåtte bestemmelsen skal den som er ansvarlig 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.

12 Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

12.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, utfører Trøndelag Forskning og Utvikling hvert år en spørreundersøkelse i barnehagesektoren.¹³ I spørreundersøkelsen fra 2018 oppgir under halvparten av kommunene at de opplever at de har tilstrekkelige personalressurser til å løse oppgavene som barnehagemyndighet. 40 prosent av kommunene oppgir at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av én tredel av kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder. I tillegg er det syv prosent av kommunene som oppgir at barnehagestyrer(e) utfører kommunens myndighetsoppgaver. Dette er mest vanlig i små kommuner.

Departementet mener at det er behov for å profesjonalisere kommunens ivaretagelse av oppgaver som barnehagemyndighet. For å få til dette ønsker departementet å innføre særlige regler om kommunen som barnehagemyndighet.

I forbindelse med arbeidet med ny kommunelov vurderte kommunelovutvalget om kommuneloven skulle få en bestemmelse om kommunen som tilsynsmyndighet.

Departementet viser til *NOU 2016: 4 Ny kommunelov* kapittel 28. Utvalgets flertall foreslo at den nye kommuneloven skulle få en slik bestemmelse. Flertallet la vekt på at lovbestemmelsene bør sikre at tilsynet gjennomføres best mulig. Målet bør være å bidra til

¹³ [TfoU-rapport 2019:2](#)

objektivitet, nøytralitet og tillit i situasjoner der kommunen fører tilsyn med kommunen selv og med sin egen "konkurrent". En bestemmelse i kommuneloven som vil gjelde generelt kan sikre ryddighet og rolleklarhet. Flertallet foreslo derfor en bestemmelse med krav til uavhengighet og likebehandling, og mener det er den beste reguleringsmåten. Et mindretall blant flertallet (to medlemmer) mente det i tillegg burde være krav om dokumentasjon. Utvalgets mindretall (fire medlemmer) mente kommuneloven ikke burde regulere dette spørsmålet i det hele tatt fordi krav til likebehandling følger av ulovfestede prinsipper i forvaltningsretten.

Forslagene om en bestemmelse om kommunen som tilsynsmyndighet ble ikke fulgt opp. I proposisjonen viste Kommunal- og moderniseringsdepartementet til at det er et generelt forbud i forvaltningsretten mot usaklig forskjellsbehandling. Kommunene skal derfor vurdere virksomheter de fører tilsyn med på samme måte, uavhengig av om de er kommunale, statlige eller private. Departementet la til grunn at der kommunen har fått i oppgave å føre tilsyn, skal denne oppgaven gjennomføres med en objektivitet og nøytralitet som gir tillit til at kommunale virksomheter blir vurdert etter de samme kravene som private virksomheter. At den kommunale tilsynsmyndigheten er uavhengig av sine tilsynsobjekter, ligger som en forutsetning for likebehandling.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mente at på de områdene der det var behov for en nærmere regulering av kommunens tilsynsrolle, kunne dette tas inn i den enkelte særlov. De viste til at dette er gjort for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern i folkehelseloven, som stiller krav til at kommunen skal dokumentere at tilsynet utføres på en måte som sikrer uavhengighet og likebehandling i tilsynet. Videre viste de til at det kunne være aktuelt å utforme en tilsvarende bestemmelse i for eksempel barnehageloven.

12.2 Gjeldende rett

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen påse at barnehagene følger regelverket. Plikten gjelder for både kommunale og private barnehager. Kommunen kan bruke godkjenning, veiledning og tilsyn som virkemidler for å påse at barnehagene etterlever regelverket, jamfør barnehageloven §§ 8, 10, 11 og 16. Dette innebærer blant annet at kommunen fører tilsyn med barnehager som kommunen selv driver.

Kommunens rolle som tilsynsmyndighet er ikke nærmere regulert i barnehageloven eller kommuneloven. Enkelte andre særlover har bestemmelser som stiller krav til organisering av tilsynsarbeidet. Det gjelder for eksempel folkehelseloven og forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet.

12.3 Departementets vurderinger

Barnehagetilbudet er en del av kommunens ansvar og forvaltning. Departementet ønsker å videreføre dagens ansvarsfordeling og legger derfor opp til at oppgavene med blant annet

godkjenning, finansiering, veiledning og tilsyn med annet enn økonomi skal ligge til kommunen som barnehagemyndighet.

Etter departementets syn er det nødvendig å sikre at kommunen som barnehagemyndighet har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Personer eller kommunale enheter som har direkte ansvar for barnehager som kommunen er ansvarlig for, bør ikke utføre oppgaver kommunen har som barnehagemyndighet. For eksempel bør ikke tilsynsoppgaven ligge til en styrer eller til et kontor eller en etat som ivaretar oppgaver med å drive kommunale barnehager. Et krav om uavhengighet kan bidra til å sikre at kommunen har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene når den ivaretar oppgaver som barnehagemyndighet. Det kan også kombineres med en bestemmelse som tydeliggjør at kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager. En slik regulering er for eksempel valgt i folkehelseloven § 30, der det i tillegg er innført et krav om at kommunens uavhengighet og likebehandling i tilsyn skal dokumenteres særskilt.

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. Kommunen kan ivareta oppgavene gjennom et interkommunalt samarbeid, kommunalt oppgavefellesskap eller vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. Videre kan oppgaven delegeres til et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om dette vil være realistisk å få til i små kommuner.

Videre har departementet vurdert om det bør gå fram av barnehageloven at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Dette betyr at kommunen må behandle alle barnehager likt ved for eksempel tilsyn med barnehagene eller når den behandler søknader om dispensasjon fra utdanningskravene. Et slikt krav gjelder etter ulovfestet forvaltningsrett. Departementet mener at barnehageloven bør inneholde et eget krav om likebehandling av private og kommunale barnehager. Etter departementets syn er dette hensiktsmessig siden kommunen har to ulike roller etter barnehageloven. Å lovfeste et krav om likebehandling, vil gjøre det tydelig at kommunen som barnehagemyndighet må likebehandle alle barnehagene. Dette er etter departementets syn nødvendig for å sikre at kommunen og barnehagene er oppmerksomme på kravet.

Kravet innebærer at kommunen må behandle like tilfeller likt. Kommunen kan forskjellsbehandle barnehager der det er saklige grunner for en slik forskjellsbehandling. For eksempel vil det være saklig å føre tilsyn med barnehager som har høy risiko for lovbrudd fremfor barnehager som har lav risiko. Videre vil ikke kravet gjelde for spørsmålet om hvilke private barnehager som skal få tilskudd eller ikke. Det er egne regler om tilskudd til private barnehager som ikke gjelder for kommunale barnehager. For eksempel velger kommunen selv om den vil yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Kravet om at kommunen skal

likebehandle private og kommunale barnehager, gir ikke kommunen hjemmel til å stille vilkår overfor barnehagene.

Departementet har vurdert om kravene til uavhengighet og likebehandling bør utformes på samme måte som i folkehelseloven § 30. Det følger av andre ledd i denne bestemmelsen at kommunen skal dokumentere særskilt tilsyn med virksomhet og eiendom i henhold til § 9, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet. Departementet mener at det sentrale er at kommunene ivaretar oppgaven som barnehagemyndighet på en uavhengig måte, og at kommunen likebehandler private og kommunale barnehager. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å knytte disse kravene til dokumentasjon. Pliktene kommunen har som barnehagemyndighet, omfattes av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Dokumentasjon er et av elementene i internkontrollen, og spørsmålet om hva kommunen må dokumentere er derfor regulert her.

Departementet har vurdert om det også bør innføres andre krav til hvordan kommunen skal gjennomføre oppgavene den har som barnehagemyndighet. Det kunne vært aktuelt å stille krav til hvordan kommunen skal planlegge, gjennomføre og følge opp oppgavene den har som barnehagemyndighet. Kommuneloven § 25-1 om at kommunen skal ha internkontroll gjelder for kommunen som barnehagemyndighet. Når denne bestemmelsen trer i kraft, skal kommunen ha internkontroll for å sikre at oppgaver som for eksempel godkjenning, veiledning og tilsyn blir utført i tråd med regelverket. Kommunen vil derfor bli pålagt å ha rutiner for hvordan den skal utføre oppgavene som barnehagemyndighet, og for hvordan den skal avdekke og rette opp praksis som er i strid med regelverket. Departementet foreslår derfor ikke å innføre egne krav til hvordan kommunen skal arbeide systematisk for å oppfylle kravene til godkjenning, finansiering, veiledning, tilsyn og andre oppgaver den har som barnehagemyndighet.

Departementet viser til at det er foreslått å utvide fylkesmannens tilsynsmyndighet etter barnehageloven, slik at fylkesmannen får myndighet til å føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Forslaget framgår av høringsnotatet om særlovsgjennomgangen som følge av en ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven § 25-1. Forslaget går ut på at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med om kommunen oppfyller kravet om å ha internkontroll for å sikre at den utfører oppgavene som barnehagemyndighet i tråd med regelverket. I dag er fylkesmannens tilsyn avgrenset til å se på om kommunen har oppfylt sine plikter som barnehagemyndighet i en bestemt sak eller situasjon, eller på tilsynstidspunktet. Hvis tilsynshjemmelen utvides til å omfatte kommunens internkontroll, kan fylkesmannen derimot undersøke og vurdere om kommunen arbeider systematisk med å sikre at den overholder de pliktene den har som barnehagemyndighet. Med en utvidet tilsynshjemmel kan fylkesmannen bruke tilsynet som et virkemiddel for å styrke kommunens systematiske arbeid, slik at kommunen selv kan sikre at de oppfyller kravene som barnehagemyndighet. Fylkesmannen vil kunne innrette tilsynene ut fra hva som vil gi best mulig effekt i det enkelte tilfellet. Departementet antar at dette kan styrke kommunenes arbeid med blant annet godkjenning,

veiledning og tilsyn for å påse at barnehagene etterlever kravene i regelverket, inkludert nye krav knyttet til barnehagemiljø.

Departementet viser videre til at det er gjennomført flere tiltak for å gi kommunen økt kompetanse til å føre tilsyn. Utdanningsdirektoratet har hatt en egen satsing der temaet for fylkesmennenes tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet har vært kommunens risikovurderinger, veiledning og tilsyn etter barnehageloven §§ 8 og 16. Direktoratet har lagt til rette for at kommunene av eget initiativ kan ta i bruk veiledningsmateriale om temaet gjennom det elektroniske egenvurderingsverktøyet RefLex og en veileder på direktoratets nettsider. Barnehagemyndighetens rolle og oppgaven med å gjøre risikovurderinger, gi veiledning og å føre tilsyn har vært tema på samlinger som fylkesmennene har gjennomført for nesten alle landets kommuner.

Departementet følger med på hvordan kommunene ivaretar tilsynsansvaret på barnehageområdet, og hvordan fylkesmennene bruker hjemmelen til å føre tilsyn med enkeltbarnehager i særlige tilfeller. Som en del av dette har Utdanningsdirektoratet i 2018 vurdert kommunens tilsynsansvar og bruken av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med enkeltbarnehager. I denne sammenheng viser departementet til Prop. 1 S (2018-2019).

12.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet.

Del 3 Felles

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som følge av det foreslåtte regelverket må det påregnes noe behov for oppdateringer av instruks, veiledninger og informasjonsmateriell. Dette må løses innenfor eksisterende budsjetter.

Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende

I kapittel 6 foreslår departementet å lovfeste et krav om at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og for å forebygge krenkelser hvor barn ikke opplever at det er et trygt og godt barnehagemiljø. Videre foreslår departementet å lovfeste et krav om nulltoleranse mot

krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Det er foreslått at alle som arbeider har plikt til å gripe inn ved denne typen krenkelser. Forslagene omfatter lovfesting av mange arbeidsoppgaver som i stor grad allerede ligger til barnehagens oppdrag som følge av kravene i rammeplanen eller som en indirekte konsekvens av bestemmelser i barnehageloven. Departementet legger til grunn at de ovennevnte forslagene ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Barn og foreldres medvirkning

I kapittel 7 foreslår departementet ingen endringer, men ønsker å videreføre det system for foreldrenes medvirkning som allerede ligger i barnehageloven, og de kravene til foreldresamarbeid som følger av rammeplanen. Departementet foreslår å lovfeste i barnehageloven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Dette kravet følger allerede av annet regelverk. Departementet legger til grunn at dette ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser.

Aktivitetsplikt

I kapittel 8 foreslår departementet at det innføres en plikt for barnehagen til å sette inn tiltak som sikrer at barn kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Forslaget om en aktivitetsplikt innbefatter mange oppgaver som allerede ivaretas av barnehagene. Den foreslåtte lovfestingen vil innebære rapporteringsplikter og dokumentasjonskrav som en del steder må forventes å føre til noe merarbeid utover oppgavene barnehagene har i dag. Som understreket i kapittel 8 er likevel dokumentasjonskravene begrenset i omfang, og det er primært ment for å støtte opp under en forsvarlig praksis i barnehagehverdagen. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

I kapittel 9 foreslår departementet å innføre et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Kravet innebærer at barnehager som i dag består av flere enheter eller avdelinger som er lokalisert på ulike steder, må gjøre hver enkelt enhet eller avdeling om til selvstendig barnehage med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret. Det er et minimumskrav til innskuddskapital på 30 000 kr for å opprette et aksjeselskap og på 100 000 kr for å etablere en stiftelse.

Forslaget innebærer også at hver barnehage må føre separat regnskap i tråd med bestemmelsene i regnskapsloven mv. Barnehager har allerede i dag kostnader til regnskapsføring, revisjon og fordeling av kostnader. Etter økonomiforskriften til barnehageloven § 2 skal hver barnehage utarbeide et resultatregnskap. Departementet viser til at barnehager som består av flere enheter eller avdelinger som er lokalisert på ulike steder i liten grad kjennetegner dagens barnehager. I lys av høringsnotatet om ny regulering av private barnehager som ble sendt på høring 26. april 2019, mener

departementet likevel at dette er en nødvendig regulering for fremtiden. Departementet foreslår at det blir innført en rimelig overgangsperiode, og mener at forslaget samlet sett ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Internkontroll i barnehagen

I kapittel 10 foreslår departementet å innføre et krav om at den som er ansvarlig for barnehagen skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter. Departementet foreslår at internkontrollen og dokumentasjonskravene knyttet til den skal være tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. En internkontroll som er systematisk og basert på lokale tilpasninger, vil være mer effektiv og målrettet uten at den blir mer omfangsrik og ressurskrevende enn nødvendig. Departementet vurderer derfor at de økonomiske og administrative konsekvensene av dette forslaget vil være av et begrenset omfang.

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

I kapittel 11 foreslår departementet å lovfeste et krav til uavhengighet og likebehandling når kommunen utfører oppgaver som lokal barnehagemyndighet. Departementet mener dette er en presisering av gjeldende rett, og legger derfor til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget innebærer at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av en eller flere barnehager. Det betyr at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet ikke skal bli lagt til styrere eller et kontor eller en etat som også ivaretar kommunens oppgaver knyttet til å drive barnehager. I en spørreundersøkelse fra 2018 oppgir 40 prosent av kommunene at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av én tredel av kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder. I tillegg er det syv prosent av kommunene som oppgir at barnehagestyrer(e) utfører kommunens myndighetsoppgaver. Dette er mest vanlig i små kommuner.¹⁴

Kommuner som i dag ikke har organisert oppgavene den har som barnehagemyndighet på en uavhengig måte, vil bli nødt til å organisere disse oppgavene på en annen måte enn i dag. Departementet legger til grunn at dette ikke samlet sett vil få vesentlige konsekvenser for kommunesektoren.

14 Merknader til lovbestemmelsene som foreslås

Til § 3 Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste

¹⁴ TfoU-rapport 2019:2, <https://tfou.no/wp-content/uploads/2019/02/tfou-rapport-2019-2.pdf>

Nytt *fjerde ledd* fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Bestemmelsen skal forstås i tråd med det som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets behov og forutsetninger er utgangspunktet for en vurdering av hva som er barnets beste. 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.

Til § 7 c Krav til samlet barnehageanlegg

Bestemmelsen fastslår at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet med mindre det foreligger særlige hensyn som tilsier at de bør ligge på ulike steder. Et eksempel på et slikt særlig hensyn vil være der 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. Kravet gjelder for både private og kommunale barnehager, men ikke for familiebarnehager.

At barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, vil si at lokalene og utearealene skal ligge på samme sted eller at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen kan ikke være større enn at barnehagen fremstår som én barnehage, og at barnehageloven og forskriftenes krav til innhold og kvalitet blir ivaretatt for barnehagen samlet sett. Kravet innebærer at barna og de ansatte enkelt må kunne bevege seg mellom de ulike enhetene som barnehagen består av.

Bestemmelsen vil ikke være til hinder for at barnehagen tar i bruk andre uteområder, gårdsbruk, bibliotek, museum, teater og så videre som en del av tilbudet. Bestemmelsen vil heller ikke være til hinder for at barnehagen leier eller låner aktivitetsrom, gymsal eller andre spesialrom av andre.

Kommunen skal vurdere om kravet er oppfylt når den behandler søknader om godkjenning som barnehage etter barnehageloven § 10.

Til § 7 d Internkontroll i barnehagen

Første ledd fastslår at den som er ansvarlig for barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at barnehageloven med forskrifter følges. Bestemmelsens andre og tredje ledd presiserer kravene og innholdet til internkontrollen. Tiltakene etter andre og tredje ledd må være egnet til å nå målet om regelverksetterlevelse.

For kommunale barnehager vil det være kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. For private barnehager vil det være styret for virksomheten som driver barnehagen som er ansvarlig for internkontrollen.

Det er ikke meningen at den som er ansvarlig for barnehagen selv skal utføre alle aktivitetene i internkontrollen. Som på de fleste andre områder må den som er ansvarlig for barnehagen delegere oppgaver og utførelsen av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i barnehagen. Styrer/daglig leder i barnehagen vil typisk få oppgaver knyttet til internkontroll, og igjen kunne delegere videre på hensiktsmessig måte. Samtidig er det en

forutsetning at delegeringen er forsvarlig, og at den som delegerer oppgaver, følger med på hvordan oppgavene blir ivaretatt i praksis. Man kan delegere oppgaver, men ikke ansvaret for oppgavene. Vurderinger av internkontrollen med risikovurderinger og tilpasninger må den som er ansvarlig for barnehagen gjøre på et helhetlig og overordnet nivå. Ved delegering vil styreren i barnehagen og andre kunne få ansvaret for oppgaven, samtidig som den som er ansvarlig for barnehagen fortsatt har det overordnede ansvaret for at barnehagen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet.

Andre ledd fastslår at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Arbeidet med internkontrollen skal ikke være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Dette innebærer at det må være fungerende rutiner for det løpende internkontrollarbeidet som det jobbes med på en planmessig og metodisk måte.

Videre skal internkontrollen være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette ivaretar hensynet til at de som er ansvarlig for barnehagen skal kunne tilpasse internkontrollen til egen barnehagevirksomhet, og mot områder der det er mest behov, slik at internkontrollen blir mest mulig effektiv. Disse tilpasningene gjelder ikke bare for vurderingen av hvor omfattende internkontrollen må være samlet sett, men også ved vurdering av de ulike elementene isolert sett.

Tredje ledd bokstavene a til e fastslår hvilke aktiviteter internkontrollen skal inneholde. Det konkrete innholdet i kravene må ses i sammenheng med første og andre ledd.

I *bokstav a* er det lovfestet et krav om å utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Barnehagen kan her også henvise til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

I *bokstav b* er det lovfestet at barnehagen må ha nødvendige rutiner og prosedyrer, som er nødvendig for å sikre regeletterlevelse. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer vil blant annet måtte bero på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for barnehagen, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres skriftlig, vil følge av dokumentasjonskravet i bokstav d.

I *bokstav c* er det lovfestet at internkontrollen skal sikre at barnehagen avdekker avvik og risiko for avvik, og at barnehagen følger opp avvik og risiko for avvik som er avdekket. Både konstaterte avvik og risiko for avvik skal følges opp. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må barnehagen forebygge at feil oppstår. Barnehagen må skaffe oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter. Dette må barnehagen gjøre ut fra både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

I *bokstav d* er det lovfestet at barnehagen skal dokumentere internkontrollen i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av

internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføringen av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig må barnehagen vurdere ut fra målet med internkontrollen og barnehagens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. En høy risiko for avvik innenfor et område vil for eksempel tilsi at barnehagen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer.

I *bokstav e* er det lovfestet at barnehagen skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Evaluering er viktig i arbeidet med internkontroll for å sikre en systematisk oppfølging og utvikling som til enhver tid er tilpasset barnehagens virksomhet. Evaluering vil også bidra til langsiktig læring og utvikling i barnehagens arbeid med barnehagetilbudet og med internkontrollen.

Til § 8 a Krav til uavhengighet og likebehandling

Første ledd fastslår at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av en eller flere barnehager. Det betyr at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet ikke skal bli lagt til styre eller et kontor eller en etat som også ivaretar kommunens oppgaver knyttet til å drive barnehager. Kravet om uavhengighet skal bidra til å sikre at kommunen har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

Andre ledd fastslår at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Dette er en tydeliggjøring av gjeldende rett.

Til § 12 tredje og fjerde ledd Likeverdig behandling og forskriftshjemmel

Tredje ledd viderefører at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.

Fjerde ledd viderefører at departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hva som menes med likeverdig behandling. Det er i tillegg tatt inn i ordlyden at departementet kan gi forskrift om tildeling av tilskudd.

Til § 20 Nulltoleranse og plikt til fremmende og forebyggende arbeid

Første ledd fastslår at et krav om nulltoleranse mot krenkelser som systematisk utstenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Videre skal alle som arbeider i barnehagen gripe inn når et barn blir utsatt for slike krenkelser. Utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser som barn kan utsettes for, og som barnehagen skal ha nulltoleranse mot. Det avgjørende er om barnet som blir utsatt kan oppleve det som nedverdiggende eller integritetskrenkende. Det kan omfatte både aktive handlinger og verbale uttrykk rettet direkte mot barnet, eller mer passiv opptreden som utestenging, isolering og baksnakking. Henvisningen til diskriminering og trakassering gjelder uavhengig av diskriminerings- eller trakasseringsgrunnlag, og gir vern mot diskriminering og trakassering på bakgrunn av kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering,

kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, etnisitet, kultur, sosial status, språk, religion eller livssyn. Barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser både fra barn og fra de som jobber i barnehagen.

Når det gjelder utestenging må det som hovedregel være snakk om systematisk utestenging av samme barn som gjentar seg over tid for at det skal være omfattet av kravet om nulltoleranse. Det kan for eksempel skje at barn som er godt i gang med en lek ikke tar nye barn med i leken. En slik situasjon vil ikke være utestenging som er omfattet av kravet om nulltoleranse, med mindre det skjer gjentatte ganger overfor det samme barnet. Hvis årsaken til at barn utestenger et annet barn er diskriminering eller trakassering, vil hendelsen være omfattet av kravet om nulltoleranse selv om det skjer én gang.

Bestemmelsen om nulltoleranse mot krenkelser viser terskelen for når de som jobber i barnehagen har plikt til å gripe inn i en konkret situasjon, og den viser terskelen for når den skjerpede aktivitetsplikten trer inn. Bestemmelsen er også et styrende prinsipp for det forebyggende arbeidet barnehagen skal gjøre.

Andre ledd fastslår at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og arbeide for å forebygge krenkelser, som for eksempel systematisk utestengelse og mobbing.

Lovbestemmelsen handler for det første om at barnehagen skal arbeide for å fremme faktorer som gir et godt og inkluderende barnehagemiljø for barna. Barnehagemiljøet skal virke positivt på barnas helse, trivsel og læring, skape trygghet og bidra til inkludering.

Verdigrunnlaget som framgår av barnehagelovens formålsbestemmelse er konkretisert gjennom bestemmelser i rammeplanen. Flere av bestemmelsene her handler om aktiviteter personalet skal gjennomføre for å fremme et godt barnehagemiljø.

Lovbestemmelsen handler videre om at barnehagen skal arbeide aktivt med å finne tiltak som kan forhindre at barn ikke opplever barnehagemiljøet som trygt og godt. Enkelte grupper er mer utsatt for å oppleve utrygghet og krenkelser, for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne eller barn som har sen utvikling på et område.

Det nærmere innholdet i kravet til å jobbe forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø, må bygge på rammeplanen og kunnskap om hvordan barnehagene bør arbeide for å fremme trygge og gode barnehagemiljøer og forebygge utrygghet.

Til § 21 Aktivitetsplikt når ett eller flere barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

Første ledd fastslår at alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å følge med omfatter alle voksne som jobber eller yter tjenester i barnehagen, og ikke bare personer som er ansatt.

Andre ledd fastslår at alle som arbeider i barnehagen, skal varsle barnehagens styrer dersom de får mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det skal være lav terskel for når styrer skal varsles. De som jobber i barnehagen, må varsle så raskt det er rimelig å forvente av dem i det enkelte tilfellet.

Styrer er ansvarlig for at barnehagen håndterer og følger opp varslene på en ansvarlig måte. I alvorlige tilfeller skal styrer varsle den som er ansvarlig for barnehagen.

Tredje ledd fastslår barnehagen snarest skal undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen skal alltid undersøke der en som jobber i barnehagen har varslet styrer om mistanke om eller kjennskap til at barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen må legge en vid forståelse til grunn ved vurderingen av om barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Plikten til å undersøke trer inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid.

Barnehagen må gjøre de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes. Barnehagen må innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om ett eller flere barn opplever at det ikke er et trygt og godt barnehagemiljø. Målet for barnehagens undersøkelse er å få nok informasjon til å kunne vurdere om barnehagen må sette inn tiltak, og i tilfelle hva slags tiltak den skal sette inn. Hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg, er avhengig av den konkrete situasjonen.

Hvis barnehagen, etter å ha gjort nødvendige og tilstrekkelige undersøkelser, konkluderer med at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø, og barnet og foreldrene selv mener at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø, er barnehagens aktivitetsplikt for dette tilfellet utført. Barnehagens plikt til å følge med på barnas barnehagemiljø løper likevel hele tiden.

I tilfeller der barnehagen etter å ha undersøkt saken, derimot konkluderer med at et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe blir utsatt for krenkelser eller at forhold ved barnehagemiljøet gjør at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen sette inn tiltak som retter opp dette.

Plikten gjelder tilsvarende når et barn eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. At barnet «sier ifra» må tolkes i vidt. Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 12, Grunnloven § 104 og barnehageloven § 3 rett til å bli hørt. En slik rett blir uten mening hvis de voksne i barnehagen ikke hører på barnet, sier seg uenig eller avviser barnets forsøk på å si ifra. Barnehagens plikt til å undersøke skal inntre på samme måte når foreldre sier ifra, som når et barn sier ifra. Barnehagen har plikt til å undersøke forholdet når foreldrene sier ifra om at de mistenker eller mener at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, selv om de som jobber i barnehagen har en annen oppfatning av hvordan barnet har det.

Fjerde ledd fastslår at 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 må iverksette tiltak for å sikre at barnet eller barna kan ha et trygt og godt barnehagemiljø, og for å stanse eventuelle krenkelser. For barn i barnehagealder vil systematiske tiltak rettet mot hele barnegruppen, og relasjoner og sosialt samspill mellom

barn og mellom barn og voksne, være av særlig betydning. Videre må tiltakene være lovlige etter barnehageloven og annet regelverk. Tiltakene kan for eksempel ikke innebære tvang og makt overfor et barn.

Hva som er barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen av hva slags tiltak barnehagen skal sette inn.

Femte ledd fastslår at barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. Bokstav a til e utgjør det som minimum må til for å dokumentere barnehagens planer for hvordan den skal håndtere en bestemt sak og sikre en effektiv gjennomføring av tiltakene. Det er ingen formkrav til planen utover at den skal være skriftlig.

Barnehagen kan tilpasse omfanget av opplysninger under hvert av de obligatoriske punktene som planen skal inneholde.

Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Barnehagen er derfor ikke forpliktet til å følge forvaltningslovens regler om form og prosess for enkeltvedtak når den lager planen.

Til § 22 Skjerpet aktivitetsplikt dersom en ansatt krenker et barn

Bestemmelsen fastslår at 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 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.

Den skjerpede aktivitetsplikten der ansatte krenker barn, handler om hvem de ansatte skal varsle og hvor raskt de skal varsle. Kravene til ansattes handlinger følger ellers av den alminnelige aktivitetsplikten.

Det er svært viktig at barnehagens styrer umiddelbart blir gjort oppmerksom på at noen har mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker et barn. Dette er noe styreren straks må kunne gripe tak i og få satt en stopper for. Hvis det er styreren i barnehagen som krenker et barn, har den ansatte ha en plikt til straks å varsle den ansvarlige for barnehagen direkte.

Videre tilsier sakens alvor at styrere og de som er ansvarlige for barnehagen som mottar varsel om slike forhold, straks skal undersøke forholdene og om nødvendig sette inn tiltak. Hvis det etter nærmere undersøkelser viser seg at en ansatt faktisk har krenket et barn, må barnehagen også vurdere ulike tiltak rettet mot den aktuelle ansatte.

15 Merknader til forslaget til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Til § 6 a Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager

Bestemmelsen fastslår at kommunen skal yte tilskudd til private barnehager som har søkt om ny godkjenning som følge av kravet til samlet barnehageanlegg. At private barnehager må søke om ny godkjenning som følge av at barnehagen må innrette seg etter kravet om samlet barnehageanlegg, skal ikke føre til at barnehagene mister finansieringen.

16 Lovforslag

§ 3 skal lyde:

§ 3 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.

Ny § 7 c skal lyde:

§ 7 c 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.

Ny § 7 d skal lyde:

§ 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

Ny § 8 a skal lyde:

§ 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.

Ny § 12 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om tildeling av tilskudd og hva som menes med likeverdig behandling.

Nytt kapittel VII skal lyde:

VII Psykososialt barnehagemiljø

Ny § 20 skal lyde:

§ 20 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.

Ny § 21 skal lyde:

§ 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.

Ny § 22 skal lyde:

§ 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.

Foreslått kapittel VII i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir nytt kapittel XI.

Nåværende § 20 blir § 23.

Nåværende § 21 blir § 24.

Nåværende § 22 blir § 25

Nåværende § 22 a blir § 26.

Foreslått § 22 b i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir § 27.

Foreslått § 22 c i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir § 28.

Foreslått kapittel IX i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir nytt kapittel X.

Foreslått § 26 i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir § 29.

Foreslått § 27 i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir § 30.

Foreslått § 28 i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir § 31.

Foreslått § 29 i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir § 32.

Nåværende § 26 blir § 33.

Foreslått kapittel X i høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager) blir nytt kapittel XI.

17 Forslag til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Forskrift om endring i forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager

Fastsatt av Kunnskapsdepartementet x med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12.

I forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager foreslås følgende endringer:

Ny § 6 a skal lyde:

Tilskudd til private barnehager som søker om godkjenning som følge av kravet til samlet barnehageanlegg

Kommunen skal gi tilskudd til private barnehager som er godkjent etter søknad som følge av kravet til samlet barnehageanlegg, jf. barnehageloven § 7 c.