



## Evaluering

Barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø

Mars 2023

«Evaluering av Barnehagesektorens  
forståelse, implementering og  
etterlevelse av barnehageloven kapittel  
VIII Psykososialt barnehagemiljø»

Mars 2024

Rapporten er utarbeidet for  
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)

# Forord

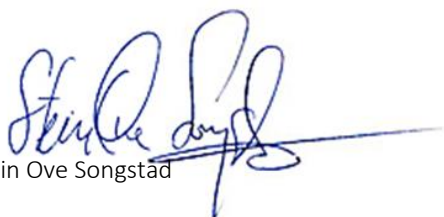
Evalueringen av barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII er gjennomført av Deloitte AS på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen er gjennomført i perioden september 2023 – mars 2024. Line Margrete Johansen har vært prosjektleder for evalueringen, og andre sentrale medlemmer av prosjektteamet har vært Kjersti Gjuvslund, Espen Stokke, Annbjørg Ryssdal og Caroline Bjelland. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner.

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt opp som informanter i forbindelse med evalueringen, og som gjennom intervju har delt sine erfaringer og refleksjoner med evalueringsteamet. Dette gjelder både representanter for Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, kommuner, private barnehageeiere, barnehageledere- og ansatte, foreldre samt representanter for Foreldreutvalget for barnehager og flere mobbeombud. Vi vil også takke alle som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen.

Takk også til alle som deltok på evalueringsworkshopen vinteren 2024 for gode og nyttige diskusjoner og innspill mot slutten av prosessen.

Til slutt ønsker vi å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Nina Elvan Rønning for godt samarbeid og god dialog gjennom hele oppdragsperioden.

Bergen, 22. mars 2024



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

# Sammendrag

## Om evalueringen

1. januar 2021 trådte kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø i barnehageloven i kraft. Sentralt i lovverket er en nulltoleranse mot krenkelser, som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og en aktivitetsplikt som skal bidra til at de ansatte i barnehagen handler raskt og riktig når et barn opplever å ikke ha det trygt og godt i barnehagen. I tillegg ble det innført skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller hvor noen som arbeider i barnehagen utsetter barn for krenkelser.

Utdanningsdirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å gjennomføre en evaluering av barnehagelovens Kapittel VIII *Psykososialt barnehagemiljø*. Evalueringen har til formål å belyse hvordan barnehagesektoren forstår, har implementert og praktiserer det nye regelverket om psykososialt barnehagemiljø.

For å belyse problemstillingene på en helhetlig og hensiktsmessig måte, er det i evalueringen valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige metoder. Det er gjennomført to spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen, i tillegg til totalt 33 intervjuer med til sammen 54 personer. I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse der relevant dokumentasjon er innhentet og gjennomgått. Vi har også gjennomført en evalueringsworkshop der et utvalg aktører i barnehagesektoren ble invitert til å diskutere utvalgte tema som det rettes oppmerksomhet mot i evalueringen.

## Statlig virkemiddelbruk

Juridiske virkemidler, som omfatter lov- og forskriftsreguleringer, er en av fire hovedkategorier av statlige virkemidler som kan benyttes for å nå nasjonale mål på ulike områder. De andre kategoriene er økonomiske virkemidler, organisatoriske virkemidler og pedagogiske virkemidler. Juridiske virkemidler regnes ofte som «det hardeste» virkemiddelet innen statlig virkemiddelbruk. Selv om lovregulering gjerne oppfattes som et effektivt virkemiddel, fremheves det i litteraturen som omhandler statlig virkemiddelbruk at det ikke er noen automatikk i at det å innføre nye lovbestemmer fører til ønskede endringer. Ofte er det gjennom å kombinere flere virkemidler man oppnår høyest sannsynlighet for at det enkelte virkemiddel skal være effektivt, og når det gjelder lovreguleringer er det vanligvis sentralt at disse følges opp av pedagogiske virkemidler, blant annet informasjon.

For å vurdere måloppnåelse og virkninger av statlig virkemiddelbruk, herunder også juridiske virkemidler, er evalueringer viktig.

## Forståelse av regelverket blant ulike aktører i sektoren

Våre undersøkelser har vist at det er bred enighet om hva som er det overordnede formålet med bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII; å sikre barnehagebarn et trygt og godt barnehagemiljø, og å sikre at barna ikke utsettes for krenkelser. Dette samsvarer med formålet med lovbestemmelsene slik dette ble presentert av departementet da lovforslaget ble sendt på høring. Andre formål som blir nevnt av aktører i sektoren er blant annet å tydeliggjøre forventninger til arbeidet med psykososialt barnehagemiljø, og å bidra til økt oppmerksomhet og fokus på dette arbeidet. I tillegg er det flere som vektlegger at bestemmelsene bidrar til tidlig innsats med hensyn til å forebygge og ta tak i krenkelser på et tidlig tidspunkt. Det blir påpekt at krenkelser som avdekkes i skolene i mange tilfeller har en forhistorie som startet allerede i barnehagen, og regelverket oppleves som viktig for å ta tak i disse problemstillingene på et tidlig tidspunkt.

I all hovedsak gir også de ulike aktørene uttrykk for å være positive til regelverket, og peker på at de opplever at det å lovfeste krav til arbeidet med det psykososiale barnehagemiljøet har hatt verdi selv om dette ifølge mange er et tema sektoren har jobbet med også tidligere. Samtidig viser evalueringen at det også er utfordringer knyttet til hver av de tre bestemmelsene i kapittel VIII (§ 41 om nulltoleranse og forebyggende arbeid, § 42 om aktivitetsplikten og § 43 om skjerpet aktivitetsplikt) og hvordan disse forstås. Særlig fremheves betydelig usikkerhet når det gjelder forståelsen av hva som er en krenkelse, noe som medfører risiko for at forståelsen og dermed også terskelen for nulltoleransen blir ulik.

Videre kommer det frem at det er et tydelig skille mellom to ulike forståelser av aktivitetsplikten. På den ene siden de som oppfatter at aktivitetsplikten handler om å fange opp og følge opp barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø,

og på den andre siden de som oppfatter at aktivitetsplikten handler om å fange opp og følge opp barn som utsettes for krenkelsers. Dette er en vesentlig forskjell, da sistnevnte innebærer en betydelig avgrensning av aktivitetsplikten. Dette strider også mot presiseringer i lovens forarbeider om hvordan bestemmelsen er ment å forstås.

Også når det gjelder den skjerpede aktivitetsplikten viser evalueringen at det er noen utfordringer knyttet til forståelse og dermed også praktisering av regelverket. Dels er dette relatert til ulike forståelser og usikkerhet knyttet til hva som er en krenkelse. Imidlertid viser også evalueringen at ansatte i barnehager, når de viser til den skjerpede aktivitetsplikten, primært er opptatt av forståelsen av krenkelse i seg selv, og i mindre grad vektlegger bestemmelsens krav om å melde fra til styrer (eventuelt barnehageeier).

En del aktører i sektoren mener at det at barnehageloven kapittel VIII ikke inneholder bestemmelser om individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø, og en tilhørende håndhevingsordning, er en vesentlig mangel ved regelverket. På dette området er det imidlertid betydelig uenighet i sektoren. Det er flere gode argumenter for å lovfeste en individuell rett og en håndhevingsordning. Blant annet intensjonen om å likestille barnehagebarnas rettigheter mer med de rettighetene skolebarna har, og å etablere systemer for å ivareta barnas rettssikkerhet når de lavere nivåene svikter. Det at en håndhevingsordning kan bidra til å løfte beste praksis og korrigerer feil praksis, er også gode argumenter for en endring av regelverket. Samtidig er det på ingen måte sikkert at en individuell rett og håndhevingsordning vil være gode virkemidler for å oppnå en bedre og mer korrekt praksis i barnehagene. Det kan argumenteres for at dersom manglende kompetanse og forståelse for regelverket i utgangspunktet er en sentral årsak til at barn ikke blir fulgt opp slik de skal, så er det liten grunn til å tro at en individuell rettighetsfesting og håndhevingsordning vil bidra til å løse problemene. I tillegg er det knyttet noen vesentlige ulemper til det å innføre slike bestemmelser, blant annet i form av økte dokumentasjonskrav som kan medføre at barnehagene får enda mindre tid til øvrige oppgaver knyttet til det psykososiale barnehagemiljøet.

Evalueringen viser at det gjenstår mye arbeid når det gjelder implementering av lovendringene for å sikre en god regelverksforståelse. Når dette ses i sammenheng med ulempene en endring av regelverket potensielt kan medføre, og de usikre gevinstene, mener Deloitte at det er for tidlig å vurdere endringer i regelverket i form av innføring av en individuell rett og en håndhevingsordning.

### Implementering av lovendringene

Evalueringen viser at mange arbeider godt med å implementere bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII. Likevel synes det fortsatt å være en vei å gå når det gjelder å fullt ut implementere regelverket slik at lovendringene oppnår tilskattede målsetninger og en praksis som er i tråd med regelverkets intensjoner. Selv om flere viser til at arbeidet med psykososialt barnehagemiljø er noe som krever et kontinuerlig fokus, viser vår undersøkelse at regelverksimplementeringen blant flere fortsatt er i en tidlig fase og at kompetanseheving knyttet til trygt og godt barnehagemiljø fortsatt er pågående, selv tre år etter at bestemmelsene trådte i kraft.

Våre undersøkelser viser at det er til dels stor variasjon i hvordan ulike aktører innen barnehagesektoren har bidratt i implementeringsarbeidet i barnehagene. Foruten støtte- og veiledningsmateriell utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, har statsforvaltere, barnehagemyndighet i kommunene, private og kommunale barnehageeiere og andre aktører både på ulikt vis og i ulikt omfang arbeidet med å sikre tilstrekkelig veiledningsmateriell og nødvendig kompetanse i barnehagene. Variasjonen i tilnærminger blant ulike aktører er etter vår vurdering en sentral faktor som bidrar til at det også er stor variasjon i hvor godt ulike barnehager har implementert regelverket.

En sentral utfordring knyttet til implementering av lovendringene om psykososialt barnehagemiljø er at loven ble innført uten tilstrekkelig med tilgjengelig støttemateriell og veiledning for å sikre at barnehagene forstod bestemmelsenes innhold og hvordan de skulle etterleves i praksis. Videre ble bestemmelsene innført i en periode hvor barnehagene og samfunnet for øvrig fremdeles var sterkt preget av covid 19-pandemien, noe som gjorde det krevende for mange barnehager å prioritere arbeidet med kompetanseheving om trygt og godt barnehagemiljø. Dette har også medført at en del barnehager kom sent i gang med implementeringsarbeidet.

Det vises også til behov for økt støtte og veiledning, både fra kommunene som barnehagemyndighet og fra statsforvalterne. Manglende tydelighet angående statsforvalters rolle i det å informere og veilede kommuner og barnehager om trygt og godt barnehagemiljø er en faktor som har påvirket implementeringen. Evalueringen viser blant annet at det er store variasjoner når det gjelder hvor aktivt statsforvalterne har bidratt på dette området. Kommunene som barnehagemyndighet har et veilednings- og påseansvar overfor barnehagene, men i evalueringen påpekes det at barnehagemyndighetene i mange tilfeller ikke har hatt de nødvendige forutsetninger for å ivareta dette ansvaret på en

god måte. Særlig bemerkes det at mange små kommuner mangler både kompetanse og kapasitet til å kunne bidra aktivt i implementeringen av regelverket.

Evalueringen viser at veiledning og støttemateriell i større grad er tilgjengelig og tilstrekkelig i dag sammenliknet med da loven trådte i kraft i 2021. Det er mange aktører som har bidratt med utarbeidelse av materiell på dette området, og som også bidrar med veiledning og kompetanseheving. Imidlertid krever det til dels betydelig innsats fra barnehagenes og barnehageeierne side for å orientere seg i mangfoldet av tilgjengelig veiledning og støttemateriell. Det er et behov for å legge bedre til rette for lett tilgjengelig materiell som barnehagene kan benytte uten at det krever store ressurser fra deres side. Dette er særlig viktig sett i sammenheng med at det rapporteres om betydelige ressurs- og bemanningsutfordringer i sektoren, som også er en faktor som påvirker arbeidet med implementering av lovendringene.

Samlet sett er det Deloitte's vurdering at nasjonale myndigheter synes å ha undervurdert behovet for pedagogiske virkemidler for å støtte opp under regelverksendringen når kapittel VIII trådte i kraft, og at dette har påvirket implementeringen. Evalueringen viser at det i sektoren er høy bevissthet rundt bestemmelsene og at dette er noe det arbeides aktivt med i svært mange barnehager. Samtidig er det tydelig at implementeringsprosessen i aller høyeste grad fortsatt er pågående.

### Etterlevelse av regelverket

Både fra barnehageeierne, barnehagene selv og andre aktører fremheves det at mange barnehager gjør en god jobb med å følge opp regelverket, og en stor andel av styrerne viser til at det har skjedd endringer på flere områder som er i samsvar med intensjonene med regelverket. Dette gjelder både det forebyggende arbeidet, det å gripe inn ved krenkelsers og systematisk arbeid for å redusere risikoen for at barn krenkes. I tillegg er det mange som jobber mer systematisk enn før både med å følge med, å undersøke og å iverksette tiltak dersom et barn ikke har det trygt og godt. Økt systematikk og tydeliggjøring av ansvar bidrar til å redusere risiko for feil og mangler i barnehagenes arbeid, og er en tydelig positiv effekt av lovbestemmelsene.

Samtidig viser evalueringen at det er til dels store variasjoner når det gjelder barnehagenes etterlevelse av bestemmelsene i kapittel VIII:

- Ulik forståelse av hva som er en krenkelse vil kunne påvirke etterlevelsen av bestemmelsene. Ulik forståelse medfører risiko for at terskelen for å gripe inn blir for høy, og at terskelen for å melde fra til styrer når noen som arbeider i barnehagen krenker et barn, også blir for høy.
- Når det gjelder aktivitetsplikten, er det en del barnehager og barnehageeiere som knytter aktivitetsplikten direkte mot hvorvidt det har forekommet en krenkelse eller ikke. Dette innebærer en høyere terskel for iverksetting av tiltak og utarbeidelse av skriftlig plan enn det som er intensjonen med bestemmelsen.
- Mange barnehager synes å ha en praksis der det først iverksettes tiltak uten å nedfelle disse i en skriftlig plan, og det opplyses at det kun er dersom disse tiltakene ikke har ønsket effekt at det utarbeides en skriftlig plan i det videre arbeidet. Dette er ikke i samsvar med aktivitetsplikten, som sier at når det skal lages tiltak i en sak, skal det også utarbeides en skriftlig plan.
- Når det gjelder den skjerpede aktivitetsplikten synes det å være en utbredt praksis at man gir beskjed direkte til den man opplever har krenket et barn, for å bidra til å korrigere atferden og unngå fremtidige krenkelsers. Dette synes i seg selv å være et hensiktsmessig og viktig grep for å forebygge ytterligere krenkelsers. Samtidig synes ansatte som observerer at kollegaer krenker et barn i varierende grad å melde fra til styrer. Evalueringen gir klare indikasjoner på at det er behov for en tydeliggjøring av hva den skjerpede aktivitetsplikten innebærer, og at det per i dag kan forekomme situasjoner der en som arbeider i barnehagen krenker et barn, uten at dette meldes fra om til styrer.

Det fins lite foreliggende informasjon om hvorvidt bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII etterleves, og fra flere aktører i sektoren påpekes det at det er en stor usikkerhet rundt omfanget av brudd på regelverket. Dette har blant annet sammenheng med at det på barnehageområdet ikke foreligger noen samlet informasjon om i hvilken grad det gjennomføres tilsyn med kapittel VIII, eller resultatene av disse tilsynene. Det foreligger heller ikke konkrete rapporteringskrav som kan bidra til å belyse graden av regeletterlevelse i barnehagene.

I tillegg til mangelfull forståelse for deler av lovkravene, fremheves bemanning og kapasitet som en vesentlig utfordring når det gjelder barnehagenes etterlevelse av bestemmelsene i kapittel VIII. Det blir vist til at bemanningsutfordringer blant annet påvirker det forebyggende arbeidet og muligheten til å være tett på barna. Videre påvirker

bemanningsutfordringer både hvorvidt plikten til å følge med blir tilstrekkelig ivaretatt, og oppfølgingen av saker der et barn ikke har det trygt og godt.

I tillegg viser våre undersøkelser at det er store variasjoner med hensyn til hvorvidt barnehagene formidler informasjon til foreldrene om barnehageloven kapittel VIII. Det er per i dag ikke nedfelt en informasjonsplikt i barnehageloven kapittel VIII, slik det er i opplæringsloven kapittel 9A. Deloitte mener dette er en svakhet ved regelverket, selv om flere barnehageeiere og barnehager har etablert egne rutiner for å formidle informasjon til foreldre. Manglende kunnskap om hva man kan forvente av barnehagenes arbeid, og hvilke krav man kan stille til oppfølgingen dersom et barn ikke har det trygt og godt, medfører risiko for at foreldre ikke gir beskjed verken til barnehagen eller til andre aktører dersom de er bekymret eller mener barnehagen ikke følger opp en sak i tilstrekkelig grad.

Det er også betydelige uklarheter når det gjelder hvor foreldre kan henvende seg dersom de ikke opplever at barnehagen følger opp deres bekymring i tilstrekkelig grad. Dette medfører risiko for at foreldre og barn ikke får løftet sin sak til et høyere nivå, og er noe som etter vår vurdering bør klargjøres og informeres tydeligere om. Dette gjelder både muligheten til å kontakte barnehageeier, kommunen som barnehagemyndighet og statsforvalteren. Særlig synes det viktig å sikre at barnehagemyndighetens rolle og ansvar tydeliggjøres. Samtidig er det da særs viktig at man også sikrer at kommunene som barnehagemyndighet blir bedre satt i stand til å ivareta sitt ansvar på en god måte. I tillegg bør man vurdere hvordan mobbeombudsordningen kan gjøres bedre kjent, for å sikre at barnehager og barnehageforeldre er kjent med at også dette er en aktør som kan bidra med råd og veiledning i en del situasjoner.

## Konklusjon

Det er Deloitte's vurdering at det bør iverksettes tiltak for å styrke implementeringen av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, for å bidra til at dagens regelverk skal kunne realisere sitt potensiale i større grad enn det som er tilfelle per i dag. Disse tiltakene bør etter vår vurdering iverksettes og vurderes *før* man eventuelt vurderer en endring av lovkravene gjennom å innføre en individuell rett og en håndhevingsordning. Vi mener blant annet at man bør arbeide for å støtte og styrke kommunenes utøvelse av rollen som barnehagemyndighet, slik at kommunene i større grad kan oppfylle sitt veilednings- og påseansvar overfor barnehagene. I denne forbindelse har statsforvalterne en sentral rolle, og deres ansvar for å veilede og støtte kommunene bør tydeliggjøres. I tillegg er det sentralt at det arbeides videre med implementeringen av regelverket, og at barnehagene og barnehageeierne får tilgang til tilstrekkelig med støttemateriell og veiledning som er tilpasset sektorens behov. Generelt ser vi at det er et stort udekket behov for veiledning i sektoren, både når det gjelder systemarbeid og enkeltsaker.

For å styrke rettssikkerheten til barnehagebarna er det også sentralt at det iverksettes tiltak for å sørge for bedre informasjon om bestemmelsene i kapittel VIII, herunder nulltoleranse mot krenkelser og barnehagenes aktivitetsplikt. Hvis flere er kjent med hva man kan forvente og kreve av barnehagen, er det også sannsynlig at eventuelle feil og mangler i barnehagenes praksis i større grad blir meldt fra om til en aktør utenfor barnehagen. Dette forutsetter imidlertid også at det tydeliggjøres hvem man som foreldre kan henvende seg til. Det bør tydeliggjøres og informeres om både barnehageeiers, barnehagemyndighetens og statsforvalterens roller og ansvar i denne forbindelse, slik at det er tydelig for foreldre til barnehagebarn hvor man kan henvende seg når man har behov for å løfte en sak over barnehagenivå. I tillegg bør det vurderes tiltak for å gjøre mobbeombudene mer kjent, da også de har en viktig funksjon i denne sammenheng.

Deloitte foreslår til sammen åtte tiltak som vi mener er egnet til å bidra til økt etterlevelse og måloppnåelse for bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø:

1. Vurdere hvordan eksisterende kompetansetiltak og støtteressurser kan samles bedre og gjøres mer tilgjengelige for barnehagene og barnehageeierne. Herunder bør direktoratet også sikre at det foreligger tilstrekkelig med ressurser som kan benyttes enkeltvis i personalmøter eller tilsvarende, og som er tilpasset behovene i sektoren.
2. Tydeliggjøre statsforvalternes ansvar og rolle med hensyn til å veilede og støtte kommunene som barnehagemyndighet i deres veilednings- og påseansvar overfor barnehagene. Herunder bør det også vurderes tiltak for å sikre erfaringsdeling og deling av beste praksis på tvers av kommunene som barnehagemyndighet. Det kan være hensiktsmessig om dette gjøres i et samarbeid mellom for eksempel statsforvalterne og KS.
3. Vurdere tiltak for økt informasjon om og synliggjøring av mobbeombudenes rolle og mandat, for å sikre at ordningen er kjent og dermed tilgjengelig for de som har behov for råd og veiledning fra en uavhengig instans.

4. Vurdere tiltak for å legge til rette for at barnehagene kan få veiledning fra relevante fagpersoner i sitt arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet, både i forbindelse med systemarbeid og i enkeltsaker. Veiledning kan særlig være viktig i de krevende enkeltsakene der dialogen med foreldre er utfordrende, og aktørene har ulikt syn på saken.
5. Utarbeide støttemateriell som kan benyttes av statsforvalterne og de kommunale barnehagemyndighetene i forbindelse med tilsyn med bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, for eksempel gjennom utarbeidelse av kontrollspørsmål og veiledningstekst i RefLex.
6. Vurdere å innføre rapporteringskrav knyttet til tema for barnehagemyndighetenes tilsyn med barnehagene, og hvorvidt det er avdekket brudd på regelverk eller ikke. Dette vil kunne bidra til økt informasjon om etterlevelsen av bestemmelsene, og vil også være nyttig som grunnlag for statsforvalternes risikovurderinger på barnehageområdet.
7. Vurdere å innføre en bestemmelse om informasjonsplikt i barnehageloven kapittel VIII, etter modell av opplæringsloven § 9A-9. En informasjonsplikt bør følges opp med materiell fra Utdanningsdirektoratet som veileder og støtter barnehagene og barnehageeierne i arbeidet med å følge opp kravet. Bedre informasjon til foreldre om hva man kan forvente og kreve av barnehagen, er viktig for å sikre at bekymringer meldes fra om, og at foreldre løfter saken til et høyere nivå ved manglende oppfølging i barnehagen.
8. Sørge for en tydeliggjøring av de ulike rollene i barnehagesektoren, og ansvaret ulike aktører har opp mot barnehageloven kapittel VIII. I denne forbindelse er det også sentralt at det utarbeides materiell som enkelt kan viderefremmes til blant annet foreldre for å sikre at det er tydelig hvem som kan kontaktes ved behov for å løfte en sak knyttet til trygt og godt barnehagemiljø til en annen instans enn barnehagen.



# Summary

## About the evaluation

On 1 January 2021, Chapter VIII of the Kindergarten Act on psychosocial kindergarten environment was enacted. Central to the legislation is zero tolerance for violations, such as exclusion, bullying, violence, discrimination and harassment, and a duty to take action that will help ensure that kindergarten staff act quickly and correctly when a child feels that they are not safe and well in kindergarten. In addition, a stricter duty to take action was introduced in cases where persons working in the kindergarten exposes children to violations.

The Norwegian Directorate for Education and Training has commissioned Deloitte to conduct an evaluation of the kindergarten sector's compliance with and understanding of the Kindergarten Act Chapter VIII Psychosocial Kindergarten Environment. The purpose of the evaluation is to examine how the kindergarten sector understands, has implemented and practises the new regulations on psychosocial kindergarten environment.

The evaluation consists of a methodological approach that combines qualitative and quantitative social science methods. Two surveys were conducted in addition to 33 interviews with a total of 54 people. Additionally, we have performed a document analysis in which relevant documentation has been analyzed. We have also conducted an evaluation workshop where a selection of actors in the kindergarten sector were invited to discuss topics highlighted in the evaluation.

## Use of government instruments

Legal instruments, such as statutory and regulatory requirements, are one of four main categories of central government instruments that can be used to achieve national objectives in different areas. The other categories are economic, organisational and educational instruments. Legal instruments are often regarded as "the most invasive". Although statutory regulation is often perceived as an effective instrument, it is emphasised in academic literature that introducing new legislation does not automatically lead to desired changes. It is often by combining several instruments that one achieves the highest probability that each instrument will be effective. When it comes to statutory regulations, it is often essential that these are followed up by educational instruments, including the provision of sufficient information.

In order to assess goal attainment and the effects of government policy instruments, including legal instruments, evaluations are important.

## Understanding of the regulations among different actors in the sector

Our research has shown that there is broad agreement on the overall purpose of the provisions in Chapter VIII of the Kindergarten Act; to ensure kindergarten children a safe and good kindergarten environment, and to ensure that children are not exposed to violations. This is consistent with the purpose of the statutory provisions as presented by the Ministry of Education when the bill was circulated for consultation. Other objectives mentioned by actors in the sector include clarifying expectations for the psychosocial environment in kindergartens, and to increase attention and focus on this topic. In addition, several emphasise that the provisions contribute to early interventions with regard to preventing and addressing violations at an early stage. In accordance with the Djupedal Committee's assessments, several point out that violations uncovered in schools in many cases have a history that started already in kindergarten, and the regulations are perceived as important for addressing these issues at an early stage.

For the most part, the various actors also express a positive view of the regulations, pointing out that the legislation is a valuable addition to the Kindergarten Act, even though many report to have worked on the topic previously. The evaluation also shows that there are challenges associated with each of the three provisions in Chapter VIII – Section 41 on zero tolerance and preventive work, Section 42 on the activity obligation and Section 43 on stricter activity obligation – and how these are understood. Considerable uncertainty is emphasised with regards to the understanding of what constitutes a violation. This poses a risk that the level of understanding and, consequently, the threshold for zero tolerance may differ.

Furthermore, it appears that there is a clear distinction between two different understandings of the activity obligation. On the one hand, those who perceive that the activity obligation is about identifying and following up children who do not have a safe and good kindergarten environment, and on the other hand, those who perceive that the activity

obligation is about identifying and following up children who are subjected to violations. This is a significant difference, as the latter entails a significant delimitation of the activity obligation. This is also contrary to clarifications in the preparatory works of the Act as to how the provision is intended to be interpreted.

With regard to stricter duty to take action, the evaluation also shows that there are some challenges related to understanding and thereby also applying the regulations. This is partly related to uncertainty related to what constitutes a violation. However, the evaluation also shows that employees in kindergartens, when referring to the stricter duty to take action, are primarily concerned with the interpretation of what constitutes a violation and to a lesser extent the provision's requirement to notify the kindergarten boards (or kindergarten owners) upon suspicion of a violation. It appears that there is also a lack of awareness concerning whether a violation should be based solely on a child's subjective experience or a comprehensive and holistic assessment of the child's situation by the employees.

Some actors in the sector believe that the fact that Chapter VIII does not contain provisions on the individual right to a safe and good kindergarten environment, and an associated enforcement scheme, is a significant shortcoming of the regulations. In this area, however, there is considerable disagreement. There are several valid arguments for introducing individual rights and an enforcement scheme, including the intention to equate kindergarten children's rights more with the rights of schoolchildren, and to establish systems to safeguard children's legal protection. The fact that an enforcement scheme can help lift best practice and correct poor practice are also good arguments for revising the regulations. However, it is by no means certain that an individual right and enforcement scheme are appropriate instruments to achieve a better and more desired practice in kindergartens. It can be argued that if a lack of competence and understanding of the regulations is a key reason why children do not have a safe and good kindergarten environment, there is little reason to believe that an individual right and enforcement scheme will help solve these issues. In addition, there are some significant disadvantages associated with the introduction of such provisions, including increased documentation requirements, which may further limit the kindergarten employees' capacity to do preventative work related to the psychosocial kindergarten environment.

The evaluation shows that there is still a lot of work to be done regarding the implementation of the legal changes to ensure that the regulations are correctly understood. In conjunction with the potential disadvantages of changing the regulations and the uncertain benefits, Deloitte believes that it is too early to consider changes to the regulations in the form of introducing an individual right and an enforcement system.

### Implementation of legislative changes

The evaluation shows that many kindergartens are working diligently to implement the provisions of Chapter VIII of the Kindergarten Act. However, there is still work to be done to fully implement the regulations in line with their objectives. Although several interviewees point out that the work on psychosocial kindergarten environment requires a continuous commitment, our research shows that the implementation of regulations is still in an early phase and that improving general competence related to a safe and good kindergarten environment is still ongoing.

Our analyses show that there is considerable variation in how different actors in the kindergarten sector have contributed to the implementation process in kindergartens. In addition to support material prepared by the Norwegian Directorate for Education and Training, county governors, municipal kindergarten authorities, private and municipal kindergarten owners and other actors have worked in different ways and to varying degrees to ensure adequate material and necessary competence in kindergartens. The variation in approaches among different actors is a key factor that contributes to variation in the extent to which different kindergartens have implemented the regulations.

A key challenge related to the implementation of Chapter VIII is that the provisions were introduced without sufficient available support material. Furthermore, the provisions were introduced during the COVID-19 pandemic, which made it challenging for many kindergartens to prioritise work on increasing competence among staff on a safe and good kindergarten environment. As a result, some kindergartens began implementing the regulations later than others.

Reference is also made to the general need for increased support and guidance, both from municipal kindergarten authorities and from county governors. A lack of clarity regarding the county governor's role in informing and guiding municipalities and kindergartens about Chapter VIII has also influenced the implementation process. The evaluation shows, among other things, that there are large variations in how actively the county governors have contributed in this area. The municipal kindergarten authorities have a supervisory role vis-à-vis the kindergartens, but the evaluation points out that in many cases the kindergarten authorities have not had the necessary prerequisites to fulfil this responsibility.

In particular, it is noted that many small municipalities lack both the expertise and capacity to be able to actively contribute to the implementation of the regulations.

The evaluation indicates that guidance and support materials are now more accessible than when the law was first introduced. However, kindergartens and owners must make significant efforts to navigate the variety of available support materials. There is a need for easily accessible materials that kindergartens can use without requiring significant resources. This is especially crucial given reports of significant resource and staffing challenges in the sector, which also affect the implementation of legislative changes.

Overall, it is Deloitte's assessment that national authorities appear to have underestimated the importance of educational instruments to support the regulatory change when Chapter VIII was enacted, which has affected its implementation. The evaluation indicates that there is a high level of awareness of the provisions in the sector and that efforts are being made to implement them. However, our findings suggest that the implementation process is still ongoing.

### Regulatory compliance

Kindergarten owners, the kindergartens themselves, and other actors emphasize that many kindergartens are effectively following the regulations. A significant number of managers report that changes have occurred in several areas, aligning with the regulations' objectives. This includes preventive measures, interventions in case of violations, and systematic efforts to reduce the risk of violations. Moreover, many kindergartens are now working more systematically to investigate and implement measures.

However, the evaluation shows that there are considerable variations with regard to kindergartens' compliance with the provisions in Chapter VIII:

- Different understandings of what constitutes a violation may affect compliance with the provisions. This entails a risk that the threshold for intervention and when to notify the board becomes too high, in cases where persons working in the kindergarten perpetrates the violation.
- Some kindergartens and kindergarten owners link the activity obligation directly to whether or not a violation has occurred. This implies a higher threshold for implementing measures and preparing a written plan than the intention behind the provision.
- Many kindergartens appear to have adopted a practice where measures are implemented without a written plan. A written plan is only drawn up if these measures fail to produce the desired effect. This is not in accordance with the activity obligation, which requires a written plan when measures are first introduced.
- Regarding the stricter duty to act, there is a common practice of notifying the perpetrator believed to have committed the violation to correct their behavior and prevent future violations instead of reporting directly to the kindergarten board upon suspicion. While this practice may in many cases be appropriate, not reporting to the board upon suspicion does not align with the legal provisions in Section 43. The evaluation gives clear indications that there is a need for clarification of what the stricter obligation to act entails.

There is little information publicly available on whether the provisions of Chapter VIII are complied with and several actors in the sector emphasise that there is considerable uncertainty concerning the extent of breaches. Limited information is available regarding the extent to which municipal kindergarten authorities carry out supervision on Chapter VIII and the results of such supervisions are only in some cases made public. Moreover, there are no specific reporting requirements that can help shed light on compliance.

In addition to the challenges of understanding parts of the statutory requirements, staffing and capacity issues are highlighted as significant challenges with regard to kindergartens' compliance with the provisions of Chapter VIII. It is pointed out that staffing challenges affect preventive work and the ability to establish close relations with each child. Furthermore, staffing challenges impact both the implementation of the duty to pay attention and the ability to sufficiently follow-up cases where a child is not safe and well.

The evaluation also shows that there are large variations concerning whether kindergartens inform parents about Chapter VIII. There is currently no obligation to provide information, as is the case in Chapter 9A of the Education Act in schools. Deloitte believes this is a weakness in the regulations, even though several kindergarten owners and kindergartens have established their own routines for informing parents about the contents of the law. The lack of knowledge among parents

about Chapter VIII poses a risk that they may not notify the kindergarten or other relevant actors in the sector if they are concerned or believe that the kindergarten is not adequately following up its responsibilities.

There are also considerable ambiguities as to who parents can consult if they experience that the kindergarten does not follow up their concerns sufficiently. This creates a risk that parents and children may not be able to escalate their case to a higher level. This includes the ability to contact the kindergarten owner, the municipality as the kindergarten authority, and the county governor. It is crucial to clarify the role and responsibilities of the kindergarten authority, particularly. Additionally, it is essential to ensure that municipalities, as kindergarten authorities, are better equipped to fulfill their responsibilities effectively. Furthermore, there should be consideration given to how the bullying ombudsman scheme can be made more widely known, so that kindergartens and parents are aware that this is another actor that can provide advice and guidance in certain situations.

## Conclusion

It is Deloitte's assessment that measures should be taken to strengthen the implementation of the provisions of Chapter VIII of the Kindergarten Act, in order to help ensure that the current regulations are able to realise its full potential. In our opinion, these measures should be implemented and assessed before considering introducing individual rights and an enforcement scheme. Among other things, we believe that efforts should be made to support and strengthen the municipalities' exercise of their role as kindergarten authorities, so that the municipalities can fulfil their guidance and supervisory responsibilities vis-à-vis kindergartens. County governors also have a key role, and their responsibility for guiding and supporting the municipalities should be clarified. In addition, it is essential that further work is done on the implementation of the regulations, and that kindergartens and kindergarten owners have access to sufficient support materials and guidance. In general, we see that there is an unmet demand for guidance in the sector, both with regard to the systematic preventive work and how to follow up individual cases.

In order to strengthen legal protection for kindergarten children, it is also essential that measures are taken to ensure better information about the provisions of Chapter VIII, including zero tolerance for violations and the employees' duty to take action. If more people are aware of what to expect and demand from kindergartens, it is more probable that any errors in the kindergartens' practices will be reported to an external actor. However, this also requires clarification of who parents can consult. The roles and responsibilities of kindergarten owners, kindergarten authorities and the county governor should be clarified and informed in this regard, so that it is clear to parents who they can reach out to in different circumstances. In addition, measures should be taken to make the bullying ombudsmen more widely known, as they also have an important function in this context.

Deloitte proposes a total of eight measures that we believe are suitable to contribute to increased compliance and goal attainment for the provisions of Chapter VIII of the Kindergarten Act on psychosocial kindergarten environment:

1. Consider how existing competence measures and support resources can be better consolidated and made more accessible to kindergartens and kindergarten owners. In this context, the Directorate should also ensure that there are sufficient resources that can be used individually in staff meetings or similar, and that are adapted to the specific needs of the sector.
2. Clarify the responsibility and role of the county governors with regard to guiding and supporting the municipalities as kindergarten authorities in their supervisory role vis-à-vis kindergartens. Measures to ensure the sharing of experience and sharing of best practice across the municipalities as kindergarten authorities should also be considered. It may be appropriate to do this in cooperation between actors, such as country governors and KS.
3. Consider measures to increase information about and highlight the role and mandate of bullying ombudsmen, to ensure that the scheme is known and thus accessible to those who need advice and guidance from an independent actor.
4. Consider measures to facilitate that kindergartens can receive guidance from relevant professionals in their work with psychosocial kindergarten environment, both the at the system-level and in individual cases. Guidance can be particularly important in the demanding individual cases where dialogue with parents is challenging and the actors have different views on the matter.
5. Prepare support materials that can be used by the county governors and the municipal kindergarten authorities in connection with supervision of the provisions of Chapter VIII of the Kindergarten Act, for example through the preparation of control questions and guidance text in RefLex.

6. Consider introducing reporting requirements related to the topic of the kindergarten authorities' supervision of kindergartens, and whether or not breaches of regulations have been identified. This may contribute to increased information about compliance with the provisions, and will also be useful as a basis for the county governors' risk assessments in the kindergarten sector.
7. Consider introducing a provision on the duty of disclosure in Chapter VIII of the Kindergarten Act, modelled on section 9A-9 of the Education Act. A duty of disclosure should be followed up with material from the Norwegian Directorate for Education and Training that guides and supports kindergartens and kindergarten owners in their efforts to follow up the requirement. Better information to parents about what to expect and demand from the kindergarten is important to ensure that concerns are reported and that parents raise the issue to a higher level in the event of lack of follow-up in the kindergarten.
8. Ensure clarification of the various roles in the kindergarten sector, and the responsibilities of various actors in relation to Chapter VIII of the Kindergarten Act. In this connection, it is also essential that materials are prepared that can easily be passed on to parents, among others, to ensure that it is clear who can be contacted if necessary to raise a matter related to a safe and good kindergarten environment to a body other than the kindergarten.

# Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>8</b>
<b>INNHOOLD</b> .....	<b>13</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>15</b>
1.1 BAKGRUNN.....	15
1.2 OM EVALUERINGEN.....	15
1.3 RAPPORTENS OPPBYGNING .....	16
<b>2 METODE OG DATAGRUNNLAG</b> .....	<b>17</b>
2.1 INNLEDNING .....	17
2.2 DOKUMENTANALYSE .....	17
2.3 INTERVJU .....	17
2.4 SPØRREUNDERSØKELSER .....	18
2.5 EVALUERINGSWORKSHOP .....	22
<b>3 STATLIG VIRKEMIDDELBRUK OG LOVREGULERING AV BESTEMMELSER OM PSYKOSOSIALT BARNEHAGEMILJØ</b> .....	<b>23</b>
3.1 BRUK AV STATLIGE VIRKEMIDLER FOR Å OPPNÅ NASJONALE MÅLSETNINGER .....	23
3.2 OM BARNEHAGELOVEN KAPITTEL VIII PSYKOSOSIALT BARNEHAGEMILJØ.....	24
<b>4 FORSTÅELSE AV REGELVERKET BLANT ULIKE AKTØRER I BARNEHAGESEKTOREN</b> .....	<b>26</b>
4.1 INNLEDNING .....	26
4.2 PERSPEKTIVER PÅ REGELVERKETS FORMÅL OG HENSIKTSMESSIGHET .....	26
4.3 OPPLEVDE UTFORDRINGER OG UKLARHETER VED REGELVERKET .....	30
4.4 INDIVIDUELL RETTIGHETSFASTING OG HÅNDHEVINGSORDNING.....	34
4.5 OPPSUMMERING OG VURDERING.....	37
<b>5 IMPLEMENTERING AV LOVENDRINGENE</b> .....	<b>39</b>
5.1 INNLEDNING .....	39
5.2 INFORMASJON OG STØTTEMATERIELL FRA NASJONALE MYNDIGHETER .....	39
5.3 STATSFORVALTERNES ARBEID MED INFORMASJON OG VEILEDNING OM BESTEMMELSENE I KAPITTEL VIII .....	41
5.4 KOMMUNEN SOM BARNEHAGEMYNDIGHET SINE BIDRAG I FORBINDELSE MED IMPLEMENTERING AV LOVENDRINGENE .....	43
5.5 BARNEHAGEEIERES ARBEID MED Å IMPLEMENTERE REGELVERKET .....	44
5.6 ANDRE AKTØRERS BIDRAG I IMPLEMENTERINGSARBEIDET .....	47
5.7 IMPLEMENTERING AV REGELVERKET I BARNEHAGENE .....	49
5.8 OPPSUMMERING OG VURDERING.....	51
<b>6 ETTERLEVELSE AV REGELVERKET</b> .....	<b>53</b>
6.1 INNLEDNING .....	53
6.2 TILGJENGELIG INFORMASJON OM ETTERLEVELSE AV BARNEHAGELOVEN KAPITTEL VIII .....	53
6.3 ENDRINGER I BARNEHAGENES PRAKSIS SOM FØLGE AV LOVREGULERINGEN.....	56
6.4 FORHOLD SOM KAN PÅVIRKE REGELETTERLEVELSEN OG INFORMASJON OM EVENTUELL MANGLENDE ETTERLEVELSE .....	69
6.5 OPPSUMMERING OG VURDERING.....	75
<b>7 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>78</b>
<b>8 LITTERATURLISTE</b> .....	<b>81</b>

## Figurer

Figur 1: Fordeling av respondentene basert på eierskap.....	19
Figur 2: Fordeling av respondentene på fylkestilhørighet .....	20
Figur 3: Barnehagenes fordeling på henholdsvis store, mellomstore og små kommuner.....	20
Figur 4: Barnehagens størrelse.....	21
Figur 5: Privat eller kommunal barnehage .....	21
Figur 6: Fordeling på kommunestørrelse .....	22
Figur 7: Vurderinger og aktiviteter som styrere opplever som utfordrende.....	33
Figur 8: Barnehageeiers bidrag med å implementere regelverket i barnehagene.....	45
Figur 9 Barnehageeiers bidrag – kommunale barnehager.....	46
Figur 10: Styreres vurdering av behov for økt kompetanse blant de som arbeider i barnehagene .....	49
Figur 11: Styreres oppfatning av kompetansebehov blant personalet i barnehagen .....	50
Figur 12: Endringer i barnehagenes praksis som følge av bestemmelsene i regelverket .....	58
Figur 13: Andel foreldre som opplyser at deres barn har blitt utsatt for krenkelser .....	59
Figur 14: Foreldrenes opplevelse av barnehagens oppfølging av krenkelser.....	60
Figur 15: Styrernes oppfatning om det forebyggende arbeidet .....	61
Figur 16: Foreldrenes grad av tillit til de som jobber i barnehagen .....	62
Figur 17 Foreldrenes oppfatning om det forebyggende arbeidet .....	62
Figur 18: Skriftlige rutiner for aktivitetsplikten .....	63
Figur 19: Andel barnehager der det har oppstått mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt.....	64
Figur 20 Andel foreldre som har opplevd at barnet ikke har hatt et trygt og godt barnehagemiljø .....	65
Figur 21: Oppfølging av tilfeller der et barn ikke har det trygt og godt.....	66
Figur 22: Foreldres erfaring med iverksetting av tiltak .....	67
Figur 23: Foreldrenes erfaring med utarbeidelse av skriftlig plan .....	67
Figur 24: FUBs oversikt over klagevei i ulike typer saker .....	71
Figur 25: Informasjon til foreldre .....	74

## Tabeller

Tabell 1: Oppsummering av tema og problemstillinger i evalueringen.....	15
Tabell 2: Kommunene som inngår i undersøkelsen .....	18
Tabell 3: Oppsummering av modulene i Utdanningsdirektoratets kompetansepakke om trygt og godt barnehagemiljø	40

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

1. januar 2021 trådte kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø i barnehageloven i kraft. Sentralt i lovverket er en nulltoleranse mot krenkelses, som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og en aktivitetsplikt som skal bidra til at de ansatte i barnehagen handler raskt og riktig når et barn opplever å ikke ha det trygt og godt i barnehagen. I tillegg ble det innført skjerpet aktivitetsplikt i tilfeller hvor noen som arbeider i barnehagen utsetter barn for krenkelses. Bakgrunnen for lovendringen var blant annet at NOU 2015: *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget)<sup>1</sup> dokumenterte at det forekom mobbing blant barn i barnehagen, og at arbeid for et godt psykososialt barnehagemiljø er helt avgjørende for å forebygge mobbing.

Utdanningsdirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å gjennomføre en evaluering av barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven Kapittel VIII *Psykososialt barnehagemiljø*. Det går frem av reglement for økonomistyring i staten § 16 at alle offentlige tiltak er underlagt plikt til evaluering.<sup>2</sup> DFØ påpeker i veileder om evaluering av lover at denne plikten også omfatter lovreguleringer som en del av statlig virkemiddelbruk.<sup>3</sup> Formålet med evalueringer er å bidra til læring, styring og kontroll, og evalueringer gjennomføres for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse eller resultater, samt belyse virkemidlers hensiktsmessighet.

## 1.2 Om evalueringen

Evalueringen som Deloitte har gjennomført har hatt til formål å belyse hvordan barnehagesektoren forstår, har implementert og praktiserer det nye regelverket om psykososialt barnehagemiljø. Basert på en undersøkelse av disse temaene har vi vurdert i hvilken grad regelverket fungerer i samsvar med intensjonen, og om det eventuelt er behov for justeringer, endringer eller presiseringer i regelverket.

Herunder har vi blant annet sett nærmere på ulike aktørers perspektiver på lovverkets formål og hensiktsmessighet, og om det er uklarheter eller svakheter ved regelverket slik det er utformet i dag. Når det gjelder implementering av regelverket tar evalueringen for seg et bredt spekter av ulike aktører innen barnehagesektoren og hvordan det fra ulikt hold har vært arbeidet for å sikre en god forståelse for lovbestemmelsene i ulike deler av barnehagevirksomheten. En god forståelse er et viktig grunnlag for å oppnå høy grad av etterlevelse og dermed kunne nå målene med lovreguleringen. Dette innebærer blant annet undersøkelser av kompetansehevingstiltak i regi av statsforvalter, barnehagemyndighet, barnehageeiere og enkeltbarnehager. Som en del av disse undersøkelsene har vi hatt som intensjon å skape et helhetlig bilde av sektorens tilnærminger til implementering av regelverket, samt sentrale utfordringer. Evalueringen har også som formål å gi innblikk i nåværende praksis og hvordan reglene har endret barnehagenes arbeid med å sikre at alle barnehagebarn har et trygt og godt barnehagemiljø. Evalueringsspørsmålene med underspørsmål presenteres nærmere i Tabell 1.

Tabell 1: Oppsummering av tema og problemstillinger i evalueringen

Tema	Problemstilling	Sentrale momenter som er undersøkt
Forståelse av regelverket	Hvordan blir regelverket forstått av ulike aktører i barnehagesektoren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perspektiver på regelverkets formål</li> <li>Perspektiver på regelverkets hensiktsmessighet og eventuelle mangler ved regelverket</li> <li>Generelle utfordringer og uklarheter ved regelverket</li> </ul>

<sup>1</sup> NOU 2015:2. *Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

<sup>2</sup> Finansdepartementet. 2003. *Reglement for økonomistyring i staten*. Reglement. Sist endret 20. desember 2022.

<sup>3</sup> Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2009. *Evaluering av lover*. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler. Veileder.



Tema	Problemstilling	Sentrale momenter som er undersøkt
Implementering av lovendringene	Hvordan har man arbeidet for å implementere regelverket hos ulike aktører i barnehagesektoren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulike aktørers arbeid med å implementere lovkravene, og variasjoner mellom ulike aktører</li> <li>• Omfang av, samt bruk og nytte av ulik informasjon som er formidlet om lovendringen</li> <li>• Erfarte utfordringer i arbeidet med å implementere lovkravene</li> </ul>
Etterlevelse av regelverket	Hvordan blir regelverket praktisert av de ulike aktørene i barnehagesektoren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvilke endringer lovkravene har bidratt til når det gjelder barnehagens praksis, og om målene med bestemmelsene er oppnådd</li> <li>• Hvordan barnehagene oppfyller kravene i regelverket, og hva som eventuelt oppleves som utfordrende</li> <li>• Hvordan ulike aktører bidrar til å sikre at regelverket oppfylles</li> <li>• Hvilke erfaringer foreldre har med etterlevelse av lovkravene</li> </ul>

### 1.3 Rapportens oppbygning

Kapittel 1 har gitt en kort beskrivelse av bakgrunnen for og formålet med evalueringen av barnehageloven kapittel VIII, samt oppsummert rapportens ulike hovedtema, problemstillinger og sentrale momenter som er undersøkt.

Kapittel 2 beskriver evalueringens metodiske tilnærming og hvilke datakilder som er benyttet for å svare på problemstillingene.

Kapittel 3 tar for seg statlig virkemiddelbruk og lovregulering av bestemmelser om psykososialt barnehagemiljø. I dette kapittelet gis det en kort beskrivelse av bakgrunnen for lovendringene, samt hva som har vært lovens målsetninger og intensjoner.

Kapittel 4 omhandler forståelse av regelverket blant ulike aktører i barnehagesektoren. Her peker vi på ulike perspektiver knyttet til regelverkets formål og hensiktsmessighet, samt betraktninger rundt de ulike bestemmelsene i kapittel VIII. I dette kapittelet omtales også opplevde utfordringer, uklarheter og mangler ved regelverket, og i denne forbindelse drøftes blant annet argumenter for og imot individuell rettighetsfesting og håndhevingsordning.

Kapittel 5 beskriver implementeringen av regelverket og undersøker hvordan ulike aktører i barnehagesektoren på ulikt vis og i ulikt omfang har bidratt i implementeringsarbeidet. Vi vil her vise til hva som har fungert godt og hva som har vært utfordrende i forbindelse med implementering av regelverket.

Kapittel 6 gir en beskrivelse av etterlevelse av regelverket og hvilke endringer regelverket har bidratt til når det gjelder barnehagens praksis, samt i hvilken grad og hvordan barnehagene i praksis oppfyller kravene i regelverket. Videre omtales enkelte hindringer knyttet til etterlevelse av lovkravene, samt hvilken informasjon som foreligger når det gjelder regel etterlevelse.

Kapittel 7 består av en konklusjon med anbefalinger. Her fremgår våre konklusjoner på sentrale punkt i evalueringen, og vi peker på forbedringsområder og kommer med våre forslag til tiltak.

# 2 Metode og datagrunnlag

## 2.1 Innledning

For å belyse problemstillingene på en helhetlig og hensiktsmessig måte er det i evalueringen valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige metoder, altså bruk av metodetriangulering.

Datakildene i evalueringen består i all hovedsak av primærdata – altså data som er samlet inn i forbindelse med denne evalueringen. Store deler av datagrunnlaget er kvalitativt, ved at det er gjort intervjuer med en rekke ulike aktører i barnehagesektoren. Utvalget av aktører er i stor grad gjort gjennom en casetilnærming. I tillegg er det samlet inn kvantitative data gjennom spørreundersøkelser til barnehagestyrere og foreldre. Både de kvalitative og de kvantitative dataene, og måten disse er innhentet på, er nærmere beskrevet i avsnittene nedenfor. I evalueringen er det i tillegg benyttet sekundærdata i den grad det foreligger relevante data, for eksempel i form av nasjonal statistikk på barnehageområdet og tilsynsrapporter etter tilsyn gjennomført av enten statsforvalterne eller kommunene som barnehagemyndighet.

## 2.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært benyttet for å få et godt overblikk over både intensjonene med regelverket og hva som foreligger av informasjon om implementering så langt, samt utfordringer ulike aktører har påpekt i tilknytning til regelverket. Blant dokumentene som er gjennomgått er blant annet relevant forskning, forarbeidene til loven og ulike artikler og skriftlige meningsytringer relatert til regelverket.

Planer, maler og annen skriftlig dokumentasjon knyttet til arbeidet med å sikre et trygt og godt barnehagemiljø er innhentet fra de barnehagene og barnehageeierne der det er gjennomført intervju. Dokumentasjonen er benyttet både for å belyse forståelsen av regelverket, arbeidet med implementering, samt hvorvidt og hvordan foreldre informeres om barnehagenes plikter og praktiske arbeid. I tillegg er tilsynsrapporter som omhandler barnehageloven kapittel VIII innhentet og gjennomgått.

## 2.3 Intervju

Intervjuer har utgjort en sentral del av datainnsamlingen i forbindelse med evalueringen. Det er gjennomført intervju med representanter for tre statsforvaltere fordelt på tre ulike landsdeler. Innenfor hvert embete er det valgt ut én kommune der det også er gjennomført intervjuer. I utvalget av casekommuner ble det lagt vekt på følgende faktorer:

- Geografisk spredning
- Variasjon mellom store, mellomstore og små kommuner basert på folketall
- Tilstedeværelse av både kommunale og private barnehager

I utvalget av kommuner er det dermed én stor kommune med mer enn 20 000 innbyggere, én mellomstor kommune med 5000 – 20 000 innbyggere, og én liten kommune med færre enn 5000 innbyggere.<sup>4</sup> Innenfor hver av disse kommunene er det gjennomført intervju med følgende aktører:

- Kommunen som barnehagemyndighet
- Kommunen som barnehageeier
- Styrer og ansatte i én kommunal barnehage
- Styrer og ansatte i én privat barnehage
- I tilknytning til de private barnehagene er også representant for barnehageeier intervjuet, i to av tre tilfeller er dette eierrepresentanter på konsernnivå, altså nasjonalt.

Det er også gjennomført intervju med utvalgte ansatte i Utdanningsdirektoratet for å belyse spørsmål knyttet til direktoratets regelverksarbeid, tilsynsarbeid og arbeid med støttemateriell og kompetansepakker relatert til barnehageloven kapittel VIII.

---

<sup>4</sup> Basert på gruppeinndeling fra SSB: [Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013 \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/publikasjoner/2013/01/130113-gruppering-av-kommuner-etter-folkemengde-og-okonomiske-rammebetingelser-2013)

Videre er det gjennomført intervju med representanter for Foreldreutvalget for barnehager (FUB) og med mobbeombud<sup>5</sup> i et utvalg fylker. Utvalg av mobbeombud ble gjort for å sikre en geografisk spredning av informasjon utover caseutvalgene. I tillegg har vi snakket med foreldre som har barn i barnehage og som har erfaring fra oppfølging av saker som gjelder trygt og godt barnehagemiljø. Når det gjelder foreldre, har Deloitte hatt dialog både med barnehagestyrere, mobbeombud og Foreldreutvalget for barnehager for å komme i dialog med foreldre som kan bidra med sine erfaringer inn i evalueringen. Vi har likevel kun i liten grad lyktes med å bli satt i kontakt med foreldre, og det er derfor kun gjennomført et fåtall intervju med foreldreprerentanter.

Intervjuene er til dels gjennomført som individuelle intervjuer og til dels som gruppeintervju hvor hovedformålet har vært å få innsikt i hvordan kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø i barnehageloven etterleves og forstås av de sentrale aktørene i sektoren, samt hvordan det har blitt arbeidet med implementering av lovbestemmelsene. Totalt er det gjennomført 33 intervjuer i forbindelse med evalueringen. Mange av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju, og til sammen har 54 personer blitt intervjuet.

Da intervju er gjennomført på mange nivå i organisasjonen, og det er få utvalgte enheter innenfor ulike kategorier, omtales kommunene og barnehagene anonymt i rapporten. For å kunne skille mellom de ulike aktørene, har hver kommune fått et «alias» som henholdsvis *Stor kommune*, *Mellomstor kommune* og *Liten kommune*. I tabellen under beskrives noen viktige karakteristikk for hver av disse, og for de utvalgte barnehagene der det er gjennomført intervju.

Tabell 2: Kommunene som inngår i undersøkelsen

Kommune	Størrelse (folketall)	Region	Utvalgte barnehager
Stor kommune	Stor kommune (mer enn 20 000 innbyggere)	Vest	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stor kommunal barnehage/gruppering av flere barnehager i en virksomhet, med totalt mer enn 200 barn.</li> <li>Mellomstor privat barnehage med mellom 51 og 75 barn. Ideelt eierskap.</li> </ul>
Mellomstor kommune	Mellomstor kommune (mellom 5000 og 20 000 innbyggere)	Øst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mellomstor kommunal barnehage med mellom 51 og 75 barn.</li> <li>Stor privat barnehage med mellom 76 og 120 barn. Tilhører stor barnehagekjede.</li> </ul>
Liten kommune	Liten kommune (færre enn 5000 innbyggere)	Nord	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liten kommunal barnehage med mellom 25 og 50 barn.</li> <li>Liten enkeltstående privat barnehage med under 25 barn.<sup>6</sup></li> </ul>

## 2.4 Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to digitale spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen:

- Én spørreundersøkelse rettet mot barnehagestyrere i hele Norge.
- Én spørreundersøkelse rettet mot foreldre til barnehagebarn i utvalgte kommuner og barnehager.

<sup>5</sup> Ombudene har ulike benevnelser i ulike fylker. I flere tilfeller benyttes mobbeombud som benevnelse, mens andre ombud omtales som for eksempel oppvekstombud eller ombud for barn og unge. I rapporten benytter vi mobbeombud som fellesbetegnelse.

<sup>6</sup> Den private barnehagen ligger i en annen kommune enn *Liten kommune*. Denne kommunen ligger i samme region som *Liten kommune*, og har lignende karakteristika med hensyn til innbyggertall. Bakgrunnen for at det ble valgt ut en barnehage i en annen kommune, var at ingen private barnehager i *Liten kommune* ønsket å delta i evalueringen.

Spørreundersøkelsesverktøyet Questback er brukt til å gjennomføre undersøkelsene. Hver av spørreundersøkelsene er nærmere omtalt under.

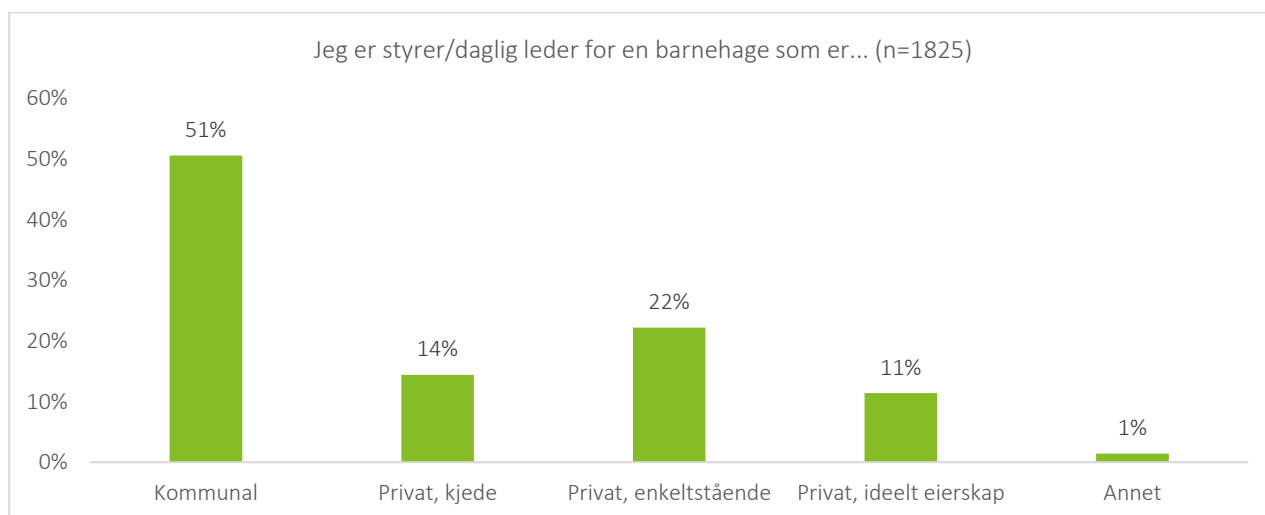
#### 2.4.1 Spørreundersøkelse til styrere i barnehager

For å nå bredt ut med spørreundersøkelsen til styrere, ble e-postadresse til barnehagestyrere hentet fra Nasjonalt barnehageregister. Totalt var det ved utløpet av 2022 registrert 5420 barnehager i Norge. For noen av disse mangler e-postadresse til styrer og/eller barnehagen i Nasjonalt barnehageregister, og i noen tilfeller er det registrert samme kontaktperson og e-postadresse for flere barnehager. Antall aktuelle respondenter i undersøkelsen er derfor noe lavere enn det totale antallet barnehager nasjonalt.

E-post med invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen ble sendt til 5010 barnehagestyrere, hvorav 1825 svarte. Det tilsvarer en svarprosent på 36 prosent.

Blant styrerne som har svart på undersøkelsen, er det en relativt jevn fordeling på kommunale og privateide barnehager. Figuren under viser at 51 prosent av respondentene svarer at de er styrer/daglig leder (heretter kun omtalt som *styrer*) for en kommunal barnehage og til sammen 47 prosent svarer at de er styrer for en privateid barnehage.<sup>7</sup> I tillegg har én prosent av respondentene svart «annet». Disse ble bedt om å spesifisere eierskapet, og et klart flertall også av disse viser til ulike former for privat eierskap i form av for eksempel ideell stiftelse, privat SA, familiebarnehage mv. Unntakene er et fåtall fylkeskommunale eller statlig eide barnehager.

Figur 1: Fordeling av respondentene basert på eierskap



Nasjonalt var barnehagene i 2022 fordelt på 52 prosent privateide barnehager og 48 prosent kommunale barnehager.<sup>8</sup> Det vil si at det blant de som har besvart spørreundersøkelsen er en liten overrepresentasjon av styrere i kommunale barnehager. Fordelingen i spørreundersøkelsen skiller seg likevel ikke mye fra den nasjonale fordelingen, og undersøkelsen anses derfor som representativt når det gjelder eierskap.

Figuren under viser respondenter fordelt på fylker. Fordelingen av respondenter per fylke samsvarer relativt godt med statistikk fra SSB som viser antall barnehager<sup>9</sup> og befolkningsfordelingen per fylke i Norge<sup>10</sup>, hvor flest barnehager og flest innbyggere er lokalisert i henholdsvis Oslo, Vestland og Akershus. Også når det gjelder geografisk fordeling nasjonalt, er dermed svarenes representativitet tilfredsstillende ivaretatt.

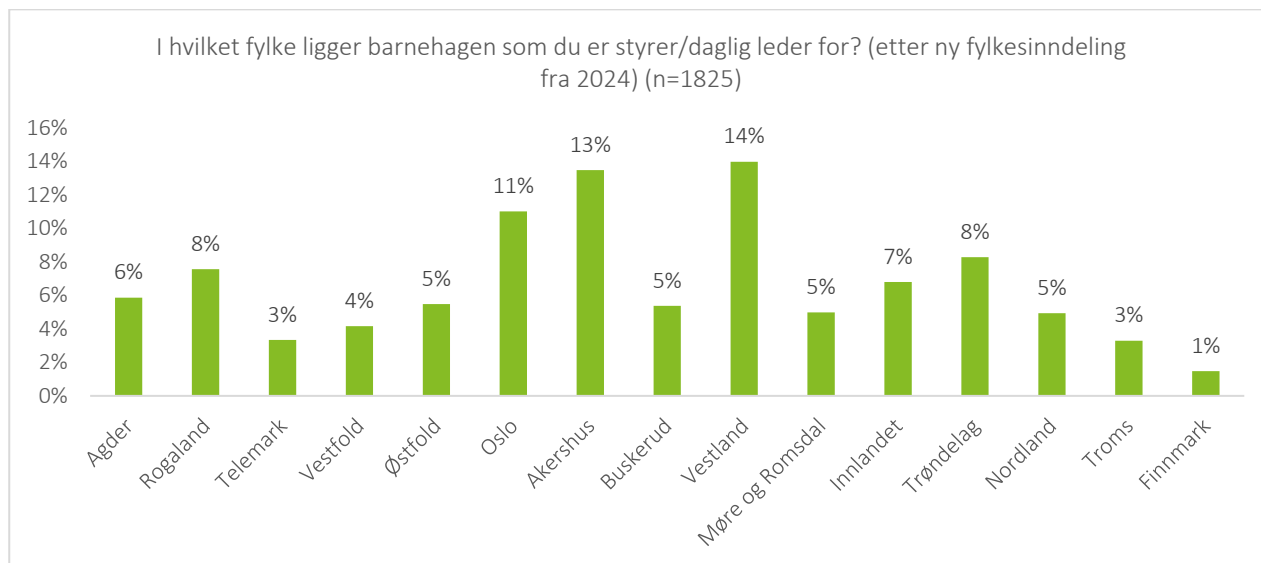
<sup>7</sup> Dette tilsvarer summen av de som har svart *Privat - kjede*, *Privat - enkeltstående* og *Privat - ideelt eierskap*.

<sup>8</sup> [Statistikk for barnehage – analysebrett \(udir.no\)](#)

<sup>9</sup> [Barnehager – SSB](#)

<sup>10</sup> [Fakta om befolkningen - hvor mange bor det i Norge? – SSB](#)

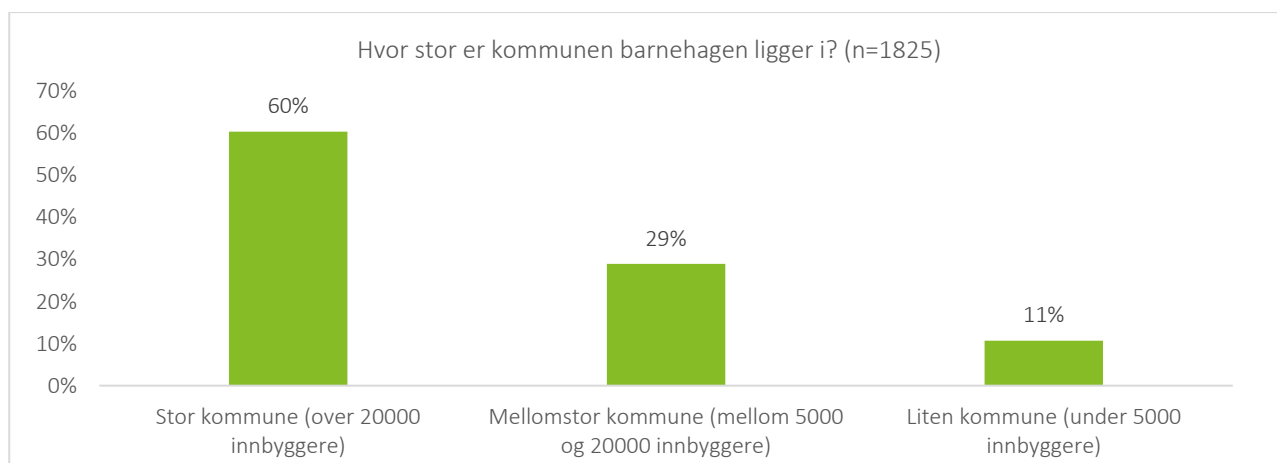
Figur 2: Fordeling av respondentene på fylkestilhørighet



Videre ble respondentene bedt om å svare på hvor stor kommunen barnehagen ligger i er. 60 prosent av respondentene er styrer i en barnehage som er lokalisert i en stor kommune (over 20 000 innbyggere), 29 prosent er lokalisert i en mellomstor kommune (mellom 5000 og 20 000 innbyggere), og 11 prosent er lokalisert i en liten kommune (under 5000 innbyggere).

Dette samsvarer relativt godt med hvor stor andel av den norske befolkningen som bor i henholdsvis store, mellomstore og små kommuner<sup>11</sup>, men med noe underrepresentasjon av de store kommunene og noe overrepresentasjon av både mellomstore og små kommuner.

Figur 3: Barnehagenes fordeling på henholdsvis store, mellomstore og små kommuner



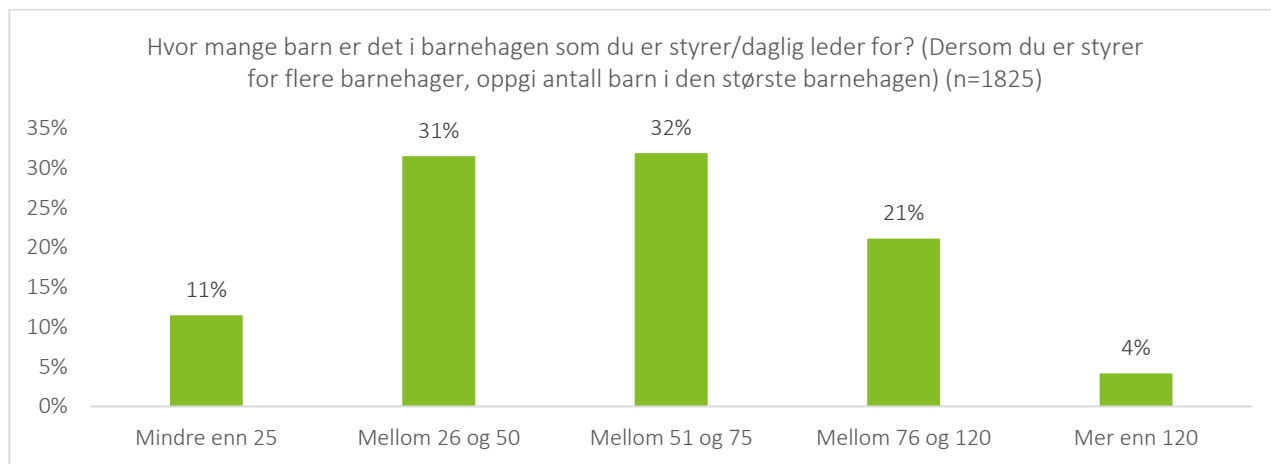
Styrerne ble også bedt om å svare på hvor mange barn som går i barnehagen der de er styrer. Den største andelen svarer at det er mellom 51 og 75 barn i barnehagen, tett fulgt av barnehager med mellom 26 og 50 barn (se Figur 4). Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at nasjonalt har ca. 22 prosent av alle barnehager under 25 barn, 30 prosent har mellom 26 og 50 barn, 28 prosent har mellom 51 og 75 barn, mens 18 prosent av barnehagene har over 76 barn.<sup>12</sup> Dette innebærer at de minste barnehagene er underrepresentert blant våre respondenter, mens de største barnehagene er

<sup>11</sup> Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde Norge ved starten av 2023 en befolkning på ca. 5,5 millioner. Av disse bodde ca. 3,9 millioner, altså 71 prosent, i en kommune med mer enn 20 000 innbyggere. På samme tidspunkt bodde ca. 21 prosent av Norges befolkning i kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, mens ca. 7 prosent bodde i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

<sup>12</sup> [Statistikk for barnehage – analysebrett \(udir.no\)](https://www.udir.no/statistikk-for-barnehage-analysebrett)

noe overrepresentert. I «mellomsjiktet» samsvarer imidlertid svarene i spørreundersøkelsen godt med den nasjonale fordelingen.

Figur 4: Barnehagens størrelse



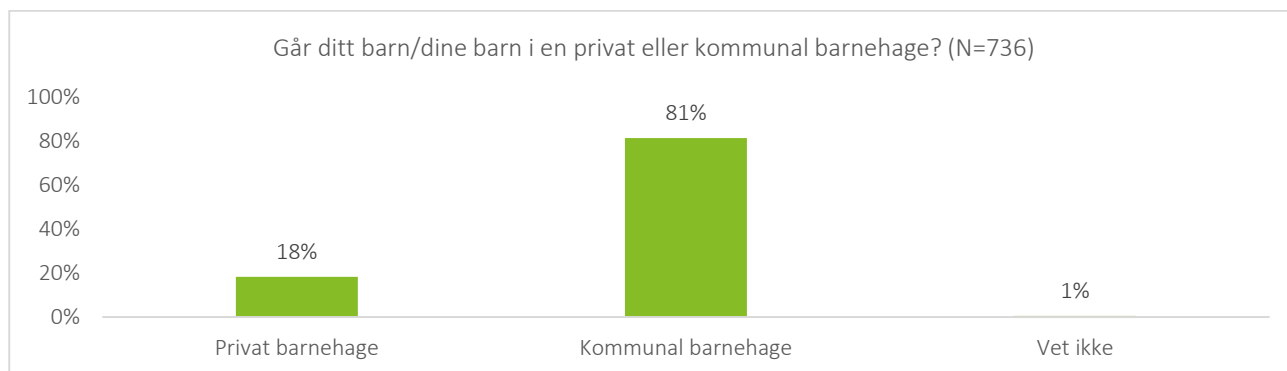
#### 2.4.2 Spørreundersøkelse til foreldre med barn i barnehage

I kommunene/barnehagene der vi har gjennomført intervju, er det distribuert en digital spørreundersøkelse til foreldre. Til sammen har 746 foreldre besvart undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble i hovedsak distribuert via styrer i den enkelte barnehage, ved at vedkommende har viderefremmet informasjon om spørreundersøkelsen på vegne av Deloitte, med en lenke foreldrene kunne benytte for å svare. Vi har ikke innsikt i antall foreldre som har mottatt invitasjon til å svare på undersøkelsen.

I de aktuelle kommunene har vi også hatt dialog med kommunen som barnehageeier, som har oppfordret styrere i alle kommunale barnehager i kommunen om å formidle informasjon om spørreundersøkelsen til foreldre. Dette gjør at vi har nådd betydelig bredere ut enn kun de barnehagene der det er gjennomført intervju. I den store kommunen som inngår i vårt utvalg, har representant for kommunen som barnehagemyndighet i tillegg formidlet tilsvarende oppfordring til styrere i de private barnehagene i kommunen. Av svarene ser vi imidlertid at en klar hovedvekt av respondentene opplyser å ha barn i kommunale barnehager, noe som kan indikere at oppfordringen om å videresende invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen i større grad har blitt fulgt opp av styrere i kommunale barnehager enn av styrere i private barnehager. Dette bidrar til en betydelig overrepresentasjon av respondenter i kommunale barnehager, som det går frem av figuren under.<sup>13</sup>

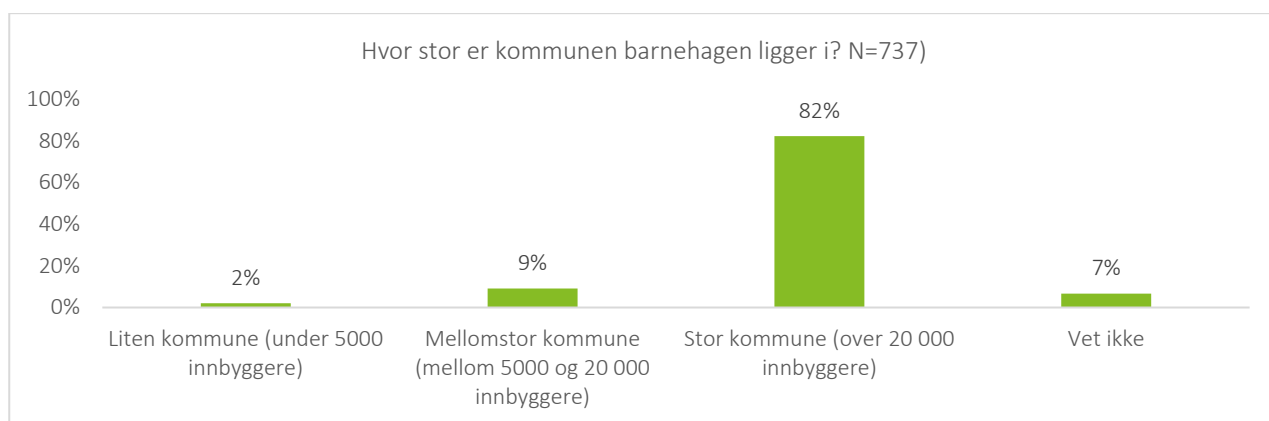
Figur 5: Privat eller kommunal barnehage



<sup>13</sup> Foreldrene hadde også mulighet til å svare at de har barn i både kommunal og privat barnehage, men ingen av respondentene valgte dette svaralternativet.

Kommunene som har inngått i vårt utvalg har bestått av én stor kommune, én mellomstor kommune og én liten kommune. Et klart flertall av respondentene har svart at de har barn som går i barnehage i en stor kommune (mer enn 20 000 innbyggere). Dette samsvarer relativt godt med hvor stor andel av den norske befolkningen som bor i en kommune med mer enn 20 000 innbyggere, men store og mellomstore kommuner er likevel noe overrepresentert i vårt utvalg, mens små kommuner er noe underrepresentert.<sup>14</sup>

Figur 6: Fordeling på kommunestørrelse



Det er viktig å være oppmerksom på både overrepresentasjonen av kommunale barnehager og det at barnehager i de minste kommunene er noe underrepresentert. Dette kan i noen sammenhenger påvirke svarene, i den grad dette har betydning for barnehagenes arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet.

Skjevheten i utvalget, der både kommunale barnehager og barnehager i store kommuner er overrepresentert, medfører at dataene ikke er godt egnet til å sammenligne svarene med bakgrunn i henholdsvis eierskap eller kommunestørrelse.

## 2.5 Evalueringsworkshop

Avslutningsvis i evalueringen ble det 30. januar 2024 gjennomført en workshop der en rekke aktører fra sektoren ble invitert til å delta. Blant deltakerne var både representanter fra private og kommunale barnehageeiere, kommunene som barnehagemyndighet, barnehagestyrere og statsforvaltere. I tillegg var både flere mobbeombud, Kommunenes sentralforbund (KS), Foreldreutvalget for barnehager (FUB), Utdanningsforbundet og Private barnehagers landsforbund representert i workshopen. Evalueringsworkshopen ble arrangert digitalt for å legge til rette for at aktører fra ulike deler av landet kunne delta, og de deltakende aktørene var spredd fra Finnmark i nord til Agder i sør.

Formålet med workshopen var å kvalitetssikre noen foreløpige funn og vurderinger, samt å få ytterlig innsikt i erfaringer og refleksjoner knyttet til noen utvalgte tema fra evalueringen.

<sup>14</sup> Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde Norge ved starten av 2023 en befolkning på ca. 5,5 millioner. Av disse bodde ca. 3,9 millioner, altså 71 prosent, i en kommune med mer enn 20 000 innbyggere. På samme tidspunkt bodde ca. 21 % av Norges befolkning i kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, mens ca. 7 % bodde i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

# 3 Statlig virkemiddelbruk og lovregulering av bestemmelser om psykososialt barnehagemiljø

## 3.1 Bruk av statlige virkemidler for å oppnå nasjonale målsetninger

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å nå nasjonale mål på ulike områder. Juridiske virkemidler, som omfatter lov- og forskriftsreguleringer, er et av disse. I en veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, viser Kommunal og moderniseringsdepartementet til at juridiske styringsvirkemidler som lover og forskrifter er sentralt i statens styring av kommunene. Samtidig fremheves viktigheten av at det må vurderes grundig om dette er rett virkemiddel, blant annet sett opp mot pedagogiske styringsvirkemidler.<sup>15</sup> Det har de senere årene også vært en viss dreining i retning av økt bruk av statens øvrige virkemidler. Difi viste i en rapport fra 2015 til at det var en økning i bruken av veiledning og kompetanseutviklingstiltak (pedagogiske virkemidler) selv om også juridiske virkemidler ble brukt i stort omfang.<sup>16</sup>

Lovfesting av rettigheter og plikter kan være et effektivt virkemiddel for å nå statlige målsetninger på viktige samfunnsområder, ved at det tvinger aktørene til å gjennomføre tiltak for å implementere og etterleve regelverket. Det er også rimelig å anta at innføring av juridiske virkemidler for å pålegge tiltak og øvrige sanksjonsmuligheter vil medføre større grad av etterlevelse blant aktørene som omfattes av regelverket. Juridiske virkemidler er en av fire overordnede kategorier av statlige virkemidler og regnes ofte som «det hardeste» virkemiddelet innen statlig virkemiddelbruk.<sup>17</sup> De andre kategoriene som det vanligvis skiller mellom er økonomiske virkemidler, organisatoriske virkemidler og pedagogiske virkemidler.<sup>18</sup>

Samtidig som juridiske virkemidler er statens «hardeste» virkemiddel, har virkningen av lovregulering også vært gjenstand for diskusjon. Blant annet har Torstein Eckhoff (se sitatboks) påpekt at mange synes å ha overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning.

### Logvivingens magiske kraft

«Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgiving. (...) Det virker som folk tror at hvis noe bare blir forbudt ved lov, så blir det slik, som om loven har magisk kraft.»

(Eckhoff, 1983)

Problemstillingen knyttet til virkningen av lover drøftes også av Sverdrup (2014). Hun fremhever blant annet viktigheten av samspillet mellom ulike virkemidler for å bidra til effektiv virkemiddelbruk, og påpeker at det ofte er gjennom å kombinere flere virkemidler man oppnår høyest sannsynlighet for at hvert enkelt virkemiddel skal være effektivt. Særlig fremhever Sverdrup informasjon om loven til målgruppen som sentralt for å legge til rette for at loven skal virke i samsvar med intensjonene. Det er for eksempel ingen automatikk i at innføring av lovendringer som virkemiddel oppnår ønskede målsetninger og tilsiktede virkninger, og bruk av informasjon som virkemiddel vil i de fleste tilfeller være helt nødvendig: «Informasjon, formidling og kunnskap er nøkkelord når det gjelder lov- og regelendringer, og oppnåelse av lovers tilsiktede virkninger.»<sup>19</sup>

I veileder om evaluering av lover blir det vist til at man i situasjoner hvor lovregulering benyttes som virkemiddel har en forventning om visse gevinster for individer eller samfunnet. Samtidig vil en lovregulering også ha ulemper og kostnader, ut over den tilsiktede ulempen for dem som eventuelt rammes av sanksjoner dersom en regel brytes. Denne type ulempe

<sup>15</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder. Med prinsipper og retningslinjer.

<sup>16</sup> Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). 2015. *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015-19.

<sup>17</sup> Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget

<sup>18</sup> Direktoratet for forvaltning og ikt. 2019. *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Difi-rapport: 2019:9.

<sup>19</sup> Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget. s. 94.



kan være kostnader og økt ressursbruk i forbindelse med håndhevelse, forvaltning og etterlevelse for både offentlige og private aktører som enten direkte eller indirekte blir påvirket av regelverket. En sentral vurdering ved bruk av lovendringer som statlig virkemiddel for å oppnå gitte målsetninger er å se gevinstene av lovendringen opp mot ulempene.<sup>20</sup>

## 3.2 Om barnehageloven kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø

### 3.2.1 Bakgrunn for lovendringen

Innføring av nytt regelverk kom blant annet på bakgrunn av *Djupedalutvalget* som pekte på at mobbing ikke utelukkende skjer blant barn i skolealder, men også forekommer blant barn i barnehagen.<sup>21</sup> Studier har i ettertid også bekreftet at mobbing skjer blant barn i barnehagealder og viser blant annet til langtidskonsekvensene for det enkelte barn som blir utsatt for mobbing.<sup>22</sup> *Djupedalutvalget* viste også til viktigheten av å se det psykososiale miljøet i barnehagene og i grunnopplæringen i sammenheng. Barnehagene er en viktig arena for sosialisering og i mange tilfeller kan mobbing, utestenging, diskriminering og trakassering som starter i barnehagen fortsette når barna begynner på skolen og potensielt bli mer alvorlig etter hvert som barna blir eldre.

I folkehelsemeldingen<sup>23</sup> varslet regjeringen en gjennomgang og oppdatering av regelverk for psykososialt miljø i barnehager og skoler. I Prop. 1 S (2015-2016) påpekte regjeringen også at barnehagene skal være inkludert i regjeringens arbeid mot mobbing. I stortingsmeldingen *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* ble også betydningen av trygghet for barnehagebarns mestring, utvikling og læring fremhevet. Stortingsmeldingen trakk også frem behovet for en styrket innsats for et godt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagene, særlig på bakgrunn av at ikke alle barn opplever å være inkludert og at noen faller ut av barnehagens leke- og læringsfellesskap. Selv om barnehagenes ansvar for et trygt og godt barnehagemiljø har vært forankret i rammeplanen, pekte Familie- og kulturkomiteen på behovet for ytterligere lovstøtte for barnehagenes relasjons- og antimobbearbeid.

Forslag om lovendringer om psykososialt barnehagemiljø i barnehageloven må sees i sammenheng med endringene som ble gjort i opplæringsloven kapittel 9 A i 2017, som har til hensikt å bidra til at skoleelever har det trygt og godt på skolen. Deloitte har tidligere evaluert endringene i opplæringsloven kapittel 9 A.<sup>24</sup> I et høringsnotat datert 12. august 2019 foreslo departementet å lovfeste at også barnehagene skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold og diskriminering og trakassering, og at alle som arbeider i barnehagene skal gripe inn ved slike krenkelser, tilsvarende opplæringslovens bestemmelser om elevene sitt skolemiljø.<sup>25</sup> Videre foreslo departementet å lovfeste at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø, og for å forebygge tilfeller der barn opplever at barnehagemiljøet ikke er et trygt og godt. Forslaget ble fremmet av Kunnskapsdepartementet i Prop. 96 L (2019-2020).

### 3.2.2 Målsetninger med nytt kapittel VIII

Hensikten med evaluering av lovendringer er som nevnt tidligere å undersøke om lovendringene har hatt tilsiktede effekter og bidratt til å oppnå det som har vært målsetningene for lovendringene. Vi vil derfor i dette delkapitlet beskrive nærmere hva som har vært lovgivers intensjon og formål ved å innføre de ulike bestemmelsene i barnehagelovens kapittel VIII. I høringsbrevet om forslag til endringer i barnehageloven blir det vist til at det overordnede formålet med endringene er å sikre alle barnehagebarn et trygt og godt barnehagemiljø.<sup>26</sup> Det blir vist i høringsnotatet til at Kunnskapsdepartementet vurderte ulike løsninger for å bedre regulere barnehagemiljøet, og at det i tråd med Stortingets anmodningsvedtak ble sett hen til hvordan det psykososiale miljøet i skolen er regulert i opplæringsloven kapittel 9 A. Det kommer i høringsnotatet frem at det har vært et behov for å tydeliggjøre barnehagens plikter knyttet til det å sikre et trygt og godt barnehagemiljø.

#### 3.2.2.1 Krav til nulltoleranse og forebyggende arbeid (§ 41)

Kravet til nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering og andre krenkelser blir omtalt i lovproposisjonen. Kunnskapsdepartementet viser til at det både i barnehagelovens formålsparagraf (§ 1), i rammeplanen

<sup>20</sup> Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2009. *Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler*. Veileder.

<sup>21</sup> NOU 2015: 2 *Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*.

<sup>22</sup> Lund, I., Godtfredsen, M., Helgeland, A., Nome, D. Ø., Kovac, B. V., & Cameron, D. L. 2015. *Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen*. Rapport. Se også Aaseth, H. M., Elvethon, E. Løkken, I. M., Nilsen, T. R., Moser, T. 2021. *Mobbing i barnehager – en kunnskapsoversikt*. Rapport.

<sup>23</sup> Meld. St 19 (2014-2015). *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*.

<sup>24</sup> Deloitte. 2019. *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*.

<sup>25</sup> Kunnskapsdepartementet. 2019. *Høring. Forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)*. Høringsnotat.

<sup>26</sup> Kunnskapsdepartementet. 2019. *Høring. Forslag til endringer i barnehageloven. Regler om barnehagemiljø*. Høringsbrev.

og i likestillings- og diskrimineringsloven foreligger indirekte krav om at barnehagen ikke skal godta krenkelser. Samtidig vises det til at det er behov for en tydeliggjøring av dette kravet og at formålet med å fastsette dette i en egen bestemmelse er «å understreke viktigheten av tydelige holdninger fra barnehagens side.»<sup>27</sup> Kravet om at krenkelser ikke skal godtas av barnehagen skal bero på en helhetsvurdering og ikke bare på det enkelte barns subjektive opplevelse.

I tillegg til kravet om nulltoleranse for krenkelser ble det fastsatt en plikt til å gripe inn i tilfeller hvor en krenkelse finner sted i barnehagen, for å presisere at de som arbeider i barnehagen som er vitne til at et barn blir utsatt for en krenkelse, skal gripe inn for å umiddelbart stanse negativ oppførsel. I høringsnotatet blir det vist til at selv om rammeplanen inneholder flere krav til barnehagene om å arbeide forebyggende og fremme et trygt og godt barnehagemiljø, er det behov for å fastsette også dette i lovbestemmelsen for å både styrke og tydeliggjøre barnehagens ansvar.<sup>28</sup>

### **3.2.2.2 Aktivitetsplikt (§ 42)**

Av høringsnotatet i forbindelse med høring av lovforslaget, viser departementet til at «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.»<sup>29</sup>

Aktivitetsplikten dreier seg om barnehagens plikter til å følge med på hvordan barna i barnehagen har det og til å følge opp tilfeller hvor det er mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Formålet med bestemmelsen er ifølge lovforslaget «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.»<sup>30</sup> Bestemmelsen gir derfor barnehagen tydelige forpliktelser til å følge opp tilfeller hvor barn ikke har det trygt og godt. Aktivitetsplikten inneholder videre en rekke delplikter som er ment å presisere og tydeliggjøre hvordan personalet skal gå frem og hva barnehagen skal gjøre for å fange opp og følge opp barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

I lovbestemmelsen er barnehagene også pålagt å utarbeide en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I forarbeidene blir det vist til at formålet med krav til å dokumentere barnehagens aktivitet er å bidra til en forsvarlig praksis i barnehagene som både ivaretar hensynet 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».<sup>31</sup>

### **3.2.2.3 Skjerpet aktivitetsplikt (§ 43)**

Skjerpet aktivitetsplikt omhandler spesifikt situasjoner hvor de som arbeider i barnehagen krenker et barn. Formålet med å innføre en egen bestemmelse på dette området er å gi et tydelig signal til de som arbeider i barnehagen om å være oppmerksomme på krenkelser av barn hvor den som krenker er en som arbeider i barnehagen, og en trygghet om at det ved mistanke kan meldes fra til styreeren.<sup>32</sup>

«Skjerpingen» i den skjerpede aktivitetsplikten handler ifølge forarbeidene om at ansatte som har mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i barnehagen krenker et barn, skal melde fra til styrer straks og at saken skal undersøkes straks.

---

<sup>27</sup> Prop. 96 L (2019-2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s. 54.

<sup>28</sup> Kunnskapsdepartementet. 2019. *Høring. Forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)*. Høringsnotat.

<sup>29</sup> Kunnskapsdepartementet. 2019. *Høring. Forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)*. Høringsnotat. s. 4.

<sup>30</sup> Prop. 96 L (2019-2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s. 60.

<sup>31</sup> Prop. 96 L (2019-2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s. 66.

<sup>32</sup> Prop. 96 L (2019-2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s. 67.

# 4 Forståelse av regelverket blant ulike aktører i barnehagesektoren

Aktørene i barnehagesektoren har en overordnet forståelse av regelverkets formål som samsvarer godt med lovgivers intensjoner. Samtidig viser evalueringen at det er utfordringer knyttet til hver av de tre paragrafene i kapittel VIII og hvordan disse forstås. Det er også betydelig uenighet i sektoren når det gjelder opplevde mangler ved regelverket, herunder behovet for å lovfeste en individuell rett med en tilhørende håndhevingsordning.

## 4.1 Innledning

Barnehagesektoren består av en rekke ulike aktører. For at regelverket skal bidra til å oppnå målsetningene om å forebygge og forhindre mobbing og krenkelser i barnehager er det en forutsetning at kravene forstås i tråd med lovverkets bakenforliggende intensjoner, slik at de også kan omsettes til en praksis som er i samsvar med intensjonene. I dette delkapitlet redegjør vi for hvordan ulike aktører forstår regelverket, herunder:

- Perspektiver på regelverkets formål
- I hvilken grad ulike aktører eventuelt har ulik forståelse av regelverket, og om forståelsen samsvarer med regelverkets intensjon
- I hvilken grad regelverket oppleves som hensiktsmessig
- I hvilken grad det oppleves å være uklarheter og/eller mangler i regelverket

En sentral del av dette kapitlet er å vurdere hvilken betydning eventuelle variasjoner i forståelse av regelverket, og opplevde uklarheter eller mangler i regelverket, kan ha for implementering og praksis. En slik undersøkelse innebærer en vurdering av regelverkets hensiktsmessighet med hensyn til om bestemmelsene er tilstrekkelige for å sikre at barn opplever trygghet i barnehagen. Herunder vil vi særlig drøfte ulike perspektiver på om det er behov for en *individuell rettighetsfesting* og *håndhevingsordning* knyttet til det psykososiale barnehagemiljøet, på lik linje som man har i tilknytning til bestemmelsene om trygt og godt skolemiljø i opplæringsloven. Rettighetsfesting og håndhevingsordning ble vurdert særskilt i forarbeidene til nytt kapittel VIII i barnehageloven, men ble ikke innført. Departementet ville imidlertid på et senere tidspunkt vurdere å innføre en rettighetsbestemmelse og håndhevingsordning dersom barnehagene ikke oppfyller pliktene de blir pålagt gjennom gjeldende regelverk. Rettighetsfesting og håndhevingsordning er også et tema som har blitt diskutert i sektoren i tiden etter at lovkravene ble innført. Deloitte ser det derfor som viktig å belyse perspektiver i barnehagesektoren på om regelverket oppleves som tilstrekkelig med hensyn til lovens formål om å sikre at alle barnehagebarn har et trygt og godt barnehagemiljø, og at barnehagen skal handle raskt og riktig, særlig sett i lys av at regelverket nå har vært i kraft noen år.

## 4.2 Perspektiver på regelverkets formål og hensiktsmessighet

I evalueringen har ulike aktører i barnehagesektoren fått spørsmål om hvordan de forstår regelverkets formål og intensjon. Nedenfor omtaler vi først de generelle betraktningene rundt formålet med bestemmelsene og hvorvidt de er hensiktsmessige, før vi går nærmere inn på noen momenter knyttet til hver av de tre paragrafene som inngår i kapittel VIII: 1) nulltoleranse og forebyggende arbeid, 2) aktivitetsplikt og 3) skjerpet aktivitetsplikt.

### 4.2.1 Generelle betraktninger om formål og hensiktsmessighet

På spørsmål om hva som oppleves å være formålet med bestemmelsene i kapittel VIII, viser de fleste intervjuede til at formålet er å sikre barnehagebarna et trygt og godt barnehagemiljø. Flere legger til at dette blant annet handler om å

sikre at barn ikke utsettes for krenkelser i barnehagen. Dette overordnede perspektivet på formålet formidles tilnærmet helt likt fra aktører som Utdanningsdirektoratet, statsforvaltere, kommunale og private barnehageeiere, styrere og ansatte i barnehager.

Videre er det flere som peker på at når krenkelser likevel forekommer, skal regelverket sørge for at dette tas tak i og gjøres noe med. Andre legger primært vekt på det forebyggende perspektivet. På overordnet nivå synes det likevel ikke å være vesentlige ulikheter i hvordan ulike aktører oppfatter formålet med bestemmelsene. Noen ulike nyanser er det likevel, noe som synes å være knyttet til hvilke utfordringer man har sett og reflektert over, og hvordan man erfarer at bestemmelsene i kapittel VIII svarer på disse utfordringene.

Flere viser blant annet til at et annet sentralt formål med kapittel VIII er å synliggjøre og bevisstgjøre om at krenkelser også kan forekomme i barnehager – både mellom barn og mellom voksne og barn. Videre pekes det på at regelverket også har tydeliggjort hvilket ansvar barnehagene har for å forebygge krenkelser og vektlegge det systematiske arbeidet som er nødvendig for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Regelverket bidrar dermed til en økt ansvarliggjøring. Flere av styrerne og de ansatte som er intervjuet viser til at viktigheten av å arbeide med det psykososiale barnehagemiljøet tidligere har vært ivaretatt gjennom rammeplanen, men at det å fastsette et eget kapittel i barnehageloven har gitt et mer eksplisitt fokus på temaet og en hjemmel som i mange tilfeller har bidratt til økt prioritering av det systematiske arbeidet i den enkelte barnehage og blant barnehageeiere.

Flere av styrerne som er intervjuet viser videre til at arbeidet med det psykososiale barnehagemiljøet berører kjernen av hva en barnehage er og har ansvar for, og at dette dermed ikke er et nytt tema for barnehagene selv om regelverket er relativt nytt. Samtidig pekes det på at regelverket har en funksjon gjennom å bidra til å øke bevisstheten om temaet i barnehagene, samt en forståelse av at det er behov for et aktivt forebyggende arbeid for å forhindre mobbing og krenkelser i barnehagene. Noen viser også til at rammeplanen er vid i sin omtale av trygt og godt barnehagemiljø, har flere ulike formål og kan tolkes på ulike måter. Regelverket i barnehageloven kapittel VIII fokuserer og tydeliggjør dermed ansvaret barnehagene har for et trygt og godt barnehagemiljø.

I tillegg er det enkelte aktører som trekker frem ytterligere formål med bestemmelsene. Blant annet kommenterer en privat barnehageeier at kapittel VIII svarer på konkrete behov i sektoren, til tross for at det lenge har vært rettet oppmerksomhet mot det psykososiale barnehagemiljøet, blant annet gjennom rammeplanen. Det blir vist til at kapittel VIII er en naturlig del av fokuset på kvalitet i barnehager som har vært økende over en del år, og et virkemiddel for å ta tak i de tilfellene som fremdeles forekommer av «gammeldags barnesyn» og utdaterte oppdragsmønstre.

Noen aktører, blant annet enkelte mobbeombud og styrer for en privat barnehage, trekker også frem viktigheten av tidlig innsats, og peker på at bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII bidrar til å tydeliggjøre viktigheten av tidlig innsats når det gjelder forebygging av krenkelser og håndtering av situasjoner der et barn ikke har det trygt og godt. Det blir vist til at mange av mobbesakene som man ser i skolene egentlig starter allerede i barnehagen. Regelverket oppleves av enkelte aktører å være en anerkjennelse av denne problemstillingen, og et ledd i arbeidet med tidlig innsats også på dette området. Dette var også et poeng som ble understreket av Djupedalutvalget, som omtalt i kapittel 3.2.1.

Noen aktører vektlegger også at et viktig formål med lovbestemmelsene er å sikre en mer lik praksis på tvers av barnehagene både når det gjelder det forebyggende arbeidet og arbeidet med å følge opp saker der et barn ikke har det trygt og godt. I tillegg blir det pekt på at regelverket skal bidra til å sikre at de som arbeider i barnehagen følger bedre med på, og er mer oppmerksomme på hvert enkelt barn slik at man kan fange opp saker tidligere.

Vi kommer senere i kapittelet tilbake til noen utfordringer knyttet til bestemmelsene, men generelt sett viser intervjuene at de fleste aktørene opplever at regelverket i seg selv fremstår som hensiktsmessig og fungerer etter intensjonen.

“Jeg husker at jeg tenkte «trenger vi dette egentlig?» Det ligger jo i alle barnehager sin hverdag, og det stod allerede i rammeplanen. Men jeg ser jo at intensjonen var å gjøre det mer synlig. (...) Det var en tydeliggjøring av føringer. Lovendringen gjør at det får mer fokus – kommer mer på dagorden»."

- Kommunal barnehageeier

Selv om de fleste aktørene er positive til regelverket, er det også enkelte som stiller spørsmål ved i hvilken grad det har vært nødvendig å lovfeste egne bestemmelser om psykososialt barnehagemiljø. Som omtalt over er det flere som viser til at dette arbeidet allerede har vært forankret i rammeplanen, og mange barnehageeiere og -styrere understreker at psykososialt barnehagemiljø er noe som har vært arbeidet med i lang tid. De fleste viser til at de likevel ser at bestemmelsene i kapittel VIII har en hensikt, og trekker blant annet frem at regelverket tydeliggjør ansvaret, bidrar til økt systematikk i arbeidet med og øker oppmerksomheten rundt temaet. Representant for barnehageeier i *Stor kommune*<sup>33</sup> viser til at vedkommende opprinnelig var usikker på om regelverket var nødvendig, da rammeplanen allerede ga føringer for arbeidet med psykososialt barnehagemiljø. Imidlertid har vedkommende erkjent at lovverket likevel bidrar med tydeliggjøring og økt bevissthet.

Samtidig peker kommunal barnehagemyndighet i *Liten kommune* på at styrerne i barnehagene ikke helt ser behovet for loven. Barnehagemyndigheten på sin side bemerker likevel at det fremdeles er behov for lovbestemmelsene selv om man ikke opplever mobbing i barnehagen. Vedkommende peker videre på at selv om styrerne ikke ser dette behovet, så ser de nytten av at plikten til å sikre et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø bekreftes i en lov. Selv mener barnehagemyndigheten at lovbestemmelsene er viktige, og at de sørger for rettsikkerhet for barnehagebarna ved at voksne må handle dersom det oppstår en situasjon eller blir meldt bekymring for om et barn har det trygt og godt.

#### 4.2.2 Nulltoleranse og forebyggende arbeid

Lovbestemmelsen om nulltoleranse og forebygging slår fast at barnehagen ikke skal godta krenkelser, og at alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn når et barn utsettes for krenkelser. Videre går det frem krav om at barnehagene skal jobbe for å forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. I loven er det gitt eksempler på krenkelser: utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. I forarbeidene til loven presiseres det at dette ikke er en fullstendig opprøpning, men er ment å belyse hva som menes med krenkelser. Det er også ytterligere utdypet i forarbeidene hva som kan være en krenkelse, og det vises til at når det gjelder utestenging må det ofte dreie seg om gjentatt utestenging for at det skal være omfattet av kravet om nulltoleranse. Det presiseres også at krenkelsesbegrepet er objektivt ved at det må gjøres en helhetlig vurdering for å avgjøre om det foreligger en krenkelse.<sup>34</sup>

#### § 41. Nulltoleranse og forebyggende arbeid

«Barnehagen skal ikke godta krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for slike krenkelser.

Barnehagen skal forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna»

Ulike aktører viser i flere tilfeller indirekte til kravet om nulltoleranse og forebyggende arbeid når de omtaler hva de opplever som formålet med bestemmelsene i kapittel VIII generelt. Som nevnt over oppleves den overordnede hensikten med bestemmelsene som oftest å være nettopp det å sikre at alle barnehagebarn skal ha det trygt og godt i barnehagen, og at ingen skal utsettes for krenkelser.

Som vi kommer inn på under avsnittet om opplevde utfordringer, er det likevel mange som peker på at det er utfordrende å alltid vite hva som er en krenkelse, og hva som på den annen side *ikke* kommer inn under krenkelsesbegrepet. Dette medfører at tersklene for hva som vurderes som en krenkelse kan variere, og at det dermed også varierer hvor grensen for nulltoleransen strekkes.

#### 4.2.3 Aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten innebærer en plikt for alle som arbeider i barnehagene til å følge med og melde fra. I tillegg har barnehagene en plikt til å undersøke, og en plikt til å sette inn tiltak så lang det fins egnede tiltak. Når det skal gjøres tiltak i en sak, skal det også utarbeides en skriftlig plan, og det er lovfestet noen minstekrav til innholdet i denne planen (se faktaboks om § 42). I forarbeidene til loven går det frem at det skal være en lav terskel for hva som vekker en mistanke om eller gir kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt. En mistanke kan for eksempel være basert på observasjoner av barna. Det presiseres også i forarbeidene at «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

<sup>33</sup> *Stor kommune* henviser til en av de tre kommunene som inngikk i caseundersøkelsen i forbindelse med evalueringen. Se nærmere omtale av metode og utvalg i kapittel 2.3.

<sup>34</sup> Prop. 96L. 2019-2020. *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m.* (samleproposisjon).

barnehagen.»<sup>35</sup> Det fremgår videre at barnehagen har en plikt til å sette inn tiltak også i tilfeller der en undersøkelse viser at barnet, etter en helhetlig vurdering, ikke har blitt utsatt for en krenkelse. Så lenge barnet selv opplever å ikke ha det trygt og godt, utløses aktivitetsplikten.

Enkelte aktører, herunder flere mobbeombud og representanter for et statsforvalterembete, trekker i intervju frem en bekymring knyttet til at barnehageloven kapittel VIII til dels oppfattes som en «mobbelov». Det pekes blant annet på en risiko for at dette påvirker etterlevelsen av aktivitetsplikten, gjennom at man likestiller det å bli utsatt for en krenkelse med det å ikke ha det trygt i godt i barnehagen. Dette kan heve terskelen for når det settes inn tiltak og blir utarbeidet en skriftlig plan, blir det påpekt.

Fra det aktuelle statsforvalterembetet fremheves det at man har registrert at det er en manglende forståelse i sektoren for at det ikke er en en-til-en sammenheng mellom det å bli krenket og hvorvidt et barn har det trygt og godt eller ikke. Det blir vist til at man har merket seg at flere i sektoren har en oppfatning om at det bare er som følge av krenkelser det kan være aktuelt å utarbeide en skriftlig plan. Dette henger sammen med at enkelte også omtaler kapittel VIII som «mobbeparagrafen», og det er en manglende forståelse for at det å ha det trygt og godt ikke bare handler om mobbing eller fravær av mobbing.

Gjennom øvrige intervju blir det langt på vei bekreftet at enkelte barnehager knytter aktivitetsplikten direkte til det at et barn har blitt utsatt for en krenkelse. Styrer i en kommunal barnehage som ikke har erfaring med utarbeidelse av aktivitetsplan, peker for eksempel på at dersom mobbing forekommer i barnehagen, skal det iverksettes tiltak og det skal lages en aktivitetsplan. I en annen kommunal barnehage fremgår det av en felles mal for aktivitetsplan, som er utarbeidet av barnehageeier, at dette er en «Tiltaksplan dersom mobbing skjer i barnehagen». Denne forståelsen av aktivitetsplikten finnes med andre ord både i enkelte barnehager og hos enkelte barnehageeiere.

#### 4.2.4 Skjerpet aktivitetsplikt

Den skjerpede aktivitetsplikten handler om situasjoner der en som arbeider i barnehagen krenker et barn (se faktaboks om § 43). I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at det ikke er noen nedre terskel for plikten til å melde fra til styrer, og at dette skal gjøres ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i barnehagen krenker et barn. Samtidig fremheves det også i forarbeidene at «Den skjerpede aktivitetsplikten inntreffer ved situasjoner der personalet objektivt sett kan fastslå at det foregår en krenkelse. Det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare det enkelte barns opplevelse.»<sup>36</sup> Det blir videre pekt på at terskelen heller ikke alltid vil være lik for alle barn. Dette kan for eksempel skyldes at personlige forhold ved det enkelte barnet har betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende.

Flere av de intervjuede viser til at en viktig intensjon med regelverket har vært å rette søkelyset mot at voksne gjennom sin atferd også kan krenke barn, enten det er bevisst eller ubevisst. Flere viser særlig til at bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt på mange måter har hatt til formål og bidratt til at de som arbeider i barnehagen i større grad enn før reflekterer over egen atferd og identifiserer situasjoner hvor de selv eller andre krenker et barn. Det påpekes at dette ofte kan være ubevisste handlinger fra den ansattes side.

### § 42. Plikt til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt)

«Alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det.

Alle som arbeider i barnehagen, skal melde fra til barnehagens styrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Styreren skal melde fra til barnehageeieren i alvorlige tilfeller.

Ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken.

Når et barn eller foreldrene sier at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen undersøke saken og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse som barnehagen selv har satt i gang, viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering.

Barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. (...)»

<sup>35</sup> Prop. 96L. 2019-2020. *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Kap. 15.5 Endringer i barnehageloven.

<sup>36</sup> Prop. 96L. 2019-2020. *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Kap. 7.7.4.6 Skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker barn.

I intervju med ledere og ansatte i barnehager, blir det gjennomgående vist til samspill og kommunikasjon mellom voksne og barn som det sentrale temaet knyttet til skjerpet aktivitetsplikt. Som eksempler på krenkelser fra de voksnes side, vises det til det å kjeffe på barn, det å si noe som av det konkrete barnet kan oppleves krenkende på grunn av en sårbar situasjon, det å snakke over hodet på et barn, eller det å tvinge et barn til noe som barnet ikke har lyst til (for eksempel når det gjelder påkledning eller hvorvidt barnet skal være inne eller ute). Det vises til at krenkelsene i mange tilfeller har sitt utgangspunkt i det som oppfattes å være et «gammeldags barnesyn» eller manglende bevissthet fra den ansattes side. Ansatte i én barnehage viser også til at det å skifte bleie på et barn som motsetter seg dette kan være en krenkelse, men at dette likevel er noe som er nødvendig å gjøre av hensyn til barnets beste.

Flere barnehager arbeider også aktivt med tilbakemeldingskultur i ansattgruppen, og det å senke terskelen for å kunne si ifra til og korrigere hverandre dersom man ser eller hører en kollega gjøre eller si noe som kan fremstå som krenkende overfor ett eller flere barn. Det gis flere eksempler på at den skjerpede aktivitetsplikten har bidratt til at man jobber mer aktivt med det å ha en god tilbakemeldingskultur i barnehagen, og at ansatte har blitt flinkere til å gi hverandre beskjed dersom de opplever at noen – ofte uten å være bevisst på det – krenker et barn. Det er også enkelte tilfeller der ansatte opplyser at avdelingsleder eller styrer har blitt varslet om ansatte som har krenket barn, men det blir i svært liten grad vist til at disse tilfellene også meldes videre til barnehageeier.

Det kommenteres imidlertid også fra en ledergruppe i en barnehage at bestemmelsen om å melde fra til styrer, og at styrer skal varsle barnehageeier ved enhver mistanke eller kjennskap til at en voksen krenker et barn, kan fremstå litt «voldsomt». Det blir blant annet vist til en bekymring for at ansatte skal oppleve at de blir forhånds dømt i en slik prosess, når det hele kanskje «bare» handlet om en ubevisst kommentar. Blant ansatte og styrere i barnehagene er det få som snakker om plikten til å melde fra til styrer når de blir spurt om den skjerpede aktivitetsplikten. De fleste henviser til viktigheten av å gi beskjed til kollegaen det gjelder, slik at vedkommende kan bli bevisst på, og korrigere, sin atferd. Forståelsen av bestemmelsen synes med andre ord primært å være rettet mot innholdet i krenkelsesbegrepet, og det å gripe inn overfor kollegaer og forebygge ytterligere krenkelser, heller enn mot plikten til å melde fra til styrer.

### 4.3 Opplevde utfordringer og uklarheter ved regelverket

Selv om de fleste aktørene opplever at regelverket er klart og tydelig, og at regelverket i alt det vesentlige har positive ringvirkninger for barnehagenes arbeid, er det noen uklarheter og utfordringer som blir trukket frem både gjennom intervju, gjennom fritekstsvarene til spørreundersøkelsene som er gjennomført, og i evalueringsworkshop med ulike aktører i barnehagesektoren. Dette gjelder særlig krenkelsesbegrepet og i hvilken grad begrepet er tilstrekkelig tydelig definert. Vi registrerer at det allerede i høringsprosessen for endringer i barnehageloven var flere aktører som etterlyste nærmere avklaring av begrepene mobbing og krenkelse. Samtidig var det også flere høringsinstanser som uttalte seg kritisk til hvorvidt atferd blant barnehagebarn kan betegnes som krenkende med hensyn til barnas alder og utvikling. Noen høringsinstanser argumenterte også for å fjerne begrepene utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering som eksemplifisering av krenkelser.

I intervju vi har gjennomført går det frem at flere savner at det utdypes hva som ligger til begrepet krenkelser og hvordan dette skal forstås i en barnehagekontekst. Begrepet oppleves ofte som utfordrende å forholde seg til for ansatte i barnehagene, og enkelte viser til at det at krenkelsesbegrepet allerede er gjenstand for bred samfunnsdiskusjon bidrar til å øke usikkerheten knyttet til forståelsen av begrepet.

### § 43. Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn

«Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider i barnehagen, krenker et barn med for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks melde fra til barnehagens styrer. Styreren skal melde fra til barnehageeieren.

Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at styreren i barnehagen krenker et barn med for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende melde fra til barnehageeieren direkte.»

Undersøkelser og tiltak etter § 42 tredje og fjerde ledd skal iverksettes straks.»

“Utfordringen er knyttet til hva man legger i krenkelse og hvor grensen for en krenkelse går.”

- Ansatte i en kommunal barnehage



Det er også flere barnehageeiere og styrere som opplyser at de har arbeidet aktivt for å sikre at forståelsen av begrepet og tersklene for hva som er å regne som en krenkelse praktiseres likt mellom de ansatte i barnehagen. Blant annet fremhever en av barnehageeierne at det er viktig at begrepet blir diskutert i «fredstid» slik at det er tydelig for alle hva som er situasjonen når noe eventuelt skulle oppstå.

Forarbeidene til kapittel VIII i barnehageloven fremhever at forståelsen av hva som er en krenkelse i barnehagene skal være objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse og ikke bare på det enkelte barns opplevelse. Samtidig er det flere som viser til at det er utfordrende i praksis å vurdere om et barn blir krenket eller ikke. De ansatte i barnehagene har også i mange tilfeller ulike terskler for hva som er å regne som en krenkelse, noe som bidrar til at helhetsvurderingen kan være krevende. I intervju med enkelte aktører, blant annet en kommunal barnehagemyndighet, enkelte eiere og styrere, fremgår det at krenkelsesbegrepet for så vidt er tilstrekkelig definert i loven, men at begrepet likevel ikke er lett for barnehagene å ta stilling til i barnehagehverdagen. Flere av barnehageeierne og styrerne som er intervjuet viser til at formuleringen av regelverket krever at barnehagen arbeider mye med det og bearbeider innholdet sammen med de ansatte jevnlig. Noen styrere peker også på at regelverket gir rom for og legger opp til tolkning. De intervjuede anerkjenner med andre ord at det ikke er mulig å gi en uttømmende beskrivelse av krenkelsesbegrepet i selve loven, samtidig som dette på ingen måte betyr at begrepet er avklart og enkelt å forholde seg til. Flere understreker også at det er særlig det å avgrense hva som skal forstås som krenkelser barnehagene trenger veiledning om.

En barnehagemyndighet etterlyser også en veileder som tydeligere definerer og drøfter krenkelser og som kan bidra til å konkretisere typer hendelser som faller innenfor lovverkets bestemmelser. Samtidig anerkjennes det at fenomenet i seg selv er krevende å skape en omforent og presis definisjon for, og at det vanskelig kan formaliseres bedre i selve barnehageloven.

Videre er det flere barnehagestyrere og ansatte som problematiserer krenkelsesbegrepet i situasjoner hvor foreldre tar kontakt med barnehagen fordi de mener at barnet deres ikke har det trygt og godt i barnehagen. Om forståelsen av krenkelsesbegrepet og oppfattelsen av barnets situasjon er ulik mellom foreldre og barnehagen blir det vist til at situasjonen ofte kan bli konfliktfylt og utfordrende å løse. I et fritektsvar i spørreundersøkelsen til styrere viser en styrer til at selv om barnehagen har hentet inn ekstern veiledning fra tilsynsmyndigheter og utarbeidet skriftlig plan i henhold til regelverket, er foreldrene ikke tilfreds med barnets situasjon. Slike fastlåste situasjoner er det flere som viser til, og noen deltakere i evalueringsworkshopen trekker også dette frem som en utfordring. Flere opplever at lovverket i slike tilfeller ikke gir tilstrekkelige føringer for hvordan situasjonen kan løses. Noen viser i denne sammenheng også til at det ikke fins noen ekstern instans som har myndighet til å si om barnehagen har gjort det som med rimelighet kan forventes eller ikke. Det er med andre ord ingen som kan «avslutte» saken i de tilfellene der en situasjon blir fastlåst, noe som kan oppleves som utfordrende for både barnehagen og foreldrene. Dette kommer vi tilbake til under avsnittet om individuell rettighetsfesting og håndhevsingsordning.

Det å avgrense hva som skal forstås som en krenkelse blir av flere pekt på som særlig vanskelig knyttet til vurderinger omkring skjerpet aktivitetsplikt og grenseoppgangen mellom akseptabel handling fra den autoritative voksne, og krenkende atferd som er å regne som et grovt tillitsbrudd i henhold til forarbeidene til barnehageloven. Flere barnehageeiere og barnehagestyrere viser til at skjerpet aktivitetsplikt i noen tilfeller kan utfordre arbeidsmiljøet i barnehagen. For eksempel trekker en styrer i en kommunal barnehage frem at da lovverket trådte i kraft opplevde en del ansatte regelverket som svært inngripende i arbeidshverdagen og at det i praksis kunne føre til en form for overvåkning av deres arbeid. Noen barnehageansatte viser også til at det er stor variasjon i hvor komfortabel den enkelte er med å konfrontere en annen kollega, særlig hvis man er i tvil om hendelsen er tilstrekkelig alvorlig eller ikke.

"Skjerpet aktivitetsplikt virker å være en utfordrende tematikk. Det er vanskelig å vite hvordan man skal handle. Kanskje er dette det vanskeligste området for personalet i kapittel VIII."

- Ansatt ved avdeling for barnehage- og skolemiljø, Utdanningsdirektoratet

I mange tilfeller synes terskelen for hva som oppfattes som en krenkelse i samspillet mellom en som arbeider i barnehagen og et eller flere barn å være lav. Ut fra opplysninger som fremkommer i intervju, fremstår det som tydelig at dette er et resultat av at det over noe tid har blitt rettet oppmerksomhet mot voksenrollen, de voksnes relasjoner til barna i barnehagen, og at man har drøftet i personalgruppen hvordan det man sier eller gjør kan oppleves som en krenkelse for



barnet. Samtidig vises det også til at ansatte i barnehager kan si eller gjøre ting som andre reagerer på, fordi det oppfattes å kunne være krenkende overfor barnet. Noen ganger henger dette sammen med den ansattes barnesyn, andre ganger fremstår det som mer tilfeldig.

Terskelen for å si fra til en kollega eller å melde fra til styrer er i mange barnehager redusert, noe som positivt sett kan bidra til at flere både blir oppmerksomme på egen atferd og at situasjoner hvor en ansatt krenker et barn blir fanget opp og tatt tak i. Samtidig er det flere som i intervju viser til at mindre alvorlige hendelser hvor den voksne objektivt sett ikke har krenket et barn, men har hatt en tilnærming til et barn som kan oppfattes som for streng (eksempelvis i form av en lite pedagogisk formulering) likevel kan omtales av kollegaer som krenkende.

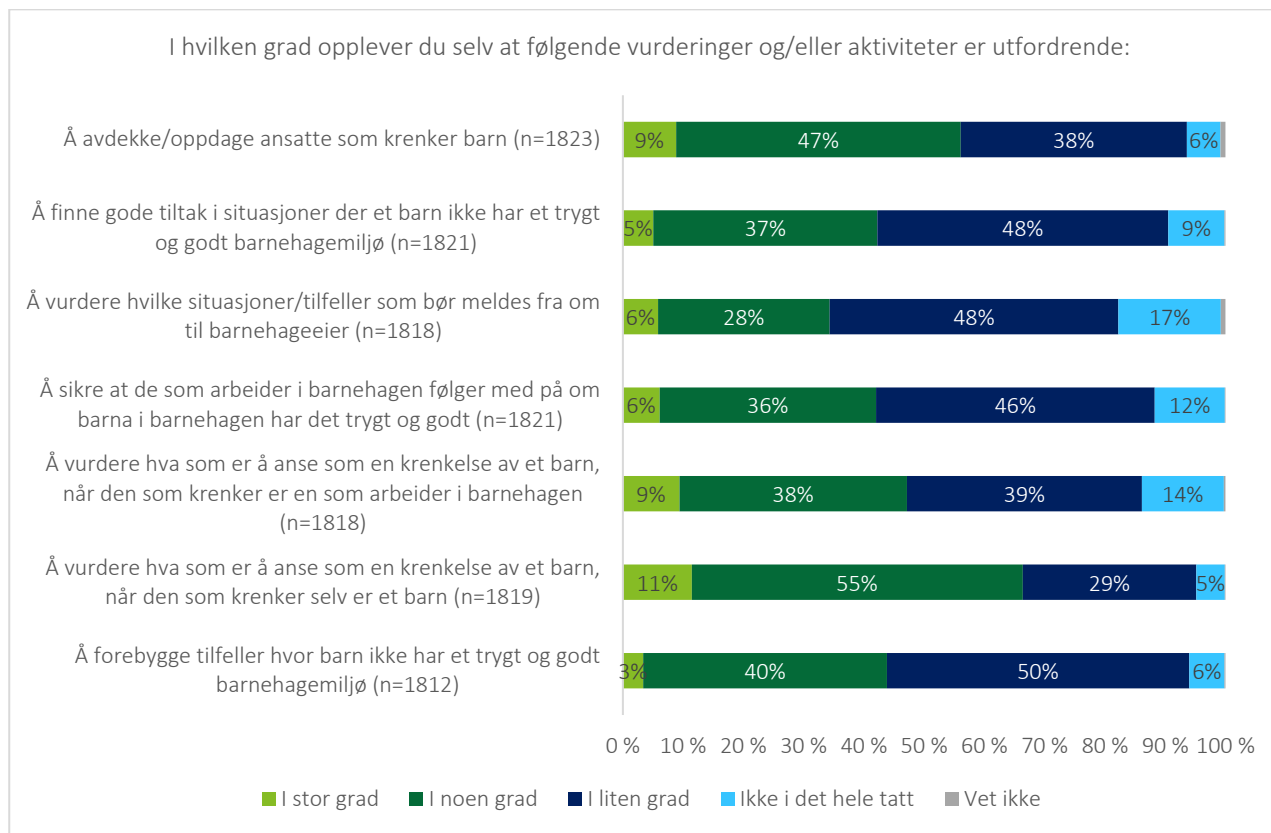
Videre kommer det frem i intervju med ansatte, styrere og barnehageeiere at det ikke alltid er like tydelig hvordan plikten til å «melde fra» skal forstås i praksis og hvor terskelen skal være når det gjelder det å melde fra om tilfeller hvor ansatte eller styrer kan ha krenket et barn. Blant annet viser en barnehageeier til at en del ansatte oppfatter bestemmelsen på lik linje som det «å varsle» etter arbeidsmiljøloven.<sup>37</sup> Dette til tross for at man i barnehageloven bevisst valgte å benytte begrepet «melde fra» i stedet for «varsle». Terskelen kan for noen derfor også oppleves som høyere enn det som har vært intensjonen bak barnehageloven § 43 om skjerpet aktivitetsplikt. Det pekes også på at temaet i seg selv er svært vanskelig, og noen peker på at grenseoppgangen for krenkelser her kan være utfordrende og at hvordan slike situasjoner skal forstås og håndteres i praksis ikke er tilstrekkelig tydeliggjort i lovbestemmelsen.

I spørreundersøkelsen til styrere ble det listet opp en rekke vurderinger og aktiviteter som er relatert til bestemmelsene i kapittel VIII, og styrerne ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad de opplever disse som utfordrende. Som det går frem av Figur 7 er det særlig vurderingene og aktivitetene som handler om krenkelser som oppleves som utfordrende. Særlig gjelder dette vurderingen av hva som er en krenkelse i samspillet mellom barn. Flere svarer også at det å vurdere hva som er en krenkelse i samspillet mellom barn og voksen, og det å avdekke/oppdage voksne som krenker barn, enten i stor grad eller i noen grad er utfordrende.

---

<sup>37</sup> Se Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) Kapittel 2 A. Varsling.

Figur 7: Vurderinger og aktiviteter som styrere opplever som utfordrende



Det å omsette regelverket til praksis blir fra flere statsforvalterembeter trukket frem som en generell utfordring med hensyn til bestemmelsene i kapittel VIII. Det blir vist til at regelverket gir stort rom for konkrete vurderinger, så det å få en god forståelse for de faglige problemstillingene og få på plass en god praksis er i seg selv krevende. Dette dreier seg blant annet om å avklare hva som skal være terskelen for å utarbeide en skriftlig plan, hva som er å anse som en krenkelse. I tillegg vises det til at det er en risiko for at det utvikler seg mange ulike praksiser, da det ikke er noen felles tilnærming til tilsyn eller en håndhevingsordning som kan bidra til å korrigere feil praksis og etablere en «gullstandard». Dette er forhold vi kommer tilbake til i kapittel 6.

En annen problemstilling knyttet til regelverket blir trukket fram av barnehagemyndigheten i *Stor kommune*. Det pekes på at kommunen har flere åpne barnehager<sup>38</sup>, og at barnehagemyndigheten opplever at det kan være krevende å forstå hvordan man skal forholde seg til bestemmelsene i kapittel VIII når det gjelder åpne barnehager. Her har ingen barn fast plass, og barna benytter tilbudet sammen med foreldrene sine. Barnehagemyndigheten viser til at de har hatt et møte med de åpne barnehagene, der også jurister fra myndigheten bidro, men de er usikre på hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres i denne typen barnehagetilbud. Som et eksempel stilles det spørsmål om hvordan det skal håndteres fra den åpne barnehagen sin side dersom en forelder krenker noen andres barn. Det oppleves å være behov for nærmere føringer knyttet til hvordan bestemmelsene skal praktiseres i denne typen barnehagetilbud, som på mange måter skiller seg fra de ordinære barnehagene.

Fra Utdanningsdirektoratet bekreftes det at bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII både gjelder for familiebarnehager, åpne barnehager og ordinære barnehager. Det er ikke gjort noen vurdering av om det skal være noen unntak eller særregler når det gjelder åpne barnehager. Samtidig bemerkes det fra Utdanningsdirektoratet at noen av

<sup>38</sup> Ifølge informasjon på Utdanningsdirektoratet sin nettside har åpne barnehager ingen søknadsskjema eller opptaksmøter. Dette er et tilbud til barn og voksne sammen, og barna kommer til den åpne barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson som er til stede og har ansvar for barnet mens det er i barnehagen. Man kan møte opp innenfor barnehagens åpningstid, og benytte den i den grad man ønsker. Det kan derfor være forskjellige barn og voksne til stede fra dag til dag.

pliktene i regelverket vil være vanskelig å gjennomføre i en åpen barnehage, eller trolig ikke vil bli gjennomført som følge av at barn i åpne barnehager ikke går der fast.

#### 4.4 Individuell rettighetsfesting og håndhevingsordning

I undersøkelsen av hvordan ulike aktører i barnehagesektoren forstår regelverket og vurderer dets hensiktsmessighet, er det stor variasjon i oppfatninger knyttet til spørsmålet om regelverket er tilstrekkelig slik det er i dag, eller om det er behov for endringer i regelverket. Spesifikt dreier disse variasjonene i oppfatninger seg om hvorvidt det er behov for å tilføre endringer som gir barnehagebarn en individuell rett til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø og en håndhevingsordning for å ivareta denne rettigheten i praksis.

Flere aktører peker i intervju på at det er nødvendig med individuell rettighetsfesting for å ivareta barnehagebarns rettssikkerhet, sikre at ingen barn faller utenfor og for å løse fastlåste situasjoner hvor barnehagen og foreldre er uenige om en gitt situasjon. Manglende individuell rett og håndhevingsordning blir sett på som en svakhet i regelverket. Samtidig er det flere som mener at å innføre slike bestemmelser i lovverket på nåværende tidspunkt ikke nødvendigvis er riktig vei å gå, blant annet fordi dette vil kunne medføre økte dokumentasjonskrav, og at lovverket dreies mer mot å påpeke feil og «krettesette» barnehage og barnehageeier, heller enn å veilede barnehagene i arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø. Det blir også vist til en oppfatning om at slike endringer vil kunne utfordre rettsvernet til de som arbeider i barnehagene.

Av aktørene som mener regelverket kommer til kort slik det er formulert i dag, blir spørsmål om rettighetsfesting i flere tilfeller sammenliknet med elevens individuelle rett til et trygt og godt skolemiljø som er nedfelt i opplæringsloven kapittel 9 A. I opplæringsloven er det også en egen bestemmelse som sier at statsforvalteren kan håndheve aktivitetsplikten i enkeltsaker og at statsforvalteren kan fatte vedtak om hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det er dette som omtales som håndhevingsordningen (se faktaboks om kapittel 9 A).

Noen viser til at det fremstår som ulogisk og underlig at barn under skolealder har et dårligere rettsvern i barnehagene enn det de vil få på skolen som elev. Det påpekes også at det fremstår som et paradoks at barn som har vært utsatt for krenkelser i barnehagen først fanges opp når de begynner på skolen. Flere av mobbeombudene og enkelte statsforvaltere uttrykker også en skepsis til at barnehagebarn ikke har samme rettslige beskyttelse som barn i skolealder. Foreldreutvalget for barnehager er også blant aktørene som tar til orde for å styrke regelverket gjennom å innføre en

"Det handler om rettssikkerhet. Barnehagebarn har i enda mindre grad enn skolebarn mulighet til å gi beskjed selv, og sikkerhetsnettet er desto viktigere."

- Foreldreutvalget for barnehager

#### Opplæringslova kapittel 9 A

§ 9 A-2. Retten til eit trygt og godt skolemiljø

«Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.»

§ 9 A-6. Statsforvaltaren si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker

«Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldra melde saka til statsforvaltaren etter at saka er teken opp med rektor.

Statsforvaltaren skal avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt. (...)

Kjem statsforvaltaren til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5, kan statsforvaltaren vedta kva skolen skal gjere for å sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. (...)

individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø, og en håndhevingsordning. Det blir påpekt at dette er et spørsmål om rettssikkerhet, og at det er viktig å ha et sikkerhetsnett i de tilfellene der barnehagene ikke sikrer at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø i henhold til regelverket. Det blir også kommentert at barnehagebarn i enda mindre grad enn skolebarn har mulighet til å gi beskjed selv, og at det å ha et sikkerhetsnett derfor er desto viktigere.

Enkelte viser også til at en manglende individuell rettighetsfesting og håndhevingsordning gjør at barnehagebarns rettsvern ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt etter internasjonale forpliktelser Norge har etter barnekonvensjonen. I en rapport utarbeidet av Foreldreutvalget for barnehager<sup>39</sup> går det frem at det kan stilles spørsmål ved om forskjellsbehandlingen av barnehage- og skolebarn er forenelig med Barnekonvensjonen og prinsippet om lik beskyttelse under loven. Videre

<sup>39</sup> Foreldreutvalget for barnehager. 2022. *Et skritt til: Trygt barnehagemiljø – samme rett i barnehage og skole.*

peker rapporten på at partene som har sluttet seg til Barnekonvensjonen også skal sikre at det innføres tilstrekkelig lovgivningsmessige tiltak for å sikre barns beskyttelse, herunder blant annet tiltak for å håndheve lovene.<sup>40</sup> I intervju med fylkesvise mobbeombud kommer det også frem at det i lys av Barnekonvensjonen i dag ikke er tilstrekkelig gode klagemuligheter og at subjektive opplevelser ikke blir vektlagt på samme måte som i opplæringsloven på bakgrunn av en manglende individuell rettighetsfesting.

Også noen styrere viser til at en individuell rett kunne vært hensiktsmessig og også gjort det enklere å følge opp enkeltsaker. Både styrere og barnehageeiere peker blant annet på positive erfaringer med tilsyn på kapittel VIII og veiledning i enkeltsaker fra barnehagemyndighet, statsforvaltere eller mobbeombud. Det er imidlertid mange av barnehageeierne og styrerne vi har intervjuet som ikke har tatt stilling til spørsmålet om rettighetsfesting og håndhevingsordning. En del viser til at dette ikke nødvendigvis vil ha betydning for hvordan de arbeider for å forebygge krenkelsener og sikre et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

Når det gjelder det å innføre en håndhevingsordning trekkes det også frem at det hersker en del forvirring og uklarhet rundt hvor og hvem en kan henvende seg til som forelder i de tilfeller hvor en situasjon oppleves som fastlåst. Dette kan for eksempel dreie seg om situasjoner hvor foreldre har meldt fra til ansatte og/eller styrer i barnehagen om at deres barn ikke har det trygt og godt og hvor barnehagen på sin side opplever å ha iverksatt nødvendige tiltak eller løst de utfordringene foreldrene viser til. Flere aktører i barnehagesektoren peker på at det ikke er etablert en klar og tydelig vei å gå i slike saker og at loven oppleves som uklar på dette området. Dette er en problemstilling vi kommer tilbake til i kapittel 6.4.2. Noen av mobbeombudene i fylkene opplever at de i enkelte tilfeller blir en form for håndhever i fravær av at statsforvalter eller annen myndighet har en formalisert håndheverrolle. Selv om mobbeombud ikke har myndighet til å fatte vedtak eller gi pålegg til barnehagene, opplever en del foreldre å ikke ha andre aktører å spille på. Dette til tross for at kommunen som barnehagemyndighet har et veilednings- og påseansvar etter barnehageloven, noe som innebærer å føre tilsyn med barnehagene for å sikre at regelverket etterleves (se faktaboks om barnehageloven §§ 10 og 53). Det kommenteres også fra enkelte at det i et tilsyn primært er system og rutiner som vurderes, mens det man mangler er en eksternt instans som kan gå inn i enkeltsaker og vurdere konkret hvorvidt en barnehage har gjort det som med rimelighet kan forventes av dem i henhold til regelverket.

Når det gjelder hvem som bør være håndhevingsmyndighet dersom dette skulle bli aktuelt for barnehagene, er det ingen klare svar på dette i vårt datamateriale. Flere peker på statsforvalter som en naturlig håndhevingsmyndighet, grunnet erfaringen fra opplæringsloven kapittel 9 A og for at denne typen saker skal kunne ses i sammenheng på tvers av barnehage og skole. Det er imidlertid flere som understreker at de ikke er sikker på at statsforvalter er riktig aktør. Noen viser til at dette bør være kommunen som barnehagemyndighet og andre peker på at det kan være behov for å etablere en helt ny ordning som er tilpasset mangfoldet av ulike aktører i barnehagesektoren og sektorens egenart.

Det fremkommer også synspunkter som taler imot å etablere en individuell rettighet og håndhevingsordning i kapittel VIII i barnehageloven. Et av perspektivene som trekkes frem av flere ulike aktører i barnehagesektoren er at en slik endring av regelverket vil medføre ytterligere dokumentasjonskrav med de konsekvenser dette medfører, blant annet med tanke på ressursbruk. Det blir også vist til at økte dokumentasjonskrav innebærer at ansatte i barnehagene må bruke betydelig mer tid på papirarbeid, noe som reduserer tiden til det forebyggende arbeidet i barnegruppene. Evalueringen har vist at en av de store utfordringene med tanke på å implementere og etterleve bestemmelsene i kapittel VIII nettopp er kapasitet og bemanning (se henholdsvis kapittel 5 og 6). Blant de ulike aktørene vi har intervjuet gis det gjennomgående uttrykk for at sektoren er preget av bemanningsutfordringer. Dette blir i evalueringsworkshopen også fremhevet som et

## Barnehageloven §§ 10 og 53

### § 10. Barnehagemyndighetens ansvar

«Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.»

### § 53. Kommunens tilsyn med barnehagene

«Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.»

<sup>40</sup> Det har ikke vært en del av Deloitte's oppdrag å gjøre en juridisk utgreiing av spørsmålet om rettighetsfesting og håndhevingsordning opp mot Barnekonvensjonen. Vi viser derfor til denne argumentasjonen, men gjør ingen nærmere vurdering av de momentene som fremgår av FUBs rapport når det gjelder etterlevelse av Barnekonvensjonen.

sentralt motargument mot å innføre ordninger med økte dokumentasjonskrav. Blant annet pekes det på at en slik endring av regelverket kan virke mot sin hensikt og medføre mindre rom for å jobbe forebyggende i barnehagene.

Et annet argument mot å innføre en håndhevingsordning er at det fortrinnsvis bør være et mål at barnehagene skal lære fremfor å bli korrigert for å ikke arbeide tilfredsstillende med å sikre et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Flere styrere viser til at man jobber mer systematisk nå enn før med å forebygge krenkelser og sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Som omtalt over oppleves det imidlertid å være noen utfordringer knyttet til regelverket, og det er variasjoner når det gjelder hvor godt man har lyktes med implementeringen. En styrer i en kommunal barnehage peker på at i stedet for å innføre nye kontrollmekanismer etterlyses det heller en tydeligere og mer tilgjengelig veiledningsordning. En slik ordning kan bidra med kunnskap og kompetanse til å løse særlig utfordrende saker og gi en rettesnor i de tilfeller hvor barnehagene ikke etterlever regelverket. Dette er det flere aktører i sektoren som tar til orde for. En styrer i en privat barnehage viser blant annet til en kommune der kommunens oppvekstteam har en slik veiledningsfunksjon, både for foreldre som trenger hjelp og støtte, og for de ansatte i barnehagene i enkeltsaker og i systemarbeidet. Med et eksternt blikk på utfordringsbildet i fastlåste situasjoner kan en slik veiledningsordning bidra til å reise gjensidig tillit og trygge både foreldre og ansatte i barnehagene.

Det blir påpekt at det er variasjon i barnehagemyndighetenes tilsynskompetanse på temaet psykososialt barnehagemiljø, og det varierer også i hvilken grad kommunene som barnehagemyndighet gjennomfører tilsyn som et ledd i sitt ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Det blir samtidig av en del styrere og barnehageeiere trukket frem at det i økende grad føres tilsyn på området (mer om dette i kapittel 6.2). Det blir vist til at tilsynene oppleves som hensiktsmessige og er viktige bidrag i å styrke kompetansen om regelverket i barnehagene. Blant annet viser en del styreres fritekstsvar i spørreundersøkelsen at tilsyn har vært en lærerik prosess og bidratt til at personalet har fått en mer omforent forståelse for regelverket og hvordan dette kan omsettes til praksis. En representant for en privat barnehageeier peker på at tilsynene bidrar til å gjøre barnehagene bedre og til å bevisstgjøre dem om bestemmelsene. På bakgrunn av økt tilsynsføring med barnehagene, særlig i de store kommunene, opplever vedkommende at det ikke er behov for en håndhevingsordning i tillegg.

Det er også flere som kommenterer at en individuell rett ikke nødvendigvis løser de problemene som ofte er årsak til manglende etterlevelse av regelverket og manglende oppfølging av enkeltbarn. Dette handler i stor grad om manglende kompetanse og forståelse for hvordan regelverket skal omsettes til praksis. Det bemerkes i den forbindelse også at andelen elever som opplever å bli mobbet i skolen er økende, til tross for både individuell rett og håndhevingsordning på skoleområdet. Enkelte aktører viser til at en eventuell økt «juridifisering» av barnehagene bekymrer dem, og kan ta oppmerksomheten bort fra det forebyggende arbeidet og det gode samspillet barnehagen skal ha med barn og foreldre.

Videre blir det vist til at en håndhevingsordning ikke bør betraktes som en snarvei for å sikre bedre ivaretagelse av barn i enkeltsituasjoner. Fra KS blir det påpekt at kommunen som barnehagemyndighet har et påseansvar, og skal se til at barnehagene overholder loven. Hvis barnehagene ikke gjør det, er det barnehagemyndighetens ansvar å følge det opp. Fra KS sin side oppleves det at denne rollen glemmes i diskusjonen om en håndhevingsordning. Samtidig bemerkes det at det stilles stadig sterkere krav og forventninger til kommunene som barnehagemyndighet, uten at dette følges opp med økte ressurser til kommunene fra nasjonale myndigheter.

Noen trekker også frem i denne sammenheng at lovverket og rettssikkerheten er tilstrekkelig dersom regelverket blir etterlevd. Selv om en del barnehager har en vei å gå når det gjelder å arbeide tilstrekkelig med trygt og godt barnehagemiljø er ikke dette ensbetydende med at et endret regelverk med individuell rettighetsfesting og håndhevingsordning er løsningen. Økt innsats når det gjelder kompetanse og veiledning, og en styrking av rollen til den kommunale barnehagemyndigheten, vil ifølge enkelte aktører kunne bidra til å sikre at barnas rettssikkerhet blir godt ivaretatt med det regelverket som foreligger i dag.

"Kontakt med foreldre kan bli vanskeligere dersom alt skal handle om paragrafer, lover og dokumentasjon. Man risikerer at det blir skriftlig kommunikasjon heller enn de gode dialogene som man er avhengig av."

– Barnehagemyndighet i stor kommune

## 4.5 Oppsummering og vurdering

Våre undersøkelser har vist at det er stor enighet om hva som oppfattes som det overordnede formålet med bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII; å sikre barnehagebarn et trygt og godt barnehagemiljø, og å sikre at barna ikke utsettes for krenkelses. Dette samsvarer med formålet med lovbestemmelsene slik dette ble presentert av departementet da lovforslaget ble sendt på høring. Videre har flere aktører ytterligere betraktninger rundt formålet, uten at det er noen systematiske forskjeller mellom disse betraktningene. Noen av de momentene som kommer frem i evalueringen er at regelverket skal bidra til å:

- Sikre at man tar raskt tak i de situasjonene som oppstår der barn krenkes og/eller ikke har det trygt og godt
- Tydeliggjøre forventningene som allerede var stilt gjennom rammeplanen
- Øke oppmerksomheten og fokuset på arbeidet med å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø
- Bidra til økt systematikk og tydeligere ansvar i arbeidet med å sikre et trygt og godt barnehagemiljø
- Forebygge mobbing i et større perspektiv, gjennom tidlig innsats i barnehagene

Sett opp mot målsetningene og intensjonene bak lovendringene slik de er omtalt i forarbeidene (se kapittel 3) synes aktørene i barnehagesektorens forståelse av regelverket å være i samsvar med det som har vært lovgivers formål.

I all hovedsak gir de ulike aktørene uttrykk for å være positive til regelverket, og peker på at de opplever at det å lovfeste krav til arbeidet med det psykososiale barnehagemiljøet har hatt verdi selv om dette ifølge mange er et tema sektoren har jobbet med også tidligere. Også enkelte aktører som viser til at de i utgangspunktet ikke opplevde at det var behov for lovbestemmelsene, ser at de har en positiv effekt. Det er kun et lite mindretall blant barnehagedere- og ansatte som opplyser å være kritiske til bestemmelsene. Skepsisen det vises til henger sammen med at man ikke mener det er et behov for lovkravene. Den overveiende positive holdningen til lovreguleringen viser at bestemmelsene har svart på et behov i sektoren, og har en tydelig funksjon selv om det også tidligere har vært klare forventninger knyttet til barnehagenes arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet. En av de viktigste funksjonene synes å være det å gi arbeidet økt oppmerksomhet, samt øke barnehagenes systematiske arbeid med trygt og godt barnehagemiljø.

Samtidig viser evalueringen at det også er utfordringer knyttet til hver av de tre paragrafene og hvordan disse forstås:

- Når det gjelder § 41 om nulltoleranse og forebyggende arbeid, handler utfordringene primært om forståelsen av hva som er en krenkelse og dermed hva man skal ha nulltoleranse for. Her kommer det frem at det er til dels vesentlig usikkerhet blant barnehagene og barnehageeierne, noe som medfører risiko for at forståelsen og dermed også terskelen for nulltoleranse blir ulik. Dette kommer også tydelig frem i omtalen av opplevde utfordringer knyttet til regelverket. Det er særlig forståelsen av hva som er en krenkelse, og hvordan man skal vurdere dette i praksis, som oppleves som krevende. Her er det åpenbart store behov for videre arbeid med temaet i barnehagene, og veiledning for å gi barnehagene og barnehageeierne støtte og bistand i dette arbeidet.
- Når det gjelder § 42 om aktivitetsplikten er det et tydelig skille mellom to ulike forståelser av denne bestemmelsen. På den ene siden de som oppfatter at aktivitetsplikten handler om å fange opp og følge opp barn som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, og på den andre siden de som oppfatter at aktivitetsplikten handler om å fange opp og følge opp barn som utsettes for krenkelses. Dette er en vesentlig forskjell, da sistnevnte innebærer en betydelig avgrensning av aktivitetsplikten. Dette strider også mot presiseringer i lovens forarbeider om hvordan bestemmelsen er ment å forstås. Oppfatningen om at aktivitetsplikten kun handler om barn som utsettes for krenkelses, synes å være relativt utbredt i barnehager og blant barnehageeiere. Dette indikerer at terskelen for når det skal settes inn tiltak og utarbeides en skriftlig plan i mange tilfeller er for høy. Her er det med andre ord behov for å arbeide målrettet for å sikre en korrekt og felles forståelse for hva lovkravene innebærer i praksis.
- § 43 handler om den skjerpede aktivitetsplikten. Denne plikten er tett knyttet til bestemmelsen om nulltoleranse, da det er krenkelses som står i fokus her. Bestemmelsen er imidlertid avgrenset til situasjoner der en som arbeider i barnehagen krenker et barn, og handling ved mistanke eller kjennskap til at et barn krenkes av en som arbeider i barnehagen. Utfordringene med å definere hva som er en krenkelse påvirker også forståelsen av bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt. Samtidig viser evalueringen at ansatte i barnehager, når de viser til den skjerpede aktivitetsplikten, primært er opptatt av forståelsen av krenkelse i seg selv, og i mindre grad vektlegger bestemmelsens krav om å melde fra til styrer (eventuelt barnehageeier). Tilsvarende er også styrerne primært opptatt av bevisstgjøringen av de ansatte og hvordan man kan forebygge situasjoner der voksne krenker barn, og synes i mindre grad å være oppmerksom på kravet om å melde fra til barnehageeier. Noe som vektlegges av både

ansatte og ledere i barnehager er det å melde fra til den ansatte som man opplever har krenket et barn (tilbakemeldingskultur), slik at man kan bidra til å justere den voksnes atferd overfor barna. Dette synes i noen tilfeller å handle om å gripe inn der og da for å stanse en krenkelse, mens det i andre tilfeller primært er snakk om å unngå ytterligere krenkelser. Den skjerpede aktivitetsplikten synes dermed i større grad å oppfattes som en generell oppmerksomhet på situasjoner der voksne krenker barn, enn en plikt til å melde ifra til styrer og barnehageeier.

Den største utfordringen med regelverket, slik det foreligger i dag, synes som tidligere nevnt å være knyttet til forståelsen av krenkelsesbegrepet. Evalueringen viser at det fremdeles er et betydelig behov for veiledning og oppfølging av barnehagene på dette området. I tillegg merker vi oss en usikkerhet knyttet til hvordan bestemmelsene skal anvendes i åpne barnehager. Åpne barnehager er på mange måter helt andre organisatoriske enheter enn de ordinære barnehagene, og det synes å være et behov for å utdype gjennom veiledning hva som er forskjellene og hva dette betyr for anvendelsene av bestemmelsene i kapittel VIII.

Når det gjelder behovet for å lovfeste en individuell rett med en tilhørende håndhevingsordning, så er dette et spørsmål som det er betydelig uenighet om i sektoren. Dette kom tydelig frem allerede i høringsrunden knyttet til lovreguleringen, og bekreftes i evalueringen. Det synes å være flere gode argumenter for å lovfeste en individuell rett og en håndhevingsordning, og Deloitte mener at noen av de viktigste argumentene er å likestille barnehagebarnas rettigheter mer med de rettighetene skolebarna har, og å ha systemer for å ivareta barnas rettsikkerhet når de lavere nivåene svikter. Det at en håndhevingsordning kan bidra til å løfte beste praksis og korrigere feil praksis, er også gode argumenter for å tilføre regelverket en slik bestemmelse.

Samtidig er det på ingen måte sikkert at en individuell rett og håndhevingsordning vil være gode virkemidler for å oppnå en bedre og mer korrekt praksis i barnehagene. Det kan argumenteres for at dersom manglende kompetanse og forståelse for regelverket i utgangspunktet er en sentral årsak til at barn ikke blir fanget opp eller fulgt opp slik de skal, så er det liten grunn til å tro at individuell rettighetsfesting og innføring av en håndhevingsordning vil bidra til å løse problemene. I utgangspunktet er det også allerede en aktør som har et ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven og forskrifter (kommunen som barnehagemyndighet), men det fremgår av vår undersøkelse at dette ansvaret utøves i svært ulik grad og på ulik måte. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

Som vi vil komme tilbake til i kapittel 5 om implementering av lovendringene, synes også omstendighetene ved regelverkets innføring å være et argument mot en individuell rettighetsfesting og håndhevingsordning. Selv om det basert på kjennskap til manglende etterlevelse av nåværende bestemmelser kan oppleves å være behov for å fastsette en individuell rett og en håndhevingsordning, kan utfordringer knyttet til implementeringen av bestemmelsene og forståelsen for bestemmelsene, indikere at det er for tidlig å vurdere endringer i regelverket. Når man også ser hen til ulempene en endring av regelverket potensielt kan medføre, og de usikre gevinstene, mener Deloitte at det er nødvendig å iverksette andre tiltak før man eventuelt vurderer endringer i regelverket i form av innføring av en individuell rett og en håndhevingsordning.

# 5 Implementering av lovendringene

Manglende tilgjengelig kunnskapsmateriale da loven ble innført har gjort arbeidet med implementering av regelverket utfordrende for barnehagene. Generelt arbeides det i dag godt med det psykososiale barnehagemiljøet, men implementeringsarbeidet er fortsatt pågående.

## 5.1 Innledning

I forbindelse med innføring av regelverksendringer er sentrale risikofaktorer manglende kompetanse eller manglende kjennskap til regelverket blant de loven er ment å regulere og hos regelverksforvalter.<sup>41</sup> Manglende kjennskap til og kompetanse om regelverksendringen som følge av utfordringer i implementeringsprosessen kan medføre at lovendringene ikke oppnår tilsiktede målsetninger og at anvendelsen av regelverket ikke er i tråd med formålet. I dette kapittelet vil vi gi en nærmere beskrivelse av implementering av barnehagelovens kapittel VIII blant ulike aktører i barnehagesektoren og utfordringer i implementeringsarbeidet.

Tidligere undersøkelser<sup>42</sup> har belyst at barnehagestyrere og -eiere har blitt gjort kjent med regelverket gjennom ulike ressurser, blant annet via Utdanningsdirektoratets nettsider, via kommunen, gjennom statsforvalter eller barnehageeier. Samtidig pekes det på at det er behov for kompetanseheving blant ansatte i barnehagene om trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. I undersøkelsen av implementering ser vi nærmere på hvordan ulike aktører i barnehagesektoren har arbeidet med kompetanseheving for å sikre at ansatte i barnehagene har nødvendig kunnskap om lovendringene. Dette innebærer blant annet undersøkelser av tilgjengelig informasjon til barnehagene om temaet og hvordan ulike nivåer og berørte aktører har bidratt i implementeringsarbeidet. En sentral del av kapittelet er å synliggjøre hva som har fungert godt og hva som har vært utfordrende knyttet til implementering av regelverket.

## 5.2 Informasjon og støttemateriell fra nasjonale myndigheter

Utdanningsdirektoratet har på flere områder bidratt med støtte- og veiledningsmaterieell knyttet til innføringen av lovverket. Da regelverket om trygt og godt barnehagemiljø trådte i kraft 01.01.2021 oppdaterte direktoratet også sine regelverkssider som inneholder en oversikt over barnehagelovens bestemmelser og forskrifter. På regelverkssidene publiseres det også regelverkstolkninger, rundskriv og annet relatert innhold til barnehagelovens ulike bestemmelser. Det foreligger imidlertid ingen henvisninger til denne typen innhold knyttet spesifikt til barnehageloven kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø. Utdanningsdirektoratet opplyser videre at det har blitt sendt ut informasjon som spesifikt omhandler barnehagelovens kapittel VIII i nyhetsbrevet «Nytt til barnehage- og skolestart», både i 2021 og 2022.

Utdanningsdirektoratet har også utarbeidet en kompetansepakke som skal støtte ansatte og ledere i barnehagene med kompetanseheving om trygt og godt barnehagemiljø. Kompetansepakken har til formål å «bygge opp under kollektiv kompetanseutvikling i barnehagen, og bidra til at du som ansatt kan utvikle kompetansen på trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.»<sup>43</sup> Kompetansepakken inneholder syv moduler med filmer, tekster og oppgaver som legger til rette for diskusjon og refleksjon blant de som arbeider i barnehagen (modulenes innhold er oppsummert i Tabell 3). De ulike modulene i kompetansepakken har imidlertid vært lansert på ulike tidspunkt etter regelverket trådte i kraft. Modul 0-1 (*Introduksjon og Psykososialt barnehagemiljø*) ble publisert 01.05.2021, mens modul 2-6 (*Følge med, melde fra og undersøke, Tiltak, Skriftlig plan, Fellesskapende aktiviteter og Barns utvikling*) ble publisert i november 2021 og offentlig lansert 05.01.2022. Kompetansepakkens modul 7 (*Læringsfellesskap og veien videre*) ble publisert 11.09.2023. Tabell 3 presenterer kort de ulike modulene og innholdet i disse.

<sup>41</sup> Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2009. *Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler*. Veileder.

<sup>42</sup> Naper, L. R., Myhr, A. og Haugset, A. S. 2022. *Spørsmål til Barnehage-Norge 2022*. SINTEF Rapportnummer 2022:01387.

<sup>43</sup> Utdanningsdirektoratet. *Kompetansepakke om trygt og godt barnehagemiljø*. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/kompetansepakke-om-barnehagemiljo/>. Hentet 19.02.2024.



Tabell 3: Oppsummering av modulene i Utdanningsdirektoratets kompetansepakke om trygt og godt barnehagemiljø

Modul	Innhold
0. Introduksjon	Modulen gir en introduksjon til kompetansepakken, dens formål og hvordan den kan brukes for kompetanseheving blant ansatte i barnehagene. Den inneholder også en lederstøttemodul og gir veiledning om utviklingsarbeidet.
1. Psykososialt barnehagemiljø	Modulen gir et overblikk over regelverket og tar for seg kjernebegrep som blant annet psykososialt miljø, nulltoleranse, forebygging, krenkelser, inkludering og hensynet til barnets beste.
2. Følge med, melde fra og undersøke	Modulen beskriver plikten til å følge med, melde fra og undersøke. Den inneholder også en beskrivelse av observasjon som metode for å avdekke krenkelser og vurdere om et barn har det trygt og godt i barnehagen.
3. Tiltak	Modulen tar for seg plikten til å sette inn tiltak og gir perspektiver og innspill på hvordan barnehagen kan utvikle et kollektivt handlingsrepertoar.
4. Skriftlig plan	Modulen gir informasjon og veiledning om hvordan skriftlig plan kan utformes og om saksgang dersom et barn ikke har det trygt og godt i barnehagen.
5. Fellesskapende aktiviteter	Modulen beskriver rammer og gir eksempler på hvordan man kan arbeide med fellesskapende aktiviteter i barnehagen.
6. Barns utvikling	Modulen omhandler flere ulike tema, som blant annet barns utvikling, fysisk miljø, barneperspektivet og samarbeid med PPT og foreldre.
7. Læringsfellesskap og veien videre	Modulen gir informasjon om profesjonelle læringsfellesskap og videre utviklingsmiljø, herunder blant annet om barnehagen som pedagogisk virksomhet, barnehagebasert kompetanseutvikling og veien videre i arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø.

I spørreundersøkelsen til styrere viser litt over 50 prosent til at de har benyttet Utdanningsdirektoratets kompetansepakke for å øke kompetansen knyttet til psykososialt barnehagemiljø. Tidligere undersøkelser viser at de som benytter kompetansepakkene for kompetanseheving på området opplever at materialet både er relevant og gir nyttig støtte.<sup>44</sup>

Når det gjelder innholdet i Utdanningsdirektoratets sin kompetansepakke er det flere styrere og barnehageeiere som trekker frem i intervju at de mener dette er bra. Samtidig viser flere til at utformingen av kompetansemodulene ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset barnehagesektorens egenart. Blant annet kommenterer flere barnehagestyrere og barnehageeiere at kompetansemodulene er for omfattende og lite tilgjengelige for dem som arbeider i barnehagen. Dette sammenfaller også med tidligere funn hvor det går frem at til sammen nærmere halvparten av barnehagestyrerne som benytter kompetansepakken svarer enten i liten grad eller verken eller på om støttematerialet lar seg gjennomføre innenfor personalets planleggingstid og ulike møtarenaer.<sup>45</sup>

I våre intervjuer etterlyser enkelte styrere og barnehageeiere lettere tilgjengelige informasjonsvideoer som den enkelte ansatte kan arbeide med på egenhånd og som ikke forutsetter arbeid i fellesskap i personalgruppen. Samtidig kommenterer et mobbeombud at til tross for at kvaliteten på kompetansemodulene er bra, er det også opp til den enkelte barnehages kapasitet og kompetanse å sette informasjonen i system og omsette innholdet til læring og praksis. Et annet mobbeombud reiser også spørsmål ved i hvilken grad kompetansepakken er tilrettelagt for blant annet ufaglærte og om de har kapasitet til å gjøre bruk av den. Flere barnehagestyrere og -eiere viser også i evalueringsworkshop og intervju til at terskelen for å ta i bruk kompetansepakken er høy fordi den krever innlogging. Det blir av Utdanningsdirektoratet i forbindelse med evalueringen opplyst om at det er planlagt å plukke ut moduler fra kompetansepakken og legge dem åpent tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider. Utdanningsdirektoratet viser også til at de har mottatt innspill

<sup>44</sup> Naper, L. R., Myhr, A. og Haugset, A. S. 2022. *Spørsmål til Barnehage-Norge 2022*. SINTEF Rapportnummer 2022:01387.

<sup>45</sup> Naper, L. R., Myhr, A. og Haugset, A. S. 2022. *Spørsmål til Barnehage-Norge 2022*. SINTEF Rapportnummer 2022:01387.

om at kompetansepakken bør tilpasses med kortere økter og at det bør gå tydeligere frem at støttematerialet ikke nødvendigvis må brukes fra A til Å.

Utdanningsdirektoratet har også publisert en egen nettside om barnehagemiljø som gir en kort oppsummering av innholdet i barnehageloven kapittel VIII og hvilke plikter de ansatte i barnehagen har i arbeidet med å sikre et trygt og godt barnehagemiljø.<sup>46</sup> Nettsiden viser blant annet til kompetansepakken om trygt og godt barnehagemiljø og til andre veiledende ressurser knyttet til dette arbeidet. Innholdet inkluderer blant annet informasjon om behandling av personopplysninger i barnehagemiljøssaker, informasjon til barnehageforeldre på nullmobbing.no og særskilt om hvordan krig og konflikt kan ha betydning for trygt og godt barnehagemiljø. Tilsvarende nettside er etablert for skolesektoren knyttet til trygt og godt skolemiljø,<sup>47</sup> men støttematerialet der fremstår både som mer detaljert og pedagogisk enn innholdet på nettsidene om barnehagemiljø. Det er blant annet gitt eksempler på mal til skriftlig plan for tiltak som oppfyller minimumskravene i lovverket, samt eksempler på informasjonsskriv og presentasjoner rettet mot foreldre med informasjon om regelverket.

“Tilgjengelig støttemateriell var særdeles begrenset da loven kom. Særlig var det lite informasjon om hvordan vi skulle skape felles forståelse for regelverket.”

- Representant for privat barnehageeier

Som en del av tilgjengelig støttemateriale på nett har Utdanningsdirektoratet også etablert en nettside som gir informasjon til barn og foreldre om mobbing.<sup>48</sup> Her vises det blant annet til en guide til barnehageforeldre om hva de kan gjøre dersom barnet blir mobbet i barnehagen. I slike tilfeller rådes foreldrene til å melde fra til barnehagen, men det gis ingen ytterlig informasjon om hvor man eventuelt kan henvende seg videre dersom barnehagen ikke følger saken opp i tilfredsstillende grad (se kapittel 6 for nærmere omtale av disse utfordringene). Nettsiden fremstår også som fortrinnsvis innrettet mot barn i skolealder og deres foreldre. Samtidig er lenke til nettsiden som informerer om mobbing ikke lett tilgjengelig fra Utdanningsdirektoratets nettsider som omhandler trygt og godt barnehagemiljø.

Selv om det foreligger ulike ressurser aktørene i barnehagesektoren i dag kan benytte i forbindelse med kompetanseheving om trygt og godt barnehagemiljø, er en gjennomgående kritikk blant flere aktører at dette ikke var tilgjengelig i tiden før og da loven trådte i kraft. Blant annet viser flere av mobbeombudene i intervju til manglende veiledning fra nasjonale myndighet fra starten av og at dette er en tydelig og kritikkverdig forskjell i implementeringen mellom opplæringsloven kapittel 9 A og kapittel VIII i barnehageloven. Det vises også av noen mobbeombud til at kompetansepakken som Utdanningsdirektoratet nå har publisert kom for sent og at dette i praksis gjorde at flere barnehager opplevde å få loven «rett i fanget». I et intervju blir det påpekt at bestemmelsene om trygt og godt barnehagemiljø kom uten at det gjennom veiledning og støtteressurser var lagt tilstrekkelig til rette for å kunne tolke innholdet. Lite tilgjengelig støttemateriell da loven ble innført gjorde det nødvendig for flere barnehageeiere og andre aktører i barnehagesektoren å utarbeide egne kompetansepakker.

### 5.3 Statsforvalternes arbeid med informasjon og veiledning om bestemmelsene i kapittel VIII

Statsforvalter har et særskilt ansvar for å veilede kommuner og barnehager etter barnehageloven, samt koordinere og initiere utviklingsarbeid i kommuner og barnehager. Statsforvalter har imidlertid ikke tilsynsmyndighet ovenfor barnehager, og det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for å føre tilsyn med om barnehager etterlever lov og regelverk i barnehageloven (jf. barnehageloven § 53). Statsforvalter skal, på den andre siden, føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet etter barnehageloven, og kan etter barnehageloven § 55 i «særlige tilfeller» føre tilsyn med om den enkelte barnehage drives i samsvar med barnehageloven.<sup>49</sup> I intervju med representant for tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet blir det opplyst at terskelen for statsforvalter til å føre tilsyn etter denne bestemmelsen er høy, og at dette gjøres sjelden.

I tildelingsbrev til Statsforvalteren i 2021<sup>50</sup> heter det at Statsforvalter skal gjøre kapittel VIII kjent og bidra til at barnehagene jobber forebyggende og systematisk med trygt og godt barnehagemiljø. Videre presiseres det at statsforvalter skal, etter lokale behov, være en sentral pådriver for kompetanseutviklingen i barnehagene. I

<sup>46</sup> Utdanningsdirektoratet. «Barnehagemiljø.» Tilgjengelig fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/>. (Hentet 19.02.2024).

<sup>47</sup> Utdanningsdirektoratet. «Skolemiljø.» Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/>. (Hentet 19.02.2024).

<sup>48</sup> Utdanningsdirektoratet. «Mobbing.» Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/mobbing/>. (Hentet 21.02.2024).

<sup>49</sup> Utover tilsyn fra kommunen og Statsforvalter, kan også Utdanningsdirektoratet føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager jf. § 56.

<sup>50</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). 2021. *Tildelingsbrev til statsforvalter for 2021*. [Styresdokumenter \(statsforvalteren.no\)](https://www.kmd.no/styresdokumenter/statsforvalteren.no)

tildelingsbrevet for 2023 og 2024 blir rollen til statsforvalter noe spisset, og det settes krav til at statsforvalter skal bidra til kompetanseutvikling.<sup>51</sup>

Intervju som er gjennomført indikerer imidlertid at oppdraget ikke er forstått likt av de ulike statsforvalterembetene. Både intervju Deloitte har gjennomført med representanter fra statsforvalterembeter og statsforvalternes årsrapporter, viser at det er stor variasjon når det gjelder i hvilken grad og i hvilket omfang statsforvalterne har tatt på seg rollen med å informere og veilede kommuner og barnehager om kravene til et trygt og godt barnehagemiljø. Representanter fra enkelte embeter peker på at det i tildelingsbrevet ikke blir gitt konkrete føringer eller forventninger til hva rollen til statsforvalter er knyttet til implementering av lovverket i barnehager. Det blir vist til at formuleringen i tildelingsbrevet gir tolkningsrom og frihet til å velge hvor mye den enkelte statsforvalter skal foreta seg, og ettersom statsforvalterne ikke har spesifikke rapporteringskrav på området, er dette for noen embeter ikke en prioritet.

Det blir av et annet embete vist til at de allerede da lovverket om trygt og godt skolemiljø kom i 2017, tok grep og innførte tiltak for å heve kompetansen på tematikken også i barnehagesektoren. Barnehagene, barnehageeiere og barnehagemyndighetene ble dermed inkludert i arbeidet som ble gjort knyttet til opplæringsloven kapittel 9 A. I etterkant av at regelverket om psykososialt barnehagemiljø trådte i kraft, har embetene gjennomgående gjennomført regelverksamlinger for barnehagemyndighet hvor det blir satt søkelys på myndighetsrollen med å påse barnehageeier sin plikt til internkontroll spesifikt inn mot kapittel VIII. I flere embeter er det også blitt arrangert workshops, fagdager, kontaktmøter mm. med barnehageeiere og barnehagemyndighet, der kapittel VIII er tema. Noen embeter har i tillegg til dette vært opptatt av å synliggjøre kompetansepakker fra Utdanningsdirektoratet, men gjerne ikke involvert seg i større grad i implementeringen av regelverket.

Andre embeter har igjen tatt på seg en større rolle når det kommer til implementering av lovverket, og har trygt og godt barnehagemiljø som et fast tema i møter med kommunene og i regionale samlinger, samt utviklet egne verktøykasser rettet mot sektoren med blant annet filmer, artikkelsamlinger, podcastoversikt, webinarer og caser til refleksjon som kan bli tatt i bruk i barnehager. Slike verktøykasser er ment å fungere som et supplement til kompetansepakken til Utdanningsdirektoratet, og det er blitt lagt vekt på å utarbeide korte og anvendelige videoer eller kurs som er tilpasset arbeidshverdagen til barnehageansatte. I noen tilfeller er det også kjøpt inn kursmaterieell og videoer fra private aktører<sup>52</sup> som svarer på spesifikke behov som er meldt inn fra kommunene.

Det blir av representanter for statsforvalterembetene fremhevet at ulike faktorer har spilt en viktig rolle i arbeidet med å implementere lovbestemmelsene i kapittel VIII. For eksempel har statsforvalterne også hatt ansvar for tilbudet «inkluderende barnehage- og skolemiljø» (IBS).<sup>53</sup> I arbeidet med IBS har trygt og godt barnehagemiljø vært et sentralt tema, og kompetansepakken fra Utdanningsdirektoratet har blitt brukt aktivt i forbindelse med satsingen.

I intervju med representanter for flere statsforvalterembeter blir det fremhevet at IBS-tilbudet var en viktig støtte da regelverket kom, og har vært, for de kommunene som har deltatt, et viktig element for å lykkes med implementeringen av kapittel VIII. Det vises blant annet til at IBS gjorde arbeidet med å veilede og informere barnehagene enklere, ettersom Statsforvalteren allerede hadde god dialog med barnehagesektoren da lovverket kom. Et embete kommenterer videre at barnehagene som deltok fikk en dybdeforståelse for regelverket samt god implementeringskompetanse. Deltakelsen var

## Tildelingsbrev fra KDD til Statsforvalter 2023

«Statsforvalteren skal bidra til at barnehageeier og de som arbeider i barnehagen har kompetanse på hva som gir et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.»

«IBS-satsingen har vært et svært godt virkemiddel og både Statsforvalteren og kommunene har hatt et stort ønske om at satsingen ble videreført.»

- Representant fra statsforvalterembete

<sup>51</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). 2023. *Tildelingsbrev til Statsforvalter*. [Styringsdokumenter \(statsforvalteren.no\)](#)  
Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). 2024. *Tildelingsbrev til Statsforvalter*. [Styringsdokumenter \(statsforvalteren.no\)](#)

<sup>52</sup> Private aktører som er blitt nevnt er Kari Pape og Ingrid Lund.

<sup>53</sup> Inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBS) var et samlingsbasert tilbud for barnehager og skoler som ønsket å jobbe med trygge og gode barnehage- og skolemiljø. Satsingen bestod av nasjonale samlinger, fylkessamlinger, lærende nettverk og utviklingsarbeid i barnehager og skoler. Ordningen ble avsluttet i 2022. Se [Samlingsbasert tilbud for inkluderende barnehage- og skolemiljø | udir.no](#) for ytterlig informasjon.

imidlertid frivillig, og det er dermed kun en begrenset andel av kommunene som har deltatt i denne satsingen.<sup>54</sup> I flere embeter har også ulike høyskoler bidratt aktivt med kompetansetiltak knyttet til inkluderende barnehage- og skolemiljø.

Samtidig får statsforvalterne lite henvendelser fra foreldre og barnehager som omhandler trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 6, foreligger det også lite rapportering, data og informasjon som kan belyse hvordan regelverket etterleves i praksis. Dette har gjort det krevende for statsforvalterne å vurdere risikoen på området, og dermed også å vurdere behovet for å iverksette ytterligere kompetansehevingstiltak. Noen embeter har på bakgrunn av dette sendt ut frivillige undersøkelser til barnehagemyndighetene i embetet der de ber dem svare på hva som er blitt gjort på området, forhørt seg direkte på kontaktmøter og samlinger, eller på annet vis samlet inn informasjon om status og behov. Tilbakemeldingene viser store variasjoner; noen kommuner fører tilsyn, mens andre ikke, noen kommuner har investert mye tid i å veilede barnehagene, mens andre kommuner ikke har gjort en like stor innsats (se kapittel 5.4).

I intervju med representanter for et av statsforvalterembetene blir det trukket frem at det var en betydelig forskjell på implementering av opplæringsloven kapittel 9 A, og implementeringen av barnehageloven kapittel VIII. Det blir vist til at det var et større «trykk» da kapittel 9 A kom, både fra Utdanningsdirektoratet sin side og fra statsforvalternes side. Ettersom statsforvalter har en annen rolle inn mot barnehagene, ble det ikke gjennomført et like omfattende arbeid med veiledning inn mot barnehagesektoren da kapittel VIII ble innført. Det poengteres også i intervju at regelverket trådte i kraft midt i en pandemi, og i stedet for fysiske møter ble det gjennomført digitale samlinger med barnehagemyndighet og barnehageeiere. Det vises til at statsforvalternes veiledning gjennom samling og kurs stort sett har vært digitalt, og at dette kan ha vært en årsak til at det har tatt lengre tid å få etablert en felles forståelse for regelverket i barnehagesektoren. I intervju blir det videre pekt på at sektoren har et betydelig søkelys på arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø, men at det mangler en tydelig kobling mellom regelverket og hvordan de ansattes plikter skal praktiseres i arbeidshverdagen. Det blir i intervju med statsforvaltere også vist til en bekymring for om regelverket er forstått og praktisert etter intensjonen i den enkelte barnehage.

“Det er stor interesse for å delta på alt. Det er litt betegnende for barnehagesektoren – de står og «skraper på døren» fordi de vet at de trenger kompetanse.”

- Representant fra statsforvalterembete

Statsforvaltere erfarer samtidig at det gjennomgående er stor interesse fra barnehagene og barnehageeierne for å delta på kompetansehevingstiltak på trygt og godt barnehagemiljø i regi av statsforvalter. Flere embeter peker på at det særlig er behov for økt kompetanse knyttet til skjerpet aktivitetsplikt, utarbeiding av aktivitetsplan, og generell kompetanse til å avdekke når et barn ikke har det trygt og godt.

Også på barnehagemyndighetsnivå blir det av embetene vist til at det i noen kommuner er mangel på kompetanse og rutiner knyttet til det å føre tilsyn og gjennomføre risiko- og vesentlighetsvurderinger der kapittel VIII vurderes. Fra ett statsforvalterembete blir det opplyst at de valgte å følge opp dette ved å prioritere tilsyn på barnehagemyndighetens ansvar og oppgave med å påse regelverksetterlevelse etter kapittel VIII. I tilsynet avdekket statsforvalter flere brudd på regelverket, og valgte derfor å invitere alle barnehagemyndighetene i embetet på regelverkssamling hvor funn i tilsynet ble presentert slik at disse kunne bidra til bredere læring ut over kommunen det var ført tilsyn med.

#### 5.4 Kommunen som barnehagemyndighet sine bidrag i forbindelse med implementering av lovendringene

Det synes å være stor variasjon i hvordan kommunen som barnehagemyndighet har bidratt i arbeidet med å implementere barnehagelovens bestemmelser om trygt og godt barnehagemiljø. I noen kommuner har barnehagemyndigheten vært tett involvert og bistått barnehagene både i forberedelsene til lovverket trådte i kraft og gjennom oppfølging av praksis, blant annet gjennom tilsyn på kapittel VIII. I *Stor kommune* blir det vist til at barnehagemyndigheten har organisert kompetansehevingstiltak om kapittel VIII med private barnehager sammen med mobbeombudet i fylket. Tilsvarende tiltak har også blitt gjennomført for de kommunale barnehagene i regi av kommunen som barnehageeier. I evalueringsworkshopen kommer det også frem at barnehagemyndigheten i en kommune har arbeidet med å implementere regelverket i de enkelte barnehagenes årsplaner og at barnehagemyndigheten stiller krav til at det i årsplanene gis en beskrivelse av det daglige arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø.

<sup>54</sup> IBS-satsingen ble avsluttet i 2022.

I andre kommuner har barnehagemyndigheten hatt en mindre synlig rolle i implementeringsarbeidet eller ikke bistått i dette arbeidet i det hele tatt. I *Liten kommune* viser barnehagemyndigheten til at det ikke har vært gjennomført kompetansehevingstiltak, men at lovendringene da loven trådte i kraft ble adressert og diskutert på fellesmøter med barnehagestyrere i kommunen. Styrere både i private og kommunale barnehager viser i intervju til at barnehagemyndigheten i de fleste tilfeller ikke har bidratt med veiledning på trygt og godt barnehagemiljø, men at det i enkelte tilfeller har blitt etterspurt informasjon om hvordan det arbeides med kompetanseheving. Enkelte styrere rapporterer også om at barnehagemyndigheten jevnlig følger barnehagene opp på temaet, selv om de ikke har hatt en sentral rolle i å organisere felles kompetansehevingstiltak. I kommunene hvor barnehagemyndigheten har hatt en begrenset rolle i implementeringsarbeidet har dette arbeidet i større grad vært opp til barnehageeier (kommunal eller privat) og styrer i den enkelte barnehage å påse.

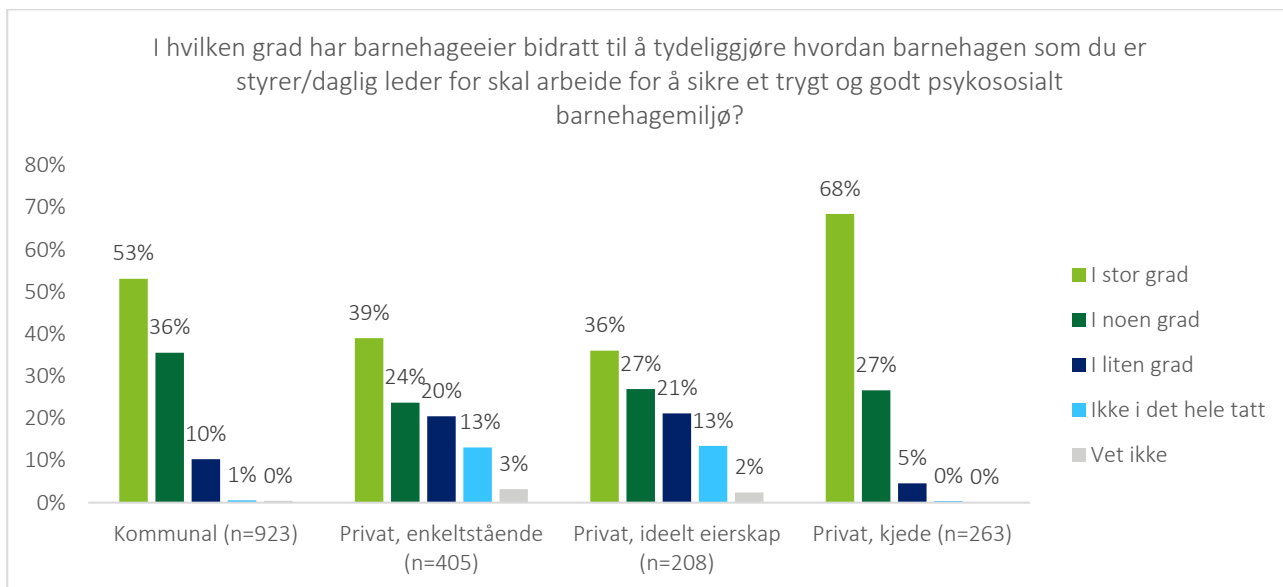
I noen tilfeller har kommunen som barnehagemyndighet ført tilsyn ved barnehager i kommunen på kapittel VIII, for eksempel i form av et dokumenttilsyn. I slike tilsyn har barnehagemyndigheten undersøkt handlingsplaner, rutiner, maler og andre nødvendige verktøy for arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø. I vår undersøkelse går det likevel frem at det i mange tilfeller ikke er gjennomført tilsyn knyttet til det psykososiale barnehagemiljøet, noe vi vil komme tilbake til i kapittel 6.2.1.

Variasjonen i barnehagemyndighetens rolle i implementeringsarbeidet tyder på at myndighetsrollen synes å bli tolket ulikt og at kapasiteten til å bistå barnehagene i dette arbeidet er variabel på tvers av kommuner. Samtidig kan variasjoner i barnehagemyndighetenes tilnærming til implementering av regelverket også være et resultat av at enkelte aktører i den aktuelle kommunen har tatt et større ansvar for kompetanseheving, for eksempel kommunen som barnehageeier gjennom fellesmøter, eller private barnehageeiere som har tilgjengeliggjort handlingsplaner og verktøy for arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø. Som pekt på i kapittel 4 og tidligere i dette kapittelet reises det spørsmål ved om kommunene som barnehagemyndighet har tilstrekkelig kompetanse både til å utføre sitt veilednings- og påseansvar generelt, og på psykososialt barnehagemiljø spesielt. Blant annet viser en kommunal barnehageeier til at kompetansebehovet blant kommunale barnehagemyndigheter på området har blitt undervurdert ved innføringen av regelverket. I et intervju viser en kommunal barnehagemyndighet til at de opplever å ha god kjennskap til lovendringene, men at de likevel etterlyser mer kunnskap for å kunne utføre sin rolle som barnehagemyndighet. Det blir også kommentert i evalueringsworkshopen at det stilles høye krav til myndighetsrollen, men at dette i begrenset grad har blitt fulgt opp med tilstrekkelige ressurser eller kompetanse til å møte forventningene som stilles i barnehagesektoren.

## 5.5 Barnehageeiers arbeid med å implementere regelverket

Barnehageeier synes også i varierende grad å ha vært involvert i arbeidet med å implementere regelverket i den enkelte barnehage, for å sikre et tilfredsstillende kompetansenivå om de ulike bestemmelsene og hvordan de kan omsettes til praksis. I spørreundersøkelsen til styrere er det noen identifiserbare forskjeller knyttet til barnehagens eierform. Som det går frem av Figur 8 er det særlig styrere i private barnehager som er del av en kjede som rapporterer om at barnehageeier *i stor grad* har bidratt til å tydeliggjøre hvordan barnehagen skal arbeide for å sikre et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Det er også et flertall av de kommunale barnehagene som rapporterer at kommunen som barnehageeier har vært involvert i implementeringsarbeidet, men det er færre som svarer *i stor grad* og flere *i noen grad*. I private enkeltstående barnehager eller private barnehager med ideelt eierskap er det flere som svarer at barnehageeier *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har bistått barnehagene med å tydeliggjøre hvordan barnehagen skal arbeide med temaet.

Figur 8: Barnehageeiers bidrag med å implementere regelverket i barnehagene

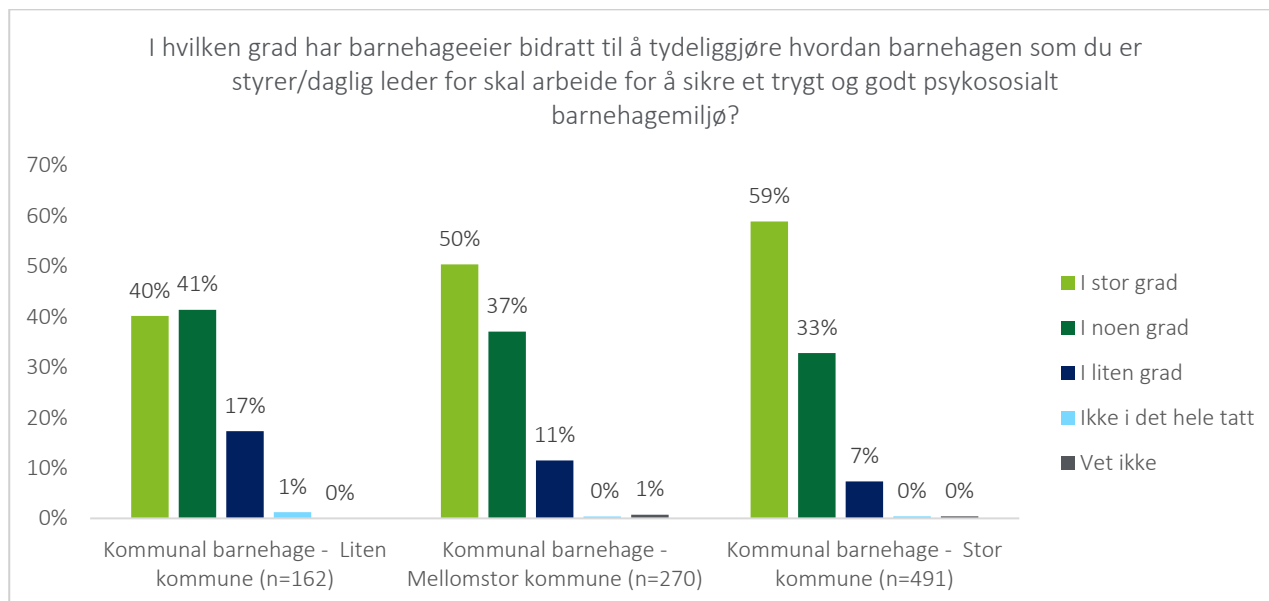


Resultatene sammenfaller også med data som kommer frem i intervju med representanter for ulike barnehageeiere og styrere i barnehager med ulike eierforhold, og gjennom evalueringsworkshopen. Flere store, private barnehageeiere viser til at det er tatt initiativ til et felles kunnskapsløft på tvers av alle barnehagene som inngår i organisasjonen. Blant annet blir det av kvalitetsrådgiver i et stort privat barnehagekonsern vist til at det regelmessig arrangeres samlinger for ansatte på tvers av ulike barnehager hvor trygt og godt barnehagemiljø er ett av flere temaer som jevnlig tas opp. I tillegg har barnehageeier utarbeidet en handlingsplan for dette arbeidet, samt arbeidshefter, refleksjonshefter og annet materiell som er ment å komplementere kompetanseheving gjennom kurs som arrangeres på konsernnivå og i den enkelte barnehage. Andre store private barnehageeiere viser til liknende tilnærming til kompetanseheving på tvers av selskapets barnehager. Noen viser til at de har etablert felles verktøy som styrerne og personalgruppen i den enkelte barnehage skal benytte for å sikre tilfredsstillende kompetanse om trygt og godt barnehagemiljø. Fra konsernnivå vises det til at den enkelte barnehagestyrer også blir fulgt opp spesifikt om dette arbeidet i månedlige ledermøter.

I en privat, enkeltstående barnehage blir det i intervju trukket frem at eier i mindre grad er involvert i implementeringen av regelverket. Dette underbygger også funnene som går frem av Figur 8 som indikerer at barnehageeier i private enkeltstående barnehager i mindre grad enn i store private barnehager i kjede er involvert i implementeringsarbeidet. En styrer viser for eksempel til at selv om det generelt oppleves å være et tett samarbeid mellom eier og styrer om driften av barnehagen og om regelverksendringer, er det likevel i stor grad styrer som selv må ta ansvar for og organisere kompetansehevingstiltak for personalgruppen i barnehagen om trygt og godt barnehagemiljø.

Som det går fram av Figur 9 er det også en sammenheng mellom kommunens størrelse og i hvilken grad styrere i kommunale barnehager opplever at barnehageeier har bidratt i implementeringsprosessen. I store kommuner er det flere barnehagestyrere som opplever at barnehageeier i forbindelse med implementering av regelverket har bidratt sammenliknet med både mellomstore og små kommuner. Det synes også å være flere styrere i mindre kommuner som opplever at barnehageeier i *liten grad* har bidratt sammenliknet med større kommuner. Blant store private barnehageaktører, med kjennskap til praksisen i mange kommuner, blir det også vist til at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene har arbeidet med å implementere regelverket. Særlig i mindre kommuner har kommunene i liten grad hatt en aktiv rolle i implementeringsarbeidet. Det har derfor i noen tilfeller vært nødvendig for private barnehageeiere å dele handlingsplaner, maler mv. med kommunen. I enkelte kommuner blir de private barnehagene inkludert i kommunens arbeid med kompetanseheving, men dette synes også å variere noe.

Figur 9 Barnehageeiers bidrag – kommunale barnehager



For kommunale barnehager er det flere barnehageeiere som i intervju og workshop trekker frem at de har bidratt med kompetanseheving gjennom sektormøter med styrerne i de kommunale barnehagene. Noen kommuner har for eksempel etablert faste månedlige møteforum hvor både private og kommunale barnehager deltar og hvor barnehagens forebyggende arbeid og erfaringer med krenkelser har vært tema. I noen tilfeller er det også utarbeidet felles handlingsplaner for alle de kommunale barnehagene for å sikre at personalet har lett tilgjengelige ressurser som angir en felles retning for arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø og som kan bidra til å skape en felles forståelse av regelverket. I *Liten kommune* viser styrer i en kommunal barnehage imidlertid til at det ikke foreligger slike skriftlige planer og at det i stor grad er opp til den enkelte barnehage å utarbeide slike planer, samt malverk og skjemaer for utarbeiding av aktivitetsplaner. Styrer peker på at barnehageeier ikke i det hele tatt har bistått i implementering av regelverket om psykososialt barnehagemiljø og at det derfor i stor grad har vært opp til barnehagen selv å anskaffe nødvendig kompetansemateriell og nødvendig verktøy for å implementere regelverket.

I evalueringsworkshopen blir det også pekt på viktigheten av forankring på implementering av regelverket og sikre tilstrekkelig med kompetanse blant personalet på trygt og godt barnehagemiljø. Det blir blant annet pekt på at barnehageeiere i større grad må legge forholdene til rette for at den enkelte barnehage kan prioritere arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø. Noe av det som blir trukket frem som utfordrende når det gjelder implementering av regelverket, er at barnehagene har for mange ulike prosjekter samtidig, og at arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø ikke blir tilstrekkelig systematisk i tilfeller hvor barnehageeier ikke tydelig nok setter temaet på agendaen. Fra barnehageeiers side er det flere som viser tilbake til utfordringene med manglende tilgjengelig støttemateriell da loven ble innført i 2021 og at dette i praksis har lagt et stort ansvar på barnehageeiere knyttet til det å etablere gode strukturer og lage system for arbeidet med det psykososiale barnehagemiljøet.

Enkelte mobbeombud trekker i intervju frem at det er ulik praksis for om kommunene inkluderer private barnehager på samlinger hvor trygt og godt barnehagemiljø er tema. Dette opplever mobbeombudene som en svakhet, og peker på at kommunen har ansvar for alle barna i kommunen, uavhengig av hvilket eierskap barnehagen de går i har.

"Noen kommuner arbeider ut fra at barna er kommunens barn og deler derfor informasjon og inkluderer private barnehager i nettverk og liknende. Andre kommuner skiller mer tydelig mellom de kommunale og private barnehagene."

- Representant for privat barnehageeier



## 5.6 Andre aktørers bidrag i implementeringsarbeidet

### 5.6.1 Fylkesvise mobbeombud og deres arbeid med lovendringene

I forbindelse med implementering av regelverket knyttet til trygt og godt barnehagemiljø blir det gjennom intervju med ulike aktører vist til at fylkesvise mobbeombud har spilt en sentral rolle. Årsrapportene fra de fylkesvise mobbeombudene understreker dette og bekrefter at trygt og godt barnehagemiljø har vært et viktig satsingsområde for de fleste mobbeombudene. Formålet til de fylkesvise mobbeombudene er å bidra til at barn og elever får ivaretatt sine rettigheter knyttet til et godt psykososialt miljø i barnehage eller skole. I tillegg presiserer Utdanningsdirektoratet på sin nettside at mobbeombudene også bør delta i det forebyggende arbeidet knyttet til trygt og godt miljø i barnehage og skole, men at mobbeombud ikke skal pålegges oppgaver eller myndighet som barnehageeier eller statsforvalteren har.<sup>55</sup>

Ettersom det ikke foreligger et formelt ansvar for mobbeombud om å gi opplæring til barnehagesektoren om regelverket knyttet til trygt og godt barnehagemiljø, har de fylkesvise mobbeombudene på ulikt vis vært involvert i implementeringsarbeidet knyttet til kapittel VIII. Mobbeombudene viser i intervju til at det samtidig er stor etterspørsel i flere fylker om økt veiledning fra dem på trygt og godt barnehagemiljø. Det er særlig barnehageeiere som etterspør kompetanseheving fra mobbeombudene, og enkelte kommenterer at etterspørselen er så stor at mobbeombudet ikke har kapasitet til å svare på behovet. Fra flere mobbeombud kommenteres det at rollen til mange mobbeombud har blitt å fylle et tomrom i implementeringen av kapittel VIII. Det vitner om at behovet for veiledning og kompetanse har vært større enn det Utdanningsdirektoratet og en del statsforvaltere synes å ha forutsett.

#### Mobbeombud

«Mobbeombudene bør være en lavterskelinstans som det er lett å kontakte for elever som opplever mobbing, men også for foreldre som opplever behov for hjelp og bistand i vanskelige mobbesaker.»

[Udir.no](http://Udir.no)

På invitasjon holder mobbeombud foredrag, workshops og kurs med barnehager, barnehageeiere, barnehagemyndigheter eller foreldre (FAU) som ønsker å lære mer om hva som skaper og opprettholder et trygt og godt miljø. Deltakelse på foreldremøter er stort sett i regi av enkeltbarnehager, men noen mobbeombud har også deltatt på felles foreldremøter på initiativ fra kommunene. Det har videre vært gjennomført samlinger i regi av Regional ordning for barnehagebasert kompetanseutvikling (REKOMP) hvor noen mobbeombud har deltatt og blant annet bidratt til erfaringsdeling knyttet til arbeidet med regelverket. Noen mobbeombud samarbeider også med kommunale barnehagemyndigheter på systemnivå ved å gjennomføre faste kontaktmøter.

Det blir i intervju vist til at mobbeombud i en del tilfeller deltar på samlinger i regi av statsforvalter, når temaet er relatert til trygt og godt barnehagemiljø. I intervju blir gitt uttrykk for at det til tider eksisterer forskjellig forståelse av ansvar og roller mellom statsforvalter og mobbeombud når det gjelder implementering av lovverket. Tidvis gir mobbeombudene uttrykk for at de har vært en pådriver for at statsforvalter i større grad skal ta eierskap til regelverket og gjennomføre ytterligere regelverkssamlinger for sektoren. Samtidig blir det i intervju vist til et eksempel hvor et statsforvalterembete argumenterte for at det burde være mobbeombudet som tok seg av en slik kompetanseheving. Dette opplever mobbeombudene ikke blir riktig ettersom mandatet deres primært handler om å hjelpe enkeltindivid, og ikke nødvendigvis å ha ansvar for kompetanseheving for hele sektoren. Andre mobbeombud formidler på den andre siden at de har et tett og godt samarbeid med statsforvalter, og opplever at statsforvalter gjør en god jobb med å synliggjøre hvem mobbeombudene er og hva som er deres ansvarsområde.

<sup>55</sup> Utdanningsdirektoratet. 2021. *Utredning av mobbeombudsordningen*. Svar på OB2021-029 – tillegg nr. 23 til tildelingsbrev. Kapittel 4. Beskrivelse av mobbeombudsordningen.



I intervju blir det videre kommentert at det i stor grad varierer hvilket behov de ulike kommunene har når det kommer til kompetanseheving. Det blir også lagt til at det kan være usikkert fra bestillers side hva de har behov for av informasjon og opplæring. Ofte ser mobbeombudene indikasjoner på at kompetansehevingen fra kunnskapssektoren har vært for teoretisk og lite praksisnær. Mobbeombudene presiserer at de skal bidra med å implementere regelverket, og fokuserer dermed på den praktiske forståelsen av kapittel VIII. Det blir videre understreket at det er viktig at fokuset i implementeringen ikke utelukkende handler om å forebygge og handle på bakgrunn av krenkelser og mobbing, men at man bør rette søkelyset mot hva som menes med et trygt og godt barnehagemiljø, og hvordan en kan skape et slikt miljø.

“Det snakkes så mye om forebygging av krenkelser, men særdeles lite om det å fremme et trygt og godt barnehagemiljø.”

Når mobbeombudene mottar en henvendelse i en enkeltsak som går på trygt og godt barnehagemiljø, er det gjerne barnehageeier som tar kontakt for å søke råd. Dette er særlig i saker hvor det er mistanke om at en voksen krenker et barn. Gjennomgående blir det likevel formidlet at mobbeombudene får få henvendelser både fra barnehageeiere, barnehager og fra foreldre. Dette blir det pekt på både kan ha sammenheng med at regelverket ikke er kjent, men også fordi ansatte og foresatte gjerne ikke er kjent med mobbeombudet og dets rolle.

- Mobbeombud

### 5.6.2 Private kunnskapsleverandører

Flere aktører innen barnehagesektoren viser til at de også har tatt i bruk lærings- og veiledningsmateriell utviklet av private kunnskapsleverandører. Blant annet vises det til at både statsforvaltere og barnehageeiere har bestilt foredrag og videokurs fra blant annet Kari Pape og Ingrid Lund i forbindelse med kompetanseheving knyttet til trygt og godt barnehagemiljø. En av statsforvalterne viser til at videomateriale med refleksjonsoppgaver ble etterspurt av sektoren og utarbeidet av Kari Pape før kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet ble publisert. I intervju med flere aktører i barnehagesektoren blir det vist til at materialet har vært viktig blant annet for å kartlegge relasjoner i barnehagen, skape en god tilbakemeldingskultur blant de ansatte og etablere en felles forståelse av hvordan barnehagen skal arbeide med det psykososiale barnehagemiljøet. Noe av materialet det blir konkret vist til i intervju med styrer i en privat barnehage er et skjema med fargekoding for å vurdere personalets relasjon til barna, herunder hvilke barn som får mye og lite tid og oppmerksomhet fra de ansatte. Arbeid med skjemaet blant personalet bidrar til å identifisere risikoer for at enkeltbarn ikke har det trygt og godt i barnehagen.

### 5.6.3 Private barnehagers landsforbund (PBL)

Flere private barnehager, både enkeltstående, ideelle og barnehager i kjede, benytter seg også av tilgjengelig kunnskapsmateriale utviklet av Private Barnehagers Landsforbund (PBL). I intervju med en privat barnehageeier blir det vist til at de har tatt i bruk PBL Mentor for å etablere rutiner for arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø. Dette trekkes fram som et nyttig verktøy og et viktig utgangspunkt, men som likevel også krever at den enkelte barnehage bearbeider innholdet og gjør det til sitt eget. I noen barnehager vises det også til at en har tatt i bruk PBL-konseptet *barne verneombud* (BVO), et opplæringsprogram som er rettet mot å gi ansatte et kunnskapsløft om sårbare barn hvor barnehagemiljø, mobbing og krenkelser er et av tre temaområder. I tillegg har PBL utarbeidet et nettkurs<sup>56</sup> for ansatte i barnehager som omhandler viktigheten av et godt foreldresamarbeid for arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø.

### 5.6.4 Foreldreutvalget for barnehager (FUB)

Foreldreutvalget for barnehager har også i ulike sammenhenger bidratt i arbeidet med å implementere regelverket i barnehagene, og samarbeider i denne forbindelse med en rekke aktører i sektoren. Ved siden av å bidra inn i kompetansehevingstiltak arrangert av statsforvalterne er FUB også involvert i barnehagelærerutdanningen ved ulike utdanningsinstitusjoner. På utvalget sine nettsider<sup>57</sup> er det også etablert en egen ressurside om trygt og godt barnehagemiljø som blant annet inneholder informasjon om hva mobbing er i barnehagen, om krenkelser, tilfeller hvor ansatte krenker barn, om aktivitetsplikten, om det forebyggende arbeidet i barnehagene og hva foreldre kan gjøre dersom de opplever at sitt barn ikke har det trygt og godt i barnehagen.

<sup>56</sup> Private Barnehagers Landsforbund. «Foreldresamarbeid – trygt og godt barnehagemiljø.» <https://campus.pbl.no/courses/foreldresamarbeid-trygt-og-godt-barnehagemiljo>. (Hentet 21.02.2024).

<sup>57</sup> Foreldreutvalget for barnehager. «Mobbing i barnehagen.» Tilgjengelig fra: <https://foreldreutvalgene.no/fub/mobbing-og-krenkelser-i-barnehagen-hva-kan-vi-gjore/-hvordan-kan-foreldre-vaere-med-a-skape-en-tryggere-barnehage>. (Hentet 21.02.2024).

FUB har også utarbeidet diverse støttemateriell som er tilgjengelig for barnehagene i forbindelse med kompetanseheving. Blant annet har utvalget laget et verktøy<sup>58</sup> med refleksjonsspørsmål og oppgaver som kan benyttes i personalgruppen og på foreldremøter. Verktøyet viser særlig til hvordan barnehagene kan involvere foreldre til barn i barnehagene i arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø.

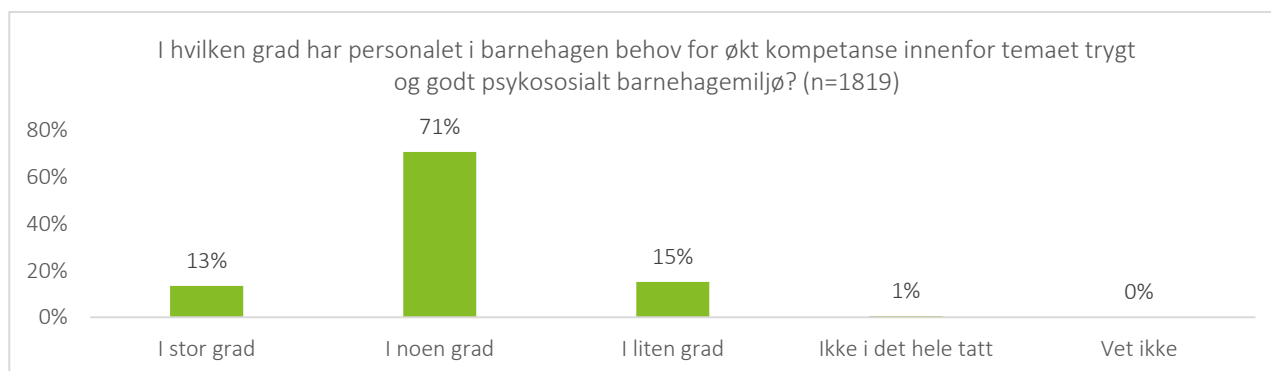
## 5.7 Implementering av regelverket i barnehagene

De fleste barnehagene opplyser om at det allerede før lovendringene trådte i kraft har vært arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø, men at regelverket (som nevnt i kapittel 4) har bidratt til at barnehagene i større grad har rettet oppmerksomhet mot temaet. Til tross for at de fleste barnehageeierne og -styrerne Deloitte har intervjuet opplyser å ha arbeidet godt med kompetanseheving blant personalet, blir det likevel pekt på, av enkelte mobbeombud og barnehagemyndigheter, at noen barnehager kun i avgrenset grad eller ikke i det hele tatt har tatt fatt på arbeidet med regelverket. Blant annet peker et mobbeombud på at noen barnehager i fylket ikke startet implementeringsarbeidet før i 2022 eller 2023 og at det derfor er stor variasjon både når det gjelder om og i hvilket omfang barnehagene har fått etablert en praksis som er i tråd med regelverket og dets intensjoner.

Noen av de mest sentrale utfordringene som blir trukket frem knyttet til implementering av regelverket i barnehagene er manglende kapasitet og utilstrekkelig med støttemateriell – særlig på det tidspunktet loven trådte i kraft. Som nevnt tidligere har det også vært utfordrende å arbeide systematisk med temaet fra starten av som følge av Covid 19-pandemien, som la begrensninger på barnehagenes åpningstider og tilgjengelige kapasitet til systematisk kompetanseheving.

På spørsmål om hvordan styrerne i dag vurderer personalets behov for økt kompetanse innenfor temaet trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, svarer 13 prosent at det *i stor grad* er et behov og 71 prosent svarer *i noen grad* (se Figur 10). Dette kan tyde på at det er arbeidet godt med å implementere regelverket og at styrerne generelt opplever at de ansatte har kunnskap om regelverket. At mange svarer *i noen grad* er likevel også en indikasjon på at arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø er utfordrende og at det fortsatt er behov for å sikre kontinuerlig faglig påfyll for å oppnå og opprettholde et tilfredsstillende kunnskapsnivå blant de ansatte.

Figur 10: Styreres vurdering av behov for økt kompetanse blant de som arbeider i barnehagene

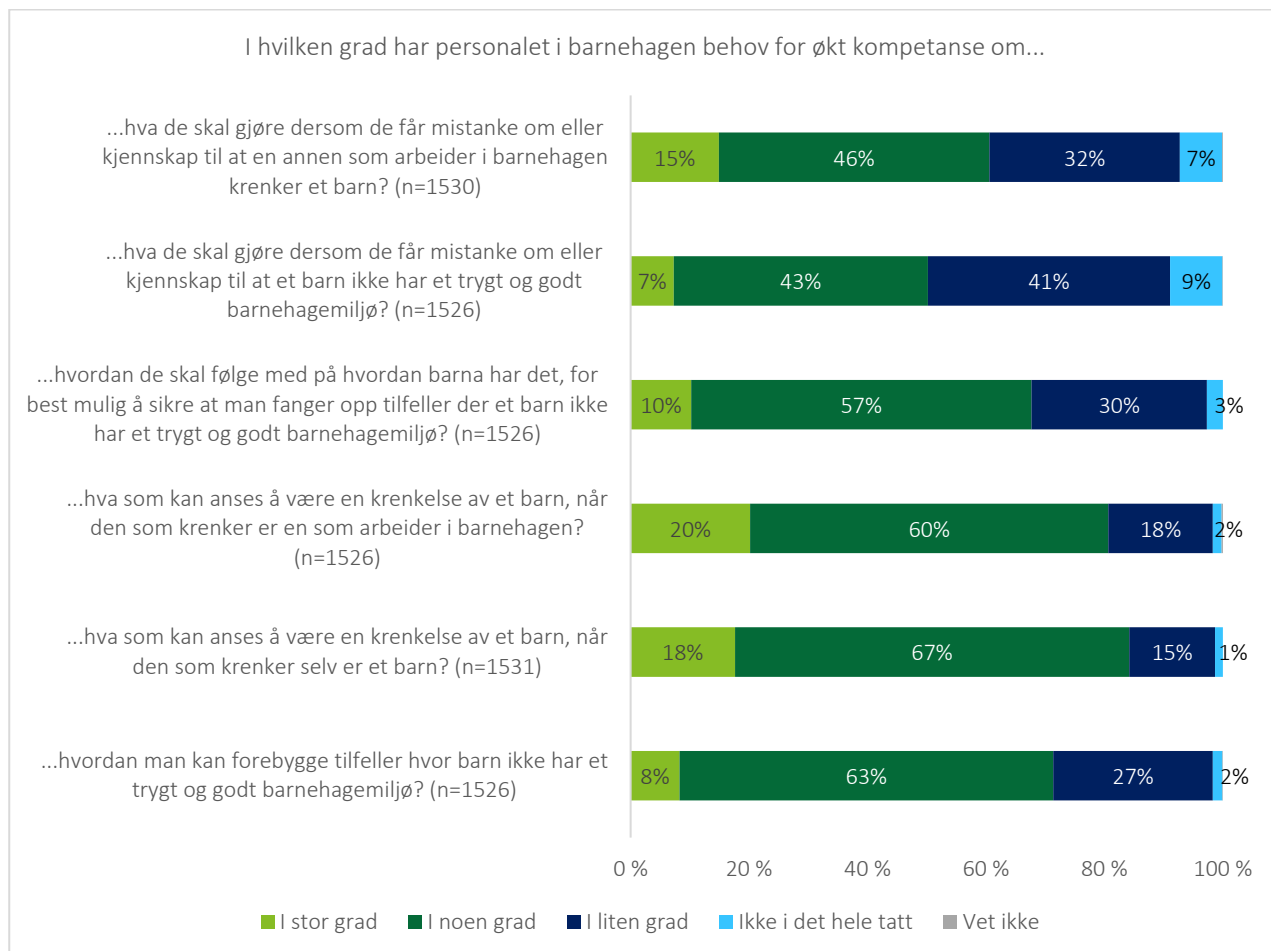


Som det går fram av figur 11 er det særlig behov for ytterligere kompetanse knyttet til vurderinger av hva som er en krenkelse i barnehagen. Dette reflekterer utfordringene knyttet til det å forstå krenkelsesbegrepet som omtalt i kapittel 4. Omtrent 50 prosent av styrerne svarer at det *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* er behov for økt kompetanse knyttet til barnehagelovens bestemmelse om aktivitetsplikt og hvordan en skal gå frem ved mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt. Svarene kan tyde på at det jevnt over er etablert tydelige rutiner og prosedyrer i barnehagene for hvordan en skal gå frem i slike tilfeller. Samtidig så vi i kapittel 4 at det til dels er en manglende forståelse i barnehager og blant barnehageeiere av hva som utløser aktivitetsplikten. Mange styrere svarer også at det *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* er behov for økt kompetanse knyttet til skjerpet aktivitetsplikt, men på dette spørsmålet er det også en betydelig andel styrere som svarer at det både *i stor grad* og *i noen grad* er behov for økt kompetanse. Samlet sett viser både Figur

<sup>58</sup> Foreldreutvalget for barnehager. «Hvordan skape et trygt og godt barnehagemiljø.» <https://foreldreutvalgene.no/fub/materiell/tips-til-barnehagen-hvordan-skape-et-trygt-og-godt-barnehagemiljo/>. (Hentet 21.02.2024).

10 og Figur 11 at det er stor variasjon i styreres vurdering av behov for økt kompetanse blant personalet og på hvilke områder av regelverket dette behovet er størst.

Figur 11: Styreres oppfatning av kompetansebehov blant personalet i barnehagen



Når det gjelder hvordan barnehagene har arbeidet med å implementere regelverket går det fram av spørreundersøkelsen til barnehagestyrere at de fleste har arbeidet med psykososialt barnehagemiljø fortrinnsvis på fellesmøter/personalmøter (95 prosent) og på planleggingsdager (86 prosent). I tillegg er det et klart flertall av styrerne som har gitt ansatte skriftlig informasjon om regelverksendringene (69 prosent). Noen styrere viser også til at de har benyttet Utdanningsdirektoratet sine kompetansepakker om inkluderende praksis og trygt og godt barnehagemiljø, samt at både ledere og ansatte i barnehagen har gjennomført e-læringskurs og fysiske kurs i regi av ulike aktører, deriblant kompetansehevingstiltak i regi av statsforvalter og REKOMP, som nevnt tidligere.

I barnehagene peker de fleste barnehagestyrere og ansatte gjennom intervju på at det i fellesmøter/personalmøter og planleggingsdager har vært arbeidet særlig med relasjonsanalyser og caseoppgaver som har gitt eksempler på krenkelser som kan finne sted i barnehagene. Relasjonsanalyser har vært benyttet for å kartlegge de sosiale relasjonene både mellom barn i ulike barnegrupper og mellom ansatte og barn. Hensikten med slike analyser er å identifisere utsatte barn som kan oppleve å ikke ha det trygt og godt i barnehagen. Denne formen for kartlegginger har i mange tilfeller bidratt til å gjøre de ansatte mer bevisste på samspillet mellom barna og mellom barna og de voksne. I tillegg rapporterer styrere om at relasjonsanalyser også har bidratt til å gjøre de ansatte mer oppmerksomme på å identifisere utsatte barnegrupper eller enkeltbarn i barnehagen generelt.

Caseoppgaver vises til som svært viktig for å skape bedre og mer omforent forståelse av krenkelsesbegrepet. I de barnehagene som rapporterer om å ha benyttet caseoppgaver pekes det særlig på at dette har bidratt til å synliggjøre terskler og lagt til rette for individuell og kollektiv refleksjon om temaet trygt og godt barnehagemiljø. Det vises også blant de ansatte i flere private og kommunale barnehager til at caseoppgaver har gitt eierskap til regelverket og det

systematiske og forebyggende arbeidet i barnehagen. Noen barnehagestyrere viser til at de har benyttet caseoppgaver fra Utdanningsdirektoratet sin kompetansemodulet om trygt og godt barnehagemiljø, mens andre viser til at barnehageeier i en del tilfeller har utarbeidet egne oppgaver eller anskaffet dette gjennom eksterne fageksperter og bidragsyttere.

Selv om de fleste barnehager har gjennomført ulike former for kompetansehevingstiltak knyttet til trygt og godt barnehagemiljø, er det samtidig svært mange som understreker at temaet er av en slik karakter at det er nødvendig med jevnlig repetisjon. Flere viser til at det er et tema som «aldri sitter helt». I evalueringsworkshopen ble det kommentert av enkelte at det også er viktig å differensiere personalgruppen i barnehagene og at det er en utfordring at kompetansehevingsmaterialet som benyttes i ulike barnehager ikke er tilpasset variasjon i fagkompetanse blant de som arbeider i barnehagene. Samtidig er det i barnehagesektoren stor utskifting av personell og frekvent bruk av vikarer, noe som også gjør at en del styrere mener det er spesielt viktig å arbeide systematisk med psykososialt barnehagemiljø for å sikre at arbeidet sitter i «ryggmargen» hos de ansatte. Samtidig peker noen styrere på at vikarer kun får en kort veiledning om hvordan barnehagen arbeider med temaet før de starter å arbeide i barnehagen. En styrer viser imidlertid også til at de aktivt henter inn erfaringer fra vikarer for å belyse viktige forbedringsområder i barnehagen knyttet til trygt og godt barnehagemiljø.

## 5.8 Oppsummering og vurdering

Evalueringen viser at mange arbeider godt med å implementere bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII. Likevel synes det fortsatt å være en vei å gå når det gjelder å fullt ut implementere regelverket slik at lovendringene oppnår tilsiktede målsetninger og en praksis som er i tråd med regelverkets intensjoner. Selv om flere viser til at arbeidet med psykososialt barnehagemiljøet er noe som krever et kontinuerlig fokus, viser vår undersøkelse at regelverksimplementeringen blant flere fortsatt er i en tidlig fase og at nødvendig kompetanseheving knyttet til trygt og godt barnehagemiljø fortsatt er pågående, selv tre år etter at bestemmelsene trådte i kraft.

Våre undersøkelser viser at det er til dels stor variasjon i hvordan ulike aktører innen barnehagesektoren har bidratt i implementeringsarbeidet i barnehagene. Foruten støtte- og veiledningsmateriell utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, har statsforvaltere, barnehagemyndighet i kommunene, private og kommunale barnehageeiere og andre aktører både på ulikt vis og i ulikt omfang arbeidet med å sikre tilstrekkelig veiledningsmateriell og nødvendig kompetanse i barnehagene. Variasjonen i tilnærminger blant ulike aktører er etter vår vurdering en sentral faktor som bidrar til at det også er stor variasjon i hvor godt ulike barnehager har implementert regelverket.

Evalueringen viser at det er en rekke ulike faktorer som har hatt betydning for implementering av regelverket:

- En sentral utfordring knyttet til implementering av lovendringene om psykososialt barnehagemiljø er at loven ble innført uten tilstrekkelig med tilgjengelig støttemateriell og veiledning for å sikre at barnehagene forstod bestemmelsenes innhold og hvordan de skulle etterleves i praksis. Manglende støttemateriell og verktøy fra starten av har også gjort at flere barnehageeiere selv har måttet utarbeide kompetansepakker for å bidra til kompetanseheving blant de ansatte i barnehagene etter at loven trådte i kraft.
- Barnehageloven kapittel VIII ble innført i en periode hvor barnehagene og samfunnet for øvrig var sterkt preget av en pandemi som la ytterligere press på en sektor som fra før har hatt store utfordringer knyttet til kapasitet. Undersøkelsen viser til at dette har gjort det krevende for mange barnehager å prioritere arbeidet med kompetanseheving om trygt og godt barnehagemiljø. Dette har også medført at en del barnehager kom sent i gang med implementeringsarbeidet.
- Manglende tydelighet angående statsforvalters rolle i det å informere og veilede kommuner og barnehager om trygt og godt barnehagemiljø er også en faktor som har påvirket implementeringen. Selv om tildelingsbrev viser til at statsforvalter skal bidra til at barnehageeier og de som arbeider i barnehagen har kompetanse på hva som gir et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, er det store variasjoner når det gjelder hvor aktivt statsforvalterne har bidratt på dette området.
- Flere viser til at kommunen som barnehagemyndighet ikke har hatt de nødvendige forutsetninger for å utøve myndighetsrollen og påse at barnehagene følger barnehagelovens kapittel VIII. Selv om godkjenning, veiledning og tilsyn er virkemidler barnehagemyndighet kan benytte for å korrigere praksis blir det av flere vist til at barnehagemyndigheten i flere (særlig små) kommuner mangler kompetanse og kapasitet til å ivareta sitt veilednings- og påseansvar, jf. barnehageloven § 10.

Evalueringen viser også at barnehageeier i varierende grad har bidratt til å tydeliggjøre hvordan barnehagene skal arbeide for å sikre et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Evalueringen viser at det er forskjeller knyttet til barnehageeiers bidrag sett i sammenheng med eierskapsforhold og også sett i forhold til kommunestørrelse i de tilfeller hvor kommunen er barnehageeier. I private barnehager som er en del av en kjede er det flere som rapporterer om at eier i stor grad har bidratt på dette området, enn i øvrige private barnehager. Når det gjelder kommunale barnehager indikerer våre undersøkelser at barnehageeier i store kommuner i større grad enn i mellomstore og små kommuner har bidratt til å tydeliggjøre hvordan barnehagen skal arbeide for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Intervju med private barnehageeiere som drifter barnehager i flere kommuner av ulik størrelse underbygger også disse funnene og viser til at det særlig i små kommuner kan være utfordrende for kommunen å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å støtte barnehagene (både private og kommunale) i deres arbeid med å implementere regelverket. Etter vår vurdering gjør dette implementeringsarbeidet særlig sårbart i disse kommunene da det i stor grad vil være opp til den enkelte barnehagestyrer å anskaffe nødvendig kompetansemateriell og verktøy. Dette utgjør en risiko for at barnehagelovens kapittel VIII ikke er tilstrekkelig implementert, særlig i kommunale barnehager og enkeltstående private barnehager i små kommuner.

Evalueringen viser at det fortsatt er et behov for økt kompetanse blant personalet i barnehagene når det gjelder ulike vurderinger knyttet til bestemmelsene i barnehagelovens kapittel VIII. Kompetansebehovet er særlig knyttet til forståelsen av krenkelsesbegrepet og hvordan de ansatte i barnehagene skal vurdere om en krenkelse har funnet sted. Som det fremgår av både dette kapitlet og kapittel 4 er det behov for økt kompetanse og veiledning blant styrere og ansatte i barnehagene også når det gjelder andre deler av regelverket.

Evalueringen viser at veiledning og støttemateriell i større grad er tilgjengelig og tilstrekkelig i dag sammenliknet med da loven trådte i kraft i 2021. Dette blir langt på vei også bekreftet av flere aktører i barnehagesektoren i forbindelse med evalueringsworkshopen som Deloitte avholdt mot slutten av evalueringsperioden. Samtidig er sektoren kjennetegnet av et stort mangfold av ulike aktører som både har en formell og en uformell rolle knyttet til det å sikre tilfredsstillende opplæring og veiledning om regelverket og sørge for tilgjengelig støttemateriell. Vi ser særlig at både fylkesvise mobbeombud, enkelte private kunnskapsleverandører, Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har spilt en viktig rolle i dette arbeidet og på mange måter har bidratt til å dekke viktige behov i sektoren. Imidlertid krever det til dels betydelig innsats fra barnehagenes og barnehageeierens side for å orientere seg i mangfoldet av tilgjengelig veiledning og støttemateriell. Det er derfor slik vi vurderer det et behov for å legge bedre til rette for lett tilgjengelig materiell som barnehagene kan benytte uten at det krever store ressurser fra deres side. Dette er særlig viktig sett i sammenheng med ressurs- og bemanningsutfordringene som påpekes fra sektoren.

Samlet sett er det Deloittes vurdering at nasjonale myndigheter synes å ha undervurdert behovet for pedagogiske virkemidler for å støtte opp under regelverksendringen når kapittel VIII trådte i kraft, og at dette har påvirket implementeringen. Evalueringen viser at det i sektoren er høy bevissthet rundt bestemmelsene og at dette er noe det arbeides aktivt med i svært mange barnehager. Samtidig er det tydelig at implementeringsprosessen i aller høyeste grad fortsatt er pågående.

# 6 Etterlevelse av regelverket

Lovkravene har i mange tilfeller bidratt til konkrete endringer og forbedringer i barnehagenes arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet. Samtidig er det store variasjoner, og mangelfull eller feil regelverksforståelse, sammen med kapasitetsutfordringer, bidrar til at lovkravene ikke alltid etterleves.

## 6.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 3 kan lovfesting av rettigheter og plikter være et effektivt virkemiddel for å nå statlige målsettinger på viktige samfunnsområder, ved at det tvinger aktørene til å gjennomføre tiltak for å implementere og etterleve regelverket. Det er også rimelig å anta at innføring av juridiske virkemidler for å pålegge tiltak vil medføre større grad av etterlevelse. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det å innføre nye lovkrav ikke automatisk fører til at man oppnår ønskede endringer i praksis. For å oppnå ønskede effekter av nytt regelverk, vil det ofte være behov for at for eksempel informasjon, veiledning og opplæring benyttes målrettet for å støtte opp under implementeringen av regelverket. Samtidig viser de foregående kapitlene at det i forbindelse med barnehageloven kapittel VIII har vært mangler og utfordringer når det gjelder bruken av pedagogiske virkemidler for å støtte opp under implementeringen av regelverket.

Evalueringer er viktige for å undersøke hvorvidt en lovregulering medfører ønskede endringer i praksis, og dermed om man gjennom lovreguleringen oppnår de målsetninger som lå bak behovet for lovreguleringen. I denne sammenheng er det også viktig å rette oppmerksomhet mot hva som eventuelt fremmer og hemmer regeletterlevelse og måloppnåelse.

I dette kapitlet, som omhandler etterlevelsen av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, retter vi særlig oppmerksomhet mot hvilke endringer bestemmelsene har bidratt til når det gjelder barnehagenes praksis, samt i hvilken grad og hvordan barnehagene i praksis oppfyller kravene i regelverket. Vi legger til grunn erfaringer og opplysninger både fra barnehagene, barnehageeierne, barnehagemyndighetene, foreldre og andre aktører. Basert på kunnskap om disse forholdene drøfter vi også hvorvidt målene med lovbestemmelsene er oppnådd. I tillegg belyser vi i dette kapitlet noen utfordringer med hensyn til å etterleve regelverket.

Først vil vi imidlertid gå nærmere inn på hva som foreligger av tilgjengelig informasjon om etterlevelse av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII.

## 6.2 Tilgjengelig informasjon om etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII

### 6.2.1 Tilsyn som kilde til informasjon om regeletterlevelse

Basert på tilsyn gjennomført av statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet selv på barnehage- og opplæringsområdet, utarbeider Utdanningsdirektoratet årlige rapporter der funn fra tilsyn oppsummeres. I oppsummeringen pekes det blant annet på områder der det ofte avdekkes brudd på regelverket gjennom tilsyn. Da det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for å gjennomføre tilsyn med både kommunale og private barnehager, inngår imidlertid ikke funn fra disse tilsynene i den årlige oppsummeringen.

Kommunenes ansvar og oppgaver som lokal barnehagemyndighet går som omtalt i kapittel 4.4 frem av barnehageloven. Kommunen som barnehagemyndighet skal blant annet føre tilsyn med at barnehagen drives i samsvar med lov og forskrift (§ 53). Det finnes imidlertid ingen felles eller overordnet oppsummering av funn fra de tilsynene kommunen som

Kommunen som  
barnehagemyndighet

«Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal se til at barnehagene drives i samsvar med regelverket. Barnehagemyndigheten har tre virkemidler til disposisjon; veiledning, tilsyn og godkjenning.»

(Udir.no)

barnehagemyndighet gjennomfører. I intervju som er gjennomført med blant annet representanter for statsforvalterne, pekes det også på at kommunene som barnehagemyndighet i varierende grad benytter tilsyn som virkemiddel, og at dette er medvirkende til at det foreligger lite tilgjengelig informasjon om barnehagenes etterlevelse av kapittel VIII. Dette bekreftes også i Utdanningsdirektoratets oppsummering av tilsyn gjennomført av statsforvalterne i 2022, der det fremgår at det ble ført flere tilsyn med kommunens ansvar for veiledning og tilsyn, og at tilsynene har vist at «(...) kommunene som barnehagemyndighet ofte ikke bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regeletterlevelse.»<sup>59</sup>

Ifølge rapportering til Utdanningsdirektoratet gjennomførte kommunene som barnehagemyndighet tilsyn med totalt 1311 barnehager i Norge i 2022.<sup>60</sup> Tema for tilsynene fremgår imidlertid ikke av rapporteringen til Utdanningsdirektoratet. Det foreligger derfor ingen samlet informasjon om i hvilken grad det de senere årene er ført tilsyn med etterlevelse av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII. Det fremgår heller ikke av rapporteringen om det i tilsynene ble avdekket brudd på regelverket eller ikke. For å få informasjon om i hvilken grad kommunene som barnehagemyndighet fører tilsyn med barnehagenes etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII, og hvorvidt tilsynene avdekker brudd på regelverket eller ikke, har Deloitte gjennomført søk etter tilsyn gjennomført av kommunen som barnehagemyndighet i et utvalg kommuner.<sup>61</sup> Søket viser at det er få kommuner som publiserer oversikt over, eller rapport etter, gjennomførte tilsyn. Tilsynsrapporter Deloitte har funnet viser likevel at en betydelig andel av gjennomførte tilsyn, særlig i 2023, omhandler det psykososiale barnehagemiljøet.

Trondheim kommune peker seg ut som en kommune som i perioden 2022-2023 gjennomførte en rekke tilsyn hvor etterlevelse av bestemmelsene om psykososialt barnehagemiljø var tema for tilsynet. I mange av tilsynsrapportene konkluderes det med at krav i regelverket er oppfylt, men det er også flere tilsyn der det er avdekket brudd på regelverket. I flere tilfeller er det avdekket brudd som handler om informasjon til foreldre:

- Barnehageeier har ikke gjort foreldre kjent med hvor og hvordan de skal melde fra dersom de er bekymret for sitt barns psykososiale barnehagemiljø, jf. departementets merknader til barnehagelovens § 42 fjerde ledd.

I tillegg er det eksempler på følgende brudd i tilsynsrapportene:

- Barnehageeier har ikke sikret at episoder eller mønster der samme barn er utsatt for lignende hendelser blir sett i sammenheng, dersom ulike ansatte oppdager hendelsene hver for seg.
- Barnehagen har ikke rutiner i tråd med kravene i barnehagelovens § 43 som omhandler skjerpet aktivitetsplikt når en ansatt eller styrer krenker et barn.

Et mobbeombud viser i intervju til at vedkommende har fått tilbakemeldinger om at kommunene opplever det som krevende å utarbeide egne tilsynsopplegg knyttet til kapittel VIII, og at dette oppfattes å være en barriere for å gjennomføre tilsyn med barnehagene. Det blir bemerket at barns rettsikkerhet dermed varierer avhengig av hvor de bor i landet. Også fra flere statsforvalterembeter blir det vist til at tilsynsmateriell knyttet til kapittel VIII er ønsket både av statsforvalterne og de kommunale barnehagemyndighetene. Særlig blir det vist til at kommunene som barnehagemyndighet kunne hatt stor nytte av felles materiell som kan benyttes i tilsynssammenheng, og det påpekes at

#### Fakta om gjennomførte tilsyn med barnehager i 2022

- Det ble ført tilsyn med 1311 barnehager
- 386 av tilsynene var stedlige, mens nærmere tusen var skriftlige
- Flest tilsyn ble gjennomført i Rogaland, med 233 tilsyn
- Agder hadde færrest tilsyn med totalt 49
- Det ble gjennomført tilsyn i 190 kommuner, det vil si at det i de resterende 181 kommunene ikke ble gjennomført noen tilsyn
- Flest tilsyn ble gjennomført i Stavanger kommune (119), men kun et fåtall av disse (tre) var stedlige
- Flest stedlige tilsyn ble gjennomført i Bergen kommune (44)
- Blant kommunene som ikke gjennomførte tilsyn er det mange små kommuner, men også enkelte kommuner med omkring 20 000 innbyggere (herunder Harstad, Levanger og Elverum kommune), samt tre bydeler i Oslo.

<sup>59</sup> Utdanningsdirektoratet. 2023. *Funn fra tilsyn på barnehage- og opplæringsområdet i 2022*. Rapport. Sist endret 15.05.2023.

<sup>60</sup> Informasjonen er basert på rapportering fra alle barnehager som er registrert i Nasjonalt Barnehageregister. Det rapporteres elektronisk i årsmeldingsskjema i Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning (BASIL), og rapporteringen fra den enkelte barnehage skal kontrolleres og godkjennes av kommunen. Kilde: [Om barnehagen | udir.no](#)

<sup>61</sup> Evalueringssteamet i Deloitte har gjennomført søk på hjemmesidene til en rekke norske kommuner, herunder de ti største kommunene i Norge. Blant disse ti hadde to kommuner en oversikt over gjennomførte tilsyn, inkludert tilsynsrapport, lett tilgjengelig på nettsiden.



det er en stor risiko dersom alle kommuner må lage sitt eget opplegg. Konkret blir det vist til et ønske om at kapittel VIII i barnehageloven tas inn som tema i RefLex.<sup>62</sup> Det blir også kommentert at en tydeligere prioritering fra Utdanningsdirektoratets side når det gjelder tilsyn knyttet til kapittel VIII, på lik linje med tilsyn knyttet til opplæringsloven kapittel 9A, kunne vært en vei å gå for å få bedre kjennskap til regelverksetterlevelse. Dette måtte da blitt kombinert med tilsynsopplegg på området, blir det påpekt.

Ønsket om kontrollspørsmål knyttet til barnehageloven kapittel VIII i RefLex opplyses å være kjent for Utdanningsdirektoratet, da behovet har blitt løftet av statsforvalterne. Det blir vist til at årsaken til at dette ikke er utarbeidet per i dag er at Utdanningsdirektoratet så langt ikke har hatt mulighet til å prioritere det. Kontrollspørsmål i RefLex er imidlertid noe Utdanningsdirektoratet ønsker å få på plass, men det er usikkert når dette vil skje. Deloitte merker seg også at Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en oversikt over krav som kommunene og statsforvalterne kontrollerer i tilsyn for å undersøke om barnehageeierne oppfyller regelverket når det gjelder barnehagens innhold. Oversikten inneholder kontrollspørsmål knyttet til seks tema, men psykososialt barnehagemiljø er ikke blant disse. Deloitte har ikke kjennskap til hvorvidt Utdanningsdirektoratet har vurdert å inkludere psykososialt barnehagemiljø i oversikten.

Fra Utdanningsdirektoratet blir det videre vist til at dersom statsforvalterne mener at det er høy risiko knyttet til barnehageloven kapittel VIII, så bør dette gjenspeiles i statsforvalternes risikovurderinger. De er da opp til statsforvalterne å vurdere hvilket virkemiddel som er mest hensiktsmessig. Veiledningsansvaret tilsier blant annet at statsforvalterne kan veilede kommunene som barnehagemyndighet når det gjelder tilnærming til tilsyn knyttet til kapittel VIII. Fra Utdanningsdirektoratet blir det også påpekt at tilsyn ikke er svaret på alt, og det blir vist til at veiledning kan være et effektivt virkemiddel overfor kommunene som barnehagemyndighet dersom disse mangler verktøy eller kunnskap for å kunne føre tilsyn med barnehagene. Det blir også kommentert at Utdanningsdirektoratets tilsynsveileder ble revidert høsten 2023. Denne ligger åpent tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, og kan benyttes av kommunene som barnehagemyndighet dersom de ønsker det.

### 6.2.2 Statsforvalternes kjennskap til hvorvidt barnehageloven kapittel VIII etterleves

I intervju fremhever flere aktører, herunder representanter for flere statsforvalterembeter, at de opplever å ha lite innsikt i hvorvidt regelverket etterleves. Spesielt fra ett embete blir det vist til en stor bekymring når det kommer til hvorvidt bestemmelsene i kapittel VIII er godt nok forstått og implementert, og dermed også hvorvidt regelverket etterleves. Det blir bemerket at statsforvalter ikke har grunnlag for å si at regelverket ikke blir fulgt, men det oppleves å være en stor usikkerhet rundt dette, herunder om pliktene overfor barna i barnehagen blir fulgt opp på tilfredsstillende vis.

Fra alle statsforvalterembetene der det er gjennomført intervju, blir det vist til at statsforvalter mottar svært få henvendelser om barnehageloven kapittel VIII både fra foreldre og barnehageledere. Samtidig påpeker representanter fra ett av embetene at de få henvendelsene de får, kommer fra frustrerte og fortvilte foreldre som opplever manglende eller mangelfull oppfølging i barnehagen. Ofte er heller ikke foreldrene kjent med bestemmelsene i kapittel VIII. Det påpekes derfor fra representanter for statsforvalter at de vet at det forekommer brudd på regelverket, samtidig som de har liten kunnskap om omfanget av slike brudd. Det påpekes også at statsforvalter har liten eller ingen kunnskap om praktisering av regelverket i barnehagene i mange av kommunene.

Fra statsforvalterne blir det videre vist til at det er vanskelig å få god oversikt over og innsikt i hvordan det egentlig står til på dette området, da det ikke foreligger rapporteringskrav knyttet til temaet, og statsforvalter heller ikke fører tilsyn med barnehageeierne og barnehagene. Det blir pekt på rapporteringskrav som en mulig tilnærming for å få mer innsikt i regel etterlevelsen. Fra ett embete foreslås det at det legges inn spørsmål i

“Kunnskapen om praktiseringen er basert på noen henvendelser og enkeltsaker. Det er tilfeldig hvor vi blir dratt inn og dermed får et innblikk. Men det betyr også at det er mange kommuner vi ikke vet noen ting om. (...) Dette er en «blind spot», og vi vet veldig lite.”

- Representanter for statsforvalter

<sup>62</sup> RefLex er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, og er et verktøy for de som jobber med barnehage og skole for å kontrollere regel etterlevelse og reflektere rundt hvordan man jobber med regelverket innenfor utvalgte tema. RefLex benyttes også i tilsynssammenheng, og tilsynsobjektet vil da bli bedt av tilsynsfører om å svare på utvalgte spørsmål i verktøyet.



BASIL<sup>63</sup> om tema for tilsyn gjennomført av kommunen som barnehagemyndighet, mens et annet embete peker på at det kunne vært nyttig om barnehagene ble bedt om å rapportere om antall saker der det er utarbeidet en skriftlig plan. Dette kunne gitt en viss indikasjon på hvor godt det jobbes med aktivitetsplikten. Det blir i denne sammenheng påpekt at det å måtte rapportere om noe kan virke

skjerpende i seg selv. Samtidig blir det fra et embete kommentert at det er usikkert om mer rapportering er veien å gå, da usikkerheten oppleves å være knyttet til selve forståelsen av regelverket. Det blir i den sammenheng bemerket at det er et stort, udekket behov for veiledning og informasjon både i barnehagene, hos barnehageeierne og hos barnehagemyndighetene.

“Det er ikke noe fungerende system for å fange det opp dersom en barnehage ikke har en praksis i samsvar med loven. Når usikkerheten er knyttet til selve aktivitetsplikten, slik den ser ut til å være, innebærer dette en stor risiko.”

- Representanter for statsforvalter

Fra ett statsforvalterembete kommenteres det at de har begynt å etterspørre tilsyn på temaet psykososialt barnehagemiljø i sin dialog med kommunene som barnehagemyndighet. Dette embetet har også iverksatt tiltak for å prøve å innhente denne typen informasjon systematisk fra alle barnehagemyndigheter, men rapporteringen er basert på frivillighet. Fra et annet embete påpekes det at statsforvalter har behov for et tydeligere oppdrag på dette området dersom de skal etterspørre konkret informasjon om hvordan regelverket følges opp. Det blir også vist til muligheten for at statsforvalter kan føre tilsyn med barnehager i særlige tilfeller, men at dette i liten grad blir gjort i praksis.

### 6.2.3 Kommunen som barnehagemyndighet sitt ansvar for å påse at barnehageloven etterleves

Gjennomgående viser både representanter fra statsforvaltere, barnehageeiere, mobbeombud og andre aktører til at det varierer hvordan ansvaret som kommunal barnehagemyndighet praktiseres. Fra flere statsforvalterembeter bemerkes det at mange av kommunene har mangelfulle systemer for gjennomføring av ROS-analyser, og det varierer hvorvidt det gjennomføres tilsyn med barnehager i kommunene, som grunnlag for kunnskap om hvorvidt og hvordan barnehageloven kapittel VIII er implementert og etterleves. Som omtalt i kapittel 5 er det også store variasjoner med hensyn til i hvilken grad og hvordan kommunene som barnehagemyndighet har bistått barnehagene og barnehageeierne i implementeringen av regelverket.

I mange tilfeller handler manglende oppfølging av ansvaret som barnehagemyndighet om kapasitet og kompetanse hos barnehagemyndigheten, blir det påpekt. Flere av aktørene som er intervjuet, stiller spørsmål ved om det settes inn tilstrekkelig med ressurser til å ivareta ansvaret kommunene har som barnehagemyndighet på tilfredsstillende vis. Det blir påpekt at de som innehar rollen som barnehagemyndighet i en del kommuner verken har juridisk eller barnehagefaglig kompetanse. Videre bemerker flere av de intervjuede at det ikke er alle kommuner som har en full stillingshjemmel for å ivareta oppgaver og ansvar som barnehagemyndighet. Fra ett statsforvalterembete kommenteres det at det fremdeles forekommer eksempler på at samme person har delt stilling som barnehagemyndighet og styrer i en kommunal barnehage. Samtidig presiserer flere av aktørene at rollen som barnehagemyndighet synes å være langt bedre ivaretatt i en del av de større kommunene, enn i mange av de små kommunene. Dette kan innebære en risiko for at regelverket i mindre grad etterleves i små kommuner enn i store.

### 6.3 Endringer i barnehagenes praksis som følge av lovreguleringen

Som omtalt i kapittel 3.2, inneholder barnehageloven kapittel VIII krav til nulltoleranse og forebyggende arbeid, i tillegg til bestemmelser om aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt. I avsnittene under omtaler vi først på et noe overordnet nivå i hvilken grad og hvordan barnehagene har endret sin praksis som følge av at bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII ble innført. Deretter går vi nærmere inn på etterlevelse av de ulike lovkravene:

- Nulltoleranse mot krenkelser og plikt til å gripe inn
- Forebygging av tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø
- Aktivitetsplikt

<sup>63</sup> Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning (BASIL) er en rapporteringsløsning for årlig rapportering fra barnehager og kommuner til Utdanningsdirektoratet.

- Skjerpet aktivitetsplikt

### 6.3.1 Generelle erfaringer når det gjelder endringer i barnehagens praksis

I intervju er det mange som viser til at lovreguleringen har bidratt til økt oppmerksomhet rettet mot barnehagebarnas psykososiale miljø, og at dette i seg selv er en viktig effekt. For det første blir det vist til en bevisstgjøring blant ansatte og ledere i barnehager, men flere viser også til at lovreguleringen har gjort det enklere for barnehagene å ta tak i en del utfordringer, da de nå har noen «knagger» å henge det på i form av lovbestemmelsene. Fra en stor kommunal barnehage i *Stor kommune*<sup>64</sup> blir det vist til at barnehagen jobbet med psykososialt barnehagemiljø også før de nye bestemmelsene i kapittel VIII trådte i kraft, men at det har blitt rettet mer oppmerksomhet mot temaet etter lovendringen. Fra samme barnehage blir det samtidig kommentert at de opplever at de fremdeles er i startfasen med dette arbeidet, og at de har en god vei igjen å gå. Dette handler blant annet om å sikre at alle ansatte er trygge på hva de skal gjøre.

Ansatte i en annen barnehage, i *Liten kommune*, kommenterer at lovbestemmelsene har ført til at de ansatte er mer oppmerksomme på å følge med, og se etter om barna har det godt og er sosialt inkludert i miljøet. I tillegg peker de ansatte på at det etter lovendringen har blitt rettet mye oppmerksomhet mot hvordan man bør kommunisere med hverandre og med barna.

Også fra aktører som mobbeombudene og FUB blir det vist til at mange barnehager synes å jobbe godt med temaet, men at det likevel er en del barnehager hvor regelverket ikke i tilstrekkelig grad er forstått og praktisert. Dette fører til at det ikke er alle barn som blir ivaretatt slik intensjonen med regelverket legger opp til. Også en privat barnehageeier som representerer et større konsern bemerker at de aller fleste barnehagene jobber bra med det psykososiale barnehagemiljøet, men at det også er tilfeller hvor dette overhodet ikke er tilfredsstillende. Fra barnehageeiers side arbeides det derfor med å etablere felles systemer på tvers av barnehagene for å sikre en mer lik praksis.

Fra enkelte mobbeombud blir det bemerket at lovgivningen alt i alt har bidratt til en profesjonalisering i barnehagens arbeid; temaet tas mer på alvor og det arbeides mer konkret og systematisk med trygt og godt barnehagemiljø. Det pekes på at mange av tiltakene som barnehagene inkluderer i de skriftlige planene har blitt jobbet med også tidligere, men at arbeidet nå er vesentlig mer systematisk.

Spørreundersøkelsen rettet mot barnehagestyrere viser også at mange styrere opplever at bestemmelsene i kapittel VIII har bidratt til endringer i barnehagens arbeid relatert til det psykososiale barnehagemiljøet. Figur 12 under viser at flertallet av respondentene enten *i stor grad* eller *i noen grad* opplever at regelverket har bidratt til at barnehagen har fått bedre rutiner, jobber mer systematisk, i større grad griper inn i situasjoner når barn utsettes for krenkelser, samt i større grad klarer å fange opp situasjoner hvor barn blir krenket. Det er likevel noen variasjoner i svarfordelingen, og det er særlig når det gjelder rutiner for å følge opp saker der et barn ikke har det trygt og godt, og når det gjelder det systematiske, forebyggende arbeidet, at regelverket synes å ha bidratt til endringer.

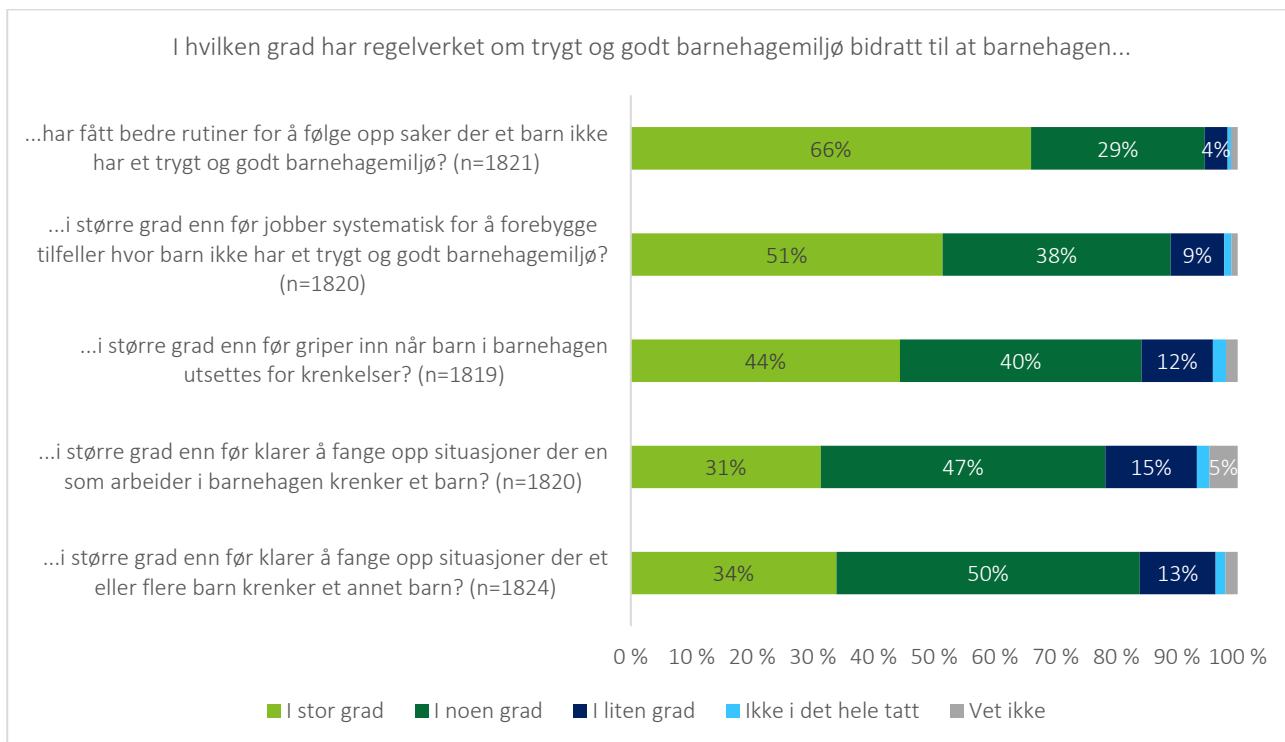
Det er viktig å bemerke at det kan være flere forklaringer på at det i noen tilfeller i liten grad blir vist til endringer i barnehagens arbeid med trygt og godt barnehagemiljø. Svaret kan indikere manglende regeletterlevelse, men svaret kan også ha sin bakgrunn i at den aktuelle barnehagen også før regelverket trådte i kraft hadde en god praksis på området, slik at endringer i regelverket ikke har medført vesentlige endringer.

“Det er riktignok større bevissthet rundt det å sikre trygt og godt barnehagemiljø nå enn før regelverket trådte i kraft, og det jobbes stadig bedre i sektoren. Men det er samtidig etter det vi erfarer enkeltsaker der det ikke fungerer bra (...).”

- Foreldreutvalget for barnehager

<sup>64</sup> *Stor kommune* henviser til en av kommunene som inngår i caseundersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen. De ulike kommunene er introdusert i kapittel 2.3.

Figur 12: Endringer i barnehagenes praksis som følge av bestemmelsene i regelverket



Det er en tendens til at styrere i kommunale barnehager i noe større grad enn styrere i de private barnehagene viser til endringer som følge av regelverket, ved at det er en større andel av styrerne i kommunale barnehager enn styrerne i private barnehager som svarer *i stor grad* på samtlige spørsmål i figur 12.<sup>65</sup> Som nevnt over har vi ikke grunnlag for å si sikkert om dette skyldes at de private barnehagene i mindre grad enn de kommunale etterlever regelverket per i dag, eller om det skyldes at de private barnehagene i større grad enn de kommunale hadde en god praksis også før regelverket trådte i kraft, og at det dermed har vært mindre behov for å endre praksisen.

Vi ser også at det blant de private barnehagene er ulikt hvordan styrerne svarer. Det er en høyere andel av styrerne i private barnehager som tilhører en kjede som svarer *i stor grad* på samtlige spørsmål, enn blant styrerne i private enkeltstående barnehager og private barnehager med ideelt eierskap. I noen tilfeller er forskjellen betydelig. For eksempel svarer 70 prosent av styrerne i barnehagene som tilhører en kjede at de har fått bedre rutiner for å følge opp saker der barn ikke har det trygt og godt, mens 57 prosent av styrerne i de private barnehagene med ideelt eierskap svarer det samme. Videre svarer 42 prosent av styrerne i barnehagene som tilhører en kjede *i stor grad* på spørsmål om barnehagen i større grad enn før fanger opp situasjoner der en som arbeider i barnehagen krenker et barn. 26 % av styrerne i de enkeltstående private barnehagene svarer det samme.

<sup>65</sup> For eksempel svarer 70 % av styrere i kommunale barnehager at barnehagen i stor grad har fått bedre rutiner for å følge opp saker der barn ikke har det trygt og godt, 54 % svarer i stor grad på spørsmål om barnehagen i større grad enn før jobber systematisk med å forebygge, og 47 % svarer i stor grad på spørsmål om barnehagen i større grad enn før griper inn når barn utsettes for krenkelser.

### 6.3.2 Barnehagens etterlevelse av bestemmelsen om nulltoleranse mot krenkelser og plikt til å gripe inn

Gjennom både intervju og spørreundersøkelser bekreftes det at krenkelser mot barn i barnehager forekommer. Som det er pekt på tidligere i rapporten, er det imidlertid en del usikkerhet knyttet til definisjonen av begrepet krenkelse. Ledelsen i en kommunal barnehage i *Stor kommune* viser til at loven legger opp til en del tolkningsrom når det gjelder hva som er en krenkelse, og at det er vanskelig å gi de ansatte et klart svar på hva som er en krenkelse og dermed hva kravet om nulltoleranse omfatter. Blant annet trekkes det frem at uoverensstemmelser mellom to barn kan forekomme uten at det er noen som blir krenket. Samtidig påpekes det at det oppleves å være en gråsoner i overgangen mellom hva som er å regne som en krenkelse og hva som «bare» er en uoverensstemmelse mellom to barn.

Fra samme barnehage blir det også vist til at barnehagen legger vekt på å arbeide forebyggende, og at de ser at dette har ført til færre krenkelser og saker med behov for oppfølging. Enkelte aktører, blant annet noen mobbeombud, viser samtidig til at de fremdeles møter både foreldre og barnehageansatte som sier at mobbing ikke forekommer blant barnehagebarn. Det blir videre påpekt at man aksepterer mye mer i barnehagene enn på skolene når det gjelder krenkelser. Det blir samtidig vist til at det er viktig å ivareta barnas lek og utvikling, men at ulike oppfatninger av hva som er en krenkelse medfører at terskelen knyttet til kravet om nulltoleranse kan være svært varierende. Også fra ledelsen i en barnehage kommenteres det at personalet i starten, når lovverket var helt nytt, stilte spørsmål om hvorvidt man egentlig kan snakke om mobbing i barnehager. Ifølge styrer har barnehagen derfor brukt mye tid på å diskutere krenkelsesbegrepet i personalgruppen.

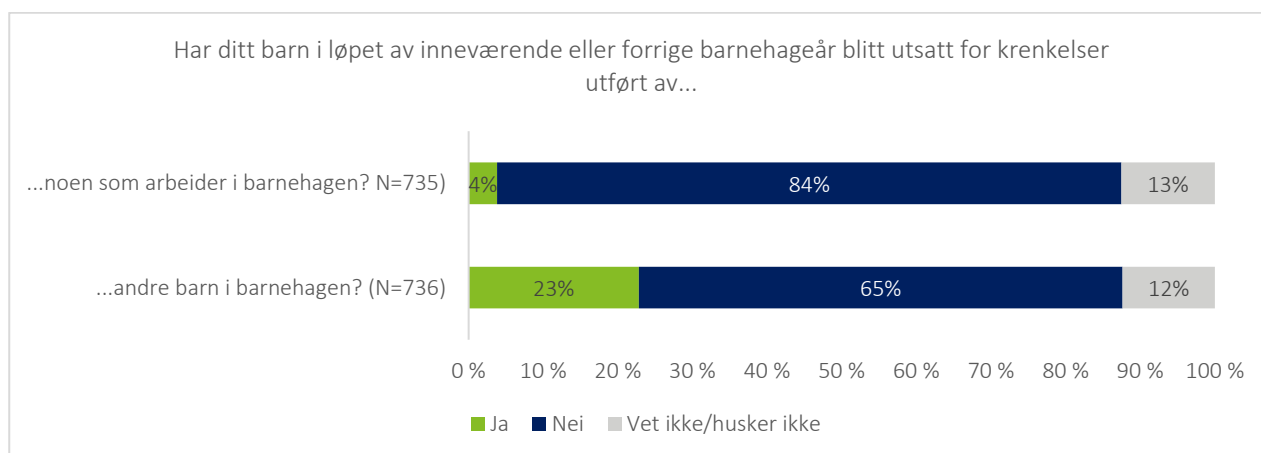
“Når det kommer til at barn krenker barn, er utfordringen med lovendringen å skille mellom krenkelse og det som er egentlig kun et engangstilfelle som ikke utløser aktivitetsplikt. Er det tvilstilfeller blir dette tatt opp på avdelingsmøter og diskutert. Men det vil alltid kunne være tvil.”

- Ansatt i kommunal barnehage

Både mobbeombudene og Foreldreutvalget for barnehager mottar enkelte henvendelser fra foreldre som opplever at deres barn utsettes for krenkelser, uten at dette følges opp og håndteres på tilfredsstillende vis av barnehagen. Flere mobbeombud viser til at henvendelser gjerne handler om utestengelse fra lek. Et mobbeombud peker også på at de ser en økning i antall henvendelser der begrepet *vold* blir benyttet. Samtidig blir det både fra mobbeombudene og fra flere av barnehagene pekt på at det tidvis kan være svært utfordrende at barnehagen og foreldrene har ulikt syn på hva som er situasjonen. Det blir eksempelvis vist til tilfeller der foreldre ser sitt barn stå alene og opplever at barnet er utestengt, mens de ansatte i barnehagen ser barnet stå og vente på tur.

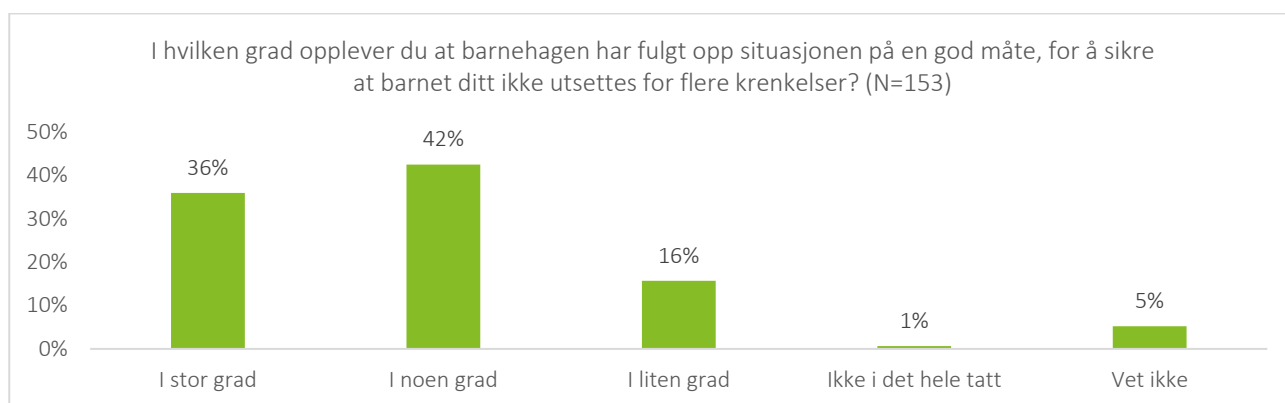
Foreldrene som besvarte spørreundersøkelsen, ble spurt om hvorvidt barnet deres i løpet av inneværende eller forrige barnehageår har blitt utsatt for krenkelser utført av henholdsvis noen som arbeider i barnehagen eller andre barn i barnehagen. Figur 13 viser at fire prosent av foreldrene har opplevd at barnet har blitt krenket av noen som arbeider i barnehagen, mens 23 prosent i samme tidsperiode oppgir at de har opplevd at barnet har blitt krenket av andre barn i barnehagen. Vi må her ta forbehold om at svarene er basert på subjektive vurderinger gjort av foreldrene med hensyn til hva som er å anse som en krenkelse, og at denne vurderingen kan variere en del fra person til person.

Figur 13: Andel foreldre som opplyser at deres barn har blitt utsatt for krenkelser



Av foreldrene som oppgir at barnet har blitt utsatt for krenkelser, opplyser et klart flertall (85 prosent) at barnehagen er kjent med at barnet har blitt utsatt for krenkelser. I litt over halvparten av tilfellene blir det vist til at det var en av foreldrene som meldte fra til barnehagen om krenkelsen, mens omtrent en fjerdedel av respondentene oppgir at ansatte i barnehagen meldte fra om at barnet hadde blitt utsatt for en krenkelse. Det varierer imidlertid i hvilken grad foreldrene opplever at barnehagen har fulgt opp situasjonen på en god måte, for å sikre at barnet ikke blir utsatt for flere krenkelser. Figur 14 viser at litt under halvparten av respondentene opplever at dette *i noen grad* er tilfelle, mens litt mer enn en tredjedel av respondentene svarer at barnehagen *i stor grad* har fulgt opp situasjonen på en god måte. Andelen som svarer *i liten grad*, er høyere blant foreldre med barn i kommunale barnehager (18 prosent) enn i private barnehager (10 prosent), men andelen som svarer *i stor grad* er samtidig også noe høyere i kommunale barnehager enn i private.<sup>66</sup>

Figur 14: Foreldrenes opplevelse av barnehagens oppfølging av krenkelser



I fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen kommer det frem enkelte eksempler på hendelser der foreldre opplever at de ansatte i barnehagen ikke har grepet inn når en krenkelse har skjedd, og heller ikke har gjort tilstrekkelig for å forebygge ytterligere krenkelser. På den annen side er det også foreldre som viser til at de opplever at ansatte i barnehagen raskt griper inn ved situasjoner mellom barna som kan defineres som krenkelser, og jobber aktivt for å skape et trygt og godt miljø for alle barna. En forelder bemerker også at vedkommende har erfart at terskelen for å gripe inn varierer mye mellom de ansatte. I intervju viser en foreldreprerentant til det som karakteriseres som en alvorlig mobbesak mellom barn i barnehagen. I den aktuelle saken opplyses det at foreldrene opplevde at situasjonen ble bagatellisert av barnehagens ledelse, som henviste til at «barn er barn, og det er sånt som skjer». Situasjonen opplyses å ha vedvart over tid, til foreldrene bestemte seg for å bytte barnehage fordi de opplevde manglende vilje i barnehagen til å gjøre noe med problemene. Imidlertid har problemene fortsatt, og flere barn opplyses å bli krenket over tid. Det vises til at personalet gjør sitt beste, men at bemanningen er for lav til å håndtere de store utfordringene i barnegruppen, og at ledelsen i tillegg fremstår som lite villig til å gjøre noe med situasjonen.

### 6.3.3 Barnehagens forebyggende arbeid for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø

Flere barnehager og barnehageeiere vektlegger viktigheten av at de har en plan for et trygt og godt barnehagemiljø, enten utarbeidet av barnehageeier eller barnehagen selv, og at dette bidrar til systematikk i det forebyggende arbeidet. Det er imidlertid ikke alle barnehagene som har en slik plan. Blant barnehagene der det er gjennomført intervju gjelder dette begge barnehagene i *Liten kommune*, der verken barnehagen selv eller barnehageeier har utarbeidet en plan for arbeidet med trygt og godt barnehagemiljø. I begge disse barnehagene vises det likevel til at temaet jevnlig er på agendaen, og jobbes aktivt med. Samtidig viser ansatte i en av disse barnehagene til at de ser behov for tydelige rutiner i dette arbeidet, og at dette bør komme på plass.

Som omtalt i kapittel 4, blir det fra flere barnehager vist til at de benytter verktøy for å kartlegge de ansattes relasjoner til hvert enkelt barn i barnehagen. Det blir vist til at gode relasjoner mellom ansatte og barnegruppen er sentralt for å forebygge krenkelser. Flere av barnehagene – både kommunale og private - viser til et kartleggingsskjema utviklet av Kari

<sup>66</sup> Svarfordelingen kan påvirkes av at det er betydelig flere respondenter med barn i kommunal barnehage enn i privat barnehage. Hvert svar fra foreldre med barn i privat barnehage får dermed større prosentvise utslag.

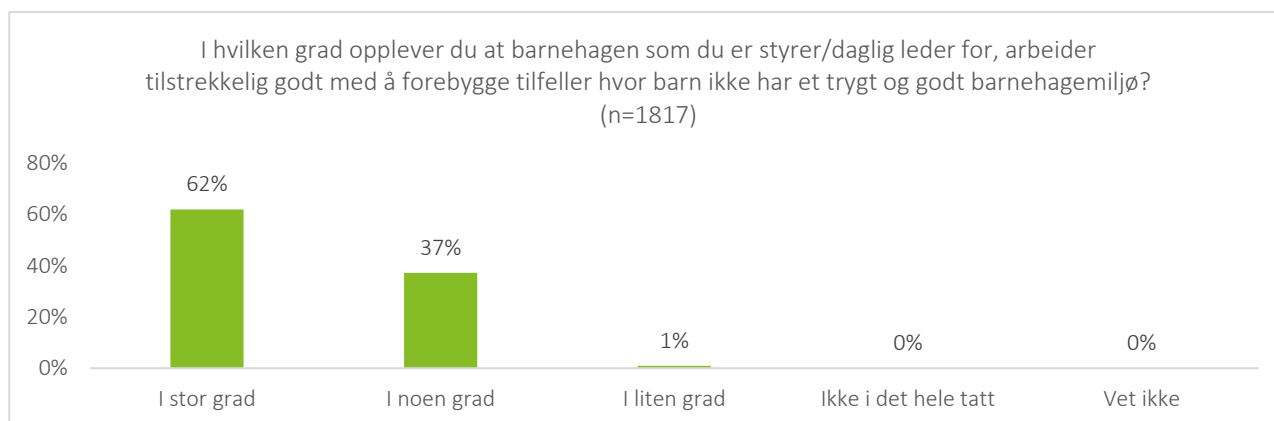
Pape, som blir benyttet i dette arbeidet. I den private barnehagen i *Liten kommune* vises det til at dette er en type verktøy barnehagen har fått kjennskap til gjennom deltakelse i ReKomp<sup>67</sup> i regi av kommunen, og at bruken av kartleggingsverktøyet har hatt en positiv påvirkning på hvordan de jobber i barnehagen. Kartleggingen har bidratt til økt oppmerksomhet på relasjoner og samhandling mellom voksne og barn i barnehagen, og økt forståelse for hvordan voksnes handlinger i noen tilfeller kan oppleves som krenkende for barn. Fra flere barnehager gis det også eksempler på andre verktøy som blir benyttet i det forebyggende arbeidet.

Det å arbeide for å sikre et godt psykososialt arbeidsmiljø for de voksne i barnehagen blir også fremhevet av flere som viktig med hensyn til å sikre at barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Tilstedeværende voksne er videre noe som vektlegges både av flere barnehageledere og ansatte i barnehager. Det blir fremhevet at barnehagene har rettet mer oppmerksomhet enn før mot det å være tett på barna i lek, og å dele barna oftere inn i små grupper. Dette fremheves av flere av de intervjuede som viktig både for å kunne veilede barna i lek og samspill, og for raskt å fange det opp dersom det oppstår utfordringer mellom barna. Det at barna lærer seg verktøy for å kommunisere med hverandre blir også trukket frem som viktig.

Flere barnehager og enkelte representanter for barnehageeiere og barnehagemyndigheter som er intervjuet vektlegger også det å jobbe systematisk med ansattes atferd overfor barna. Det blir vist til at dette blant annet handler om å jobbe med barnesynet i personalgruppen, og å jobbe for å sikre en god tilbakemeldingskultur blant de ansatte. Flere viser til at dette er tema det arbeides mye med, og at det er nødvendig å jobbe kontinuerlig med disse temaene. Det er også en del forskjell på barnehagene, blir det kommentert, og noen har jobbet mer eller bedre med disse temaene enn andre. Det blir vist til at det å rette økt oppmerksomhet mot barnesyn og samhandlingen med barna, handler om å unngå situasjoner der ansatte krenker barn gjennom sine handlinger eller måten de snakker til barn på.

I spørreundersøkelsen til styrere ble respondentene bedt om å svare på hvorvidt de som styrere opplever at barnehagen arbeider tilstrekkelig godt med å forebygge tilfeller der barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Som det går frem av figur 15 svarer over halvparten av styrerne (62 prosent) at de *i stor grad* opplever at barnehagen arbeider tilstrekkelig godt med å forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Det er imidlertid også 37 prosent av styrerne som svarer at dette *i noen grad* er tilfelle. Det er enkelte forskjeller mellom kommunale og private barnehager, ved at andelen styrere som svarer *i stor grad* er noe lavere i kommunale barnehager (56 prosent) enn i private barnehager (67 prosent). Videre er andelen som svarer *i stor grad* en god del lavere blant barnehager i små kommuner (51 prosent) enn blant barnehager i store kommuner (65 prosent).

Figur 15: Styrernes oppfatning om det forebyggende arbeidet

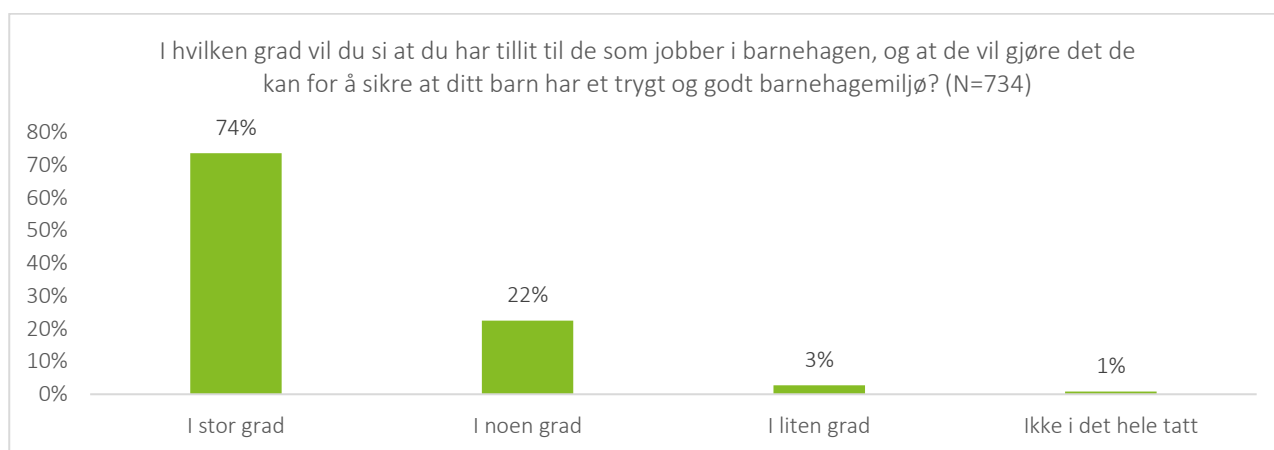


<sup>67</sup> Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (ReKomp) er en nasjonal ordning for kompetanseutvikling, der behov for kompetanseutvikling meldes til statsforvalteren, og statsforvalteren gir økonomisk støtte til barnehageeiere og universitet og høyskoler som deltar i samarbeidet.

Respondentene som svarte *i liten grad* på spørsmålet om forebyggende arbeid, fikk et oppfølgingsspørsmål der de ble bedt om å angi årsakene til at barnehagen ikke jobber tilstrekkelig godt med det forebyggende arbeidet.<sup>68</sup> Det var mulig å krysse av for flere årsaker. Nærmere 80 prosent viser til at det er vanskelig å prioritere det forebyggende arbeidet, mens ca. 40 prosent peker på manglende kompetanse blant de ansatte som en årsak. I tillegg viser halvparten av respondentene til at det er andre årsaker, og i fritekst peker de i all hovedsak på manglende bemanning og ressurser som en sentral forklaring. I tillegg er det én styrer som viser til at personalet i barnehagen har vært negative til definisjonen av begreper og den generelle tanken bak loven. I kapittel 6.4 kommer vi nærmere inn på ulike faktorer som kan påvirke graden av regeletterlevelse og måloppnåelse for bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII.

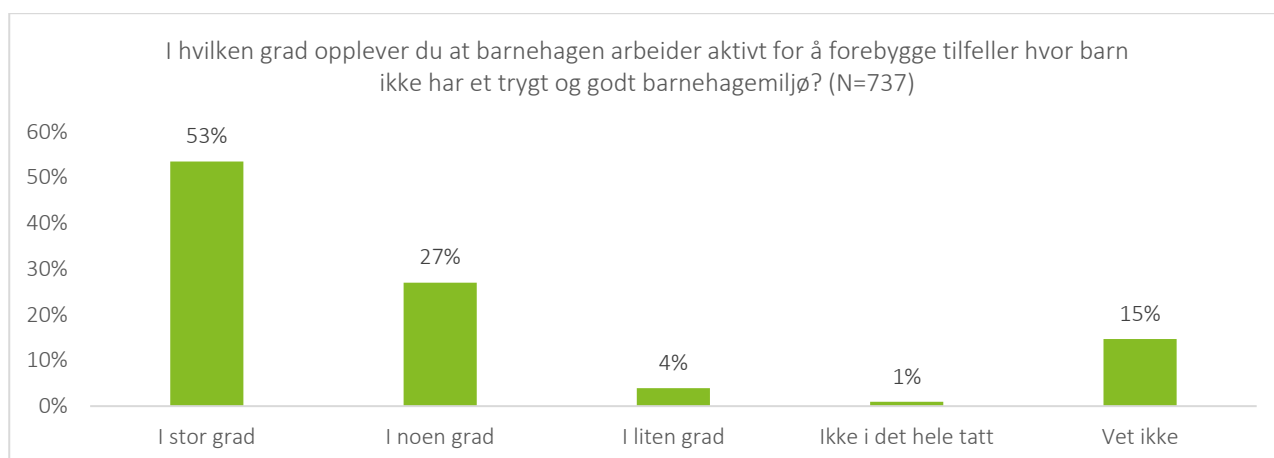
Til tross for at en betydelig andel av foreldrene som har besvart spørreundersøkelsen har erfart at barnet deres har blitt utsatt for krenkelser, viser spørreundersøkelsen at tilliten til de som jobber i barnehagen er høy når det gjelder barnehageansattes arbeid for å sikre at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø. Figur 16 viser at 74 prosent av foreldrene som har besvart undersøkelsen, oppgir at de *i stor grad* har tillit til at de som jobber i barnehagen vil gjøre det de kan for å sikre at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø.

Figur 16: Foreldrenes grad av tillit til de som jobber i barnehagen



Et flertall av foreldrene som har besvart undersøkelsen opplever også at barnehagen arbeider aktivt for å forebygge tilfeller hvor et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Som det går frem av Figur 17 er det 53 prosent som *i stor grad* opplever dette, mens 27 prosent svarer *i noen grad* på spørsmålet.

Figur 17 Foreldrenes oppfatning om det forebyggende arbeidet



<sup>68</sup> Dette gjaldt 18 respondenter.

Det er foreldre med barn i de aller minste barnehagene (25 barn eller færre) som i størst grad opplever at barnehagen har et aktivt forebyggende arbeid. Blant disse foreldrene svarer hele 67 prosent *i stor grad* på spørsmålet. Foreldre med barn i de største barnehagene, med mer enn 120 barn, er samtidig den foreldregruppen som i nest størst grad opplever at barnehagen har et aktivt forebyggende arbeid. Blant disse foreldrene svarer 60 prosent *i stor grad*. Med andre ord synes ikke svarfordelingen å ha en systematisk samvariasjon med barnehagens størrelse.

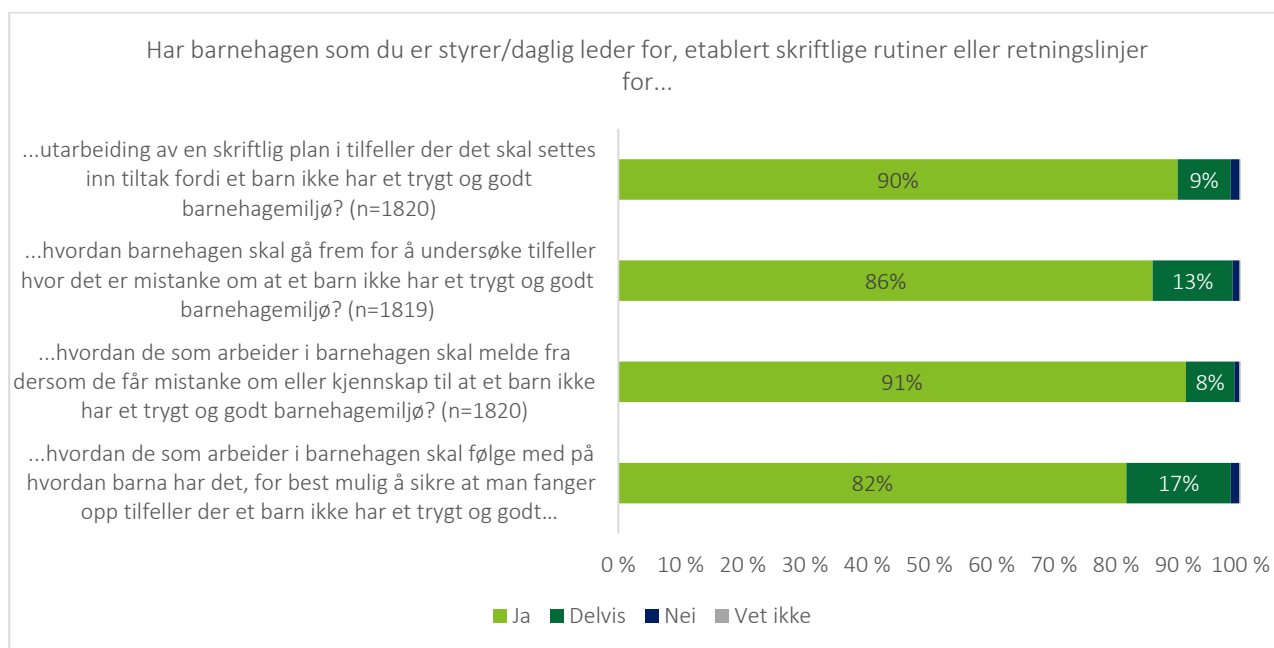
Videre svarer en større andel av foreldrene med barn i privat barnehage (62 prosent) *i stor grad* på spørsmålet enn foreldre med barn i kommunal barnehage (52 prosent).<sup>69</sup>

### 6.3.4 Etterlevelse av aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten skal bidra til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten innebærer en plikt til å følge med, en plikt til å melde fra og en plikt til å undersøke. I tillegg innebærer aktivitetsplikten en plikt til å sette inn tiltak for å sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø, samt en plikt til å lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak.

I spørreundersøkelsen ble styrerne spurt hvorvidt barnehagen har skriftlige rutiner eller retningslinjer som omtaler de ulike delene av aktivitetsplikten. Som fremstilt i Figur 18, svarer de aller fleste styrerne *ja* på spørsmål om barnehagen har skriftlige rutiner eller retningslinjer som omtaler de ulike pliktene. Det er ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på eierskap.

Figur 18: Skriftlige rutiner for aktivitetsplikten



For alle delspørsmålene er det en tendens til at styrerne i de største barnehagene i større grad svarer at de har skriftlige rutiner eller retningslinjer, enn styrerne i de minste barnehagene.

#### 6.3.4.1 Plikten til å følge med, melde fra og undersøke

Mange av de intervjuede barnehagelederne og barnehageansatte påpeker viktigheten av å sikre tilstrekkelig observasjon av barna i barnehagen, for å ivareta plikten til å følge med. Fra ansatte i flere barnehager vises det også til en økt bevissthet knyttet til det å følge med på hvordan barna har det, og økt bevissthet rundt samspillet både mellom barn og mellom barn og voksne. I flere tilfeller vises det til økt bruk av små grupper for at de ansatte bedre skal kunne se det enkelte barn og observere samspillet mellom barna. Det vises til at det også er enklere å prate med barna i små grupper.

<sup>69</sup> I undersøkelsen er det betydelig flere respondenter med barn i kommunal barnehage enn det er respondenter med barn i privat barnehage. Dette medfører at enkeltsvar får større prosentvise utslag for foreldre med barn i privat barnehage.

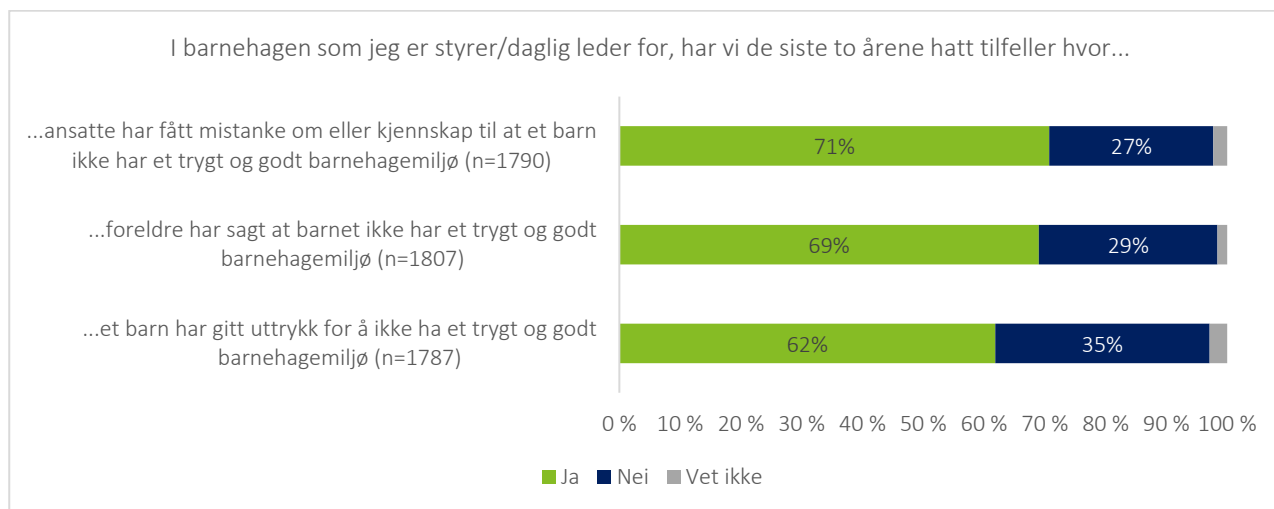


Samtidig blir det i intervju påpekt fra flere ledere og ansatte i barnehager at det kan være vanskelig å vite når aktivitetsplikten utløses, og det er behov for å melde fra til styrer. Det kan være lett å misforstå signaler, og barn kan til tider si ting som ikke stemmer, blir det kommentert. I en av barnehagene har derfor personalet diskutert seg frem til at det er behov for å observere og dokumentere hendelser en god stund før de tar det videre. Samtidig blir det fra en av de andre barnehagene fremhevet at plan for et trygt og godt barnehagemiljø som er utarbeidet av barnehageeier, beskriver godt hva det vil si at et barn ikke har det trygt og godt, og det er gitt eksempler på uttrykk hos barn dersom de ikke har det bra. Fra flere barnehager blir det vist til at regelverket har bidratt til at saker som gjelder bekymringer rundt barns trivsel og hvordan de har det i barnehagen, blir mye raskere tatt tak i og fulgt opp enn det som tidligere var tilfelle.

Som omtalt i kapittel 4.2 viser imidlertid evalueringen at forståelsen av hva som utløser aktivitetsplikten, varierer. En del barnehager og barnehageeiere knytter aktivitetsplikten direkte opp mot forekomsten av krenkelsler, og det blir vist til at en skriftlig plan vil utarbeides dersom et barn blir krenket i barnehagen. Denne forståelsen er ikke i samsvar med lovforarbeidenes presiseringer knyttet til hvordan aktivitetsplikten skal forstås, og kan bidra til at terskelen for å melde fra til styrer, undersøke og sette i verk tiltak blir høyere enn det som er intensjonen med lovbestemmelsen.

Spørreundersøkelsen rettet mot barnehagestyrere viser at et flertall av barnehagene har erfaring med situasjoner der ansatte har fått mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt, og/eller situasjoner der foreldre eller barnet selv gir uttrykk for at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Som det går frem av figur 19 viser et flertall av respondentene (71 prosent) til at det har forekommet at ansatte har fått mistanke om eller kjennskap til dette, og andelen som viser at enten foreldre eller barnet selv har sagt fra er også høy. Samtidig er det 27 prosent av styrerne som svarer at det i løpet av de to siste årene ikke har forekommet at ansatte i barnehagen har fått mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt.

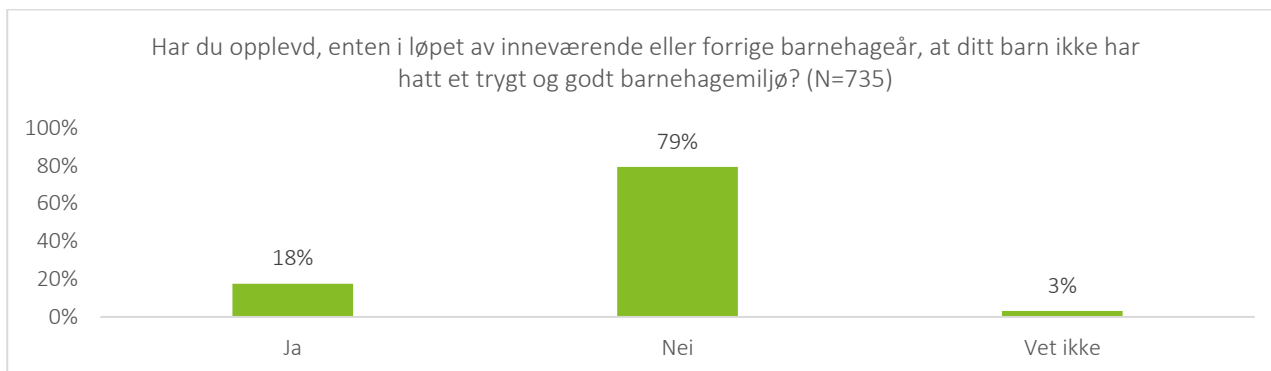
Figur 19: Andel barnehager der det har oppstått mistanke eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt



For alle de tre spørsmålene er andelen som svarer *ja* større i kommunale barnehager enn i private barnehager. Blant de private barnehagene er det også en del forskjeller, og andelen som svarer *ja* er lavest i de enkeltstående private barnehagene. Dette er i de fleste tilfeller også de minste barnehagene målt i antall barn.

Foreldrene som har besvart spørreundersøkelsen, fikk spørsmål om hvorvidt de har opplevd, enten i løpet av inneværende eller forrige barnehageår, at barnet ikke har hatt et trygt og godt barnehagemiljø. Figur 20 viser at et klart flertall av foreldrene svarer *nei* på dette spørsmålet, men at det likevel også er nærmere en femtedel av respondentene (18 prosent) som opplyser at dette er noe de har opplevd.

Figur 20 Andel foreldre som har opplevd at barnet ikke har hatt et trygt og godt barnehagemiljø



En styrer viser til at det er positivt at lovverket har tydeliggjort krav til barnehagenes oppfølging dersom et barn ikke har det trygt og godt, og peker konkret på at regelverket gjør at man må ta alle bekymringer fra foreldre på alvor, og undersøke situasjonen. Tilsvarende blir det av flere barnehagelærere i en annen barnehage vist til at regelverket bidrar til at barnehagen nå er mer lydhør overfor foreldre når de løfter bekymringer. Det blir vist til at også i situasjoner der barnehagen ikke har opplevd situasjonen som bekymringsfull, må de nå gjøre en undersøkelse dersom foreldre løfter en bekymring. Dette kan føre til at barnehagen ser ting på en ny måte, og det kan dukke opp forhold som barnehagen ikke var klar over. Samtidig vises det til at det kan være utfordrende å vite hvordan man skal gå frem videre dersom barnehagen og foreldrene, etter at undersøkelsen er gjennomført, ikke har samme oppfatning av om det er behov for tiltak eller ikke.

“Det er positivt at disse lovbestemmelsene kom, fordi det skjerper oss enda litt mer. Vi må også forholde oss til det hvis foreldre har bekymring. Man sikrer at alle bekymringer blir tatt på alvor.”

- Styrer i privat barnehage

#### 6.3.4.2 Plikten til å iverksette tiltak og lage en skriftlig plan

De fleste intervjuede fra barnehager har erfaring med saker der barn ikke har hatt det trygt og godt, og at det har vært behov for å sette i verk tiltak. Det varierer samtidig hvorvidt det er utarbeidet skriftlige planer. Den kommunale barnehagen i *Liten kommune* har ifølge både styrer og øvrige ansatte som er intervjuet ikke erfaring fra situasjoner der de har vurdert at det har vært behov for å utarbeide en skriftlig plan. Kommunen har heller ikke laget noen mal for en slik plan. Både i *Stor kommune* og *Mellomstor kommune* har barnehagene erfaring med å utarbeide skriftlige planer. Alle de private barnehagene som inngår i utvalget har også erfaring med utarbeidelse av skriftlige planer.

Fra barnehagen i *Liten kommune*, der det ikke har blitt utarbeidet noen skriftlige planer for enkeltbarn, viser ansatte til at dette ikke har vært nødvendig da saker har blitt tatt raskt tak i og håndtert før det ble nødvendig å utarbeide en plan. De ansatte viser til at dette også gjelder saker som har handlet om hvordan voksne snakker til barn. Samtidig blir det fra den kommunale barnehagen i *Stor kommune* vist til at de heller utarbeider for mange enn for få skriftlige planer, og at barnehagen på intervjudtidspunktet har flere pågående aktivitetsplaner. En pedagogisk leder viser til at man gjerne fulgte opp og iverksatte tiltak også tidligere, men da var det ikke vanlig å skriftliggjøre dette slik man gjør nå. Nå utarbeides det alltid skriftlige planer i slike tilfeller, noe som ifølge den pedagogiske lederen bidrar til å sikre tydeligere oppfølging og struktur. Det blir trukket frem at den skriftlige planen oppleves å være et godt verktøy i saker der det er behov for å sette inn tiltak.

Samtidig som flere viser til nytten av å lage en skriftlig plan, blir det også fra noen av barnehagene vist til at man gjerne prøver ut noen tiltak først, før man vurderer behovet for å utarbeide en skriftlig plan. Den skriftlige planen blir i disse tilfellene benyttet dersom de første tiltakene som prøves ut viser seg å ikke ha ønsket effekt. Barnehagelærere i en barnehage viser for eksempel til at de har hatt en sak der foreldre tok kontakt fordi barnet ikke var inkludert i leken. Det ble iverksatt tiltak for å sørge for at barnet ble bedre inkludert i leken, og fra barnehagen blir det vist til at man lyktes godt med disse tiltakene. Imidlertid blir det opplyst at det ikke ble utarbeidet en skriftlig plan i dette tilfellet, da årsaken til manglende inkludering ikke var at andre barn aktivt utestengte det aktuelle barnet. Dersom tiltakene ikke hadde hatt effekt, ville de ha utarbeidet en skriftlig plan i den videre prosessen, blir det påpekt. En mor som er intervjuet forteller

også om en situasjon mellom to barn, som oppleves å bli godt håndtert av barnehagen. Det ene barnet hadde det ikke trygt og godt, og det ble satt inn tiltak for å bedre relasjonen mellom barna. Tiltakene hadde ifølge moren god effekt. Det ble imidlertid ikke utarbeidet noen skriftlig plan som beskrev tiltakene.

En styrer poengterer at dersom det er et enkelttilfelle der et barn for eksempel blir utestengt, så vil det ikke bli utarbeidet en skriftlig plan. Da vil barnehagen ta tak i den konkrete situasjonen og arbeide forebyggende for å unngå at det skjer igjen. Dersom det imidlertid er et mønster eller noe som gjentar seg, vil barnehagen lage en skriftlig plan. Styreren viser til at saken må opp til et visst alvorlighetsnivå for at det skal bli utarbeidet en skriftlig plan. Samtidig opplever vedkommende at i de sakene det er aktuelt å lage en skriftlig plan, så er dette et godt arbeidsverktøy. Som styrer gir det mulighet til å følge prosessen også dersom saken følges opp av andre ansatte i barnehagen.

En privat barnehageeier viser også til at det utarbeides skriftlige planer i stadig flere av barnehagene, noe som anses som positivt. Det at en barnehage ikke har noen skriftlige planer er ifølge barnehageeieren ikke et sunnhetstegn, og kan indikere manglende bevissthet rundt temaet og aktivitetsplikten. En kommunal barnehageeier opplyser også at det i faste møter med styrerne etterspørres antall saker de har som følges opp etter aktivitetsplikten. Barnehageeier etterspør også jevnlig status i disse sakene. I tillegg følger kommunen opp et lite antall saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt.

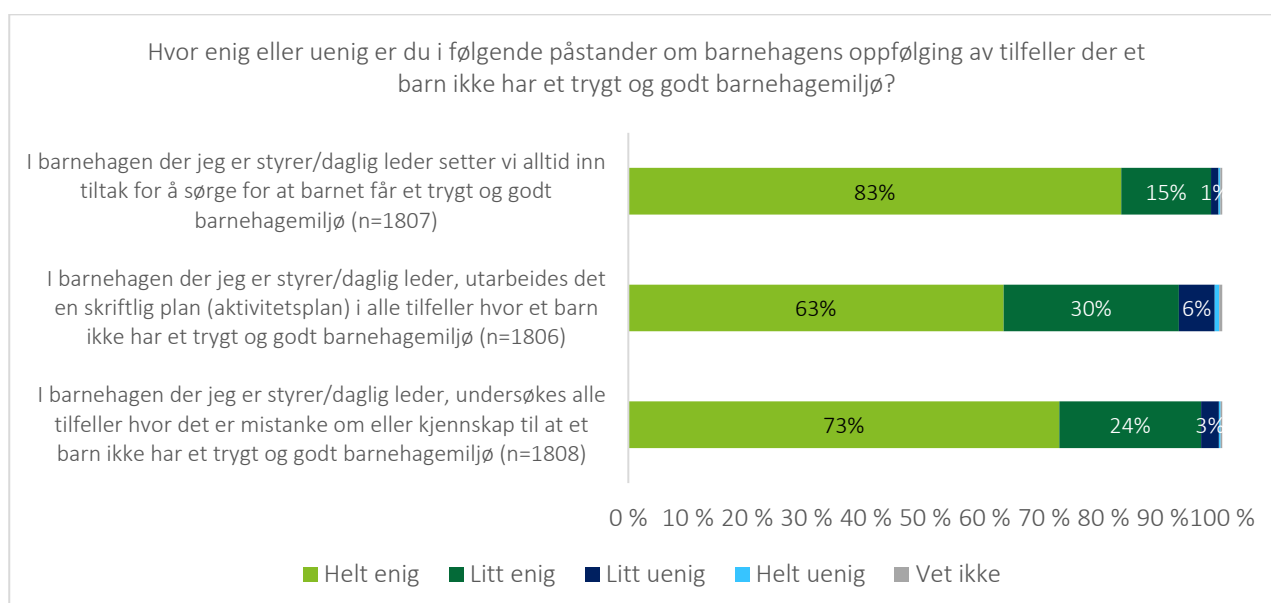
“Det er alltid nyttig å lage en plan. Det er greit for meg som styrer siden jeg har et pedagogisk ansvar. Da kan jeg etterspørre hvordan det går med tiltakene. Det er enklere å ta tak i når det er skriftliggjort. Det er et godt arbeidsredskap.”

- Styrer i privat barnehage

I et av statsforvalterembetene er det gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, med særskilt fokus på kapittel VIII. Fra det aktuelle embetet blir det pekt på at terskelen for utarbeidelse av aktivitetsplan var høy hos barnehagene, uten at dette ble fanget opp av barnehagemyndigheten. Dette bekreftet en bekymring hos statsforvalter for om regelverket er tilstrekkelig implementert.

I spørreundersøkelsen ble styrerne bedt om å ta stilling til noen påstander om barnehagens oppfølging av tilfeller der et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Svarene bekrefter langt på vei at oppfølgingen varierer, og at det ikke alltid utarbeides en skriftlig plan selv om det blir satt inn tiltak i en sak. Et klart flertall av styrerne (83 prosent) er helt enige i at det alltid settes inn tiltak i tilfeller der et barn ikke har det trygt og godt, mens en lavere andel av respondentene (63 prosent) er helt enige i at det alltid blir utarbeidet en skriftlig plan (se figur 21).

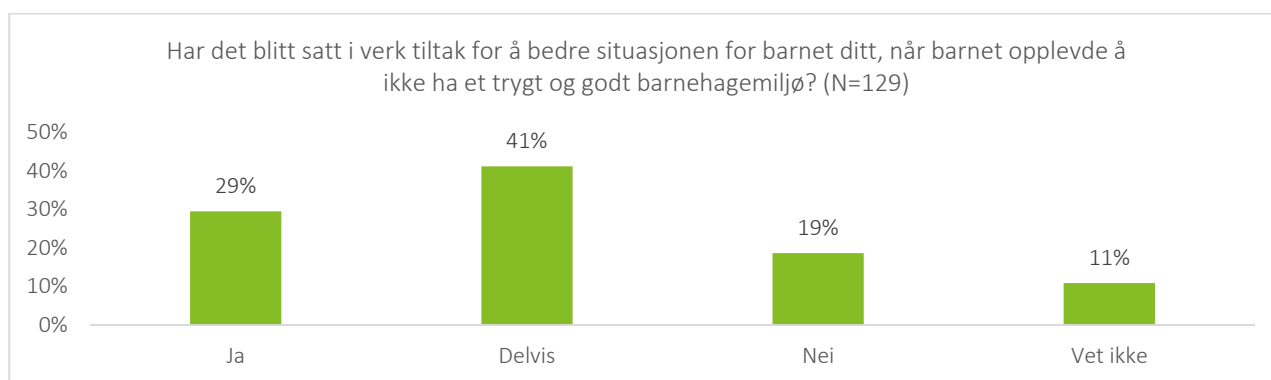
Figur 21: Oppfølging av tilfeller der et barn ikke har det trygt og godt



Styrerne fikk også spørsmål om hvorvidt de opplever at det å lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) er et nyttig verktøy for å følge opp tilfeller hvor et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. 61 prosent av styrerne svarer at det å lage en skriftlig plan *i stor grad* oppleves som et nyttig verktøy, mens 33 prosent svarer at dette *i noen grad* er tilfelle. Tre prosent av styrerne mener at en skriftlig plan *i liten grad* er et nyttig verktøy.

Foreldrene som i spørreundersøkelsen svarte at de har opplevd at barnet ikke har hatt et trygt og godt barnehagemiljø, fikk noen oppfølgingsspørsmål for å kartlegge deres erfaring med hvordan denne situasjonen har blitt fulgt opp. I underkant av en tredjedel av respondentene (29 prosent) svarer *ja* på spørsmålet om det har blitt satt i verk tiltak. 41 prosent av respondentene opplyser at dette *delvis* var tilfelle, mens omtrent en av fem respondenter (19 prosent) svarer at det ikke har blitt satt i verk tiltak for å bedre situasjonen for barnet (se figur 22).

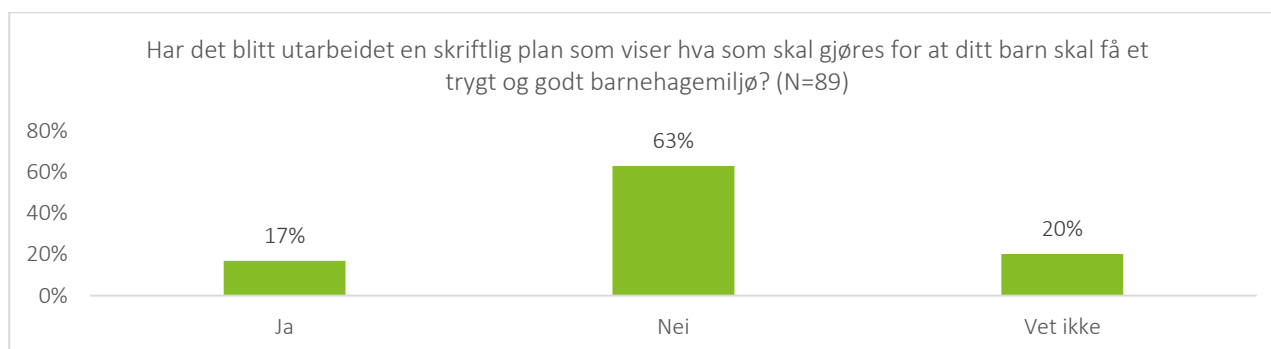
Figur 22: Foreldres erfaring med iverksetting av tiltak



Det er stor variasjon blant foreldrene når det gjelder hvorvidt de har opplevd at tiltak har blitt iverksatt innen det de mener er «rimelig tid». 39 prosent av foreldrene som svarer at det har blitt satt i verk tiltak, mener at tiltakene ble satt i verk innen rimelig tid, mens 42 prosent mener at dette delvis var tilfelle. 17 prosent av respondentene svarer at de *ikke* mener tiltak ble satt i verk innen rimelig tid.

Som det går frem av figur 23 svarer videre et flertall av foreldrene (63 prosent) at det ikke har blitt utarbeidet en skriftlig plan som en del av oppfølgingen av situasjonen der barnet ifølge forelderens ikke hadde et trygt og godt barnehagemiljø. Blant de som svarte at det har blitt utarbeidet en skriftlig plan, varierer det også hvorvidt dette oppleves å være/ha vært et hensiktsmessig verktøy for å bedre situasjonen for barnet. 40 prosent svarer *nei* på spørsmål om dette (N=15). Styrerne oppfatter med andre ord i betydelig større grad enn foreldrene at den skriftlige planen er et nyttig verktøy.

Figur 23: Foreldrenes erfaring med utarbeidelse av skriftlig plan



Fra flere mobbeombud blir det vist til at de ofte blir involvert i saker fordi det mangler systematikk i oppfølgingen av et barn som ikke oppleves å ha et trygt og godt barnehagemiljø, for eksempel at det ikke utarbeides en skriftlig plan. Det blir pekt på at barnehagene også kan være rådville med hensyn til hvilke tiltak som bør settes inn, eller barnehagen og foreldrene har et veldig ulikt syn på situasjonen, og dialogen fremstår som fastlåst. Enkelte viser også til at de opplever at bemanningsutfordringer i barnehagene påvirker oppfølgingen. Blant annet peker mange representanter fra barnehager på at det er en utfordring å finne tid til møter for evaluering av tiltak, og dermed kan resultatet bli at det ikke

blir gjennomført evaluering, eller at dialogen med foreldrene uteblir. Det vises også til at tiltakene i noen tilfeller fremstår som så generelle at det blir uklart hva som egentlig skal gjøres. Som eksempel bemerkes det at det å sette inn en ekstra voksen er et vanlig tiltak, og at dette er ren matematikk. Imidlertid står det gjerne ingenting om hva den ekstra personen skal gjøre, og mobbeombudet stiller spørsmål ved hvor mye effekt tiltaket har dersom det ikke fremgår tydelig hva denne ekstra personen skal bidra med.

Fra mobbeombudene kommenteres det også at selv om lovverket har vært i kraft i tre år, så er det fremdeles nytt for barnehagene, og de ser at mange mangler både erfaring og gode støttesystemer. Dette bidrar til en svært variabel praksis blant annet når det gjelder bruk av skriftlige planer. Samtidig blir det fra mobbeombudene poengtert at de ser en positiv utvikling ved at stadig flere barnehager har gode systemer på dette området.

### 6.3.5 Etterlevelse av den skjerpede aktivitetsplikten

Den skjerpede aktivitetsplikten handler om situasjoner der en som arbeider i barnehagen krenker et barn, og innebærer blant annet en plikt til å melde fra til styrer dersom man får kjennskap til eller mistanke om at en som arbeider i barnehagen har krenket et barn.

Evalueringen viser at det er noe varierende praksis også når det gjelder etterlevelsen av denne bestemmelsen. I *Stor kommune* har barnehagemyndigheten gjennomført tilsyn knyttet til kapittel VIII, og det blir opplyst at noen av barnehagene fikk avvik. Til dels var dette knyttet til rutinene for oppfølging av saker der voksne krenker barn, og at det ikke var etablert rutiner som sikrer at eier blir varslet.

Mange av de som er intervjuet, og særlig ledere og ansatte i barnehager, viser samtidig til at bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt har bidratt til å rette oppmerksomhet mot temaet «voksne som krenker barn». Flere viser til at dette er et krevende tema, men det blir samtidig påpekt som positivt at regelverksendringen har ført til at dette er et tema man har blitt tvunget til å ta opp i barnehagene. Som omtalt i kapittel 4.2 har fokuset på den skjerpede aktivitetsplikten i flere barnehager bidratt til at det arbeides aktivt med tilbakemeldingskultur, og at det blir rettet oppmerksomhet mot hvordan voksne gjennom sin kommunikasjon kan krenke barn, i mange tilfeller ubevisst. Flere ansatte og ledere i barnehager viser i intervju til at regelverksendringen har bidratt å gjøre det enklere å si ifra til medarbeidere eller kollegaer dersom noen opptrer på en måte som kan være krenkende overfor barn, eller sier noe som kan oppfattes som krenkende. Det blir påpekt at det ikke lengre er et valg å gi beskjed, det er en plikt. Enkelte styrere og representanter for barnehageeiere bemerker også at regelverket gir tydeligere rammer for oppfølging av personalsaker, og gjør det enklere for ledere å følge opp utfordringer knyttet til ansattes atferd overfor barn. Med andre ord opplever mange av de intervjuede at bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt har bidratt til økt bevissthet blant barnehageansatte, og at man

"Begrepet «krenkelse» er kanskje noe jeg vil arbeide litt mer med. Altså hva som er krenkelse fra de voksne. Da er det ikke snakk om slag eller den slags alvorlige forhold, det handler mer om hvordan ting blir sagt."

i større grad enn før tar tak i og korrigerer en uheldig og muligens krenkende kommunikasjon og atferd i spillet mellom voksen og barn.

- Styrer i privat barnehage

Som omtalt i kapittel 4.2.4 kommer det i intervju med ledere og ansatte i flere barnehager samtidig frem at de fleste relaterer den skjerpede aktivitetsplikten primært til situasjoner der noen som arbeider i barnehagen snakker til eller om barnet på en uheldig og muligens krenkende måte. I omtalen av den skjerpede aktivitetsplikten er det få av de intervjuede som er opptatt av de særlig alvorlige krenkelsene, som for eksempel kan omfatte vold. Videre er det mange av lederne og de ansatte i barnehagene som når de omtaler den skjerpede aktivitetsplikten primært er opptatt av krenkelsen i seg selv, og hva som er en krenkelse, enn av den lovfestede plikten til å melde fra til henholdsvis styrer og barnehageeier.

Fra flere av barnehagene blir det også vist til at skjerpet aktivitetsplikt kan være utfordrende. Barnehageeier både i *Stor kommune* og *Mellomstor kommune* viser til at de har saker under oppfølging som gjelder skjerpet aktivitetsplikt. En privat barnehageeier kommenterer samtidig at det fremdeles er mye usikkerhet i barnehagene når det gjelder terskelen for å melde fra i henhold til den skjerpede aktivitetsplikten. Dette er derfor et tema som det jobbes aktivt med. En styrer bemerker også at en del ansatte i starten reagerte på diskusjonene rundt hva som kan være en krenkelse i spillet mellom voksne og barn, og at noen ansatte ble redde for å gjøre feil. Barnehagen har derfor arbeidet med å trygge de ansatte på at regelverket knyttet til skjerpet aktivitetsplikt ikke er ment som en overvåkning av de ansatte, men derimot

har som et viktig formål å rette oppmerksomhet mot hvordan voksne samhandler med barn, og at en dårlig relasjon også kan føre til dårlig kommunikasjon. I kommunens handlingsplan er det vektlagt at det skal være lav terskel for å gi tilbakemelding til kollegaer om hvordan de samhandler og kommuniserer med barna. Samtidig blir det fra ledelsen i flere av barnehagene som inngår i undersøkelsen, pekt på at barnehagen må jobbe enda mer med tilbakemeldingskulturen; for mange sitter det langt inne å si ifra til en kollega som de opplever krenker et barn, og det varierer også hvordan slike tilbakemeldinger tas imot.

De samme utfordringene bekreftes i intervju med ansatte i flere barnehager. Det blir i flere tilfeller vist til at barnehagen jobber med å senke terskelen for å gi beskjed til kollegaer dersom man observerer noe som ikke oppfattes som greit overfor et eller flere barn. Samtidig erfarer de ansatte at dette er krevende, og at det kan oppleves som ubehagelig å si fra til en kollega.

Når det gjelder kravet om å melde fra til styrer ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider i barnehagen krenker et barn, varierer det i hvilken grad dette blir praktisert i barnehagene. I én barnehage opplyser en gruppe ansatte i intervju at de er kjent med tilfeller der det har blitt varslet til styrer om voksne som krenker barn, men de er ikke kjent med hvordan dette har blitt håndtert videre. I en annen barnehage opplyser ansatte i intervju at de har hatt en situasjon i barnehagen der en voksen snakket til et barn på en måte som det ble reagert på. Dette ble tatt opp umiddelbart med den det gjaldt, men saken ble ikke løftet videre til ledelsen. Av intervju kommer det også frem at det har forekommet at en styrer har glemt å varsle barnehageeier om en sak som gjelder skjerpet aktivitetsplikt.

Det synes videre å være noen utfordringer knyttet til å håndtere saker som faller inn under skjerpet aktivitetsplikt i de tilfeller hvor styrer av barnehagen kan ha krenket et barn. I intervju med en representant for privat barnehageeier går det frem at det arbeides mye med å være tilgjengelig for de ansatte i slike tilfeller, men at det likevel oppleves som svært belastende å melde fra om krenkelser som omhandler egen sjef. Videre går det frem av fritekstsvaret i spørreundersøkelsen at det i foreldrestyrte barnehager kan oppstå særlige utfordringer med å melde fra om krenkelser av barn fra en som arbeider i barnehagen eller styrer fordi eierleddet består av foreldre som kan være inhabil i sakene det gjelder. Samtidig kan det i slike situasjoner oppstå utfordringer med å ivareta taushetsplikt som styret har i vurderingen av den enkelte sak. Det etterlyses klarere føringer på hvordan slike barnehager skal håndtere skjerpet aktivitetsplikt. I et tilfelle går det frem at en foreldrestyrt barnehage har kontaktet oppvekstsjefen i kommunen barnehagen ligger i, for veiledning og hjelp til å løse slike saker best mulig.

Noen av mobbeombudene kommenterer i intervju at en betydelig andel av sakene de involveres i handler om voksne som krenker barn. Dette er ikke nødvendigvis fordi det er flest av disse sakene, men fordi dette kan være svært utfordrende saker der det oftere enn i andre saker om krenkelser er behov for bistand utenfra.

#### **6.4 Forhold som kan påvirke regeletterlevelsen og informasjon om eventuell manglende etterlevelse**

Ulike forhold kan bidra enten til å fremme eller hemme etterlevelsen av regelverket. Gjennom både intervju, spørreundersøkelser og evalueringsworkshopen fremheves særlig enkelte faktorer som oppleves å hemme regeletterlevelsen, og fungere som barrierer med hensyn til å etterleve regelverket. Kapasitet i barnehagene er en slik hemmende faktor som blir fremhevet av flere aktører både gjennom intervju, workshop og spørreundersøkelser. I tillegg er det flere som i intervju peker på uklare rolle- og ansvarsforhold i sektoren som en hindring når det gjelder regeletterlevelse.

I intervju blir det videre vist til at uklare rolle- og ansvarsforhold synes å fungere som en barriere ikke bare når det gjelder regeletterlevelse i seg selv, med også når det gjelder det å få kjennskap til eventuell manglende regeletterlevelse. I tillegg fremheves det at manglende kjennskap til regelverket blant foreldre medfører at ulike myndighetsnivå ikke blir gjort kjent med manglende regeletterlevelse.

#### 6.4.1 Bemanning som en hindring for regeletterlevelse

Både i intervju og gjennom spørreundersøkelsene som er gjennomført, er det mange som viser til bemanningsutfordringer i barnehagene som en faktor som i stor grad påvirker oppfølgingen av bestemmelsene i kapittel VIII.

Fra flere barnehager og enkelte barnehageeiere vises det til økonomi og knapp bemanning som en utfordring med tanke på å jobbe så godt og systematisk med det forebyggende arbeidet som man skulle ønske. Representant for en privat barnehageeier som driver flere barnehager nasjonalt, peker på at rammebetingelsene tidvis kan medføre at barnehagene driver mer med «barnepass» og mindre med pedagogisk arbeid, noe som påvirker etterlevelsen av bestemmelsene i kapittel VIII.

Flere barnehageledere og -ansatte viser i intervju til at det generelt har vært vanskelig å finne tid til å jobbe godt med forståelsen av bestemmelsene, og at dette kan påvirke hvordan man jobber med psykososialt barnehagemiljø i praksis. Det er flere grunner til dette, blant annet vises det til at grunnbemanningen ofte er lav, sykefraværet er høyt og tilgangen til vikarer er knapp. I perioder med høyt sykefravær og bruk av vikarer opplyses dette å kunne påvirke barnehagens arbeid, i tillegg til at dette i seg selv kan føre til uro og usikkerhet hos barna, som igjen påvirker barnehagemiljøet. I spørreundersøkelsen til styrere er det også flere som løfter frem at barnehageansatte i stor grad har kompetansen til å ivareta et trygt og godt barnehagemiljø, samt avdekke og handle om det oppstår tilfeller der barn ikke har det trygt og godt, men at dette betyr lite når det ikke er tilstrekkelig med ansatte på jobb til å følge med og være tett på barna. Det blir i evalueringsworkshopen pekt på at det skjer mye mellom barn når voksne ikke er til stede, og at det er viktig å sikre tilstrekkelig bemanning både for å kunne fange opp og forebygge krenkelser og mobbing mellom barn.

«Kompetansen og viljen er stor på dette området, men vi mangler ressurser i form av bemanning.

Grunnbemanningen er for lav, sykefraværet for høyt og skulle vi være heldige å få vikar, mangler vikaren kompetanse og relasjoner til barna.»

- Styrer

Også ansatte i flere barnehager viser i intervju til viktigheten av tilstrekkelig bemanning i barnehagen for å kunne være tett på barna, veilede i lek og samspill og fange opp eventuelle utfordringer tidlig. Når det oppstår situasjoner der et barn ikke har det trygt og godt, peker også flere på at dette kan være krevende å følge opp grunnet manglende personalressurser. Det understrekes at det ikke nødvendigvis er kravene i kapittel VIII som gjør det utfordrende for barnehagene å etterleve regelverket, men rammene barnehagene jobber innenfor. Å følge opp et barn som ikke har det trygt og godt krever at deler av personalet på en avdeling må tilbringe tid borte fra avdelingen for å delta på møter, utforme tiltaksplaner og oppdatere tiltaksplaner etter evalueringsmøter. Det påpekes av enkelte at regelverket setter økte krav til barnehageansatte, men at det ikke er fulgt opp med økt tid eller ressurser til å planlegge og gjennomføre arbeidet med å etterleve regelverket i en arbeidshverdag som allerede er preget av tids- og kapasitetsmangel. I spørreundersøkelsen til barnehagestyrerne blir det vist til at bemanningsutfordringer i barnehagen fører til at de ansatte havner i situasjoner hvor de må prioritere hvilke krenkelser de skal ta tak i, og hvilke de ikke har kapasitet til å følge opp. Det vises til at dette oppleves som særlig vondt og tyngende for de ansatte. I intervju med en gruppe ansatte i en barnehage blir det fremhevet at manglende bemanning er den største utfordringen i arbeidet med å sikre et trygt og godt barnehagemiljø.

“Manglende bemanning er den største utfordringen i arbeidet med å sikre et trygt og godt barnehagemiljø for alle.”

- Ansatte i kommunal barnehage

Også i spørreundersøkelsen til foreldre er det mange som i fritekstkommentarer fremhever bemanningen i barnehagen som en vesentlig hindring med tanke på å sikre alle barna et trygt og godt barnehagemiljø. 129 av foreldrene som har besvart undersøkelsen, har valgt å legge inn en fritekstkommentar avslutningsvis. Av disse er det 37 foreldre som fremhever bemanningsutfordringer i barnehagen, og påpeker at dette påvirker muligheten til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Eksempler på kommentarer fra foreldre er:

- «Økt bemanning til barnehagene. Bemanningnormen slik den er i dag vil ikke kunne sikre et trygt barnehagemiljø. Fokus bør være økt tilstedeværelse og nok personale til enhver tid i barnehagens åpningstid.»
- «Mangel på personale utgjør en trussel mot et trygt barnehagemiljø»



I tillegg er det en god del foreldre som viser til at høyt sykefravær og vikarbruk i seg selv bidrar til usikkerhet og utrygghet blant barna.

Flere styrere tar også opp i intervju utfordringer knyttet stort sykefravær og utstrakt bruk av vikarer i barnehagen. Enkelte styrere viser til viktigheten av god informasjon og oppfølging av vikarer, og at høy turnover på vikarer fører til at barnehagen må drive kontinuerlig kompetanseheving av vikarene innenfor arbeidstiden. Konsekvensen er at vikarer mangler tilstrekkelig kompetanse for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø, og flere barnehagestyrere viser til at de dermed ikke kan være sikker på at det arbeides forebyggende med trygt og godt barnehagemiljø, at krenkelser ikke forekommer og at mulige krenkelser blir tatt tak i og fulgt opp.

#### 6.4.2 Utydelig ansvar for å sikre etterlevelse av regelverket

Som omtalt tidligere i rapporten, er det mange ulike aktører i barnehagesektoren som på ulikt vis har roller og ansvar relatert til det å sikre at regelverket etterleves:

- Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.
- Barnehagen skal ha et pedagogisk tilbud i samsvar med barnehageloven og rammeplanen, og det er styrer sitt ansvar å sørge for dette.
- Kommunen som barnehagemyndighet har som nevnt innledningsvis i kapittelet ansvar for å se til at barnehagene drives i samsvar med regelverket.
- Videre har statsforvalterne ansvar for å veilede kommuner og barnehager etter barnehageloven, og føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

I tillegg ivaretas de ulike rollene til dels av svært ulike aktører. Særlig fremtredende er dette når det gjelder barnehageeier, som kan være for eksempel en kommune, et større konsern som eier mange barnehager, et enkeltmannsforetak, en stiftelse, et lag eller en forening eller et aksjeselskap (AS). Noen enkeltstående private barnehager er eid av foreldre, eller styrer/daglig leder i barnehagen også er eier. I evalueringen merker vi oss at det er ulikt hvordan barnehageeierne følger opp barnehagene når det kommer til etterlevelse av bestemmelsene i kapittel VIII. I *Stor kommune* er det for eksempel etablert et internkontrollsystem særskilt rettet mot kapittel VIII, der det gjøres årlige egenvurderinger i barnehagene gjennom utfylling av et skjema utarbeidet av barnehageeier. Her etterspørres det om man har saker som følges opp, men det rapporteres ikke spesifikt på om det er utarbeidet skriftlige planer. Egenrapporteringen følges opp i faste møter mellom eier og den enkelte styrer. Eier har også utarbeidet rundskriv knyttet til temaet, med spesifikke krav blant annet knyttet til utarbeidelse av planer og informasjon til foreldre, i tillegg til at det er utarbeidet maler blant annet for skriftlig plan i henhold til aktivitetsplikten og et flytskjema for den skjerpede aktivitetsplikten. Også en av de store private barnehageeierne har utarbeidet felles planer, maler mv., og gjennomfører faste evalueringer av egen praksis i alle barnehagene, der forhold knyttet til kravene til trygt og godt barnehagemiljø er sentralt. Samtidig ser vi at eierrepresentant for en enkeltstående privat barnehage ikke vet sikkert om det foreligger en plan for trygt og godt barnehagemiljø i barnehagen, og ikke har noen system for oppfølging av barnehagens etterlevelse av krav i regelverket.

Figur 24: FUBs oversikt over klagevei i ulike typer saker

#### Klagevei i saker som gjelder:

- **enkeltbarn:** pedagogisk leder → styrer → barnehageeier → kommunen som barnehagemyndighet → Statsforvalter
- **avdeling:** pedagogisk leder → styrer → SU → barnehageeier → kommunen som barnehagemyndighet → Statsforvalter
- **ansatte:** styrer → barnehageeier → kommunen som barnehagemyndighet
- **barnehagen:** styrer → SU → barnehageeier → kommunen som barnehagemyndighet → Statsforvalter
- **styrer:** barnehageeier → kommunen som barnehagemyndighet → Statsforvalter

I evalueringen er det flere av de intervjuede, blant annet representanter for statsforvalterembeter og mobbeombud, som trekker frem uklare ansvarslinjer og manglende oversikt over ansvar og roller i sektoren som en utfordring. Særlig fremheves dette som en utfordring i situasjoner der foreldre opplever at barnehagen ikke oppfyller sine forpliktelser og ivaretar sitt ansvar for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø og hindre krenkelser i barnehagen.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har på sin nettside lagt ut en oversikt over hva som vil være riktig klagevei i ulike typer klagesaker i en barnehage, avhengig



av hva og hvem saken dreier seg om (Figur 24).<sup>70</sup> I mange tilfeller som gjelder psykososialt barnehagemiljø vil saken dreie seg om et enkeltbarn, og saksgangen vil ifølge FUB være å henvende seg til pedagogisk leder, deretter eventuelt styrer, barnehageeier, kommunen som barnehagemyndighet og til slutt statsforvalter ved behov.

I tillegg til aktørene som er nevnt i FUBs oversikt, og som har formelle roller og ansvar knyttet til barnehage, viser evalueringen at både de fylkesvise mobbeombudene og FUB tidvis blir kontaktet i tilfeller der foreldre opplever at barnehagen ikke gjør det de i henhold til regelverket skal gjøre for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Disse aktørene presiserer samtidig i intervju at de ikke har noen formell myndighet overfor barnehagene eller barnehageeierne, og at muligheten til å bistå derfor er avgrenset til veiledning – rettet mot foreldrene som tar kontakt, barnehagen, barnehageeier og/eller barnehagemyndighet.

“Det skjer veldig sjelden at foreldre kontakter Statsforvalteren. Men de henvendelsene vi faktisk får viser at noen foreldre blir møtt «der ute» på en måte som tyder på at regelverket ikke er godt nok forstått.”

- Representanter for statsforvalter

Mobbeombudene som er intervjuet, viser til et lavt antall henvendelser fra foreldre. I ett fylke var det snakk om tre henvendelser høsten 2023, og kun én sak hele barnehageåret 2022-23.<sup>71</sup> I et annet fylke fikk mobbeombudet ti henvendelser fra barnehageforeldre i løpet av 2023. Selv om det er noen variasjoner fra fylke til fylke, gir mobbeombudene generelt uttrykk for at de får få henvendelser fra barnehageforeldre. Både representanter for FUB, mobbeombudene og et statsforvalterembete gir i intervju uttrykk for at disse aktørene kontaktes i mindre grad enn man kunne forventet, og det blir kommentert at man har en opplevelse av at verken mobbeombudene eller FUB er tilstrekkelig godt kjent blant barnehagene eller blant foreldre. Et mobbeombud viser til at vedkommende har erfart å få flere henvendelser etter å ha deltatt i foreldremøter der foreldre har blitt kjent med at mobbeombudet eksisterer.

Fra flere statsforvalterembeter blir det også vist til usikkerhet når det gjelder hvorvidt kommunen som barnehagemyndighet blir kontaktet i tilfeller der foreldre opplever at barnehagen og barnehageeier ikke følger opp en sak godt nok. Flere aktører viser til at myndighetsnivået og den rollen kommunen har som barnehagemyndighet, er for lite kjent. Særlig pekes det på at man opplever at få foreldre er kjent med at man kan ta kontakt med kommunen som barnehagemyndighet. Fra et statsforvalterembete blir det kommentert at mange kommuner selv ikke klarer å skille mellom eierrollen og myndighetsrollen, og stilt spørsmål ved hvordan man da kan forvente at foreldre skal kjenne til myndighetsrollen og vite når de ulike aktørene kan kontaktes. Ifølge intervju har barnehagemyndigheten i *Stor kommune* mottatt noen få henvendelser fra foreldre som de har fulgt opp, mens barnehagemyndigheten i *Mellomstor kommune* og *Liten kommune* ikke er kjent med at myndigheten på noe tidspunkt har mottatt henvendelser fra foreldre om kapittel VIII.

I tillegg til usikkerhet når det gjelder myndighetsrollen, er det flere av de intervjuede som trekker frem noen utfordringer relatert til eierrollen. Det blir vist til at for noen av de enkeltstående private barnehagene vil eier være representert ved et styre, og styreleder kan for eksempel være en foreldrerepresentant. Det kan også forekomme at styrer for barnehagen i tillegg er eier. Det å vite hvor man kan henvende seg i slike tilfeller, dersom man som foreldre opplever at barnehagen ikke i tilstrekkelig grad følger opp barnet, kan være til dels svært uklart. Representanter for et statsforvalterembete peker på at linjene i barnehageloven er uklare i denne sammenhengen, og at dette i praksis kan medføre at det blir umulig å løfte en sak til et høyere nivå for å justere praksis og øke regeletterlevelsen. Også enkelte mobbeombud peker på at de opplever det som en mangel ved loven at det ikke er tydelig regulert hvor foreldre kan gå videre med saken.

“Vi opplever at det er få foreldre som vet at myndighetsnivået eksisterer.”

- Representanter for statsforvalter

<sup>70</sup> Forkortelsen «SU» som er benyttet i FUBs beskrivelse av klagevei i ulike saker, er en forkortelse for samarbeidsutvalg.

<sup>71</sup> Dette inkluderer de «formelle» henvendelsene som registreres som en sak. I tillegg er det en rekke uformelle henvendelser og spørsmål i forbindelse med arrangementer mobbeombudet deltar på.

### 6.4.3 Manglende kjennskap til bestemmelsene i kapittel VIII blant foreldre

I tillegg til at aktører som barnehagemyndighet og mobbeombud oppleves å være for lite kjent, er det også flere som viser til at de opplever at foreldre i liten grad er kjent med bestemmelsene i kapittel VIII. Manglende kjennskap blant foreldre til hva man kan forvente av barnehagen, og hvilke krav man kan stille, oppleves å kunne påvirke hvorvidt andre aktører får kjennskap til situasjoner der det ikke jobbes godt nok med å sikre et trygt og godt barnehagemiljø.

Fra flere statsforvalterembeter kommenteres det at de har fått henvendelser fra foreldre som ikke har kjent til bestemmelsene i barnehageloven. I ett tilfelle var foreldrene kjent med kravene som gjelder for skole, og med bakgrunn i dette tok de kontakt med statsforvalter også vedrørende barn som går i barnehage. Det blir vist til at statsforvalter ikke er kjent med om det gis noen form for systematisk informasjon til foreldre om kapittel VIII. Samtidig blir det bemerket at kommuner som har deltatt i IBS<sup>72</sup> har hatt foreldremøter om temaet, så i disse tilfellene har det blitt formidlet informasjon til foreldre gjennom foreldremøter. Statsforvalterne er til dels også kjent med at noen barnehageeiere eller barnehager har invitert ulike ressurspersoner til å bidra med informasjon i foreldremøter. Det blir i denne sammenheng både vist til at både de fylkesvise mobbeombudene og professor Ingrid Lund som aktører som har blitt invitert til å bidra. Flere mobbeombud bekrefter at de i økende grad får forespørslers fra barnehageeiere eller enkeltbarnehager om å delta i foreldremøter. Samtidig trekker også flere av mobbeombudene frem at de opplever at både foreldre og andre aktører i samfunnet i liten grad er kjent med bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, og at dette bidrar til mindre oppmerksomhet og press når det gjelder etterlevelse av regelverket. Det blir bemerket at dette gjelder foreldre, men også for eksempel media og politikere. Mens det etter at kapittel 9A i opplæringsloven trådte i kraft var stor oppmerksomhet rundt disse bestemmelsene både fra politisk hold og i media, opplever mobbeombudene at det samme ikke har vært tilfelle med kapittel VIII. Dermed oppleves heller ikke utfordringer knyttet til barnehagenes regeletterlevelse å bli adressert i tilstrekkelig grad. Tilsvarende erfaringer blir også uttrykt av representanter for et statsforvalterembete.

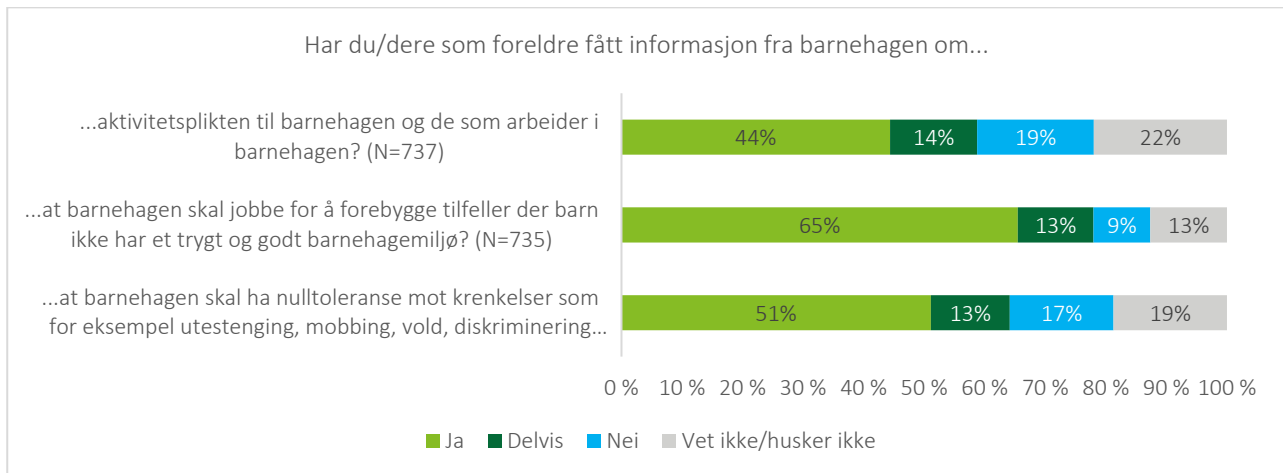
"Det er ingen tvil om at det skjer mye i barnehagene som burde vært adressert. På skolene hadde alarmen gått, men i barnehagene er det stille. Det er ingen som reagerer og stiller krav, og sier hvor galt det er."

- Representanter for statsforvalter

Flere aktører, herunder representanter for statsforvaltere, mobbeombud og FUB, gir i evalueringen uttrykk for at det med fordel kunne vært tydeligere krav om å informere foreldre om bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, og om hvor de kan henvende seg dersom de erfarer at barnehagen ikke følger opp kravene på tilfredsstillende vis. Noen barnehageeiere, både kommunale og private, har nedfelt egne krav til sine barnehager om at det skal informeres om kapittel VIII i foreldremøter. I spørreundersøkelsen rettet mot foreldre, ser vi også at et flertall svarer at de har mottatt informasjon om både krav til forebyggende arbeid og nulltoleranse (Figur 25). En noe mindre andel har fått informasjon om aktivitetsplikten til de som arbeider i barnehagen. Samtidig svarer mer enn en av fem foreldre vet ikke/husker ikke på dette spørsmålet.

<sup>72</sup> Inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBS) var et samlingsbasert tilbud for barnehager og skoler som ønsket å jobbe med trygge og gode barnehage- og skolemiljø. Satsingen bestod av nasjonale samlinger, fylkessamlinger, lærende nettverk og utviklingsarbeid i barnehager og skoler. Ordningen ble avsluttet i 2022.

Figur 25: Informasjon til foreldre



Flertallet av foreldrene som oppgir å ha fått informasjon om et eller flere av temaene det ble stilt spørsmål om, opplyser at de har fått informasjon gjennom foreldremøter. Nesten halvparten viser også til foreldresamtaler og informasjonsskriv, mens nesten 40 prosent svarer at de har fått informasjon via barnehagens nettside.<sup>73</sup>

Ledelsen i flere av barnehagene der det er gjennomført intervju i forbindelse med evalueringen opplyser at de informerer foreldre om regelverket og om barnehagens arbeid med dette i foreldremøter på oppstarten av hvert barnehageår.

En undersøkelse gjennomført av Respons Analyse for Foreldreutvalget for barnehager<sup>74</sup> viser samtidig at det er relativt få foreldre til barn i barnehager som har god kjennskap til regelverket (21 prosent kjenner lovverket svært eller ganske godt), mens 43 prosent opplyser at de har mottatt informasjon om lovverket. Undersøkelsen peker samtidig på at foreldre stort sett kjenner til hvem i barnehagen de skal ta kontakt med dersom barnet deres ikke opplever å ha det trygt og godt i barnehagen. På spørsmål om hvem man vil kontakte dersom man opplever at barnehagen ikke gjør nok for at barnet har det trygt og godt i barnehagen, viser undersøkelsen at et klart flertall viser til styrer. Et mindretall viser til barnehageeier, kommunen<sup>75</sup> eller statsforvalteren.

Undersøkelsen gjennomført for FUB viser med andre ord en noe lavere andel som har mottatt informasjon om regelverket, enn undersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med denne evalueringen. Dette kan skyldes tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført på, og kan tolkes som en indikasjon på at flere har fått informasjon i 2023 enn i 2022. Imidlertid kan forskjellene også skyldes tilfeldigheter eller ulikheter i utvalget. Blant annet er respondentene i undersøkelsen Deloitte har gjennomført fordelt på kun tre kommuner, og svarene kan dermed påvirkes av hvilke system og rutiner det er for å formidle informasjon om regelverket i akkurat disse kommunene eller barnehagene. Vi er blant annet kjent med at både *Stor kommune* og *Mellomstor kommune* som inngår i vårt utvalg, i sine rutiner stiller krav om at de kommunale barnehagene skal informere om kapittel VIII i foreldremøter. Dette kan være en faktor som påvirker svarene. Også flere av de større, private barnehageeierne har retningslinjer som sier at foreldre skal informeres om kapittel VIII gjennom foreldremøter. Hvorvidt det foreligger slike rutiner kan imidlertid variere mellom både kommunale og private barnehageeiere og barnehager, og kan medføre store variasjoner i informasjonsflyten.

“Det at foreldre i liten grad kjenner til regelverket gjør at det er mindre press på praktiseringen av det.”

- Mobbeombud

<sup>73</sup> Hver respondent kunne krysse av for flere informasjonskilder, dersom de har mottatt informasjon gjennom flere kanaler.

<sup>74</sup> Respons analyse. *Foreldreundersøkelse om trygt og godt barnehagemiljø*. Rapport utarbeidet på oppdrag for Foreldreutvalget for barnehager. 2022.

<sup>75</sup> I undersøkelsen skilles det ikke mellom kommunen som barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet. Kommunale barnehager har for eksempel bare fått alternativet «kommunen», mens private barnehager i tillegg hadde mulighet til å svare «barnehageeier». Det er derfor sannsynlig at noen av respondentene sikter til kommunen som barnehagemyndighet når de har svart «kommunen», mens andre sikter til kommunen som barnehageeier.

Når det gjelder informasjon til foreldre om regelverket og om hvordan barnehagene jobber med trygt og godt barnehagemiljø, har tre av seks barnehager i vårt utvalg informasjon om dette på sine nettsider. To av disse barnehagene, hvorav én kommunal og én privat (begge i *Mellomstor kommune*), har en egen handlingsplan mot mobbing/handlingsplan for et trygt og godt barnehagemiljø på nettsiden sin. I begge tilfeller er dette planer som synes å være utarbeidet av barnehageeier, og som gjelder for flere barnehager. Begge disse informerer eksplisitt om bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII. Planen som foreligger i den private barnehagen oppfordrer foreldre til å kontakte barnehagen ved bekymringer, mens planen som foreligger i den kommunale barnehagen i tillegg angir at barnehageeier og barnehagemyndighet er aktører som kan kontaktes dersom man ikke opplever at barnehage følger tilstrekkelig opp. En annen privat barnehage (*Stor kommune*) opplyser kort på sin nettside om hva en som forelder skal foreta seg om en er bekymret for sitt eget barn, herunder å ta kontakt med styrer eller pedagogisk leder. Det gis likevel ingen informasjon om bestemmelsene i kapittel VIII eller hvor man kan henvende seg dersom man ikke opplever at barnehagen følger tilstrekkelig opp.

I tillegg har ytterligere en av de kommunale barnehagene (*Stor kommune*) en handlingsplan om mobbing på sin nettside. Av denne fremgår imidlertid ingen henvisning til eller informasjon om bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, og det fremgår ingen informasjon om aktivitetsplikt eller skjerpet aktivitetsplikt. Planen inneholder heller ikke informasjon om hvor foreldre kan henvende seg ved spørsmål, bekymringer eller dersom man opplever at barnehagen ikke følger tilstrekkelig opp. Barnehageeier i *Stor kommune* har på sin nettside noe informasjon om trygt og godt barnehagemiljø, men uten direkte henvisning til barnehageloven. Det henvises til at man kan kontakte pedagogisk leder i barnehagen ved bekymring. Ingen av barnehagene i *Liten kommune* har noen informasjon på sin nettside (eller barnehageeiers nettside) som informerer om bestemmelsene i kapittel VIII.

## 6.5 Oppsummering og vurdering

Både fra barnehageeierne, barnehagene selv og andre aktører fremheves det at mange barnehager gjør en god jobb med å følge opp regelverket, og en stor andel av styrerne viser til at det har skjedd endringer på flere områder som er i samsvar med intensjonene med regelverket. Dette gjelder både det forebyggende arbeidet, det å gripe inn ved krenkelsers og systematisk arbeid for å redusere risikoen for at barn krenkes. I tillegg er det mange som jobber mer systematisk enn før både med å følge med, å undersøke og å iverksette tiltak dersom et barn ikke har det trygt og godt. Økt systematikk og tydeliggjøring av ansvar bidrar til å redusere risiko for feil og mangler i barnehagenes arbeid, og er en tydelig positiv effekt av lovbestemmelsene. Evalueringen gir klare indikasjoner på at stadig flere barnehager jobber systematisk for å hindre at barn utsettes for krenkelsers, og sikre at alle har det trygt og godt, i samsvar med lovbestemmelsenes intensjoner. Videre synes regelverket å legge til rette for at stadig flere handler raskt og riktig når et barn ikke har det trygt og godt, ved at man har økt systematikk i oppfølgingen, og at bekymringer i større grad enn før tas på alvor.

Samtidig viser evalueringen at det er til dels store variasjoner når det gjelder barnehagenes etterlevelse av bestemmelsene i kapittel VIII:

- Som omtalt tidligere i rapporten medfører ulik forståelse av hva som er en krenkelse at terskelen for å gripe inn kan variere. Dette vil også kunne påvirke hvordan den skjerpede aktivitetsplikten praktiseres. Ulik forståelse for hva som er en krenkelse medfører risiko for at terskelen for å gripe inn blir for høy, og at terskelen for å melde fra til styrer når noen som arbeider i barnehagen krenker et barn, også blir for høy.
- Når det gjelder aktivitetsplikten, er det en del barnehager og barnehageeiere som knytter aktivitetsplikten direkte mot hvorvidt det har forekommet en krenkelse eller ikke. Dette innebærer en høyere terskel for iverksetting av tiltak og utarbeidelse av skriftlig plan enn det som er intensjonen med bestemmelsen. Også det at en del barnehager opplyser at de ikke har erfaring fra situasjoner der det har vært aktuelt å iverksette tiltak og utarbeide en skriftlig plan, indikerer at terskelen er for høy.
- I tillegg synes mange barnehager å ha en praksis der det først iverksettes tiltak uten å nedfelle disse i en skriftlig plan, og det opplyses at det kun er dersom disse tiltakene ikke har ønsket effekt at det utarbeides en skriftlig plan i det videre arbeidet. Dette er ikke i samsvar med aktivitetsplikten, som sier at når det skal lages tiltak i en sak, skal det også utarbeides en skriftlig plan.
- Når det gjelder den skjerpede aktivitetsplikten synes det å være en utbredt praksis at man gir beskjed direkte til den man opplever har krenket et barn, for å bidra til å korrigere atferden og unngå fremtidige krenkelsers. Dette synes i seg selv å være et hensiktsmessig og viktig grep for å forebygge ytterligere krenkelsers. Samtidig synes ansatte som observerer at kollegaer krenker et barn, i varierende grad å melde fra til styrer. Dette kan henge

sammen med at det synes å være en lav terskel blant mange for hva man anser å være en krenkelse, og liten bevissthet rundt det at hvorvidt noe er en krenkelse må bero på en helhetlig vurdering, ikke bare det enkelte barns opplevelse. Dette kan bidra til at det å melde fra til ledelsen oppleves som en overreaksjon. Som omtalt i kapittel 4 synes fokuset i forbindelse med den skjerpede aktivitetsplikten i større grad å være på krenkelsene i seg selv, og det å gripe inn og forebygge ytterligere krenkelser, enn på det å melde fra til styrer (eller barnehageeier). Det er klare indikasjoner på at det er behov for en tydeliggjøring av hva den skjerpede aktivitetsplikten innebærer, og at det per i dag kan forekomme situasjoner der en som arbeider i barnehagen krenker et barn, uten at dette meldes fra om til styrer.

Når det gjelder etterlevelse av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, viser med andre ord evalueringen at det er til dels store variasjoner. I stor grad skyldes disse variasjonene mangelfull forståelse av sentrale begreper i loven, og sammenhenger mellom de ulike bestemmelsene. Dette synes å henge nært sammen med utfordringene knyttet til implementeringen som drøftes i kapittel 5, som medfører at det for mange fremdeles gjenstår et betydelig arbeid når det gjelder implementering av bestemmelsene.

Vi finner også indikasjoner på forskjeller mellom ulike typer barnehager, men uten at dette gir grunnlag for å konkludere tydelig på at noen typer barnehager etterlever regelverket i større grad enn andre. Som påpekt i kapittel 5 er det indikasjoner på særlige sårbarheter knyttet til implementeringsarbeidet i de private enkeltstående barnehagene, og i små kommuner. Dette skyldes både eierleddets involvering og (når det gjelder små kommuner) i hvilken grad det er en barnehagemyndighet som har nødvendig kapasitet og kompetanse til å ivareta sitt veilednings- og påseansvar på en god måte. Disse sårbarhetene medfører risiko for manglende etterlevelse av bestemmelsene. Vi merker oss også at det er indikasjoner på at det i større grad er etablert internkontrollsystemer fra eiers side dersom eier enten er en mellomstor eller stor kommune enn dersom eier er en liten kommune, samt når private barnehager tilhører en kjede eller en organisasjon som eier et visst antall barnehager, enn når barnehagen er enkeltstående. Likevel kan vi, basert på vårt datagrunnlag, ikke konkludere med at risikoene og sårbarhetene i implementeringsarbeidet materialiserer seg i tydelige forskjeller når det gjelder etterlevelse av regelverket.

I tillegg til at datagrunnlaget i evalueringen viser ulik praksis og ulik grad av regeletterlevelse, er det også et viktig funn at det i relativt liten grad foreligger informasjon om hvorvidt de aktuelle bestemmelsene etterleves. Kunnskap om etterlevelse av regelverk genereres ofte gjennom tilsyn, men på barnehageområdet foreligger ingen samlet informasjon om i hvilken grad det gjennomføres tilsyn med kapittel VIII, eller resultatene av disse tilsynene. Det foreligger heller ikke konkrete rapporteringskrav som kan bidra til å belyse graden av regeletterlevelse i barnehagene. I evalueringen ser vi eksempler både på at tilsyn viser at lovkravene etterleves, og at tilsyn viser at det er brudd på lovkravene.

I tillegg til mangelfull forståelse av deler av lovkravene, fremheves bemanning og kapasitet som en vesentlig utfordring når det gjelder barnehagenes etterlevelse av bestemmelsene i kapittel VIII. Blant annet blir det vist til at bemanningsutfordringer påvirker følgende sider ved barnehagenes arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet:

- Det forebyggende arbeidet og muligheten til å arbeide systematisk med tiltak som kan forebygge krenkelser
- Muligheten til å være tett på barna slik at viktige forutsetninger for å fange opp og gripe inn ved eventuelle krenkelser er til stede
- Hvorvidt plikten til å følge med blir tilstrekkelig ivaretatt, og dermed om man fanger opp tilfeller der et barn ikke har det trygt og godt
- Oppfølging av saker der et barn ikke har det trygt og godt, da det kan være tidkrevende å ha møter med foreldre, drøfte og gjennomføre tiltak, utarbeide en skriftlig plan og evaluere tiltak

Bemanningsutfordringer opplyses med andre ord å påvirke gjennomføringen av alle deler av bestemmelsene i kapittel VIII. Som beskrevet i kapittel 5 påvirker bemanning og kapasitet i barnehagene også arbeidet med implementering av bestemmelsene. Dette er avgjørende for hvor god forståelsen av begrepene og sammenhengene mellom ulike bestemmelser i regelverket er, og er også noe som dermed får direkte påvirkning på regeletterlevelsen. De påpekte utfordringene knyttet til bemanning, bekreftes av funn i andre undersøkelser som også har pekt på utfordringer knyttet til bemanning i barnehager. Et eksempel på dette er Respons Analyses undersøkelse på oppdrag for Utdanningsforbundet.<sup>76</sup> Også Utdanningsdirektoratets eget innsiktsarbeid knyttet til oppdrag 2022-041 viser at tid og

---

<sup>76</sup> Respons Analyse. 2023. Bemanningssituasjonen i barnehagene. Undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer som er barnehagestyrere. 27. september – 9. oktober 2023.

ressurser blir fremhevet som en utfordring av representanter for sektoren.<sup>77</sup> Samtidig fremgår det av Fakta om barnehager 2023 at tilnærmet alle barnehager nå oppfyller bemanningsnormen. Imidlertid har det fra 2022 til 2023 vært en liten nedgang i andel barnehager som oppfyller pedagognormen.<sup>78</sup> En nærmere vurdering av bemanningen i barnehager og gjeldende bemanningsnorm og pedagognorm er ikke en del av mandatet for denne evalueringen. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette temaet her, annet enn å konstatere at det er en utbredt oppfatning at bemanningen er for lav, og at dette påvirker etterlevelsen av regelverket om psykososialt barnehagemiljø.

Videre viser våre undersøkelser at det er store variasjoner med hensyn til hvorvidt barnehagene formidler informasjon til foreldrene om barnehageloven kapittel VIII. Herunder informasjon om barnehagens ansvar for å arbeide forebyggende og nulltoleransen mot krenkelser, aktivitetsplikten når et barn ikke har det trygt og godt, samt den skjerpede aktivitetsplikten når en som arbeider i barnehagen krenker et barn. Det er per i dag ikke nedfelt en informasjonsplikt i barnehageloven kapittel VIII, slik det er i opplæringsloven kapittel 9A. Deloitte mener dette er en svakhet ved regelverket. Selv om flere barnehageeiere og barnehager har etablert egne rutiner for å formidle informasjon til foreldre, synes det å være store variasjoner med hensyn til hvilken informasjon som formidles. Dette indikerer etter Deloitte vurdering et behov både for tydeligere krav og god veiledning når det gjelder informasjon til foreldre, og Deloitte mener Utdanningsdirektoratet med fordel kan bistå med forslag til informasjonsmaterieell slik det er gjort på skoleområdet. Manglende kunnskap om hva man kan forvente av barnehagenes arbeid, og hvilke krav man kan stille til oppfølgingen dersom et barn ikke har det trygt og godt, medfører risiko for at foreldre ikke gir beskjed verken til barnehagen eller til andre aktører dersom de er bekymret eller mener barnehagen ikke følger opp en sak i tilstrekkelig grad.

Det er også betydelige uklarheter når det gjelder hvor foreldre kan henvende seg dersom de ikke opplever at barnehagen følger opp deres bekymring i tilstrekkelig grad. Dette medfører risiko for at foreldre og barn ikke får løftet sin sak til et høyere nivå, og er noe som etter vår vurdering bør klargjøres og informeres tydeligere om. Dette gjelder både muligheten til å kontakte barnehageeier, kommunen som barnehagemyndighet og statsforvalteren. Særlig synes det viktig å sikre at barnehagemyndighetens rolle og ansvar tydeliggjøres. Samtidig er det da særs viktig at man også sikrer at kommunene som barnehagemyndighet blir satt i stand til å ivareta sitt ansvar på en god måte. Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, i tillegg til at statsforvalteren har et veiledningsansvar. Det er derfor viktig at også statsforvalterens rolle tydeliggjøres. Ved henvendelser fra foreldre kan dette indikere risiko som gjør at statsforvalteren bør vurdere å ta i bruk ulike deler av sitt virkemiddelapparat, enten dette er veiledning, tilsyn eller andre virkemidler. I særlige tilfeller har statsforvalteren også anledning til å føre tilsyn med barnehagene.

I tillegg bør man vurdere hvordan mobbeombudsordningen kan gjøres bedre kjent, for å sikre at også barnehager og barnehageforeldre er kjent med at også dette er en aktør som kan bidra med råd og veiledning i en del situasjoner.

---

<sup>77</sup> Utdanningsdirektoratet. 2024. Trygt og godt barnehage- og skolemiljø. Svar på oppdrag 2022-041. Artikkel, sist endret 11.01.2024. [Trygt og godt barnehage- og skolemiljø - svar på oppdrag 2022-041 | udir.no](https://www.udir.no/trygt-og-godt-barnehage-og-skolemiljo-svar-pa-oppdrag-2022-041)

<sup>78</sup> Utdanningsdirektoratet. 2024. Fakta om barnehager 2023. Sist endret: 20.03.2024

## 7 Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen viser at barnehageloven kapittel VIII har bidratt til endringer i barnehagenes arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet, og at endringene som det blir vist til samsvarer godt med intensjonene med regelverket. Arbeidet som er relatert til det psykososiale barnehagemiljøet vies mer oppmerksomhet i barnehager og fra barnehageeiere, og det arbeides mer systematisk enn tidligere. Det arbeides også i økende grad med krenkelsesbegrepet og forståelsen av dette i barnehagene, i tillegg til at aktivitetsplikten bidrar til mer oppmerksomhet mot det å følge med og iverksette tiltak dersom et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Gjennomgående er aktørene i sektoren også positive til regelverket, og mener at det å lovfeste krav til arbeidet med det psykososiale barnehagemiljøet har hatt en verdi, selv om dette ifølge de fleste som er intervjuet er et tema sektoren har jobbet aktivt med også tidligere.

Samtidig som man gjennom lovreguleringen har oppnådd en del positive effekter i samsvar med intensjonen, viser evalueringen også at det gjenstår mye arbeid før regelverkets potensiale kan sies å være fullt ut realisert når det gjelder å oppfylle intensjonene med bestemmelsene. Evalueringen viser til dels mangelfull regelverksforståelse i sektoren, og betydelige svakheter og utfordringer knyttet til implementeringen av bestemmelsene. Sistnevnte har slik vi ser det stor påvirkning på hvordan regelverket forstås og dermed også hvordan det omsettes til praksis. Graden av regeletterlevelse avhenger dermed i stor grad av hvordan man har lyktes med implementeringen.

Som omtalt i kapittel 3 er det ingen automatikk i at en lovregulering får de ønskede virkningene bare gjennom å tre i kraft. Effektene blir gjerne best ved å kombinere flere virkemidler. For å legge til rette for at ny lovgivning skal ha ønskede effekter er blant annet målrettet bruk av informasjon, veiledning og opplæring fra statens side viktig. Kapittel 5 viser imidlertid at bruken av pedagogiske virkemidler for å støtte opp under bestemmelsene i kapittel VIII ikke har vært tilstrekkelige. Dette påvirker slik vi ser det i stor grad implementeringen og forståelsen for bestemmelsene, og dermed også etterlevelsen. Det er Deloitte's vurdering at statlige myndigheter ved iverksetting av barnehageloven kapittel VIII synes å ha undervurdert behovet for pedagogiske virkemidler for å støtte opp under det nye regelverket. Det at regelverket trådte i kraft under pandemien gjorde også at mange kom sent i gang med implementeringen av bestemmelsene.

Dette har medført at det fremdeles er betydelig usikkerhet knyttet til forståelsen av sentrale begreper i bestemmelsene, som krenkelsesbegrepet, i tillegg til manglende forståelse av deler av rettsreglens materielle innhold. I tillegg påvirkes implementeringen og anvendelsen av bestemmelsene av andre, utenforliggende forhold. Særlig synes bemanningssituasjonen i barnehagene å ha til dels stor betydning for i hvilken grad det arbeides tilstrekkelig med implementeringen, og i hvilken grad de ulike bestemmelsene etterleves på en god måte. Disse utenforliggende forholdenes påvirkning synes å forsterkes av at det ikke i tilstrekkelig grad er lagt til rette for veiledning og tilpasset materiell som enkelt kan tas i bruk av barnehagene uten at dette krever mye ressurser og tidsbruk fra barnehagens side. Dermed kan barrierene for å jobbe godt og systematisk med forståelsen av bestemmelsene, og å omsette lovkravene til praksis, bli unødig høye.

Samlet sett er det Deloitte's vurdering at forutsetningene for en vellykket implementering av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII bare delvis har vært til stede. I tillegg er det begrenset hvilken kunnskap man per i dag har om utbredelsen av de manglene som foreligger når det gjelder regeletterlevelse. Viktige forutsetninger for at foreldre skal kunne melde fra til et høyere nivå enn barnehagen, ved opplevd manglende etterlevelse av bestemmelsene, er per i dag heller ikke til stede. En viktig forutsetning for at foreldre melder fra, er at foreldrene er informert om bestemmelsene i loven, og dermed har kunnskap om hva som med rimelighet kan forventes av barnehagen på dette området.

En annen sentral forutsetning er at det er tydelig hvor og/eller hvordan man kan henvende seg med sin bekymring eller klage, når man opplever at barnehagen ikke følger opp slik den burde. Evalueringen viser at ansvarslinjene i sektoren er uklare, og at det i liten grad foreligger tilgjengelig informasjon til foreldre om hvor man kan henvende seg. Særlig synes det viktig å synliggjøre og styrke kommunene som barnehagemyndighet, slik at kommunene på en god måte kan ivareta sitt veilednings- og påseansvar overfor barnehagene.

Det forhold at forutsetningene for en vellykket implementering av bestemmelsene etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad har vært til stede, har også betydning for vår vurdering av om det bør innføres en individuell rett til et trygt og godt barnehagemiljø med en tilhørende håndhevingsordning. Vi mener det foreligger gode argumenter for at det er behov for både en individuell rett og en håndhevingsordning. Med en individuell rett og en håndhevingsordning vil en ekstern aktør kunne gå inn i enkeltsaker og vurdere om barnehagen har oppfylt aktivitetsplikten eller ikke. Dette vil kunne bidra til å avslutte konfliktfylte saker, og være et viktig korrektiv med hensyn til manglende etterlevelse av regelverket. En individuell rett vil også kunne bidra til at regelverket i større grad må tas på alvor, og bidra til økt fokus på etterlevelse og implementering av regelverket. Samtidig er det, som omtalt i kapittel 4, ikke åpenbart at en skjerping av regelverket vil løse de underliggende utfordringene, som ofte handler om manglende kunnskap og forståelse for implikasjonene av lovbestemmelsene. Videre er det knyttet noen vesentlige ulemper til det å innføre strengere lovkrav, blant annet i form av økte dokumentasjonskrav. Økt arbeidsbyrde knyttet til dokumentasjon gir en risiko for at deler av personalet må benytte mer tid på administrative prosesser, heller enn å være til stede i barnegruppen. Som det kommer frem av evalueringen er dette forhold som kan påvirke både det forebyggende arbeidet og muligheten til å gripe inn og følge med negativt. Sett i sammenheng med de manglene som er avdekket når det gjelder implementeringen av gjeldende lovgivning, mener Deloitte at det kan fremstå noe prematurlt å anbefale en endring av regelverket i form av innføring av en individuell rett og en håndhevingsordning.

Det er Deloitte's vurdering at det bør iverksettes tiltak for å styrke implementeringen av bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, for å bidra til at dagens regelverk skal kunne realisere sitt potensiale i større grad enn det som er tilfelle per i dag. Disse tiltakene bør etter vår vurdering iverksettes og evalueres *før* man eventuelt vurderer en skjerping av lovkravene gjennom å innføre en individuell rett og en håndhevingsordning. Vi mener blant annet at man bør arbeide for å støtte og styrke kommunenes utøvelse av rollen som barnehagemyndighet, slik at kommunene i større grad kan oppfylle sitt veilednings- og påseansvar overfor barnehagene. I denne forbindelse har statsforvalterne en sentral rolle, og deres ansvar for å veilede og støtte kommunene bør tydeliggjøres. I tillegg er det sentralt at det arbeides videre med implementeringen av regelverket, og at barnehagene og barnehageeierne får tilgang til tilstrekkelig med støttemateriell og veiledning som er tilpasset sektorens behov. Generelt ser vi at det er et stort udekket behov for veiledning i sektoren, både når det gjelder systemarbeid og enkeltsaker.

For å styrke rettssikkerheten til barnehagebarna er det også sentralt at det iverksettes tiltak for å sørge for bedre informasjon om bestemmelsene i kapittel VIII, herunder nulltoleranse mot krenkelser og barnehagenes aktivitetsplikt. Hvis flere er kjent med hva man kan forvente og kreve av barnehagen, er det også sannsynlig at eventuelle feil og mangler i barnehagenes praksis i større grad blir løftet til en annen instans enn barnehagen selv. Dette forutsetter imidlertid også at det tydeliggjøres hvem man som foreldre kan henvende seg til. Det bør tydeliggjøres og informeres om både barnehageeiers, barnehagemyndighetens og statsforvalterens roller og ansvar i denne forbindelse, slik at det er tydelig for foreldre til barnehagebarn hvor man kan henvende seg når man har behov for å løfte en sak over barnehagenivå. I tillegg bør det vurderes tiltak for å gjøre mobbeombudene mer kjent, da også de har en viktig funksjon i denne sammenheng.

Oppsummert mener Deloitte at iverksetting av følgende tiltak vil kunne bidra til økt etterlevelse og måloppnåelse for bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø:

1. Vurdere hvordan eksisterende kompetansetiltak og støtteressurser kan samles bedre og gjøres mer tilgjengelige for barnehagene og barnehageeierne. Herunder bør direktoratet også sikre at det foreligger tilstrekkelig med ressurser som kan benyttes enkeltvis i personalmøter eller tilsvarende, og som er tilpasset behovene i sektoren.
2. Tydeliggjøre statsforvalternes ansvar og rolle med hensyn til å veilede og støtte kommunene som barnehagemyndighet i deres veilednings- og påseansvar overfor barnehagene. Herunder bør det også vurderes tiltak for å sikre erfaringsdeling og deling av beste praksis på tvers av kommunene som barnehagemyndighet. Det kan være hensiktsmessig om dette gjøres i et samarbeid mellom for eksempel statsforvalterne og KS.
3. Vurdere tiltak for økt informasjon om og synliggjøring av mobbeombudenes rolle og mandat, for å sikre at ordningen er kjent og dermed tilgjengelig for de som har behov for råd og veiledning fra en uavhengig instans.
4. Vurdere tiltak for å legge til rette for at barnehagene kan få veiledning fra relevante fagpersoner i sitt arbeid med det psykososiale barnehagemiljøet, både i forbindelse med systemarbeid og i enkeltsaker. Veiledning kan særlig være viktig i de krevende enkeltsakene der dialogen med foreldre er utfordrende, og aktørene har ulikt syn på saken.



5. Utarbeide støttemateriell som kan benyttes av statsforvalterne og de kommunale barnehagemyndighetene i forbindelse med tilsyn med bestemmelsene i barnehageloven kapittel VIII, for eksempel gjennom utarbeidelse av kontrollspørsmål og veiledningstekst i RefLex.
6. Vurdere å innføre rapporteringskrav knyttet til tema for barnehagemyndighetenes tilsyn med barnehagene, og hvorvidt det er avdekket brudd på regelverk eller ikke. Dette vil kunne bidra til økt informasjon om etterlevelsen av bestemmelsene, og vil også være nyttig som grunnlag for statsforvalternes risikovurderinger på barnehageområdet.
7. Vurdere å innføre en bestemmelse om informasjonsplikt i barnehageloven kapittel VIII, etter modell av opplæringsloven § 9A-9. En informasjonsplikt bør følges opp med materiell fra Utdanningsdirektoratet som veileder og støtter barnehagene og barnehageeierne i arbeidet med å følge opp kravet. Bedre informasjon til foreldre om hva man kan forvente og kreve av barnehagen, er viktig for å sikre at bekymringer meldes fra om, og at foreldre løfter saken til et høyere nivå ved manglende oppfølging i barnehagen.
8. Sørg for en tydeliggjøring av de ulike rollene i barnehagesektoren, og ansvaret ulike aktører har opp mot barnehageloven kapittel VIII. I denne forbindelse er det også sentralt at det utarbeides materiell som enkelt kan videreformidles til blant annet foreldre for å sikre at det er tydelig hvem som kan kontaktes ved behov for å løfte en sak knyttet til trygt og godt barnehagemiljø til en annen instans enn barnehagen.

Vi merker oss at våre vurderinger av behov for tiltak i stor grad sammenfaller med Utdanningsdirektoratets egne anbefalinger til Kunnskapsdepartementet som svar på oppdrag 2022-041 om å samordne tiltakene for å bygge inkluderende, trygge og gode barnehage- og skolemiljø og vurdere nye behov.<sup>79</sup> Utdanningsdirektoratet oppsummerer selv sine anbefalinger slik: «Anbefalingen innebærer å gi tydeligere nasjonale råd, prøve ut ressursteam for arbeid med trygt og godt barnehage- og skolemiljø, og å gi statsforvalterne en tydeligere rolle i å støtte kommunene i deres arbeid.» Vi stiller oss bak Utdanningsdirektoratets anbefalinger, og mener disse vil være godt egnet til å følge opp flere av våre anbefalinger.

---

<sup>79</sup> Utdanningsdirektoratet. 2024. Trygt og godt barnehage- og skolemiljø. Svar på oppdrag 2022-041. Artikkel, sist endret 11.01.2024. [Trygt og godt barnehage- og skolemiljø - svar på oppdrag 2022-041 | udir.no](https://udir.no/trygt-og-godt-barnehage-og-skolemiljo-svar-pa-oppdrag-2022-041)

## 8 Litteraturliste

- Aaseth, H. M., Elvethon, E. Løkken, I. M., Nilsen, T. R., Moser. 2021. *Mobbing i barnehager – en kunnskapsoversikt*. Rapport
- Arbeidsmiljøloven. *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 609*.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Direktoratet for forvaltning og ikt. 2015. *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015-19.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. 2019. *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Difi-rapport: 2019:9.
- Eckhoff, Torstein. 1983. *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tano Aschehoug
- Finansdepartementet. 2003. *Reglement for økonomistyring i staten*. Reglement. Sist endret 20. desember 2022.
- Foreldreutvalget for barnehager. «Hvordan skape et trygt og godt barnehagemiljø.»  
<https://foreldreutvalgene.no/fub/materiell/tips-til-barnehagen-hvordan-skape-et-trygt-og-godt-barnehagemiljo/>.
- Foreldreutvalget for barnehager. «Mobbing i barnehagen.» Tilgjengelig fra: <https://foreldreutvalgene.no/fub/mobbing-og-krenkelser-i-barnehagen-hva-kan-vi-gjore/-hvordan-kan-foreldre-vaere-med-a-skape-en-tryggere-barnehage>.
- Foreldreutvalget for barnehager. 2022. *Et skritt til: Trygt barnehagemiljø – samme rett i barnehage og skole*.
- Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2009. *Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler*. Veileder.
- Kommunal- moderniseringsdepartementet (KMD) (2021): *Tildelingsbrev til statsforvalter for 2021*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). 2022. *Tildelingsbrev til statsforvalter for 2022*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). 2023. *Tildelingsbrev til statsforvalter for 2023*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). 2024. *Tildelingsbrev til statsforvalter for 2024*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder. Med prinsipper og retningslinjer.
- Kunnskapsdepartementet. 2019. *Høring. Forslag til endringer i barnehageloven. Regler om barnehagemiljø*. Høringsbrev, 12.08.2019.
- Kunnskapsdepartementet. 2019. *Høring. Forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)*. Høringsnotat.
- Naper, L. R., Myhr, A. og Haugset, A. S. 2022. *Spørsmål til Barnehage-Norge 2022*. SINTEF Rapportnummer 2022:01387.
- NOU 2015:2 *Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>
- Private Barnehagers Landsforbund. *Foreldresamarbeid – trygt og godt barnehagemiljø*.  
<https://campus.pbl.no/courses/foreldresamarbeid-trygt-og-godt-barnehagemiljo>.
- Prop. 96L. (2019-2020). *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m.* (samleproposisjon).
- Respons Analyse. 2023. *Bemannings situasjonen i barnehagene*. Undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer som er barnehagestyrere. 27. september – 9. oktober 2023.

- Respons analyse. 2022. *Foreldreundersøkelse om trygt og godt barnehagemiljø*. Rapport utarbeidet på oppdrag for Foreldreutvalget for barnehager.
- Statistisk sentralbyrå. 2013. *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*.
- Statistisk Sentralbyrå. 2023. «Barnehager.» Oppdatert 21. mars 2023.  
<https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>
- Statistisk Sentralbyrå. 2023. «Fakta om befolkningen – hvor mange bor det i Norge?»  
<https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen>
- Sverdrup, Sissel. 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sverdrup, Sissel. 2014. *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Torstein Eckhoff. 1983. *Statens styringsmuligheter*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Utdanningsdirektoratet. 2024. *Fakta om barnehager 2023*. Sist endret: 20.03.2024
- Utdanningsdirektoratet. 2024. *Trygt og godt barnehage- og skolemiljø. Svar på oppdrag 2022-041*. Artikkel, sist endret 11.01.2024. Tilgjengelig fra: [Trygt og godt barnehage- og skolemiljø - svar på oppdrag 2022-041 | udir.no](https://www.udir.no/trygt-og-godt-barnehage-og-skolemiljo-svar-pa-opdrag-2022-041)
- Utdanningsdirektoratet. «Barnehagemiljø.» Tilgjengelig fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/>.
- Utdanningsdirektoratet. «Kompetansepakke om trygt og godt barnehagemiljø.» Tilgjengelig fra:  
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/kompetansepakke-om-barnehagemiljo/>.
- Utdanningsdirektoratet. «Mobbing.» Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/mobbing/>.
- Utdanningsdirektoratet. «Skolemiljø.» Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/>.
- Utdanningsdirektoratet. 2021. *Utredning av mobbeombudsordningen*. Svar på OB2021-029 – tillegg nr. 23 til tildelingsbrev. Kapittel 4. Beskrivelse av mobbeombudsordningen.
- Utdanningsdirektoratet. 2023. «Om barnehagen.» Oppdatert 15. desember 2023. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/om-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet. 2023. «Statistikk for barnehage – analysebrett.» <https://analysebrettet.udir.no/barnehage-nokkeltall?%C3%85r=&Tilganger=%3DKommunalitet=&KommuneFilter=&FylkeFilter=&BarnehageFilter=>



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society, and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 450,000 people worldwide make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).