

Hørings svar fra Narvik kommune på forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø, internkontroll mm.)

Kort sammendrag av hørings svaret

Departementet mener det er nødvendig å innføre nye og tydeligere plikter for hva barnehagen skal gjøre for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø.

Kravet til nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser, og kravet til å arbeide forebyggende er sentralt i dette arbeidet. Narvik kommune støtter departementets forslag til lovendring og poengterer viktigheten av personalets kompetanse og kollektive refleksjoner for å kontinuerlig sikre at barn har et godt psykososialt miljø i barnehagen. Vi spør oss om personalet har nok kompetanse på området, og mener departementet må vurdere å åpne opp for mer utdanning innenfor dette fagfeltet.

Reglene om barn og foreldres medvirkning er allerede nedfelt i barnehageloven og utdypet i rammeplanen. Hensynet til barnets beste ønskes presisert i forslag til ny lovgivning. Narvik kommune støtter forslaget, og poengterer samtidig viktigheten av å samtale med barn og foresatte om betydningen av de ulike begrepene vi omtaler som krenkelser. Målet med samtalene må være å støtte barn og foreldre i en vurdering av barnets trivsel i barnehagen.

Departementet vil innføre en aktivitetsplikt i barnehagen. Den skal gjelde når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Aktivitetsplikten består av flere delplikter. Departementet foreslår at alle som jobber i barnehagen skal *følge med, varsle styrer og gripe inn* ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt i barnehagen.

Barnehagen skal også ha plikt til å *undersøke saken* og *sette inn tiltak* for å sikre at barnet har et trygt og godt barnehagemiljø. Narvik kommune støtter forslag til lovendring, med ett unntak. Vi mener at andre yrkesgrupper som renholdere og vaktmestere ikke skal omfattes av plikten til å gripe inn, eventuelt må det presiseres i hvilke situasjoner dette skal gjelde, for eksempel ved åpenbare voldshandlinger.

Vi mener mange av lovforslagene mht. aktivitetsplikten er gode, men vi spør oss om sikringen til barn og foreldre er godt nok ivaretatt dersom en barnehage ikke følger opp plikten sin i tilstrekkelig grad.

Narvik kommune støtter krav om at barnehagens lokaler skal ligge samlet og kravet til internkontroll i barnehagen.

Det er nødvendig med en regulering av kommunen som barnehagemyndighet. Narvik kommune støtter forslag om at kommunene må ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Vi støtter også at kommunene skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet.

Departementet legger til grunn at de ovennevnte forslagene ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette mener Narvik kommune er beklagelig, da vi ser at barnehagene får stadig flere oppgaver som skal løses uten medfølgende ressurser.

Utvidet hørings svar

6 Valg av innretning av reguleringen om barnehagemiljø

En ordning som skal bidra til at barnet opplever barnehagemiljøet som trygt og godt, må være praktisk innrettet, slik at det er mulig å gjennomføre tiltakene på en måte som i er til hjelp for barnet. Erfaringer viser at det er behov for å komme hurtig i gang med det direkte arbeidet med barnet som ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, noe en saksgang etter forvaltningsloven eller omfattende dokumentasjonsarbeid kan vanskeliggjøre. Narvik kommune støtter derfor forslaget til departementet om å innføre tydelige plikter for barnehagen, men poengterer at det vil være et behov for å opprette funksjonelle system som gjør det mulig å utføre arbeidet i tråd med intensjonene.

7 Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende

Rammeplan for barnehagen har tydeliggjort hva personalet må gjøre for å skape et godt barnehagemiljø. Barnehagens innhold skal formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Narvik kommune støtter departementets syn på lek som barnehagens viktigste sosiale arena. Tidlig innsats starter med de minste i barnehagen, da grunnlaget for barnets sosiale utvikling legges i denne alderen.

I høringsnotatet kan vi lese hvordan departementet tenker om begrep som for eksempel krenkelse¹ og nulltoleranse sett i sammenheng med utestenging². Narvik kommune anser presiseringene som viktige for fagfeltet, da de vil danne grunnlaget for vurderinger av ulike hendelser i barnehagen.

Handling gjennom å gripe inn er umiddelbar og rettet mot en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt.

I utdanningsinstitusjoner er det behov for å bruke en viss grad av skjønn. Gjennom kunnskap, erfaring og kollektive refleksjoner vil personalet være i bedre stand til å gjøre de rette vurderingene i en krevende situasjon.

Narvik kommune støtter departementets forslag under dette kapitlet.

¹ “Departementet mener at det bør være et krav om at barnehagen skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser.”

(Høringsnotatet side 18)

Ytringer som er en del av et akseptabelt sosialt samspill, skal ikke regnes som krenkelser.”

(Høringsnotatet s. 19)

² “Når det gjelder utestenging legger departementet til grunn at det som hovedregel må være gjentatt utestenging av samme barn for at det skal være omfattet av kravet om nulltoleranse. Hvis årsaken til at barn utestenger et annet barn er diskriminering eller trakassering, vil hendelsen være omfattet av kravet om nulltoleranse selv om det skjer én gang.”

(Høringsnotatet s.19)

8 Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste

Barnehageloven kapittel II har regler om barn og foreldres medvirkning. Disse reglene er utdypet i rammeplanen og skal sikre at det er et godt samspill mellom den ansvarlige for barnehagen, de ansatte, foreldre og barn, blant annet for å sikre et godt barnehagemiljø. Barn har rett til å uttrykke seg om, og få innflytelse på hverdagen i barnehagen, jmfør barnehageloven § 3. Barns rett til medvirkning krever kompetente ansatte i barnehagen som har gode og oppdaterte kunnskaper om, og respekt for barn. Godt arbeid med barns medvirkning krever systematisk pedagogisk arbeid over tid.

Med henhold til mulig ny lovgivning vil det være svært viktig å ha en dialog med foreldrene om forståelsen av innholdet i begrepene krenkelse, mobbing, erting o.l. Målet med samtalene må være å støtte foreldrene i en vurdering av barnets trivsel i barnehagen.

En redegjørelse for hvordan barnehagen vil ivareta aktivitetsplikten vil også være et viktig ledd i denne prosessen.

Narvik kommune mener det vil bli en krevende prosess å få lovendringen til å fungere etter intensjonen. Det er mange utfordringer som vil avstedkomme som en konsekvens av lovforslaget. Vi spør blant annet hvordan barnet selv skal vurdere om det er utsatt for en krenkelse, hvor skillelinjene skal gå mellom misforståtte kommentarer, erting eller mobbing? Personalet vil få en særdeles viktig oppgave med å samtale med barn om hva som er forskjellen på begrepene. Tema som følelser og relasjoner vil bli stadig viktigere å ha som fokusområde i barnehagen. Vi ser også utfordringer knyttet til de minste barna som ikke har verbalspråk. Personalets kunnskap, observasjonsevne og inntoning gjør det mulig å ivareta de minste barna, men som nevnt, det er behov for videreutdanning av personalet.

Departementet mener barnehagen skal gjøre en selvstendig vurdering basert på faglig kompetanse av hva som er til det beste for det enkelte barn. Barnets behov og forutsetninger må være utgangspunktet for en vurdering av hva som er barnets beste. Det er vi enig i, men ser som nevnt flere utfordringer i dette arbeidet.

Barnehagen skal avveie hensynet til barnets beste opp mot andre hensyn i saken.

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

Narvik kommune støtter departementets forslag til lovendring.

9 Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

Slik Narvik kommune leser denne delen av høringsnotatet skal altså andre yrkesgrupper som renholdere og vaktmestere følge med, gripe inn og varsle styrer dersom barn blir utsatt for utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Vi støtter forslaget når det kommer til å følge med og varsle styrer, men er urolig for konsekvensen av at andre som ikke kjenner barna eller er omfattet av barnehagens mandat, skal kunne gripe inn dersom et barn blir krenket. Med henhold til definisjonen på hva en krenkelse kan være, er det ikke gitt at eksterne personer har tilstrekkelig kunnskap og informasjon til å gripe inn på en forsvarlig og adekvat måte. Å gripe inn dersom en ser åpenbare voldshendelser eller mobbing er en ting, men å oppdage utestenging eller vurdere hva som er en trakassering noe helt annet. Det er en urimelig forventning av hva annet personell skal sette seg inn i, og ikke nødvendigvis til barnets beste. Departementet skriver at barnehagen kan gjøre eksterne tjenesteleverandører og andre kjent med hva de skal gjøre gjennom avtale, opplæring eller på andre måter. I forhold til plikten til å følge med og varsle styrer/personalet kan man gjøre eksterne tjenesteleverandører kjent med plikten, men ikke plikten til å gripe inn uansett hvilke hendelser som har oppstått. Narvik kommune støtter ikke denne delen av forslaget, og mener lovteksten må nyanseres slik at det blir så tydelig som mulig i hvilke tilfeller eksterne tjenesteleverandører eventuelt kan gripe inn.

Det foreslås innført en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til at en som jobber i barnehagen, krenker et barn. Den skjerpede aktivitetsplikten innebærer at styrer og den ansvarlige for barnehagen alltid skal varsles i slike tilfeller, og at undersøkelser og tiltak skal iverksettes straks. Dette forslaget støttes av Narvik kommune, men vi er samtidig bekymret for hvordan dette vil håndheves i de ulike kommunene med tanke på personvernet til de ansatte. Det er særdeles viktig at kontradiksjonsprinsippet blir ivaretatt, slik at faktum kan bli lagt fram før en gjør videre vurderinger.

På tross av at barnehagene ikke blir omfattet av en håndhevingsplikt eller at hver sak skal utformes som enkeltvedtak, ser vi at forslag til ny lovgivning vil kreve et grundig arbeid i barnehagene, slik at innhold, definisjoner, prosedyrer og konsekvenser er kjent for personalet. Vi mener mange av lovforslagene er gode, men vi spør oss om sikringen til barn og foreldre er godt nok ivaretatt dersom en barnehage ikke følger opp plikten sin i tilstrekkelig grad. Utfordringen med lovforslagene er i tillegg at de blir gjennomført i en tid hvor oppgavene som skal løses blir stadig fler, og ressursene som burde fulgt med endringene uteblir. Dette ser vi på som en uheldig utvikling.

10 Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

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

At barnehager må søke om ny godkjenning som følge av at barnehagen må innrette seg etter lovkravet, skal ikke føre til at private barnehager mister finansieringen som barnehage. Departementet foreslår å innføre en bestemmelse som gir disse barnehagene rett til å få tilskudd når den nye godkjenningen er på plass. Narvik kommune støtter dette forslaget.

Departementet foreslår at det innføres en rimelig overgangsperiode før kravet treer i kraft. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden. Narvik kommune mener at overgangsperioden bør ha en varighet på ca ett år. Vi er klar over at tidsperspektivet på å bli registrert som eget rettssubjekt i Enhetsregisteret er vesentlig kortere. Den nye barnehagen vil trenge tid til å få plass styrer, og eventuelt annet personale som kan ha manglet jamfør pedagog- og bemanningsnorm. Nye strukturer vil ta tid å arbeide

inn, og tilsettingsprosesser kan ta noe tid. I så henseende mener vi at ett år er rimelig tid før kravet kan tre i kraft.

11 Krav til internkontroll i barnehagen

Narvik kommune støtter dette forslaget.

12 Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Barnehagetilbudet er en del av kommunens ansvar og forvaltning. Departementet ønsker å videreføre dagens ansvarsfordeling og legger derfor opp til at oppgavene med blant annet godkjenning, finansiering, veiledning og tilsyn med annet enn økonomi skal ligge til kommunen som barnehagemyndighet. Målet bør være å bidra til objektivitet, nøytralitet og tillit i situasjoner der kommunen fører tilsyn med kommunen selv og med sin egen "konkurrent".

Kommunen kan ivareta oppgavene gjennom et interkommunalt samarbeid, kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. Videre kan oppgaven delegeres til et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om dette vil være realistisk å få til i små kommuner. Narvik kommune mener det kan bli utfordrende å rekruttere til stilling som barnehagemyndighet i små og mellomstore kommuner. Å ha en klar rolleforståelse vil bli sentralt for disse kommunene, dersom det ikke er mulig å gjennomføre ny regulering som pålagt.

Å lovfeste et krav om likebehandling, vil gjøre det tydelig at kommunen som barnehagemyndighet må likebehandle alle barnehagene. Dette er etter departementets syn nødvendig for å sikre at kommunen og barnehagene er oppmerksomme på kravet.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Narvik kommune støtter dette forslaget.

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

DEL 3 Felles

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at de ovennevnte forslagene ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Gode planer, prosedyrer og systematisk arbeid vil være krevende med dagens ressursnivå.

Det legges stadig nye oppgaver til barnehagene uten tilføring av ressurser. Narvik kommune mener dette er beklagelig.