

Høringsuttalelse fra Trondhjems Asylselskap, privat, ideell barnehagestiftelse i Trondheim

Høring av forslag til endring av barnehageloven med forskrifter

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

Innledning

Trondhjems Asylselskap har vurdert departementets forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø) og har valgt å kommentere deler av innholdet og enkeltbegrep i departementets forslag.

I hovedsak støtter vi lovforslagene og mener at de kan bidra til å skjerpe barnehageansattes bevissthet om eget ansvar for å fremme trygge og gode barnehagemiljø for alle barn.

Vi opplever imidlertid at teksten/lovforslaget kun har det barnet som opplever krenkelser i sentrum og vil påpeke at alle barn rett til omsorg og til å bli ivaretatt ut fra sin situasjon, også de barna som krenker andre. Vi vil understreke barnehagens ansvar for alle barn og betydningen av ansattes utøvelse av skjønn i håndteringen av krenkelser mot barn.

Vi er uenig med departementet om at forslagene ikke vil få økonomiske og administrative konsekvenser. Vi ser behov for økt bemanning og kompetanseutvikling.

Vi har valgt å kommentere paragraf 20, 21, 22 og deretter paragraf 7d, 8a og 7c.

Under kommentarer til § 7c, peker vi på de økonomiske og administrative konsekvenser som forslag om at hver barnehage skal være selvstendige rettssubjekt, vil ha for Trondhjems Asylselskap, som privat, ideell barnehagestiftelse.

Departementets forslag til ny § 20: Krav til nulltoleranse og plikt til fremmende og forebyggende arbeid

Vi velger å kommentere forslaget to deler hver for seg.

Første del: Barnehagen skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser

Kommentar: Vi støtter lovforslaget, men har følgende kommentarer:

1. Begrepet *nulltoleranse* må tolkes inn i barnehagesammenheng. Barn i denne alderen har varierende grad av impulskontroll og evne til å regulere seg selv. De bruker ulike strategier for å løse konflikter og forhandle om sosiale posisjoner. De er avhengige av barnehageansatte som kan gi sensitiv og respektfull veiledning for å utvikle sosial kompetanse. Barn har rett til å prøve og feile også i sosial samhandling. Selv om begrepet *skjønn* understrekes av departementet, vil begrepet «*nulltoleranse*» kunne tolkes og praktiseres på måter som ikke er til barnets beste. *Vi foreslår derfor en formulering som understreker at det er de alvorlige og gjentatte former for krenkelser som det skal være nulltoleranse mot.*

2. Vi ser behov for en utdyping av formuleringen som pålegger ansatte å handle, her: *gripe inn*. Å reagere i øyeblikket, ved å gripe inn gjennom å stoppe krenkende handlinger spontant, er viktig. Like viktig er måten den ansatte griper inn, slik at både barnet / barna som krenkes og barnet/barna eller ansatte som krenker, blir ivaretatt. Å gripe inn må ikke bety å støtte krenkende praksis som å ekskludere og isolere barn, definere time-out mv.

Vi foreslår en tilføyelse om å gripe inn på en etisk forsvarlig og omsorgsfull måte, og følge opp og ivareta alle de involverte barna. Også voksne kan krenke barn. Vi vil ha en tilføyelse om at nulltoleranse også gjelder ansatte som krenker barn.

Endringsforslag: Barnehagen skal ha nulltoleranse mot alvorlige og gjentatte krenkelser som utestengning, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn, følge opp og ivareta de involverte barna på en etisk forsvarlig og omsorgsfull måte når barn utsettes for krenkelser fra andre barn eller ansatte.

Andre del: Barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barn, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever at det er et trygt og godt miljø i barnehagen.

Kommentar: Vi støtter forslaget, men vil ha «lek» inn i forslaget da leken er grunnleggende for barns trivsel i barnehagen og da det er i leken barn gjerne opplever utestengelse og annen form for krenkelse.

Endringsforslag: Barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse og trivsel, lek og læring for alle barn, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever at det er et trygt og godt miljø i barnehagen.

Departementets forslag til ny § 21: Aktivitetsplikt for å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø

Kommentar: Vi støtter forslaget om aktivitetsplikt for å sikre at alle barna har et trygt og godt barnehagemiljø og krav om å lage en skriftlig plan, men har kommentarer til de enkelte delpliktene:

1. Vi støtter forslaget om at *alle* som arbeider i barnehagen skal *følge med på* om barna har et trygt og godt barnehagemiljø. Dette innebærer et krav til ansatte om å være observante, tilgjengelige og tilstede for barna, både ute og inne.
2. Vi støtter videre forslag om plikt til å varsle styrer ved mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.
3. Vi støtter forslaget om plikt til å undersøke saken ved mistanke om, eller kjennskap til, at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

4. Vårt innspill går på behov for å presisere begrepet «*egne tiltak*», jf. vår kommentar til ny § 21. Tiltak må baseres på en helhetlig vurdering av miljøet i barnehagen, samt ansattes *holdninger og praksis*, jf. Rammeplanens beskrivelse av barnehagen som en lærende organisasjon, der personalet skal *reflektere rundt faglige og etiske problemstillinger*, utvikle felles praksis i tråd med rammeplanens krav og være tydelige rollemodeller.

Endringsforslag til fjerde ledd, om tiltak: Når et barn eller foreldrene sier ifra om at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen sette inn **faglig begrunnede egne tiltak** som skal sørge for at barnet **og barnegruppa** kan ha et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når barnehages undersøkelser viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementets forslag til ny § 22: Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatt i barnehagen krenker et barn

Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider i barnehagen, utsetter et barn for krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle barnehagens styrer. Styrer skal varsle den som er ansvarlig for barnehagen. Dersom det er styrer som krenker et barn, skal den ansvarlige for barnehagen varsles direkte av den som har mistanke om eller kjennskap til krenkelsene. Undersøkelser og tiltak etter § 21 (Aktivitetsplikten) tredje og fjerde ledd skal iverksettes straks.

Kommentar: Vi støtter forslaget om skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker barn. Vi vil imidlertid peke på at krenking av barn ikke bare kan skje i relasjon mellom et barn og en ansatt, men som en institusjonalisert praksis, legitimert av styrer eller eier, f.eks. bruk av time-out eller ulike straffereaksjoner. Vi foreslår at tiltak skal baseres på etiske vurderinger.

Endringsforslag: Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider i barnehagen, utsetter et barn for krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle barnehagens styrer. Styrer skal varsle den som er ansvarlig for barnehagen. Dersom det er styrer som krenker et barn, skal den ansvarlige for barnehagen varsles direkte av den som har mistanke om eller kjennskap til krenkelsene. Undersøkelser og tiltak etter § 21 (Aktivitetsplikten) tredje og fjerde ledd skal iverksettes straks, i tråd med etiske prinsipper.

Departementets forslag til ny § 7 d: Internkontroll i barnehagen

Den ansvarlige for barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven og forskriftene følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal den ansvarlige for barnehagen:

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

Kommentar: Vi støtter krav om internkontroll, noe som barnehagene allerede er pålagt gjennom Forskrift om miljørettet helsevern i skole og barnehage. Det psykososiale miljøet og det fysiske miljøet henger sammen, og må sees i sammenheng, men vi er usikre på omfanget av rutiner og prosedyrer og mulig merarbeid som vil ta oppmerksomheten bort fra barnehagens kjernevirksomhet.

Vi har ingen forslag til endring, men mener at det psykososiale miljøet allerede ivaretas gjennom forslagene som beskrives i ny §20, 21 og 22 i Barnehageloven.

Departementets forslag til ny § 8a: Krav til uavhengighet og likebehandling

Kommentar: Vi støtter krav om at kommunen har et tydelig i skille mellom sine roller som barnehageeier og barnehagemyndighet. Vi har ingen forslag til endring.

Departementets forslag til ny § 7c: Krav til samlet barnehageanlegg

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

Under bakgrunn for departementets vurdering, vises det til høring med frist 26.07.2019, der departementet foreslår å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Kommentar: Generelt vil vi si at vi har vanskelig for å se sammenhengen mellom dette forslaget og det som er hovedtema for lovendringene, nemlig å sikre et godt og trygt barnehagemiljø for alle barn. Som ideell stiftelse ønsker vi å opprettholde en hensiktsmessig og kostnadseffektiv organisering som nettopp gir mer tid til barna og mindre tid til administrasjon.

Vi støtter krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet. Vi er enige i at hver barnehage må ha en adresse og ikke spres på flere adresser, men vi forstår ikke at konsekvensen av dette kravet er at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt?

Vi forstår at hensikten med kravet er å hindre at det drives annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager, jf. §2-2 i Friskolelovens krav om at skolen ikke kan eie

eller drive annen virksomhet enn skole, men vi forstår ikke at konsekvensen av dette kravet er at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt?

Vi ser behovet for transparens og kontroll av bruk av offentlige midler og har ikke noe problem med å bli sett i kortene, men mener at det allerede er ivare tatt gjennom dagens rapportering i Basil. Rapporteringa gir innsyn i den enkelte barnehages regnskap, inkludert overføringer til eier/nærstående, i form av husleie og administrasjonskostnader. Alt dette er kontrollert av revisor før innrapportering i september.

Endringsforslag: I stedet for å kreve at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, utvides Basil rapporteringa med flere kontrollpunkter. Dersom kravet opprettholdes bør det innføres unntak for ideelle aktører som har vedtaksfestet at eier ikke har anledning til å ta ut midler i form av andel av overskudd. I slike tilfeller bør barnehageeier fortsatt kunne ha flere barnehager i samme rettssubjekt.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag om at hver barnehage skal være selvstendig rettssubjekt:

1. Eierstruktur endres

Trondhjems Asylselskap er en ideell stiftelse, hvis formål er å drive barnehager med kristen verdiformidling. Vi har i dag 10 små barnehager i Trondheim med i alt 425 barn og 130 ansatte, fordelt på Bakklandet barnehage, Barnas Hus barnehage, Berg barnehage, Byåsen kirkes barnehage, Dronning Mauds Minne barnehage, Domkirken barnehage, Frydenberg barnehage, Lademoen barnehage, Løkken barnehage og Midtbyen barnehage. Styret er Trondhjems Asylselskaps øverste organ. Trondhjems Asylselskap er registrert i Enhetsregistret som en ideell stiftelse som eier og driver barnehager. De 10 barnehagene og administrasjonen (hovedkontortjenester) er registrert som underavdelinger med egne organisasjonsnummer. Hver barnehage har eget driftsregnskap, mens det er ett felles årsoppgjør, med en felles balanse for hele stiftelsen. Det er fastsatt i vedtektene at stifterne ikke kan ta ut midler av stiftelsen i form av andel av overskudd.

Departementets forslag om at begrepet barnehageeier endres til barnehage, kan bety at hver av barnehagene eier seg selv. Det kan bety at Trondhjems Asylselskap ikke lenger kan eie og drive barnehager, noe stiftelsen har gjort siden 1837. Forslaget kan videre bety at Trondhjems Asylselskap må omorganiseres fra å være en juridisk eier av ti barnehager, med hvert sitt bedriftsnummer, til å splittes opp i ti eierselskap, og kan regjeringen pålegge en så omfattende vedtektsendring av en godkjent stiftelse?

Trondhjems Asylselskap, Bakklandet barnehage

Trondhjems Asylselskap, Berg barnehage

Trondhjems Asylselskap, Byåsen kirkes barnehage

Trondhjems Asylselskap, Barnas Hus barnehage

Trondhjems Asylselskap, Dronning Mauds Minnes barnehage

Trondhjems Asylselskap, Domkirken barnehage

Trondhjems Asylselskap, Frydenberg barnehage

Trondhjems Asylselskap, Lademoen barnehage

Trondhjems Asylselskap, Løkken barnehage

Trondhjems Asylselskap, Midtbyen barnehage

2. Økte administrative kostnader for den enkelte barnehage

Organisering av ti selskap i stedet for ett selskap, fører til at barnehagene mister innarbeidede stordriftsfordeler, som felles avtaler mv.

3. Mer tid til administrasjon for styrer gir mindre tid til pedagogikk og personal

Organisering av ti selskap i stedet for ett selskap, vil medføre flere administrative oppgaver til den enkelte styrer, oppgaver som eier i dag ivaretar.

4. Mister mulighet til å dekke opp underskudd i barnehager som sliter

Som ett eierselskap, med ti underenheter, med felles årsoppgjør, er det mulig å støtte de barnehager som sliter økonomisk, samtidig som den forpliktes til å jobbe for å innhente underskuddet innen en frist, fastsatt av styret.

5. Mister mulighet til å videreføre en «solidarisk husleiemodell»

Trondhjems Asylselskaps barnehager holder alle til i gamle bygg, der flere i utgangspunktet ikke er bygd som barnehager. Fordi dette er etablerte barnehager, har alle laveste sats for kapitaltilskudd. Selv om det er gjennomført omfattende rehabilitering, beregnes kapitaltilskudd ut fra dato for opprinnelig godkjennelse. Selv ikke riving av gamle bygg og nybygg, utløser ut fra dagens regelverk, en høyere kapitalsats.

Med laveste kapitalsats er det umulig for flere av våre små barnehager å håndtere kapitalkostnader / banklån knyttet til nødvendig rehabilitering for å kunne ivareta nye krav fra Miljøenheten, sikre bedre personalfasiliteter som garderobe og arbeidsplasser, tilpasse bygget til småbarns drift eller nødvendig vedlikehold som følge av slitasje.

Trondheim kommune hadde i en overgangsperiode en ordning med etter søknad å gi ekstra kapitaltilskudd. Ordningen falt bort fra 2016 og førte til en utfordrende økonomisk situasjon for de av våre barnehager som hadde høye lån, og derved høy husleie. Eier påklagde vedtak om kapitaltilskudd for Midtbyen og Byåsen kirkes barnehage for 2016 til Fylkesmannen i daværende Sør Trøndelag. Etter total renovering i begge barnehager fikk ikke barnehagene definert nytt byggeår og høyere kapitalsats. UDIR's tolkningsuttalelse til §6 i Forskrift om tilskudd til private barnehager, som sier at nytt byggeår og høyere kapitalsats kun utløses ved etablering av nye barnehageplasser, medfører svært negative konsekvenser for

muligheten til å forvalte gamle barnehagebygg, samt til å realisere nybygg. I fylkesmannens svar på vår klage, ble det pekt på at selv om den sentrale ordningen / innretningen for kapitaltilskudd ikke tar høyde for lokale variasjoner og behov for total renovering, er det ikke statens hensikten å la barnehagebygg forfalle.

Fylkesmannen pekte på at TA står i en særstilling, både ut fra sin historikk i Trondheim og på landsplan, og som ideell aktør. Trondheim kommune, på sin side, viser til at de ut fra prinsipp om likebehandling, ikke kan gjøre noe unntak for våre barnehager.

Vi måtte derfor selv finne en måte å bistå de barnehagene som hadde store lån, og dermed høy husleie. Vi valgte å innføre en «solidarisk husleiemodell». Husleie beregnes ut fra samlede huskostnader, som renter, avskrivning, forsikring, samt en liten pott til årlig vedlikehold og fordeles barnehagene ut fra antall barn. Ved å betale like mye i husleie per barn, får barnehagene like mye til drift per barn. Dersom vi ikke kan fortsette med denne praksisen, vil videre drift av enkelte av våre barnehager være truet.

6. Hindrer økonomisk likebehandling private og kommunale barnehager

Egne rettssubjekt og forbudet mot å drive annen virksomhet enn barnehage, ser ut til å ramme kun private barnehager. Kommunen som barnehageeier kan fortsette med å drive ulike virksomheter. I tillegg til at vi har påvist økte administrative kostnader for private eiere/private barnehager, vil vi peke på at kommunale barnehager nyter godt av ulike interne tjenester som kommunen yter. Trondheim kommune viser til at det ligger en kostnadsberegning av de tjenester de yter overfor egne barnehager til grunn for beregning av driftstilskudd til private barnehager. Vi vil allikevel peke på at det er mange «usynlige» goder/tjenester som følger med det å tilhøre et stor fellesskap. Kommunen er en stor aktør som kan forhandle frem gode økonomiske avtaler, noe vi som en liten privat aktør ikke kan oppnå. Dette er noe Trondhjems Asylselskaps barnehager erfarte da driftsavtalene med kommunen opphørte og vi måtte ut på markedet og finne nye løsninger på absolutt alle områder. En kostnadseffektiv drift/lavere forbruk i kommunale barnehager vil i neste omgang gi lavere tilskudd til private barnehager.